

日本岸田政府外交的评价和新政府的课题

中西宽（京都大学教授）



2023年5月21日，为了出席G7广岛峰会访日的乌克兰总统弗拉基米尔·泽连斯基（左）与岸田文雄首相一起为广岛和平纪念公园的慰灵碑献花
照片提供：内阁广报室

回顾岸田文雄执政的三年，在乌克兰支援、三份安全相关文件、G7广岛峰会、日韩关系和外交方面取得丰硕成果。在下一阶段，新首相必须在外交和经济交错的新领推出战略措施。

（编辑注：这篇文章作于2024年9月27日自民党总裁选举开票前，用日语发表在2024年9・10月号《外交》杂志。）

2024年8月14日，岸田文雄首相表明意向不参加下届自由民主党总裁选举，也就意味着结束长达约三年的总裁以及首相任期。辞职的理由是，针对经济形势和自由民主党政治资金等主要问题，无法化解对内政问题的批判。另一方面，关于岸田政府的外交、安全保障政策，无论是国际还是国内的专家都给予了高度的评价。具体业绩有应对俄乌战争、修改安全保障相关三文件、主办G7广岛峰会、改善日韩关系等都值得好评。岸田文雄在外交方面的领导能力未必体现在国内评价这一点上，也许表现出现代民主主义各国共同的特征。本文在整理岸田政府的外交、安全保障政策的成果和课题的基础上，考察为什么会产生这样的评价差距，借以探索作为新政府需要解决课题的线索。

俄罗斯入侵乌克兰左右日本外交

回顾岸田政府成立的 2021 年 10 月前后，世界依然疲于应对新冠肺炎，在大环境中，日本也无法积极开展外交活动。但 2022 年 2 月 24 日俄罗斯对乌克兰的大举军事入侵打破了这种状况，结果岸田政府的外交始终被俄乌战争所左右。

在乌克兰问题上，G7 作为日本的主要外交渠道发挥了作用。G7 仅在 2022 年就召开了包括在线会议在内 6 次首脑会议，11 次外长会议，主导国际社会的应对举措。日本政府也迅速采取了措施，作为 G7 的一员加入了对乌支援和对俄实施制裁的行列。虽然对俄制裁的内容因国家而异，日本参与实施了金融制裁（SWIFT/赶出国际银行间通信协会和冻结俄罗斯中央银行的资产）、对俄进出口限制、撤回最惠国待遇、冻结普京和俄罗斯寡头等资产，除了限制能源进口外，几乎与欧美保持一致步调。从亚太，可以说领先参与对俄制裁的韩国、台湾、新加坡和澳大利亚等国家和地区。2022 年 3 月，俄罗斯将参与制裁的四十八个国家和地区指定为“非友好国家和地区”，采取对抗措施，日俄关系迅速降温。

国际社会对乌克兰的援助，到今年 2024 年 6 月为止，以美国的 800 亿美元（军事、人道、财政支援）为首，共计出资 2108 亿美元，继美国、欧盟（EU）、德国、英国之后，日本也出资 90 亿美元，成为第五大支援国。另外，欧盟、日本专门从事财政和人道支援（参照下表）。

表 主要国家援乌一览表（10 亿美元）

	国家	财政援助	人道援助	军事援助	总额
1	米国	22.5	2.81	55.49	80.8
2	欧盟	39.85	2.52	0	42.37
3	德国	1.51	3.28	11.01	15.8
4	英国	3.59	0.9	9.6	14.1
5	日本	8.63	1.09	0.07	9.8
6	加拿大	5.12	0.43	2.17	7.72
7	丹麦	0.13	0.31	6.86	7.3
8	荷兰	0.77	0.61	4.74	6.12
9	瑞典	0.37	0.28	4.21	4.86
10	法国	0.86	0.64	3.27	4.77
11	波兰	1.01	0.41	3.23	4.65
12	芬兰	0.1	0.16	2.36	2.62
13	挪威	0.83	0.5	1.28	2.61
14	意大利	0.44	0.5	1.44	2.38
15	瑞士	0.21	0.09	1.86	2.16

