

# 外交・安全保障政策

—東アジア国際秩序の構造変動の中で考える—

遠藤 誠治

成蹊大学法学部教授

## はじめに

安倍政権には外交政策があるのだろうか。より正確に言えば、安倍政権には、民主主義と人権を基本的価値とする現代世界において、外交政策を展開する際に不可欠な政治感覚を備えているのだろうか。また、そうした感覚を備えた上で、自国の安全を確保し、東アジア地域の安定に貢献し、グローバルな諸問題に対処する責任を果たすことを一貫した形で展開する構想を持つとしているのだろうか。

日本がおかれた国際環境は、極めて大きな不安定性を内包している。短期的に突出した不安定要因としては、中国との間にある尖閣諸島の領有権をめぐる問題や北朝鮮の核兵器（核弾頭と運搬手段であるミサイル）の開発など、日本の安全に直結する問題がある。他方で、より深刻な問題としては、日本の人口が減少

し経済力の急速な拡大が望めないどころか縮小の可能性すらある中で、中国の国力が伸張し、米国の国力が相対的に後退するという勢力バランスの変動がある。オバマ政権第2期の米国はアジア太平洋地域重視の姿勢を打ち出しているが、財政上の制約が非常に深刻であり、長期的には米国の圧倒的優位が確保されているわけではない。そして、台頭中の中国はといえば、国際的にも国内的にも数多くの不確定要因を抱え込んでいる。そして、より深刻に受け止めるべきなのは長期的構造的な要因と短期的に突出している要因が密接に関連している点である。言い換えると、短期的な要因への対応が長期的な要因の変動を方向づける可能性が高いということである。

安倍政権がこの点を十分に理解した政策を展開しているとは思われない。むしろ、こうした連動性に極めて無頓着であり、目の前の具体的で実際的な問題への取り組みよりも、内向きでイデオロギー的な問題を重視する姿勢をとっているように思われる。特に憂慮されるのは、歴史の解釈と評価をめぐる現政権の反動性が、現政権のみならず、日本の国際的な立場をより不安定にする可能性である。また、本稿では主たる検討の対象にはしないが、国内経済政策に関わる持続可能性にも大きな懸念がある。さらには、政権内外の政治家による歴史感覚や人権感覚を問われる発言が世界的に注目を集めてしまっている。適切な対処がなされない場合、こうした点が相まって、日本自身が東アジアにおけるリスク要因と扱われる危

### えんどう せいじ

東京大学大学院法学政治学研究科修士課程修了。法学修士。専門分野は国際政治学。

東京大学法学部助手、成蹊大学法学部専任講師、成蹊大学法学部助教授を経て2001年より現職。

著書に『普天間基地問題から何が見えてきたか』（岩波書店、2010年、共編）『グローバル対話社会—力の秩序を超えて』（明石書店、2007年、共編）、『グローバル・ポリティクス—世界の再構造化と新しい政治学』（有信堂、2000年、共編）など。

険性すらある。

本稿ではこうした問題意識から、成立後約半年の安倍政権の対外行動の検討を試みる。まずは、短期的に突出した要因への対応を検討し、その延長上に、歴史問題が日本の外交的ポジションに与える影響を検討する。最後に、日本自身が、不安定要素を抱える東アジアの安定化に貢献する方途について検討する。

## 実務的政策への無策と国内右派アジェンダ

東アジアに重要な利害をもつ諸国は、2012年、政治体制の違いがあるものの大統領選挙や総選挙を経験し、秋以後は、中国・日本・韓国で政権担当者の変化があった。日本にとっては、中国との間でも韓国との間でも領土問題が突出した問題となっていた。とりわけ日中間の尖閣諸島領有権問題は極めて深刻な状況となり、建設的な外交関係を形成することがほぼ不可能な状況となっていた。このタイミングにおける各国の政権交代は、いわば互いに一息ついて、先行する政権の対外行動を再検討し、対外政策の刷新を図るチャンスでもあった。

民主党の拙劣な政権運営や外交政策運営を承けて成立した安倍政権に対する日本国内からの期待は、いわば「常態（ノーマルシー）への回帰」であったといつてよいであろう。この場合「常態」とは、まずは何よりも安定した日米関係を意味していたし、安定した東アジアの国際関係を意味していたであろう。しかし、とりわけ尖閣諸島をめぐる日中間の緊張の激化のために、そうした安定の構造自体が根本的に損なわれていたのであり、安倍政権は、日本の外交的なポジションの根本的再建から取り組む必要があった。

