

アメリカの政策決定における日本問題

久保 文明

はじめに

ご紹介いただきました久保と申します。プログラムを見てみますと今3時35分ですが、3時半から休憩となっております、こういうときにどうするかというのは非常に難しい選択で、自己犠牲、自己抑制のかたまりで短くいくのか、それとも開き直って長くなった方と同じで自分も長く喋る、といくのか、二つあるのですが、なるべく短めにいたしますので、しばらくの間ご辛抱いただければと思います。

テーマがコンテキストということですが、またなかなかこれも文脈そのものを語るのか、文脈において語るのか、とか色々難しい問題があります。私も本当に理解できたのかどうか微妙なのですが、とにかく文脈、コンテキスト、という言葉をいっぱい使えばいいのかなということで、レジюмеをそういう形で作成しました。それにしましても、どういうテーマで話せばいいのか、という点が非常に難しい選択でして、安全保障とか、アメリカの外交とか経済とか、ご専門の方がそういうことはがっちりとお話をされますので、私はいわば残りのところを話させていただこうと考えました。学内の人間であるので、配慮と遠慮の塊になるのはしょうがないのかもしれませんが、なんとなく球拾いのような、落穂拾いのような形で、いろんなところに触れるような形のレジюмеを作成しました。

ただ話の中心は、アメリカの中で日本がどういう存在であるのかということと、それを政策決定の中で位置づけることになるように、一応工夫しました。それが私に与えられたテーマでもあります。最初に日米安保に少し触れて、それを念頭に置きながら、アメリカの政策決定や政党政治の中でどのような意味を持っているのか、ということについて少し触れていきたいと思います。

1. 日米安全保障条約／日米同盟の「わかりにくさ」——条約構造の文脈

日米安保条約はというの多分世界史上、古今東西、昔からいろいろな国と国の同盟がありました、その中でも非常に特異な形ではないかと思っています。普通の条約というのは、かつての日英同盟なんかでもそうですが、普通紙の約束だけで、ある場合は中立を守る、ある場合にはお互いに助けるという形です。日米安保条約のように軍隊の駐留、どちらかの国に駐留するというのがある条約は古今東西非常に珍しい。これは第二次大戦後にアメリカがあちこちに出て行った結果できたもので、第二次大戦後にはいくつかあります。NATOもそういう面がある。ただNATOのほうがもう少し相互的といいますか、お互いに守りあう構造になっています。米韓条約が比較的日米の条約に似ているのではないかな、と思います。

それをもう少し詳しく見ますと、権利と義務の非対称性というのが重要な特徴であります。シンメトリック (symmetric) ではなく、エイ・シンメトリック (asymmetric) である。エイ・シンメトリックネス (asymmetricness) という英語があるのかは辞書で調べて

いないのでわかりませんが、この条約の下では、日本の義務はアメリカに日本国内の基地を使わせること、アメリカの義務は日本を守ることであるとされています。それで抜けているのはアメリカが、それも特にアメリカの本土が攻撃されたときの、日本の義務です。そのような場合には、条約通りでいくと、日米安保条約には別に何も書いていないので、日本は何もする必要がないということになります。

この条約を不平等と決めつけるのは、民主的な主権国家がお互い納得してやっている以上、適当ではないかと思います。当初は占領の継続というように見られたという面があるかもしれませんが、その後は現在を含め双方、一応納得でやっているのです、不平等とか強制的とか表現するのは難しいでしょう。これは一種の保険のようなものです。万が一日本が攻撃されることがあれば、この条約があってよかったということになるかと思いますが、ただ日本人の日々の生活の観点からすると、基地を提供していると騒音も犯罪もありますし、なんとなく日本のほうがいつもいろいろと負担しているように見えます。保険というのは、生命保険でもがん保険でも自動車保険でも毎月払うときは何となくいつも高いなと思って払ったりしますが、もし本当に何かあれば、払っておいてよかったということになります。何もなければいほどがん保険とかの場合は、レイクさんのアメリカンファミリーとかがますますがっばりもうかる、ということになるわけですね。得か損かというのはなかなか非常に判断しづらいのですが、結果として何が起こるかということにかかっているということになります。

ポイントは全体的に損得勘定というか権利義務の全体構造を理解するのが、政治に詳しい人でもそう簡単ではないということです。そこからいろいろと難しい問題が出てきます。アメリカである時期非常に多かったのは、日本はただ乗りではないか、という意見です。逆に日本の基地周辺に住んでいる人からすると、何で主権国家なのに相手の国の軍隊がここにいるのかと、ということになって、全体的なストラクチャー、損得勘定というのがなかなか見えてこないということになります。もちろんついでに申しますと、アメリカから見た場合のメリットは、日本国内の基地が使えて、しかもそれは日本を守るためだけではなくて、極東の平和と安全、特に朝鮮半島情勢とかです、日本を越えたところで軍隊を使えるということにあります。

