

# アメリカの外交政策と日本外交－21世紀の展望

瀬 端 孝 夫

United States Foreign Policy and Japan's Diplomacy :

Prospect for the 21<sup>st</sup> Century

Takao SEBATA

## はじめに

21世紀の日米関係は、戦後60年以上たち、戦勝国と敗戦国という関係から脱却し、新しい関係の構築に向けて、日米両国が共に努力すべき時期に来ている。日本はアメリカの属国である、といわれる今のような関係は不健全であり、従来の主従関係から脱却した関係を目指すべきである。

それには、日本はアメリカ離れをしなければならない。貿易、安全保障の両面でアメリカへの依存を減らすことである。日本の輸出中心の経済体質を改め、内需を拡大し、アメリカ市場一辺倒の姿勢を転換する必要がある。最近では、中国が日本の最大の貿易相手国となつてはいるが、日本の輸出企業にとっては、依然としてアメリカが日本の付加価値の高い製品を買ってくれる最大の市場であることに、変わりはない。今の輸出中心の経済体制ではアメリカ離れは実現しない。内需の拡大が是非とも必要になってくる。

アメリカ離れという点では、日本はドル依存を減らすべきである。特に、外貨準備において、将来はドルからユーロへシフトし、徐々にドル離れを行い、均衡の取れた外貨準備をすることが是非とも必要である。これは、長い間、財務省、日銀を中心とした日本の金融当局が、円の国際化に向けた努力をしてこなかった怠慢のつけが、21世紀になって回ってくることを防ぐ必要があるからである。また、将来ドルが暴落した場合、日本はアメリカと心しなければならぬ、大変危険な状態にあるからである。<sup>1</sup>

その点で、21世紀においては、BRICSと言われるロシア、中国、インドとの関係を強化すべきである。また、将来構築されるであろう東アジア共同体創設に向けて、日本は積極的に動いていく必要がある。つまり、日本はアジア域内の貿易と投資において、一層その促進を図り、独自の外交政策を樹立すべき時に来ているのである。

戦後日本は、アメリカの庇護の下、経済復興にひたすら専念し、国防はアメリカ任せであった。したがって、安全保障については、戦後60年以上、日本の政治家、官僚、財界首脳の間でアメリカに従ってさえいれば、日本は安全であるという安保神話が生まれてしまったのである。すなわち、安保条約が日本の安全の全てであり、安保条約が日米関係の全てである、という思考である。逆に言えば、日本人は安保によって思考を停止してしまっている。アメリカに従ってさえいれば、日本の国益は守られると思っているからである。

このような状況では、安保に代わる新しい外交、防衛政策は出てこない。日本の指導者の完全

な思考停止である。そこで、21世紀には、真の日本の国益を考えるために、安全保障の大転換を行う必要がある。まず、自衛隊の縮小・解体に向け日本は努力しなければならない。21世紀の防衛は、沿岸警備とテロ対策を中心とした警察力に、力が置かれるべきである。そして日米安保からの離脱、すなわち、日米安保解消に向けて努力し、日米平和友好条約の締結を目指すべきである。

しかし、急に日米安保を解消することは難しいので、当面は、「思いやり予算」の撤廃、在日米軍基地の縮小をはかる。最終的には、基地の全廃を行い、安保条約の撤廃を目指す。次に、武装中立の政策を取り、徐々に自衛隊の縮小を行い、自衛隊の解消に向け努力する。そして、最後に、沿岸警備隊とテロ対策特別部隊を中心とした警察力による非武装中立を達成する。また、将来は、アジア地域における安全保障体制の確立を目指すべきである。

21世紀に入り、アメリカを標的にするテロが活発化している。そのため、日米安保があり、在日米軍があるため、日本自身がテロの標的になりやすくなっているのも事実である。今や、日本の自衛隊と警察が在日米軍をテロから守っているといってもいいくらいである。

また、憲法9条改正を目指す自民党が政権を担い、日米安保があるかぎり、自衛隊の海外派兵が日常化することは時間の問題であり、避けられないことである。また、安保条約があるかぎり、日本はジャパンマネーをアメリカに献上せざるを得ない。思いやり予算で在日米軍経費の大部分を支払い、広大な土地を在日米軍のために献上している現状は異常である。冷戦が終了した今、いったい日本を攻撃する国があるのだろうか。なぜ、冷戦後も在日米軍が駐留し続けるのか。日本国民は冷静にこの問題を考えるべきである。

