

■ 鳩山政権下の対米関係 ■

## 「安保政策なき同盟外交」から脱却できるか

金子将史

㈱PHP総合研究所  
国際戦略研究センター長

2010. 1. 8

### マニフェスト通りの混迷

普天間基地問題を焦点とする対米関係の迷走は、基本的に2009年衆議院選における民主党のマニフェストに胚胎していた問題の延長線上にある。民主党マニフェストは、外交分野のトップに「緊密で対等な日米関係を築く」との項目を置き、「日本外交の基盤として緊密で対等な日米同盟関係をつくるため、主体的な外交戦略を構築した上で、米国と役割を分担しながら日本の責任を積極的に果たす」と高らかにうたい上げた。緊密で対等な日米関係の強調は、東アジア共同体志向と並ぶ民主党マニフェストの特徴だった。

圧倒的な国力差のある日米間に「対等」な関係など成立しうるのか、という疑義はともかく、大まかな方針としておかしいわけではない。問題は具体的な中身である。マニフェストでは、日米地位協定の改定提起、米軍再編や在日米軍基地のあり方の見直しが並んでおり、米国との間での自由貿易協定（FTA）交渉を促進するとした点は目新しいが、当初のマニフェストでの「締結し」から後退した表現になった上、「食の安全・安定供給、食料自給率の向上、国内農業・農村の振興などを損なうことは行わない」との但し書きが着くなど、農業政策とのリンクが薄れ、新鮮味を失う。要するに、主眼は米国に不平等性の修正を要求することにあり、「日本の責任を積極的に果たす」方向性は示されなかった。

外交交渉において、一方ばかりが得点するなどということはおよそありえない。米国に譲歩を要求するなら、それに見合う対価が必要だが、少なくとも軍事分野では、鳩山政権にその用意はうかがえない。民主党マニフェストを改めて読むと、自衛隊をいかに運用して、日本の防衛を確実ならしめ、また国際安全保障でいかに責務を果たすかという安全保障政策について、全く記述がないことに驚かされる。昨年末に予定されていた、新防衛大綱策定も見送りとなった。鳩山政権の防衛・安全保障政策は不明瞭なままである。

現下の日米関係の停滞は、まさにマニフェストがはらんでいたこうした問題の種がそのまま開花したものと言える。基地問題に限らず、拡大抑止をめぐる協議や各種の防衛協力をめぐる協議にも目立った進展が見られない。鳩山首相は、年初の記者会見で、「日米同盟は安全保障というものが軸になることは言うまでもありませんが、さまざまなレベルで日本とアメリカがお互いに不可欠な関係にあるんだということを示していくことが重要だと思います。グローバルな課題もございます。気候変動の問題もあるし、あるいは核不拡散の問題もあります」と述べている。しかし、現下の同盟漂流は、まさにその軸となるべき安全保障分野で生じているのであり、そのことから目をそむけては事態は好転すまい。

### 拙劣な交渉、収斂しない国内政治

対外政策に限らず、政権交代を実現したばかりの新政権の政治運営がまだ成熟していないことも混迷を深める要因となっている。政治主導を唱える鳩山政権の交渉の進め方、タイミングのとりかたは、公平にみて拙劣という他はなく、外務・防衛官僚の適切な補佐を得ているのかどうか懸念される場所である。鳩山政権は、『Voice』誌やニューヨークタイムズに掲載された首相論文や米国抜きの東アジア共同体への志向性が米側に不信を抱かせ、米側が日本のアフガニスタン問題への関与策として継続を期待していた海自のインド洋給油をやめる方針を決める中で、普天間基地移設を見直す方向を示唆した。政権交代のモメンタムを過大評価したのだろうが、オバマ政権と十分な信頼関係を築く前にアジェンダ化すべきだったかどうか、大いに疑問が残る。

首脳会談等における鳩山首相の一連の発言や関係閣僚の不統一な言動は、混乱したメッセージを米側に送るものだった。鳩山政権は関係閣僚間の協議を重視しているが、その場に官僚が同席しないことも多く、決定事項をめぐって共通了解を確認することがおろそかになりがちと聞く。普天間基地協議をめぐる閣内不一致は、その弊害が表面化したものであり、ただちに改めるべきであろう。

