

日米関係の今後の展開と日本の外交

平成23年3月

は し が き

本報告書は当研究所が平成 22 年度の研究プロジェクトの一つとして実施した「日米関係の今後の展開と日本の外交」についての二つの研究グループによる研究成果をまとめたものです。

本プロジェクトにおいては、特に日米関係・日本外交の現状と今後の展望に焦点をあて、当該分野に詳しい専門家を結集して日米関係の今後の展開と日本の外交につき多角的に分析・検討する研究会を設置し研究を行ってまいりました。本報告書はその成果として、研究会合での報告・討議、海外調査出張、シンポジウムでの意見交換などで得られた知見をもとに、わが国の対米政策をより有効なものとするための政策提言の一助とすべく「調査報告書」としてまとめたものです。

本研究プロジェクトは現実の政策立案への貢献を目指すものであると同時に、本研究プロジェクトの実施を通じて日本にある外交政策シンクタンクの役割と機能を一層強化することを目指すものでもあります。この目標のもとに 2010 年度においては研究会合での報告・討議、海外調査出張、シンポジウムでの意見交換などを鋭意実施し、そこでの知見をもとに同盟に関する新たな視点を数多く盛り込んだ「調査報告書」として、本報告書をまとめることができました。

ここに表明されている見解はすべて個人のものであり当研究所の意見を代表するものではありません。しかし、このような成果が日本の外交政策の未来を考える上での意義ある一助となることを心から期待するものであります。

最後に、本研究に積極的に取り組まれ、報告書の作成に尽力いただいた執筆者各位、ならびにその過程でご協力いただいた関係各位に対し改めて深甚なる謝意を表します。

平成 23 年 3 月

財団法人日本国際問題研究所
理事長 野上 義二

研究体制

委員兼幹事：	齋木 尚子	日本国際問題研究所副所長兼主任研究員
	西川 賢	日本国際問題研究所研究員
	福田 保	日本国際問題研究所研究員
担当助手：	高澤 洋志	日本国際問題研究所研究助手

【ワーキング・グループ1】

主 査：	久保 文明	東京大学大学院法学政治学研究科教授 日本国際問題研究所客員研究員
委 員：	阿部 純一	霞山会主席研究員
	池内 恵	東京大学先端科学技術研究センター准教授
	石川 卓	防衛大学校国際関係学科准教授
	岩間 陽子	政策研究大学院大学教授
	神谷 万丈	防衛大学校国際関係学科教授
	倉田 秀也	防衛大学校国際関係学科教授 日本国際問題研究所客員研究員
	佐々木 卓也	立教大学法学部教授
	中山 俊宏	青山学院大学国際政治経済学部教授 日本国際問題研究所客員研究員
	細谷 雄一	慶應義塾大学法学部准教授

【ワーキング・グループ2】

主 査：	添谷 芳秀	慶應義塾大学法学部教授
委 員：	秋山 信将	一橋大学大学院法学研究科准教授 日本国際問題研究所客員研究員
	信田 智人	国際大学研究所教授
	神保 謙	慶應義塾大学総合政策学部准教授
	平岩 俊司	関西学院大学国際学部教授
	星野 俊也	大阪大学大学院国際公共政策研究科教授

目 次

序 文	野上義二……………1
第一部 アメリカ外交にとっての同盟	
第一章 アメリカ外交にとっての同盟と日米同盟	
—一つの見取り図	久保文明……………7
第二章 アメリカ外交の伝統・理念と日米同盟の形成	佐々木卓也……………17
第三章 「アメリカ外交にとっての同盟」と同盟理論	石川卓……………29
第四章 価値と同盟—アメリカ外交にとっての価値	中山俊宏……………43
第五章 米国多国間同盟と抑止戦略	岩間陽子……………53
第六章 米英関係とアメリカ外交	
—「特別な関係」の歴史と実際	細谷雄一……………63
第七章 米韓同盟と「戦時」作戦統制権返還問題	
—冷戦終結後の原型と変則的展開	倉田秀也……………75
第八章 米台「非公式」同盟—崩れつつある前提と台湾の行方	阿部純一……………93
第九章 アラブ民主化による米国の対中東同盟政策の再定義	池内恵……………105
第十章 東南アジアにおける米国同盟—米比同盟を中心に	福田保……………113
第十一章 日本の安全保障政策と日米同盟	
—冷戦後の展開と今後の課題	神谷万丈……………123
第二部 公共財としての日米同盟と日本の役割	
第一章 公共財としての日米同盟—総論	添谷芳秀……………141
第二章 「グローバルな公共領域」における日米同盟協力	星野俊也……………153
第三章 核不拡散・核セキュリティにおける「同盟」の意義	秋山信将……………163
第四章 アジア太平洋の地域安全保障アーキテクチャと日米同盟	神保謙……………177
第五章 公共財としての日米同盟と日本の役割—朝鮮半島関係	平岩俊司……………189
第六章 公共財としての日米同盟と日本の役割—中国関係	信田智人……………199
総 括	野上義二……………215
付 録	
補遺一 シンポジウム議事録	……………219
『同盟を考える—平成22年度 日本国際問題研究所 研究プロジェクト中間成果公表会』	
補遺二 参考文献解題	西川賢……………285

序 文

野上義二

1. 本報告書の目的と背景

日本国際問題研究所においては、2010年度の研究プロジェクトの一つとして、「日米関係の今後の展開と日本の外交」に関して特に日米関係・日本外交の現状と今後の展望に焦点をあて、当該分野に詳しい専門家を結集して日米関係の今後の展開と日本の外交につき多角的に分析・検討する研究会を設置し研究を行った。本報告書はその成果であり、研究会合での報告・討議、海外調査出張、シンポジウムでの意見交換などで得られた知見をもとに、わが国の対米政策をより有効なものとするための政策提言の一助となるべく、「調査報告書」としてまとめたものである。

激動する国際社会の中にあつて、わが国は戦後半世紀以上にわたり平和と繁栄を享受してきた。この要因としては、いうまでもなく国民の努力があげられる。加えて、わが国が自由主義国の一員として関係諸国との友好と協調を図ってきたこともわが国に繁栄をもたらした一大要因とあってよい。なかでも、「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約」、いわゆる日米安保条約と安保体制は自由と民主主義という基本的な価値、理念を共有し、強大な軍事力を有する米国との同盟関係を継続し、その抑止力をわが国の安全保障のために一貫して有効に機能させることで、わが国自らの適切な防衛力の保持と合わせ、わが国の安全と繁栄を確保してきた。金融危機やテロ、疫病の拡大や大規模自然災害、気候変動など、少なからぬグローバルな課題を抱える現在の国際社会を見ても、日米両国の共通の価値観や利益に基づく日米同盟が重要であり続けることはいうまでもない。特に2010年は日米安保条約の調印から50周年を迎え、節目ともいうべき重要な年である。

以上のような問題意識を踏まえ、当研究所は外務省からの公告に応募の上、「日米関係の今後の展望と日本の外交」を以下に示す二つのサブテーマに分けて企画立案し、実施してきた。サブテーマ1及びサブテーマ2の両面から米国の同盟関係・日米同盟を総合的に研究し、互いの研究成果を有機的に連関させることにより、(1)米国の同盟政策の全体像、(2)そこにおける日米同盟の相対的位置づけ、(3)日米関係の現状とその長期的展望が総体的に明らかにされよう。

サブテーマ1：『アメリカ外交にとっての同盟の研究』

サブテーマ2：『公共財としての日米同盟と日本の役割』

2010年度においては、それぞれのサブテーマごとに最適と思われる研究者を選定し、サブテーマ1、サブテーマ2についてそれぞれ10名前後の研究者により構成される「ワーキング・グループ」（以下WG1、WG2と呼ぶ）を設置し、研究報告会を定期的に実施してきた。研究報告会には、各WGのメンバーの他、外務省の担当官等にも広くオブザーバーとして参加を呼びかけ、政策提言の参考とする機会を与えてきた。

それ以外にも2011年2月にはWG1、WG2のメンバーによるシンポジウム「同盟を考える」を実施し、本研究プロジェクトの成果を広く発信する機会を設けた。そこで得られたフィードバックをもとに、それらの意見を今後の研究に一層反映させた。各サブテーマの内容は以下のとおりである。

2. 本研究プロジェクトの説明

(1) サブテーマ1の概要と説明

サブテーマ1は主に米国を主軸として、日米同盟を中心に米国の同盟関係（英国、イスラエル、NATO、韓国、フィリピンなど）の歴史と現状につき、網羅的に比較研究するものである。この作業を通じて、日米同盟の相対的役割や意義、重要性がよりいっそう明らかなものとなるであろう。

サブテーマ1においてはアメリカがもつ多数の同盟関係におけるアメリカの国益と動機、同盟関係が抱える困難、アメリカの同盟国との妥協の様相などを明らかにしてきた。ここでは日米同盟を中心的な問題関心とするが、それをより広く、米国の他の同盟関係との比較的な観点から理解しようと試みる。当然ながら、同盟成立時の利害調整やそれに由来する歴史的環境も研究対象の重要な一部であるが、同一の同盟においても、世界情勢や国内政治状況に鑑みて同盟の内容は常に変化している。このような変化の部分も十分に念頭に置いて、現在アメリカが結んでいる同盟とそれを支える政治的構造を解明し、それによって日米同盟の特徴をより鮮明にものにしようというのがここでの問題意識に他ならない。

とりわけ、日米同盟においてアメリカの国益はどこにあるのか。また、アメリカは自らの国益と引き換えに日本とどのような妥協をしているのか。それは米国の他国との同盟関係と比較してどの部分において同様で、どの部分が異なっているのか。それぞれの同盟において所謂「同盟の非対称性」はどのような形で存在しているのか。以上の作業を通じて日米同盟を米国の多層的同盟のどこにどのように位置づけることが

可能であろうか。これらが本サブテーマにおける中核的な問いである。

わが国における類似の研究としては船橋洋一編著『同盟の比較研究—冷戦後秩序を求めて』（日本評論社、2001年）や桜田大造・伊藤剛編『比較外交政策』（明石書店、2004年）などがあるが、いずれも「同盟」の一般的研究といえよう。本プロジェクトは、「アメリカにとっての同盟」という視点を明確に打ち出した研究であり、特に日米同盟への政策的インプリケーションを強く念頭においている点で類のない研究であるといえる。プロジェクト参加者の能力やキャリアを見てもわかるように、この研究は学術的に非常に高いレベルにあることはいうまでもなく、それと同時に日米関係の現場にいる実務家にとっても大いに指針を与えるものとなるだろう。

研究期間は、1年単位であるが可能な限り2年間の継続的研究を目指すこととし、その終了時に単行本を刊行したいと考えている。2010年度はそれぞれの専門家による考察を進めるべくほぼ月1回のペースで研究会合を開き、相互の有機的関連性についての議論を深めてきた。

（2）サブテーマ2の概要と説明

サブテーマ2は日本からみた日米同盟の重要性と意義、問題点などを総括的に研究するものである。この作業を通じて、わが国からみた日米関係の現状、日米関係（特に日米同盟）が抱える問題点とその解決方法、そして将来の日米関係に関する長期的展望が得られるであろう。

現在、必ずしも同盟関係自体が危機に瀕しているとは言えないだろうが、米軍普天間基地移設先の見直しを巡る一連の混乱が中長期化すれば、日米両国政府間に著しい信頼性の低下を招きかねない。

そして、そのような状況は、世界の国、就中アジア諸国の懸念を生み、日米同盟が揺らぐことによって、多くの東アジア諸国は、自国の防衛安全保障政策が日米同盟を前提に成立してきたことを再確認している。中国の台頭に敏感な東南アジア諸国の駐日大使以下大使館員は、日本の同盟政策に関する情報収集と分析に多くの労力を費やし、北朝鮮情勢の流動化に備える韓国からも懸念の声が伝えられる。このことは、日米同盟が東アジアの、そして世界の公共財であることを、図らずも浮き彫りにしたと言えるだろう。

そのことを日本の課題としてみれば、これまで日本の社会と政治が公共財としての日米同盟の実像にどれだけ自覚的であったのかという問題を提起している。「55年体制」とよばれる日本的な政治社会環境の下で、日米同盟に関する問題設定と国民的議

論が、果たしてどこまでの確に行われてきたであろうか。

今日、東アジア情勢を含めた世界の安全保障環境は根本的に流動化している。昨年2月に米国国防省が公表したQDRは、サイバーテロや「グローバル・コモンズ」への挑戦等の新たな世界的脅威や、イラク・北朝鮮・中国の「アクセス拒否戦能力」の高まりへの懸念を強調し、これまでの米国の優位を前提とした安全保障環境が揺らいでいることへの危機意識を滲ませた。そして、米軍による「空海戦力統合」の考え方を示し、同盟関係の再構築や多国間枠組みのアプローチの重要性を強調した。

それは、公共財としての日米同盟が危機意識をもって対処すべき問題であり、言うまでもなく日本の安全保障政策にとって他人事ではない。そこでサブテーマ2では、流動化する国際安全保障環境の現状を分析するとともに、現状および今後の展望の下で、日米同盟がどのような新たな課題に直面しているのかについて、日本の視点から検討を深めてきた。その作業は、日米同盟の公共財としての性質を再確認ないし再定義し、それを前提とした日本の外交安全保障政策のあり方について、今後の方向性を示し、新たな政策課題を提起するものとなる。

サブテーマ1同様、専門家による考察を進めるべく月1回を目処に研究会合を開き、相互の有機的関連性についての議論を深めてきた。

3. 本研究プロジェクトの成果

本研究プロジェクトの遂行にあたっては以下のような二つの目標をたてて望んできたが、この目標を遂行する過程で以下のような効果が得られた。

第一に、本研究プロジェクトは現実の政策立案への貢献を目指すものとして立ち上げられた。すなわち、二つの研究グループが同盟を総合的に研究することにより、現在の米国の同盟政策の概観、日米の二国間関係・日米同盟が抱える課題とその解決策、日米関係の有する現代的意義について研究を深めるとともに、同研究を踏まえた新しい時代に相応しい日米関係について政策提言の手がかりとなる知見を提供するものである。

この目標のもとに2010年度においては研究会合での報告・討議、海外調査出張、シンポジウムでの意見交換などを鋭意実施し、そこでの知見をもとに同盟に関する現実的政策提言のヒントとなる知見を数多く盛り込んだ「調査報告書」として、本報告書をまとめることができた。詳しい内容については本報告書の「第一部」、「第二部」を実際に参照されたい。

第二に、本研究プロジェクトの実施を通じて、日本の外交政策シンクタンクの役割

と機能を一層強化することをもあわせて目指してきた。すなわち、研究成果を日本国内にとどまらず、当研究所がこれまで培ってきた国内外の研究機関・研究者との強固な連携をもとに、広く海外にもその成果を公表することを通じて、日本独自の日米関係に関する研究の成果を海外にも発信し、国際世論形成に際してのわが国の影響力を高めることを目指すものである。この点において明らかなように、本研究プロジェクトは世界的な視野に立った国際関係に関する研究であるとともに、研究機関・研究者間の国際的連携を深めることを通じて日本と外国との相互理解を促進することにも大いに貢献するであろう。将来的には、本プロジェクトをベースとしたより大きな国際的研究プロジェクトの進展も展望できよう。

この目標のもとに、2011年2月にはWG1、WG2のメンバーによる合同シンポジウム「同盟を考える」を実施し、本研究プロジェクトの成果を広く発信する機会を設けた。シンポジウムの概要については本報告書の「付録」を参照されたい。

第一部 アメリカ外交にとっての同盟

第一章 アメリカ外交にとっての同盟と日米同盟 —一つの見取り図

久保文明

はじめに

日米安全保障条約は、世界史上存在する無数の条約の中で、締結国が約束した権利・義務という観点からみると、かなり異色の条約であろう。多くの同盟においては、ある場合には共同して防衛する、ある場合には共同で攻撃する、そしてある場合には中立を守るといった形で当事者双方の権利・義務を規定する。1902年に締結された日英同盟も、基本的にはこのような形態となっていた。

1951年に締結されたいわゆる旧安全保障条約は、そもそもアメリカ側の義務が規定されていない点で、きわめて異例の条約であった。

1960年に成立した新安保条約においては、日本政府とアメリカ政府はそれぞれ一定の義務を負い、その意味で双務的になっているが、それぞれの権利・義務は非対称的であった。すなわち、アメリカは日本を防衛することを約束する一方で、日本国内の基地を使用する権利を獲得している。しかも、アメリカは、その基地を日本防衛だけでなく、「極東の平和と安全」のために使用することができる。

まさにこの部分が、アメリカにとって、本条約においてもっとも中核的重要性をもつ条項であった。

この点は、条約の基本を理解している者にとっては、当然の前提であり、完全に「基礎的知識」であるが、一般の国民、あるいは場合によると政治家にとっては、必ずしも十分に理解されているとはいえない傾向がある。政治に強い関心を抱いていない人々にとって、この条約は分かりにくい構造を持っていることは否定しがたいであろう。多くの日本国民は、日本が抱え込んだ負担の部分、すなわち、基地を米軍に提供している側面にのみ注意を向ける傾向がある。基地に隣接して住む人々には、その傾向はさらに強くなる。

ちなみに、事情はある程度アメリカ側においても同様である。ソ連崩壊後、バブル時代の日本を見て、なぜアメリカの若者が日本のような豊かで、アメリカを凌ごうという強力な国を守る必要があるのかという意見がアメリカで頻繁に出されていた。これも、自国が負った負担の方にのみ関心を寄せた結果の論評である。

日本では、このような日米安全保障条約についての一面的な理解は、しばしば政治家レベルにおいても看取される。鳩山由紀夫前首相は首相就任以前、「米軍常駐なき安保」を提

唱したことがあった。すなわち、米軍は日本に平時には駐留せず、緊急事態の際に来援して日本を防衛するという考えである。これはいうまでもなく、アメリカ側には受け入れがたいであろう。アメリカにとって死活的な利益を得ることができず、ただ日本防衛の義務だけを負い続けるからである。これはかなり極端な考え、とくに日本側に一方的に有利な考えであるが、たとえば「第七艦隊だけいれば十分である」といった意見も、基本的にはこれに近い。すなわち、日本防衛に最小限の米軍のみが駐留すればよいという見解である。海兵隊の沖縄駐留が必要かどうかを、日本の安全保障の観点からのみ検討しようとする態度も、基本的に安保条約の意味について同じように理解しているものといえよう。

むしろ、日本側も日本国内に駐留する米軍についてまったく発言権がないわけではないことは確認しておく必要がある。

1. 米韓同盟との比較

ただし、以上はあくまで日本とアメリカの同盟に関しての議論である。アメリカが他の国ないし国々と結んでいる同盟に眼を向けると、実はかなり多様な利益交換と妥協のあり方が存在することがわかる。本報告書は、まさにその多様で幅のある様相を認識し、その中で、アメリカにとって日本との同盟にはどのような比較的な特徴が存在するかについて検討しようとしている。同時に、ある意味で、そのような比較を行うことにより、日米同盟の特徴とアメリカにとっての相対的重要性もより鮮やかに浮かび上がってくることを期待している。

たとえば、アメリカと韓国の同盟においては、日米同盟同様に米軍駐留があり、双方は似た内容のように見える部分もある。しかしながら、いくつかの重要な違いが存在する。

そもそも米韓同盟は、アメリカと韓国が朝鮮戦争をともに戦った後に締結された。1953年7月に、国際連合と、朝鮮人民民主主義共和国（北朝鮮）および中華人民共和国（中国）の間でとりあえずの休戦が実現した。同年10月の米韓相互防衛条約が調印された。まさに戦争の中から生まれた同盟といえよう。日米同盟は、その点でいうと、基本的には、日本への攻撃を未然に防ぐ（抑止する）ことを大きな目標としている。仮想敵としてはソ連が想定されていた。

日米同盟においては、日本は、旧条約（1951年）でも新条約（1960年）の下でも、アメリカが攻撃されたときにアメリカを支援するために戦うことを義務づけられていない。これは、すでに成立していた日本国憲法九条の規定とも関係する。アメリカはこれを受入れ、その結果ここに、きわめて異例な同盟が成立した。ジェラルド・カーティスはこれを「グランド・バーゲン」と表現している¹。

それに対して、米韓相互防衛条約に依拠した米韓同盟においては、アメリカと韓国はともに戦い、ともに守り合う関係にある。まさに「相互防衛」である。さらにそれに、韓国における米軍駐留が加わっている。この点で、日米同盟より相互性が高く、アメリカからすると利益が大きい。ただし、在韓米軍はもっぱら韓国防衛を使命としており、その意味で、日本防衛以外のさまざまな目的・使命に展開可能な在日米軍基地と日米同盟の方が、アメリカが得ている利益は大きいことになる。ただし、繰り返せば、日本の軍事行動には、憲法九条、および集団的自衛権を行使できないとする解釈からもたらされる大きな制約が存在する。この点が、アメリカにとって、日米同盟の価値を一定程度減じる要因となっている。

当初の日米同盟は朝鮮戦争の最中に締結され、朝鮮戦争を戦う米軍がそのまま日本の基地を使用できる状態を維持したいとアメリカ側が望んだことが基本的な原因であった。当然ながら、日本に駐留する米軍は、朝鮮半島で戦うことが目的の一部となっている。

ちなみに、条約締結当時、日本に対しても、また韓国に対しても、同盟の条約に明文化されない目的の一つが、日本あるいは韓国に対する抑制であったことも明らかであろう。具体的には、日本における軍国主義の復活を阻止、ないし核武装を牽制すること、あるいは韓国が北朝鮮に侵攻することを阻止することであった。ただし、この部分は、年月の経過とともに大きく変化している。現在、韓国による一方的な北朝鮮侵攻はアメリカ側ではほとんど懸念されていないであろう。日本における軍国主義の復活もないと見られていると考えてよからう。

要するに、アメリカにとって、日米安保条約を締結し、またそれを維持しようとする際に、もっとも重要な利益は、条約の第六条、すなわち、日本の基地を日本防衛以外に使用する権利を獲得できることである。これが、本条約におけるアメリカの最大の利益となっている。そもそも、相当の利益を獲得できない限り、アメリカであろうが、他のいかなる国であろうが、自らの一方的な犠牲を覚悟して他国を防衛する義務を負うことは考えにくい。

2. 北大西洋条約機構（NATO）との比較

それでは、日米同盟を、日米・米韓より早く、1949年に締結された北大西洋条約機構（NATO）と比較するとどうであろうか。

アメリカによるドイツ占領が先行し、ソ連の脅威に直面して、その米軍がそのまま残留したという点は、日本の場合と共通である。しかしながら、基本的には相違点の方が大きい。

まず、いうまでもなく、NATO が多国間の集団安全保障条約である点が大きく異なる。さらに、NATO では、一国に対する攻撃を他のすべての加盟国に対する攻撃とみなし、共同で防衛することを規定している（第五条）。いうまでもなく、仮想敵はソ連であった。この点で加盟国の権利・義務は対称的であり、米韓同盟と同様である。同時に、加盟国のいくつかの国には米軍が駐留する。権利・義務において対称的であっても、実質的には圧倒的な力を誇る米軍に依存している。

NATO はまさにその名の通り、組織があり、機構がある。きわめて組織化が進み、何より機構軍たる NATO 軍を持ち、また事務総長のもとに整備された官僚制を擁するに至っている。その結果、組織なりの慣性・惰性も存在する。この点も、他の二国間の同盟と異なる点である。

3. イスラエルとの関係—同盟条約なき同盟

このように見て行くと、アメリカの同盟の中である意味でもっとも異例なのがイスラエルとの緊密な関係であろう。アメリカとイスラエルはしばしば同盟関係にあるといわれる。しかしながら、明文の規定や条約は存在しない。しかも、イスラエル建国以来このような関係にあったわけではなく、アメリカがイスラエルを実質的に同盟国とみなすようになったのは、論者によって見解の相違が大きいですが、1960年代から70年代前半にかけてであると思われる。「同盟条約なき同盟」が続いてきたのは、アメリカ・イスラエル双方が条約によって制約を受けることを嫌ったからともいわれている。ただし、1981年には戦略協力協定を締結している。ちなみに、アメリカとサウジアラビアの「同盟」関係についても、条約は存在しない。

アメリカはイスラエルに対して、長年にわたって軍事援助を提供してきた。しかしながら、日本や韓国との間の同盟や NATO のように、アメリカは軍がイスラエルに駐留する権利を獲得しているわけではない。イスラエルがアメリカの防衛にどの程度協力するかについても、イスラエルによる確たる約束があるわけではない。このように、いわば、一方的にアメリカの持ち出しのように見える関係を、なぜアメリカはイスラエルに対して許容してきたのであろうか。

冷戦期には、ソ連の中東での影響力拡大を抑制するための、きわめて貴重な協力者としての位置づけがあった。ソ連寄りのアラブ諸国に対する牽制の役割も果たしていた。ただし、冷戦終結後は、「資産」ではなく「負債」であるとの意見もアメリカでは出されている。

ところが、2001年9月11日のテロ事件後は、一転してイスラエルに、イスラム急進主義者との「対テロ戦争」を戦う同志との位置づけが与えられるようになった。さらに、イ

イスラエルに特殊な条件として、アメリカ国内政治あるいは言論界におけるユダヤ系アメリカ人の影響力も指摘できる。

他の同盟国は、そもそもこのような「条約なき同盟」を好んで選択しないであろうが、同時にイスラエルが得ているいわば特別扱いを求めても容易に得られるものではないであろう。

4. フィリピンの例

アメリカはフィリピンと1991年まで、米比軍事協定の下、フィリピン国内に軍事基地を使用する権利を有していた。しかし、1991年から92年にかけて、スービック湾海軍基地、およびクラーク空軍基地から撤退した。アメリカにとって元来、フィリピン防衛は第二義的な目的であり、フィリピンの基地は、カリフォルニアから中東に向かう際の中継・補給基地、あるいは訓練施設としての性格が濃厚であった。なおかつ、ソ連が1990年にベトナムのカムラン湾基地から完全撤退したために、その重要性はさらに低下した。

しかも、アメリカにとっての悩みの種は、アメリカがフィリピンに支払う基地使用料が高騰し続けたことであった。1990-91年にアメリカがフィリピンに支払った金額は2億4050万ドルであったが、92-93年に向けて、フィリピン政府は8億2500万ドルを要求した。

アメリカからみると、フィリピンの交渉者はつねに同盟を金銭補償の問題に矮小化して捉えているように感じられた²。

ちなみに、フィリピンはその後アメリカとの関係を改善し、双方が関係を「同盟」と呼ぶ状態を保っている。

フィリピンの例が日米同盟を考える際に興味深いのは、日本がアメリカに提供している接受国支援（ホスト・ネーション・サポート）との関係においてである。すなわち、日本と正反対に、フィリピンのように、アメリカから多額の基地使用料を受け取っている同盟国も存在することである。

ただし、この事実が提起する政策的含意は単純ではない。ここから、日本も同様の要求をアメリカにぶつけるべきであるとの主張も生まれて来るかもしれない。すなわち、接受国支援を取りやめ、あるいは減額し、極端な場合、使用料を要求する、という選択肢も想像上はありうるであろう。

しかしながら、以上の議論から容易に想像できる問題は、その場合、アメリカ側から一ランク（あるいはそれ以上）下の同盟国としてみなされる懸念がある点というである。日本については、そもそも日本政府が伝統的に集団的自衛権を行使しえないとの立場をとっており、また日本の防衛予算が少ないため、それだけでアメリカからみると同盟国の価値

を考える際に弱い部分を抱えているわけであるが、さらに基地使用料を受け取る立場になると、かつてのフィリピン同様、同盟をつねに金銭補償の視点からみようとすると批判を浴びる可能性があるであろう。そして、いうまでもなく、接受国支援を行っているからこそ、相互扶助の側面がより強くなっている。逆にいうと、重要な点は、基地使用料を受け取る同盟国と、大きな金額の接受国支援（ホスト・ネーション・サポート）を提供する同盟国の価値の相違は、金額だけで評価できるものではない、ということである。

5. 民主主義国との同盟

歴史的にみると、アメリカは同盟を結ぶことに消極的であった。1778年に米仏同盟を結んだが、厳密にいうとこれはアメリカ合衆国建国前のことであった。建国後は長らくヨーロッパの国際情勢に関与することを避け、孤立主義を外交政策の基本としてきた。ソ連の脅威に直面した1947年にリオ条約を締結したのが、アメリカ合衆国としては最初の同盟条約であった。NATOはその次となる。

現時点では、アメリカは世界の主要な民主主義国の多くを同盟国としている。すなわち、NATO加盟国、日本、韓国、オーストラリアなどである。それは、一人当たりGDPで見ると、世界でもっとも豊かな国々でもある。これは、アメリカにとって、負担でもあるが、同時にきわめて大きな資産でもあろう。

ただし、現在でも、広い意味でのアメリカの同盟国にはサウジアラビア、バーレーンなども含まれ、アメリカにとっての戦略的価値次第では、必ずしも民主主義でない国とも同盟関係を結んでいる。韓国も長らく民主主義国とはいえない状態であった。

とりわけ、ソ連と正面から対峙していた冷戦時代には、ソ連封じ込めという目的を達成するために多数の非民主主義国家と同盟関係を結んでいた。基本的に戦略的利益が民主主義的価値よりも優先されていたことは明らかであろう。

ただし、第二次大戦直後からこんにちに至るまでの期間、アメリカ自ら、大きく変化してきた。国内では1964年から65年にかけて黒人に対する法的差別を撤廃し、また移民受け入れに対する差別的な制限も1965年に廃止した。男女平等に関しても、1960年代から70年代にかけて、大きく価値観が変容した。少数民族全般に対して、この頃からこんにちにかけて、アメリカは平等主義的、多文化主義的、かつ寛容な社会に変わってきている。

アメリカが人権外交に着手したのも、1970年代に入ってからであった。1973年のジャクソン=ヴァニック法がその嚆矢といえよう。1977年からはカーター政権が、人権外交を政権の外交政策の柱の一つとした。1980年代に入ってから、レーガン政権も、フィリピンやラテンアメリカ諸国との関係で、保守派なりの民主主義追求を提唱した。

このようなアメリカ自身の変化は、アメリカ人によるアメリカの自己定義を変え、同時に世界、とりわけ同盟国を評価する基準を変えた、といえよう。

同盟をめぐる議論の軸は、当然ながら、国益に適っているかどうかを中心となる。しかしながら、現在、価値観の共有も、同盟の議論において、徐々に重要性を増してきているといえるであろう。非民主主義の同盟国の場合、現存する政府ないし指導者との狭い合意に基づいた同盟関係になりがちである。政府は世論を力で抑えつけていることが多く、その世論は反米的な場合もある。その政治体制は、公正な選挙を欠き、表現の自由、政府批判の自由、集会・結社の自由を認めない場合がほとんどである。いうまでもなく、アメリカ政府もアメリカ国民も、このような国のこうした側面には同盟国であっても、それとは別に批判的である。

これらの非民主主義的同盟国の政権が不安定化したとき、あるいは政変の場合、アメリカ政府は深刻なジレンマに陥ることになる。民主主義の同盟国でも、フィリピンのように政治が不安定な場合はあるが、非民主主義国では、1970年代のイランのように、政治的方向性が激変することも少なくない。しかも、近年、しばしば外交専門家やジャーナリストによって先導されるアメリカの世論は、非民主主義国との同盟関係に対して批判的であり、とりわけ政情が不安定化した場合、アメリカの世論は一举に民主化推進の方向に向かいがちである。

1960年代と異なり、現在、アメリカの外交論議および外交政策決定過程において、人権派は確固たる足場を持つに至っている。運動レベルでは、ヒューマン・ライツ・ウォッチのような人権団体が影響力を確立しており、さらに1990年代末からはこれに、宗教的自由がかかわる場合、宗教保守の団体も強い関心と支持調達能力を示すに至った。前者は民主党リベラル派、後者は共和党保守派に属する。それがあつた種の人権問題に対しては、イデオロギーを越えた連合を構築して、政治活動を展開する状況が生まれている。アメリカ外交の決定過程において、人権はかつてよりはるかに大きな存在となっていることは間違いない。

同時に近年、アメリカの外交専門家の中でいわゆる新保守主義者（neo-conservative）と称される人々の発言が影響力を増し、また G.W.ブッシュ政権による民主主義の普及論も一つの要因となり、同盟を評価するもう一つの基準として支持されるようになってきている。

政治家の意識においても、また人権を重視する議員の数という側面でも、こんにち、価値観を共有する同盟国であるかどうかは、アメリカ側の評価において、大きな重要性を賦与されているとみてよいであろう。

日米同盟についても、中国を意識している場合も少なくないが、価値観を共有する同盟

といった形容詞が付けられることが近年とみに増えている。2000年大統領選挙に際して、G.W.ブッシュ陣営は対中国政策を争点化しようと試み、一党独裁の中国に甘い民主党政権という批判を展開した。彼らの対中政策は新保守主義者も加わって練られたものであり、当然ながら、中国に厳しいものであった。そしていわばその反射効果として、彼らは、クリントン政権は日本のような同盟国を十分重視しなかった、共和党政権は日本などの同盟国を基軸とした外交を展開すると論じた。2008年大統領選挙においても、共和党のジョン・マケイン候補は、彼の下に参集した新保守主義系のアドバイザーが練り上げた「民主主義連盟」(League of Democracies)を提唱していた。民主党系の外交専門家の間でも、民主主義国家の連携強化を訴える動きが存在する。

韓国はかつて権威主義的な政治体制であったが、民主化に成功したことで、アメリカの同盟国評価の座標でその位置を高めた。台湾も同様であり、民主化を成功裏に達成したことにより、アメリカの評価において、間違いなく中国に対する価値的な比較優位を高めた。

現在、NATOも日本、韓国、オーストラリア、インドなど、民主主義的な価値を共有する国家との連携強化を模索している。

少なくとも、アメリカの同盟外交において、民主主義という要因がかつてないほど重要性を高めていることは確かであろう。

6. 変化の側面

以上、アメリカが持ついくつかの同盟を事例にして、それぞれの同盟において、アメリカがどのような利益を獲得し、それと引き換えにどのような義務を約束しているかを見てきた。

アメリカが相手の国と交渉の結果獲得し、あるいは許容する同盟の条件は、実は相当の幅で相違が存在している。その相違は、国際環境(ソ連の脅威の深刻度)、地政学的条件(ヨーロッパか中東か)、歴史的経緯(朝鮮戦争が先行した米韓同盟)、当該国の個別の事情(イスラエル、台湾)などによる。

ただし、ここで述べた同盟のあり方と特徴は、時系列的にみた場合、決して固定的なものではない、ということも重要であろう。以下、注目すべき近年の変化をいくつか取り出してみよう。

2010年10月8日にアメリカのゲーツ国防長官と韓国の国防相は、「国防協力指針」(ガイドライン)を打ち出した。米韓同盟は北朝鮮軍との全面戦争を主目的としてきたが、今回、北朝鮮の局地的な挑発や事態の急変に備えると同時に、在韓米軍を他地域での戦闘に使いやすくするなど、同盟を変化させる具体的な指針作りに成功した³。これが実現すると、

アメリカから見た場合、在韓米軍の価値が大きく高まり、米韓同盟そのものの価値も高まることになる。

2001年9月11日のテロ事件後、NATOは第五条を発動し、アメリカへのテロ攻撃を全加盟国への攻撃とみなすことを発表した。アメリカ自身はこれを受けなかったが、同盟を強化したことは間違いない。冷戦後も1990年代半ばより、ボスニア、コソボ、そしてアフガニスタンと、NATOが対ソ連以外でも有効であり、また存在意義があることを示してきた。

日本自身も、1996年に日米安全保障共同宣言を作成し、冷戦終結後、そして北朝鮮核危機という状況において、日米同盟の再定義を行った。これによって、特定の仮想敵に対抗する同盟から、アジア太平洋地域の秩序安定化のための同盟という役割を与え、またそのために効果的に機能できるように日米防衛協力の強化を行った（1997年の新ガイドラインの作成）。

さらに、9.11事件後にはアメリカによるテロとの戦いを支持する方針を示し、国内では異論も存在したが、イラク戦争に対しても支持を表明した。

終わりに

しかしながら、日米の安全保障関係は、近年北朝鮮だけでなく、中国への対抗という側面が強くなっている。特定の仮想敵国への対抗という伝統的な機能が再び重視されるに至っている、といえよう。しかも、この認識はアメリカと日本双方によって共有されている。これは、とくに2010年7月にヒラリー・クリントン国務長官がハノイで開催されたアセアン地域フォーラムにおいて、南シナ海における領土問題に関連して、アメリカが仲介する用意があること、アメリカ自身も航行の自由を求める点で利害関係者であることを表明した頃から顕著になった。

同年9月の尖閣諸島をめぐる日本と中国の衝突後、アメリカはやはり航行の自由を求めることを表明し、また日本施政下にある尖閣諸島に日米安保条約が適用されることを明言した。2011年夏に予定されている日米首脳会談で発表される共同宣言に、「航行の自由」という言葉が入るとの報道も存在する。

日本において民主党政権成立後にアメリカと距離を置こうとする傾向が一時表面化した。普天間問題、あるいはこれらの経緯を経て、民主党政権がアメリカとの同盟の価値を評価し始めたことは間違いない。2011年3月11日の東北関東巨大地震後、アメリカが大規模の支援を提供したことも、関係強化に貢献するであろう。

今後、日本側が集団的自衛権の行使をアメリカとの関係で認める方向で憲法解釈を変え

れば、同盟国としての日本の価値が一挙に高まることは確実であろう。実は、9.11 事件が日米安全保障関係に示したことは、相互確証破壊によって相互抑止が機能した冷戦期と異なり、冷戦終結後のこんにち、同盟国であるアメリカが現実的に攻撃されたという事実、そして今後も同様のことがありうるということであろう。そして、そのようなことが再現されるたびに、日本は同盟国としてどのような形でアメリカを支援できるかが問われることになる。

むろん、日本が同盟国としてのアメリカにとっての価値を高めることは、同時に、アメリカに対してさらに一定の妥協と譲歩を行い、日本が何らかの新たな負担を負うこと、そしてそのために国内を説得することを意味する。その際には、日本側の妥協や新たな負担にのみ関心が寄せられる可能性が高いが、それはやや一面的な見方であり、アメリカの立場からみれば、同盟国としての日本の価値を大きく高めることになることを忘れてはならない。

依然として不安定と不確実が残るアジアに位置し、戦略的にきわめて重要な場所にある基地の提供国として、また政治的に安定し、接受国支援を提供する経済的余裕があり、基本的価値観と戦略を共有する国として、アメリカにとって、日本は同盟国としてすでにかなり高い価値を有している。そして、それをさらに質的に高めることも不可能ではない。同時に、それを縮小することも可能である。これは、いうまでもなく、今後の日本政治の指導者の選択にかかっている。

— 注 —

¹ Gerald Curtis, "Future Directions in US-Japan Relations," A Paper Submitted for the New Shimoda Conference, February 22, 2011, Tokyo, Japan.

² 以上、2010年12月6日の福田保氏の報告とレジュメより。

³ 『朝日新聞』2010年10月10日。

第二章 アメリカ外交の伝統・理念と日米同盟の形成

佐々木卓也

はじめに

本稿の目的は、アメリカ外交の伝統と理念の歴史的な文脈に日米同盟を位置づけるとともに、日米同盟に投影されたアメリカ的同盟の特徴を分析することである。

1. アメリカ外交の伝統と理念

アメリカの建国の父祖が外交的孤立主義を採択した背景には、ヨーロッパの君主制、戦争、軍備に対する独特の見方があった。それは、歴史家ウッドによれば、「戦争は、王家の野心、膨れあがった官僚制、君主制の常備軍が推進するのであるから、君主制の廃止は戦争そのものの排除を意味する」というものであった。建国の父祖が戦争、同盟、常備軍などを旧世界に特有な諸属性とみなし、新世界に「君主制の外交、秘密同盟、王朝同士の争い、勢力均衡」を必要としない共和国の建設を待望した所以である¹⁾。

そこには、共和制に対するほとんど無条件の信頼があった。独立を雄弁に説いたペインは『常識』で、「ヨーロッパの共和国を見ると、どこでも（そしていつでもと言ってよい）平和である。……しかし君主国では平和は永続しないというのは本当だ。……共和国は自然の原理に基づいてできているので、過ちを犯さない」と主張し、戦争を惹起する君主制と平和的な共和制という図式を提示した。初代大統領ワシントンのいわゆる告別演説（1796年）もこの図式に立脚した内容であった。彼はここで、「どうしてわれわれの運命をヨーロッパのどこかの国の運命とからみ合わせて、わが国の平和と繁栄とをヨーロッパの野望・抗争・利害・むら気・気まぐれの争いにもつれ込ませることがあろうか」と述べ、戦火に明け暮れるヨーロッパと平和なアメリカという対比的イメージを確認した。そしてワシントンは「非常事態に対処するには一時的な同盟」を除き、政治的な結びつきをできる限り回避するように呼びかけたのである。

さらにワシントンは共和主義者として、「軍備はいかなる形態の政府下にあっても、自由にとって不幸なものであり、ことに共和主義的な自由にとって敵対的なものとみなすべきものである」と指摘し、「適切な軍備によってつねにしかるべき防衛体制をそなえていくよう」提案した。同じ文脈で、合衆国憲法の父であるマディソンも、「ヨーロッパの自由は、きわめてわずかの例外を除けば、常備軍の犠牲になったことも少なからざる事実である」と観察し、常備軍が共和国の人民の自由を脅かす危険を強調したのである。

ヨーロッパ国際政治に対する建国期アメリカ人の見解をおそらく最も端的に披露したのが、ジェファソンであった。彼は、「ヨーロッパの政治上の利害は、われわれの利害とはまったく別個のものである。ヨーロッパ諸国間の嫉妬、勢力均衡、錯雑した同盟、諸国の政府の形態と原理、これらはみなわが国とは関係のないものである。ヨーロッパ諸国は永久に戦う国である。諸国の精力はもっぱら人民の労働、財産、生命の破壊に費やされている」と言明し、ヨーロッパ国際政治のあり方を弾劾したのである²。

かくて新興の共和国アメリカは旧世界の紛争に基本的に関わることなく、ヨーロッパ国際政治に距離を置く孤立主義を実践した。ヨーロッパ国際政治の圏外に身を置く外交路線にあっては、軽武装で十分であった。さらにアメリカは建国初期にフランスとの同盟を解消した後は長く、どの国とも同盟を結ぶことはなかった。つまりアメリカは孤立主義のみならず、非同盟・中立と行動の自由を確保する単独（一方）主義をも外交的伝統としたのである。

2. 第一次世界大戦とリベラルな国際主義

ウィルソンの国際主義の理念

孤立主義に代わり、アメリカ的国際主義の理念を表明したのが、ウィルソン大統領（民主党）であった。彼は第一次世界大戦が起きるや、勢力均衡、同盟を軸とするヨーロッパ国際政治がかくも悲惨な戦争を生んだと確信し、それを超える新たな国際秩序を提唱した。ウィルソンは1917年1月、上院での「勝利なき平和」演説で、「現在の戦争は正当で確かな平和のための闘争であるのか、あるいは単に新たな力の均衡のための闘争であるのか。もしそれが単に新たな力の均衡のための闘争であるならば、誰が新たな取り決めの安定した均衡を保証するのであろうか、保証できるのであろうか。静穏なヨーロッパだけが安定したヨーロッパになり得る。力の均衡ではなく、力の共同体が、組織化された闘争ではなく、組織化された共通の平和がなければならぬ」と主張した。その上で彼は、「今後全ての国々が錯綜する同盟を回避すべきである。同盟はこれらの国々を力の競争に引きずり込み、陰謀と利己的な対立の網に絡み取り、外から侵入する影響によって国内問題を乱すからである。力の協調にあって錯綜する同盟はない」と語って、ヨーロッパの同盟外交を改めて批判した。ウィルソンはこの日の演説で、恒久平和の基礎が、被統治者の合意にもとづく政府の形成、国際機構の設置、軍縮、公海の自由にあると訴えたのである。

ウィルソンはさらに、翌年1月、14カ条の原則演説で、秘密外交の廃止、公海の自由、通商障壁の撤廃、軍縮、民族自決の原則、国際連盟の設立などを骨子とする国際秩序案を明らかにした。とくに彼の構想の中核を占める国際連盟は、旧来の同盟や勢力均衡に代わ

る集団安全保障の原則により、加盟国が協力して相互の安全を守ることをめざした機構であった。ウィルソンの構想の根底には、民主主義体制の平和志向に対する確信があった。彼は1917年4月、ドイツに対する宣戦布告を求めた議会演説で、「平和の堅固な協調は民主主義国家群の協力によって以外に維持され得ない。いかなる専制的な政府も約束を守ったり、規約を遵守することを信用できない。……世界を民主主義にとって安全なものにしなければならない。その平和は政治的自由の検証済みの基礎に据えられなければならない」と説き、国内体制の民主化が最終的には国際的な平和と安定の要諦であると述べたのである³。

ウィルソンはアメリカ的民主主義の普遍性を確信したが、それは重大な欠陥を内包していた。アメリカ社会の深刻な人種差別問題である。ウィルソンはパリ講和会議で、日本が連盟規約に人種平等条項の挿入を提案した時、それに反対し、提案を葬り去った。大統領が日本案を退けた要因の一つに、人種平等条項がアメリカの国内政治・社会に与える否定的な影響があった⁴。

最終的に上院がヴェルサイユ講和条約案に反対したことで、アメリカは国際連盟への加入を拒否した。しかし伝統的なヨーロッパ国際秩序に代わり、国際協調主義、軍縮、民族自決、集団安全保障、開放的な国際経済体制などを基本とするウィルソンの構想は、20世紀アメリカ外交の基調を形成するのである。

アメリカ外交と日本の登場

アメリカが国際主義的な外交に転換した時、東アジアで鋭く対立したのが日本であった。アメリカは世紀転換期に二度の門戸開放宣言で中国における機会均等、領土的・行政的保全を求めて以来、日本の大陸進出に警戒的であった。日露戦争後の日米の海軍建艦競争、アメリカ西海岸の日系移民排斥運動、さらにウィルソン政権下での日本による対華二十一カ条要求、日米合意を無視したシベリア出兵増派は、日米関係を悪化させた。パリ講和会議における日本のドイツ山東省権益の継承への固執は、ウィルソンの対日不信を一層募らせる行為であった⁵。

1921年に成立したハーディング共和党政権は、対日関係の改善に乗り出した。共和党政権の対日政策の前提は、ヒューズ国務長官によれば、アメリカは中国問題をめぐり日本と戦争をしないというものであった。アメリカはワシントン国際会議で日本との間で海軍軍縮条約をまとめ、中国に関する九カ国条約では日本がすでに有する特殊権益を事実上容認し、さらに太平洋の現状維持に関する四カ国条約に合意した。アメリカ政府内には、当時進んでいた日本の民主化に対する高い評価があった⁶。

ただし共和党政権の外交は日本の立場に配慮しながらも、ウィルソンの国際主義の影響を受けたものであった。つまり海軍の「軍縮」条約、中国での「勢力範囲の創設」を否定する九カ国条約、日英「同盟」を廃止する四カ国条約はヨーロッパ的な外交理念を拒否し、ウィルソンの理念を反映するものであった。ハーディング大統領はワシントン諸条約に対する上院の同意を求めた際、アメリカが旧世界の権力政治に関わることはないことを強調したのである。米仏が主導した不戦条約（1927年）も、戦争の違法化を宣言する点でウィルソンの理念の産物であった。しかもこれらの条約には、「軍事力に対するコミットメントや同盟はなく、防衛に参加する書面での、あるいは道義的な義務もな」かった。もう一つの伝統である単独主義の影響であった⁷。

共和党政権の対日政策に冷水を浴びせたのが、1924年の排日移民法である。この移民法は、連邦議会が主導し、もっぱら国内政治的な諸要因によって成立した法案であった。ヒューズ國務長官は対日関係に及ぼす影響を懸念し、議会の説得に努めたが、拙劣な対応もあり、上院は圧倒的多数で法案を可決した。ヒューズが心配したように、排日移民法は日米関係に暗い影を投げかけた。日米協会の会長であった金子堅太郎は会長職を辞し、新渡戸稲造はこの移民法が存在する限りアメリカの土を踏まないと声明するなど、有力な親米派に大きな衝撃を与えたのである。アメリカ社会の人種問題が日米関係に悪影響を与えた、おそらく最も重要なケースであった⁸。

3. リベラルな国際主義と日米戦争

「二度目の機会」

1939年に二度目の世界大戦が始まると、アメリカはすぐにイギリス、フランスに対する経済的・軍事的テコ入れを開始した。アメリカは1937年以降、日本の中国侵攻に対抗し、国民党政権に対する経済・財政支援を行っていたが、日本が1940年秋にドイツ、イタリアと軍事同盟を結んだことに激しく反発した。F.D.ローズヴェルト大統領（民主党）は、これらの「強力な三国」の軍事同盟を「世界制覇」を狙うもの、「無法者のギャング」と非難した。三国軍事同盟は日本がイタリア、ドイツと同じような侵略的・軍事的な膨脹国家であり、非民主的な国家であると確信させた決定的な出来事であった。

ローズヴェルト政権は孤立主義勢力の強い抵抗を押し切り、1941年3月までに武器貸与法を成立させ、連合国に対する大量の経済・軍事援助を始めた。有力な孤立主義者であるヴァンデナーバーグ上院議員（共和党）は法案が外交的伝統を放擲し、ヨーロッパの戦争のみならず世界の紛争に関係することを意味すると予測した。「われわれはワシントンの告別演説を放擲し、ヨーロッパ、アジアとアフリカの権力政治と権力戦争に身を投げてしまっ

た。われわれは今や後戻りできない進路への第一歩をしるしたのである。」⁹

アメリカは日本の真珠湾攻撃を契機に第二次世界大戦に参戦すると、ウィルソンの理念に基づいて国際秩序を建設する「二度目の機会」を得た。ローズヴェルトはすでに参戦前、1941年1月の一般教書演説で、四つの自由に立脚する戦後世界を求めると語り、言論と表現の自由、信仰の自由、欠乏からの自由、恐怖からの自由—「徹底的な軍備縮小」—をあげた。ローズヴェルトは半年後には、チャーチル英首相とともに大西洋憲章を発表し、領土の不拡大、強制的な領土変更への反対、政治体制の選択の権利、資源への平等なアクセス、公海の自由、「広範かつ永続的な全般的安全保障の確立」、軍縮など、14カ条の原則を彷彿させる言辞で戦後国際秩序構想を打ち上げたのである。アメリカは政治的には国際連合、経済・金融的には国際通貨基金（IMF）・世界銀行・国際貿易機構（ただし実際にはガットのみ設立）を軸に、リベラルな国際秩序をめざした。

ローズヴェルト政権が国際主義的な外交を進める過程で、ヨーロッパ的理念に対する拒否感情に依然として強いものがあつた。熱烈なウィルソン主義者として知られるハル国務長官は、1943年秋のモスクワ外相会議に出席した後、議会報告で、「[四大国外相が戦後の安全保障機構の設立で合意した] 四カ国宣言が履行されるに伴い、もはや勢力範囲や同盟や勢力均衡、あるいはいかなる特殊な取り決めも—不幸にも過去において諸国家がそれらを通して自国の安全保障を守ったり、国益を増進してきた—不要になろう」と保証した。

ハルよりもはるかに権力政治的な思考になじむ大統領でさえも、戦後の国際秩序をウィルソンの修辞で説明した。ローズヴェルトは、国連の創設をめぐるダンバートン・オークス会談について、「われわれは戦争から解放される世界の構築を試みている」と説明した。彼はさらにヤルタ会議から帰国後、「クリミア会談は、一方的な行為、排他的な同盟、勢力圏、勢力均衡、何世紀にも渡って試みられ、失敗してきた他の手段に終止符を打つべきものである。われわれはすべてのこれらに代わり、あらゆる平和愛好国がついに参加する機会を得た普遍的な機構を提案する」と言明したのである¹⁰。

アメリカが主唱した国際連合は1945年春までに創設された。国連憲章は第51条で、武力攻撃に対する加盟国固有の個別的・集団的自衛権を確認し、第52条で、国際連合の目的と原則に一致することを条件に、国際平和と安全の維持のために「地域的取極又は地域的機関」の存立を容認した。つまり国連憲章によれば、地域的な取り極めと普遍的国際機構の併存は可能であった¹¹。

東アジア・太平洋国際秩序の構築

アメリカは戦前とは異なり、戦後は東アジア・太平洋秩序の維持にあたり軍事的コミッ

トメントを行う用意があった。国務省の日本問題専門家のヴァレンタインは、1944年、「太平洋の将来の安全と秩序の責任は主にアメリカにふりかかるであろう。その責任は東アジアと西太平洋を一つの単位として注意深く統合された（経済的、政治的、そして軍事的な）政策を必要としている」と言明した。軍部は大統領の指示に従い、太平洋地域に多くの空・海軍基地を設置する戦後計画を立案していた。もちろんそれは国際連合の枠組みでの軍事的な関与であった。

アメリカの東アジア・太平洋政策の中心は国民党中国にあった。日本についてはアジアの近隣諸国、そしてアメリカの安全に二度と脅威を与えない存在にすることであった。トルーマン大統領（民主党）がマッカーサー占領軍最高司令官に送った対日占領政策目標は、「日本国が再び米国の脅威となり、あるいは世界の平和と安全の脅威にならぬことを確実にする」、「他国家の権利を尊重し、国際連合憲章の理想と原則に示された米国の目的を支持する平和的で責任ある政府を最終的に樹立すること。米国はこのような政府ができる限り民主主義的自治の原則に合致することを希望する」というものであった。アメリカは日本の非軍国主義化を徹底し、民主的改革を実行することで、日本を平和的な民主主義国家として再建することをめざしたのである¹²。

太平洋戦争は、アメリカ社会の人種差別を是正する重要な外圧となった。アメリカは、アジアで日本が有色人種のために白人勢力を追放すべく戦っているという主張に対抗するとともに、同盟国である中国に対して外交的配慮を示す必要があった。議会は1943年に、1882年以来の中国系移民に対する差別法案を撤廃し、彼らの帰化権を容認する法案を可決した。1946年にはインド系とフィリピン系に対する法的差別が撤廃された¹³。

4. アメリカ的同盟の形成と日本

西ヨーロッパ諸国との同盟

第二次世界大戦の終了後まもなくして冷戦が始まった。アメリカの解釈では、米ソの闘争は1947年3月12日の演説でトルーマン大統領が国民に説いたように、「二つの生活様式」をめぐる争いであった。トルーマン政権は国務省のケナンの提案に基づき、ソ連の膨脹に対する封じ込め政策に着手した。アメリカは西ヨーロッパ経済の再建のために大規模な援助に乗り出す（マーシャル援助）とともに、軍事的保障の供与を検討した。

だがアメリカが建国以来初めて平時においてヨーロッパ諸国との軍事同盟に入る時、それは旧来の同盟ではなく、国連の集団安全保障体制と結びつけることが必要であった。この頃までに国際主義者に転向したヴァンデンバーグ上院議員（上院外交委員長）は政府との協議を経て、1948年6月、いわゆるヴァンデンバーグ決議を上院で成立させた。この決

議は、「憲法上の手続きに従い国際連合憲章の範囲内で」、「継続的かつ効果的な自助及び相互援助を基礎とし、かつ、合衆国の国家的安全に影響のある地域的その他の集団的取極に合衆国が憲法上の手続きに従って参加すること」、「合衆国の国家的安全に影響を及ぼす武力攻撃が発生する場合には第 51 条に基づき個別的又は集団的自衛権を行使するという合衆国の決意」を謳ったのである。

ヴァンデンバーグ決議をもとに、アメリカと西ヨーロッパ諸国との協議は 1949 年 4 月の北大西洋条約に発展した。北大西洋条約第 5 条は、加盟国が武力攻撃を受けた場合に国連憲章第 51 条に基づく個別的・集団的自衛権の発動を宣言した。ただし注意すべきことに、この同盟条約にかかわらずアメリカの単独主義は維持された。条約第 5 条でアメリカは有事の際に軍事力の行使を無条件で約束したわけではなかったからである。条約案の上院審議の過程でアチソン国務長官は、アメリカの参戦が義務付けられないように要求するコナリー外交委員長（民主党）やヴァンデンバーグの主張に直面すると、西ヨーロッパ諸国の不満を退け、議会に歩み寄った。アチソンは最終的に、第 5 条につき有事の際にアメリカがとるべき行動についてアメリカ側に自主的な裁量権を残すように修正することで妥協したのである¹⁴。

日本との「同盟」の形成

冷戦のアジアへの波及、中国情勢の悪化は、アメリカの東アジア戦略の再検討を迫った。ケナンは日本の民主化は十分に成果をあげたと述べ、今後は経済復興に重点を移行し、中国に代わって日本を核とする東アジア戦略を打ちだした。ケナンの構想は、NSC13/2「アメリカの対日政策に関する勧告」（1948 年 10 月）となって結実した。

アメリカ政府は日本の安全保障については一時、北大西洋条約機構（NATO）に倣ったアジア・太平洋の多国間集団防衛機構の設立を検討したが、最終的には二国間の「安全保障条約」を締結する方針をとった。これはもちろんアメリカの立場では、旧来の同盟ではなかった。日米安保条約—「日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約」—は前文で、日本が集団的安全保障取り極めを締結する権利を有すること、国連憲章は全ての国が個別的・集団的な自衛の権利を有することを認めていることを確認した上で、「これらの権利の行使として、日本国は、その防衛のための暫定措置として」、米軍の駐留を希望すると述べたのである。

ただしこの条約は前後に結ばれた米比相互防衛条約、ANZUS 条約、あるいは米韓相互防衛条約とは異なり、相互防衛・相互安全保障条約ではなかった。日本側は安保条約を国連憲章第 51 条に基づく集団的自衛権の枠での設定を望んだが、アメリカは拒否した。日本

が軍備も自衛の手段も有しておらず、ヴァンデンバーグ決議が規定する「継続的かつ効果的な自助及び相互援助」という条件を満たしていないからであった。

日米安保条約においても、アメリカの単独主義は健在であった。この条約は「極東における国際の平和と安定の維持」のために、アメリカが日本防衛の義務を負うことなく在日米軍を使用することができ、しかもどのような行動をとるのかの判断はアメリカ側にあったのである。

したがって確かに、日米安保条約は本質的にアメリカの旧敗戦国に対する駐軍協定であった。つまりこの条約には日本に対する拭いがたい不信が内在していた点で、ソ連や中国に対抗するばかりではなく、日本の脅威の再現に対する「二重の封じ込め」の狙いがあった。アメリカの対日不安は、講和条約発効後まもなくして採択した NSC125/2「アメリカの日本に対する目標と行動方針」（1952年8月）で、日本がやがてアメリカ離れをおこし、中立主義に傾斜するばかりか、中ソに接近する可能性を懸念したことから明らかであった。

アメリカは日本との間で安保条約を締結する一方で、日本をアメリカ主導の国際経済・金融体制に統合する政策を進めた。アメリカは日本と友好通商航海条約を結んで最恵国待遇を与え、日本の IMF・世銀、ガット加入を積極的に支援した。アメリカはまた国内市場を日本製品に開放し、日本の経済復興を助けたのである。さらにダレス大統領特使が 1951年1月に訪日し吉田首相と講和条約、日本の再軍備を協議した時、ロックフェラー三世を帯同した。戦前に訪日した経験をもち、日本文化に親しむロックフェラーは高木八尺、樺山愛輔、松本重治ら親米派知識人と会談し、文化交流を検討した。ロックフェラーの訪日は国際文化会館の設立（1955年）につながるのである。すでに対日占領政策の転換を規定した NSC13/2 は文化協力の推進も謳っており、占領期にはいわゆるガリオア資金をもとに日本人のアメリカ留学が行われた。1952年には正式に日米間でフルブライト計画の交流が始まったのである¹⁵。

かくてアメリカが 1950年代初頭までに日本との間で築きあげた「同盟」は重層的であった。それは西ヨーロッパ諸国との同盟と同様に、単なる軍事的次元に留まることなく、経済・文化的次元を含めた総合的な関係であった。アメリカは政治、軍事、経済、文化的な手段によって、日本をリベラルな国際秩序に統合することをめざしたのである。

しかもアメリカの対日「同盟」は、平時においてアジアの有色人種国家との事実上初めての同盟であった。アメリカはフィリピンと相互安全保障条約を日米安保条約に先立って結んだが、フィリピンは旧植民地であり、日本と同列に論じることはできなかった。この意味で、1952年6月に 1924年移民法で移民を禁じたアジア系に対して僅かながら移民割

当を行うウォルター・マッカラン移民法が成立したことは重要であった。そこには、アジアの反共諸国に対する外交的な配慮があったからである¹⁶。

この間、冷戦の開始、長期化の様相は、アメリカ人の軍備に対する見方を根本的に変えていた。トルーマン大統領は本来財政保守主義者であり、赤字財政を常に懸念し、軍事費の削減を望んだ。彼は朝鮮戦争後の大幅な国防費伸張についても、危惧を洩らしていたのである。共和党保守派のタフト上院議員はより直接的であった。彼は上院本会議で、朝鮮戦争後の軍拡をやり玉にあげ、「わが国が経験したことがないような長期にわたる重大な軍事化」を憂慮し、軍事機構の肥大化が「合衆国人民の自由を脅かしている」と批判したのである。アイゼンハワー大統領（共和党）も、大規模な国防予算の継続的支出が「民主主義的な生活様式」に与える脅威を危惧し、その抑制に努めた。彼は1961年1月の告別演説で、巨大な軍事機構と軍需産業の結合—「軍産複合体」—が「自由と民主的過程」を危うくすると警告した。しかし冷戦の長期化とともに、これらの主張は支持を失っていった。1960年の大統領選挙が示すように、軍事費が政治問題化するならば、それは多すぎることではなく、十分に支出されていないというものであった。この年の民主党と共和党の大統領候補となったケネディ、ニクソンはともにアイゼンハワー大統領が年額400億ドル台前半に抑え込んだ軍事費の増額に賛成であった。膨大な軍事予算、巨大な軍備は共和国の理念に反するという見解は、もはや少数意見であった¹⁷。

5. 日米同盟へ

アメリカは1958年夏までに、日本の安保条約改定の要請に応ずる決定を下した。その背景には、アメリカがかねて待望してきた保守合同が1955年に成立し、自由民主党が長期的に政権を掌握する状況を示していること、とくに保守合同を演出し、アメリカが高く評価する岸信介が1957年2月に首相に就任したこと、ソ連の人工衛星の打ち上げ（1957年10月）によって動揺する西側同盟国の結束をはかる必要があると判断したことがあった。しかもこの頃沖縄では反米・反基地闘争が高揚していた。ダレス国務長官が1958年1月末、マッカーサー大使に沖縄・日本政策の再検討を命じたことが契機となり、9月までにアメリカ政府は安保改定を決断したのである。

最終的に1960年1月に調印された新日米安保条約はやはり相互安全保障条約ではなく、旧条約と同様に、その本質は、日本のアメリカへの基地提供とアメリカの安全保障を交換する「物と人との協力」であった。さらに有事の際にアメリカがどのような行動をとるのか、それは依然としてアメリカの裁量下にあった。第5条は、「各締結国は、日本国の施政下にある領域における、いずれか一方に対する武力攻撃が、自国の平和及び安全を危うく

するものであることを認め、自国の憲法上の規定及び手続きに従って共通の危険に対処するように行動することを宣言する」と規定したに過ぎなかったのである。

しかし新条約の正式名称が「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約」となったことは、示唆的であった。アメリカは日本の不満、不平等な条件を取り除き、本文の第1条で国連と安保条約の関係を明示し、第2条で経済協力を謳うなど、より対等な形式と内容に同意したのである。新安保条約の調印（1960年1月）は日米関係の転機となった。1960年6月に採択されたNSC6008/1「アメリカの対日政策」は、NSC125/2のように日本の動向に対する懸念を示すことはなかった。この報告書は日本の戦略的重要性、「素晴らしい」経済復興を指摘した後、日本の国際的な役割の増大、とくに経済的な貢献を求め、1960年代日本に対する大きな期待を表明したのである。

まもなく日本に新大使として赴任したライシャワーが、日米「イーコール・パートナーシップ」を唱えたことは象徴的であった。ケネディ政権のロストウ国務省政策企画委員長が中心となって策定した「基本的な国家安全保障政策」文書（1962年6月）は、ヨーロッパ、カナダと日本が「北方の中核層」を構成すると指摘し、日本を北米・西欧と並んで重視した。国務省は1962年春の対日政策文書で、「アメリカは日本を東アジアの主要な同盟国 ally と見なす」と述べ、日米「同盟 alliance」の重要性を強調した。アメリカ政府が政策文書で日本、あるいは日本との関係を同盟国 ally、同盟 alliance と形容したのは、おそらく初めてのことであった。対日関係は明らかに、新たな段階に入った感があった¹⁸。

おりからアメリカでは、公民権運動が高揚し、1965年までに二つの画期的な公民権法案と西ヨーロッパ偏重の移民割当を廃した1965年移民法が成立するところであった。これらは民主的な多文化社会に向けた歩みであるばかりか、外交的にも大きな成果であり、対日関係に好ましい影響を与えたのである。

おわりに

アメリカは伝統的に、同盟をヨーロッパ的国際秩序の属性として拒否してきた。第二次世界大戦が終わり、冷戦が始まると、アメリカは西ヨーロッパ諸国や日本と安保条約を結んだが、これらを普遍的な組織である国連の集団安全保障と何らかの形で結びつけることで、旧来の同盟条約ではないという体裁をとった。さらにこれらの安全保障条約によっても、アメリカの単独主義の伝統は健在であった。

アメリカの同盟の特徴はヨーロッパ諸国のかつての同盟とは異なり、単なる軍事協力に終始するのではなく、経済・文化協力を含む総体的、総合的な協力関係を構築することにあった。そこには、米ソ闘争を「二つの生活様式をめぐる争い」と把握し、ソ連に対抗す

るアメリカの冷戦観が反映されていた。しかも対日本同盟はアメリカにとって事実上最初の有色人種国家との同盟であった。その意味でアメリカ社会の民主化、とりわけ人種差別の是正は歓迎すべき展開であった。

アメリカが太平洋戦争後日本と築きあげた関係について、ケナンは1960年代半ばに、「多かれ少なかれ、状況の産物であり、物の見方の一致、あるいは伝統の共有」から生まれたものではないと指摘した。これは確かに、歴史的、文化的、エスニック的なつながりを共有するヨーロッパ諸国との同盟を念頭に置いた、的確な分析であった。それだけに、アメリカの対日本同盟の形成と発展は、アメリカ的同盟の特徴とともにアメリカ社会の変容を映し出す興味深いケースと思われる¹⁹。

— 注 —

- ¹ Gordon S. Wood, *The American Revolution: A History* (New York: The Modern Library, 2002), p. 106.
- ² トーマス・ペイン／小松春雄訳『コモン・センス 他三編』(岩波文庫、1976年) 61-62頁。ワシントン演説(斉藤真訳)は、小原敬士編『アメリカ軍産複合体の研究』(日本国際問題研究所、1971年) 211-12頁。マディソンは、A・ハミルトン、J・ジェイ、J・マディソン／斉藤真・武則忠見訳『ザ・フェデラリスト』(福村出版、1991年) 200、201頁。ジェファソンは、有賀貞「アメリカ外交の伝統」本間長世編『アメリカと世界』(研究社、1976年) 29頁。
- ³ George McLean Harper, ed., *President Wilson's Addresses* (Boston: IndyPublish, 2007), pp. 153, 156, 173, 208-13.
- ⁴ 高原秀介『ウィルソン外交と日本—理想と現実の間 1913—1921』(創文社、2006年) 258-82頁。
- ⁵ 寺本康俊、簗原俊洋「日露戦争と日米台頭の時代 1895—1908年」、簗原俊洋、高原秀介、村井良太「第一次世界大戦と日米関係の調整 1909—19年」五百旗頭真編『日米関係史』(有斐閣、2007年)。
- ⁶ 有賀貞「年報政治学 1969 協調による抑制—アメリカ」日本政治学会編『年報政治学 1969 国際緊張緩和の政治過程』(岩波書店、1970年)。
- ⁷ Selig Adler, *The Isolationist Impulse: Its Twentieth Century Reaction* (New York: The Free Press, 1957), p. 142.
- ⁸ 簗原俊洋『排日移民法と日米関係—「埴原書簡」の真相とその「重大なる結果」』(岩波書店、2002年)。
- ⁹ Robert A. Divine, *Second Chance: The Triumph of Internationalism in America During World War II* (New York: Atheneum, 1967); David Reynolds, *From Munich to Pearl Harbor: Roosevelt's America and the Origins of the Second World War* (Chicago: Ivan R. Dee, 2001), pp. 106-7; J. Peter Scoblic, *U.S. vs. Them: Conservatism in the Age of Nuclear Terror* (New York: Penguin Books, 2008), p. 11.
- ¹⁰ 佐々木卓也「西欧国際体系とアメリカ外交の軌跡」吉川元・加藤普章編『国際政治の行方—グローバル化とウェストファリア体制の変容』(ナカニシヤ出版、2004年) 274-75頁。
- ¹¹ 西崎文子『アメリカ冷戦政策と国連 1945-1950』(東京大学出版会、1992年) 7-38頁。
- ¹² Yoneyuki Sugita, *Pitfall or Panacea: The Irony of US Power in Occupied Japan, 1945-1952* (New York: Routledge, 2003), p. 2. 五百旗頭真『日米戦争と戦後日本』(講談社学術文庫、2005年) 175-76頁。
- ¹³ 油井大三郎『なぜ戦争観は衝突するのか—日本とアメリカ』(岩波現代文庫、2007年) 69頁。
- ¹⁴ Timothy P. Ireland, *Creating the Entangling Alliance: The Origins of the North Atlantic Treaty Organization* (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1981), pp. 80-114; Don Cook, *Forging the Alliance: The Birth of the NATO Treaty and the Dramatic Transformation of U.S. Foreign Policy Between 1945 and 1950* (New York: Arbor House, 1989), pp. 204-14.
- ¹⁵ 五十嵐武士『戦後日米関係の形成—講和・安保と冷戦後の視点にたって』(講談社学術文庫、1995年)。
- 松本重治／聞き手國弘正雄『昭和史への一証言』(たちばな出版、2001年) 313-25頁。
- ¹⁶ ケント・E・カルダー／渡辺将人訳『日米同盟の静かなる危機』(ウェッジ、2008年) 131-38頁。

- ¹⁷ 佐々木「西欧国際体系とアメリカ外交の軌跡」277頁。Michael S. Sherry, *In the Shadow of War: the United States since the 1930s* (New Haven: Yale University Press, 1995), pp. 188-236.
- ¹⁸ 坂元一哉『日米同盟の絆—安保条約と相互性の模索』(有斐閣、2000年)。佐々木卓也、中西寛「日米協調の果実 1960年代」五百旗頭『日米関係史』。傍点は筆者。
- ¹⁹ ジョージ・ケナン／松本重治編訳『アメリカ外交の基本問題』(岩波書店、1965年) 28頁。

第三章 「アメリカ外交にとっての同盟」と同盟理論

石川卓

はじめに

国家はなぜ他国との同盟を結び、あるいは維持するのであろうか。近年、力の限界や相対的低下をしばしば指摘されるようになってきているとはいえ、依然として圧倒的な力の優位を維持している米国に関して、これは特に避けがたい問いであるように思われる。

前ジョージ・W・ブッシュ（George W. Bush）政権は、いわば世界を米国にとって安全にすることを目的に、「体制転換」（regime change）を掲げて、力による民主化を実行した。これは、ブッシュ政権が米国の力を過信していたことの出発点であったと考えられるが、にもかかわらず、同政権は同盟を重視する姿勢を顕著に示し、欧州においては北大西洋条約機構（NATO）内に深刻な亀裂の発生が見られたものの、東アジアにおいては実際に日米同盟を重視し、その強化を実現した¹。このような事実について、あるいは、そもそも圧倒的な力の優位をもつ米国にとって同盟とは何であるのかについて、同盟理論は、どのような説明を提示するのであろうか。

他方、米国の力の限界を明確に前提とする外交・安全保障政策を展開してきたバラク・H・オバマ（Barack H. Obama）政権も、同盟重視の姿勢を引き継いでいる。前政権との間で、いわば前提における一貫性の欠如を伴いながら、行動における一貫性が見られてきたといえる。このように部分的な矛盾を孕む現象は、理論的にはどのように説明されるべきなのであろうか。同盟理論は、その理解の一助たりうるのであろうか。

本稿は、以上のような疑問に直接的に答えようとするものではない。むしろ、ここでの関心は、既存の同盟理論が、たとえば、このような問いに明確な回答を提示しうるのか否かにある。そこで、本稿では、「米国外交にとっての同盟」を論じ、理解するための準備作業あるいは補完作業として、同盟理論の研究動向を概観し、同盟および関連する諸概念のより一般的な理解を確認するとともに、「米国外交にとっての同盟」という観点から、理論的に問われるべきことは何かを浮き彫りにすることとしたい。

1. 「同盟」という概念

（1）同盟の定義

「同盟という言葉は、限定的な協力から、NATOのような制度化された機構に至るまで、多くのものを意味する形で使われている」との指摘もあるように²、「同盟」という概念は

かなり多義的に用いられてきた。おそらく日常的にはより広義に使われていると思われるが、同盟に関する理論的な研究においても、さまざまな形で定義されている。

たとえば、グレン・H・スナイダー (Glenn H. Snyder) は、現実の国際政治、安全保障における同盟の重要性にもかかわらず、「国際関係理論研究の中で最も開拓されていない分野の一つが同盟理論である」ことを指摘し³、自らネオリアリズムとしての「試論」と称する議論を展開した論文において、同盟を「それが明示化されているか否かにかかわらず、特定の諸国に対する安全保障、あるいはその構成国の増大を企図した、軍事力の行使（または不行使）のための諸国家の公式の結びつき」と定義した⁴。これにより、軍事力行使とは関係のない「関税同盟」(customs union) や、非国家主体による「脱国家的連携」(transnational associations)、あるいは脅威を内部化したうえで構成される集団安全保障機構などと区別されることとなる。ただし、同盟は、「特定の他国との紛争あるいは戦争において、互いに支援を得られるという複数国間で相互に抱かれる期待」をもたらすものとされる「提携」(alignment) という、より大きな現象の中の公式の形態であるとされる⁵。

この定義は、かなり典型的な軍事同盟を念頭に置いたものであり、同盟というものをかなり狭く捉えているといえる。後にスナイダーは、上記の定義を修正して、同盟とは「特定の状況下における構成国以外の国に対する軍事力の行使（または不行使）のための諸国家の公式の結びつき」であり、「その一義的な機能は、共通の敵に対し軍事的な力を結集させることであり、構成国を互いから守ることではない」と論じた⁶。特定の脅威を明示的に想定するのが困難になっているという冷戦後の現実に配慮しつつも、軍事力の行使（または不行使）に関する取り決めであるという点は変わっておらず、やはりかなり狭い捉え方がなされているといえる。

また、「戦争の相関関係」(Correlates of War: COW) プロジェクトによって蓄積されたデータを用いて、同盟に関する包括的な基礎データの作成などを行ってきたライス大学の「同盟条約の義務・規定」(ATOP) プロジェクトでは、「潜在的な、または具現化した軍事紛争に際し、軍事的に協力するための独立諸国間の公式の合意」という定義が示されている⁷。集団安全保障機構を排除できないように見受けられるとはいえ、これも同盟をかなり狭く捉えた定義であるといえる。

これに対し、同盟の起源に関して、ネオリアリズムの立場から「脅威の均衡」(balance of threat) 論を展開したスティーヴン・M・ウォルト (Stephen M. Walt) は、「各構成国のパワー、安全保障、影響力を増大させることを意図した、複数国間における安全保障協力のための公式の約束」と、より広く「同盟」を定義している⁸。目的はかなり限定されているとはいえ、「安全保障協力」の具体的な在り方にはかなりの幅が想定され、国連のような集団安全

保障機構や、欧州安全保障協力機構（OSCE）のような協調的安全保障の枠組みが含まれる可能性も排除しえない。

とはいえ、現実には既存の同盟で実施されている、あるいは約束されている「安全保障協力」は、有事の際の「軍事力の行使」に限定されるものではない。むしろ、近年は、さまざまな同盟において「安全保障協力」の範囲がますます拡大する傾向が見られる。もはや有事の際の共同軍事行動が主たる機能ではなくなっている同盟も、存在するようになっているといえるかもしれない。しかしながら、そもそも同盟に依拠する勢力均衡政治へのアンチテーゼとして提示された集団安全保障の枠組みや、集団安全保障と同様に脅威を内部化する一方で、軍事力の行使を想定しない協調的安全保障の枠組みは、やはり同盟とは区別されるべきであり、同盟という概念の定義としては、それらが含まれないよう配慮されているものが望ましいといえる。それゆえ、あくまで定義としては、スナイダーのより最近の定義、すなわち「特定の状況下における構成国以外の国に対する軍事力の行使（または不行使）のための諸国家の公式の結びつき」に類するものが妥当であると考えられる。ただし、「軍事力の行使（または不行使）のため」という側面は不可欠であるものの、同盟は必ずしもそのためだけのものではなく、また、それが主目的には見えなくなっているものも含まれるということには留意する必要があるだろう。

他方、条約が存在するという意味で「公式の」であるかどうかは、無論、研究・分析の目的・趣旨にもよるが、概していえば、決定的な相違をもたらす要因にはならないものと考えられる。共同軍事行動を明示的に約した条約がなくても、複数国間で緊密な安全保障協力が継続的に行なわれているケースは現実に存在し、また、そのような実態が第三国に共同軍事行動の蓋然性を多少なりとも認識させる効果をもつならば、その「提携」は実質的に「同盟」の本質的機能を備えていることになるからである。

（2）同盟の種類

たとえ、かなり狭く捉えたとしても、現実の同盟は多様であり、いくつかの基準に基づいて分類できる。まず、平時の同盟と有事の同盟とに分けることができる。スナイダーによれば、後者はしばしば「連合」（coalition）と呼ばれ、攻撃の抑止、対立する同盟への同盟国の参加阻害（preclusion）、同盟国の自制促進などといった平時の同盟が備える機能を欠いたものになるとされる⁹。特に前ブッシュ政権期に米国は、「有志連合」（coalition of the willing）を重用する姿勢を示したが、その傾向が今後も続くことになれば、「米国外交にとっての同盟」を論じるにあたり、「非公式」であることがほとんどである有志連合をも視野に入れる必要が高まるといえよう¹⁰。たしかに有志連合は、通常、有事発生後の対処策とし

て形成されるが、前例設定を目的とする介入という観点からいえば¹¹、湾岸戦争のようなケースは、有志連合が形成される可能性、あるいは米国がそれを動員できる能力と可能性を認識させることで、将来的な予防ないしは抑止効果をもたらすといえる。つまり、米国にとって限定的ながらも同盟と同様の機能をもつ手段になりうるといえるのである¹²。

また、同盟は、攻撃的あるいは防衛的、アドホックあるいは常設的、二国間あるいは多国間、一方的保証あるいは相互援助などのそれぞれいづれかに分類することもできる¹³。米国が参加する常設的な同盟は、現状維持を目的とする防衛的な同盟と見られることが多いが、介入型の軍事力行使が一般的になっている今日、攻撃的とまではいえないものの単純に防衛的とはいいきれない同盟も出てきているように思われる。また、米国とその同盟国との間には大きな力の格差が存在するため、実質的には一方的保証に近い同盟になる傾向が不可避免的に生じるが、公式の同盟に関しては、1948年のヴァンデンバーグ決議との関係もあり、少なくとも形式的には相互援助型が基本となっている。

他方、前出の ATOP プロジェクトは、義務の性質に注目し、「防衛協定」(defense pact)、「攻撃協定」(offense pact)、「中立協定」(neutrality pact)、「不可侵協定」(non-aggression pact)、「協議協定」(consultation pact) の 5 種類に同盟を分類している¹⁴。これは、前出の COW プロジェクトにおいて J・デーヴィッド・シンガー (J. David Singer) らが使っていた「防衛協定」、「中立・不可侵協定」、「協商」(entente) という 3 類型に修正を加えたものであり¹⁵、協議協定はそのうちの協商に該当する。無論、5 類型のうち複数の類型に当てはまる同盟も存在するとされる。

なお、瞥見する限り、義務の相互性が同盟の要件とされることはない。ATOP プロジェクトでもその点は同様であり、たとえば、旧日米安全保障条約は防衛協定・協議協定として、また現行の日米安保条約は防衛協定・不可侵協定・協議協定として、いずれも同盟条約に含まれている¹⁶。

(3) 同盟の利点と難点

スナイダーは、同盟の主要な安全保障上の利点として、攻撃される可能性の低下(抑止)、攻撃に対処する際の力の増幅(防衛)、対立する同盟に同盟国が参加することの阻止(阻害)を挙げている¹⁷。このうち阻害は、冷戦期の東西対立の下では、米国がかなり重視せざるをえない機能であったと考えられるが、今日では、多くの既存の常設的な同盟において、さほど意識されなくなっているように見受けられる。代わって、前述した同盟国の自制促進に含まれるといえるが、大量破壊兵器(WMD)の不拡散措置という同盟の側面が米国にとってきわめて重要になっている¹⁸。

他方、同盟の主要な難点・リスクとしては、戦争の危険の増大、および行動の自由の減少が挙げられる¹⁹。前者は、抑止効果を増幅させるはずの同盟への参加によって、いわゆる「巻き込まれ」(entrapment)の可能性が高まりうることを意味する。しかし、周知のように、「巻き込まれ」の不安を低下させようとするれば、しばしば「見捨てられ」(abandonment)の可能性が高まることとなる。これが、いわゆる「同盟のジレンマ」である²⁰。

スナイダーは、同盟の価値は、以上のようなリスクやコストに加え、対抗同盟の誘発、敵の挑発、敵の友好国の敵意の増大などの可能性次第で低く評価されうる一方で、敵の譲歩や構成国増加を促す可能性次第で高く評価されうると論じている²¹。他方、リベラリズムの制度論などでは、「相互拘束」(co-binding)や同盟国との関係管理など²²、同盟の価値を、同盟の対外関係ではなく、同盟内に及ぼす作用に見出す傾向が見られる。これは、奇しくも、同盟を覇権国による秩序維持手段と位置づけるリアリズムの覇権安定論と類似した見方であると考えられる。

2. 同盟理論の研究動向

(1) 同盟研究の主要テーマ

以上、同盟の定義や類型、その効用とリスクなどを概観してきたが、どのように同盟を定義するか、そして特にどのような分類方法を用いるかは、しばしばその研究の目的・趣旨によって大きく規定される。また、同盟がどのように評価されるかは、研究の目的・趣旨に加え、その結論によっても左右されるように思われる。それでは、同盟の理論的な研究は、いかなる目的・趣旨をもって展開されてきたのであろうか。

NATO 研究で知られるジョン・S・ダフィーフィールド (John S. Duffield) らは、同盟研究の主要なテーマを以下のように整理している²³。まず、同盟の形成である。同盟が形成される要因は何か、どのような国がどのような国と同盟する傾向があるのか、といったテーマである。第2は、同盟のダイナミクスであり、同盟の政策はいかに形成されるのか、同盟国間で負担はいかに共有されるのか、同盟の結束度は何で決まるのか、などが具体的なテーマになってきたとされる。第3は、同盟と国家行動であり、同盟国は同盟条約上の義務を果たすのかなどが問われてきた。最後に、同盟と戦争である。同盟は戦争を助長するのか、戦争の防止に寄与するのか、とりわけ同盟は構成国への侵略を防ぐのか、また同盟は構成国の自制を低下させるのか、あるいは戦争が起きた際に、同盟は勝利の可能性を高めるのか、などがテーマとされてきた。

無論、同盟の理論的な研究の多くは、以上のようなテーマのうちいずれか複数にまたがって行われてきた。以下では、その展開の経緯を概観することとしたい。

(2) 冷戦期中期までの主要な議論

国際政治学が一学問分野として発展を遂げた冷戦期に、同盟の理論的研究は、しばしばリアリストによる勢力均衡論の一部として展開された。土山實男も、「同盟についてのほとんどの命題は、今日なお彼らのものだといっても過言ではない」と指摘している²⁴。そして、ウォルトによれば、「国家は、より強力な国家（群）による支配を避けるために同盟に参加するという命題こそが、伝統的な勢力均衡論の核心をなしている」とされる²⁵。他方で、1950年代末には、北大西洋地域に「多元的安全保障共同体」(pluralistic security community)がNATOという同盟を重要な基盤として生じていることが論じられるなど²⁶、同盟の制度化や社会化を論じるネオリベリズムやコンストラクティヴィズムなどの近年の議論の萌芽も、冷戦初期にすでに見られるようになっていたといえる。

1960年代になると、行動科学アプローチの隆盛に大きく貢献したCOWプロジェクトにおいて、同盟と戦争の蓋然性との相関関係などが追究された。たとえば、同盟の凝集(alliance aggregation)が二極化を促し、戦争の発生を増大させるとの仮説を検証し、19世紀には相関関係が見られず、20世紀前半には高い相関関係が見られるとの結論が示されたが²⁷、近年でも、戦争と同盟との確定的な相関関係は立証されていないといわれる²⁸。

また、同盟はその構成国にとって集合財(collective goods)であるという観点から、集合財の供給にあたる同盟内における負担共有の問題に対し、集合行為論からの関心も見られた。大国はより多くを負担し、中小国はただ乗りする傾向が強いとしたマンサー・オルソン(Mancur Olson)らの議論は²⁹、現在でもなお妥当性をもつともいわれている³⁰。

(3) ネオリアリズムの精緻化・修正

以上のような古典的な研究に加え、あるいはそれ以上に、冷戦末期以降の同盟に関する理論研究の方向性を大きく規定したのは、1979年に出版されたケネス・N・ウォルツ(Kenneth N. Waltz)の『国際政治の理論』であった³¹。ウォルツの議論の核心は、典型的かつ徹底的ともいえる勢力均衡論であるが、古典的リアリズムとは異なり「科学的な理論」をめざしたものとして「ネオリアリズム」と称され、それ以降の国際政治理論の研究動向を良くも悪くも決定づけるものとなった³²。

ウォルツは、国家は対立する国家のパワーに、内的な努力と対外的な努力の双方で対抗するとしたうえで、対外的な努力の主要な例として、他国との連携または同盟、および敵対的な勢力の弱体化を挙げた。他国との連携・同盟には「バンドワゴン」も含まれる。また、敵対勢力の弱体化には、敵対する同盟の解体や特定の構成国の離脱を促す、いわゆる「楔戦略」(wedge strategy)も含まれるが、その実行は中小国には困難であるとされる³³。

また、ウォルツは従前から二極安定論者であったが³⁴、『国際政治の理論』においても二極安定論を展開し、同盟の維持・管理についても多極構造下より二極構造下における方が容易であると論じた³⁵。

このようなウォルツの議論に触発され、これに修正を加えつつも、ネオリアリズムとしての同盟の起源論を展開したのが、ウォルトであった。ウォルツが国家はパワーに対抗して、均衡を図ろうとすると論じたのに対し、ウォルトは、中東地域における同盟・連携の形成をケースとして、総合的能力、近接性、攻撃能力、攻撃意図に基づいて認識される「脅威」に対して均衡を図るという「脅威の均衡」論を展開した³⁶。そして、対外援助や対外的浸透、あるいはイデオロギーの同質性が同盟の形成を促すといった仮説を反証するとともに³⁷、圧倒的な脅威におもねるようにその強国と同盟・提携する「バンドワゴン」よりも、脅威に対抗する形で同盟・提携する「balancing」がはるかに生じやすいことを明らかにしたのである。また、balancingとして形成された同盟においては、バンドワゴンにより形成された同盟に比して、信頼性が高くなる、すなわち、より切迫した事情を抱えた構成国が同盟の義務を果たす可能性が高いことも指摘されている³⁸。

周知のように、ウォルツの理論では、パワーの分布状況に還元される国際構造レベルまたは第3レベル要因が排他的に重視される。これは、「科学的な理論」をめざしたウォルツの理論の最大の特徴であったが、その一方で、おそらくは最も論争を喚起した特徴でもあった。ウォルトが主体の意図を加味したのと同様に、特に第三世界において、国内に脅威を抱える権威主義政権が体制維持のために強力な他国と同盟・提携する傾向が見られることを指摘した「omni-balancing」論も³⁹、やはり国家レベルまたは第2レベル要因を取り込むことで、ネオリアリズムを修正するものであった。

同様に、トーマス・J・クリステンセン (Thomas J. Christensen) らも、主体の意図をも考慮に入れながら、同盟の形成および同盟内における構成国の行動について、「チェーン・ギャングング」(chain-gang) および「バック・パッシング」(buck-passing) という概念を提示した⁴⁰。ただし、彼らは説明変数の僅少さ (parsimony) にこだわったウォルツの姿勢を尊重し、主体の意図をなかば恣意的に想定できる形に留めるのではなく、攻撃優位か、防御優位かという状況から導かれるものであると位置づけた。そして、攻撃優位の状況が無謀な相手との同盟、すなわちチェーン・ギャングングを助長し、過剰なbalancingをもたらすのに対し、防御優位の状況は必要とされるbalancingの責任を互いに転嫁しあうバック・パッシングの傾向を助長すると論じたのである。

以上のような流れの中で、やはり現状維持志向か、現状変革志向かという国家の属性、すなわち第2レベル要因に着目し⁴¹、従来、ネオリアリズムで論じられてきた以上にバン

ドワゴンが起こりやすいことを説いたのが、ランドール・L・シュウェラー (Randall L. Schweller) の「利益の均衡」(balance of interests) 論であった⁴²。シュウェラーは、ネオリアリズムに「現状維持志向バイアス」があることを指摘したうえで、現状の変革に利益を見出す現状変革国家の存在に焦点を当て、パワーのみならず、現状維持に利益を見出す側の野心と現状変革に利益を見出す側の野心の分布状況が、国家行動の規定要因になると論じた。そして、ネオリアリズムがバンドワゴンをbalancingに対置させ、強者への屈服を意味するものと狭く捉えてきた点を批判して、とりわけ現状変革国家の野心ゆえに、新たな価値獲得を目的とするバンドワゴンが生じやすいことを指摘したのである⁴³。なお、バンドワゴンについては、従来想定されてきたパターンに加え、①強力な現状変革国家に従う「ジャッカル」、②戦勝の分け前を求めて、勝ち馬に乗る (piling on)、③「未来の波」を象徴する強国につき従う、④近隣諸国の動向の「伝染もしくはドミノ効果」、という4つのパターンの存在が指摘されている⁴⁴。