日本の国際貢献については、非軍事分野における国連平和維持活動（UNPKO）への参加に徹するべきである。基本的に日本の防衛を国連に委託するという、集団安全保障の考えを取るのである。1990 - 91年のクウェートの例があるように、日本のような国際社会において重要な国は、侵略された場合、国連決議により米国中心の多国籍軍が組織され、それによって侵略が排除される可能性が大きい。そのためには、普段から国際社会に貢献すべきであり、憲法9条から判断して、日本の国際貢献は非軍事の分野でしか、あり得ない。そのため、UNPKOの非軍事分野に積極的に関与すべきである。

国連の平和維持活動に非軍事の分野で貢献するということは、決して一国平和主義を意味しない。冷戦中、アメリカ、ソ連などの大国は、国連の平和維持活動に軍事的な貢献はしなかった。武力によって国際紛争を解決しないというのは、国連憲章に基づいた考えであり、日本は世界に先駆けて外交によって紛争を解決する姿勢を示すのである。今日、イラク戦争を見てもわかるように、武力によって平和は作り出せない。

以上のような問題意識、現状認識を基に、本論文では、21世紀における日本外交のあるべき姿を模索する。まず、21世紀におけるブッシュ政権の外交・防衛政策を検証し、その日米関係への影響を分析する。次いで、小泉・安倍両政権の外交・防衛政策と日米関係を批判的に検証する。最後にアジアに軸を置き、国連を中心とした非武装中立の日本外交を提唱する。

## 21世紀のブッシュ政権の防衛・外交政策と日米関係

まず、アメリカの防衛政策を見てみる。2006年3月に公表された「国家安全保障戦略」によると、アメリカの安全はもはや二つの海洋によっては確保されず、圧力の終結と民主主義の推進を主導することによって確保できるとしている。また、2005年3月に発表された「国家防衛戦略」によると、現在の不確実な安全保障環境の下、アメリカが直面する課題を4つ挙げている。1)

伝統型課題（通常戦力による脅威）、2）非正規型課題（テロなどの非正規型手段による脅威）、3）壊滅型課題（大量破壊兵器等を用いたテロ、ならず者国家による脅威）、4）混乱型課題（アメリカの優位性を相殺する技術や手段を使った競争相手による脅威）である。これらの脅威に対し、アメリカは軍の変革（トランスフォーメーション）を継続し、その成果を活かしながら軍の態勢見直しを行っている。具体的には、特殊任務部隊の創設や機動展開能力に優れた、より小規模な部隊の整備を行っている。こうして、アメリカは、国土防衛の維持や同盟国とのパートナーシップの強化、地球規模での行動の自由の確保を目指している。<sup>2</sup>

以上のように、アメリカは冷戦後、軍の変革を進め、前方展開の兵力を減らし、敵の能力に対処した、小規模な機動性に優れた部隊を中心とした「能力ベース」の戦略を取っている。それは、ソ連が崩壊し、通常戦力による脅威が減少したからである。代わって、テロやならず者国家による脅威が大きな問題となっている。

しかし、アジア・太平洋地域においては、10万人態勢を維持し、日本との関係においては、沖縄からグアムへの海兵隊移転の計画があるものの、在日米軍は基本的には現状維持である。しかも、日米両国は、1997年には「日米防衛協力のための指針」（日米ガイドライン）を見直し、日本の周辺事態の有事の際には、日本列島全体が米軍の後方支援基地になるように改定された。これにより、日本の民間の港や空港は、有事の際には自衛隊の基地、施設と共に米軍の指揮下に入ることになる。また、民間企業や地方自治体も米軍の後方支援のために動員されることになる。換言すれば、1997年の「日米ガイドライン」により、日本がより一層、アメリカによる戦争に巻き込まれる可能性が高まったと言える。

外交政策においては、アメリカは、圧制の終結と民主主義の推進を主導することを目標とし、世界に民主主義を広めることが、アメリカ外交の目的であり、そのことが同時にアメリカの安全保障を高めることであるとの認識である。この目標を達成するためには、武力を行使することも辞さない考えであり、実際、過去に武力行使を多く行ってきた。

最近の例としては、イラクが挙げられる。もちろん、イラク戦争の理由は、石油の確保と利権、イスラエルの安全保障、サウジアラビアへの対処など、さまざまなことが考えられるが、公式の理由としてはサダム・フセインの圧制を終わらせ、イラクに民主主義をもたらすことであった。イラク攻撃において、アメリカは国連決議を待つことなく、「大量破壊兵器」所持と「国際テロ組織」との関係理由に開戦に踏み切った。フランス、ドイツを始め、多くの国が反対する中で単独行動であった。

