

民主党政権外交と政治主導の失敗

Failures in the Democratic Administration's Diplomacy and Politician-Led Government

民主党政権外交は冒頭から、鳩山政権による普天間飛行場移設問題の迷走によって日米関係を揺さぶり、政権担当能力に対する不信を抱えこんだ。さらに、政権基盤の弱さもあって周辺国から日本の領土に対する挑戦が相次ぐが、とりわけ「尖閣」に関する2010年、2012年の対応は危機管理の失敗だった。日中関係は1972年の日中共同声明以来の基盤を失い、今日、極めて脆弱な状態に置かれている。

そもそも外交、防衛政策における革新を期待して、有権者が政権交代を望んだとは言えない。しかし衆院選での地滑り的な勝利を受け、民主党政権は内政・外交の諸課題に対して、政策転換のコストの高さを軽視しても「刷新性」を追い求め、また「政治主導」に固執した。

本稿は同時代史としての制約を十分に理解したうえで、4つの事例研究を通じて民主党政権外交を検証する。まず普天飛行場移設問題、「東アジア共同体」構想を取り上げ、政権交代直後における外交プロセスの問題点を検証していく。そのうえで、民主党政権における外交、防衛政策の成果とも評価できる諸点、また「尖閣」事案における民主党政権の対応の問題点について触れたい。結論において、これら民主党政権外交の教訓として適切な政治主導のあり方を考え、また新政権に期待される日米関係、日中関係、アジア政策の方向性を論じる。



From the outset, the Democratic administration's diplomacy invited distrust of its ability to lead the government due to the Hatoyama administration's confusing responses to the issue of relocating the Futenma Air Station, which has undermined the relationship between Japan and the United States. In addition, Japan has faced a series of territorial challenges from neighboring countries due partially to a weak administrative footing. Particularly with regard to the issues surrounding the Senkaku Islands, Japan's responses in 2010 and 2012 were failures in crisis management. The relationship between Japan and China is extremely weak today, with its foundation, which was created with the 1972 Japan-China joint statement, crumbling. It cannot be said that voters wanted a shift to a Democratic administration in the hope of foreign and defense policy reform. However, with a landslide victory in a lower-house election, the Democratic administration is pursuing complete reform in domestic and diplomatic issues regardless of the high costs of policy shifts and is adhering to the notion of a politician-led government. This paper examines the diplomacy conducted by the Democratic administration based on an analysis of four cases, with a full understanding of the limitations of discussing ongoing historical events. Considered first are the issue of relocating the Futenma Air Station and the concept of an East Asian Community, and problems in the diplomatic process immediately after the change of administration are examined. The diplomacy conducted by the Democratic administration, the potential results of its defense policy, and problems in the Democratic Party's responses to the issues surrounding the Senkaku Islands are then discussed. The concluding section considers the proper form of a politician-led government, as a lesson from the Democratic administration's diplomacy, and it discusses Japan's relationships with the United States and China and the direction of Japan's policy toward the Asian region that are expected of the most recent administration.

1 | はじめに

民主党政権の3年3ヵ月が終わった。

冒頭の鳩山由紀夫政権による普天間飛行場移設問題の迷走は、一指導者の政策調整能力と自らの言葉への責任感の欠如という側面が大きい。しかし9ヵ月にわたる混乱の後に政権交代前の原案にほぼ落ち着くというあり様は、民主党の政権担当能力に対する不信を有権者に生み出した。沖縄や同盟国アメリカに残した不信感も大きいものだった。外交、安全保障政策の能力に対する疑念を払拭することは容易ではなく、それ以後2年6ヵ月にわたる民主党政権はあまりにも大きな重荷を抱えることになった。

さらに、台頭する中国とのあいだにくすぶる「尖閣」という火種は、不法漁船の海上保安庁巡視艇への体当たり（2010年9月）、都知事による地権者からの買収の模索、「国有化」後の反日デモ、日本企業等への破壊行為（2012年）と、2度にわたって民主党政権に難しい対応を求めた。これらの事態への対処においてそもそもすべてを満足させることは難しい。しかし、民主党政権の対応は危機管理の失敗と評価されてもやむを得ないものだった。日本の平和と繁栄のために極めて重要な日中関係は、1972年の日中共同声明以来の基盤を失い、今日、極めて脆弱な状態に置かれている。

「東アジア共同体」構想をはじめ、アジア外交の強化を唱えて政権交代を成し遂げたにもかかわらず、皮肉な結果と言えよう。アジアにおける影響力減退もこの時期に明らかになりつつあり、2010年に世界第二位の経済大国としての地位から日本が転落したことは象徴的だ。テロとの戦いに目処をつけ、南シナ海領有権問題等によって中国への警戒感が高まることを好機ととらえたオバマ政権は、もちろん中国を究極的に取り込むことに留意しながらであるが、アメリカの優位を保ちつつアジアの繁栄を我がものにしようとアジアへの「戦略的旋回」を始める。日本にとって有利な状況が生まれつつあり、たしかに民主党政権もオーストラリアやインドとの関係構築

に関しては官僚たちの努力によって自民政権からの連続性を見せた。しかし、有名無実化する「東アジア共同体」構想が地域の混乱を招いた以外に、大きな政策資源をアジアに投じたとは言えない。短命政権と閣僚の交代が相次ぐなかで、アジア、そして世界における日本の政治的な影響力も後退する一方だった。

そもそも外交政策における革新を期待して、有権者が政権交代を望んだとは言えないだろう。2009年夏の政権交代は、小泉純一郎氏による長期安定政権のあとに、相次ぐ自民党末期政権が有権者の支持を失い、「政権が交代すれば政治が良くなる」、「自民党には投票したくない」と考えた結果だった。しかし、これは民主党の政策への積極的な支持とは言えなかった。そもそも小林良彰氏（慶應義塾大学法学部教授）が指摘するように、「有権者はおろか支持者や党員ですら、ほとんどの政党のマニフェスト作成に関わっておらず」、「マニフェストのなかの記述は、日本の進むべき方向を提示するグランド・デザイン、つまり全体構想が皆無に近く、票獲得のための各論が中心」である。政権交代は権力の交代であっても、政治が変わるわけでも、有権者が望んだ政策への転換をも意味していたわけではなかった¹。沖縄等の有権者が鳩山氏の「県外」発言によって投票行動を変えたことはあったとしても、大多数の有権者にとって外交は民主党への投票を動機づけたものではなく、マニフェストに書かれている外交政策の内容も抑えめな内容だった。

しかし衆院選での地滑り的な勝利を受けて、民主党には「刷新性」を求める雰囲気があった²。民意の圧倒的な支持は、それまでの政策の踏襲ではなく、新しい方針を打ち出さなければならないという圧力にも、雰囲気にもなった。鳩山氏の所信表明演説の準備過程や内容を見れば、浮ついたという表現も可能かもしれない³。衆参両院を抑えた政権与党として、民主党政権、そして総理となった鳩山由紀夫氏は、議会政治を握る力を手にした。たしかに、アメリカでは共和党、民主党の政権交代にあたって、たとえば、「ABC（クリントン政権の政策以外のすべて）」、「ABB（ブッシュ政権の政策以外のすべて）」、

と前政権からの政策を転換することは当然のように行われている。しかし、それらは大統領選挙、連邦議会選挙を通じて長期にわたって重厚な政策論議を戦わせ、検証した後での転換である。日本の民主党政権は内政・外交の諸課題に対して、政策転換のコストの高さを軽視しても刷新性を追い求めた。本来政策評価や政策転換に必要なプロセスの多くは単純化され、ポピュリズムに翻弄されることにもなった。

