

## 第十一章 日本の安全保障政策と日米同盟 —冷戦後の展開と今後の課題

神谷万丈

### はじめに

ベルリンの壁の崩壊から、既に 21 年以上になる。この間、日米同盟はいかなる展開をみせ、激動の続く 2010 年代の入り口において、いかなる課題に直面しているのか。

この問いに答えるためには、まず、冷戦後の日本の安全保障政策がどのように展開してきたのかを知らねばならない。日米同盟は、サンフランシスコ講和条約と同日（同条約の締結より数時間前）に結ばれてから今日まで、一貫して日本の安全保障政策の基軸とされ、そのあり方は、日本の安全保障政策のあり方によって大きく規定（あるいは制約）されてきたからである。

以下にみるように、冷戦後の日本の安全保障政策の展開は、日本の戦後平和主義に内在した 2 種類の消極性が、同時並行的にはあるが異なる要因により別々に（不完全に）克服されていく過程としてとらえるのが適切である。冷戦後の日米同盟は、冷戦期と比較してさまざまな点で発展・深化してきたと言われるが、以下の分析が示すように、その度合いは、2 種類の消極性の克服の程度に見合ったものにとどまっているとみることができる。

### I. 冷戦後の日本の安全保障政策の展開

#### 1. 戦後平和主義に内在した 2 種類の消極性

日本の戦後平和主義に内在した消極性の第 1 は、「平和のために行動する意思」の欠如であった。そして第 2 は、「平和のために軍事力を『使う』意思」の欠如であった。

敗戦に打ちひしがれた国民に対し、日本の指導者が、平和国家あるいは平和主義という言葉で新生日本の国家像を語り始めたのは驚くほど早かった。昭和天皇が、「朕ハ・・・平和国家ヲ確立シテ人類ノ文化ニ寄与セムコトヲ冀ヒ日夜軫念措カス」と述べたのは、降伏わずか 20 日後の 1945 年 9 月 4 日、第 88 回臨時帝国議会の「開院式ノ勅語」においてであった。翌年元旦の天皇の「人間宣言」や、同時に出された幣原喜重郎首相の談話でも、平和主義に徹して新日本を建設する意向が表明された。

軍部の暴走により国土が灰燼に帰した経験から、国策の手段としての軍事力の有効性と正統性に強い不信感を抱くようになった日本国民は、指導者のこうした姿勢を歓迎した。吉田茂は、敗戦直後の書簡に、「軍なる政治の癌切開除去」ができるなら「此敗戦必ずしも

悪からず」と記したが、軍国主義の打倒は、当時の日本人の最も切実な希望であった。平和主義に徹する平和国家という国家像は、その願いに合致したのである。

以来、「平和国家」は、日本が一貫して掲げ続ける看板となった。経済大国となった国は遠からず軍事面でも大国化を志向するというのが、従来の国際政治の常識であったが、日本は、長年にわたってそうした予想を裏切り続けた。軍事大国ではない平和主義的な大国の存在可能性を身をもって示してきた日本の選択は、それ自体として世界平和への顕著な貢献であり、対米軍事依存の持続化による外交的自立性の制約といった代償を考慮に入れても、基本的には決して間違っただけではなかった。

だが、冷戦後の世界の激動の中で、日本国民は、平和国家としての日本の歩みの中に、2種類の深刻な欠陥が内在していたことに気づかされていく。それが、筆者のいう「2種類の消極性」である。

第1に、戦後日本の平和主義には、日本自身が平和のために行動するという意思が欠如していた。

敗戦直後の日本人にとって、平和国家とは、軍国主義を否定するための概念に他ならなかった。平和国家になるということは、二度と国家的野心のために武力を濫用せず、平和破壊者にならないことと同義だと理解された。狭義の自衛のための最小限度内でしか武力を用いない方針を貫くことこそが、新生日本の世界平和への最大の貢献だと考えられた。だが、平和国家たろうとする国に対し、国際社会はやがて、自らが平和破壊者にならないという消極的な貢献以上のものを求めるようになる。それは、平和のために積極的に行動する意思である。

確かに、戦後久しく、国際社会は、日本に自衛への専念を求めた。だが、日本軍国主義復活の懸念が薄らぎ、その経済力が大国並みになると、国際社会の要求も徐々に変化した。冷戦終結までには、世界の大勢は、日本に経済力相応の平和への貢献を求めるようになっていた。だが日本人は、それに気づかぬままに湾岸危機を迎えてしまう。自国から遠い紛争への積極的関与を世界が要求するという予想外の事態に動転した日本は、危機の解決に130億ドルは拠出したが人的貢献をほとんど行えず、金を出す以外何もしなかったとの厳しい国際的批判を浴びた。

第2に、戦後日本の平和主義には、平和を構築・維持する上で軍事力には不可欠の役割があり、平和を求める国家には時として軍事力を「使う」意思も求められるのだという点に関する認識が欠如していた。

先にふれたように、無謀な戦争による敗戦・占領を経験した日本人は、国策の手段としての軍事力の有効性と正統性に強い不信感を抱くようになったが、それは、日本の外交・

安全保障政策は軍事的手段への依存をできるだけ小さくすべきであるという考え方につながった。そして、そのためには、日本は、国際関係におけるパワー・ポリティクス的な側面からは極力距離を置き、自国の領域外での紛争に対する関与も非軍事的な分野に限るべきだとされた。

トーマス・バーガーが論じているように、戦後日本の平和主義は、ほとんど「反軍事主義」に近いものであった<sup>1</sup>。戦後の日本人は、全ての軍事的なるものに対して極端なまでの警戒心を示した。そのため、戦後の日本人の間には、たとえ日本自身の防衛のためであっても、日本は軍事力への依存を極力避けるべきだという特異な考え方もみられた。