アメリカはこのように自国の安全保障と国益のためには、国連や同盟国の意見に耳を傾けないのである。ブッシュ大統領が早々と戦闘終了宣言をしたにもかかわらず、米軍はその後のテロ攻撃で多くの死傷者を出している。最近の米軍の増派にもかかわらず、イラク国内における、テロ攻撃は減少していない。それどころか、イラク全土の治安は悪化の一途をたどっている。アフガニスタンにおける状況もタリバーンやアル・カーイダの制圧には至っておらず、依然として、治安状況は悪い。

このように、アメリカの力の外交政策は、イラクとアフガニスタンではあまり効果をあげていない。当初、国連を無視してイラク戦争を行ったアメリカであったが、復興支援では、国連を始めとした各国の協力が、必要であることは明白である。しかし、ブッシュ政権は京都議定書の批准、国際刑事裁判所の創設、対人地雷禁止条約などといった国際的な取り決めを背向け、単独行動主義を強めていった。その結果、国連や欧州の多くの国との関係を悪化させ、国際的にアメリカの孤立を深めたのである。その最たるものは、上で述べたイラク戦争である。

日米関係においては、「世界の中の日米同盟」という考え方の下、小泉政権が、歴代政権の中

でも際立った対米追従の政策を取ったため、安全保障の分野においては、緊密な関係が維持された。特に、イラク戦争においては、日本はいち早くアメリカ支持を表明し、イラクに陸上自衛隊を派兵した。テロ対策については、日本はテロ対策特別措置法に基づき、海上自衛隊をインド洋に派兵し、アメリカを中心とする各国の部隊に給油・給水活動を行っている。

このように、21世紀に入り、日米の防衛・外交における協力関係は強化されている。ソ連が崩壊し、日米安保の大きな存在意義がなくなったにもかかわらず、日米両国は安保条約に基づく日米同盟を強化し、アジア・太平洋地域から全世界をカバーするグローバルな存在へと日米安保の性質を変えたのである。このような状況の下、安倍政権にとっては、憲法9条は日米同盟の円滑な運用を妨げ、集団的自衛権の行使を阻止している「戦後レジーム」の象徴であり、改定が必要になってくるのである。

### 小泉・安倍両政権の防衛・外交政策と日米関係

上で述べた日米同盟のグローバル化に大きく貢献したのが、小泉純一郎首相であった。首相は、ブッシュ大統領との個人的関係を深め、9・11同時多発テロとイラク戦争の際には対米支持を鮮明にし、アメリカ自身がイラク戦争の誤りを認めたにもかかわらず、依然として戦争の正当性を主張したのであった。

ここで問題になるのが、小泉政権が、まだテロ活動が続いているイラクに陸上自衛隊を派兵したことである。これは、歴代自民党保守本流からみても日本外交の大きな転換であった。幸い、自衛隊に一人の死傷者も出なかったが、万が一、自衛隊が攻撃された場合には、反撃せざるを得ず、死傷者が出た場合は、小泉政権の崩壊という事態も考えられたケースである。自衛隊のイラク派兵は、同じ自民党でも小泉首相以外の、例えば、加藤紘一が首相であれば、もう少し慎重に事態を考察し、違った政策を取ったであろう。いずれにしても、イラク派兵は小泉政権の対米追従を象徴する出来事であった。

小泉首相は、イラク攻撃におけるアメリカを支持することは日本の国益にかなうと述べた。日本は安保条約によってアメリカに守ってもらっているので、アメリカの戦争に協力しておくことが、国益にかなうというのである。前田哲男によれば、日米関係がこのような露骨な利害関係の言葉で語られたことはなかったという。<sup>3</sup>この論理で行くと、自衛隊はアメリカが望めば世界のどこにでも派兵されるということになり、本土防衛という自衛隊の主任務から大きく一歩踏み出すことになる。

このように、小泉首相は歴代自民党政権の防衛政策を大きく逸脱し、自衛隊の海外派兵を主任務とする道筋を立てたのである。ここには、宮沢喜一を最後とした自民党保守本流の慎重な外交・防衛政策の面影はない。歴代政権は、それまで、まがりなりにも憲法9条と国民世論に配慮し、対米関係において一定の距離を保ってきた。しかし、小泉政権はその一線を越えて、あまりにもアメリカ一辺倒の対米追従の政策を取ったのである。

小泉首相は、自衛隊を国軍として認知し、憲法9条を改正し、集団的自衛権を行使できるようにすることを望んだ。集団的自衛権の行使によって、アメリカを支援することが小泉首相のねらいであり、それが日本の国益であるとの考え方である。しかし、これはあまりにも無責任な外交政策である。アメリカとの関係が良ければ全て好とする考えは、中国との関係や中東アラブ諸国との関係を悪化させ、日本の国益をそこなってしまうのである。

