

民主党の外交政策

大野 元裕

1) マニフェストが語る民主党外交

今般の選挙に際して発行されたマニフェストにおいて民主党は、バイ（二国間関係）、リージョナル（地域）、マルチ（多国間）の各分野について、特徴ある提言を行った。バイで最も紙幅を割いているのは、日米関係である。「緊密で対等な日米同盟関係」構築を目的にすえ、主体的外交戦略の下に米国と「役割分担」をするとしている。具体的には日米同盟・安全保障分野にとどまらず、国内の利益を損なわない範囲での米国との自由貿易協定(FTA)交渉促進、日米地位協定の改定提起をうたっている。さらに、北朝鮮とのバイについては、拉致問題の解決に全力を尽くすとしている。

リージョナルでは、東アジア共同体の構築に向けアジア外交を強化するとしている。さらにマルチでは、国連を重視し、核拡散防止条約(NPT)見直し、および包括的核実験禁止条約(CTBT)早期発効に向けて主導的な役割を果たし、テロに対処すべく包括的なアプローチを行うと強調している。また、東アジアの非核化をリージョナルだけではなくマルチのレベルからも働き掛ける方針のようである。

このマニフェストに示された外交政策では、日本の地理上、安全保障上のセッティングを意識してアジア地域と日米同盟関係を強調しつつも、リージョナル、マルチとバランスのとれた外交を強調しているように見える。また、テロ対策、大量破壊兵器および北朝鮮の拉致問題を、多国間の包括的アプローチとして取り組む意向のようだ。

この民主党のマニフェストおよび想定される外交的立場に対する批判は、おおむね以下のとおりである。

- 日米関係を軽視している。「対等な関係」は、米国の日本に対する要求を強める。日米関係をないがしろにすると、軽武装にもかかわらず米国の核の傘で成立している日本の安全保障政策の根幹を揺るがしかねない。
- 中国並びにロシア・シフト、北朝鮮弱腰外交は米国を刺激しかねない。
- FTAについては、特に農業分野で日本の産業を不利に置きかねない。
- 地位協定および米軍基地問題、アフガン沖並びにソマリア沖への海自部隊派遣の見直しは、別の分野でより大きな負担を求められることにつながる。

戦後の外交・安全保障政策を伝統として受け継ぐ自民党政権の外交は、国民の多くにとり居心地の良いものであった。その一方で、これらの批判は、現在の日本の外交を至上のものとし、選挙による政権交代が外交政策の転換をもたらすことを許さないようにも見える。新たな政権の外交政策を論じることは、ある意味で日本の外交のあり方への問いに思われるところ、今一度民主党の主張を冷静に検証すべきであろう。

2) 日本が置かれている状況

世界的な金融・経済危機はサブプライム問題にとどまらず、米ドルの信用問題と米国からの資金離れ、原材料価格の高騰と新たな南北問題の浮上、世界的企業の倒産もしくは業績悪化等、これまでのパラダイムを覆し始めている。また、イラクとアフガンの戦争を契機として、米国の一国主義に疑問が呈され、政治・経済分野における国際的協力はこれまでよりも重要性を増している。米国はもとより、G8だけでは世界的経済問題に対処できなくなり、ブッシュ前大統領が進めてきた一国主義および対テロ戦争も、オバマ政権下のアフガンでは、NATO諸国を含めた各国との協調が前提となっている。さらに、中国をはじめとする新興国の台頭およびロシアの復活も見られ、過去の国際秩序は大きく変化した。このような流れは否定できないながら、既存の秩序に代わる確固たる秩序は構築されないままである。経済一つとっても、世界の消費大国であった米国に代替し得る国はない。米国の圧倒的な軍事力の存在は否定できないが、米国が単独で力の政策を進めることも難しい。かたや日本の力も相対的に低下している。このようなジレンマに直面する国際環境の中で我が国の外交政策も、曲がり角に来ているのかもしれない。

