

第9章 バイデン政権の登場と日米韓協力 —「インド太平洋」時代の課題

阪田 恭代

1. 序：バイデン政権の登場と「日米韓」

日米韓協力の推進と停滞の背景には様々な要因があるが、その中でもアメリカ（米国）の要因、アメリカ・ファクターは大きい。米国の戦略・同盟管理政策がしっかりしていれば、日米韓安保協力も、濃淡はあるものの、安定するが、そうでない時は揺れやすい。

トランプ政権時代は特にそうであった。戦略環境が激変していく中、日米韓安保協力は揺れ、2019年秋にはGSOMIA危機まで経験した¹。危機の主因は日韓不和であったが、米国側の同盟管理の緩さがあったことも否めない。さらに言えば、戦略的焦点が朝鮮半島・北朝鮮問題から対中・「インド太平洋」へシフトし、日米韓の意義そのものが見失われていったからである。無論、トランプ政権（特に国防省、国務省）自体は同盟を軽視していたわけではなく、米国家安全保障戦略（2018年）をみれば同盟重視であることは明らかであった。しかし、肝心のトランプ大統領が戦略を理解して、政策実行を統率していくことができなかった。大統領の個人外交と取引外交で外交・軍事の実務者たちは翻弄されたといえよう。ラップ＝フーパー（Mira Rapp-Hooper）氏（米外交問題評議会）が同盟の成否を左右する大統領の権限について、「最高責任者」である大統領が「ほぼ単独で同盟をリスクにさらす力がある」と述べ、改めて大統領のあり様の重要性を指摘した²。

その影響を大いに受けたのが朝鮮半島、すなわち北朝鮮問題と米韓同盟である。北朝鮮問題はトランプ大統領の個人外交に振り回され、実務交渉に裏打ちされた首脳外交ではなかった。結果は3回の首脳会談と「ノーディール」であった。米韓同盟はトランプ大統領の取引外交の犠牲となり、在韓米軍駐留経費分担協定の交渉が頓挫したまま、在韓米軍「撤退」までが話題となった。さらにトランプ大統領は米朝交渉（個人外交）を優先し、米韓合同演習まで大幅に縮小されることになった。その間、日米韓協力は弱体化し、北朝鮮問題で実務者レベルの協議が続いたが、トップレベルの協力は見られなかった。

しかし、2020年11月大統領選挙でのバイデン当選と21年1月のバイデン政権の誕生によって再び同盟重視の方針が打ち出され、日米韓安全保障協力をめぐる戦略環境が変わった。バイデン政権は同盟重視政策の一環として、日米韓ならびに日韓関係の修復が求められている。それは大統領のトップレベルから国務・国防両長官、実務レベルまで一貫したバイデン・チームのメッセージである。筆者は、バイデン政権の登場を日韓・日米韓を後押しするバイデン・ファクターと呼んでいる³。

バイデン政権は日米韓協力の修復を進めようとしているが、その協力が従来のものに戻るわけではない。戦略環境が大幅に変化している。バイデン政権はトランプ政権時代の「インド太平洋」戦略を継承し、バイデン版の「インド太平洋」戦略を策定していくであろう。それは、道半ばで終わったオバマ政権時代のピボット（Pivot）（アジアへの旋回）・リバランス（Rebalance）（再均衡）政策の刷新版、Pivot 2.0/Rebalance 2.0になるであろう。ピボットの提唱者、キャンベル（Kurt Campbell）元国務次官補（東アジア・太平洋担当）はバイデン政権の国家安全保障会議「インド太平洋調整官」（大統領副補佐官）に任命されている⁴。

日米韓協力はその中で再定義・再構築が模索されていくと予想される。ブリンケン（Antony Blinken）国務長官は、オバマ政権時代に国務副長官（2015-17年）としてリバランス戦略の中で日米韓安全保障協力の制度化を進めた人物であり、個人的な関心も高い。

トランプ時代は、大統領の個人外交から同盟関係そのものを守ることに集中せざるを得なかったが、バイデン政権は、同盟ならびに同盟間協力をどのように新たな戦略環境に適合させ、刷新していくかという本当の課題に対して、同盟国・友好国の協力を強く求めてくるであろう。そういう中でバイデン政権は日米韓協力を何を求めてくるのであろうか。まだバイデン政権は発足したばかりで戦略・政策は固まっていないが、3月初めに『暫定国家安全保障戦略指針』（以下、『暫定指針』）が発表され、その輪郭が徐々に見えてきている。3月以降、初のクアッド首脳会談と日韓訪問を皮切りに「インド太平洋」外交が始まったが、同盟国・友好国と意見交換し、中国の反応を見ながら、国家安保戦略とインド太平洋戦略を策定していくであろう。

以下、バイデン政権の『暫定指針』と最近の外交（日韓訪問など）を手がかりに、「インド太平洋」時代における日米韓協力の課題について検討する。

2. バイデン政権の国家安保戦略指針（暫定指針）と「インド太平洋」

今年3月3日にホワイトハウスの『暫定国家安全保障戦略指針』（*Interim National Security Strategic Guidance*）が公表された。その中で、米国の国家安全保障の基本方針として三点があげられた。

- ・ 国民、経済、国防、民主主義を含む米国の強さの源泉を守り、育てていく。
- ・ 望ましい力（パワー）の配分を醸成し、敵対勢力が米国と同盟国に直接的に脅威を与えたり、グローバル・コモンズ（公共財）へのアクセスを阻害、または重要な地域を支配することを抑止し、防止する。
- ・ 強固な民主主義国家の同盟、パートナーシップ、多国間制度とルールに支えられた安定的かつ開放的な国際システムを主導し、維持する⁵。

対中政策と多国間連携

『暫定指針』の基本目標、とくに「力の配分」（パワー・バランス）（方針2）と「安定的かつ開放的な国際システム」（方針3）に対する最大のチャレンジが中国である。同指針では中国を「経済、外交、軍事、技術力を複合させ、安定した開放的な国際秩序に持続的に挑戦する潜在的能力を有する唯一の競争相手」⁶と規定した。その中国に対しては、相容れない分野では抑止・対抗、利益が合致する分野（気候変動、医療・感染症対策、核軍縮・不拡散など）では協力するという、対抗と協力の二つのアプローチをとることを表明した。対応方法としては、経済、外交、軍事、技術分野と多方面にわたり、同盟・有志連合（パートナーシップ）を軸とした多国間連携・多国間制度・多国間主義を重視する。その基本には自由・民主主義・人権という価値・理念をおいている⁷。

