

Contents

特集：政権交代後の日本外交	1p
< 今週の”The Economist”誌から >	
”Let the rising sunlight in” 「永田町にもっと光を」	7p
< From the Editor > 新政権の主戦場	8p

特集：政権交代後の日本外交

日本では「シルバーウィーク」の5連休となった先週は、ニューヨークとピッツバーグに世界の首脳が集結し、地球温暖化や核廃絶、金融問題などを討議する外交ウィークとなりました。オバマ政権下の米国外交が、国連を舞台とした多国間協調を試みていることは、そのこと自体に大きな意義があるといえるでしょう。

日本にとっては、この1週間は鳩山新首相の外交デビューの場となりました。それと同時に、新政権が目指す外交がどんなものになのか、少しだけ見えてきた気がします。おそらく現在は、重要な岐路を迎えているのでしょう。

政権交代後の日本外交がどんなものになるのかを考えてみました。

国連総会と G20 を組み合わせる

毎年、9月の第3火曜日になると、ニューヨークで国連総会（UN General Assembly）が開催される。国連の全加盟国が一堂に会して議論をする場であり、各国代表者が一般討論演説を行なうことが定例となっている。ただし演説は一人当たりわずか15分間のチャンスであるから、かならずしも首脳が行なうとは限らない。

わが国の場合は、昨年はG8議長国であったこともあり、ちゃんと(?)麻生首相が一般討論演説を行なっている。しかし外務省の演説記録を見ると、2007年は誰も行なっておらず、2006年は大島国連大使、2005年は町村外相が一般討論演説を行なっている¹。要するに各国の首脳は、毎年9月に律儀に国連に通うほど暇ではないのである。

¹ http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/e_un.htmlを参照した。

ところが 2009 年、米国政府は面白いことを考案した。国連総会の開催期間中に、ニューヨークからそう遠くない場所で G20 を開催すればいい。そうすれば世界の主要 19 カ国・地域の首脳が確実に米国にやってくる。彼らはずいぶん、国連にも立ち寄ってくれるだろう。そうすれば、世界の大物たちを国連の場で「一網打尽」にできる。

第 3 回目の G20 首脳会議には、ピッツバーグがおあつらえ向きの開催地であった。かつては鉄鋼業で栄え、それが衰退した後はハイテク産業で再生したというこの街は、金融危機からの脱出を熟慮・検討する場所としてふさわしい。そして何より、ここはニューヨークから目と鼻の先の距離なのである。

かくして 9 月 22 日には国連気候変動首脳会合、9 月 24 日には核不拡散・核軍縮に関する安保理首脳会合、そして同日から翌 25 日にかけて G20 首脳会議という日程を組むことができた。つまり「環境」「核」「金融」というもっとも今日的な 3 つの課題について、世界の主要国首脳を集めて議論させる機会が整ったのである。

もちろん、しょっちゅう使える手ではない。ちょうど 1 年前のリーマンショックを機に、金融問題を討議する場として G20 という新しい枠組みが軌道に乗った。昨年 11 月 15 日に第 1 回がワシントン、今年 4 月 2 日に第 2 回がロンドン、そして今回の第 3 回はピッツバーグと、「米 英 米」という開催地が続いていた。しかし今回 G20 は定例化が決まり、来年は 11 月に韓国で開催されることになった。今後は、参加各国で回り持ちに近い形になっていくだろう。そして金融危機の記憶が薄れるにつれ、G20 は普通の国際会議になっていくはずである。たまたま今年の第 3 回首脳会議は、異常時から平常時へと戻る幕間に当たり、国連総会とうまくつなぎ合わせることができたわけである。

あいにくオバマ大統領は国内問題に忙殺されており、温暖化ガスの排出規制や核廃絶に向けた動きで、数値目標を伴うような大胆な提案を行う余裕がなかった。あらためて振り返ってみると、環境問題では先進国と新興国の主張には依然として大きな隔りがあるし、「核兵器なき世界」への道のりはなおも視界不良である。具体的な成果が何だったかといわれれば、多分に心もとない。

それでも、米国が国連を舞台とする首脳外交を展開し、地球規模の課題に対する多国間協調を演出できたことは、そのこと自体が大きな成果であろう。少なくとも米国は、ブッシュ時代のユニラテラリズム外交から大きく変化したことが印象付けられたからである。

鳩山首相の外交デビュー

ニューヨーク～ピッツバーグを舞台にする国連外交ウィークは、日本の政権交代直後に予定されていた。これは鳩山首相にとって、大いなる幸運となった。日本における新政権発足のニュースが新鮮な印象を持たれている間に、国連の場で演説デビューするとともに、一気に多くの首脳と会談することができたのだから。

