

安保条約と「脅威論」の展開

豊下 檣彦

(関西学院大学法学部教授)

1 安保条約はなぜ支持されるのか

2010年は、1960年に現行安保条約が締結されてから50年という節目の年であった。この現行安保条約は旧安保条約を改定したものであるが、旧安保条約は、朝鮮戦争が勃発した翌年の1951年に締結された。以来、安保条約は60年近い歴史を歩んできたのであるが、最近の各種世論調査によっても、日本国民の7割近くが同条約を支持しているのである。この理由は何であろうか。

2010年12月22日付の『読売新聞』は日米関係に関する世論調査の結果を報じているが、それによれば、安保条約がアジア太平洋地域の安全に役立っているとの回答が76%に達する一方で、北朝鮮や中国を軍事的脅威とみなす回答は、それぞれ84%と79%にのぼっている。さらに、12月24日付の『朝日新聞』に掲載されている安全保障観に関する世論調査結果によれば、安保条約をこれからも維持していくことに賛成する回答は78%を数え、また72%が、日本の周辺で平和と安全に大きな影響を与えるような事態が起きる不安を感じているという。つまり、安保条約への支持は、日本周辺の脅威の存在と裏腹の関係にある、と言えるのである。

一般に脅威については、潜在的脅威と現実的脅威に分けて論じられる。前者は、日本を攻撃する軍事的能力は有するが攻撃する意図を持っていない場合を指し、後者は能力も意図も有している場合を指すとされる。この区分に従えば、戦後の歴史において、日本にとって現実的脅威が存在したか否かは不明確と言わざるを得ない。なぜなら、「敵」が日本を攻撃する意図を持っていたとしても、それは日本という国家を目標にしたものであったのか、日本の米軍基地をターゲットにしたものであったのか、明らかではないからである。さらに何よりも、「敵」が米軍基地を攻撃する意図を有していたとしても、それは在日米軍による、あり得べき先制攻撃への対抗という性格を孕んでいた可能性も高いのである。

要するに、安保条約の正当化のために脅威の存在が

喧伝されてきたが、問題の本質は客観的な脅威というよりは、「脅威論」にあると言えるであろう。戦後における「脅威論」を概略的に見直すと、まず50年代はソ連共産主義の脅威が強調され、それは朝鮮戦争によって「具現化」されたと指摘された。60年代は代わって中国の脅威が前面に打ち出され、日本は米国に従って中国封じ込め戦略を忠実に展開した。しかし、ある朝目が覚めてみると、「敵」である中国と米国が手を握りあう現実に驚愕することになった。言うまでもなく71年7月のニクソン・ショックである。

70年代は総じてデタントの時代であったが、80年代は再びソ連脅威論が吹き荒れ、明日にでもソ連が北海道に侵攻するのではないかと世論は身構える事態となった。しかし現実には、「3海峡（津軽、宗谷、対馬）封鎖論」に象徴されるように、問題は日本への直接的脅威ではなく、ソ連の海軍力が太平洋に進出して米軍のプレゼンスを脅かすのではないかと、という「脅威」であった。

米ソ冷戦が終焉すると、90年代には「ならず者国家」の脅威が喧伝されることになった。北東アジアでは、言うまでもなく北朝鮮がその「代表格」と位置づけられた。さらに2000年代に入ると、「テロの脅威」の時代となり、ブッシュ大統領による「悪の枢軸」発言によって、「テロの脅威」と「ならず者国家」の脅威が結合されることとなった。そして今や東アジアでは、北朝鮮の脅威と、再び中国の脅威が、あたかも差し迫ったものとして喧伝される状況を迎えているのである。

それでは、様々な「脅威論」がある種の「説得性」をもって世論に受け入れられ、安保条約と米軍のプレゼンスが「正当化」されるメカニズムとは、いかなるものであろうか。それは、何らかの事件や紛争が起これば、それら紛争の根源や性格について、いつのまにか一定の「構図」が造りだされる。それを受けて政界やメディアにおいて、この「構図」に沿った情報が大量に流され、有識者やアナリストといった人たちがワイドショーや政治バラエティで、それを補強するようなコメントを繰り返し、やがてこの「構図」は「世論」

として定着していくのである。

尖閣問題で言えば、それはあくまで日本と中国との領土をめぐる紛争と位置づけられ、北朝鮮の「砲撃事件」で朝鮮半島の緊張が激化している問題で言えば、それは中国がいかにか北朝鮮を「説得」できるか否かの問題である、といった「構図」である。前者の問題は、後に詳しく検証することとして、まず後者の問題を掘下げて検討しておこう。

2 朝鮮半島危機の本質問題

北朝鮮の「冒険主義」や強硬姿勢を抑えることができるのは中国だけであり、従って中国の出方こそが問題の焦点であるといった「構図」は、果たして正しいのであろうか。この「構図」の前提をなしているのは、中国が北朝鮮に対して大きな影響力を有しており、それを行使すべきである、という認識である。たしかに、6者のなかで中国が経済や財政、政治や軍事などの面で、北朝鮮に対して相対的に強い影響力を保持していることは間違いのないところであろう。しかし、その面を強調しすぎると、中国が北朝鮮に「核の傘」を提供するとか、何よりも北朝鮮内部に軍事基地を設置して中国軍を駐留させるという事態も起こりかねない。まさしく、日米安保条約の「裏返し」であるが、こういう事態は日本にとっては、現状よりもはるかに危険であろう。