森聡・法政大学教授は、バイデン政権の外交・安保政策の特徴の一つとして「同盟強化を含む多国間外交と連合形成の活性化」をあげ、対中政策でもそれが組み込まれる。森教授は、対中政策の特徴として「交渉路線」と「競争路線」の二つのスタイルとプロセスがあると述べている。国内では、「米国の国際競争力の基盤強化という観点から経済、科学技

術、教育・インフラなどへの国内投資を重視」する。対外的には、気候変動、感染症対策、核不拡散などグローバル課題では「交渉路線」を追求する一方、「人権・民主主義を強調し、各種の争点領域ごとに多国間で連合を形成して、国際機関・地域制度への関与も強化しながら競争路線」を追求し「同盟国との協議を通じて連携可能で最適な対中戦略を見定めようとするプロセス」が踏まれていくと指摘する⁸。争点ごとに多国間連携枠組みが形成されるが、そのコアには日米が位置する。例えば、G7（日米英独加仏伊）、D10（民主主義10カ国＝G7プラス3（豪州、インド、韓国）、クアッド（Quad）（日米豪印）、T12（Tech-12）構想（民主主義の先進技術国家）（D9（D10からイタリアを除く）プラス3（スウェーデン、フィンランド、イスラエル））などがあげられる⁹。

同盟国とパートナーシップ

以上のように、バイデン政権の対中戦略では世界規模の多国間連携の形成が特徴となるが、多国間連携の基礎となるのが同盟国とパートナーシップ（友好国・有志連携国）である。では、バイデン政権は同盟国に何を期待しているのか。『暫定指針』では次の通り、述べている。

「我々の民主主義の同盟（democratic alliances）は、共同戦線（common front）を示し、統一したビジョン（unified vision）を形成し、高いスタンダードを促進するための力を団結し、効果のある国際規範を樹立し、中国のような国家の責任を問うことを可能にする」¹⁰。その目的のために、「北大西洋条約機構（NATO）と豪州、日本、韓国との同盟を再確認し、それに投資し、現代化する」とし、これらの同盟と他のグローバルな同盟やパートナーシップは米国の「戦略資産（strategic asset）」である¹¹。

以上がバイデン政権の同盟・パートナーシップ重視の意味である。つまり、対中戦略上、同盟には民主主義国家どうしの価値の同盟として、軍事、経済、技術分野などで多面的に協力し、連携が求められる。

「インド太平洋」の同盟・有志ネットワーク

米国の国益にとって最も重要な地域として、まず「インド太平洋」をあげている。『暫定指針』では米国の「緊要な国益（vital national interest）」にとって「最も深いコネクション（the deepest connection）」を持つべき地域として「インド太平洋、欧州、西半球」をあげた¹²。「インド太平洋」を最初にあげ、「インド太平洋」重視の姿勢が確認できる。いわばバイデン版の「インド太平洋」へのピボットである。

そして、「インド太平洋」における同盟・有志国（同盟以外のパートナー）として以下を『暫定指針』で言及している。先述した、「豪州、日本、韓国」との同盟の他に、パートナーとしてインド、ニュージーランド、シンガポール、ベトナムとその他アセアン加盟国、そして太平洋島嶼地域である¹³。台湾がパートナーであることにも言及している。「台湾は主要な民主主義国家であり、緊要な経済的かつ安全保障上のパートナーである。（米国は）従来のアメリカのコミットメントに沿って、台湾を支援する」と明示した¹⁴。

以上の『暫定指針』とバイデン大統領・高官らの発言ならびに行動を踏まえると、「インド太平洋」における同盟・ネットワークでは、日米同盟が基軸・コアとなり、それを元に目的と次元の異なる、様々な争点領域における二国間・多国間連携枠組みが構築されてい

くと見られる。ここでいう「多国間」とは有志連合 (plurilaterals, multilateral coalitions) や多国間制度 (multilateral regime) が含まれる。

「インド太平洋」の最優先の戦略課題が対中国だが、「クアッド (Quad)」(日米豪印) が主要な多国間連携枠組みとして重視されている。海洋安保に加え、経済・技術安保、コロナ対策 (医療・感染症対策) などで連携・協力が対象となる。さらに「クアッド・プラス」としてカナダ、欧州、韓国、アセアン、太平洋島嶼諸国、そして非公式に台湾などとの連携も模索されるであろう。

また、『暫定指針』では米軍の「世界的な戦力態勢の見直し」(グローバル・ポスチャー・レビュー) (GPR:Global Posture Review) にも言及し、「同盟国とパートナーとの緊密な協議」を踏まえて、在外米軍態勢の再編・見直しを進めると確認している。米軍展開態勢は「インド太平洋と欧州」において「最も強固 (robust)」になるとし、「インド太平洋」が主要な関心地域となることが示された¹⁵。それが在日米軍、在韓米軍にどのように影響するかが注目される。

以上、詳細は米国家安保戦略の策定とそれに基づく「インド太平洋戦略」の策定を待たなければならない。

北朝鮮問題

ここで日米韓にとって重要な北朝鮮問題について取り上げる。『暫定指針』で北朝鮮問題にも触れているが、グローバルな課題なのか地域の問題なのか、その位置付けが定まっていない。実際、北朝鮮問題は、グローバルな課題であるとともに地域の課題でもある。別途、北朝鮮政策レビューが並行して行われているが¹⁶、今後、「国家安保戦略」と「インド太平洋戦略」の中でどのように位置づけられていくのかが注視される。