(注) 两国间援助，2022 年1月24 日 ~ 2024 年6 月30 日
(资料来源) 据德国基尔世界经济研究所的研究报告，《外交》杂志编辑部制作 <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukrainesupport-tracker/>

除了对战争当事者的支援或制裁之外，日本也热衷于致力于与国际社会，特别是东亚或印度太平洋的各国共享俄罗斯之举的不正当性。纵观世界，几乎没有一个国家积极容忍俄罗斯的侵略行为，但反对和批评的强度却大不相同。纷争发生后的 2022 年 3 月 2 日，包括日本在内的 90 多个国家共同提议的联大决议以 141 个国家的绝大多数通过要求俄罗斯立即停止入侵和撤军，但中国、印度等 35 个国家弃权（除此之外有 12 个国家未投票，有 5 个国家投反对票），之后通过的联大决议中也有些国家表示弃权的状况不变。更何况积极致力于对俄制裁和援助乌克兰的国家数量有限，很多新兴国家和发展中国家虽然对俄罗斯入侵乌克兰持批评态度，但在食品和能源价格高涨、气候变化等困难之中，从“现实”的国家利益出发不得不继续保持与俄罗斯和中国的关系。随着俄罗斯入侵乌克兰长期化，持此态度的新兴国家、发展中国家再次涌现出来。从这个时候开始，“全球南部”这个词在世界范围内

走红,《外交》也在第75期(2022年9/10月)提出了“从全球南方看到的世界”的专集)。在这样的形势下,日本开始比以往更积极地发挥着西方国家和全球南方的桥梁作用,2023年的G7广岛峰会也邀请了2022年之后为G20主席国的印度尼西亚、印度、巴西等国。

安全保障相关三文件所示日本安全保障政策的巨大转变

在应对俄罗斯入侵乌克兰的背景下,岸田政府的重要业绩首先是2022年12月修改安全保障相关三文件(国家安全保障战略、国家防卫战略、防卫力整備计划)。形式上是第二次安倍晋三政府治下的2013年12月首次制定的国家安全保障战略,但根据之后10年的国际形势变化,与防卫计划大纲等一起实施修改,内容上有了非常大的质的变化。

岸田政府的外交和安全保障政策基本上继承了第二次安倍政府的路线,但鉴于乌克兰局势,日本和俄罗斯的关系发生了转换,其影响甚大。也就是说,正如岸田首相反复说强调的“今天的乌克兰可能是明天的东亚”一样,俄罗斯的武力入侵和战争的长期化,或者核威胁的高涨,使我们比以往更强烈地认识到印度太平洋、东亚的军事纷争风险,同时通过对俄罗斯的制裁,与欧洲加强地区安全保障方面的联系,提供了构筑防卫机制的机运。

这一变化也表明,国家安全战略被明确定位为安全政策的最顶层文件,也体现在通过梳理将以往的“防卫计划大纲”及“中期防卫力量整備计划”更名为“国家防卫战略”及“防卫力量整備计划”。国家安全保障战略是根据国家利益的定义和国际形势认识来拟定对策,重要的是,该战略是以国家安全保障局为中心制定,还要求外务省和防卫省以及经济主管部门等整个政府采取措施。从以前就开始认识到其必要性却没有取得进展的领域,例如对网络安全的机制强化等进行明文化,成为整个政府作为安全保障课题对应的战略文件。

另外,重要的是国防费在2027年度提出相当于国内生产总值(GDP)的2%,与北大西洋公约组织(NATO)各国保持同等防卫费水平。但是,这除了作为防卫省预算的防卫费之外,还被定位为包括研究和基础设施整備等广义的防卫费。国家安全保障不仅限于扩充防卫装备,还被认为是包括经济和技术在内的综合国力问题。当然,狭义的防卫力量预算也大幅增加,除了构筑配备包括独立导弹在内的综合性导弹防卫系统之外,还将积极投入到强化战能力不可缺少的弹药、装备的扩充等至今为止没有得到充分预算分配的领域。也可以说二战后日本的安全保障和防卫政策实现了划时代的大转变。