いずれにせよ、中国が北朝鮮への「圧力」についてどれだけの「期待」をかけられても、そこには自ずから限界があろう。なぜなら問題は、朝鮮半島の危機の本質が、60年近くも同半島が休戦状態、つまりは臨戦状態におかれている、というところにあるからである。この危険な状態を脱して平和条約体制にもっていくためには、結局のところ、最も直接的な当事者である北朝鮮と米国が交渉する以外にないのである。それでは、なぜ米国は中国の「責任」ばかりを取り上げて、自らは北朝鮮と直接交渉に乗り出さないのであろうか。

問題は、米朝交渉の核心となる核問題に存するであろう。なぜなら、両者が交渉を開始すれば、当然のところ、まず焦点となるのは北朝鮮の核開発・核保有の問題に他ならないからである。ここで、おそらく北朝鮮は何よりも、「パキスタンのように扱ってくれ」との主張を前面に押し出すであろう。つまり、NPTの外にいながら、しかも国内ではテロリストが跋扈し、さらには当局からの核の輸出の危険性さえ疑われるようなパキスタンの核保有を国際社会は認めているのでは

ないか、という問題の提起である。こうした主張に対して、米国はいかに答えることができるのであろうか。

そもそも、98年にパキスタンが核実験を行った際には、非常任理事国であった日本が安保理で奔走をして非難決議を全会一致でまとめあげ、米国や日本はパキスタンへの経済制裁に踏み切ったのである。ところが、2001年に「9・11」事件が発生すると、ブッシュ政権はパキスタンを拠点にアフガニスタンとの戦争を戦うために、制裁の解除に乗り出し、さらには日本の小泉政権にも圧力をかけ、同政権も同じく制裁を解除したばかりではなくパキスタンに経済援助さえ行ったのである。日本が、NPT体制の外部における核保有を公然と認知したことは、戦後日本の核不拡散政策を事実上放棄することを意味した。(拙著『集団的自衛権とは何か』岩波新書、2007年、第5章4節を参照)

このように見てくると、北朝鮮の核問題とはすぐれて、NPT体制の外部における核保有の問題であることが明らかとなってくる。つまりは、国際社会がNPT体制における「例外」の存在を認めてきた問題に他ならないのである。そして、この「例外」の端緒をなしたのが、言うまでもなくイスラエルである。米国のニクソン政権はNPT条約が調印され発効する段階から、イスラエルの核開発を認知しながら黙認する政策に踏み切ったのである。

実は、このイスラエルが1981年6月にイラクのオシラク原発を空爆し完全に破壊するという事件が発生したのであったが、直ちに召集された安保理は全会一致で「武力不行使原則」に背反する行為として非難決議を採択したのである。重要なことは、この非難決議には、イスラエルが「直ちにIAEAの査察を受けなければならない」との1項目が含まれていたことである。つまり安保理は、イスラエルが直ちにNPTに加盟することを求めたのであった。

ところが、この重要な安保理決議をイスラエルは30年にわたり完全に無視をしてきたばかりではなく、欧米諸国はそうしたイスラエルの対応を事実上黙認してきたのである。なぜ、こうした事態が生じているのであろうか。米国の場合は、いわゆるユダヤ・ロビーの存在であろうし、欧諸国の場合は歴史的なユダヤ人抑圧への贖罪の意識の存在であろう。しかし日本には、こうした「拘束条件」は何もないのである。とすれば、日本はイスラエルに対し、安保理決議を順守して「直ちにNPTに加盟すること」を正面から求めるべきであろう。

つまり、先進国のなかで唯一日本だけが、イランや北朝鮮が安保理決議を守らねばならないのと同様にイ

スラエルも順守せねばならない、という主張を公然と掲げることができるのである。仮にイスラエルがNPTに加盟すれば、これは核問題における地殻変動をもたらすことになる。それは、イスラエル、イラン（NPT加盟国であるが）、パキスタン、インド、北朝鮮にまで続く、いわばユーラシアの非核地帯の形成をもたらし、NPT体制に「例外」を設けないというオバマ大統領が唱える「NPTの普遍化」を実現させ、ひいては5大国が核を保有している意味を喪失させることになる。 (前掲拙著、第1章4節、第6章3節を参照)

以上に見たように、北朝鮮問題は中国の出方に掛かっているという「構図」を冷静に再検討するならば、問題は米朝間の直接交渉にあり、しかもその焦点は、イスラエルに始まるNPT体制の「例外」問題にこそ本質が存在しており、そこにおいて日本が重要な役割を果たすことができる、ということが明らかとなってきたのである。それでは、「尖閣問題」に関する支配的な「構図」の問題を以下に検討してみよう。

3 「尖閣問題」と紛争モデル

「尖閣問題」は、領土をめぐる日中間の紛争という様相を呈しているのであるが、一般に国際紛争を分析するにあたっては、スパイラル・モデルとミュンヘン・モデルという二つの基本的なモデルがある。前者は、第一次大戦前に対峙し合っていた諸列強が互いの動きに次々と過剰反応を示し、当事者達の意味を超えて事態が一気にエスカレートして全面的な対決に至った、という事例である。ここから引き出される教訓は、相手の真意を把握するためにパイプの構築と交流拡大につとめ相互理解と信頼醸成をはかる、ということである。後者は、1938年のミュンヘン会談で英首相のチェンバレンがヒトラーのズデーデン地方の割譲要求に譲歩した結果、強気に出たヒトラーがチェコスロバキア全土を併合し、さらにはポーランド侵攻にも踏み切り、第二次大戦が勃発したという事例である。ここから得られる教訓は、「宥和政策」は誤りであり「力には力」で対決しなければならない、ということである。