『暫定指針』では、北朝鮮はイランと同列に並べられ、2か所で言及されている。第一に、地域安全保障の不安定要因として問題視されている。「イランと北朝鮮のような地域のアクターは、ゲームチェンジャーとなる能力や技術を追求し続けながら (continue to pursue game-changing capabilities and technologies)、米国の同盟国やパートナーに対する脅威となり (threatening U.S. allies and partners)、地域の安定を脅かしている (challenging regional stability)」¹⁷。第二に、その中でも特に、核不拡散の問題に焦点を当てている。米国は「同盟国とパートナーとともに…原則のある外交 (principled diplomacy) を追求する¹⁸」とし、イランと北朝鮮の問題を取り上げた。北朝鮮問題について米国は「韓国と日本との共同歩調で (stand shoulder-to-shoulder)、北朝鮮の増大する核・ミサイル計画による脅威を削減するため、外交官の努力を後押しする (empower our diplomats)」とした¹⁹。それはトランプ時代で大統領が軽視した同盟国との協議、そして実務交渉に焦点を当てることを意味する。また、核不拡散のようなグローバル課題は、中国と戦略的に協力する問題として認識されている。さらに、核・放射性物質の管理の取り組みを再度強化していくことも指摘された²⁰。

以上の通り、『暫定指針』で中国 (とロシア) に次いで、イランと北朝鮮が地域安保の課題として列挙されたが、朝鮮半島の平和 (朝鮮半島平和プロセス) がどのように組み込まれていくかは明らかになっていない。北朝鮮問題に対処する第一義的な枠組みは日米・米韓の同盟をベースにした「日米韓」である。しかし、「インド太平洋」は戦略的には海洋

安保が中心となるので、アジア大陸や北東アジア、そして大陸勢力と海洋勢力の間に位置する朝鮮半島の問題については位置付けが難しい。バイデンの「インド太平洋戦略」では、海洋と大陸のバランス、朝鮮半島問題をどのように位置づけ、戦略上の調和を図っていくかが課題となる。

「インド太平洋」概念をめぐるには様々な議論がある。その概念の有用性を認めつつも、過度なコミットメントに警鐘を鳴らす見解もある。V. ジャクソン (Van Jackson) 氏は「アメリカのインド太平洋の愚行 (America's Indo-Pacific Folly)」と題するフォーリン・アフェアーズのエッセイで、「インド太平洋」概念の重要性を認めつつも、従来の「東アジア」(朝鮮半島を含む)を「南アジア」・「インド洋」と組み合わせた「インド太平洋」の中に統合することによって、米軍の過剰な負担(オーバーストレッチ)の問題も指摘している²¹。

一方、米国防総省アナリストのキム氏 (Grace Kim) は、違う観点から韓国の戦略的価値を見直すべきと主張している。「インド太平洋」の東側(米国にとっての「西太平洋」)の海洋安全保障にとって重要な「第一列島線 (First Island Chain)」防衛戦略の議論では韓国が外されがちである。しかし、同氏は、韓国を「事実上の島嶼 (de facto island)」とみなし、米同盟国の第一列島線における「欠けている島嶼 (missing island)」と位置づけ、インド太平洋の海洋安保戦略の中で韓国の役割を定め、米韓同盟を拡大し、日米韓豪などの防衛協力を推進すべきであると提唱している²²。

以上の通り、「インド太平洋」戦略における朝鮮半島、北朝鮮問題、韓国や米韓同盟の位置づけの問題は「日米韓」協力の行方にも影響する。

3. 「インド太平洋」外交の始まり～「クアッド」と「日米韓」

『暫定指針』を踏まえて、バイデン政権の同盟・多国間連携の外交は、まずミュンヘン安全保障会議(オンライン)(2月19日)にバイデン大統領が参加し、米英仏独の首脳が一堂に会し、大西洋同盟・NATOの再確認から始まった。その後、「インド太平洋」外交が始まった。3月12日のクアッド(日米豪印)の史上初の首脳会談(オンライン)を行い、翌週(3月16日～18日)にブリンケン国務長官とオースチン(Lloyd Austin)国防長官が最初的外交先(対面)として日韓両国を歴訪し、2プラス2外務・防衛相会談が開催され、日米・米韓同盟を再確認した。2プラス2は首脳会談に次ぐ重要度がある。つまり、今回の訪問は、「日米韓」の結束を再確認し、強化するための布石であり、その延長線で「日米韓」の外務・防衛相会談やサミットがいずれ開かれると予想される。

両長官の日韓訪問直前に、国務省は、異例な形で日韓・日米韓重視の姿勢を鮮明にした。まず、国務省報道官名義で日米同盟と米韓同盟に関する二つの文書、「堅固な日米同盟の再確認」(3月14日)と「鉄壁の米韓同盟の強化」(3月17日)を発表し、その中で「日米韓協力の強化」という項目を立て、以下の点が確認された。

- ・ 米国は同盟国との関係のみならず同盟国「間」の関係の強化を望み、「米国のいかなる関係も日本、韓国との関係より重要でない」という基本姿勢を確認した。
- ・ 日米韓協力の拡大(新型コロナ対策、気候変動など)や「北朝鮮の非核化」を含む様々なグローバル課題をめぐる協力の「活性化」を希望した。
- ・ 「強固で効果的な日米韓の3か国関係」は「インド太平洋と世界における自由と民主主義の守護、人権の尊重、女性の能力強化、気候変動との闘い、地域とグローバルな

平和と安全の促進、法の支配」にとって「不可欠」であると位置づけた²³。

同様に、ブリンケン・オースチン両長官は、ワシントン・ポスト紙への共同寄稿文を発表し、日韓・日米韓の重要性を繰り返し強調した。「日韓両国との取り組みは我々（米国）の安全と繁栄に緊要な多岐にわたる課題を対象としている」とし、北朝鮮問題、民主主義的価値、グローバル課題（気候変動、医療安全保障、感染症対策）、経済について言及している。また日米韓とインド太平洋を連携させている。「インド太平洋地域が自由で開放的で、人権、民主主義と法の支配に支えられていることが米国にとっての強い関心である。日韓と米国はその目標は共有し、その実現のために緊密に協力していく」と表明した²⁴。

日韓訪問後、オースチン国防長官は豪州国防相との電話会談（3月19日）の後、インドを訪問し、米印国防会談（3月20日）を開催し、クアッドをフォローアップした。豪印との2プラス2、そしてASEANとの閣僚・首脳外交も行えば、「インド太平洋」同盟・多国間連携ネットワークを一巡したことになる。