だが、現実には、力によって下支えされない平和や秩序というものは存在し得ない。軍事力には、平和を壊す道具にもなるが、平和を守るためにも不可欠だという二面性がある。この常識にのっとなって、国際社会は、経済大国となった日本に対し、平和のために正当な国際的活動には自衛隊の派遣を含め他国と同質の貢献を、軍事面も含めて行うよう求めるようになった。また、米国も、日米同盟の中での日本の軍事的役割の拡大要求を徐々に強めていったのである。

## 2. 2種類の消極性の（不完全な）克服過程としての冷戦後の日本の安全保障政策の展開

冷戦後の日本の安全保障政策は、これら2種類の消極性に対応した

①国際平和への日本の貢献の積極化（以下「第1の積極化」）

②平和のための軍事力の役割という発想の回復（以下「第2の積極化」）

という2種類の「積極化」が展開されてきた過程としてとらえることができる。だが、ここで注意しなければならないのは、これら2種類の積極化が、同時並行的にはあるが、それぞれ異なった要因によって別個に展開してきたのだという点である。端的に言えば、冷戦後20余年の間に、「第1の積極化」は相当に進展したが、「第2の積極化」に関しては、進展は限定的である。国際平和への日本の貢献の積極化は、平和のための軍事力の役割を日本が積極的に認め始めたということ、決して意味してこなかったのである。

### （1）湾岸の衝撃と「第1の積極化」

「第1の積極化」をもたらした最大の要因は、いうまでもなく湾岸戦争の衝撃であった。合計130億ドルもの巨額の財政支援を行ったにもかかわらず、湾岸戦争終結後に日本が受けたのは、金を出す以上のことは何もしなかったという国際社会の厳しい批判であった。この事実が日本の政府と国民に等しく大きな衝撃を与え、湾岸戦争後の日本では、世界平和のための日本の能動的役割（「国際貢献」）を模索する動きがにわかに盛んになった。そ

の結果、湾岸戦争終結からわずか1年半足らずの92年6月には国際平和協力が国会で可決され、国連PKOなどへの自衛隊の派遣が可能になった。

自衛隊を国際平和のために活用するという発想に対し、日本国民は、当初はかなりのためらいや抵抗感を示した。また、自衛隊のPKOへの派遣が東アジア諸国の対日警戒感を呼び起こすのではないかという懸念も、政府や国民の間に根強かった。しかし、①各地に派遣された日本の自衛隊員が誠実に任務を遂行し、国連や地元住民から高い評価を受けたこと、②東アジア諸国からも国際平和への日本の貢献を肯定的に評価する声が多く聞かれ、日本軍国主義復活といった批判はごく少なかったこと、といった状況を見て、日本国民の間には、国連PKOや国際的な人道救援活動のために自衛隊を海外に派遣することについては、早期に幅広い合意が成立した。

こうして、湾岸戦争の衝撃は、日本の安全保障政策に、国際平和に対して自国領域を越えて積極的・能動的な貢献を行うという、それ以前には全くみられなかった要素をつけ加えた。しかし、ここで重要な点は、湾岸戦争の衝撃は、戦後日本人の抱く「反軍事主義」的な感情には、必ずしも大きな変化をもたらさなかったということである。湾岸後の日本人は、日本の「国際貢献」を強化するために自衛隊を海外に派遣し、PKOなどの活動に従事させることには同意を与えた。しかし、当初は同時に、その活動内容が武力行使や戦闘参加とは厳密に一線を画すことを、やや神経質なほどに望んだのである。そのことを最もはっきりと示していたのは、92年6月の国際平和協力の内容であった。同法では、自衛隊のPKO参加に対し、国際的にみてすこぶる特異な条件がつけられていた。後方支援部門を除く平和維持軍(PKF)の「本体業務」(停戦監視、緩衝地帯駐留、武器搬出入検査、武器の処分、捕虜の交換等)への自衛隊の参加凍結の他、PKO参加5原則に基づき、武器使用を要員の生命などの防護目的に限定。武器や弾薬を守るための武器使用も認めなかった。もとよりPKOでは武力行使は自衛の場合に限られるが、国際的には、「自衛」とは、要員の生命などの防護に加え、PKO活動への武力による妨害の排除を含むとされる。日本の規定では、自衛隊は他国のPKO要員などが攻撃されても武器使用ができないとされていたため、国際的な批判が少なくなかった。ところが、日本では、こうした批判に応えようとする声はいっこうに高まらなかったのである。

## (2) 北朝鮮問題と「第2の積極化」

このように、湾岸戦争以降の日本の国際貢献の積極化の流れは、戦後日本人の「反軍事主義」的な態度に修正を迫る直接的な要因にはならなかった。そのような要因は、90年代の半ば近くになって、全く他のところから浮上してくるようになった。一連の「北朝鮮問

題」がそれである。1993年から94年にかけて、北朝鮮の核開発問題と弾道ミサイル開発問題が同時にとりざたされたことで、日本人は、北朝鮮を自国に対する安全保障上の脅威と認識し始めることになった。1998年8月のテポドン発射は、大多数の日本人にとっては、自国が外敵の攻撃を受ける可能性をさし迫ったものとして実感させられた戦後最初の出来事であった。テポドンは、「日本にとってのスプートニク」だったのである<sup>2</sup>。