鳩山首相の外交日程

- 9/21 日中首脳会談（ニューヨーク）
- 9/22 国連気候変動首脳会合で演説
- 9/23 日米、日口、日豪、日韓各首脳会談
- 9/24 核不拡散・核軍縮に関する安保理首脳会合
国連総会で一般討論演説
G20 首脳会議（ピッツバーグ～9/25）

特に国連気候変動首脳会議において、鳩山首相が温暖化ガスの25%削減を提唱したことは、「日本らしからぬ大胆な提案」として好意的に受け止められた。もちろんこの提案は、「すべての主要排出国が参加する公平かつ実効性のある国際枠組」ができることを前提とした話であり、そのようなものが実現する可能性は限りなく低いといえる²。

従来の自民政権下では、政府は産業界と密接に協議をした上で、確実な数字を積み上げていく方式をとっていた。その結果として出てきたのが、麻生首相が掲げた「2005年比15%削減」という目標である。この数値を1990年比に置き換えれば8%削減となる。ゆえに鳩山首相は、CO2排出のハードルを一気に3倍につり上げたことになる。

この間、産業界は相談を受けたわけではなく、良くも悪くも鳩山提案は「政治主導」で行われたことになる。産業界としてはCO2の前にため息が出る、というのが正直なところであろう。それでも同提案が、新政権の環境重視の姿勢を印象付けるとともに、鳩山首相の注目度を上げる「名刺代わり」になったことは間違いないだろう。

新政権下の日米関係

もっともこの外交デビューは、準備期間が短いこともあって当初は不安視する向きが少なくなかった。特に日米関係において、民主党は米軍再編やインド洋での給油活動などの対米方針に反対票を投じてきたし、直近では「核持ち込み密約」をめぐる問題があった。8月下旬に、ニューヨークタイムズ紙に掲載された「鳩山論文」が反米的な言辞であるということで、米国内で物議を醸すというハプニングもあった。

しかし民主党マニフェストにおいては、対外政策は総じて現実主義的なトーンとなった。鳩山首相はオバマ大統領に賛辞を送る一方、新任のルース駐日大使と頻繁に会うなど、対米関係に配慮してきた。またインド洋給油問題について、岡田外相が「直接延長はない」（一度止めて再会することはあり得る）と含みを持たせている点も注目に値する。

² 仮に年末のCOP15で合意が成立した場合、鳩山政権はほとんど具体策を伴わない国際目標を抱えることになる。ちょうど細川政権にとってのウルグアイラウンド成立と同様の重荷となり、またまた2つの政権の歴史的アナロジーが深まることになる。

ひとことで言えば鳩山政権の対米方針とは、「日米同盟は堅持するけれども、対米追随はしない」というものである。これは別にめずらしい考え方ではなく、彼の祖父である鳩山一郎の DNA を引いているのだと考えれば理解しやすい。自由民主党の外交思想には、吉田茂に端を発する自由党系の「対米基軸」路線と、鳩山一郎を祖とする民主党系の「自主外交」路線があった。小泉首相や麻生首相は典型的な自由党系であったが、鳩山首相や小沢幹事長のそれは一種の「先祖がえり」なのであろう。

一点だけ分かりにくいのが、民主党の「対等な日米関係」というキャッチフレーズである。日本がどんな外交努力（例えば集団的自衛権を認める）をしたところで、北京や平壤が「日米関係は対等である」と見なすはずがない。筆者には意味のないお題目に思えるのだが、岡田外相などの説明を聞くとこういう違いがあるらしい。

日米関係には以前から、安全保障、経済、グローバルイシューという3本柱がある。この3点をどう考えるかが分かれ道となる。自民党時代の従来型の思考では、この3つを、イノチ>カネ>名誉という序列で考えるので、「安全保障でお世話になっているから、米国には逆らえない」となる。ところが民主党では、安保=経済=グローバルを並列と考える。したがって、で借りがあっても、やで返せば良い。「環境問題などのグローバルイシューで貢献すれば、日米は対等になる」という見方である。

自民党思考：安保（イノチ）>経済（カネ）>グローバル（名誉） 米国には逆らえない。

民主党思考：安保（X）=経済（ ）=グローバル（ ） 米国とは対等である

それではこうした日本側の変化を、米国側はどう見ているのか。

米国にとって民主主義は国是であるから、他国でも選挙による政権交代は無条件で「良いこと」とされる。日本のように一党支配が長い国ならますます結構である。従って、過去の自民党政権がいかに好都合なものであっても、新政権の登場は大歓迎となる。