今回（3月）の歴訪はインド太平洋外交の始まりを示すとともに、『暫定指針』について同盟国と協議し、中国の反応を見ることももう一つの目的であろう。米中関係について一定の基本理解とルールを確認することである。3月18～19日、ブリンケン国務長官はアラスカ（アンカレジ）へ行き、サリバン（Jake Sullivan）国家安保問題担当大統領補佐官とともに米中高官会談に参加し、楊潔篪（ヤン・ジェチー）共産党政治局員と王毅（ワン・イー）外相との激しい言葉の応酬となった。ブリンケン氏は冒頭発言で、「米中関係は競争すべきところは競争的に、協調できるところは協調的に、敵対しなければならないところは敵対的になるべきだ」とし、「両国関係を前進させるという目標を持ちつつ、我々の持つ懸念や優先事項について明確に伝えたい」²⁵と中国側に伝え、同盟国・パートナーにもメッセージングした。つまり、バイデン政権は中国に対して領域ごとに、競争（competition）、協調（cooperation）、敵対（confrontation）の三つのアプローチで臨むことが表明された。

では、今回の「インド太平洋」外交の始まりとしての「クアッド」（日米豪印）と「日米韓」（日米・米韓）についての成果と課題を見てみよう。

「クアッド」（日米豪印）首脳会談

まず、「クアッド」（日米豪印）の成果と課題は以下の通りである。クアッドは同盟でなく同盟とパートナーで構成される多国間連携の枠組みであり、戦略対話・協力のプラットフォームである。クアッドを支えているのは「日米豪」の準同盟、すなわち同盟間協力である。今回のクアッド会談の特徴は第一に、首脳レベルで「自由で開かれたインド太平洋（FOIP: Free and Open Indo-Pacific）」構想の精神と原則を確認した。クアッド（日米豪印）首脳共同声明において、以下2点が記された。

- ・「我々は、多様な視点を持ち寄り、自由で開かれたインド太平洋のための共通のビジョンの下で結束している。我々は、自由で開かれ、包摂的で健全であり、民主的価値に支えられ、威圧によって制約されることのない地域のために尽力する。」
- ・「我々は、インド太平洋及びそれを越える地域の双方において、安全と繁栄を促進し、脅威に対処するために、国際法に根差した、自由で開かれ、ルールに基づく秩序を推進することに共にコミットする。我々は、法の支配、航行及び上空飛行の自由、紛争の平和的解決、民主的価値、そして領土の一体性を支持する。我々は共に協力し、そ

して様々なパートナーと協力することにコミットする。」²⁶

第二に、「インド太平洋」におけるメインターゲットは中国であり、クアッドは対中連携の枠組みでもあるが、「反中連合 (anti-China coalition)」と批判されないように、クアッド声明では中国を名指しして批判することを避け、「自由で開かれた秩序」の一般原則が確認された。それによってより多くのパートナーとの連携の促進ができるようになる。

第三に、クアッドと連携する「様々なパートナー」として、特に ASEAN の役割に配慮している。声明では「ASEAN の一体性と中心性 (ASEAN unity and centrality)」と「アセアンのインド太平洋に関する ASEAN アウトルック」を支持すると確認した²⁷。その他のパートナーとして英仏独など欧州諸国、カナダ、韓国も想定されるが、今回の声明では言及されていない。

第四に、クアッド首脳会談のもう一つの成果は、原則の確認に止まらず、協力分野を明示し、具体的な協力分野とプログラムについて合意した点である。共同声明では「喫緊の地球規模の課題」として、新型コロナウイルス感染症対策 (経済、医療)、気候変動、サイバー空間、重要技術、テロ対策、質の高いインフラ投資、人道支援・災害救援、海洋分野をあげている²⁸。今回の首脳会談で三つの分野、新型コロナウイルスワクチン、気候変動問題と先端技術協力 (5G や半導体、レアアースなどのサプライチェーンの対話など) についてパートナーシップと作業部会の設置に合意した。特にワクチン協力ではインドの製薬会社への財政支援、COVAX への支援、途上国における低温物流・輸送などが含まれ、ASEAN 諸国などとの連携を促す取り組みとなる²⁹。

第五に、地域安全保障の問題として北朝鮮問題とミャンマー問題について言及した。北朝鮮問題については核不拡散と人権問題の観点から「我々は、国連安保理決議に従った北朝鮮の完全な非核化への我々のコミットメントを再確認」し、「日本人拉致問題の即時の解決の必要性を確認する」³⁰と記された。ミャンマーについて人権と民主化の観点から「同国における民主主義を回復させる喫緊の必要性と、民主的強靱性の強化を優先することを強調³¹」した。

「日米韓」(日米・米韓 2 プラス 2)

次に、「日米韓」(日米・米韓 2 プラス 2) についてである。「クアッド」と「日米韓」は米国のインド太平洋戦略における同盟・多国間連携の二つの枠組みとなるが、その目的と次元は異なる。日米韓はクアッドと異なり、日米・米韓の同盟間協力の枠組みである。各々の枠組みの特質を考慮して、米国は脅威・争点領域ごとに適切な連携枠組みを活用していくであろう。また、今回は「クアッド」(日米豪印) と異なり、「日米韓」三か国の会談が開かれたわけではない。その土台作りのステップとして、まず「日米」と「米韓」各々の同盟を 2 プラス 2 レベルで再確認し、それを踏まえて、「日韓」の改善を促しながら、「日米韓」の会談 (首脳、外務、国防) を開催し、三か国の結束を固めていくことが追求されるであろう。

ここでは、今回の日韓歴訪、日米・米韓 2 プラス 2 の協議を踏まえて、「日米韓」に関わる成果と課題をとりあげる。結論から言えば、日米・米韓同盟を「インド太平洋」の文脈で確認し、日米韓協力が重要であるという原則を双方で確認できたことは成果であるが、名実ともに「日米韓」の結束を演出するまでには至らなかった。いうまでもなく、日米同