北朝鮮問題は、日本の安全保障政策にとって、湾岸戦争とならぶ主要な転換要因としての役割を果たした。国の防衛のためには軍事力に頼らなければならない場合があるのだという至極当然の事実から、戦後の日本人は長く目をそらそうとしてきた。しかし、北朝鮮の核やミサイルの脅威を実感したことで、日本人は、行き過ぎた反軍事的感情は国の安全を危うくするものだということを理解し始めたのである。その結果、日本人の安全保障に対する考え方や発想は、それまでに比べて著しく「普通化」した。たとえば、それまでは政治的に不可能と考えられていた情報偵察衛星の導入が、テポドン発射以降急速に国民の理解と支持を獲得したのは、その一つの典型的なあらわれであった。また、北朝鮮の核やミサイルの脅威を前にした日本人の間では、「専守防衛」の防衛態勢に内在する弱点も実感され始めた。「専守防衛」には、大前提となる2つの考え方がある。第1は、日本が防衛力を行使するのは、外敵が実際に日本を攻撃した後に限るべきだということである。第2は、専守防衛の方針を守るためには、日本は「攻撃的兵器」の保有を一切控えるべきだということである。

第1の点については、想定されている外敵の侵略が、部隊を日本に派遣しての着上陸侵攻という形をとると想定されていた冷戦期には問題が少なかったが、北朝鮮のような行動の予測可能性の低い国が大量破壊兵器と弾道ミサイルで日本を射程に収めた場合には、修正が必要なのではないかとの議論がみられるようになった。第2の点についても、主に抑止力という観点から疑問が呈されるようになった。この方針が堅持される限り自衛隊の攻撃能力は厳しく制約され続けることになるが、一定程度以上の信頼できる攻撃能力がなければ、日本は、核兵器とミサイルで武装した敵性国からの攻撃に対し、自力では報復さえできないということになるからである。自前の報復力が欠如した状況では、日本は、そのような国からの攻撃を自力で抑止することもできない。また、こうした状況では、日本は、そのような国からの攻撃を未然に防ぐこともできないという点も問題にされるようになった。敵のミサイル基地等への攻撃は、日本に対する攻撃が切迫している場合には合憲とするのが従来からの政府見解であるが、そうした法律論は、日本にそのような攻撃を実行する能力が欠けている現状ではあまり意味を持たないからである。

かくして、一連の北朝鮮問題が、日本人に、平和のためには軍事力が必要とされるとい

う発想を急速に回復させたことは確かである。だが、そこには明白な限界もみてとれた。日本国民は、「日本の安全を守るための軍事力の役割」は認め始めたが、「日本の領域を越えた国際平和のための軍事力の役割」を認めることには積極的にならなかったのである。それは、前述した国際平和協力法の問題点を改めるべきだという声がいっこうに高まらなかったことに最もはっきりと示されていた。

また、たとえ日本の安全を守るためであっても、日本が他国（実際にはもっぱら米国）と協力して軍事力を活用することについては、日本人は躊躇する姿勢を崩そうとはしなかった。北朝鮮問題の深刻化に伴い、日本の安全にとっての日米同盟の重要性が大多数の国民によってかつてなく受け容れられるようになったにもかかわらず、日本は集団的自衛権を国際法上保有しているが憲法上行使できないという従来からの政策の変更を求める声は、依然として少なかったのである。

### 3. 9.11 テロ後の展開——消極性の克服の一層の進展と限界

9.11 テロは、国際平和のために日本も国力相応の貢献をしなければならないとの日本国民の意識をさらに一段と高める効果を持った。事件をきっかけに、日本人は、日本に直接関係がないように見える地域の安全保障問題が日本の安全に直結する可能性のある問題なのだということについて、従来以上の理解をみせるようになった。日本人がそれまで当然のごとく享受してきた現在の世界秩序の崩壊を望む勢力が、実際にこの世界に存在し、国際社会が協調して手を打たなければ、9.11 テロのような惨事を再び引き起こしかねないという危機意識が生まれたからである。その結果、日本国民は、自国が国際平和協力の中で「役割を果す」ことを当然視するようになり、そのための自衛隊の派遣も従来以上に容認するようになった。インド洋、イラク、スーダン、ハイチなど、従来ならば考えられなかった遠い国や海域に自衛隊が派遣され、国民の大多数がそれを支持したことが、この「第1の積極化」のさらなる進展をはっきりと示している。さらに、ソマリアの海賊対策では、政府は日本自身の国益を保護するために自衛隊を日本の領域外に派遣することを決定したが、この派遣も大多数の国民によって支持されている。

だが、こうした意識変化も、日本人の「反軍事主義」的感情には、必ずしも大きな変化をもたらさなかった。テロ対策特別措置法の成立などを背景にした2001年12月の国際平和協力法改正で、PKF本隊業務への自衛隊の参加凍結はようやく解除され、武器使用基準も緩和されて、他国の要員や国連・NGO職員などの防衛が一定の条件の下で可能になり、武器・弾薬の防護も許されることになった。だが、PKO活動への武力妨害に対する武器使用は依然として認められていない。また、今日でも日本は、たとえ国連などの国際共同行

動であっても、目的や任務に武力行動を伴う活動には参加できないままである。その結果、自衛隊が派遣される地域は前述のようにほぼ世界大に拡大してきているものの、自衛隊の活動は、武力行使や戦闘行動とは一線を画したものに限定されている。

9.11 テロから今日に至るまでの間に、日本人の「反軍事主義」的態度に修正がみられなかったわけではない。だが、それは、もっぱら日本自身の安全のための軍事力の役割という範疇に限られていた。また、それをもたらした要因は、少なくとも最近までは主に北朝鮮問題であった。たとえば、2002年秋以降の北朝鮮核危機の再燃を受けて、2003年12月に、ミサイル防衛の導入が正式決定されたといった出来事が、日本国民が日本の安全のための軍事力の役割をより積極的に認め始めたことを示していた。この傾向は、北朝鮮が2006年10月と2009年5月に核実験を繰り返し、2009年4月にはテポドン2号も発射したことで、さらに強まってきているとみられる。