概ね以上のように、近年の同盟の理論研究は、ひとつには、ネオリアリズムの修正・精緻化を図るという文脈の中で展開されてきたといえる。それは、またネオリベラリズムとの論争の一環でもあった。その中で、若干異彩を放っていたのが、同盟という現象にネオリアリズムをほぼそのまま適用する形で、同盟の一般理論とでもいべきものをより明示的に志向したスナイダーの議論であった。

(4) スナイダーによるネオリアリスト同盟論の試み

スナイダーは、まず同盟をめぐる国際政治には、同盟国間ゲーム (alliance game) と対敵国ゲーム (adversary game) の2つの側面があるとしたうえで、特に前者に関わる同盟国間の交渉・取引に関する理論の不在を指摘した⁴⁵。そして、同盟国間ゲームとしての同盟形成および同盟管理の局面に焦点を当て、概ね以下のように、国際システムの構造、すなわちパワーの分布状況を最も重要な変数とする議論を展開した。

まず、同盟形成については、二極構造下では、特に両超大国が大きな利害関係を有する中核地域において、多極構造下に比べて、はるかに単純な構図になる。「共通の敵」をもたない超大国同士の同盟はまず起こりえず、どの国とどの国が同盟するかは大きく国際システムの構造によって決定される。また、多極構造下での同盟に比べ、同盟がその構成国の利益や期待に及ぼす影響は小さくなる。国際システムの構造によって決定される度合いが大きくなるためである⁴⁶。

同盟管理についても、二極構造下における方が、多極構造下に比べ、はるかに容易である。同盟の離脱や対抗同盟への乗り換えの誘因が小さいためである。ただし、冷戦期の二

極構造下では、「核の傘」に象徴される同盟内の非対称性が、一定の複雑さを生み出してきた。そのため、しばしば同盟の結束度の低下が顕在化するが、国際システムの構造により強力に規定されているため、深刻な危機にはなりにくい⁴⁷。

また、スナイダーは、中核地域外における同盟についても、二極構造により規定される度合いが低下すること、また超大国間のパワー・バランスに影響できない小国は、より身近な脅威を重視する傾向があることを指摘している。二極か、多極かというパワーの分布状況を徹底的に重視した議論を展開したといえるが、若干皮肉なことに、スナイダーがこの「試論」を発表した翌年末には、二極構造の崩壊が決定的となる⁴⁸。しかも、それは、ジョン・J・ミアシャイマー (John J. Mearsheimer) などが懸念したような多極構造への回帰を伴うものではなかった⁴⁹。

(5) 一極構造出現の影響——「冷戦後」の同盟理論研究の方向性

ミアシャイマーが描いた多極化のシナリオでも、NATO やワルシャワ条約機構は解体すると想定されていたが⁵⁰、同様に、冷戦終結後、多くのネオリアリストが、冷戦期の同盟が解体に向かうものと予測した⁵¹。国際システムの構造が大きく変動している以上、そう論じざるをえなかったとも考えられる。ウォルツも、ワルシャワ条約機構とソ連の解体を受け、NATO が長期的には存続しえない可能性を示唆していた⁵²。

これに対し、ネオリベラリズムやコンストラクティヴィズムなどの立場から、制度化あるいは社会化されることにより、その形成時に存在していた安全保障環境が変化しても、同盟は持続しうるといった反論が展開された⁵³。こうした議論においては、当然ながら、伝統的な国家的脅威が残存する東アジアの同盟ではなく、NATO がケースとされることが多かった。そして、このような冷戦期の同盟が冷戦後にも存続していくのか否か、また存続しているのはなぜかという問題が、おそらく冷戦後における同盟の理論研究で最も頻繁に扱われるテーマであった。

また、必ずしも同盟理論としてではないが、一極構造の出現を受け、他の主要国が米国に対抗して連携を強める、すなわち米国に対するバランスングとして同盟・提携の形成が進むという議論も見られてきた⁵⁴。たとえば、ウォルツは、冷戦後の一極構造下において、米国にとっての同盟が米国のパワーを投射する際の有用な手段になっている——ゆえに解体を免れてきた——ことを認めつつ、その構造そのものが米国に対するバランスングを誘発するがゆえに、長くは続かないことを論じている⁵⁵。

他方で、中小国は対米同盟の不可能性を認識し、米国に接近するということが広く指摘されるが、ウォルトによれば、それは強大な脅威へのバンドワゴンというよりも、中小国

の周辺に存在する地域的な脅威への対応策であるとされる⁵⁶。また、明示的な対米同盟がほぼ不可能であるからこそ、より曖昧な形で、圧倒的優位を誇る米国への警戒感を募らせる諸国間での連携が進むという「ソフト・バランスング」論も展開されている⁵⁷。これに対し、程度の差はあれ、現行の一極構造の安定性を主張しながら、ソフト・バランスングの困難性を論じる向きも見られようになっている⁵⁸。

結

以上、瞥見ではあるが、同盟の理論的研究においては、まず多極構造下の同盟に焦点が当てられる傾向が強いということがいえるように思われる。また、二極構造下の同盟に関する研究でも、見捨てられや巻き込まれを懸念する中小国側⁵⁹、あるいはそうした中小国側の懸念をいかに管理するかといった同盟内政治に照射するものが多いように見受けられる。冷戦後の同盟についての研究でも、同盟そのものの持続性や制度化・社会化、および米国との脅威認識ギャップの拡大を懸念する中小国側に照射する議論が目立っている。

つまり、二極構造下であるにせよ、一極構造下であるにせよ、「超大国にとっての同盟」という視点が実はあまり見られないといえるのである。その理由は定かではないが、スナイダーの議論にも示唆されるように、超大国ゆえに同盟の形成や管理が比較的容易であり、なかば当然視されてしまう側面が多かったこと、他方で、ネオリベラリズムやコンストラクティヴィズムがしばしば必要以上にパワーないしはその分布状況という要因を軽視することも、関係しているように思われる。ここに、「米国外交にとっての同盟」という観点に立つ場合の理論研究における課題のひとつがあるといえるのではないだろうか。

また、主として中国の台頭を受け、早くも一極構造論が陰りを見せ始め、国際システムはパワーの移行期に入っているという認識が広がっている。米国にとっては、無論、相対的であるにせよ、再びその「衰退」が論じられることを意味するといえる。かつて、米国の衰退を論じた覇権安定論では、衰退への対応としての同盟、あるいはより脅威性の低い大国との和解には、一定の危険が伴うとされ、「衰退への対応として、またコスト削減策としての同盟の効用は大きく制限される」と指摘された⁶⁰。しかし、オバマ政権は、「より脅威性の低い大国」に相当するロシアとの関係を「リセット」し、まさに「コスト削減策」として同盟国の負担共有に力を入れてきたといえる。このように、パワーの移行と同盟との関係も、理論研究で追究されるべき課題になっているといえるのかもしれない。

- 注 -

- ¹ この点を含むアジア政策の成功は、「ブッシュ外交の数少ない成果の一つ」であったともいわれる。村田晃嗣「岐路に立つ日米同盟——地政学的要因と地球規模の要因の間で」『海外事情』第59巻第1号（2011年1月）106-107頁。
- ² Daniel Byman, “Remaking Alliances for the War on Terrorism,” *The Journal of Strategic Studies*, vol. 29, no. 5 (October 2006), p. 772.
- ³ Glenn H. Snyder, “Alliance Theory: A Neorealist First Cut,” *Journal of International Affairs*, vol. 44, no. 1 (Spring/Summer 1990), p. 103.
- ⁴ Ibid., p. 104.
- ⁵ Ibid., p. 105.
- ⁶ Glenn H. Snyder, *Alliance Politics* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1997), p. 4
- ⁷ Brett Ashley Leeds, *Alliance Treaty Obligations and Provisions (ATOP) Codebook* (July 2005), p. 4 <<http://atop.rice.edu/download/ATOPcdbk.pdf>>.
- ⁸ Stephen M. Walt, “Alliances in a Unipolar World,” *World Politics*, vol. 61, no. 1 (January 2009), p. 86. なお、非公式の約束の場合には「提携」になるとされているが、ウォルトは、1980年代末に脅威の均衡論を展開した著作で、「同盟」と「提携」を区別せず、「複数の主権国家間における安全保障協力のための公式もしくは非公式の合意」という定義を提示していた。Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1987), p. 12.
- ⁹ Snyder, “Alliance Theory,” pp. 105-106.
- ¹⁰ 無論、「同盟」と「提携」「連合」とが的確に区別されてこなかったことを、同盟研究における問題点として指摘する向きもある。Volker Kraus and J. David Singer, “Minor Powers, Alliances, and Armed Conflict: Some Preliminary Patterns,” in Erich Reiter and Heinz Gärtner, eds., *Small States and Alliances* (Heidelberg: Physica-Verlag, 2001), p. 16.
- ¹¹ この点については、石川卓「日米中関係と弾道ミサイル防衛——『国家安全保障』への後退?」『海外事情研究所報告』第35号（2001年3月）169-185頁；石川卓「日米中関係と『新世界秩序』」『海外事情研究所報告』第34号（2000年3月）171-182頁、を参照されたい。
- ¹² ただし、これは集団安全保障の機能にかなり類似したものであるとも考えられる。
- ¹³ Snyder, “Alliance Theory,” p. 106.
- ¹⁴ Leeds, *Alliance Treaty Obligations and Provisions (ATOP) Codebook*, p. 9.
- ¹⁵ J. David Singer and Melvin Small, “Formal Alliances, 1815-1939: A Quantitative Description,” *Journal of Peace Research*, vol. 3, no.1 (January 1966), p. 5.
- ¹⁶ The Alliance Treaty Obligations and Provisions Project (ATOP) のウェブサイト <<http://atop.rice.edu/home>> を参照。
- ¹⁷ Snyder, “Alliance Theory,” p. 110.
- ¹⁸ 2010年4月に発表された米国の『核態勢見直し報告』でも、この点は繰り返し強調され、同盟の強化は、周辺国への諫止（dissuasion）および同盟国への安心供与（reassurance）という2つの観点から、「米国の不拡散目標に寄与する」と述べられている。U.S. Department of Defense, *Nuclear Posture Review Report* (April 2010), p. 31.
- ¹⁹ Snyder, “Alliance Theory,” p. 110.
- ²⁰ Michael Mandelbaum, *Nuclear Revolution: International Politics Before and After Hiroshima* (New York: Cambridge University Press, 1981), pp. 151-152.
- ²¹ Snyder, “Alliance Theory,” p. 111.
- ²² 相互拘束の有用性を論じたものとしては、Daniel Deudney and G. John Ikenberry, “The Nature and Sources of Liberal International Order,” *Review of International Studies*, vol. 25, no. 2 (April 1999), pp. 182-184; G. John Ikenberry, “Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order,” *International Security*, vol. 23, no. 3 (Winter 1998-1999), p. 67 など。また、この点については、土山實男『安全保障の国際政治学——焦りと傲り』（有斐閣、2004年）318-319頁、も参照。
- ²³ John S. Duffield, with Cynthia Michota and Sara Ann Miller, “Alliances,” in Paul D. Williams, ed., *Security Studies: An Introduction* (Abingdon and New York: Routledge, 2008), p. 294.
- ²⁴ 土山『安全保障の国際政治学』297-298頁。
- ²⁵ Stephen M. Walt, “Alliance Formation and the Balance of World Power,” *International Security*, vol. 9, no. 4 (Spring 1985), p. 5.
- ²⁶ Karl W. Deutsch, et al, *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience* (Princeton: Princeton University Press, 1957). なお、同盟と安全保障共同体の

- 関係については、Taku Ishikawa, “Alliances in Security Communities: Theoretical Perspective on Compatibility,” in Benjamin L. Self and Jeffrey W. Thompson, eds., *An Alliance for Engagement: Building Cooperation in Security Relations with China* (Washington, D.C.: The Henry L. Stimson Center, 2002), pp. 30-53 も参照されたい。
- ²⁷ J. David Singer and Melvin Small, “Alliance Aggregation and the Onset of War, 1815-1945,” in J. David Singer, ed., *Quantitative International Politics: Insights and Evidence* (New York: Free Press, 1966), pp. 247-286 など。
- ²⁸ Fulvio Attina, “State Aggregation in Defense Pacts: Systemic Explanations,” *Jean Monet Working Papers in Comparative and International Politics* (November 2004), p. 3.
- ²⁹ Mancur Olson and Richard Zeckhauser, “An Economic Theory of Alliances,” *Review of Economics and Statistics*, vol. 48, no. 3 (August 1966), pp. 266-279.
- ³⁰ Walt, “Alliances in a Unipolar World,” p. 90.
- ³¹ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw Hill, 1979).
- ³² この点については、石川卓「世紀末における国際政治理論の状況」『外交時報』第 1334 号（1997 年 1 月）82-97 頁、なども参照されたい。
- ³³ Waltz, *Theory of International Politics*, pp. 118, 126.
- ³⁴ これに対し、代表的な多極安定論者であったのがカール・W・ドイチュとシンガーであった。Karl W. Deutsch and J. David Singer, “Multipolar Power Systems and International Stability,” *World Politics*, vol. 16, no. 3 (April 1964), pp. 390-406. 前述のように、シンガーの主導した COW プロジェクトでも、二極化が戦争の蓋然性を高めると位置づけられていた。
- ³⁵ Waltz, *Theory of International Politics*, pp. 166-170.
- ³⁶ Walt, *The Origins of Alliances*.
- ³⁷ *Ibid.*, chaps. 6-7.
- ³⁸ *Ibid.*, chap. 5.
- ³⁹ Steven David, *Choosing Sides: Alignment and Realignment in the Third World* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1991).
- ⁴⁰ Thomas J. Christensen and Jack Snyder, “Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity,” *International Organization*, vol. 44, no. 2 (Spring 1990), pp. 137-168.
- ⁴¹ ただし、現状維持志向か、現状変革志向かという国家の属性は、ウォルツの議論にもしばしば見られるものであった。ウォルツは、核兵器という第 2 レベル要因を意識的に例外として重視しているが、現状維持志向か、現状変革志向かの峻別はなかば無意識的に行われているものと考えられる。
- ⁴² Randall L. Schweller, “Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In,” *International Security*, vol. 19, no. 1 (Summer 1994), pp. 72-107.
- ⁴³ *Ibid.*, p. 74. これに対し、バランスィングは、既得の価値を保持することを目的とするとされる。
- ⁴⁴ *Ibid.*, pp. 93-99.
- ⁴⁵ Snyder, “Alliance Theory,” p. 115.
- ⁴⁶ *Ibid.*, pp. 117-118.
- ⁴⁷ *Ibid.*, pp. 118-121.
- ⁴⁸ スナイダー自身は後に、ここで示された枠組みを基盤にしながら、同盟内政治に関する代表的著作を書き上げている。ただし、その中では、第一次世界大戦前の同盟を事例とし、より複雑な多極構造における同盟形成、同盟管理に焦点を当てている。Snyder, *Alliance Politics*.
- ⁴⁹ John J. Mearsheimer, “Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War,” *International Security*, vol. 15, no. 1 (Summer 1990), pp. 5-56; John J. Mearsheimer, “Why We Will Soon Miss the Cold War,” *The Atlantic Monthly*, vol. 266, no. 2 (August 1990), pp. 35-50.
- ⁵⁰ Mearsheimer, “Back to the Future,” pp. 5, 52.
- ⁵¹ Stephen M. Walt, “Why Alliances Endure or Collapse,” *Survival*, vol. 39, no. 1 (Spring 1997), pp. 156-179; Stephen M. Walt, “The Ties That Fray: Why Europe and America Are Drifting Apart,” *National Interest*, no. 54 (Winter 1998-99), pp. 3-11 など。特に NATO の解体については、ネオリアリズムあるいは理論研究以外の立場からもしばしば予想されていた。Malcolm Chalmers, “Beyond the Alliance System,” *World Policy Journal*, vol. 7, no. 2 (Summer 1990), pp. 215-250; Hugh de Santis, “The Graying of NATO,” *Washington Quarterly*, vol. 14, no. 4 (Autumn 1991), pp. 51-63 など。また、近年でも、冷戦期の同盟がいずれ解体すると論じる向きは見られる。Rajan Menon, *The End of Alliances* (Oxford and New York: Oxford University Press, 2007). なお、ここでは、日米同盟には、NATO に比べ、より高い持続性が見込まれるとされる。
- ⁵² *Ibid.*, pp. 139-140.
- ⁵² Kenneth N. Waltz, “The Emerging Structure of International Politics,” *International Security*, vol. 18, no. 2

- (Fall 1993), esp. pp. 75-76.
- ⁵³ John S. Duffield, "NATO's Functions after the Cold War," *Political Science Quarterly*, vol. 109, no. 5 (Winter 1994-1995), pp. 763-787; Robert B. McCalla, "NATO's Persistence After the Cold War," *International Organization*, vol. 50, no. 3 (Summer 1996), pp. 445-475; Joseph Lepgold, "NATO's Post-Cold War Collective Action Problem," *International Security*, vol. 23, no. 1 (Summer 1998), pp. 78-106; Celeste A. Wallander, "Institutional Assets and Adaptability: NATO after the Cold War," *International Organization*, vol. 54, no. 4 (Autumn 2000), pp. 705-735; Kirsten Rafferty, "An Institutionalist Reinterpretation of Cold War Alliance Systems: Insights for Alliance Theory," *Canadian Journal of Political Science*, vol. 36, no. 2 (June 2003), pp. 341-362 など。
- ⁵⁴ Waltz, "The Emerging Structure of International Politics"; Christopher Layne, "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise," *International Security*, vol. 17, no. 4 (Spring 1993), pp. 5-51; Kenneth N. Waltz, "Structural Realism after the Cold War," *International Security*, vol. 25, no. 1 (Summer 2000), pp. 5-41 など。
- ⁵⁵ Waltz, "Structural Realism after the Cold War."
- ⁵⁶ Stephen M. Walt, *Taming American Power: The Global Response to U.S. Primacy* (New York: W. W. Norton, 2005), pp. 187-191.
- ⁵⁷ T. V. Paul, "The Enduring Axioms of Balance of Power Theory," in T. V. Paul, James J. Wirtz and Michel Fortmann, eds., *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century* (Stanford: Stanford University Press, 2004), pp. 1-25; T. V. Paul, "Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy," *International Security*, vol. 30, no. 1 (Summer 2005), pp. 46-71; Robert A. Pape, "Soft Balancing against the United States," *International Security*, vol. 30, no. 1 (Summer 2005), pp. 7-45; Walt, *Taming American Power*, pp. 126-132 など。
- ⁵⁸ Keir A. Lieber and Gerard Alexander, "Waiting for Balancing: Why the World Is Not Pushing Back," *International Security*, vol. 30, no. 1 (Summer 2005), pp. 109-139; Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, "Hard Times for Soft Balancing," *International Security*, vol. 30, no. 1 (Summer 2005), pp. 72-108 など。
- ⁵⁹ 無論、特に巻き込まれの懸念は大国側にも生じうるものであるが、米国に関していえば、冷戦期の一時期に部分的に見られるのみであったといえ、冷戦後にはかなり無縁になっていると考えられる。なお、冷戦期における米国側の巻き込まれの懸念に焦点を当てた研究としては、Victor D. Cha, "Powerplay: Origins of the U.S. Alliance System in Asia," *International Security*, vol. 34, no.3 (Winter 2009/10), pp.158-196 が挙げられる。
- ⁶⁰ Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1981), p. 193.

第四章 価値と同盟—アメリカ外交にとっての価値

中山俊宏

はじめに

二国間同盟であれ、多国間同盟であれ、国家間の同盟が追求する価値として考えられるのは、第一義的には当該同盟国の安全の確保や勢力圏の確立であろう。無論、そのような同盟を支える基盤として、「内容的価値」に言及されることもしばしばである。ここでいう「内容的価値」とは、同盟国間で共有される政治・経済体制、政治的イデオロギー、国際秩序観などがあげられる。地政学的根拠にのみ基礎づけられ、「内容的価値」の共有をまったく欠いた同盟は、とりわけアメリカのような民主主義国家では、正当性を欠き、その限りにおいては、同盟のハンドリングは難しくなる。ただし、そうではあっても、同盟はやはり「内容的価値」よりかは、より直接的に安全保障上の関心によって根拠づけられることが一般的である¹。

しかし、アメリカでは同盟に関し、いわば「価値の同盟」と呼びうるような同盟観が存在する。それは、共有する価値の正当性の確立とその拡散を目的とし、異なる価値を持つ国家に向き合おうとする（場合によっては立ち向かおうとする）同盟である。無論、「価値の同盟」であっても、地政学的現実根拠づけられていない同盟は机上の空論に墮してしまふことはいうまでもない。その意味で純粋型の価値同盟は現実にはなかなか存在しない。また、アメリカが「価値の同盟」とは異なる範疇に属する同盟、つまり価値をまったく共有しない国と同盟を結んでいるという事実は、必然的にダブルスタンダードの問題を提起し、「価値の同盟」は、実は伝統的な同盟を装飾する飾り物にすぎないのではないかという疑念を絶えず呼び起こしてしまう。

そのような疑念は、結局同盟は、同盟が想定する「敵」への「対抗行動」として発生する国家間関係であり、内容的価値を積極的に生産する国家間関係ではないという同盟観につながっていく。しかし、ある種の「使命的民主主義 (missionary democracy)」を体制イデオロギーとしてもつアメリカの場合、この内容的価値の共有と追求それ自体が同盟を構成する重要な要件になりうる。これは、アメリカ建国以来の潜在的傾向であるが、とりわけアメリカが、自らが先頭に立ち世界政治を再構成していかなければならないと思念したときに先鋭化する思想的潮流であるともいえよう。

一方で、アメリカ外交の底流には、このような傾向とは対極の「孤立主義」が根強く存在していることも確かである。しかし、この孤立主義は、「価値の同盟」的潮流の対概念と

して説明しうるのではないか。つまり、孤立主義を、アメリカが価値の共有を軸に諸外国との関係を構築していくことに限界を感じることの外交的表現と見なすことができれば、「孤立主義」と「価値の同盟」は、必ずしも相容れないものではなく、むしろ同じ現象が異なった文脈において、異なったかたちで現れたと考えることができるのではないか。本章においては、紙幅の関係もあり、建国以来の傾向を追うことはできないが、価値を軸に同盟を構成していこうとするアメリカにおける言説の最近の動向を検証していく。

1. 同盟を下支えする価値に言及するアメリカ

大統領をはじめとする米政府高官が、アメリカがコミットする同盟について言及する場合、それが可能な場合には必ずといっていいほど「共有する価値」から議論を立ち上げる。いくつか具体的な例を見ていこう。まずは価値同盟として一番安定している北大西洋条約機構(NATO)がある。NATOは、しばしば「価値の共有に基づいた安全保障機構(value-based security institution)」と形容され、おそらく価値同盟的な観点からは最大級の賛辞が与えられる。冷戦が終わり、NATOはその新たな役割を模索し続けてはいるものの、価値の共有という観点からいえば、イラク戦争をめぐるすれ違いなどはあっても、アメリカにとっては不可欠の同盟であり続けている。NATOを下支えする地政学的ロジックがなくなったことにより、むしろ価値同盟的色彩をとりわけ帯びるようになったということもいえるかもしれない。価値同盟をめぐるレトリックは、アメリカの側から一方的に発せられるものではなく、欧州の側からも発せられる。アメリカと「特別な関係」を有するイギリスはこの点において常に際立っているが、これはイギリスに限定されたものではない。例えば、2011年2月に開催されたミュンヘン安全保障会議において、アンゲラ・メルケル首相は「大西洋を越える価値(transatlantic values)」にはっきりと言及している。

また日米同盟も、1990年代半ばからだろうか、価値を根拠として同盟を語る事例が増えてきた。やはりこれもポスト冷戦期の同盟像を模索する中での同盟の再定義と連動していた。最近の事例としては、ロバート・ゲーツ国防長官が慶應義塾大学で行ったスピーチがある。ゲーツ国防長官は、同スピーチにおいて、日米同盟は「経済や軍事的必要性にのみ基づいた同盟ではなく、共有された価値(alliance based not just on economic and military necessity, but on shared values)」に基づいていると述べている²。日米同盟の文脈で「価値」が言及される場合、どうしてもサブテキストとして「価値を共有していない国(=中国)」のことが頭をかすめてしまう。その意味で域内の脅威を冷戦時代ほどは想定しえなくなったNATOの場における価値への言及と日米同盟の文脈での価値の言及とでは若干温度差がある。また近年の日本側の価値への傾斜には日本独自の論理がある。これについては後ほ

ど言及することとする。

他にも米豪同盟においては「共有される価値」がしばしば強調される。米国防省高官は米豪同盟を評して、「長年の共通の目的に向かっての自己犠牲に裏打ちされた共有された価値 (shared values underpinned by a considerable history of common sacrifice)」ときわめて強い調子で同盟の精神的価値を讃えている³。

またイスラエルとの関係においても、アメリカはしばしば価値に言及する。オバマ政権下で首席補佐官をつとめたラーム・エマニュエル（現シカゴ市長）はとりわけイスラエルに近いことで知られているが、きわめて強い言葉で両国関係に言及している。「アメリカとイスラエルとの絆は、安全保障、両国が共有する価値、そして共通の戦略的なビジョンという点において、揺るぎなく、壊れることもない (our bond with Israel is unshakable and unbreakable both as it relates to security, as it relates to the common set of value[s], and also as a common strategic vision)」⁴。これ以上強い言葉はなかなかないだろう。

さらに近年、まだ政府レベルには完全には浸透してはいないが、同盟（もしくはそれに近い軍事的関係）の文脈で価値が語られるようになった例としては、インドや韓国などがあげられるであろう。インドについては、「共有された価値にもとづく同盟」、韓国については「価値同盟」という言葉がこれまで用いられた事例があるようだ。インドの場合は、日本と似て「サブテキスト」として、「価値を共有していない国」が暗に想定されていると推量される。重要性を増す南アジアにおける民主主義国家としてのインドの存在は、アメリカにとってますます大きな存在となってきた⁵。価値を媒介としたこのインドとの関係は、価値を共有しないパキスタンとアメリカとの関係と好対照をなしている。

韓国については、若干別のコンテキストがある。オバマ政権が誕生し、李明博政権との関係が良好で、とりわけトップレベルでの意思の疎通がきわめてスムーズであることから、米韓同盟がレベルアップしたとの印象が米韓両国で抱かれ、それを「価値同盟」として語ろうとする向きがあるという事情がある。サブテキストとしては、「価値を共有していない国」の存在よりかは、むしろ日米同盟にならぶ位置づけという点だろう。これを機に、日米韓の安全保障協力の方向に向かっていけばいいが、日米韓を軸にした価値同盟というのはいまのところまだまだリアリティがない。

2. 「価値の同盟」とは何か、なぜ価値に言及するのか

以上、いくつか具体的な事例を見たが、価値への言及はアメリカがかかわる同盟に限った事象ではないだろう。その意味でアメリカが「価値同盟」を独占しているわけではない。また、すでに言及したように、価値とは無関係な同盟、もしくは軍事的な関係をアメリカ

が取り結んでいることも事実である。しかし、そうでありながらも、ここで取り上げた事例を見ると、あたかも「価値を共有している国」と「同盟国」が同義であるかのような印象を受けてしまう。このような傾向は米国史上新しい現象なのだろうか。またこれは米国内の政治的党派性と連動した個別的な事象なのだろうか。後者の点についていえば、価値と同盟の結びつけ方においては、個別の事例で多くの差があるものの、必ずしも党派的な傾向と結びつけて考えるのは適切ではない。共和党であればネオコンに連なる潮流が価値同盟的な政策に全面的にコミットし、民主党であれば、クリントン政権下において「デモクラティック・エンラージメント (democratic enlargement)」の名の下、アメリカを中心とする民主主義同盟的な政策が時に推し進められた⁶。

アメリカが繰り返し価値に言及するのは、単に「装飾的効果」をねらったものなのだろうか。そうではないだろう。それは、おそらくアメリカ固有の同盟に対する思考、より本質的にいえば、アメリカ固有の国際政治観の表出と見なした方が適切ではないか。アメリカが価値に固執するのは、純粋型のパワーポリティクス、もしくは地政学を受容しきれないアメリカ固有の反応だろう。純粋型のパワーポリティクス、もしくは地政学は、国際政治に目的論的な意味があることを拒否する思考である。極論すれば、国際政治は力のバランスによって、ただただ瞬間的にある状態が成立しているだけであり、それを規定する大きな意味はないということになる。しかし、アメリカはこのような思考は拒絶する。それは、アメリカが目的論的な歴史観を有しているからであり、アメリカという国の建国自体が、その目的論的な歴史観の中で非常に特殊な位置を与えられており、いわば歴史的意味の推進主体としてアメリカが位置づけられているからである。このような歴史的使命を帯びた国家にとって、他の国と関係を取り結ぶということは、単なる力のバランスの表象ではなく、ある種の価値の実現に向けての同盟でなければならない。いわば、リベラル・デモクラシーを守り、可能な場合にはそれを拡散し、歴史の完成を目指す。そしてこの単線的に進行していく歴史物語を共有し、その実現に向けて共同歩調をとれる国こそがアメリカにとってもっとも安心して関係を取り結べる同盟国ということになる。その意味で、アメリカには他の国以上に、政治イデオロギーの次元で「価値同盟」に傾斜しがちな思考が内在的に存在する。しかし、無論、これだけでアメリカの提唱する「価値同盟」を説明できるはずがない。これはあくまで歴史的体験を通じて形成されたいわば精神的雛形にすぎない。

他にもいくつか具体的な説明が可能である。まずは対等な同盟を演出する装置としての「価値同盟」の機能である。アメリカが結んでいる同盟の多くは必然的に非対称的なものが多い。その非対称性は、それぞれの同盟によってかなり幅があるし、また非対称性の性

格もかなり違うが、まずなによりも同盟へのコミットメントの量的な規模という点に関し、たいていアメリカのコミットメントが同盟国のそれを大きく上回っている。またいうまでもなく、アメリカと同盟関係にある国は、いずれも国力という観点で、アメリカのそれを大きく下回っている。NATO をアメリカとヨーロッパとの間の同盟と見るならば、その規模は概ね均衡しているとも見なせるが、そのようにとらえなければならないこと自体がその不均衡性を物語っている。このような観点からいえば、おそらく日米同盟が国力という観点から見れば、両同盟国間の国力がもっとも近い同盟といえるかもしれないが、いうまでもなく日米同盟は数多くある同盟の中でも非対称性が際立った同盟である。その理由についてはここで深入りする必要はないだろう。このような非対称性は、多くの点で同盟国の不満の原因になる。アメリカを帝国として語る言説が、アメリカに敵対的な国のみならず、同盟国内部から出てくるのも、おそらくこのような事情が作用しているからだろう。この不均衡な同盟を対等な同盟に組み替えるために価値という概念を導入すれば、同盟は同盟構成国の規模の違いにもかかわらず、価値的には均質な国の間の同盟ということになる。

日本は、2000年代に安倍政権、麻生政権の下で価値の共有を軸に日米同盟を再構成しようとしたことはまだ記憶に新しい。価値を共有してさえいけば、その非対称性にもかかわらず、価値へのコミットメントという意味で台頭という構図を演出することがきる。よって、この構図をアメリカ側から見ると、同盟国の不満の源泉になりうる非対称性をマネージするという観点から、同盟を価値の名の下に正当化することは十分に実質的な利益があるということになる。ややシニカルな見方にすぎないかもしれないし、またこれをアメリカが意図的にやっているとは限らないが、そのような効果があることを否定はできないだろう。

またより根本的な問題として、安全保障問題を領域的に限定して把握することが難しくなったことへの対応として、価値を同盟を語る用語群の中に組み込んだという一面もあるのではなからうか。つまり、かつては同盟が想定する脅威を実体的に規定することが可能であり、その限りにおいて「同盟の活動が想定される領域 (in area)」と「同盟の活動が想定されない領域 (out of area)」とを峻別することが比較的容易であった。しかし、いまや安全保障上の脅威を領域的に定義することはますます難しくなっている。むしろ、領域的に定義可能な伝統的な安全保障問題が消えてなくなったわけではないが、新しい安全保障上の脅威は、領域を基準に定義することがますます難しくなり、グローバルな射程を有している。それは明白な脅威でありつつも、同時にアモルフな脅威でもあり、また領域外の脅威であることもしばしばである。そのような脅威に対しては、従来の領域という概念を属

性としても安全保障上の用語では十分に対応できない。そのため、共有する価値に対する挑戦という位置づけをすることが共同行動の基盤になりうる。つまり、近年は、同盟を「リアル」なものにするために、価値に言及しなければいけなくなったという状況が発生しているといえる。

他に価値同盟のよりプラクティカルな効用として、価値を共有していれば、正当性をもって迅速に行動できるに違いないという信念があろう。しかし、イラク戦争に直面した米英と独仏の間の対立の事例でも明らかになったように、「価値同盟」であっても深刻な亀裂に直面することはあるし、仮にコソボ危機のように共同行動をとれたとしても、決定を複数の首都の合議で下し、アクションも同盟としての共同行動でなければいけないということがアメリカにとって大きな制約となり、それが苛立ちの原因になることもありうる⁷。コソボ危機における NATO によるオペレーションがその典型だろう。

3. 価値同盟と集団安全保障体制

価値同盟は、それが同盟である限りにおいては、潜在的脅威である他者を設定し、それに備えることを殊とする。しかし、価値同盟はその基本的な性格として守備的であるよりは、拡散的である。それは価値同盟が、同盟を外部から遮断して外的な脅威に備えるというよりかは、外部を内部に取り込もうとする力学をもった同盟だからである。従って、価値同盟的な問題関心は、価値を共有する国家による集団安全保障体制の設立に向かい、潜在的には価値共同体を広げていこうとする。極論すればアメリカの「使命的民主主義」は、外部を完全に内部化した時点で完成する。このような集団安全保障体制は、国際的なアクションをとる場合にはなるべく多くの国で合議し、共同行動の基盤をできるだけ広げた方が規範的な観点から望ましいとする多国間主義とは異なる。むしろ、価値同盟を基盤に持つ集団安全保障体制は、その発想においては、自己目的化した多国間外交とは対極の発想に基づいている。自己目的化した多国間外交（いうまでもなくここでは国際連合が想定されている）が、その決断のスピードにおいて致命的に遅く、またとりうるアクションもきわめて限定的なものであるとしたら、まさにそのことに対する苛立ちが、共有された価値によって結びつく国家による集団安全保障体制の構築に向かわせるといえよう。多くの場合、国連などの場において、意思決定のスピードを遅らせ、またアクションを制限しようとするのは、中国やロシアなどの価値を共有しない国々である。ゆえに民主主義連合の設立をというロジックだ。現実には、価値を共有していれば、正当性をもって迅速に行動できるに違いないという信念は、しばしば実態とは大きくかけ離れている。国連の設立自体が、そのような予定調和的な幻想に基づいていたし、その後も繰り返し、似たような発想

が提唱されては消えていっているのが実態だ。アメリカの単独行動主義がしばしば批判の俎上にさらされるが、それはアメリカの帝國的野心の発露であるよりかは、むしろ自己目的化した多国間外交への苛立ちの結果であることがしばしばである。

2008年の大統領選挙においては、民主党、共和党の候補者たちが、微妙にニュアンスは異なるものの、民主主義を根拠とする集団安全保障体制の構築を唱えた。必ずしも精緻な議論ではなかったが、「民主主義協調 (Concert of Democracies)」が民主党系の識者 (ジョン・アイケンベリー、アン・マリー・スローター、イヴォ・ダールダー、ジェームス・リンゼー) によって唱えられ、「民主主義連盟 (League of Democracies)」が共和党系の識者 (ロバート・ケーガン、トッド・リンドバーグ) によって提唱された。「民主主義協調」を唱えたスローター (前政策企画室長) やダールダー (NATO 大使) は政権入りし、「民主主義連盟」はジョン・マケイン上院議員自身が大統領候補としてその設立構想をフォーリン・アフェアズ誌で展開しさえした。他にも、「グローバル NATO (Global NATO)」(ウィル・マーシャル) や「デモクラティック・ピース条約 (Treaty of Democratic Peace)」(トッド・リンドバーグ) など、似たような構想が時に打ち上げ花火のように打ち上げられる。「国連民主主義コーカス (UN Global Caucus)」は、必ずしもアメリカが中心というわけではないが、似たような発想に基づいていると見なせるかもしれない⁸。「民主主義協調」と「民主主義連盟」はいずれも国際連合を補完するものとして位置づけられたが、ニュアンスの違いがあるとすれば、前者が場合によっては国際連合に変わりうる新たな制度構築の方向に傾斜していたのに対し、後者はよりストレートに価値の共有に依拠した多国間同盟的な色彩が強く、制度構築よりかは共同行動の根拠の方に関心が向いていたという点だ。マケイン上院議員は、2011年のリビア危機に際して国際社会による介入をいち早く唱えたが、このような介入の根拠として「民主主義連盟」が想定されていたのだろう⁹。

民主主義同盟を軸にした集団安全保障体制は、もともと国際連合がそうであったように、アメリカの世界観を多国間の枠組みの中に埋め込むことができるものとして想定されている。それは、多国間の枠組みであっても、その枠組み自体の構築が目的ではなく、あくまで行動の正当性と迅速性を確保することが目的である。それはあくまで「手段的多国間主義 (instrumental multilateralism)」、つまり目的を実現するための多国間主義への傾斜であって、多国間主義そのものを自己目的化した「規範的多国間主義 (normative multilateralism)」ではない。仮に多国間主義がある目的を実現するための手段として極端に効率が悪いと見なされたならば、多国間主義はいとも簡単に退けられてしまう。ここには、正当性の基盤はあくまで「価値」であって、「数」ではないという強い意識を読み取ることができる。民主主義国であれば、力を正当に行使しうるに違いない。ここにはこのような信念を見いだ

すこともできる。アメリカが率先して集団安全保障体制を築こうとしながらも、それをいとも簡単に退けてしまうことの原因はこの辺りにあるのではないか。

結びに代えて

以上、見てきたように、アメリカには同盟を含め、安全保障問題を価値の次元にひきつけて思考しようとする潮流がある。しかし、アメリカが国際政治において他を寄せつけない圧倒的な力を保持し続けている限りにおいては、数の論理を無視し、価値に傾斜することも、単なる「独り善がり」を超えた実効性を持ちうる。しかし、世界政治はもはや単極世界後の時代に移行し、アメリカ単独では処理しきれない問題が満ちあふれた世界に突入しつつある。アメリカが近年、同盟をとりわけ価値の言葉を使って再定義・再確認しようとしていること背景には、「価値」を同盟国と共有しているという構図、いわば「数」を重要視せざるをえないという新たな事情もあろう。

さらに、アメリカがいかに「価値の共有」を同盟の基盤に持ってこようとしても、所詮、「価値」は、「地政学」や「権力政治の論理」を超えることができないとする見方も強い。この価値への傾斜に批判的な潮流は「リアリズム」と呼ばれるが、同盟やアメリカの国際的な行動に妙な価値的な装飾を施すべきではないとの議論を展開する。このような考え方も、党派を超えた広がりを持っている。かつてはキッシンジャーなどが、その代表格とされたが、近年は外交問題評議会（Council on Foreign Relations）会長をつとめるリチャード・ハースらが価値への傾斜に批判的なスタンスをとっている。いうまでもなく、ハースはジョージ・W・ブッシュ政権下で国務省政策企画室室長をつとめながら、イラク戦争が「価値の戦争」の色合いを帯びたことに批判的な立場をとった人物である。

アメリカが国際政治においてしめる位置が相対的に変化し、また価値を忌避するリアリズム的潮流がいかに強いものになっていったとしても（イラク戦争への反省から昨今はリアリズム的潮流に追い風が吹いている）、「使命的民主主義」がアメリカの体制イデオロギーである限りにおいては、「価値のレトリック」がアメリカの安全保障政策に絶えず入り込んでくるであろう。そして、同盟も単なる国益や地政学を超えたものとして描写され続けるであろう。その際に重要なのは、それを単なる装飾にすぎないと無視することでもなく、またその言葉を都合のいい時のみ額面通り受け取るのでもなく、なぜアメリカが「価値」に訴え、それをもって実際に何を実現しようとしているかを見極めることだろう。それは、時にアメリカの「強さ」の表象であるかもしれないし、逆にアメリカの「弱さ」の表象であるかもしれない。

— 注 —

- ¹ 同盟の概念的な整理については、本報告書所収の石川論文を参照。
- ² Robert M. Gates, Speech at Keio University, January 14, 2011. <<http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1529>>. March 3, 2011.
- ³ Joint Standing Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade, Parliament of Australia, “Australia’s Defence Relations with the United States,” p. 15. <<http://www.aph.gov.au/house/committee/jfadt/usrelations/report/chapter2.pdf>>. March 3, 2011.
- ⁴ The American Israel Public Affairs Committee, “Administration Reaffirms Value of U.S.-Israel Alliance,” <http://www.aipac.org/The_Issues/index_35181.asp>. March 3, 2011.
- ⁵ Daniel Twining and Richard Fontaine, “The Ties that Bind?: U.S.-Indian Values-based Cooperation,” *Washington Quarterly* (Spring 2011).
- ⁶ 現在のオバマ政権に民主主義同盟的な動きを強く推進しようとする動きは必ずしも顕著ではない。
- ⁷ Wesley K. Clarke, *Waging Modern Wars: Bosnia, Kosovo, and the Future of Combat* (New York: Public Affairs, 2001).
- ⁸ 「民主主義協調」の設立を訴えた「国家安全保障に関するプリンストン・プロジェクト」(<http://www.princeton.edu/~ppns/report.html>)において、アイケンベリーとスローターは中心的役割を果たした。他に、Ivo Daalder & James Lindsay, “Democracies of the World, Unite,” *The American Interest* (January/February, 2007); Robert Kagan, “The Case for a League of Democracies,” *Financial Times*, May 13, 2008; John McCain, “An Enduring Peace Built on Freedom: Securing America’s Future,” *Foreign Affairs* (November/December, 2007); Will Marshall, “Taking NATO Global,” Progressive Policy Institute, January 15, 2009. <http://www.ppionline.org/ppi_ci.cfm?knlgAreaID=450020&subsecID=900194&contentID=254815>. March 3, 2011; Tod Lindberg, “The Treaty of the Democratic Peace,” *The Weekly Standard*, February 12, 2007; Campaign for UN Democracy Caucus (<http://www.democracycaucus.net>).
- ⁹ 「民主主義協調」を唱えたスローターも、リビアへの介入に積極的な姿勢をとった。スローターが介入を唱えた際の議論は、民主主義国の介入の正当性という議論に立脚したものではなく、むしろ人道的危機が発生するのを国際社会が放置してはならないという問題意識に支えられていた。なお、スローターが介入論を展開できたのは、国務省のポストを退任し、プリンストン大学に戻っていたからという事情もあろう。政権内にとどまっていたならば、声高に介入を主張できなかつたはずだ。Ann-Marie Slaughter, “Fiddling While Libya Burns,” *The New York Times*, March 13, 2011.

第五章 米国多国間同盟と抑止戦略

岩間陽子

1. アメリカにとっての3つの主要同盟

アメリカの歴史上、海外の諸国と同盟を結ぶということは、伝統的には忌避されてきた。そもそもアメリカは、旧大陸（ヨーロッパ、特にイギリス）における生活に何らかの理由で見切りをつけ、自分たちの理想の共同体を建設するために、新天地を求めてやってきた人々が作った共和国である。旧体制の政体と一戦を交えることがあろうとも、同盟を結ぶということは、建国の祖たちが避けるように忠告したことであった。

よく知られているように、合衆国初代大統領ジョージ・ワシントンは、その「告別演説」の中で、国民に紛争時の中立を守り続けるよう呼びかけた。ときは1796年9月17日であるから、ヨーロッパ大陸はナポレオン戦争の真っ只中である。よく知られている大陸での戦いのほかに、南北アメリカでもヨーロッパ諸国は植民地をめぐる争いを続けており、アメリカにとってナポレオン戦争は、決して遠い話ではなかったが、この中で、ワシントンは国民に中立を呼びかけた。

第3代大統領トーマス・ジェファソン（1801-1809）も、その就任演説（1801年3月4日）において、合衆国政府が守るべき原則を、次のように表現した。

“Equal and exact justice to all men, of whatever state or persuasion, religious or political:—peace, commerce, and honest friendship with all nations, entangling alliances with none”

これもある種の等距離外交と、中立主義を明白に表現したものとなっている。したがって、第二次世界大戦後、米国が多くの諸国と平時における同盟を締結したのは、その歴史から見れば、大きな逸脱であった。いまだに米国におけるリバタリアン（Libertarian）と呼ばれる一派は、内政だけでなく外交においても連邦政府の役割を最小限に抑えるべきであると考えており、海外に駐留している米軍の撤退を訴えている。そもそもアメリカには、巨大な政府の力を警戒する伝統があり、軍事支出であろうと、平時において連邦政府に大きな力を与え続けることは本来その伝統には反していた。

しかし、20世紀前半における二つの世界大戦は、米国が決して世界から隔離されて生きていけるわけではないこと、むしろ、アメリカの介入なしに解決し得ないほど情勢が悪化してから介入したのでは、コストが膨大なものになることを教えた。この結果アメリカは、普段からユーラシア大陸やアジア太平洋における安定を自らの国益と考える習性を身につけ、基本的な外交政策の変更を行い、海外に大規模な米軍を常駐させておく体制をとるよ

うになった¹。これはもちろん、アメリカ外交の伝統からは大転換であった。それに加えて、巨大な軍事支出を続け、世界最大の軍事力を維持し続けることになり、アメリカという国家の性質をも変えることになった。

第二次大戦後のアメリカの主要な同盟群は三つある。第一がヨーロッパと大西洋を中心とする NATO（北大西洋条約機構）であり、第二が日米、米韓、ANZUS を中心とするアジア太平洋の二国間同盟の束（しばしばハブ＝アンド＝スポークス型と呼ばれる）である。これに加えて、第二次世界大戦を共に戦った、ホワイト・アングロ＝サクソン・グループがある。しばしばイギリスとアメリカは、「特別な関係」と呼ばれ、世界の中でも英米間の外交上の結束の固さは知られている。しかし、少なくとも二つの大戦においては、「イギリス軍」は「大英帝国軍」を形成していた。インドや南アフリカなど、当時まだ大英帝国の植民地であった国々も、帝国軍の構成国として兵力を拠出した。

第二次大戦後、インドを筆頭にほとんどの非白人国は、独立していった。独立後も、モンウェルス諸国であり続けることは多かったが、少なくとも軍事同盟という観点からは、完全に独立し、多くは非同盟諸国に属することとなった。しかし、白人のアングロ＝サクソンが人口の大半を占めていたカナダ、オーストラリア、ニュージーランドについては、ほぼ完全な自治を獲得しつつも、英国女王を国家元首として抱くという地位を維持し続けた。そしてこれらの諸国は、第二次世界大戦時に培った協力関係を、戦争終了後も解散することなく、組織として維持してきた。これは事実上、上記二つの同盟より濃い関係であるが、公式の同盟ではないため、あまり知られていないので、ここで少し詳細に説明する。

これらの諸国間の緊密な関係を表す最も顕著なものが、現在に至るまで続いている英・米・加・豪・NZ 間の情報共有協定である。一般にエシェロン（Echelon）といえ、スパイ小説などに詳しい人にはおなじみの英語の情報網であるが、実はこれのルーツは第二次世界大戦中まで遡る。大戦中のアメリカ合衆国と、イギリス及びその植民地のカナダ、オーストラリア、ニュージーランドとの間で作られていた情報共有体制を基に、1946年3月5日に米英間でまず Sigint 共有に関する協定が結ばれたのが、BRUSA（British-US Communications Agreement）と呼ばれる協定であった。この協定に、数年後に（1950/51）カナダ、オーストラリア、NZ も加入した。UKUSA（UK US Agreement）とも呼ばれたが、60年代には一般にエシェロンとして知られるようになった。冷戦時代は主として共産圏の情報を集めていたが、冷戦後は、テロ情報や組織犯罪、政治・外交情報の収集にも使われているという。この情報網には、NATO 諸国であっても参入を許されていない。情報の共有は最も緊密な信頼関係を表すものであるから、これらの諸国間の関係が、いかに濃密なものであるかがわかる。実際、第二次世界大戦後の主要な軍事作戦への参加国を見てみる

と、もっともアメリカと行動を共にしているのは、イギリスであるが、オーストラリアもまた、ほとんどの作戦、戦争に参加している。朝鮮戦争、ベトナム戦争でオーストラリアはそれぞれ 340 人と 521 人の死者を出している²。

このほかに、この 5 カ国間には大戦中に培われた軍隊間の相互運用性を高めるための協力体制を維持拡大したものが複数存在する。陸軍と英米の海兵隊については、ABCA Armies (the American, British, Canadian, Australian and New Zealand Armies' Program) が存在し、相互運用性を高め、装備や訓練の標準化を進めるため日頃から努力を重ねている。1947 年に英、米、カナダ間で設立され、その後オーストラリア (1963 年から)、ニュージーランド (1965 年からオブザーバー、2006 年から正式メンバー) を加盟国に加えている。

AUSCANZUKUS は、この 5 カ国間の海軍の C4 (command, control, communications and computers) 統合のための組織である。第二次大戦中に、連合国各国の海軍間コミュニケーションが非常に問題となった。1941 年 3 月に英米間のコマンド (指揮) 系統を統合するための最初のハイレベルの提案がなされた。これを基に話し合いが続けられ、1942 年 7 月 24 日にマウントバッテン卿の下に CCB (Combined Communications Board) がワシントン D.C. で初会合をもった。当時のメンバーは、アメリカの陸海軍から 1 名ずつ、イギリスから 3 名とオーストラリア、カナダ、ニュージーランドから各 1 名であった。じきに CCB は 33 の下部委員会を持つ組織へと発展し、通信のすべての分野をカバーするようになった。これが戦後も継続され、現在もワシントン DC に本部を持つ CCEB (Combined Communications Electronics Board) となった。このうちの海軍の部分が、今も AUSCANZUKUS として継続している。また、空軍・宇宙軍に関しては、やはり戦時協力の後継として ASIC (Air and Space Interoperability Council) が存在し、これらの諸国の結びつきの強さを示している。

2. NATO 諸国における拡大抑止

冷戦を他の世界史の時代区分とは決定的に違うものにしたのは、やはり核兵器とそれが作り出した独特の抑止体系であっただろう。特に 60 年代から世界を支配した、米ソ二超大国の核兵器だけで世界を破壊しつくせるという異常な状態は、今から振り返っても背筋の寒くなるものがある。

人類が核兵器を初めて使用したのは、1945 年 8 月のことであった。これは、第二次大戦中から発展してきた戦略爆撃の流れの中で理解しなければ、なぜそのようなことが平気で行われたのか、納得できない。ヨーロッパでの戦争とアジアでの戦争は互いに影響を与え合っていたが、戦略爆撃は、当初イギリス軍による対独作戦として行われた。当初、軍事目標に限定して焦点爆撃を行っていたイギリス軍であったが、そのあまりの成果のなさに、

1943年に戦略転換を行った。そのときの責任者がアーサー・ハリス卿であり、ドレスデン空爆の責任者としてドイツ人に後々まで恨まれることになる。ハンブルグ、ドレスデンといった歴史ある美しい街を破壊した手法をより徹底したやり方で太平洋戦争に持ち込んだのが、カーティス・ルメイ将軍であった。

1945年3月の東京大空襲をはじめ、日本の主要都市をしらみつぶしにB-29の大編成で焼き払っていった。軽量小型の焼夷弾M-69を開発し、爆破によって破壊するのではなく、木製の家屋が多い日本の街に火災を起こさせ、焼け野原にしていく。精密爆撃が必要でないので、低空まで爆撃機が下りる必要がなく、爆撃機の損傷が少なくなる。だが、この作戦は、一般市民の犠牲を必要悪として無視した。ルメイは戦争の残虐さを軽減させることができるという考え方を偽善として切捨て、最も大事なことは一日でも早く戦争を終わらせることであり、それが犠牲者を少なくする最も確実な方法だと考えていた。

ルメイの都市爆撃と平行して原子爆弾の開発が進んでいた。これを使うことにより、多くの兵士の命を救い、戦争を早期に終わらせることができると信じてトルーマンは原爆投下の許可を与えたが、二度の原爆使用の結果を生涯忘れなかった。

自ら開発して使用した原爆であったが、アメリカはその後この兵器をどう取り扱うべきか、方針を持っていなかった。開発に参加しながら、その後この兵器の存在に反対するようになった科学者も多かった。当初、核兵器の国際管理が模索されたが、米ソ関係の悪化の中で、実現のしようがなかった。そして、北大西洋条約の締結、東西ドイツの建国に続き、朝鮮戦争が勃発したことによって、冷戦は急速に軍事化していった。朝鮮戦争が、飛び火することを最も恐れたのは、西ヨーロッパの諸国であった。なぜなら、彼らは巨大なソ連の常備軍に直面していた。2000万ともいわれる犠牲を払って「大祖国戦争」を戦い抜いた赤軍に対して、彼らは恐怖心を抱いていた。第二次大戦末期、文字通り「無条件降伏」をドイツから要求した地上戦は、凄惨を極めた。膨大な常備兵力を低コストで抱えていくことのできるソ連と異なり、西欧各国は疲弊しきっており、軍事費を使い続けることのできる状況ではなかった。頼みのアメリカも、平時に膨大な軍事力を維持し続けることには抵抗が強かった。

結果としてNATO側は、この未知数の力を持つ新兵器の「抑止力」に頼る選択をした。核に依存する発想が初めて出てくるのは、1948-9年のベルリン封鎖以後である。この危機で、共産圏の海の中に浮かぶ孤島である西ベルリンを守ることを考えれば、やはり核の抑止力を考慮することは自然であった。これに続くアイゼンハワー政権期が西側の核戦略を形成する上で決定的であった。アイゼンハワーは、アメリカ民主主義社会の性格が、長引く大規模の軍事費支出によって変質してしまうことを恐れ、財政均衡を取り戻すことを

政権の大きな目標とした。そのためには、朝鮮戦争以来膨らんだ軍事費を抑えねばならなかった。そのために彼が選んだのは、核による「大量報復」の威嚇に頼ることであった。

この時期と、核弾頭の小型化、輸送手段の多様化が進展する時期が重なった。トルーマン時代、核兵器は基本的に爆撃機に積んで、標的の上空まで行き、投下するものであった。標的は、ソ連国内の都市である場合と、軍事目標である場合が考えられた。しかし、アイゼンハワー期になり、小型化された核兵器は、他の兵器同様に「使える兵器」として前線に配備され始めた。アイゼンハワーが合衆国大統領に就任した日、米国は841個の核兵器を持っていた。ケネディが大統領になった日にはこれは、18686個に増えていた³。その種類は、核砲弾、地対空ミサイル、核地雷など、戦術核の分野で急速に増加した。そして、これを前進してくるソ連地上軍に対して使用する権限が、現場の指揮官に与えられ始めた⁴。その職業人生の大半が軍人であったアイゼンハワー大統領は、核兵器の使用へ踏み切ることの政治的重大さ、シビリアンコントロールに関する考え方が甘かったとしかいいようがない。

トルーマン政権期、核弾頭はまだ文民が保管しており、危機に際して配備されるのが原則であった。しかし、これはアイゼンハワー期になり激変し、核弾頭がどんどん前線に配備されるようになり、使用の決断にまで至る時間が短くなった。なぜなら彼らはそれ以外に前進してくるソ連軍を止める術を思いつかなかった。核兵器を使わなければ、赤軍は容易に大西洋まで達し、西側はノルマンディー作戦よろしく再上陸作戦を行うしかなかった。その間に、赤軍に占領された西欧で何が起こるかは、考えるだに恐ろしかった。

ヨーロッパ戦線が、極度に核兵器に依存した態勢になった原因は、ひとつには実際には存在しないソ連による西欧侵攻の脅威（少なくともスターリンの死後、その危険性は相当減少したし、スターリンにさえその計画があったという証拠は見つかっていない）を過大に評価したこと。これは、明らかに相手の意図の誤認によるセキュリティ・ジレンマに双方が陥っていった例であるといえる。もうひとつは、通常兵力による戦争というものを西欧側が想定することを嫌がり続けたため、核依存の政策を修正する機会を逸し続けた。

西欧側には、通常戦争になったらひとたまりもない、核戦争のほうが通常戦争よりましだというのは、実際の戦争を知らない人々が言うことである、という固定観念が二度の大戦を体験した世代を中心に根強く残った。そのため、1960年以降、民主党政権になってからアメリカ側が柔軟反応戦略を導入し、ソ連側の小さな脅威に対しては通常戦略で対応できる態勢を作ろうとしたとき、強く抵抗した⁵。半分は、通常戦争の方がましだというのは嘘だというのが本音であり、あと半分は、本気で通常兵力を増強するには軍事費増が不可避であったが、そのことを直視することを避け続けるための口実であっただろう。いずれ

にせよ、通常兵力を増強しない限り、核使用に踏み切るタイミングが早くなり、そこから全面核戦争へと至る可能性が常に存在した。

また、一度前線に配備された核兵器を取り除くことは、至難の業であった。後にシュミットが、核地雷のみは取り除かせることに成功したが、それ自体が非常に大変であった。より広範に戦術核を取り除くことは、ソ連とのバランスということを常に考え続けたヨーロッパでは困難であった。

3. アジアでの同盟と核抑止

アジアでの同盟においても、アイゼンハワー政権期までは、ヨーロッパと同様であった。違ったのは、アジアでは実際に戦争が戦われたということであった。しかしこの戦争は、米ソの直接の対決ではなかった。最初は朝鮮半島で、次にベトナムで、アメリカ軍と共産主義勢力との地上戦が戦われた。朝鮮戦争は休戦協定までは持ち込んだものの、講和には至らず、理論的には常に臨戦状態にあったため、現地の国（この場合韓国）は通常兵力も増強せざるを得なかった。

そして、実戦となってみると、核兵器の使用に踏み切ることは、意外に難しかった⁶。朝鮮戦争でもベトナム戦争でも核兵器の使用を考える局面はあったが、最終的には使用に至らなかった。またアジアには、日本という「唯一の被爆国」があり、その強い反核感情が重要な一要素となった。また、防衛線が基本的には列島線であり、海洋戦略となったことも、ヨーロッパとは大きな違いであった。もちろん、韓国を譲り渡すことは、戦争の経緯から不可能となった。しかし、中国本土がごく早い段階で共産化してしまったことにより、台湾防衛も日本防衛も、まずは海洋戦略となったため、ソ連や中国の膨大な地上軍を止めることは、ヨーロッパほど大問題とはならなかった。

その上で、変化が訪れる節目となったのは、1967-69年の間に行われた沖縄の施政権返還交渉であった。佐藤栄作首相は、1965年に初めて訪米して沖縄返還を訴えたが、この時点ではアメリカ側では相手にされなかった。軍部はいわゆる「ブルースカイポジション」であり、「空に雲ひとつなくなったら」（それくらい脅威がなくなったら）返還できる（予測しうる将来は変換できない）という立場であった。沖縄はアメリカ軍が大変な犠牲を出して獲得した島であり、島の中に基地があるというよりは、島全体が基地であった。朝鮮戦争、ベトナム戦争という二つの戦争は、ここを中継基地にして戦われた。50年代中にここにもヨーロッパ同様多くの戦略核が配備された。その数が頂点に達するのは施政権返還直前で、1200-1300発程度あったといわれている。武器調達は、かなりの長い期間をかけて開発から配備までを行うため、政策の方向転換が実際の配備に現れてくるまでに、かな

りの時間がかかる。それを考えても、核の数の変化はゆっくりとしか現れておらず、果たして沖縄の施政権返還という有無をいわせぬ「締め切り」がなかったならば、沖縄から核兵器を撤去できたか疑わしい⁷。

アメリカの政策に変化が現れるのは、1967年であった。この年の11月に再び訪米した佐藤は、11月15日のコミュニケに、次のような玉虫色の表現を入れることに成功した。

「総理大臣と大統領は、沖縄および小笠原諸島について隔意なき討議をとげた。総理大臣は、沖縄の施政権の日本への返還に対する日本政府および日本国民の強い要望を強調し、日米両国政府および両国民の相互理解と信頼の上に立って妥当な解決を早急に求めるべきであると信ずる旨を述べた。総理大臣は、さらに、両国政府がここ両三年内に双方の満足しうる返還の時期につき合意すべきであることを強調した。大統領は、これら諸島の本土復帰に対する日本国民の要望は、十分理解しているところであると述べた。同時に、総理大臣と大統領は、これら諸島にある米国の軍事施設が極東における日本その他の自由諸国の安全を保障するため重要な役割を果していることを認めた。

討議の結果、総理大臣と大統領は、日米両国政府が、沖縄の施政権を日本に返還するとの方針の下に、かつ、以上の討議を考慮しつつ、沖縄の地位について共同かつ継続的な検討を行なうことに合意した。

総理大臣と大統領は、さらに、施政権が日本に回復されることとなるときに起るであろう摩擦を最小限にするため、沖縄の住民とその制度の日本本土との一体化を進め、沖縄住民の経済的および社会的福祉を増進する措置がとられるべきであることに意見が一致した。両者は、この目的のために、那覇に琉球列島高等弁務官に対する諮問委員会を設置することに合意した。日米両国政府および琉球政府は、この委員会に対し各一名の代表者と適当な要員を提供する。この委員会においては、沖縄と日本本土との間に残存している経済的および社会的障壁を除去する方向への実質的な進展をもたらすような勧告を案出することが期待される。東京の日米協議委員会は、諮問委員会の事業の進捗について高等弁務官から通報を受けるものとする。さらに、日本政府南方連絡事務所が高等弁務官および米国民政府と共通の関心事項について協議しうるようにするため、その機能が必要な範囲で拡大されるべきことにつき意見の一致をみた。」（共同コミュニケ第s7項）

一読すると合意したとは思えない微妙な表現だが、関係者はここが転換点だったと一様に証言している。ここから交渉が動き出し、続いて具体的な返還時期や態様（核抜き・本土並み？）が模索された。その際に、ひとつの大きな「締め切り」効果を持ったのは、1970

年にやってくる安保改定 10 年の期限であり、この日から日米双方は、新安保条約第 10 条が定めるとく、「この条約が十年間効力を存続した後は、いずれの締約国も、他方の締約国に対しこの条約を終了させる意思を通告することができ、その場合には、この条約は、そのような通告が行なわれた後一年で終了する」という期限を迎えるのであった。沖縄が返還されないまま 1970 年を迎え、日本で反米感情が強まり、日本が日米安保から離脱し、中立化・非同盟化するかもしれない、というプレッシャーは、ワシントン DC の知日派の間ではある種の共通認識となっていた。

この時期佐藤の後ろには、若泉敬、高坂正堯らのブレーンが控えていた。彼らはこの時期、西側諸国での核戦略の動向に精通していた。核兵器をどんどん戦略に取り込み、前線に配備していったアイゼンハワー期と異なり、今のアメリカ政権であれば、沖縄に配備された戦術核が実際にはそれほど役に立たない、という議論に耳を貸すかもしれなかった。ケネディ政権の国防長官として政権入りして以来、マクナマラ長官は、軍部の特に戦略空軍 (SAC) の核兵器の支配を何とか文民の手に取り戻そうと、努力を重ねていた。彼のいわゆる「柔軟反応戦略」は、核戦争に入る前に多くの通常兵力によるオプションを持つことを重視していた。

通常戦争を拒絶し、「抑止」の崩壊というシナリオを絶対受け入れようとしなないヨーロッパと異なり、アジアはすでに通常戦争を戦っており、他段階のオプションを持っていた。しかも、二度の戦争で、結局のところ、核兵器の使用に踏み切ることはできていなかった。このころには小さな戦術核は多様に保有していたから、ベトナムの戦場でそれらを使うことは、可能であったはずだが、その決断は困難であった。かつ、このころには艦船搭載の戦術核と、潜水艦搭載の戦略核のオプションも増えており、陸上配備の核兵器より、これらの海上配備、その中でも特に潜水艦配備のものが、敵が発見することが難しく、それゆえ脆弱性が低いと考えられていた。戦争開始直後に狙われることが確実である、地上基地にミサイルを配備しておくよりも、移動する艦船に搭載させておくほうが、はるかに緊張時における防衛が容易であった。

これらの戦略論の転換を熟知していた日本の「リアリスト」たちは、アメリカ側の新しい核戦略の理論家と軍関係者を、1969 年 1 月 28-31 日、国立京都会議場での「沖縄とアジアのための日米京都会議」に招待し、完全にクローズドの議論を続け、「核抜き・本土並み」返還に向けての知的基盤を整えていった⁸。この時期は、戦後初めて核軍縮・軍備管理外交が結実しつつあった時期でもあった。SALT 交渉を通じて米ソは戦略核の総数の管理の道を探り、さらに核拡散防止条約 (NPT) により、核保有国の更なる拡大を防ごうとしていた。日本がもしこの流れに抵抗し、自らは核保有国になるオプションを残しておこう

としたならば、沖縄返還交渉はもっと困難になっていた可能性もある。だが、日本政府はこの時期初めて、「核軍縮外交」を展開し、内外に「非核」を外交政策として掲げ、むしろそれを攻めの道具に使おうとしていた。

若泉敬が「核軍縮平和外交の提唱」を書いたのが『中央公論』1967年3月号。この年12月には、佐藤首相が衆院予算会議で非核三原則を提示している。この二人の近さを考えれば、佐藤が若泉のアイデアから示唆を得たと考えて自然だろう。最終的に佐藤栄作首相が訪米してニクソン大統領と首脳会談を行い、1972年中の沖縄返還に向けて努力することを合意したと発表するのが同年11月である。この最終段階の交渉の中で、若泉を介したいわゆる「密約」も結ばれたということになっている⁹。従来、歴代政権と外務省の「嘘」としての、「密約」問題ばかりがクローズアップされがちであったが、たとえ非常時における核持ち込みの密約があったとしても、沖縄からすべて（1000発を超える）核兵器を撤去させたことは、戦略的大転換を成し遂げたと見るべきではないか。この作業を通じて、日米同盟は1960年、安保改定時に匹敵するような再定義をされた、とも評価できるのではないだろうか。

4. 終わりに

ヨーロッパ配備の核と太平洋配備の核の数の推移のグラフを見ると、明らかに全く違うパターンを描いている。ヨーロッパ配備の核の数は67-8年で頭うちになるものの、その後ほぼ同水準で70年代も推移する。その数およそ7000発を超えている。これに対して太平洋は、67-8年のおよそ3200発をピークに減少傾向に転じ、77年にはおよそ1200発まで減少している。最も大きな減少は沖縄であるが、このほかに台湾の核が75年頃には撤去され、フィリピンの核も77年頃には撤去されている。ここで、日本列島が非核化されたことが、ある種の「逆ドミノ」現象を起こし、アジア全体の核兵器数の減少と、緊張の緩和に大きく貢献しているのである¹⁰。

私たちは長らく日本の「軍事オンチ」、「平和ボケ」を自ら揶揄してきたが、この沖縄返還をはさむ数年の間にアメリカで起こっていた戦略の大転換に、自らがどのように貢献したかについても全く目を閉ざしてきた。「核軍縮・平和外交」を論じるには、まずここでアジアの同盟に何が起こったのかを精査する必要がある。

— 注 —

- ¹ Michael Howard, *Continental Commitment: The Dilemma of British Defence Policy in the Era of the Two World Wars*, Humanity Books, 1989.
- ² www.awm.gov.au/research/infosheets/war_casualties.asp
- ³ Christopher J. Bright, *Continental Defense in the Eisenhower Era: Nuclear Antiaircraft Arms and the Cold War*, Palgrave Macmillan, 2010, p.1.
- ⁴ David Alan Rosenberg, “The Origins of Overkill: Nuclear Weapons and American Strategy, 1945-1960,” *International Security*, Vol. 7, No. 4 (Spring 1983), pp.3-71.
- ⁵ Jane E. Stromseth, *The Origins of Flexible Response: NATO's Debate over Strategy in the 1960s*, St Anthony's / MacMilan, Oxford, 1988.
- ⁶ Matthew Jones, *After Hiroshima: The United States, Race and Nuclear Weapons in Asia, 1945-1965*, Cambridge University Press, 2011.
- ⁷ Robert S. Norris, William M. Arkins, & William Burr, “Where they were,” *the Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 55, No. 6, November-December 1999.
- ⁸ 日本側の出席者には、猪木正道、佐伯喜一、永井陽之助、衛藤藩吉、神谷不二、高坂正堯ら、アメリカ側にはエドウィン・O・ライシャワー、ロバート・A・スカラピーノ、トーマス・C・シェリング、マックスウェル・D・テラー、アルバート・J・ウォールステッターらが顔を連ねていた。『沖縄およびアジアに関する日米京都会議・報告』日米京都会議実行委員会（昭和44年4月10日）。
- ⁹ 若泉敬『他策ナカリシヲ信ゼント欲ス』（文芸春秋社、1994年）。
- ¹⁰ グラフは前述、“Where they were”に掲載されている。もともとの出展は、Office of the Assistant to the Secretary of Defense (Atomic Energy), “History of the Custody and Deployment of Nuclear Weapons (U), July 1945 through September 1977,” February 1978.

第六章 米英関係とアメリカ外交 — 「特別な関係」の歴史と実際

細谷雄一

はじめに

「『特別な関係 (the special relationship) 』という概念は、とても問題がある。というのも、一般的にはそれは、より力の小さい国がそれを必要としているからだ¹。」

これは、歴史家キャスリーン・バークの指摘である。これは明らかに、的確な指摘といえる。とりわけ、アメリカとイギリスとの間の「特別な関係」という言葉を考慮するならば、それが繰り返しイギリス人によって語られてきた言葉であって、アメリカ人によってあまり語られることがないことを認識する必要がある。そのようなアメリカとの関係を考える際のイギリスの非対称性は、アメリカの圧倒的なパワーの大きさ、国際的な影響力の大きさに拠るところが大きい。そこからアメリカに対する「単独行動主義 (unilateralism)」や「帝国主義 (imperialism)」という批判が生じてくる。

アメリカは、カナダやイスラエルなど、多くの諸国と「特別な関係」を有していると指摘されることがあるが、多かれ少なかれアメリカとの同盟関係の多くは、一方でその関係において「特別性 (specialness)」を希求しながら、他方でそのような「非対称性」は多様な心理的葛藤をもたらすことによるのであろう²。

これまで多くの場合に、米英関係は「特別な関係」の象徴とみなされてきた。たとえば、2000年に発表された、日米同盟の将来を提言するナイ＝アーミテージ報告の中でも、「われわれは、アメリカとイギリスとの間の特別な関係を、同盟のモデルとみなしている」と記されている³。そこでは日米同盟のモデルとして米英間の「特別な関係」が提示されているが、米英の「特別な関係」についてはその歴史と実際が検証された多くの研究が見られる⁴。他方で、同盟の「モデル」として米英関係が一般的に論じられる際に、そのような豊富な研究成果が留意されることは少なく、むしろレトリックやイメージを前提に米英間の親密な「特別な関係」が語られることが一般的であった。

たとえばジョン・ベイリスは、これまでの米英関係についての認識を類型化し、それらを文明論的な親密さを語る「福音主義学派 (the Evangelical group)」、国益や具体的な目的を前提とする「機能主義学派 (the Functional group)」、そして冷戦後の衰退したイギリスの国力を隠蔽し世界的パワーとしてのイメージを構築しようとする「末期症状 (the Terminal)」の三つに分けている。とはいえこれらはいずれも、イギリスの側からの認識

であって、アメリカの側からは異なるイメージに基づいて論じられているのだろう。米英間の「特別な関係」についての言及が圧倒的にイギリス人によってもたらされていることも考慮しながら、本稿では米英関係の歴史的経緯と実際を検証することにしたい。

その上で、本稿では米英関係の「原型」・「変容」・「現在」の三つのレベルで考えていきたい。「原型」とは、歴史的に米英関係が発展するその源流を指す。ここでは、その源流として二つの異なる対照的なイメージを論じることにはしたい。そして「変容」とは、冷戦終結後にどのように米英関係が変容してきたかを考えることにしたい。最後に「現在」について、イラク戦争後に米英関係がどのように変化をして、現状がどのようになっているのかを検証する。米英関係の「特別な関係」についての言及が、イギリス側から論じられることが圧倒的に多いことも考慮に入れながら、それがアメリカ外交に与える含意について留意することにしたい。

1. 歴史の中の米英関係 一二つの源流

(1) 同盟を避ける伝統

アメリカ外交では、建国期の頃より同盟関係を避ける伝統が見られた。たとえば初代大統領のジョージ・ワシントンはその告別演説の中で、アメリカが「外国の影響による狡猾な策略」や他国との「永続的な同盟」へと「情熱的に帰着」することへ警鐘を鳴らした。また第三代大統領のトマス・ジェファソンは大統領就任演説の中で、「あらゆる国々との平和、通商、誠実な友好」を求めつつ、「いかなる国とも錯綜する同盟を結ばない」ことを約束した⁵。

このような「孤立主義の心理的基盤」の上に立って、アメリカは独特な対外関係を発展させてきた⁶。その中でも重要なのが、文明論的にも宗教的にもヨーロッパの「アンチテーゼ」としてアメリカを位置づけて、ヨーロッパを道義的な墮落と捉えて、対照的にアメリカを道徳的・宗教的な善として捉えるイメージである⁷。21世紀になってイラク戦争が勃発する時期においてヨーロッパでは「反米主義 (anti-Americanism)」の言説が溢れる中で、反対にアメリカではそのようにヨーロッパを道徳的に墮落した存在とみなす「反ヨーロッパ主義 (anti-Europeanism)」が蔓延していたと、歴史家のティモシー・ガートン・アッシュは指摘する⁸。それは、新保守主義 (ネオ・コンサーバティブ) の理論的支柱の一人であるロバート・ケーガンの著書の中でも顕著に描かれている⁹。

そのようにして、ヨーロッパと距離を置き、同盟を避けようとする対外イメージは、その後アメリカ国民の間に深く浸透していった。その中でも、とりわけ建国から19世紀末までの時期においては、アメリカ国民にとってイギリス帝国の存在こそが、最も大きな脅威

であり敵であった。1812年の第二次米英戦争ではイギリス軍の砲撃を浴びたことで、その後アメリカ政府はフランスからの支援に依存しながら、イギリス帝国からの攻撃に備えるかたちとなった。英領カナダとの国境線問題をめぐって戦争の恐怖が繰り返し語られ、また南北戦争時には南軍と友好関係にあったイギリスの参戦の可能性が懸念されていた¹⁰。ワシントンやジェファーソンが語ったような、同盟に巻き込まれることを避けるアメリカ外交の伝統は、とりわけ安全保障上の理由からイギリスと距離を置くという意味と、道徳的な理由からアメリカの純粋な善を保持するという意味と、複数の意味を有していたといえる。いずれにせよ 20 世紀に入るまでの間、アメリカとイギリスとの関係は敵対関係と憎悪と恐怖の感情に彩られていたといえる。

(2) アングロ＝サクソン主義の伝統

19 世紀から 20 世紀へと移っていく時代に、アメリカとイギリスとの関係にも徐々に変化が見られるようになる。国務長官のジョン・ヘイは、「われわれの対外政策に不可欠な一つの特徴とは、イングランドと友好的な諒解をつくることであるべきだ」と語った¹¹。共和党の国務長官ヘイはこの時期に米英間の和解を推し進め、1900 年 2 月にはイギリスのポンスフォート駐米大使との間で条約を締結し、パナマ運河を始めとする中南米の米英間の権益の勢力圏分割を達成した¹²。強大化しつつある海軍力を背景に、アメリカ政府はパナマ運河を自らの勢力下に収めることに成功した。同時にイギリスは外交的譲歩を示しつつ、次第にアメリカとの友好関係を優先して考えるようになっていった。

その背景として、この時期には人種主義的な思想からアメリカとイギリスの結束を語る言説が浮上していた。たとえば、ソールズベリ保守党内閣の植民地相であったジョセフ・チェンバレンは、「アングロ＝サクソン人種」理論に基づいて語り、「私はアメリカが外国だと述べることも、考えることも、拒否する」と論じた¹³。というのも、「彼らはわれわれの血であり肉であるからだ。」そして、米西戦争に興奮してチェンバレンは、「アングロ＝サクソン同盟のために、星条旗とユニオン・ジャックが並んではためくべきだ」と説いていた¹⁴。これは、ダーウィンの進化論に基づいた「適者生存」の理論から演繹して、アングロ＝サクソン人種の優越性を説く理論に影響を受けた見解といえる。この頃からそのような思想が、「アングロ＝サクソン主義 (the Anglo-Saxonism)」と呼ばれるようになる。

そのような時代精神を反映して 1900 年に刊行が開始された雑誌の『アングロ＝サクソン・レビュー』では、「血は海水より濃い」そして「連合は、力となる」とその広告に記されていた。この雑誌はウィンストン・チャーチルの母であるジェニー・チャーチルが編

集人の一人となっており、ジェニーはアメリカの大富豪の家系からイギリス名門貴族の血を引くチャーチル家に嫁いでいた。そして、「血は海水より濃い」というスローガンを発案したのは、ウィンストン・チャーチルだといわれている¹⁵。

このような「アングロ＝サクソン主義」の精神は、チャーチルの思想に色濃く根付いていった。チャーチルはそのような思想の人種主義的な印象を弱めるためにも、「英語諸国民 (the English-Speaking People)」という言葉とその代わりに用いて、さらには民主主義や自由といったイデオロギーと結びつけてその言葉を用いるようになる¹⁶。この「英語諸国民」という言葉は、もともとは代表的な「アングロ＝サクソン主義者」であったセオドア・ローズヴェルトが繰り返し用いていたものであった。第二次世界大戦は、チャーチルにしてみれば、「英語諸国民」を中核とした連合国の民主主義のイデオロギーと、ヒトラーのナチズムの全体主義的なイデオロギーとの闘いでもあった。そして首相となったチャーチルは、第二次世界大戦中の1943年7月12日に閣議で次のように述べた。「今世紀は、英語諸国民の世紀となるであろう¹⁷。」

1943年5月に、訪米中のチャーチル首相はヘンリー・ウォーレス副大統領を始めとするアメリカ政府首脳と会談をした。その際に彼は、自らの「アングロ＝サクソン主義」の思想を前面に押し出した。チャーチルは述べる。「アメリカと英連邦との間で友愛による連帯 (fraternal association) に基づいて協力することなしには、世界の希望をほとんど見いだすことは出来ません¹⁸。」さらに次のように語った。「なぜアングロ＝サクソンの優越性について、申し訳なさそうにしなければならいのでしょうか。」必要なことは、「世界のそれ以外の諸国に自由の恩恵を送り届けるために、二つの偉大なアングロ＝サクソン文明が結束する」ことだと述べた。そのような文明論的な歴史観を背景に、チャーチルは『英語諸国民の歴史 (A History of the English-Speaking People)』と題する全4巻の浩瀚な歴史書を戦後に公刊する。

第二次世界大戦は、連合国の勝利であると同時に、チャーチルにとっては「アングロ＝サクソン文明」の勝利でもあった。だとすれば、戦後世界もまた、アメリカとイギリスを中心に構築せねばならない。1946年3月5日、戦争が終結して半年ほどが経過したときに、首相の座から退いたチャーチルはミズーリ州のフルトンで、「鉄のカーテン」が降りたことを告げる有名な演説を行った。そこでチャーチルは、次のように述べた。「戦争の確かなる防止も、世界機構の継続的な発展も、私が英語諸国民の友愛の連帯と呼ぶものなくしては、手に入れることはできないでしょう。つまりそれは、英連邦及び帝国、そしてアメリカの間の、特別な関係 (special relationship) を意味します¹⁹。」

このようにして、「特別な関係」という概念は、第二次世界大戦中から戦後初期に至る

時期に、チャーチルの文明観に基づいて考案され、普及していったものであった。イギリスの歴史家ジョン・チャムリーが、「特別な関係」という理念がチャーチルによる「人工物 (artefact)」であると論じるのも、それ故である²⁰。

このように、米英両国の保守派のイデオログや政治家の中から、人種主義的で文明論的な「アングロ＝サクソン主義」の思想に基づいた米英同盟論が唱えられてきた。そのような思想が、1983年のフォークランド戦争や1991年の湾岸戦争時の米英両国間の際の協力関係を支えていた。しかしながらそのような思想も、冷戦終結後には少しずつ変化を示すようになる。そのような視野の狭いアングロ＝サクソン中心主義によって、世界の多くの複雑な問題を解決することは困難になっていく。

2. ポスト冷戦からポスト・イラクへ

(1) 「統合による帝国」

アメリカ政府は冷戦の時代に、「同盟を避ける伝統」と「アングロ＝サクソン主義」という二つの伝統を融合させて、価値を共有する同盟体制を発展させた。他方で、大規模な駐留をせずにアメリカが同盟に関与できるように、同盟国が大規模な地上兵力を担うことを期待した。それは大西洋同盟においては、1948年のヴァンデンバーグ決議に基づいた西欧諸国の防衛力増強に結びつく²¹。また同様に、1950年代前半にはドイツ再軍備を強く求めるアメリカ政府の政策へと帰結する²²。それは、歴史家のゲア・ルンデスタッドの言葉を用いれば、孤立主義的なアメリカを西欧諸国がヨーロッパ大陸へと招き入れたという意味で、「招かれた帝国 (Empire by Invitation)」であると同時に、アメリカが西欧諸国を統合させることで影響力を維持しようとする「統合による帝国 (Empire by Integration)」でもあった²³。アメリカがヨーロッパ統合を求める一つの理由は、西欧が自立的となり十分な防衛力を自ら備えることで、アメリカがヨーロッパ大陸へと軍事的に関与せねばならない必要性が縮小することにあった。

アメリカが、「統合による帝国」であったということは、換言すればイギリスをヨーロッパの中の特別な一国として優遇することはせずに、むしろヨーロッパの一体性を優先して統合を支持することを意味する。それは、「アングロ＝サクソン主義」のイデオロギーに基づいた「特別な関係」の思想を、後退させる効果を持つ。他方で、もしもイギリスがヨーロッパ統合において指導的な役割を果たすのであれば、この二つの異なるベクトルの間で整合性を保つことが可能であった。だが、もしもそうでない場合に、「特別な関係」と「統合による帝国」の間で、アメリカ政府は困難な選択を強いられることになる。とりわけ戦後初期の時代に、アメリカの国務省内ではヨーロッパ統合への感情的な強い支持が

見られていた。それ故、国務省文書では、イギリスとの緊密な協力関係を維持することを求めながらも、「これらの関係が、ヨーロッパの枠組みの中での緊密な連合と矛盾しないようにわれわれは主張するべきである」と記されている。そして、国務省はその結論として、米英間の関係それ自体が「目的ではなくて、それは共通の目標を達成するための手段として用いられるべきだ」と明確に論じている²⁴。さらには、他の西欧諸国との関係を考慮して、米英関係が「特別な関係」であると明確化することを避けるべきだと記されている。

そのように米英関係ではなくて米欧関係を優先的に考える姿勢は、ヘンリー・キッシンジャー国務長官の時代において顕著に見られた。1973年12月12日のロンドンでの演説の中で、キッシンジャーは、欧州共同体（EC）へとイギリスが加盟して、国際社会でのECの存在がより大きなものとなったことを受けて、次のように述べた。「われわれは、統合されたヨーロッパに対して、『特別な関係』を提供する用意があります。というのも、西側世界の結束が各国にとってもきわめて重要であると、確信しているからです²⁵。」キッシンジャーは、米英関係ではなくて、米欧関係を指して「特別な関係」を語ったのである。このときのイギリスのエドワード・ヒース首相は、戦後最も親欧州的でアメリカと距離を置いた首相といわれている。かつてチャーチル首相とローズヴェルト大統領の間で誇った「友愛の連帯」も、欧州統合とイギリスの国力の衰退を前にして、大きく後退していったというべきである。1980年代にマーガレット・サッチャー首相とロナルド・レーガン大統領の間で、個人的な友情やイデオロギー的な親和性をもとにして、再び「特別な関係」が語られるようになったが、それが首脳間の友情以上に広がることはなかった。

このような傾向は、冷戦後に強まっていった。核保有国であり、西側同盟の中でアメリカに次ぐ軍事能力を有していたイギリスの存在の重要性は、冷戦の終結とソ連の脅威の消失によって大幅に後退した。英米関係史を専門とするジョン・ベイリスは、「明確で共有された敵が消失したことで、『特別な関係』の中核でもあった緊密な軍事的パートナーシップは、そのような死活的な重要性が自明とされることがもはやなくなってしまった」という²⁶。

反対に、アメリカ政府はヨーロッパ大陸で統合が進展することで、そこに民主主義や自由主義経済が定着し、平和が確立することを望んだ。ジョージ・H・W・ブッシュ大統領は東欧革命後の1991年の一般教書演説の中で、「統一した自由なヨーロッパ（a Europe whole and free）」を確立し、そのためにアメリカがリーダーシップを発揮することが、アメリカ外交の重要な目的だと論じた²⁷。冷戦が終結し、アメリカ政府は、ヨーロッパ全体を包み込むような統合へのよりいっそう強い支持を示した。もはや、第二次世界大戦中の

チャーチルとローズヴェルトの間の「特別な関係」ではなく、1993年に欧州連合（EU）が成立した後はとりわけ、EU加盟国の一国としてイギリスをみなすようになっていた。そもそも、第二次世界大戦中の「グランド・アライアンス」を別として、1949年以後はあくまでも大西洋同盟の中の同盟国として、アメリカとイギリスとの間の同盟関係が存在していたのである。米英の間で二国間の同盟条約が存在するわけではない。だとすれば、大西洋同盟内部の同盟国として、アメリカがイギリスのみを特別視することは不自然であった。

他方で、イギリス政府ではしばしば、米英同盟の「特別な性（specialness）」を強調する傾向が見られた。その「特別な性」は、たとえば、イギリスが国連安保理常任理事国であることや、核保有国であること、さらには「エシュロン」に象徴されるような米英間の緊密なインテリジェンス協力に基づいている。イギリスの核戦略は、アメリカから核運搬手段であるポラリス型核ミサイル、現在ではトライデント型核ミサイルの提供を前提に成り立っている。これは、1958年の英米相互防衛協定を基礎としている。2004年にブレア政権のイギリスはこの条約を2014年まで延長することを合意し、2006年には核兵器配備体制を今後も継続する決定を行った。イギリスの核戦略が、アメリカから提供される核運搬手段に依存している以上、イギリスはアメリカとの協力関係を抜きにして防衛政策を構築できないことを意味する²⁸。

しかし、アメリカ政府がイギリス一国のみを特別視する大きな理由は存在しない。とりわけ冷戦終結後の1993年に誕生したクリントン政権では、大西洋関係よりもむしろ太平洋を越えたアジア諸国との関係を優先していた。経済政策を優先することを有権者に約束したクリントン大統領は、シアトルで第一回目のAPEC（アジア太平洋経済協力会議）の首脳会談を開催し、急成長するアジア市場との経済関係を会合の優先課題としていた。1997年には、クリントン政権の国防長官ウィリアム・コーエンが、次のように語っていた。「地中海は過去の海である。大西洋は現在の海である。そして、太平洋は未来の海である。²⁹」そのような中では、必然的に軍事協力を主体とするイギリスとの間の「特別な関係」は優先順位を下げざるを得なかった。このようにして1990年代に入ると、かつて80年代にサッチャー首相とレーガン大統領の間で誇った「とても、とても、特別な関係（very, very special relationship）」（サッチャー首相）も大きく変質し、クリントン大統領は巨大な経済力を有する統一ドイツとの関係を中心に、ヨーロッパ政策を考えていくようになった。

（2）イラク戦争の中の米英関係

そのような認識が大きく変容したのが、9.11テロからイラク戦争へと至る間の、米英間

の協力関係の緊密化であった。その背景には、英米両国内におけるリベラル帝国主義（liberal imperialism）の思想が横たわっていた。それは、従来の保守穏健派が擁護してきた国益に基づいた視野の狭い消極的な対外政策を批判して、グローバル化が進む世界の中で人権の擁護や民主主義の促進といった価値観を掲げて、より積極的な対外介入を主張する³⁰。

そして21世紀初頭の米英間の緊密な協力関係は、あくまでも、トニー・ブレア首相とジョージ・W・ブッシュ大統領との間の友情に根付いたものでもあった。両者は、敬虔なキリスト教徒として深い信仰心を共有するのみならず、リベラル帝国主義の思想に基づいた介入主義の対外姿勢や、世界を善悪二元論で判断する道徳的な世界観など、多くの点で理念を共有していた³¹。それ故に、労働組合やリベラルな知識人に支えられる社会民主主義の思想に基づいた左派的な労働党政権のイギリスと、宗教保守主義やテキサスの大手石油会社などに支えられる右派的なアメリカという奇妙な組み合わせにも拘わらず、この時期の米英関係は例外的に親密な協力関係を構築していく。その帰結が、2001年のアフガニスタン戦争と2003年のイラク戦争における、アメリカ軍とイギリス軍を主体として軍事作戦の展開であった。

2001年11月7日、ブレア首相はアフガニスタン戦争勃発の後にワシントンDCを訪問した。共同記者会見の席で、9.11テロ以降に価値ある緊密な協力を提供してきたブレア首相に向けて、最高の賛辞を送った。ブッシュ大統領は、ブレア首相を横に見ながら、「われわれにとって、世界でイギリスほど素晴らしい友人はいない」と語った。また、「私はトニー・ブレアほど、お互いの関心事について話をしたいと思う人物はいない」と持ち上げた。というのも「われわれが悪と戦う際に、彼は多くの叡智や判断をもたらしてくれるからだ。」このとき、かつてないほど米英関係はその緊密さを世界に示すことになった。しかしながらそれは必ずしも健全な二国間関係とはいえなかった。まず、第二次世界大戦時のアメリカとイギリスの関係と比べても、このときに両国間の軍事能力の格差は圧倒的であった。軍事作戦をアメリカ単独で遂行することはそれほど困難ではないと、ブッシュ政権の多くの政府高官が考えていた。また、第二次世界大戦時と異なり、両国の国民が固く結ばれていたわけではない。とりわけ2003年3月に始まるイラク戦争開戦をめぐって、イギリス国内では反米主義と反ブッシュ感情が高まっていた。歴史家ジョン・ダンブレルが指摘するように、この時期にイギリス国民の多くは一方で米英同盟を支持しながらも、ブッシュ大統領個人へのきわめて強い反感を示していた³²。国民の幅広い支持に基づくのでなければ、同盟関係を安定的に維持することは困難であることが明らかとなった。