盟は文字通り、インド太平洋戦略の「礎石 (cornerstone)」であり、日米両国の戦略ビジョンや方向性は合致している。他方、「核心軸 (lynchpin)」とされる米韓同盟は十分に共同歩調が取れず溝が目立った。その結果、日米と米韓の間、そして米韓の間で温度差が際立った。今後、政策をどのようにすり合わせていくかが課題となる³²。以下、共同声明を比較した上で、留意すべき点を指摘する。

・「インド太平洋」と日米・米韓同盟

日米2プラス2では、従来通り、「日米同盟が、インド太平洋地域の平和、安全及び繁栄の礎 (cornerstone) であり続ける」こと、「日米は、自由で開かれたインド太平洋とルールに基づく国際秩序を推進していくことへのコミットメント」を再確認した³³。米韓2プラス2でも米韓同盟が「朝鮮半島とインド太平洋の平和、安定と繁栄のための核心軸 (lynchpin)」と確認した³⁴。

従来、米韓同盟の公式文書では「インド太平洋」への言及が避けられてきたが、今回、初めて盛り込まれたことには意義がある。特に韓国のツートップ、外相のみならず国防相がインド太平洋へのコミットメントを確認したことは意義深い。米国のインド太平洋戦略にとって、修辞上の小さな一歩だが、一歩前進であるといえよう。なお、別途発表された米務省の報道資料「米韓同盟— 21世紀のための二国間協力を拡大する」では、ブリンケン長官と鄭義溶 (チョン・ウィヨン) 韓国外相は米韓同盟が「北東アジア、自由で開かれたインド太平洋と世界における平和、安全と繁栄の核心軸」であると記され、韓国側が希望する「北東アジア」についても言及された³⁵。

・「インド太平洋」と「日米韓」

日米韓協力について、日米・米韓の両声明でその重要性が確認されたが、微妙な差がある。日米共同声明では「日本、米国及び韓国の三か国間協力は我々が共有するインド太平洋地域の安全、平和及び繁栄にとって不可欠である³⁶」とされ、「インド太平洋」との関係性が明示された。他方、米韓共同声明では、「韓米日三か国間協力の重要性を確認し、地域 (region) における平和、安全と繁栄を促進するための相互互恵的な、前向きな協力の推進を続ける³⁷」と誓ったが、韓国の意向を反映して「インド太平洋」と関連づけることを避けた。日米韓を北朝鮮問題に留めておきたい韓国とそれを拡大したい米国との意見の相違である。

・対中姿勢と「インド太平洋」協力

日米と米韓では予想通り、対中姿勢の違いが際立った。日米は従来以上に中国に対する懸念表明を強めたが、韓国は従来通り、中国に対して慎重な姿勢を維持し、米韓声明では直接批判を避けた。その点は、結果的にクアッド首脳会談声明に類似した形になった。

日米共同声明では「日米は、中国による、既存の国際秩序と合致しない行動は、日米同盟及び国際社会に対する政治的、経済的、軍事的及び技術的な課題を提起していることを認識した³⁸」とし、米国家安保戦略『暫定指針』と軌を一にした。その上で、「ルールに基づく国際体制を損なう、地域の他者に対する威圧や安定を損なう行動に反対」し、「自由かつ適法な通商への支持、航行及び上空飛行の自由並びにその他の適法な海洋の利用を含む国際法の尊重を再確認³⁹」した。その上で、中国の海警法、尖閣諸島、南シナ海、そして台湾海峡の平和と安定にまで踏み込んだ。

他方、米韓共同声明では、中国を特定せず、「ルールに基づく国際秩序」というキーワー

ドを入れて、それを「毀損し、不安定にする行為に反対する」という一般原則の確認に留めた。さらに、インド太平洋地域協力についても確認した。両国は「韓国の新南方政策との協力を通して、自由で開かれたインド太平洋地域（free and open Indo-Pacific region）を創っていくために引き続き共同して取り組む決意⁴⁰」を再確認した。

韓国は今まで「韓国の新南方政策」（インドやアセアンとの連携）と「米国の自由で開かれたインド太平洋」の連携と表現し、FOIP とは一線を画してきたが、今回は「米国の」を削除し、「自由で開かれたインド太平洋」を「米韓」の共通目標にした。小さな一歩であるが、前進である。さらに、「アセアンの中心性（ASEAN centrality）」などの原則も確認し、クアッド（日米豪印）声明と歩調を合わせた。ただし、「クアッド」（Quad）への直接的言及はなかった。

対中姿勢やインド太平洋について、米国は韓国の姿勢に不満を持ちながらも配慮しつつ、名より実をとる形で忍耐強く、韓国の参加を促していくであろう。特に経済安保、経済協力が重要になる。米務省は報道資料として「日米のインド太平洋経済協力の拡大」を発表し、気候変動、クリーン・エネルギー、サイバー安保、サプライチェーン、新型コロナ感染症対策を取りあげた⁴¹。同様に米韓についても、務省報道資料「米韓同盟—二国協力の拡大」が発表され、経済協力（米韓高位級経済対話の継続、サプライチェーン、先端技術、コロナ対策など）、インド太平洋協力（医療安保、サイバー能力構築支援、エネルギー安保、宇宙、民主化支援などの他に、法執行や海洋安保、太平洋諸島やメコン地域への支援）、気候変動対策（脱炭素化、2050年までのカーボンニュートラル、「スマート・シティ」など）での協力に言及した⁴²。米韓のグローバル課題の協力分野では貿易、保健、不拡散、原子力エネルギー、新型コロナ対策、気候危機、宇宙とサイバー安全保障が記された。以上の通り、日米、米韓各々のトラックでインド太平洋ならびにグローバル協力の課題について歩調を合わせた。

・北朝鮮問題

もう一つの焦点が、日米韓にとって最優先課題である北朝鮮問題である。しかしここでも立場の違いが目立った。特に「北朝鮮の非核化」という表現をめぐるものである。

上述の通り、クアッド（日米豪印）共同声明でも「国連安保理決議に従った北朝鮮の完全な非核化」の原則を確認した。日米共同声明では、さらに詳細かつ明確に、「北朝鮮の軍備が国際の平和と安定に対する脅威であることを認識し、北朝鮮の完全な非核化へのコミットメントを再確認し、北朝鮮に対し、国連安保理決議の下での全ての義務に従うこと」を求め、「拉致問題の即時解決」にも言及した⁴³。