ここで重要なのは、二大政党制の国ではほとんどの場合、「親米の党」と「そうでない党」に分かれるということだ。日本はたまたま親米の自民党政権が続いてきたけれども、それが下野してしまえば新政権が「親米でない」のは当然の理屈である。というより、親米政権を倒した政権は、往々にして「ポーズとしての反米」で国内の人気を得ようとする。そして、米国外交は過去にそういうケースを嫌というほど体験しているのである。

今のところ、米国側が日本の対応にさほど怒ったり焦ったりしていないのは、そういう背景があるからだろう。おそらくインド洋給油の中断くらいは、「問題なし」と構えているのではないだろうか。ただし米軍再編の問題だけは、米側としても譲れないテーマとなる。

「こちらがブッシュ政権から引き継いだ政策なのだから、日本側も自民党政権からの申し送りを実行すべきだ」となるからだ。実際に現在のオバマ政権の状況を考えても、沖縄問題で新たな譲歩をする余裕は乏しいと見るべきだろう。

アジア重視で「最初はチュー」

鳩山外交のもうひとつの柱は「東アジア重視」である。

その分かりやすい証拠として、鳩山首相が訪米先で最初に行なった会談の相手は中国だった。自民党時代の新政権は、何はさておき「ワシントン詣で」をするのが常道だったけれども、鳩山新政権の二国間首脳会談は「最初はチュー（中）」であった。

しかも日中首脳会談は、30分の予定のところをオーバーして1時間となり、鳩山首相は胡錦濤国家主席に対して、「東アジア共同体を一緒にやりましょう」と呼びかけたと伝えられている。これに対し、日米首脳会談の時間は35分間であり、しかも東アジア共同体に関する説明は行われなかった。もともとこの構想は、1990年にマハティール・マレーシア首相が提唱した「EAEC」(東アジア経済圏)に端を発し、それはベーカー米国務長官の外圧によって封じられた歴史がある。この点は十分に説明すべきだったのではないだろうか。

東アジア共同体に関する議論は、新しいようでかくも古いのである。今ではASEAN+3の会合が軌道に乗る一方で、インド、豪州、ニュージーランドを加えたASEAN+6で東アジアサミットが行われている。では、ここで言う東アジア共同体とは、どこからどこまでを含むのか。あるいは米国の参加を認めるべきか否か、はたまた台湾の扱いをどうするかなど、この問題には多くの落とし穴が隠されている。

私見ながら、「米国重視の自民党外交から、東アジア重視の民主党外交へ」という見方は安易ではないかと思う。「日本は米国を取るのか、中国を取るのか」は、そんなに生易しい問題ではない。「われわれは先進民主主義国なのか、それともアジアの一員なのか」というテーマは、古くは福沢諭吉や夏目漱石が悩み続けてきた問題であって、政権が変わったからと言ってすんなり答えが出るようなものではないはずである。

このジレンマを乗り越えるために、大平首相時代に誕生したキーワードが「環太平洋」である。APEC(アジア太平洋経済協力)とは、この理念を実現したものにほかならない。この枠組みであれば、日本は先進国とアジアの両方の一員であることができる。そして日本は、来年のAPEC開催国である。ここで「にわかアジア主義者」になるよりも、当面はこの機会を活用して「二兎を追う」方が、ずっと賢いと思うのである。

この点で鳩山首相は、中国への傾斜が目立っている。中国は、日本の新政権誕生を見透かすように、8月下旬に「日中韓首脳会談」の再開を申し入れてきた。その結果として、9月28日には日中韓外相会談(上海)、10月10日に日中韓首脳会談(北京)が決まった。さらにその後には、10月25日に何度もリスケされた東アジアサミットがタイのホアヒンで行なわれ、11月15日にはAPEC首脳会議(シンガポール)がある。つまりこの秋は、「東アジア外交」の日程が連続するようになっている。

鳩山政権が「最初はベイ(米)」の慣習を否定し、意図的に「最初はチュー」を選んでいるのならよいが、実は中国に選ばされているのではないか。「友愛外交」が試されるとしたら、それは対中関係となるかもしれない。

日本はミドルパワー外交を目指す？

全体を見渡して感じるのは、日本外交が大きな分かれ道に立っていることである。従来の日本外交には、下記の「A案」のようなコンセンサスがあったと思う。いわば「超大国のはしくれ」としての意地を見せようとする Ambitious（意欲的）な外交姿勢である。

ところが少子・高齢化の進展や新興国の追い上げなどの現実の前に、もう少し Blue（陰鬱な）外交像を描く必要が生じてきた。これが「B案」である。鳩山政権が目指そうとしている外交は、どうもこちらの路線に近そうである。