3. 「特別な関係」の終焉？

2010年3月28日、イギリスの下院外交委員会はその報告書の中で、「誤解を招く恐れがある」として、英米間の「特別な関係 (the special relationship)」という言葉を使用しないことを提案した。そこでは、イラク戦争を経て、イギリスがアメリカの「プードル犬」とみなされることで「イギリスの名声と利益を深く傷つけている」ことが言及され、またそのような表現を用いることでイギリスが過剰な影響力を世界で行使できるという「非現実的な期待」を国民に与えてしまうと指摘する³³。外交委員会のマイク・ゲープス委員長らは、経済や軍事力が衰えたイギリスは、「アメリカにとって、ほかの同盟国と比べて『特別』ではなくなった」と認めた。そして、アメリカと意見が一致しない場合には「進んでアメリカにノーというべきだ」と勧告する³⁴。その委員会で、「特別な関係」という言葉を用いる問題を指摘した中には、ブレア首相の外交担当補佐官で後に駐米大使となったサー・デイヴィッド・マニングも含まれる³⁵。マニングはアメリカに精通した外交官で、コンドリーザ・ライスと緊密な関係を築き、9.11テロの後の英米関係の緊密化の中心的な役割を担っていた³⁶。そのマニングにしても、英米関係の「非対称性」は明白であり、イギリスが過剰な影響力をアメリカに行使できるとイギリス国民が考えることが危険だと認識していた。

ブレア首相は、イラク戦争後の外交の中では、アフリカの貧困撲滅問題や気候変動問題に多くの時間を割いていた³⁷。そして、2005年7月のブレア首相が議長となったスコットランドのグレンイーグルズ先進国首脳会議の議題として議論させることに成功した。また、2006年7月以降は、EUの欧州理事会議長国として、リスボン条約への合意に至るための努力に多くの時間を注いだ³⁸。ある側近によれば、「彼は在任の最後の六ヵ月間、他のいかなる課題よりもEUへ向けて、より多くの情熱を注いでいた」という³⁹。ブレア首相自らは、英米関係の重要性に疑念を持っていなかったであろうが、他方で「特別な関係」が他の外交課題を妨げるようなことがあってはならないと認識したであろう。たとえばアフリカ貧困支援や気候変動については、EUとしての共通政策がイギリスにとっても優先されており、そこにおいて「特別な関係」が果たすべき役割は限られていた。すでに見てきたように、冷戦終結後に米英関係の「特別性」は確実に薄れていったが、90年代末以降にイギリス外交における軍事介入の問題が優先順位を高めると同時に、次第にアメリカとの協力関係の重要性が高まっていった。さらにブレア首相とブッシュ大統領の個人的な友情が、実際の米英間の二国間関係以上に両国関係の親密さのイメージを演出していた。したがって、イラク戦争が終結し、軍事介入の優先順位が下がり、ブレアとブッシュという二人の政治指導者が舞台から降りたことで、米英関係がその「特別性」を失っていったのは、自

然なことであった。

一方、新たに大統領に就任したオバマ大統領は、大西洋関係よりも太平洋関係を外交において優先するようになり、とりわけ米中関係の重要性を深く認識すると同時に、アジア外交を強化していった⁴⁰。新たなアメリカ外交の中で、米英間の「特別な関係」の位置はさらに低下をしていくことになるであろう。

おわりに

2009年1月にアメリカでオバマ政権が成立し、2010年5月にイギリスでキャメロン政権が成立してからも、依然として米英両国にはとりわけ保守派の政治家を中心に「アングロ＝サクソン主義」のイデオロギーに基づいて、米英の「特別な関係」を確信する政治勢力が存在している。イギリスにおける保守党右派勢力、いわゆるサッチャー元首相を中心とする「ブルージュ・グループ」には、EUをイデオロギー的に嫌悪して、アメリカとの同盟関係の重要性を確信する人々が多い。他方でアメリカ国内でも、共和党強硬派の勢力の中には、キリスト教的な紐帯を重視しながら、同時にチャーチルへの崇拝を通じて「アングロ＝サクソン主義」への親和性を感じる人々が少なくない。

しかしながらそれらの勢力は、両国において必ずしも多数派とは言い難い。アメリカ外交における中道派は、フランスやドイツも含めたヨーロッパ大陸諸国との友好関係の必要を確信し、大西洋同盟を強化するのを感じつつ、さらには急成長するアジア諸国との関係の重要性を確信する。そこでは、イギリスとの「特別な関係」が果たす役割は限定的である。他方でイギリス外交における中道派は、リスボン条約批准の重要性を確信し、イギリス人のキャサリン・アシュトンがEUの初代外務・安全保障政策上級代表に就き、EUが共通外交政策を進化させていくことを支持している。排他的な「特別な関係」が必ずしもイギリスの国益を常に保障するとは限らない。「わが国、あるいは相手国が、永遠の同盟国や永遠の敵国として見なされることは、視野の狭い政策だといいたい。イギリスには永遠の同盟国もなければ、永遠の敵対国もない。イギリスの利益こそが永遠であって、不滅なのだ⁴¹。」これは、イギリス外相パーマストン卿が1848年に議会で語った有名な言葉であるが、このような認識を現在でも多くのイギリスの政治家が共有しているといえるであろう。

とはいえ、外交において価値を共有する諸国との協調関係が従来よりもよりいっそう重要となっているといえるだろう。とりわけ、中国やインドなど、多くの新興諸国が台頭し世界政治で重要な地位を占めるようになる中で、大西洋憲章や国連憲章、そして北大西洋条約などの精神をともに形成し共有してきたアメリカとイギリスが、21世紀においても提

携する意義は少なくない。イラク戦争での挫折を乗り越えて、今後もこの両国が価値や利益を共有しながら、協調関係を維持していくことであろう。しかしながらそこにはもはや「特別性」の占める位置は低下して、NATO や EU、日本、オーストラリアなどといった諸国とも提携しながら、安定的な国際秩序を構築していくものと思われる。

— 注 —

- ¹ Kathleen Burk, “Old world, new world: Great Britain and America from the beginning”, in John Dumbrell and Axel Schafer (eds.), *America's 'Special Relationships': Foreign and Domestic Aspects of the Politics of Alliance* (London: Routledge, 2009) p.24.
- ² アメリカの「特別な関係 (special relationships)」についての比較研究については、John Dumbrell and Axel R. Schafer, “Introduction: the politics of special relationships”, in Dumbrell and Schafer (eds.), *America's 'Special relationships'*, pp.1-6 を参照。
- ³ Institute for National Strategic Studies, *The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership*, INSS Report, National Defense University, October 2000.
- ⁴ 英米間の「特別な関係」を歴史的に概観した邦語文献として、細谷雄一「パートナーとしてのアメリカ —イギリス外交の視座から」押村高編『帝国アメリカのイメージ —国際社会との広がるギャップ』(早稲田大学出版部、2004年) 66-91頁を参照。より詳細な歴史研究としては、Wm. Roger Louis and Hedley Bull (eds.), *The Special Relationship: Anglo-American Relations since 1945* (Oxford: Oxford University Press, 1996)および C.J. Bartlett, *'The Special Relationship': A Political History of Anglo-American Relations since 1945* (London: Longman, 1992)を参照。
- ⁵ George C. Herring, *From Colony to Superpower: U.S. Foreign Relations since 1776* (Oxford: Oxford University Press, 2008) p.83 and pp.95-6; 佐々木卓也「アメリカの外交的伝統」佐々木卓也編『新版・戦後アメリカ外交史』(有斐閣、2009年) 2頁。
- ⁶ 佐々木「アメリカの外交的伝統」2-7頁。
- ⁷ この点については、たとえば、古矢旬『アメリカ 過去と現在の間』(岩波新書、2004年) 160-1頁を参照。
- ⁸ Timothy Garton Ash, “The New Anti-Europeanism in America”, *New York Review of Books*, March 27, 2003, pp.6-10.
- ⁹ Robert Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order* (New York: Random House, 2003), 邦訳『ネオコンの論理 —アメリカ新保守主義の世界戦略』山岡洋一訳(光文社、2003年)を参照。
- ¹⁰ Burk, “Old world, new world”, p.25. この時代の英米関係についてより詳細な研究として、Kathleen Burk, *Old World, New World: Great Britain and America from the Beginning* (New York: Atlantic Monthly Press, 2007)を参照。
- ¹¹ David Dumbleby & David Reynolds, *An Ocean Apart: the Relationship between Britain and America in the Twentieth Century* (London: Hodder & Stoughton, 1988) p.41.
- ¹² Dumbleby and Reynolds, *An Ocean Apart*, p.29.
- ¹³ Ibid., p.31.
- ¹⁴ Ibid.
- ¹⁵ Martin Gilbert, *Churchill and America* (London: Free Press, 2005) p.34.
- ¹⁶ このチャーチルの「アングロ=サクソン主義」については、細谷雄一「チャーチルのアメリカ」『アステイオン』第69号(2008年) 59-75頁を参照。
- ¹⁷ 細谷「チャーチルのアメリカ」59頁。
- ¹⁸ The National Archives (TNA), CAB66/37/33, W.P.(43)233, 10 June 1943, note by Prime Minister, “The Structure of a Post-war Settlement”, record of a conversation at the British Embassy, 22 May, 1943; Gilbert, *Churchill and America*, p.276.
- ¹⁹ Gilbert, *Churchill and America*, p.249.
- ²⁰ John Charmley, *Churchill's Grand Alliance: the Anglo-American Special Relationship 1940-1957* (London:

- Sceptre, 1995) p.3.
- ²¹ 細谷雄一『戦後国際秩序とイギリス外交 ―戦後ヨーロッパの形成、1945～51年』(創文社、2001年) 163頁。
- ²² ドイツ再軍備問題については、たとえば、岩間陽子『ドイツ再軍備』(中央公論社、1993年)、細谷雄一『外交による平和 アンソニー・イーデンと二十世紀の国際政治』(有斐閣、2005年)第二章、Kevin Ruane, *The Rise and Fall of the European Defence Community: Anglo-American Relations and the Crisis of European Defence, 1950-55* (Basingstoke: Macmillan, 2000)などを参照。
- ²³ Geir Lundestad, “Empire by Invitation? The United States and Western Europe, 1945-1952”, *Journal of Peace Research*, 23 (1986) pp.263-77; idem., *The American “Empire” and Other Studies of US Foreign Policy in a Comparative Perspective* (Oxford: Oxford University Press, 1990); idem., “Empire” by Integration: the United States and European Integration, 1945-1997 (Oxford: Oxford University Press, 1998); idem., *The United States and Western Europe since 1945* (Oxford: Oxford University Press, 2003).
- ²⁴ Paper prepared in the Department of State, 19 April 1950, excerpted in John Baylis, *Anglo-American Relations since 1939: the Enduring Alliance* (Manchester: Manchester University Press, 1997) pp.58-62.
- ²⁵ Henry A. Kissinger, “The United States and a unifying Europe – the necessity for partnership”, address by Secretary of State Kissinger before the Pilgrims of Great Britain, London, 12 December 1973, Department of States, *US Department of State Bulletin*, vol.69, 31 December 1973, excerpted in Baylis, *Anglo-American Relations since 1939*, p.86.
- ²⁶ Baylis, *Anglo-American Relations since 1939*, p.223.
- ²⁷ Speech of President George H. W. Bush, 3rd State of the Union Speech, January 29, 1991.
- ²⁸ 英米関係における核協力の占める位置の大きさについては、John Dumbrell, *A Special Relationship: Anglo-American Relations from the Cold War to Iraq*, 2nd edition (Basingstoke: Palgrave, 2006) pp.160-86を参照。
- ²⁹ Ibid., p.135.
- ³⁰ 細谷雄一『倫理的な戦争 ―トニー・ブレアの栄光と挫折』(慶應義塾大学出版会、2009年) 244-7頁。アメリカ側の呼応する思想的潮流については、中山俊宏「リベラル・ホークと武力介入論の諸相」久保文明編『アメリカ外交の諸潮流 ―リベラルから保守まで』(日本国際問題研究所、2007年) 105-28頁を参照。
- ³¹ 細谷『倫理的な戦争』169-75頁。
- ³² John Dumbrell, “Hating Bush, supporting Washington”, in Dumbrell and Schafer (eds.), *America’s ‘Special Relationships’*, pp.45-59.
- ³³ Nicholas Watt, “Special relationships is over, MP say. Now stop calling us America’s poodle”, *The Guardian*, 28 March 2010; 『朝日新聞』2010年3月30日。
- ³⁴ 同上。
- ³⁵ Watt, “Special relationship is over”, *The Guardian*, 28 March 2010.
- ³⁶ 細谷『倫理的な戦争』187-8頁。
- ³⁷ 同上、393-5頁。
- ³⁸ 細谷雄一「リスボン条約とイギリス ―「やっかいなパートナー」の再来?」『日本 EU 学会年報』第31号、2011年近刊予定参照。
- ³⁹ Anthony Seldon with Peter Snowdon and Daniel Collings, *Blair Unbound* (London: Simon & Schuster, 2007) p.567.
- ⁴⁰ オバマ政権のアジア政策についてのバランスのとれた評価については、久保文明編『オバマ政権のアジア政策』(ウェッジ、2009年)を参照。
- ⁴¹ 細谷雄一「歴史としてのイギリス外交」佐々木雄太・木畑洋一編『イギリス外交史』(有斐閣、2005年) 9頁を参照。

第七章 米韓同盟と「戦時」作戦統制権返還問題 —冷戦終結後の原型と変則的展開

倉田秀也

1. 問題の所在—同盟理論と先行研究批判

米韓同盟に関する近年の研究成果の多くの関心は、米韓同盟それ自体にはなく、米国の対韓軍事コミットメントの形態が日韓関係にいかに関与するかに置かれている。その代表的な業績は、チャ（Victor D. Cha）による「疑似同盟論（quasi-alliance）」であろう。チャはそれまでの同盟理論で議論されてきた「見捨てられ（abandonment）」「巻き込まれ（entrapment）」という同盟ジレンマを日米韓3国関係への適用を試み、そこに働く力学を検証した¹。他方、禹昇芝はチャの議論を批判的に検討し、「介入—連合政治仮説」を提唱した。禹昇芝はまず、米国の対韓軍事コミットメントの形態を「介入」型と「不介入」型に分別し、ジョンソン（Lyndon B. Johnson）政権とレーガン（Ronald W. Reagan）政権を前者に、ニクソン（Richard M. Nixon）政権とカーター（Jimmy E. Carter）政権を後者に位置づけた。その上で禹昇芝は、米国のそれぞれの政権において、日韓両国がいかなる「連合」を組んでいたかに着目し、日韓両国が「保守的で反共的は基本哲学を有し、米国との安及び政治・経済的な連帯を強調する」連合を組んでいたか、「中道的な性向を有する集団として米国との連帯だけではなく、周辺諸国との均衡外交を通じて安保問題を解決しようとする」連合を組んでいたかに分類し、前者を「日韓 α 連合」とし、後者を「日韓 β 連合」とした。禹昇芝によれば、「介入」型の米政権下で「日韓 α 連合」がみられるとき、日韓間には「協力」がみられ、「不介入」型の米政権下で「日韓 β 連合」がみられるとき、日韓間には「葛藤」が生まれるという²。

チャと禹昇芝の研究はいずれも1970年代から80年代にかけての日米韓関係について、ある種の経験則を導いたとはいえるが、ともに米韓同盟を朝鮮問題という全体像の中に位置づけるという視点を欠いている。その一例として、ニクソン政権期の米韓関係が挙げられる。ニクソン政権は「ニクソン・ドクトリン」の下、韓国の抵抗にもかかわらず、当時2個師団（第2歩兵師団と第7歩兵師団）で構成されていた在韓米地上軍のうち、第7歩兵師団を撤収させた上、「トリップ・ワイア（trip-wire）」として軍事境界線の防衛を担当してきた第2歩兵師団をその任務から外した。その結果、1971年3月以来、韓国軍が軍事境界線全線の防衛を担当することになり、「韓国防衛の韓国化」の端緒となった。チャの研究は、米国の「韓国防衛の韓国化」の試みが、韓国に「見捨てられ」の懸念を植えつけ、朴

正熙政権が対日関係の改善に向かう過程を論じている。しかし、このとき韓国が米国から「見捨てられ」の懸念を抱いたとしても、それを緩和するためにとった行動は対日関係の改善だけではなかった。朴正熙大統領は1970年8月15日、「善意の競争」提案を通じて北朝鮮に体制間競争と南北対話を呼びかけたが、それは米国からの「見捨てられ」の懸念を北朝鮮からの脅威を軽減させようとする動機からでもあった。「善意の競争」提案は、米中接近を前後して南北赤十字会談という形となって実現し、後に南北間の秘密接触を経て「7.4 南北共同声明」を生むが、チャと禹昇芝はともに、これら一連の過程に米韓同盟を位置づけようとはしていない。

しかし、ニクソン訪中の道を開いたキッシンジャー (Henry A. Kissinger) 大統領国家安全保障担当特別補佐官と周恩来国務総理の秘密会談にもみられる通り、キッシンジャーは第7歩兵師団の撤収により「見捨てられ」の懸念を抱いた韓国が、やがて北朝鮮との対話に向かうことを知悉し、その延長線上に軍事停戦体制を平和体制に転換することを考えていた。周恩来もまた、北朝鮮に韓国との対話を慫慂しつつ、軍事停戦協定を平和協定に転換する過程で、軍事停戦協定の事実上の署名者として中国も関与することを考えていた³。米国が「ニクソン・ドクトリン」の下、在韓米軍を削減しつつ、朝鮮戦争の戦後処理を含む問題の解決について南北当事者への「局地化 (localization)」を試みたことは銘記されてよい。この構想が輪郭を整えれば、北朝鮮からの脅威は大幅に低減し、在韓米地上軍の追加削減も可能となる。かくして、朝鮮戦争の戦後処理を含む「局地化」は、米国は韓国の安全保障における米国の責任を軽減する「不介入 (disengagement)」と表裏一体の関係を形づくったのである。

ところが、これには米韓同盟の根本的な変更が不可避となる。そもそも、朝鮮戦争勃発直後、李承晩大統領が韓国軍に対する作戦指揮権 (operational command) をマッカーサー (Douglas A. MacArthur) 国連軍最高司令官に移譲して以来、韓国軍は国連軍最高司令官の指揮下で戦闘を行っていた。軍事停戦後、1954年11月の「韓国軍に対する軍事および経済支援に関する米韓合意議事録」以降、国連軍司令部 (United Nations Command : UNC) 司令官が掌握する作戦指揮権が作戦統制権 (operational control) にかわったほか、1961年5月の朴正熙らによる「軍事クーデタ」以降は、首都防衛部隊が国連軍司令部の作戦統制から除外された。とはいえ、1978年の米韓連合軍司令部 (US/ROK Combined Forces Command: CFC) の創設により、韓国軍に対する作戦統制権は在韓米軍司令官 (米陸軍大将) が兼務する米韓連合軍司令官が掌握する形となって現在に至っている。モロー (James D. Morrow) が唱える「安全-自立の交換」によれば、同盟関係には大国が小国の安全保障する代わりに、小国の主権の領域にも介入することで小国の「自立性」を犠牲にする側

面をもつというが⁴、米韓同盟はその典型といってもよい。

この視点に立って、モローの議論に引照しつつ、米韓同盟における作戦・指揮体系に着目したものとして、リ・サンチョルの研究が挙げられる⁵。リ・サンチョルは在韓米軍司令官が国連軍司令部司令官を兼務している事実に着目して、平和体制樹立問題と作戦統制体系にも多くの紙幅を割いている。「局地化」が問題解決の主体が南北当事者に移行することを意味するなら、韓国軍に対する作戦統制を米軍が掌握する作戦統制体系はその障害となる。作戦統制権が韓国軍に返還されれば、韓国軍が独自の作戦統制権をもつことを意味し、米韓連合軍司令部も解体されざるをえない。また、「局地化」が朝鮮戦争の戦後処理を含むなら、朝鮮戦争時の作戦司令部である国連軍司令部は当然解体されなければならない。

リ・サンチョルは必ずしも十分に検討していないが、そこには米韓同盟の「第2のミッション」ともいわれる側面も作用している。軍事停戦後、冷戦終結まで米国が作戦統制権の返還を提起したことはなく、むしろこれを提起したのは韓国であった。典型的な例を挙げると、1968年1月の「青瓦台襲撃事件（1.21事態）」後、朴正熙政権の一部からは北朝鮮への報復と作戦統制権の返還を主張する声が上がったという⁶。冷戦期を通じて米国が作戦統制権の韓国への返還を提起しなかったのは、韓国の北朝鮮に対する単独の武力行使を抑制するためでもあった。冷戦期の米韓同盟は、米国が南北朝鮮双方の武力行使を抑止することで軍事境界線の現状維持を図ることにその主眼があったといってもよい。したがって、作戦統制権が韓国に返還されるには、韓国が北朝鮮に対する単独行動を控え、現状維持勢力と米国が認識することがその条件となる。

この問題は、1970年代初頭にニクソン政権が試みた「局地化」と「不介入」の構図にも深く関わっている。この構図は、後に北朝鮮が南北対話を打ち切ったため実現することはなかった。とりわけ、北朝鮮は1974年3月25日に米議会に書簡を送り、それまでの南北間の平和協定を求める立場を改め、米朝二国間の平和協定の締結を訴えた。そこで北朝鮮は、韓国軍が軍事停戦協定に署名しておらず、その作戦統制権を米軍に掌握されていることを指摘して「南朝鮮傀儡軍」は平和協定の当事者にはなりえないと主張した。したがって、韓国が朝鮮戦争の処理を含む朝鮮問題の「局地化」を主導し、平和体制の構築を望むのなら、米韓連合軍司令部を解体—指揮体系を分離—しなければならず、米国との調整を不可欠とする。

本稿は、上のような認識に立って、既存の同盟理論に配慮しつつ、冷戦終結後の米韓同盟で作戦統制権の問題に作用した力学を明らかにしたい。紙幅の関係上、詳細な事態の展開は記述できないため、主に作戦統制権の問題が公然と議論されたブッシュ父（George H. W. Bush）政権とブッシュ子（George W. Bush）政権を取り上げる。とりわけ、ブッシュ子

政権では、「9.11 同時多発テロ事件」以降、ラムズフェルド (Donald H. Rumsfeld) 国防長官の主導ですすめられた米軍再編は、在韓米軍にも及んだ。在韓米軍の再編の過程で、盧武鉉は「戦時」作戦統制権の返還を主張し、いったん米韓間では 2012 年 4 月 17 日の返還に合意した。そこにいかなる力学が働いていたかを検証することは、現在のオバマ (Barak H. Obama) 政権と李明博政権の間で、作戦統制権の返還が延期された背景をみる上でも不可欠となる。

2. EASI と作戦統制権—冷戦終結後の原型

(1) 「局地化」と「不介入」の予定調和—平和体制樹立のための米韓共同行動

ニクソン政権期に「局地化」と「不介入」が試みられたことは上述の通りであるが、「局地化」と「不介入」の二つの側面が調和して進展するのは、冷戦終結前後まで待たなければならない。それには冷戦終結と同時期、韓国が 16 年ぶりに大統領直接選挙を復活させ、それ以前の権威主義体制に終止符を打ったことによるところが大きい。しかも、それは韓国の北朝鮮に対する対話提議を伴っていた。1988 年 2 月、第 13 代大統領に就任した盧泰愚は、政権発足当初から南北首脳会談の可能性までも示唆したほか、国連総会での演説で「北東アジア平和協議会議」という多国間協議を提案しつつ、「停戦体制を恒久的な平和体制に移行させるための具体的な方案もこの会議で議論されるでしょう」⁷と述べた。それまで韓国では、北朝鮮に軍事停戦協定の平和協定への転換を提案することは、国連軍司令部の解体、在韓米軍の撤収の主張に同調するものと考えられていた。これに対して盧泰愚は、米朝平和協定を主張していた北朝鮮に対し、南北間の平和体制樹立を訴えることで、南北対話に誘導しようとしたのである。

しかし、南北対話、多国間協議を問わず、軍事停戦協定の南北間の平和協定への転換が議論されれば、韓国軍に対する作戦統制権を米軍が掌握していることは、韓国が平和体制の当事者になる上では障害となる。盧泰愚もまた、そのことをよく認識していた。この時期、盧泰愚は慎重を期しながらも、「韓国軍に対する作戦統制権は究極的には韓国軍当局に返されなければならないと思います」⁸と述べていた。盧泰愚は、南北間の平和体制の樹立と米韓連合軍体制の解体を相互に連動する長期的プロセスと認識していたのである。

米国もまた、このような盧泰愚の認識を共有していた。1990 年 4 月に米議会に提出された、「第 1 次東アジア戦略構想」(East Asia Security Initiative: EASI)⁹は、その第 1 段階 (1990～92 年) で非戦闘部隊約 7000 名 (地上軍約 5000 名と空軍約 2000 名) の撤収をはじめとして、在韓米軍の段階的撤収を基調とするものの、国連軍司令部の停戦任務を徐々に韓国軍に移管するとともに、米韓連合軍体制の作戦指揮体系の変更を提唱していた。停戦任務

については、それまで米軍少将が担っていた軍事停戦委員会の首席代表を韓国軍に交替させるほか、板門店の共同警備区域（Joint Security Area: JSA）の韓国軍警備部隊の増強が提唱されていた。米韓連合軍体制についても、その傘下にあった地上構成軍司令部（Ground Component Command: GCC）を分離した上で、韓国軍将校を司令官とすることが提唱されただけでなく、韓国軍に対する作戦統制権の返還を「検討する」ことにも言及されていた。この時期、米韓連合軍体制の作戦統制で「平時」・「戦時」の区別はなかったが、上述の通り、米軍が韓国軍に対する作戦統制権を掌握していた理由の一つは、韓国単独の武力行使を制度的に抑制するためであった。したがって、米国が作戦統制権の韓国への返還を公然と提起した背景には、盧泰愚政権を現状維持勢力とみて、もはや北朝鮮に対して単独の武力行使を行うことはない認識があると考えてよい。

さらに、EASI はその第 2 段階（1993～95 年）では、停戦任務については共同警備区域の警備を韓国軍に移管する一方、作戦・指揮体系については、第 1 段階に引き続き、作戦統制権の韓国への返還が検討されるとともに、米韓連合軍司令部の解体も検討されることになっていた。その間、第 2 歩兵師団を 2 個旅団に、第 7 空軍を 1 個飛行隊に再編することで、在韓米軍の追加削減を想定していた。特筆すべきは、EASI が最終段階として設定した第 3 段階（1996 年以降）で、米韓連合軍司令部が解体され、「米韓企画司令部」を設置し、在韓米軍と韓国軍が並列的な指揮体系をもつことを提唱したのに加え、「第 2 歩兵師団の後方配置」とともに、第 2 歩兵師団が担っていた作戦地域を韓国軍に移管することを想定していたことである。すでに触れたように、第 2 歩兵師団は「ニクソン・ドクトリン」に従って軍事境界線を離れて後方に移転されており、師団司令部はソウルより前方の京畿道議政府（キャンプ・レッドクラウド）に置かれていた。したがって、EASI が想定する「第 2 歩兵師団の後方配置」は議政府よりもさらに後方への配置となるが、議政府がソウルと至近距離にあることを考えると、それは事実上、ソウルより後方への配置を意味する。

このように、EASI が全体で構想したのは、北朝鮮脅威の低減を前提に在韓米軍を段階的に削減しつつ、韓国防衛における在韓米軍と韓国軍の主従関係を転換することであった。そこには停戦任務だけではなく、作戦統制権の韓国への返還—米韓連合軍司令部の解体—をはじめ、朝鮮戦争の戦後処理に関わる措置も含まれていた。朝鮮問題の「局地化」が進展すれば、在韓米軍は南北対話の進展に併せて、段階的に撤収することで韓国の安全保障に「不介入」の度合いを増すことができる。

EASI の内容に対して、盧泰愚政権が公然と異議を唱えた記録はない。それは EASI の発表後間もなく、1990 年 9 月から首相レヴェルの南北高位級会談が成立し、EASI が前提とした北朝鮮脅威の低減が可能と認識されたからにほかならない。盧泰愚は EASI 発表以前

から南北首脳会談を含む南北対話を提議していたことから、南北高位級会談は、1970年代初頭、朴正熙政権が「ニクソン・ドクトリン」による「見捨てられ」の懸念から提議することで成立した南北対話とは異なる。しかも、盧泰愚は長期的には南北間の平和体制樹立を考え、そのためには作戦統制権の返還も不可欠と考えていた。韓国側で「見捨てられ」論が表面化しなかったのも、このような背景によると考えてよい。

(2) 南北高位級会談の決裂—予定調和の破綻

もとより、EASIは南北対話の進展を楽観視していたわけではない。EASIは在韓米軍削減の各段階で、韓国軍の能力、北朝鮮の脅威を再評価すると記していたのも、北朝鮮の南北対話に対する姿勢に懐疑的であったためであろう。それにもかかわらず、EASIがその第1段階で予定された措置の多くが実践に移されたのは、その間も南北高位級会談が進行していたからであろう。実際、南北高位級会談の進展に併せて、国連軍司令部による停戦任務と米韓連合軍体制の初歩的な変更が加えられた。1991年3月、EASIが構想したように、軍事停戦委員会の国連軍側首席代表に韓国軍の黄源卓陸軍少将が任命された。板門店の共同警備区域の警備についても、米軍歩兵部隊と管理部隊1個大隊が後方に移動するとともに韓国軍に移譲され、同年10月の第10回米韓軍事委員会常設会議では、地上軍構成司令部の司令官に金東鎮（陸軍大将・米韓連合軍司令部副司令官）が任命された¹⁰。さらに、第23回米韓安保協議会では、作戦統制権の返還について議論が交わされ、「平時（停戦時）」における作戦統制権のみ、EASIが第2段階に想定する1993年から95年の間に韓国に返還することに合意をみたのである¹¹。

ところが、このような措置に必ずしも北朝鮮が順応したわけではなかった。その間、南北高位級会談は継続していたが、朝鮮人民軍は軍事停戦委員会の国連軍側首席代表が韓国軍将校に交替したことに抗議し、それ以来、軍事停戦委員会本会議の開催を拒絶し、軍事停戦は機能不全に陥っていた。朝鮮半島の軍事停戦を制度的に保障しているのは軍事停戦委員会にはほかならない。また長期的にみて、南北間で平和体制を樹立するにせよ、それは軍事停戦協定の遵守を前提とする。したがって、朝鮮人民軍が軍事停戦委員会本会議の開催を拒絶していることは、南北間での停戦維持、平和体制樹立には大きな障害になっていた。

この文脈から、南北高位級会談が1991年12月に採択した「南北間の和解・不可侵、交流、協力に関する合意書」（以下、「南北基本合意書」と略記）¹²の意義は改めて強調されてよい。ここで南北双方は数々の信頼醸成措置（Confidence-Building Measures: CBM）に合意したほか、その第5条で「南と北は現在の軍事停戦体制を南北間の平和体制に転換させ

るために共同で努力し、かかる平和体制が成就されるまで現軍事停戦体制を遵守する」と謳った。「南北基本合意書」第5条が「現軍事停戦体制を遵守する」と謳っている以上、朝鮮人民軍代表が軍事停戦委員会本会議で欠席を続けることは、「南北基本合意書」違反となるばかりか、朝鮮人民軍が平和体制樹立の当事者能力を自ら否定することになり、その復帰も議論されることになる。これと同様に、韓国軍に対する作戦統制権が米軍の掌中にあることも、平和体制樹立における韓国軍の当事者能力を自ら否定することになる。そうなれば、EASI が示した通り、作戦統制権の韓国軍への返還も議論されなければならない。

しかし、その後の南北高位級会談の進展を妨げたのは、「南北基本合意書」採択の直後、同様に南北間で採択された「朝鮮半島の非核化に関する共同宣言」（以下、「南北非核化共同宣言」と略記）であった。この文書の採択で、北朝鮮はそれまで拒否していた国際原子力機関（International Atomic Energy Agency: IAEA）との間で保障措置協定に署名したが、それに基づいて開始された冒頭査察で、寧辺に再処理施設と思われる未申告の核関連施設があるとの疑惑が生じ、北朝鮮が申告したプルトニウム抽出量と IAEA の査察結果に大きな格差があることも明らかになった。韓国は北朝鮮の核開発疑惑が深まるにつれ、「南北非核化共同宣言」に謳われた相互査察の必要性を主張したが、それを拒絶する北朝鮮の姿勢は硬化し、それは南北高位級会談にも波及していった。南北高位級会談は第6回会議で「南北基本合意書」の付属文書を採択したが、核開発問題で紛糾し、やがて中断することになる。またその間、軍事停戦委員会本会議への出席を拒絶した朝鮮人民軍代表が復帰することはなく、停戦維持機能は回復することはなかった。このような状況で、1992年10月の第24回米韓安保協議会では、北朝鮮が核開発を放棄しない限り、EASI の第2段階以降の措置を凍結することを発表せざるをえなかった¹³。

北朝鮮は IAEA 理事会の特別査察を要求に反発して、1993年3月12日、核不拡散条約（Nuclear Non-Proliferation Treaty : NPT）からの脱退を宣言し、それ以降、問題解決は米朝高官協議に移っていった。その過程で北朝鮮は、平和体制樹立についても「新しい平和保障体系」の下に再び米朝平和協定の締結を主張し、「南北基本合意書」以前の主張に回帰していった。しかもその間、北朝鮮は軍事停戦委員会から朝鮮人民軍代表団を撤収させるだけでなく、中国人民志願軍代表団を駆逐するなど、軍事停戦機構を解体に導いていた¹⁴。これは米国が EASI で展開した朝鮮戦争の戦後処理を含む問題の「局地化」と米軍の「不介入」の構想がいったん破綻したことを意味していた。また、それは同時に、南北高位級会談の進展に従って、韓国軍が停戦任務を担い、作戦統制権の返還を段階的に実現しようとする盧泰愚の構想の挫折を意味していた。

3. 米軍再編と在韓米軍の新たな任務—EASI の変則的实践

(1) 韓国の二重の「巻き込まれ」懸念—「先制行動論」と「戦略的柔軟性」

これまでの米韓同盟に関する研究の多くは、在韓米軍の任務が対北朝鮮抑止に特化されていたことを前提としていた。確かに、地上軍を主体とし、海軍、海兵隊の戦闘部隊を置いていない編成は、在韓米軍の主たる任務が北朝鮮に対する抑止であって、「機動軍」の任務をもってはいなかったことを示唆している。したがって、韓国が米国に対してもつ同盟ジレンマは、一方的な「見捨てられ」懸念であり、「巻き込まれ」の懸念をもつとは想定されていなかった。上述の通り、冷戦期、在韓米軍に韓国による単独行動の抑止という「第2のミッション」があったにせよ、EASI にも在韓米軍が対北朝鮮抑止以外の任務をもつとは明記されていなかった。

しかし、クリントン (Bill J. Clinton) 政権中盤以降、在韓米軍に新たな任務が付与されることが示唆された。その最初の例は、2000年6月、金大中大統領と金正日国防委員会委員長との間の南北首脳会談の際にみることができる。南北首脳会談の後、訪韓したオルブライト (Madeleine K. Albright) 国務長官は、在韓米軍の駐留には「二つの理由」があると指摘した。その一つは、南北首脳会談が北朝鮮の脅威を全て解消するものではない以上、依然として対北朝鮮抑止にあるが、オルブライトはもう一つの「理由」として、在韓米軍を「地域に安定をもたらす兵力」とした上で、沖縄における在日米軍と同列に扱った。改めて指摘するまでもなく、沖縄における在日米軍は第3海兵遠征軍を挙げるまでもなく、典型的な「機動軍」である。オルブライトが在韓米軍をこれと同列に挙げたことは、長期的にみて、在韓米軍に対北朝鮮抑止以外の地域的任務が加わる可能性を示唆していた¹⁵。

また、オルブライトの発言が、南北首脳会談を受けて行われたことには留意されるべきであろう。オルブライトがいうように、南北首脳会談で対北朝鮮抑止の必要性がなくなるわけではないにせよ、南北対話が進展すれば、米国が大規模な地上軍を韓国に駐留させておく必要は相当低下する。他方、冷戦終結後10年以上を経て、アジア・太平洋地域から旧ソ連軍のプレゼンスが大きく後退したのに対し、中国は軍の現代化をすすめつつ、4者会談などの地域協議にも積極的に参加していた。クリントン政権が中国に対する関与をすすめる一方、中国の発言力の増大と膨張を牽制する対中ヘッジを考えたのは当然であり、中国に地理的に最も近い距離に駐留している在韓米軍にその役割が期待したとしても不思議ではない。いうまでもなく、在韓米軍がその役割を担うのは容易ではない。地上軍主体で軍事境界線の間にはほぼ作戦任務が固定されている第2歩兵師団の存在だけを指摘しても、それを「機動軍化」するには大規模な編成上の変革が必要となる。

南北首脳会談後、南北高位級会談に代わって南北閣僚級会談が成立したが、南北高位級

会談がそうであったように、南北首脳会談後の南北対話が実質的な緊張緩和をもたらしたとはいえない。実際、金大中は金正日に対して「南北基本合意書」の履行を求めたが、これに金正日が好意的に応えることはなく、北朝鮮はその間に解体した軍事停戦機構を回復する努力をみせなかった。しかも、北朝鮮は南北首脳会談後も、米国との対話への熱意を失わず、2000年10月には趙明禄次帥をワシントンに派遣し、米朝「共同コミュニケ」を発表するに至った。それにもかかわらず、オルブライトが示唆したように、在韓米軍が「機動軍化」されれば、韓国は米国と同盟関係をもつことで、望まない紛争に「巻き込まれ」ることにもなりうる。そうなれば、韓国は対米同盟で一方的に「見捨てられ」の懸念をもち、「巻き込まれ」の懸念をもたないとした従来の研究の前提の一つは動揺を免れない。

2001年1月のブッシュ子政権の発足以前、韓国が抱えうる「巻き込まれ」懸念は他地域との関係にほぼ限定されていた。しかし、「9.11同時多発テロ」の発生後、ブッシュが唱えた「先制行動論」では、「悪の枢軸」発言を挙げるまでもなく、核兵器開発をすすめる北朝鮮も例外ではなかった。本来、米韓同盟は南北双方の武力行使を抑止することで軍事境界線の現状維持を図ることに主眼が置かれていた。冷戦期、米韓同盟に「第2のミッション」として米国が韓国の単独行動の抑止があったとしても、盧泰愚政権発足後、説得力を失っていったことはすでに述べた通りである。したがって、冷戦終結後、米韓同盟は軍事境界線の現状維持を打破するのは北朝鮮であるという前提に立っていた。ところが、「先制行動論」を字義通りに解釈すれば、先に軍事境界線の現状を打破するのは北朝鮮ではなく、米国となる。韓国が望まない朝鮮半島での戦争に「巻き込まれ」ないためには、韓国が抑止すべきは北朝鮮の対南武力行使ではなく、同盟国である米国の北朝鮮に対する「先制行動」となり、北朝鮮の対南武力行使は、北朝鮮への「先制行動」によって誘発されるものと位置づけられることになる。実際、盧武鉉は「先制行動論」について「米国との葛藤があってもそれを防がなければならない」と述べ、朝鮮半島での望まない戦争に「巻き込まれ」る懸念を隠そうとはしなかったのである¹⁶。

他方、ブッシュ政権が盧武鉉政権に植えつけた「巻き込まれ」の懸念はそれだけではなかった。ブッシュ政権の発足後、以前オルブライトが示唆した在韓米軍の「機動軍化」が議論され、韓国は他地域との関係における「巻き込まれ」の懸念も深めることになったからである。ブッシュ政権は盧武鉉政権発足直後の2003年3月にイラク開戦に踏み切ったが、同年11月の第35回米韓安保協議会で、米国は「戦略的柔軟性 (strategic flexibility)」の下に、在韓米軍に対北朝鮮抑止以外の任務を求めてきた。さらに、翌2004年8月、在韓米軍は国外任務として初めて、第2歩兵師団第2旅団約3600名をイラクに派遣した。これは結果的に、「戦略的柔軟性」が実際に在韓米軍に適用されたことを意味していた¹⁷。

これを米軍再編という文脈で事後的に説明したのが、国防総省が2004年9月に米議会に提出した「米国のグローバルな防衛態勢の強化 (Strengthening the U.S. Global Defense Posture)」であった。そこでは米軍再編の方向性として「より増大する不確実性に対処するために作戦上の柔軟性 (operational flexibility)」を模索すべきことが記されたほか、地域レベルからグローバル・レベルへの戦略転換を謳い、兵力を地域に固定させず、地域間を移動できる投射能力をもつべきことも指摘された¹⁸。韓国は在韓米軍のイラク派遣後、小規模の韓国軍部隊を多国籍軍の一部としてイラクに派遣したが、米国からより大規模な部隊の派遣を要請され、通称ザイトゥーン部隊を派遣することになった。これは多分に米国との同盟管理上とられた措置であったが、それでも韓国内の派兵反対派の抵抗から、規模を大幅に縮小しなければならなかった。しかし、韓国がより警戒したのは、在韓米軍が「地域間を移動できる投射能力」をもった上で、以前オルブライトが示唆したように、在韓米軍を対中ヘッジに組み入れる動きをみせることであったに違いない。1990年代後期の4者会談、2003年に成立した6者会談を挙げるまでもなく、韓国は朝鮮半島における平和体制樹立、北朝鮮の核開発問題の解決において中国の役割を不可欠と考え、米中間の対立に「巻き込まれ」ることは、避けられなければならなかった。

他方、この時期の韓国は伝統的な「見捨てられ」の懸念を深めていた。ラムズフェルドは、盧武鉉政権発足以前の2003年2月13日、上院軍事委員会での証言で「軍事境界線付近、ソウル近辺に展開する」在韓米軍の一定数が帰国すると述べていた¹⁹。このときソウルより北方に配備されていたのは第2歩兵師団にほかならず、ラムズフェルドが述べた通り、後にイラクに派遣された第2歩兵師団第2旅団は、韓国に戻ることなく米本土に帰国した。さらに同年4月からは、米韓同盟の変革を議論する「未来の米韓同盟政策構想 (Future of the ROK-US Alliance Policy Initiative : FOTA)」協議が発足し、第2歩兵師団の漢江以南への再配置と龍山駐屯地の「可能な限り早期の」移転を協議することを提起したのである²⁰。

第2歩兵師団の後方配置は、EASIでは第3段階でとられる措置とされ、北朝鮮の脅威を再評価しつつすすめられる在韓米軍の段階的削減の最終段階に位置づけられていた。しかし、ラムズフェルドが主導した在韓米軍の再編は、EASIのような段階論ではなく、北朝鮮の脅威を再評価してすすめられたわけではなかった。このときの米軍再編は、「先制行動論」、「戦略的柔軟性」という新たな力学を孕みつつ、EASIを変則的に実践する形をとっていた。それが韓国に「巻き込まれ」の懸念という新たな同盟のジレンマを与え、従来の「見捨てられ」の懸念を深く植えつけたのである。

(2) 「戦略的柔軟性」と「戦時」作戦統制権—新たな予定調和？

盧武鉉が「戦時」作戦統制権を主張したのは、上のような背景からであった。確かにモローに従えば、自国の軍隊に対する作戦統制権を外国軍に掌握されていることは主権領域に関わる問題であった。盧武鉉も2003年の光復節演説で、韓国軍が「いまだに独自の作戦遂行能力と権限をもっていない」と述べており、盧武鉉が「戦時」作戦統制権の返還を「主権問題」と捉えたことは確かである。しかし、盧武鉉政権が「巻き込まれ」と「見捨てられ」という二つの相反する同盟ジレンマを同時に抱えていたことを考えると、この演説で盧武鉉が唱えた「協力的自主国防論」という自家撞着的なスローガンも、韓国が抱えた二つの同盟ジレンマに関連していると考えられるべきであろう²¹。

とりわけ、ブッシュ政権が「先制行動論」を唱えるなか、盧武鉉は朝鮮半島で望まない戦争に「巻き込まれ」の懸念を露わにしたが、米国が韓国軍に対する「戦時」作戦統制権を保持したまま、米国が北朝鮮に「先制行動」を敢行した場合、北朝鮮がそれに応戦して対南武力行使を行えば、韓国は米軍の作戦統制下で戦闘を行わなければならない。盧武鉉は韓国が独自の作戦統制権をもち、米国の単独行動を防ぐべく発言力をもつことが必要と考えたに違いない。米軍が韓国軍に対する「戦時」作戦統制権をもつ垂直的な指揮体系にある米韓連合軍司令部を解体し、韓国軍と在韓米軍が並列的な指揮体系をもった上で協議することは、米国による「先制行動」を牽制する上でも不可欠と考えられたのであろう。

これはまた、「戦略的柔軟性」とも無関係ではなかった。確かに、米韓連合軍体制での作戦・統制における「戦時」とは韓国「戦時」に限られ、他地域における戦闘はその限りではない。しかしその頃、第2歩兵師団の再配置は段階を経て、最終的には龍山駐屯地とともに、黄海に面する平澤のキャンプ・ハンフリーと第7空軍司令部のある烏山に移転することになっており²²、在韓米軍が韓国防衛においては支援的な役割に退き、その重点を徐々に地域的役割を担える「機動軍」に移行していることを示唆していた。さらに、在韓米軍が「戦略的柔軟性」を得て、他地域での戦闘に参加する場合、平澤にある韓国海軍第2艦隊司令部、烏山近隣の群山にある韓国空軍作戦司令部に協力が求められることもありうる。

これについて盧武鉉は、韓国が自らの意志に無関係に「北東アジアの紛争に巻き込まれることはない」と述べ、他地域の紛争に「巻き込まれ」ることへの懸念を露わにした。これは「盧武鉉ドクトリン」とも呼ばれたが²³、ここで「北東アジアの紛争」と言及したことからも、盧武鉉が「戦略的柔軟性」との関連で危惧しているのは、やはり中国の利害が直接関わる紛争となる。その上で盧武鉉政権は、「米韓安全保障構想 (US-ROK Security Policy Initiative: SPI)」協議で、「戦時」作戦統制権の返還を正式に提起した。盧武鉉は韓国が独自の「戦時」作戦統制権をもつことは、在韓米軍が他地域—とりわけ中国の利害が関

わる地域一の紛争に関わる「戦略的柔軟性」を牽制できると考えた。

米国側は当初、韓国への「戦時」作戦統制権の返還には否定的な見解を示していた。ラポルテ (Leon J. LaPorte) 在韓米軍司令官は韓国軍の能力を問題とし²⁴、ラポルテの後任のベル (Burwell B. Bell) も、韓国軍が抑止失敗後の対応能力が不十分であることを指摘した²⁵。ところが興味深いことに、ベルは 2006 年 7 月の第 9 回 SPI 協議でそれまでの立場を一転させ、「韓国軍は 2009 年まで韓国国防を独自に担う十分な能力を持てる」とまで述べ²⁶、むしろ返還を主張した韓国側が返還時期の延期を主張することになった。しかしその時期、在韓米軍が「機動軍化」の兆しをみせていたことを考えれば、米国側の態度の豹変は理解できないわけではない。米国は韓国の「戦時」作戦統制権の返還の主張を受け入れることで、韓国「戦時」においては「不介入」の度合いを高める一方、在韓米軍の「戦略的柔軟性」を高めることができるからである。米国は、韓国が在韓米軍の「戦略的柔軟性」に抵抗するなか、「戦時」作戦統制権の返還と在韓米軍の「戦略的柔軟性」を「取引」しようとしたといつてよい。かくして 2007 年 2 月 23 日、米韓両国防長官は「戦時」作戦統制権の韓国返還の時期を 2012 年 4 月 17 日とすることに合意したのである²⁷。

以上、ブッシュ政権の在韓米軍の再編を振り返ってみると、「先制行動論」、「戦略的柔軟性」はほぼブッシュ政権になって表面化したものであり、少なくとも EASI では想定されていなかった。その一方で、ブッシュ政権は EASI の第 3 段階で予定されていた「第 2 歩兵師団の再配置」を強行した。他方、韓国も米国に「戦時」作戦統制権の返還を求めることで、EASI の第 3 段階で予定された米韓連合軍司令部の解体を実現する形となった。米国が EASI を変則的に実践しようとしたように、韓国もまた、EASI を変則的に実践しようとしたという見方もできるかもしれない。ただし、EASI は朝鮮戦争の戦後処理を含む問題の「局地化」と米国の「不介入」が表裏一体となって、その全体像をつくっていた。これに対して、ブッシュが第 2 歩兵師団の再配置と削減を強行することで「不介入」の度合いは高まったが、それは必ずしも朝鮮問題の戦後処理を含む問題の「局地化」を背景にするものではなかった。

この視点に立つとき、盧武鉉政権が米国と「戦時」作戦統制権の返還時期に合意した後、金正日との首脳会談を考えたのは示唆的である。もちろん、そこには 2006 年 10 月の北朝鮮の核実験後、ブッシュ政権が 6 者会談を離れた米朝二国間協議を行わないとする立場から転じて、北朝鮮との二国間協議に応じていったことなどが作用している。しかし、韓国軍に対する作戦統制権が米軍の掌中にあることで、北朝鮮は韓国が平和体制の当事者にはなりえないとし、米朝平和協定の主張を正当化していた。李鍾奭統一部長官がいうように、南北間の平和体制の制度化には韓国が「戦時」作戦統制権を掌握することが不可欠である

とすれば²⁸、盧武鉉が米国と「戦時」作戦統制権の返還に合意したことで、金正日に平和体制樹立を提起し、この問題で北朝鮮を南北対話に誘導できると考えたのも当然であった。実際、盧武鉉は2007年10月、金正日と首脳会談を実現させ、そこで署名された「南北関係改善と平和繁栄のための共同宣言」では、「南北は現停戦体制を終結させ、恒久的な平和体制を構築していかなければならないということで認識を同じくし、直接関連する3者もしくは4者の首脳が朝鮮半島地域で会談し、終戦を宣言する問題を推進していくために協力していく」（第4項目）と記された。EASIが当初、米国の「不介入」と連動する形で構想した「局地化」は、南北首脳会談を経て進展するものと期待する向きもあったが、それが脆弱な基盤の上に立脚していたことは明らかであった。それはEASIとは異なり、北朝鮮の脅威を再評価してすすめられたわけではなく、軍事停戦体制も機能不全のまま、それを回復する努力もみられなかったのである。

4. 結語—オバマ＝李明博政権と「戦時」作戦統制権

上にみたように、ブッシュ政権期の在韓米軍の再編は、総じて盧武鉉政権の抵抗に遭いながらも強引にすすめられ、韓国にいままでない同盟のジレンマをもたらしていた。2008年に韓国大統領に就任した李明博がまず対米関係を再調整しようとし、その約1年後に米国大統領に就任したオバマがそれに応えたのも当然であった。李明博は盧武鉉政権が「戦時」作戦統制権の返還を強行にすすめたことが、対米関係に軋轢を生んだことから、その延期を考えた。確かに、盧武鉉政権が「戦時」作戦統制権の返還を北朝鮮の平和体制樹立の条件と考え南北首脳会談に臨んだことをみても、その返還を延期することは平和体制の樹立を含め、南北対話を当面等閑視することになる。それにもかかわらず、李明博政権は対米関係の回復を優先し、「戦時」作戦統制権の返還の延期を提起したのである。

他方、米国に目を転じてみると、2006年10月の北朝鮮の核実験以降、「先制行動論」ブッシュ政権末期には一時期の説得力を失っており、オバマ政権もあえて「先制行動論」を唱えなかった。さらに、オバマ政権発足直後、北朝鮮がミサイル発射と核実験を強行したことで、米国は対北朝鮮抑止の必要性を軸に米韓関係の改善を図ることができた。実際、2009年6月の米韓首脳会談では、オバマが「核なき世界」を訴える演説を行って僅か2ヶ月後であったにもかかわらず、韓国に対する「核の傘」に言及する「米韓未来同盟構想」が署名された²⁹。

さらに2010年3月の哨戒艦「天安」沈没事件も米韓関係の改善には有利に作用した。この事件は、北朝鮮海軍の魚雷攻撃によるとされ³⁰、「戦時」作戦統制権の返還の延期を主張する米韓双方の保守派には好材料となった。確かに、哨戒艦「天安」沈没事件は、「戦時」

作戦統制権がまだ米軍の掌中にある状態で起きたものであり、現在の米韓連合軍体制の維持を主張する直接の根拠にはならない。とはいえ、現在の米韓連合軍体制でも抑止できなかった北朝鮮の武力行使が、「戦時」作戦統制権が韓国に返還されることで抑止できるとは考えにくかった。かくして、2010年6月、トロントで開催されたG-20会合で米韓両首脳は、「戦時」作戦統制権の返還を2015年12月1日に延期することを発表したのである³¹。

ただし、この決定はあくまでも「戦時」作戦統制権の返還時期の延期であって、撤回でもなければ凍結でもない。オバマ政権もまた、ブッシュ政権期がすすめた在韓米軍の再編の方向性を修正したわけではなく、在韓米軍の「戦略的柔軟性」を否定したわけではない。事実、シャープ（Walter L. Sharp）在韓米軍司令官は、在韓米軍の再編をすすめつつ、韓国への「作戦統制権の返還の準備も進行中であることを確認した上で、将来の米韓同盟が地域、あるいはグローバルな役割を担うことを強調していた³²。したがって、盧泰愚政権にみられた「戦時」作戦統制権の返還と在韓米軍の「戦略的柔軟性」の間の「取引」関係は解消されてはいないとみななければならない。

また、2010年2月に発表された「4年ごと国防政策見直し（The Quadrennial Defense Review: QDR）」によれば、在韓米軍は再編に伴い前方展開型（forward-deployed）から家族同伴の前方駐留（forward-stationed）型に転換されつつあり、これが定着すれば全世界の偶発事態地域に派遣できる軍兵力の「プール」が拡大するとして、「戦略的柔軟性」の方向性を確認していた³³。それにもかかわらず、米韓間で軋轢が表面化していないのは、在韓米軍司令部がその転換が完成するのは2010年代後半となる予定で、現段階で在韓米軍が海外に派兵される計画はないと断っていたからでもあろう³⁴。

しかし、このことは、「戦時」作戦統制権が予定通り2015年末に返還されれば、その後間もなく、在韓米軍が「戦略的柔軟性」をもって他地域に派兵される制度的基盤を整えることを意味する。これを裏づけるように、朝鮮戦争勃発60周年の米韓外交・国防長官会議の共同声明で、米韓両国が「地域、グローバルなレベルでより緊密かつ包括的に協力すること」を確約したのを受け³⁵、2010年10月の第42回米韓安保協議会では、米韓双方の国防長官が「米韓国防指針」に署名した。そこには米韓双方の国防部が「北韓（北朝鮮を指す）の脅威とその他の脅威（複数）を抑制および打撃」（括弧内、傍点は引用者）することが謳われた上、「より幅広い地域とグローバルな寄与」が謳われたのである³⁶。

この文脈から、2010年11月の北朝鮮による延坪島への砲撃に対して黄海で行われた米韓合同軍事演習は特筆されてよい。確かに、これは北朝鮮の延坪島への砲撃に対する軍事演習であり、米韓合同軍事演習が黄海で行われたのもこれが初めてではない。しかし、この軍事演習には、米第7艦隊からは原子力空母「ジョージ・ワシントン」と4隻のイージ

ス艦からなる空母機動部隊が派遣され、韓国海軍からはイージス艦「世宗大王」のほか、駆逐艦、哨戒艦など10隻以上、80機以上の艦載機、空軍からもF-15K、KF-16が演習に参加し³⁷、黄海で行われた米韓合同軍事演習としては最大規模となった。この演習の実施に際して、中国が不快感を示したことにみられるように、この演習は北朝鮮を念頭に置きながらも、中国に対する軍事的示威行動という意味をもっていた。この演習では、多数の航空機の統制、空中訓練も実施され、米韓双方のイージス艦が米第7空軍と韓国空軍の戦闘機を支援する訓練も行われたという³⁸。この演習が部分的にせよ、中国に対する軍事的示威行動という意味をもっていたとすれば、今回の軍事演習は、黄海という限定された水域であれ、在韓米空軍の「戦略的柔軟性」を韓国が支えたという見方もできるかもしれない。

米国は今後も、在韓米軍の再編をすすめつつ「戦略的柔軟性」をもたせる方向性を改めることはないであろう。それが制度的な基盤を整えたとき、韓国には「戦時」作戦統制権が返還されることになっている。ここで改めて想起すべきは、ブッシュと盧武鉉の間では、「戦略的柔軟性」と「取引」する形で「戦時」作戦統制権の返還に合意がみられ、盧武鉉はその合意を背景に南北首脳会談に臨んだことである。「戦時」作戦統制権が返還されるとき、李明博はもはや大統領を退任しているが、その間、在韓米軍の再編で北朝鮮抑止の主導的役割を韓国が担い、在韓米軍がその「戦略的柔軟性」を高めていくことを考えるとき、韓国が朝鮮戦争の戦後処理を含んで対北朝鮮関係を改善できなければ、韓国は再び「見捨てられ」と「巻き込まれ」という二つの懸念を同時に抱え込むことになるかもしれない。

— 注 —

- ¹ Victor D. Cha, *Alignment despite Antagonism: the United States-Korea-Japan Security Triangle*, Stanford: Stanford University Press, 1999 (邦訳、船橋洋一監訳／倉田秀也訳『米日韓 反目を超えた提携』、有斐閣、2003年)。
- ² 우승지 「냉전시기 한국-일본협력의 퍼즐—불개입가설 대 개입 연합정치 가설」 『한국정치학회보』 37 輯 3 号 (2003 年)。なお、チャと禹昇芝の研究をとりあげ、それらを批判的に検討した論考として、浅羽祐樹「国際関係論と地域研究の狭間—日韓関係研究の研究戦略」日本国際政治学会編『国際政治』第151号(2009年3月)がある。
- ³ これについては、拙稿「米中接近と朝鮮戦争軍事停戦協定—国連軍司令部の温存と米朝直接協議提案の起源」慶應義塾大学法学研究会『法学研究(小此木政夫教授退職記念号)』第83巻第12号(2010年12月)、および、拙稿「米中接近と韓国—『大国間の協調』と軍事停戦体制」増田弘編『ニクソン訪中と冷戦構造の変容—米中接近の衝撃と周辺諸国』、慶應義塾大学出版会、2006年を参照。
- ⁴ James D. Morrow, "Alliance and Asymmetry: An Alternative Capability Aggregation Model of Alliance," *American Journal of Political Science*, Volume 35, Number 4 (November 1991).
- ⁵ 이상철 『안보와 자주성의 딜레마—비대칭 동맹이론과 한미동맹』 서울, 연경문화사, 2004 年。これと同様の視点に立って、作戦統制権の問題を中心に米韓同盟を考察したものとして、裴俊亨「冷戦後における米韓同盟の構造的変化の力学—同盟理論による作戦統制権問題の分析」『防衛学研究』第40号(2009年3月)、および、拙稿「韓国の『自主国防論』と多国間協議論—同盟理論と相関関係に関する解釈的検討」『国際安全保障』第33巻第4号(2006年3月)を参照されたい。

- ⁶ 詳細は、拙稿「朴正熙政権期韓国の『自立』と正統性問題—『善意の競争』提案と『国民総和』概念」岡部達味編『アジア政治の未来と日本』、勁草書房、1995年、85～86頁を参照。
- ⁷ 「한반도에 和解와 統一을 여는 길 (유엔總會연설, 1988년 10월 18일)」『盧泰愚大統領演說文集 (第1卷)』서울、大統領秘書室、1989年、296頁。
- ⁸ 「民主화가 최우선적 과제 (美國『뉴즈위크』誌 회견 (1988년 9월 5일))」、同上、212頁。この詳細は、拙稿「朝鮮問題多国間協議論の現在—『朝鮮化』の力学と多国間関係の形成」『外交時報』第1295号 (1993年2月)、73頁を参照されたい。
- ⁹ 以下、EASIからの引用は、*A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking toward the 21st Century, The President Report on the U.S. Military Presence in Asia*, Washington DC: Department of Defense, April 1990 による。
- ¹⁰ 前掲拙稿、「朝鮮問題多国間協議論の現在」、73頁。
- ¹¹ “The 23th Security Consultative Meeting Joint Communiqué,” *Korea and World Affairs*, Vol. 14, No.4 (Winter 1991), pp. 780-781.
- ¹² 以下、「南北基本合意書」からの引用は、*Intra-Korean Agreements*, Seoul, National Unification Board, October 1992 による。
- ¹³ “Joint Statement of the 24th ROK-US SCM,” *Korea Herald*, October 9, 1992.
- ¹⁴ Hideya Kurata, “The International Context of North Korea’s Proposal for a ‘New Peace Arrangement’: Issues after the US-DPRK Nuclear Accord,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. VII, No.1 (Summer 1995).
- ¹⁵ “Northeast Asia Peace and Security Network: Special Report, June 27, 2000, U.S., Department of State, Office of the Spokesman, (Seoul, Korea), For Immediate Release, June 23, 2000, Press Conference of Secretary of State Madeleine K. Albright and Minister of Foreign Affairs and Trade Joung Binn Lee” <http://oldsite.org.archives/pub/ftp/napsnet/special_reports/Albright-Lee_...>. なお、1992年10月の第24回米韓安保協議会で、米韓両国は北朝鮮が朝鮮半島における主要な脅威でなくなった場合にも、米韓同盟を維持するための研究の行うことに合意した。2年後の第26回米韓安保協議会で米韓両国防長官に提示された研究報告では、「地域覇権」の浮上を防ぐ共通の目標をもつことを米韓同盟を継続する理論的根拠の一つとしたという (渡邊武「二極化に伴う非対称同盟の機能更新—大國政治における米韓同盟の役割」、前掲、『法學研究』、543～544頁)。
- ¹⁶ この間の経緯は、拙稿「北朝鮮の『核問題』と盧武鉉政権—先制行動論・体制保障・多国間協議」『国際問題』第518号 (2003年5月)、18～19頁を参照されたい。
- ¹⁷ 阪田恭代「岐路に米韓同盟—ポスト 9.11 の米軍変革の中で」小此木政夫編『危機の朝鮮半島』、慶應義塾大学出版会、2006年、128頁。
- ¹⁸ *Strengthening the U.S. Global Defense Posture: Report to Congress*, Washington DC: Department of Defense, September 2004, p. 9. 阪田、前掲論文、117～118頁。
- ¹⁹ Secretary of Defense Rumsfeld Testifying before the Senate Armed Services Committee, Defense Authorization Request for Fiscal Year 2004 and the Future Years Defense Program, February 13, 2003.
- ²⁰ “Joint Statement on ‘Future of the ROK-US Alliance Policy Initiative’” <http://www.pr.kr/en/future_initiative_01.php>.
- ²¹ 「제 58주년 광복절연설 (2003년 8월 15일)」『노무현대통령연설문집 (제1권)』서울、대통령비서실、2004年、350～351頁。
- ²² 第2歩兵師団再配置の経緯については、奥菌秀樹「盧武鉉政権と米韓同盟の再編」『国際安全保障』第33巻第3号 (2005年12月)、45～46頁を参照。
- ²³ 「盧武鉉ドクトリン」については、前掲拙稿、「韓国の『自主国防論』と多国間協議論」、77～78頁を参照。
- ²⁴ “U.S. Commander on South Korean Wartime Operation Control of Troops,” BBC Monitoring International Report, January 26, 2006.
- ²⁵ General B. B. Bell, “Korean National Assembly Security Forum Speech, July 13, 2006” <<http://www.usfk.mil/usfk/index.html>>.
- ²⁶ U.S. Forces Korea Press Conference Presented by General B.B. Bell, October 30, 2006.
- ²⁷ “Press Release, Embassy of the United States, Seoul, Korea, U.S., South Korea to Transfer Wartime Force Command in 2012, Feb. 23, 2007” <http://seoul.usembassy.gov/410_022307.html>.
- ²⁸ 「이중석 통일부장관 연설」 <<http://www.unikorea.go.kr/indexjsp>>.
- ²⁹ “Joint Vision for Alliance between United States, South Korea: Alliance Adapting to 21st-Century Security Environment, June 16, 2009” <<http://www.america.gov/st/texttrans-english/2009/June/20090616124331eaifas0.6518366.html>>.

- ³⁰ See, *Joint Investigation Report on the Attack against ROK Ship Cheonan*, Seoul: Ministry of National Defense, 2010.
- ³¹ “Remarks by President Obama and President Lee Myung-Bak of the Republic of Korea after Bilateral Meeting, For Immediate Release, June 26, 2010, Intercontinental Downtown Hotel, Toronto, Canada” <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-obama-and-president-lee-myung-bak-republic-korea-after-bilateral->>. 「한·미 정상회담 결과 2010-06-27」 <http://www.president.go.kr/kr/president/news/news_view.php?uno=1087&article_no=30&board_no=P01&search_key=&search_value=&search_cate_code=&order_key1=1&order_key2=1&cur_page_no=1&cur_year=2010&cur_month=06>.
- ³² Statement of General Walter L. Sharp, Commander, United Nations Command; Commander, Republic of Korea-United States Combined Forces Command and Commander, United States Forces Korea, before the House Appropriation Committee, Milcon/Veterans Affairs Subcommittee, 24 March, 2010.
- ³³ *The Quadrennial Defense Review Report*, Washington DC; Department of Defense, February 2010, p.51.
- ³⁴ *Press Release: Release # 100204-1, USFK Corrects the Record*, UNC/CFC/USFK Public Affairs Office, February 4, 2010.
- ³⁵ “Media Note, Office of the Spokesman, Washington, DC, July 21, 2010, Joint Statement of ROK-U.S. Foreign and Defense Ministers' Meeting on the Occasion of the 60th Anniversary of the Outbreak of the Korean War” <<http://www.state.gov/r/prs/ps/2010/07/144974.htm>>.
- ³⁶ 「한미 국방협력지침, 2010. 10. 8.」 『2010 국방백서』 서울, 대한민국국방부, 2010年、308~310頁。 “Joint Communique (The 42th US-ROK Security Consultative Meeting): The Guideline for the U.S.-ROK Defense Cooperation, October 8 , 2010”; DoD, “News Briefing with Secretary Gates and Republic of Korea Defense Minister Kim, “ News Transcript, October 2010.
- ³⁷ *Republic of Korea-US West Sea/ Yellow Sea Bilateral Exercise Fact Sheet*, Nov. 29, 2010.
- ³⁸ 『국방일보』 2010年12月1日。 「연합」 2010年11月30日。

第八章 米台「非公式」同盟 ——崩れつつある前提と台湾の行方

阿部純一

はじめに

蒋介石が国民政府を台北に遷した1949年、米国のトルーマン政権は「中華民国」を見限っていた。それが1950年6月に勃発した朝鮮戦争に際して、戦線の拡大を懸念した米国が「台湾海峡の中立化」を打ち出し、第7艦隊を差し向けるに至り、「中華民国」は息を吹き返した。朝鮮戦争によって米ソ冷戦がアジアに拡大し、台湾は米国の庇護のもとで「反共の不沈空母」となったからであった。

転機は1971年7月にやってきた。ヘンリー・キッシンジャー大統領特別補佐官が極秘裏に訪中し、劇的な米中接近を実現した。さらに同年10月、中国（中華人民共和国）が国際連合における代表権を認められ、台湾（中華民国）が脱退して以後、台湾は国際的孤立を余儀なくされることとなった。中国の存在がクローズアップされ、1972年9月に日本が中国と国交を正常化したのに合わせ日台は断交し、1979年1月には米国と中国との国交樹立にともない、米国とも断交している。また、1992年8月に中国と韓国が国交を樹立したことに伴い、台湾はついにアジアで正式な国交を持つ国が皆無となってしまった。これは、中国が台湾との二重承認を拒んできた結果でもある。しかし、中南米、南太平洋、アフリカの小国との国交は維持しており、台湾と正式の国交を持つ国はまだ23カ国ある¹。

主要大国との国交が途絶えたとはいえ、経済・文化を中心とした実務交流を台湾は確保しており、非政府組織とはいえ台湾の外交部が主管する台北経済文化代表処が日本をはじめ米、英、仏、独、豪、韓など各国に配置され、たとえば日本の交流協会や米国の在台米国協会などの機関が台湾で事実上の領事事務を行うことで正式な国交がないことを補完している。こうした形態での「事実上の国交」は、主要各国との間で形成されているため、台湾の市民にとって国際会議や国際的なスポーツイベントなどで正式名称が使えないケースを除き、国際的な孤立感はほとんど感じていないといってよい。ちなみに日本と台湾の間では、観光などの短期訪問では相互に査証が免除されている。

米国とは、断交まで相互防衛条約に基づく「同盟関係」にあった。断交後は、米国議会が「台湾関係法」を国内法として立法し、行政府に対して台湾が必要とする防衛用の兵器供与を義務付けている²。同時に、同法では、台湾の安全を脅かすことに対しても米国が関与することを約束しており、同法によって台湾と米国が依然として非公式とはいえ「同盟

関係」にあると解釈することもできる。1996年3月、台湾で初めて総統の直接選挙が行われるにあたり、中国が弾道ミサイル演習で威嚇した際に、米国が二個空母戦闘群を台湾近海に差し向け、中国を牽制したが、これは米台の事実上の「同盟関係」を証明することになった。

ただし、「一つの中国」政策を取る米国の台湾政策はあくまでも「現状維持」であり、台湾が米国の支援を当てにして中国との将来的な「統一」を拒否するという意味での「独立」を企てることを支持していない。1998年6月、当時のクリントン大統領は上海を訪問した際に、「台湾の独立、二つの中国または一つの中国・一つの台湾、台湾の主権国家を参加の要件とする国際組織への加盟を支持しない」という、いわゆる「三つのノー」を明言した。また、2003年12月、当時のジョージ・W・ブッシュ大統領は、台湾の陳水扁総統（当時）が翌年の総統選挙の投票に合わせ、実施しようとしていた「住民投票」による直接的民意の表出が米国の介入能力を損ねることを懸念し、「台湾海峡の現状を一方的に変更するいかなる試みにも反対する」ことを明言した。台湾の安全保障の後ろ盾である米国が台湾の「現状維持」にとどまる限り、台湾の国際的孤立からの脱却は実現の見通しが立たない。

経済発展と軍近代化がすすむ中国との対比で台湾の劣勢は否定し難く、台湾の安全保障は現状の枠組みの中で米国の「台湾関係法」に依拠せざるを得ない状況になっている。しかし、そうしたなかで台湾と中国との経済的結びつきが強化され、あわせて台湾海峡兩岸の緊張も緩和を見せている。中台の軍事的対立を前提とした「台湾関係法」は、このまま中台の緊張が緩和し続ければその意義を失い、その帰結として米台の「非公式同盟」が解消されてしまうかもしれない。本稿では、そうした可能性も含め、米台の「非公式同盟」の戦略的意味を検討したい。

1. 中台の経済的接近

蔣経国総統晩年の1986年に国民党の権威主義的統治に批判的な勢力が集まり、野党・民進党が結成されたことで国民党の一党独裁が崩れ、台湾の政治民主化が動き始めた。1988年、蔣経国総統没後政権を担った李登輝総統のもとで民主化改革が推進されてきた。現在の台湾は、民主主義体制のもとで市場経済を運営し、一人当たりGDPが2万米ドル近い安定した政治経済社会を実現している。

しかしながら、中台の経済関係は、台湾の中国への経済的依存の高まりから、台湾の将来に大きな影を投げかけている。李登輝総統時代の1990年代、台湾は大陸との経済関係において「戒急用忍」政策をとり、大陸への依存度が過度に高まることを警戒してきた。しかし、2000年に陳水扁政権が誕生し、アジア通貨危機以来の不況下にあった台湾経済を活

性化させるということで、大陸への積極的な投資を奨励する「積極開放、有効管理」政策をとった結果、貿易における大陸への依存度は2007年に40%を超えるまでになってしまった。もちろん大陸中国が最大の貿易相手国となり、大陸に台湾のビジネスマンが100万人以上駐在するという事態となった。陳水扁政権は、すでに2006年には政策を「積極管理、有効開放」に切り替えていたが、台湾経済の大陸依存への流れを変えることはできなくなってしまうていた。

2008年3月の総統選挙で馬英九が「中台共同市場」を選挙公約に掲げ、地すべりの勝利を取めた背景には、こうした経済的な「中台一体化」という台湾の人心にとって抗し難い現実があった。その馬英九政権の成立から早くも2年以上が経過したが、中台の懸案であった「三通（通商、通航、通郵）」が2008年末に実現し、当初週末限定のチャーター便だけだったのが、現在では週370便の航空定期便が兩岸を結んでいる。

さらに、事実上の中台自由貿易協定である「経済協力枠組み協定（ECFA）」が、2010年9月に発効している。ASEANを中心に自由貿易協定のネットワーク化が進む東アジアで、経済的な孤立を恐れる台湾にとり、中国とのECFA締結はそのネットワークへの参加を可能にする突破口であると馬英九政権はこの政策を正当化している。

馬英九総統は、2008年の総統選挙に際し、対中政策として「不統、不独、不武」すなわち「統一しない、独立しない、武力行使をしない」という「三不政策」を掲げた。つまり現状維持のもとでの中台の経済的接近を図り、海峡兩岸の緊張緩和を目指したことになる。しかし、兩岸の経済的一体化の進展と緊張緩和は、なし崩し的に「統一」への流れを形成しかねないのである。

2. 台湾における「現状維持」の虚構性

現状における台湾の国益は「現状維持」である。台湾の将来選択を問う世論調査では、常に80%程度の人が「現状維持」を望んでおり、「独立」支持は10%程度、中国との「統一」支持は5%前後と少数派である。しかし、台湾における「現状維持」は大きな矛盾をはらんでいる。台湾における「中華民国」体制は、領土的に見れば清朝政府の版図をすべて引き継いだ建前から、モンゴルも領土に含め、大陸全体を支配する形になっているが、現実には台湾本島とその付属島嶼、台湾海峡の澎湖諸島、福建省沿岸の金門・馬祖諸島、南シナ海の東沙諸島、さらに南沙諸島の太平島を実効支配しているにすぎない。

つまり台湾の「中華民国」体制は現実には虚構なのである。しかしながら、実効支配地域だけを統治するよう憲法を改正するならば、それは法理的に台湾を大陸と切り離すことになる。つまり「中華民国」を国名として継続したにせよ、事実上の「台湾国」が出来上

がることになり、それは中国の目から見て「独立」と見なされ、中国が2005年に制定した「反国家分裂法」により武力行使の対象となりかねない。台湾が虚構の「中華民国」体制であるかぎり、かつて中華人民共和国と「中国を代表する正統政府」の座を争った関係から、中国の主張する「一つの中国」という前提を共有するものとして中国は受け入れるが、この虚構を台湾が外そうとすればそれは「二つの中国」「一つの中国、一つの台湾」となり、中国にしてみれば受け入れ難いからである。

よって、現状では中国との対立を避けるために「現状維持」が台湾の国益と言えるのだが、これを台湾が実現を目指す本来の国益とすることはできないだろう。「現状維持」は台湾にとって、あくまでも「モラトリアム」の状態にすぎない。では、台湾が実現を目指すべき国益とは何か。それは中国との戦争の危険を顧みず「独立」を目標とするのか、あるいは中国の提示する台湾の高度な自治を認めたいという「一国家二制度」の枠組みを受け入れ、中国との平和的「統一」を受け入れるのか、の選択にならざるを得ない。ただし、いずれの選択も台湾の世論調査が示すように現実性のあるものではない。虚構の上に立つ台湾の「現状維持」はジレンマそのものなのである。

3. 台湾の「現状維持」を支える「台湾関係法」

台湾が、国際的に孤立しながら政治的自立を確保しつつ経済的繁栄を続けることができたのは、米国の「台湾関係法」による安全保障コミットメントの寄与するところが大きい。この法律が存在することによって、米台間に正式な国交はないものの、非公式な同盟関係が形成されているといっても過言ではない。

「台湾関係法」は1979年1月の米中国交樹立（すなわち米台断交、米華相互防衛条約の破棄）を受けて、米国議会が立法した国内法であり、米国と長年にわたって同盟関係にあった台湾の防衛を支援するための法律である。相互防衛条約のような「同盟」を正式に謳うものではないが、同法では、①台湾を含む西太平洋地域の平和と安定が、米国の政治、安全保障および経済的利益に合致し、国際的な関心事でもあることを宣言する、②米国の中華人民共和国との外交関係樹立の決定が、台湾の将来が平和的手段によって決定されるとの期待にもとづくものであることを明確に表明する、③平和手段以外によって台湾の将来を決定しようとする試みは、ボイコット、封鎖を含むいかなるものであれ、西太平洋地域の平和と安全に対する脅威であり、合衆国の重大関心事と考える、等の認識を明記したうえで、④防御的な性格の兵器を台湾に供給することを確認し、加えて⑤台湾人民の安全または社会、経済の制度に危害を与えるいかなる武力行使または他の強制的な方式にも対抗しうる合衆国の能力を維持する、として米国が断交後も台湾の安全保障にコミットする

ことを明言している。

もちろん、台湾の安全保障を直接担うのは国軍であり、有事の際に米国が台湾を軍事的に支援することは「台湾関係法」で確約されているわけではない。その場合、重要なのは台湾の軍隊の自衛力ということになるが、防衛用の兵器装備に関して、中国の圧力のため台湾への兵器供与については欧州諸国は尻込みしており、台湾は国産兵器と米国から供与される兵器に頼らざるを得ないのが実情である。台湾の防衛に必要な兵器の供与をホワイトハウスに義務付けた「台湾関係法」が、その意味で台湾にとってきわめて重要となる。

このように「台湾関係法」が台湾の安全保障にきわめて重要な意味を持つ以上、台湾にとって米国との関係が緊要である。実は「台湾関係法」には、台湾のすべての人民の人権の維持と向上が米国の目標であることも明記されており、これは1979年当時、国民党独裁の権威主義体制だった台湾の民主化を促すためのものとされていた。その後、台湾が政治民主化を成し遂げ、民主主義体制を確立していくプロセスにおいて、同法によるプレッシャーが効果を持ちえた可能性は否定できない。その帰結として、民主化を実現した台湾を米国が見捨てることができるかといえば、米国に台湾を擁護する力量があるかぎりにおいて、見捨てることはないと言うことができる。

昨年12月、訪台したハーバード大学のジョセフ・ナイ教授は総統府に馬英九総統を訪ねて懇談し、そのときに「米国は中国から何か得たい物を取るために中国と取引し、台湾を売り渡すのではないかと問う人もいるが、台湾が民主主義と人権を擁護する側に立つ限り、米国の政治文化はそうしたことを許さない」と述べていた。米民主党政権のみならず米政官界に大きな影響力を持つ人物の発言だけに重みがある³。

4. 台湾海峡の軍事バランスは中国が優位

兵員総数200万を超える中国人民解放軍に対抗するには、台湾の防衛の基盤は脆弱である。1998年までは、公表ベースの国防予算は台湾が中国を上回っていたが、中国がその後も毎年二桁のペースで国防予算を増やしてきたため、現在では約8倍の差がついてしまっており、その差は開くばかりである。台湾は兵員総数29万で、うち陸軍だけで20万を占める。少子化の影響もあり、現在12カ月の徴兵制も維持が難しく、2014年末には徴兵制を廃止し、志願制に切り替えるとともに、兵員総数も縮小する予定とされている。

馬英九政権の国防政策は、「防衛固守、有効抑止」であり、これは民進党の陳水扁前政権の「有効抑止、防衛固守」の順序を入れ替えたものである。具体的には、敵の第一撃、要人暗殺への対抗、機動的反撃および持久作戦の保持が「防衛固守」の意味するところであり、軍の統合作戦能力の向上、防衛的対抗能力の強化が「有効抑止」の内容である。

こうした政策を遂行するための兵器装備は、現状では十分な状態にない。退役予定の陸軍の主力戦車 M60A3 の後継機種がまだ決定されておらず、海・空軍も目立った兵器装備の更新はない。とりわけ空軍は退役時期を迎えた F-5 戦闘機 (89 機保有) の抜けた穴を、米国の F-16C/D 型 66 機で埋めるべく米国に供与を求めているが、米中の軍事交流を軌道に乗せるために中国を刺激することを恐れる米国は、この要請を棚上げにしたままである。

1990 年代にフランスから導入したミラージュ 2000 戦闘機 (57 機保有) は運用やメンテナンスに高額なコストがかかり、空軍はこれを有事の際に使えばよいという判断でモスボール (保存) 状態にすることを考慮している。このミラージュに加え、F-16A/B 型 145 機、国産の IDF「経国」128 機を擁する台湾空軍は唯一、中国との関係で戦力的に拮抗していると評価されてきたが、このままでは空軍も明らかな対中劣勢を強いられることになる。

1991 年に当時の G・W・ブッシュ政権が発表した台湾向け兵器供与計画のなかに、ディーゼル潜水艦 8 隻の供与も含まれていたが、今日に至るも潜水艦についてはまったく具体的な供与計画はめどが立っていない。オランダから 1980 年代に購入した潜水艦 2 隻がかろうじて運用できるだけの潜水艦能力の低さが台湾海軍の泣き所となっている。

同様にブッシュ政権が提示した P-3C 対潜哨戒機も、12 機供与される計画のところ、最初の 1 機が納入されるのが 2012 年と、予定が大幅に遅れている。なぜこのような遅れが生じるかといえば、外国からの兵器輸入のオーダーが一定の数量になって初めて米国防総省が兵器生産メーカーに発注するからである。

中国が台湾に向けて大量に配備している短距離弾道ミサイルに対抗するため、昨年 1 月にオバマ政権はパトリオット PAC-3 を 114 基供与する決定を議会に通告したが、台湾に納入されるまでにはまだしばらく時間がかかりそうである。

こうしてみると、米国による兵器供与もスムーズにいったいとは言い難く、台湾の防衛のための軍事力はきわめて脆弱な状態にあると言わざるを得ない。

5. 台湾の戦略的位置

米台の非公式な「同盟関係」がこれまで維持されてきたことによって、台湾が中国の政治・軍事的影響下に入らず、政治的に自立し、日本、米国との連携を維持してきたことは東アジアの安全保障環境にとって重要な意味を持つ。

逆説的にいえば、米国中心の東アジア国際秩序に対抗し、自国中心の国際秩序構築の野心を持って富国強兵を追求する中国が台湾を取り込んだらどうなるだろうか。台湾は北東アジアと東南アジアの結節点に位置し、台湾海峡とバシー海峡の二つのチョークポイント

に接する戦略的要衝であることは間違いない。台湾を中国海軍の拠点とすることができれば、中国にとって太平洋への進出が容易になり、かつ米国海軍の南シナ海、インド洋への展開を効果的に牽制できる。すなわち、極論すれば中国によって太平洋とインド洋が分断されることになってしまうのである。

そうなった場合、すでに経済的に中国への傾斜を強めている東南アジアの ASEAN 諸国は中国への従属を余儀なくされるだろう。インド洋と南シナ海を結ぶマラッカ海峡に面した華人国家・シンガポールが中国海軍のアクセスを受け入れることになれば、南シナ海は出入り口（台湾・シンガポール）を中国が押さえることで完全に中国の「内海」とすることができるだろう。

中台の経済的接近が将来、両者の軍事的敵対関係を解消する方向をめざすことになる可能性は排除できない。福建省に配備されている台湾に向けられた短距離弾道ミサイルは、その時のために中国が台湾側の譲歩を引き出すカードとなりうる。台湾海峡の緊張が緩和すること自体は、東アジアの国際環境にとり好ましい変化をもたらす。しかしながら、長期的にみればそれによって中国の軍事力配置の自由度が高まることは、東アジアの安全保障環境における懸念材料となる。台湾に向け集中配備されてきた軍備を、中国は必要に応じて自在に移動できるようになるからである。

例えば、東風 15 号が福建省内部で東寄りに移動しただけで、その射程 600km は東シナ海の日中中間線を越えて日本側まで入り込む。尖閣諸島はすっぽりその射程に収まるし、宮古島以西の南西諸島も同様である⁴。東風 15 号の命中精度の問題もあり、海上における弾道ミサイルの直接的脅威については過大に捉えるべきではないかもしれないが、日本の安全保障が脅威にさらされる事態になることは疑いがなく、東シナ海の排他的経済水域確保すらおぼつかなくなる恐れがある。

そうした場合、日米同盟にも多大な影響が及ぶことになる。沖縄に配置されている米軍がグアムに後退する可能性も排除しえないであろうし、西太平洋が米中角逐の舞台にもなりかねない。とりわけ日本にとっては安全保障政策が根本から問い直されることになる。

6. 米台同盟がなくなった場合

中国が台湾を取り込み、米台の非公式な「同盟関係」が解消された場合、日本が取りうる安全保障政策は、以下に述べる三つのシナリオのようになるかもしれない。

第 1 のシナリオは、日本の軍事的「自立」である。西太平洋における米軍の後退が現実のものになれば、日米同盟は事実上その抑止機能を大きく減じることになる。今後の北朝鮮の動向次第だが、在韓米軍の規定路線は削減の方向にあり、朝鮮半島は中国の影響力が

拡大するであろうし、東南アジアも中国に従属する事態となれば、日本は東アジアで「孤立」せざるを得なくなり、自らの力で安全を確保しなければならなくなる。独自の抑止力としての「核の選択」も当然ありうる。その場合、日本の核武装を容認しない米国の立場が変わらない限り、日米同盟関係は解消されることになるだろう。

第2のシナリオは、それでも米国の「拡大抑止」に依存し、日米同盟の枠組みを維持しながら中国に対抗していくことである。独自の核武装は、国際的な核拡散防止の枠組みから日本が脱退することを意味し、それによって日本の国際社会における「孤立」を深め、また国論を二分する混乱を招く恐れがあり、現実的な政策選択とはなりえないとすれば、東アジアの前方展開を後退させたとはいえ、ハード、ソフトとも突出した軍事力をもつ米国との連携に依存するしかない。米国にしても、日本との連携を失うことは西太平洋を失うこととなることから、日米同盟の維持を求めてくるだろう。ただし、米軍の西太平洋におけるプレゼンス低下に伴う「拡大抑止」の信憑性の毀損にそなえ、「非核3原則」を見直し、米軍による「核の持ち込み」を、これまでの「密約による黙認」ではなく公式に認める判断が求められる⁵。

第3のシナリオは、いわば「ギブアップ」のシナリオである。すでに貿易総額で米国を抜き日本にとって最大のパートナーとなっている中国、また日本に至るシーレーンを意のままにできる立場を確立した中国を「敵」として扱うわけにもいかず、また排他的経済水域などの争点を中国と争ったところで「勝ち目」のない日本は、対米中「等距離」の「どちらにもいい顔をする」政策に傾斜することになる。この場合、背景に米中対立関係の存在を想定すれば、日本はその意思の有無にかかわらず「中立」を選択することになる。米国は日本に対し、同盟のパートナーシップとしての信頼を保てなくなり、1950年のアチソン・ライン（米国の太平洋における防衛線を、アリューシャン～日本～沖縄～フィリピンと規定）以来、ある意味で日本を守ることを主眼とする太平洋戦略を放棄することになる。米国の後ろ盾を失った日本は、自らの安全を中国にゆだねる「属国」の道を選択せざるを得なくなるだろう。日本の「フィンランド化」である。

あえて上記シナリオの蓋然性について言及するなら、現状の延長線上にある第2のシナリオが最もありうるケースであり、次いで第3のシナリオがくるだろう。第1のシナリオは、中国にとり最も厄介なシナリオになりうるが、蓋然性としては最も低いだろう。いずれのシナリオも、日本にとって困難な選択になることはまちがいない。米台の「同盟関係」がなくなることによってこうした事態が引き起こされるとすれば、台湾の「大陸から政治的に“独立”した現状」というものが日本、さらに米国にとっても戦略的にいかに重要であるかが分かる。

7. 「台湾関係法」と米中関係

「台湾関係法」に基づく米国の台湾への武器供与に関し、中国は「内政干渉」として常に反発してきた。「一つの中国」政策を採り、中華人民共和国を「正統政府」として認知している米国がなぜ「台湾関係法」に則り、台湾に防衛用の兵器を供与し続けているのかといえば、米国は台湾に対する中国の主権については「留保」の姿勢を撮り続けているという現実がある。米国は中国が「台湾は中国の不可分の領土である」と主張していることを「認知」(acknowledge)しているにすぎない。すなわち、中国の主権が台湾に及ぶかはまだ確定していないというのが米国の認識なのだ。よって、米台の防衛当局者間で協議し、米国が台湾の防衛上必要な兵器であると認めた場合、その必要に応じた武器を米国は台湾に供与することになる。

その文脈で米国の立場からいえば、中国の主権が確定していない台湾に防衛用の兵器を供与したところで、中国のいう「内政干渉」には当たらない、ということになる。しかし、あらためて言えば、兵器供与が必要とされるのは中台が敵対関係にあり、台湾が安全保障上の脅威にさらされていることが所与の条件となる。馬英九政権が成立するまでの中台関係は、この「敵対」が当たり前の前提であったとってよいだろう。しかし、2008年5月、馬英九政権が成立してからは、同年末には三通（通航、通商、通郵）が達成され、2009年夏には中台直行便が普通に飛ぶようになっていた。大陸から多数の観光客が台湾を訪れ、台湾で人民元の両替も普通に行われるようになった。首脳会談とまではいかないまでも、中台の高官レベルの往来も頻繁に行われ、中台の自由貿易協定に相当する「経済協力枠組み協定」(ECFA)もすでに発効した。こうして中台の緊張は著しく緩和され、台湾海峡兩岸で武力衝突など考えられない状況が生まれ、「台湾関係法」が前提としてきた中台の「敵対関係」が崩れつつある。

台湾住民による直接選挙という民主主義の制度に則って選ばれた馬英九政権が大陸へ接近する途を選択した場合、米国はそれを有効に阻止できる手段を持ち得ない。米国は「中台間の問題は平和的な話し合いで解決を」という姿勢を取り続けてきたからなおさらである。しかし、馬英九政権が「独立も統一もしない」と公約してはいても、中台経済の一体化が今以上に進めば、その後はいよいよ将来の「中台統一」をも視野に入れた政治協議の段階に進むことになるだろう。例えばその一環として「中国は台湾への武力行使を放棄し、台湾に向けた大量の弾道ミサイルも撤去する。同時に、台湾は将来的に中国との統一を拒否する『独立』を放棄する。中国は台湾の自治を認める」といったような「和平協定」を結ぶという段階に至れば、もはや中台関係を「敵対関係」とする前提の「台湾関係法」による台湾への武器供与など必要なくなるだろう。

