

堅実ながら、シナジー創造にはいたらなかった福田外交

PHP総合研究所 主任研究員

金子将史

<ねじれ国会状況での外交指導>

他の政策分野同様、対外政策も昨年夏の参議院選挙後の「ねじれ国会」の影響を蒙っている。安倍首相の唐突な退陣を受けて成立した福田内閣は、野党の支持が得られない限り、立法措置を要する対外政策を実行し難いという悪条件の中で船出した。これまでも、審議拒否や牛歩戦術など、野党が国会の様々なルールを使って、抵抗姿勢を示すことはあった。しかし、参議院で与党が多数を失った上、適当な協力パートナーも見あたらない今次の状況は、野党に抵抗を超えた拒否するパワーを幅広く与えた。

福田政権にとって最初の課題になったのは、安倍氏の政権投げ出しの契機ともなった、テロ対策特別措置法(テロ特措法)延長問題である。小沢民主党代表は、インド洋での給油活動は国連の厳格な枠組の下での活動ではなく、憲法違反との反対論を展開し、ねじれ国会最初の争点となる。給油燃料転用疑惑や守屋前防衛省事務次官の汚職事件も重なった。

膠着状態を打開すべく、福田首相は小沢代表に連立を提案、その後の顛末は周知の通りである。結局、テロ特措法は11月1日に失効し、インド洋での海上自衛隊による給油活動も終了する。当初野党との対話を重視していた福田政権も、連立騒動後、民主党の姿勢がかえって硬化したため、最終的には、衆議院で三分の二の賛成による「再可決」で、新テロ法案を成立させざるをえなかった。

民主党は、在日米軍駐留経費負担に関わる協定の更新でも反対の姿勢をとった。この協定は憲法上衆議院が優先される条約扱いであり、参議院で否決されても、衆議院通過後30日経てば自然成立する。それでも手続き上参議院での採決は必要なので、民主党は、参議院での採決を引き延ばすことにより抵抗を示すことができた。

民主党は、参議院での多数が可能にする制度的パワーを駆使して与党を追い込もうとしてきたが、よくみると、対米関係に関わる分野が主戦場になっている。民主党にとっては、米国との関係を多少緊張させても、対米自主姿勢をアピールし、政府の機能不全を印象づけ、日米の防衛協力を距離を置く公明党に揺さぶりをかけるなどメリットが多いということなのだろう。ただ、やり過ぎれば、党内親米派の離反と国民の懸念を招くことになる。

このような条件下で、政権が外交・安全保障に関わる野心的な法制度を整え

ることは極めて難しい。安倍首相のペットプロジェクトであった国家安全保障会議(日本版 NSC)設置法のように、成立の見込みが低く、緊急性の低い立法化は断念された。他方で、民主党も、政権担当能力を示す必要があり、政権の一方的な得点にならない政策では協力が可能になる。具体的には、宇宙基本法や新型インフルエンザ対策関連法が、ねじれ国会の中でも成立している。

<価値観外交から共鳴外交へ>

ねじれ国会による制約は重く、二代にわたって政権を瓦解させたほどだが、外交・安保政策の全てがそれで決まるわけではない。立法措置や予算措置を伴わない外交活動は、かなりの程度内閣の主導で進めることができる。対外政策は、国内政策よりも国会に縛られる度合いが低く、政権が独自色を打ち出す余地が大きい。

予想されたとおり、福田内閣は、前政権の対外政策からの転換を図った。安倍首相が注力した「価値観を共有する国々との連携強化」や「主張する外交」は鳴りを潜め、麻生外相が打ち出した「自由と繁栄の弧」構想もお蔵入りとなっている。安倍首相の肝いりで始まった安全保障の法的基盤再構築の懇談会も、報告書こそようやく本年6月に総理に出されたものの、音なしの反応だった。これらは、参院選公約にも謳われており、今回の検証では当然ながら低い進捗度と評価されている(公約を守ることと公約から軌道修正することの、どちらが民意に沿うか判じ難いが)。

ただし、日米同盟の強化とアジア外交の推進を共鳴(シナジー)させるという、福田政権の「共鳴外交」が、どれほど安倍政権の対外政策と異なる内実を持つものだったかは吟味を要する。確かに、福田政権誕生以来、両国首脳の間相互訪問が頻繁に行なわれ、東シナ海の天然ガス開発問題で一応の妥協をみるなど、日中関係は一層好転したように見える。だが、この路線は、実際には安倍政権下で進められた「戦略的互惠関係」を踏襲したものである。加えて、北京五輪を控える中国にとって余計な波風を立てたくない時期でもあった。

北朝鮮問題をめぐっても、安倍氏に比べて福田首相は対話重視とみられたが、「行動対行動」という福田政権の掲げた交渉原則は特別宥和的というわけではなく、改造内閣において中山恭子氏を拉致問題等を担当する特命大臣に据えるなど、対北朝鮮強硬派にも一定の配慮をみせた。

表面的に見れば、安倍外交と福田外交の最大の違いは、靖国参拝を「するかしないか明言しない」か「しないと明言する」か、といった歴史問題への姿勢だったということになる。安倍政権では、従軍慰安婦問題が日米関係に飛び火するなど、「負のシナジー」さえみられたが、福田政権では、国内はさておき、対外関係上、歴史問題は非争点化した。

