

日本外交 3つの挑戦と課題

双日総合研究所

副所長 吉崎達彦

実り多かった 2006 年

2005 年末頃の日本外交は、「八方塞がり」という印象が否めなかった。とにかく、対米関係以外は全て行き詰まっていて、状況を打開することは非常に困難であるように思われた。

それが 2006 年末にあらためて見渡してみると、多くの課題が解決していることに気づく。イラクに派遣された自衛隊は、一人の犠牲者もなしに撤収された。靖国参拝問題などで滞っていた日中及び日韓関係は、それぞれ首脳会談が実施されて、対アジア外交が正常化の緒についた。対米関係におけるほとんど唯一の難問であった B S E 問題では、米国産牛肉の輸入が再開された。そして遅れがちな F T A / E P A 交渉は、マレーシアとの間で発効し、フィリピンとの間で締結され、さらに豪州などとの交渉が開始されるなど、ようやく軌道に乗り始めた。

国連の常任理事国入りという宿願は果たされなかった。とはいえ、北朝鮮がミサイル発射及び核実験を行った際には、日本が安保理決議の取りまとめに向けて主導的な役割を果たした。安倍新首相が標榜する「主張する外交」という言葉の通りであった。

もちろん、この 1 年の日本外交が満額回答であったわけではない。拉致問題ではほとんど前進がなかった。日露間では「漁船銃撃事件」や「サハリン 2」などの新たな問題が生じている。新たな課題として、エネルギー資源確保のための外交も急務となっている。

それでも 2006 年の日本外交は実り多いものであったと言って良いだろう。特にこの 1 年には、3 種類の新しい挑戦があった。それは「広報外交」、「安全保障外交」、そして「政権交代下の外交」の 3 点である。

以下、それぞれの挑戦について簡単に振り返ってみたい。

初体験に近かった「広報外交」

「広報外交」(パブリック・ディプロマシー)とは、比較的新しい概念であり、一般には、「外交交渉を自国にとって有利にとり進めるために、相手国の国民にさまざまな影響を与

えること」と定義されている。

要は他国の世論の受けを良くしておけば、外交上も何かと有利になるということであって、それだけなら特段に新しいことではない。また、日本の国際的な好感度はけっして低くはなく、ピュー・リサーチ社が毎年行っている「国際好感度調査」においても、ドイツとほぼ同等、米仏中よりはるかに高い成績を上げている。

その日本が広報外交の必要に迫られたのは、小泉首相の靖国神社参拝問題がきっかけである。2005年の国連改革機運を捉えて、日本が安保理常任理事国入りを目指したところ、中国は歴史認識をテーマとするネガティブキャンペーンを仕掛けてきた。06年4月20日に行われた米中首脳会談の直前には、中国から米国に対し、「靖国問題で日本に圧力をかけてほしい」という働きかけが水面下であったと言われている。

ここにおいて、日中関係の悪化は二国間の問題に留まらず、「日中のいずれが西側世論を味方につけるか」という競争になってゆく。かくしてニューヨークタイムズ紙が「麻生外相は賢明でも正直でもない」(06年2月13日)と酷評したかと思えば、麻生外相がウォールストリートジャーナル紙に「日本は中国の民主化を待つ」(06年3月13日)と寄稿して応えるなど、有力紙を舞台に日中双方の主張を盛り込んだ論戦が行われた。

この勝負は、最後はドローだったといえるだろうが、日本外交にとっては貴重な経験であった。なにしろ冷戦終了後の世界においては、軍事力や経済力といった「ハードパワー」が行使される機会は確実に減少し、むしろ「ソフトパワー」の出番が増えている。「ワールドポリティクスはワードポリティクス」と呼ばれるほど、言葉や論理が持つ意味合いは大きくなっている。

本来、日本人、もしくは日本外交は自己主張や他者への説得を苦手である。コミュニケーション・スタイルも、ついつい「黙って俺の背中を見てくれ」となりがちだ。しかし今後はそれでは済まなくなる。売られた喧嘩を買うだけでなく、日本ブランドをいかに世界に売り込んでいくかを考えていかなければならない。06年の「日中広報戦争」は、日本が広報外交を意識する、またとない契機となったといえるだろう。

現実のものとなった「安全保障外交」

2番目の挑戦は、北朝鮮に対する「安全保障外交」である。瀬戸際外交を続ける金正日は、7月5日にミサイル発射、10月9日に核実験実施と、一気に賭け金を吊り上げてきた。性能には疑問符がつくとはいえ、近隣の独裁国家が「核とミサイル」を保有した事実は重い。わが国の安全保障環境にとっては転機であり、当面は「地政学的リスク」との共存を覚悟しなければならない。

もともこの問題は、93~94年の第1次朝鮮半島危機から始まっている。冷戦が終了し、通商摩擦をめぐる日米の対立が強まっていた当時、北朝鮮の脅威は「東アジアではまだ冷戦構造が残っている」ことを思い知らせるものであった。そしてこのときの「戦争になっ

たとしても、日本には何もできないことがない」という危機感から、90年代後半には安全保障関連法制の整備が進むことになる。日米安保再定義から新ガイドライン、周辺事態法などによって、自衛隊の活動可能範囲は確実に広がった。

しかし現時点においても、たとえば北朝鮮籍船への「臨検」は不可能であるなどの問題が残っている。PAC3などのミサイル防衛の導入も急がれているものの、憲法解釈上、集団的自衛権の行使が認められていないことから、「日本以外に向かうミサイルを撃ち落して良いか」という神学論争が残るといった問題もある。