目标明确的G7广岛峰会

岸田外交的巅峰之作是2023年5月召开的G7广岛峰会。俄入侵乌克兰约一年多之际在东亚举办G7峰会,而且以遭受原子弹轰炸地广岛为舞台,作为主题之一提出了核裁军,在国际上受到格外的关注。

广岛峰会的第一个成果应该是G7明确表示将团结一致,继续对乌克兰实施支援。具有象征意义的就是乌克兰总统泽连斯基访日。第二,提出针对中国经济不是全面断绝关系的“脱钩”,而是在某些竞争领域“去风险化”,作为实现经济安保、经济坚韧化的新战略受到关注。与冷战时期的苏联不同,没有否定中国在世界经济中的存在感,而是表示如何实现拜登政府提倡的“小院高墙”的问题意识。

第三,虽然发表了呼吁致力于核裁军的“广岛愿景”,但与参会国在绝对不允许俄罗斯使用核武器这一点上达成了共识。

第四,加强与全球南方的关系。巴西、印度、印度尼西亚、韩国、澳大利亚等八国首脑参加了峰会。综上所述,在广岛峰会上,整体方针明确,预期的目标几乎都已达成。

另外,就核问题,针对避免俄罗斯使用核武器达成协议固然是重要成果,但广岛本来的愿望是核裁军、废除核武器,和作为对抗俄罗斯等国“通过力量改变现状”的手段的核抑制原理矛盾,这种矛盾变得比以往更加尖锐化。这一矛盾反映了西方发达国家和一些发展中国家的立场差异,也或许反映

在 G7 的大使们缺席 2024 年夏天在长崎市主办的和平祈愿仪式。大使们的缺席，归根结底是对欧美各国在去年以来的加沙争端中依然强烈支持以色列，对将以色列和俄罗斯相提并论的方针表示抗议。但是，如果把这一问题和上所述的“矛盾”一说加在一起，也如实地反映了重视通过包括核抑制力在内的力量维持现状的立场和对废除核武器的希求所包含的日本和平主义感情相克。

与友邦、同志国加强关系

岸田外交的第三个成就是加强与友邦、同志国之间的关系。尤其应该强调的是日韩关系的改善。主导这一潮流的是韩国尹锡悦政府对日政策的转换，岸田首相抓住机会恢复了“穿梭外交”，也建立了领导人之间的良好的个人关系，使日韩关系取得了很大进展。因此，也使日美韩合作得以向前推进。去年 8 月在美国戴维营举行了日美韩首脑会谈，在联合声明《戴维营精神》中宣告了日美韩伙伴关系新时代的开幕，这一幕令人记忆犹新。

还有，与澳大利亚在 2022 年发表了《关于安全保障合作的日澳联合宣言》，2023 年签订了部队间合作便利化协定。与菲律宾于 2024 年 4 月在华盛顿召开日美菲首脑会谈，7 月缔结了圆滑化协定。另外，与欧洲自 2022 年以来连续三年出席了 NATO 首脑会议的合作伙伴会议，除此之外，从去年到今年 2024 年，与英国、意大利的战斗机联合开发框架也达成了协议。在东亚安全保障环境日益严峻的情况下，加强与友邦、同志国的合作也是新政府应该继续积极致力的课题。



2023 年 8 月 18 日，在美国戴维营举行的日美韩首脑会谈（右起）岸田首相、拜登总统、尹总统
照片提供：内阁广报室

再有，需要提一下 2023 年 6 月修改的发展合作宪章。新宪章以“保障人类安全”为指导理念，以自由开放的印度太平洋构想为目标，引进了将各种主体卷入其中的“录取型”支援方式，提倡活用以符合新时代形式的官方发展援助（ODA）战略。对日本来说，ODA 是持续有效的外交资产，同时采取与欧美和中国都不同的，和全球南方的合作方式也具有重要意义。综上所述，可以说岸田外交在国际上被高度评价有其充分的根据。