もちろん外交に関して言えば、どこまでが民主党政権ゆえの問題であったのか問うことは必要だろう。たとえば日本の国力が新興国の台頭によってますます相対化されていること、また戦後日本外交には構造的制約、法的制約が存在していることは事実だ。領土に関する事案には、問題固有の難しさもある。民主党外交への批判には、批判のための批判も多いのも事実だ。本稿で指摘するように、民主党政権期にも意義のある外交、安全保障政策の成果は見られる。しかし同時に、刷新性と政治主導に固執するあまり、不必要なまでに政権交代にともなう変更を求めた民主党政権は、最後まで外交政策において国内の合意形成を得ることには失敗した。漸進的に現実主義への回帰をしても、当初の政権への支持に見合うような信頼を得ることも、政治主導の問題点を解決することも、最後までなかった。

以下、本稿は同時代史としての制約を十分に理解したうえで、4つの事例研究を通じて民主党外交を検証する。まず普天飛行場移設問題、「東アジア共同体」構想を取り上げ、政権交代直後における外交プロセスの問題点を検証していく。そのうえで、民主党政権における外交、防衛政策の成果ともいわれる側面について、「尖閣」事案における民主党の対応の問題点について触れたい。結論において、これら民主党外交の教訓とは何か、新政権に期待される外交姿勢、政策の方向性とは何か、考えてみたい。

2 | 鳩山政権と普天間移設問題

(1) 県外移設の「公約」、そして政権交代

2009年7月19日、衆議院解散が目前に迫ったなかで民主党代表の鳩山氏は、普天間飛行場の移設に関して「最低でも県外」との発言を行った。「最低でも県外の方で積極的に行動したい」、「(キャンプ・シュワブ沿岸部、辺野古地区への移設に関しては)沖縄の過剰な基地負担をこのまま維持するのは、納得がいかない」と沖縄県での集会で発言した⁴。6月に訪日したミシェル・フロノーイ国防次官と岡田克也幹事長の面会もあり、7月27日に発表されたマニフェストは移設見直しを明示せず、曖昧な記述にとどめる⁵。しかし鳩山氏は踏み込んだ発言を行い、8月17日の日本記者クラブでの党首討論会でもそれを繰り返した。

なぜ、発言に至ったのか。首相辞任後に鳩山氏は、民主党沖縄ビジョン2008等で県外、国外の可能性を模索することが(日米地位協定見直しとともに)民主党の方針であったことを強調している⁶。また、移設先を県外に見つける見通しに関連して、九州にある航空自衛隊新田原基地、築城基地が2005、2006年の日米安全保障協議委員会(「2+2」)成果文書に記載されていたことで有力な代替候補と誤解していた⁷。加えて夏に訪米した民主党職員も、アメリカはアフガニスタン、イランを優先しており、普天間移設問題で譲歩を勝ち取ることができるとの誤った帰国報告を行ったという⁸。選挙戦のさなかに鳩山氏は誤った認識のもとに「公約」を行ったが、民主党はまとまっていなかった。

衆議院選挙での勝利を受け、9月に鳩山政権が船出すると、鳩山氏、外相に就任した岡田氏、防衛相に就任した北澤俊美氏はそれぞれの対応を始める。岡田氏と北澤氏は省内における過去の移設先検討過程等をレビューし、北澤氏は早々に現行案に落ち着くことになり、それを公言する⁹。他方で岡田氏は、県外の可能性を10月23日の記者会見で否定したが、その後も12月まで嘉手納統合案にこだわった。10月のゲーツ国防長官訪日での会談でも、

辺野古に新設される計画の滑走路を沖合へ軽微に移動させる修正案で落としどころを探る米国側に対して、岡田氏は嘉手納統合案の検討を持ち出している¹⁰。当時、オバマ政権においてアジア政策、対日政策を担当する高官たちは米軍再編の過去の経緯を自らの経験として知り尽くしていた。日本側は政治主導のかけ声のもと、経験のない政治家に理解させる時間が必要だった。

北澤氏、岡田氏の順で現行案への回帰は徐々に始まったが、鳩山氏はいまいち納得していなかったようだ。閣僚の発言と食い違うように、11月7日のメールマガジンでは、「我々はこの問題で日本の意思を明確に示したいと思っているのです」、「移設先には沖縄県内・県外、日本国内・国外とありとあらゆる選択肢を真剣に検討し、結論を導き出したい」と書き、結論を急いではいらないと牽制している¹¹。だが、オバマ米大統領が来日すると、想定していたアフガニスタン支援以上に普天間問題が話題の中心となると、迅速な解決を求めるオバマに対して、できる限り早い解決へと鳩山氏はここにおいて傾斜を始める。「トラスト・ミー（私を信頼してほしい）」と発言した前後、私的ブレンも当面は現行案に回帰し、中長期的に沖縄の基地問題と日米地域協定に取り組む「二段階案」へと確かに回帰しはじめており、鳩山氏も徐々にそれへ傾いたと思われる¹²。

しかし、年内での現行案回帰での決着の雰囲気が高まると、11月下旬に社民党、そして沖縄の政治家たちの巻き返しが始まる。連立崩壊の可能性も示唆されるなかで、党幹事長の小沢一郎氏も社民党に理解を示し、鳩山氏らも先送りせざるを得ないと政治判断に傾きはじめる。12月3日に官房長官の平野博文氏が記者会見で年越しを示唆し、鳩山氏は岡田氏、北澤氏に辺野古以外の移設先を探すように指示を出している¹³。翌日の日米両政府の作業部会後、駐日大使のルースは岡田氏、北澤氏の2人に対して、日米首脳会談後も問題が解決しないことに対するオバマ大統領のいらだちを直接伝えている¹⁴。翌月に辺野古を抱える名護市長選挙を控え、先送りは状況を困難にさせるだけとの見通しもあった。しかし、14日の

関係閣僚会合、15日の基本政策閣僚委員会において先送りが決定される。「5月までに新しい移設先を決定して参りたい」と鳩山氏は問題の長期化を決めたのである。国務長官のヒラリー・クリントン氏が駐米大使の藤崎一郎氏を急遽呼び出し現行案履行を求める等、米国政府は不満を隠さなかった。小沢氏は「きれいな海を埋め立ててはだめだ」と発言しており、問題はさらなる混迷へと向かった¹⁵。

（2）新規移設先の迷走、そして断念へ

年末から新たな移設先を関係閣僚、連立する社民党、国民新党が持ち寄って検討することになり、検討の中心には官房長官の平野氏が座ることにもなる。移設先に目処があったわけではなかった。この時期、キャンプ・シュワブ陸上案、ホワイトビーチ（勝連半島沖）案、県外への暫定移設案、国外（グアム、サイパン、テニアン）案等が提起される¹⁶。防衛省のシュワブ陸上案はかつて省内でも模索された案であり、ホワイトビーチ案も米国関係者より持ち出された案ではあった。また1月から徳之島案も登場する。3月にはシュワブ陸上案、ホワイトビーチ案、徳之島案に収斂していくが、埋め立てを要するホワイトビーチ案を鳩山氏は好まないことから、シュワブ陸上案と徳之島案を組み合わせる可能性が浮上するものの、海兵隊の一体運用に関して具体的な裏付けはなかった。3月に訪米した岡田外相もこれらが実現可能ではないと、現行案への回帰を主張する。しかし、4月にかけて官邸は徳之島へのヘリ部隊移設を検討し続ける。メディアの報道が先行するなかで、鹿児島県、地元三町長への政府の接触は後手に回り、地元では不信感のなかで反対派が勢いを増すことになった。