民主党政権との荒れた日中関係を経験した中国からは、同じく荒れた小泉政権期の日中関係を立て直した第1次安倍政権の経験を背景に、日中関係の改善が期待されていたし、韓国の朴政権からは、日本が積極的なイニシアティブを発揮することで建設的な関係を構築することが期待されていた。つまり、政権

が成立したタイミングでは、国内からも、周辺諸国からも、安倍政権に対するそれなりの期待感があつたといえるだろう。

こうした状況で、安倍政権は、基本的には旧来の自民党の手法による「常態への回帰」を図ろうとした。まずは、第1次政権の経験をもとに、首相本人が重要課題としている靖国神社参拝・憲法改正などのイデオロギー的なアジェンダは、国内的にも国際的にも論争喚起的であるとして棚上げにし、経済重視・景気重視の実務型対応を優先して支持率を確保する選択をした。その上で、対外関係においては、日本側から見ると尖閣問題に関して現状変更的な行動をとる中国との緊張した関係を背景として、米ロ両国と首脳会談を通じた関係強化を指向した。安倍首相としては、対米関係においては、農業を守るために製造業を犠牲にする形でTPP交渉への参加を確保することも含めて、民主党政権期の不安定性が払拭されたこと、対ロ関係においては、領土問題を含めた日ロ平和条約交渉を加速化させるという点で一致を見たことを大きな成果として強調したいところであろう。さらに、米ロ両国からシェールガスや天然ガスの供給を受ける問題にも前進があった。エネルギー価格の高騰や貿易収支赤字の問題を抱える日本としては、これらは実務的な対応として評価されて良いかもしれない。しかし、TPP交渉参加のメリットは分からなくなった。

他方、尖閣諸島問題に関していえば、米国は、日中関係が極度に緊張し、両国が実務的に解決に向かえない状況に憂慮を深めつつある。日本から見れば、現状において、尖閣諸島を日米安保の対象とするという米国のコミットメントを引き出していることが安全の保障として何よりも重要ということだが、米国は日中間の争いに巻き込まれることに警戒感をもっており、尖閣諸島の領有権については、二国間で解決すべき問題との立場を崩してはいない。そして、安倍首相がかねてから希望していた日本が集団的自衛権の行使を容認するという政策転換についても、米国はこのタイミングの政策変更は、中国に余計な警戒感を抱か

せるとして慎重な姿勢をとった。

実は、尖閣問題については、「米国の理解」をめぐる日中間で激しい綱引きが行われている。中国は米国に対して、現状を変更しようとしたのが中国ではなく日本であるとともに、米国が日中二国間関係に介入しないよう説得を試みてきた。つまり、中国側は現状維持を目指しているにもかかわらず、日本が紛争のきっかけを作っているのだから、米国は紛争を誘発している側に立つべきではないという論理である。この点は後に述べる歴史認識問題とも連動していることには注意を要する。

日中間では、経済実務面な面での接触は徐々に再開されつつあるが、政治面での積極的な関係改善のイニシアティブをとることには両国とも慎重であり、日韓関係においても、日本から積極的なイニシアティブがないままであった。この状況で、急速に大きな問題となったのが、北朝鮮の核実験とミサイル実験やさらなる核実験の可能性をともなう数々の攻撃的なメッセージであった。朝鮮半島情勢は一気に緊張感を増したが、中国は北朝鮮に対してこれまでよりも厳しい態度へと転換する姿勢を示すようになり、米中韓の間に緊密な連携が生まれつつある。他方で、日本はというと、中国とも韓国とも連携が取れない状況が続いており、安全保障上も極めて重要なこの問題に関して、日本を外した形で議論や交渉が行われる可能性もなくはない状況となった。

こうした文脈で行われたのが、安倍内閣閣僚による靖国神社参拝であり、首相自身による真榊の奉納であった。安倍政権としては、首相自身が参拝を希望しているにもかかわらず自らは靖国神社に行かなかったことをして、周辺諸国に対する配慮を示したという趣旨だったようだが、周辺諸国の反発は強かった。とりわけ韓国は安倍政権の歴史修正主義に対する強い警戒感を示すとともに日本の姿勢の転換を強く求めた。それをうけた首相の歴史認識に関する発言がいわば、安倍政権の地金が見えるようなものとなり、当初のイデオロギー的で国内外から反発を招く政策争点は回避するという方針は破綻してしまった。