小泉政権を継承した安倍晋三首相は、防衛・安全保障問題においてはタカ派であり、憲法9条の改正を目指している。当然、集団的自衛権の行使を容認する立場であり、アメリカとの同盟関

係を強化する政策は小泉政権と同じである。従って、テロ対策特別措置法の延長を行い、インド洋において、引き続きアメリカを支援する立場である。こうした小泉・安倍両政権の対米協力は日本の国益を考慮して行われているというよりも、対米関係を良好に保つことが日本の国益になるという考え方の下に、行われているのである。その最たるものが、アメリカからの要請に応じて、日本が行おうとしている集団的自衛権の行使である。安倍政権は行使を認める方向で進んでいる。これはアメリカへの従属という小泉政権からの継承であり、自衛隊は益々、米軍の補完的役割を担う部隊となっていくであろう。伝統的に対米協調路線を取る外務省を中心に、小泉・安倍両政権下の首相官邸も加わり、益々、日本は日米同盟の一体化を進めている。<sup>4</sup>

しかし、アメリカは、当然ながら、自国の国益を基に外交政策を立てており、日本の国益を考慮して外交政策を行ってはいないのである。冷戦中は、対米外交追従イコール日本の国益という簡単な図式が描かれたが、冷戦後は、日本は日米安保という限られた選択肢の中で、日米の国益が違うことを考え、独自の国益を考えて対米外交に取り組むべきである。

北朝鮮との関係を例にとると、アメリカの国益は北朝鮮の核開発を阻止し、核の拡散を防ぐことである。日本の国益は、核やミサイルの問題もあるが、何よりも拉致問題の解決である。このように、日米両国は対北朝鮮政策でも違った国益を追求しているのである。しかし、日本は6者協議でも存在感を発揮できず、拉致問題の解決を図ることができないでいる。<sup>5</sup>

日本は安保条約があるため、アメリカに先駆けて北朝鮮と国交の正常化をすることができない。これは、日中関係と同じである。1970年代初頭のニクソン・キッシンジャー外交が中国との関係を変えるまで、日本は中国と国交を回復することはできなかった。安保条約がある限り、日本がアメリカより先に北朝鮮と国交を結ぶことは、ほとんどありえない。

日本にとっては、まず、北朝鮮との国交を正常化することが先決であり、その後には拉致問題を解決すべきである。敵対関係にある状態では、拉致問題の進展はほとんど望めない。アメリカが1972年に沖縄を返還してくれたのも、米軍基地を引き続いて使用できることを保障したからであるが、まず、何よりも国交があったからである。北朝鮮と国交を正常化し、経済援助をして友好関係を深めることにより、拉致問題での協力を期待することができる。

この点で、安倍政権は北朝鮮に対して強硬政策を取り、拉致問題の解決なくして、国交正常化はあり得ないとの立場を取っている。これでは、北朝鮮内の強硬派を勢いづかせるだけで、問題の解決には結びつかない。1997年のガイドラインの下、日米防衛協力を強化し、北朝鮮を敵視する政策では、拉致問題の解決はほど遠い。

このように、21世紀という新しい時代になっても、小泉・安倍両政権の下、日本の指導者は安保神話の呪縛から解放されてはいないと言える。

## 21世紀の日本外交

21世紀の現在、日本を取り巻く安全保障環境は冷戦時と比較して格段に良くなっている。仮想敵国のソ連は崩壊し、ロシアは民主主義国となった。それにもかかわらず、日本政府は朝鮮民主主義人民共和国（北朝鮮）のミサイル開発と核開発を日本にとっての脅威であると認識し、拉致問題とあわせて国民に北朝鮮の脅威を訴えている。<sup>6</sup>北朝鮮の核問題は基本的にはアメリカと北朝鮮との問題であり、アメリカが北朝鮮を侵略しないと約束し、国交を結べば解決する問題である。日本も経済援助と引き換えに、北朝鮮との国交樹立を行えば核の問題もおのずと解消するのである。

また、ロシアとの関係は、領土問題を棚上げしても平和友好条約の締結を急ぐべきである。日

本と中国が1972年に領土問題を含めた諸問題を棚上げし、国交を回復した方式にならば、領土問題は平和条約締結後の問題として扱うべきである。場合によっては、日本は北方領土を放棄してもロシアと平和友好条約を結ぶべきである。日本が戦後、北方領土なくして経済発展をしたことを考えると、安全保障環境の改善という観点から大局的に判断すべきである。20世紀的国家観を引きずってはいない、この問題は解決しない。北方領土近海の魚を含めた資源については、条約締結後、日露で話し合うべき問題である。