だが、「日本の領域を越えた国際平和のための（あるいは国益のための）軍事力の役割」についての認識に関しては、これに相当するような変化はみられない。日本人は、「平和のための軍事力の役割」と正面から向き合うことを依然として避け続けており、その結果、自衛隊の活動は「軍事」と極力距離を置くよう要求され続けている。このように、9.11テロ後、戦後平和主義の「第1の消極性」の克服はさらに進展したが、「第2の消極性」の克服は依然として不完全なままにとどまっており、日本人は、平和のための軍事力の役割について「世界標準」の認識を持てずにいたのである。

#### 4. 「平和のための軍事力の役割」の変質

しかも、日本人にとってやっかいなことには、ポスト9.11の世界では、内戦型紛争に対する平和構築や国家再建といった活動がテロ対策という観点からいっそう重視されるようになる中で、軍事力の役割に大きな変化がみられるようになってきている。言い換えれば、軍事力の役割に関する「世界標準」が変化しつつあり、日本が今後適切な安全保障政策を構築するためには、上述の点の克服だけではもはや十分ではなくなっているのである。

安全保障上の脅威とは、従来は、国対国の戦争に関するものが中心であった。だが、グローバル化と科学技術進歩は、伝統的な「戦争」とは全く異なるタイプの脅威を浮上させた。特に9.11テロ以降、国際社会は、国際テロリズム、大量破壊兵器拡散、弾道ミサイル拡散、内戦型の紛争、海賊といった脅威を、伝統的な国家間紛争以上に重視し始めている。

このように脅威認識が変化する中で、内戦型紛争が長引き政府が機能不全に陥った破綻国家がテロリストの根拠にされやすいという事実が、多く国々にとってきわめて切迫性を

持った脅威として受けとめられるようになった。多くの先進国は、紛争地に「平和を作り出す」ための平和構築や国家再建といった国際協力活動を、世界秩序の維持を通じて自国の安全を守るためのテロとの戦いの一環として、国益上不可欠の活動とみるようになった。

ところが、内戦型紛争を管理して平和を作り出すための活動では、軍事力に求められる役割が、従来の戦争の場合とは全く異なる。かつての軍事力は、戦って敵を撃破することを主目的にしていた。ところが、現在の国際平和活動に従事する軍隊にとって、戦うことは主目的ではない。彼らは、治安回復、人道援助、復興開発協力といった、伝統的には軍が担わなかった役割（その多くは全く軍事的ではない）を通じて平和を作り出すために紛争地に向かう。

だが、話はそこで終わらない。新たな国際平和活動に従事する軍隊には、必要があれば断固戦うことも依然求められているからである。国連のブラヒミ報告が述べたように、国家、国際組織、NGOなどの非軍事要員が安心して活動できる空間は、軍事力によってしか確保できない。あるNATOの最高級幹部（軍人）は、筆者に対し、平和構築活動における軍は、「敵を殺すことを目標としないにもかかわらず、活動に銃口を向ける者は確実に殺せなくてはならない」と語ったことがある。

すなわち、軍隊の伝統的な役割が価値剥奪機能を中心にしてきたのに対し、今日の国際平和活動における軍隊には、価値創出機能と価値剥奪機能の両方が求められる。こうした認識の変化を踏まえて、世界の主要国は、今や、各地で「平和を作り出す」ための諸活動に従事している。そして、その経験をもとに、ポスト9.11の世界における平和と軍事力の関係を真剣に模索しつつある。

これは、日本にとっては、いわば、重要な宿題を長いこと提出できずにいる間に、他の実力のあるクラスメートたちは新たな宿題に取り組み始めてしまったというような状況が出現してしまったということの意味する。日本人は、平和のための軍事力の役割に関し、「伝統的な世界標準」に加え、「新たな世界標準」にも対応する必要に迫られている。

## 5. 「新たな脅威」の台頭と日本の「特殊」な立場

今や多くの先進国は、国際安全保障上の脅威として伝統的な主権国家の軍事力の脅威は後退し、「新たな脅威」が中心になりつつあるとの世界観を持ちつつあるようにみえる。その傾向は、欧州諸国に特に顕著である。だが、日本の場合、話はそれほど単純ではない。日本にとっても「新たな脅威」の深刻さが増しつつあることは事実である。だが、日本周辺には、同時に、伝統的な主権国家の軍事力の脅威が依然として存在するからである。日本は、専守防衛・非核・非弾道ミサイルのきわめて自己抑制的な防衛姿勢を貫きながら、北



朝鮮、中国、ロシアという3つの核兵器と弾道ミサイルを保有する国々に囲まれている。日本の安全保障政策は、依然としてこれらの国の軍事力を看過できないのである。

日本にとっての外部の主権国家の軍事力の脅威にも、大きな性格の変化がみられることは確かである。日本が備えるべきは、今や冷戦期のような外敵の着上陸侵攻ではなく、弾道ミサイル、大量破壊兵器、国家によるテロ行為、島嶼部への限定的侵略などが中心になっている。だが、日本が、「新たな脅威」と伝統的な脅威の両方に直面するという、欧州諸国などよりもはるかに複雑で困難な安全保障環境に直面していることは間違いない。

## 6. 中国の台頭と伝統的脅威の再浮上

しかも近年、日本周辺では、「新たな脅威」以上に伝統的脅威の切迫性が再浮上する傾向が顕著である。その第1は、2002年の核危機再燃以降の北朝鮮問題である。これについては、既にふれたのでここでは繰り返さない。

第2は、近年台頭著しい中国の急速な軍事力の増強と近代化である。中国が、増大する国力をいかなる意図で用いようとしているのが不透明だということが、この問題を日本や国際社会にとっていっそう深刻なものにしている。