そして、橋下日本維新の会共同代表の「従軍慰安婦」に関連する発言や石原共同代表の日本の戦争は侵略ではないという発言、米韓との事前調整なく官邸主導で行われた飯島勲内閣官房参与の北朝鮮訪問などは、深刻な状況にある東アジアの国際関係において、日本が十分に頼りになる国なのかという疑問を与えるものとなってしまった。

## 歴史問題の落とし穴

恐らく安倍政権は、自民政権期の蓄積を背景として、民主党政権期の不安定を克服して米国との関係改善が果たされたと判断しているのであろう。しかし、歴史認識問題には、対米関係も含めて日本の外交的ポジションを損なう落とし穴がある。

第1に、もともと、安倍首相や右傾化した自民党のイデオロギー的傾向には、米国の戦後秩序観と根本的に対立する論理がある。すなわち、靖国神社への参拝や憲法改正へのこだわりは、右派政治家の戦後民主主義体制そのものへの疑義を表現しているが、米国にとってアジア太平洋戦争は正義の戦いであり、米国の庇護の下で日本が民主化と経済的繁栄を生み出したことは米国外交の成果である。米国は安全保障面で日本がこれまでより積極的な役割を果たすことを期待はしているも、東京裁判を単なる勝者の裁きとして退けたり、日本の戦争に正当な理由があったとする主張を受け入れるわけにはいかない。この点は既に第1期安倍政権において明らかになっていたが、その際は首相の早期退陣によって先鋭化しなかった。今後、歴史認識問題で、現在の自民党政治家が本音を出せば出すほど、米国は警戒感を抱かざるをえない。

第2に、日本では、領土問題と歴史問題は別問題との認識が強いが、韓国や中国では、戦前・戦中の行いを反省していない日本が拡張主義をとる危険性の一つとして領土問題が位置づけられており、領土問題と歴史問題を連携させるのが基本姿勢である。こうした文脈で行われる右派政治家のナイーブな発言

は、中国や韓国の日本理解が正しいことを証明するものと受け止められるであろう。日本の多くの人々から見ても許容しがたい歴史感覚や人権感覚に発する発言は、中国や韓国においてのみならず、米国をはじめとする他の先進国においても日本のイメージを深く傷つけた。こうした政治家が人気を誇っているのだから、日本が人権と民主主義を基礎価値として成り立つ社会であるのかどうか問われることになってしまったといえるだろう。

このような文脈で、今後日本国内で憲法改正の論議が高まることは、ますます、日本が歴史的に蓄積してきた安定した民主主義国としての評価を損なう可能性が高い。当初は憲法改正の手続きのみの改正を行うとの主張が強いが、改正論者の本音が、憲法9条の改正にあることは明らかである。これは日本国内における意図や能力の問題は別にして、日本が再び他国への攻撃能力を持つとする動きだと理解されるだろう。また、人権に対する制約の強化など立憲主義の原則に全く無理解な改正論が堂々と語られていくと、日本が民主主義国であることへの疑問はさらに深まることになる。

こうした右に傾いていく動きは、結局のところ、自民党が頼りの綱としている日米関係にさまざまな波紋を呼んでいくことになる。とりわけ中国は、これからも尖閣諸島問題を歴史問題と連携させようとするであろう。大国として無視できなくなった中国との間に深い経済的相互依存関係にあり、基本的には安定した関係を望む米国からみれば、日本の右旋回と同調するわけにはいかないことになる。自らの言動が、米国を日本から遠ざけるという可能性への想像力が、日本の右派政治家にはあるだろうか。

## 日本のポジションの再定立のために

日米関係さえ安定していれば大丈夫というのが、小泉政権以後の自民党の外交姿勢である。かつての自民党政治家はより幅広い外交観を備えていたが、2000年代以後は東南アジアに関してすら十分

な外交的配慮がなされず、向米一辺倒の傾向を深化させてきた（安倍政権は、東南アジア諸国との関係を重視する姿勢を示している点では、改善が見られるとはいえるだろう。）

日本社会全体も、経済の長期停滞とそれに由来する自信喪失を背景として、対外関係への関心はますます狭隘になっている。さらには、社会的格差の拡大や企業の海外進出にともなう雇用不安に由来する不満が蓄積し、一部の人々からはそれが排外主義的主張となって表出している。そうした変化が政治家たちの姿勢とも相互作用を起していると考えべきだろう。