2. 国際環境の変化——国際環境の文脈

この権利義務構造の全体像のわかりにくさというのが、時代状況によって日米でいろんな外交問題を起こし、あるいは内政問題にもなってきたと思います。例えば1951年52年。これは独立の頃ですね。1960年には条約が改訂されて、こんにちのように双務的になりました。60年代になると、日本の経済成長の結果、日本の重要性が非常に増してきた。70年代、特に80年代になりますと貿易摩擦が激化します。冷戦が終結すると、ますますある意味で状況は厳しくなります。多くの人は忘れていますが、アメリカにとって最大の脅威はどこかと聞いた世論調査で、80年代終わりから90年代最初ですけども、「日本」と答えた人がアメリカ人の中でトップになるという事態がありました。その後バブルが崩壊すると、今度は日本が哀れみの対象になったりもします。そこで9.11事件が起きます。9.11が最初にお話した文脈で大事なのは、冷戦の時にあまり考えなくてよかった問題が起きてしまったこと、つまりアメリカ本土が攻撃されたということだと思います。そう

すると日本としては同盟国が直接攻撃されたということになるわけで、同盟国としては支援すべきではないかとなる。しかし、アメリカ本土が攻撃された時に日本が条約上の義務としてどうしろということとは安保条約には直接書いてない。もちろん日本の憲法にはいろいろと制約がありますし、日本政府自らの解釈による制約もありますし、それからそもそも安保条約には極東条項というのがありますから、そのオペレーションの範囲でも制約がある。しかし、より本質的には、日米安保条約の非対称的権利義務関係から生まれる問題が大きいと思います。冷戦が終わった後、9.11が示した現在の問題というのは、アメリカ本土が直接攻撃された時——テロの時代にあって、今後もたまには、残念ながら、このような事件が起きてしまうのではないかという気がしますけども——そういう時に日本がどのくらいのことをすべきなのかという難しい判断を問われている、迫られていることなのではないかと推測しています。

3. 大統領 vs 議会——政治制度の文脈

それからレジュメの三つ目のところですが、ここで記したことは、日米はどちらも民主主義国であり、憲法の下で政治の運用がされている国ですが、大統領制と議院内閣制など、政治制度上は大きな違いがあるということです。日本人はとかく日本の政治のイメージでアメリカ政治を見がちですけれども、非常に違います。とても大統領が強力なように見えますが、今レイクさんも触れましたように、実は議会在憲法上非常に大きな権限を持っています。関税が先ほどの例ですけれども、いろいろ人事、予算それから外交に関しても大きな権限を持っています。

このことは例えば、日米関係の文脈だけで見ましても、重要です。ホワイトハウスあるいは行政部の方はともかく外国との付き合いをしなければいけないので、これはわりと国際主義的な傾向があります。議会の方がわりと内向きと言うのでしょうか。これは制度の違いもありまして、アメリカの議員は大臣との兼職が認められません。日本の議員は当選回数をおある程度重ねると、政務官とか副大臣とか、どの程度役に立つのかどうかは別にして、行政府のポジションを経て、それが訓練にもなります。そうすると一応国際主義的な見方というか、選挙区のことばかり考えていてはダメだ、天下国家を狙うにはもう少し国際情勢もわかっていなくてはいけないということを学ぶわけです。アメリカの場合には議員が本当に議員をずっとやっていると、もちろん閣僚になることもできますが、その時は議員のポストを棄てなければいけませんので、そうするともうほとんど元に戻ることはもう期待できません。あまり外遊しているとアメリカの議員はすぐ相手候補から、この人は外に行って遊んでばかりいると、まさに外遊、外に行って遊ぶというふうに見られます。パスポートを持っていない議員が約3分の1いるとかいう噂がありますが、そういう話もあながち嘘ではないんじゃないかと思います。1995年に、ドイツからは連邦議員が約200人ワシントンを訪れたけれども、アメリカからドイツのボンを公式に訪問した議員は1人もいなかったという数字もあります。¹⁾ ともかく、アメリカの議員とそれ以外の国の議員

¹⁾ Andrew Bennett, "Who Rules the Roost? Congressional-Executive Relations on Foreign Policy After the Cold War," in *Eagle Rules?: Foreign Policy and American Primacy in the Twenty-First Century*, ed. Robert J. Lieber (Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 2002), 54.