沖縄政治は厳しさを増した。1月24日には名護市長選において基地容認派で現職の島袋吉和氏が敗れ、移設に反対する元市教育長の稲嶺進氏が市長に当選する。同年10月の再選を目指す保守系知事の仲井眞弘多氏も、県内全域において移設反対の声が高まるなかで難しい舵取りを迫られていた。その苦悩は、やがて4月25日の県民大会への出席、そして本土と沖縄のあいだに「差別」があ

るとの発言へと至る¹⁷。

鳩山氏、平野氏は崖へと追い詰められていた。総理大臣秘書官（政務担当）の佐野忠克氏は4月の訪米でワシントンの極めて冷たい雰囲気を持ち帰り、鳩山氏に直言する。あらゆる手を使っても、徳之島に訓練を一部移転することすら実現が不可能なことも明らかになっていた。辺野古の海を埋め立てないで済む、新滑走路の「くい打ち棧橋」方式も、テロに弱いという理由等から排除されていく。ここにおいて、日米合意への回帰を除いて選択肢はなくなってしまう。

5月の連休中、総理就任後初めて沖縄を訪問した鳩山氏は、県外移設を断念すると発表、そして自らが米軍の持つ「抑止力」を十分に理解していなかったと説明した。その後月末に日米両政府は辺野古移設を、滑走路案に新案を併記して発表する。このときまでに発足当初の7割の支持率を7割の不支持率へと逆転させた鳩山氏は、政治とカネへの根強い批判のなかで追い込まれ、6月2日に民主党両院議員総会を招集、幹事長の小沢氏との「ダブル辞任」を発表し、250日あまりの短い統治を終えたのである。

（3）なぜ失敗したのか？

普天間飛行場移設問題は、なぜ「失敗」したのだろうか。第一に、実現可能性を十分に確認することなしに、理念が先行してしまったことだろう。鳩山氏、小沢氏という政治家には対米自立を志向する心性がもとより備わっている。さらに野党時代に重ねた過去の自らの発言との整合性も意識されたのだろう。責任ある立場についた与党政治家は、国益という判断軸を基準に、理念をひとつずつ形にしていくことが求められる。しかし、国益も国家像も明確にできないなかで、政権交代による刷新性を求め、米国も見直しに応じると根拠ない楽観を持ち合わせたことが失敗につながった。政治家の理念を形にするために、官僚をいかに使いこなすかという視点も欠けていた。官職をもたない私的ブレーンの重用は自民政権期にもあったが、鳩山官邸は政治主導の名のもとにあまりに多くの人物が入り、そして周囲を混乱させる結果

となった。

第二に、足並みの乱れは閣内においても、連立を組む社民党、国民新党との間でも明確だった。12月の段階で年内決着を図ることができれば、もちろん政治とカネの問題は残るが、民主党政権への信頼があれば、少なくとも失われることはなかったのかもしれない。しかし社民党との連立維持という「政局」の前に、政策的判断が後回しにされた。

第三に、対米交渉は後手に回っていた。そもそも政権の意思決定は内向きであり、米国政府に公式のチャンネルで十分な情報が常に与えられていたとは言えないのではないかと。とくに、移設案検討で主導権を握った官房長官の平野氏は、米国政府とも沖縄とも、あまり直接の交渉を好まなかったと言われる。

第四に、メディアはこの問題をかき回しもしたが、政治家もメディアをかき回した。閣僚はメディアがどのように発言を切り取るのか十分に理解していなかった。また容易に発言の記録が確認できる現在において、発言に一貫性を欠く鳩山政権が対米交渉、また沖縄との関係において信頼を勝ち得ることは難しかった。

第五に、「NIMBY (Not In My Backyard : 公共性の高い施設の設置にもかかわらず周辺住民が反対することを指す)」政治がある。「県外」を模索するなかで鳩山政権は移設先を多く打診したが、全国の知事より極めて冷淡な反応を受けることになる。各県の根強い抵抗は、関係者の想定を越えていたのかもしれない。

ただし、普天間飛行場移設問題はSACO（沖縄における施設及び区域に関する特別行動委員会；Special Actions Committee on Okinawa）合意以後、杭の一本も打てなかったことは歴然たる事実である。小渕政権以後、地元との処理が難しいこの問題にリスクを積極的にとる政権はなかった。辺野古への移設が決まった後、もちろん歴代政権すべてが責任感を持たなかったわけではないだろう。しかし、その短命さ故に、リスクをとらずに、問題の先送りは続いている。避けなければならないとすべてのプレイヤーが判断しているにもかかわらず

ず、普天間飛行場の「固定化」の可能性は高まっている。中国の台頭によって、南西諸島の地政学的重要性は高まっていくが、日米の基地を抱える沖縄の人々は本土への不信を高めている。沖縄に、正面から向かい合おうとする政治がより一層求められる状況だけが残された。

3 「東アジア共同体」構想の後退¹⁸

(1) 日米関係への「最初のショック」

アメリカの民主党政権への不信感は、当初は「東アジア共同体」構想で生まれたものだった¹⁹。これは、当初鳩山氏の名前で発表された日英での原稿が持つ、嫌米主義、アメリカのアジアからの排除とも受け止められかねない表現がひとつの背景になっている。さらに、外相の岡田氏の発言や、約140名の国会議員を含む総参加者600名とともに中国を訪問した小沢氏の動きも、日本の対米姿勢、アジア外交における基層的な変化を示しているのではないかと誤解される余地をつくった。結果から見れば、鳩山氏による「東アジア共同体」構想は、首相演説としてはそれまで同様の機能主義的な協力深化を強調するものに「変質」していったし、小沢氏の訪中が民主党政権と中国の関係構築に奏功しなかったことは、「尖閣」事案、また人民解放軍の行動でも明らかだった。

2009年8月に鳩山氏は、月刊誌『Voice』9月号に「私の政治哲学」という論文を掲載し、約2週間後には同論文抄訳がニューヨーク・タイムズ国際版（電子版）をはじめ、複数の大手英字紙に掲載される²⁰。この論文は、資本主義が過度に自由を追求した「アメリカ発のグローバルイズム」を失敗と断じたことに加え、「東アジア共同体」構想におけるアメリカの位置づけによって、反米的な要素を含む論考として注目される。鳩山氏は、日米安保体制を「日本外交の基軸」と認めているが、「アジア共通通貨」の実現と、「その背景となる東アジア地域での恒久的な安全保障の枠組みを送出する努力」を訴えた。前後の文脈から見て、その地域統合にアメリカは含まれていなかった²¹。それまで歴代政権が行ってきた、開かれた地域主義、普遍的な価値観の追求という重要な要素が欠如

していた。

就任当初、鳩山氏はアメリカに対しての排他的な枠組みの形成を否定したが、その後も「東アジア共同体」構想の内容はなかなか明らかにされなかった。また、岡田氏は「東アジア共同体」にはアメリカが含まれないと明言している²²。こういった不透明さこそ諸外国の混乱を生む原因だっただろう。