だが、冷戦期のソ連が、日米欧などの国際社会とはほとんど経済的あるいは人的な交流を持たなかったのと異なり、今日の中国は、他国と密接な経済的相互依存関係にある。ソ連は単に敵とみなして対応することができたが、中国の場合は、警戒とともに良好な関係の促進が求められる点が難しい。この観点から、国際社会では、21世紀に入るところから、中国に対しては「関与とヘッジ」を同時に行わなければならないとの議論が主流となった。また、米国のブッシュ政権は、中国の台頭を国際秩序問題ととらえ、中国に「責任あるステークホルダー」たることを促そうとする政策を掲げた。

だが、近年になって、国際社会は、台頭する中国が、ますます自己主張を強め、必ずしも「責任あるステークホルダー」的な対外姿勢を示そうとしないという現実に徐々に気づかされるようになり、それは2010年の夏以降に一举に顕在化した。南シナ海での中国の行動に対して同年7月のハノイでのARFにおいてクリントン米務長官が浴びせた批判は、アジア太平洋地域の多くの国々の同調を得た。北朝鮮による核実験や、2010年3月の韓国海軍哨戒艦「天安」撃沈、同年11月号の韓国延坪島砲撃といった一連の国際的ルールを無視した行動に対する中国の態度も、国際社会を失望させた。

日本にとっては、何よりも、2010年9月の尖閣事件がきわめて大きな衝撃であった。日本人が、自国が実効支配している領土・領海が外敵による侵害を受ける可能性をさし迫ったものとして実感させられた戦後最初の出来事であった。尖閣は、「日本にとっての第2

のテポドン」(神谷)だったのである。尖閣事件は、日本だけではなく、国際社会にも強い衝撃を与えた。この事件に際し、中国が、レアアースの事実上の対日禁輸や、日本のフジタの社員の報復的拘束などといった露骨な力の行使をためらわなかったからである。その結果、国際社会では、中国に対して関与とヘッジの両方が必要な状況は変わらないが、これからはヘッジの重要性を再認識しなければならないのではないかとの見解が強まったように思われる。

日本の安全保障政策の展開という観点からは、こうした近年の日本周辺での伝統的脅威の再浮上は、戦後の平和主義に内在した「第2の消極性」の克服への新たな契機となるかもしれない。日本国内における今後の議論が注目される。

## II. 冷戦後の日米同盟の展開

### 1. 「再定義」とその限界

以上のような冷戦後の日本の安全保障政策の展開をふまえてみたとき、冷戦後の日米同盟の展開については、いかなることが言えるであろうか。

冷戦の終結とソ連の消滅は、日米同盟に対しても、その存在意義の問題を中心に、ただちに深刻な問題を投げかけることになった。ソ連の脅威が消滅した世界で、日米同盟にいかなる存在意義があるのかは、決して自明ではなかったからである。

ところが、冷戦後の日本における安全保障政策の見直しは、日米同盟の再検討ではなく、「国際貢献論」の先行という形で開始された。これは、湾岸ショックの結果、戦後平和主義の2種類の消極性のうち、「第1の消極性」の問題点が日本人にとって真っ先に顕在化したためであった。

日米同盟を「再定義」しようとする動き(当時日本では「日米安保再定義」と呼ぶのが普通であった)は、これよりも3年ほど遅れて、1994年の秋頃に開始された。そのきっかけとなったのは、94年の第1次北朝鮮核危機であった。この危機をきっかけに、日米は、米国が日本周辺で地域紛争を戦うことになった場合、集団的自衛権を行使できない日本は米国にいかにか協力し得るのかという疑問と不安を共有するようになったのである。日米安保再定義のプロセスは、「ナイ・レポート」の発表(1995年2月)、日本による「新防衛大綱」の策定(1995年11月)を経て、橋本首相とクリントン米大統領による「日米安保共同宣言」の発表(1996年4月)で一段落した。その中で、両国は、日米同盟を、ソ連という特定の敵に対抗する同盟から、アジア太平洋地域内の不特定の秩序不安定化要因に対処して地域秩序を下支えする国際公共財へと、大きく規定し直した。それを受けて、両国間では、日米同盟を地域秩序の安定化装置として機能させるための同盟関係のあり方や両

国の役割分担の見直しも行われた。97年9月に出された新たな日米協力の指針（新ガイドライン）では、「平素から行う協力」、「日本に対する武力攻撃に際しての対処行動等」、および「日本周辺地域における事態で日本の平和と安全に重要な影響を与える場合（周辺事態）の協力」について、「日米両国の役割並びに協力及び調整の在り方について、一般的な大枠及び方向性」が示された。旧ガイドラインと異なり、新ガイドラインでは、協力の力点が日本有事から周辺事態に移され、その内容も、研究に基づいた具体的な計画に踏み込むものとなっていた。日本は、日本周辺で日本に対する攻撃を伴わない紛争が起こった場合にも、米軍に協力して行動する方針を明確にした。

日米同盟は、通常同盟が、「人と人との協力」（相手が攻撃を受けた際の軍隊による支援を約束し合う）という対称的な双務性に立脚するのに対して、「物と人との協力」（日本が基地を、米軍は軍隊を提供する）という非対称的な双務性を本質とするという特殊性を有してきた。だが、一連の再定義プロセスは、日米同盟における「人と人との協力」の比重を相当に高めるものであったと言える。

しかし、日米同盟の再定義の成果には限界も目立ち、それは特に米国側の不満につながった。再定義プロセスの終了後、日本では、周辺事態法の制定をはじめ、両国間での合意内容を実施に移すための行動がみられなかったわけではない。だが、日本の同盟協力は、依然として集団的自衛権問題等の限界を超えて進むきざしをみせなかった。その背景には、先にみた、戦後平和主義の「第2の消極性」の克服の遅滞があったわけである。