こうした状況の出現を米国ははたして歓迎すべきなのだろうか。ことここに至れば米国と台湾とを結びつける法的根拠である「台湾関係法」がその役割を終えることになる。そして同時に、台湾はほぼ自動的に中国の影響圏に入ることになる。中国に対する警戒心を解き、米国の庇護から台湾は離脱することになることで、事実上台湾はその安全保障を中国に委ねることになるからだ。歴史的になぞらえれば、米ソ冷戦期のフィンランドが外交・安全保障でソ連の影響下におかれた、いわゆる「フィンランド化」が当てはまる。たしかに、これによって台湾をめぐる米中の対立もなくなり、米中関係における大きな障害が取り除かれることにはなるだろう。

しかし、そのために払う代償はあまりにも大きい。台湾は、外交・安全保障における自主権を放棄せざるを得なくなり、さらにはせつかく勝ち取った「民主化」された政治体制という積年の成果も放棄せざるを得なくなるだろう。「台湾の将来は台湾住民が決める」などといった民主的な考え方を中国が受け入れるとは到底思えないからだ。そして、結果的に台湾は、事実上中国の軍事的影響力を太平洋に拡大する橋頭堡となり、沖縄やグアムにある米軍にとって深刻な脅威となりうる。これはバシー海峡を重要なシーレーンとする日本の安全保障にとっても由々しき事態となる。

結び—中台「敵対」を望むのが米国の「本音」

話を米国の台湾への武器供与の問題に戻したい。台湾の「フィンランド化」が米国の利益にならない以上、米国は中台の「敵対」関係を終わらせたくないだろう。米国は外交の場では、「話し合いで平和的な解決を」とは言っても、米国は「平和的解決」など本当は望んではいない。「平和的解決」が台湾を中国の影響圏に迫いやることになり、それによって生ずる地政学的な危険を認識しているならば当然の判断だと言える。

現状を見る限り、米国にとって幸いしているのが、中国の台湾向け弾道ミサイル配備である。中台の経済的一体化が進捗を見せているにもかかわらず、中国は台湾に照準を合わせたミサイルの増強を継続してきた。おそらくは将来的な「和平協定」締結における中国側の「善意」の象徴としてその大幅削減ないし撤去を提起し、台湾側の歓心を買うつもりなのかもしれない。しかし、それが中国にとっては裏目に出ている。

台湾にしてみれば、大量のミサイルを突きつけられ、疑心暗鬼のうちに中国の影響下に入りたくはない。中国が長年にわたって「敵対関係」にあった台湾に対し、十分な「信頼醸成」措置を講じないままに（すなわち台湾向けミサイルをそのままにして）台湾を取り込もうとするところに中国の詰め甘さがあり、米国にとってはパトリオット PAC-3 ミサイル迎撃ミサイルに代表される防衛用の兵器供与に正当性が生まれることになる。オバマ

政権の台湾向け武器供与の決定は、中台関係の今後について「このまま緊張緩和が進展すること」に対する米国の「危惧」の意思表示なのであり、外交上口に出しては言えない問題の本質を台湾の馬英九政権、さらには中国の胡錦涛政権も理解しなければならない。

— 注 —

- ¹ 外務省ホームページ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/taiwan/data.html> 参照。
- ² 「台湾関係法」の日本語訳については、財団法人霞山会編『日中関係基本資料集 1949年～1997年』（霞山会、1998年）、880-887ページ参照。
- ³ “Soft power behind cross-strait peace: Nye,” *Taipei Times*, Dec.09, 2010.
<http://www.taipetimes.com/News/taiwan/print/2010/12/09/2003490480> 参照
- ⁴ U.S. Department of Defense, “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2010.” http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2010_CMPR_Final.pdf とくに 32 ページの中国の通常弾頭ミサイルの射程範囲を示した図 (Conventional Anti-Access Capabilities.) を参照。
- ⁵ ただし、米国は 2010 年 2 月、攻撃型原潜に積載されていた核搭載型トマホーク巡航ミサイルの段階的退役を決め、日本に通知した。米海軍艦船で核を搭載しているのは、事実上 SLBM 搭載の戦略核ミサイル原潜だけとなる。戦略核ミサイル原潜は米本土近海に配置され、日本に寄港する可能性はありえず、また空母艦載機による核兵器の運用にしても、米国は 1990 年代はじめに戦術核の前線配備を取りやめており、この可能性も極めて低い。ありうるとすれば爆撃機に搭載する空中発射巡航ミサイル (ALCM) だろう。

第九章 アラブ民主化による米国の対中東同盟政策の再定義

池内恵

1. 米国の対中東同盟政策の変化

2011年初頭以降に急速に展開する、アラブ諸国での「大規模デモ」の出現による各国政権の動揺は、米国の対中東同盟政策に抜本から変化を迫っている。

重要なのは、米国が対応を迫られている中東政治の変化が、現地の有効な統治主体の変化や、軍事・安全保障バランスの変化、あるいは石油輸出状況の変化といった有効性をめぐる変化だけでなく、正統性にかかわる理念的な次元での変化であることだ。現在中東諸国で生じていることは、各国の秩序を支える理念の次元での大きな変化であり、それによって米国の同盟政策の基本理念も大きな調整を余儀なくされている。ここで日本外交にとって重要なことは、米國中東政策の理念において急激になされた、理念についての再調整・再編である。

本稿では、2011年の1月末から2月にかけて急速に行われた、米国の対中東政策の基本理念の変化に焦点を当てる。

事例としては、エジプトのムバーラク政権崩壊過程での、オバマ政権の対エジプト同盟外交の理念の再編を取り上げる。

2. 米国の対中東同盟政策のコンセプト

米国の対中東同盟政策は、そのコンセプトを取り出せば、(1)石油の安定供給、(2)イスラエルの安全、という二つの相容れない目標を果たすための同盟があり、さらに(3)それら二つの目標を達成するための、単独あるいは複数の地域大国との安定的同盟関係の構築（いわゆる「中東における米国の憲兵」の設定）という目標を主軸にして組み立てられていると見られる。

(1)については、サウジアラビアを中心とした湾岸協力会議機構（GCC）諸国が、(2)については当然イスラエルであるが、それに加えて、イスラエルとの平和条約を結ぶか非敵対的な関係を結ぶ国、たとえばエジプトやヨルダンをこの目標を達成するための同盟国として設定し、(3)については、かつては王政イランでありサダム・フセイン政権下の1990年8月までのイラクであり、1979年以後はエジプトであった。

3. 「政権との同盟」と「国民との同盟」

イスラエルとの、米国との文化的・人的・精神的な繋がりを除けば、これまでの米国の中東諸国、すなわちアラブ諸国の同盟国との関係は、「政権との同盟」であるという特徴が顕著だった。

この場合、各国の政権が米国との同盟関係を含む政策を、自国内の国民・住民に受け入れさせられるかどうかは、米国の直接の働きかけによるよりも、各国の政権に委ねられていた。各国の政権は、強制によってであれ、説得によってであれ、自国民に対して、米国との同盟関係への暗黙あるいは明示的支持を取り付けることが自明視されるか、そもそも国民による支持の如何を計る術がないか、計る必要がないような体制であると、暗黙のうちで前提にされていた。すなわち、「政権との同盟」に重点を置き、「国民との同盟」は等閑視されていたと言ってよい。

4. 「安定」と「公正さ」

「政権との同盟」を重視した米国の対中東同盟政策は、同時に「安定」を重視し、「公正さ」には二次的な関心しか払わないものだったということができる。イスラエルの安全保障や石油の安定供給、それらの安定を確保する地域大国の強い政権との同盟関係・影響関係の維持という目標は、「安定」と「公正さ」が必ずしも、あるいはほとんど常に一致しない、両立が困難である、という認識を事実上もたらしてきた。その認識の上で、基本的に「安定」を重視し、「公正さ」に欠けた政権とその統治手法の存続を黙認し、公正さに批判のある同盟関係をも維持することが、当然の米国の政策として採用されてきた。

5. 「大規模デモ」によるアラブ諸政権の揺らぎと「政権との同盟」の揺らぎ

「大規模デモ」が頻発するアラブ諸国で明らかになっているのは、各国の政権の国民を掌握する能力が急速に低下しているという事実である。若者・新世代を中心にした、インターネットや携帯電話や衛星放送というメディアを十全に使いこなして結集する「大規模デモ」は、「恐怖」と「ばらまき」を基軸としてきたアラブ諸国の権威主義体制の統治の手段を大幅に削いだ。

「大規模デモ」による各国政権の急速な動揺は、「政権との同盟」としての米国対中東同盟政策の脆弱さを突如として浮き彫りにした。政権が自国民を掌握する術が、「大規模デモ」によって急激に低下したことで、米国との同盟関係への国民からの支持・黙認が、急に、自明ではなくなった。

6. 「安定」と「公正さ」のバランスの変化

さらに、「大規模デモ」を主軸とした反政府抗議行動の勃発によって、米国の対中東同盟政策は、「安定」と「公正さ」のバランスを大きく変えることを余儀なくされている。「安定」と「公正さ」が両立しない概念ではなく、むしろたとえ困難であっても、何らかの形で両立をさせなければ、「安定」そのものが得られないという状況になっている。「安定か、公正さか」の二者択一ではなく、「安定も、公正さも」という、中東現地と米国内の世論の両方の、困難な要求にこたえなければならなくなっているのである。

7. 米国の対中東同盟：揺らぎか、真の絆の構築か

このことは必ずしも、米国が中東の同盟国を失ったということではない。「政権との同盟」を結んでいた相手国の政権がもし揺らぐか退陣を余儀なくされても、それを置き換える勢力が反米であり同盟関係を破棄するとは限らない。実際に、多くのアラブ諸国の反政府抗議行動では米国との関係は大きな話題になっていないどころか全く問題になっていない。「大規模デモ」で発せられる政権批判は、もっぱら大統領の世襲への不満、選挙の不正、拷問や汚職に対する批判といった、国内問題が大部分である。

これは、各国の「大規模デモ」に対する米国の姿勢によっては、むしろ国民の多数から、米国との友好関係を支持される、真の絆を、政権を必ずしも通さずに国民と直接結べるという可能性を示唆する。

8. セカンド・トラック外交の浮上

対中東政策は必ずしも、政権への働きかけだけであって、国民への働きかけが欠けていたわけではなかった。民主化支援と、民主化過程の鍵となると考えられている市民社会活動への支援は、民主党・共和党両政権において、民主党系・共和党系両方の議員外交や財団やシンクタンクを通じて行なわれてきた。

「大規模デモ」による各国、特に米国の主要な中東における同盟国であるエジプトの政権の揺らぎと、ムバーラク大統領の辞任は、これまでにセカンド・トラック外交で支援してきた人物をエジプト政治の中核に押し上げることになった。たとえばカーネギー国際平和財団の中東民主化プログラムの中心にいる Amr Hamzawy は、大規模デモによって政権が揺らぐ過程で、若者勢力と政権を仲介する賢人委員会を主導した。

National Endowment for Democracy で表彰した Hisham Kassem が設立した新聞 Masry al-Youm は革命を主導した新聞となり、ムバーラク政権崩壊後の政治過程では最も主導勢力の内側に肉薄したメディアとして、いわば革命体制の官報のようになっている。

「政権との同盟」が揺らぐ過程で、米国外交のバックアップ機能として、セカンド・トラック外交が機能したといえる。

9. エジプトの事象

ここで、米国の対エジプト同盟外交の急激な再編成の過程をまとめておく。

1月25日に勃発したエジプトの反政府デモに際して、オバマ政権当初、ムバーラク政権を支持し、その立場に配慮した発言をしていた。1月25日にクリントン国務長官は、「我々のアセスメントでは、エジプトは安定している」と評した。しかし、デモがさらに拡大し、エジプトの治安部隊と衝突し、むしろ治安部隊が後退を余儀なくされた1月28日の状況を見て、急速に姿勢を転じた。

1月28日に、オバマ大統領はムバーラク大統領と電話で会談し、暴力的な弾圧を戒めたとされる。また、オバマ大統領は1月30日に、「秩序だった移行」を求める声明を出した。

米国は何よりもエジプトの「安定」を望んでいるということは一連の動きの中で変化はないと見られる。しかし「大規模デモ」の強大な圧力が政権にかかることが今後長期間続きそうな状況を見て、「安定」を達成するためには「公正さ」がこれまで以上に必要であるという認識が変わったようだ。

流血の惨事によってエジプトの治安情勢が崩壊してイスラーム主義者の解放区となることも、唐突に政権を投げ出して対外強硬派やイスラーム主義者が権力を奪取することも望まない以上、「公正さを伴う安定」をもたらすために、ムバーラク政権の退陣が必要であればやむを得ないという姿勢に転じたのが、1月28日から数日間での動きである。

この過程で、オバマ政権の要人が同盟関係の理念的な再定義を行う発言・寄稿をしている。

10. 1月30日のクリントン国務長官の発言

1月30日（日）の朝の全国ネットのニュース番組のほぼすべてに、クリントン国務長官が出演し、エジプト情勢について認識を述べた（Fox Newsの「Fox News Sunday」、CBSの「Face The Nation」、ABCの「This Week」、CNNの「State Of The Union」、NBCの「Meet The Press」）。

そのうちNBCの「ミート・ザ・プレス」での質問への応答の要点は次のようなものだった。

- ①ムバーラク政権に求めるのは「エジプトの人々の正当な希求に応え」「民主化と経済改革への具体的なステップを踏み出す」こと。

②ムバーラク大統領が職に留まることを支持するか？という再三の問いには直接答えず、「秩序だった、平和的な、真の民主主義への移行」を求めた。民主主義は「偽の民主主義 (faux democracy)」ではない、とも述べた。

③そして、アラブ諸国では長期的な不可逆的な変化が生じているという認識を示す。
「諸政権にとって 20 世紀に可能だったことは、21 世紀にはもはや不可能だ。情報は多すぎる。世界中で中間階層が増え、人々の希求が高まっている。それは国民の要求に応え、参加を認める政府を要求している」

11. 1月31日付NYT—ケリー上院議員のニューヨーク・タイムズへの寄稿

オバマ大統領やクリントン国務長官がエジプトとの同盟関係に関して依拠する理念的枠組みは、ジョン・ケリー上院議員・外交委員長のニューヨーク・タイムズ紙 (1月31日付) への寄稿に定式化されていると見られる (John Kerry, “Allying Ourselves With the Next Egypt,” *New York Times*, January 31)。

ここでケリー上院議員は明確に二つの選択肢を提示していた。一つは、「今期限りの退任・世襲なし」すなわち「9月の大統領選挙でムバーラク自身と息子ガマルが立候補しない」という「最低ライン」である。もう一つは、「即時」と「9月」までの間のいずれかの時点での早期辞任であった。

ケリーのニューヨーク・タイムズへの寄稿の要点は次のようなものだった。

- ①ケリー上院議員は、クリントン国務長官の認識と同様に「今回の騒動は、不可逆的に、国家と国民の関係を変えた」とする。
- ②イランの王制に肩入れし過ぎてイスラーム革命の到来を招いた前例から学び、国民に支持されない同盟政権を米国が支え続けることに警鐘を鳴らす。「われわれは、イランのシャーに長くこだわり過ぎたことで、今でも怖しく高いツケを払わされている。カイロでの今回の変化の時にわれわれがどう振舞うかは、死活的に重要だ。われわれは人々の側に立つことが不可欠だ。われわれと価値と希望を分かち合い、自由、繁栄、平和という普遍的な目標を目指す人々の側に立つことだ」
- ③ここでケリーは「ムバーラク後」を明確に視野に入れている。「われわれは今や、ムバーラク時代の先を見つめ、対エジプト政策を練り直さねばならない」
- ④エジプトは「人々と政府の間の社会契約を、大幅に改めなければならない」
- ⑤ムバーラク大統領は改革を自ら始め、「暴力と不法を終わらせ」「経済と社会の悲惨な状態を改善する」ことによって、「歴史上の彼の地位を改め」ることができるという。

⑥ケリーが示す最低線は、ムバーラク大統領が次期大統領選挙に出馬せず、息子に世襲もさせないというところにある。「ムバーラク大統領は、土曜日に約束したように『公正な』選挙を約束するだけでは、十分ではない。彼が踏み出せる最も重要なステップは、彼自身も、後継者と位置づけられている息子も、今年の大統領選挙に出馬しないと国民に向けて宣言することだ。エジプト人は既にこの政権より先に進んでしまった。不穏な情勢が大混乱へと転じるのを避ける最善の方法は、ムバーラク大統領と家族がこの場から退くことだ」

米国政府の立場は、「大統領即時退陣」から「任期満了まで残留を容認」とぶれたように報じられることもあるが、実際には一貫して、ムバーラク大統領が形式的には職に留まりながら、民衆の反応や軍の対応に応じて、順次棚上げされるプロセスを念頭に置いてきたと思われる。ここにおいて、「政権との同盟」という側面は影をひそめ、ケリー上院議員の論稿に顕著なように、次の時代のエジプトで主導権を握る社会勢力との関係を現政権との関係よりも重視しようとする、「国民との同盟」を目指す方向に転じたと言えよう。

12. 2月3日オバマ大統領の発言

クリントン国務長官とケリー上院議員が、理念的な転換の枠組みを示した上で、2月3日米国時間午後3時過ぎ(エジプト時間午後10時過ぎ)、オバマ大統領はカナダのハーパー首相との共同記者会見の場でエジプト問題についての定式化を行なった。オバマ大統領はムバーラク大統領とのこれまでの二度の電話会談で、「過去2週間の間に起こったことに照らして、もう古いやり方に戻ることにはできない、と告げた。弾圧してもうまくいかない。情報の流れを閉ざそうとする試みはうまくいかない、と告げた」と述べた。そして「唯一のうまくいくやり方は、秩序だった移行プロセスだ。それは今すぐ始まる」と要求した。

このプロセスは「全ての政党を関わらせ、民主主義の実践をもたらし、公正で自由な選挙による、国民を代表する政府に結実する」ものであるという。

そしてムバーラク大統領が次の選挙に立候補しないと宣言しただけでも、長期にわたって支配してきた支配者にとっては「心理的な障壁を越えた」大きな達成であるとして、今必要なことは移行が「実効的で、持続的で、正統な」ものとなるようにすることだ、と述べた。この時点では、ムバーラク大統領の即時辞任は求めない姿勢とも見えるが、付した条件は厳しい。

また同時に、「もし野党との対話が単なるジェスチャーで、弾圧を続けるのであれば、それは功を奏さない。改革を装うだけで真の改革を行なわないならば、うまくいかない」と釘を刺しており、「彼の任期はかなり短い」「どうすれば遺産を残せるか、自らに問いかけ

ることが大事だ」と忠告している。これによって、ムバーラク大統領の政策手段は大きく制限され、辞任の方向づけが決定的になったと見られる。

13. 「ムバーラク即時辞任」への転換

1月28日から31日にかけて対中東同盟政策の理念的な大転換を行った上で、なおもムバーラク大統領の即時辞任への要求をオバマ政権は明言していなかった。しかしムバーラク政権が2月4-6日にかけて行なった対話策が功を奏しない中で、2月7日移行、デモはさらに拡大し、広範な世代と階層を含めるようになった。それを見て、オバマ政権の対エジプト政策はさらに動いた。

2月10日、BBCの北米エディター、マーク・マーデルのブログ（この日の早朝に更新）では、西欧諸国の外交官の見解として「過去24時間にオバマ政権のエジプト政策に決定的な変化が生じている」と記している。

この日、パネッタ CIA（米中央情報局）長官は、米国時間午前11時（エジプト現地時間午後6時ごろ）、下院情報委員会の公聴会で、「ムバーラク大統領は、今晚、辞任する可能性が高い」と発言した。そして米国時間午後1時40分ごろ（エジプト時間午後8時40分ごろ）、オバマ大統領はミシガン州での演説の冒頭で、「われわれは歴史が作られるのを目撃している。エジプト人は変化を求めている」と発言した。

それにもかかわらず、この日のムバーラク大統領の演説では、明確な辞任宣言がなかった。これによって、米国は信頼性を問われることになり、より明示的なムバーラク即時辞任を要求するようになった。

ムバーラク大統領の予想外の演説の後、しばし沈黙してから、オバマ大統領は短く厳しい声明を出した。「多くのエジプト人が、政府が真摯に真の民主化への移行に向かうかどうか、計りかねている。エジプトの人々と、世界に、はっきりと語ることはエジプト政府の責任だ」「エジプト政府は信じられる、具体的な、曖昧でない道筋を示すべきだ」。

これは、同盟国の国家元首に対する発言としては、異例の文言であった。これまで「秩序ある移行」を繰り返しながら、移行の先としての「民主化」という言葉は極力避けてきたのだが、ここでは繰り返し用いている。権威主義体制の長期政権に対して「民主化」と言えば、「退陣せよ」と言っているのに等しい。これによって、翌2月11日のムバーラク辞任が決定的となった。

14. まとめ

1月末の、クリントン国務長官とケリー上院議員の発言・寄稿は、米国オバマ政権が、

アラブ諸国において、政権と国民の関係が不可逆的に変化したという認識を示しており、それによって「政権との同盟」を原則としたそれまでの対中東同盟政策が、少なくともエジプトに関する限り、根本的に揺らいだという認識を示している。そこから、ムバーラク政権を極めて早期に実質上見放し、国民の支持を得た主体の模索を進めることになった。そこから、国民の支持が一定程度あり、エジプト社会の安定化や、対イスラエル和平を継続すると見られる国軍首脳部による、ムバーラク大統領棚上げの動きを促進し、国軍最高評議会と安定的な関係を結びつつ、反政府勢力との対話を進めることになった。エジプトの内政の展開は予断を許さず、米国の対エジプト同盟政策の転回の成否は、今後の現地の動きによって判定される。しかし、「大規模デモ」の圧力と質が前例のないものであり、不可逆的な変化をもたらしているという認識から、同盟政策もまた不可逆的な変化に直面していると認識し、転回に踏み切ったと見られる。

その際の、1月28日から31日にかけての、少なくとも理念の面での再定義の迅速さは目覚ましいものがあり、日本外交においても、対中東と対米国の両方の政策的観点から、米国の行った大転回を詳細に検討し、その意義を検証しておくことに大きな意味がある。

第十章 東南アジアにおける米国同盟 —米比同盟を中心に

福田保

はじめに

冷戦期、東南アジアにおいてアメリカと同盟を締結していたのはフィリピンとタイであった。アメリカはフィリピンと二国間の相互防衛条約（1951年）を締結した。一方、タイとは二国間相互防衛条約を結ぶことはなかったが、東南アジア集団防衛条約（マニラ条約）によって設立された東南アジア条約機構（SEATO）（1954年）締約国の一国としてアメリカとの相互防衛義務が存在する。SEATOは1977年に解消したが、相互防衛義務は1962年のラスク・タナット共同声明で確認され、マニラ条約の相互防衛義務はSEATO解消後も米泰間において効力があるとされている。

冷戦終結後、東南アジアにおける米国同盟の性格は徐々に変化してきた。フィリピンとタイは今日においてもアメリカが同盟国（allies）と呼称する東南アジア諸国であるが、同盟国ほどの親密さはないが協力関係が強化されつつあるパートナーと呼ばれる諸国が存在する。インドネシア、マレーシア、シンガポール、ベトナムである¹。現在、アメリカは東南アジア諸国との同盟の深化よりも、より緩やかな提携（alignment）の拡大を重視している。提携とは、2ヶ国間以上の防衛に関わる安全保障協力上の合意を指す。この変容は、1992年に行われた在比米軍基地の撤廃と深く関わっている。したがって本稿は、米比同盟を中心に、アメリカにとって東南アジアにおける同盟の意義とは何かを考察することを目的とする。本稿は、第一節で冷戦期における米比同盟の役割を検討した後、第二節で1992年に在比米軍基地が撤退した背景を検証する。第三節では、1990年代後半、特に9.11テロ後、米比同盟が再強化されていく過程を、「訪問米軍に関する地位協定」（VFA）を中心に明らかにする。米比同盟の変容を追うことによって、今日、アメリカは冷戦期のような少数国との強固な同盟ではなく、よりフレキシブルな軍事行動を行えるよう緩やかな提携ネットワークを構築していることを指摘する。

1. 冷戦期におけるアメリカにとっての米比同盟

大戦後、アメリカが同盟を締結した東南アジア諸国はフィリピンとタイであった。1947年3月に締結された米比軍事基地協定は、植民地時代に築いたスービック海軍基地とクラーク空軍基地を維持したこともあり、宗主国であるアメリカによる既得権確保の手段と

みなされ、植民地主義的要素の強い、フィリピンにとって不当な条件の協定であると解されることが少なくない²。しかし、実際は、独立したばかりのフィリピン政府には国防能力は備わっていなかったため、在比米軍基地の存続およびアメリカとの集団防衛条約はフィリピンの安全保障上不可欠であった。国防と国内治安を自国のみで維持することが困難であったため、米比同盟および在米駐留はフィリピン政府が望んでいたのである³。米比軍事基地協定が締結された1週間後、軍事援助協定が締結された。軍事援助協定は、米軍による比軍の訓練や育成の援助、兵站支援（米軍と同じ兵器や弾薬の補給）、フィリピン軍を監督する米統合軍事顧問団（JUSMAG）の設立を掲げた⁴。このようにフィリピン政府は、自国の安全保障をアメリカに大きく依存することとなったのである。

同盟を「特定の状況下における構成国以外の国に対する軍事力の行使（または不行使）のための諸国家の公式の結びつき」であり、「その一義的な機能は共通の敵に対し軍事的な力を結集させること」⁵と定義し、米比同盟を狭義に捉える場合、第三国（構成国以外の国）から攻撃を受けた際に共同で攻撃国に対応する共同防衛義務を謳う相互防衛条約を指すであろう⁶。しかし、共同防衛を円滑かつ効果的に行うための一連の取極めと広義に捉えた場合、米比同盟とは相互防衛条約に加え、フィリピン国内に米軍駐留を可能にする軍事基地協定およびフィリピン軍の育成、訓練、兵站支援を可能とする軍事援助協定の3つの取極めから構成されよう。後者2つの取極めが前者の相互防衛条約の義務の履行・運用を可能にし、3つの取極めが1つの制度としてフィリピンの安全保障を確保するよう構成されていることから、本稿は米比同盟を広義に捉えることとする。

条約上は相互防衛義務が規定されているが、アメリカは東南アジア同盟国（すなわちフィリピンとタイ）に対しアメリカの本土防衛は期待していなかった。ではアメリカにとって東南アジアにおける同盟はいかなる意義を持っていたのか。冷戦期の東南アジアにおける米国同盟は、アメリカにとって重要な中継・補給基地であった。その重要性は2つの戦争で明らかにされた。第一は、ベトナム戦争である。ベトナム戦争における在比米軍基地の最も重要な役割は兵站機能であり、米軍が投下した爆弾の多くは特にスービック湾基地に貯蔵されていた。また、多くの艦船が補給や修理のためスービック湾基地に訪れた。第二は中東・湾岸戦争であった。1970年代初めに、米太平洋軍は作戦任務をインド洋、中東からアフリカまで広げた。その結果、太平洋からインド洋へ通じる海空のルートを確認することが重要となった。米政府高官によれば、中東に派遣された米海軍への弾薬、食糧、燃料等の兵站支援の70%はスービック基地から供給された。1990～91年の湾岸戦争でも同様に、在比米軍基地は重要な兵站・修理機能を果たした⁷。したがって、アメリカにとって米比同盟の重要性は、アメリカの国際軍事戦略を実行するうえで中継地点となる米軍基地を

駐留することが一義的であって、フィリピン防衛の重要性は副次的であったのである。

またフィリピン防衛義務が副次的重要性しか帯びていなかったのは、アメリカにとってそうした義務が現実化する可能性が低いと考えられていたこともあるであろう。アメリカ政府もフィリピン政府も、フィリピンが中ソなどの仮想敵国から攻撃を受ける可能性があるとは考えていなかったのである。カウフマン在比海軍司令官やクラーク基地に本部を置く第13空軍司令官は、フィリピンにとって唯一の脅威は中国であるが、当時の中国は水陸両用の攻撃をしかける能力を持たないため、脅威はささいなものに過ぎないと述べている⁸。更に、サイミントン上院議員とフルブライト上院議員は、米比相互防衛条約の規定にもかかわらず、たとえフィリピンが攻撃されても、直接在比米軍が攻撃されないかぎり、米軍は応戦する必要はないとの見方を示していた。フィリピン防衛の副次的重要性（重要性の欠如と言っても過言ではない）を如実に表す事例が1960年代に起きた。フィリピンとマレーシアはサバの領有権を巡って対立していた。1966年、両国間で衝突があった際、マレーシアの宗主国であり同盟国であるイギリスは艦船を派遣したが、アメリカは何の行動も取らなかったのである⁹。

アメリカ政府にとって米比同盟のもう一つの重要な役割は、ソ連との勢力均衡の維持であった。1970年代半ば以降、ソ連はベトナムへの軍事関与を強め、カムラン湾基地をソ連最大の在外基地として軍備強化した。アジアにおけるソ連の軍拡を懸念したアメリカは、在比米軍基地をソ連の軍事プレゼンスを相殺する役割を果たすものと位置づけていた¹⁰。すなわち、冷戦期の在比米軍基地の存在意義とは、東南アジア地域における米軍のプレゼンスを維持し、冷戦構造におけるソ連との勢力均衡を図りながら後方支援機能を確保することであった¹¹。

2. 在比米軍の撤退

以上のように、冷戦期、米比同盟はアメリカのアジアにおける軍事プレゼンスを確保するだけでなく、アメリカの世界軍事戦略を支援する中継・兵站基地としての役割を務めていた。そうした重要性がありながらも、フィリピン上院において軍事基地協定延長の批准が拒否されたことによって、米軍は1991年にスービック湾海軍基地から、翌92年にはクラーク空軍基地から完全撤退したのである。軍事基地協定は存在しなくなったが、米比相互防衛条約は存続していることから、米比関係は基地なき同盟期へと移行していったと捉えることが可能である¹²。

冷戦期の在比米軍基地の根拠がソ連および共産主義の拡大であったことを考えれば、冷戦終結がその根拠を大幅に弱めたことは自然であろう。しかし、冷戦終結後、変容を遂げ

ながらも日米同盟及び在日米軍基地など、米軍基地はアジアにおいて現在も存在している。なぜ在比米軍は撤退したのだろうか。在比米軍の撤退については、フィリピン上院で基地延長の批准が拒否されたという事実を踏まえ、米軍はフィリピンから追い出されたと捉えられることも少なくない。実際、フィリピンにおいては、在比米軍基地は米比両国の新植民地主義関係を維持させるとして、基地協定は主権侵害であり、またフィリピンの経済発展を妨げていると捉えられていたのである。つまり、米軍基地撤退は主権回復の象徴であり、撤退が行われることで真の独立を遂げると考えられていたのである。米軍撤退を支持していたフィリピン上院議員には、安全保障の観点から米軍基地の存在意義を問う見方もあったが、フィリピンにおいては米軍基地は主権の問題に矮小化される傾向が強く、安全保障よりもナショナリズムの問題と密接に関連していた¹³。以上に加え、1991年6月にピナトゥボ山が噴火したことで、クラーク空軍基地が事実上使用不可能になったことが、在比米軍基地の撤退の要因として挙げられる。

以上はフィリピン側からの見解であり、撤退とは正に米軍をフィリピンから「追い出した」ということになる。一方、アメリカ側の視点からは異なった見解が浮かび上がる。アメリカ政府は、交渉開始当時は在比米軍基地の継続を望んでいたが、フィリピン政府と交渉する過程でその熱意を失い、最終的には自らの判断で撤退したのである¹⁴。継続の熱意を失わせた、また在比米軍基地撤退を促した要因は4つある。第一は、ソ連という脅威が消滅したことである。1988年、ゴルバチョフ書記長がベトナム・カムラン湾のソ連艦船補給所から撤退すると同時に、アメリカは在比米軍基地を撤退させることを提案した。さらに同年、シュワルナゼ外相がフィリピンに訪問した際、ソ比関係の改善、フィリピン共産党武装組織である新人民軍（NPA）への不関与を約束すると同時に、カムラン湾からの一方的撤退をほのめかした。発言通り、ソ連は89年末までにカムラン湾からミグ23戦闘機や中型爆撃機TU16を完全に撤収したと見られ、90年1月にはアジア太平洋のソ連兵力を全面撤収するという方針を明らかにした。NPAへの支援停止、フィリピン攻撃の可能性の大幅な低下、および在比米軍基地が対峙していたカムラン湾基地の脅威も消滅するという状況の下、ソ連を仮想敵国とし東南アジアでの軍事バランスを重視した従来のアメリカの基地政策は正統性を失っていったのである。1990年に刊行された『ソ連の軍事力1990年』では、ソ連の脅威が大幅に低下していることが強く主張されていた¹⁵。

第二の要因は、高騰し続ける基地使用料である。ソ連という大きな脅威がなくなったことを受け、アメリカ国内では軍事費縮小の動きが強まると共に、国内基地の縮小が図られていた。こうした国内の趨勢から、議会から政府に対し国外基地縮小への圧力が強まること予測された。このように軍事費縮小傾向が強まるなか、在比米軍基地の使用料は増額

の一途を辿っていた。1980年までは5億ドル（年1億ドル）、1985～89年までは9億ドル（年1億8000万ドル）と1.8倍に増額、90～91年は年4億8100万ドルとさらに大幅に増額された。アメリカ政府がこのようなフィリピン側の大幅な増額の要求を受け入れたのは、ソ連のカムラン湾基地の存在を相殺する役割が在比基地に期待されていたからであった。

しかし、ソ連の脅威という米軍駐留の正統性を失い、高額な基地使用料を支払い続けることは困難となったことから、アメリカ政府は基地使用料の減額を望んでいた。ソ連のカムラン湾での脅威が低下したことで、高額な基地使用料が割に合わなくなってきたのである。しかし、フィリピン政府は冷戦終結後も更なる増加を求め、1992～98年の7年間で年8億2500万ドルを要求したのである。アメリカ政府はフィリピン政府に対し、1992年から98年までの使用であれば年2億4000万ドル、1992年から2001/2003年までの使用であれば年3億6300万ドル支払うことを提示した。このように、基地使用料をめぐる、アメリカ政府とフィリピン政府の間で大きな齟齬が生じたのである。

第三の理由は、同盟に求める役割ないし期待に関して米比両国間で大きく異なることが浮き彫りになってきたことである。これは、基地使用料をめぐる交渉過程で明らかになっていった。アメリカ政府からすれば、米比同盟および在比米軍基地はフィリピンの国防に寄与するだけでなく、アジア太平洋地域全体の安全保障を維持する役割を果たしていると考えていた。また、両国は民主主義国であることから、米比同盟はアジア地域、特に東南アジアにおいて民主主義を促進する機能も兼ね備えた同盟であった。しかし、アメリカ政府からすれば、フィリピン政府の基地使用料への固執はそうした安全保障上の役割を軽視し、補償を得る手段として捉えているように映ったのである。また、フィリピン政府が基地使用料の交渉過程をフィリピン世論に暴露させたことも、アメリカ側のフィリピン政府に対する不信感を募らせた。アメリカ政府代表団長を務めたR・アーミテージは、フィリピン側は米比同盟を単なる金の問題に矮小化させていたと述懐する¹⁶。

米比両政府の提示額に大きな隔たりが存在した状況のなか、アメリカ政府は在比米軍基地の代替可能性とそのコストについて真剣に考慮し始め、外交問題評議会（CFR）¹⁷やランド研究所に調査分析を委託した。CFRは代替基地への機能移転はベストの選択枝ではないが、日本や韓国への移転によって効率化する部分があること、東南アジア諸国と新たな基地使用協定を結ぶことも可能であるが、後者はアメリカにとって不可欠ではないと結論付けた。したがって、在比米軍基地が代替可能であることがアメリカ国内において在比米軍基地撤退を促した第四の理由である。

アーミテージが形容するように、アメリカからすればアメリカ政府は安全保障上の機能、

フィリピン政府は基地使用料と、米比両国は2つの異なる「言語」を話していたのであり、フィリピンと交渉する過程で明らかになったフィリピン政府の同盟を単なる金銭問題に矮小化する態度、および在比米軍基地が代替可能であるという判断から、アメリカ側の在比米軍基地存続への熱意が弱まったのである。すなわち、アメリカ政府は基地存続の可否をフィリピン側の判断に委ねたのではなく、自ら決断したのである。より具体的に言えば、在比米軍の撤退は、両国の共通の対外脅威の存在（ないし欠如）や、冷戦終結後の戦略的不透明性への対応の必要性といった同盟の本質である戦略的判断ではなく、両国の国内政治事情を反映した政治的決断であったのである。アメリカは在比米軍基地にあった兵力と機能を他のアジア諸国へ移転させた。例えば、スービック湾海軍基地にあった第7艦隊後方支援機能はシンガポールへと移転した。

3. 提携ネットワークの拡充：VFAの締結

米軍は1992年にフィリピンから完全撤退したが、後年、米軍駐留を可能とする協定が米比政府間で締結されるのである。1998年2月に調印された「訪問米軍に関する地位協定」（VFA）である。VFAはフィリピン国内で合同軍事演習などを行う際の米軍人の法的地位を規定するものである。在比米軍基地の撤退は戦略的判断ではなく、両国の国内政治事情を反映した政治的決断であったことは既に述べた。ではVFAはいかなる背景のもとに合意がなされたのか。それはフィリピンの安全保障環境が大きく変化したことに由来する。2点挙げられる。第一は、中国の台頭と南沙諸島領有権問題である。中国は1992年に領海法を制定し、フィリピンを含む他のASEAN諸国が領有権を主張する諸島を含む南シナ海海域を領海と定めたのである。さらに1995年、在比米軍基地撤廃後に最後の米比軍事演習が行われた後、フィリピンが領有権を主張するミスチーフ環礁に中国軍が建築物を建造し占領したのである（ミスチーフ環礁事件）。冷戦期には仮想敵国からの攻撃の可能性はほぼゼロに等しかったが、中国の台頭によってフィリピンの対外的脆弱性はむしろ冷戦期以上に高まったのである。

第二は国内の反政府運動が活発化したことである。1990年代に入ると、NPAやモロ・イスラム解放戦線（ MILF ）の反政府活動が活発化し、エストラダ大統領はフィリピン国軍を動員してこれらの反政府勢力に対する圧力を強めていた。しかし、97年にアジア通貨危機が起きたことで国軍を近代化するための十分な財源を確保することが困難になった。つまり、フィリピンは国内外の安全保障上の危険に直面しているが、国防能力の改善ができない状況に陥った。こうした状況を打開するためにアメリカとの同盟強化が最も現実的な選択肢として浮上した。対外的脅威から国土を防衛するにはあまりに脆弱なフィリピン国

軍が国防力を強化するには、長年の同盟国で世界の唯一の超大国である米国と同盟関係を強化する以外にないという結論に達したのである。ペーパーアライアンス化している同盟条約も VFA を締結することで実効性を確保できる。フィリピン側がアメリカ側に期待したのは、国軍の装備改善と能力強化であった。1991 年に在比米軍基地協定延長の批准を拒否した「尊厳ある 12 議員」であったエストラダ大統領やメルカド国防長官も、この時アメリカとの軍事提携を支持したのであった。

一方、アメリカも同様に中国の台頭および南シナ海における地域紛争に対する懸念を有していた。フィリピン政府は、南シナ海で領有権をめぐる中国と紛争となった際は、米比同盟に基づいてアメリカがフィリピンを防衛することを期待しているが、アメリカは南シナ海の領土は米比同盟の防衛義務の範疇ではないとしている。しかし、アメリカは南シナ海において紛争が起こることで航行の安全と自由が脅かされることを懸念しているのである。在比米軍基地機能を既にシンガポールや他のアジア諸国へ移転していたが、アメリカはフィリピンに駐留することで中国に対する牽制および航行の安全と自由の確保を強化する機能を期待したのである。

米比同盟が再強化されていくのは、VFA が締結された 3 年後、つまり 9.11 テロ後である。テロ後、アロヨ大統領は米国の対テロ戦争への支持をいち早く表明したことで、米比軍事協力は強化されていく。アメリカはフィリピンを対テロ戦争の「第二戦線」と位置付け、「フィリピンにおける不朽の自由作戦 (OEF-P)」を展開した。アメリカはフィリピンに存在するテログループ、アブサヤフ・グループがアルカーイダと連携しているとし、フィリピン政府と共同してアブサヤフの掃討を行うことにしたのである。アブサヤフやモロ・イスラム解放戦線 (MILF) は、フィリピン南部ミンダナオで活動を活発化させており、フィリピン政府にとっては国内治安を脅かす存在であった。米比相互防衛条約 50 周年を記念した 2001 年 11 月の米比両首脳共同声明では、「9 月 11 日のテロリストによる米国への攻撃とアブサヤフの活動のゆえに、米比両国が 21 世紀にも堅固な同盟関係を存続させることが緊要であるという点について合意し」、米比同盟の強化を謳ったのである¹⁸。

アメリカは対テロ戦争の一環として、フィリピンは治安強化の一環としてフィリピンにおけるテログループの掃討に当たった。アメリカは軍事援助として、フィリピンに対し C-130 輸送機 1 機、UH-1 ヘリ (ヒューイ) 8 機、巡視船 1 隻、M-16 ライフル 30000 丁、弾薬をフィリピンに提供した。また、前年まで 2200 万ドル程度だった軍事援助額を 9300 万ドルへと引き上げたのである。さらに、VFA の締結と共に再び実施されるようになった米比軍の共同軍事演習バリカタンを通じて、アブサヤフの掃討を図った。フィリピン憲法は、フィリピン国内で外国軍による軍事活動を禁じているため、VFA を法的根拠に米比両国は

軍事演習という名目でこれを行ったのである。2002年に行われた軍事演習は、800人いたアブサヤフ・グループを240人までに減少させ、最高幹部のアブ・サヤバ司令官を死亡させた。

2002年11月には米比両政府は相互補給支援協定（MLSA）を調印した。この協定は、物品（食料、水、石油、衣類、弾薬等）と役務（宿舎、輸送、通信、医療、作戦や演習を支援する一時的な建造物の建設・使用、修理、空港・港湾でのサービス）の相互補給を規定する取極めである。MLSAによって、アメリカ軍はフィリピンの港湾や空港を自由に使えることになったのである。米軍はフィリピンにおける軍事活動を円滑に行えるよう、フィリピン南部にあるバシラン島に道路、滑走路、埠頭を建設した。フィリピン憲法は外国軍基地や施設の建設を禁止しているため、アメリカはこうした軍事施設の建設を部隊移動のための一時的な施設建設と説明している。アメリカは、VFA や MLSA を通じてフィリピンにおける後方支援基地の復活を図っているようである。

VFA 締結後、特に 9.11 後、米比両国は同盟関係に対テロを中心に強化してきたが、両国は異なった文脈でテロを捉えていることに留意する必要がある。アブサヤフなどのフィリピンに存在するテログループは、フィリピン政府にとって治安を脅かす直接的脅威である。しかし、アメリカにとっては、アブサヤフは米国に攻撃を行う直接的脅威ではなく、アルカーイダとの連携を維持し国際テロ活動の後方支援を行い得る間接的脅威なのである。すなわち、フィリピン政府は治安を脅かす国内テロ対策と捉えているのに対し、アメリカは国際テロ撲滅という文脈で掃討作戦を行っているのである。21世紀の米比同盟も、共通の脅威に対する取極めではないのである。

おわりに

本稿は、米比同盟を中心に東南アジアにおけるアメリカの同盟の意義を考察した。米比同盟の重要な特徴の一つは、冷戦期も冷戦終結後も、仮想敵国および共通の脅威に対する取極めではない点である。冷戦期、アメリカにとっての敵国はソ連であったが、フィリピンがソ連から軍事侵略を受ける蓋然性は皆無と言ってよかった。フィリピンにとっての対外脅威は中国であったが、中国から軍事攻撃を受ける可能性も低いと考えられていた。安全保障上最も強い脅威となっていたのは対外脅威ではなく、対内脅威である国内反政府勢力であったのである。フィリピン政府は、アメリカを駐留させることで反政府勢力への対処を期待したのである。

1990年代に入り、中国の南シナ海における軍事活動が活発化したことで、フィリピン政府は対外脅威に対する米比同盟の重要性を再認識することになったが、米比同盟の適用範

囲は米比両政府間で異なっている。フィリピン政府は自らが主張する南沙諸島も相互防衛条約の適用範囲内であることを主張しているのに対し、アメリカ政府はこれを否とする。しかし、アメリカにとっても海上交通路の要衝である南シナ海の安定は肝要である。アメリカにとってフィリピンおよび他の東南アジア諸国の軍事施設は、南シナ海における中国の影響力増大を牽制すると同時に、航行の安全と自由を確保することを一つの重要な目的としている。

21世紀に入ってから、米比同盟が共通の脅威に対する取極めではない点に大きな変化はない。米比同盟は対テロ戦争という名目の下、再強化されていくが、テロという脅威は異なる文脈で捉えられている。フィリピンにおけるテログループはアメリカにとっては国際テロ戦争の一環であり、間接的脅威以上のものではないのに対し、フィリピン政府にとっては治安ないし政治的安定を脅かす直接的脅威なのである。集団防衛（同盟）は共通の仮想敵国や脅威を前提に締結されるのが通常であるが、米比同盟においては両国はそれぞれ異なった機能を期待しているのである。

アメリカは同盟の本質とも言える相互防衛を第一としているのではなく、アメリカの軍事戦略を支援することを米比同盟が果たす最も重要な役割と位置付けている。冷戦期、在比米軍基地を始めとする東南アジアにおけるアメリカの軍事プレゼンスは、ソ連という大国に対する抑止という側面の他に、アメリカが東南アジアや中東などで行う軍事活動を支援する兵站機能を果たしていた。こうした兵站・補給機能の重要性は冷戦終結後も変化していない。しかし、在比米軍基地が撤去されてから、アメリカは少数の基地に依存するのではなく、よりフレキシブルな軍事行動が行えるよう様々な東南アジア諸国と ACSA 等の軍事協力協定を締結することを選択したのである。基地協定よりも軍事運用性の高い協定を締結することで、米軍の海軍・空軍施設を東南アジア地域に散開させているのである¹⁹。すなわち、米国の東南アジアにおける同盟戦略は、限定された少数国とのハードな制度（同盟）よりも、多数国とのより緩やかな制度である提携ネットワーク (a network of alignments) の構築を図っているのである。

— 注 —

- ¹ Hillary Rodham Clinton, “America’s Engagement in the Asia-Pacific,” Remarks of Secretary of State Hillary Clinton, Honolulu, October 28, 2010, <<http://www.state.gov/secretary/rm/2010/10/150141.htm>> (2010年11月15日閲覧).
- ² 伊藤裕子「フィリピンの軍事戦略的重要性の変化と1947年米比軍事基地協定の成立過程」『国際政治』第117号(1998年3月)、209-224頁。
- ³ 同上。
- ⁴ 1953年から「相互防衛援助協定」に改名。
- ⁵ Glenn H. Snyder, *Alliance Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1997), p. 4.
- ⁶ 第4条は「各当事国は、太平洋におけるどちらか一方の国への攻撃が自らの平和と安全保障にとって危険であることを認識し、その憲法上の手続きに応じて共通の危険に対処することを宣言する」と規定する。
- ⁷ 松宮敏樹『こうして米軍基地は撤去された！フィリピンの選択』新日本出版社、1996年、60-61頁。
- ⁸ 伊藤裕子「冷戦後の米比同盟——基地撤廃、VFA、「対テロ戦争」と米比関係——」『国際政治』第150号(2007年11月)、169頁；松宮、前掲書、46-47頁。
- ⁹ このアメリカの対応を受け、フィリピン国内ではアメリカはマレーシアやイギリスと対立してまでフィリピンを守ることはしないという認識が広がった。
- ¹⁰ Alvin H. Bernstein, “Cam Ranh Bay, Da Nang, and the Soviet Power Project in Southeast Asia,” George K. Tahnham and Alvin H. Bernstein, eds., *Military Basing and the U.S. Soviet Military Balance in Southeast Asia* (New York: Crane Russak, 1989), pp. 34-38; 伊藤「冷戦後の米比同盟」、169頁。
- ¹¹ 伊藤「冷戦後の米比同盟」。
- ¹² 相互防衛援助協定も存在するが、例えば比軍の訓練や育成の援助は在比米軍が行っていたため、撤退後は当協定は形骸化した。
- ¹³ 安全保障の観点から米軍の重要性に疑義を呈した意見には、例えば、フィリピンの安全保障を脅かす外敵は存在しないために米軍基地は必要ないという見方や、フィリピンの安全保障に寄与するのは反対に、米軍基地の存在によってフィリピンは核兵器攻撃を受ける恐れがあるといった意見が存在した。
- ¹⁴ アメリカ政府はフィリピン政府と交渉する以前から撤退しても構わないという結論に達していたと見る見解もある。例えば、伊藤裕子氏（「冷戦後の米比同盟」、172-173頁）は、アメリカ政府側では「フィリピン側の反応如何では撤退しても構わないという結論に、米比交渉が始まる以前に既に達していたのである。……基地移転の選択肢を持つアメリカ側は、撤退を主要な選択肢の一つとする立場から、基地存続の可否をフィリピン側の判断に委ねた」と論じる。
- ¹⁵ US Department of Defense, *Soviet Military Power 1990*, p. 17; 伊藤「冷戦後の米比同盟」、171頁。
- ¹⁶ The Philippine negotiators “constantly brought [the alliance] down to simply a matter of dollars and cents.” Mena Lopez interview with Richard L. Armitage, “Armitage on bases talks: We were speaking 2 languages,” *Philippine Daily Inquirer*, February 18, 1993, p. 12.
- ¹⁷ Fred Greene, ed., *The Philippine Bases: Negotiating for the Future* (Washington DC: Council on Foreign Relations, 1988).
- ¹⁸ “Joint Statement between the United States of America and the Republic of the Philippines,” November 20, 2001, <<http://usinfo.org/wf-archive/2001/011120/epf215.htm>>.
- ¹⁹ David G. Wiencek は、このようなアメリカの戦略を a “places, not bases” strategy と形容した。”The Philippines,” in William M. Carpenter and Wiencek, eds., *Asian Security Handbook* (Armonk, New York: M.E. Sharpe, 1996), p. 210; William T. Tow, *Assessing U.S. Bilateral Security Alliances in the Asia-Pacific’s “Southern Rim”*: *Why the San Francisco System Endures*, October 1999.

第十一章 日本の安全保障政策と日米同盟 —冷戦後の展開と今後の課題

神谷万丈

はじめに

ベルリンの壁の崩壊から、既に 21 年以上になる。この間、日米同盟はいかなる展開をみせ、激動の続く 2010 年代の入り口において、いかなる課題に直面しているのか。

この問いに答えるためには、まず、冷戦後の日本の安全保障政策がどのように展開してきたのかを知らねばならない。日米同盟は、サンフランシスコ講和条約と同日（同条約の締結より数時間前）に結ばれてから今日まで、一貫して日本の安全保障政策の基軸とされ、そのあり方は、日本の安全保障政策のあり方によって大きく規定（あるいは制約）されてきたからである。

以下にみるように、冷戦後の日本の安全保障政策の展開は、日本の戦後平和主義に内在した 2 種類の消極性が、同時並行的にはあるが異なる要因により別々に（不完全に）克服されていく過程としてとらえるのが適切である。冷戦後の日米同盟は、冷戦期と比較してさまざまな点で発展・深化してきたと言われるが、以下の分析が示すように、その度合いは、2 種類の消極性の克服の程度に見合ったものにとどまっているとみることができる。

I. 冷戦後の日本の安全保障政策の展開

1. 戦後平和主義に内在した 2 種類の消極性

日本の戦後平和主義に内在した消極性の第 1 は、「平和のために行動する意思」の欠如であった。そして第 2 は、「平和のために軍事力を『使う』意思」の欠如であった。

敗戦に打ちひしがれた国民に対し、日本の指導者が、平和国家あるいは平和主義という言葉で新生日本の国家像を語り始めたのは驚くほど早かった。昭和天皇が、「朕ハ・・・平和国家ヲ確立シテ人類ノ文化ニ寄与セムコトヲ冀ヒ日夜軫念措カス」と述べたのは、降伏わずか 20 日後の 1945 年 9 月 4 日、第 88 回臨時帝国議会の「開院式ノ勅語」においてであった。翌年元旦の天皇の「人間宣言」や、同時に出された幣原喜重郎首相の談話でも、平和主義に徹して新日本を建設する意向が表明された。

軍部の暴走により国土が灰燼に帰した経験から、国策の手段としての軍事力の有効性と正統性に強い不信感を抱くようになった日本国民は、指導者のこうした姿勢を歓迎した。吉田茂は、敗戦直後の書簡に、「軍なる政治の癌切開除去」ができるなら「此敗戦必ずしも

悪からず」と記したが、軍国主義の打倒は、当時の日本人の最も切実な希望であった。平和主義に徹する平和国家という国家像は、その願いに合致したのである。

以来、「平和国家」は、日本が一貫して掲げ続ける看板となった。経済大国となった国は遠からず軍事面でも大国化を志向するというのが、従来の国際政治の常識であったが、日本は、長年にわたってそうした予想を裏切り続けた。軍事大国ではない平和主義的な大国の存在可能性を身をもって示してきた日本の選択は、それ自体として世界平和への顕著な貢献であり、対米軍事依存の持続化による外交的自立性の制約といった代償を考慮に入れても、基本的には決して間違っただけではなかった。

だが、冷戦後の世界の激動の中で、日本国民は、平和国家としての日本の歩みの中に、2種類の深刻な欠陥が内在していたことに気づかされていく。それが、筆者のいう「2種類の消極性」である。

第1に、戦後日本の平和主義には、日本自身が平和のために行動するという意思が欠如していた。

敗戦直後の日本人にとって、平和国家とは、軍国主義を否定するための概念に他ならなかった。平和国家になるということは、二度と国家的野心のために武力を濫用せず、平和破壊者にならないことと同義だと理解された。狭義の自衛のための最小限度内でしか武力を用いない方針を貫くことこそが、新生日本の世界平和への最大の貢献だと考えられた。だが、平和国家たろうとする国に対し、国際社会はやがて、自らが平和破壊者にならないという消極的な貢献以上のものを求めるようになる。それは、平和のために積極的に行動する意思である。

確かに、戦後久しく、国際社会は、日本に自衛への専念を求めた。だが、日本軍国主義復活の懸念が薄らぎ、その経済力が大国並みになると、国際社会の要求も徐々に変化した。冷戦終結までには、世界の大勢は、日本に経済力相応の平和への貢献を求めるようになっていた。だが日本人は、それに気づかぬままに湾岸危機を迎えてしまう。自国から遠い紛争への積極的関与を世界が要求するという予想外の事態に動転した日本は、危機の解決に130億ドルは拠出したが人的貢献をほとんど行えず、金を出す以外何もしなかったとの厳しい国際的批判を浴びた。

第2に、戦後日本の平和主義には、平和を構築・維持する上で軍事力には不可欠の役割があり、平和を求める国家には時として軍事力を「使う」意思も求められるのだという点に関する認識が欠如していた。

先にふれたように、無謀な戦争による敗戦・占領を経験した日本人は、国策の手段としての軍事力の有効性と正統性に強い不信感を抱くようになったが、それは、日本の外交・

安全保障政策は軍事的手段への依存をできるだけ小さくすべきであるという考え方につながった。そして、そのためには、日本は、国際関係におけるパワー・ポリティクス的な側面からは極力距離を置き、自国の領域外での紛争に対する関与も非軍事的な分野に限るべきだとされた。

トーマス・バーガーが論じているように、戦後日本の平和主義は、ほとんど「反軍事主義」に近いものであった¹。戦後の日本人は、全ての軍事的なるものに対して極端なまでの警戒心を示した。そのため、戦後の日本人の間には、たとえ日本自身の防衛のためであっても、日本は軍事力への依存を極力避けるべきだという特異な考え方もみられた。

だが、現実には、力によって下支えされない平和や秩序というものは存在し得ない。軍事力には、平和を壊す道具にもなるが、平和を守るためにも不可欠だという二面性がある。この常識にのっとなって、国際社会は、経済大国となった日本に対し、平和のために正当な国際的活動には自衛隊の派遣を含め他国と同質の貢献を、軍事面も含めて行うよう求めるようになった。また、米国も、日米同盟の中での日本の軍事的役割の拡大要求を徐々に強めていったのである。

2. 2種類の消極性の（不完全な）克服過程としての冷戦後の日本の安全保障政策の展開

冷戦後の日本の安全保障政策は、これら2種類の消極性に対応した

①国際平和への日本の貢献の積極化（以下「第1の積極化」）

②平和のための軍事力の役割という発想の回復（以下「第2の積極化」）

という2種類の「積極化」が展開されてきた過程としてとらえることができる。だが、ここで注意しなければならないのは、これら2種類の積極化が、同時並行的にはあるが、それぞれ異なった要因によって別個に展開してきたのだという点である。端的に言えば、冷戦後20余年の間に、「第1の積極化」は相当に進展したが、「第2の積極化」に関しては、進展は限定的である。国際平和への日本の貢献の積極化は、平和のための軍事力の役割を日本が積極的に認め始めたということ、決して意味してこなかったのである。

（1）湾岸の衝撃と「第1の積極化」

「第1の積極化」をもたらした最大の要因は、いうまでもなく湾岸戦争の衝撃であった。合計130億ドルもの巨額の財政支援を行ったにもかかわらず、湾岸戦争終結後に日本が受けたのは、金を出す以上のことは何もしなかったという国際社会の厳しい批判であった。この事実が日本の政府と国民に等しく大きな衝撃を与え、湾岸戦争後の日本では、世界平和のための日本の能動的役割（「国際貢献」）を模索する動きがにわかに盛んになった。そ

の結果、湾岸戦争終結からわずか1年半足らずの92年6月には国際平和協力が国会で可決され、国連PKOなどへの自衛隊の派遣が可能になった。

自衛隊を国際平和のために活用するという発想に対し、日本国民は、当初はかなりのためらいや抵抗感を示した。また、自衛隊のPKOへの派遣が東アジア諸国の対日警戒感を呼び起こすのではないかという懸念も、政府や国民の間に根強かった。しかし、①各地に派遣された日本の自衛隊員が誠実に任務を遂行し、国連や地元住民から高い評価を受けたこと、②東アジア諸国からも国際平和への日本の貢献を肯定的に評価する声が多く聞かれ、日本軍国主義復活といった批判はごく少なかったこと、といった状況を見て、日本国民の間には、国連PKOや国際的な人道救援活動のために自衛隊を海外に派遣することについては、早期に幅広い合意が成立した。

こうして、湾岸戦争の衝撃は、日本の安全保障政策に、国際平和に対して自国領域を越えて積極的・能動的な貢献を行うという、それ以前には全くみられなかった要素をつけ加えた。しかし、ここで重要な点は、湾岸戦争の衝撃は、戦後日本人の抱く「反軍事主義」的な感情には、必ずしも大きな変化をもたらさなかったということである。湾岸後の日本人は、日本の「国際貢献」を強化するために自衛隊を海外に派遣し、PKOなどの活動に従事させることには同意を与えた。しかし、当初は同時に、その活動内容が武力行使や戦闘参加とは厳密に一線を画すことを、やや神経質なほどに望んだのである。そのことを最もはっきりと示していたのは、92年6月の国際平和協力の内容であった。同法では、自衛隊のPKO参加に対し、国際的にみてすこぶる特異な条件がつけられていた。後方支援部門を除く平和維持軍(PKF)の「本体業務」(停戦監視、緩衝地帯駐留、武器搬出入検査、武器の処分、捕虜の交換等)への自衛隊の参加凍結の他、PKO参加5原則に基づき、武器使用を要員の生命などの防護目的に限定。武器や弾薬を守るための武器使用も認めなかった。もとよりPKOでは武力行使は自衛の場合に限られるが、国際的には、「自衛」とは、要員の生命などの防護に加え、PKO活動への武力による妨害の排除を含むとされる。日本の規定では、自衛隊は他国のPKO要員などが攻撃されても武器使用ができないとされていたため、国際的な批判が少なくなかった。ところが、日本では、こうした批判に応えようとする声はいっこうに高まらなかったのである。

(2) 北朝鮮問題と「第2の積極化」

このように、湾岸戦争以降の日本の国際貢献の積極化の流れは、戦後日本人の「反軍事主義」的な態度に修正を迫る直接的な要因にはならなかった。そのような要因は、90年代の半ば近くになって、全く他のところから浮上してくるようになった。一連の「北朝鮮問

題」がそれである。1993年から94年にかけて、北朝鮮の核開発問題と弾道ミサイル開発問題が同時にとりざたされたことで、日本人は、北朝鮮を自国に対する安全保障上の脅威と認識し始めることになった。1998年8月のテポドン発射は、大多数の日本人にとっては、自国が外敵の攻撃を受ける可能性をさし迫ったものとして実感させられた戦後最初の出来事であった。テポドンは、「日本にとってのスプートニク」だったのである²。

北朝鮮問題は、日本の安全保障政策にとって、湾岸戦争とならぶ主要な転換要因としての役割を果たした。国の防衛のためには軍事力に頼らなければならない場合があるのだという至極当然の事実から、戦後の日本人は長く目をそらそうとしてきた。しかし、北朝鮮の核やミサイルの脅威を実感したことで、日本人は、行き過ぎた反軍事的感情は国の安全を危うくするものだということを理解し始めたのである。その結果、日本人の安全保障に対する考え方や発想は、それまでに比べて著しく「普通化」した。たとえば、それまでは政治的に不可能と考えられていた情報偵察衛星の導入が、テポドン発射以降急速に国民の理解と支持を獲得したのは、その一つの典型的なあらわれであった。また、北朝鮮の核やミサイルの脅威を前にした日本人の間では、「専守防衛」の防衛態勢に内在する弱点も実感され始めた。「専守防衛」には、大前提となる2つの考え方がある。第1は、日本が防衛力を行使するのは、外敵が実際に日本を攻撃した後に限るべきだということである。第2は、専守防衛の方針を守るためには、日本は「攻撃的兵器」の保有を一切控えるべきだということである。

第1の点については、想定されている外敵の侵略が、部隊を日本に派遣しての着上陸侵攻という形をとると想定されていた冷戦期には問題が少なかったが、北朝鮮のような行動の予測可能性の低い国が大量破壊兵器と弾道ミサイルで日本を射程に収めた場合には、修正が必要なのではないかとの議論がみられるようになった。第2の点についても、主に抑止力という観点から疑問が呈されるようになった。この方針が堅持される限り自衛隊の攻撃能力は厳しく制約され続けることになるが、一定程度以上の信頼できる攻撃能力がなければ、日本は、核兵器とミサイルで武装した敵性国からの攻撃に対し、自力では報復さえできないということになるからである。自前の報復力が欠如した状況では、日本は、そのような国からの攻撃を自力で抑止することもできない。また、こうした状況では、日本は、そのような国からの攻撃を未然に防ぐこともできないという点も問題にされるようになった。敵のミサイル基地等への攻撃は、日本に対する攻撃が切迫している場合には合憲とするのが従来からの政府見解であるが、そうした法律論は、日本にそのような攻撃を実行する能力が欠けている現状ではあまり意味を持たないからである。

かくして、一連の北朝鮮問題が、日本人に、平和のためには軍事力が必要とされるとい

う発想を急速に回復させたことは確かである。だが、そこには明白な限界もみてとれた。日本国民は、「日本の安全を守るための軍事力の役割」は認め始めたが、「日本の領域を越えた国際平和のための軍事力の役割」を認めることには積極的にならなかったのである。それは、前述した国際平和協力法の問題点を改めるべきだという声がいっこうに高まらなかったことに最もはっきりと示されていた。

また、たとえ日本の安全を守るためであっても、日本が他国（実際にはもっぱら米国）と協力して軍事力を活用することについては、日本人は躊躇する姿勢を崩そうとはしなかった。北朝鮮問題の深刻化に伴い、日本の安全にとっての日米同盟の重要性が大多数の国民によってかつてなく受け容れられるようになったにもかかわらず、日本は集团的自衛権を国際法上保有しているが憲法上行使できないという従来からの政策の変更を求める声は、依然として少なかったのである。

3. 9.11 テロ後の展開——消極性の克服の一層の進展と限界

9.11 テロは、国際平和のために日本も国力相応の貢献をしなければならないとの日本国民の意識をさらに一段と高める効果を持った。事件をきっかけに、日本人は、日本に直接関係がないように見える地域の安全保障問題が日本の安全に直結する可能性のある問題なのだということについて、従来以上の理解をみせるようになった。日本人がそれまで当然のごとく享受してきた現在の世界秩序の崩壊を望む勢力が、実際にこの世界に存在し、国際社会が協調して手を打たなければ、9.11 テロのような惨事を再び引き起こしかねないという危機意識が生まれたからである。その結果、日本国民は、自国が国際平和協力の中で「役割を果す」ことを当然視するようになり、そのための自衛隊の派遣も従来以上に容認するようになった。インド洋、イラク、スーダン、ハイチなど、従来ならば考えられなかった遠い国や海域に自衛隊が派遣され、国民の大多数がそれを支持したことが、この「第1の積極化」のさらなる進展をはっきりと示している。さらに、ソマリアの海賊対策では、政府は日本自身の国益を保護するために自衛隊を日本の領域外に派遣することを決定したが、この派遣も大多数の国民によって支持されている。

だが、こうした意識変化も、日本人の「反軍事主義」的感情には、必ずしも大きな変化をもたらさなかった。テロ対策特別措置法の成立などを背景にした2001年12月の国際平和協力法改正で、PKF本隊業務への自衛隊の参加凍結はようやく解除され、武器使用基準も緩和されて、他国の要員や国連・NGO職員などの防衛が一定の条件の下で可能になり、武器・弾薬の防護も許されることになった。だが、PKO活動への武力妨害に対する武器使用は依然として認められていない。また、今日でも日本は、たとえ国連などの国際共同行

動であっても、目的や任務に武力行動を伴う活動には参加できないままである。その結果、自衛隊が派遣される地域は前述のようにほぼ世界大に拡大してきているものの、自衛隊の活動は、武力行使や戦闘行動とは一線を画したものに限定されている。

9.11 テロから今日に至るまでの間に、日本人の「反軍事主義」的態度に修正がみられなかったわけではない。だが、それは、もっぱら日本自身の安全のための軍事力の役割という範疇に限られていた。また、それをもたらした要因は、少なくとも最近までは主に北朝鮮問題であった。たとえば、2002年秋以降の北朝鮮核危機の再燃を受けて、2003年12月に、ミサイル防衛の導入が正式決定されたといった出来事が、日本国民が日本の安全のための軍事力の役割をより積極的に認め始めたことを示していた。この傾向は、北朝鮮が2006年10月と2009年5月に核実験を繰り返し、2009年4月にはテポドン2号も発射したことで、さらに強まってきているとみられる。

だが、「日本の領域を越えた国際平和のための（あるいは国益のための）軍事力の役割」についての認識に関しては、これに相当するような変化はみられない。日本人は、「平和のための軍事力の役割」と正面から向き合うことを依然として避け続けており、その結果、自衛隊の活動は「軍事」と極力距離を置くよう要求され続けている。このように、9.11テロ後、戦後平和主義の「第1の消極性」の克服はさらに進展したが、「第2の消極性」の克服は依然として不完全なままにとどまっており、日本人は、平和のための軍事力の役割について「世界標準」の認識を持てずにいたのである。

4. 「平和のための軍事力の役割」の変質

しかも、日本人にとってやっかいなことには、ポスト9.11の世界では、内戦型紛争に対する平和構築や国家再建といった活動がテロ対策という観点からいっそう重視されるようになる中で、軍事力の役割に大きな変化がみられるようになってきている。言い換えれば、軍事力の役割に関する「世界標準」が変化しつつあり、日本が今後適切な安全保障政策を構築するためには、上述の点の克服だけではもはや十分ではなくなっているのである。

安全保障上の脅威とは、従来は、国対国の戦争に関するものが中心であった。だが、グローバル化と科学技術進歩は、伝統的な「戦争」とは全く異なるタイプの脅威を浮上させた。特に9.11テロ以降、国際社会は、国際テロリズム、大量破壊兵器拡散、弾道ミサイル拡散、内戦型の紛争、海賊といった脅威を、伝統的な国家間紛争以上に重視し始めている。

このように脅威認識が変化する中で、内戦型紛争が長引き政府が機能不全に陥った破綻国家がテロリストの根拠にされやすいという事実が、多く国々にとってきわめて切迫性を

持った脅威として受けとめられるようになった。多くの先進国は、紛争地に「平和を作り出す」ための平和構築や国家再建といった国際協力活動を、世界秩序の維持を通じて自国の安全を守るためのテロとの戦いの一環として、国益上不可欠の活動とみるようになった。

ところが、内戦型紛争を管理して平和を作り出すための活動では、軍事力に求められる役割が、従来の戦争の場合とは全く異なる。かつての軍事力は、戦って敵を撃破することを主目的にしていた。ところが、現在の国際平和活動に従事する軍隊にとって、戦うことは主目的ではない。彼らは、治安回復、人道援助、復興開発協力といった、伝統的には軍が担わなかった役割（その多くは全く軍事的ではない）を通じて平和を作り出すために紛争地に向かう。

だが、話はそこで終わらない。新たな国際平和活動に従事する軍隊には、必要があれば断固戦うことも依然求められているからである。国連のブラヒミ報告が述べたように、国家、国際組織、NGOなどの非軍事要員が安心して活動できる空間は、軍事力によってしか確保できない。あるNATOの最高級幹部（軍人）は、筆者に対し、平和構築活動における軍は、「敵を殺すことを目標としないにもかかわらず、活動に銃口を向ける者は確実に殺せなくてはならない」と語ったことがある。

すなわち、軍隊の伝統的な役割が価値剥奪機能を中心にしてきたのに対し、今日の国際平和活動における軍隊には、価値創出機能と価値剥奪機能の両方が求められる。こうした認識の変化を踏まえて、世界の主要国は、今や、各地で「平和を作り出す」ための諸活動に従事している。そして、その経験をもとに、ポスト9.11の世界における平和と軍事力の関係を真剣に模索しつつある。

これは、日本にとっては、いわば、重要な宿題を長いこと提出できずにいる間に、他の実力のあるクラスメートたちは新たな宿題に取り組み始めてしまったというような状況が出現してしまったということを意味する。日本人は、平和のための軍事力の役割に関し、「伝統的な世界標準」に加え、「新たな世界標準」にも対応する必要に迫られている。

5. 「新たな脅威」の台頭と日本の「特殊」な立場

今や多くの先進国は、国際安全保障上の脅威として伝統的な主権国家の軍事力の脅威は後退し、「新たな脅威」が中心になりつつあるとの世界観を持ちつつあるようにみえる。その傾向は、欧州諸国に特に顕著である。だが、日本の場合、話はそれほど単純ではない。日本にとっても「新たな脅威」の深刻さが増しつつあることは事実である。だが、日本周辺には、同時に、伝統的な主権国家の軍事力の脅威が依然として存在するからである。日本は、専守防衛・非核・非弾道ミサイルのきわめて自己抑制的な防衛姿勢を貫きながら、北

朝鮮、中国、ロシアという3つの核兵器と弾道ミサイルを保有する国々に囲まれている。日本の安全保障政策は、依然としてこれらの国の軍事力を看過できないのである。

日本にとっての外部の主権国家の軍事力の脅威にも、大きな性格の変化がみられることは確かである。日本が備えるべきは、今や冷戦期のような外敵の着上陸侵攻ではなく、弾道ミサイル、大量破壊兵器、国家によるテロ行為、島嶼部への限定的侵略などが中心になっている。だが、日本が、「新たな脅威」と伝統的な脅威の両方に直面するという、欧州諸国などよりもはるかに複雑で困難な安全保障環境に直面していることは間違いない。

6. 中国の台頭と伝統的脅威の再浮上

しかも近年、日本周辺では、「新たな脅威」以上に伝統的脅威の切迫性が再浮上する傾向が顕著である。その第1は、2002年の核危機再燃以降の北朝鮮問題である。これについては、既にふれたのでここでは繰り返さない。

第2は、近年台頭著しい中国の急速な軍事力の増強と近代化である。中国が、増大する国力をいかなる意図で用いようとしているのが不透明だということが、この問題を日本や国際社会にとっていっそう深刻なものにしている。

だが、冷戦期のソ連が、日米欧などの国際社会とはほとんど経済的あるいは人的な交流を持たなかったのと異なり、今日の中国は、他国と密接な経済的相互依存関係にある。ソ連は単に敵とみなして対応することができたが、中国の場合は、警戒とともに良好な関係の促進が求められる点が難しい。この観点から、国際社会では、21世紀に入るところから、中国に対しては「関与とヘッジ」を同時に行わなければならないとの議論が主流となった。また、米国のブッシュ政権は、中国の台頭を国際秩序問題ととらえ、中国に「責任あるステークホルダー」たることを促そうとする政策を掲げた。

だが、近年になって、国際社会は、台頭する中国が、ますます自己主張を強め、必ずしも「責任あるステークホルダー」的な対外姿勢を示そうとしないという現実に徐々に気づかされるようになり、それは2010年の夏以降に一举に顕在化した。南シナ海での中国の行動に対して同年7月のハノイでのARFにおいてクリントン米 국무長官が浴びせた批判は、アジア太平洋地域の多くの国々の同調を得た。北朝鮮による核実験や、2010年3月の韓国海軍哨戒艦「天安」撃沈、同年11月号の韓国延坪島砲撃といった一連の国際的ルールを無視した行動に対する中国の態度も、国際社会を失望させた。

日本にとっては、何よりも、2010年9月の尖閣事件がきわめて大きな衝撃であった。日本人が、自国が実効支配している領土・領海が外敵による侵害を受ける可能性をさし迫ったものとして実感させられた戦後最初の出来事であった。尖閣は、「日本にとっての第2

のテポドン」(神谷)だったのである。尖閣事件は、日本だけではなく、国際社会にも強い衝撃を与えた。この事件に際し、中国が、レアアースの事実上の対日禁輸や、日本のフジタの社員の報復的拘束などといった露骨な力の行使をためらわなかったからである。その結果、国際社会では、中国に対して関与とヘッジの両方が必要な状況は変わらないが、これからはヘッジの重要性を再認識しなければならないのではないかとの見解が強まったように思われる。

日本の安全保障政策の展開という観点からは、こうした近年の日本周辺での伝統的脅威の再浮上は、戦後の平和主義に内在した「第2の消極性」の克服への新たな契機となるかもしれない。日本国内における今後の議論が注目される。

II. 冷戦後の日米同盟の展開

1. 「再定義」とその限界

以上のような冷戦後の日本の安全保障政策の展開をふまえてみたとき、冷戦後の日米同盟の展開については、いかなることが言えるであろうか。

冷戦の終結とソ連の消滅は、日米同盟に対しても、その存在意義の問題を中心に、ただちに深刻な問題を投げかけることになった。ソ連の脅威が消滅した世界で、日米同盟にいかなる存在意義があるのかは、決して自明ではなかったからである。

ところが、冷戦後の日本における安全保障政策の見直しは、日米同盟の再検討ではなく、「国際貢献論」の先行という形で開始された。これは、湾岸ショックの結果、戦後平和主義の2種類の消極性のうち、「第1の消極性」の問題点が日本人にとって真っ先に顕在化したためであった。

日米同盟を「再定義」しようとする動き(当時日本では「日米安保再定義」と呼ぶのが普通であった)は、これよりも3年ほど遅れて、1994年の秋頃に開始された。そのきっかけとなったのは、94年の第1次北朝鮮核危機であった。この危機をきっかけに、日米は、米国が日本周辺で地域紛争を戦うことになった場合、集団的自衛権を行使できない日本は米国にいかにか協力し得るのかという疑問と不安を共有するようになったのである。日米安保再定義のプロセスは、「ナイ・レポート」の発表(1995年2月)、日本による「新防衛大綱」の策定(1995年11月)を経て、橋本首相とクリントン米大統領による「日米安保共同宣言」の発表(1996年4月)で一段落した。その中で、両国は、日米同盟を、ソ連という特定の敵に対抗する同盟から、アジア太平洋地域内の不特定の秩序不安定化要因に対処して地域秩序を下支えする国際公共財へと、大きく規定し直した。それを受けて、両国間では、日米同盟を地域秩序の安定化装置として機能させるための同盟関係のあり方や両

国の役割分担の見直しも行われた。97年9月に出された新たな日米協力の指針（新ガイドライン）では、「平素から行う協力」、「日本に対する武力攻撃に際しての対処行動等」、および「日本周辺地域における事態で日本の平和と安全に重要な影響を与える場合（周辺事態）の協力」について、「日米両国の役割並びに協力及び調整の在り方について、一般的な大枠及び方向性」が示された。旧ガイドラインと異なり、新ガイドラインでは、協力の力点が日本有事から周辺事態に移され、その内容も、研究に基づいた具体的な計画に踏み込むものとなっていた。日本は、日本周辺で日本に対する攻撃を伴わない紛争が起こった場合にも、米軍に協力して行動する方針を明確にした。

日米同盟は、通常同盟が、「人と人との協力」（相手が攻撃を受けた際の軍隊による支援を約束し合う）という対称的な双務性に立脚するのに対して、「物と人との協力」（日本が基地を、米軍は軍隊を提供する）という非対称的な双務性を本質とするという特殊性を有してきた。だが、一連の再定義プロセスは、日米同盟における「人と人との協力」の比重を相当に高めるものであったと言える。

しかし、日米同盟の再定義の成果には限界も目立ち、それは特に米国側の不満につながった。再定義プロセスの終了後、日本では、周辺事態法の制定をはじめ、両国間での合意内容を実施に移すための行動がみられなかったわけではない。だが、日本の同盟協力は、依然として集団的自衛権問題等の限界を超えて進むきざしをみせなかった。その背景には、先にみた、戦後平和主義の「第2の消極性」の克服の遅滞があったわけである。

日本の同盟協力の限界があったことは、新ガイドラインの内容を実行に移す上でも大きな制約となった。米国側のいらだちは、バブル崩壊後の日本経済の不振の長期化ともあいまって、クリントン政権末期の対日関心の低下（「ジャパン・パッシング」）を引き起こす一因となったとみられる。

2. 9.11 テロと日米同盟

この状況を打破したのは、日米同盟を重視するブッシュ米政権の登場（2001年1月）であり、9.11 テロ後の小泉政権による積極的な対米同盟協力であった。

実は、9.11 テロ以前の日米同盟には、大きな問題が残されていることがかねてから指摘されていた。それは、この同盟が、実際の有事に機能し得るかどうかの「テスト」を一度も経ていないことであった。9.11 テロが、そのテストを、誰も想定していなかった形で突如として日米に突きつけた時、日本は、対米支援のための法整備から始めなければならなかった上、国際的な安全保障問題のために自国がリスクを冒すことに関する国民的合意も未成熟であった。そのため、日本が十分な支援を行えるかどうかについては、特に米国で

悲観論が強かった。しかし、小泉純一郎首相のリーダーシップにより、日本はテロ特措法を急遽成立させ、海自艦艇にインド洋で米軍への支援などを行わせて、こうした懸念を払拭した。その後、イラク戦争後の人道復興支援でも、日本は陸自部隊の派遣を含め積極的に米国と協力したので、同盟国としての日本への米国側の信頼は顕著に高まった。その後、2006年6月の小泉首相とブッシュ米大統領の首脳会談で「世界の中の日米同盟」という言葉が使われたことも、同盟関係強化のあらわれであった。

この時期の日米同盟の展開で特徴的であったのは、9.11 テロ後やイラク戦争後の小泉首相の対米同盟協力が、日本の平和主義の「第2の消極性」をかなり乗り越えた性格を有していたことである。すなわち、小泉首相は、いずれのケースにおいても、自衛隊を、米国を中心とした平和回復努力のために投入することをためらわなかったのである。その結果、米国からみて、日本が「頼りになる同盟国」であるとの印象が大いに強まることになった。

しかし同時に、そうしたためらいのなさも、多分に小泉首相個人に限られた現象であったことも指摘されなければなるまい。当時の世論調査などが示すように、日本国民の多くは、派遣された自衛隊の活動が非軍事的なものにとどまることを強く望み続けていた。平和主義に内在する「第1の消極性」と「第2の消極性」の克服の進度のズレは、21世紀に入ってもなお解消されていなかったのである。

言い換えれば、日本国民の多くは、小泉首相の提唱した日米同盟協力のうち、「第1の積極化」に対応する部分については承認を与えたが、「第2の積極化」に対応すべき部分について承認する用意はなかったということである。その結果、国民は、自衛隊のインド洋やイラクへの派遣には賛成したが、自衛隊が武器を使って他国の派遣軍と同様の行動をとることは認めなかった。その結果、現地では、自衛隊には「普通の同盟国」の軍隊ならば当然できることのかかなりの部分ができないという問題が浮上することになった。

だが、①9.11 テロ後とイラク戦争後の日本の対米協力が、米国側の当初の期待を大きく上回るものであったこと、および、②この頃の米国の安全保障政策が、「新たな脅威」、「非伝統的脅威」に相当程度比重を移しつつあったこと、という2つの理由により、この問題は、当時はそれほど深刻視されなかったのである。

3. 北朝鮮核危機の再燃と日米同盟

同じ頃、日本周辺では2002年に北朝鮮核危機が再燃し、日本国民の間には、日本の安全にとっての日米同盟の重要性が、従来以上に高まったとの認識が広がることになった。

前述したように、1990年代半ば頃からの一連の北朝鮮問題は、専守防衛を基本方針にすえた戦後日本の自己抑制的安全保障政策の弱点を明らかにするものであった。この状況の

下で、日本国民は、「平和主義」「平和国家」の看板を降ろさずにいかにして日本の安全を確保するかという難題に直面させられることとなった。

国民が平和主義の放棄を望んでいない以上、日本には、自国の防衛力で十分ではない部分を、対米同盟に依拠する以外の道はないことが明らかであった。その結果、この頃から、日米同盟においては、「特定の敵性国への対抗」という同盟の伝統的機能の重要性が再浮上することとなった。そして、拡大核抑止（核の傘）の重要性が再認識され、ミサイル防衛に関する日米協力が進展をみせた。

4. 2004年以降の同盟強化プロセスとその問題点

米国側で日本が頼りになる同盟国であるとの見方が強まり、日本側で対米同盟の必要性が従来以上に認識されるようになった流れを受けて、日米間では、2004年頃から、日米同盟をポスト9.11の国際安全保障環境に適合した形に修正し、強化しようとする共同作業が行われた。

2004年12月に日本が策定した「防衛計画の大綱」(04大綱)には、「こうした観点から、我が国としては、新たな安全保障環境とその下における戦略目標に関する日米の認識の共通性を高めつつ、日米の役割分担や在日米軍の兵力構成を含む軍事態勢等の安全保障全般に関する米国との戦略的な対話に主体的に取り組む。その際、米軍の抑止力を維持しつつ、在日米軍施設・区域に係る過重な負担軽減に留意する。」(傍線筆者)という一節があった。翌2005年2月19日には、日米安全保障協議委員会(「2プラス2」)が、日米共通の戦略目標を定めるとともに、日米の安全保障・防衛協力の強化を確認し、同年10月29日には、「2プラス2」が、在日米軍の再編・再配置計画についての中間報告「日米同盟：未来のための変革と再編」を発表した。さらに、2006年4月23日には、日米防衛首脳会談において在沖海兵隊のグアム移転経費の分担に関する合意が成立し、同年5月1日には、「2プラス2」が、在日米軍再編の最終報告「再編実施のための日米のロードマップ」で合意した。

これを受けて、2006年6月29日の日米首脳会談で、小泉首相とブッシュ大統領は、共同文書「新世紀の日米同盟」を発表して、「21世紀の地球的規模での協力のための新しい日米同盟を宣言」した。共同文書は、両首脳が「これらの合意の完全かつ迅速な実施が、日米両国にとってのみならず、アジア太平洋地域の平和と安定にとっても必要であることについて一致した」ことや、「『世界の中の日米同盟』が一貫して建設的な役割を果たし続けるとの認識を共有した」ことをうたい、日米が、「地球的規模」の協力のための「世界の中の」同盟関係を目指すとの姿勢を明らかにした。

2000年代半ばのこの日米同盟プロセスは、もし予定通り実行に移されれば、「日本が集

团的自衛権行使などの根本的な政策変更を行わないという前提でみた場合、考えられる限り最も高いレベルの同盟協力を実現し、日米の関係を考えられる限り最も対等に近づけることが期待できる」ものであった³。

だが、このプロセスには一つの大きな問題が伴っていた。それは、この同盟強化努力は、9.11 テロ、イラク戦争、北朝鮮核危機といった日本国外での事実の展開に多分に引っ張られたものであり、国内において本来あるべき国民的議論が乏しかったということである。すなわち、このプロセスが目指す同盟強化の内容や意義については、少数の「アライアンス・ハンドラーズ」と一部の安全保障専門家等を除けば、国民の間に（政治家も含めて）ほとんど理解が進んでいなかったのである⁴。

2009年9月の政権交代後、民主党政権下で日米同盟に関する政策は少なからず混乱をみせたが、その根底には、政権交代直前に進みつつあったこのプロセスが、新政権の政治指導者によってほとんど認識すらされていなかったという事実があったように思われる。

日本が政権交代を迎えたのは、米国において、ブッシュ外交の軍事力を過度に重視した単独行動主義がはかばかしい成果をもたらさなかったことへの反省が強まり、2007年のサブプライムローン問題や2008年のリーマンショックを引き金にした金融・経済危機の深刻化ともあいまって、「米国単極論」が後退するさなかであった。唯一の超大国である米国が世界を思うままに運営できるというブッシュ政権期に広がっていた楽観は影を潜め、米国は、日本を含む同盟国の国際的役割に対する期待を急速に高めていた。上述の同盟強化プロセスは、ブッシュ政権期に開始されたものではあったが、実現されればその期待にも合致するものであった。ところが、新しい民主党政権下では、普天間問題に象徴されるように、そのプロセスはにわかに停滞してしまう。このことが、日米同盟における日本の役割に関する米国のいらだちを生み、ついには諦めのようなものさえ漂い始めていたというのが、2010年半ば頃における状況であった。

5. 北朝鮮・中国・日米同盟

ところが、2010年の後半になると、尖閣事件と北朝鮮の韓国延坪島砲撃などによって、この状況は一変した。米国側には、東アジアの安全保障における日本の役割に対する期待感がにわかに再上昇し、同時に、日米韓、日米豪、日米印といった、日米プラスアルファの安全保障協力が重要であるとの認識が高まったのである。

また、日米や東アジア諸国には、中国の台頭が自由で開かれた、ルールに基づいた (liberal, open, rule-based) 現在の国際秩序を動揺させかねないとの懸念もみられるようになり、日米同盟を既存の秩序の維持を志向する「現状維持国どうしの同盟」として再規定すべしと

の意見も現れた⁵。

むすびにかえて——日米同盟の課題

この状況は、日本にとっては思わぬチャンスであると言えることができる。だが、ここで日本側が、米国側に適切なボールを投げ返すことができなければ、日本に対する米国側の期待値が再度上昇しているだけに、米国の失望感はとり返しがつかぬものとなるおそれがある。そして、事態は必ずしも楽観を許さない。その理由を簡潔に指摘して、本稿を結びたい。

(1) 同盟の「普通化」をめぐる構造的問題の残存

最大の問題は、日米同盟の根底に、過去からの構造的問題が依然としてほぼそっくり残存しているという事実にある。日米同盟においては、この同盟をいかにしてより「普通」でより「対等」なものにしていくことができるのが、長年にわたり重要な課題であるとされてきた⁶。

だが、同盟の「普通化」には集団的自衛権問題という大きなハードルが残されたままである。日本政府は、日米同盟は日本の安全保障政策の柱である旨を繰り返し表明し、その強化を唱え続けている。にもかかわらず、日本が集団的自衛権不行使の政策を維持することには、論理的な矛盾があることを否定できない。その背景には、本稿で繰り返し指摘してきた、戦後平和主義の「第2の消極性」の克服が、日本において不完全なままであるという現実が存在している。日本が、「普通の同盟国」には当然できる同盟協力ができない状態からいっこうに脱却しようとしないうことと、「世界の中の日米同盟」といいながら国際平和協力活動における日本の存在感が低いこととがあいまって、米国側には日本への不満がくすぶり続けている。

(2) 同盟の「対等化」をめぐる問題

日米同盟の「普通化」が進まないことは、同盟の「対等化」の進展をも阻害している。日米関係をより対等なものにしたいとの願望は、戦後の日本人が一貫して抱き続けてきたものである。1950年代後半に岸信介首相が「日米新時代」を唱えたのはその嚆矢であった。

自民党から民主党への政権交代が起った直後にも、鳩山前首相らは「対等な日米関係」を目指すことを喧伝し、同盟関係に波紋を投げかけた。だが、政権交代直前まで進みつつあった前述の同盟強化プロセスで構想された施策が実現されれば、「日本が集団的自衛権行使などの根本的な政策変更を行わないという前提でみた場合、考えられる限り最も高いレ

ベルの同盟協力を実現し、日米の関係を考えられる限り最も対等に近づけることが期待できる」はずであったことは理解されていなかった。この点については、先に論じた。

ここで重要なことは、この（実現されるはずであった）「対等化」の前提には、日本が同盟協力の中で従来以上に（日本が集団的自衛権行使などの根本的な政策変更を行わないという前提でみた場合、考えられる限り最も高いレベルでの）大きな役割を担うという合意が存在したことである。もし、日本がそれ以上の対等化を目指そうとするのであれば、その前提としては、日米同盟の中での日本の役割のさらなる強化と、さらにその前提としての集団的自衛権問題解決による同盟の「普通化」を実現すること、が不可避であると考えられる。

（３）基地問題の停滞

さらに、普天間基地の移設問題が 1996 年の劇的な日米合意から 11 年近くを経てほとんど動いていないことも、日米同盟に影を落とし続けている。この合意の影の立役者の一人であったジョセフ・ナイ教授は、「これほど長いこと普天間が返還されずにいるとは、全く信じられない」と述べた⁷。また、ある匿名の専門家は、筆者に対し、「中国は、米国の同盟国ではない。だが、われわれは中国とは戦略は安全保障について実質的な対話ができる。日本は米国の最も重要な同盟国なのに、日米の対話が、戦略や安全保障よりも、基地問題などの、何度も繰り返されてきた『ハウス・キーピング』のような話ばかりなのはどうしたことか」といらだちをあらわにしたことがある⁸。