連立への配慮も、問題を膠着させる要因として働いている。民主党にとって、来年の参議院で過半数を制し、その後3年間の政権運営を確実なさしめることは、最優先の政治課題である。国会運営の観点だけでなく選挙協力の観点からも、連立パートナーである社民党を無下にはできないため、国家的見地の政策合理性のみを考え、従来の日米合意にすんなり回帰するという選択肢は採りづらくなっている。長らく連立を組んでいた自公におけるような形で連立間の政策協議の枠組みが十分制度化されるにいたっておらず、党首や小沢幹事長による場当たりの調整が幅を利かせていることも問題であろう。その意味でも普天間基地移設問題を持ち出すタイミングは拙速にすぎた。

沖縄への顧慮は当然だが、現在の合意は、日本政府、米国政府、沖縄の間でようやく成立した均衡点であり、それを大幅にずらすことは難しい調整をもう一度やり直すことであり、またそれが不発に終わればかえって沖縄の不満は倍化されるだけである。沖縄問題の難しさを十分理解せず、この問題に火をつけてしまったことは、民主党の統治術がまだ熟していないことを物語っている。

### 軍事力の必要性への平板な認識

マニフェストの不備にせよ、政権獲得後の対米交渉の混迷にせよ、軍事力の必要性について鳩山政権が平板な理解に終始していることが根底にある。日米の役割分担についても、鳩山首相らは、非軍事分野での貢献により対称性が確保できると考えているように見受けられる。インド洋給油を停止するかわりに、5年間で最大50億ドルをアフガン支援に拠出することを表明したことは、その好例だろう。確かに、非軍事分野での協力を加えた同盟の重層化、あるいは総合化は、必要なことである。鳩山政権が重視する環境問題はもちろん、感染症、災害、飢餓・貧困といった非安全保障分野から、破綻国家の再建や国際テロの防圧などの安全保障分野まで、今日のグローバルな課題を解決するにあたって、軍事力には限界がある。非軍事的活動

の意義や負担は大きく、他国の軍事的な貢献ばかりを評価しがちな米国の態度は矯正されるべきでもある。

だが、当面のところ非軍事分野での協力が、軍事面での協力を代替するものではないことにも注意が必要である。宮沢－クリントン間で開始された「コモン・アジェンダ」は、環境や開発などのグローバルな課題に日米共同で取り組む枠組みだったが、結局のところ、冷戦後の同盟漂流を止められなかった。同盟の求心力の回復は、アジア太平洋の平和と安定の礎としての同盟の役割を強調し、周辺事態等における日米防衛協力の深化を促した96年の橋本－クリントン「日米安保共同宣言」を待たなければならなかったのである。

当時と比べて日本をとりまく戦略環境は和らいでいない。日米両国首脳は、まず東アジアの戦略環境の厳しさについて認識を共有せねばならない。ミサイル実験や核実験をはじめとする北朝鮮の不穏な動きは相変わらずである上、継承問題に伴う体制の不安定化も懸念される。鳩山首相が掲げる東アジア共同体の内容は今もって明らかではないが、中国の台頭が地域のパワーバランスにもたらす微妙な影響についても日米間で率直な意見交換が欠かせない。その上で、日米同盟の中核が日本防衛を含む「極東における国際の平和及び安全の維持」という軍事的側面にあることを両国で再確認することが、日米で相次いで政権交代が実現し、同盟の自明性が薄れている今、必要であろう。

### 「民主党流の同盟強化」への課題

鳩山首相は年頭記者会見で、「私は日米安保が改定されて50周年の今年は、ある意味で大変大きな年だと。むしろそれを是非チャンスとして活用したい」と述べた。だが、繰り返しめくが、節目の年に相応しく日米が同盟の新ビジョンを描くには、まず鳩山政権が、防衛・安全保障政策に及び腰なこれまでの姿勢を転換せねばならない。米国に譲歩を求めることに終始せず、グローバル、リージョナルな諸課題について日米が非軍事のみならず軍事面でも積極的に協力する、まさしく総合的な同盟協力を提案していくべきだろう。<sup>1</sup>

その大前提になるのが、日本が日本防衛や国際安全保障において軍事面を含めてどのような役割を担うのか、政権として方針を確立することである。その意味で、今年末に予定されている新防衛大綱策定のプロセスはきわめて重要である。<sup>2</sup>96年の「日米安保共同宣言」のきっかけの一つは、前年の防衛大綱改定で周辺事態に関する記述を盛り込むという日本側の動きだった。鳩山政権にも、そのひそみに倣うことを奨めたい。自衛隊の能力・組織面での革新と並んで、自衛隊を含むオール・ジャパンの資源を効果的に組合せていく枠組み強化も必要である。