日本の同盟協力の限界があったことは、新ガイドラインの内容を実行に移す上でも大きな制約となった。米国側のいらだちは、バブル崩壊後の日本経済の不振の長期化ともあいまって、クリントン政権末期の対日関心の低下（「ジャパン・パッシング」）を引き起こす一因となったとみられる。

## 2. 9.11 テロと日米同盟

この状況を打破したのは、日米同盟を重視するブッシュ米政権の登場（2001年1月）であり、9.11 テロ後の小泉政権による積極的な対米同盟協力であった。

実は、9.11 テロ以前の日米同盟には、大きな問題が残されていることがかねてから指摘されていた。それは、この同盟が、実際の有事に機能し得るかどうかの「テスト」を一度も経ていないことであった。9.11 テロが、そのテストを、誰も想定していなかった形で突如として日米に突きつけた時、日本は、対米支援のための法整備から始めなければならなかった上、国際的な安全保障問題のために自国がリスクを冒すことに関する国民的合意も未成熟であった。そのため、日本が十分な支援を行えるかどうかについては、特に米国で

悲観論が強かった。しかし、小泉純一郎首相のリーダーシップにより、日本はテロ特措法を急遽成立させ、海自艦艇にインド洋で米軍への支援などを行わせて、こうした懸念を払拭した。その後、イラク戦争後の人道復興支援でも、日本は陸自部隊の派遣を含め積極的に米国と協力したので、同盟国としての日本への米国側の信頼は顕著に高まった。その後、2006年6月の小泉首相とブッシュ米大統領の首脳会談で「世界の中の日米同盟」という言葉が使われたことも、同盟関係強化のあらわれであった。

この時期の日米同盟の展開で特徴的であったのは、9.11 テロ後やイラク戦争後の小泉首相の対米同盟協力が、日本の平和主義の「第2の消極性」をかなり乗り越えた性格を有していたことである。すなわち、小泉首相は、いずれのケースにおいても、自衛隊を、米国を中心とした平和回復努力のために投入することをためらわなかったのである。その結果、米国からみて、日本が「頼りになる同盟国」であるとの印象が大いに強まることになった。

しかし同時に、そうしたためらいのなさは、多分に小泉首相個人に限られた現象であったことも指摘されなければなるまい。当時の世論調査などが示すように、日本国民の多くは、派遣された自衛隊の活動が非軍事的なものにとどまることを強く望み続けていた。平和主義に内在する「第1の消極性」と「第2の消極性」の克服の進度のズレは、21世紀に入ってもなお解消されていなかったのである。

言い換えれば、日本国民の多くは、小泉首相の提唱した日米同盟協力のうち、「第1の積極化」に対応する部分については承認を与えたが、「第2の積極化」に対応すべき部分について承認する用意はなかったということである。その結果、国民は、自衛隊のインド洋やイラクへの派遣には賛成したが、自衛隊が武器を使って他国の派遣軍と同様の行動をとることは認めなかった。その結果、現地では、自衛隊には「普通の同盟国」の軍隊ならば当然できることのかかなりの部分ができないという問題が浮上することになった。

だが、①9.11 テロ後とイラク戦争後の日本の対米協力が、米国側の当初の期待を大きく上回るものであったこと、および、②この頃の米国の安全保障政策が、「新たな脅威」、「非伝統的脅威」に相当程度比重を移しつつあったこと、という2つの理由により、この問題は、当時はそれほど深刻視されなかったのである。

### 3. 北朝鮮核危機の再燃と日米同盟

同じ頃、日本周辺では2002年に北朝鮮核危機が再燃し、日本国民の間には、日本の安全にとっての日米同盟の重要性が、従来以上に高まったとの認識が広がることになった。

前述したように、1990年代半ば頃からの一連の北朝鮮問題は、専守防衛を基本方針にすえた戦後日本の自己抑制的安全保障政策の弱点を明らかにするものであった。この状況の

下で、日本国民は、「平和主義」「平和国家」の看板を降ろさずにいかにして日本の安全を確保するかという難題に直面させられることとなった。

国民が平和主義の放棄を望んでいない以上、日本には、自国の防衛力で十分ではない部分を、対米同盟に依拠する以外の道はないことが明らかであった。その結果、この頃から、日米同盟においては、「特定の敵性国への対抗」という同盟の伝統的機能の重要性が再浮上することとなった。そして、拡大核抑止（核の傘）の重要性が再認識され、ミサイル防衛に関する日米協力が進展をみせた。

#### 4. 2004年以降の同盟強化プロセスとその問題点

米国側で日本が頼りになる同盟国であるとの見方が強まり、日本側で対米同盟の必要性が従来以上に認識されるようになった流れを受けて、日米間では、2004年頃から、日米同盟をポスト 9.11 の国際安全保障環境に適合した形に修正し、強化しようとする共同作業が行われた。

2004年12月に日本が策定した「防衛計画の大綱」(04大綱)には、「こうした観点から、我が国としては、新たな安全保障環境とその下における戦略目標に関する日米の認識の共通性を高めつつ、日米の役割分担や在日米軍の兵力構成を含む軍事態勢等の安全保障全般に関する米国との戦略的な対話に主体的に取り組む。その際、米軍の抑止力を維持しつつ、在日米軍施設・区域に係る過重な負担軽減に留意する。」(傍線筆者)という一節があった。翌2005年2月19日には、日米安全保障協議委員会(「2プラス2」)が、日米共通の戦略目標を定めるとともに、日米の安全保障・防衛協力の強化を確認し、同年10月29日には、「2プラス2」が、在日米軍の再編・再配置計画についての中間報告「日米同盟：未来のための変革と再編」を発表した。さらに、2006年4月23日には、日米防衛首脳会談において在沖海兵隊のグアム移転経費の分担に関する合意が成立し、同年5月1日には、「2プラス2」が、在日米軍再編の最終報告「再編実施のための日米のロードマップ」で合意した。