従来の議論：「A案」（A = Ambitious Japan） 小泉政権・自民党？

「日本は超大国のはしくれ。国際的な責務を果たすべし」

現状認識	日本は世界第2位の経済大国。リーダーとしての役割あり
方向性	「普通の国」を目指す。まず集団的自衛権の解釈変更を。
対米関係	日米関係が外交の基軸。日米安保条約は国際公共財。
対アジア関係	「アジアの盟主」の座を中国と争う。
対国連	当然、常任理事国の地位を目指す。
イラク・アフガン	中東の安定は日本の国益。応分の負担を行う。
北朝鮮問題	「対話と圧力」では「圧力」に力点。
経済外交	ドーハラウンド、FTA 交渉を通じて貿易自由化に貢献。

新しい方針：「B案」（B = Blue Japan） 鳩山政権・民主党？

「日本は衰退過程にあることを自覚し、抑制的な外交を展開すべし」

現状認識	経済より安全保障優先の世界では日本はミドルパワー。
方向性	国際貢献は非軍事に限定。なるべく憲法の範囲内で。
対米関係	安保体制は堅持するも、従来通り「Reluctant な同盟国」で。
対アジア関係	地域覇権国になる中国をなるべく刺激しない。（例：靖国神社）
対国連	真面目な一加盟国として汗を流す。環境問題で貢献。
イラク・アフガン	無駄な努力にはなるべく手を貸さない。民間の支援を中心に。
北朝鮮問題	「対話と圧力」では「対話」に力点。
経済外交	農産物の自給率向上。戦略物資の確保に努める。

この問題で、悩ましいのは「A案をB案に切り替えれば、それだけ外交の負担が減って楽になる」とは限らないことである。人間誰も、自分自身の将来に対する期待値を下げるのは辛いことである。本当は「痛い目」に遭った後でないと、外交に対する要求水準を下げることは難しい。例えばイギリス外交も、スエズ動乱とポンド危機のお陰で、ようやく大英帝国の夢を吹っ切れたのである。

他方、添谷芳秀慶応大教授の『日本の「ミドルパワー外交」』が指摘しているように、日本は本来、B案のような抑制的な外交を得意としている。自民党時代も、本来は吉田ドクトリンという軽武装路線をとり、「町人国家」と呼ばれるような外交をしていたときがもっとも安定していた。

それが80年代後半に円の力が強くなり、「経済大国」としての日本の地位は不動のものとなる。と同時に、冷戦が終了して日本列島の戦略的な価値が下落し、「国際貢献」を求められるようになる。つまりは好むと好まざるとにかかわらず、日本外交がB案からA案へとアップグレードされ、それなりに評価を受けてきた過去がある。

果たして日本はもう少し超大国路線で頑張るべきなのか。それともこの辺りでシフトダウンを検討するべきなのか。かなり悩ましい議論となるが、政権交代を機に考察を深めるべきテーマではないかと感じている。

< 今週の”The Economist”誌から >

"Let the rising sunlight in"

Asia

「永田町にもっと光を」

September 26th 2009

* 政権交代によって、徐々に海外メディアの日本関連記事が増えています。これは「官界とメディアの癒着」に関するもの。記者クラブ制度の問題点が取り上げられています。

< 要約 >

読売新聞社の建物は夜になると揺れる。世界最大の新聞社が朝刊の印刷を始めるからだ。それとは違う種類の地震が同社を襲った。9月16日に鳩山由紀夫の政権が発足し、ライバル・自民党を利用してきた日本の権力構造の一部を揺さぶると宣言したからだ。

標的は東京に要塞のような拠点を構え、尋常ならざる権力を振るってきた官僚機構である。その力の源泉の一つは、しばしばもたれあい関係と評される報道機関への支配にある。

鳩山氏が就任し、事務次官による定例記者会見を禁止すると脅すと、読売新聞は即日反撃した。論説記事にいわく、鳩山氏は公僕から権力を取り戻せ。だが、メディアの情報へのアクセス権は犠牲にすべきではない。「官僚の口をふさぐような決定は再考せよ」

ジャーナリストの上杉隆は、日本には軍産複合体ならぬ「官・報道複合体」があるという。官僚機構とメディアの両方を敵に回せば、新政権は二つの戦線を開くことになる。

官僚制の権力の歴史は長い。かつて武士階級は、逆らうよりも統治することを求められた。そして官僚たちは、日本を戦後の焦土から世界第2位の経済大国にした。

ここ20年の経済不振により、官僚たちの評判は地に落ちた。しかし政治学者の猪口孝は、サムライの伝統はなお残っていると。密集体型で身を守るローマの軍団のように「その精神構造は戦士のままであり、揺るぎなく、辛抱強く、強靱な組織」であると。