剩下的课题是与中国的对话

岸田外交遗留下来的课题中，最重要的是与中国的对话。2020 年，安倍政府准备邀请习主席作为国宾，但由于新冠疫情的影响，未能实现。尽管与中国关系紧张，但欧美各国仍与中国进行首脑、部长级的对话，与此相比，日本有一种被遗忘的感觉。

岸田政府的对华政策一方面是致力于提高威慑力，另一方面，外交的另一个支柱——对话、合作却未能取得如意进展。虽然其理由不止一个，在日方来看，对话的机运不高也是事实。过去，当政府之间无法采取行动的时候，中国通的政治家和财界人士会起到桥梁的作用。但是，随着时间的推移，相关人员的老龄化和被贴上“亲中派”标签成为阻碍沟通的绊脚石，随之渠道也变得越来越窄。尽管如此，与邻国对话非常重要，由于不沟通而导致关系脆弱随之带来的风险也无须赘言。特别是与个人裁决权力较大的国家之间，首脑间的沟通意义尤其重大。不知道首相交替能否能成为一个契机，但在对国民的说明和说服国民，推进首脑外交的努力不容怠慢。

这样看来，缺乏对国民的说明以及说服国民，也许是岸田外交的弱点。这在上述修改安保三文件之际也可以看出端倪。关于安全保障体制的强化，大多数国民都承认其意义，但对于其内容，国会和媒体缺乏正式进行讨论的机会。而缺乏讨论的理由之一就是关于防卫费的财源弄得模棱两可。虽然可以预测国民对增税有抵触感，但防卫费是永久性的经费，面向未来需要稳定财源毋庸置疑。尽管政府应该努力向执政党以及国民进行说明和说服，而岸田政府制定 2024 年度预算之际推迟了就增税的讨论，通过活用决算盈余金等来填补防卫费的增额。该问题将留给今后政府的去做。

外交和经济结合的时代

日本新政府的外交可能要在美国总统选举结果出来之后正式开始。但是，无论谁胜出，美国的政治分裂和内向倾向会持续下去，像以往那样“美国主导国际秩序”不会成为既定的前提。另外，即使美国新政府考虑到与中国的竞争而集中精力转向印度太平洋，但美国也不可能完全摆脱其他地区的问题。在欧洲俄罗斯入侵乌克兰，在中东有加沙争端，都需要美国的参与。作为日本，在维持美国在印度太平洋地区的地位的同时，必须加强与该地区 and 欧洲的友好国、同志国的关系，以维持国际秩序。

此时，正如国家安全保障战略所示，日本除了狭义的外交和防卫之外，还应该综合经济、技术、信息等要素来构想安全保障，这也可以直接成为日本恢复国力的战略。

今后的领导人，有必要讨论强化和展开提升日本的经济、技术、信息能力的方案。开发人工智能（AI）、构筑和提升经济安全保障和经济强韧性、解决地球环境和能源问题、实现绿色转型（GX）等，安全保障和经济交叉的领域越来越多。但是，从日本有限的人力、物力、财政资源来看，即使是重要领域，也不能无计划、无限制地分配资源。有必要比以往更缜密地研究在哪个领域投入多少人员、物资、金额的基础上进行战略投资。另外，特别需要领导人向国民说明该投资会带来怎样的效果以求得到理解。

在这一点上，内阁府有外交和安全保障的指挥部国家安全保障局；作为经济财政政策的指挥部，以前就设有经济财政咨询会议，但似乎缺乏综合国力的涵养和有事之秋能否确保坚韧性的综合性讨论功能。在世界局势处于紧张状态之际，更需要集思广益，实施高瞻远瞩的战略洞察，避免被危机感所左右而浪费资源。在外交方面取得了很多成果的岸田政府的下台，也明示需要新一届领导人具有能够俯瞰外交、内政、经济等宽广视野的领导能力。

中西宽（京都大学教授）

一九九一年京都大学大学院法学研究科博士后期课程退学。曾任京都大学副教授等职。专业是国际政治。著作有《国际政治是什么》，共同编著有《高坂正尧与战后日本》、《日本政治史中的领袖们》等。