普天間基地問題に代表される基地問題の停滞は、今や日本の政治に対する米国の信頼を低下させかねない問題となっているのである。

（４）同盟の「深化」をめぐる日米のズレ

近年、日米両国は、同盟協力を従来以上に深めていく必要があるという点について、繰り返し一致を表明してきた。だが、「深化」という語が何を意味するかについては、実は双方の間に無視できないズレが存在する。

米国は、東アジアにおける平時からの軍事協力と、「グレーゾーンの紛争」および有事における共同対処のための役割分担の明確化や能力・態勢の強化を重視している。すなわち、端的に言えば、米国は、日本が日米同盟の中でより「普通」の同盟協力を踏み込むことを求めている。ところが、日本側では、戦後平和主義の「第 2 の消極性」の克服が進んでいない結果、「普通」の同盟協力への国民の支持は得にくい。特に、民主党政権が、同盟の「深化」と言いながら非軍事的・非伝統的分野での協力拡大の可能性ばかりを強調しようとす

ることに、米国側の懸念といらだちが強まっている。

果たして日本は、今後、米国にとって「協力したい同盟国」であり続けることができるであろうか。昨年9月に尖閣事件が起こるまでは、この点が、米国側からみて必ずしも明確ではなくなっていたことを忘れるべきではない。小泉政権の退場後、米国の知日派の間では、日本の「自己周縁化 (self-marginalization)」を懸念する声が高まっていた。そこに、鳩山前政権の「迷走」が日米同盟に与えたダメージが重なった。昨年、尖閣事件が深刻化する直前の米国では、日本への期待感は最低水準に下がっており、クリントン国務長官は2010年9月8日にワシントンの外交問題評議会で行った演説の中で「米国は、韓国、日本、オーストラリアといった緊密な同盟国との結束を再確認した」(傍線筆者)と述べ、東アジアにおける同盟国に言及する際に日本よりも韓国を先に挙げるといふ、きわめて稀な態度を示したほどであった。

尖閣問題や延坪島砲撃事件によって、米国の対日期待感にはからずも再上昇した。この期待感に、日本が行動によってどれだけ応えていくことができるのか。日米同盟は、重要な転機を迎えている。

— 注 —

- ¹ Thomas U. Berger, "From Sword to Chrysanthemum: Japan's Culture of Anti-Militarism," *International Security*, Vol.17, No.4 (Spring 1993).
- ² Mataka Kamiya, "Taepodong: Sputnik for the Japanese," Chung-in Moon, Masao Okonogi, and Mitchell B. Reiss, eds., *The Perry Report, the Missile Quagmire, and the North Korean Question: The Quest of New Alternatives* (Seoul: Yonsei University Press, 2000).
- ³ ある陸上自衛隊元将官へのインタビュー。
- ⁴ たとえば、2010年1月にワシントンで開催された The 16th Annual Japan-U.S. Security Seminar (日米同盟に関する最も権威あるとされるトラック2会議) では、複数の出席者がこうした見解を表明した。
- ⁵ 筆者は、こうした議論を最も早期に行った (Mataka Kamiya, "Future Visions of the Alliance," presentation at The 16th Annual Japan-U.S. Security Seminar," Washington, D.C., January 15-16, 2010) が、最近、同様の議論が増えつつある。
- ⁶ たとえば、神谷万丈「普通・対等・拡大——日米同盟改革に求められる3つの視点」日本世界戦略フォーラム「世界戦略シリーズ」Vol.4, No.1 (2001年1月) ; Mataka Kamiya, "Reforming the U.S.-Japan Alliance: What Should Be Done?" G. John Ikenberry and Takashi Inoguchi, eds., *Reinventing the Alliance: U.S.-Japan Security Partnership in an Era of Change* (New York: Palgrave Macmillan, 2003)などを参照。
- ⁷ 2010年11月15日、ハーバード大学のナイ教授の研究室における筆者によるインタビュー。
- ⁸ ある米国の専門家が2009年春に東京で筆者に語った言葉。

第二部 公共財としての日米同盟と日本の役割

第一章 公共財としての日米同盟—総論

添谷芳秀

はじめに

日米同盟の起源は、1951年の日米安全保障条約である。その時、日本は自国を防衛する軍事的手段を持っていなかった。米中両国は朝鮮半島で交戦状態にあり、米国にとって日本の駐留米軍は冷戦下のアジア戦略の要であった。その後日本が着実に自衛の能力を備えるにつれて、米国のアジア戦略の一部としての日米同盟の役割はますます明確になっていった。当初そこには、日米間の一種の分業体制が成立していたともいえる。日本が自衛能力の整備に専念し、米国がアジア戦略全般をまかなうという分業である。

1960年の日米安保条約の改定は、第5条と第6条を備えることによりその構図をより一層制度化した。そして1970年代に入ると、日米同盟下における日本の役割は米国のアジア、そしてグローバルな戦略を支えるものへと少しずつ進化していった。1978年に「日米防衛協力のための指針（ガイドライン）」が策定されたことは、その現れであった。

その間、日本の国内政治は、侵略戦争への自省と平和憲法に由来する制約を反映して、日本の対米軍事協力の実態に眼を閉ざしてきた。そのことは、対米軍事協力のみならず、国連の平和維持活動にすら参加を拒む戦後平和主義の主張に自明であったし、米軍との「一体化」につながる日本の安全保障政策に後ろ向きであった日本政府の姿勢にも示されていた。

しかしながら、1980年代終盤に冷戦が終わり1990年代に入ると、1991年の「湾岸ショック」を契機として、国際社会の平和と安定のために日本の自衛隊を活用し、日米同盟を「再確認」する流れが生じた。そこでは、依然として戦後平和主義の「反軍事主義」による制約は残ったものの、日米同盟をめぐる新たな国内対立構図が生まれた。それは、日米同盟の機能や日本の役割を国際主義的発想から能動的に考えようとする発想と、日本の米国への依存や対米軍事協力を問題視する内向きの観点から日米同盟や日本の安全保障上の役割を論ずる立場との対立である。

後者の立場には、旧来の平和主義から右の伝統的国家主義まで相互に相容れないいくつかの政治的衝動が混在しており、それが日本政府の安全保障政策にとって複雑な国内政治環境を形成していた。そして、国内政治環境の一部であったその種の衝動を、日本政府の安全保障政策として顕在化させたのが、民主党外交であった。

そのことは、とりわけ2009年夏の衆議院選挙での大勝を受けて首相に就任した鳩山由

紀夫による外交に顕著であった。戦後の日本の対米依存は過剰であったというやや原理主義的前提から出発して、「東アジア共同体」というユートピアに近い青写真との関連で日米同盟が支える米軍の役割に疑問を投げかけ、対米依存の軽減を日本の「自立戦略」と同一視したのである¹。

周知のとおり、対米依存への違和感から出発するこの種の「情念」は、戦後一貫して日本社会のどこかに、そして日本人の意識の片隅に存在してきた。しかし、その種の「情念」が日本の外交戦略の立脚点になり得ないことは、アジアへの侵略戦争の歴史と戦後憲法を抱えるがゆえに日米同盟を手放せない戦後日本の安全保障政策の「いろはのい」であったはずである。それが、日本の最高指導者のイニシアティブとして現実の政治と日米関係を揺さぶったことは、まさに前代未聞であった。

しかし、鳩山外交が戦後日本の安全保障政策としてはいわば禁断の素人外交であったがゆえに、その後健全な揺れ戻しが起きたことは必然であったのかもしれない。普天間問題が袋小路に陥ると、日米間にとどまらず、アジアそして世界的に日米関係の行く末を懸念する声が高まり、日米同盟の意義を再評価ないし再構築すべく様々な試みが始まったのである²。本研究プロジェクト「公共財としての日米同盟と日本の役割」も、まさにそうした試みのひとつに他ならない。

そこで本プロジェクトは、日米同盟の公共財としての側面に光を当ててみようとした。公共財として日米同盟を捉える視点は、日本と米国の協力関係の論理と価値を国際主義的発想から確認しようとするものに他ならない。これまで日米同盟が公共財であることは、日米を含めた各国政府や多くの論者によって一般的に語られてきた。しかし、その具体的内実を体系的に明らかにする試みは、必ずしも意識的になされてこなかったように思う。

本プロジェクトは、日米同盟の公共財としての役割を、三つのレベルで考察した。第一は、グローバルなレベルであり、星野論文が「グローバル・コモンズ」をめぐる日米協力を、秋山論文が核不拡散および核セキュリティにおける日米同盟の役割を論じている。第二は、アジア太平洋地域レベルであり、神保論文が、最近注目されるようになった「地域安全保障アーキテクチャ」論の視点から日米同盟の地域的な役割にアプローチしている。第三は、日本の近隣である北東アジアの安全保障環境との関連における日米同盟の公共性であり、平岩論文が朝鮮半島情勢を、信田論文が中国の海洋戦略を明らかにしつつ、それぞれ日米同盟の役割を論じる。

いうまでもなく、中国をめぐる問題は、単に北東アジアという地理的領域にとどまるものではない。各論文の考察に明示的であるように、台頭する中国の軍事安全保障戦略は、現在および今後の国際安全保障環境を左右する最大の要因であるといつてよい。そして、

公共財として日米同盟を捉える時の最大の難問も、中国をどのように位置づけるのかということにある。公共財とは、論理的には、誰をも排除せずその利益は中国を含めてすべての国やアクターによって等しく享受されなければならない。しかし同時に、公共財として日米同盟の役割を考える時には、その公共財を脅かす存在が意識されている。そして現在のところ、日米同盟の公共性に対する最大の挑戦者が中国なのである。

日米同盟が真に公共財であるためには、究極的には、中国も日米同盟が担保する利益を共有する必要がある。それが、冷戦後の「対中関与」論の主旨であり、近年の「ステーク・ホルダー」論が意味することに他ならない。したがって、日米同盟を公共財としてみることは、本質的には、日米同盟と中国の対立を煽るものでもなければ、中国との本格的な対立に備えるものでもない。しかしながら、ここで議論は循環するが、中国が日米同盟を敵対視すれば、今後の国際政治は対立のシナリオにならざるを得ない。結局のところ日米同盟公共財論は、まさにそれを避けるために、中国の挑戦に備えつつも、最終的には中国にも開かれた論理を備えていることが重要になるといえるだろう。

以下、国際社会、アジア太平洋地域、北東アジアという三つの次元における安全保障と日米同盟の役割について、本報告書の各論文の概要を紹介しつつ論点を整理する。

「グローバル・コモンズ」と日米同盟

主に「グローバルな公共領域」における日米同盟の役割を論ずる星野論文は、近年の米国の安全保障政策の焦点のひとつである「グローバル・コモンズ」をめぐる日米協力と、「脆弱国家」をめぐる開発、復興、平和構築における日米協力の論理と可能性を明らかにする。

星野が的確に指摘するように、海洋、宇宙空間、サイバー空間等の「グローバル・コモンズ」に米国が関心を示すようになったのは、それまで米国が「事実上の支配・専有」を確立してきた領域を攪乱し米国の優位を脅かす新興国や非国家主体が登場してきたからである。とりわけ、2007年1月に、中国が自国の気候衛星の破壊実験に成功したことの衝撃は大きかった。それは、米国の優位への挑戦という意味合いに加えて、事前の通報や協力といった国際慣例の無視や、危険なスペースデブリへの配慮の無さ等、中国の国際的な無責任体質を明らかにしたからである。さらに米国は、急速に増強される中国の軍事力、とりわけその海軍力の増強に対して、海洋における米国の優位に向けられた「接近・領域拒否能力」の観点から懸念を深めている。

以上の現状認識を背景として、星野は、三つの領域における米国の動きと、それに付随した日米協力の可能性について論じる。すなわち、第一は海洋の安全保障におけるシーレー

ン防衛、第二は宇宙空間の利用、そして第三はサイバー空間における日米協力である。このいずれの領域においても、やはり中国の進出に対して日米同盟に何ができるのかが核心的な問題となる。

続いて星野は、国家のガバナンスや機能が脆弱な国家に関する日米協力も、国際秩序の平和と安定にとって重要な「グローバルな公共領域」に属する政策課題であると指摘する。この領域に関しては、日米両国ともそれぞれに重要な外交的イニシアティブを発揮しており、日米協力がもたらす利益は極めて大きい。

近年日本は、開発援助を主要な外交ツールとして、紛争後の平和構築への関与を積極的に進めるようになってきた。また、民主党政権も、「テロの脅威に対処するための新戦略」を発表し、基礎生活分野を主なターゲットとして民生支援に力を入れる姿勢を明確に打ち出した。米国も昨年「4年ごとの外交・開発政策見直し（QDDR）」を発表し、「文民のパワー」を強調した新たな外交に踏み出している。星野は、こうした文民の力を最大限に利用することで外交と開発を連動させる発想から、日米同盟のソフトな能力を活用することを提唱している。

続く秋山論文は、核不拡散および核をめぐる安全保障における日米同盟の意義と役割を考える。核をめぐる安全保障には、いくつかの異なった局面が同時に存在しその構図は複雑である。グローバルには核兵器削減のトレンドが生まれている反面、それに逆行するような不透明な中国の核戦略や、北朝鮮やイランの核武装問題も同時に存在する。また、テロ・グループ等非国家主体をめぐる核の脅威や核分裂性物質のセキュリティー問題は、深刻さを増している。その一方で、エネルギー問題としての原子力の役割に関しても、今年3月11日の大地震による福島原子力発電所問題の行方もからんで、複雑な状況が横たわる。秋山論文は、これらの諸問題も「グローバル・コモンズ」に属すると位置づけ、日米同盟の「公共財」としての価値と役割を考察するのである。

まず、不拡散秩序は三層構造として捉えられる。すなわち、公式な制度であるNPTとIAEAが支える第一層、公式な制度が提供する規範とルールに基づく国際的取り決めからなる第二層、安全保障面と原子力の平和利用にかかわる種々のインセンティブ構造を作る第三層である。そこでは、核にまつわるリスクを確実に封じ込めつつ、原子力の平和利用を着実に進めることが核心的な課題となる。そして、そのためにこそ核不拡散秩序を確保することが、核をめぐる安全保障のための定理であると秋山は論じる。その意味において、核不拡散体制の維持と安定は、安全保障面においても経済面においても、すべての国に利益をもたらす「グローバル・コモンズ」であるといえるのである。

しかしながら、核不拡散の重要性に関して一般的には合意が存在するとしても、核不拡

散に対する脅威認識の濃淡、および核や原子力に向けられる関心とそれに付随する国家主権等の問題との間の優先順位に関して、各国間には受け止め方の相違が存在する。それは、核拡散問題の進展を妨げる構造的問題であり、秋山は、その意味で核不拡散の価値の普遍性を高めることが日米同盟の重要な役割であることを指摘する。すなわち、核不拡散が「グローバル・コモンズ」であることの認識が、核不拡散秩序の構築を推進するのである。

そのためには、核不拡散の規範やルールの不遵守に対する実効性のある対応が必要にあり、そこでの日米協力の必要性は高い。とりわけ、問題の焦点である北朝鮮とイランの核開発問題に関しては、さまざまな国際的試みが展開されているが、秋山は、多国間の枠組みによるエンフォースメントには限界があると論じ、その実効性を高めるためには有志国間での個別対応が重要になると主張するのである。

以上の諸問題を考える上で決定的に重要なのが、米国のパワーの相対的な低下と新興国の台頭という時代の趨勢である。秋山は、その結果、核兵器国、核関連技術供給国、核分裂性物質および核燃料供与国、さらには核燃料と原子炉をめぐる国際原子力市場は、「多極化」の時代に突入したという。そこでは、中国、ロシア、インド等の新興国による、旧来の国益観や経済開発優先主義を反映した自己主張が際立つようになっている。そこに生まれつつある国際秩序の亀裂が深まれば、核不拡散体制の公共性は失われることになる。だからこそ、日米同盟は「グローバル・コモンズ」としての核不拡散体制を普遍化する努力を推進する必要がある、中長期的に新興国を巻き込んで行くことが決定的に重要になるのである。

アジア太平洋の安全保障秩序と日米同盟

米国のパワーの相対的な低下と新興国の台頭という流れは、アジア太平洋地域における安全保障に関する議論や各国の政策にも大きな影響を与えつつある。神保論文は、各国の研究者のみならず、国防長官や国務長官を含めた米国の外交指導者から「地域安全保障アーキテクチャ」の概念が語られるようになったことに注目し、その背景と特徴を明らかにし、地域安全保障アーキテクチャにおける日米同盟の位置づけについて論じる。

戦後のアジア太平洋地域における安全保障秩序の土台は、米国と同盟国との二国間安全保障関係の束によって形成されてきた。冷戦後欧州における多国間協力の枠組みは、NATOやEUの東方拡大によって変容したが、アジア太平洋では米国を軸とする「ハブ・スポークス」体制は大きく揺らがなかった。しかし、21世紀に入ると、上述のとおり地域安全保障アーキテクチャの視角が登場し、伝統的な米国を軸とする同盟関係をより多角的な枠組みのなかで意義づけようとする動きが生じた。神保は、その流れの新しさを以下の三点か

ら整理する。

第一は、米国と同盟国との「ハブ・スポークス」の束がネットワーク化される動きである。それは、韓国、オーストラリア、インド等との間に「日米+ α (米国の同盟国)」という形でのトライアングル (ミニラテリズム) が形成されつつあることに顕著である。第二に、拡散安全保障イニシアティブ (PSI)、各種の対テロ協力、大規模災害に関する協力、海賊・国際組織犯罪への協力等のアドホックな問題領域における安全保障協力が発展している。第三の新しさは、六者協議や「ASEAN 安全保障共同体」に向けた取り組みの強化等、地域的組織の機能的協力の進展にみられる。

以上を受けて神保は、以上の三つの領域における安全保障協力の進展が、アジア太平洋における地域安全保障アーキテクチャの三層構造を形成していると論じ、そこにおける日米同盟の位置づけを以下のようにまとめる。

第一層においては、まさに日米同盟が、米国の同盟関係の「ネットワーク化」を誘導する中心的な役割を果たしている。すなわち、日米韓の北朝鮮政策に関する三国調整グループ (TCOG)、「日豪安全保障共同宣言」(2007年3月)、「日印間の安全保障協力に関する共同宣言」(2008年10月)、日本とシンガポール、タイ、フィリピンとの防衛当局者協議等の新たな展開は、基本的に日米同盟を前提とした米国の同盟国・友好国とのネットワーク化であったのである。

さらに日米同盟は、第二層における問題領域別に形成されたアドホックな安全保障協力を下支えしている。アドホックな安全保障協力が形成されるためには、武力紛争が制御されていなければならない。そして、その制御の前提となっているものこそ、日米同盟を通じた米国のハイエンド紛争に対する抑止・対処能力に他ならない。さらには、日米両国が東アジア諸国の能力構築 (キャパシティビルディング) で果たしている役割も、機能主義的な安全保障協力を推進する重要な要素となっている。

第三層の地域的協力枠組みとの関係においては、日米同盟の役割は相互補完性と競合性の両面を持つ、と神保は指摘する。1990年代以来、米国を軸とする「ハブ・スポークス」体制は、ASEAN 地域フォーラム (ARF) に代表される多国間協力の枠組みとともに、「車の両輪」を形成するといわれてきた。同時に、アジア太平洋地域における全域的な安全保障対話と協力は、時に明示的に時に暗黙裡に、絶えず日米同盟の役割を意識しつつ展開されてきた。他方で、とりわけ中国は、域内の多国間安全保障協力と日米同盟の競合性を強調する議論と外交を推進してきた。中国は、日米同盟が中国に対してセキュリティ・ディレンマや排他的な関係性をもたらすことを強調し、「公共財としての日米同盟」という議論には強く反発してきたのである。

しかしながら、神保も指摘するように、1970年代に米中和解から改革開放路線へと大きく踏み出した中国は、まさにアジア太平洋地域の平和と発展の恩恵を享受してきた。そして、その平和と発展のメカニズムの基礎を支えていたのは、日米同盟を中心とする米国の東アジアにおける安全保障政策と軍事プレゼンスに他ならなかったのである。すなわち、中国の自意識とは裏腹に、公共財としての日米同盟は、本来は中国の安全保障にとっても競合的でなく、むしろその発展を可能にするものとして位置づけられるはずなのである。

北東アジアの安全保障と日米同盟

北東アジアの安全保障と日米同盟に関しては、平岩論文が朝鮮半島情勢を、信田論文が中国の海洋戦略を中心に考察している。それらが地理的に日本に近接した問題であるとはいえ、日米同盟にとっての意味と影響は地域的およびグローバルに考えるべきである。そのことは、台頭する中国の海洋戦略については改めて強調するまでもない。朝鮮半島情勢についても、万が一全面的な軍事紛争という最悪の事態が起きた場合、それは一夜にして、当事者の南北朝鮮のみではなく、日米両国を含めた世界にとっての最大の安全保障問題として立ち現われることは自明である。

日米同盟が支える米軍のプレゼンスが、そうした朝鮮半島における最悪のシナリオへの対処能力を持ち、かつそのことによって全面的軍事紛争の発生を抑止していることに多くの説明はいらないだろう。それは、平岩論文がいうように、日米安全保障条約の前文が謳う条約の目的に明らかであり、1978年に策定された「日米軍事協力のための指針（ガイドライン）」およびそれを改定した1997年の「新ガイドライン」も、事実上朝鮮半島有事を最大の焦点としている。

しかしながら、平岩が的確に指摘するように、韓国には日本が朝鮮半島の安全保障問題に関与することに対する心理的抵抗が根強く、また日本も、日米同盟と米韓同盟を明示的に関連づけることには慎重であり、朝鮮半島有事への関与は米軍の後方支援に限定せざるを得ない法的制約を抱える。この安全保障の論理と、日韓それぞれが抱える制約との間の緊張関係は、日韓関係および日米韓安全保障協力を複雑にする最大の要因である。

平岩論文は、この緊張関係が、日米韓協力の進展というベクトルのなかで、基本的には安全保障の論理に導かれる形で変化しつつあることを、以下のとおり論じる。そのことは、第一に、1999年に日米韓調整グループ（TCOG）が設立されたことに現れた。それは2003年から六者協議が始まることで使命を終えるが、北朝鮮問題への対応を軸として日米同盟と米韓同盟の連携を制度化させる動きとして重要であった。

そして、その後六者協議が北朝鮮による核実験を抑制できなかったことで、とりわけ韓

国における李明博政権の誕生を契機として、日米韓協力の重要性が再確認されることになる。そうした最中、2010年3月に北朝鮮の魚雷攻撃によるとされる韓国の哨戒艦天安号の沈没事件が起きる。それは北朝鮮に対する脅威認識を一気に高めると同時に、一貫して北朝鮮に同情的な対応を貫いた中国に対する不信感を増長することにもなった。その結果、同年7月に日本海で実施されて米韓軍事合同演習に、日本の海上自衛隊がはじめてオブザーバーとして参加することになった。

日米韓安全保障協力の流れは、同2010年11月の北朝鮮による延坪島砲撃でさらに決定的になった。ここでも中国は、北朝鮮を刺激しない立場を維持した。そこで米韓は、中国が神経を尖らせる黄海における合同演習を実施し、中国に間接的なシグナルを送った。さらに、12月3日に実施された日米共同統合演習に韓国軍がはじめてオブザーバーを派遣した。

こうした流れは、半ば必然的に日韓の安全保障協力を促すことにもなっている。非伝統的な安全保障領域における日韓両軍の「役務物品相互提供協定(ACSA)」や情報共有に関する協定の交渉が始まっていることはその現れである。しかし、歴史問題に由来する韓国の国民感情が日本との安全保障協力にとって依然として大きな制約要因であることには、引き続き留意しなければならない。こうして平岩は、韓国の国内事情が日米との安全保障協力を進めようとしている韓国政府にとっても大きな制約要因であることを指摘し、日本政府、とりわけ政治指導者が的確な戦略眼を持つことの重要性を訴える。

最後の信田論文は、本プロジェクトが取り上げた国際社会、アジア太平洋地域、北東アジアという三つの領域すべてにおける核心的要素である中国に関する問題、とりわけ台頭する中国に対するバランスーとしての日米同盟の役割、および中国の海洋戦略に対する日米同盟の対応について考察する。

信田は、台頭する中国に対して「唯一対抗勢力となれる」存在が日米同盟であり、日米同盟が公共財として機能するためには中国に対してバランスーとなることが重要であると、明快に論じる。そしてそのために日本がすべきこととして、以下の五つを指摘する。第一に「価値外交」の推進、第二に国際社会での明確な意思表示、第三に日米間の戦略の共有、第四に日米韓、日米印、日米豪関係の強化、そして第五に日米経済関係の強化、である。

続いて信田は、中国の海洋戦略は、海上からの敵の侵攻防止、領土保全、統一と海洋権益保護という三つの使命を持ち、海上封鎖、対海上交通路、海対地攻撃、対艦攻撃、海洋運輸防護、海軍基地防衛という五つの作戦領域に焦点を当てていると分析する。そして、中国はこうした海洋戦略を展開して、公海、東シナ海、南シナ海、そして最終的には西太平洋における支配権の確立を目指していると主張する。

その上で信田は、公共財としての日米同盟という観点から重要な領域として、台湾海峡と南シナ海を取り上げる。台湾海峡については、台湾問題の平和的解決が東アジア諸国のコンセンサスでありそれを担保することが公共財としての日米同盟の役割であると論じ、そのために日本がすべきことを四点に整理する。すなわち、周辺事態法の円滑実施の準備、日米間の情報共有の強化、沖縄の米軍基地による抑止力の維持、日中間の信頼醸成である。

南シナ海については、領土保全のためには軍事力行使も辞さない「核心的利益」に含めるようになった最近の中国の動きに対して、日米同盟を通して航行の自由を確保することの重要性を指摘し、日本の役割として以下の五点を挙げる。第一に南シナ海が中国に支配されることの危険性の認識、第二に ARF レジームの強化、第三に経済・政治・安全保障面での東南アジア諸国の合意形成、第四に国際社会でのコンセンサス形成、そして第五に南シナ海関係諸国との協力強化である。

信田は、現在の民主党政権には以上のような発想と準備が決定的に欠けていることに警鐘をならしつつ、中国の台頭と米国の相対的な地位の低下という時代趨勢の下で、日米同盟の強化に日本が役割を果たすことは、結局は地域の安全保障レジームを強化することになり、それが公共財としての日米同盟の姿であると結論づける。

おわりに

鳩山外交が日米同盟を揺さぶった際、多くのアジア諸国から懸念の声が上がった。図らずもそのことは、多くのアジア諸国の防衛安全保障政策が、日米同盟を大前提として成立していたことを明瞭に示すこととなった。鳩山外交がなぜこのような失態を演じたのか。その根本的な原因は、日本の対米依存は過剰であるという問題設定から出発し、対米依存を軽減すること自体を自己目的化する内向きの衝動にあったと見てよい。そこでは、内向きの衝動に矛盾しない形で国際情勢認識が恣意的に語られるという、現実を預かる指導者が決して犯してはならない誤謬が際立った。「日米同盟を公共財という観点から語ることがすべての誤りの元」という主旨の主張が存在するが、その主張の背後にある内向きの衝動が失敗した鳩山外交と共鳴することは、決して偶然ではないだろう。

それとは裏腹に、常識的な国際情勢分析から出発すれば、日米同盟が公共財を提供してきたことは明らかである。そしてそこには、本プロジェクトが示したように、グローバルな領域、アジア太平洋地域、そして北東アジアという三つの局面が存在する。しかしながら、日米同盟が、すべての国やアクターに等しく利益をもたらすという、公共財本来の役割を完全に果たしているわけではないことも、それぞれの考察から明らかである。そこには、二つの本質的問題が横たわる。

ひとつは、公共の利益と国益の関係性である。とりわけ「グローバル・コモンズ」は、これまで米国が圧倒的な優位を享受してきた領域に他ならず、その公共益は米国の国益と同一のものに他ならない。さらには、本来は米国の国益であるものを公共益とみなすことには、ある種の偽善がつきまとうことは避けられない。

しかしこのことは、結局のところ、国際秩序論の観点から整理せざるを得ないだろう。現実的なシナリオのなかで、戦後米国を中心として形成されてきた「自由で開かれた国際秩序」の代替システムは、当面考えられない。本プロジェクトの考察が示唆するように、今日において日米同盟の意義が再認識され再評価されるのは、米国のパワーの相対的低下という時代の趨勢の下で、日米同盟がいわばその穴を埋める役割を果たし得るからである。そして、日本が公共財として日米同盟を支えるのは、それが日本の国益に直結するという判断があるからに他ならない。こうして、日米同盟の前提には「開かれた国益」という発想が不可欠であることが確認できる。

第二に、各論文が明示的に指摘するように、台頭する中国が突きつける挑戦の二重性の問題がある。すなわち、日米同盟が提供しようとする公共財にとっての最大の障害が中国であるのと同時に、その公共財が究極的には中国に対しても開かれたものでなければならないという、二律背反的命題である。この問題は、中国台頭の意味を国際システムの構造変動との関連でみることに通じる側面がある。そして、そこには二つの視点ないしはシナリオが存在する³。

ひとつは、中国が既存の国際システムへの挑戦者として振る舞い、中国中心の新しい国際システムが生まれるのかどうかという視点である。事実上その可能性は低いが、日米同盟が提供する公共財に対して挑戦しようとする中国は、このイメージに重なる。そして、各論文が指摘するように、最近の中国外交における自己主張のなかには、その種のパラダイムの衝突を危惧させる要素がないわけではない。しかし、それが一般的な趨勢となれば、日米同盟対中国という二極化のシナリオに近づくこととなる。

第二の視点は、中国外交の自己主張を、国際システムの内側からその原則や仕組みに一定の修正を施そうとする行為としてみるものである。それは、国連や世界貿易機関（WTO）等、様々な国際交渉の場ですでに現実となっている。日米同盟が提供する公共財を中国に受容させるためには、現実の国際交渉や駆け引きにおいて、この種の中国の挑戦に対して日米同盟は辛抱強く対処していかなければならないだろう。

領土問題や国土保全はいうにおよばず、伝統的な権力政治における軍事力をも背景にした中国の強い自己主張に鑑みると、第一のシナリオへの備えがどうしても必要になる。ここでは、日本は米国を必要とし、米国も日本を必要としている。日米同盟の軍事的意味は、

決して小さくはない。

しかしながらその一方で、中国の台頭は日米同盟が支えてきた「自由で開かれた国際秩序」によって可能になったことを自覚する中国人は、必ずしも少なくはない。しかも、中国は、現実には日米同盟が提供する公共財の恩恵を受けているのである。日米両国は、両国のソフトパワーを結集して、そのことへの理解を中国の市民社会に着実に浸透させる努力を、上述の軍事面での備えと並行して、体系的そして継続的に進めなければならない。

日本が日米同盟を通して以上のような役割を果たす際に、安全保障のハードな側面とソフトな側面を対立軸で捉える傾向のある戦後の習性から脱することが決定的に重要である。日本外交が基軸とする日米同盟に対する中国の挑戦に対処するには、その両者を組み合わせる戦略への感覚が不可欠なのである。

— 注 —

- ¹ 鳩山由紀夫「民主党主導で憲法改正を」『Voice』2005年2月；同「私の政治哲学」『Voice』2009年9月；同「鳩山由紀夫代表、辞任挨拶」2010年6月2日。（[http://www.dpj.or.jp/news/files/20100602soukai_hatoyama\(3\).pdf](http://www.dpj.or.jp/news/files/20100602soukai_hatoyama(3).pdf)）
- ² たとえば、海洋政策研究財団は、新米国家安全保障センター（CNAS）との共催で、2010年6月17、18日にワシントンで、日米修好150年・日米安全保障条約50周年を記念するシンポジウムを開催し、「パワー共有型同盟の構築に向けて：日米協力の新たな政策課題に関する共同声明」を発表した（<http://blog.canpan.info/oprf/img/763/jointproposal.pdf>）。また、東京財団と新米国家安全保障センター（CNAS）は共同研究プロジェクトを立ち上げ、2010年10月に「『従来の約束』の刷新と『新しいフロンティア』の開拓：日米同盟と『自由で開かれた国際秩序』」と題する共同提言を日英両語で発表した（http://www.tkfd.or.jp/admin/files/joint_statement_web_up.pdf）。
- ³ 添谷芳秀「総論」添谷芳秀編著『現代中国外交の六十年—変化と持続』慶應義塾大学出版会、2011年。

第二章 「グローバルな公共領域」における日米同盟協力

(グローバル・コモンズにおける緊張の高まりに対処する) 一つの方法は、米国が健全な国際システムの維持に焦点を当てたグランド・ストラテジーに (再) 着手することだろう。健全な国際システムを維持することは、米国の国益の中核であるばかりでなく、誰もが消費でき、誰をも排除しない、グローバルな公共財である。こうした戦略は冷戦初期からの米国のグランド・ストラテジーを貫くテーマだったが、ポスト冷戦期にはあまり強調されることがなかった。

匿名¹

星野俊也

はじめに

匿名 (anonymous) という思わせぶりの著者名で米海軍研究所 (USNI) の機関誌に発表された論文は、世界でいま、「グローバル・コモンズ (the global commons)」、すなわち、どの特定の国家のコントロール下にも入らない公共の領域—海洋、宇宙空間、サイバー空間など—において新たなパワーゲームが始まっていることに警鐘を鳴らしている²。論文では、ほどなく、著者が国防総省でミシェル・フロノイ米国防次官 (政策担当) と国防長官官房で戦略を担当するショーン・ブルムリーであることが明かされる。2人は、同省で『4年ごとの国防戦略見直し (QDR)』文書の作成を進めていた。2010年2月に発表されたQDRでは、同時に発生する2つの大規模地域紛争に勝利するという従来の戦略目標を転換し、より多様な脅威に対して機動的かつ柔軟に対応し得る米軍の構築を求めている³。

冷戦の終結と旧ソ連の崩壊という新状況を受けて米国が『ボトムアップ・レビュー』(1993年) 国防戦略の見直しを行い、最初のQDRが発表されたのは民主党のクリントン大統領 (当時) 時代の1996年だった。ペルシャ湾岸と朝鮮半島という2か所の複雑な問題を抱えた米国にとって2つの大規模地域紛争に備えることは急務であった。その後、ブッシュ共和党政権下で米国は、9.11事件という未曾有のテロ事件 (2001年) を受けてアフガニスタン、イラクという2つの現実の戦争に突入した。2008年の大統領選挙で政権を奪取した民主党のオバマ大統領は、これらの戦争を引き続くことになったわけだが、それとともに、米国を取り巻く戦略環境の新たな変化にも目配りをすることに余念がなかった。

長引く戦争に勝利を飾り、米軍の帰還をできるだけ早期に実現することへの国内的な圧力は高まっていた。しかし、中国、ロシア、インドといった新興の勢力の台頭に加え、アルカイダのような国際テロ組織やアデン湾の海賊など非国家主体の台頭にみられるような主体の多様化と、情報通信や航空宇宙分野を含む科学技術の革新を伴うグローバル化の進展という新たな状況に対応する必要も 2010 年の QDR では的確に指摘されることになる。

大量破壊兵器の拡散問題を背景に湾岸地域と朝鮮半島が依然として予断を許さぬ不安定性を世界にもたらす地域になっていることは疑いようがない。だが、国際関係に大きな影響を及ぼす新興国の動向や非国家主体の活動を注視するならば、通常の状態間関係のなかだけで米国の外交・安全保障政策を見るのではなく、いわば「グローバルな公共領域」にまで視野を広げて、そのなかでの政策を展開していく必要が際立ってきた。これらは、主に 2010 年の QDR の策定過程のなかで米国の政策エリートが新たに注目することになった領域であり、日米間の同盟協力の文脈においても今後重要性が増していく領域になると予想される。

本章が「グローバルな公共領域」と呼ぶものを米国の政策関心に引き付けるならば、次の 2 つが重要である。

一つは、上述の通り、海洋や宇宙空間やサイバー空間など、必ずしも一国の支配が及ばず、むしろグローバル化する国際社会のなか、人類で共有すべき公共の領域（空間）として維持することが求められる「グローバル・コモンズ」といわれる領域である。

もう一つは、「脆弱国家 (fragile states)」である。これらは国家としてのガバナンスや機能のさまざまな側面に脆弱性を抱え、さらに、国家を支える人材面でも多くの脆弱性を抱える国々をさす。いくら脆弱であるとはいえ、まがりなりにも自主・独立を前提とする主権国家を「グローバルな公共領域」に含めることには反論もあるだろう。主権国家は人類全体で共有すべき領域ではなく、本来は、あくまでも当該国の政府・国民が主権を行使すべき領域である。しかし、安定した主権国家の間での相互作用を前提としたグローバルな秩序にとって、構成主体である主権国家の脆弱性（あるいは破綻）は、当該国のみならず、グローバルな社会秩序に負の影響を及ぼすことになる。逆にいえば、当該国が自らの努力で脆弱性を克服することは、グローバルな公共性をもつのであり、同時に、復興・平和構築・開発といった活動を通じ、国際社会が脆弱国家への支援に尽力することもまたグローバルな公共価値の推進につながると考えられる。

日米同盟が、さまざまな意味で「公共財」としての役割が指摘され、期待されているなか、こうしたグローバルな公共領域における同盟協力についても議論することは重要である。ところで、あらかじめ指摘するならば、後述するように、グローバルな公共領域にお

ける米国、あるいは日米、の活動の前提がすべて公共の利益に基づくものと考えてるのはナイーブに過ぎる。米国と日本がそれぞれ、あるいは協力して「グローバル・コモンズ」や脆弱国家に対応する理由のなかに国益を見出すことは容易であり、それがなければ重い腰を上げることは難しい。しかし、しばしば「公共財」としての役割が日米同盟に期待され、両国もそうした財を提供する公共の役割を自任していることがこの同盟関係をユニークにしている理由の一つにしている。

本章では、「グローバル・コモンズ」と「脆弱国家」という、グローバルな含意を持つ2つの領域における米国の政策と日米同盟協力の展望について議論する。

1. 「グローバル・コモンズ」における米国の政策と日米同盟協力の可能性

海洋、宇宙空間、サイバー空間を「グローバル・コモンズ」と呼ぶ前提は、これらの領域・空間がどの一国の所有に服さず、人類が共有すべき財としての特質をもつからである。しかし、興味深いのは、米国がことさらに「グローバル・コモンズ」における平和や安定に目を向け始めたのは、超大国の実力と最先端の科学技術をもって米国が「事実上の支配・専有」ができていた領域に新興国や非国家主体が参入し、攪乱をするようになったためという、ある意味、独善的理由による。他方で、とかく国益とは独善的なものであり、それを背後におきながらも米国が国際社会の秩序形成に果たしてきた役割が大きいことも事実である。米国が深く関与するかたちで進められてきた「グローバル・コモンズ」における秩序形成・維持が国際社会の安定要因になっていたことを考え合わせれば、それを「攪乱」する動きは、不安定要因になる。では、どのような変動が見られたのか。

2007年1月17日付の米『エイビエーション・ウィーク・アンド・スペース・テクノロジー』誌は、中国が1月11日、四川省西昌付近の高度約865キロの宇宙空間で、自国の気象衛星「風雲1号C (FY-1C) (1995年5月10日打ち上げ) の破壊実験を行い、成功した模様と報じ、世界に衝撃を与えた⁴。理由は2つある。この実験で中国が弾道ミサイル搭載の対衛星兵器の保有が確実に became 一つ。そして、破壊された衛星が大小多数のデブリ片となって地球を周回する多くの人工衛星を危険にさらすことになった問題がもう一つである。この出来事は、折しも国連宇宙空間平和利用委員会 (UNCOPUOS) 科学技術省員会では「スペースデブリ低減ガイドライン」についての国際的な討議が佳境に入り、宇宙空間における問題解決に一つの具体的な成果がようやく実現しようとする矢先に発生した (同ガイドラインの原案は2月に採択され、同年6月のUNCOPUOS本会議で採択の後、同年12月に国連総会決議によって成立した⁵)。

中国の対衛星兵器の獲得が意味するところは明白である。それは、これまで宇宙空間に

において圧倒的な地位を享受していた米国への挑戦という側面があり、また、新たに宇宙進出を果たす中国の国際ルールを無視した行動がもたらす混乱（たとえば、事前の通報や協議のない実験の実施と危険なスペースデブリの放置）に対処する必要性もきわださせた。

「われわれが目にしてるのは、国際的な宇宙大国（international space power）としての中国の登場である」とグレグソン国防次官補は分析する⁶。同次官補は、中国が「偵察から通信衛星や有人飛行まで、軍事と汎用の両面での幅広い宇宙計画に大きな投資をしている。中国人民解放軍は、対衛星兵器や通信妨害などを用い、強力で多面的な「宇宙対抗（counterspace）」プログラムを通じ、潜在的な相手国の宇宙進出阻止に向けた手段を開発している」と警告する。

宇宙空間における米国の行動の自由が制約・拒否を受ける動きが高まるなか、海洋やサイバー空間での米国に対するアクセス拒否の動きも著しい。中国海軍の急速な増強も目覚ましいが、中国政府は内政・外交上の多様な事情から、自由なコミュニケーションを制限・阻害する動きにもつながっている。このように、本来、自由であるべき（かつ、米国が優位を得るべき）グローバルな公共空間に対し、新興国が「アンタイ・アクセスと領域拒否能力（anti-access/area denial capabilities）」を得たことは米国を取り巻く戦略状況の大きな変化といわざるを得ないだろう。

こうした新領域での日米同盟協力についての米国側の期待は大きい。オバマ政権内で「グローバル・コモンズ」への対応の必要を主唱するフロノイ国防次官は、「世界で相互のつながりが緊密化するなか、宇宙空間やサイバー空間を含む「グローバル・コモンズ」の安全保障の促進のため、同盟関係の下、日米両国は協力を強化していく必要がある」と強調した⁷。フロノイ次官とともにペンタゴンで「グローバル・コモンズ」論を推進する戦略担当のブリムリーも「『グローバル・コモンズ』という語は、ドメイン（領域）ごとの縦割り行政の打破を促し、同盟国やパートナー国に対しては、米国がこれらのドメインにおける平和と安全を共通のグローバルな財（common global goods）と考えていることを訴えかける上で役に立つ」と述べている⁸。

海洋のような古くて新しい領域の課題からサイバー空間のように最新の領域の問題まで、日米同盟協力をいかに具体的に進めるかは、これからも入念な検討が必要だが、米国が進めるいくつかの主だった動きに注目する必要があるだろう。

まず第一に、海洋については、国連海洋法条約まかせにせず、中国やロシアの海洋進出を視野に入れたシーレーン防衛をより効果的に進めることが求められる。この観点では、インド洋と北極海でのプレゼンスの確保が重要となる。アデン湾から東アフリカの沿岸でシーレーンを妨害して国家主体の海賊の動きを封じる国際的な努力はしっかりと進めてい

く必要がある。

第二に、宇宙空間の利用について、米国防総省は「宇宙態勢見直し (Space Posture Review)」作業を受けて 2011 年 1 月には「国家安全保障宇宙戦略 (NSSS)」を発表している⁹。名指しは避けたものの、同文書が中国の宇宙進出や衛星攻撃能力を念頭においていることは明確であり、宇宙空間における米国の軍事的優位の維持・発展と本土および同盟国の防衛強化、そして米国の有力な宇宙・軍事産業の育成等が目指されている。同報告書が国防長官と国家情報長官の連名で出されたことから明らかなように、宇宙空間における情報収集活動も想定されている点も特徴といえよう。

第三は、サイバー空間の安全保障に向けた米国のイニシアチブとしては、サイバー軍 (USCYBERCOM) の設立が注目されるだろう。ゲーツ国防長官の肝いりで 2010 年 10 月から本格始動した司令部は陸・海・空・海兵隊の 4 軍が持つサイバー部隊を統括し、サイバー空間での攻撃や不正侵入を防護し、反撃する役割も負う。中東の米軍基地にあるわずか 1 台のラップトップ・コンピューターに差し込まれたフラッシュドライブから国防総省の情報が大量流出した 2008 年の事件が本格的なサイバー戦対策を米国に動機付けた。この事件の発生自体、当初は機密扱いにされていたが、「バックショット・ヤンキー作戦」と名付けられたサイバー攻撃対抗システムを実施した米国はサイバー空間でも攻勢に転じていく。2008 年の事件の首謀者が誰だったのか、米政府はいまだに明らかにしていないが、「100 を越す海外の情報機関が米国の軍事作戦を支えるデジタル・ネットワークをハッキングしようとしている」とリン国防副長官は明かす¹⁰。中国によるサイバー攻撃への懸念も高まっている。「グローバル・コモنز」としてのサイバー空間では緊迫した戦いが繰り返されていることが浮かび上がってくる。

海洋と宇宙空間とサイバー空間といった「グローバルな公共領域」は、必ずしも「平和」な領域とは言えず、さまざまな国家や非国家主体が入り乱れての対立と競合の関係が見て取れる。しかし、そうであるからこそ、この領域に一定の秩序をもたらすことは重要な課題になっている。では、日米同盟というツールを用いて、一体何ができるのか。海洋、宇宙空間、サイバー空間のいずれにおいても中国の進出を日米同盟協力を通じて牽制できるかどうか、おそらくは最も直接的なテストになるだろう。日米間では 2009 年 11 月の鳩山・オバマ会談でサイバー分野での協力強化も同盟深化の一環として言及されているが、実のところ進展はあまりみられていない。しかし、尖閣諸島沖での中国漁船による海上保安庁巡視船への体当たり事件や北朝鮮による延坪島砲撃事件を受けた日本海での日米共同演習は中国の海洋進出への明確なシグナルを意図したものだ。ソマリア沖・アデン湾での海賊対処のための海上自衛隊護衛艦の活動は、シーレーン確保のための積極的な努力

として評価できるだろう。これらに加え、東アジア太平洋からインド洋に展開する米軍を日本が同盟国としてホストしているという事実こそが、「公共財」としての役割を果たしているとも考えることができるだろう。

2. 脆弱国家の開発・復興・平和構築における米国の政策と日米同盟協力の可能性

「グローバルな公共領域」として、もう一つ、国家のガバナンスや機能の脆弱な国家への対応も、国際秩序の平和と安定にとっては極めて重要な政策課題といえる。旧ソ連の撤退後にイスラム原理主義政権が誕生したアフガニスタンや内戦と飢餓に疲弊し、政府機能が破綻したソマリアなどは、脆弱国家の代表例といえる。そして、前者は国際テロ組織アルカイダの温床となり、9.11 事件を引き起こす土壌を作り、後者は貧困と混乱が海賊の発生を生み、しかも取り締まりもできずにいる。こうした国家の脆弱性からくる混乱を收拾し、機能する国家へと支援する上で、日米同盟は何かできるだろうか。

これらは、主に途上国の開発分野における日米協力に関わるものだが、脆弱国家の多くが深刻な戦争や内戦を経験した国々であることから、紛争後の平和構築のプロセスに関わるものでもあるだろう。この点、日本にとって開発援助は主要な外交のツールであり、紛争後の平和構築は 2002 年の小泉首相の政策演説以来、外交政策の重要な柱の一つになっている。イラクにおける陸上自衛隊による現地での人道復興支援やアフガニスタンでのテロとの戦いに連動したインド洋での海上自衛隊による給油活動などは、米国との協調行動として、日本が積極的な行動をとった例である。

もっとも、2009 年の政権交代で日本の民主党政権は早々にインド洋での給油活動を取りやめた。当時の鳩山首相がオバマ大統領との会談を控えた 11 月に打ち出した政策が「テロの脅威に対処するための新戦略」であり、同年からおおむね 5 年間で、最大約 50 億ドル程度までの拠出を行い、主に警察支援などを通じた治安能力向上支援、元タリバン兵士の社会再統合のための職業訓練および雇用機会創出のための支援、同国の持続的・自立的発展のための農業・農村開発、エネルギー分野を含むインフラ整備、教育、保健医療などの基礎生活分野など、民政支援を行う方針を明らかにした¹¹。

日米間では、2009 年 10 月に国連平和維持活動 (PKO) 幹部要員訓練コース (GPOI SML) を実施し、アジア太平洋地域諸国からの PKO 幹部要員候補の育成を東京・外務省で行っているが、こうした地道な人材育成努力も有益である¹²。

脆弱な途上国やポスト紛争国の立て直しには文民の役割が大きい。この意味で、日米両国が同盟関係をベースに、軍事的な協力のみならず、文民のレベルでも協力の幅を広げていく機会が今広がりを見せているといえるだろう。その最も象徴的な動きは、クリントン

国務長官のイニシアチブとして、国務省が2010年12月に公表した『4年ごとの外交・開発政策見直し（QDDR）』が注目に値する¹³。

「4年ごと」の政策見直し文書としては、上述の国防総省によるQDRが存在するが、クリントン長官はこの枠組みを外交政策に初めて取り入れ、大胆な外交体制の変革提案を打ち出した。21世紀の米国外交を切り拓いていくためのキーワードとして同長官が掲げたテーマは「文民のパワー」というもので、これは、9.11事件後の世界で先制攻撃も単独行動も辞さず、アフガニスタンとイラクの2つの戦争に突入していったブッシュ前政権のアプローチと明らかに一線を画すことを示している。その政策の眼目は、「3つのD」であり、軍事的な「防衛（defense）」の重要性を否定するものではないが、それに文民の力を存分に活用した「外交（diplomacy）」と「開発（development）」をしっかりと連動させようとする発想に基づくアプローチである。

21世紀の新しい課題に米国外交を適応させるという観点から、本文書ではいくつもの国務省の機構改革が提案されている。まず、国務次官としては、新たにグローバル・イシューズに取り組む「経済成長・エネルギー・環境」担当、人間の安全保障利益の増進を目指す「治安・民主主義・人権」担当、そして、より効果的に軍備管理・軍縮・不拡散の問題に対処する「軍事管理と国際安全保障」担当をそれぞれ新設し、さらに、経済外交を推進するためのチーフ・エコノミストやサイバー問題に関しては調整官を配置する。こうした動きに呼応し、国務省内にエネルギー資源局、軍備管理・検証局、カウンターテロリズム局も新たに設置されることとなった。

日韓や北大西洋条約機構（NATO）の同盟国との緊密な関係をさらに深め、米国が「新たな影響力の中心」と呼ぶ新興勢力（中国やロシア、インドなど）との戦略的な対話を促進させ、国連や地域機構における多国間外交についても、これを従来の二国間外交に連携させていくアプローチなどがこの新方針のなかで明らかにされている。

外交政策と開発援助政策の統合という観点では、国務省が援助庁と合同で、6つの主要な分野、すなわち、持続的な経済成長、食料の安全保障、グローバルな健康保健、気候変動、民主主義とガバナンス、そして人道援助のそれぞれにおいて積極的な投資を行っていくことが強調されている。

ある意味で、これら6分野の課題が集中して深刻な問題となっているのが脆弱国家であるとするれば、これらの国々における危機や紛争の予防ないし対処が重要となる。そこで、本見直し文書では、今後、脆弱国家への取り組みを重点政策化するとともに、文民による対応能力の強化や国連等を通じた警察支援や国連PKOの積極活用も提案されている。

文民能力を通じた平和構築支援は日本としてもこれまで力を入れてきた重点分野である

ことを考え合わせるならば、今後、国連の枠組みも活用しつつ、日米間の緊密な協力による国際貢献の発展が大いに期待される。

おわりに―「グローバル・ガバナンス」の推進に向けて

オバマ政権の米国は、単独行動と軍事優先の傾向が強かったブッシュ前政権に比べ、多国間協調志向へと大きく舵を切っている。本章が「グローバルな公共領域」と呼ぶ「グローバル・コモンズ」や脆弱国家の問題により積極的に取り組む姿勢は、こうした新しい問題意識を反映したものであることができるだろう。しかし、本章で明らかのように、「グローバルな公共領域」は決して平和的でもなければ、安定的でもない。むしろ、ポスト・モダンのリアル・ポリティークが展開する新たな領域と考えるべきだろう。そこでは、国家を唯一の主要な主体として集団安全保障や同盟による共同防衛を通じ、主に軍事的な手段によって国際システムの攪乱要因に対処する方法が常に効果を及ぼすとは限らない、複雑な領域になっている。もちろん、グローバルな公共領域の安全保障にとって日米両国が同盟という枠組みを用い、創意工夫をして取り組む必要性は大きいことは間違いない。とりわけ中国やロシアといったアジアの新興勢力からの挑戦に日米同盟を通じて直接対応することは、両国にとっては最も自然であり、かつ、有用なオプションに違いない。

では、非国家主体の台頭や宇宙空間やサイバー空間まで広がる領域で日米同盟の枠組みで問題に対応するには、いかなる方法があるのだろうか。ここでは問題に対する物理的な対応と、より広範な対応とに分けて考えざるを得ないだろう。前者の「物理的な」対応に関しては、端的に言って、宇宙空間やサイバー空間での安全保障問題面ではまだまだ日米間の大きな技術的な格差が存在するため、現時点で同盟国としての日本が米国と共同で「物理的な」対応（たとえば、自由なアクセスを阻害する勢力の物理的な排除）をできる余地は限られている。日本側としては、したがって、この分野では米国のハードなパワーに依存しつつ、同時に、独自に日本ならではの技術力を駆使して、革新を進め、一定の役割を果たせる状況にまで高めていくことは米国との協力という観点のみならず、自国の安全保障のためにも重要となるだろう。

後者の、より広範な対応という観点では、両国のソフトパワーも動員し、「グローバル・ガバナンス」のシステムを広げていく努力を共同で進めることが重要である。「グローバル・ガバナンス」とは、世界政府が存在しないなか、さまざまな問題（特に一国の力のみではコントロールできないグローバルな公共領域における問題）に対応するための秩序・制度・規範を形成していく努力である¹⁴。ここでは、地球公共財（global public goods）となるような秩序・制度・規範の形成に向けて日米が共同でアジェンダを設定し、いかなる

規範の下で制度設計や秩序形成を行うことが共通の利益になるのかを積極的に提言し、その実現に向けた外交努力を進めることが重要になる¹⁵。日米同盟は価値の同盟であり、日米が共有する価値は普遍性の高いものである。そうした価値を、押しつけにならず、他方で各国の政府や市民の共通利益の増進につながるようなかたちに工夫をし、主流化させていくことは、日米のソフトパワーの見せどころと言ってよいだろう。

「グローバルな公共領域」において「公共財」としての日米同盟が果たし得る役割は、「グローバル・コモンズ」や脆弱国家の問題に対して物理的な対応をしていくことのみにとどまらず、「グローバル・ガバナンス」の推進といった秩序・制度・規範形成に向けたソフトパワーの行使も含まれることを認識する必要がある。

－ 注 －

- ¹ Anonymous (Michelle Flournoy and Shawn Brimley), "The Contested Commons," *U.S. Naval Institute Proceedings*, Vol.135, No.7 (July 2009). <http://www.usni.org/print/4316> なお、米国の「グローバル・コモンズ」論については、Abraham M. Denmark, "Managing the Global Commons", *Washington Quarterly*, Vol.33, No.3 (July 2010)も参照のこと。
- ² Anonymous, *ibid.*
- ³ *Quadrennial Defense Review Report*, February 2010. (Washington, D.C., U.S. Department of Defense). http://www.defense.gov/qdr/images/QDR_as_of_12Feb10_1000.pdf
- ⁴ "Chinese Test Anti-Satellite Weapon", *Aviation Week & Space Technology*, January 17, 2007.
- ⁵ United Nations Document, A/62/20. なお、スペースデブリの問題は深刻で、2009年2月10日には米国とロシアの通信衛星が衝突し、多くのデブリが発生したことも報告されている。衛星同士の衝突は初めてのことらしいが、同日、シベリア上空およそ800キロの宇宙空間で、米衛星携帯電話会社「イリジウム」の通信衛星と、ロシアの通信衛星が衝突した。
- ⁶ "Chinese Buildup Of Cyber, Space Tools Worries U.S.", *Defense News*, January 13, 2010.
- ⁷ Michelle Flournoy, "U.S.-Japan alliance a cornerstone in a complex world", *Asahi Shimbun*, July 16, 2010.
- ⁸ Shawn Brimley, "Promoting Security in Common Domain," *The Washington Quarterly*, Vol. 33, No.3 (July 2010).
- ⁹ National Security Space Strategy Unclassified Summary, January 2011 (Washington, D.C., Department of Defense and Office of the Director of National Intelligence). http://www.defense.gov/home/features/2011/0111_nsss/docs/NationalSecuritySpaceStrategyUnclassifiedSummary_Jan2011.pdf
- ¹⁰ William J. Lynn III "Defending a New Domain," *Foreign Affairs* (September/October 2010).
- ¹¹ 「日本の対アフガニスタン支援」、外務省『2009年度版政府開発援助（ODA）白書』。 http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/09_hakusho/honbun/b1/s2_1_02.html
- ¹² 外務省プレスリリース「日米共催国連平和維持活動（PKO）幹部要員訓練コース（GPOI SML）の実施」平成21年10月15日。
- ¹³ *Leading Through Civilian Power: The First Quadrennial Diplomacy and Development Review*, December 2010 (Washington, D.C., U.S. Department of State and U.S. International Development Agency). <http://www.state.gov/s/dmr/qddr/>
- ¹⁴ 「グローバル・ガバナンス」論については、James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992)、渡辺昭夫・土山實男編『グローバル・ガバナンス—政府なき秩序の模索』東京大学出版会、2001年などを参照。
- ¹⁵ 「地球公共財」に関し、国連開発計画（UNDP）は、地球規模での自然的共有財（natural global commons）、地球規模での人為的共有財（human-made global commons）、および地球規模での政策の所産（global policy outcome）に整理し、地球的公共悪（global public bads）と対比させている。

第三章 核不拡散・核セキュリティにおける「同盟」の意義

秋山信将

はじめに

国際社会においては、安全保障面においても、また経済・ビジネスの面においても核の存在に大きな価値を見出している国家は多い。それは、安全保障面においては、直接的に核の脅威に対峙している場合や逆に核兵器によって自らの安全保障を担保しようとしている場合だけでなく、核兵器を保有することによって国際政治における相対的影響力が向上するといった、間接的な「効用」が核兵器には期待されているからである。

近年の核兵器削減のトレンドの中で、安全保障における核兵器の役割の低下が謳われており、確かに大国間の核戦争の可能性は低下してはいる。しかし、中東や南アジアなど地域的な対立の構造が顕著な場合や北朝鮮のように体制の維持・存続を目標とする場合、核兵器の役割は依然として重要であるとの認識が当事者の間で存在する。

また、そのような地域レベルの問題だけではなく、大国間の戦略的關係において核をどのように位置づけるのかは、引き続き大きな課題である。確かに米ロ間の核戦争の可能性は低下しているとはいえ、新 START によって大幅に核兵器が削減された中、戦術核やミサイル防衛、通常戦力のギャップなどを抱え、両国がどのように戦略的安定性を維持していくのかは引き続き両国が取り組むべき戦略的課題である。それ以上に、複雑なのが米中の戦略的関係のあり方である。両国の核戦力および戦略・ドクトリンの非対称性、軍備管理へのアプローチ、とりわけ透明性をめぐる思想の相違、中国軍の急速な近代化による戦力バランスの変化など、両国の戦略的関係を安定化させるためには課題も多い。その意味では、核戦争のリスクは低減したとはいえ、核兵器は当面戦略的な価値を維持していくであろう。

さらに、テロ・グループのような非国家主体の絡む核の脅威は、核分裂性物質のセキュリティの懸念の高まり、技術や知識へのアクセスの容易化などに加え、後述のように原子力エネルギーへの世界的な需要が高まり、核物質がより多くの国に存在するようになる傾向と相まって、むしろ高まっているといえよう。

他方で、経済面においては、今後エネルギー需要が増大するにつれて化石燃料の供給が逼迫することが予想される中、それに代わる大規模なエネルギー供給を可能にするものとして、原子力の役割が期待されている。エネルギー消費国、とりわけ新興経済発展国にとってみると、今後の経済成長を持続させるうえで、エネルギー供給における懸念を解消する

手段を原子力発電に求めようとする動きが高まっている。また、原子力への需要が増大することを見越して、将来の有望な基幹産業として原子力に力を入れる国が今後出てくることも予想される。アメリカやフランス、ロシア、日本といった既存の原子力産業国だけでなく、韓国などが国際原子力市場へ参入する意欲を示しており¹、今後は中国やインドといった国々も原子力供給国として台頭してくることが見込まれている。(ただし、原子力需要の今後の見通しについては、2011年3月11日の東日本大震災による福島第一原子力発電所の事故が大きな負の影響を与える可能性が高い。3月15日時点で、ドイツをはじめとするヨーロッパ諸国のいくつかはすでに原子力政策の変更を検討している。アメリカでも、国内の原子力政策を見直すべきとの声が高まることが予想される。他方、ブラジルなどにおいては今後の原子力計画に変更はないとの意向が政府から表明されている。)

このように、核・原子力をめぐっては、安全保障上の脅威・リスクの変容およびその増大と経済上の機会の拡大が現在同時に進行している。

核をめぐる国際政治は、基本的には核兵器不拡散条約(NPT)と国際原子力機関(IAEA)憲章を中核とする多国間レジームによってその大枠が規定されている。NPTは、核兵器の保有を認められている国(ただし、インド、パキスタン、イスラエルといった、NPT非加盟の核保有国を除く)と、核兵器の保有が認められない国を法的に峻別し、そのうえで、非核兵器保有国が核兵器を新たに獲得しないこと(すなわち核不拡散)を、第一の政策目標とする。そして、核保有をめぐる不平等性を緩和しつつ第一の政策目標を達成するため、より多くの国々が核不拡散という価値に賛同する必要がある。そのために、核不拡散の義務は、核兵器国の核軍縮(究極的には安全保障上の不平等性を緩和していく措置)および、平和利用における奪い得ない権利の確認と平和利用促進のための国際協力(当面の技術的ギャップを埋めて原子力という経済的便益によって不平等性を緩和する措置)という二つの価値との間の権利義務関係として「グランド・バーゲン」の中に位置づけられ、秩序構造の基盤に据えられた。

したがって、核をめぐる国際秩序を考えようとするれば、NPTを柱とした規範的な要素に立脚しつつも、実利的には安全保障と経済の両面における利害得失をどのように理解するかが重要になる。また、NPT・IAEAを中心とする多国間枠組みの規範的な側面と、実利的な利害得失の間の関係性についても考察が必要となる。

このような核不拡散をめぐる国際秩序をだれがどのように維持していくのか。アメリカのパワーが相対化する中でどのように秩序を維持されていくのか、そしてその中でアメリカおよび日本の利益はどのように定義・確保されていくのか。核不拡散という価値を強化していくことは、日米両国の安全保障戦略にとって極めて有益であることは、言を俟たな

い。それと同時に、このような秩序をめぐる国際政治の中で、核不拡散・核セキュリティの向上において日米両国が秩序の維持と安定化のために果たす役割も看過し得ないであろう。本稿では、不拡散秩序維持という「グローバル・コモンズ」における日米同盟の「公共財」的価値について考察する²。

1. グローバル・コモンズとしての核不拡散秩序

(1) 不拡散秩序の階層性

核をめぐる国際秩序は、中核的な規範を提供する NPT と IAEA との距離（もしくは関係性）を基準として区別され得る三層によって構成されているといえよう。最も基底に存在する第一の層は、公式な制度としての NPT と IAEA である。ここでは、各国が従うべき核不拡散の規範が規定・提供されるとともに、不拡散を担保するためのもっとも基礎的な措置であり、非核兵器国にその実施が義務付けられている保障措置のメカニズムが備わる。

そして、第二の層として公式な制度が提供する規範とルール（IAEA の保障措置を受けることが不拡散義務を履行している外形標準的な証明になること）に立脚し、明示的に関連づけられた、半公式な核関連資機材の移転を規制する原子力供給国グループ（NSG）や拡散安全保障イニシアティブ（PSI）、非国家主体の拡散への関与を罰する法制度の導入を義務づける安保理決議 1540 などがある。

第三の層は、以上のような規範とルールを各国に遵守させるためのインセンティブ構造である。このインセンティブ構造に含まれる政策装置は、規範・ルールの遵守という目的は共通するものの、手続きや政策の詳細・過程については必ずしも多国間枠組みに整合的であるわけではない。インセンティブには、安全保障上のものと、原子力の平和利用に係るものに分類されよう。安全保障面においては、NPT と直接関連づけられる安保理決議による消極的安全保証のコミットメントや非核地帯条約などがある。また、平和利用の面では、二国間協力協定を通じ、核燃料サイクル技術（濃縮再処理技術）の独自保有を断念する代わりに核燃料の供給を保証する取引（すなわち、アメとムチ）などがこれに該当する。しかし、これらはいくまでもレジームの原則、規範、ルールからは逸脱しない範囲での政策措置である。

そして、この三層から構成される核不拡散レジームとは直接関連づけられない政策があり、実態としては、核不拡散規範の遵守はその実効性担保において、それらの外部措置に多くを依存している形になっている。例えば、ポジティブなインセンティブを提供する手法としては、二国間や多国間の同盟関係を通じた拡大抑止（主として拡大核抑止）の提供がある。また、不遵守を矯正するための措置は、核不拡散レジームが提供する措置が極め

て限定的であるため、国連安保理の決議を通じた制裁や、有志国が実施する（この場合、国連安保理決議などの正当化のための措置が伴うことが多い）自主的な制裁、また、北朝鮮問題における六者協議やイラン問題における EU3+3 のような、特定の事案を解決するためのアド・ホックな枠組みおよびその枠組みにおいて決められた解決策（ディール）などがここに該当する。

日米は、それぞれの各層において協調関係にあるとあってよいであろう。とりわけ、有志国による政策の実施が主である、第二層、第三層、それに、外部化されたエンフォースメント（およびインセンティブ）構造においては、アメリカがそれらの政策形成と実施において主導的な役割を果たしており、日本がそれらの政策措置への参画をコミットすることによって、政策の正当性と実効性を高める効果があるといえよう。

（2）核不拡散秩序のグローバル・コモンズとしての位置づけ

核という技術や核物質の持つ汎用的特性ゆえ、核の持つリスクをいかに確実に封じ込めることができるのか、というのが原子力の平和利用を促進するうえでは不可欠な要素となる。とりわけ、NPT と IAEA を中心とする国際制度上の規定に従って正当な手続きによってそれを推し進めるとすればなおさらである。その意味では、核不拡散の担保は、国際社会において普遍的に妥当する定理である。原子力を利用しようとするものならば誰にとっても、国際社会において核不拡散が担保されている状態が、自らの利益を促進していくうえで重要な条件となってくる。逆に、核不拡散が担保されていない状況においては、さらなる核拡散を防止するために核物質や技術の移転を躊躇する供給国が増加するであろうし、またそのような移転をより強く制限する方向へと国際秩序における規制が強化されていくことになる。となれば、平和利用を進めるための障壁やコストが高まることになる。

また、一国の核保有による安全保障上のバランス・オブ・パワーの変化は、安全保障環境の悪化を招く可能性がある。もちろん、核のバランスが一定の安定化機能を持つことは安全保障理論においても認められているところではあるが、新たな核保有国の出現（すなわち核拡散）は、安全保障環境の現状に変更を加えるものであり、そのような変更は当事国の了解がない場合には環境の不安定化へと働く。

その意味では、「核不拡散秩序が維持されている状態」というのは、経済面においても、安全保障面においても、国際社会の構成員であるほとんどの国に対して便益を提供しており、それは一種の「グローバル・コモンズ」を形成している状態にあるということができ³。そして、このような「グローバル・コモンズ」を維持していく中で必要不可欠な役割を日米同盟が果たすとすれば、日米同盟は国際社会にとっての「公共財」といえよう。

ただし、ここで注意が必要なのは、核不拡散秩序が維持されていることが国際社会全体にとって利益であるという論理をもって核不拡散が普遍的な定理であると断定するのは不十分であるということである。すなわち、ほとんどの国が核不拡散の重要性という一般的な命題については同意するにしても、具体的な政策上の意味やインプリケーションについては見解の相違が存在する。第一に、核拡散に対する脅威認識のレベルに各国間で相違が存在することによる、不拡散の実効性に対する認識の格差があげられる。この脅威認識の濃淡によって、核不拡散に安全保障政策上どの程度の優先順位をつけるかが異なってくるであろうし、また、核不拡散措置の実施が、政治的にも経済的にもコストを伴う以上、平和利用との関係においても、優先づけが異なってくるであろう。

第二に、原子力に対する関心の度合いが各国間で異なるため、核をめぐる「グランド・バーゲン」の権利と義務、とりわけ核不拡散のための規制を、直接的に原子力に係るコスト・ベネフィット関係ではなく、国家主権の制限・規制として捉える視点や、南北間の「持てる国」対「持たざる国」といった対立的な枠組みで捉えようとする視点など、より抽象的かつ観念的な国際政治上の問題として捉える国が存在する。こうした国は、平和利用の「奪い得ない権利」をめぐる従来の解釈に変更を加えたりするような政策については、国家主権の制限につながる措置と解釈し、強く反対する傾向がある。

このような、核拡散をめぐる国際政治上の課題において、その優先順位づけの相違が存在することや、核不拡散の価値規範体系の中で収斂し得ないことが、核拡散問題の解決において国際的なコンセンサスの形成を困難にしている原因ともなっているといえよう。

たとえば、イランの核開発疑惑の解明において、イランは平和利用の「奪い得ない権利」を盾に、自国のウラン濃縮の正当性を主張する。また、IAEA の保障措置については、問題発覚の発端となった核物質や施設の未申告については、その非を認めているが、その後明らみに出た、核兵器の研究開発（いわゆる「グリーン・ソルト・プロジェクト」）に対する疑惑の解明（clarification）を求める IAEA の要求については、IAEA のマンデート外の不当な要求であるとの立場をとっている。

こうしたイランの主張は、国連安保理決議にも示されているようにイランが、IAEA との間に信頼を確立するのには不十分であることはいうまでもない。しかしながら、現実には、イランの主張は、IAEA 憲章や保障措置協定やそれに付随する文書の「解釈学」の観点からは、必ずしも不当な主張として阻却し得ないという現状がある。そこには、イランの IAEA 保障措置遵守に対する「ミニマリスト」的アプローチの姿勢が許容されるルールの解釈上の隙間が存在しているのである。同時に、このようなイランの姿勢に対して、反欧米の立場から政治的に共感を寄せている国々も、多くはないが存在していることも事実

である⁴。また、産油国であるイランとの関係をより重視する立場から、イランに対して宥和的な外交姿勢をとる国も存在する。このような国際政治の現実が、イランに対する国際社会のコンセンサス形成を阻害している。

裏を返せば、核不拡散という価値に対する各国間の温度差の存在ゆえに、それが実効的に実現し得ないのならば、レトリック上だけでなく実質的な意味においても核不拡散という価値の普遍性（もしくは実質的内容についての理解の収斂）をより高めていくうえで、日米両国が協調していく意義は極めて高いといえる。これは、上述の三層から構成される核不拡散秩序の一層目における日米の役割といえる。

この、「核不拡散秩序は『グローバル・コモンズ』である」との認識が広がっていけばいくほど、国際社会の拡散のリスクに対する対応も強化され、それによって核拡散や核テロといった脅威のレベルは低下し、日米にとって安全保障上の便益は向上する。また、そのような政策目的のために投入しなければいけない資源も、他国との協調的な政策の実施や、自発的な遵守行動の増加によって、節約することができる。

また、第二層においても、例えば PSI について見てみても、PSI という政策枠組みの拡大と浸透によって、より多くの国が参加し、洋上における大量破壊兵器関連物資の不法な輸送を阻止するための臨検、またそうした行動を可能にするための情報交換がなされている。PSI は発足当初、旗国の主権を侵害する懸念が高く、多くの国から反発を受けていた。日本は当初からこれに積極的に参加し、アウトリーチなどにおいて積極的な役割を果たしてきた⁵。

（3）グローバル・コモンズの形成：核テロという新しいアジェンダにおける日米協力

核に係る脅威の中でオバマ政権が最も重視しているのが、核テロである。アル・カイーダのようなテロリスト・グループやネットワークが、核兵器を何らかの形で入手するか、もしくは核物質を入手しそれをもとに核兵器を製造する可能性、あるいは原子力施設に対する攻撃などの可能性である。

オバマ大統領が 2009 年 4 月にプラハにおいて行った「核なき世界」演説においても、核テロは「世界の安全保障に対する、最も差し迫った、かつ最大の脅威」であると述べ、その脅威の程度を「ひとつの都市で 1 発の核兵器が爆発すれば、それがニューヨークであろうとモスクワであろうと、イスラマバードあるいはムンバイであろうと、東京、テルアビブ、パリ、プラハのどの都市であろうと、何十万もの人々が犠牲となる可能性があります。そして、それがどこで発生しようとも、世界の安全、安全保障、社会、経済、そして究極的には私たちの生存など、その影響には際限がありません」と、社会的なインパクトを含

め極めて重大視している⁶。

この核テロのリスクを低減させるためには、核兵器やダーティ・ボムの製造に使用される可能性のある核分裂性物質や放射性物質の盗取、核関連施設における妨害破壊行為や不法アクセス（核関連施設などへの外部からの無許可出入りおよび内部協力者による内部からの不法行為）、核物質等の不法移転（売買や譲渡など）といった行為を未然に防止すること、そのような行為を検知する能力（例えば、施設の監視体制、核物質の移転を水際で防止するための探知能力など）を向上させて核テロに関係する行為を行いにくくすること、そして万が一実際にそのような不法行為が行われてしまった場合の取り締まりや核テロが起きた場合の対処や結果管理は、核テロによる社会的な損害やインパクトを抑制し、核テロの政治的効果を極小化することが重要になる。原子力の利用国が増大するにしたいが核物質の所在も世界各地に広がり、またオバマ大統領の演説にあるように、グローバリゼーションはテロ攻撃のインパクトのグローバルな波及をももたらすため、おのずとテロのターゲットもグローバル化する。このような国際環境下における核テロ対策は、一国単独では不可能であり、国際協調体制をどのように構築していくかが重要なカギを握る。

核テロの脅威自体は、1945年に「原爆の父」といわれたオッペンハイマー博士が上院議員の質問に対して「もし私が核爆弾を探知するのに雇われたとしたら、一番重要な道具はドライバーであろう。ドライバーで木箱を開けて覗き込むしかない」と述べ、核爆弾のアメリカ国内への持ち込みを阻止することは不可能であるとの認識を示したように、古くから存在していた。また、核物質防護条約をはじめとして、核テロ対策関連の国際条約や取り決めは古くから存在していた。しかし、これらへの関心は、必ずしも高くなかったし優先順位も高くはなかったといえる。

この核テロのリスクがより顕在化したのは、ソ連の崩壊後にソ連の核施設の防護体制が崩壊し、核物質や核兵器そのものの流出の懸念が深刻化してきてからであるといえよう。さらに、2001年9月11日の同時多発テロが、その懸念を、とりわけテロ組織による核兵器の使用への懸念を一層高めることになった。

その意味では、「核テロ」は、国際安全保障上の重要なアジェンダとしては比較的新しく設定されたものであるといえる。すなわち、今後国際社会においてこの核テロ問題がどのように取り扱われ、展開していくのかは、現在のアジェンダ・セッティングのあり方に依存することになる。これも、日米の協調が顕著な一つの領域であろう。

アメリカは、この核テロの脅威に対し、国際社会で関心を共有しながら高め、国際社会全体での対処能力を向上させる目的で、核セキュリティ・サミットを2010年4月に開催した。日米間では、2009年11月の日米首脳会談における「核兵器のない世界」に向けた日

米共同声明で、核不拡散、保障措置および核セキュリティに関する協力を拡大することに合意していたが、この核セキュリティ・サミットでは、鳩山首相（当時）が、演説において核テロ防止に貢献するためのイニシアティブとして、(1) 核セキュリティ強化のためのアジア総合支援センターを本年中に我が国に設立、(2) 核物質の測定、検知及び核鑑識に係る研究開発を実施、(3) IAEA 核セキュリティ事業に対する一層の財政的・人的貢献、(4) 世界核セキュリティ協会（WINS）会合の本邦開催、の4つの協力措置を表明した⁷。それと同時期に、文部科学省と米国エネルギー省との間で、核不拡散、保障措置、核セキュリティの協力に係る協力文書が署名された⁸。この鳩山演説を受けて、2010年12月には、日本原子力研究開発機構内に「核不拡散・核セキュリティ総合支援センター」が設立され、当該分野における国際的なキャパシティ・ビルディングへの貢献、核鑑識・監視装置など技術的基盤となるような技術の開発や、法制度や運用などのソフト面での支援などを行うこととされた⁹。

さらに、2010年11月の日米首脳会談においては、「核リスクの低減に関する日米協力」のファクトシートが公開された。その中では、核セキュリティにおける協力が真っ先に取り上げられた。その中で、日米両政府は、「原子力技術に責任を有する立場にあり、原子力安全、保障措置及び核セキュリティを確保するための措置を発展し及び統合することを特定目的として、科学技術協力を拡大し及び加速することを約束する。両国政府は、民生用の原子力施設の核物質及び輸送中の核物質に最高水準のセキュリティを実施するための協力活動を強化し、また核鑑識並びに核物質の検知及び測定の分野における共同活動を拡大する必要性を確認する」と、国際社会において核セキュリティの向上を目指す中での両国の協調したリーダーシップの必要性を強調している¹⁰。この文書を受けて日米は、2012年に韓国で開催される第二回核セキュリティ・サミットに向けて日米核セキュリティ作業グループを設置し、核鑑識並びに核物質の検知および測定の分野、核の密輸対策などにおける共同活動を拡大していくこととなった。

2. グローバル・コモンズをどう維持していくか

(1) エンフォースメントにおける協調

核不拡散という政策目標の実現において重要な要素として、規範やルールの不遵守に対して実効的な対応ができるかどうかがある。実効性とはすなわち、一義的には北朝鮮の核開発やイランの核開発疑惑のような、既存の国際秩序に対する挑戦を適切に排除することができるか、そして二義的には、たとえ排除しきれないとしても、それらが他国の行動へと波及的な影響を及ぼさないような拡散リスク管理¹¹をし、国際秩序を維持できるかどうか

かが問題となる。

これらの事案への対処は、まず IAEA 保障措置協定の不遵守に対する IAEA 独自の査察、そして IAEA 理事会の決議に応じない場合の制裁がある。IAEA で対処しきれない場合、IAEA 憲章の規定によって国連安保理に報告される。安保理では IAEA 保障措置協定の不遵守が、国際の平和と安全に対する脅威を構成する場合には、非軍事的な制裁、さらには軍事的な制裁を、不遵守国に科すことになる。これまで、大量破壊兵器拡散に関連した事案で、国連憲章第 7 章下で軍事的な強制措置がとられたのは、サダム・フセイン政権下のイラクに対してだけであり¹²、現在問題となっている北朝鮮の核開発およびイランの核開発疑惑については、累次の安保理決議が採択されてはいるものの、それらは経済制裁などの非軍事的な強制措置にとどまっている¹³。また、北朝鮮に対する制裁の実効性を担保するために国連安保理制裁委員会¹⁴(安保理決議 1718 に基づく制裁の履行に関する情報収集、監査、報告をする委員会)を設置し、制裁の履行状況をチェックはしているが、安保理決議に基づく制裁は現時点で北朝鮮の核開発計画を断念させるに至っていない。これは、多国間の枠組みを通じたエンフォースメントに限界があることを示している。

その中で、先に述べたような不遵守の事案への対処の実効性を高めようとするれば、単独もしくは有志国間での個別の対応がより重要になってくる。

(2) 事例：イラン問題

例えばイランの核問題への対処について見てみたい¹⁵。2003 年に明るみに出たイランの濃縮活動は、一時期を除き継続して増強されており、IAEA の保障措置受け入れについても IAEA 追加議定書(署名済み、未批准)の自主的な適用の期間を除いては、最低限の協力しか得られていない。IAEA 理事会はイランの非協力的な姿勢を保障措置協定の不遵守と非協力による信頼の欠如を理由に国連安保理へ報告、国連安保理はこれまでに累次の制裁決議を採択し、各国に対しイラン制裁を行うよう促している。それまで、独自の制裁を実施していたアメリカに加え、安保理決議を受けて日本やヨーロッパ諸国は、それぞれ独自の制裁を実施している。2010 年 6 月に安保理決議 1929 が採択された後¹⁶は、アメリカは日欧への働きかけを強め、イランのエネルギー・セクターへの投資の取りやめを含むより厳しい制裁を実施するように迫った。日本は、すでにイランへの投資を抑制してはいたが、残っていたアザデガン油田の権益も放棄するなど、アメリカに対する協調的な姿勢を強めていった。日本にとって、石油資源の権益を確保することはエネルギー安全保障政策の中では高い優先順位がつけられていたが、それにもかかわらずアザデガン油田の権益を放棄してでも対イラン制裁で日米協調を維持する姿勢をみせたことは、日米協調を両国で再確

認するとともにその堅固さをイランに対して示すうえで重要であった。イランにとって、対イランで日米が協調的な関係を維持したことは、西側の結束を切り崩すうえでの資源外交という一枚の切り札の有効性が低下したことを意味する。

いうまでもなく、安保理において制裁決議を採択にこぎつけるまでには、ロシアと中国の協力が不可欠である。したがってアメリカは両国に対して宥和的な態度を取った。例えば、ロシアの支援で設置されたイラン・ブシェールの軽水炉に対して燃料を供給することに反対せず¹⁷、またロシアがイランに対して対空ミサイルシステムを売却することを容認（ただし、ロシアは技術的な理由をもとに売却を凍結）している¹⁸。また、中国に対して、中国が懸念する石油資源の確保に対する配慮をみせた¹⁹。

ロシアや中国に対するアメリカの宥和的な姿勢は、日欧の不満を招き、結束を揺るがしかねない。しかし、このような姿勢を示してまで安保理決議の採択を目指したのは、イランの核開発を非正当化し、それによって有志国間（あるいは同盟国間）での協調を通じより強力な対イラン政策の実施を可能にするためであったといえよう。

他方でイランは、現状打開の策として、トルコおよびブラジルとの間で、燃料交換のディールに合意している²⁰。燃料交換の基本的な概念については、ヨーロッパからの提案があり（イランは最終的にこの提案を拒否したが）、またオバマ大統領がブラジルのルラ大統領（当時）に宛てた手紙にもあるように、アメリカの支持は得ていた。しかしながら、欧州諸国が提案した時点においては、1200kgの低濃縮ウランを国外に運び出せば、イラン国内に残る低濃縮ウランの量は、さらに濃縮をしたとしても、核兵器の製造には不十分な量しか残らなかったが、この三国同意が成立した時点では、すでに、イラン国内には核兵器製造に十分な量の低濃縮ウランの蓄積がなされていた。このため、枠組み自体については有効性を認めていたアメリカであるが、実効的な信頼醸成にならないということで、この合意の有効性を認めなかった。

当初イランはこの燃料交換ディールについて日本に仲介を依頼したといわれている。それは、日本とアメリカの距離を理解したうえでの策であったと考えられる。すなわち、日本が燃料交換ディールをスポンサーすることに同意したとすれば、アメリカもこの案に乗る可能性が高いことを意味する。おそらく日本はアメリカに事前に相談するであろうから、ある意味ではアメリカのお墨付きを得ることになる。結局この案は日の目を見ることはなかったが、ある意味ではこれはそれ自身実現することはなくても、別の場面でも想定し得る日米協調（あるいは信頼に基づいた分業）のひとつの方向性も示しているといえよう。

他方、イランをめぐる日米関係は、必ずしも全面的に協調体制が組み立ててきたとは言い難い面があるも否定できない。上記のアザデガン油田の権益をめぐる見解の相違について

は安保理決議 1929 を受けて日本側が権益を放棄するまで両国間の最大の隔たりであった。そのほかにも、たとえば、イランとの交渉枠組みである、EU3+3 をめぐっても、もともとヨーロッパ主導で設立された経緯もあったが、日本側の要望にもかかわらず日本はこの枠組みへの参加を認められなかったという。

2011 年 3 月時点において、日米欧の協調的な制裁がイランの姿勢を変化させるには至っておらず、またブシェールの軽水炉プロジェクトは原子炉の不具合によって計画が遅れており、また濃縮施設の拡充についても必ずしも計画通りに進んでいない²¹。しかし、いずれそのような技術的な問題が克服されれば、ふたたびイランは潜在的核兵器能力の獲得に近づくことになる。

その場合、イランへの直接的な対応だけでなく、周辺諸国への安全保障の再保証をいかに進めていくかは大きな課題となろう。また、最近中東や北アフリカにおいて民主化のうねりが高まっている中、たとえイランの脅威が高まったとしても、軍事的な手段を通じて地域の秩序に何らかの影響を及ぼす可能性のある外国勢力（すなわちアメリカ）の関与がどのように受け止められるかは、関与自体及びその方法を模索するうえで不確定な要素となる。また、日本の場合には軍事的な貢献が限定的であるため、より政治的、経済的な関与が重要となってくるが、現下の国内情勢等を踏まえ、直ちに積極的な関与によって中東におけるアメリカの再保証戦略に協調していくことは困難であろう。

3. 結論：アメリカのパワーの相対化をどう管理していくか

歴史的に見れば、アメリカがこの秩序の設計を行い、またその構築そして維持の過程においても主導的な役割を果たしてきている。しかし、この領域においても例外なくアメリカのパワーが相対化しているという現実には直面している。あるいは、原子力という非軍事的な側面においては、この相対化の減少は、他の領域よりも早い 1970 年代半ばには顕在化していたということもできよう。

このことはすなわち、核不拡散という価値の実現のためにアメリカが投入できる資源の規模と選択肢が限定されてきていることを意味する。この秩序を一定程度強制的に相手に対して受容させるためのパワーの低下を「アメリカの後退」と捉えるならば、それをどのように管理し、引き続き影響力を行使し得るようにしておくためには何が必要であろうか。

核をめぐる国際秩序における力の分布は、第二次大戦直後アメリカが核を独占していた時代から、米ソの競争を経て、核兵器国および核関連技術供給国、さらには核分裂性物質および核燃料供給国の「多極化」の時代へと移行してきた。このアメリカのパワーの低下がより顕著にみられるのが、国際原子力市場（核燃料市場および原子炉市場）である。こ

の平和利用における国際シェアが重要なのは、原子力取引や協力における二国間関係が核不拡散上の重要なレバレッジを提供しているからである。すなわち、二国間取引を実施するために締結される二国間協定では、供給国は受領国がそれらをどのように利用するのかについて同意し、もし同意できない内容であれば、何らかの形で使用に制限を課すことを可能にするような規定が盛り込まれている。また、このような二国間協定の締結過程において、受領国に対して IAEA 保障措置追加議定書の署名・批准などより強力に核不拡散規範の遵守を求めるための手掛かりになる。

しかしながら、この二国間協定という影響力行使の手段も、他国の提供する協力の条件次第では競争力を失うことになる。現在の核燃料市場における最大の供給国はロシアであり、またロシアは他国の使用済み燃料を、再処理によってプルトニウムを抽出できる「資源」として引き取ることも国内法制上可能にしている。アメリカが、国内法によって、核燃料を提供したとしても使用済みになったらそれを引き取ることができないことと比較すれば、ロシアが国際原子力ビジネスにおける力のバランスとしてはアメリカよりもより優位にある。日本については、自前の濃縮・再処理を持つものの、国内の需要も満たしきれない程度の能力しかなく、また東日本大震災の影響による福島第一原発の事故により今後の日本の原子力政策の行方に不透明性が高まっている現在、供給国としての能力は期待できない。しかしながら、非核兵器国の中で最大の核燃料サイクルプログラムを保有し、技術力も最高水準にある日本が、IAEA 保障措置協定追加議定書に基づく保障措置を完全に受け入れ、さらには、これまでの実績から多くの施設において統合保障措置²²への移行がなされていることは、国際社会に対してグッド・プラクティスの事例を提供するとともに、IAEA の保障措置システムに対する、主権を侵害するものであるとか、原子力の平和利用を阻害するといった異議申し立てを非正当化する重要な意味を持つ。

今後、中国やインドが原子力ビジネスに参入し、受領国に対して核不拡散や安全、セキュリティなどにおいてより緩やかな条件を提示することがあったとすれば、アメリカや日本の技術や資機材の提供は、受領国に対して競争力を持たないことになり、したがって国際秩序の形成・維持におけるパワーの減退を意味する。

このようなアメリカのパワーが相対化する中であって、新しい自由な国際主義に基づく秩序は、覇権国としてのアメリカが公共財を提供する階層的な秩序から、主要な国際制度の統治における非西欧諸国の比重が高まり、よりフラット化した秩序となる²³。将来的には、国家間の関係の形成の原則も、物理的なパワーやパワーの分布・バランス、安全保障上の要請に基づく、同盟関係を中心とした濃密な政府間関係、政府間の交渉や利益の配分によるルールの実行から、法の支配やネットワーク型の協力を基にしたものへと変化を遂

げていくことになる。

アメリカ一国による覇権的な公共財の提供は、もはや維持可能な秩序維持の方法ではなくなり、日本やヨーロッパ諸国といった既存の有力国だけでなく、中国やインドといった新興国も含め各国が公共財の創出、維持に役割を果たすことが期待される。

しかしその一方で、中国やインドのような新興国が、既存の「自由で開かれた国際秩序」の維持のために、どれだけ自国の国益や価値観において妥協できるのかは、不透明で、普遍的な国際秩序の維持に資するような公共財の提供という役割が、新興国の旧来のウェストファリア的国益観と経済開発優先主義の政策志向の中でどの程度重視されているのかは疑問である。とりわけ、核拡散という、地域の安全保障秩序のみならず、国際社会のリベラルな秩序にとっても、そのあり方に大きな地殻変動を起こす可能性のあるイシューにおいて、いかに安定的にその秩序を維持し、規範を普遍化することによって「グローバル・コモンズ」としての意識を高めていくか、そしてそのような努力を結集するための枠組みのデザインは極めて重要になる。

中長期的に見れば、中国やインドのような新興国を巻き込んでいくという意味において、「有志国」や「パートナー国」との協調という考え方を示していくのは重要である。しかし、「グローバル・コモンズ」としての認識が普遍化していない現状にあっては、やはり日米同盟をはじめとした、伝統的な友好国間での協調を基軸とした枠組みが、規範の形成、秩序の形成、そして中国やインドといった新興国を「グローバル・コモンズ（もしくは自由で開かれた国際秩序）」の維持形成において自覚的に役割を果たしていくように促していく点においては有力であろう。

－ 注 －

- ¹ 韓国のコンソーシアムは、アラブ首長国連邦（UAE）の原子力発電計画をめぐる、フランス、日米連合を押しつけて一号炉建設の契約を勝ち取っている。
- ² 核兵器をめぐる国際秩序においては、大国間の戦略的関係、拡大抑止のあり方などが重要であることはいうまでもない。ただし、拡大抑止のあり方については、本プロジェクトの神保論文において検討がなされているため、本稿は、グローバルな核不拡散秩序に焦点を絞る。
- ³ 「グローバル・コモンズ」の概念については、Shawm Brimley, “Promoting Security in Commons Domains,” *The Washington Quarterly* 33:3, July 2010, pp.119-132, Abraham M. Denmark, “Managing the Global Commons,” *The Washington Quarterly* 33:2, July 2010, pp.165-182 を参照。
- ⁴ ベネズエラ、キューバ、シリア、エジプトなど。
- ⁵ たとえば、日本が主催するアジアにおける不拡散担当高官を集めた会議、ASTOP におけるディスカッションや、セミナーなどがある。
- ⁶ “Remarks of President Barak Obama”, Prague, Czech Republic, April 5, 2009, <http://prague.usembassy.gov/obama.html>
- ⁷ 「核セキュリティ・サミット（概要）」、

- http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kaku_secu/2010/gaiyo.html.
- ⁸ <http://www.nicer.go.jp/lom/data/contents/bgj/2010041601010.pdf>.
- ⁹ 「核不拡散・核セキュリティ総合支援センターの概要」、
<http://www.jaea.go.jp/02/press2010/p10122701/02.html>.
- ¹⁰ 「ファクトシート 核リスクの低減に関する日米協力（仮訳）」、
http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/visit/president_1011/pdf/nuclear.pdf.
- ¹¹ この場合の「管理」とは、地域安全保障上の懸念を払拭するための努力（たとえば拡大抑止の提供および再保証など）や、より強力な不拡散措置による他国の核兵器開発能力獲得の阻止などによる拡散リスクの管理を指す。
- ¹² 安保理決議 687（1991年4月）および、安保理決議 1441（2002年11月）の解釈によりアメリカを中心とした多国籍軍がイラクを攻撃。
- ¹³ イランに対する安保理決議 1929（2010年6月）、北朝鮮に対する安保理決議 1874（2009年6月）などを参照。
- ¹⁴ http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/21/8/1194854_1104.html
- ¹⁵ 核拡散事案としては、北朝鮮問題も同様に重要であるが、本プロジェクトの平岩論文において詳細な検討がなされているのでここではイラン問題に焦点を絞る。
- ¹⁶ 安保理決議 1929（和訳）、http://www.unic.or.jp/security_co/res/res1929.htm
- ¹⁷ “Sanctions not to affect Iran’s Buzher power plant – Russia,” *Voice of Russia*, July 2, 2010,
<http://english.ruvr.ru/2010/07/27/13593793.html>.
- ¹⁸ “U.S. makes concession to Russia for Iran Sanction,” *New York Times*, May 21, 2010,
http://www.nytimes.com/2010/05/22/world/22sanctions.html?_r=1&pagewanted=printなどを参照。
- ¹⁹ “In Nuclear Summit, Obama seeks global help in sanctioning Iran,” *Washington Post*, April 13, 2010,
<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/04/12/AR2010041201495.html>. などを参照。
- ²⁰ “Text of the Iran-Brazil-Turkey,” *Julian Borger’s Global Security Blog*, *Guardian.co.uk*,
<http://www.guardian.co.uk/world/julian-borger-global-security-blog/2010/may/17/iran-brazil-turkey-nuclear>.
イランは、トルコとブラジルとの間で、1200kgの3%低濃縮ウランをトルコに運び出し、その代わりに200kgの20%濃縮ウランを、テヘランの研究炉において医療用アイソトープの生産のための燃料として使用するために受け取る、というのがその骨子である。
- ²¹ *GOV/2011/7*, IAEA,
<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2011/gov2011-7.pdf>.
- ²² 統合保障措置とは、包括的保障措置協定（CSA）に基づく保障措置と追加議定書（AP）に基づく保障措置を有機的に結合した概念。CSA及びAP双方の下で利用可能な保障措置手段を最適に組み合わせ、最大限の効率性を達成するためのもの。具体的には、従来の計量管理を基本としつつ、短期通告査察又は無通告査察を強化することで、IAEAの検認能力を維持したまま査察回数削減を可能とするもの。外務省のHPを参照。
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fukaku/safeguards.html>
- ²³ G. John Ikenberry, “Liberal Internationalism 3.0: America and the Dilemmas of Liberal World Order,” *Perspectives on Politics*, Vol.7, No.1, March 2009, pp.71-87.