(2) 有名無実化する「共同体」構想

その後首相演説として組み上げられていくなかで、「東アジア共同体」構想は、徐々に従来の政府の立場へと回帰していくことになる。10月下旬の所信表明演説でも「他の地域に開かれた」協力体と位置づけられている。11月にシンガポールにて行われた政策講演でも、機能的な協力の積み重ねが強調されている。これらの演説において、鳩山論文に存在した国際情勢認識は述べられておらず、共同体も一個の新しい制度を指すものではないとされる。さらに、後者では自衛隊がアメリカ太平洋軍司令部の主催する「パシフィック・パートナーシップ」に参加することも表明されたのである²³。

2009年秋から冬にかけて、シンガポールやタイの首脳は「東アジア共同体」構想の出現に対して、アメリカのこの地域への関与の重要性を強調していた。またオバマ政権も、11月の東京における大統領演説、翌年1月のクリントン国務長官演説において、アメリカのアジアへの関心を強調し始めていた。アメリカ、また周辺諸国の動きのなかで、「東アジア共同体」構想は修正されて行かざるを得なかった。

政権末期、「東アジア共同体」構想を鳩山氏は再び持ち出している。2010年3月には公開シンポジウムの冒頭発言において、排他性を否定し、またアジア太平洋との連携をしっかりと触れたうえで、共同体の構想によって日本国民の心を開くことに意義があると訴えている²⁴。そして、普天間飛行場移設問題の期限とされた5月末までに、政権浮揚の一環としての意味もあったのだろうが、「東アジア共同体」構想のとりまとめが指示されている。

しかし、初めての沖縄訪問で県外移設を断念すること

を表明し、5月に鳩山氏の求心力はすでに失われていた。共同体構想に関連して行われた最後の演説で、鳩山氏は秋以来の内容である、機能的な協力を若干の具体策とともに提示したに過ぎない²⁵。官邸がとりまとめた「東アジア共同体」構想に関する紙も辞任前日の6月1日に公表されたが、「米国を含む関係国との、『開かれた』『透明性の高い』地域協力を推進する（日米同盟は、地域の平和と安定のための礎となっており、今後とも米国の関与は不可欠）」との記述から始まり、内容はただの総花的な、従前の協力を列挙したリストにとどまっている²⁶。

こうして「東アジア共同体」構想は、とくに目新しいイニシアティブを国際的に打ち出すことなく、菅政権に引き継がれることもなく、終わることになった。しかし、この構想は当初、米国の民主党政権への不信感を引き起こす契機になり、加えて日中韓首脳会談で議論されたことでASEAN諸国からも不評を買うという外交的な失点を残したのである。

鳩山氏の辞任後、菅直人氏が総理に就任する。参議院選挙敗北後の9月の党代表選でも勝利すると、岡田氏は党幹事長に転じ、前原誠司氏が外相に就任することになる。毎年のように訪米を繰り返してきた前原氏には、日米同盟重視の外交政策通という評判があった。鳩山政権後に、対米関係を修復するうえで、その役割が期待された。しかし、後述するように菅政権は9月に尖閣における不法操業漁船船長の拘留をめぐる対中関係、また国内世論の難しい舵取りを迫られる。結果から見れば、前原氏は大きな足跡を残さないまま、外国人献金問題によって翌年3月には辞任することになる。だが、菅氏は鳩山政権期より日米関係に配慮を繰り返しており、前原氏は米国政界にも広く知られていたため、この両者が鳩山政権の混乱直後を引き受けた効果は大きかった。前原氏は、2011年1月にワシントンの戦略国際問題研究所で行われた外交演説「アジア太平洋に新しい地平線を拓く」において、米国抜き地域秩序形成を否定し、アジア太平洋の連帯を強調した²⁷。新たな政策を発表した演説ではないものの、前政権の「東アジア共同体」構想を明ら

かに軌道修正しようとした意図が理解されたのだろう、ワシントンでは概ね前向きに受け止められた。

4 | 外交、防衛政策における一定の成果

もちろん、3年あまりに及ぶ民主党政権において、外交、防衛政策において全く成果がなかったわけではない。たとえば、たしかにインド洋における給油活動は野党時代からの主張もあり中止されたが、アフガニスタン復興に約束された最大50億ドルの支援は日本の援助コミュニティの努力もあり、多くの分野で活用されている。また、ソマリア湾、アデン沖での海賊対処は超党派的理解のもとで継続され、震災に見舞われたハイチ、アフリカ最長の内戦から新しい国作りを始めようとする南スーダンにそれぞれ大規模なPKOが派遣されている。国際安全保障への貢献において、民主党政権はそれまでと比べても遙かに多くの要員を送り出したことは明らかである。さらに、オーストラリア、インド、また東南アジアにおいて米国との安全保障関係を深める諸国とのパートナーシップ強化も、これは自民政権から連続して発展をみている²⁸。最後に、武器輸出三原則には新たな基準が設けられ、国際共同開発、人道的な目的での供与等に道が開かれた。

(1) 防衛省の「春」と「冬」

これらの動きのなかで欠かすことのできない人物は、鳩山政権で防衛大臣に就任した北澤俊美氏だろう。北澤氏は1992年に自民党より参議院選長野県選挙区から出馬、以来当選4回を数えたが羽田孜氏とともに自民党から出奔、以来行動を共にしてきた政治家である。参議院外務防衛委員長を2007年より務めたものの、防衛政策における立場は明確でなく、防衛大臣の打診は本人にとっても意外だったという。しかし、北澤氏は大臣に就任すると抜群の安定感を見せていく。

大臣補佐官に90年代半ばに統合幕僚会議議長をつとめた西元徹也氏、また通産官僚出身で防衛庁装備局長を経験した及川耕造氏（元特許庁長官）を任命した。西元氏の任用には防衛省改革に関して制服組と調整を進める意

図があり、彼ら補佐官が政務三役を支える体制をとった。政権交代直後には政務三役の政治主導が重視され、意思決定または協議の場から省幹部が外された省庁もあったが、防衛省では背広、制服を問わずコミュニケーションが重視され、また省議も活用されたという²⁹。北澤氏は2年の在任中に省内から厚い信頼を勝ち得ていったが、その背景には閣内で北澤氏もつ重みも大きかった。北澤氏の強い求めで、菅政権より首相秘書官に防衛官僚が新たに秘書官として加わるようになった（野田、安倍政権でも踏襲されている）。北澤氏は「防衛省から行った秘書官は天井からハンモックで吊してそこで仕事させてもいいから、とにかく秘書官室においた方がいい」と主張したと語っている³⁰。

北澤氏は就任すると、麻生太郎政権において進められてきた防衛大綱の改定作業を1年間順延させ、「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」を発足させた。その答申を受けた後、2010年12月に平成23年度以降に関わる防衛大綱、中期防衛力整備計画（平成23年度～27年度）を策定している。これらにおいては、新たに自衛隊の質と量ではなく活動量に注目した「動的防衛力」の概念を導入したことが特徴的であり、また大綱別表においては潜水艦保有数が22に増加していること等も注目される。大綱策定プロセスでは、関係閣僚会合に有識者が明確な任用過程を得ることなく参加したことが批判されることはある。他方で、日本周辺での情報収集・警戒監視・偵察活動等に自衛隊を運用する重要性は高まっており、各種の事態への迅速かつシームレスな対応も念頭に置いた動的防衛力の方向性は時代に合致していると評価されよう。

武器輸出三原則等に新たな基準が設けられたことも、それまでから一歩踏み出した動きだろう。武器輸出三原則は1967年に佐藤栄作政権により共産圏、国連決議により武器の輸出が禁止されている国、国際紛争の当事国に対する輸出を行わないものとして、平和国家の理念を反映したものとして打ち出されたが、三木武夫政権により武器の輸出を全面的に禁止するものとして強化されて