は非常に非対称的な関係にあります。議会の方はあまり行政部が担う統治責任を外交ではほとんど担わないということになります。例えば日本問題に関して言いますと、一時よく聞かれたのが、もっと日本は防衛費を負担しろという主張でした。特に冷戦期に、防衛費がGNPの1%以内しかないのはけしからん、もっと増やせという決議が出ました。最もよく見られたのが貿易問題で、日本に対して厳しい非難決議が通りました。制裁も課される可能性がある法案も出ましたし、実際に1988年には包括通商法という非常に厳しい通商法が成立したこともあります。時によると、アメリカの行政府と日本政府と一緒に協力し合って、議会が課そうとしている制裁をなんとか免れるために共同作業をする。アメリカ議会対日本政府とアメリカ政府のような、そういう構図すら生まれてくることがあります。そういう意味で、アメリカの中での制度の違いというのが、日本にとって場合によっては厄介になるということが言えると思います。ちなみに、アメリカでは議会の重要性は非常に大きいので、今年11月に投票される中間選挙の結果がどうなるかというのは、非常に重要であると思います。

4. 共和党の保守化、民主党のリベラル化——政党政治の文脈

制度の問題とは別に、もう少し中身というのでしょうか、イデオロギーに関して申し上げますと、山本先生も触れられましたように、アメリカ社会全体は確かに緩やかに保守化しています。中でも政党政治の変化というのが非常に大きいと思います。私もが学生の時に習ったのは、アメリカの政党は民主党と共和党で大して違いは無いが、日本の方は、自民党と社会党でこんなに違うんだということでした。日本政治を教える人には、どうだ偉いだろう、というような含意があったような気すらします。確かに60年代70年代のアメリカでは、民主党にも保守派はたくさんいましたし、共和党にもリベラルな人が多数いて、国内政治もかなり超党派的了でしたし、外交政策も今よりかは超党派的な側面が強かったような気がします。

ところが70年代後半くらいから、キリスト教保守派の登場も一つの要因ですけれども、アメリカの政党政治が非常に大きく変質していきます。特に顕著なのは共和党の保守化です。これはとくに内政問題について起きたと思われます。減税とか、あるいは人工妊娠中絶を禁止するとか、外交とはあまり関係ない争点で、共和党内の保守の人達がコアリションを作って、予備選挙に自分達の考えに共鳴する人をどんどん立候補させ当選させて、党内で多数派を勝ち取ったと理解していいかと思います。そこに外交のタカ派の人もくっついていって、その結果、共和党の外交も大きく変わるようになります。共和党の保守化の結果、共和党は民主党とも非常に違った外交政策を支持するようになりましたし、かつての共和党、特にニクソン＝キッシンジャーの系列の共和党の人達がやったりリアリスト的な外交とも違った外交政策を提唱するようになります。それはタカ派的で、単独行動主義的であったといえます。そういう変化が90年代の後半には起きていたような気がします。ブッシュ政権はそういう保守のコアリションに乗ってできた政権でありました。これは対日政策にはすぐにそれほど大きな影響力を持たない場合もありますが、特に北朝鮮とか中国、あるいはテロの問題で大きな違いをもたらすと思われます。この外交政策は特にイデオロギーを重視しますので、場合によって中国に非常にきつい。また武力行使に対して、民主党よりはるかに、あるいはリアリストの人達より、積極的であるということが言える

かと思います。

5. 対中国・韓国政策との比較——アジア外交の文脈

例えば今の対中政策という点で検討しますと、レイクさんのお話にもありましたけれども、中国はいまアメリカにとって非常に魅力的な市場です。特に日米間の貿易摩擦と違うのが、中国のマーケットというのが非常にオープンで、海外からの投資を非常に簡単かつ積極的に受け入れていることです。アメリカの会社がたくさん投資して、結局儲けはアメリカの方に戻っていくということです。これに対して日本は海外からの投資に対して結構閉鎖的で、あんまりそれを受け入れない。海外からの投資受け入れに対して抵抗感が強いわけです。そうするとアメリカ企業は利潤をあげられず、利益はアメリカに還流していかないということになります。そういう構造的な違いが一つあります。