他方、「北の核」が現実のものとなったことにより、北東アジアの力学は確実に変化しつつある。

例えば六か国協議においては、従来は日本と米国が北朝鮮を非難し、韓国、中国、ロシアがこれを擁護するという対立軸があった。しかし、今では中国が北朝鮮に対してどのような態度をとっているかは容易には判じ難い。他方、「イラク研究レポート」発表後の米国は中東問題で手一杯であり、「アジア政策は手抜き」になってしまう懸念もある。

逆に日本国内では、核武装の是非を問う論議がタブーでなくなった。閣僚が核について不用意な発言をすれば即、クビが飛んだ時代から考えれば、隔世の感がある。北東アジアは、従来の思考の枠組みが通じない事態に突入しつつあるといえよう。

安倍首相の布石と政権交代下での外交

2006年は「ポスト小泉レース」が争われた年であった。安倍晋三官房長官、麻生太郎外相、谷垣禎一財務相（いずれも当時）という有力3候補の間では、さまざまな政策論争が繰り広げられた。

特に8月15日の終戦記念日に向けて、小泉首相の靖国神社参拝が予想される中で、歴史認識や日中関係の問題に論議が集中した。A級戦犯や東京裁判の是非、果ては遊就館のあり方といったことまでが、メディアの耳目を集めた。自民党総裁選の長い歴史の中でも、これだけ外交問題が中心となったことはめずらしいことといえよう。

「ポスト小泉レース」においては、安倍官房長官が強い党内基盤を有し、幅広い党員の支持を集めてほとんど独走する形で勝利した。この間、安倍氏は政権取りへの周到的な準備を行い、小泉首相もそれを前提に後継のお膳立てをしていた節がある。

総裁選レースの中で、安倍氏は日中関係や歴史認識に対しては慎重な発言に終始していた。しかし、同時に対中関係改善への布石も行っていた。「靖国に行く、行かないを言わない」という曖昧戦略がそれである。「安倍氏は春の例大祭に参拝を行った」という話が周辺からリークされ、ただし本人はそれを肯定も否定もしない。保守的な支持層を裏切ることなく、対中関係の改善を目指すための「方便」であった。

真相は「藪の中」というべきであろうが、この布石が首相就任後に役立った。「安倍新首相は最初の外遊先に中国を望んでいる」という申し出に、中国側が反応した。1972年の日

中国交回復がそうであったように、日本側の政権交代が両国の関係改善のチャンスを提供したのである。

10月8日の日中首脳会談は、北朝鮮による核実験の前日であった。もしもこの順序が逆になっていたら、どれだけ困難な事態になっていたか分からない。タイミングは「滑り込みセーフ」であった。

2006年の「3つの挑戦」に共通しているのは、中国が主役であったことである。そして首脳会談を契機に、官民のさまざまなルートで日中間の交流が動き始めている。それだけに2006年の「ブレークスルー」の価値は高いといえよう。

2007年の3つの課題

それでは2007年の日本外交には、どんな課題が待ち受けているだろうか。2006年における「3つの挑戦」から補助線を引いて、3つの課題をあげてみることにしたい。

まず広報外交の延長線上にあるのは、「価値重視型的外交」であろう。

もともと日本外交は、世界の動きに対する反応が鈍く、どんなときでも「周囲の諸情勢を参照して」自らの行いを決めるという消極性があった。このことが「日本は何を考えているか分からない」という評価を生むことも少なくなかった。

しかし近年の日本外交は急速に「バリュードリブン」(価値本位)になりつつある。端的に言えば、「民主主義、人権、市場経済」といった言葉がよく使われるようになった。今後はさらに一歩進んで、「日本は何を目指す国なのか」というブランド作りが今後の課題といえる。たとえば麻生外相は、「ソートリーダーとしての日本」「自由と繁栄の孤をつくる」といった新しいアイデアを次々と打ち出している。日本外交は少しずつ雄弁になりつつある。

次に「安全保障外交」の延長線上にある課題は、小泉政権下で定着した「官邸外交」を支援する仕組み作りだろう。たとえば「日本版NSC構想」がある。ホワイトハウスと官邸の意思疎通を良くするという意味では狙いは良いが、これから組織を作って法律を作り、人を集めて、と考えると急場の役には立たない怖れがある。むしろインテリジェンス機能の向上を図り、官邸は各省庁が持つ有力情報を集め、分析する能力を高めることを優先すべきではないだろうか。

同様に、時間を最優先に考えるのであれば、「憲法改正よりも集団的自衛権」であり、「核武装よりもミサイル防衛」でなければならない。安全保障問題においては、何よりもスピードが重要である。

最後に、安倍新政権の2007年最大の懸案は日米関係の再構築であろう。

06年の米国中間選挙の結果は、米国外交に大きな転換点が迫っていることを感じさせるものであった。残り2年となったブッシュ大統領の任期の間には、あるいは大きな政策転換が行われるかもしれない。

また、「最後の大物親日派」であったラムズフェルド国防長官の退場、そして「反中親日派」が多いネオコンの退潮は、日本外交にとってのマイナス材料である。そうでなくとも、日米関係の人的ネットワークは近年、綻びが目立つ。

日本外交の基軸である日米同盟を発展させるためにも、07年の大型連休に予想される安倍首相の訪米は重要な意味を持つ。ここでしくじるようでは、今まで積み上げた成功が一気に崩れてしまいかねないからだ。

以上