中国漁船船長の逮捕と釈放という今回の「尖閣事件」をスパイラル・モデルで捉えるならば、日本側からすれば、いつもは警告を発すると領海の外にでる中国漁船がそれを無視するばかりではなく、故意に海上保安庁の巡視船に衝突を繰り返した悪質性からして、中国側の真意を疑わざるを得ない事件ということになる。逆に中国側からすれば、04年の中国人活動家の計画的

な尖閣上陸の際には、当時の自民政権は強制送還で済ませたのに対し、今回は漁業活動中の偶発事件にもかかわらず船長を逮捕し送検にまで踏みきった民主党政権の意図に警戒を高めざるを得ない事件ということになる。

こうした背景から、水面下での交渉も互いの意図を「読み違える」という事態が続き、丹羽大使の「深夜の呼び出し」報道問題や船長の拘留延長などを機に、周知のように両国の対決機運が一気に高まることとなった。かくして、「領土ナショナリズム」を背景とした、かくも急激な両国関係の悪化から決りだされる課題は、自公政権期に比して脆弱な民主党政権と中国当局とのパイプをいかに構築していくか、ということとなる。

他方、問題をミュンヘン・モデルで捉えるならば、日本側からすれば、中国船長の悪質な行為は、東シナ海ガス田の共同開発に関する2回目の会議を数日後に控えた時点で発生したことからも意図された挑発であり、さらに何よりも南沙諸島や西沙諸島などで中国が近年展開している「外洋戦略」を東シナ海にも拡大し、尖閣諸島を実力で獲得しようとする拡張主義の現れ、ということになる。逆に中国側からすれば、自民政権がそれなりに尊重してきた78年以来の問題の「棚上げ」という原則を破って民主党政権が船長の逮捕に踏み切ったということは、日中関係に対立を惹起させることによって、沖縄を始めとした日本の基地における米軍のプレゼンスを正当化させ、日米間の軍事関係の強化を狙ったもの、ということになる。以上の捉え方にたてば、日中双方にとっては「弱腰外交」は断じて許されるものではなく、軍事力の強化によって厳しく相手側に対峙していかなければならないのである。

4 ニクソン政権の「あいまい戦略」

事件発生以来の政界やメディア・論壇における議論は、概ね右の二つのモデルを両極にして展開されてきたと言えるであろう。しかし、相対立し錯綜するこれらの議論において決定的に欠落しているのは、歴史的な視座である。

改めて確認をしておくならば、尖閣諸島はもちろん、北方領土も竹島も、さらには南沙諸島・西沙諸島も、日本の敗戦まではすべて日本の領土であった、ということである。(ちなみに、南沙・西沙諸島は1938、39年に日本が相次いでフランスから奪取した) ということは、本来ならば、これらの諸島・島嶼の帰属問題については、51年に調印されたサンフランシスコ講和

条約で解決されておくべき問題であった。ところが同条約第2条では、千島列島も南沙・西沙諸島も日本が放棄することは明記されたが帰属先については何も触れられていないのである。もちろんこの背景には、ソ連が講和会議に出席したものの調印をしなかったことや、中国も台湾も会議への参加が認められなかった、という問題がある。とはいえ、サンフランシスコ講和条約は、日本の領土問題をあいまいなままに「処理」したことに、重要な特徴がある。

講和条約の第3条は沖縄について、米国を施政権者とする信託統治制度のもとにおくとの米国の提案が国連に行われ可決されるまで米国は沖縄に全権を行使する、と定めた。

しかし、そもそも米国は沖縄を軍事拠点とするために日本からの「切り離し」を企図したものである以上、軍事使用が禁じられている信託統治を提案することはあり得ない問題であった。さらに、国連憲章78条は「信託統治制度は国連加盟国となった地域には適用しない」と規定している。とすれば、56年に日本が国連に加盟して以降は、米国が沖縄を信託統治下におくというレトリックにたつ第3条は、事実上死文化したも同然であった。このように米国は国際法上の明確な根拠を欠いたままに沖縄の軍事支配を続けた訳であったが、周知のように「有事の核再持ち込み」や米側補償費の「肩代わり」といった「密約」が強要される中で、71年6月に沖縄返還協定が結ばれたのである。

さて問題は、この沖縄返還を前にして、尖閣諸島の帰属について当時のニクソン政権がいかなる立場をとったか、ということである。実はそれまで米政府内では、「尖閣は沖縄の一部」という明確な理解があった。ところが、68年に近海で石油の埋蔵が確認され台湾や中国が領有権を主張し始めるに伴い、米政府は次第に「あいまいな立場」に移り始めたのである。これに対し71年3月、国防省は国務省あての覚書において、「陸軍地図サービス地名索引」では44年以来「尖閣諸島は沖縄の一部」として記載されてきたことは「日本の主張に尊厳を与えており」、何よりも「米国は尖閣諸島を沖縄の一部として施政した」のであって、尖閣諸島の帰属に関して「米国が採っている中立の立場」はこうした経緯に相反している、と指摘したのである。このような軍部の主張には、長期にわたり米軍が尖閣諸島を射爆場として使用してきたという背景があった。

ところがニクソン政権は、こうした軍部の批判にもかかわらず、「沖縄と一緒に尖閣諸島の施政権は返還するが、主権問題に関しては立場を表明しない」との

方針を決めたのである。その背景には、沖縄返還協定が調印された翌7月のニクソン声明で明らかとなる劇的な「米中和解」を前にした中国への「配慮」とともに、何よりも沖縄の近辺において日中間で領土紛争が存在すれば「日本の防衛」のための「米軍の沖縄駐留はより正当化される」との思惑があったのである。（原貴美恵『サンフランシスコ平和条約の盲点』溪水社、2005年）つまり、尖閣諸島の帰属に関するニクソン政権の「中立の立場」は、沖縄の返還に際して日中間にあえて火種を残し、紛争に対処する在日米軍の存在を正当化させる、という狙いがあったのである。