第四章 アジア太平洋の地域安全保障アーキテクチャと日米同盟¹

神保謙

はじめに—アジア太平洋の安全保障：地域安全保障「アーキテクチャ」からの接近

「建築・構造」を意味する「アーキテクチャ」(Architecture) という概念が、近年アジア太平洋の地域安全保障を考察する際に、頻繁に用いられるようになってきている²。同地域内における国際会議では「地域安全保障アーキテクチャ」(Regional Security Architecture) を題材とした議論が活発に展開され、今や官(トラック I)・民(トラック II)の域内ネットワークにおける共有された言語としての地位を確立しつつある。

地域安全保障アーキテクチャは、各国政府が用いる公的な政策概念としても浮上するようになった。とりわけ英国国際戦略研究所(IISS)が主催するアジア安全保障年次会議「シャングリラ・ダイアログ」では、米国国防長官の地域安全保障に関する演説で繰り返し登場するキーコンセプトとなっている。2006年6月にラムズフェルド(Donald H. Rumsfeld)国防長官は「米国と出現しつつあるアジアの安全保障アーキテクチャ」(The United States and Asia's Emerging Security Architecture)と題する演説を行い、かつてのハブ・スポークス型の二国間関係によって保たれていたアジアの安全保障秩序が「今や二国間及び多国間の安全保障ネットワークとして拡大しつつある」と描写した³。

また2008年5月にゲーツ(Robert M. Gates)国防長官は「近年の地域安全保障アーキテクチャに関する議論の重要性は増している」と述べつつ、米国は「地域特有の問題に対する様々なフォーラムが制度化されていくことに利益を共有し、こうした発展に参画していきたい」と表現した⁴。同長官は翌年の会議においても地域安全保障アーキテクチャに触れ、「(従来の)ハブ・スポークス関係に加えて、米国の同盟国と協力国同士の関係の強化と、より多くの多国間協力とのよい相互関係を望みたい」と述べている⁵。

米務省でも2010年1月にはクリントン(Hillary R. Clinton)国務長官が「アジアの地域アーキテクチャ：原則と優先順位」(Regional Architecture in Asia: Principles and Priorities)と題する演説を行い、米国は伝統的な二国間関係を維持するだけでなく、アジア太平洋地域が直面する課題に対し、協力すべきパートナーと協力枠組みについての「制度的アーキテクチャ」を構築すべきことを提唱した⁶。その他、域内各国の政府高官による発言、公式文書などにおいても、「アーキテクチャ」はもはや地域安全保障を語る際に無視し得ない概念として普及していることを読み取ることができる。

本稿は、地域安全保障アーキテクチャの概念がどのような経緯で浮上したのか、その背

景と展開を明らかにし、次いで日米同盟が地域安全保障アーキテクチャの中でどのように位置付けられているかを中心に論じるものである。

1. 「地域安全保障アーキテクチャ」論が浮上した背景

「地域安全保障アーキテクチャ」が多くの論者によって使用されるようになった理由は、端的には米国からみたアジアの安全保障秩序が、米国との二国間安全保障（ハブ・スポークス）関係を基礎としながらも、各種二国間・多国間の安全保障協力、問題領域別の機能的協力枠組み、アドホックな枠組みなど、重層的な「構造」へとその性格を変化させていることにある⁷。

第二次大戦後より長らく、米国は同盟国との二国間安全保障関係（日米・米韓・米豪・米比・米タイなど）の東によって、アジアの安全保障秩序を形成してきた。1951年のサンフランシスコ条約とともに形成された二国間条約を基盤としていることから、サンフランシスコ体制、「ハブ・スポークス」体制と呼ばれる所以である。

欧州における冷戦の終焉が、北大西洋条約機構（NATO）および欧州連合（EU）の東方拡大とともに大きく欧州の秩序を変更させたことに比べれば、アジアの安全保障は「ハブ・スポークス」体制に変動をもたらさなかった。冷戦期に形成された多くの二国間条約は、半世紀を経た今日でも、基本的には継続しているのである。その理由としては、①分断された南北朝鮮、中国・台湾の問題が未解決であること、②北東アジアと東南アジアの脅威認識には依然として隔たりがあること、③アジア諸国内の歴史認識の相違が十分に克服されていないことなどが、共通の枠組みを構築することを著しく困難にしていたことが論じられてきた。「冷戦後」という時代の隔たりは、アジアに明確なアーキテクチャの変動をもたらさなかったのである。

こうしたアーキテクチャの連続性は、米国との二国間安全保障関係を基礎とする思考をさらに強化させることに帰結した。1994年に設立されたASEAN地域フォーラム（ARF）は、アジア太平洋地域における全域的な対話枠組みとして注目されたが、その機能は年次外相会議、高級事務レベル会議、各種ワーキングレベル会合における安全保障対話と、情報の透明性の拡大、交流の拡大を主とする信頼醸成措置や予防外交に限られていた。95年2月に発表された米国防総省の『東アジア戦略報告』（EASR）が、アジア太平洋地域の安全保障の基盤を二国間の同盟関係に置き、多国間安全保障協力をあくまで補完的關係と位置付けていたように、「ハブ・スポークス」を超えた安全保障構造がアジア太平洋地域に出現することは困難とみられてきたのである。

しかしながら、21世紀初頭のアジアにおける安全保障環境は、こうした一般理解を超え

た、かつてない構造の出現を伴うものとなった。その「新しさ」には大きくわけて、3つの特徴を挙げる事が可能である。

第一は、従来の米国と同盟国との「ハブ・スポークス」の束が、よりネットワーク化された形で結びつくように発展していることである。すでにクリントン政権後期にはウィリアム・ペリー対北朝鮮政策調整官による「ペリーレポート」に基づく日米・米韓の安全保障関係の結合が志向され、日米韓の北朝鮮政策に関する三国調整グループ（TCOG）が形成された。その後、紆余曲折がありながらも、日米韓の枠組みは北朝鮮政策に関する政策調整の場として重要な機能を果たすようになった。また日本はオーストラリアとの「日豪安全保障共同宣言」（2007年3月）、インドとの「日印戦略的グローバル・パートナーシップ」（2006年12月）「日印間の安全保障協力に関する共同宣言」（2008年10月）、シンガポール・タイ・フィリピンとの防衛当局者協議など、米国との同盟国・友好国を中心に、新たな安全保障関係を構築していった。

このうちオーストラリアについては、2006年3月に日米豪三カ国の外相・国務長官による戦略対話（Trilateral Security Dialogue）を実施し、以後毎年開催されている。さらに韓国とオーストラリアは、2009年に韓豪安全保障共同宣言を締結し、地域及びグローバルな領域における安全保障協力の推進に合意した。またインドについても、2007年9月に米印両国が主催する多国間海軍共同訓練「マラバール」に海上自衛隊が参加するなど、日米印3カ国の安全保障協力が形成されるに至っている。このように日米+ α （米国の同盟国）という形態でのトライアングル（ミニラテラリズム）が、韓国、オーストラリア、インドを結ぶ形で形成されたことは、「ハブ・スポークス」関係がネットワーク化されたという重要な意味を持っていた。

また東南アジアにおける米軍の合同軍事演習についても、多国間ネットワーク化が進んでいった。とりわけ米・タイ「コブラ・ゴールド」演習は、米、タイ、日本、シンガポール、インドネシアの5カ国と、中国、インド、パキスタンを含むオブザーバー国などから約1万2000人が参加する多国間演習として発展している（2009年のデータ）。東南アジアにおいてもネットワーク化は着実に進展しているのである。

第二の「新しさ」はアドホックな問題領域における安全保障協力が発展していることである。アドホック協力の分野としては、拡散安全保障イニシアティブ（PSI）、各種の対テロ協力、大規模災害に関する協力、海賊・国際組織犯罪への協力、公衆衛生・パンデミック、エネルギー安全保障などが挙げられる。こうしたアドホック協力の特徴は、必ずしも地理的な意味での「地域」に限定されることなく、問題認識を共有し、問題対処のための意思と能力を有する国々が協力する「コアリション」型の協力の形態をとっていることで

ある。

たとえば PSI は 2009 年 12 月現在で世界中で 20 カ国のオペレーション専門家会合参加国を含む 95 カ国が、PSI の活動の基本原則や目的に対する支持を表明し、実質的に PSI の活動に参加・協力している。このうちアジア地域の PSI 参加国は、ブルネイ、カンボジア、日本、韓国、モンゴル、フィリピン、シンガポール、スリランカの 8 カ国となっている。韓国は、李明博政権の下で 2009 年 5 月 26 日に PSI への全面参加を発表した。また対テロ協力を例にとれば、マレーシア、タイ、シンガポール、フィリピン、オーストラリアの各国は二国間・多国間での人の移動に関する情報共有、入国管理当局や治安組織の能力向上（キャパシティ・ビルディング）などを実施している。2004 年 7 月には、マレーシア、インドネシアおよびシンガポールの 3 カ国が、マラッカ・シンガポール海峡の海賊などの警戒のため、海軍が互いに連携を取りつつ各々自国の領域をパトロールする「調整されたパトロール（Trilateral Coordinated Patrols）」を開始し、2005 年 9 月には、航空機による共同パトロール（Eyes in the Sky）も始動させている。

第三の「新しさ」は地域的枠組みが、特定の問題領域の紛争予防に重要な役割を果たすようになったことである。とりわけ 2003 年 8 月に形成された六者協議は、北朝鮮の核開発を協議する中心的な枠組みとなったことは重要な進化である。2005 年 9 月には北朝鮮が「すべての核兵器及び核開発計画を放棄する」ことを約束した共同声明が採択され、北朝鮮の非核化を規範として位置付ける合意が形成された。もっとも、その後北朝鮮は二度にわたる核実験（2006 年 10 月、2009 年 5 月）および複数の種類のミサイル実験に踏み切ったことに鑑みれば、準地域的合意の脆さや綻びを指摘することは容易である。しかし、重要なことは、北朝鮮の度重なる違反行為にもかかわらず、六者協議の共同声明および協議そのものは常に復帰可能な枠組みとして保存されていることである。北東アジアの地域的枠組みは、北朝鮮による安全保障秩序の攪乱にもかかわらず、かろうじて継続しているのである。

また東南アジア諸国連合（ASEAN）は、2003 年 10 月に「第二 ASEAN 協和宣言」（バリ・コンコード II）に合意し、その中で「ASEAN 安全保障共同体」に向けた取り組みを強化することになった。ASEAN はテロリズム、国際組織犯罪などの国境を越える問題に対する強力枠組みを自覚的に追求するようになっていった。さらに、こうしたモデルは広域東アジアにも広がっていくようになった。ASEAN+日中韓の枠組みでは非伝統的安全保障協力を含む 17 分野の協議枠組みがすでに成立している。また 2005 年 12 月に設立された東アジア首脳会議でも政治・安全保障協力を進めていく「クアラルンプール宣言」に合意し、以降 4 回の首脳会議の中で、エネルギー安全保障や環境協力などの分野で協力を深めるよ

うになった。

以上のような①「ハブ・スポークス」関係のネットワーク化、②地域的組織の機能的協力の強化、③アドホックな協力枠組みの深化という3つの「新しさ」は、アジア太平洋地域における安全保障構造が、かつてよりもはるかに複雑化・深化していることを意味している。今日のアジアの安全保障が、かつてのような二国間（バイ）・多国間（マルチ）の単純な関係で読み解くことができず、より複雑な方程式を導入しなければならない理由はここにある。こうした安全保障構造（Security Architecture）の形成・発展の特徴を仔細に検討するとともに、このような重層的な枠組みが「平和と繁栄のための新たな連携」にいかなる役割を果たすべきかという課題こそが、今日問われなければならないのである。

2. アジア太平洋の安全保障アーキテクチャ構築に向けて

（1）三層分析法の導入

本節は、地域安全保障アーキテクチャを3つの層に分類し、それぞれの特徴を明らかにしたうえで、これら三層の相互関係と全体性を「地域安全保障アーキテクチャ」として提示する⁸。

第一層の基礎を形成するのは、サンフランシスコ体制としての米国を中心とする二国間のハブ・スポークス関係である。米国との二国間の取極めの多くは、相互防衛関係（有事において共同で対処する機能）を有しており、伝統的な軍事的脅威に対抗するための基礎に置かれていた。しかし、近年ではこのサンフランシスコ・システムを基盤に、日本とオーストラリア、韓国とオーストラリアなどが安全保障共同宣言を交わしたように、従来の米国と同盟国との「ハブ・スポークス」の束が、よりネットワーク化された形で結びつくように発展している。本節ではこうした安全保障協力の発展を、第一層の発展形（サンフランシスコ・プラス）として分析することとしたい。

第二層は、問題領域別に形成される安全保障協力を広く包含するものであり、その意味では第一層と第三層の間にある幅広い概念である。本稿の「地域安全保障アーキテクチャ」は、この第二層の重要性を引き立たせることにより、過去とは異なる安全保障協力の在り方を模索することを試みている。第二層が対象とするのは、安全保障上の問題意識を共有する主体同士が、問題領域に即した安全保障協力である。問題領域をベースに置くために、力の分布、地理的概念、既存の制度に必ずしも拘束されず、柔軟な協力関係が形成されることにその特徴がある。こうした協力形態のもっとも有望な領域が、非伝統的安全保障問題（災害・国際組織犯罪・広範な対テロ協力）をめぐる協力である⁹。

第三層は、包括的な政策協調をはかろうとする地域協力のメカニズムである。基本的に

は信頼醸成措置（交流の拡大、透明性の拡大）や予防外交を通じて、協調的な関係性を醸成することが期待される。他方で、域内の秩序変動や秩序破壊行動に対しては、共通の軍事的な行動をとることができない（あるいは期待されない）段階にある状況の協力関係を、ここでは第三層と定義しよう。ASEAN 地域フォーラム（ARF）、ASEAN+3 首脳会議、ASEAN 国防大臣会議（ADMM）などがこの層に該当する。

以上の分類に基づけば、現在のアジア太平洋地域における安全保障アーキテクチャの三層構造は以下のように位置づけることができる。

表 1：アジア太平洋の安全保障アーキテクチャ（三層構造からの接近）

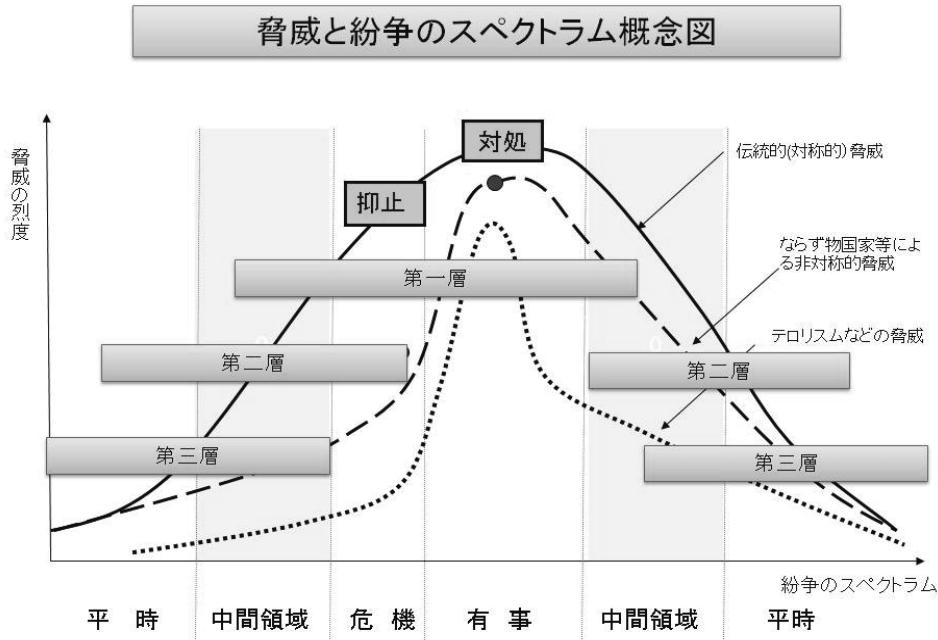
<p>第一層： ハブ・スポークス関係・サンフランシスコ・プラス関係</p> <ul style="list-style-type: none"> ● サンフランシスコ・システム：日米・米韓・米豪・米タイ・米比 ● 安全保障協力の更新（SF Plus）：米星・米インドネシア・米ベトナム・米印 ● 安全保障協力の更新（Spokes Plus）：日豪・韓豪・日韓・日比・豪星・豪タイ ● 二国間ベースの多国間（SF Multi）：米タイコブラゴールド、各種多国間軍事演習
<p>第二層： 問題領域別に形成されたアドホックな安全保障協力</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 災害（地震・津波・洪水）救援協力・トラフィッキング（人・麻薬・小型武器） ● 組織犯罪・保健衛生（SARS, Avian Flu）・エネルギー・ガバナンス関連問題 ● 対テロ軍事演習・情報協力・制度/運用上の協力・警察/司法組織の能力形成 ● 拡散防止・拡散対抗 ● 国際法/規制枠組の強化・輸出管理体制・地域管理枠組・PSI
<p>第三層： 全域的な安全保障対話・協力</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 地域包括的枠組（フルハウス型）：ARF/APEC ● 地域枠組 A（米国参加なし）：東アジアサミット・ASEAN+3 ● 地域枠組 B（日米参加なし）：上海協力機構・アジア信頼醸成会議 ● 準地域枠組 A（日米中露の参加）：六者協議 ● 準地域枠組 B（コミュニティ型）：ASEAN ● 民間主導型：シャングリラ・ダイアログ・ボアオフォーラム

（2）紛争のスペクトラムと「地域安全保障アーキテクチャ」

アジア太平洋の安全保障アーキテクチャは、実際の紛争の予防、紛争が発生した場合の対処などに、いかなる役割を果たすのであろうか。図 1 は紛争の発生から収束に至るまで

の過程を、平時→中間領域→危機→有事→中間領域→平時というダイナミクスとして描いたものである。横軸は以上の紛争の段階に応じた時間の経過を表し、縦軸は紛争の烈度を示したものである。

図1：脅威と紛争のスペクトラム概念図



この図に基づけば、仮にハイエンドな危機や紛争が生起した場合、これに対応できるメカニズムは米国の介入とそれを支える同盟、すなわち第一層のみということになる。軍事的な介入を前提に置けば、第二層・第三層はハイエンドな軍事ミッションを組織することはできず、その役割はきわめて限定されている。

では仮にアジア太平洋地域内において、危機や紛争が（同盟による抑止機能や、制度の発展、外交的な信頼関係の構築などを通じて）うまく制御されている状況であればどうであろうか。その場合、主要な役割を果たすのは第二層・第三層ということになるだろう。第一層も役割を果たせないことはないが、非伝統的安全保障のようなローエンドな問題や、地域固有の問題に対して、全てを第一層の機能として当てはめることにはできないし、同盟諸国間の政治的モーメンタムも得られないであろう。したがって主たる紛争が制御され、平和的發展が主旋律となった地域情勢下では、日々の政策調整のほとんどは第二層・第三層においてなされるということになるだろう。

「平時とも戦時ともいえない中間領域」についてはどうであろうか。ここでは事態の性質にも依存するが、大国間のバランス・オブ・パワーを担えるのは第一層、ローエンドのミッションで対応可能であれば第一層もしくは第二層、安全保障対話の促進による不信感の除去といえれば第三層ということになるであろう。「中間領域」においては、安全保障アーキテクチャの全ての層が、相互補完もしくは相互牽制しながら、役割を果たすということになるだろう。

以上の構図を考えれば、過去 10 年間にわたり台湾海峡における紛争生起の可能性が著しく低下したこと（また一時的には北朝鮮が 2005 年に六者協議共同声明に合意したこと）は、危機・有事の想定を一定程度後退させたといつてよいだろう。三層分析法から導きだされるのは、こうした状態においては第二層・第三層における協力関係が進展することになる。第二層が大国間の利害対立に発展する問題領域でなければ、米国と中国が ASEAN 諸国等とともに安全保障協力を深化させる条件が整うことになる。過去 10 年間の機能的協力の拡大（さらには非伝統的安全保障に対する中国の積極的参加）は、以上のような文脈から理解されるべきであろう。そして、日本政府がこの構造を明確に認識すれば、同盟関係の強化に加えて、域内における地域安全保障協力に対する政策優先度を上げ、米国以外の国々との安全保障協力を強化するという結論が導かれるはずなのである。

（3）日米同盟と地域安全保障アーキテクチャ

これまで①地域安全保障アーキテクチャという概念が形成された経緯、②三層分析法の導入によるアーキテクチャの評価、③紛争のスペクトラムに応じたアーキテクチャの適用といった分析を提示してきた。最終節では、日米同盟が地域安全保障アーキテクチャの中でいかなる位置付けにあるのかについて、以下の通りまとめてみたい。

第一に、日米同盟は第一層の「ネットワーク化」を誘導する中心的な役割を果たしていることである。ハブ・スポークス関係がネットワーク化する契機となったのは、すでに述べた日米・米韓の安全保障関係の結合である日米韓の北朝鮮政策に関する三国調整グループ（TCOG）であった。その後のオーストラリアとの「日豪安全保障共同宣言」（2007 年 3 月）、インドとの「日印戦略的グローバル・パートナーシップ」（2006 年 12 月）「日印間の安全保障協力に関する共同宣言」（2008 年 10 月）、シンガポール、タイ、フィリピンとの防衛当局者協議などは、日米同盟を前提とした米国との同盟国・友好国とのネットワーク化であった。こうした「日米+ α 」の展開を基礎として、「米国・アジア太平洋地域の同盟国+ α 」⇒「同盟国・友好国同士の関係強化」と誘発的な展開していったことが、第一層のネットワーク化の重要な力学であった。

第二に、日米同盟は第二層における問題領域別に形成されたアドホックな安全保障協力形成の前提であり、またその形成を間接的に支援している。「紛争のスペクトラム」でも論じたように、アドホックな安全保障協力が形成される誘因となるのは「武力紛争の制御」に関する一般的な認識の共有である。その制御の前提となっているのは、日米同盟（を中心とする米国の東アジアプレゼンス）のハイエンド紛争に対する抑止・対処の能力である。朝鮮半島、台湾海峡、西太平洋のシーレーンにおいて、紛争のエスカレーションを制御する役割を担っているのは米軍のプレゼンスに他ならない。ハイエンド紛争が制御されているからこそ、アジア太平洋域内諸国はローエンド・ミディアムエンドの紛争管理に関する協力の形成に焦点を置くことが可能となったのである。

まだ第二層の発展においては、東アジア諸国の能力構築（キャパシティビルディング）の重要性を指摘したい。機能主義的な安全保障協力を形成する基礎となっているのは、各当事国の国防・沿岸警備・警察・司法等の当局の能力の向上によるところが大きい。またこうした能力は東アジア諸国の経済発展による公的セクターのガバナンス能力の強化と一体となっている。その意味において、これまで米国が種々の援助により東アジア諸国の安全保障・治安能力の形成に寄与してきたこと、そして日本が戦後の政府開発援助によって同諸国の公的セクターの管理能力の強化に果たしてきた役割はきわめて大きいといえよう。

第三に、全域的安全保障協力（第三層）との関係においては、日米同盟の役割は相互補完的・競合的の二つの側面を持つ。1990年代にASEAN地域フォーラム（ARF）が形成された背景になったのは、冷戦後のアジア太平洋の安全保障環境における米軍の役割、中国の台頭、地域紛争の可能性に関する相互の認識を確認し、信頼醸成をはかることについての相互認識が収斂したことであった。換言すれば日米同盟のありかたは、影響の多少はあれど、アジア太平洋地域全体の関心事項であり、日米同盟の変化は域内諸国の外交安全保障政策に大きな影響を与える。こうした事情が、全域的な安全保障対話を形成・促進させた要因となったことは重視すべきである。

他方で、中国はこれまで域内の多角的メカニズム形成に対して、日米同盟が競合的な存在であるとみなす議論を数多く提示してきた。たしかに、域内に存在する潜在的な地域紛争の当事国である立場からすれば、同盟の強化そのものは中国に対してセキュリティ・ディレンマや排他的な関係性をもたらすことは当然である。中国の識者に「公共財としての日米同盟」という議論への反発がみられるのは、以上の背景によるものである。しかしながら、中国自身も戦後のアジア太平洋地域の平和と発展の恩恵を受けた、大いなる受益国である。東アジアの平和は、紛争の制御のメカニズムなくしては成立し得ない。これまで論じたように、そのメカニズムの基礎を支えていたのは、日米同盟を中心とする米国の東ア

ジアに対する安全保障政策と軍事プレゼンスであったのである。こうした論理からいえば、中国が享受してきたアジアの平和は十分に公共的なもの（ユーザーとして排他的でない）であり、公共財としての日米同盟が中国の安全保障にとっても競合的でなく、むしろ平和的な共存を可能にするものとして位置づけられるはずである。

おわりに

本稿はアジア太平洋の地域安全保障アーキテクチャという概念を取り上げながら、日米同盟の位置づけに焦点をあてて分析を行った。これまで「ハブ・スポークス」型の安全保障概念を中心に多くの議論が展開されていたことを考えれば、近年の多角化・複雑化した地域安全保障の姿には目を見張るものがある。

しかし同時に、地域安全保障アーキテクチャを底辺で支えているのが「ハブ・スポークス」型の二国間安全保障関係であることは見逃してはならない。それは問題領域別のアドホックな安全保障協力の前提・促進要因となり、また全域的な安全保障協力の基礎にもなっているのである。ハイエンドな紛争が制御されてこそ、ローエンド・ミディアムエンドの安全保障協力が促進されるという関係性をみても、ハイエンド紛争の制御に関わる日米同盟の重要性は強調されてしかるべきである。

このように考えると、アジア太平洋の地域安全保障アーキテクチャの中で、日米同盟が「公共財」としての役割を再評価できる。すでに述べたように、第一層の領域そしてハイエンド領域においては、日米同盟は紛争当事国と排他的・競合的な関係を前提としている。しかしながら、紛争の制御が前提とされている安全保障環境下においては、日米同盟は平和の基礎となり、各種の安全保障協力を促進する基礎となっているのである。後者の意味において、全ての域内諸国にとって日米同盟は公共的な役割を果たしている。

以上を鑑みれば、アジア太平洋地域における紛争可能性や不安定要因を制御し、平和的發展の道筋に転化できるかどうか、日米同盟が公共財としての役割を果たす分岐点になる。ハイエンド紛争に備えるヘッジングの役割を果たしながらも、平和的發展を促進する公共財の役割を共に果たしているのが現在の日米同盟である。今日の安全保障環境の中で、いかに後者の役割を促進していくことができるのか、それが公共財としての日米同盟を確立する路程であろう。

－ 注 －

- ¹ 本稿は拙稿「アジア太平洋の地域安全保障アーキテクチャ：素描」東京財団編『アジア太平洋の地域安全保障アーキテクチャ 地域安全保障の重層的構造』（東京財団、2010年8月）の内容を基礎に日米同盟の役割に焦点を当てて改稿したものである。
- ² 地域安全保障アーキテクチャについては、近年多くの概念的考察が提起されるようになった。その主要な業績は以下の通り。William T. Tow and Brendan Taylor, “What is Regional Security Architecture?”, *Review of International Studies*, Vol. 36 pp.95-116 (2010); Brendan Taylor and William T. Tow, “Challenges to Building an Effective Asia-Pacific Security Architecture”, Michael J Green and Bates Gill eds., *Asia’s New Multilateralism: Cooperation, Competition, and the Search for Community*, New York: Columbia University Press (2008); Nick Bisley “The Security Architecture: Asian Way”, Nick Bisley, *Building Asia’s Security*, London: Routledge (2010); Barry Buzan, “Security Architecture in Asia: the Interplay of Regional and Global Levels”, *The Pacific Review*, Vol.16, No.2 (2003).
- ³ Donald H. Rumsfeld, “The United States and Asia’s Emerging Security Architecture” Statement Delivered at the Shangri-La Dialogue 2006 (June 3, 2006). <http://www.iiss.org/conferences/the-shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-archive/shangri-la-dialogue-2006/2006-plenary-session-speeches/first-plenary-session-the-hon-donald-rumsfeld/>.
- ⁴ Robert M. Gates, “Challenges to Stability in the Asia-Pacific”, Statement Delivered at the Shangri-La Dialogue 2008 (May 31, 2008). <http://www.iiss.org/conferences/the-shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2008/plenary-session-speeches-2008/first-plenary-session-challenges-to-stability-in-the-asia-pacific/first-plenary-session-the-hon-robert-gates/>
- ⁵ Robert M. Gates, “America’s Security Role in the Asia-Pacific”, Statement Delivered at the Shangri-La Dialogue 2009 (May 30, 2009). <http://www.iiss.org/conferences/the-shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2009/plenary-session-speeches-2009/first-plenary-session/dr-robert-gates/>
- ⁶ Hillary Rodham Clinton, “Remarks on Regional Architecture in Asia: Principles and Priorities”, (January 12, 2010). <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/135090.htm>
- ⁷ 本節に関する基本的な考察については、神保謙「アジア太平洋の多国間安全保障：多層メカニズムの戦略収斂の可能性」小島朋之編『21世紀の中国と東亜』（一藝社、2003）および神保謙『『東アジア共同体』と地域安全保障：地域安全保障アーキテクチャ論からの接近』『東亜』（2010年4月号）を参照。尚、本節の論考と上記論文の内容は一部重複する。
- ⁸ この三層分析法について詳しくは、拙稿「アジア太平洋の地域安全保障：素描」および佐橋亮「アジア太平洋地域における安全保障アーキテクチャと三層分析法」神保謙編『アジア太平洋の地域安全保障アーキテクチャ 地域安全保障の重層的構造』（東京財団、2010年8月）。
- ⁹ 非伝統的安全保障に関する概念および地域協力の展開については以下の文献を参照。Mely Caballero-Anthony, Ralf Emmers and Amitav Acharya eds., *Non-Traditional Security in Asia: Dilemmas in Securitisation*, London: Ashgate (2006).

第五章 公共財としての日米同盟と日本の役割—朝鮮半島関係

平岩俊司

はじめに

朝鮮半島には朝鮮民主主義人民共和国（以下、北朝鮮とする）と大韓民国（以下、韓国とする）の二つの政権が存在する。この朝鮮半島の分裂状況は、もちろん、日本の植民地統治から解放された朝鮮半島でイデオロギー的対立状況が激しく、当事者である朝鮮人による意思統一が難しい状況にあったことによるものではあるが、同時に第二次世界大戦以降の朝鮮半島をめぐる国際情勢、朝鮮半島における冷戦の進展によるところが大きい。その後、1950年6月25日に始まった朝鮮戦争は、53年7月27日に休戦を迎え、現在に至るまで休戦状態が続いているが、南北間の対立と国際的対立が複雑に交錯する朝鮮半島情勢はその後も不安定な状況が続いたのである。

本稿では、このような朝鮮半島情勢を前提として、はたして日米同盟がどのような意味を持つのかについて、とりわけ韓国の関係から論ずることを目的としている。改めて指摘するまでもなく、朝鮮半島の平和と安定に寄与することは日米同盟の重要な役割ではあるが、日米両国にとっての重要な友好国である韓国にとって日米同盟がどのような意味を持つのかを検討することは、まさに公共財としての日米同盟の意味を分析することと同義である。そうした分析を通して、朝鮮半島の安定について日米同盟の意味をより複合的に分析できるであろう。

1. 朝鮮半島有事と日米同盟—TCOGにみる祖型

(1) 朝鮮半島の対立構造と日米

既述の通り北朝鮮が「祖国解放戦争」として開始した朝鮮戦争は1953年7月27日に休戦を迎えたが、その後現在に至るまでそうした休戦状態が続いていることから、朝鮮半島情勢は不安定な状況が続いている。とりわけ北朝鮮は、朝鮮半島情勢が不安定であることを米国と北朝鮮が休戦状態にあることに求め、休戦協定を平和協定に変更することを求めている¹。80年代後半から90年代にかけてのいわゆる第一次核危機、さらには2002年以降の第二次核危機のいずれも、北朝鮮の立場からすれば、米国が核によって北朝鮮に対して「脅威」を与えていることこそが危機の原因ということになる。すなわち、米国からの「脅威」を回避するために北朝鮮も核兵器への野心を持たざるを得ないというのである。

もっとも、休戦協定を平和協定に変更する問題については、休戦協定締結当時、韓国の

李承晩大統領が休戦協定へのサインを拒否したことから、北朝鮮は朝鮮半島の休戦体制の当事者としての資格に疑義を唱え、米国との休戦協定締結こそが朝鮮半島の平和と安定を実現するための方法であるとしているのである。もとより、北朝鮮にとってみれば米国との二者協議を優先させることができれば、朝鮮問題解決のプロセスから韓国を排除することができ、国際社会における南北間競争でも北朝鮮が優位な立場に立てるとの思惑があることは間違いない。北朝鮮が米国との二者協議にこだわる理由はここにある。しかしながら、韓国が朝鮮半島問題の当事者であることは北朝鮮以外の関係国すべての認めるところであり、米国としても米朝関係を優先することはない²。こうしたそれぞれの思惑の違いから、朝鮮半島の対立構造はきわめて複雑なものとなり依然として不安定な状況が続いているのである。

このような不安定な朝鮮半島情勢にとって、日米関係はいかなる意味を持つのであろうか。日米安全保障条約前文の条約締結の目標として、「両国が極東における国際の平和および安全の維持に共通の関心を有することを考慮し、相互協力および安全保障条約を締結する」としていることから明らかなように、朝鮮半島情勢は日米同盟にとってきわめて重大な関心事である³。さらに、同条約については日米安保条約のみならず日米ガイドラインが大きな意味を持つが、1978年に策定された旧ガイドラインに代わって、97年9月に新たに合意された新ガイドラインで日米による共同行動の範囲が拡大されたことに注目する必要がある。新ガイドラインでは、国際情勢が東西冷戦後に大きく変化したことを受け、自衛隊と米軍が共同対処して取り組む事態の範囲を拡大し、「平時」、「日本への武力攻撃時」、「日本周辺での事態」の三つに分類して、「周辺事態」でも自衛隊が米軍に後方支援、搜索救助活動などで協力することが具体的に定められたのである。もとより「周辺事態」とは地理的概念ではない、とされるが、朝鮮半島有事が日米同盟にとってきわめて重大な関心事であることは間違いないのである。

(2) 韓国にとっての日米同盟と TCOG

韓国にとって日米同盟はどのような意味を持っているのであろうか？もとより、旧ガイドラインから新ガイドラインへの修正に際して韓国政府は支持を表明したが、後に詳述するように韓国の立場はとりわけ日本との関係においてこれまでの歴史的経緯から微妙であらざるを得ない。いかなる事態にあっても日本の安全保障上の影響力が朝鮮半島におよぶことは韓国の立場からは戦前の植民地統治を連想させ、容易に受け入れることができないのである。その一方で米国の朝鮮半島情勢へのコミットメントは韓国にとって必要不可欠であることは改めて指摘するまでもない。その意味で韓国にとっては米韓相互防衛条約こ

それが朝鮮半島有事にとって意味があったはずである。しかし、一方の米国からすれば日米同盟と米韓同盟の効率化を意識しており、そうした傾向は冷戦終焉後にさらに顕著になる。韓国が日米ガイドラインの修正を受け入れてある程度日本の活動範囲の拡大を容認せざるを得なかったのは、なによりも米国がそれを望んだからといってよい⁴。

このように心理的な抵抗はあるものの、朝鮮半島有事の際に日米の協力を自動的に取り付けることができる状況は韓国にとって大きな支えとなることは間違いない。依然として東西冷戦体制下にあった時期、米韓同盟のみならず日米同盟がそれを補填することができれば北朝鮮からの脅威に対して東西冷戦体制の枠組みの中で組織的に対応できるからである。問題は、日本の関与の範囲と規模をいかに韓国がコントロールできるかである。すなわち、韓国は米国の朝鮮半島有事に際してのコミットメントをより強固なものとしたいであろうし、その一方で日本の朝鮮半島への関与の幅は米軍への後方支援などに限定して制限したいというのが本音であったはずである。

一方、日本も日米同盟と米韓同盟が有機的に連動することについては慎重だったであろう。すなわち、日米同盟によって朝鮮半島有事に自動的にコミットさせられることは、いわゆる「巻き込まれ」を意味することとなり、それは日本にとっても受け入れられないことではなかったはずである。こうした日本、米国、韓国の微妙な関係から、米国が扇の要となって日米同盟と米韓同盟を機能的に活用する、そして日韓は二国間では同盟関係とはならない、というのが日米韓のあり方であったといえる。

このような日米韓三国関係のあり方は、それぞれの安全保障に対する姿勢の微妙なズレによるところが大きかったわけであるが、北朝鮮情勢の変化は、日米韓三国にそうしたズレを乗り越えてより明確な形で3国協調を実現する必要を迫った。それが、いわゆる日米韓調整会合 (TCOG: Trilateral Coordination and Oversight Group)⁵である。北朝鮮による1998年の弾道ミサイルテポドン発射実験以降、米国は北朝鮮政策を見直したが、その一環として、日韓両国との協力の必要性を強調し、北朝鮮政策に関する日米韓三か国による局長級事務レベル協議で、政策調整会合を制度化したのである。このいわゆるTCOGは1999年4月に始まり、数か月に一度の割合で開かれ、北朝鮮に対し、三か国が具体的な政策面で連携を強化しようとしたのである。こうした試みは金大中政権とクリントン政権の間でうまく機能することとなった。すなわちクリントン政権は、金大中の北朝鮮和解政策による2000年6月の南方首脳会談を契機として米中関係を進展させ、オルブライト国務長官の訪朝に続いてクリントン大統領自身が北朝鮮を訪問する可能性まで検討されたのである。こうした試みは北朝鮮のミサイル問題が原因で結局霧散してしまうが、その後の米国における政権交代によって雰囲気は大きく変わる事となった。クリントン政権に続いて登場し

た共和党のブッシュ政権ではいわゆる新保守主義者たちの影響力が強く、金大中政権の北朝鮮に対する宥和政策を否定してより厳しい姿勢で臨むとしたのである。そうした米韓間のズレは2003年からの盧武鉉政権でより顕著となり、TCOGでは三国間の実質的な政策調整の場とはなり得なくなってしまうのである。さらには、2002年10月から、いわゆる第二次核危機が始まり、2003年からは北朝鮮問題が北朝鮮、韓国に加えて米国、日本、中国、ロシアによる6者協議で扱われることとなったため、TCOGはその使命を終えることとなった。しかし、日米韓三国によるTCOGという枠組みは、たとえば日韓を“仮想同盟”とするなど、日米同盟と米韓同盟を連携させて制度化する試みであったことは間違いなく⁶。

2. 哨戒艦沈没事件と延坪島砲撃事件—朝鮮半島情勢にとっての中国

(1) 6者協議の限界と李明博政権の北朝鮮政策

北朝鮮の第二次核危機は2002年10月に遡及できる。10月3日から北朝鮮を訪問したケリー米国務次官補が北朝鮮に対して濃縮ウラン計画について詰め寄ったところ、北朝鮮はこれを認め「核兵器だけではなく、より強力な他の兵器も所有する」ことを示唆した。いわゆる第二次核危機である。この後、紆余曲折を経て北朝鮮の核問題は6者協議で扱われることとなり、TCOGがその使命を終えたことは既述の通りである。ところが、2003年8月から開始された6者協議は、必ずしも北朝鮮の核問題をうまく処理することができなかった⁷。それは、主として関係国にとっての北朝鮮問題についての優先順位と方法論の間にズレが生じていたことを指摘しなければなるまい。とりわけ、北朝鮮に対する宥和政策をとろうとする韓国と、北朝鮮に対して厳しい姿勢で臨むとする日米との溝は埋まることはなかった。そもそも、既述のTCOGが使命を終えた理由の一つは、日米と韓国とのズレを糊塗することさえ難しい状況になり、共同声明すら発表できなくなっていたからである。

結局、6者協議は北朝鮮の行動を効果的に抑制することができず、その結果、北朝鮮はついに2006年10月3日に核実験を実施したのである。この核実験についてはさまざまな評価があるものの、6者協議が必ずしも北朝鮮の行動を効果的に封じ込められなかったことだけは確かである。その後、米国の姿勢変化によって2007年初めからは米朝交渉が6者協議に先行する形をとることとなり、6者協議は米朝の合意を追認する場となってしまった。もとより、北朝鮮の核実験は日米韓のズレにのみその原因を求めることはできないが、少なくとも北朝鮮の核実験以前の状況下、韓国にとって日米同盟は活用するというよりはむしろいか日米同盟に拘束されることなく南北関係を維持するかが課題であったといえる。皮肉なことに、北朝鮮の核実験直後から米国がそれまでの姿勢を一変させたことから、それまで良好だった日米間に北朝鮮に臨む姿勢にズレが生じ、一方、韓国の盧武

鉉政権にとっては米国との協調が可能になったのである。2007年10月の盧武鉉大統領の北朝鮮訪問はそうした文脈の中で評価されるべきかも知れない。

こうした状況下、韓国でも政権交代が起きた。10年間続いた進歩派政権に変わって保守派の李明博大統領が政権を担当することになり、韓国にとっての日米同盟の意味合いが大きく変わることとなったのである。李明博政権は、南北関係を重視して北朝鮮に対する宥和政策をとった盧武鉉政権とは異なり、日米との関係の重要性を強調して登場した政権であった。ただし、李明博政権も金大中、盧武鉉という進歩派政権同様、北朝鮮が国際社会の責任ある一員となるよう経済協力を行う姿勢を否定したわけではない。しかし、金大中、盧武鉉政権とは異なって北朝鮮への経済協力に厳しい条件をつけたのである。「非核・開放・3000」政策がそれである。北朝鮮の非核化を前提として北朝鮮が開放政策をとるのであれば、韓国をはじめ国際社会は北朝鮮に対して経済協力を行い、北朝鮮の一人あたりGDPを3000ドルにした後に韓国との平和統一を目指すというこの韓国の政策はその実現可能性は大いに疑問視されたが、南北関係を無条件で最優先させないことが明らかになり、日米との関係強化が期待されたのである⁸。

(2) 韓国にとっての中国の意味—哨戒艦沈没事件

この後、北朝鮮は李明博政権に対して反発し、南北関係は緊張することとなるが、その過程で韓国にとってより大きな問題が発生することとなった。中国の北朝鮮問題に対する姿勢である。2010年に発生した二つの事件—すなわち哨戒艦沈没事件と延坪島砲撃事件は、韓国が北朝鮮と向き合う際の中国の存在の大きさを改めて意識させたのである。とりわけ哨戒艦沈没事件をめぐって韓国は中国の存在感を思い知らされることとなる。

2010年3月26日に発生した韓国海軍哨戒艦・天安号の沈没は、その後の調査結果により北朝鮮の魚雷攻撃によるものとされた。韓国は5月20日に、米国、英国、スウェーデンを含めた四カ国による軍民合同調査団によって行われた調査の結果を発表し、同事件を北朝鮮による犯行としたのである⁹。この調査結果に従って韓国は北朝鮮に対して従来よりも一層厳しい措置を採ることとなり、南北交流と交易の中断、非武装地帯周辺での対北朝鮮宣伝放送を再開し、米第七艦隊の空母が参加する米韓合同軍事訓練実施などの具体的対抗措置を発表した。

対抗措置と同時に、李明博政権は北朝鮮に対する国際協調の形成を目指した。調査結果発表当日、柳明桓・外交通商部長官は「朝鮮戦争休戦協定および国連憲章違反であり、国際社会と協調して厳正な対抗措置を講ずる」と述べ、哨戒艦沈没を単に南北関係の文脈だけで捉えるのではなく国際問題化しようとしたのである。

このような李明博政権の思惑にとってきわめて大きな障害として立ちはだかったのが中国であった。そもそも、既述の通り韓国は4月末には哨戒艦沈没が北朝鮮の犯行によるものとの可能性が高いとの立場をとっていたが、金正日はそうした状況下の5月3日、中国を訪問したのである。まさに北朝鮮の行為を国際問題化して北朝鮮に対して臨もうとする韓国にとって、中国が金正日の訪問を受け入れたことはきわめて大きな誤算であったと言ってよい。こうした中国の動きに対して李明博政権は不快感を隠さなかったが、中国は、「客観的かつ科学的な証拠」の提示を繰り返し求め、調査結果については不十分との立場を譲らなかったのである。これに対して李明博政権は日米との協力関係を確かなものとして、同問題の国連安全保障理事会への提起について米国および日本から全面的支持を取り付けることに成功した。しかし、拒否権を有する中国の態度は韓国の望む国際協力を阻むこととなった。中国側の否定的姿勢によって韓国は北朝鮮の行為を国連安全保障理事会で決議の採択を目指したが、中国は調査結果が不十分であるとして北朝鮮に釈明の機会を与えることを求め、北朝鮮は国連で自らの潔白を強調したのである。その結果、国連安全保障理事会は、決議ではなく議長声明という形でこの事件を総括することとなるが、北朝鮮の犯行との明示はなく、韓国からすればきわめて不満の残る結果となったのである¹⁰。

この哨戒艦沈没事件は、韓国に中国という新たな懸念を意識させることとなり、従来にも増して日米との関係強化の必要性を痛感させられることとなった。この過程で、韓国は、朝鮮半島有事の際に米韓連合軍司令官が持つ韓国軍の指揮権である作戦統制権の韓国への移管について、当初予定の2012年4月17日から15年12月1日に延期することで合意した。韓国は、哨戒艦事件に象徴されるように北朝鮮に対する抑止力低下への懸念から移管の延期を要請したのである。さらに、7月25日から日本海で実施された米韓軍事合同演習に日本の海上自衛隊が初めてオブザーバー参加をしたのである。中国の存在をも意識せざるを得なくなった韓国にとって米国のみならず日米同盟の重要性を認識せざるを得なくなったと言ってよい。日米韓の枠組みがより制度化される可能性が高くなったのである。

(3) 日米韓安全保障協力の進展—延坪島砲撃事件

さらに、韓国にとってより日米との関係を強化する必要性を痛感させられる事件が発生した。2010年11月23日、北朝鮮が韓国の延坪島を砲撃したのである。砲撃戦の舞台となったのは韓国および国連が黄海上の軍事境界線と定める北方限界線の周辺地域だ。3月下旬に韓国軍哨戒艦沈没事件以来この地域では緊張状態が続いていた。そのような状況下、韓国は軍事訓練を予定していた。北朝鮮は中止を要求したが韓国は通常訓練であるとして北朝

鮮の求めに応じなかった。延坪島に対する砲撃は北朝鮮の過剰な反応と言ってよいが、被害が民間人にまでおよび、朝鮮半島の緊張状態が一気に高まった。この事態に対して韓国は黄海で米国との軍事合同演習を行ったのである。米海軍から原子力空母ジョージ・ワシントンや複数のイージス艦、韓国海軍もイージス艦「世宗大王」など最新鋭艦が参加した。そもそも、黄海での軍事合同演習については哨戒艦事件の直後にも検討されたが、中国を過度に刺激するとの配慮から場所を日本海に移して実施された経緯がある。当然、この演習には北朝鮮のみならず中国も警鐘を鳴らしていたが、北朝鮮のこの攻撃的な姿勢についても中国は北朝鮮を過度に刺激するべきではないとの立場をとり、軍事演習を行う韓国に対して批判的な態度をとったのである¹¹。この事態に対して、やはり日米韓三国協力の重要性がふたたび強調され、2010年12月8日、米軍のマレン統合参謀本部議長は、韓民求合同参謀本部議長と会談を行って米韓同盟による対応を確認した。マリン議長は同時に日本の役割にも触れ、「一致団結し、より確固な努力を見せる必要がある」としながら、米韓軍事演習などへの積極参加を求めた。韓国軍は、12月3日に開始された日米共同統合演習に初めてオブザーバーとして参加し、日米韓の実質的な安全保障協力はより実質的な協力関係へと進展することとなったのである。

おわりに—日米韓協力の課題

以上のように、6者協議の限界が指摘され、北朝鮮が挑発行為を繰り返し、さらには中国が北朝鮮との関係を強化しているため、韓国は日米との関係強化の重要性をますます強く認識せざるを得ない。韓国にとって日米同盟は必要不可欠なものなのである。しかしながら、そこには当然のことながら大きな課題がある。韓国の国民感情が日本との安全保障協力については警戒観があるのだ。たとえば、菅総理は2010年12月11日、「有事で自衛隊機で救出に向かおうと思った時、まだ日韓の間ではルール作りができていない。自衛隊の輸送機などが受け入れてもらえるか、そういうことについて考えなければいけない。韓国との間でも安全保障に絡む協力関係が進んでいるので、少しずつ相談を始められれば(いい)」と述べて、朝鮮半島有事が起きた場合、在韓邦人救出のための自衛隊の現地派遣を実現するため、韓国政府と協議を開始する意向を表明したのである。これに対して韓国メディアは一斉に反発する。韓国の保守系メディアである『朝鮮日報』は12月13日の社説で「韓国としては日本による植民地支配といった歴史問題はもちろん、日本が独島(竹島)の領有権をいまだに主張していることもあるため、自衛隊が韓半島周辺で活動することを受け入れるわけにはいかない」、とした¹²。さらに進歩系の『ハンギョレ新聞』も、同じ

く12月13日付社説で「延坪島事件によって緊張が高まっている状況で、友好国の総理が有事を想定した非難などという発言をしたことによって国内外の不安を刺激している」「朝鮮半島の不幸な事態を利用して自国の利益を得ようとする軽薄な内心が現れている」「自衛隊の活動範囲が自国民を避難させる以上に拡大する余地がある・・・自衛隊の派遣が韓半島に対する軍事介入に拡大することができるという話なのだ」などとして批判したのである¹³。

このように微妙な国民感情があるにもかかわらず、韓国は徐々に日韓防衛協力を具体化しようとしている。韓国のそうした姿勢は、2011年1月10日の日韓防衛相会談でより具体的なものとなる。北沢防衛相は金寛鎮国防相と会談し、国連平和維持活動、海外への災害派遣などの際に自衛隊と韓国軍との間で水や燃料などの提供を相互に行う物品役務相互提供協定（ACSA）の締結に向け、両国が今後協議を進めることで一致したのである。さらに日韓双方は、安全保障に関する情報保護の「軍事情報包括保護協定（GSOMIA）」の必要性についても認識の一致を確認したのである¹⁴。この二つの協定は、すでに日米、米韓の二国間では結ばれているが、日本と韓国の間では結ばれていなかった。こうした動きは日米韓三国関係をより制度化するための試みであることは間違いない。

北朝鮮のみならず中国の存在が韓国にとって大きな意味を持つとすれば、韓国は、米韓相互防衛条約のみならず日米同盟を利用しながら自らの安全保障環境を構築して行かざるを得ないであろう。しかし、そのためには、日本との安全保障協力については微妙な国民世論に配慮しながら慎重に進めなければならないだろう。その際、逆説的ではあるが、日本との二国間の安全保障協力が依然として難しい状況下、日米同盟との協力という方法は韓国にとってきわめて大きな意味がある。その意味でも韓国にとって日米同盟は重要な意味を持つのである。

— 注 —

- ¹ 北朝鮮が米国に対して休戦協定の平和協定への変更を求めている問題については、1974年まで遡ることができる。「米国議会に送る書簡」『労働新聞』1974年3月26日。最近では、2010年11月の延坪島砲撃事件と関連して、以下のように平和協定について言及している。「対話と交渉を通じ、朝鮮半島に強固な平和体制を定着させようとするのが、わが共和国（北朝鮮）の一貫した立場だ。われわれの平和協定締結の提案に誠実な姿勢で応じていたら、延坪島砲撃事件のような事態は発生しなかった」『労働新聞』2011年1月11日。
- ² 第二次核危機に際して、米国は6者協議を優先するとの立場をとった。たとえば、『読売新聞』2010年1月13日。また、延坪島砲撃事件以後も米国は南北対話を米朝関係に優先することを明言しているが、それについてはたとえば『朝鮮日報』2011年1月11日。
- ³ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/jyoyaku.html> (2011年3月20日アクセス)
- ⁴ マイケル・ジョナサン・グリーン「米、日、韓三か国の安全保障協力——その取り組みと重要課題ならびに展望」『Humnan Security』2号（1997年）。http://www.tokai.ac.jp/spirit/archives/human/pdf/hs02/01_08.pdf (2011年3月20日アクセス)

- ⁵ TCOG については、たとえば、阪田恭代「北東アジアの地域安全保障協力:アーキテクチャ論からの分析(試論)」東京財団研究報告書『アジア太平洋の地域安全保障アーキテクチャ—地域安全保障の重層的構造—』<http://www.tkfd.or.jp/admin/files/2010-08.pdf> (2011年3月20日アクセス)を参照されたい。
- ⁶ このあたりの議論については、たとえば、Ralph A. Cossa, “US-ROK-Japan: Why a ‘Virtual Alliance’ Makes Sense”, *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. XII, No. 1 (Summer 2000), pp.67-86. Gilbert Rozman and Shin-wha Lee, “Unraveling the Japan-South Korea ‘Virtual Alliance’: Populism and Historical Revisionism in the Face of Conflicting Regional Strategies”, *Asian Survey* Vol. 46, No. 5 (September/October 2006), pp. 761-784.
- ⁷ 6者協議の経緯と限界については、拙稿「北朝鮮核問題と6者協議」『アジア研究』第53巻第3号(2007年7月)、25-42ページを参照されたい。
- ⁸ このあたりの経緯については、拙稿「韓国における政権交代と対外関係—北朝鮮政策を軸とする対外関係の変化—」『国際安全保障』第38巻第3号、15-19ページを参照されたい。
- ⁹ 合同調査結果については、Joint Investigation Report On the Attack Against ROK Ship Cheonan, Ministry of National Defense of the Republic of Korea, 2010.
- ¹⁰ このあたりの経緯については前掲拙稿「韓国における政権交代と対外関係」19-23ページを参照されたい。
- ¹¹ 『環球時報』2010年12月23日。
- ¹² 『朝鮮日報』2010年12月13日。
- ¹³ 『ハンギョレ新聞』2010年12月13日。
- ¹⁴ 『読売新聞』2011年1月12日。

第六章 公共財としての日米同盟と日本の役割—中国関係

信田智人

はじめに一岐路に立つ日米同盟

2009年9月に民主党政権が発足してから、日米関係は悪化したと言われる。総選挙前に出された民主党のマニフェストでは外交政策目標として、「緊密で対等な日米同盟関係」「主体的な外交戦略」「アジア諸国との信頼関係の構築」という文言が掲げられた。ここで見てとれるのは、自民党外交を過剰な対米依存と評価し、民主党はその軸足をアジアに近づけた外交を展開しようとしていることである。また、「国連を重視した世界平和の構築」など、日米同盟を相対化するような表現もみられる。

鳩山由紀夫首相の意見記事がニューヨーク・タイムズ紙（2009年8月27日付）に掲載され、アジア重視を主張しアメリカでは反米的だと批判された。鳩山事務所は、記事は別の論文を抜粋して無断掲載されたものと弁解したが、その基になった論文の主旨は変わらない¹。

まず経済問題に言及し、グローバル経済化が日本の国民経済を破壊したと論じ、民主党政権では伝統的な社会的な価値観を守るという、反改革的ともとれる主張をしている。外交政策ではアジアの一員として、日本は「東アジア共同体」の創造を国家目標とすることを宣言している。鳩山氏は、米国が主導するグローバリズムはすでに「頓挫」したためナショナリズムが台頭する危険が高く、その混乱を抑えるためには東アジアの地域統合が必要だとし、ドル基軸体制への不安から「アジア共通通貨」の実現を目指すべきだという議論を展開している。地域統合が進めば、軍事力増強や領土などの問題も解決するという楽観的な見方も披露している。

自民党時代とは異なった外交路線を謳う民主党政権の発足を受けて、米国ではショッキングともいえる報告書が発表された。National Bureau of Asian Research (NBR) というシアトルにあるシンクタンクが、リチャード・ローレス元国防副次官らの元政府関係者や有識者を集めて会合を重ねた結果「外れた期待をどうする」という題の小冊子を出版した²。そこでは、日米同盟は他の米国が持つ同盟で存在する機構やメカニズムを持たず、「同盟と呼ぶには不十分」とし、さらにそれを支えるコミットメントもないと断じている³。そのため、小泉政権発足から日本に対する期待は高まってきたが、これからは日本の支援を当てにした計画は立てないほうが良い。米国は、日本が「政治的な状況ゆえに国際協力を必要最小限にとどめ有意義な国際貢献が不可能である」ことを受け入れ、日米同盟の機能不全に備

えた代替案を用意する必要があると論じている⁴。

同様に、*National Interest* という影響力の強い外交問題専門誌に、マサチューセッツ工科大学のロバート・マドセンとリチャード・サミュエルズによる共著の論文が発表された。“Japan, LLP”と題された同論文では、日本は Limited Liability Partnership という有限責任事業組合という企業体のように、パートナーとしての責任が非常に限定的であることを指摘している。特に民主党政権になってから、普天間基地の移設問題をこじらせ、インド洋の給油活動を停止し、米軍基地に対する思いやり予算を削減しようとするなど、日米間の戦略思考に大きな乖離がみられる。日本の安全保障上の役割を大きく軽減する協力関係に転換する必要があると NBR の報告書と同様の議論を展開している⁵。

これらの主張を受けて、ワシントンにおける政策決定者や有識者の間では、「日本に対する期待を低下させるべきか」という議論が起こった。筆者が 2010 年 9 月にワシントンに行き、国防省や国務省の政策担当者とは話す機会があったが、日本に外交面で期待するという意見が聞かれた。しかし、ある元政府高官は外交・国防当局は日本への期待をまだ維持しているが、ホワイトハウスの反応が心配だと語った。中間選挙で大敗を期した民主党政権にとって、最大の優先事項は依然、国内経済である。外交ではイラクとアフガニスタンの問題が重要な位置を占めて、東アジアの優先順位は低い。東アジアの専門家ではないホワイトハウスの政策担当者が、日米同盟に対する期待をあきらめて、東アジアにおける中国の優位を認めてもいいじゃないか、という姿勢にいつ転換してもおかしくない状況だという。

そういった空気のなか、ジョセフ・バイデン副大統領が 9 月 20 日の US-Japan Council 会合で日米同盟の重要性を強調した演説を行ったことが注目された。「日本を介さずに米国が中国との関係を正常化させることが可能かどうか疑問だ」と主張するバイデン副大統領の言葉に胸をなでおろした日米両国政府の外交・安全保障当局者は多いだろう⁶。

日米同盟がこれからも機能していくのかは、これから日本がどれだけ地域、そして国際社会の安全保障に貢献するのか、どこまでコミットできるのかにかかっている。本稿では、筆者がワシントンで政策担当者や有識者から取材したことを基に、公共財としての日米同盟における、対中関係での日本の役割について論じる。まず、東アジアにおいて、中国に対するバランスャーとして存在する日米同盟において、日本がどのような役割を果たすべきかを説明する。その後、中国の海洋戦略について論じ、とくに台湾海峡と南シナ海に対して、日本の果たすべき役割について述べる。なお、東シナ海に関しては日本の直接的な利害関係となるので、「公共財としての日米同盟」というプロジェクトの趣旨に必ずしも合致しないが、結論部分で触れることにする。

1. 中国に対するバランスーとしての日米同盟

中国は世界、とくに東アジア地域において、存在感を強めている。経済的には 2010 年上半期に名目 GDP で日本を抜いて、世界第 2 位の経済大国になった。経常収支については 2009 年で 2971 億ドルと世界最大である。長年の経常収支黒字によって、外貨準備高は約 2 兆 4000 億ドルに達して 2 位の日本の 2 倍以上に達しており、2010 年 8 月末時点での米国債の保有残高でも 8684 億ドルと 2 位の日本に約 300 億ドルの差をつけて世界第 1 位となっている。とくに 2008 年のリーマン・ショックで米国経済が落ち込むと、中国は世界経済でその影響力を強めたといわれる。

軍事面でも中国は 2010 年の国防予算を 5191 億元と前年比で約 10% 増加させた。これで国防費は、過去 5 年間で 2 倍以上、過去 20 年間で約 18 倍の規模に増大している⁷。しかも中国が国防費として公表している額は、装備購入費や研究開発費をすべて含んでいるわけではなく、米国防総省は実際の軍事関連支出は公表された数字の約 2 倍である 1500 億ドルであるの見積もっている⁸。軍事力の中でも中国は海軍力の増強に焦点を置いている。海上戦力として、北海、東海、南海の 3 個の艦隊には、潜水艦約 60 隻を含む、約 950 隻、約 130 万トンを保有している。中国海軍は東シナ海や南シナ海において訓練と思われる活動や情報収集活動を大幅に増やしている。

このように中国が経済的にも軍事的にも影響力を強めている状況下で、2009 年 9 月に民主党政権の首班となった鳩山由紀夫首相は、米国主導のグローバリズムを否定し、東アジア共同体を提唱した。また、岡田克也外相は東アジア共同体には米国は含まれるべきではないと発言した。

こういった民主党政権の外交姿勢に対して、韓国、オーストラリア、シンガポールなどの西太平洋諸国は敏感に反応した。日米同盟は台頭する中国に対して、東アジア地域に「唯一対抗勢力となれる⁹」存在である。鳩山首相の米国と距離を置き、中国を中心とするアジア諸国に近づくということは、日本がバランスーとしての役割を放棄すると宣言したように各国首脳の目には映った。これら地域の首脳は訪米時に、米国大統領に日本の立場に対して強い懸念を伝えたという¹⁰。

中国に対して、日米同盟が国際公共財として機能するためには、まず第一に台頭する中国に対してバランスーとなる。その日米同盟の基本的スタンスを明確にし、その役割強化のために日本がコミットメントを強める必要があると考える。しかし、民主党政権では普天間基地移転や思いやり予算削減で、日本の日米同盟に対するコミットメントが疑問視される問題が顕在化し、間違ったメッセージを国際社会に送った。

2011 年初頭の状況では、後述するように中国は南シナ海における領有権をめぐる、ア

セアン諸国と対立している。これまで経済関係の強化から、中国寄りの姿勢を見せていたベトナムをはじめアセアン諸国は、2010年7月にハノイで開かれたアセアン地域フォーラム（ARF）で航行の自由などを強く求め、中国を非難する立場を明確にした。アセアンが中国と距離を置くようになり、多国間協議による解決を強く求める米国に近寄ったため、中国が東南アジアを影響下に置くというシナリオが大きく狂いだしている。

また、中国は朝鮮半島についても、影響力を持っている北朝鮮だけではなく、韓国も自陣に取り込もうとしており、それで朝鮮半島全体に対する影響力を徐々に強化しようとしていた。こういった中国側の戦略を、日米両国は韓国を自陣に引きとめることで打ち砕く必要がある。2010年3月、北朝鮮による韓国の哨戒船「天安」爆沈が、中韓関係を大きく変えた。ナショナリズムが触発され北朝鮮に対して強硬姿勢をとる韓国は、同事件で北朝鮮を庇護する中国に対して不信感を露わにした。ここでも、中国の戦略は大きく狂った。

日米同盟を中国に対峙するバランス勢力として、その機能を強化するために日本がすべきことは多い。第一に、日米両国は民主主義国として、その共通する価値観を地域に進める「価値観外交」を積極的に展開する必要がある。人権や民主主義など、中国が必ずしも共有しないユニバーサルな価値観を推進していくことでバランスとしての地位を確固としたものにすることができる。鳩山政権でも岡田外相が人権外交について非常に強固な主張を展開していたが、これからももっと積極的に日本は行動すべきだ。

第二に、国際会議で政治的意思を明確にすることが必要である。2010年7月のARFでは、岡田外相が明確にアセアン諸国と米国を支持し、航行の自由などを主張した。これはアジアの一員として、日本がその立場を明確にし、他のアジアと共同で中国に対抗する姿勢を見せたことで、バランスとして行動する意思を見せたと言える。

第三に、日米間で明確な戦略をもって、中国に対峙する必要がある。先の尖閣諸島をめぐる問題では、ゲーツ国防長官らは明確に日米安保条約の対象となると発言した。また、船長の逮捕とその司法過程において、日本が粛々と国内法で対処することについて、国務省と国防総省は陰ながら支援する姿勢を日本側に伝えていた。にもかかわらず、沖縄の次席検事が「日中関係を考慮した」と当該船長を釈放した。この件では、日米間が明確な戦略を共有してなかったのではないだろうか。

第四に、「日米同盟対中国」という単純な対立状況を作らないために、日米韓と日米印、日米豪などの関係を強化する。天安艦事件後の7月、米韓両国は日本海で合同軍事演習を行い、日本がオブザーバーとして参加した。これによって、日米間の参加国の協力関係は強まったと言ってよいだろう。また、インドの関係についても安倍晋三政権から日本が取り組んできた問題であり、これからも強化が進んでいく。オーストラリアとは、2007年3

月に「安全保障協力に関する日豪共同宣言」が署名され、その後も協力関係が強まっている。

第五に、経済関係でも日本が米国との協力を強化する必要がある。中国が膨大な外貨準備高を抱え、米国債保有高が日本を超えるようになった。中国自身が損する米国債の暴落というシナリオを選ぶとは思えないが、アメリカ国内では中国が買い控えるのではないかという懸念がある。中国に並ぶ米国債保有高を誇る日本が、米国と経済関係を強化することはその懸念を軽減することになる。

2. 中国の海洋戦略に対して

近年になって、中国はますます積極的な海洋戦略を展開している。元々大陸国家の中国は、広大な国土で敵を誘い込み、得意のゲリラ戦で戦うという「人民戦争戦略」をとっていた。しかし、1980年代になってから国民に多大な犠牲を強いる戦略の見直しが行われ、鄧小平共産党中央軍事委員会主席が、国土の外で敵を迎え撃つという「積極防衛戦略」を打ち出した。鄧の意向を受けて、劉華清海軍司令員がこの戦略を海洋にも展開するという「近海防衛戦略」を打ち出し、1985年には中央軍事委員会が正式にそれを承認した。

それまで広大な国境線を接していたソビエト連邦との戦いに備えて、人民解放軍は陸軍を中心として組織されてきたが、1985年までにはソ連が中国に対して侵攻を仕掛けることはないという状況分析をした。それまでは、人民解放軍海軍は「沿海防衛」を基調にしてきたが、海軍兵器の近代化による到達距離の増加などから、海岸から離れた近海防衛に発展させる決定をした。この戦略の変更は、鄧小平路線である経済近代化と、中国の将来にとって海洋資源が重要であるという再認識に適合するものであった。また、中国の経済の中心が沿岸部に移ってきていることも、海洋防衛の強化の重要性を増大させた¹¹。

近海防衛戦略では、次の三つの使命を果たすための海軍力を持つ必要があると説く。第1に、敵の侵攻を抑え海からの侵攻を防ぐ。第2に、自国の領土保全を守る。第3に、自国の統一と海洋権益を保護する。これらの使命を果たすために人民解放軍海軍は、1) 海上封鎖、2) 対海上交通路、3) 海対地攻撃、4) 対艦攻撃、5) 海洋運輸防護、6) 海軍基地防衛、といった防衛的および攻撃的作戦に焦点を置いている¹²。

近海防衛戦略において、二本の列島線が防衛ラインとして設定されているが、そのラインの詳細について中国政府は一切公表してなかったために、数々の憶測が生まれた。しかし、2004年に劉華清元中央軍時委員会副主席の回想録が解放軍出版から発表され、そのなかに第一列島線が日本列島から南西諸島、台湾、フィリピンを結ぶライン、第二列島線が本州から小笠原諸島、マーシャル諸島、グアムを結ぶ線だと定義されていたことが明らか

にされた。

人民解放軍では、1) 1982年から2000年までを「再建期」とし、まず中国沿岸地域の完全な防衛体制を整備する、2) 2000年から2010年までを「躍進前期」とし、第一列島線内部の制海権を確保する、3) 2010年から2020年までを「躍進後期」とし、第二列島線内部の制海権を確保する、4) 2020年から2040年までを「完成期」とし、米海軍による太平洋、インド洋の独占的支配を阻止、その後2050年までに米海軍と対等な海軍を建設する、というタイムスケジュールが描かれていると広く伝えられている。

まず第一期の中国沿岸地域の防衛体制の整備については、予定通り達成された。第二期には、東シナ海、南シナ海、黄海を含む第一列島線内の制海権を得ることを目標にしてきたが、これについてはまだ達成できておらず、中国がこれを達成するため、東シナ海と南シナ海で積極的な海洋活動を展開しているのだとの推測が容易にできる。2010年の国防省による議会報告でも、「中国の海軍の焦点は台湾をめぐる米国との紛争を中心とした、第一および第二列島ラインの間の活動に焦点を当てている」と論じられており、それは台湾海峡問題が解決するまでに続くだろうと予測されている¹³。

中国は1992年に「領海および接続水域法」を制定し、そのなかで南沙諸島、西沙諸島、尖閣諸島が自国の領土であることを明言した¹⁴。同法では、1) 領海内の天然資源に対する所有権と排他的権利、2) 領海内の海洋科学研究に対する排他的権利、3) 航行管理権、4) 司法管轄権、5) 中国の法規に違反する外国船の追跡権、を有することがうたわれている¹⁵。さらに、中国は1997年に制定した「国防法」で海洋権益の保護を海軍の主な任務のひとつに位置づけた。

中国は不可分と考える台湾において、1996年に初の民選による総統選挙が実施されるにあたって、選挙に対する恫喝の意味合いを込めて、基隆沖海域にミサイルを発射した。これに対して、アメリカは太平洋艦隊の通常動力空母「インデペンデンス」に加えて、ペルシャ湾に展開していた原子力空母「ニミッツ」を派遣した。二隻の空母の派遣によって米中間の軍事格差を見せつけられた中国は、軍事演習を中止することを余儀なくさせられた。

これ以降、中国は海軍の拡張に邁進する。22年間連続で国防費を二桁以上の成長率で伸ばし、その間、1991年までは保有していなかった新型潜水艦、新型駆逐艦・フリゲート、第4世代戦闘機をそれぞれ31隻、33隻、347機までに増やした。また、毛沢東の時代から懸案事項としていた空母の建造についても真剣に検討を始め、1998年には工事が中止されていた空母ワリャグをウクライナから購入し、徹底的な調査研究を行ったあと2002年から改修を行ったといわれている。現在も、陸上に空母を模した建造物を建造するなど、空母保有に向けて技術の研究開発をしている¹⁶。

これらの海軍力増強によって、中国はまず黄海、そして東シナ海と南シナ海、その後西太平洋における支配権を確立しようとしている。ここから、台湾海峡、南シナ海における中国の展開、それに対する日米同盟、そして日本の役割についてみていきたい。

3. 台湾海峡

台湾問題は、中華人民共和国の建国以来の重要課題である。前述の台湾海峡危機が、中国の海軍増強の大きなきっかけとなったし、1997年に香港が返還されると、台湾統合は国家完全統一のため最後の悲願となった。「一つの中国」については、米国や日本をはじめとする国際社会も認めるところではあるが、それを達成するのは軍事的手段を講じるのではなく、あくまでも平和的解決によるものでなければならない。米国は中国が台湾併合のために、軍事的行動をとるならば台湾関係法に基づき、台湾を防御する用意をみせてきた。

2000-08年の民進党政権下では、台湾独立論者である陳水扁総統の言動に、北京政府は神経をとがらせた。2005年3月には中国は「反国家分裂法」を制定した。同法第8条は、台湾が独立への「重大な事変が発生」したとき、ないしは「平和統一の可能性が完全に失われたとき」に「非平和的」な措置を講じるとしている¹⁷。

しかし、2008年の総統選挙で、国民党の馬英九政権が誕生すると、対中国大陸政策を大幅に転換し、中台関係の緊張が緩和された。これまで民進党政権では拒否されてきた「通商、通航、通郵」の「三通」が実現されるようになった。飛行機の直行チャーター便が毎日運行され、貨物便も就航、海運については台湾が11港、中国が63港を開港し、郵便や送金も香港経由ではなく直接行われるようになった。これによって、中国・台湾間の貿易関係はますます密接なものとなっていった。

他方、2010年1月オバマ政権は台湾へ、地対空誘導弾パトリオット（PAC3）や、ハーブーン対艦ミサイルなどを含む武器売却を決定した。これを受けて、台湾国防부는米政府の決定に歓迎と感謝を表明し、米台間の軍事協力関係が変わらないことを印象付けた。これで、独立派を中心とする勢力が抱いていた馬政権の対中傾斜に対して懸念も沈静化した。胡錦濤政権は武器売却の決定に強く反発し、米中両軍が計画していた相互訪問を停止することを一方的に発表した。

中国は福建省周辺の5基地に、台湾を射程にしたミサイルを1050-1150基ほど配備していると言われている¹⁸。馬政権と良好な関係を維持しようとする胡錦濤政権は、一部を内陸部に移転することも検討したが、軍がこれに対して強く反対した。

中国では、インターネット上の世論が強い影響力を持つようになってきている。2009年11月のオバマ大統領訪中で米中関係は良くなったと思われたが、インターネット検索サイ

ト、グーグルの中国撤退が外交問題化し、チベット仏教の最高指導者であるダライ・ラマ14世の訪米が決定し、米政府の台湾への武器売却が決定すると、中国のインターネット大手ポータルサイト「搜狐」が米国に対する抗議の署名活動を行い、「対米弱腰外交の付けが回ってきた」などという、胡錦濤政権の対米外交を批判する書き込みが出始めた¹⁹。中国政府はこれらインターネット世論である、いわゆる「ネチズン」の言論に神経を尖らせている²⁰。中国政府が一部のインターネットにおける強硬姿勢を訴える書き込みに注意を払わなければならない現状そのものが、政権の弱みを見せているようだ。

2010年6月末、馬英九政権は北京政府と経済協力枠組み協定（ECFA）を締結した。これは事実上の自由貿易協定で中台間の市場開放がさらにすすみ、貿易と投資が活発化される。これで経済関係はますます深まるが、中国は台湾に対する軍事増強を継続している。これについて、ランディ・シュライバ元国務次官補代理は以下のような見方をしている。

まず第一に、中国の台湾に対するアプローチは以前と変わらず「アメとムチ」であり、これまで圧力をかけてきた手段を放棄することはない。台湾の世論調査によると、いま現状維持で、いずれ独立を望む層が過半数を占めている。だから、軍事的圧力をかけ続ける必要がある。第二に、中国の政治リーダーは、人民解放軍を敵に回すことを避ける。現在、台湾に対する軍事圧力を低下させれば、国防予算をこれまでのように増加させることが難しくなるから、人民解放軍はそれを望まない。第三に、台湾に対するミサイル配備増強は、日本などの米国の同盟国に対する可能性も強い²¹。また、最近では南シナ海に照準を移しているという報道もある。

国民党政権になってから、台湾に対して中国が軍事力を行使する可能性は弱まっているが、中国は東シナ海における海洋調査をさらに詳しく行い、アクセス拒否の能力を強めようとしている。台湾問題の平和的解決は東アジア諸国のコンセンサスであるし、日米同盟は公共財としてそれを抑止する役目を背負っている。

まず第一に、日本としては台湾海峡の危機のシナリオを想定して、周辺事態法に書かれていることをいかに円滑に行うか準備すべきである。与那国島に非常に近い台湾海峡で有事が起これば、日本領土危険も迫るし、周辺事態法を発動後まもなく、有事法制を発動する展開になると思われる。同時に、米国への後方支援のために日米相互運用能力を高める努力が必要である。それによって、台湾問題の解決において軍事行動が決して魅力的なオプションではないことというシグナルを中国に送ることができる。

第二に、日米の情報共有の強化が必要である。中国が海洋調査をはじめ、日本近海、時には日本の領海内に艦隊や潜水艦を航行させている。これらの行動について、日米が情報共有することで、いち早い対応をできる体制をつくり、人民解放軍海軍の行動を察知して

いることを中国に知らしめる必要がある。ある米国の安保専門家は、日米が迅速に情報共有できるリンク 16 ネットワークが日本に約 200 機ある F15 の 1 割程度しか搭載していないことを危惧し、充実を図る重要性を訴えた。

第三に、日本が沖縄に米軍の基地を提供していること自体が、大きな公共財を国際社会に提供していることになる。現在、普天間基地の移転でもめているが、米軍、とくに海兵隊の抑止力を維持していくことが重要である。また、米軍維持のために、財政厳しい折ではあるが、ホスト・ネーション・サポートを続けていくべきである。

第四に、日本ができるのは、日中間の軍艦訪問や軍事的意見の交換、共同訓練などによる信頼醸成に努めることである。これらの手段は、日本の技術を中国に知らせることによって、抑止の効果を生む可能性もある。

4. 南シナ海

南シナ海は東アジア諸国にとって、日本をはじめ、中国、韓国、台湾、フィリピンのほか、アメリカなどの太平洋に面した国にとっても重要なシーレーンが通る、海上運輸の重要な海域である。1970 年代にアジア極東経済委員会 (ECAFE) が海底調査の結果、豊富な海底資源の可能性を発表すると、中国をはじめ、台湾、フィリピン、インドネシア、ブルネイ、マレーシア、ベトナムなどの国々が海域の諸島の領有をそれまで以上に激しく競い合うようになった。

中国とアセアンの関係は 1980 年代まで良くなかった。インドネシアとは国交を断絶した時期があり、ベトナムとは戦争もあった。前述したように、中国は 1992 年の領海法で南沙諸島、西沙諸島の領有権を規定し、南シナ海に対する意欲を明言した。これに対して、台湾、ベトナム、フィリピン、マレーシア、ブルネイがそれぞれの立場から領有権を主張し、南シナ海における緊張が高まった。そんななか、中国は実力行使に出る。歴史的にフィリピンが領有してきた、ミスチーフ環礁を 1995 年に占拠し、また 1997 年にはスカーボロ環礁の領有権を主張し始めた。

しかし、中国は 21 世紀に入り、アセアンに対し外交攻勢に出る。2001 年に入ると中国はアセアンとの自由貿易協定交渉を始め（協定の発効は 2010 年 1 月）、2002 年には、「南シナ海における関係国の行動宣言」をアセアンとの間で合意した。この「行動宣言」には、関係諸国が領有権を巡る争いを平和的な手段によって解決し、武力による威嚇や武力の使用を行わないこと、無人の島嶼に人員を新たに常駐させないこと、自発的に軍事演習を通告すること、航行の自由を保障することなどが組み入れられた²²。

行動宣言の主旨に基づいて 2005 年 3 月に、中国海洋石油とフィリピン国家石油、ベト

ナム石油ガス公社の 3 社は南シナ海における埋蔵資源の共同開発に合意した²³。この合意は領土問題の論争を棚上げし、共同開発を進めた。これをある台湾の研究者は、中国が南シナ海を実効支配し、中国が主張する「U字型」の領有権主張を実現する手段とみている²⁴。

しかし、2000 年代後半には、中国とアセアンの関係は微妙なものになっていく。2008 年の初め、商業衛星からの映像で、中国海軍が海南島に原子力潜水艦の基地を建設していることが明らかになった。南シナ海北部に位置した同島に建設され、2010 年にはほぼ完成したといわれる²⁵。本格的に、弾道核ミサイルを搭載する原子力潜水艦をはじめ、主要艦隊が配備されると、中国の南シナ海における支配力は強化され、日本を含めた国々のシーレーンが脅かされることになる。

また、中国は南シナ海において 2007 年ごろから、強硬な姿勢をとり始める。まず、南シナ海における海底資源の共同開発について、米国をはじめ、中国以外の国とは取引しないよう圧力をかけた。また、2009 年と 2010 年の二度にわたって、漁業資源の保護という名目で、ベトナムの漁業シーズンに一方的に漁獲禁止を押し付けた。これが、中国によるベトナム漁船の拿捕につながり、ベトナムにおける反中ナショナリズムの台頭につながった。また、2009 年 5 月に国連大陸棚限界委員会へ出したマレーシアとベトナムの申請に対して、中国は反対意見を提出し、中華人民共和国としては初めて、「U字型」の南シナ海のほぼ全域である 130 万平方マイルに及ぶ海域を中国領だとする地図を提出した²⁶。

さらに、中国は米海軍に対しても強硬な措置を取り始めた。2009 年 2 月から 3 月にかけて米国海軍は、海南島基地の潜水艦の活動に関して調査するため、音響測定艦のインペッカブル号を派遣した。すると、3 月 4 日から中国側は「自国管轄海域」であると警告し、強力な照明をあてるなど、調査の妨害を始めた。3 月 8 日には人民解放軍の調査船や漁船など 5 隻が同艦を包囲し進路妨害をした。同艦が放水で応じたところ、漁船が接近して威圧するという事件が起こった。米国側は、排他経済水域（EEZ）においても航行や調査の自由は国際法に求められると強く反発した。この事件は、EEZ も自国領海や接続水域と同様に扱うという、中国の強硬姿勢を国際社会に印象付けるものとなった。

2010 年 3 月に訪中したジェイムズ・スタインバーグ国務副長官とジェフリー・バーダー安全保障会議東アジア上級部長に対して、外交実務を統括する立場にある戴秉国国務委員が南シナ海は台湾や独立運動が続くチベット、新疆ウイグル両自治区と同様に、中国の領土保全などにかかわり軍事力の行使を辞さない「核心的利益」に属するという新方針を伝えた。また、香港の英文紙「サウス・チャイナ・モーニング・ポスト」は、中国外交筋の話として、尖閣諸島で係争のあった東シナ海も南シナ海同様に核心的利益になったと報道した²⁷。

これら南シナ海における中国の強硬姿勢に対して、米国とアセアンは対決姿勢を鮮明に見せた。2010年7月にベトナムで開かれたARFで、議長国であるベトナムが口火を切り、その後米国を含む12カ国が南シナ海の航行の自由を妨げる中国の動きに懸念を表明した。ヒラリー・クリントン国務長官は、米国にとっても南シナ海の航行の自由は国益だとしたうえで、領土問題について米国は中立を守るが、武力行使には反対するという立場を表明した²⁸。

中国側はクリントン長官の発表に強く反発した。楊潔篪外相は7月26日に、米国に対して強い批判を発表した。そこでは、1) 中国の忠告を無視して、米国が南シナ海の問題をARFで取り上げたこと、2) 米国の非中立的な声明は中国に対する攻撃であり、南シナ海情勢を憂慮すべきものだという誤った印象を国際社会に与える、3) 南シナ海の現状は平和的である、4) 南シナ海に関する「行動宣言」では、問題の国際化や多角化はせず、二国間で解決することになっている、と反論した²⁹。

ここで興味深いのは、2002年の「行動宣言」の解釈が米国と中国で大きく異なっている点である。行動宣言の第4項には、”The Parties concerned undertake to resolve their territorial and jurisdictional disputes by peaceful means, without resorting to the threat or use of force, through friendly consultations and negotiations by sovereign states directly concerned. . .”とある³⁰。この最後の「直接関係のある主権国家によって」という部分で、中国は領土問題は二国間で交渉することが確保されたと信じている。しかし、米国は必ずしも二国間だけではなく、関与する国が三カ国以上あれば、当然多国間交渉でおこなうべきであると考えている。スコット・マーシエル前国務次官補代理は議会証言で、行動宣言は関係国が「紛争を多国間アプローチ」で解決する意思を表したものと表現している³¹。行動宣言前文でも、“a peaceful and durable solution of differences and disputes among countries concerned”という表現があり、“among”という語が多国間交渉を想定しており米国の解釈のほうに分があると考えられる。

南シナ海に対する米国の戦略について、政策決定者の一人であるデービッド・シアー国務次官補代理は筆者にこう語った。「米国の目標は、明確な public approach をもつこと。それは世界中に、2002年の行動宣言に基づいて、中国対アセアンの一国という二国間ではなく、国際的に南シナ海の問題を解決していくことだ。ベトナムとフィリピンとマレーシアが現実的に南シナ海の問題に直面しているが、先に三カ国で合意をとりつけ、中国に対して、まとまって交渉していくという手段が有効だと思う。たとえば、ベトナムとマレーシアはすでに合意していて、二カ国が共同で中国と対峙している。これが、中国の撤退につながるとは思えないが、中国の更なる影響力拡大を防ぐことができると思う」³²。

日本国民は尖閣問題については強い関心を示したが、南シナ海情勢についての関心は薄

い。しかし、日本をはじめ、東アジア諸国にとって、南シナ海は生命線ともいえる重要なシーレーンであり、日米同盟の枠組みを通して航行の自由を確保していくことが重要である。日本としては、第一に、南シナ海が中国によって支配されることになれば、台湾海峡や東シナ海に対する影響力を強め、いずれそれらも支配されることになる可能性を認識する必要がある。

第二に、ARF レジームの強化推進に積極的に貢献すべきだ。2009年7月にハノイで開かれたARF会合で、岡田克也外相は力強く、航行の自由などを訴えたが、これは関係諸国でも高く評価された。これからも国連海洋法体制の下、航行の自由の確保や海賊対策で日本は協力すべきである。国防省の担当者はこう筆者に語った。「軍事的な活動よりも、政治的な意思を鮮明にすることが必要だ。ARFの会合で、中国が驚いたのは、クリントン長官の発言ではないと思う。ベトナムなど、東南アジアの各国が航行の自由など、中国を非難する発言を明確に示したことだ。日本にも、アジアの一国として、率先して外交的なリーダーシップを発揮してもらいたい」³³。

第三に南シナ海の問題では、航行の自由を守ると同時に、経済面、政治面、安全保障面で、東南アジア諸国のコンフィデンスを醸成する必要がある。前述のシア一次官補代理は「アセアン諸国に南シナ海の問題で、何が必要なのか、何を欲しているのか、優先順位は何かを明確にする手伝いをすることだ。これは、日米豪の三カ国が協力し合えば、影響力を持つことができると思う」と語った³⁴。

第四に、南シナ海の情勢についてのコンセンサスを国際社会に築いていくことだ。そのために、日本は関係各国と協力して、東アジアサミットやARFを通じて、政策協議を進める必要がある。

第五に、南シナ海関係諸国と協力活動を展開していくことも有効である。たとえば、パシフィック・パートナーシップ2010というベトナムやカンボジアでの医療支援活動に、日本の自衛艦「くにさき」が参加し日本の存在感を見せた。また、2011年2月には海上自衛隊がインドネシアとの災害救援実働演習を行う。こういった実績を積み重ねることが、日本の南シナ海における存在感を強めることになる。