これを受けて、2006年6月29日の日米首脳会談で、小泉首相とブッシュ大統領は、共同文書「新世紀の日米同盟」を発表して、「21世紀の地球的規模での協力のための新しい日米同盟を宣言」した。共同文書は、両首脳が「これらの合意の完全かつ迅速な実施が、日米両国にとってのみならず、アジア太平洋地域の平和と安定にとっても必要であることについて一致した」ことや、「『世界の中の日米同盟』が一貫して建設的な役割を果たし続けるとの認識を共有した」ことをうたい、日米が、「地球的規模」の協力のための「世界の中の」同盟関係を目指すとの姿勢を明らかにした。

2000年代半ばのこの日米同盟プロセスは、もし予定通り実行に移されれば、「日本が集

团的自衛権行使などの根本的な政策変更を行わないという前提でみた場合、考えられる限り最も高いレベルの同盟協力を実現し、日米の関係を考えられる限り最も対等に近づけることが期待できる」ものであった<sup>3</sup>。

だが、このプロセスには一つの大きな問題が伴っていた。それは、この同盟強化努力は、9.11 テロ、イラク戦争、北朝鮮核危機といった日本国外での事実の展開に多分に引っ張られたものであり、国内において本来あるべき国民的議論が乏しかったということである。すなわち、このプロセスが目指す同盟強化の内容や意義については、少数の「アライアンス・ハンドラーズ」と一部の安全保障専門家等を除けば、国民の間に（政治家も含めて）ほとんど理解が進んでいなかったのである<sup>4</sup>。

2009年9月の政権交代後、民主党政権下で日米同盟に関する政策は少なからず混乱をみせたが、その根底には、政権交代直前に進みつつあったこのプロセスが、新政権の政治指導者によってほとんど認識すらされていなかったという事実があったように思われる。

日本が政権交代を迎えたのは、米国において、ブッシュ外交の軍事力を過度に重視した単独行動主義がはかばかしい成果をもたらさなかったことへの反省が強まり、2007年のサブプライムローン問題や2008年のリーマンショックを引き金にした金融・経済危機の深刻化ともあいまって、「米国単極論」が後退するさなかであった。唯一の超大国である米国が世界を思うままに運営できるというブッシュ政権期に広がっていた楽観は影を潜め、米国は、日本を含む同盟国の国際的役割に対する期待を急速に高めていた。上述の同盟強化プロセスは、ブッシュ政権期に開始されたものではあったが、実現されればその期待にも合致するものであった。ところが、新しい民主党政権下では、普天間問題に象徴されるように、そのプロセスはにわかに停滞してしまう。このことが、日米同盟における日本の役割に関する米国のいらだちを生み、ついには諦めのようなものさえ漂い始めていたというのが、2010年半ば頃における状況であった。

## 5. 北朝鮮・中国・日米同盟

ところが、2010年の後半になると、尖閣事件と北朝鮮の韓国延坪島砲撃などによって、この状況は一変した。米国側には、東アジアの安全保障における日本の役割に対する期待感がにわかに再上昇し、同時に、日米韓、日米豪、日米印といった、日米プラスアルファの安全保障協力が重要であるとの認識が高まったのである。

また、日米や東アジア諸国には、中国の台頭が自由で開かれた、ルールに基づいた (liberal, open, rule-based) 現在の国際秩序を動揺させかねないとの懸念もみられるようになり、日米同盟を既存の秩序の維持を志向する「現状維持国どうしの同盟」として再規定すべしと

の意見も現れた<sup>5</sup>。

### むすびにかえて——日米同盟の課題

この状況は、日本にとっては思わぬチャンスであると言えることができる。だが、ここで日本側が、米国側に適切なボールを投げ返すことができなければ、日本に対する米国側の期待値が再度上昇しているだけに、米国の失望感はとり返しがつかぬものとなるおそれがある。そして、事態は必ずしも楽観を許さない。その理由を簡潔に指摘して、本稿を結びたい。

#### (1) 同盟の「普通化」をめぐる構造的問題の残存

最大の問題は、日米同盟の根底に、過去からの構造的問題が依然としてほぼそっくり残存しているという事実にある。日米同盟においては、この同盟をいかにしてより「普通」でより「対等」なものにしていくことができるのが、長年にわたり重要な課題であるとされてきた<sup>6</sup>。

だが、同盟の「普通化」には集団的自衛権問題という大きなハードルが残されたままである。日本政府は、日米同盟は日本の安全保障政策の柱である旨を繰り返し表明し、その強化を唱え続けている。にもかかわらず、日本が集団的自衛権不行使の政策を維持することには、論理的な矛盾があることを否定できない。その背景には、本稿で繰り返し指摘してきた、戦後平和主義の「第2の消極性」の克服が、日本において不完全なままであるという現実が存在している。日本が、「普通の同盟国」には当然できる同盟協力ができない状態からいっこうに脱却しようとしないうことと、「世界の中の日米同盟」といいながら国際平和協力活動における日本の存在感が低いこととがあいまって、米国側には日本への不満がくすぶり続けている。

#### (2) 同盟の「対等化」をめぐる問題

日米同盟の「普通化」が進まないことは、同盟の「対等化」の進展をも阻害している。日米関係をより対等なものにしたいとの願望は、戦後の日本人が一貫して抱き続けてきたものである。1950年代後半に岸信介首相が「日米新時代」を唱えたのはその嚆矢であった。

自民党から民主党への政権交代が起った直後にも、鳩山前首相らは「対等な日米関係」を目指すことを喧伝し、同盟関係に波紋を投げかけた。だが、政権交代直前まで進みつつあった前述の同盟強化プロセスで構想された施策が実現されれば、「日本が集団的自衛権行使などの根本的な政策変更を行わないという前提でみた場合、考えられる限り最も高いレ