こうして米国は、その狡猾な「あいまい戦略」によって日中間に巧みな楔を打ちこんだ訳であったが、問題の本質においてそれは「無責任さも極まれり」と言うべきであろう。そもそも米国は、どこの国のものとも分からない島嶼を射爆場として使用していたのであろうか。しかも米国は沖縄の返還に伴い、改めて日本からこれらの島嶼の提供をうけ、以下に見るように今日に至るまで射爆場として「確保」してきたのである。

5 日米関係としての「尖閣問題」

「第十一管区海上保安本部」が2010年7月に作成した「管内在日アメリカ合衆国軍海上訓練区域一覧表」によれば、日本が米海軍訓練区域として提供している区域のなかに、「射爆撃場」として黄尾嶼と赤尾嶼という尖閣諸島の二つの島嶼が挙げられている。前者は久場島、後者は大正島であるが、なぜか明の時代の文献に登場する中国名が使われている。これらの射爆場における米軍の訓練は、実際は79年以来実施されていないと言われているが、しかし、08年10月の麻生内閣の答弁書によれば、「空対地射爆訓練」などを行うために「使用しているものと認識している」とのことである。

それでは、これらの島嶼の管理権は日米のいずれに属するのであろうか。照屋寛徳議員の質問主意書に対する2010年10月22日付の菅政権の答弁書によれば、これらの区域に「地方公共団体の職員等」が立ち入るためには「米軍の許可を得ることが必要である」とのことである。つまりは、事実上米軍の管理下におかれ、「日本人が行けない日本領土」となっているのである。とすれば、これら島嶼の防衛は米軍の担当であろう。それでは、久場島の領海内で起こった今回の事件の際に米軍はいかなる対応を取ったのであろうか。膨大な情報が流れるなかで、この問題だけはタブーにおかれて

いるようである。

以上のような歴史的経緯と厳然たる今日の状況があるにもかかわらず、今回の事件が発生して以来、菅政権は米政権に対し、尖閣諸島が安保条約5条の適用対象になるか否かについて「お伺い」を立て「イエス」の発言を獲得することに奔走してきた。かくして、クリントン国務長官が前原外相に「尖閣は安保の適用対象である」と言明すると、同外相が「勇気づけられた」と感謝の意を表明する事態にまで至った。しかも米国側はこうした立場を明らかにする前提として日本に対し、イランのアザデガン油田からの撤退、思いやり予算の増額、牛肉の輸入制限の緩和、普天間基地へのオスプレイ配備問題の「決着」等々の要求を突きつけてきたのである。

言うまでもなく、問題の組み立てが完全に逆転してしまっている。日本がまずなすべきは、尖閣諸島の帰属問題について今なお米国が固執する「中立の立場」を放棄させ、同諸島が日本の領土であることを明確に認めさせることである。もちろん米国は、「他国の領土問題にかかわらないことが原則である」といった対応を示すであろう。しかし、こと尖閣諸島に関する限り米国は、今日に至るまで米軍がその「一部」を訓練場として支配してきたという経緯からして、決して第3者ではなく当事者そのものなのである。さらに日本は、米軍の管理下にある久場島と大正島の防衛のありかを明確にさせねばならない。はたして米軍が両島を守っているのか、あるいは米軍の「管理区域」を海上保安庁や自衛隊が防衛しているのだろうか。

これが、日本のとるべき基本的な筋道なのである。ところが現実には、かつて96年に当時のモンデール駐日米大使による「尖閣は安保の適用外」との発言で“揺さぶり”をかけられたというトラウマもあり、とにかく米国が尖閣諸島を「安保の適用対象」と言明するか否かをめぐって一喜一憂するという「構図」の中に、日本はもの見事に嵌めこまれてしまったのである。かくして、政界もメディアもこうした「構図」に翻弄される中で、国際政治の「専門家」と称する人たちからは、「尖閣は安保の対象」との発言をクリントン国務長官から引き出したことを「前原外交の最大の成果」などと論評する声さえ聞かれるが、これなどは、日本の「知的エリート」の認識レベルの劣化を象徴するものと言わざるを得ないであろう。

今回の尖閣問題に関し、普天間問題で日米関係が動揺しているところに中国が付け込んできたとの見方があるが、これは基本的に誤っていると言わざるを得な

い。中国は、自らが領有権を声高に主張すると米国が「中立の立場」に移行したことを確認したからこそ、71年以来、尖閣諸島の問題で強硬な立場をとってきたのである。つまりは、当問題に関する日米間の亀裂を徹底的に突いてきているのである。そうであれば、右に述べたように、この亀裂を修復させ米国に領有権問題で明確な立場を取らせることが急務であることは自明のことであろう。しかし、米国が日本のこうした主張を受け入れない場合はどうなるのであろうか。尖閣諸島が日本の「固有の領土」であり「領土問題は存在しない」という日本政府が取ってきた立場が全く正しいとしても、問題はこうした日本の立場を隣・周辺諸国がどこまで支持してくれるかである。仮に、唯一無二の「同盟国」である米国さえ説得することができないというのであれば、その場合には、日本は事実として「領土問題の存在」を認めざる得なくなるであろう。

こうした段階に立ち至った場合、日本は中国の対応をも勘案しつつ国際司法裁判所に提訴するという選択肢もあり得るであろう。しかし、より現実的な道は、問題を文字通り「棚上げ」にした上で、尖閣諸島の北方を走る北緯27度線以北の水域を対象に2000年に発効した日中漁業協定のような協定を、尖閣周辺の海域を対象に締結すべきであろう。つまり、「領土問題の存在」を事実として踏まえたうえで、具体的で実務的なレベルで交渉を重ねて「軟着陸」をはかる、という筋道である。こうして、不毛極まりない「領土ナショナリズム」の鎮静化をはかっていかなければならない。