平和構築、海賊対処、災害救援といった今日の国際安全保障上の課題は、一国だけで対処することは稀で、各国が軍事・非軍事分野にわたる能力を出し合う共同対処が基本となっており、米国に限らず他国との実効性のある協力を可能にする恒久法／一般法の制定が望まれる。鳩山政権が、日本の安全保障政策に課せられている諸制約の見直しに着手するならば、米側に強力

---

1. 筆者を含む超党派の松下政経塾出身者による提言「日米同盟試練の時（2008年11月発表）」  
(<http://www.mskj.or.jp/ronbun/sympoteigen3-1.pdf>)、ケント・E・カルダー『日米同盟の静かなる危機』（ウェッジ、2009年）を参照。

2. 拙稿「防衛大綱をどう見直すか」『PHP Policy Review』Vol.2.No.11、2008年12月  
(<http://research.php.co.jp/policyreview/vol2no11.php>) 参照。

なシグナルを送ることになり、同盟強化へのモメンタムが生まれよう。

他の重要外交アジェンダへの取り組みが、米国と距離を置く外交の一環ととられないような配慮も必要である。鳩山政権は東アジア共同体構想や対露外交で新基軸を出そうとしているかに見えるが、それが離米を求めた動きであるかのような詮索を招くことは得策ではない。日本が離米をはかっているという認識が広がることは、良好な日米関係を歓迎する東アジア諸国に東アジア共同体構想を警戒させ、米国中心の国際秩序に異議を唱えるロシアに誤ったシグナルを送るだけである。<sup>3</sup>

日米関係の重層化という観点からは、鳩山政権は、日米間の人的ネットワークが細くなっていることを深刻な問題と受け止め、具体的なテコ入れを行っていくべきだろう。<sup>4</sup> その点で、行政刷新会議の事業仕分け結果は、日本のパブリック・ディプロマシーにダメージを与える危険性をはらむものだった。特に懸念されたのは、日本のトラック2外交の拠点である日本国際問題研究所への補助金を廃止、国際交流基金の運営費交付金については文化庁等との重複の見直し、同運用資金については国費相当額全額の国庫返納（ただし外交問題に悪影響を及ぼさないよう返還内容を精査）とした点である。

2009年12月末に決定した予算案では、国際交流基金の運営費交付金の減額幅は小さかったが、運用資金については342億円が国庫に返納されることになった。これら二機関の活動や人事には見直すべき点もあるが、他国との対比で言えば、こうした機関は予算をむしろ増やしてしかるべきであり、また政府との関連を有しつつ独立性を保つという微妙な性格に配慮することも必要である。従来民主党にはソフト・パワーを重視する傾向が強かったが、これでは軍事力というハード・パワーのみならず、ソフト・パワーにも配慮しないということになりかねない。<sup>5</sup>

日米安保改定50周年にあたって、軍事的協力を非軍事的協力を加味した「新・日米安保共同宣言」をまとめられれば、民主党流の同盟強化をなしえたものと評価しえる。その成否は、鳩山政権が適切な防衛・安全保障政策に舵を切った上で、日本のイニシアティブに米国を巻き込んでいく周到な備えをなせるかどうか、そして鳩山首相が試運転期間を脱して統治術に習熟することができるかどうかにかかっている。その蓋然性やいかに。参議院選挙を経て過半数を制すれば、民主党政権は大胆な安全保障政策を展開する、との観測を述べる関係者もいる。だが、これまでの軌跡は、そうした楽観を慎むことを教えているようでもある。

---

3. 対露外交については、PHP「日本の対露総合戦略」研究会「鳩山対露外交への提言」2009年12月 ([http://research.php.co.jp/research/foreign\\_policy/policy/post\\_37.php](http://research.php.co.jp/research/foreign_policy/policy/post_37.php)) 参照。東アジア共同体については、前田宏子『『東アジア共同体』に対する中国の姿勢』『PHP Policy Review』Vol.3.No.18、2009年11月 (<http://research.php.co.jp/policyreview/vol3no18.php>) 参照。

4. ケント・E・カルダー、前掲書、378-381頁。

5. 例えば岡田外相が党代表の時の2005年衆議院選マニフェストでは、国際的な人的ネットワークの広がりや文化・交易面での交流の深化によりソフト・パワーを発揮するとうたっていた。