しかし、もともと、台頭する中国と相対的に衰退する米国を基本傾向とする東アジアにおいては、米国にだけ頼って中国を牽制し続けるという方法論は長期的に見て持続可能ではない。そして、米国にしても、日本が対立する日中の二者択一を迫るという状況を作ることは許容できない。さらにあまりにも当然ながら、日本と中国は経済的に極めて緊密に結びついており、その関係を断ち切ることの不利益は相互にとって計り知れない。

そのような状況の中で、憲法を改正すれば自信が回復され、自信が回復されればさまざまな問題も解決すると想像すること自体が錯誤である。目の前にある具体的な問題と対応方法の間にほとんど連関がないからである。自衛隊を国防軍と位置づけ直しても、限られた予算の中で急速な装備の充実は望めないし、それを図れば東アジアにおける軍拡スパイラルを誘発する。総じてそれは日本に不利な形の勢力配置をもたらすであろう。他方、軍拡なしに看板を掛け替えるだけならば日本の攻撃性のイメージが振りまかれるだけである。

現在の文脈で、まず日本が社会としてなすべきことは、東アジアにある不安定性を自らが増幅しないことである。戦後の日本には、他国に軍事的脅威を与えず、自らの経済的繁栄と東アジアの地域的経済成長を関連させて実現してきた実績がある。さらには人間の安全保障をはじめとするグローバルな課題への

取り組みにも貢献してきた。そうした実績に由来する安定した地域経済大国としての信頼を損ねるような言動は慎む必要がある。

さらについてながら、アベノミクスが途中で腰折れになった場合に起こる世界経済の不安定化の危険についても十分な配慮が必要だと思われる。巨大な財政赤字を抱える日本が、相当な無理をして展開するバブル創出政策が失敗した場合には、日本発の金融リスクがグローバル経済を危機に直面させるかもしれない。あるいは、グローバルな危機が起こらない場合においても、所得格差の是正につながるような実体経済の回復がないままインフレのみが昂進すれば、既に十分薄くなっている日本の中間層が大きなダメージを受けることになるだろう。それは日本の民主主義をさらに不安定化させる危険性が十分にある。その不安定化の中には、既に触れた排外主義的傾向の激化が含まれることはいうまでもない。いずれにしても、日本から不安定化のリスクが出てくる事態を避ける努力を真摯に展開しておく必要がある。

そして、より積極的な側面に関していえば、東アジアにある相互不信を軽減する地道な努力を展開し、それを長期的には東アジアの多国間信頼醸成メカニズムに結びつけていくべきである。北朝鮮の核開発は、日本の安全にとっても大問題であるが、その問題の解決が進まない理由は、東アジア諸国間にある相互不信にある。そして台頭する中国には多くの国々が懸念をもっている。実際、今後の中国との関係はさま

ざまな困難が予想される。米国も一方においては中国との連携を必要としつつも、他方においては中国の力の拡大を座視するわけにはいかないという環境におかれている。

そうであるからこそ、米国をも巻き込む形で、東アジアの諸国が相互に信頼できる行動をとるように枠づけていく制度が必要になるだろう。そうした制度作りの努力は、従来の日本の他国に軍事的脅威を与えず、相互利益をもたらす形で地域の安定に貢献するというスタイルに添ったものである。戦後日本の外交は、現在の保守政治家からはプラスの評価を得ていないようだが、むしろ、憲法9条の下で他国に脅威を与えなかったことが地域の安定に大きく貢献してきたという積極的な側面にもっと目を向ける必要がある。過去の歴史を振り返るならば、確かに新たな制度を形成していく外交は日本の得意とするところではないし、実現も容易ではない。しかし、東アジア諸国相互間にある相互利益を再確認しつつ相互不信を軽減し、地域の国際関係が大きく崩れないような枠組みを作っていくことは、日本にとっても、そして米国にとっても大きなプラスとなるはずである。そのような安定性を日米安全保障条約だけでは保障することは困難になりつつある。東アジア地域における信頼醸成のための多国間の枠組の形成は、日本の利益のためにも、地域の安定のためにも、知恵とエネルギーを傾注すべき課題ではないだろうか。■