6 「専守防衛」路線からの離脱

もちろん、冒頭で見たミュンヘン・モデルにたつならば、こうした「軟着陸」路線は楽観的に過ぎるのであって、中国がいわゆる第一列島線から第二列島線にまで進出する野望をもち、空母の建設をはじめ軍事力の強化にひた走っている以上、日本も米国との軍事関係を再構築して力で対決せねばならない、という主張が声高に叫ばれることになる。当然ながら、こうした方向性は防衛大綱の改定作業と直結してくる。

2010年8月に政府に提出された「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」(新安保懇)の報告書は、この改定作業のベースとなるものである。この報告書の核心は、「防衛力の役割を侵略の拒否に限定してきた『基盤的防衛力』概念は有効性を失った」という認識にある。具体的には、従来の「静的抑止力」では不十分であり、「高い防衛能力を明示」して「抑止力の

信頼性を高める」ために「動的抑止力」への移行が何よりも重要である、ということである。それでは、この「動的抑止力」とは何であろうか。それは、事実上の「攻撃力」あるいは「打撃力」を伴った抑止力ということであろう。つまりは、この報告書は、日本の防衛路線の大前提となってきた「専守防衛」の概念からの明確な離脱を求めているのである。

同じく報告書は、60年代以来の日本外交の「国是」の一つとも位置づけられてきた武器輸出3原則を「事実上の武器禁輸政策」であったと断じ、実質的な撤廃を求めている。なぜなら、国際的な共同開発・共同生産に参加することができないならば、諸外国では「巨大化」しつつある防衛産業が日本では存続の危機にたつからである。かくして、「平和創造国家」の創出を掲げる報告書の最優先課題が「武器の輸出」になるという、ブラック・ジョークのような結論が導き出されることになる。

実は、湾岸戦争の総括が90年代に行われるなかで、フセインのイラクに対して米国を始め先進諸国が80年代にわたって膨大な武器輸出を行っていたという問題が議論の焦点に浮上したのである。いわゆる「イラク・ゲート事件」である。これを受けて、今世紀に入り、武器貿易を規制し管理するべきであるとの機運が高まり、2006年以来、国連の傘下で武器貿易条約の締結にむけて政府専門家会合の開催など具体的な取り組みが開始された。ここにおいて、日本の外務省はこのプロセスに積極的に加わり、2010年8月の同省の「解説」によれば、「我が国は平和国家としての基本理念に基づく武器輸出3原則等の下、原則として武器を輸出していない。武器貿易条約は、このような我が国の考え方と基本的に合致するものであり…」と位置づけられているのである。とすれば、武器輸出3原則の放棄は、国際社会への背信行為となるであろう。(前掲拙著、第5章2節、第6章6節を参照)

それでは改めて、70年代の半ばに「基盤的防衛力」構想が提起された背景を確認しておこう。当時の日本の防衛問題のありかを象徴的に示しているのは、70年から80年までの「デタントの時代」における防衛費の伸び率が実に390%、つまり10年間でおよそ4倍に達したという事実である。1次防から始まった防衛力整備計画は4次防にまで至り、昨今の中国の伸び率をはるかに凌駕する勢いで増大を示したのである。こういう情勢を背景に打ち出された「基盤的防衛力」構想は、防衛力のあり方に指針を示して際限なき増大に「歯止め」を設けようとするものであった。この構想の核心

にあったのが、「拒否力」の概念である。つまり、敵が攻めてきた時にそれを「拒否」する能力を保持することで抑止力を確保し、同時に「専守防衛」という日本の防衛構想を改めて示すことによって、いたずらな軍拡競争に嵌まり込まない日本のあり方を内外にアピールするという狙いをもつものであった。

7 「より強い馬」を目指して

今回の「新安保懇」の報告書は、この「基盤的防衛力」構想が今や「有効性を失った」と断じるのであるが、その背景には、言うまでもなく近年の中国の急激な軍事力の増大があろう。それはあたかも、高度成長に乗ってやみ雲に防衛力の増大をはかった70年代の日本を彷彿とさせるものであるが、長期にわたって東アジアの周辺海域で米国と日本の空海軍力が「圧倒」してきた軍事情勢への「巻き返し」という意味もあろう。しかし、「積極的予防」を掲げる中国に対して日本が「動的抑止」に乗り出して対峙していくならば、それは典型的な「安全保障のジレンマ」に陥ることになる。

いま注目すべきは、今回の「尖閣事件」が「拒否力」の有効性を逆に示している、ということである。つまり、海上保安庁の巡視船に中国漁船が「故意」に衝突したことが鮮明に映し出されている映像がネットを通して内外に流されたことをめぐっては様々な議論があるが、海保のもつささやかな「拒否力」であっても、国際社会に大きな影響力を及ぼすことができることを実証したという事実は重要な意味をもつであろう。

「中国の脅威」に対抗して日米が提携を深め軍事力の強化をはかるといふ構図は、あたかも60年代の「中国封じ込め」政策の再現を見るかのようなものである。しかし、言うまでもなく情勢は根本的に異なっている。「緊張をはらむ共存」と称されるように、様々な局面で対立しあいながらも経済的に深く結びつき国際政治の舞台においても互いを必要とする米中両国には「衝突の選択肢はない」のである。(『日本経済新聞』2010年11月12日) だからこそ、2011年1月には胡錦濤の訪米が予定され、軍事交流の本格的な再開が準備されているのである。つまり日本は、米国と提携して軍事力強化に乗り出していくなかで、中国とのG2関係を優先する米国によって、いつでも「はしごを外される」という事態が十分に予想されるのである。