きた。それ以後、米国との共同開発・生産、途上国への巡視艇供与等の事例において、そのつど例外的措置を積み重ねてきた。しかし菅政権は、2011年12月27日に内閣官房長官談話の形によって、武器輸出三原則等に対して包括的に例外的措置をとることを容認したのである³¹。これにより国際共同開発・生産への参画、また平和貢献のための引き渡し（例としてハイチに対するブルドーザー供与が現在準備されている）が可能になる。北澤氏は首相を説得しようと直接動き、鳩山氏は即座に拒否したと言うが、菅氏への説得には成功したのである³²。

北澤氏は菅政権までで閣僚を降りる。保守的な政治家として知られる野田佳彦氏のもとで防衛大臣の更迭が繰り返され、民主党の「政権担当能力」への疑念を増長させたことは皮肉としか言いようがない。最初に任命されたのは、農業などに関心を寄せてきた一川保夫氏であり、就任当初に「素人」を自任し、その後も失言を繰り返した。後任の田中直紀氏も防衛政策に造詣が深いとは決して言えず、国会での質問攻めにより政権の支持率低下に貢献する結果となった。

自民政権においても防衛庁長官は交代が多く、専門知識を持ち合わせないものが多く就任してきたと言われる。しかし、民主党は防衛政策に弱いという印象が存在していたこと、さらに二大政党制へと移行し、国会での質疑が厳しさを増している環境において、国会答弁に十分な能力を持ち合わせない政治家の就任が相次いでしまった。それゆえ、3番目の大臣として、自民党の政治家にも長く助言してきた専門家であり、国会答弁にも安定感が期待できる森本敏氏が起用されることになった。しかし、森本氏に与えられた時間は極めて短く、日米関係に何かしらの成果を上げるには時間切れだったと言える。野田政権は2012年4月の日米首脳会談における共同声明で一定の成果を上げたが、政権の安定性を欠くなかで、日米同盟を次の段階にあげる交渉をまとめる余力を合わせていなかった³³。

（2）アジア外交の進展と残される課題

防衛大臣の選任では失敗を重ねた野田氏も、当初はそ

これまで評判の悪い総理ではなかった。2011年9月の民主党党首選を制した野田氏は決して当初から目立った存在とは言えなかったが、ねじれ国会の状況を踏まえた「低姿勢」、「どじょう」を政治的立場として打ち出し、持ち前の演説の巧みさによって支持を広げること成功した。首相就任後も、日米関係を基軸とした従来の外交路線を踏襲することを明確にしたことに加え、自衛官を父に持ち、また松下政経塾出身の保守的な外交観を持ち合わせていたこともあり、徐々にそれまでに蓄積された、外交、安全保障に弱い民主党という認識を修正することに成功していったかに見えた。

それはたとえば、11月の航空観閲式での訓示が高い評判を獲得したことにも見られていた。社会保障と税の一体改革に積極的に取り組み、またTPP交渉参加をめぐる議論もはじまるなかで、アメリカをはじめとする海外のメディアにも好感を持って受け止める向きがあった。たとえば訪米を直前に控えた2012年4月、ワシントン・ポスト紙は総理として難題に取り組む野田氏を短命に終わった過去の総理たちと比べて「最も思慮分別のある総理」だと持ち上げてみせている。野田氏の落とし穴は後に触れる、「尖閣」への対応だった。

外務省、防衛省は民主党政権期にも可能な限り政策を動かしたと言える。それらは官僚主導の側面が強いが、北澤氏等、時の閣僚は適切にそれを採用するものもいた。野田政権で外相をつとめた玄葉光一郎氏も、そのひとりと言えるだろう。玄葉氏は一貫して「開かれた多層的なネットワークの構築」と「国際法に則ったルール創り」を演説において繰り返しており、日米中の枠組みの構築も提唱していた³⁴。東アジア首脳会議においても、日本は2011年には拡大海洋フォーラムの検討を議長声明に盛り込むなど成果を上げており、それは2012年に実現した。またこの時期には豪州、インド、ロシア、フィリピン等とも安全保障協力を前進させ、東南アジア諸国に対する能力強化の一環として自衛隊を派遣する試みも始まった。ただし、豪州との物品役務相互提供協定が野党の協力を得られずに、批准なく棚ざらしになった。韓国

との安全保障協力は特に2010年に相次いだ北朝鮮からの挑戦に対して模索されたが、低いレベル（ローキー）での協力も韓国国内の反発等により進まなかった。米国等から日本がさらに多くの支援をアジア諸国に対して負担することへの期待も根強く、戦略的観点からのアジアへの援助・協力はまだ限定的なものにとどまっているため、今後無償資金協力から「卒業」する国家も増えるなかで新たな形の模索が続けられるだろう。

ところで民主党政権のもとで、台湾との関係が進展を見せたことはあまり知られていない。日台関係は非政府間の実務協力関係と言われるが、この時期に日台では羽田・松山空港の直行便が開通し、投資や特許、オープンスカイに関する取り決めが交わされている。日本の政府局長級が直接に参加する場も増えた。また日本において故宮博物館所蔵物の展覧を行うために必要な法整備もされている。これらの背景には、2008年に馬英九政権が誕生し、兩岸関係が進展を見せるなかで日台関係の進展が容易であったこと、台湾側の対日政策に関係する高官が充実していたこと、日華議員懇談会等が尽力したこともあるが、民主党の複数の大物政治家が台湾問題を理解していたことも大きい。2012年には両地域を行き交う人々は、年300万人を凌ぐ勢いとなっている。しかし、2012年夏以降、日台関係にも「尖閣」をめぐる火種が再びくすぶっており、関係発展への課題となりつつある。

5 「尖閣」と民主党政権

民主党政権が一定の成果を上げていたとしても、それらはメディアが取り上げることが少ない、地道なものが多かった。また取り上げられたとしても、そもそも外交、防衛政策は専門性が高い内容を多く含むため、政権浮揚には一般的に結びつきづらい。しかし、分かりやすい失点はイメージとして再生産され、強く残されていく。普天間飛行場移設問題の迷走が初期の段階において「政権担当能力」への疑念を生んだとすれば、中盤以降にその悪化を決定づけたものは明らかに2度にわたる「尖閣」への対応だっただろう。

2010年9月、日本領海にあたる尖閣諸島周辺において不法に操業し、さらに海上保安庁巡視艇に体当たりした漁船は拿捕され、船長は拘留された。日本政府に対して中国政府は再三解放を求めるアピールを公にも行い、さらに日本へのレアアース輸出が遅れはじめ、日本企業の社員が中国国内で政府管理地域への不法侵入の容疑で逮捕された。このような緊張のエスカレーションに対して、直前まで中国大使を務めた宮本雄二氏は以下のように述べる。「中国側は、とりわけ『国内法で粛々と対処する』日本側の方針を、尖閣に対する日本の実効支配を強化する、これまでの日本の方針から一歩踏み出した対応だと判断しました。それが中国側の、日本から見れば過剰と見える、強い反応になって行ったのです。日本側は、『国内法で粛々と対処』すれば、日中の極めて重大な外交問題に発展するという見通しと覚悟、そして事後処理の準備において、不十分でした³⁵。」