おわりに

最後に2010年9月尖閣諸島北西の海域で起こった中国漁船衝突事件から学ぶべき、日米同盟による公共財の構築における日本の役割に対する教訓と、東シナ海におけるこれからの展開について考察したい。

この事件は突発的な事故だったかもしれないが、その後の中国政府の対応は中国および

人民解放軍の政治的ステートメントであると考えられる。つまり前述の領海法で宣言したように、中国は尖閣諸島を領土と考え、日本が国内法によって事態に対応することは許さないという立場を明確にしたということである。

おそらく、中国の政治指導部が事態の発生を望んだわけではないだろう。しかし、小さな漁船の船長が、日中関係を大いに揺さぶる結果になった。軍部や国民の反発を抑制できない弱い政府であることを露呈したともいえる。また、この件でも「ネチズン」による対日強硬意見があふれ、政府は強硬な態度を取らざるを得なくなった。

これに対して、日本の政治リーダーは確固とした外交姿勢を示すことができず、国内法で裁くべきではないという中国の圧力に屈したように見える。また、事態の收拾に日中間に「戦略的互惠関係」の構築を目指すという、抽象的な概念に依存して、具体案を持たなかった。これに対して、長島昭久前防衛政務官をはじめ民主党国会議員の有志が「建白書」を菅内閣に突き付けた。同書では、1) 検察が「今後の日中関係」という高度な政治判断を行ったこと、2) 中長期的な東シナ海の秩序作りという視点の欠如、3) 領有権主張と国内法秩序をめぐる正当性に関してパブリックディプロマシーの欠如、を強く憂慮した。これから政府が取り組むべき課題として、1) 総合安全保障戦略の策定、2) ロシア、アセアン、中央アジアへの関与政略の確立、3) 日中関係の根本的見直し、4) レアアースなど戦略資源の共有リスクの分散化、5) 南西方面の防衛体制の強化、6) 尖閣諸島における実効支配の確立、7) 西太平洋における海洋秩序の構築、8) 日中間の危機管理メカニズムの構築、という提言を行っている³⁵。

尖閣諸島事件は中国が国際法を無視して、自国の利益をゴリ押しする国家であることを再認識させた。これを受けて、日米両国も対中戦略を強化する動きに出た。読売新聞の報道によると、横浜 APEC における日米首脳会談で、2011 年春までに日米両政府間で中国の海洋展開に対応する新たな「共通戦略目標」を策定することが確認されたという³⁶。

2010 年 12 月 17 日に閣議決定された「防衛大綱」でも、中国の軍事力の近代化、遠方投射能力の向上、周辺海域における活動の活発化に対して懸念を表した。冷戦期から続いた「基盤的防衛力構想」をついに脱却し、新しく運用水準を高め活動量を増大させる「動的防衛力」という概念を取り入れた³⁷。これによって、ロシアからの侵略を想定した防衛から、より問題が起こる可能性の高い南西地域の防衛に重点が移されたことになる。

同日に閣議決定の「中期防衛力整備計画」では、南西地域における具体的な防衛力充実計画が発表されている。まず、那覇基地に配置されている航空自衛隊の戦闘機部隊が 1 個飛行隊から 2 個飛行隊に増やされた。また、南西地域の島嶼部に沿岸監視部隊が配置され、同地域に E2-C 早期警戒機の整備基盤を整備することで、情報収集と警戒監視体制を強化

する。さらに、米海兵隊に似た戦闘機能を持つ普通科（歩兵）で編成される部隊を新設し、初動を担当させる。そのうえで、南西地域等の海上交通の安全確保のために哨戒機や護衛艦、潜水艦、掃海艦艇などの防衛力を充実させる³⁸。これらを実行すれば、中国の東シナ海での活動に対する抑止力を大幅に増大することが期待でき、日本は東シナ海における公共財としての日米同盟の中で、より重要な役割を果たすことができる。

東アジアの国際秩序づくりには、中国を取り込み、ルールを守り責任をもった役割を果たす形でエンゲージさせなければならない。そのためにも日米両国が中心となって、東アジアないしは西太平洋における地域公共財となる、地域秩序のレジームを構築する必要がある。これは地域内における相対的な米国の地位低下を補足し、アジア域内の利害調整を行う機能を備える。具体的には、そのために ARF や PSI など現在ある枠組みを強化し、海賊対処、航行の自由、WMD 拡散防止を推進する。日本の課題としては、その枠組み強化のために警察訓練や、医療支援活動、災害救援実働演習などを積極的に行う必要がある。

日本にとって最も重要なのは、このような秩序構築に対して、またその過程で起こる様々な事件に対して、確固とした政治姿勢を明確にすることが必要である。それには、国家戦略を組む必要があるだろうし、領海法改正や自衛隊派遣恒久法などの法整備も必要になってくるだろう。戦略に従って、安全保障面、外交面でいろいろなシナリオに備えて準備することが重要である。日本としては、こういった国家として当然とるべき処置を遅ればせながらも実現していくことが急務である。

－ 注 －

- ¹ 「私の政治哲学」VOICE、2009年9月号。
- ² Mike Finnegan, Richard Lawless, and Jim Thomas, “Managing Unmet Expectations in the U.S.-Japan Alliance,” National Bureau of Asian Research, November 2009.邦訳、谷口智彦編訳『同盟が消える日—米国発衝撃報告』ウェッジ、2010年。
- ³ 谷口智彦編訳『同盟が消える日』89-90頁。
- ⁴ 同、156-57頁。
- ⁵ Robert Madsen and Richard J. Samuels, “Japan, LLP.” *National Interest*, May-June 2010.
- ⁶ スピーチのビデオは以下のウェブサイトで見られる。<http://www.joebidenvideos.com/us-japan-council-key-note-speaker-joe-biden-vice-president-of-the-united-states> (2010年10月21日確認)
- ⁷ 防衛省『日本の防衛』2010年、52頁。
- ⁸ Department of Defense, “Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China,” August 2010. Available at http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2010_CMPR_Final.pdf (2010年10月21日確認)
- ⁹ Madsen and Samuels, “Japan, LLP.”
- ¹⁰ マイケル・グリーン CSIS 日本部長の証言、2010年9月22日。
- ¹¹ Office of Navy Intelligence, “China’s Navy 2007,” p.25. Available at <http://www.fas.org/irp/agency/oni/>

- [chinanavy2007.pdf](#) (2010年10月22日確認)
- ¹² Department of Defense, “Annual Report to Congress,” p.22.
- ¹³ Ibid., pp.22-23.
- ¹⁴ 第二条には「中華人民共和国の領海は中華人民共和国の陸地領土と内海に隣接する一帯の海域とする。中華人民共和国の陸地領土は中華人民共和国の大陸とその沿海の島嶼、台湾及びそこに含まれる釣魚島とその付属の各島、澎湖列島、東沙群島、西沙群島、中沙群島、南沙群島及びその他一切の中華人民共和国に属する島嶼を包括する」とある。
- ¹⁵ 金永明「第二章 中国における海洋政策と法制の概要」『中国の海洋政策と法制に関する研究』海洋政策研究財団、平成18年3月、16-19頁。<http://nippon.zaidan.info/seikabutsu/2005/00810/pdf/0001.pdf> (2010年10月22日確認)
- ¹⁶ 先述の国防省による議会報告では、2015年までに空母の配備がされるだろうという専門家の意見と、早くとも2020年以降だろうという二つの見解を紹介している。Department of Defense, “Annual Report to Congress,” p.24.
- ¹⁷ 第8条の内容。「「台独」分裂勢力がいかなる名目、いかなる方式であれ台湾を中国から切り離す事実をつくり、台湾の中国からの分離をもたらしかねない重大な事変が発生し、または平和統一の可能性が完全に失われたとき、国は非平和的方式その他必要な措置を講じて、国家の主権と領土保全を守ることができる」。中国大使館のホームページにある法律前文の和訳。<http://www.china-embassy.or.jp/jpn/zt/www12/t187198.htm> (2010年11月1日確認)
- ¹⁸ Department of Defense, “Annual Report to Congress,” p.2.
- ¹⁹ 「中国、報復として軍の相互訪問停止」産経新聞、2010年1月30日。<http://sankei.jp.msn.com/world/china/100130/chn1001302038003-n1.htm> (2010年11月4日確認)
- ²⁰ ネチズンの影響力増大については、以下のレポートに詳しい。Van Ronda Hauben, “China in the Era of the Netizen,” available at http://blogs.taz.de/netizenblog/2010/02/14/china_in_the_era_of_the_netizen/ See also Yu Xiaodong, “Netizens, the New Watchdogs,” in NewsChina, Vol No. 012, 5 July 2009. p. 17. Available at <http://www.facebook.com/topic.php?uid=60361336528&topic=8895> (2010年11月4日確認)
- ²¹ Randy Shriver, “Taiwan faces two Chinas,” *Washington Times*, 9 July 2010. <http://www.washingtontimes.com/news/2010/jul/9/taiwan-faces-two-chinas/> (2010年11月4日確認)
- ²² “Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea,” 4 November 2002. <http://www.aseansec.org/13163.htm> (2010年11月4日確認)
- ²³ 飯田将史「南シナ海における中国の新動向」『防衛研究所紀要』第10巻第1号。
- ²⁴ 宋燕輝「台湾の南シナ海南沙諸島太平島における滑走路建設をめぐる論争とその政策的含意」『問題と研究』2008年7.8.9月号、12-13頁。
- ²⁵ Department of Defense, “Annual Report to Congress,” p.2.
- ²⁶ Carlyle A. Thayer, “The United States and Chinese Assertiveness in the South China Sea,” *Security Challenges*, Vol.6, No.2 (Winter 2010), pp.76-78.
- ²⁷ Cary Huan, “Diaoyus row marks shift in Beijing's diplomatic posture.” *South China Morning Post*, October 2, 2010.
- ²⁸ “Comments by Secretary Clinton in Hanoi, Vietnam,” 23 July 2010. <http://www.america.gov/st/texttrans-english/2010/July/20100723164658su0.4912989.html> (2010年11月4日確認)
- ²⁹ <http://www.mfa.gov.cn/eng/zxxx/t719460.htm> (2010年11月8日確認)
- ³⁰ “Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea,” 4 November 2002. <http://www.aseansec.org/13163.htm> (2010年11月8日確認)
- ³¹ “Testimony of Deputy Assistant Secretary Scot Marciel, Bureau of East Asian & Pacific Affairs, U.S. Department of State before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs Committee on Foreign Relations, United States Senate,” July 15, 2009. http://vietnam.usembassy.gov/uploads/images/3VC0_Hwh5_paP5TLrjbLNg/MarcielTestimony090715p.pdf (2010年11月8日確認)
- ³² デービッド・シアー国務次官補代理、筆者インタビュー、ワシントン、2010年9月23日。
- ³³ クリストファー・ジョンストン国防省日本部長、筆者インタビュー、ワシントン、2010年9月22日。
- ³⁴ デービッド・シアー国務次官補代理、筆者インタビュー、ワシントン、2010年9月23日。
- ³⁵ 「菅政権への建白書—国益の旗を堂々と掲げ、戦略的外交へ舵を切れ！」2010年9月27日。
<http://blog.goo.ne.jp/nagashima21/e/73b1483e0aae6e63c9e7cd66cd897dcd> (2010年11月10日確認)
- ³⁶ 「日米が対中新戦略、同盟深化策定へ海洋展開に対応」読売新聞朝刊、2010年11月21日。
- ³⁷ 「平成23年度以降に係る防衛計画の大綱」2010年12月17日。<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2011/taikou.html>

³⁸ 「中期防衛力整備計画（平成 23 年度～平成 27 年度）」2010 年 12 月 17 日。
<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2011/chuuki.html>

総 括

達成された成果と残された課題

野上義二

1. 達成された成果

当研究所は平成 22 年度の研究プロジェクトの一つとして「日米関係の今後の展開と日本の外交」を実施し、特に日米関係・日本外交の現状と今後の展望に焦点をあて、当該分野に詳しい専門家を結集して二つのサブ・テーマに即してワーキング・グループを結成し、日米関係の今後の展開と日本の外交につき多角的に分析・検討する研究会を設置し研究を行ってきた。本報告書はその成果として、研究会合での報告・討議、海外調査出張、シンポジウムでの意見交換などで得られた知見をもとに、わが国の対米政策をより有効なものとするための政策提言の一助とすべく「調査報告書」としてまとめたものである。

二つのワーキング・グループは共通の目的と明確な方向性のもと、研究遂行計画について綿密な協議を行い、予定通り順調に研究会合を開催した。最終的には報告会での報告・討議、ならびに講演会や意見交換会での成果を元に、わが国の対米政策を有効なものとするための提言を盛り込んだ「調査報告書」を無事まとめることができた。今後の日米関係を展望するにあたっては、日々ダイナミックに変化する両国関係を正確かつ的確に捉える必要がある。そこで、研究メンバーの幾人かは海外の大学や研究機関に調査出張し、研究者や外交官などの有識者層との有益な意見交換を行った。その成果を報告書に盛り込むことで、極めて質の高い研究成果が得られたと自負する次第である。

ワーキング・グループ 1 は「アメリカ外交にとっての同盟」というサブ・テーマに即して、米国の同盟関係を網羅的に比較検証する作業を行ってきた。ワーキング・グループ 1 の研究成果はアカデミックな色彩も強く、同盟に関する理論的先行研究の整理と概観、引き続き個別具体的事象の分析が行われた。内容が多岐に亘るため、ここでその成果を全て網羅することはできないが、幾つか重要な成果を紹介すると以下のとおりである。同盟に関する理論的先行研究の整理と概観、ならびに日米同盟、NATO、米台関係、米比同盟を扱った各章はアカデミックな視点からも描かれたもので、各同盟関係を時系列的に整理し、それぞれが抱える課題や展望を巧みに整理している。

わかりやすい例を提示してくれているのは、米韓同盟を検証した章である。ここでは米韓同盟における戦時作戦統制権をめぐる同盟の相克が明らかにされており、この問題を

通じて米韓における妥協の形態、あるいはいわゆる「同盟の非対称性」などの問題が浮き彫りにされているが、これは日米同盟を考えるうえでも極めて示唆的である。くわえて2010年10月に打ち出された米韓による「国防協力指針」は東アジア地域における米韓同盟の意義と役割を大きく変化させることにつながるもので、米国の同盟政策にも変化を生じさせる可能性がある。さらに米比同盟を扱った章においては、米比同盟におけるホスト・ネーション・サポートが日米同盟とは対照的な形になっている事実があらためて浮き彫りにされ、ホスト・ネーション・サポートを手掛かりとして米国にとっての同盟国が持つ価値の相違を考える上での重要なヒントが得られた。また米国と中東諸国との「同盟」政策については実態が把握されていない面も多いが、この課題を詳細に分析した章は最近の同地域における情勢を捉えるうえでのヒントになる。また同盟関係を考える際には利益の共有にばかり注目が集まるが、米英同盟を扱った章と「価値の同盟」を扱った章における分析においては、これまであまり注目されてこなかった同盟における価値の共有という要因に目が向けられている。米国が価値を共有する国家と公式の同盟国は必ずしも同じではなく、米国の同盟国であっても反米的な世論を有することもあるし、米国も自らの同盟国であっても非民主主義的な要素を持つ相手国には批判的な場合も少なくない。同盟における価値観の共有は同盟の議論において今後一層その重要性を増すであろう。日米同盟を考える際にも価値観の共有の議論は無論例外ではなく、近年では価値観を共有する同盟という形容がなされることも多い。日本が自らの持つ価値を将来にわたって一層高めうるのか否か、これは非常に大きな政策課題であるといえよう。

以上のように、ワーキング・グループ1による研究成果は、米国がもつ多数の同盟関係における米国の国益と動機、同盟関係が抱える困難、米国の同盟国との妥協の様相などを克明に明らかにしており、日米同盟を相対的に捉えるうえで極めて示唆的である。

これに対してワーキング・グループ2は「公共財としての日米同盟と日本の役割」というサブ・テーマに即して、ワーキング・グループ2よりも実務性を重視して研究を進めてきた。ワーキング・グループ2の研究成果には同盟に関する喫緊の問題意識が反映されており、中国台頭という現実的要請を背景としつつ、グローバル・コモンズ、核不拡散問題、地域的アーキテクチャー、朝鮮半島問題、台頭する中国と日米同盟といった現実的・政策的要請の大きい個別具体的問題に関する分析が行われた。

ここでその成果を全て網羅することはできないが、幾つか重要な成果を紹介すると、まず近年その重要性が指摘されながら研究が全くなされていないグローバル・コモンズに対する最新の政策サーベイが行われ、さらに日米同盟がグローバル・コモンズについてのガバナンスをどのように前進させるのかについて極めて斬新な知見を得た。グローバル・コ

モンズのガバナンスについては、伝統的な日米同盟の枠組みを超えた協力が必要とされる分野であり、政策的にも未知の部分が多い。ゆえに、本研究の成果が実務家によって参照されるべき余地は大きいと思われる。地域的アーキテクチャーに関しても同様であり、ポスト冷戦期以降の国際システムの構造的変容を受けて、近年アーキテクチャーという概念が人口に膾炙している。特にアジア太平洋地域における地域安全保障協力の特徴や今後の方向性を考えるうえでアーキテクチャーの問題は不可避の重要性を持つが、安全保障上の課題、そこにおける同盟の機能と評価、台頭する中国の位置づけなど、明らかにすべき課題は多い。ゆえに、その問題を明確に整理することに成功した本研究の成果が実務家によって参照されるべき余地はグローバル・コモンズ同様、非常に大きいといわねばならない。さらに、台頭する中国と日米同盟を検証した章では近年の中国の海洋戦略の詳細な分析と、日本が今後目指すべき外交方針・日本外交の抱える課題が浮き彫りにされており、やはり政策立案において大いに参考なるものと思われる。核不拡散問題と朝鮮半島問題を扱った章も同様であり、ワーキング・グループ2による研究成果は本研究プロジェクトの目標である政策立案への貢献に大きな成功を収めているといえる。

以上からもうかがわれるように、本研究プロジェクトは期待以上の大きな成果をあげたといつてよいであろう。それは報告書所収の各論文を一読すれば直ちにわかることでもある。

2. 課題と展望

ワーキング・グループ1が米国の同盟関係を米国の他の同盟関係と相対的に比較することに成功し、ワーキング・グループ2が日米同盟の抱える今後の重要な課題を浮き彫りにすることができた点は非常に大きな収穫であったと考えている。現在の世界情勢は非常に大きく変動しており、日本外交もそのような変化のもたらす激動にのまれつつある。

このような中で我が国が「同盟」をどのように考えていくかということは我が国の外交戦略を考えるうえで喫緊の課題の一つであるといえる。しかしながら、我が国において、このような危機意識に根差した形で同盟（特に日米同盟）を再検証する本格的な政策研究の試みは幾つか行われてきてはいるものの、その必要性・重要性の割には、いまだ十分な蓄積を得ているとはいえない。

そのような中で本研究プロジェクトによる研究成果はそのような同盟に関する政策研究に非常に大きな「厚み」を与えるものである。特に、ワーキング・グループ1による研究成果は、米国がもつ多数の同盟関係における米国の国益と動機、同盟関係が抱える困難、米国の同盟国との妥協の様相などを克明に明らかにし、ワーキング・グループ2による研

究成果は日米同盟が直面する新たなリアリティを描き出すことに成功した。このように、本研究プロジェクトが日米同盟を重層的に研究することを通じて、あらためて日米同盟の歴史的な重要性、相対的意義を再確認するとともに、それが抱える多くの課題を今後も調整し続けていくことの重要性を広く共有することができた。

このことの持つ意義は非常に大きい。すなわち、日米同盟はリベラルな国際秩序を支える最も重要な要素でもあり、今後もその重要性は変わらないであろうと確信を得たことが、本プロジェクトを総括しての結論である。

だが、日米同盟は重要であり続けるとはいつても、今後日米同盟が直面するであろう現実には予測不能の部分も多く、同盟が果たす機能や役割も転換を現実に応じて修正を迫られていくに違いない。ここで敢えて本プロジェクトでの成果を踏まえて政策提言を行うとすれば、最も重要なことは、現実に応じて日米同盟に微調整を重ねること、そのための政策的努力に絶えず取り組むことである。

いまなお、日米同盟は様々な現実と直面しながらも常に変化を重ね、育成し続けている。我々はこのような同盟を長期にわたって保持しえてきたことを讃えるとともに、今後も日米同盟のいっそうの強化と刷新を図るべきである。日米両国は同盟の意義と価値を再確認する動きを深めつつあるが、本研究プロジェクトの成果はそのための大いなる一助となることを確信する次第である。

付言すると、このような重要な成果を収めた研究プロジェクトについて、2011年2月に開催された公開シンポジウムを通じ、社会に向けて発信できたことは、いわば日本社会に対する一種の箴言となりえたのではないだろうか。この点で、本研究プロジェクトの成果公表は些かなりともパブリック・ディプロマシーに貢献できたと自負する次第である。

以上のような課題や展望を得ることができたのも、ひとえに本研究プロジェクトの成果がいかに大きなものかということを示すものである。いわば、この中間報告書は今後、大いなる萌芽の可能性を秘めた「黄金の麦の一粒」であるといえる。ここから発展する可能性のある芽はまことに大きいといえるであろう。

付 録

【補遺一】シンポジウム議事録

『同盟を考える—平成22年度 日本国際問題研究所 研究プロジェクト中間成果公表会』

日 時： 平成23年2月10日（木）13:30～17:00

会 場： 霞が関ビル35階 東海大学校友会館「阿蘇の間」

司会：本日はお忙しい中、日本国際問題研究所主催の『同盟を考える』シンポジウムにご参集いただきまして、誠にありがとうございます。日本国際問題研究所は平成22年度、「公共財としての日米同盟と日本の役割」および「アメリカ外交にとっての同盟」といいます同盟に関する二つの研究プロジェクトを実施してまいりました。この度、この二つの研究プロジェクトのこれまでの研究成果を研究会にご参加いただきました主査および委員の先生方にご報告をいただくとともに、ここにお集りいただきました皆様から広くご意見を伺い、今後の研究への参考とさせていただきたいと考えています。どうぞよろしくお願ひします。

まず「アメリカ外交にとっての同盟」につきましては、久保文明東京大学教授に主査をお願いしました。構成委員は阿部純一先生、池内恵先生、石川卓先生、岩間陽子先生、神谷万丈先生、倉田秀也先生、佐々木卓也先生、細谷雄一先生、中山俊宏先生です。また、当研究所の研究員でございます福田、西川両研究員もメンバーとして参加しています。本日は日程の調整上、すべての先生方にご報告をいただくことにはなっていませんが、壇上にお座りの先生から各ご報告をいただきます。

また、もう一つの「公共財としての日米同盟と日本の役割」の研究プロジェクトでございますが、こちらは添谷芳秀慶應義塾大学教授に主査をお願いしました。委員には秋山先生、信田先生、神保先生、平岩先生、星野先生、西川研究員が当研究所から参加しています。

それでは、時間の関係もございますので、引き続きまして、それぞれの研究プロジェクトの主査をしておられます先生に、まずはこのプロジェクトの概況説明をお願いしたいと思います。ではまず久保先生、そして添谷先生をお願い致します。よろしくお願ひします。

久保文明（東京大学大学院法学政治学研究科教授）：ただいまご紹介いただきました久保と申します。どうぞよろしくお願いいたします。私のプロジェクトは、アメリカ外交を軸にして、アメリカ外交にとって同盟というのはどういうものか、その中で特に日米同盟を焦点にして、それをアメリカが現在もつに至っているほかの同盟と色々な形で、特に同盟の場合だいたいアメリカが一定程度安全保障を提供し、防衛義務を提供する、ただ、それにどういった形で代わりに利益を得ているかというところを見ていくと、結構いろいろ面白いことがわかってきます。それは実践的な意味ももつのではないかという期待です。

本日配布されているシンポジウムの案内の裏面、研究プロジェクト概要で左上に「アメリカ外交にとっての同盟」という簡単な文章がありますが、本プロジェクトでは、多数の同盟関係における米国の国益と動機、同盟関係が抱える困難、米国の同盟国との妥協の様相などを明らかにする。特に三つめのパラグラフですが、以上の研究を通じて、とりわけ、日米同盟と米国の国益はどこにあるのか。また、米国は自らの国益と引き換えに日本にどのような妥協をしているのか。それは米国の他国との同盟関係と比較してどういった部分で異なっているのか等々、そういったところを見ていってはどうかということです。

そもそもの発端というか問題意識、こういうプロジェクトを何かという形で打診を受けたときに、私のほうでご提案したのがこの内容です。それは結構最近の日米同盟をめぐる様々な、日本とアメリカ、あるいは特に日本の中での論争の際に気がついた問題意識に端を発しています。それは、例えば本当にいちばんわかりやすい例で言いますと、鳩山前首相があるとき自分のアイデアとしてよく話をされていた米軍常駐なき安保という議論があります。これはかなりわかりやすく、かつシンプルです。もちろん問題はいろいろあるのですが。ただそこまでいかなくても、民主党の中には例えば沖縄の米軍をめぐって海兵隊はいらない、日本の防衛にとって不必要であるからなくていいという議論や、あるいは小沢さんの第7艦隊だけ日本にいればいいという議論も類似のものかもしれません。

そこで気がついたのは、日本にとって何が必要かという議論でかなり発想する政治家が実は相当多いということ。割とメディアの中にもそういう考え方をとる人もいるでしょうし、自民党の中にもいらっしゃるかと思います。そういう意味では少し啓蒙的な意図から発しています。つまり、同盟というからには、と言いますか、アメリカが同盟を結ぶ場合に日本の防衛義務を日米安保で、特に1960年に改訂されたバージョンでは防衛義務を負ってい

るわけですが、それはただ、何も日本からの対価の引き換えなしに引き受けているわけではなくて、アメリカもやはり一定の国益がそれによって獲得できると考えているからこそ、そういった取引が成り立っているというわけです。その辺は非常に基本的な事実ですが、そこがまず必ずしも日本の中で理解されていないのではないかと感じたのが一つの動機です。

ただ、それを越えて、実はそういった角度からアメリカが同盟を結ぶ際にいろんな国と、どういった形の利益の取引をしているのかを考えると、実は相当多様であるということがわかります。それを比較した上で、今後日本としてアメリカが結んでいる他の同盟と比較して、もちろん日本が真似をしようとしてもなかなかできない部分もありますが、どういったところを今後参考にできるのか。そういったことを考えていくことは可能なのではないかと思った次第です。

特に最初の、日米同盟におけるアメリカの国益、利益についてももう少しだけ補足します。日米安保条約というのは、人によっては片務的と形容する方がいますが、私は片務的という少し語弊がある、と言いますか、これは一応双務的であると思います。ただ、お互いに負っている義務の内容がかなり異なり、非対称的な権利義務があります。多くの国民にとって、またこの同盟の基本的な利益の交換の様相がわかりにくい理由もたぶんそこにあるのだらうと思います。

皆様ご存知だと思いますが、念のため繰り返します。もちろんアメリカは日本を防衛する義務を負うということになります。日本はアメリカに日本国内の基地の使用を認める。ただ、普通はそこまでしか理解されていないことが多いです。でも、アメリカにとっての核心はそこではなくて、日本に基地を置けば、極東の平和と安全のために使うことができるのです。平たく言うと、日本の防衛以外に日本の基地を使うことができるというのが、アメリカにとって日米安保条約を結ぶ際の、ある意味いちばん重要な利益になるかと思われまます。そうでないと、アメリカとしては日本を守る義務だけを負って、何も代わりに得ていないということになるわけです。

逆に添谷先生のプロジェクトと関係するかと思いますが、日米安保が一定の公共財という形で機能を果たすのも、日本自身は、近隣の安全保障に日本自身の自衛隊使用による安全保障を提供しているわけではないですが、日本の基地を使用して米軍が活動する可能性が

ある。それによって日本近隣の安全保障に大きな影響を与えているということが言えるだろうと思います。つまり、大事な点は非対称性の中の、特に安保条約の第6条ということになりますが、その部分が実は大事ではないかということです。

実はそれだけで終わりではなくて、では他の国とどうなっているのかを考えますと、これは、これから個別に今日登場していただく先生方がお話ししてくださる点ですが、例えば NATO の場合には相互に守り合う関係になっている。ただ、それに、米軍がヨーロッパのいくつかの国に駐留するという構造になっています。そこは非常に相互に守り合う構造です。日米の場合には相互に守り合うという部分はなく、アメリカが仮に攻撃されても日本はアメリカを助けて参戦する義務は条約上はないということになるわけで、非常に違った構造になっているわけです。あるいは米韓、これはこれからお話があると思います。まず戦争で一緒に戦った朝鮮戦争が先行していて、その後にできた同盟ですから、ある意味で一緒に戦うというのも基礎ということになります。

たとえばイスラエルとの関係を考えますと、こういった日米やヨーロッパとの関係と非常に違った同盟関係であるということが言えるかもしれません。これは池内さんからお話があるかと思いますが、そもそも実質的に同盟関係とはいえ、同盟条約があるわけではない。つまり条約なき同盟関係である。特にアメリカがイスラエルを防衛するという義務を法律上、条約上負っているということにはならないかもしれない。しかし、実質的にアメリカはかなりイスラエルの防衛にコミットしていると思われる。しかし、ではアメリカはイスラエルの中で基地を使う権利を獲得しているかということ、そうではない。やはりそれは結構歴史的な事情であったり、国際環境であったり、地域の環境であったり、それぞれの国をアメリカがどう見るかということで、実はそれぞれの国との利益の交換状況は相当違っているわけです。そういう中で相対的に日米安保を、同盟を見るということは、日本の相対的な位置づけを確定するのにかなり意味があるのではないかという感じがします。日本は、アメリカから見るとある意味相当価値があるということは言えるかと思います。先ほど言いましたように、日本の基地を日本防衛以外に使うことができる。これはアメリカにとって相当大きなメリットということになります。戦略、需要、ポリティカルな側面でも非常に重要なところにありますし、日本は相当財政負担をアメリカのためにホストネーションサポートでしています。

もちろんこれはフィリピンと比べると、例えばフィリピンはかつて基地があったときにア

アメリカに何億だったでしょうか、2億円、3億円、むしろアメリカがフィリピンにお金を払うということでまったく逆の関係です。ただ、では日本もそうできるかという、あるいはそうしたほうがいいかという、たぶん別の問題です。かつてアメリカがフィリピンに、ある意味で基地を借りるお金を対価として、交渉しているときには、これは福田研究員が紹介してくださったことですが、結局アメリカから見るとフィリピンというのはお金をねだってくるだけの同盟国という形になって、ある意味で見下されてしまう側面もある。そういう意味で、ホストネーションサポートに対して日本国内で批判もあり、あるいはそんなものはいらぬのではないかという議論もありますが、逆にそれをしないとどうということになるかということも、ほかの国との関係で見ていくと、いろいろ見えてくるのではないかという気がします。あと、日本の場合政治的な安定もありますし、また民主主義国としての信頼感といったものもあるかと思います。でも、逆にアメリカから見た場合の同盟国日本のデメリットは集団的自衛権を認めていないので、アメリカと一緒に戦うことができないという側面がある。これは韓国やNATOとは違うところであるということが見えてくるかと思います。

そういった形で日米同盟の相対的な位置づけを確認した上で、今後どういった方向にいったほうがいいかということ提言できれば、と考えているのがこのプロジェクトです。各論についてはこれから各委員からお話があるかと思います。本日、ご都合や時間の関係で登壇していただけない先生のカバー領域をここで簡単に紹介します。

中山俊宏先生は、アメリカの外交における、特に価値に立脚した同盟という部分について分析してくださっています。これは、特に最近民主主義国の同盟という形で、これは非常にアメリカの中で強くなっている議論で、日本の位置づけが若干高まっている理由でもあるかと思います。佐々木卓也先生には、外交史の中で同盟がどういった形で位置づけられてきたかを分析してもらっています。阿部さんには台湾との関係です。福田さんにはフィリピンとの関係で分析していただいています。あと、防衛大学の石川さんに、国際政治の理論の観点から同盟というものはどう理解できるかを分析していただいた上で、ただ、アメリカの同盟はそういう一般論とどう違うのかについていろいろ議論を展開していただくようお願いしているところです。とりあえず私のプロジェクトについて、本当に大雑把な概要で、簡単な説明で恐縮ですが、以上とさせていただきます。

司会：久保先生、ありがとうございました。それでは引き続き添谷先生、よろしくお願

します。

添谷芳秀（慶應義塾大学法学部教授）：慶應義塾大学の添谷です。今日はよろしくお願ひします。私が主査を務めさせていただいていますのは、昔からある意味言い古された概念ですが、公共財というものをキーワードに、日米同盟の変化しつつある役割と将来展望について考えてみたいというプロジェクトです。

日米同盟を議論するときにはいろんなパースペクティブがあり得るかと思ひます。この種の議論が現在やや活発になりつつある直近の背景は、私個人は大変残念なことであつたという見解をもつていますが、一昨年登場した民主党政権の鳩山外交がやはり背景なのだろうと思ひます。つまり、日本の対米依存がいわゆる常識的に考えて過剰であつたという、若干アサンプションに近いテーゼから論理がスタートして、ゆえに依存を減らすということがやや自己目的化しているかのような安全保障論議が、残念ながら国のトップから提起されたわけではあります。対米依存を減らせるようなアジア、世界の秩序を目指すべきだというわけではあります。政治のメッセージとしては、一種のビジョンですから、それはそれで価値があるかと思ひますが、そういった東アジア共同体であるとか、対中関係のあり方等を日本のアメリカへの依存を減らせるような方向性で展望するという枠組が鳩山外交にはあつたのだろうというのが私の個人的な観察です。

ただ、問題があつたとすれば、やはり早すぎたと言ひますか、現状との齟齬がありすぎたということで、結局は現状に引き戻さざるを得なかつたという展開をその後とつたわけではあります。そのことの一つの大きな現れは、近隣諸国から日米同盟は大事なのだ、在日米軍は地域の安定にとって大事なのだという声が多く発せられたということであつたと思ひます。東南アジアの、たとえばシンガポールのような国は昔からそういう議論をしているわけではあります。我々にとって、私はある意味嬉しい驚きだつたと受け止めていますが、お隣の韓国からそういった声が明示的に上がったことは非常に重要な展開だつたと思ひます。

つまり、これは改めて申し上げるまでもなく、通常人々は明示的に意識していないわけではあります。在日米軍の最大の、先ほど久保先生がおっしゃってくださったように、アメリカからしてみれば在日米軍の価値は日本の防衛よりも地域、グローバルな役割が第一義的であることは言わずもがなであつたわけではあります。我々の住んでいる地域でいえば朝鮮半島の有事に備えるということがおそらく第一義的な軍事的ミッションであつて。最近はもちろん中

東が重要ですが、戦後長い間なぜ沖縄に海兵隊がいたのかというのは、朝鮮半島有事に備えるというのが軍事的な、第一義的な論理であったわけです。別の言い方をすれば、韓国の北朝鮮を最大の脅威と捉える国防安全保障政策は、在日米軍がいなければ完全な絵にならないわけです。別の言い方をすれば、在日米軍を有機的な一部として韓国の軍事安全保障戦略というものは戦後一貫して存在しているわけで、鳩山外交はその辺の懸念を韓国側にも起こしたというのは、やはり現実であったと思います。

そのような展開が示唆していることは、現在朝鮮半島は言うに及ばず、まさにグローバル、アジア太平洋、いくつかの次元で国際安全保障環境は根本的に変動しているわけです。ただでさえ物事が変動していて新しい形が見えないときに、おそらくそういう時期だからこそ日米同盟というものは数少ない不安定な転換期を管理する安定装置だというように基本的には見なされているわけです。ですから、そこに日本側の対米依存が過剰だという、ある意味我々からしてみれば当然の心情ではありますが、いわば国内的な問題設定から、まさにグローバルに多くの国が価値を再発見、再確認しようとしているところに手をつけたというのが、おそらく鳩山外交の最大の問題であったと思っています。

そのようなことが図らずも露呈された。これは皮肉で申し上げるのではなくて、鳩山外交に一つの功があったとすれば、やはり日米同盟を人々が真剣に考え始めたということです。私がワシントンに行く機会は毎年1回か2回くらいしかないのですが、去年は鳩山首相のおかげでたぶん5、6回、日米同盟関係のプロジェクトがあちこちで立ち上がって行っている議論をして、政策提言などもさせていただいた経験をしました。このプロジェクトもおそらくそういった広がりの中で今日的な意義が再確認されるのだらうと思います。

今申し上げた安全保障環境が根本的に変わっているというのは、改めてここで詳しく申し上げる必要もないと思います。グローバルな次元ではオバマが始めた核軍縮のイニシアチブは核不拡散を含めて核軍縮、核不拡散の領域に新しい課題、アジェンダを投げかけていますし、アメリカの対テロ戦争の行方、中東政策の混沌、また経済的にはリーマンショック以降の、現在 G20 でいろいろと試みをしているような、まさに既存の秩序はもうすでに壊れているわけです。でも新しいものはまだできていない。しかしながら、一般論で言えばアメリカの役割は相対的には低下しているのは間違いない。ただし、アメリカが依然としてやはりもっとも重要な役割を果たし続けるであろうこともおそらく間違いない。つまり、変化しつつある安全保障環境の中でのアメリカの新しい役割を、まさにアメリカ自身

が、そしてグローバルに皆が注視している状況なわけです。

日本としてもそれは同じような問題として、まさに国際政策として考えなければいけない。また、米中関係だけを見ても、これも申し上げるまでもなく中国の台頭の勢い、また米中関係のパワーランジションは起きないと思います。中国がアメリカを総合国力で追い越すということは起きないと私は思います。ただ、パワーバランスが変化していることは間違いない。そのパワーバランスの変化がやはり様々な新しい安全保障問題を浮上させていることも間違いないわけです。

お隣の朝鮮半島を見ても、北朝鮮情勢の今後の展開、体制の崩壊という最悪のシナリオもある意味想定しつつ、朝鮮半島の統一というプロセスを見通して、今日の対応の意義を考えるべき時期がすでにきていると私は思いますし、もうとっくにそういう状況であるのだらうと思います。朝鮮半島でたとえば軍事的有事が起きたことだけを想定しても、日本にとって朝鮮半島情勢が直近の最大の安全保障問題としてたち現れることは間違いないわけです。そういったときに在日米軍を考えなければ、日本の朝鮮半島政策は生まれようがないわけです。こういった諸々の次元でアメリカの変化しつつある安全保障環境の中での役割を考える。これはもうすべての国にとっての課題で、アメリカ自身にとっても課題であります。ですから、これは日本だけが考えていけばいい話ではなくて、やはり日本がほかの国と一緒に考えなければいけないグローバルな問題になっているはずなのです。

日米同盟というものを公共財という観点から議論する意味があるとすれば、まさに依然としてアメリカの役割は重要で、また日本がアメリカと協力してやること自体が、これからの新しい秩序を作っていくときに日本の戦略として、我々のオプションとしてやはり大事だろうという感覚があるのだらうと思います。別の言い方をすれば、朝鮮半島、あるいは中国だけを考えても明らかですが、日本がアメリカ抜きに何か今後の朝鮮半島政策、あるいは対中政策を作れるか、考えられるかといったら、これは考えることすらできないと思うのです。現実には動かないことは間違いない。そういった本質的な論点が公共財としての日米同盟という捉え方を、新しい安全保障環境の中でもう一度やってみようということの基本的なラショナルだと私は思います。

我々のグループがやっていることは、今申し上げた日米同盟が果たしうる役割を三つの次元にとりあえず便宜的に分類してみて、それぞれの専門の先生方にそれぞれの次元のご研

究をしていただいています。一つはグローバルなレベル、グローバル・ガバナンスのレベルで、これは大阪大学の星野先生がおっしゃるには、公共財という言い方をするからには、公共財というのは理論的に言えば部外者がいてはいけないわけです。すべてが、日米同盟が提供する利益を享受できなければいけない。そういう議論をすれば、中国が最大の重要なアクターになるわけです。中国に日米同盟が提起する公共財に賛同してもらうということは、申し上げるまでもなく大変な話なわけですが、少なくとも理論的にはその可能性はあるし、閉ざしてはいけないのだらうと思います。

今日の中国の目覚ましい経済成長は、70年代以降の、まさに日米同盟が下支えしてきた世界のグローバルな開かれた多角的な国際秩序、それを最大限に利用する形で今日の中国経済の成長というものがあるわけで、そのことを深く自覚している中国の学者、専門家もたくさんいます。そういった人たちとは同じ次元で議論ができるという、市民社会の次元の対中関係は現実に存在するわけです。ですから、これは完全に可能性のない話ではない。

ただ、現在の中国の動きがそういった方向性についているかといえば、残念ながら懸念材料のほうが多いかもしれません。そういった公共財と中国の関係性がある、星野先生にはその辺の理論的な整理をお願いしつつ、特にグローバル・コモンズと呼ばれる、これはアメリカの戦略と考えれば何かアメリカの身勝手な政策という響きがありますが、公共財という観点からすると、グローバル・コモンズというものはすべての国に開かれて、まさに開かれた自由な国際秩序のインフラであるわけです。そういった捉え方から星野先生にご研究をお願いしているのが一つです。

もう一つは一橋大学の秋山先生に、特にオバマ・イニシアティブとの関連において、核軍縮は不拡散が今後どのように展開するのか。そのときに日米が、これは日米の日本のアメリカへの核依存の問題もあるわけですから問題は複雑ですが、その核抑止の問題と核軍縮の流れ、それに密接に付随してくる不拡散の問題、そういったことの新しい展望、また日米同盟での協力の論理、可能性といった面を秋山先生にお願いしています。

二つめの次元は、アジア太平洋の地域的な安全保障のアーキテクチャの問題で、この問題を長く追っている慶應の藤沢の同僚、神保謙さんに、このアジア太平洋の、まさにマルチの安全保障アーキテクチャの中における日米同盟の位置づけをご研究いただいています。これはアメリカ自身の一つの流れでもありますので、従来であればアジア太平洋のマ

ルチを議論すると日米が弱まるという、かつて90年代にあったような議論が主流であったけれども、最近ではアメリカの側からはアメリカのアジアの同盟国とのバイの同盟関係をマルチの論理とどういうふうにしたら融合させていけるかという発想がアメリカ側からも最近では出ていますので、これは日本としても是非そういうアメリカの動きを、いわば利用する形で、我々のアジア太平洋安全保障政策の中に日米同盟を意義づけていくという少なくとも知的作業ができる環境にはあるのだろうと思います。

三つめの次元が、いわゆるリージョナル・ホットスポットといいますか、具体的には朝鮮半島有事の問題と日米同盟です。これはかなり具体的な話ですので、そういう事態が起こればそれは大変な話ですが、議論の整理としては比較的是っきりした輪郭の問題かと思えます。朝鮮半島と日米同盟については平岩先生にお願いしています。特に韓国が鳩山外交以降明示的に日米同盟は重要だということを言い出した辺りの。これは韓国でも国内環境がありますので、ご承知のように、もちろんそんなに簡単な話ではないわけです。そういったところも含めて分析をしていただいています。

また、3番目の次元の最後のテーマ、これが今日こちらで報告いただく信田先生ですが、いわゆる中国問題との関連における日米同盟、これは単にリージョナル・ホットスポットという次元ではなくて、非常に広がりのある、まさにグローバルなところまで議論のいく話で、もっとも厄介な仕事を信田先生にお願いして、我々の報告書の完成度は信田先生の論文で決まるとちょっとプレッシャーを与えています。ですから今日ご発表いただいて、皆様方から活発なご議論を頂戴して、また我々の報告の参考にさせていただければと思う次第です。以上です。

司会：添谷先生、どうもありがとうございました。ここでコメンテーターを紹介します。慶應義塾大学教授、田所昌幸先生にお越しいただいています。また、外務省北米局参事官の富田浩司様にもお越しいただいています。本日は二部構成になっていますので、今、久保、添谷両主査から概括を説明していただいたので、引き続きまして各委員から10分から15分程度ご報告をいただいて、そこで1回10分程度のコーヒープレイクを入れます。その後、第二部の冒頭に今ご紹介申し上げました田所先生、富田参事官からそれぞれコメントを頂戴しまして、その後はパネリスト間の意見交換、またフロアからのご質問、ご意見を頂戴して、5時を目処に終える予定ですので、よろしくおつきあいいただけますようお願いいたします。それでは最初のご発表は政策研究大学院大学教授、岩間陽子先生にお願い

します。

岩間陽子（政策研究大学院大学教授）：岩間です。よろしくお願いします。私のほうからは、アメリカの同盟システムの大きな流れと、その中で NATO というものの位置づけということで、この後に各先生と個別のそれぞれの同盟の話が出てきますし、細谷先生からも重ねて英米関係のお話などもありますので、その前座の大きな絵を広げておくのが私の役割かと思って今日は参りました。

アメリカの歴史自体が世界の中で言えば相対的に割と短い歴史ですが、その中での伝統的な意識としては、やはりヨーロッパという場所にいらなかった人たちが出てきて、そこで新しい世界を作ろうと思って始まったコミュニティであるということが特徴だろうと思います。ですから、普通の場合、なるべく旧大陸ヨーロッパの王侯貴族がやるような汚らしい政治には手を染めないように、なるべくそういう同盟に絡めとられるようなことを選ばないようにしようというのが出発点にあるということで、NATO の歴史を研究した非常に有名な本の一冊は *Creating the Entangling alliance* というのですが、アメリカがずっと嫌だ、嫌だと思ってきたことを 20 世紀後半になってやるようになった。また、皆さんほかにアメリカの専門家がたくさんいらっしゃるので私から言うのも何ですが、やはり平時において大きな政府に対する警戒感が歴史的にはすごくあって、大規模な軍隊や軍事支出に対する警戒感がすごく歴史的に強い、という視点があります。

それが 20 世紀の二つの世界大戦、世界大戦と言いますが、もちろん太平洋側の戦争もあったのですが、やはり意識の面ではヨーロッパが正面というのが二つの世界大戦だったと思うのです。そこにおいて大陸部ヨーロッパのバランス・オブ・パワーがやはり世界の秩序にもものすごく影響することを認めた上で、そのバランス・オブ・パワーにアメリカが常に関与していくという大転換が起こったのが戦後の冷戦の始まりであり、北大西洋条約であったと思います。ですから、その意味でアメリカ外交にとっては伝統的な自分のあり方からすごく変化しなければいけなかった面と、だけれどもそうしたうえでやはり世界に民主主義を広げるというアメリカのミッションみたいなものが連続して続いている面と、その辺りに同盟というものがアメリカにとってもつ意味の特殊性があるのかなと思います。

先ほどから平時駐留であるとか、片務的、双務的ということが出てきていますが、皆さんご存知のように、冷戦は 47、48 年くらいから始まってきて、もう 48 年中にはほとんど引

き返せないような状況になって 49 年に北大西洋条約が結ばれ、あるいは西ドイツができ、という形で決定的にヨーロッパの分断が作られていくわけです。ただ、この時点で今あるような、今はだいぶ変わりましたが、その後私たちがイメージするような NATO というものがあつたわけではなくて、49 年の段階ではもう米軍はどんどん引いていっているという状況でした。ですから、朝鮮戦争のきっかけになった有名なアチソンの朝鮮は入っていないというのがありましたが、この時点で軍がもし西ヨーロッパで戦争が起こったらどうなるかという、当時そういう作戦を一応机上で作ってありますが、それを見る限りとてもソ連の戦車が来たら留めるだけの兵力は今の西ヨーロッパにはないということで、いったんピレネーの向こうまで撤退して、またノルマンディーよろしく上陸作戦をやるしかないだろうという結論になっていて、この状況自体は基本的にはずっと変わらなくて、そこに核に依存するという非常に特殊な NATO のあり方が一つ出てきます。ですが、これは陸上における兵力のアンバランスを是正するための核です。そのように軍事が非常に重要になって、かつ平時の駐留をするための転機の大きな分かれ目が朝鮮戦争であつて、これも皆さん大変よくご存知の通りだと思います。

もう一つ、イギリスからの世界の覇権国の役割のバトンタッチという面もあつて、これはトルーマン宣言が出てくる経緯を見ていけば非常に明白だと思いますが、それが現在の世界にあるアメリカの基地の網に重なっている面があつて、そこにドイツと日本は第二次世界大戦の経緯から入ってきたという面があつて、もう一つは一緒に戦った側の中でもやはり英米の特殊な関係はありますが、この二つの大戦の間にイギリスは大英帝国からただのイギリスにだんだん変わっていく過程で、ですから、第一次大戦のときはまだ本当に世界中から大英帝国軍として入ってきた人々が戦っていましたし、今も実はコモンウェルズ・ネーションズの国民は基本的にイギリス軍のソルジャーにはなれるのです。ですから、ハイチなどの国の人がアフガニスタンでイギリス軍の制服を着て戦っているということが現実に今でも存在しています。そういう面で、アメリカとイギリスの特殊な関係を引き継いだ、オーストラリア、ニュージーランド、カナダ、なかでもオーストラリア、ニュージーランドというのは、第二次世界大戦後はアメリカが参加した大きな軍事作戦にほとんど行っていますから、そういう意味で特別な関係の派生したものとしての同盟関係もあると言えます。そういういくつかの重なりでアメリカの同盟はできてきていると思います。

これ（スクリーンに映されている図）が冷戦期のアメリカの同盟とソ連側との色分けで、薄い青がだいたいアメリカに友好的であつた国で、濃い青が NATO 領域ということになつ

ています。

冷戦期にも大西洋と太平洋に大きく二つのアメリカの同盟はあったわけですが、先ほどもお示ししましたように、この濃いところは NATO という多国間同盟になったわけで、これに対して太平洋のほうはいわゆるハブ・アンド・スポークスと後に言われますが、アメリカを軸とするバイの同盟がいくつか併存する形で、多国間同盟の試みもあったのですが、それはあまりうまくいかなかったということで、これは政治的な基盤もありますし、地理的、地政学的な状況の全然違うアジアとヨーロッパということで、そのようになっていったと思います。

ただ、条約上は北大西洋条約というのはものすごく双務的な条約にはなっていますが、実際の同盟内での力を考えると、やはり西欧がアメリカの力を必要としていた面が非常に強かったし、今に至るまでインバランスは全然是正されていないと思います。

これは先ほどから言っていることで、NATO の今ある組織は 90 年から一生懸命変えてきましたが、基本的にブリュッセルで作り上げていった機構はロシアとヨーロッパ正面で戦争をもしやる場合はどうなるかというシングル・シナリオでずっと考えてきたわけです。それで多国間同盟の多国籍統合軍事組織ができてきた。それに対してアジアのほうは実際に戦争になった部分もあるし、共産主義といってもワルシャワ条約機構のようにまとまっているわけでもないし、様々なシナリオがあり得たということで、相当違っていたと言えると思います。

NATO というのは、元々の国から、49 年から段階的に広がってきていまして、その後も近いところで 2009 年に拡大して、もう少し広がるかもしれないということで、一応 1990 年で共産主義の封じ込めという役割は達成したわけですが、その後も新しい役割を見つけて、その中の一つの拡大というのはやはりかつてソ連圏であった地域の安定化と取り込み、統合、あるいは民主化支援に役立ってきたと思います。これがオリジナルの加盟国からヨーロッパでどのように広がってきたかという地図になります。

ですから、1990 年で一応ミッションコンプリートなわけですが、実際に大きな機構として存在した NATO はその後もずっと存在意義を探し続けていて、一つにはやはり民主主義圏の拡大という意味での NATO 拡大があって、軍事的には実は冷戦期は抑止のための軍でし

たから一度も使用されたことはないわけですが、冷戦後になって使用されるようになりました。それはまずバルカン半島で使用されて、その後皆さんご存知のようにアフガニスタンで ISAF をやっているわけですが、その間に実際に使ってみるとやはり米欧間の軍隊の違い、ケーパビリティ・ギャップ(capability gap)がものすごく意識されるようになってきて、90年代はアメリカがとにかく空爆してヨーロッパが後で平和維持に入って、もう一回再建するという役割分担がある種あった。それでアフガニスタンもいけるかと思ったのですが、こちらのほうはずっとスタビライゼーションが難しく、そこにはそういう役割分担でいけるギリギリのところまでできてしまったし、アメリカ単独の力でアフガニスタンの秩序をもう一度再建することもできなかったということがあったかと思えます。

ですから、いろんな意味で今 NATO というのは非常に行き詰まりを感じているし、転機を迎えていて、ただ先ほどもあったような安定化装置としての役割はおそらく欧州でまだ果たしていますし、それは特に周辺部のロシアとの間、あるいは中東との間の地域における安定性確保のための政治的役割はおそらく果たし続けるだろうということです。ただ軍事の関心は、アメリカはやはり最近太平洋側にシフトしてきていて、特に中国の海軍力というのが非常にアメリカ、あるいは日本が関心をもつところになっていきますので、ここでおそらくこれから少しずつ、今まであったハブ・アンド・スポークスの先端の部分をもどくようにネットワークしていくかという試みが起こってくるのだらうと思えます。ですから、その面である種 NATO が参考になる面はあるにしても、ただその際は陸と海の違いはものすごく大きいと思えますし、いろんなテクノロジーの違いもあると思えます。ですから、いろんな条件が違って、これから太平洋でどのように秩序を作っていくかが改めて米国の同盟の役割になってくるのかなと思えます。時間も来ましたので、これで終わります。

司会：岩間先生、ありがとうございました。誠に不躰で申し訳ないのですが、10分経ったところでベルを1回鳴らしていただきまして、15分経過で2回とさせていただきます。恐縮です。それでは引き続きまして、東京大学先端科学技術研究センター准教授、池内恵先生をお願いします。

池内恵（東京大学先端科学技術研究センター准教授）：池内です。私はイスラム政治思想が世界各国でどのようにイデオロギーとして政治に影響を与えるかを中心に物事を見ているのですが、具体的な国としては約20年近くエジプトという国を一つの重要な事例として見てきました。20年間見てきたことが、今まさに、つまり潜在的にエジプトの社会と政治

に何が起きているのか、それが顕在化するのはいつ、どのような形なのかをずっと考えながら見てきたのですが、なかなか様々な要素が顕在化しないので最近ちょっと飽きてきていたのですが、革命は忘れたところにやってくるということでした、まさに今日で16日目、17日目にもう入っているのでしょうか。つまり3週間目になったエジプトの革命が進行している。これは最近の日米同盟に関する言い方からしますと深化していると。つまり、深くなっている。あるいは別の漢字を使えばエボリューションという形で進化している。そのいずれも言えると思うのですが、エジプトの現状から言いますと、だいたい革命というものは1月25日に始まって今3段階目くらいに入って、2月8日に一度革命の勢力が、民衆蜂起が体制を壊しかけて、体制側の巻き返しがあって、そして更に、それで収まるかと思ったところが2月8日にまた新たに深化した、深まった形のデモが各地に展開するという形で状況は今後も非常に混乱していくと思われま

す。そして、今回のプロジェクトとして研究してきたこの研究会との関係で言いますと、まさに我々は中東におけるアメリカの重要な、ある種の同盟国であるエジプト、そのエジプトの体制が大きく変わっていく過程で、アメリカとエジプトとの同盟が、目の前で壊れていく、いわば同盟がいつ壊れるのかという事例を我々は今日撃しているということだと思えます。それと同時にその同盟をどうつなぎ直すかという努力もまた行われている。つまりどうしたら同盟が壊れるのか、あるいは壊れかけた同盟をどのようにつなぎ直すのかという事例を、我々は今リアルタイムで進行しているところを見るということなのだと思えます。

振り返りますと、アメリカの中東における同盟政策は、特にアラブ諸国に関する同盟政策、ここでは同盟という言葉あまり定義しないで話しています。これを定義しますといろいろ、イスラエルについては収まるけどエジプトについては収まらないとか、サウジアラビアについては収まるがエジプトについては収まらないといった様々な定義の幅のぶれが出てきてうまく話せないの、とりあえず括弧つきの、しかし同盟政策をアメリカは中東の各国と結んできた、ということをお話します。そのうえでアメリカのエジプトに対する同盟政策はひと言で言いますと安定と公正さという二つの目標のうちの安定のほうを重視してきたと、そういうものであった。その公正さの代わりに安定を重視することのツケがまわってきた面があると言えます。

安定を重視した同盟とはどういうことかということ、別の言い方で言いますと政権との同盟

なのです。つまり、エジプトの現政権と同盟を結ぶ。その現政権はどのようなメリットをアメリカにもたらすか。そうしますと、これはNATOなどとは違って、別にエジプトはアメリカを防衛する義務はまったく負わないわけです。しかし、ではどのような利便性をアメリカに与えているかといえば、それは中東における戦略的なアメリカの立場を現地で下支えするという、まさに地域の安定をもたらすことによって、それ以外のアメリカの、この中東地域における利益、例えば一つはイスラエルの防衛、もう一つは石油の安定供給といったまったく質の異なるほかのこの地域に関するアメリカの利益を、安定を提供することによって支える。それがエジプトとアメリカの同盟の、アメリカにとってのメリットであった。

そのようなものであったがゆえに、このような、つまりエジプトがまさに国内においてそもそもエジプトの政権が安定を維持できないということになったときに、本当に1日で同盟は壊れるのだな、というのが今回目撃したことです。具体的に言いますと、いつ壊れたかというのはわかりまして、1月25日にデモが、これは呼びかけられて、これは新しい動きだと、チュニジアの流れもあったので私たちも注目していたわけですが、一応25日の段階ではアメリカのクリントン国務長官は、我々のアセスメントではエジプトはステーブルであると言ったのです。非常に明確に、「大」アメリカの「大」国務省がアセスメントしてステーブルだと言う。これは確かなことに見えるわけですが、しかし1月28日に明らかにデモがこれまでとは違う規模であり、エジプトの政権が非常に危ういとなったときに、28日に政策がまったく変わっていった。早期の大幅な政治改革の努力をすべき。そして1月29日の段階では民主化という言葉の、まあデモクラタイゼーション、あるいはデモクラシーとだけは言わないのですが、明らかに移行、何への移行かというところはぼかしていますが、“orderly transition”という概念を1月29日には押し出して、そこから現在まで一貫しているということです。

一部ではアメリカの立場がぶれたという議論もありますが、それはどうぶれたという議論かということ、つまりムバラク大統領の即時退陣を求めていたのが、ある時期から求めなくなったという議論がありましたが、私は、これは正しくないと思います。たとえば1月31日のニューヨークタイムズに出たケリー上院議員の議論で言いますと、これは明確に“ally”を、次の世代の指導者とアライアンスを結び直せというタイトルにもまさに同盟という言葉が出てくるのですが、その際には、しかしムバラク政権に対する明確な要求としては9月の次期大統領選挙にムバラク大統領本人は出ない。そして息子のガマール・ムバラク氏

も出ないという、このラインである。このラインについては政策が28日、29日に転換されて以来基本的に一貫しているのだと思います。ただし、そこには条件があって、移行期の移行政権、弱体化した、正当性をやや失った移行期の政権が、やはり安定に向かう能力があるか。あるいはそもそも安定させる意思があるかということです。この二つがもし現在の移行期の政権が、その意味ではまさに移行期におけるある種の安定をもたらせないのであれば、現在の関係も更に見直すことになるという、そういう含みをもたせた形でエジプトの現政権、つまりムバラク大統領およびスレイマン副大統領にある種の圧力を間接的にかけているものと思われる。

これが私自身の現状認識なのですが、これをちょっと歴史的に振り返ってみますと、これは先ほどの NATO の話もありましたが、エジプトの政権、今倒れかけているというのは、アメリカの長い長い対中東の同盟の歴史から言えば、ある一つの流れの中にあるわけです。この NATO と並んでアメリカは SEATO とか ANZUS とか、そういった冷戦期の多国間同盟の枠組のミッシングリンクとしてバグダッド条約機構をイギリスとともに設定した。それは 1954 年から 55 年にかけてです。しかし、これはいちばん最初に失敗したものであったわけです。それは、バグダッド条約機構の本部が最初に置かれたイラクがまさにその当時のアラブ諸国における同盟国と見なされたわけですが、そのイラクが 1958 年にそもそも政権が倒れてしまうという形です。

バグダッド条約機構には更に本来はトルコ、イラク、イランが含まれていたわけで、中心になったわけです。トルコは NATO に入っているということをつなぎとめているわけですが、そうなりますと残るはとにかく中東で大国として同盟を結んでくれるのはイランだけとなり、そのイランが今度 50 年代にはモサデク政権をアメリカが中心に倒すという形で、これもまたイランの政権との同盟だった。イランの政権との同盟が 1979 年に倒れる。しかもそのときは反米感情を基軸にした形でイスラム急進派が政権を奪取していくという、つまりアメリカとの関係が悪化していくことによって、そして現地でも過激派の政権が成立するという状況になったわけです。まずイラクとイランの間にはアメリカの努力があって、たとえばレバノン、ヨルダン、サウジアラビアが同じようにアメリカとの友好的な関係から離れていこうとしたときに、アメリカは直接的な介入によってこれを押さえ込んできたわけです。そこでまたある種の政権との同盟関係がこれらの小さな国とも、まあサウジは小さくはないですが、結ばれていたわけです。そうやって押さえ込んだ中で、しかし核となるイランが 1979 年に倒れた。そして、エジプトはそういう意味では延長線上にあっ

たといえると思われるわけです。

これらに共通しているところは、いずれも政権との同盟であって、国民との同盟ではなかったというところ。イラクの場合は1958年に政権が倒れて、バグダッド条約機構から抜けてしまったわけですが、その後まさに時間はかかりましたがサダム・フセイン政権をある種の同盟者としてある時期には同盟を結び直す。つまり倒れた政権の後にまたある程度同盟を結べる政権を探し求め、育て、確保していった。それに対してイランの場合はまさに政権が倒れる過程でアメリカとの関係が非常に悪化するという形で、これは政権との同盟が壊れた後に新しい世間との同盟が結べなかった。これは根本的には国民との同盟が結べなく、政権との同盟も結べなかったということになります。

そうしますと、今後のエジプトとアメリカとの関係は、アメリカ側から見れば、まず一つの政権が倒れた。その同盟が壊れた。それで次の政権と同盟を結べるか。あるいは同盟を結べる政権をどうやって作るかという問題。そして根本的には、単に政権との同盟というだけではなく、国民との同盟をどう結べるかというところに関わっている。その点でオバマ政権は大変慎重に行動しているようでありまして、まさにエジプトのスレイマン副大統領を中心とする移行期の現政権は、自分たちがいなくなればアメリカは同盟者となる政権を得られないぞ、という警告を非常にたくさん発している。それはインタビューなどでスレイマン副大統領は極めて明確に言っています。そこでたとえばムスリム同胞団が政権をとり、あるいはイランのような政権が出てくる。そういうある種の脅しを行っているわけですが、これに対するアメリカ側の少なくともオバマ大統領などの発言から見ますと、その見方を必ずしも信じているわけではないようです。つまり、オバマ大統領は、時間をかけてちゃんとした選挙をやればムスリム同胞団は過半数はとらないという見方を示している、これはそれなりに、少なくとも研究者のレベルでは支持を受ける認識だと思われます。ただし、今日、明日、抜き打ち的に選挙をやればおそらく組織があるムスリム同胞団が政権をとると言われるわけですが、しかし、半年、1年かけてほかのリベラルな、あるいはセキュラーな野党勢力を育てれば、彼らが新たな政権を担うことができる、そしてムスリム同胞団はおそらく連立政権の一部という形になるであろう、という認識。そのようなより広い国民の支持を得た政権が現地にできて、なおかつその政権がアメリカとの政権同士、そして国民同士も同盟を結び直すことができるかと。そういうところが今のアメリカの課題なのではないかと思われます。

本来はイスラエルの話をしようかと考えていたのですが、状況が状況ですので、イスラエルの話はちょっと脇において、（合図が）鳴る前に締めくくりたいと思います。

司会：どうも池内先生、ありがとうございました。それでは次に慶應義塾大学法学部准教授細谷雄一先生、お願いします。

細谷雄一（慶應義塾大学法学部准教授）：ありがとうございます。慶應義塾大学の細谷です。私はアメリカとの同盟のプロジェクトの中で、アメリカとイギリスとの同盟について研究しました。言うまでもなく、イギリスといえばアメリカにとってつながった、そして英語であるということで、非常に緊密な、いわゆる特別な関係ということがよく言われるわけです。実は私、去年の夏まで2年間留学させていただきまして、ちょっと違うところから世界を見よう、あるいはイギリスを見たいという思いでした。

私の専門はイギリス外交ですが、アメリカに1年とフランスへ1年行かせていただきました。アメリカとフランスといえばイギリスにとってはNATO西側同盟、あるいは二度の世界大戦の中での同盟関係、あるいは友好関係ということで、非常に緊密な関係をもっていると考えていたのですが、2年間の留学を終えて帰ってきて、私が得た数少ない勉強の一つが、イギリスがいかに世界で嫌われているか。少なくともアメリカ人とフランス人にとっては、イギリスは醜い悪であるということで、とりわけアメリカでのイギリスのイメージというものが非常にいやらしい悪ということです。

これはたとえばスターウォーズとか、あるいはアメリカのいろんな映画、パイレーツ・オブ・カリビアンなどで言えば、スターウォーズは帝国軍を相手に戦っていますし、パイレーツ・オブ・カリビアンの場合にはいわゆる東インド会社、イギリス人。とにかくお金儲けしか考えていない。そして力づくで正義をねじふせて、それに立ち向かう勇敢な使者がアメリカ人のヒーローということになるわけです。ですから、イギリス人がいないとアメリカ人が困る。なぜならば強い悪役がいなくなるということで、これが非常に面白かったです。

実は今日話すことにも関係してしまっていて、つまり我々が一般にアメリカとイギリスとの米英関係を考えるときには非常に緊密なところを見る。これはもちろん太平洋戦争のときの日本の戦争経験ということもあるのかもしれませんが、しかしながらアメリカにとっての

イギリスイメージというのはもっとも醜い強大な悪であると同時に、もっとも緊密な兄弟である。この非常に複雑なイメージが長い間の英米関係を動かしてきたのだろうということです。

それに多少関係しまして、二つの源流、今日使いますパワーポイントは、研究会の中で使ったものをそのままリサイクルさせていただきまして、ほとんど変えていません。時間の関係がありますので、かなりスライドをスキップして、とりわけ私が強調したい点のみについてふれます。つまり、今申し上げた歴史の中でアメリカとイギリスの関係を見たときに非常に大きな二つの対極的なイメージがある。一つが、アメリカ外交における同盟を避ける伝統。これは先ほど岩間先生のご報告でもありましたが、象徴的なのはワシントン初代大統領が告別演説の中で、外国の影響による狡猾な策略、あるいは他国との永続的な同盟と情熱的に寄託することはやめろということなのです。更に強く言ったのが第3代大統領のジェファーソンです。これは先ほど岩間先生がおっしゃられた、あらゆる諸国とのいわゆる *entangling alliance* ということです。あらゆる諸国との平和、通商、そして誠実な友好関係を結ぶことが重要である。他方でいかなる諸国とも巻き込まれるような同盟関係に入ってはいけないということで、これはそもそも根源にあるのが、アメリカから見て宗教的あるいは思想的にヨーロッパが非常に汚れた場所であって、そこには触らないほうがいいという考え方。その中間である、たとえばアジア、東を向いたときにはそれは変えられるかもしれない。しかし、もうヨーロッパは救いようがないほど墮落して汚い。だから触らないほうがいい、触らなければアメリカはその純粋さを保てるということで、その汚い中でも特に汚いのがおそらくイギリスだということだと思います。

今私が申し上げた、いわゆる敵としてのイギリス、これは独立戦争あるいは第二次米英戦争、1812年戦争での実際の戦闘によって益々イギリスに対する恐怖心、それは軍事的な恐怖心ということですが、実際に当時カナダという形でイギリスの植民地があり、それが実際国境線を接してアメリカに対する脅威を提供していたわけです。

ちょうど2年ほど前、アメリカにいる時に、今日討論をいただく田所先生がボストンにいらっしゃって、田所先生と一緒にボストンで当時のアメリカ海軍の船を見学に行きましたが、アメリカ人の解説の方が、いかにアメリカ人が勇敢に戦い、あの強大なロイヤルネイビーを打ち倒したかという栄光を語り、その栄光にお客さんとして聞いていた周りのアメリカ人が歓声をあげて喜び、その喜んでいる中で私が非常に不思議な違和感を覚えるとい

うことがあったわけです。

イギリス海軍の歴史の中で、少なくとも、ただこれは田所先生とご一緒にロイヤルネービーについての本を書かせていただいたのですが、19世紀のイギリス海軍の歴史で、アメリカ海軍に負けたというような、少なくとも第二次米英戦争ではなくてその後に、ですね、そのような認識はイギリス人の中にはおそらくないと思われませんが、しかしながらそもそもアメリカの建国の歴史が巨大な悪からの解放とそれに対する勝利に根付いていたわけですから、それが20世紀に至ってもやはり反植民地主義という形で結局アメリカの中で反帝国主義、反植民地主義というイデオロギーで残っていたわけです。

一方でそれと逆のイメージがあります。これがいわゆるアングロサクソン主義の伝統で、血は海水より濃いというような、あるいは連合は力になるという、つまりアメリカ人とイギリス人が同じ言葉、同じ血、同じ宗教に基づいて結束すれば怖いものはないのだというような思想が出てきますが、これは19世紀末のいわゆるダーウィン主義、あるいは社会的ダーウィン主義のような、非常に、レイシズムですね。エスニシティ、レイスに基づいた国際政治観というものは、ドイツに渡ってナチスに入っていくわけです。やはり英米においてもこのような血に基づいた世界観は非常に影響が強くありまして、それが結局はチャーチルという人物を通じて非常に広く浸透していったわけです。そして興味深いのは、二つの対極的なアメリカのイギリス観、あるいは米英関係観というものが、実は現在に至るまで振り子のように続いてきているということなのです。

極端に申し上げれば、イデオロギーに基づき、価値の共有、イデオロギー、あるいはこのような人種に基づいて世界を眺めるというイデオロギーが、いわゆるアメリカにおける共和党、イギリスにおける保守党の右派の中で非常に色濃く根付いていて、ここに書いてあります英語諸国民という言葉です。あるいは English speaking union というものが、いわゆる保守系の政治家の、あるいは政治団体のクラブであるのに対して、先ほど申し上げたような、汚いイギリスにはふれない、ヨーロッパにはふれない、あるいは同盟には入らないという思想です。そして反植民地、反帝国主義の思想、これはいわゆるアメリカにおける左派、リベラルの中でこの思想は非常に強く生き残っていくわけですし、これはイギリスにおいても同じです。たとえばイギリスの中では日英同盟が基本的に保守党の中で非常に強い支持を得ていたのに対して、当時の自由党や労働党の左派の中では、この同盟という旧態依然とした結束に対する抵抗と、新しく浮上した国際連盟に対する非常に強い期待が

残ってきた。冒頭に私が申し上げた二つの図が長く続いてくるということです。ところが、この二つがどちらも必要になってくる。それが第二次世界大戦でした。

今私が申し上げていることが全体のフレームワークの半分を占めますから、この後申し上げることはあまり重要ではないのですが、もう一つ付け加えると、第二次世界大戦のときにこの両方が必要になってきた。そこで浮上してきた概念がユナイテッド・ネーションズという言葉です。今私が研究しているテーマではユナイテッド・ネーションズの成立過程について調べていまして、いずれ本としてまとめる予定です。このユナイテッド・ネーションズというものは、そもそもアライアンスという言葉は使えない、これは先ほど申し上げたワシントン、ジェファーソンの伝統ですが、アライアンスという言葉を使わないでどういうふうにアメリカとイギリスの結束を表現したらいいかということ、ちょうど1941年のクリスマスから1942年の1月1日までホワイトハウスに泊まっていたチャーチルとフランクリン・ルーズベルトの間で話し合う。どうにかアライアンスに代わる言葉はないのか。そこで出てきた言葉がユナイテッド・ネーションズ。これはルーズベルト大統領が思いついて、チャーチルが絶賛した言葉です。

これはそもそもアライアンスという言葉が使えない代わりに言葉であった。しかしながら英米の結束を示すということで、このユナイテッド・ネーションズの成立の過程を見ると、いかに英米間、チャーチルとルーズベルトの間のイデオロギー的な価値の共有が強かったかということが非常に強く出てきます。今私が申し上げたビジョンが結局戦後の世界を包んでくるわけです。つまりは、同盟を拒否する論理、そして同盟の代わりに国際的な結束、連帯、幅広いあらゆる国が参加可能なユニバーサルな、普遍的な枠組みというもの、同盟を拒絶する論理とその背後で実質的にはアメリカとイギリス、これはほぼアメリカと言ってもいいかもしれません。アメリカを中心にイギリスが後ろに金魚のフンのようにくっついて、そしてこれが世界を作っていくという現実的な論理、右派的な論理、左派的な論理、あるいはイデオロギー的な二つの異なるものが融合し、戦後のリベラルな世界の秩序を作っていくというものが非常に象徴的であったということです。

その論理が、冷戦が終わる中で大きく変容してきます。冷戦が終わった後にどのような世界秩序を作っていくか。まずアメリカにはっきり現れた戦後の大きな変化が、イギリスのみをアメリカの同盟国とは見ない。つまりイギリスはあくまでも統合されたヨーロッパの一部であると見る。そして、他のヨーロッパ諸国とは違わないという論理です。これはノー

ベル平和財団の事務局長をしていて、よくテレビにも出ていた有名な外交史家のゲア・ルンデスタットが「統合による帝国」という言葉を使っている。地域的にヨーロッパを統合させることによって、そこでアメリカの影響力を浸透させ維持しようということです。もちろんアジアにも同様の論理が一定程度見られたかもしれません。つまり、この論理の延長線上として米英関係がかつてのような人種主義的、イデオロギー的なものから大西洋同盟の一部へと転換してくる。つまりはこの過程の中で何が起きたかといえば、米英関係における人種性や特別性、スペシャルネスというものが失われていったということです。

その失われていったスペシャルネスというものが巨大な流れの中で抵抗する反対の動きが出てきます。その二度の反対の動きがサッチャーとブレアだったわけです。つまり巨大な流れの中で、我々はたとえばフォークランド戦争を見て、サッチャーとレーガンの結束を往々にして認識するわけですが、首脳同士のイデオロギー的人間的な結束と、当時のアメリカ政府内でのフォークランド戦争をめぐるイギリスに対する批判、そしてラテンアメリカ、あるいはアルゼンチンをアメリカが自ら西半球の友好国として、その友好を維持しようとする論理との葛藤です。当初はアメリカ政府としてはイギリスを支持することができなかった。それが、かなり強引なレーガンの政治的な決定によって傾いていく。それが結局はサッチャーにおけるレーガンに対する感謝につながっていた。

同じようにブレアの時代においても、これは私が自らの本の中で書いたことですが、ブレアは当初からアメリカとの結束を優先していたわけではなくて、当初はヨーロッパ統合を優先していた。その中で例外的に残っているものが核協力とインテリジェンスです。いわゆるエシュロンと呼ばれるものと核運搬手段をアメリカに頼らざるを得ないということで、いびつな形で軍事的に米英が結びついてくる。これが、特別性が失われた後の、人種的な結束というものが一部の共和党イデオロギーを除いて失われた後の奇妙な形での米英関係の名残です。それが最後に逆噴射して大きく噴出してきたのがイラク戦争の中での同盟でした。

そして、今私が申し上げたような大きな流れの中で出てくる結論が、もう特別の関係はないということです。それはたとえば今年の3月28日にイギリス下院の外交委員会の報告書の中で、誤解を招く恐れがあるから、英米間で特別な関係という言葉はこれからは使ってはいけないという提案をします。このようなことは、ある程度の必然であったのかもしれませんが。同時にアメリカにとってほかの同盟国と比べてイギリスの特別性がなくなったと

いうイギリスの政治家の発言です。あるいはフランスの研究者が今の時代にイギリスを特別と見ることはおかしい、その更に延長線上にあるのが中国の浮上です。中国の浮上ということが、アジアの重要性の中で結局は大きく移り変わってきた。その中で、国民との間では依然として強い絆が残っている。それではこれからの世界がどうなっていくかを三点申し上げて私の話を終わります。

まずはスペシャルネス、特別性というものは今や大幅に失われてしまった。これは英米両側で共有されているだろうということです。他方、違った形で英米の結束は広がる。それはつまり英米が血に基づいて、言葉に基づいて結束を広げるのではなくて、むしろ民主主義や人権や自由、あるいは法の支配といった価値観を共有し、それを世界に広げ、その中でほかの国とも協力する。その中にはもちろん日本も入れればフランスもオーストラリアもドイツも入ってくるわけです。そういった国との結束を広げていくような流れが非常に強くなってくる。それは新興大国インドや中国などが浮上すると同時に更に強まる。それは価値を共有するインドとの協力の強化と中国に対する牽制になってくる。最後に、ヨーロッパ大陸やアジア大陸で地域統合が進む中で、グローバルな、今私が二点目に申し上げたような結束を強める上ではやはりもう一度アメリカとイギリスがリーダーシップをとり、責任をとる必要があるということが、ぐるりと回ってもう一度今アメリカとイギリスの中で認識が強まっているのであろう。それは新興大国の台頭や非西洋諸国の台頭とも関係しているだろうということです。どうもありがとうございました。

司会：どうもありがとうございました。それでは続きまして防衛大学校総合安全保障研究科・国際関係学科教授、倉田秀也先生、お願いします。

倉田秀也（防衛大学校総合安全保障研究科・国際関係学科教授）：ありがとうございます。倉田です。私は米韓同盟を担当しています。安全保障の専門家、特に日本の安保をやっている人間が米韓同盟を扱うというのは非常にいろんな捉え方があるわけですし、先ほど主査の先生からもありました通り、やはり北朝鮮抑止を考えてみた場合、在韓米軍は非常に重要なのですが、やはり在日米軍とのパッケージではじめて意味をなすわけです。割と知られていないのですが、在韓米軍には海軍は支援部隊しかおりませんし、海兵隊もそうです。なので、海を渡る兵隊は皆日本から来るわけです。そうすると、在日米軍と在韓米軍、その二つの軍隊の関係性で、切るのも一つの捉え方だと思います。

ところが、久保主査の下でいろんな地域の専門家が集まっている中で私は韓国を担当しているということで、おそらく私に求められているのは、そういった関係性よりも米韓同盟と日米同盟の比較というところなのではないかと思って、先般の私の発表でもこういったことを念頭に報告しました。戦後の同盟というのは多かれ少なかれ非対称的です。大きな国と小さな国、核を持っている国と持っていない国。とすると、その非対称な関係においてはジレンマが生じる。ジレンマというよりも心理的な葛藤と言い換えたほうがいいかもしれませんが、それが起きる。それは日米とはおそらく違う形で米韓の間で起きてくるのだろうと考えています。

あと、日米同盟にない米韓同盟のあり方というのは、作戦指揮権です。「戦時」と括弧をつけたのは、朝鮮半島は軍事停戦下であり、国際法上は戦争状態なので、ドンパチをやっていないというところで「戦時」と括弧つきの概念を使わせていただきましたが、これは実は朝鮮戦争の最中に遡ることができるわけで、朝鮮戦争はご承知の通り国連軍という形で参戦するわけですが、そのとき韓国は国連のメンバーではなかったもので、国連軍の一部を構成できないということで、当時の李承晩が韓国軍に対する作戦統制権、作戦指揮権をすべてマッカーサーに預けた。これが大田（テジョン）協定ということで、その下で作戦指揮大系の一元化、つまり二つの異なる軍隊が指揮大系上一つの指揮にまとまって戦うということだったわけです。

この国連軍に預けられた韓国の指揮大系はそのままの状態です。軍事停戦協定が結ばれて、1978年には米韓連合軍司令部が新しく設立されましたが、基本的指揮大系は一緒です。厳密に言うと、国連軍が持っていた指揮を在韓米軍がとるということですが、これは垂直的な指揮大系と書いてあります通り、米軍の大將が上において、韓国軍の大將は下にあるわけです。平時か戦時かを判断するのもすべて米軍であるということで、いわば縦の関係で、日本の自衛隊と在日米軍のような横の関係ではない。こういった作戦統制権を握られているような形での同盟というのはなかなかないわけですし、これは米韓同盟に非常に特殊な形なのではないかと思えます。

このような同盟関係においてジレンマ、先ほど言った心理的葛藤はどのように起きるのかということですが、これは非常に典型的で非常わかりやすく、韓国側はいずれ自分たちがアメリカに見捨てられるのではないかと、いざというときにアメリカは血を流してくれないのではないかと、という見捨てられの懸念を持つということです。それに対して、韓国が

見捨てられるという懸念を持たば持つほど、アメリカは望まない戦争に巻き込まれるのではないかという巻き込まれの懸念を持つ、という非常に単純な関係なのです。

ちなみに日本の日米同盟におけるジレンマは、見捨てられの懸念もあったのだけでも巻き込まれてしまうのではないかというものでした。台湾関係の問題、朝鮮半島の問題、日本は望まない戦争に巻き込まれてしまうのではないかという巻き込まれの懸念があったわけですが、少なくとも冷戦期の韓国において巻き込まれの懸念はなかったと私は思います。そうすると反論があるかもしれません。いや、ベトナム戦争に巻き込まれたじゃないか、と思うかもしれませんが、あれは朴正熙が自分から手を挙げたわけです。つまり、アメリカが苦戦している戦争に自分から巻き込まれていって、巻き込まれていっている以上在韓米軍は撤収してください、というわけですから、ベトナム戦争への参加は巻き込まれの懸念ではなくて、韓国が見捨てられの懸念を解消するために行なった行動であると考えているわけです。

そうすることによって北朝鮮を抑止し、なおかつ守ってあげているのだから韓国は核を持つという考え方はやめてください、と言ったわけです。基本的にその間韓国には巻き込まれの懸念は存在しなかったし、在韓米軍、韓国からどこかの紛争に行くということを在韓米軍自体が想定していません。最初に申し上げた通り、在韓米軍は地上軍主体、つまり北朝鮮に対する抑止を中心に構成されているわけで、そこからどこかに行くことは想定されていない編成です。

もう一つ、米韓同盟の隠れた側面を指摘しなければいけないのですが、これも割と知られていないのですが、韓国に対する抑止です。そこはアメリカの巻き込まれの懸念と関連しますが、韓国が勝手に、アメリカの知らないところで北朝鮮に対する武力行使をし、朝鮮半島が戦争になってしまう。そうすると米軍は巻き込まれざるを得ないということで、北朝鮮を抑止するとともに、韓国軍に勝手な行動をさせないという意味でも韓国の作戦統制権を米軍が握っていることが必要であったと思います。

このような、グロテスクというと語弊があるかもしれませんが、こういう垂直的な指揮体系において韓国の側にもやはりフラストレーションはあったのだと思います。あれだけ経済発展をしておきながら、軍事的にはアメリカに首根っこを握られている。しかも北朝鮮の側から見れば、アメリカの下にいわば従属的な存在で韓国軍があるわけで、そうすると

韓国と話したって意味がないのだ、韓国をバイパスしてアメリカと話そう、となるわけです。今でも北朝鮮は言っていますが、米朝の平和協定、軍事停戦協定を平和協定に変えるのは米朝であるということになるわけです。韓国側がアメリカに守ってもらおうと思えば思うほど朝鮮戦争の戦後処理は南北ではなく米朝になっていくという悪循環に陥ってしまうわけです。しかも、軍事的な信頼醸成を作ろうというためには、北朝鮮が韓国に与えている軍事的脅威とほぼ同じくらいの軍事的脅威を韓国側は北朝鮮に与えなければいけない。お互いに怖いと思うからこそ信頼醸成の対話ができるわけですが、北朝鮮がソウルは火の海だと言って、韓国側が、じゃあ平壤は真っ平らだぞ、と言えるかということ言えないというところがありまして、韓国側はずっとこの間こういう作戦統制権の下でフラストレーションを持っていたと言えるかと思います。

今回の報告のテーマである作戦統制権の返還の問題ですが、これが明示的に出てきたのは90年、冷戦終結直後だと思いますが、「東アジア戦略報告」というのがありまして、ここで初めて韓国防衛の韓国化、つまり韓国防衛の主たる任務というのは在韓米軍ではなくて韓国に移すのだという内容です。北朝鮮との緊張緩和にしたがって、徐々に韓国に戦後処理の問題をまかせていこうという話が浮かび上がってきたわけです。実際に90年からは南北高位級会談が始まりました。北朝鮮の脅威は削減しているかのように見えたわけです。あるいは、当時内政的にいっても盧泰愚政権の下に民主化がなされて、韓国軍が独走して北朝鮮に攻撃を仕掛けるという蓋然性は非常に低くなった。いわば現状維持勢力として韓国を見るという見方がアメリカに生まれてきたというところで南北対話が進んで、たとえば南北の間で平和協定を結ぼうという話になった場合、それは韓国に作戦統制権を預けるべきで、そうすれば事実上米韓合同連合軍司令部は解体する、といったシナリオまであったわけです。

ところがこのシナリオは途中で途絶えます。北朝鮮がNPT脱退宣言をして、EASIのプロセスのいちばん最初、非戦闘部隊7000人だけが帰りましたが、作戦統制権の問題も含め、その後のプロセスは凍結になってしまったわけです。これが作戦統制権の返還の原型にあたるのですが、このEASIを今振り返って読んでみると、書いていることも確かに重要なのですが、書かれていないことも重要だと思います。まず第一に、段階的に米軍を引いていって、韓国軍に主たる任務を与えるということは今日でもある程度通用するかと思うのですが、在韓米軍が韓国防衛、つまり北朝鮮脅威以外の任務を持つことは書かれていないわけです。引いていって、残っている在韓米軍はやはり北朝鮮に対する抑止を担当す

るところでこの報告書は一貫しているわけです。あと在韓米軍の編成を変える、たとえば海軍・空軍を充実しなければいけないということは書かれていないわけですし、現用の在韓米軍の規模をダウンサイジングするということに終始していたような気がします。

こういった原型がある中で、米軍の再編が起きてきて、盧武鉉政権のときに作戦統制権の返還の問題が生まれてきました。9.11以降アメリカは米軍を再配置する。そして在韓米軍をもっとモバイルにするということで、ここではじめて韓国は見捨てられの懸念と巻き込まれの懸念を両方同時に持ったと言えると思います。今まで持たなかった巻き込まれの懸念と、米軍は引いていくのではないかという見捨てられの懸念を同時に持った。そして盧武鉉は協力的自主国防という形容矛盾に近いようなスローガンを言い、その中で主権の問題として「戦時」作戦統制権を提示したのだと考えています。

ここで重要なことは、では朝鮮半島で戦争を起こすのはいったい誰なのかという認識なのですが、このとき多くの韓国人はアメリカだと思っていました。つまり、朝鮮半島でいちばん最初に武力行使をするのがアメリカだとするならば、自分たち韓国の安全を最初に脅かすのはアメリカじゃないかと。同盟国の武力行使を抑止しなければいけないというところで、私はディフェンス・アイデンティティと言うのですが、どの国が自分たちに脅威を与えて、その脅威から自分たちを守るためにどの国と手を結べばいいのかという自己認識は相当動揺していたと私は考えています。

このディフェンス・アイデンティティがだいぶ修正されたのがオバマ政権になってからです。ちょうどオバマ政権の発足と今の李明博政権の発足がだいたい同時並行して、これは非常に意味があると思っています。オバマさんは明示的には言っていないですが、やはりブッシュ政権のときの先制行動論は少なくとも後退しているわけで、北朝鮮をいきなり攻撃するなどということは言っていない。それが韓国におけるディフェンス・アイデンティティを再定立させて、いわば Back to Normalcy と私は言うのですが、通常の米韓関係に近づいてきたと思っています。

その過程で、李明博政権は作戦統制権をいったん 2012 年に返還すると合意していたわけですが、冷静になって考えてみると、米軍の任務を代替するには韓国軍の装備は十分ではないということで、これを主権の問題ではなくて純粋な安全保障の問題と考えたようです。

その結果 2015 年の 12 月に作戦統制権の返還を延期したようです。タイミングよく、去年の 10 月に第 42 回の米韓安保協議会がありました。ここで注意しておくべきは、オバマ政権が先制行動論を後退させたとはいえ、戦略的柔軟性、つまり在韓米軍はどこかに行く、北朝鮮抑止以外の任務を持つということについては、大きく変えたわけではありません。その代わりというわけではありませんが、韓国側が作戦統制権の返還延期を要求し、アメリカものむということ、より少ない巻き込まれの懸念とより少ない見捨てられの懸念とが、ちょうどオプティマルな状態になっているのが現在の状況ではないかと考えているわけです。

これからも在韓米軍の再編は進んでいくでしょう。地上軍の負担をどんどん逡減していつて、空海軍重視という、いわゆる在韓米軍を軽い、モバイルな、そして遠征軍化する傾向は進むと思います。もちろん在韓米軍がたとえば在日米海軍、空軍に代わることはないと思いますが、最低限の北朝鮮抑止を担当し、主たる部分を韓国軍に委ねつつ、そして在韓米軍が遠征軍化することは、広い意味で在韓米軍は在日米軍と任務がダブる部分が発生してくると考えることもできようかと思えます。そう考えてみるとこれは益々北朝鮮に対する抑止、あるいは不幸にして抑止が破れたときの対応だけではなくて、幅広い地域的な任務において、在韓米軍と在日米軍をどのようにリンクさせるのかということがこれから問われてくるような気がします。以上をもって私の発表に代えさせていただきます。ありがとうございました。

司会：ありがとうございました。それでは引き続きまして防衛大学校総合安全保障研究科・国際関係学科教授、神谷万丈先生、お願いします。

神谷万丈（防衛大学校総合安全保障研究科・国際関係学科教授）：どうもありがとうございます。神谷です。私はアメリカ外交にとっての同盟のプロジェクトに入っているのですが、担当は日米になっています。最終的には、今 4 人分お聞きいただいたような、様々なアメリカの同盟に関する研究をふまえて、それと日米同盟を比較することが行われるのだと思いますが、初年度の第一段階としては、まず日米同盟は現在どういうところにあるのかということで、とはいえ 60 年を全部振り返るといのもちょっとあれですから、冷戦後の展開をざっと整理して、今後の課題を分析するという宿題をもらって研究会で発表したわけです。冷戦後の日米同盟の展開は結局私たち日本人の側から見ますと、冷戦後の日本の安全保障政策の展開の中でしか理解ができないものです。