だが、歴史問題で波風が立たなければ、アジア(特に中国)外交は万々歳というわけではない。中国は日本にとって、大きな機会であると同時に、脅威ともなりうる存在であり、将来どちらの相貌を強めるか予断を許さない、というのがまっとうな中国像であろう。したがって、米国ならずとも、関与とヘッジの組み合わせが対中政策の定石となる。安倍政権は、中国との戦略的互惠関係を謳う一方、価値を共有する国々との連携強化という一種の対中ヘッジ政策を推進していた。だが、福田政権は、ヘッジに意を用いているようにはみえなかった。ヘッジを声高に行なうことが良策とは言えないが、無策であってよいわけでもない。

対中ヘッジの最大のカギである強固な日米同盟も、安倍政権以来自動操縦のごとき状態にある。共鳴外交の触れ込みでは、対中関係の好転は、対米関係強化につながるはずだが、特段の効果はみられない。むしろ、06年10月の核実験後、米国の対北朝鮮政策が軟化し、とりわけ対北朝鮮政策で、日米の齟齬が一層目立っている。本年6月、ブッシュ政権が北朝鮮の行動次第でテロ支援国家指定を解除する方針を明言したことも、その後実行にいたっていないとは言え、日米の戦略的一体性に軋みを生じさせた。林防衛大臣の訪米が中止になるなど、福田政権の頓挫も同盟関係の調整に悪影響を及ぼした。

<洞爺湖サミットに政権浮揚効果なし>

福田政権にとって、今年の外交所の山場は、何と言っても本年7月の洞爺湖サミット(主要国首脳会議)にあった。福田首相は、本年1月、通常国会の会期中にも関わらず「世界経済フォーラム(ダボス会議)」の年次総会に赴き、温室効果ガスの国別総量目標提案などサミットの前捌きともいえる演説を行っている。5月に日本政府が主催した第4回アフリカ開発会議(TICAD4)には、アフリカから多数の首脳級が来日するなど、洞爺湖サミットの議題の一つであるアフリカ問題に日本が取り組む姿勢をアピールする場となった。

サミット本番でも、最も関心を集めた地球温暖化問題で、2050年までに温室効果ガス排出量を半減する目標を全ての国と共有することで合意するなど、一定の成果を挙げた。欧米メディアでも比較的大きく報道され、議長国として存在感を示すことに成功したと言ってよいだろう。

対照的に、国内世論の反応は冷めており、各種世論調査でもサミットが成功したとする見方は多数とならなかった。サミットで成果を上げれば支持率も上がり、政権の求心力も高まるという政権浮揚シナリオは現実化しなかった。過去のサミットも必ずしも政権の支持率上昇をもたらしていないが、福田首相や高村外相は、サミットで論じられたグローバルな諸課題の重要性について世論の理解を得る熱意に欠けていた。支持率の上下はともかく、グローバル・ガバナ

ンスに日本が積極的に取り組む姿勢をみせた洞爺湖サミットが十分評価されなかったことは失点であった。

<「the rise of the rest」の中で埋没を避けうるか>

『マニフェスト白書 2007』でも指摘したように、世界は多極化の様相を濃くしており、この一年で、その傾向は更に明瞭なものになっている。ニューズウィークのファリド・ザカリアは、現下の状況を、米国の衰退というより、米国以外が台頭する「the rise of the rest」と表現する。

特に注目すべきことは、台頭著しい新興国家群が、中国、ロシア、インドといった伝統的なパワーポリティクスに傾きがちな諸国家であることである。英国の外交官、ロバート・クーパーは、今日の世界を、EU や日本のように軍事力よりも透明性や開放性を重視する「ポスト近代世界」、国家主権を絶対視し、自国の存続を軍事力に依存する「近代世界」、アフガニスタンのように国家が機能せず、混沌が支配する「プレ近代世界」からなると見立てる。先の新興国家群は等しく近代世界に属する。

冷戦終結後、日米欧が築いてきたリベラルな秩序の優位は決定的なものとなり、多少の浮き沈みはあっても、ロシアや中国もいずれその既存秩序に「統合」されていくべきものと、旧西側の指導者達の多くが考えてきた。だが、ロシアとグルジアの戦争をはじめ、今日私たちが目にしているのはそれとは違う光景である。新しい秩序は、ポスト近代と近代が入り乱れ、対立と協調を繰り返しながら生まれるのであろう。日本を含む現状秩序の側には、「統合」に依存しすぎない複層的な戦略ビジョンが求められる。

7月のWTO交渉の決裂にみられたような米欧世界と新興国が対立する構図の下、西側の中で異端視されがちだった日本にひと時の小春日和をもたらす面もある。しかし、西側秩序への適応を専らに戦後を歩んできた日本にとって、既存の秩序やルールが修正されることは、自らに有利とは限らない。秩序再編期に手をこまねいては、将来に禍根を残す。

加えて、直近重要なのは、米国での政権交替である。誰が首相であっても、残り任期わずかのブッシュ政権との間で、日米の戦略的一体性を回復し、新しい同盟の姿を描くことなど無理筋である。米国における新政権登場は、日本にとって日米の同盟関係を再確認する好機ということになるが、他方で、アフガンへの自衛隊派遣など、日本への要求が上るリスクもはらむ。新テロ特措法の更新が不首尾に終われば、米国新政権誕生早々、日米間に亀裂を生じるかもしれない。与野党いずれにとっても、その外交姿勢が厳しく問われることになる。

要するに、短期にも中長期にも、政局の流動化やねじれ国会を言い訳に、受

身の外交に安んじる余裕はないのである。折しも防衛省改革がひと段落し、防衛大綱見直しの時期に差しかかっている。福田「共鳴外交」は手堅かったが、各要素間にこれといったシナジーを創り出すにはいたらなかった。次期政権には、国政を安定させ、防衛戦略を含む体系的な対外戦略構想を確立・実行することが求められる。