他方、メディアは公僕への並外れたパイプを有している。新聞は日刊6800万部と先進

国最高を誇る。どの省庁においても、彼らは「記者クラブ」という制度の一員である。19世紀に始まるこの仕組みは、主流メディアと官僚機構の親密な関係を守ってきた。

クラブはメンバー制であり、外国人記者やネット記者、フリーランスに対して記者会見の門戸を閉ざしていた。そのために情報共有が進み、特ダネを阻害してきた。だからこそ自民党政権下の排他的な政界において、必要な調査記事が出なかったという批判がある。

変化は遅過ぎたかもしれない。朝日新聞主筆の船橋洋一は、雑誌やネットの記者を初の記者会見に受け入れるという鳩山氏の決断を歓迎した。「いよいよダムが決壊した」と。

他方、読売のように 1000 万部の新聞は自民党と長い関係を有する。社長である渡邊恒雄は自民党キングメーカーの一人と見なされている。報道機関は同時に、鳩山氏の「故人献金」問題にも目を注いでおり、このことは後に火種になるかもしれない。

それでも記者クラブを放置しておくはずがない。8月の総選挙における勝因の一つは、開かれた政府を約束したからだ。日本国民は政官の裏取引を終わらせたいと切実に願っている。メディアが共謀関係にあるようでは、鳩山の約束は果たされないだろう。

< From the Editor > 新政権の主戦場

民主党の鳩山内閣を見ていて、ふとこんなことに気がつきました。

新政権は脱・官僚依存とはいいつつも、「財務省と外務省と経済産業省」の3省とは喧嘩をするつもりがない。各省の特別会計から埋蔵金をゲットするには財務省の協力が必要だし、外務省の手助けなしには経験不足の外交が怖いし、経済産業省の担当範囲はそもそも苦手分野である。だから藤井、岡田、直嶋というベテラン大臣を配している。これは賢明な態度だと思います。

おそらく霞ヶ関における主戦場は、「国土交通省と厚生労働省と総務省」だと決めているのでしょう。そこに前原、長妻、原口という次世代リーダーを配した。ダムなど公共事業の中止、高速道路無料化、JALの経営（国土交通省）、消えた年金、子供手当、後期高齢者医療制度、インフルエンザ対策（厚生労働省）、地方分権、デジタル放送、郵政民営化（総務省）など、この3つの省には山のように問題がある。でも、この辺は失敗の許される範疇であるし、少なくとも、よその国には迷惑が及ばない。民主党の明日を担うリーダーたちに、「思う存分やれ」と言っているような人事だと思います。

ところが八ツ場ダムの問題では、前原国交相がいきなり「マニフェストに書いてある」からと建設中止を宣言し、地元住民の猛反発を買ってしまいました。しかし物には言い方というものがある。これではまるで、水戸黄門が午後8時5分に印籠を出してしまうようなもの。タイミングを間違えたために、せっかくのマニフェストの値打ちが暴落してしまったことはいささか惜しまれます。

今後も「3つの主戦場」から、次々と政対官のバトルが伝えられることでしょう。とは

いえ「脱・官僚依存」は口で言うほど簡単ではありません。おそらく「3勝0敗」とはならないでしょう。期待せず、あきらめずにバトルを見守りたいところです。

さて、この間に金融分野でもうひとつのバトルが発生しています。さすがに「平成の徳政令」はまずいだらうと、メディアは集中砲火状態ですが、亀井金融担当大臣は意気軒昂と持論を曲げません。

このバトル、筆者にはどうも昔風の「永田町プロレス」に見えて仕方がありません。これが自民党政治の健在な頃であれば、誰かが止めに入って見せ場を作り、最後は全員の顔が立つようにしてくれたものですが、あいにくそういう時代ではなくなっている。いったいどこが落としどころなのか。金融界の「一人プロレス」はちと寒々しく思えます。

いずれにせよ、新政権をめぐるバトルはネタが尽きそうにありません。次の主戦場はどこになるのでしょうか？

*次号は2009年10月16日(金)を予定しています。

編集者敬白

本レポートの内容は担当者個人の見解に基づいており、双日株式会社および株式会社双日総合研究所の見解を示すものではありません。ご要望、問い合わせ等は下記あてにお願いします。

〒107-8655 東京都港区赤坂6-1-20 <http://www.sojitz-soken.com/>

双日総合研究所 吉崎達彦 TEL:(03)5520-2195 FAX:(03)5520-4945

E-MAIL: yoshizaki.tatsuhiko@sea.sojitz.com