しかし、米韓共同声明では、「北朝鮮の核とミサイル問題は優先事項」であると確認しながら、「北朝鮮の非核化」という表現が入らず、共同歩調をとることができなかった。代わりに、「北朝鮮を含めた国際社会による安保理決議の完全な履行」という曖昧な表現となった⁴⁴。南北合意（2018年4月の板門店宣言）で「朝鮮半島の非核化」と明記し、シンガポール米朝共同声明（2018年6月）でもその表現を踏襲しているが、米韓同盟の文脈では、いわゆる「核の傘」（拡大抑止）に影響するため、その表現を避けている。バイデン政権の北朝鮮政策レビューにおいて日米韓がどのような折り合いをつけるか、結果を見極めなければならない

・価値観の共有、人権・民主主義

バイデン政権は、『暫定指針』に見られるように、同盟・パートナーに対して、利益の共有だけでなく価値観の共有を重視している。価値観の共有は自由で開かれた国際秩序を支える基盤的な要素である。その点は、「クアッド」や「日米韓」でも確認された。

クアッド（日米豪印）声明では「自由で開かれ、包摂的で健全であり、民主的価値に支えられ、威圧によって制約されることのない地域」を目指すことが確認された。日米共同声明でも、「日米同盟の強さは、共通の価値に基づくものであり、志を同じくする民主主義国との緊密なパートナーシップのネットワークにより一層強化されるものである⁴⁵」ことを確認した。米韓共同声明でも「米韓同盟は共有する価値と信頼で結束」していることが確認された。「共有する価値」とは「自由、民主主義、人権、法の支配」である⁴⁶。ただし、日米声明と異なり、バイデン政権が求めていた香港、新疆ウイグル自治区について米韓では言及されなかった（クアッド声明でも言及はなかった）。韓国は中国を刺激することを避けた。しかし、北朝鮮人権問題についても米韓声明で言及されず、共同歩調が取れなかった。

・同盟管理・米軍再編

最後に、同盟管理・米軍再編の問題について取り上げる。日米と米韓の声明にあり、クアッド声明にないのが同盟管理の問題である。しかし、この点においても、日米と米韓は、当然のことだが、歴然とした差がある。声明の内容からしても日米同盟は「インド太平洋」の戦略同盟としての役割を果たしているが、米韓同盟は戦略同盟としては発展途上であることがわかる。

日米共同声明は、同盟の戦略目標・課題→役割・任務・能力（roles, missions, capabilities）→米軍再編の三部構成でまとめられている。戦略目標の中心はインド・太平洋・対中に加え、対北朝鮮、その他の課題である。その戦略の目標に合わせて防衛協力における役割・任務・能力の議論を進めると確認している。そして、最後に、現在、米国防総省が進めている「世界的な戦力態勢の見直し」（GPR: Global Posture Review）と米軍再編の取り組みについて「連携」していくことが確認された（その中で次期駐留費分担協定についても言及している）。そのために「年内の日米安全保障協議委員会（2 + 2）」の開催についても言及され、同盟協議の継続を確認した⁴⁷。

一方、米韓声明は別の構成になっている。米韓同盟が「朝鮮半島とインド太平洋地域の平和、安全と繁栄にとっての核心軸」とであると定義され、朝鮮半島を対象とする同盟管理の問題が先に取り上げられ、その後、北朝鮮やインド太平洋など戦略課題について列挙している。同盟管理上の問題として、まず、拡大抑止と在韓米軍の「地域と朝鮮半島の平和と安定を維持するために不可欠な役割」を有していることを確認したことは重要な点である。しかし、米軍態勢見直し（GPR）については直接言及せず、共通の目標に対処するために必要な「戦力態勢と能力（force posture and capabilities）」を「保証」していくことが確認されたのみである。その他、駐留費分担協定の仮署名や戦時作戦統制権移譲問題について言及している⁴⁸。

以上の通り、日米同盟と米韓同盟の同盟管理には歴然とした差がある。それはそもそも二つの同盟の目標と次元、構成が異なるからであるが、それに加え、トランプ政権時代の4年間、米韓同盟が停滞したことも原因となっている。特に米軍駐留費分担問題で同盟協議が膠着化したことが大きい。今回の米韓2プラス2は2016年以来で5年ぶりの開催であっ

たことも影響している。次回開催については言及はなかったが、今回の会談で同盟や戦略問題について協議する「米韓二国間政策対話（局長級定例協議）」の発足が決まったことは小さな一歩だが意義がある⁴⁹。

4. 結：「インド太平洋」時代の「日米韓」に求められること

バイデン政権の登場によって「日米韓」が再び注目されるようになった。同盟重視政策の一貫としての「日米韓」協力の修復・立て直しが求められている。そのためにプリンケン国防長官とオースチン国防長官の最初の外交訪問先（対面）として、同盟国である日韓両国を選び、2プラス2を開催し、「日米韓」の結束を内外に示した。しかし、これからが本番である。米国が求める「日米韓」は従来のままの「日米韓」ではない。「インド太平洋」時代の「日米韓」として再定義し、再設計していくことである。

それは今回の日米2プラス2共同声明で「日本、米国及び韓国の三か国間協力は我々が共有するインド太平洋地域の安全、平和及び繁栄にとって不可欠である」と確認されたことにあらわれている。対して、今回の米韓共同声明では、「韓米日三か国間協力の重要性を確認し、地域における平和、安全と繁栄を促進するための相互互恵的な、前向きな協力の推進を続ける」とし、「インド太平洋」という地域を明示しなかったが、「前向きな協力」が約束された。そのためには米韓同盟が「インド太平洋」時代に合わせて再定義されていく必要があるが⁵⁰、今回の2プラス2で、米韓同盟が「朝鮮半島とインド太平洋地域の平和、安全と繁栄の核心軸である」と確認されたことは、「前向き」に考えれば、韓国が「インド太平洋」地域の一員として協力していく意思を表明したことにもなる。その意味で今後の米韓同盟の動きも注目される⁵¹。