リアリズムの立場に立てば、外交は友好関係では語れない。人間関係では、しばしば利害関係を越えた友好関係もあり得るが、外交は国家の利益のぶつかり合いである。外交における友好関係とは、利益を共有する国同士の協調関係に他ならない。一国主義を主張し、「こちら側に付くか、あちら側に付くかのいずれか」と述べたブッシュ時代に、価値観外交を強調した麻生外務大臣・総理の政策は、この意味で友好的であった。しかしながら、パラダイム転換期の国際環境は、米国や国際社会から見た日本の価値について再考を促しているのかもしれない。

オバマ政権にとって、日米関係はいかにあるべきか。東アジア地域においては、北朝鮮の核問題と並んで、中国と日本をどう扱うかが米国の最大の関心事と言えよう。また軍事的には、アジアから中東地域をにらみ、海兵隊をはじめとする部隊の日本駐留維持は米国にとり重要である。さらに、対テロ戦線の前線と米政権が位置付けるアフガニスタンの安定への貢献、大量破壊兵器管理や世界金融危機等のグローバルな問題に対するマルチの対処とそこにおける日本の役割拡大も視野に入っているのかもしれない。

3) 現実とのギャップと今後

上述のような国際環境の中で日本が置かれている現状をも考慮に入れ、民主党の表明している外交政策および外交的立場はどのように評価されるべきであろうか。

民主党に対する海外の注目の度合いは、選挙前から極めて高い。世界の新首相への注目度は、過去の多くの首相交代時よりもはるかに高い。7月、キャンベル國務次官補を含め、訪日した数名の米要人が申し入れた個別の会談先は、すべて民主党の政治家であったという。米国で民主党政権が誕生すると手のひらを返した日本政府の例を引くまでもなく、米国側が重要な同盟国日本の新たな政権に良好な関係を求めるのは当然のことである。また、中国、韓国、ロシア、そしておそらく北朝鮮に至るまで、多くの国々は、現在のところ、

民主党に対して期待感を抱いているようだ。

政権の船出を前にした民主党の外交的立場は、特に米国にとり刺激的であった。民主党には親中派とされる幹部が多く、多国間主義を強調する傾向が強いが、この限りにおいては、オバマ政権と近い。ところが、小沢代表代行が、第七艦隊以外の米軍は不要とぶちあげ、複数の幹部が米国の一国主義を批判したことは、米政府を困惑させた。外交交渉では、しばしば舞台上上がる前に「ジャブ」を出すケースも多く、米側にとって利益となる度合いが強い海兵隊の存在を標的にするのは、戦術的にあり得る手法だろうが、真面目な日本の政治家があまり使うことのなかった「ジャブ」は、十分に刺激的であっただろう。さらに、ニューヨーク・タイムズ電子版に掲載された鳩山氏の論文は、「対等で緊密な日米関係」を謳うマニフェストと共に、米国離れの印象を与えたようだ。これらに対し米国は、民主党の外交政策に良好とはいえない第一印象を持ったはずである。

日米関係に波乱を含んだ形で船出となった民主党政権であるが、真に重要なことは、今後、実際の外交がどのように進められていくかであろう。外交に100対0の勝利はあり得ず、日本の主張はすべて通らない。妥協も必要となる中、内政の公約とは異なり、どの国でも政権に就いた後の外交政策は、国家の利益に沿って現実的になる傾向が強い。それは、選挙戦の際には大統領に就任すればイラクから部隊を即時全面撤退させると主張したオバマ大統領が、いつの間にか対抗馬のマケイン候補が使用していた「責任ある撤退」を主張するようになったとおりである。鳩山氏も、徐々に現実的な発言を繰り返すようになっていく。日米関係の重要性の強調ばかり、日米地位協定見直しに距離を置きつつある対応ばかり、である。同様に、朝鮮総連と旧社会党系議員を抱える民主党との関係を懸念する声があるがゆえに、鳩山氏は、現在の朝鮮情勢をめぐる諸問題の責任が北朝鮮にあるという認識を改めて示している。