菅政権がそれまでの前例と異なり、船長を即時に解放せず拘留を続けた決定過程は十分に分かっていない。2008年における中国国家海洋局の船舶の領海侵犯以降に日本側が警戒を強めていたとしても、この事例では民間漁船であったため、それだけで強硬な対応を説明することはできないだろう。もちろん、巡視艇への体当たりという犯罪行為の悪質さに鑑みれば当然という考え方はあるものの、事前に存在していたマニュアルの対応に想定されていなかったと言われる逮捕・拘留の決定にあたっては、それが日中関係において深刻な問題を引き起こす覚悟をとまっていた政治判断だったのか、決定過程について今後の歴史研究が待たれる。また、与党となった民主党が中国とのハイレベルな政治チャンネルを構築できなかったことも事態の収束を困難にした。なお最終的に船長を釈放する決定により、それは官房長官辞任に発展する世論の強い批判に発展することになる。

2012年春、東京都知事が尖閣諸島の一部を所有する地権者から権利を買い上げる考えを公に発言し、「尖閣」が再び日中関係の焦点となった（なお、2012年には2月に名古屋市長による南京大虐殺に関する発言、5月の

世界ウイグル会議の開催等、日中関係を緊張させる別の要素も存在していた）。尖閣諸島への民間人の立ち入りは禁止されており、その実効支配の確保と地代を受け取っている地権者との間にはなんら関係がないが、野田政権はもし東京都が民間から寄せられる募金により購入が実現した場合に、建造物の建設をはじめ日中関係に新たな不安定要素を作り出すことを懸念して、慎重な外務省を政治家が牽引する形で地権者からの買い上げを検討し始めたと言われる³⁶。

結果から見れば、9月11日の閣議決定により予備費の使用が認められ、尖閣諸島のうち3島が地権者から購入されると、中国政府の猛反発に加え、大陸の多くの場所で反日デモが発生し、一部は暴徒化して日本企業の工場や店舗に破壊行為を行う。もちろん、暴徒として犯罪行為を行った人物やそれらを利用したともされる政治的な意図に関連して、「中国」を批判する声は国内外に多い。しかし同時に、野田政権がウラジオストックにおいて胡錦濤総書記と言葉を交わし「国有化」を諷められた直後にそれに踏み切ったこと、またそこまでに至る地権者等との交渉過程等に関しても強い批判がなされることになる。

さらに、米国にも日本に対する不信が生まれた。国有化は「理由がどうであれ、先に引き金に指をかけたのが中国側でなく、日本側であることは明白」とみなされ得る³⁷。たしかに2010年、12年ともに米国政府は尖閣諸島が日米安保条約第五条の適用を受けるとの解釈に言及するが、同時に領土係争への干渉を避ける基本姿勢を崩していない。野田政権の一連の対応と日本国内の世論動向を踏まえ、米国は時に第五条に言及することで同盟の信頼性によって日本国内の強硬論の登場を抑えつつ、他方で干渉を避けるというカードを保持することで日本を牽制するという、両にらみによる「束縛」を通じた同盟管理を行おうとしているようにも見える。

戦略的互惠関係にまで発展してきた、1972年以来の日中関係の基盤は失われつつある。「安定した両国関係の生み出す利益と比較すればはるかに小さい争点をめぐっ

て当事者が妥協を拒み、一步も引こうとしない状況³⁸へと、両国は陥ってしまった。活発化する中国政府の行動や民間人の犯罪行為も背景にあるため、民主党政権だけに責めを負わせることはできない。しかし2回の事例において、「尖閣」に関して政治家が自らの功績を勝ち得ようとして、いわば内向きの理由によって強硬な策を採用した疑いが強く、それは両国関係を根底から揺るがす結果となった。

ここから、どうすれば前進できるのだろうか。再び宮本の言葉を借りれば、それはまず何より、政治家が「大局観を持って判断し、行動しなければならぬ」という教訓を踏まえること、そして危機管理、平素からの意思疎通の仕組みを作りあげ、また国民感情を回復させていく仕掛けを用意することだろう³⁹。渦中にあった両政権に、「大局観」を持った判断力が十分にともなっていたとは言えない。

6 | おわりに

(1) 民主党外交の教訓

民主党政権から得られる教訓とは何だろうか。まず普天間飛行場移設問題を好例として、過大な「政治主導」と私的プレーンの関与は再考を要する。政官関係を立て直すためにも、専門家の活用はたとえば安全保障会議事務局の設置等、恒常的な機関を設置したうえでの任用を通じて行うべきだろう⁴⁰。これは情報保全にもつながる。また、OBを含む官僚を政治任用することも政と官をつなぐためにあってよい。問題は、プロフェッショナルリズムの軽視と受け取られかねない政治主導だった。国民によって選ばれたという正統性を持つ政治家の役割は、省庁の縦割り構造を越えて、その機関を適切に運営することに求められる。大衆迎合主義に陥らず、そこに集う官僚と専門家に、自ら描く大局観を実現する詳細を委ねることも必要だろう。

外交、安全保障政策に関して評判形成は極めて困難だが、政権を維持するためにそれに取り組まなければならない。前述した通り、大衆迎合主義に陥れば社会の閉塞

感を反映した外交となり、それは国益を守ることにつながらない場合も多い。他方で、ひとたび外交、安全保障において「政権担当能力」に欠けると判断されれば、そのイメージは増幅され、外交の好ましい成果の多くは耳目を引かないこともあって、容易には克服しづらい。では、どうすればよいのか。これに関して明確な答えはないが、大きな過失が生じた場合にそれを与党、または総理の責任としない処理が求められるということがひとつあるだろう。加えて、日米関係、日中関係、アジア外交等主要な外交テーマについて、政権として国益に沿った演説を繰り返す、地道な取り組みも必要となる。

党内ガバナンスの悪さも民主党の足かせとなった。政権交代までに、対外政策、防衛政策における党内での最小限のコンセンサスも形成されていなかった。もちろん徐々に政務三役の経験者が増えることによって、党内に基礎的な知見が共有されることに期待することはできる。三役を経験したものが与党に戻り、政府との関係を取り持ったことは、民主党政権期にも見られた。野党に下っている期間にそれら三役経験者が政調部会において核となることも重要だろう。

民主党政権は自民政権末期から続けて、閣僚の頻繁な交代を招いた。国会審議に拘わらず、必要があるときに閣僚が外遊可能な環境を整備することが求められる。もちろん麻生政権に見られたように、外遊の多さが成果に直結するわけではない。しかし国会審議のために閣僚の外遊が重要なタイミングでも妨げられることは存在感の低下につながっている。初めて米国、ロシアも招待して行われた拡大ASEAN国防相会議、2012年のシャングリラ・ダイアログ等に日本の防衛大臣は欠席している。今後は総理がシャングリラ・ダイアログにて基調講演を行うことを含め、アジアにおいて積極的に発言すべきだろう⁴¹。

最後に、中国の台頭等により根本から変化する戦略環境の変化に対応した、日本の大戦略を「超党派」的に策定する必要がある。それは国会のねじれ状況やポピュリズムに過度に左右されない基盤ともなる。もちろん各党

内には急進派が残るだろうが、外交政策における超党派のアジェンダを主流派間の連携でまとめ上げておくことで、それら急進的な立場を牽制する力を生むことはできるだろう。

(2) 新政権に求められるもの

外交、防衛政策に求められることは、言うまでもなく国家の平和と繁栄を長く確保するための道であり、そのための冷静な政策判断につきる。その意味で、今求められることはグローバル化の進展、多様なリスク、貿易・金融面での依存が深まるなかでの新興国の台頭という現実を反映した、新たな戦略を策定していくことだろう。そのためには、インテリジェンス体制の強化に加え、中長期的戦略を策定するために必要な組織の設置、シナリオ分析等の方法論の確立が求められる⁴²。