「インド太平洋」時代の「日米韓」を構築していくためにいくつかの課題を指摘しておきたい。第一に、「インド太平洋」同盟ネットワークの構築の一環として、同盟「間」協力を再活性化していくことである。バイデン政権は、プリンケン国防長官らの後押しで、日米韓三か国の実務・高官協議など様々なレベルで制度設計が進められていくであろう⁵²。その文脈で日米韓とともに日韓防衛協力を推進していくことも必要である⁵³。また、今後、米国防総省の「世界的な戦力態勢の見直し」（GPR）が進められるが、そのプロセスが安定的かつ円滑に進むよう、日米・米韓各々、そして日米韓でも必要に応じて情報共有していくべきである。

第二に、日米韓の戦略課題として最も重要なのが北朝鮮問題である。日米・米韓の2プラス2協議の後、3月下旬（3月21日、25日）に北朝鮮がほぼ1年ぶりにミサイル実験を実施した。日米韓の国家安保担当者協議も開かれ、今春にはバイデン政権の北朝鮮政策レビューも大詰めを迎える。北朝鮮に対する抑止・防衛、圧力（制裁）と対話（外交交渉）の多面的な政策調整とコーディネーションが再び必要になる。

第三に、より広い戦略課題である対中・「インド太平洋」協力をより具体的に進めていく必要がある。その中で日米が韓国の参加を促していく。これは必ずしも「日米韓」という枠組みではなく、より広い多国間連携の中で、米国、日本、韓国が各々の役割を求められていく。特に経済安保・技術分野の連携や協力、ルール・規範作りが重点課題となる。それは「自由で開かれた、安全かつ繁栄するインド太平洋」秩序を構築していくための協力である。その文脈で日韓の輸出管理問題も克服していく必要がある⁵⁴。さらに、経済のみ

ならず、医療・保健、気候変動、核不拡散などグローバル課題も協力の対象となる。

最後に、日韓関係の回復である。特に戦略的利益のみならず価値観の共有が必要である。日米、米韓では確認されているが、現状では日韓で相互に確認できていない。2020年1月の第201回国会における安倍晋三首相の施政方針演説で「韓国は、元来、基本的価値と戦略的利益を共有する最も重要な隣国であります。であればこそ、国と国との約束を守り、未来志向の両国関係を築き上げることを、切に期待いたします。⁵⁵」と表明されたが、第203回国会における菅義偉首相の所信表明演説では「基本的価値」と「戦略的利益」の共有がなくなり、「韓国は、極めて重要な隣国です。健全な日韓関係に戻すべく、我が国の一貫した立場に基づいて、適切な対応を強く求めています。⁵⁶」へ再び後退した。日韓両国が関係回復に向けて引き続き努力していくことが求められる。バイデン政権の登場は日米韓とともに日韓関係を回復し、再構築していく機会となる。米国はそれを後押ししていくであろう。その機会を活かせるかは米国の同盟国である日韓両国次第である。

— 注 —

- 1 2019年のGSOMIA危機については、拙稿「第4章 北朝鮮問題と日米韓安全保障協力—2019年の評価と現況」『「不確実性の時代」の朝鮮半島と日本の外交・安全保障』令和2年（2020年）3月、令和元年度外務省外交・安全保障調査研究事業、日本国際問題研究所、を参照されたい。
- 2 Mira Rapp-Hooper, *Shields of the Republic: The Triumph and Peril of America's Alliances*, Harvard University Press, 2020, p.2.
- 3 Yasuyo Sakata, “Japan-South Korea Relations and the Biden Factor,” Asia Unbound, December 17, 2020, Council on Foreign Relations, <https://www.cfr.org/blog/japan-south-korea-relations-and-biden-factor>
- 4 Kurt M. Campbell, *The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia*, N.Y.: Twelve, 2016. キャンベル氏は2018年以降の一連の論説で、厳しい対中認識を示しつつ、手段においてはトランプ政権と異なり対中強硬一辺倒ではなく、対抗と部分的協力の組み合わせ、同盟の強化を主張してきた。Kurt Campbell and Ely Ratner, “The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations,” *Foreign Affairs*, March/April 2018; Kurt Campbell and Jake Sullivan, “Competition without Catastrophe: How America can Both Challenge and Coexist with China,” *Foreign Affairs*, September/October 2019; Kurt Campbell and Rush Doshi, “How America Can Shore Up Asian Order,” *Foreign Affairs*, January 12, 2021
- 5 White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, March 2021, p.9
- 6 *Interim National Security Strategic Guidance*, p.8
- 7 The Atlantic Council, *The Longer Telegram: Toward a New American China Strategy*, January 2021 も米国の対中戦略の基調を理解する上で示唆深い。対中戦略において、米中の戦略上の利益をめくり、死守すべき抑止・防衛（封じ込め）のレッドラインを設定し、広くは競争・対抗と交渉・協力を模索すべきという多面的アプローチを提唱している。そして米中戦略競争は、利益のみならず価値観・体制の競争であると意味づけている。
- 8 「米、対中で多国間連携を重視 米中分断の行方 森聡 法政大学教授」日本経済新聞、2020年12月21日
- 9 同上。
- 10 *Interim National Security Strategic Guidance*, p.10
- 11 同上。
- 12 同上。
- 13 同上。
- 14 同上, p.21.
- 15 同上, p.15.
- 16 U.S. Department of State, “Briefing with Acting Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs

- Sung Kim and Acting Assistant Secretary of Defense for Indo-Pacific Security Affairs David F. Helvey on the Secretaries' Upcoming Trip to Japan and Republic of Korea," March 12, 2021.
- 17 *Interim National Security Strategic Guidance*, p.8.
- 18 同上, p.13.
- 19 同上, p.14.
- 20 同上, p.14.
- 21 Van Jackson, "America's Indo-Pacific Folly: Adding New Commitments in Asia Will Only Invite Disaster," *Foreign Affairs*, March 12, 2021.
- 22 Grace Kim, "South Korea is an Island, Entire of Itself: The Missing Island in Allied First Island Chain Strategies," March 17, 2021, Insights from the Pitch 2020: Competition of New Ideas, Center for New American Security.
- 23 Office of the Spokesperson, "Fact Sheet: Reaffirming the Unbreakable U.S.-Japan Alliance," March 14, 2021, "Fact Sheet: Strengthening the Ironclad U.S.-ROK Alliance," March 17, 2021, U.S. Department of State.
- 24 Antony J. Blinken and Lloyd Austion III, "Opinion: America's partnerships are 'force multipliers' in the world," *Washington Post*, March 15, 2021.
- 25 「米中トップ会談、異例の応酬 冒頭発言全文」日本経済新聞、2021年3月22日
- 26 日米豪印首脳共同声明「日米豪印の精神」、2021年3月12日、官邸HP（以下、日米豪印首脳共同声明）
- 27 日米豪印首脳共同声明
- 28 同上。
- 29 日米豪印首脳共同声明、日米豪印首脳会議ファクトシート、2021年3月12日
- 30 日米豪印首脳共同声明
- 31 同上。
- 32 「日米と米韓の声明に隔たり（阪田恭代・神田外語大学教授の話）」朝日新聞デジタル、2021年3月19日
- 33 日米安全保障協議委員会（2 + 2）共同発表、2021年3月16日、外務省HP
- 34 Joint Statement of the 2021 Republic of Korea-United States Foreign and Defense Ministerial Meeting ("2+2"), March 18, 2021, U.S. Department of State.（以下、「米韓外務・防衛（2 + 2）共同声明」）
- 35 "U.S.-ROK Alliance: Expanding Bilateral Cooperation for the 21st Century," March 17, 2021, Office of the Spokesperson, U.S. Department of State.
- 36 日米安全保障協議委員会（2 + 2）共同発表
- 37 米韓外務・防衛（2 + 2）共同声明
- 38 日米安全保障協議委員会（2 + 2）共同発表
- 39 同上。
- 40 米韓外務・防衛（2 + 2）共同声明
- 41 "Media Note: The United States and Japan Expand Indo-Pacific Economic Cooperation," March 16, 2021, Office of the Spokesperson, U.S. Department of State.
- 42 "U.S.-ROK Alliance: Expanding Bilateral Cooperation for the 21st Century," March 17, 2021, Office of the Spokesperson, U.S. Department of State.
- 43 日米安全保障協議委員会（2 + 2）共同発表
- 44 米韓外務・防衛（2 + 2）共同声明
- 45 日米安全保障協議委員会（2 + 2）共同発表
- 46 米韓外務・防衛（2 + 2）共同声明
- 47 日米安全保障協議委員会（2 + 2）共同発表
- 48 米韓外務・防衛（2 + 2）共同声明
- 49 トランプ政権時代、昨年9月、訪米時に崔鍾健（チェ・ジョンゴン）第1次官はビーガン国務副長官に同盟政策対話（局長級）の発足を提案していたが、防衛分担費問題などが障害となり、実現しなかった。今回は合意に至り、3月19日に高ユン周（コ・ユンジユ）北米局長とナッパー（Marc Knapper）米国務副次官補（東アジア・太平洋担当）と初会合を開催した。その他、「インド太平洋対話」、「高位級経済対話」もある。聯合通信、2021年3月18日、3月20日：“Media Note: U.S.-ROK Alliance: Expanding Bilateral Cooperation for the 21st Century,” March 17, 2021, Office of the Spokesperson, U.S. Department of State.
- 50 米韓同盟は2009年に半島同盟から地域・グローバル同盟へ再定義された。拙稿「グローバル・コリア

- と米韓同盟—李明博政権時代の同盟変革」小此木政夫・西野純也『朝鮮半島の秩序再編』（慶應義塾大学出版会、2013年）を参照されたい。
- 51 米韓同盟の見直しのための提言もいくつか出ている。例えば、米 CSIS（戦略国際問題研究所）のハイレベル委員会の提言書、John Hamre, Joseph Nye, Jr. (Project Director: Victor Cha), *CSIS Commission on the Korean Peninsula: Recommendations for the U.S.-ROK Alliance*, Center for Strategic and International Studies, March 22, 2021、韓国・東アジア研究院の提言、Chaesung Chun, Patrick M. Cronin, Sang Hyun Lee, Scott A. Snyder, *A Vision for the ROK-U.S. Alliance*, The East Asia Institute (EAI, Seoul), December 31, 2020 があげられる。
- 52 オバマ政権のリバランス戦略の中でも日米韓の制度化は積極的に進められたが、道半ばで終わった。拙稿「米国のアジア太平洋リバランス政策と米韓同盟—21世紀『戦略同盟』の三つの課題」『国際安全保障』（国際安全保障学会編）44巻1号（2016年6月）55-57頁。
- 53 米韓2プラス2後のブルームバーグTVとのインタビューで、徐旭（ソ・ウク）国防相は日韓防衛協力の促進に意欲を示した。徐国防相は「朝鮮半島防衛の軸は韓米同盟だ。しかしわれわれは日本との安保協力も重要と考えており、従ってこれを維持する必要がある。…歴史問題は存在するものの、防衛協力の面で両国関係は必要だとわれわれは認識している。今後も防衛当局間の対話を行い、将来は協力を続けるつもりだ」と述べた。“South Korea Hints It May Strengthen Military Ties With Japan: Defense Minister Suh Wook calls Japan ties a valuable asset,” Bloomberg News, March 21, 2021, 「韓国の徐旭国防相、日本との防衛協力強化の可能性示唆 インタビュー」ブルームバーグニュース、2021年3月22日。
- 54 PHP Geo-Technology 戦略研究会（委員長・村山裕三）『提言報告書：ハイテク覇権競争時代の日本の針路—「戦略的不可欠性」を確保し、自由で開かれた一流国を目指す』2020年4月2日、村山裕三『PHP総研特別レポート：日本の技術経済安全保障政策—米中覇権競争の中の「戦略的不可欠性」を求めて』2020年10月23日、村山裕三「日本の『戦略的不可欠性』を活かせ」VOICE, 2021年2月号、川瀬剛志「輸出管理問題に不可欠な国益の視点」『韓国問題の新常識』（PHP新書、2020年）も参照されたい。
- 55 第201回国会における安倍内閣総理大臣施政演説、2020年1月20日、官邸HP。
- 56 第203回国会における菅内閣総理大臣所信表明演説、2020年10月26日、官邸HP。