政権発足後の外交政策の変化が「ブレ」として批判されるか、国家の利益に鑑みた政治的判断と理解されるかは、今後の民主党の外交面における総体的な対応と説明能力にかかっている。「対等で緊密な日米関係」は、日本に応分の負担をという米国内の議論を惹起し、日本の軍事的な負担増加すら招きかねず、私には理解しにくい言葉である。しかしながら、それが米国一国主義への追従を相対化するという意味であるとすれば、変わりゆく国際環境の中で、日本が米国にどの程度説得力のある議論を展開できるかが重要になろう。対米関係の冷却化をいたずらに招くだけの外交政策は、国民の理解を得られない。また、現実的と称し、外交政策の柱なき対米配慮だけでは、掛け声倒れとそしられることになろう。

国際環境の変化を前提とした外交政策の見直しは、試す価値のある作業であろう。中国との関係を含めた東アジアの政治・安全保障環境の醸成は、現在の米国内政にとっても好ましいはずで、日本のこの分野でのイニシアチブは、日米双方の利益になるかもしれない。インド洋上の補給活動を取りやめるか否かという論点だけ取り上げれば、補給活動継続は「ブレ」であり、逆に活動中止は、アフガン本土への自衛隊派遣要求をもたらすかもしれない。しかしながら、たとえばアフガン戦争直後に東京会合を主催した時のように、かり

に民主党がアフガニスタンの安定に関して代替案を示し、主体的に活動を行えば、米国から見た日本の価値を高めるかもしれない。

米国が懸念と共に新政権の政策を注視している中、重要なことは、政権発足にあたっての信頼関係の醸成である。前述の東アジアでの環境整備に関する主張も、日本が同盟国たる米国と中国を天秤にかける印象を与えるならば、東アジア以前に日米同盟にひびが入りかねない。インド洋給油の代替策としての貢献についても、米政府に聞く耳を持たせてこそである。米国の不信感を煽ることで対話が成立しないのか、あるいは相互に利益を共有し信頼の上に前向きな議論ができるかは、政権発足後数か月の民主党の政策のあり方にかかっている。米国をはじめとする国々からの、政権発足当初の好意的な反応もしくは懸念も、今後数カ月の日本の対応次第でどちらにでも変わる余地を残している。

外交政策に関して国民の信を得るためにも、今後の数カ月は重要である。たとえば、米国との F T A 交渉は、一義的に国内農業を傷つける可能性もあるが、結局は、国際的競争力のない産業に関し、食の安全の問題等も含めて、誰がどのようにその負担を負うのかを政策として明確に示せるかにかかっている。外交政策がもたらす長短両面、および負の側面の影響をいかにして制御するかに関する国内対策が重要である。

安全保障政策も同様であろう。北朝鮮の核に対する安全保障を例に挙げても、狭義の意味での防衛だけで日本を守れる時代ではない。現在では、外交が扱うべき核をめぐる交渉や、ODAを前提とした働きかけも、国家の安全を保障する手段になっている。このように考えると、防衛省が主体で中期防衛計画を練り、安全保障政策を打ち立てる伝統的手法には限界があるはずで、民主党的な議論が包括的な政治家主導の安全保障政策を作り上げるならば、利点も多い。問題は、明確にして確固たる政策を作り上げ、国民の信を得られるかにかかっている。

民主党が政策を進める上で、内外の信頼を得られるかについては、重大な懸念が存在する。第一に、民主党の外交スタッフには経験を欠く者が多く、それを補うべき諸外国と関係を維持している官僚が、積極的に関与するかには不安もある。第二に、伝統的な外交政策の見直しを行うとすればなおさら、同盟関係にある米国との信頼関係は重要になるはずだが、今後数カ月の間に米政府との関係を構築するための基盤と人間関係に不安がある。第三に、党内のみならず連立与党との間に、外交分野での齟齬が存在する。日本の外交を将来につなげる上で、現在は極めて重要な時期であり、また政権交代にあたり、それを行う良い機会でもある。しかしながら、かりにその政策が正論であるにしても、その進め方が稚拙である場合には、将来に禍根を残すことも考えられ、民主党にとっては外交も正念場であることに変わりはない。