安定した対中関係を維持しつつという条件のもとで、日米同盟と日本自らの努力に基づいた抑止態勢を保持し、同時に中国の高まる影響力に均衡を図るように欧米との先進民主主義協調、またアジア諸国との戦略的連携を深めていくことはたしかに隘路だが、日本にとって唯一の合理的な選択だろう⁴³。

新たな時代状況のなかでも、日米関係はあきらかに今後も日本にとって最も有用な手段であり続けるだろう。米国はその優位を徐々に相対化していくとしても「同輩中の首席」であり続ける見込みが極めて高く、またエネルギー増産、生産性の改善は米国経済を牽引する。しかしそれでも、国内課題のまえに、日本をはじめとした同盟国、友好国にアジアでの多くの負担共有を求める構図は強まっていくと思われる。それゆえ米国のアジアへの戦略的旋回を我がものにするための日本の努力として、東南アジアへの支援、豪州、インド、韓国との連携の重要性は高まるだろう。

安倍晋三新総理は読売新聞のインタビューに答えて、次のように述べている「価値観外交は、自由と民主主義と基本的人権といった価値観を共有する国々との関係を深め、その価値観をアジアで広げていこう（略）豪州やインドなど日本との価値観を共有し、安全保障上の協力

を約束している国々との信頼関係を確認しあう（略）日米印、日米豪に発展させていくことは、地域の安定に資する。いわばパワーバランスを回復させていくことが大切だ。」⁴⁴

その趣旨に賛同するところは大きい。多層的な安全保障ネットワークの中心に位置することで、日本の存在感を高めていくことができるだろう。しかし、価値観の強調が対中牽制であると理解されれば、それは対中関係の打開を阻む可能性も高い。そもそも、民主党政権においても豪州やインド、東南アジア諸国との関係強化は図られており、新たなレバレッジを中国に対してかけるほどの成果を上げられるとは思えない。逆に、「封じ込め」と受け止められてしまえば、それは逆効果となる。超大国となりつつある中国に時間は有利に働くのであって、多少の牽制で動かせるという楽観は持たない方がよい。また、悪化した日中関係は日本の対米、対アジア外交の足かせとなる怖さも秘めている。

中国との関係打開には、「大局観」を政治家が共有し、信頼関係を構築することが何より必要となる。両国の政治指導者が情念や国民感情に過度に惑わされることなく、率直に対話を重ねることが必要となる。また、そのための準備にも、大物の政治家や経験豊かな外交専門家が適切なプロセスで関与することが求められる。そして、偶発的衝突を防いでいくための連絡メカニズムの構築に向けた協議の再開をはじめ、共存と互惠のための枠組みを構築すべきだ。

もちろん、あらゆる備えを忘れることはあってはならない。そのためにも、新たな協力分野を早期に特定し、日米ガイドラインを改定することは必要だろう。また、日米関係に関しては、政治交流、知的交流をはじめ、全般的な関係弱体化が目立ち始めている。人的交流こそ、日米の政治経済的な関係の基盤であることを忘れてはならない。また、防衛政策に関しては、縮減する資源を短期的に小幅で改善しても新たな安全保障環境ではその効果は限定的である。財政状況を勘案しつつ、とりわけ南西諸島周辺、大規模震災に対応できる新たな体系を導く

哲学を構築すべきだろう。

最後に、政権交代から得られた最大の教訓は、「刷新性」にこだわってはならないということではないだろうか。もちろん前政権の政策を踏襲することにはリスクがともなう。しかし、前政権には失敗もあれば、政府として積み上げた成果もある。新たな成果を得ようとするあまり、国益にかなう政策を放棄してしまったり、看板を掛け替

えるようなことが続くことは、二大政党制の本来の機能からかけ離れている。そのためにも、超党派的な外交、安全保障政策の知的基盤が重要であり、また政治家の責任感とプロフェッショナリズムへの敬意、官僚・専門家の専門性と忠誠心が求められている。政治は革新と同時に必要な連続性も担保できる、重しとなるべきではないか⁴⁵。

【注】

- ¹ 小林良彰『政権交代』（中央公論新社、2012年）、5-8頁。
- ² 刷新性という用語は、薬師寺克行・東洋大学教授（元朝日新聞政治部長）のご教示による。
- ³ 平田オリザ・松井孝治『総理の原稿』（岩波書店、2011年）。
- ⁴ 『日本経済新聞』2009年7月20日。
- ⁵ 薬師寺克行『証言 民主党政権』（講談社、2012年）。同書は民主党政権の主要閣僚へのインタビューであり、本稿では大幅に加筆されている電子版を利用している。毎日新聞政治部『琉球の星条旗』（講談社、2010年）62-64頁。なお、アジア太平洋担当の国務次官補に就任するカート・キャンベル氏が、ブッシュ政権時代に嘉手納統合案を含む辺野古沖以外の選択肢を検討することもあり得ると発言していたことも、民主党に楽観を残した可能性が指摘されている。毎日新聞政治部、前掲書、65-66頁。
- ⁶ 新しいものに、鳩山由紀夫「普天間問題 すべての批判に答えよう」『文藝春秋2013年の論点100』（文藝春秋、2013年）、56-60頁。
- ⁷ 毎日新聞政治部、前掲書、54-55、129頁。
- ⁸ 前掲書、70-75頁。
- ⁹ 移設問題に関して、北澤氏は「果実の実らない木」に陥らないことを強調したと回顧する。自民政権は96年から普天間飛行場移設に関して杭の一本も打つことがなかった。それゆえ実際に工事に入ることの難しさを強調していたのである。薬師寺、前掲書。
- ¹⁰ 前掲書、104-111頁。沖合移動を沖縄県がそれまで求めていたことを考えれば、「辺野古移設への全ての条件が整うかに見えた」この時点での幕引きも民主党政権には可能だったかもしれないが、まだそれを合理的と考えるほど、関係閣僚がまとまっていなかったと言える。久江雅彦『日本の国防』（講談社、2012年）144頁。
- ¹¹ 「鳩山内閣メールマガジン」第5号（2009年11月7日）。<http://www.mmz.kantei.go.jp/jp/m-magazine/backnumber/2009/1107ub/index.html>（最終アクセス日：2013年1月5日）。
- ¹² 薬師寺、前掲書、123-133頁。ただし、鳩山氏は14日にはシンガポールで、「オバマ大統領の気持ちとすれば、日米合意が前提としたいだろうが、合意が前提なら作業部会もつくる必要がない」と現行案を前提としていないと発言し、また年内解決も否定している。『日本経済新聞』2009年11月15日。鳩山氏は短い期間でも発言の一貫性を欠く傾向があった。
- ¹³ 薬師寺、前掲書。
- ¹⁴ 毎日新聞政治部、前掲書、150-151頁。読売新聞「民主イズム」取材班編『背信政権』（中央公論新社、2011年）51頁。
- ¹⁵ 『日本経済新聞』2009年12月29日。なお、5月という時期の設定に関しては諸説あり、予算編成まで社民党を抱き込んでおく必要があったという説、岡田外相が米国予算審議をにらんで主張したという説、明確な根拠がなかったという説がある。
- ¹⁶ 2010年前半に検討された移設先については、以下の整理も参照。森本敏『普天間の謎』（海竜社、2010年）、438-483頁。この時期、鳩山氏の特使と名乗る人物が相次いで米国を訪問し、ワシントンの苛立ちと困惑は深まるばかりだった。
- ¹⁷ NHK取材班『基地はなぜ沖縄に集中しているのか』（NHK出版、2011年）。
- ¹⁸ 鳩山政権による東アジア共同体構想の起源、展開とその変質については以下の拙稿を参照。本節の内容もそれに大きく依拠する。「鳩山由紀夫政権におけるアジア外交 — 「東アジア共同体」構想の変容を手掛かりに」『問題と研究』2011年4・5・6月号、1-40頁。
- ¹⁹ 第43代ブッシュ政権において国家安全保障会議上級アジア部長まで務めたマイケル・グリーン氏は、「東アジア共同体」構想が鳩山政権による日米関係への「最初のショック」であり、「アメリカのアジアへの影響力に対抗する意図を示した」ものと解釈している。『日本経済新聞』2010年7月20日。
- ²⁰ 鳩山由紀夫「私の政治哲学」『Voice』2009年9月号。
- ²¹ 鳩山氏は首相就任前に「米国には安全保障について、適切な問合いを求めることもあり得る」と述べている。『朝日新聞』2009年8月29日。
- ²² 『日本経済新聞』2009年10月8日。岡田氏の真意ははっきりとしない。なお岡田氏が外務大臣を務めた期間は1年と短い（2009年9月より10年9月まで）。任期中、岡田氏の功績と認められるものには、いわゆる「密約」問題調査があり、自らもそれを自賛している。また「核不拡散・核軍縮に関する有識者懇談会」を10年7月より立ち上げ、この問題に関して国際的な議論を進める主導者の一人になることを希望していた。岡田氏は核の軍事的な役割に関して消極的であり、アメリカ政府に対してTLAM/N（核トマホーク）の退役に関して以下の発言を行っている。「私は、我が国政府として、上記委員会 [= 戦略態勢委員会] を含む貴国とのこれまでのやり取りの中で、TLAM/N や RNEP といった特定の装備体系を貴国が保有すべきか否かについて述べたことはないと理解しています。もし、仮に述べたことがあったとすれば、それは核軍縮を目指す私の考えとは明らかに異なるものです。」松山健二「核の拡大抑止と日本の安全保障—核トマホーク退役の