それでは、こういう日米関係をどのように捉えればよいのであろうか。谷内正太郎元外務次官は興味深いことに、「騎士と馬」の関係として両国関係を喩えて

いる。（『中央公論』2010年9月号）当然ながら騎士が米国、馬が日本であって、日本は騎士たる米国の指示に従って走らねばならない。ちなみに谷内は、小泉政権の内閣官房副長官補であったときに勃発したイラク戦争を日本が支持した問題について、「日本にとって最も重要な同盟国の米国が、国際社会の反対を顧みず武力行使に踏み切ろうとしている時、「やめておけ」という態度は取り得ないのではないか」「日本はもっと積極的にかかわるべきだと考えていた」と、その立場を表明している。（『朝日新聞』2010年12月24日）

さて、右の谷内の喩えでいけば、「新安保懇」の報告書の目指す方向は、結局のところ日本を、米国の期待に応えてしっかり走ることができる「より強い馬」にしようとするもの、と言わざるを得ない。今日に至っても、なぜ日本は、かくも惨めな位置を与えられ続けねばならないのであろうか。戦後日本の外交指針となってきた「吉田ドクトリン」とは、要するに、防衛・外交を米国に委ね日本は経済成長に徹する、というものである。世界の「経済大国」になったという意味からすれば、この路線は成功を収めたと言えるかも知れない。しかしながら、防衛・外交を他国に委ねているということは主権国家の根幹にかかわる問題であり、近年では「右派勢力」からも「吉田ドクトリン」に対して強い批判が浴びせられてきた。

安倍政権が打ち出した「戦後レジームからの脱却」方針は、それを象徴するものである。ただ、この方針の焦点は、日本が集团的自衛権に踏み出して米国との軍事関係において、「米国の青年が血を流すのと同じく、日本の青年も血を流そう」という意味における「対等性」を目指そうとするものであった。この前提にあった認識は、日米間の軍事提携を強化して日米共通の「敵」である北朝鮮に対峙しようというものであった。ところがブッシュ政権は、秘密裏に北朝鮮との交渉を展開し、やがて同国を「テロ支援国家」のリストから解除し、安倍政権は見事に梯子を外されてしまったのである。

今回の「新安保懇」の報告書と新たな防衛大綱は、その基本において安倍政権と同様の方向を歩もうとするものであるが、右に述べた同政権の「戦後レジームからの脱却」路線をめぐる顛末は、結局のところ、どれだけ軍事力を強化しても走る方向性を自ら決めることができなければ主権国家としての尊厳は生み出されない、ということを雄弁に物語っているのである。つまり、日本が「馬」の位置に甘んじてきた決定的な問題は、日本としての独自の外交戦略を欠いてきたとこ

ろにある。かくして問題は改めて、戦後日本外交を呪縛してきた領土問題の根本的な再検討に行きつくことになる。

8 「領土問題」と冷戦の論理

尖閣問題とともに日本外交の戦略性の欠落を象徴するのが、いわゆる「北方領土」問題である。2010年11月1日のメドベージェフ大統領による国後島の訪問は日本に「大きな衝撃」を与え、さらに同年9月27日に中国を訪問した同大統領が胡锦涛主席との会談で大戦終結65周年に関する共同声明に署名したこととも相まって、領土問題で日本が「中露に包囲された」との声が高まっている。しかし実は、強大化する中国に対し、そもそも歴史的に「根強い警戒感」をもつロシアは「対抗力」として日本を位置づけ、とりわけ民主党政権の登場以来、戦略的なアプローチに期待をかけてきたのである。しかし、鳩山前首相からも菅政権からも「いかなる具体的な提案」もなされないなかで、日本への「失望」が決定的になったことが、今回の一連の事態の背景をなしているのである。

それでは、求められる戦略的アプローチとは何であろうか。それは、硬直した「4島一括返還」論からの脱却であろう。この問題についてはすでに数多くの議論が展開されてきたので、かいつまんで要点を述べてみよう。冒頭で指摘したように、日本は講和条約第2条（c）項で千島列島を放棄した。日本がロシアとの平和的な交渉で千島を獲得したという歴史的経緯からして、この放棄条項は不当きわまりないものである。しかし、とにかくも日本が調印したことを踏まえるならば、問題の焦点は、北方4島の歯舞・色丹・国後・択捉が日本の放棄した千島に属するか否かである。

同条約が調印された直後の1951年10月19日、西村条約局長は衆議院の委員会で「条約にある千島列島の範囲については、北千島と南千島の両者を含むと考えております」と答弁した。つまり、南千島である国後と択捉は放棄の対象であると言明した訳である。この西村答弁については、後に池田首相が「事実と反する」と否定することになるが、こうした答弁が行われた背景には、そもそもの外務省の認識があったと考えられる。

1995年7月にオーストラリアの公文書館で発見された、1946年11月作成の外務省英文説明資料「日本本土に隣接する小諸島」は、その副題に「千島列島、歯舞群島、色丹島」と記され、文中や付属の地図では国後

と択捉は「南千島」と表記されていたのである。(『朝日新聞』1995年7月12日) この資料は長く非公開とされてきたが、そもそも講和条約は、外務省当局のこうした事実認識に基づいて調印されていたのである。

