

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には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。