論点一』『レファレンス』2011年1月号、52頁。拡大抑止のあり方という高度に技術的な内容に、自らの「原理」を主張することが岡田氏の特徴だった。

²³ 「鳩山総理によるアジア政策講演 アジアへの新しいコミットメント ―東アジア共同体構想の実現に向けて―」平成21年11月15日。

²⁴ 「東アジア共同体の構築を目指して 冒頭挨拶」『国際問題』591号（2010年5月号）、52-56頁。

²⁵ 「第16回国際交流会議「アジアの未来」鳩山内閣総理大臣スピーチ」2010年5月20日。

²⁶ 「『東アジア共同体』構想に関する今後の取り組みについて」内閣官房、2010年6月1日。

²⁷ 前原誠司外務大臣外交演説「アジア太平洋に新しい地平線を拓く」2011年1月6日。

²⁸ 防衛省防衛研究所『東アジア戦略概観2012』2012年3月、213-243頁。

²⁹ 葉師寺、前掲書。

³⁰ 葉師寺、前掲書。なお、北澤氏は鳩山政権では控えめに動いていたようだ。北澤氏は総理の鳩山氏の対米姿勢に疑問を持って防衛省の役割は基地移設に限定されていると考えていた。「鳩山さんがアメリカに不信感を持たれた最大の理由は東アジア共同体構想だと思っていた。それは内閣のなかでしっかり米側に説明すりゃいい話でそれをサポートするのは外務省の仕事だ。われわれ防衛省は沖縄のことをきちんと進めていけばいい。」前掲書。

³¹ 防衛研究所、前掲書。佐藤丙午「武器輸出三原則等の緩和に続けて考えるべき3つの論点」『日経ビジネスオンライン』2012年1月12日。久保田ゆかり「武器輸出三原則の緩和 日本の防衛産業の現状と展望」平和・安全保障研究所編『アジアの安全保障2012-2013』（朝雲新聞社、2012年）31-41頁。

³² 葉師寺、前掲書。

³³ 日米安全保障協議委員会（「2+2」）の成果としては2011年6月、2012年4月にそれぞれ成果文書が発表されており、前者では共通戦略目標の拡充が図られ、後者ではグアムと沖縄における海兵隊の兵力構成が新たに策定された。なお、普天間移設とグアム移転、嘉手納以南の米軍施設区域の返還は2012年2月に切り離された。

³⁴ さしあたり、「アジア太平洋時代の秩序形成とルールづくり」第9回日経・CSISシンポジウム「指導者交代と日・米・中トライアングルの行方」2012年10月26日。

³⁵ 宮本雄二「基調講演：日中の戦略的互恵関係を如何にして強化するか」日中関係学会・中国中日関係史学会共催国際学術シンポジウム『アジアの未来と日中関係』北京、2012年9月15日。

<http://www.mmjp.or.jp/nichu-kankei/kokusai/2012.9.15tyunitisymphomiyamotokouen.html>（最終アクセス日：平成25年1月5日）宮本氏は2006年から2010年初夏まで駐中国大使を務めた、中国専門家である。彼の後任には、伊藤忠商事会長の丹羽宇一郎氏が政治的に任用され、2度の尖閣事案、反日デモの対処にあたった。

³⁶ 『朝日新聞』2012年9月26日。

³⁷ 春原剛『米中百年戦争』（新潮社、2012年）16頁。本稿脱稿後の2013年1月18日、岸田文雄外相と会談したクリントン国務長官は尖閣諸島に関して、「日本の施政を害しようとする如何なる一方的行為にも反対するとの米国の立場」を表明した。日中関係を深刻なリスクと捉える見方は米国で高まっており、この発言は日米関係の信頼性を高め、かつ中国側に抑えを効かせようとする狙いをもった、一歩進んだものといえる。他方で、日本に中国側の行動に対して自制を求める動きも米国政府はみせている。

³⁸ 藤原帰一「尖閣巡る日中関係一政経独立、頼ってよいか」『朝日新聞』2012年10月16日（夕刊）。

³⁹ 宮本、前掲論文。

⁴⁰ 日本経済新聞社・戦略国際問題研究所ヴァーチャルシンクタンク「国家の危機管理機能・長期戦略立案に関する提言―日本版NSCの在り方―」2012年6月9日。

⁴¹ 拙稿「アメリカの太平洋重視をめぐる論議＝パネッタ国防長官のシャングリラ演説を読む」『Janet』（時事通信社）、2012年6月22日。

⁴² 森聡・佐橋亮・伊藤庄一・小谷哲男・矢崎敬人「ルール推進国家 日本の国家安全保障戦略」（笹川平和財団、2011年）。

⁴³ 神保謙・佐橋亮・高橋杉雄・阪田恭代・湯澤武・増田雅之「日本の対中安全保障戦略 パワーシフト時代の「統合」・「バランス」・「抑止」の追求」（東京財団、2011年）。

⁴⁴ 『読売新聞』2012年12月29日。

⁴⁵ 本論文は、公益財団法人日本国際交流センターがスミス・リチャードソン財団、MRA財団の助成を受けて実施する「政治リーダーシップの不在とその国際的影響」研究プロジェクトの成果の一部である。