時代は下がって、1954年末に鳩山一郎政権が発足し、日ソ国交正常化交渉が開始された。1956年7月の交渉過程において全権の重光外相はソ連側が約束している歯舞・色丹の二島返還を受諾して平和条約を締結するとの決意を固めたのであったが、8月19日にロンドンで行われたダレス國務長官との会談で厳しい批判にさらされることになった。ダレスは、仮に日本が二島返還で手を打ちソ連が国後・択捉を獲得するならば、米国は「沖縄に永遠に留まり、琉球政府の存続も認めない」と重光に迫ったのである。

ダレスの主張の背景には、「北方領土」問題が解決すると今度は沖縄の返還を求められることに対する危惧と、日本とソ連との間に領土問題という紛争状態を継続させることが米国にとって多大のメリットがある、という判断であった。ダレスの4島返還論が「政治的主張」であったことは、5日後の8月24日に行われたダレス・重光会談を見ても明らかである。ここでダレスの側は、講和条約の当時、「歯舞と色丹は千島の一部とはみなされていなかった」が、「択捉と国後が千島の一部ではないと主張することは困難である」と明言しているのである。さらに、吉田茂首相は講和会議で米国に対し、「歯舞と色丹が千島に属していないという立場」を取るように要請したが、「択捉と国後については同様の要請は行わなかった」と指摘しているのである。(『米国外交関係文書』1955—57年、23巻)

つまりダレスは、国後と択捉が千島に属し日本が講和条約で放棄した対象であり、従って歯舞・色丹の二島返還は同条約に則したものであることを十分に認識しながら、日本に4島返還を掲げるように求めたのである。こうして、日ソ間に領土問題という楔を打ち込んで紛争の火種をまいておいて、米軍のプレゼンスの正当化を図ろうとしたのである。これは、先に見た尖閣問題と、まさに同じ構図に他ならない。この「ダレスの恫喝」と、外務省に大きな影響力を有していた吉田茂の鳩山政権に対する怨念を背景に、4島返還論が「国論」として祭り上げられてしまったのである。かくして日本外交は今日に至るまで、「冷戦の論理」の産物である4島返還の論理に呪縛され、日ソ関係の正常化が妨げられてきたのである。

先に指摘したように、歴史的経緯からすれば講和条約の2条(c)項は不当極まりないものである。しかし、

今日の主要矛盾である尖閣問題に正面から立ち向かうためにも、日本は戦略的な視点にたち、米国が嵌めこんだ「冷戦の論理」から離脱して非現実的な「4島一括返還論」を捨て、原点とも言える「講和条約の論理」に立ち返り、2島返還を軸にしてロシアとの交渉を開始すべきである。この立場は、両国議会の批准を得て法的拘束力をもつ1956年の日ソ共同宣言に叶うものである。

言うまでもなく日本は、日本海においても韓国との間で竹島問題という領土問題をかかえ、両国の友好関係の深化を阻む大きな障害となってきた。この問題についても数々の議論が重ねられてきたが、これも要点だけ指摘しておこう。そもそも講和条約の作成段階では、1947年3月草案から49年11月草案に至るまで、竹島は日本が放棄する対象として明記されていた。しかしシーボルト駐日政治顧問が、日本に対して「深刻な精神的不利益」を与えるとの「意見書」を国務省に送り、竹島の日本帰属を提案した。これを受けて結局のところ、講和条約2条(a)項において竹島は日本の権利放棄の対象から外されたのである。これに対し、韓国はいわゆる「李承晩ライン」を設定し、以来今日に至るまで両国の紛争地域となってきたのである。

この竹島問題が北方領土問題と決定的に違うのは、植民地支配という歴史問題と直結していることである。さらに長年に渡って韓国が実効支配をしてきたという背景から、米政府機関の「地名委員会」が竹島の帰属先を韓国と表記する事態も生まれてきた。

以上の経緯を見るならば、日本は「固有の領土」論に固執せず、戦略的な観点にたつて問題を文字通り「棚上げ」にし、不毛な「領土ナショナリズム」で両国関係が阻害されることに終止符をうつべきである。

9 「中国問題」と国際社会という「抑止力」

以上のように、戦後を呪縛してきたロシアと韓国との領土紛争に決着をつけ、先述したように尖閣問題でも「軟着陸」をはかり、その上で改めて巨大な「中国問題」に対処するという戦略的な発想にたった外交を日本は展開しなければならない。さて、国際的な「大国」に躍り出た中国が抱える深刻な問題の一つは、その軍隊組織が国家ではなく「共産党の軍隊」として「独立王国化」していることである。例えば、92年に制定された領海法は、外務省の草案では尖閣諸島は含まれていなかったが、「軍の圧力で明記された」という。(清水美和『「中国問題」の核心』ちくま新書、2009年)

この軍隊の力の源泉は改革開放に伴う膨大な利権であると共に、何よりも、アヘン戦争以来の領土をめぐる「民族的な屈辱の歴史」を背景とした排他的ナショナリズムであり、その方向は日中戦争で中国本土を蹂躪した日本に向けられる。

ところで、中国漁船船長が那覇地検の「判断」で釈放された2日後の2010年9月27日、防衛大臣政務官を務める長島昭久議員を代表とする民主党議員有志は「建白書」を菅総理に提出したが、それは、「今回の結末は、日清戦争後の三国干渉に匹敵する国難である」との驚くべき文章で始まっているのである。三国干渉とは、遼東半島の割譲を要求した日本に対し独仏露の三国が圧力をかけた結果、日本が譲歩に追い込まれたものであるが、これを契機に列強による中国領土の分割に拍車がかかった歴史的な事件でもあった。菅政権を支える有力政治家が、中国人の神経を文字通り逆なでし、中国にとっていかに「歴史的な国難」であったかという認識のかけらも持ち合わせないような言辞を弄するということは、軍を始めとした中国の反日ナショナリズムに格好の材料を与えるものである。