ベルの同盟協力を実現し、日米の関係を考えられる限り最も対等に近づけることが期待できる」はずであったことは理解されていなかった。この点については、先に論じた。

ここで重要なことは、この（実現されるはずであった）「対等化」の前提には、日本が同盟協力の中で従来以上に（日本が集団的自衛権行使などの根本的な政策変更を行わないという前提でみた場合、考えられる限り最も高いレベルでの）大きな役割を担うという合意が存在したことである。もし、日本がそれ以上の対等化を目指そうとするのであれば、その前提としては、日米同盟の中での日本の役割のさらなる強化と、さらにその前提としての集団的自衛権問題解決による同盟の「普通化」を実現すること、が不可避であると考えられる。

### （３）基地問題の停滞

さらに、普天間基地の移設問題が 1996 年の劇的な日米合意から 11 年近くを経てほとんど動いていないことも、日米同盟に影を落とし続けている。この合意の影の立役者の一人であったジョセフ・ナイ教授は、「これほど長いこと普天間が返還されずにいるとは、全く信じられない」と述べた<sup>7</sup>。また、ある匿名の専門家は、筆者に対し、「中国は、米国の同盟国ではない。だが、われわれは中国とは戦略は安全保障について実質的な対話ができる。日本は米国の最も重要な同盟国なのに、日米の対話が、戦略や安全保障よりも、基地問題などの、何度も繰り返されてきた『ハウス・キーピング』のような話ばかりなのはどうしたことか」といらだちをあらわにしたことがある<sup>8</sup>。

普天間基地問題に代表される基地問題の停滞は、今や日本の政治に対する米国の信頼を低下させかねない問題となっているのである。

### （４）同盟の「深化」をめぐる日米のズレ

近年、日米両国は、同盟協力を従来以上に深めていく必要があるという点について、繰り返し一致を表明してきた。だが、「深化」という語が何を意味するかについては、実は双方の間に無視できないズレが存在する。

米国は、東アジアにおける平時からの軍事協力と、「グレーゾーンの紛争」および有事における共同対処のための役割分担の明確化や能力・態勢の強化を重視している。すなわち、端的に言えば、米国は、日本が日米同盟の中でより「普通」の同盟協力を踏み込むことを求めている。ところが、日本側では、戦後平和主義の「第 2 の消極性」の克服が進んでいない結果、「普通」の同盟協力への国民の支持は得にくい。特に、民主党政権が、同盟の「深化」と言いながら非軍事的・非伝統的分野での協力拡大の可能性ばかりを強調しようとす



ることに、米国側の懸念といらだちが強まっている。

果たして日本は、今後、米国にとって「協力したい同盟国」であり続けることができるであろうか。昨年9月に尖閣事件が起こるまでは、この点が、米国側からみて必ずしも明確ではなくなっていたことを忘れるべきではない。小泉政権の退場後、米国の知日派の間では、日本の「自己周縁化 (self-marginalization)」を懸念する声が高まっていた。そこに、鳩山前政権の「迷走」が日米同盟に与えたダメージが重なった。昨年、尖閣事件が深刻化する直前の米国では、日本への期待感は最低水準に下がっており、クリントン国務長官は2010年9月8日にワシントンの外交問題評議会で行った演説の中で「米国は、韓国、日本、オーストラリアといった緊密な同盟国との結束を再確認した」(傍線筆者)と述べ、東アジアにおける同盟国に言及する際に日本よりも韓国を先に挙げるといふ、きわめて稀な態度を示したほどであった。

尖閣問題や延坪島砲撃事件によって、米国の対日期待感にはからずも再上昇した。この期待感に、日本が行動によってどれだけ応えていくことができるのか。日米同盟は、重要な転機を迎えている。

— 注 —

- <sup>1</sup> Thomas U. Berger, "From Sword to Chrysanthemum: Japan's Culture of Anti-Militarism," *International Security*, Vol.17, No.4 (Spring 1993).
- <sup>2</sup> Mataka Kamiya, "Taepodong: Sputnik for the Japanese," Chung-in Moon, Masao Okonogi, and Mitchell B. Reiss, eds., *The Perry Report, the Missile Quagmire, and the North Korean Question: The Quest of New Alternatives* (Seoul: Yonsei University Press, 2000).
- <sup>3</sup> ある陸上自衛隊元将官へのインタビュー。
- <sup>4</sup> たとえば、2010年1月にワシントンで開催された The 16th Annual Japan-U.S. Security Seminar (日米同盟に関する最も権威あるとされるトラック2会議) では、複数の出席者がこうした見解を表明した。
- <sup>5</sup> 筆者は、こうした議論を最も早期に行った (Mataka Kamiya, "Future Visions of the Alliance," presentation at The 16th Annual Japan-U.S. Security Seminar," Washington, D.C., January 15-16, 2010) が、最近、同様の議論が増えつつある。
- <sup>6</sup> たとえば、神谷万丈「普通・対等・拡大——日米同盟改革に求められる3つの視点」日本世界戦略フォーラム「世界戦略シリーズ」Vol.4, No.1 (2001年1月) ; Mataka Kamiya, "Reforming the U.S.-Japan Alliance: What Should Be Done?" G. John Ikenberry and Takashi Inoguchi, eds., *Reinventing the Alliance: U.S.-Japan Security Partnership in an Era of Change* (New York: Palgrave Macmillan, 2003)などを参照。
- <sup>7</sup> 2010年11月15日、ハーバード大学のナイ教授の研究室における筆者によるインタビュー。
- <sup>8</sup> ある米国の専門家が2009年春に東京で筆者に語った言葉。