他方で、アメリカの社会へ恩恵が戻る構造がありつつも、特にイデオロギーを重視するアメリカ人の立場からは、中国の政治体制を見れば、人権であるとか信仰の自由であるとか、非常に問題が多い。最近たとえばインターネット利用に関しても中国政府は様々な規制をしていることがアメリカの議会で問題になったような気がします。あるいは台湾やチベットに対して脅威を与えている。これらは共和党の方の批判ですが、他方で民主党の方にも労働組合や人権団体を中心に中国に批判的なグループが存在しています。どちらか、民主党だけが、共和党だけが、という構造にはなっていません。そうすると、どちらの政党が親中国的な態度をとったりすると、相手の政党が、この政権はあるはこの候補は中国に対して非常に甘いという批判を選挙で投げかけやすいことになります。92年にはクリントンが中国に対して厳しいキャンペーンをして選挙戦を戦いました。2000年にそれをやったのが、今のジョージ・W・ブッシュ候補の陣営です。そういう意味で、日本と非常に違います。日本は現在では、若干政党による違いがありますが、例えば日米安保条約についての支持が、アメリカ政治では非常に固い超党派的な基盤に乗っているのは間違いないと思います。しょせん国益が違いますので、アメリカ政府からいろいろな日本批判が出てきたとしても驚くに値しませんが、それでも中国とは質がだいぶ違うのではないかということが言えるかと思います。80年代の終わりに日米間の貿易紛争が激化した時には、日本は資本主義ではないということさえ言われました。結構資本主義だと思っただけでも……。普通の資本主義ではないと言われました。しかし、日本についてそれを言うのであれば、中国に対しては多分もっと厳しいことを言えるということになります。そういう意味で、これは面白いコンテクストだと思いますが、経済的な相互依存関係は米中でますます深くなっていますけども、政治はやはり時によって別の論理で動くということが言えると思います。

おわりに——日米関係の文脈

これで終わりますけれども、私がアメリカのワシントンで、アメリカ・エンタープライズ研究所のブラッドレイ・レクチャー・シリーズのある回に出席していたときのことです。これは割と有名な人がでてくる権威あるレクチャー・シリーズなのですが、フィリピンのある非常に有名な学者が話をしていました。彼はフィリピンとアメリカという関係は非常に特別で密接な関係にあることを強調していました。その文脈でわざわざ日本の例を持ち

出して、米比関係というのは日米関係と全然違う、日本には真似ができない、日本は絶対フィリピンのような親密な関係をアメリカとは持てないと言っていました。ではその理由は何かと申しますと、フィリピンはキリスト教の国だからということでした。つまりキリスト教国同士の繋がりには日本が絶対勝てない、という理屈です。ん？なんかおかしいなと思って聴いていました。

たしかに、日本とアメリカの間には、考えてみると根本的な違いがいろいろあります。例えば、今申しましたように日本は非常に世俗的な社会ですし、アメリカはきわめて宗教的な国だと思います。あるいは日本は封建制の過去を持った社会ですけど、アメリカは比較的近代から始まったわけです。あるいはお互いに戦争の経験がありますから、言い出せば問題がお互いにある。経済的な競争関係にもある。しかし他方で、しょせん国益も異なってお互いに協力するのも限界があるにも関わらず、これまで比較的うまく国益の違いや過去の問題を克服してきた方ではないかなという気がします。その中では、とくに近年では、おそらく民主主義や自由など価値の共有というのが非常に大きなファクターを果たしていたような気がします。

日本人にとって、特に理解が難しいのは宗教保守であろうかと思います。多くの方がアメリカに行って、特に留学して、あるいはビジネスにおいて、アメリカで付き合いアメリカ人、日本人が会うアメリカ人はわりと世俗派な人が多いような気がします。しかしブッシュ政権の支持基盤となっているのは、むしろ大学のキャンパスでは会わない人達で、カントリークラブとかに集う人達だったりします。そういう人々もアメリカ国民の多くを占めているわけです。そういったことを理解することは、非常に難しい面が残るがような気がします。やはり重要ではないかと思います。あとは、いくら価値観で基本的な共有があっても、いざという時、つまり大規模なテロで攻撃された時とかに、すなわち一番大事なところで協力できないと、信頼関係は一気に崩れるという面があるかと思います。現在アメリカ人の中で、日本が信頼できるかどうかということを聞いた世論調査では、有識者ですと90%が信頼できるパートナーであると答えています。これは悪いことじゃないと思いますが、もし問題があるとしますと、やはり先ほど言ったように9.11型の事件が起きた時に、日本がどの程度協力できるのかということです。そして、これは結局は集団的自衛権の問題になるかも知れない。

これで私の話を以上で終わらせてもらいます。どうも失礼致しました。