以上、北朝鮮との国交正常化、ロシアとの平和友好条約の締結、この二つの外交成果によって、日本は自国の安全保障環境を良くすることができる。これによって在日米軍を中心としたアメリカ軍に日本の安全を守ってもらうという考えを捨てることができる。それが日米安保解消につながるのである。

21世紀は、中国が経済、軍事共に大国になると見られており、日本でも中国脅威論を唱える人々がいる。しかし、現在と将来にわたって、中国がもっとも必要としているのは、平和で安定した東アジアである。戦争は中国が最も嫌っていることである。台湾の独立問題が顕在化しなければ、中国が武力行使に出ることは考えられない。よって、日本は中国との関係を強化すべきである。これにより、対米関係においてもきちっとした発言ができるようになる。中国との関係が親密化し、友好関係が深まれば、日本の安全保障にも貢献し、ここでも安保解消につながる道が開かれるのである。

## まとめ

日本の防衛・外交政策は、依然としてハードパワーによる考え方に基づいており、これは20世紀の考え方である。21世紀にはソフトパワーを中心とした防衛・外交政策に転換しなければならない。本論で述べたように、安全保障の環境を改善することが、日本の防衛・外交政策の柱でなければならない。しかし、日本の指導者は安保条約がなくなれば、アジア・太平洋地域に「力の空間」状態が生まれるという現実主義者の思考に囚われている。また、アメリカやアジア各国も日本が安保条約から離れれば、再び、軍事大国としての道を歩むと考えている。しかし、現実にソ連がなくなり、冷戦が終焉した21世紀において日本は直接、脅威に直面してはいないのである。冷戦時代においても、ソ連が潜在的脅威として見なされていたが、ソ連の防衛・外交の関心はヨーロッパにあり、ソ連から見ればアジアは防衛的な性格しかもっていなかった。換言すれば、冷戦中もソ連の脅威は現実的ではなかったのである。

冷戦後、日本は安保条約と自衛隊の存在理由を模索し、その結果、北朝鮮と中国の脅威を誇張し、新たな敵を作り出している。そして、日米防衛協力を強化し、自衛隊の海外派兵を推進してきた。国内では、憲法9条改正を目指し、改憲論議を活発化させている。

今、日本は重大な岐路に直面している。憲法9条を守り、軍事力を外交政策の手段としない道を守るのか、安保条約を強化し、アメリカの従属国として、その世界戦略のために自衛隊を海外に派兵するのか。21世紀においては、アジアに軸を置いた、国連中心の非武装中立の日本外交を目指すべきである。日本では非武装中立は非現実的であると考えられているが、グローバル化の進化によって、アジア域内の貿易は活発になり、この地域での国家間の戦争は非現実的である。領土問題や歴史認識などの問題を武力によって解決することは、20世紀的思考であり、これによって利益を得る国はない。

21世紀の今日、日本は外交によって安全保障・防衛の問題を解決すべきである。そのためには、安保条約と決別しなければならない。なぜならば、アメリカは依然として、軍事力に依拠した力

の外交を展開しており、安保条約がある限り、日本はジュニアパートナーとしてアメリカに付き従う以外に選択の余地がないからである。このことは、過去50年間の自民党政治が証明しており、小泉政権下において見られた対米追随外交にもはっきりと現れている。自衛隊のイラク派兵はその象徴である。

自民党政権が続く限り、現在の状態は変わらず、未来永劫に在日米軍基地は存続するであろう。そして、安倍政権は憲法9条の下、専守防衛に徹してきた自衛隊を戦える軍隊に変えようとしている。このままでは、日本が、自衛隊の海外派兵を日常化する「普通の国」になる日もそう遠くないのである。

#### 注

- 1 ドル暴落と日本経済への影響については、吉川元忠、関岡英之『国富消尽』PHP 研究所，2006年を参照。
- 2 防衛庁編『平成18年版日本の防衛』ぎょうせい，2006年，20 - 23ページ。
- 3 前田哲男『自衛隊，変容のゆくえ』岩波書店，2007年，98 - 99ページ。
- 4 日米両軍の一体化の進展については、前掲書と春原剛『同盟変貌』日本経済新聞出版社，2007年を参照。
- 5 6者協議を含めた外交問題において、日本が孤立している点については、船橋洋一『日本孤立』岩波書店，2007年を参照。
- 6 北朝鮮と中国の脅威については、田岡俊次『北朝鮮・中国はどれだけ恐いか』朝日新聞社，2007年を参照。