中国に対処するにあたっては、国際的な協調関係のなかで発展をめざす勢力が指導的な位置を占めていることを重視せねばならない。東アジアの場合、アセアンを軸とした地域フォーラムや首脳会議、拡大防衛相会議、欧州との会合、APECなどのネットワークが重層的に組織化され発展してきているが、彼らはなによりも、こうした地域的、国際的なレベルでの孤立化を恐れているのである。従って、国際社会のルールを破るような行動をすると、さまざまな会議の場で説明責任を求められ、批判にさらされることになるのである。

今回の「尖閣事件」で極めて興味深い問題は、中国がレアアースの輸出制限という「非軍事な措置」をとっただけで、国際的な非難の嵐に直面したことである。ノーベル経済学賞の授賞者クルーグマン博士は、「政治的な紛争で自国の主張を通すためには、国際通商法に明白に違反する形で、貿易における腕っぶしの強さを振るうことに何のためらいも示していない」と述べて、中国を「ならず者の経済大国」と断じた。（『朝日新聞』2010年10月22日）かくして、こうした批判にさらされた中国は、国際社会のルールに違反していないとの「釈明」に追われることになったのである。

ここで重要なことは、クルーグマンの中国批判をそのまま裏返すならば、実は前ブッシュ政権への批判に直結してくる、ということなのである。右の文章でいけば、ブッシュ政権は「政治的な紛争で自国の主張を

通すためには、国連憲章に明白に違反する形で、軍事における腕っぶしの強さを振るうことに何のためらいも示していない」ということになる。つまり今や、米国であれ中国であれいかなる大国でも、軍事レベルはもちろん経済レベルであっても単独行動主義をとれば国際社会からの非難に直面し孤立化を余儀なくされる、ということなのである。ここに明らかなことは、国際社会の重層的なネットワークや国際世論が大きな「抑止力」として機能する、ということなのである。

10 「騎士と馬」関係からの脱却を

このように見てくるならば、今後の日本外交が向かうべき方向が、「日米基軸」「日米同盟の強化」といった、旧態依然たる「騎士と馬」の関係の延長であって良いはずがないであろう。多極化が進む今日の世界においては、中小国であっても、その持てる外交能力をフルに活かして「全方位外交」の展開に動いている。奇しくも米国と中国に挟まれる位置にある日本は、「拒否力」にたつ専守防衛路線や、非核三原則や武器輸出三原則といった「独自の国是」を巧みに駆使し、東アジアが兵器市場の修羅場と化し「安全保障のジレンマ」に嵌まり込まないように、アセアンや韓国をはじめ周辺諸国との連携を深めつつ、米国と中国がともに国連憲章と国際社会のルールに則るように外交的なイニシアティブを発揮していかねばならない。

この文脈にたてば、改定50年を迎えた安保条約についても、国連憲章の枠内に組み込むべき段階に至ったと言うべきであろう。焦点は「極東条項」である。旧安保条約において同条項は、国連決議や「武力攻撃の発生」という自衛権発動の前提（憲章51条）に拘束されない「米国によるあり得べき一方的行動」に際しても日本の基地を自由に使用するために米軍部の要請で導入されたものであった。だからこそ、外務省条約局でさえ1957年に、米軍による日本の基地の使用は「国連による軍事行動に米国が参加する形をとる場合」に限定する、という安保改定案を提起したのであった。（前掲拙著、第2章3節を参照）今こそ、この重要な提言が活かされるべきであろう。それは決して安保条約の効力を弱めるものではなく、中国をはじめ周辺諸国が国連憲章と国際社会のルールに則って行動する規範を示すことになろう。

さらに安保条約は、国際社会の最も重要な規範である普遍的な人権の観点からも見直される必要がある。現在沖縄では、普天間飛行場の周辺で数多くの軍用ヘリ

や戦闘機が120デシベルという聴覚の限界を超えるような轟音をひびかせて朝から深夜まで飛行を繰り返している。これは、米国本土であれば許されない深刻な人権侵害そのものであろう。こうした、人間の日常生活を破壊する人権侵害が「軍事的理由」で許容されるというのであれば、中国における人権問題を批判する資格はないであろう。

今日の民主党政権も含め歴代政府がこうした米軍による人権侵害を食い止めることができない本質的な問題は、米軍に提供されている基地の管理権を日本側が掌握していないからである。本来であれば、日本が基地を管理し米軍に使用を認める、という形でなければならない。ここでも「騎士と馬」の関係は根本から問い直されねばならない。

すでに触れたように、まず尖閣諸島の二つの島の管理権を直ちに日本に返還させねばならない。さらには、普天間や嘉手納を始め在日米軍基地について基地使用協定を締結し、管理権のありかを規定し、米軍の使用を国連憲章と国際社会の規範に基づいた基準で枠組みねばならない。こうして日本は、中国をはじめ周辺諸国に対しても同様の規範を求めていく資格を獲得することができるのである。これこそが、「安全保障のジレンマ」に嵌まり込むことなく東アジアの新たな秩序形成に向けて日本外交がめざすべき筋道であろう。

冒頭で指摘したように、安保条約の「正当化」と「脅威論」の存在は裏腹の関係にある。この関係に呪縛されている限り、日本は米軍の軍事的下請（「馬」）の位置から脱することはできないであろう。いま日本外交がなすべき最重要課題は、様々の「脅威論」を独自の立場で冷静かつリアルに歴史的な視野をもって分析し、すでに提起してきた方向性をも踏まえつつ、日本がなし得る独自の役割を構想することである。

(2010年12月25日脱稿)