冷戦後の日本の安全保障政策の展開を理解するには冷戦前にもちょっとは触れる必要があるということで、本日私が配付しておりますレジュメをご覧くださいながらお聞きいただければと思います。最初にちょっとだけ冷戦前のことに触れてから、冷戦後の日本の安全保障政策の展開の、私なりのあまり普通でない部分も含まれているかもしれませんが、整理をざっと申し上げて、それにかぶせて日米同盟の展開と今後の課題を整理したいと思っています。

冷戦後の日本の安全保障政策は、冷戦期の日本の安全保障政策が二つの点で変わろうとし、しかし十分に変わったかどうか、この流れとして理解できると思います。その二つというのはいわゆる戦後の平和主義に内在した2種類の消極性が同時並行的、しかし別々に変わろうとしてきたということです。第1には日本の平和主義には平和のために行動する意思がなかった。第2は平和のために軍事力を使うという発想がなかった、というこの2種類の消極性が冷戦後克服されてきているのですが、国内外の多くの学者、実務家の理解では両者を重ね合わせて理解している人が多いのですが、私は、それは不適切だと考えています。

この二つの消極性は別々の要因によって、同時ではあるけど別々に克服されようとし、有り体に言うと第1はかなり克服されてきたけど、第2はあまり克服されていないという現実があって、それが日米同盟のこの20年余りの展開に大きな影響を及ぼしているということだと思います。2種類の消極性を別々に立てて、その克服過程を峻別すべきだというのは、実は結構私のさりげないオリジナルなので、コピーライトをつけて申し上げたいと思います。まだちゃんとした論文に、実は英語で1本目立たないところに書いたのですが、それ以外はあまり書いていませんので。

この辺は皆さんご存知だと思うので、言えばわかるという話だと思いますのであまり詳しく申し上げませんが、第1の消極性については、要するに湾岸ショックで国際貢献論が流行って、急速に積極的になっていくわけです。ところが第1の消極性に関する積極化には限界がありまして、外国に日本が出ていって世界のために貢献するという意識は今から振り返ると、当時は牛歩とかあって大変だったわけですが、しかしすごい速度で心の中が改革されたわけです。ところが、平和のために行動しなきゃいけないと考えるようになったということと軍事力も平和のためには必要だと思うようになったということがまったく一

緒ではなかった。後者の発想がほとんど日本人には浮かんでこなかったわけです。

トム（トーマス）・バーガーというボストン大学の日本通の教授がいますが、彼の言葉で言うと、日本の戦後平和主義はほとんどアンチミリタリズムだったというわけですが、アンチミリタリズム的要素は実はこの湾岸ショックによる第1の積極化においては積み残されてしまった。日本人が軍事力も平和のためにはやはり必要だと思うようになったきっかけは北朝鮮であって、特に98年8月のテポドンでした。私は当時日米韓のある会議と本で「テポドンは日本にとってのスプートニクだ」と言って割と外国の方に評判が良かったのですが、要するにある日突然それまではそんなことはないと思っていたら空から何か降ってくるかもしれないことに気がついてびっくりしたという点でスプートニクとテポドンは非常に似ていたわけです。

それで日本人はそれまでと打って変わって偵察衛星を認めるとか、ミサイル防衛に対する情緒的反対を止めるとか、軍事力が平和に必要だということに気がついたわけなのですが、ここにも限界がありまして、気がついたというのが実は日本の安全保障、日本の平和、日本の安全ということにほとんど限定されていた。世界の平和安全ということになると途端に、相変わらずPKO五原則とか、軍事と平和というものはあたかも対極にあるかのごとく分けなければいけないという発想が残っていた。ついでにいうと日本の安全も、日本で守るのは結構だが、日本以外のものと一緒に守るのはなぜかあまり結構ではないという話で、集団的自衛権問題が結局積み残されたわけです。

こういう展開をしているところに9.11が起こって、その結果はひと言で言うと第1の消極性は更に克服されまして、世界のために日本が行動しなければいけないという点で根本的疑問を投げかけようという人はほとんど日本人の間にいなくなりました。それは世界の平和に日本が役立つのは当たり前でしょうということになっていった。ですから、9.11後はそれまで考えられなかったインド洋だとかイラクだとかネパール、スーダンだとか、少人数とはいえいろんなところに自衛隊員が出ていくようになりましたし、更にはソマリア沖の海賊問題では国際平和でさえない、日本の国益のためにも自衛隊を日本の領域外で使っていくという話にもなっていたのです。

さて、では平和のために軍事というものを考えなければいけない、使わなければいけないという発想についてどうだったかという点、こっちは結局あまり変わっていないところが

ある。日本の平和のためということでは最近一層どうも国民の理解というか意識改革は進んだようですが、国境を一步出るとどうかというと、ほとんど相変わらずです。しかも、こういうことを日本がやっていて、要するに世界の平和のために軍事力が必要だというのはイデオロギーを越えて国際社会の常識であって、左翼だからそういうことに反対するということはまったくないのです。

今国際社会においてそういうことを言うと、お前はオールドレフトだとバカにされるわけです。たとえば2、3年前にヨーロッパの社会党連合みたいなものがありまして、EUの代表部か何かその人と喋ってくれと言われて東京で喋ったときに、真っ先に向こうが私どもに言ったのは、そのとき日本人は私だけなのですが、あなたたちの国はなんで憲法を変えて世界の平和のために私たちと一緒にやらないのですか、と。そういうものだとは思っていたけれど、それを私に言われても困ると思ったので、あなたたち、(当時野党だった)民主党や社民党の人に会いますよね、と言ったら、明日から会うのだというから、その人に言ってください、と言った覚えがありますが、世界ではそういうものなのです。リベラルだろうと左派だろうと、平和のために軍事力は必要に決まっているという中でいろんな事を考えて、異論を唱え合っているときに、日本はそこで遅れていた。

遅れているうちに、実は更なる課題が軍事と平和の関係では浮上しています。それは冷戦後、特に9.11後の内戦型紛争が激増する中で、今や自衛隊が世界の平和のために貢献するときに、ある意味やむをえず非軍事的な活動に特化したわけですが、今やたとえばNATOがISAFに行くときに、伝統的な軍事力の機能、つまり敵を殺すという機能のために行っているかというところと全然そんなことはない。ある会議で、20人くらい世界のいろんな国から人が集まっているところへNATOの軍事委員長という、某国大将という人と呼んで話を聞いたときにも、彼が力説したのはそここのところで、今や私たちは敵を殺しに行くのではありません。平和を作りに行くのです。ただし、平和を作ることを妨害するやつがいたら断固として殺します。そのためのトレーニングは十分やっています、とくるわけです。こういう世界になっているのですが、日本は依然として自衛隊を外に出すと戦争になるとかいう低いレベルの批判と、それに対して同じ次元でしか答えられないような人たちが中心でなかだかこういう議論をやっているために、今の世界においては、軍事が平和に役立つのは当たり前で、新しい世界の中の新しい状況で役立つとはどういう意味だということが考えられているところから、どうも日本は取り残されつつあるのではないかと。大変難しいな、ということなのですが。ここまででもまだ実は今の日米同盟を考える上でまだ日本の

安全保障の最近の展開を振り返ることが終わらなくて、もう一つあります。

さはさりながら日本の周囲では伝統的脅威が重要だという点です。これは特に昨年9月以降、中国が思いがけない無謀なことをすることがわかって、益々多くの人々が認識しているのですが、世界で主立った先進国を見ると、新しい脅威も一色みたいになっているのです。そういう中で日本にとっては伝統的脅威が大事で、しかし新しい脅威も見なければいけないという流れになっています。そこへ中国の台頭がきていまして、これが第2の消極性の更なる克服への契機となるかどうかを私は注視しているのですが。

さて、以上のような流れが冷戦後の日本の安全保障政策の展開にある、ということをふまえて日米同盟を簡単に振り返っておきたいと思いますが、皆様だいたいご承知のことと思いますし、あと5分なので飛ばしていきますが、まず再定義が行われました。再定義は何だったかという、結局それまでは特定の敵性国に対する同盟だったものをアジア太平洋の秩序安定化装置にしたということなのですが、それとちょっと時間は2、3年ずれますが、北朝鮮問題が深刻化したことで日本にとっての日米同盟の重要性が非常に意識されるようになります。

こういう再定義が起こって、日米同盟は万々歳になったかという、そうはならなかったことを思い出していただきたいのです。それが（レジュメの）2 ページ目のローマ数字Ⅱの1の（4）ですが、再定義が行われて懸案はだいたい解決していい方向にいつているのかな、というところでどうなったかという、アメリカ側ではジャパン・バッシングという現象が起こり、何か日米同盟というものに対する関心が極めて薄くなったのです。詳しい分析はできませんが、このときにやはりアメリカ側にあったのは、再定義したといっても結局日本は集団的自衛権等の問題を越えようとしなくて、要するに第2の消極性の克服が不十分なものですから、普通の同盟国がするようなことはできない段階から先へ行かないじゃないかという不満がアメリカ側にあったことがどうも大きかったように思われます。

それを一気に帳消しにするような展開が見られたのが9.11テロ後です。9.11テロというのは日米同盟がいわば初めて受けた実践によるテストだったわけです。それを当時の日米両国の専門家の心配を見事に裏切って小泉首相のリーダーシップが克服してみせます。アメリカにとって日本は、心配していたけどやはり頼りになる同盟国だったということで、アメリカ人の間でも日米同盟の価値が素人の間でもうっすらとですが認識されるようになって

た。もうこのときには日米同盟はアジア太平洋のためどころか国際安全保障のためと更に意義が自然に拡張されていったわけです。それとちょっと遅れて日本側では北朝鮮の核問題の再発があって、やはり日本にとってアメリカは大事だと、小泉さんがしきりに言ったことですが、それは日本人にとって非常にすんなりと受け入れられるメッセージとなったわけです。

そしてその後イラク戦争がありまして、ここで更にアメリカ側から見ると日本は頼りになる同盟国だという印象になり、日本側はこのように貢献しておく日本にとってもいざというとき北朝鮮の脅威などのためにアメリカは役立ってくれるのだという安心感が生まれたわけですが、ここで多くの人が忘れ去っていたことは、実は日本の側の軍事力に対する態度が基本的には変わっていなかったということです。要するに国境を一步出たら軍事と平和というものをあたかも矛盾するもののごとく取り扱う。だから普通の同盟国なら本当はできることがやっぱりできない状態にあった。それが一時的に目立たなかったのは小泉さんのリーダーシップ、それから小泉－ブッシュ関係、個人的に馬が合ったということに加えて、9.11 後アメリカはやはり非伝統的な新しい安全保障ということに頭に血が上っていましたから、伝統的なほうで普通の同盟国にできることが日本はあまりできないという話がちょっと薄れていた時期があったのだと思います。

それが最近になってまた復活してきていろいろ問題を生んでいるんだと思いますが、しかし、日本側もこのラッキーをラッキーに終わらせようとはしていなかったものであって、もうほとんど皆忘れていたのですが、2004 年から 6 年ごろにかけては 2 プラス 2 などを中心に目覚ましい同盟強化の進展に見えたものが進んでいたわけです。詳細は申し上げませんが、共通の戦略目標を立て、在日米軍の再編再配置などのロードマップを示し、在沖海兵隊をグアムに移すという話もし、ともかくこれらが全部実現に移されていけば、日米同盟は今までになかった高みに上って、先ほどから時々話題になっている対等ということから言っても、日本が本当に集団的自衛権とか全部、要するに NATO 並みにしてコンバット・オペレーションにまで参加するというならともかく、そうでない以上、考えられる限り最善の対等性というところはかなり手が届きかかったというのがこのころだったと思います。

ただ、ここから先、同じグループの中山教授といつも言っているのですが、どうもそういう理解が国民、政治家にまったく共有されていなかった。残念ながら一部のアライアンス・ハンドラーと言われるようなプロの理解はそうだったのですが、そのサークルを一步出る

と、何なのそれ、初めて聞いたというような感じがあったのではないのでしょうか。民主党政権になって、こういう展開、進展があたかもなかったかのごとく対等性だとか何だとか言われてゴチャゴチャになったところがそれを不幸にも裏づけてしまったような、証明してしまったような気がします。

そうこうするうちに、アメリカの単極論というのがご承知のように後退しました。その中で、再びアメリカは日本に、要するに新たな安全保障、非伝統的な安全保障に焦点があたって、ちょっとしばらく忘れたようになっていた普通の同盟国としての貢献ができないという事実非常に苛立ちを改めて見せるようになり、そのときに小泉政権期になんとか非常にうまくいっているように一瞬見えたことがある意味裏目に出て、やっぱりだめだったのか、がっかり、ということになっていったわけです。

一方、日本側ではそれと裏腹に北朝鮮があり、中国があり、アメリカに対する期待感とか日米同盟に対する期待感はどんどん高まっていったわけです。しかも、昨年9月の尖閣問題あたりを境目にして、アメリカ側でも一度がっかりだったのが、やっぱり中国よりも日本と組まなきゃだめだという空気が驚くほどあっという間に醸成されました。さあ、今問題になっているのは、棚ぼた的に高まった日本への期待感に日本が応えられるかどうかということなのですが、私は昨年の1月、そういう展開をみるちょっと前から日米は現状維持国として日米同盟を考えていくべきだろうといっているのですが、まさにそういう声が今高まりつつある。中国はゲームチェンジャーだということを言い出した人もいて、ゲームチェンジャーではない日米が組んでゲームチェンジャーになってしまうかもしれない中国に向かっていくという発想は出ているのですが、果たして日本がその役割を果たせるかというところで、あと2分。1ページ（レジュメの残りが）ありますが、読んでいただくことにして、あらすじだけ申します。

実はそんなに簡単でないというのが結論です。第一に、この日米同盟には過去からの課題がほとんどそのままある意味積み残されている部分があって、その最たるものはもう久保先生以下ずっとおっしゃってこられた、普通ではない非対称的な双務性に立脚した同盟で、日本は同盟国なのだけど普通の同盟国なら当然できることがあれもできない、これもできないと相変わらず言わなければいけない。一方では世界の中の同盟関係だとか、あるいは国際公共財だとか、地域の安定化だとか言っているのに、しかしあれもできない、これもできないでいいのか。アメリカは到底いいとは思って来ていない。日本側から見ても自

分のために本当はいいはずはない。本当はどうするのだ、という話の一つ。

その中で岸政権以来ずっと対等への欲求があるわけなのですが、2000年代半ばの見直しプロセスで実現しかかったレベルを越えて鳩山さんが言うような対等を実現したいのであれば、この普通化が進まないと到底実現しない、どうするんだ、という話。それと重なって基地問題がもう十何年も放ったらかしになっている。ついこの前ジョー（ジョセフ）・ナイと喋ったときにも、あなた十何年前どう思いましたか、と言ったら、いや、まさかこんなことになっているとは思わなかったよ、と笑っているわけですが、笑い事ではないわけです。

中国がこのように台頭してきてアサーティブになっている中で、別に脅威として封じ込めるというのではないのですが、中国を牽制するためには日米プラスアルファでやっていかなきゃいけないという声は最近ようやくアメリカでも強まってきました。私は十年來の持論ですが、それを主体としてもやはりこの普通でない同盟をいったいどう考えるかというのが依然課題として残っているという話です。

最後、(レジュメの) (4) に書いたように、最近同盟の深化ということを経理も言っていて、それは非常にいいことなのですが、この深化と言ったときに、今言ったような問題を全部ふまえて日米にどうもズレがある。今はスマートパワーの時代だと言われてソフトパワーもハードパワーも大事で、同盟も両方大事だと言って、私は今別のプロジェクトでやっているのですが、しかしそういう話をしたときにアメリカが言うのは、いや、ソフトも大事だけどハードも大事だということは忘れないでくれ、と。まったくその通りだと思うのですが、日本では往々にしてソフトのほうばかりを見ようとする空気が今でもあるのではないか。そうだとすると同盟は普通化しないし、普通化しないと対等にもなりませんから、相変わらずの問題が相変わらず残っていくことになるのではないかということで、ちょっと尻切れトンボですが、終わりにします。

司会：ありがとうございます。それではその次にお願い申し上げます国際大学研究所教授、信田智人先生、よろしくお願いします。

信田智人（国際大学研究所教授）：信田です。よろしくお願いします。今の神谷さんの報告の続きみたいな形にもなるのかな、と思うのですが、公共財としての日米同盟と日本の

役割、特に中国との関連を手がかりに、ということで話します。

昨年秋にワシントンに行ったときにこういう議論が起こっていました。日本に対する期待を低下させるべきか。先ほどの話にも出たのですが、小泉政権の中で非常に日本に対する期待が上がった。でもそれを下方修正せざるを得なくなった。民主党政権になったからということが大きいと思うのですが、特にアメリカ側で今議論されているのは、オペレーションの部分でもう日本に期待しても良くないのではないかという点です。要するに、自民政権のときには精神的に 100%のコミットがあった。でも、実際にデリバリーしてもらったのはそれほど期待できるものかどうか分からない。それが 100%くるのかどうか分からないという不安がいつもあった。民主党政権の中ではそもそもその 100%のコミットメント自体が疑問視されるのではないか。それだったらもうオペレーションの部分では日本抜きでやったほうが簡単なんじゃないか、という議論がワシントンで行われています。

それに火をつけたのは、National Bureau of Asian Research (NBR) というシアトルにあるシンクタンクが“Managing Unmet Expectations”という報告書を出しまして、この中でリチャード・ローレスという国防副次官をやっていた人が出ていて、それでかなり注目されました。もう一つ、それだけだったらそれほど注目されなかったと思うのですが、Japan, LLP、LLP というのは Limited Liability Partnership、日本語で言いますと、有限責任事業組合、要するにそれほど期待しないでおこう、期待できないぞ、日本は、と。こういう記事が *National Interest* というアメリカの外交問題で非常に権威のある雑誌に出たわけです。ロバート・マドセンとリチャード・J・サミュエルズ、MIT の有名な教授ですが、こういう日米関係で主流だった人たちがこういうことを言い出した。ということで、今ワシントンの中で密かに、ずっともうこの 1、2 年議論されています。

例えば国務省とか国防省に行って、日本にまだ期待していますよね、と言ったら、もちろんそうだ、ということ言うのですが、たとえばホワイトハウスで東アジア担当者でない方に、日本に対する期待はどうか、といったら、うーん、どうかな、となる。中国がいちばんになりたいと言ったら別に中国にリーダーシップとってもらってもいいよね、何でそれに抵抗する必要があるの、というふうに答える人がホワイトハウスで、特に政策面は関係なくて政治面を担当している方に出てきているというところで、日米関係、日米同盟にとっては大きな転機であるのではないかという気がしています。今のワシントンの空気は第一次湾岸戦争が終わった後のクリントン政権前半のように、ジャパン・バッシング

に近いような空気が流れているのではないかと思っています。

日本では同盟ということをどのように感じとられているかというのは二つあると思うのです。一つには日米同盟というのは安全保障条約があります、という紙の約束だという捉え方。法的な拘束力みたいな感じです。こういう捉え方と、もう一つは同盟関係というのは基本的には人間の関係であって、同じようにリスクをとりあうのだという捉え方。お互いを守るためにリスクをとりあうのが同盟関係である、という考え方。小泉政権のときに後者の考え方が進んできたのかな、と思ったのですが、また今度民主党政権に変わって前者の考え方に変わっていつているのではないかと思っています。民主党政権下になって日米同盟の深化を言っているのですが、人的側面を明らかに削減していつているにもかかわらず深化をどうやっていくのかと私は非常に疑問視しています。

面白いことに、共和党政権のときは日本の首相と大統領とは非常に仲がよいのです。民主党政権になると、これはアメリカの大統領のキャラクターにもよると思うのですが、クリントン政権においてもオバマ政権においても、元々弁護士だということで非常にビジネスライクな付き合い方をする、と外国の人たちも見ています。そういった形の中で、同盟国ということ言えば、日本にとっては突き放された形になっていきつつあるかもしれないということ、私なんかは不安に思っています。

中国に対してどういうことを考えたらいいのだろう、そして公共財として日米同盟をどのように進めていくべきか、ということで、私実はワシントンに行く前に台湾の問題や東シナ海、南シナ海の問題を考えながら向こうの政府担当者もしくは外部にいるいろいろな有識者に話を聞いて回ったのですが、いちばん大きな問題は何かというと、こういう議論です。対中バランスとしての日米同盟、これをまず一番に考えるべきだという方が多かったです。要するに中国というのはどのような大国になるかは不透明であり、あるときは大国ぶったり、あるときは途上国だとへりくだってうまいこと外交を展開していく。それに対して日本とアメリカがどうやって対処していくべきなのか。

また、鳩山政権になってオバマのホワイトハウスに韓国やオーストラリア、シンガポールの首脳が訪れて、鳩山は何を考えているのだ、中国が台頭するのなんて自明の理である、という話が出たそうです。そういった状況の中で日米同盟しかそれに対峙することはできない存在であるのに、その役割を放棄したかのように日米同盟を相対化していつている、軸足を

アジアに向けようとしている。これはちょっとおかしいんじゃないの、という批判とか文句が各国からホワイトハウスに持ち込まれたという話を聞いています。

その後、ここ2年間中国の外交は大きな間違いというかネガティブな部分が出てきたと思うのです。一つは朝鮮半島に関する前提があって、中国の考え方としては、今北朝鮮は自分たちの支配下におけるだろう、そして経済関係を強化していくことによって韓国も取り込める。そうすると朝鮮半島は自分たちの影響圏になる。という考え方をしていたと思うのですが、哨戒船沈没事件で北朝鮮の肩を持ったために中国と韓国の間がかなり悪化した。あと一つ、ここでは触れていませんし、後ほど詳しく言いますが、ASEAN との関係も中国は悪くなった。その一方で金融危機以降、経済的な影響力を中国は強めているという実態があります。

では日本はバランスとしてどういったことをやればいいのか。ここにいくつか挙げています。たとえば一つとして価値観外交を展開していくべきなのではないか。例えば人権や民主主義を全面に押し出して、中国にはできないところを、特にアジアを中心に展開していく。二つめは、国際会議で政治的意思を明確にすることです。これはアメリカの人たちもアジアの一員として日本が強く発言してくれないと困る、と日本担当者の方が言っておられました。たとえば、昨年アジア地域フォーラムで外務大臣をやっていた岡田さんが中国に対して非常に厳しい発言をされていますが、ああいったことはこれからもやはり続けていく必要があるのではないかと考えます。また、やはり根本的に日米間で明確な戦略をもって中国に対峙する。これが基本的なところなのですが、これはまだ今民主党政権の中ではできていないのではないかと。だからこそ尖閣問題によってあたふたしたところがあるのではないかと思います。

また、四つめに挙げていますのは、日米韓や日米印、日米豪などで関係を強化していくこと。いちばん問題になるのは日米対中国という形にすべきではないと思うのです。つまり多国間関係を進めていって、日本が中国に対応していく。対決姿勢を明確にしないで進めていくことが必要になってくるのではないかと。それから、経済関係で日本はアメリカとの協力を強化する。というのは、やはりリーマンショック以降、中国の存在は大きくなって、米国債の保有高も中国が一番になってきている。その一方で中国はまだ大国への卒業をしていない。通貨の問題などでもしていない存在であるということもあって、やはり日本がアメリカの経済も支えていくといった態度を示すことが必要ではないか。今、中国は

アメリカ、韓国、インド、日本などの関係が良くなって、日本にとって外交攻勢の好機なのではないかと思っています。

中国の海洋戦略について、あと5分ではあまり細かいことまでは言えないのですが、アメリカ側は中国に対してかなり強い態度に出てきています。その転機は2010年3月、はじめのほうは飛ばして言いますが、南シナ海を核心的利益だとアメリカの政府高官に伝えた。核心的利益というのは、チベットや台湾と同様に、軍事力を行使してでも守るといった中国側の強い意思を明らかにしたわけです。これでアメリカ側はこんなことではいかんというところで、マレーシア、インドネシア、ベトナム等々と協議して、2010年7月、先ほど言ったASEAN地域フォーラムの場でヒラリー・クリントンが、南シナ海はアメリカの利益であり、航行の自由等々を守らなければいけないと言ったら、ベトナムをはじめマレーシア、インドネシア、それぞれ東南アジア諸国が中国に面と向かって批判的な発言をした。これにもう中国側はたまげたわけです。ASEANとの関係をずっとうまく作っていったつもりなのに、ここでアメリカに逆転されたということがあります。

それから、2010年9月に尖閣諸島事件があった。10月には*South China Morning Post* という新聞の中で中国外交筋が言った言葉によりますと、東シナ海も中国の核心的利益になった。東シナ海においても、日本に対しても軍事力をとることをためらわないという発言があった。

これ（スクリーンに映されている図）は皆さんもよくご存知の図だと思うのですが、第1列島線、第2列島線。2010年までにはこの第1列島線の制海権を確保しよう、20年までには第2列島線まで確保しようというのが中国の海洋戦略だと思うのですが、この10年までの第1列島線の制海権を確保するにまだ至っていない。だから中国はかなり焦っているのだと思うのです。そういうところから見ると、去年の尖閣諸島問題もよくわかる。要するに第1列島線は中国人の頭の中では自分の領海と同様なのです。実際にこのいちばん下のU字部分があるのですが、これは国連の大陸棚限界委員会というところに初めて出した、今までずっとあったのですが、初めて公に出した、自分たちが領海と主張する線とほぼ一致している。ですから、2010年という目標は達せられなかったけども、いち早く自分たちの領海とみなしている海域をすべてコントロールしたいというのが少なくとも中国人民解放軍の考え方であり、だからこそ中国は積極的な行動に出ている。これに対して日本側はいろいろなことをやっていかなければならないということです。

日本として中国に対してすべきことをいくつか挙げています。周辺事態法が1999年に通ったのですが、それに対して実際の作戦面での準備、日米相互運用能力の強化などが必要です。日米の情報共有の強化、特に中国は潜水艦で日本の領海を侵略したりするのですが、それについて日本側、アメリカ側としては中国にお前たちのやっていることはわかっているということをつつも知らしめる必要があるのではないかと考えます。

あとはホストネーションサポートの継続。南シナ海の重要性の再認識。東シナ海については尖閣諸島問題で日本国民の関心も上がったと思うのですが、南シナ海の問題についてはやはり対岸の火事のような感じであるところも多いのではないかと。ここに（太平洋戦争）と書いているのですが、アメリカ人が言うには、戦前の日本人は南シナ海の重要性をよく理解していた。太平洋戦争をいちばんはじめにやったのも南シナ海でやった。ハワイじゃなかった。だから南シナ海の重要性を再認識する。

また、さっきも言いました政治姿勢の明確化、政治・経済・安全保障面での信頼醸成、関係各国との政策協議。あと、協力活動。去年やったパシフィック・パートナーシップ2010年という日本の自衛隊とPACOMのアメリカ海軍とでカンボジア、ベトナムで医療協力しています。来月にはインドネシアとの災害救援実働演習などをやっています、こういった実際の日本のプレゼンスを示すような活動をこれからも広めていくべきではないかと思えます。以上で終わります。どうもありがとうございました。

（休憩）

司会：それでは第二部を開始します。引き続きよろしく申し上げます。第二部は、お越しいただきましたコメンテーターの先生方から第一部で行われた報告についてのお話を頂戴します。最初に慶應義塾大学法学部教授、田所昌幸先生、お願いします。

田所昌幸（慶應義塾大学法学部教授）：ありがとうございます。時間が超過してからだいたい5分で喋るのが通例になってしまっているようですが、私は絶対そんなことはなく、確実に時間内で終わりたいと思います。同盟の話というのは、我々国際政治学者、とりわけ対外政策をやっている人の間では非常によく語られることであって、私はあまり対外政策は得意ではないほうですが、その私も90年代半ば辺りからこういうトラック2の会議などに出るようになって。考えてみたら、そのころからずっと同じ話をしているのではないかというのが、最初ちょっとチャレンジしてみようと思った点です。

90年代というのは、神谷さんが実にいろいろお話しになりましたが、冷戦が終わった後、日米安保条約とはそもそもどういう意義があるのかという話はやったわけで、その中でも日本の役割はこうこうで一緒にやっていかないといけない、日米が一緒にやるにはこういう意義がある、という話はしていたわけです。考えてみたらあれから20年も経っているではないか。その後我々はいったい何が変わって何が変わっていないのか。変わっていないとすると、神谷さんがいろいろ細かい分析をされましたが、あれはやったほうがいい、これはやったほうがいいという話がずいぶんあるけれども、そうならないとなるといったい何故なのか。もしくはどこを変えたらいちばん変わりそうなのか。という議論が、おそらく今日やる値打ちのある議論なのではないかと私なんかは思うわけです。

何が変わったか、変わっていないかを多少考える上で、ちょっぴりお話をお聞きしながら、後で富田さんがもう少し実務家らしい、もっと地に足の着いた話をされると思いますから、やや学者っぽく整理すると、同盟がそもそも成立し、存続するための条件を三つくらい考えてみます。最初はやはり利益と力の関係、パワー&インタレストの関係であると。これは皆さんいろんな形でおっしゃいました。とりわけ信田さんの場合非常にはっきりしていて、中国が大きくなっているからバランスングだということがほぼ前提になっていたかと思えます。利益と力というのは国際政治を考える上で中心的な観念で、中国が大きくなっているから日米同盟の意義をもう一度われわれは考えないといけないのかという話なのか、ということはわからないわけではありません。

ただし、同盟が今後 20 年も 30 年も続くとする、パワートランジションはたぶん起こらないのではないかというのが添谷先生の話でしたが、トランジションは文字通り逆転という意味で、パワーのバランスはシフトしていくこと自身は多くの人が語っていて、添谷先生もたぶんそれは反対されないでしょう。中国が大きくなっていく、もしくはロシアが大きくなっていく、相対的にアメリカが小さくなっていく、本当にそうなるかどうかはわかりませんが。日本は益々少子高齢化でだめだ、だめだという議論がだいたい世間では一般的で、そういうときにいったい何が起こるのか。あるいはどうしたらいいのかというのが我々として考えておくべきことなのかもしれません。

国際政治学者の一般的な枠組みではそういうときにはbalancingとbandwagoningというのがあります。アメリカはだめだから中国に乗り換えるのだという人は、おそらく日本にはあまりいないだろうと私自身は思っていますが、論理的にはそれは一つあり得る答えとなります。我々がアメリカとの同盟だというのはいったい何故なのか。そして今後も日米同盟が重要だとするのであれば、それはいったい何故なのかということが改めて問われるべき、改めて確認すべきだろうと私は思います。

2 番目、パワーとインタレストは大事ですが、それと並んで大事なことに、やはり制度としての同盟があるかと思えます。同盟というのはその時々外交上の必要性のためにどこと組んだりどこと組まなかったりということはもちろんあるわけですが、日米同盟はもうかれこれ 60 年間くらいやっているわけです。今日は日米同盟、明日は中国、明後日は北でその次は韓国というふうには今の世の中ではとてもじゃないけどいかないわけです。日米同盟にはいろいろな法的、そしてとりわけ自衛隊の間では非常に深いインスティテューショナルな、制度的な協力のネットワークが蓄積されていて、それはそんなに簡単にやめるわけにもいかなければ、あるいはそう簡単に捨ててしまつては非常に損だ、すでにもう投資されている関係だということがあります。それはパワー&インタレストの関係以上に持続性が高い関係なのかもしれません。これまでやってきたことだから大切にしようということはあるのかもしれないと思いますが、これもずっと投資して維持していかないとだめになるかもしれません。

制度としての同盟をどう考えるのか。倉田先生はかなりいろいろな米韓の軍事的なアレンジメントにお話になりました。これは一種の制度的な側面かと思えます。この中にも外務省、私の隣にも前にも外務省の方がお出でになりますが、法的な枠組というのは制度その

ものですし、考えてみると戦後の日本の政治というのは、アメリカとの関係をどのように考えるのかということめぐって最大の政治的な対立が展開した部分があって、その意味では日米関係は戦後の日本政治に非常に深く制度化されているような感じもします。それをどう考えるのが問題となります。それが3番目です。

最後は価値観の問題があらうかと思えます。自由と民主主義というと、それに反対する日本人はいないのですが、そのためにどれだけのリスクなりコストなりを払う気があるのかとなると途端に議論はあやしくなるのではないかと思います。平和といっても正面からチャレンジできる人というのはあまりいないわけで、それ自身はまったく望ましい価値だとは言いようがないわけです。近隣諸国との友好と、それ自身も誠にごもつともであって、いざというときに最終的にいったい何のために我々は誰と組めるのかということが同盟で重要だとすると、その観点から日米関係を考えるとどうだろうか。例えば英米関係で細谷先生はスペシャル・リレーションシップということをおっしゃって、それは緩んでいくんだとおっしゃっていましたが、しかし、私には細谷先生の議論は緩んでいくというよりももう再強化されていくのだとおっしゃったように聞こえてしょうがない。つまり、アメリカとイギリスの伝統的な必事ではなくて、それは自由な民主主義というような普遍的な価値というものを共有しているものとしては英米は非常に自然なパートナーだとおっしゃったように私には聞こえました。

日米間はどんなのだろうと考えるとどのような分析になるのかな、と思えます。私自身は日米間の広い意味での価値観の共有とか、あるいは生活感覚の共有はかなり深いレベルに達していると思っています。しかし、それが政治的意思にまでいくかどうか。これは神谷先生が縷々おっしゃったように、いったいどこまで日本人は政治的にやる気があるのだということです。あるいはそれが有効な形でアメリカに示せるのか。あるいは乗り換えるというのだったらどのようにするのか、ということまで、つまり社会的な価値観としてはあるのですが、それが政治的に表現されるというところまでどうしてもいっていないというのが私なんかの見方ですが、それについてはパネリストの方はどうお考えなのかな、と思えます。

最後に本当に一つだけ申し上げます。私は国民レベルの価値観とか、先ほど池内先生だったと思いますが、外交関係も相手国の国民とどうやるか、政府とどうやるかというのは常にイコールというわけではなくて、エジプトの場合アメリカとの同盟に関してはそういう

問題が現実には起こっているわけですが、日米に関してはそんなに、日本も民主主義国だし、妙な意味でヨーロッパより近い大衆社会であるという面白い特徴もありますので、その点私は非常に楽観しているのですが、やや気になるのは、日本の外交政策を伝統的に、ある意味で支配というのはちょっと言い過ぎかもしれませんが、事実上コントロール、マネージしてきた外交エスタブリッシュメントという人たち、それは別に名簿があるわけでもなくて、いったい誰がそうで誰がそうでないのかと言われても困るのですが、先ほど神谷先生でしたでしょうか、信田先生でしたでしょうか、一部のアライアンス・マネージャーという人たちがいて、その人たちに外交は任せておくということではなんとかやってきたわけですが、おそらくそれでもたなくなっているのが今の日本ではないのかなと思います。どうなっても、私は外交にはエリートが必要だろうと思いますので、外交エスタブリッシュメントをもう一度再編成する努力をちょっと真面目にやらないと、政治レベルでの一時的な操作では済まないのではないかな、という気持ちも持っています。私は以上で終わりにします。

司会：田所先生、どうもありがとうございました。では引き続きまして外務省北米局参事官、富田浩司先生、お願いします。

富田浩司（外務省北米局参事官）：外務省の富田です。本日はこのような席にお招きいただき、またお話しする機会を得ましたことを非常に喜んでおります。各先生方から非常に示唆に富むお話を伺いました。大変参考になりました。私からは、いくつか思いつくままにコメントさせていただきますが、主としてプラクティショナーというか、実務的な実務家としての観点からのコメントになるかと思いますが、ご了承いただきたいと思います。

今回のプロジェクト全体の意義というものを今私どもが政府において日米関係の運営という文脈においてやっている努力との関係でどのように位置づけられるかをまず申し上げますと、プロジェクトの発端として政権交代以降の日米関係に生じた様々な問題があったというお話がありました。私もたまたま現在のポストに着きましたのが政権交代とほぼ同時でした。振り返ると、私が前回アメリカを担当したときは細川政権がちょうどできたときで、何の因果でこのような時期にあたるのかなという気がしたわけですが。ただ、去年の今ごろ、もうご案内だと思いますが、普天間問題で大変な、ある意味での緊張を迎えた時期に比べますと、それから1年を経て、日米関係なかんずく安保関係の運営という意味では、かなり政策志向の突っ込んだ議論ができるような環境になってきていると感じます。

これは様々な要因があるかと思えます。それと普天間問題が解決したわけじゃなくて、まだ大きな課題として残っているわけですが、にもかかわらず、かなり同盟として本質的な作業を行うことが可能な状況になってきている。具体的に申し上げますと、これは同盟深化という言葉で人口に膾炙しているプロセスですが、具体的に申し上げますと昨年来まず情勢認識ですね。政権がそれぞれ変わったところで、特にこの地域の情勢をどう見るかという擦り合わせの作業を何回かに分けて行っています。それに基づいて今まさに着手しようとしているのが共通戦略目標です。これは2005年に策定して2007年にリファインしたのですが、その見直しを今やろうとしています。当然こういう戦略の見直しをやった結果として、論理的な帰結として、日米の具体的な協力をどうするか。これはRMCという任務、役割、能力といった部分、あるいは計画検討であるとか、また今度の共通戦略目標を考える中では、たとえばグローバル・コモンズをどう考えるか、という論点も入ってこようかと思えますので、たとえば宇宙とかサイバーとかそういうものをどう考えていくかという具体的な協力にどうやってつなげていくかという議論も始めているわけです。

そうしたものを今後、今年の前半予想される外交日程の中で、政治レベルでまとめていくという時期にあるわけです。今日、まさにこういうプロジェクトを通じていろいろいただいたご示唆というのは、そういう大きなものを考える上で非常にタイムリーなものだと認識していますので、その点からまず非常に評価していることを申し上げておきたいと思えます。

その上で、アメリカの外交にとっての同盟、公共財としての日米同盟とこの二つのテーマについてより具体的にいくつか気がついたことを申し上げますと、まずアメリカ外交にとっての同盟という点について、いろいろなケースについてご報告がありました。ひと言で言えば、アメリカにとっての同盟というのは、やはり静的なものではなくていろんな環境で深化してきているということが共通のテーマとして浮かび上がってきたのではないかと思います。

池内先生によると深化のみならず突然絶滅することもあるみたいですが、日米同盟が絶滅しないことを真に望んでいるわけですが。深化するということは、当然今までどういう変遷をたどってきたかということを確認することも重要ですが、同時に、更に掘り下げてアメリカが今後将来に同盟というツールを使って対応しようとしている事態なり課題が何で

あるかをやはり考えていく必要がある。それに基づいて日米同盟も深化させていくことが必要になるのかと思う次第でございます。

これはどういう課題、事態ということについてはタームのとり方によってもかなり変わってくると思います。短期的にはアフガニスタンの問題もあります。エジプト情勢に端を発して中東情勢がどのように進化していくかもあります。また、朝鮮半島の問題もあるかと思いますが、最近我々がアメリカと話している中で感じるのは、やはり中国という存在が今後提示するチャレンジをどのように考えていくかが、アメリカの大きな意味での安全保障政策の中の一つの焦点として浮かび上がってきている。

難しいのは、たとえば冷戦時のソ連との対照を考えたときに、ソ連はある意味で、運動選手に例えていうと一つの運動能力、軍事力というところが異常に発達した相手であったのに比較して、中国はある意味で軍事力、経済力、国際的な発言力等々、非常にいろんな面で身体能力が発達した万能選手であるということで、中国との関係を考えていくゲームは非常に複雑なものになる。それは軍事力のみならず経済力、先ほど申し上げたグローバル・コモンズみたいな話もあるし、また、まさにグローバル・ガバナンスにおいても中国が発言力を強めていくでしょうから、たとえばルール・メイキングみたいなことについてどう対応していくか。非常に複雑なゲームをやっていかなければいけない。そういうゲームの中で日本というものがどういう役割を果たしていくかを考えていかなければいけないということではないかと思います。

日米関係の現状については先生方からもいくつか厳しいご指摘をいただいたところですが、私は今申し上げた文脈においてはアメリカから見て今申し上げたような非常に複雑なゲームをやる際に信頼できるパートナーは世界でどういう国があるかを考えると、それはやはり日本だな、という点。それは日本が持っている自衛隊能力、基地を提供しているのみならず、経済力、あるいは外交的なネットワーク、国際的な地位等々、相互的に考えた場合、どれか一つを捉えればパートナーというのはいるかもしれませんが、総合的に見た場合には日本に代わるパートナーはなかなか見出しがたいのかな、と思います。そういう意味での日本のインディスペンサビリティというか、そういう点については自信をもってもいいのかな、という気がしています。ただ、それは決してコンプレイセントになるべきではなくて、より具体的な協力の中身を考えたわけです。当然のことながらあまり細部にわたってお話することはできませんが、例えば先ほどちょっと申し上げましたが、今後日米間

で宇宙だとかサイバーとかいう議論をしていく中で当然その中では中国という存在はやはり念頭におきながら議論していく必要がある。

また拡大抑止というテーマでも最近議論を始めているところですが、これはアメリカの伝統的な姿勢からいうと、そういう「戦略的な」部分について、日本をいろんな対話にエンゲージしていくというのは非常に珍しいというか、かつてなかったことなのですが、これは要するに中国に対するアプローチが非常に複雑である、つまり中国に対する拡大抑止というものは、いろんな側面、核のみならず通常兵器、先ほど申し上げたような宇宙とかサイバー含めたいわゆるホーリスティックなアプローチで臨んでいかなければいけないという認識が、日本との対話を促している側面があることもちょっと付け加えておきたいと思います。

また、公共財としての日米同盟という観点で、これは非常に実務的な観点から2、3点申し上げておきますが、一つは公共財としての日米同盟の重要性というのは政権交代以来の一種の危機によって皆さん周辺国含めて自覚をするに至ったということですが、それを自覚していただくために危機を繰り返すのはいくら何でも身体がいくつあっても足りませんので、もちろん抑止というものは宣伝するものではありませんが、日米同盟のタンジブルなベネフィットをやはりアピールしていくことも重要かと感じます。そういう意味で、我々としては伝統的な意味での抑止ということのみならず、たとえば災害の救援、あるいは人道的な支援、あるいは海賊対策などに対する貢献も一つ強化していくものかな、という感じがしているのが第一点です。

二点目は、公共財ということで日米同盟そのものは地域全体にとって利益をもたらすものですが、先ほど申し上げたように中国を中心として今後生起し得るこの地域における課題は、とても日米だけで手に負える問題ではない。そうした前提に立てば、日米の同盟を軸としながらも、ほかの同盟国との関係、たとえば日米韓とか、日米豪という組み合わせ。更に言えば、地域的なアーキテクチャの問題です。アメリカがEASに参加しましたが、そういうものを含めてゲームプランをいろいろ考えていく必要が出てくるのかなと思います。

最後の問題は公共財。日本は引き続き提供していくということなのですが、このコストをどのように負担していくかという問題があります。これは普天間の問題にもある意味集約されているわけですが、実は普天間みたいなドラマチックなケースでなくても、非常に、

その種のコストをどう負担するかというのは、実務家の立場から言うと日々頭を悩まされている問題です。私は今の立場で月に2回は日米合同委員会というのをアメリカの在日米軍の副司令官とともに議長をして処理するわけですが、そこに出てくる課題は、たとえば厚木から飛んできたヘリが何かものを落っこしたとか、アメリカの軍用車両が道路交通法をちゃんと守っているかとか、アメリカの訓練は高校入試の日はぜひ止めてほしいとか、その種の話。これは、戦後長くあったいわゆる左の立場から、一種のニューサンスとして提起されることではなくて、日々市民の皆さんが抱える問題が取り上げられている。しかもそれに光を当てていく方向で政治ガバナンスを変えていかなきゃいけないという大きな流れの中であるわけで、それは普天間問題というものが単に民主党の一部の人の認識不足から起こったという問題以上の問題をはらんでいるわけです。

だから、アメリカも普天間問題のいちばん最後のところで非常に危機感をもっていた。それは普天間を現状維持するというのは、ちょっと考えればそれはそれで彼らにとって損することは何もないオプションであるにもかかわらず、非常に懸念をもったというのは、実はあの問題を契機にアメリカが継続的に沖縄においてプレゼンスを維持するその持続可能性自体が揺るがされることがないかという心配をもつに至ったわけです。したがって、今申し上げたようなコストをどう負担していくかについて、これはぜひ国民全体で考えていただく必要がある。今までにないやり方を考えていく必要があるかもしれません。例えば今議論しているのは、沖縄の基地を共同基地化、共同利用化、自衛隊と米軍で共同で利用していくというやり方。あるいは更に極端に言えば、今当然税金で負担しているわけですが、たとえば安保保障税、安全保障税みたいなものをつくって目に見える形でそういうものを国民全体で負担している格好を作っていく必要があるのか、ないのかというか。かなりある時点で真剣な議論をしていかないと、この問題はなかなかやっかいな問題として残っていくと私は危惧しているところです。その辺今の作業の中でどのように位置づけられるかといういろいろ難しい点はあるかと思いますが、問題提起として一つ申し上げて私のコメントを終えたいと思います。ありがとうございました。

司会: どうもありがとうございました。それではフロアからの質問をいただく前に、添谷、久保両主査から今お二人のコメンテーターからいただいたお話について何かございましたらひと言頂戴したいと思います。

久保: 非常に貴重なコメント、難しいご質問をありがとうございました。全部に答えられ

るとは思いませんが、特に同盟を中心に2、3点に分けて簡単に話したいと思います。同盟一般について、それは特に何が核心か、利益、力、価値観。やはり利益が中心であることはアメリカにとっても間違いないと思います。特に今の日米安保を考える際にはアメリカがやはりそれなりの国益というか得になることがないと日本を防衛すると約束しないわけですから、特にその辺をまずしっかり広く認識することが必要だろうとは思いますが、ただ、他方で力の弱い国と組んでもしょうがないということもありますし、ほかの国と比べるとアメリカの同盟の相手としては価値観をかなり重視する傾向はあるとはいえ、しかし冷戦のときにいかがわしい国と同盟を組まざるをえなかったという部分もありますし、それは今でも池内さんが話してくださったように、必ずしも民主的でない国と同盟を組むこともある。つまり基本は利益です。

ただ、利益も様々であって、基地の提供であったりする場合もあれば、一緒に戦う集団安全保障である場合もあれば、エジプトの例のように地域でのアメリカの政策を支えてくれるパートナーとかなり抽象的な場合もある。その辺が今回のプロジェクトでいろいろ明らかになるのではないかと思います。

同盟の変化の要因を考える際にいくつかのファクターがあると思います。国際環境、つまり冷戦状況が終わると当然変わってくる。ない段階ではありえない同盟をアメリカは組むようになります。また、アメリカ自身の変化、これは先ほどお話にありましたが元々恒常的な軍事大国ではなかったアメリカが恒常的な軍事大国になる。特に1946、47年辺りが転換点であったと思いますが、スターリンがそんなに悪い国だと最初は思っていなかったわけですし、あるいはイギリスがもっと頼りになると思ったらどうも違うということで、結局アメリカ自身が立ちほだかるしかないということで、46、47年から53年にかけて急激にアメリカが変わって、それが定着したということもあるかと思います。スターリンは途中でしまったと思ったようですが、もう手遅れだったということになるかと思います。そういう意味でアメリカ自身の変化はやはり非常に大きいと思います。

そういう意味で、今日お話が出たように、ひょっとして現在、特にこのアジアにおいては中国の意図について今アメリカの中で相当根本的な再検討が行われている可能性があるだろうと思います。ただ、富田さんがおっしゃったようにソ連とは違った、腕力だけでなく経済力があって足腰もありますし、日本にとってもアメリカにとってもこれまでの概念とか政策レパトリーではちょっと対応できない、新しい政策が必要なわけで、それは

たぶん周辺国すべてにとって知的なチャレンジなのだろうと思います。そういう意味で国際環境の重要性、それからアメリカ自身の変化、もちろんアメリカの相手の変化も大事でしょうし、相手国の意思でしょうか。

たとえばブッシュ政権のときに東ヨーロッパの小さな、というと失礼かもしれませんが、チェコとかポーランドはミサイル防衛を積極的に導入しようとした。日本はすぐ経済力が落ちると同盟国としての価値がなくなると悲観的に発想しがちですが、その国がいかにアメリカと強力に同盟を求めようとするかということ、その国の意思も結構大事なのかな、という感じはいたします。そういう意味でいろんなファクターによることは明らかですが、ただアメリカの場合に、あとはアメリカの変化を考える際には、かつてより現在のほうが、これは私たちのメンバーの中山さんが研究してくださっていますが、やはり価値に基づいた同盟というか、ネオコンの影響力もありますし、あるいはアメリカで人権外交が始まったのはカーター政権のころですし、国内の差別体制がなくなったのも70年代からで、アメリカ自身の変化もありますが、価値に基づいた同盟についてここ100年、50年で見ると最近益々アメリカがそういった面を重視しているようになっていくという変化があることも確かであるという感じはします。

先ほどの英米のスペシャル・リレーションシップとの関係でいうと、日米関係というのは、特に英米関係がスペシャルと考えると、もっともかけ離れた組み合わせという感じがします。言語はもちろん違いますし、民族も宗教もちがいますし、伝統もちがいます、更には言うところでは非常に宗教的な国でこちらは世俗的な国だったり。なおかつかなりきつい戦争を戦った経験もありますし。ですから、そういう意味でアンスペシャル・リレーションシップでありながら、しかし、おそらく二カ国間関係という点ではかなり、アメリカから見ても世界的に相当いい上位にランクする同盟国ということになるわけです。そういう意味ではイギリス、アメリカのような文化的な伝統がなくても、かなりいい同盟関係ができるという例という感じもします。ただもちろん神谷さんがおっしゃってくださったように、中でたくさん抱えていることも確かだろうという気がします。

また、アライアンス・マネージャーの話が非常に面白い点だと思いますが、たぶん一つ的外交エスタブリッシュメントがちょっと弱いかな、というのでしょうか。たぶん先ほど私が最初に申し上げた日米安保条約の非対称的な、一般の人たちから少しわかりにくい性格というのも一つの原因かという感じはします。もちろん日本の学会の雰囲気というので

しょうか、やはり平和主義は非常に強くて、何かちょっと勇ましいことを語るとすぐ後ろから批判されるような雰囲気があります。それももちろん原因だと思いますが、これは、条約そのものの構造がやはりわかりにくい。アメリカにとっても結構そうなのかな、と思ったことが私自身あります。バブルのころに結構インテレクチュアルな、相当政治学とかやっている人でも今の日米安保はアンフェアだ、つまりアメリカが日本みたいなリッチで強い国を守らなければいけないんだ、という感じで、こんなのやめたほうがいい、という感じでした。もちろんその人はアメリカが相当得をしている部分があるということは見えていないわけです。どうしても相互の義務の一部分しか見ない傾向が日本にもあるし、アメリカにもあるという部分が一つの原因かな、という感じはします。それだけに、おそらく外交政策専門家のほうがより一層啓蒙活動を展開しなければいけないとか、政治家にもっと勉強してもらう必要があるということが言えるのかもしれませんが。細かい点は他にもたくさんありますが、とりあえずその程度で私の答えは終わらせていただきます。

添谷：お二人のコメンテーター、ありがとうございます。きわめて的確で本質的なポイントを多数頂戴したと思いますので、まとめの中でできるだけお答えできるようなものを作る際の参考にさせていただきます。この手の議論をしていて僕は常に頭の中でどうしよう、どうしようと思っていることがいつもあって、だいたい普通は言わないのですが、今は言ってしまうと決意したのは、ここ10年くらい日本のミドルパワー外交論というものをやってあちこちで陰口を叩かれているわけですけど、中身はもう申し上げませんが、今日私が言っていることはすべてそこで議論していることのものの見方、問題意識、分析枠組の中で申し上げていることですので、別に転向したわけでも何でもありませんので、その点だけ申し上げておきたいと思います。つまり、ちゃんと読んでくれている人が少ないという文句を言っているわけです(笑)。それはともかくとして、まさにここで議論していることが、私の問題意識からすると本当にぴったりなのです。たとえば田所先生がおっしゃった、90年代から同じ議論をしていて、何が変わって何が変わっていないのかという辺りの整理がまだできていない。私の問題意識から申し上げますと二つ基本的なポイントがあります。一つはやはり日本ができることをきちんと自己分析して、その前提で外交安保論議が、これは国内世論も含めてですが、必ずしも成立していない。また、政策決定の場でもやはり同じようなことがある。つまり、要するにできないようなことをタラタラと言いながら実際の政策決定プロセスを混乱させているということが国内的にもあり、なおかつ対外的にもあるのではないかということが一つあります。そのことは、残念ながら今でも基本的には変わっていない。

たまたま2日前くらいにソウルにいて、青瓦台の安保担当の人間と2時間くらいお昼を食べながら議論してきたのですが、そのときに非常に印象的なことが一つありました。つまり、日韓協力の重要性は今いろんなところで出てきているが、日本が完全に入り込めない部分が一つ、たくさんあるのでしょうか、たまたま出てきたものが一つあるということで、それは軍事的なコンティンジェンシーを議論するときに、米韓はもちろん緊密に協議しているわけですが、そこに日本の居場所がないというのです。これは普通に言われればそうなのだろうな、と思うことだろうと思うのですが、私はそれであってはいけないということで、彼にちょっと私の考えを議論してきたのですが。つまり、日本がそういった朝鮮半島の軍事的コンティンジェンシーに関与するとした場合には、これは要するに90年代にできたガイドラインを前提にしての対米支援になるわけです。それがたぶんもっとも重要な役割であって、そのこと自体は韓国の軍事戦略から見てもきわめて重要なことのはずです。つまり日本が、米韓が有事のときにどのような軍事行動をとるのかという議論をする場に日本もきちんといて、それでガイドラインに基づいて日本はこういった後方支援ができるのだということを米韓の軍事的議論の中で日本もできないはずはないし、むしろそれをやらなければ実際に有事が起きたときに日本がどのように具体的に行動をとるかという準備が日本側にまったくないということになるわけです。

ですから、我々が、日米韓のきわめて日本が不得意な軍事的な領域に参加するときは、日本ができることは確実にあって、その準備ももうやってきていて、それを前提に日米韓の軍事的な対話に日本が参加するという非常にクリアなアイデアとコンセンサスが日本社会にあれば、これはやはり日本の居場所はあるわけです。私はこれが今現在の日本の的確な居場所だと思うのです。つまりそれはあるのに、的確にあるべきところを前提にした日本の安全保障論議が全然できていない。しかも政府もそういう関与をする前提が、特に政治の場にはない。防衛省にしても外務省にしても官僚にはあると思いますが。それで首相は有事のときには北朝鮮に自衛隊を送って拉致家族を救出するみたいなことを言ってしまってニュースになるのが政治の現実ですから。これはもちろん韓国側にもそういう日本の参加を前提に我々を迎えてくれという議論自体が、彼はわかってくれましたが、それが韓国社会で韓国人がそうだとってくれる環境はもちろんまったくないわけです。ですから、そういう環境作りはたぶん重要で、神谷先生がおっしゃったフラストレーションはたぶんそういうことができていないところが、要するに軍事力の使用についてもうちょっと目覚めろという、おそらくその前の段階の、客観的に我々には何ができて、できることはある

のだという前提でのまともな安保論議が成立していないというところが、要するに昔から同じようなことをやっていることの一つの本質的なポイントなのかと私は思います。

また、新しさの一つは、これはいろんな次元がありますが、冨田さんもおっしゃったように、やはり韓国やオーストラリアとか ASEAN との安全保障協力という議論が今出ているわけですが、なぜそういったことになっているのかをもう少し突き詰めて考えると、私は本質的なところがあると思います。そこから出てくる本質論は日米安保をどう立て直すかに通じる本質論でもあるべきであって、そういう前提で考えていってはじめて日米韓とか日米豪ということの論理が出てくるのだらうと思います。長くなりますが、2、3、簡単に申し上げます。一つは信田先生の論文への若干のコメントにもなるのですが、中国に対峙しつつ対決はしないということをおっしゃったかと思うのですが、その辺をもう少し読み解いていただくと、今日の信田先生の議論はもうちょっとニュアンスの入ったものになるのかな、と思いました。それはたとえばバランスング、中国の抑止といった場合に、果たして中国はどこまで軍事的に抑止できるのかという、要するに中国理解の問題があるかと思います。私は今現在の人民解放軍、あるいは中国のナショナリズムを前提にすれば、やはりセキュリティジレンマが結果だらうと思います。つまり、こちらがやればやるほど向こうもやり返してくる。経済成長を続けている限りはそういうことがむしろ現実には進むだらうと思います。現在それが進んでいると思います。

そうはいつでも、我々は必要なことをやらなければいけないわけです。ただ、それだけだとそこから抜け出せないのが、ここから先は若干処世論っぽくなるかもしれませんが、私のミドルパワー外交論から言えばきわめて重要でして、究極的にやはり中国の市民社会が中国の軍事的冒険主義に対する抑止になるというのが、私は中長期的な我々の戦略的な落としどころだと思っているのです。つまりハードな部分をやりつつ、それだけではだめで、それはやらなければいけないわけです。ただ、それをやりつつ、やはり市民社会に対する働きかけ、あるいは取り込みということを同時並行的に地道にやりながら。これは実現できるかわかりません。ただ、中国の市民社会が多元化し、そういった中国に対する危機感を彼らが持ち出して、内側から中国の軍事的冒険主義に対する抑制が効くところが私は基本的には一つの戦略的な眼目だらうと思っています。そうすると、あえて言えばやはりリベラリズムなのです。中国戦略の王道は、やはり保守的な対決主義だけではやはりセキュリティジレンマしか残らない。リベラリズムを基盤にして対中戦略を総合的に考えていくときの日本のパートナーが韓国でありオーストラリアであり、アメリカだと、そういう論

理が一つあると思います。

また、朝鮮半島の直近のことだけ考えた場合でも、統一朝鮮が現実になった場合の日本と朝鮮半島の間を今から仕込もうとした場合に、今の日本と韓国との関係は決定的に重要になるわけです。また統一のプロセスに日本がどういう戦略で対応するかということは、その後の日本と朝鮮半島の間を作るときに決定的に重要な話になるわけで、そういった意味でも韓国の重要性はきわめて確信的だろうと私は思います。そういった、なぜ韓国やオーストラリアなのかという論理は、私はまさに日本のこれからの戦略論の基盤になっていくのではないかと個人的な思いを非常に強く持っていて、そこからアメリカとの関係を組み立てていくという逆の発想も、これから、少なくとも知的トレーニングとしては政策論議としてやってもいいのではないかと感じました。その辺を我々のレポート、総括的な議論としてどう活かせるか、ぜひ一生懸命考えてみたいと思います。

司会：どうもありがとうございます。それでは残された時間、フロアからご質問を 2、3 まとめて頂戴しまして、本当に各先生方には申し訳ないのですが、2 分ずつ、せいぜい 3 分ずつということで最後にお答えいただければと思います。したがってご質問、ご意見は簡潔に、かつどなたに対するものか言っていただけますと助かります。よろしくお願いいたします。

質問者 1：添谷先生に一点。アメリカが最近バイの同盟関係との関係でアジア太平洋の多角的アーキテクチャについて関心を強めているとおっしゃいましたが、具体的にどういう問題意識なのか。つまり、同盟関係の機能の一部を今後多角的な場で代替させようとしているのか、あるいは中国の台頭を視野に入れて、マルチの場をより活用しようとしているのか、あるいは東北アジアに特別のフレームワークを作ろうと考えているのか。どういう問題意識なのか教えてください。

質問者 2：この間の 1 月末に米中戦略会議で GE が中国にジェットエンジンとかあるいは航空機の電算システムとか、あるいはコールタールクリア、石炭の水素ガス発電、基本的なものを提供したときに、会長は、これからはアメリカの商社よりも中国の商社と一緒にやっていきたいというコメントが新聞に流れました。先ほど先生がおっしゃった落としどころは究極的には中国の市民社会ではないかということと考え合わせたときに、非常に先

行しているなど思いました。フォーリンアフェアーズの会長が2月号で軍事を主とした安全保障は第一次世界大戦で終わったと。トルーマンとアイゼンハワーの脱三軍複合体、それが第二次世界大戦後ずっと定立して流れている。今表に出てきている。中国がアメリカの軍事力に対応するには数十年はかかるだろう。そして今アメリカはそういうバランスをとりながらやっている。それについての日米の協力は不可欠だというちょっと長い論文が出ていました。その辺ひっくるめて見解をお願いします。

質問者3：2点あります。第1点は久保先生と添谷先生どちらでも結構なのですが、同盟を考えるとすばらしいプロジェクトだと思います。このプロジェクトで出てくる報告書の最終的な読者、聴衆というものは国内をお考えなのか、海外をお考えなのか。私はお話を伺っていると国内であるような感じが非常に強くするのですが、もしそうだとすればぜひとも世界に対する発信という観点を付け加えていただければありがたいと思います。

第2点目ですが、世界の発信ということと関わりがあるのですが、政治家である総理とか外務大臣がいろんな発言をするのはあまりあからさまなことは言えない。これはもうわかりいただけるところで。それを補完するのが基本的には民間の立場でいらっしゃる研究者の方々であればいいな、と。この国問研を含めてですが。そういう意味で、添谷先生と信田先生にお伺いできればと思うのですが、中国に対するいろんな懸念、対応、私大賛成なのですが、中国さん、あなたのところにはこういうことを日本としてやってもらいたいと思っている、その背景としてはアメリカをはじめとするいろんな日本の仲間、グループがあるのだということを具体的な要求、提案、希望という形で出していくことはいかがなものでしょうか。そういうものを出して、これがASEAN諸国にも欧米のメディアにも、また中国の国民にも、インターネットもありますので伝わっていくようなことができればすばらしいだろうと思います。

質問者4：集団的自衛権についてお伺いします。内閣法制局長官が日本は集団的自衛権はあるけれども行使できないと。内閣法制局に憲法を解釈する権限があるのですか。ここにあるのですが、ありませんね。ということは、それまでは集団的自衛権が行使できたと。また、日本国憲法作成中に時の吉田首相は憲法の解釈は最高裁判所が行うと。もし、最高裁判所が行わない、内閣法制局にこの権限が全然ない、その場合に内閣が代わって新しい憲法の解釈を行う、この可能性はあるのですか。

質問者 5：添谷先生と神谷先生をお願いします。昨年末、新防衛大綱ができました。骨子は陸軍を抑えて海空を助長する。護衛艦が1隻増えた。潜水艦は4隻増えた。南西方面に展開する。ただし集団自衛権はないという内容の…（音声途切れ）

司会：最後、お聞きとりになれましたか。つまりそういう状況をどう評価するかということですね。ありがとうございます。あともう1問もしおられましたらどうぞ。

質問者 6：添谷先生と久保先生に1問ずつ質問があります。まず添谷先生をお願いなのですが、テーマとしては公共財を掲げられていて、グローバル・コモンズについても触れられることになると思うのですが、その二つの概念の関係性についてご説明いただけたらと思います。最近もある新聞の中には「グローバル・コモンズ（国際公共財）」という形で故意か無意識か、両方を同一概念だと捉えているメディアがあります。ということで、この区分についてぜひ報告の中でも触れていただければと思います。国際公共財については15年前の日米安保共同宣言の前後以来私たちも書いてきたところなのですが、このグローバル・コモンズについては宇宙、海洋、サイバー空間と、目視できない空間への広がり捉えていると思うのですが、その点についてふまえた上で概念上の異同があるのかどうか、この点を教えていただければと思います。

久保先生の最初のご説明はすべておっしゃるとおりだな、と思うのですが、ただここ1、2年、民主党政権の外交的対応におけるいくつかのフィアスコ(fiasco)によって日本国民の、日本自身の国の安全保障に対する信頼感、安心感が揺らいでいると思うのです。その点に対する今回のプロジェクトの中における何らかのそれに対する回答といいますか、そういうところをどのようにお示しいただけるのかな、という期待を込めた質問です。特に日本有事において日米の調整メカニズムはどのように働いていくのか、機能するのかという点が一つです。倉田先生が先ほどのプレゼンテーションの中で米韓における戦時指揮権の移動について話されたと思うのですが、それは日本の場合、今まで表の場できちんと議論されていませんから、この点をどう考えていくべきなのか。この点について教えていただければと思います。また、防衛大綱においては、南西諸島重視と謳われましたが、これとアメリカ軍内部で検討されていますエアシーバトル構想との親和性についてどの程度親和性があるのか。この点についても教えていただければと思います。

司会：ありがとうございました。それでは、田所、富田両コメンテーターからも各委員の

ご報告に対するコメントがございましたし、お一人2分程度で岩間先生から最後にお話をいただき、かつ、今フロアから個別にご質問もありましたので、ご質問された先生方におかれては、ご自分の最後のお話の中で可能な限りお答えいただければと思います。よろしくをお願いします。

岩間：特に私個人へのご質問はなかったと思いますので、簡単に一つだけコメントしておきます。日米同盟の中で私たちはやはり経済力が落ちていっても自分の価値を高めていく方法を考えないといけないと思います。それは今日いろんな先生のお話に出てきた軍事面、制度面、もちろんあるのですが、やはり情報力、危機管理能力を考えるとこれまで以上に中国のいろんなレベルにチャンネルを持っていかないといけないと思うし、もっと中国に人を送り込まないといけないだろうと思うし、それを束ねる外交力も持たないといけないと思うので、やはりエジプトの例を見てもわかるように、政権とだけつながっていると危機管理できないですから、いろんな危機がこれから20年、30年の間にくると思うのです。そのためにもやはりいろんなパイプをもって多角的に中国とつながっていて、それをいざというときにチャンネルとして使えるような力をつけていくことがやはり日本の価値を高めることではないかと思いました。

司会：ありがとうございます。池内先生、お願いします。

池内：私も中東に関して短く補足で話します。安定と公正さ、その二つの価値において中東の同盟においては、アメリカは安定を重視しすぎていた。特にエジプトに関してはそうだった。これはアメリカに従う形で日本もそうなったということをつけ加えて。その上で今現在起こっている革命的な状況が不可逆的に地域にもたらしたものは、抑圧によってエジプト、中東地域の安定はもたらせられないという新しい状況に至っている。この段階で日本政府が対応しているときに、もちろん安定を求めるわけですが、それは既存の体制が延命することによって既存の手法を、これまでと同じ手法を使うだけでは安定は保たれないという、そこにやはり何らかの形で一定の公正さを伴う安定、新しいタイプの安定を模索していく、そういう姿勢を日本政府も公の発言で見せるということが私は大事だと思っていますが、その発言がないとどうも、現在のエジプトの暫定政権的になっている副大統領を中心とする政権はどうやら安定が大事だから我々にやらせろと、我々が出ていくのだったらむしろ全部ぶち壊して出ていきます、という発言が目立っていますので、ここで安定が大事だというと非常に遅れている。日本政府がそう言いますと非常にずれた反応

になりますので、あなたたち自身が不安定要因にならないようにしてくださいね、というのが重要だと思います。

司会：ありがとうございます。細谷先生、お願いします。

細谷：お二人の登壇者の方から大変示唆に富むご意見、ご質問をいただきましてありがとうございました。田所先生がいくつか挙げられた重要な問題についてどのように我々が考えればいいのかということに少し頭をひねっていたのですが、実はお話を伺っていると富田参事官がほとんどその答えを教えてくれたような気がして、それについて多少私なりに付け加えさせていただきます。つまり何が違って何が変わらなかったのか、ということですが、やはり富田参事官がおっしゃっていたルール・メイキングの重要性、つまりは90年代の日本がいかにかアメリカの要求に応えるかということで、アメリカの期待に応え、要求に応え、つまり宿題を忘れてやってこなかった、やります、という宣伝をして半分くらいやったということかもしれませんが、やはり今ある問題、つまりパワーバランスに大きなシフトがあって、新興大国が上ってきて、戦後のリベラルな開放的な国際秩序が大きく動揺している中で、日本はアメリカとともにその秩序をどのように立て直していくかという作業がある。それは非常に総合的なものであって、いろんな問題がある。アライアンス・マネジメントの問題と、更にそれを越える問題です。先ほどグローバル・コモنزのお話もありましたが、それを越える問題とでより総合的、より幅広くなってより太くなった。これはやはり同盟が強くなったということだと思うのです。その強くなったことについて付け加えると、中国と日本を比較したときに、基本的にアメリカの戦略は中国に対して何かをするということだと思うのです。それに対して日本に対する戦略は日本とともに何かをするということだと思うのです。

これは逆のことを考えてみたらどうなのか。つまり、アメリカが中国とともに何か軍事戦略を考えることがあるか。これはないわけではないけれども、非常に限定されている。逆にアメリカが中国とともに日本に対して何か軍事戦略を立てる必要があるか。これはほとんどないと思います。そう考えると、キッシンジャーのころは違ったと思うのです。日本と中国の位置はまったく違って、富田参事官がおっしゃられた通りアメリカが信頼すべきパートナーとしての日本の重要性はおそらく非常に太いものがあるという印象があります。

最後に1点だけ簡単に申し上げますと、アライアンス・マネージメントの問題を考えたときに、結局自民政権の末期はアライアンス・マネージャーによるアライアンス・マネージメントの限界があった。そして、民主党政権はアライアンス・マネージャーによるアライアンス・マネージメントを無視する限界があった、ということだったと思います。ですから、アライアンス・マネージャーを強化する作業と、アライアンス・マネージャーではなくてより広いところ、これは例えばあまり外交安保に関心がない政治家であるとか、あるいはややずれた認識を持っていらっしゃる専門家の学者の方々であるとか、あるいはメディアの、これまたやや本質からずれたことをお書きになるいくつかの、あまり申し上げませんが、そういった幅広い層でのアライアンスに対する認識が広がっていかないと、これは密約の問題での拡大抑止の問題もありますし、あるいは外交史料の公開、あるいは防衛大綱の作成の問題もありますが、この広がりがなければもはやアライアンスはマネージできないところまで来た、という意味でおそらく民主党政権はパンドラの箱を開けてしまって、再び鍵を閉めることができなくなったという認識を持っています。ありがとうございます。

司会：ありがとうございます。倉田先生、お願いします。

倉田：私に個別の質問はなかったように思うのですが、補足説明という形で話したいと思っています。「戦時」作戦統制権、今のところ2015年の12月ということで今から4、5年先ということになるわけですが、このときまで朝鮮半島情勢が現状を保っているのかどうか非常に疑問です。戦時の作戦統制権が返されるということは、結局のところ独立した司令部が四つできるということです。韓国、在韓米軍、在日米軍、そして自衛隊ということですから、コーディネーションは難しくなると考えたほうがいい。それを一つに束ねるという構想もないわけではないのですが、今どんどん分散していくという方向性はおそらく確かだと思います。

もう一つ忘れたことなのですが、添谷先生の発言の中にあつたわけですが、米韓の安保協力の中に日本がない。あるいは日韓の安保協力には非常に限界がある。今、日韓の防衛協力は94年からやっていますが、ほとんど同じことの繰り返しです。練習艦隊が相互訪問したり、あるいは共同訓練というのも会場のレスキューが主で、エバキュエーション、もし何かあったときに邦人救出を想定した表立った訓練なんか何一つやっていないというところでどんどん危機が迫ってくるという状態なわけです。ここ何カ月かの動きを見ると、

非常に皮肉なのですが、中国のおかげでという語弊があるのですが、これは神谷先生がおっしゃった通り、やはり韓国の安全保障下において中国に対する過度の期待が是正されてきた。同じようにシンクロナイズするような形で尖閣の問題が起きた。韓国の中国に対する保身と日本の中国に対する保身とが共鳴するような形で日韓の協力があって、今年の1月に北澤防衛庁長官が行って日韓の ACSA が結ばれた。今まで中国と韓国が共同して日本を批判するというのはいっぱいあったけれども、日韓が共同で中国に対して何かのアンチテーゼをするというのはなかった気がするのです。

ここは別にドサクサにまぎれて、という意味ではないのですが、今米韓関係は冷戦終結後最高にいいのです。日韓関係がこれだけ良くなっている、そういうチャンスがあるわけですから、やはり李明博政権の任期内に何らかの既成事実を作っておく必要というのはある。それは決してオープンにやるべきではなくて、やはりこっそりと、そしてアメリカの関与の中でやるべきだということを痛切に感じています。だから、2015年以降分散する方向にある作戦指揮が、分散する前に何かを私たちはやらなければいけないという気持ちでいます。勝手なことを申し上げました。

司会：ありがとうございました。神谷先生、お願いします。

神谷：いくつかの点について本当にひと言ずつにします。集団的自衛権行使に関する憲法解釈の問題は、私は法律を知りませんが、政治的意思があれば解釈を変えることはできるのだと思いますが、問題は変えるでも変えなくてもいいのです、民主主義国ですから。ただ、変える必要があるのか、ないのか、行使する必要があるのか、ないのか、について哲学をもって判断するなら、どちらに転ぶかは政治的な意思の問題だとしか言いようがないと思いますが、哲学がないのは問題です。

新大綱への評価は、あれはアメリカ的に言うと宣言政策、デクレラトリー・ポリシーというものですよね。宣言政策としてはずいぶん真つ当な方向に行ったと思いますし、添谷先生などのご努力も、岩間先生のご努力もあったことは承知しています。ただ、問題は、あれは言っただけのことで、あれをどう実行するか。インプリメンテーションがこれから問題になるのであって、その中でたとえば集団的自衛権の行使を考えないと、インプリメンテーションができないとかできるとかいう判断はまた行われてしかるべきだと思います。

また、添谷先生が日本はできることをきちんと論議しようと言ったのはまったくその通りだと思うのですが、ただ一つ付け加えると、できることを論議する前に何をできることにするつもりがあるのかという意思の問題もあって、私はアメリカのフラストレーションは日本に何をやる気があるのかという、できることを議論するもう一歩前、更に前のところに実は問題があると見てフラストレーションを感じているのではないかという気がする次第です。

また、アライアンス・マネージャー、ハンドラーズではもたなくなってきた日米同盟という話について言えば、一般の人が日々安全保障に関心を持つなんて不健全な社会は私は嫌いですから、普通の人は安閑と暮らしてもらいたいの、やはり政治家がもっと勉強しないとイケないというのが本当のところだろうと思います。

もう1点。中国のチャレンジに日本が応えるうえで実はたぶんいちばんアメリカのフラストレーションになっているのは、日本の基礎体力が何の手もうまく打たれないままにこの十何年落ちに落ちて、もっと日本がしっかりしてくれればこんなに中国を心配しなくても日本と組んでやっていたらよかったのに何でこんなに落ちるんだ、というところですから、やはり経済がいかに大事であるかを我々は考えるべきだと思います。

最後に、冨田さんがおっしゃいました、抑止だけでなく災害援助や海賊も、というのはまったくその通りなのですが、「も」というのがキーワードで、日本では悪のりして災害援助や海賊やそっちのほうをやっておけば伝統的なほうはいいんでしょ、という議論になりがちなのですが、両方しないとどうにもならないということです。

司会：ありがとうございます。信田先生、お願いします。

信田：まず内閣法制局に解釈権があるのかという議論はあると思いますが、僕はあるという立場をとっています。日本の法律はすべて担当課というのがあるのです。有権解釈権というのが与えられているのですが。憲法の場合どこの省にあてはめるわけにいかないから内閣法制局が行政解釈を行っている。そういった意味である程度解釈権は、究極的にはもちろん最高裁判所で戦わなければならないような話になると思うのですが、おそらく最高裁判所はきわめて高度な政治的判断であるから、とって回答しないと思います。

二つめに、報告書はどこに対するメッセージなのか、というのは、第一義的には外務省に対する政策提言を行うことが目的になっていて、その後でまた一般のための本を出そうかという話になっています。国外に出すべきだというお話もありました。実は CSIS のマイク・グリーンにこのプロジェクトの話をしたら、うちから出してやってもいい、みたいな話もあったので、そういうことも考えていけばいいのかな、とも思っています。

最後に、富田参事官から同盟というのは変化していく、進化していくものだとお話がありました。エボリューションのほうですね。さらに、今、民主党の中でやっている日米同盟の深化、こちらは深めるほうの深化ですが、それにおいても特に公共財という側面からいろいろやっていращやるとい話なのですが、さっき神谷さんが言ったように、同盟関係というのは、私の報告でも言いましたように、やはりリスクを共有し合うということが非常に大きくて、それがないと真の意味での信頼感は築けないと思います。それが国際的なスタンダードであって、それから日米同盟だけが外れていっている。日本の携帯電話が独自に進化して行って、ほかで売れなくなっているガラパゴス化現象ということを言いますが、日米同盟のガラパゴス化現象が起こるのではないかとちょっと懸念しています。

司会：ありがとうございます。では 添谷先生、お願いします。

添谷：いくつかの具体的なご質問を頂戴しましたので、それにお答えする形で最後のコメントというか、私の発言に代えさせていただきます。順番を逆にお答えしたいのですが、まず公共財とグローバル・コモンズの関係ですが、これも現在進行形なので、私自身確たる見解があるわけではないのですが、今現在思っているのは、公共財とイコールではないけれども、公共財の一つなのではないかということです。逆に言えばアメリカの自国の利益を中心にしたアプローチでももちろん出てきているわけですから、日本としてはそれを我々から見て必要な公共財として意義づけていくような方向性でアメリカと関与しつつ、この議論に加わっていけばいいのかな、というのが個人的な見解です。昨年実は東京財団とカート・キャンベルが作った CNAS (The Center for a New American Security) というシンクタンクがアメリカにあります。そこ共同研究をやって昨年レポートを出して、日本語版を作るときに、これをどういう日本語にしようかというので、地球公共益という言葉が無理やりあてたのですが、これもちょっとよくわかったような、わからないようなことですが、問題意識は先ほど申し上げたことです。

防衛大綱に関しては、岩間さんと一緒に鳩山さんが作った懇談会で議論を始めさせていただいたわけですが、私はいろんな議論を聞いていて個人的に非常に大きな不満を持っているのは、民主党政権は別に何の方針もなかったから防衛官僚の言うままの報告書になったという色づけがされているわけです。私はもしそういう側面があったとすれば、それはたまたま我々の意見と防衛官僚の意見が一致したというだけの話であって、別にそういうことではないという気持ちは強くございますが、ただ、防衛省側に必ずしもなくて我々が報告書の中にぜひ強調したくて大綱に明示的にはそういう書き方にはなっていないのですが、やはりそういうことだろうと思うことの一つは、従来の日本の防衛政策上のタブーの見直しを我々も大胆に言ったわけです。ただ、今回の報告書に前回までと違うことが一つあるとすれば、私は個人的にこれがもっとも重要だと思っていますが、理由づけです。なぜこれまでのタブーが問題なのかという。そのときのコンセプトが副題にあります、平和創造国家というアイデンティティの話です。あえて単純化して申し上げますと、リベラルなインターナショナリズムを哲学として、そういう意味で国際社会の平和創造に日本が関与するという、まさに国際主義的な発想で防衛政策を考えていった場合に、これまで我々がタブーとしてきたようなことに乗り越えるべきことはあるだろうということです。つまり、武器輸出三原則にしても何にしても、若干プチナショナリズム的な保守的な衝動でそれに意義を申し立てているのではなくて、平和創造国家としての安全保障政策をもつ場合に、やはり見直したほうがいいだろうという論理を、せっかく政権交代が起きて民主党政権なんだから大胆に出してみようというコンセンサスが我々の間にあったと私は理解しています。ですから、そういうフレームワークになっている。残念ながらマスメディアのレポートも何もそこはまったく見逃して、まさに1955年的な議論の構図の中で右からはよくやった、と言われて、左からは、何だ、この軍事路線化、みたいなことを言われているというのも非常に不本意なことなのですが、そういった読み方をしていただけると新しさはあると私は思います。

また南西諸島シフトに関しても、私は重要な点は別に日本が対中軍事戦略にシフトしたということでも何でもなくて、大前提にあるのはアメリカとの同盟なわけです。つまり対米同盟がなければ、あそこで議論している日本側の新しい防衛政策の方向性もまさに絵に描いた餅になるわけで、そこをセットに捉えるのが大前提になれば、あのことの意味も適切には出てこない。そういうフレームワークの中ではかなり前進したのではないかと、当事者ですからちょっとバイアスが入っていますが、個人的には思っています。

時間がなくなったので省略します。最後に、アメリカがバイをマルチにというときにどう
いう問題意識かということなのですが、これは共通項があるとすれば、やはり中国の台頭
というものが一種の構成原理、英語では **organizing principle** になっているのであろうと思
います。ただ、それは別に対中対決路線ではなくて、対中戦略論自体がアメリカで多様な
わけですから、この議論もおそらくコンセンサスが簡単にできるという問題よりは、アメ
リカの中での論争性を帯びた方向性なのかなと思っています。つまり中国が **organizing
principle** だということはもうかなり確立したと思うのですが、ではそれを前提にしてどう
いう戦略を作るのかというときにはまだいろんな多様な意見がある。これは日本にとって
まったく同じだと私は思っていて、これはそういう意味で日本のグローバルな戦略は対中
戦略と同義になっている部分というのはこれから益々増えると思います。ただ、そうは言っ
てもではそのときの戦略が何かというときには、やはりきわめて保守的なところからきわ
めてリベラルなところまで幅があるわけです。そういう議論の展開の中で、アメリカの太
平洋での同盟のプレゼンスを少しマルチ化していこうという議論も一部ありますが、これ
はまだコンセンサスはないのだろうと感じます。

ただ、きわめて一つ大きな特徴は、ハブ・アンド・スポークスの先にあるアメリカの同盟
国との関係性に関してもアメリカはかなり意識をするようになってきたという点。です
から、日韓とか日豪とかそういう共通性はあるだろうと思います。ただ、中身に関しては
これから。これはかなりの程度中国の今後の展開にも左右されつつ、我々が常に同時進行
的にまさに多角的に考えていかなきゃいけない問題なのかな、と思っています。

司会：ありがとうございます。久保先生、お願いします。

久保：簡単に。皆様、長いこと遅くまでありがとうございます。この成果は国内か国外か。
とりあえずは国内を考えていますし、国内で報告書を出し、あるいは本を出版するお金が
つくかどうか結構心配ですので、まずはそこを目標にしたいと思います。ただ、結構最近
こういう問題についてアメリカの外交にとっての同盟という、実は本を探していると、た
とえばイギリスでそういう論文集が作られていたり、オーストラリアで作られていたり。
つまり、アメリカの中だけでなく外で関心があるようです。ですから日本バージョンで日
本なりの関心で作るとそれなりに国際的な反響があるかもしれないということで、可能で
あればそういうことも考えてみたいと思います。

また、ご質問があった民主党政権発足以来の問題というのは、でも世論はこの同盟条約というわかりにくい構造になっているにもかかわらず北朝鮮の問題があったり中国の尖閣の問題があったりして結構わかってきている部分はあるのではないかという気がしますので、やはり政権を担当する政治家自身に、これは自民党も含めてですが、勉強してもらうのがいちばん大事ではないかと考えています。

日米のオペレーションの協力であるとか、あるいはエアシーバトルとか、それについて、私のところではそれは結局日米関係そのものを書いてくださるのは神谷先生なので、神谷先生がどのくらいその中で扱ってくれるかな、ということに尽きるかと思います。ひょっとしたらその部分はあまり含まれないかもしれません、ということでお許しいただければ幸いです。

司会：どうもありがとうございました。若干時間を過ぎてしまいましたが、本日は大変多岐かつ広範に渡る、そして深いご議論をいただきました。本当にありがとうございました。

【補遺二】参考文献解題

西川賢

はじめに

本研究会では主に米国を主軸として、日米同盟を中心に米国の同盟関係の歴史と現状につき、網羅的に比較研究を進めてきた。米国の同盟政策に関する研究は日本国内外において、既におびただしい数が公刊されているが、それらのほとんどは日米同盟など特定の同盟に焦点を当て、深く掘り下げて研究を進めるものである。

本研究会のように米国がもつ多数の同盟関係における米国の国益と動機、同盟関係が抱える困難、米国と同盟国との妥協の様相などを比較的な観点から理解しようと試みる研究は希少である。

類似の研究としては船橋洋一編著『同盟の比較研究—冷戦後秩序を求めて』（日本評論社、2001年）がある。この研究は「同盟」の一般的研究という性格が強く、「アメリカにとっての同盟」という視点を明確に打ち出した本研究プロジェクトと若干その性格を異にするものである。特に日米同盟への政策的インプリケーションを強く念頭においている点で類のない研究であるといえる。しかし、これらの研究の概観を紹介しておくことは今後、研究プロジェクトを進めていくうえで有益な一助になると考え、ここにその内容を簡略に紹介しておく。

1. 内容紹介

2001年に刊行された同書は、日米における同盟を研究する研究者や一線で活躍する有識者を結集して書かれたものである。その背景にある問題意識は冷戦の終焉であり、これは当時国際政治の構造的変動と考えられ、冷戦時代の米国中心の同盟を再確認する必要性に迫られていた。そのような問題意識を背景として同書は成立したわけである。同書は、同盟の政策的意義や同盟の概念に関する検討など同盟に関する一般論の部分と、日米同盟、米韓同盟、豪米同盟、米台関係、米サウジ関係、米英同盟、仏独同盟、NATOの個別実証的検証を行った部分とに大別される。実証部分はいずれも各同盟関係に関する非常に優れた見取り図を提供しており、公刊から10年後の今日、いまだその内容は色あせておらず、米国の同盟関係の歴史と課題を学ぼうとする者にとって必携の書であるといえる。

『同盟の比較研究』について、これは本研究プロジェクトにもいえることであるが、

必ずしも公式の同盟関係だけではないものも重要度に応じて考察の対象となっている。本研究プロジェクトでもとりあげた米台関係やサウジが取り上げられていることからそれは明らかである。他の類書、例えば John Dumbrell and Axel Schafer (eds.) *America's Special Relationships: Foreign and Domestic Aspects of the Politics of Alliance* (Routledge, 2003)では、カナダ、ニュージーランド、オランダ、ロシア、イスラエル、イランなどの国にも考察の対象を広げられており、それらと米国との関係が比較考察の対象として取り上げられている。だが、対象国がより網羅的・広範になった分だけ同盟研究というよりも、より一般的な外交関係の分析に接近しているようにも見受けられ、同盟に関する研究という色彩が弱まっているように思われる。これはケースを増やすことによって生じる不可避の問題である。

その点、例えば Robert D. Blackwill and Paul Dibb (eds.) *America's Asian Alliances* (The MIT Press, 2000)などは米国のアジア太平洋地域における同盟関係に焦点を絞り、米国外交にとってのアジア太平洋地域の戦略的重要性という一般論のほか、日米同盟、米韓同盟、米豪同盟の三つがケースとして取り上げられている。同書は地域を限定して議論を進めている分、特定の地域が米国外交に与える戦略的重要性がいかなるものかが明確に示されており、そこにおける米国と個別の国家との「同盟」の意義づけもクリアになっている。しかし、同書では考察の対象をアジア太平洋地域に絞っている分、米国がもつ多数の同盟関係における米国の国益と動機、同盟関係が抱える困難、米国と同盟国との妥協の様相などを比較的な観点から包括的に理解しようとする視点は希薄になっているという印象を受ける。『同盟の比較研究』はその点で同盟研究という形を保ちつつ、多様な対象国を取り上げることで地域を限定せず、網羅的な知見を提供することにも成功を収めており、一般論と具体論を極めてバランスよく織り交ぜた良質の研究書である。

2. 補足

本研究プロジェクトとの関連でいえば、『同盟の比較研究』と本研究プロジェクトは同じ対象を取り上げている。日米同盟、米韓同盟、米台関係、米サウジ関係、米英同盟、NATOがそれである。同じ対象を扱っていても、内容まで全く同じというわけではない。本研究プロジェクトでは『同盟の比較研究』が著された時には起こっていなかった数多くの問題が分析に反映されている。本研究プロジェクトにおいては、日米同盟を扱った章で9.11テロ、イラク戦争、北朝鮮核危機の再燃を受けての日米同盟の重要性や意義の再確認、あるいは課題への対応が議論されている。さらに近年の現象として米国の国際的な地位や役割

の変化により生じる問題、中国の台頭、日本の政権交代と基地問題などアップツーデイトな諸問題が分析に取り入れられている。米台関係を扱った章では G.W.ブッシュ政権期の台湾武器輸出問題やオバマ政権期の政策的変遷も分析に取り入れられている。また別の章では米国の同盟政策の中で、近年（特に G.W.ブッシュ政権以降）しばしば看過しえない重要性を有するようになった「価値」についての分析も行われている。このように、いわば本研究プロジェクトは『同盟の比較研究』をアップデートする役割を果たしているともいえる。

しかし、本研究プロジェクトには、ただこれまでの研究に最新の情報を付与したという以上の重要な差異が存在する。それは時代が変化したことによる問題意識の差である。『同盟の比較研究』がその土台として共有していたのは冷戦崩壊による米国を中心とする同盟関係の相対化と点検という認識であった。

それに対して本研究プロジェクトが意識しているのは、それとは若干異なる問題意識である。すなわち、2009 年末以降の日米同盟はやや迷走した状態を続けた。鳩山前政権は日米同盟の重要性を否定しているわけではなく、必ずしも同盟関係自体が危機に瀕しているとはいえないだろうが、米軍普天間基地移設先の見直しを巡る一連の混乱が中長期化すれば、日米両国政府間に著しい信頼性の低下を招きかねない状態であった。そして、日米同盟の混迷が深まるにつれ、世界の国々が懸念を表明し始めた。

そのような現実的要請を背景として、本研究プロジェクトは多数の同盟関係におけるアメリカの国益と動機、同盟関係が抱える困難、アメリカの同盟国との妥協の様相などを明らかにするものであった。とりわけ、日米同盟においてアメリカの国益はどこにあるのか。また、アメリカは自らの国益と引き換えに日本とどのような妥協をしているのか。それは米国の他国との同盟関係と比較してどの部分において同様に、どの部分が異なっているのか。それぞれの同盟において所謂「同盟の非対称性」はどのような形で存在しているのか。以上の作業を通じて日米同盟を米国の多層的同盟のどこにどのように位置づけることが可能であろうか。これらが本プロジェクトの中核的な問いであった。

本研究プロジェクトにおいては日米同盟を中心的な問題関心とするが、それをより広く、米国の他の同盟関係との比較的な観点から理解しようと試みた。同盟成立時の利害調整やそれに由来する歴史的環境も研究対象の重要な一部であるが、同一の同盟においても、世界情勢や国内政治状況に鑑みて同盟の内容は常に変化している。『同盟の比較研究』が研究を完遂させた時点以降において、世界情勢には以上に述べたような数多くの変化が生じてきた。いわば『同盟の比較研究』という偉大な業績を踏まえ

つつ、それ以降の変化の部分も念頭に置きながら現在アメリカが結んでいる同盟とそれを支える政治的構造を解明し、それによって日米同盟の特徴をより鮮明にものにするのが本研究プロジェクトであった。