

切れ味にふるアジア外交 : 1994年 アメリカのアジア政策

著者	浅野 幸穂
権利	Copyrights 日本貿易振興機構 (ジェトロ) アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	アジア動向年報
雑誌名	アジア動向年報 1995年版
ページ	572-588
発行年	1995
出版者	アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00002258

切れ味にふるアジア外交

あさのゆきは
浅野幸徳

1994年の中間選挙における民主党の大敗によって、クリントン政権は野党共和党多数の議会を背景に対外政策に当たることになった。しかもアメリカ国民の「内向き」志向は一層鮮明となった。そのアジア政策は、人権外交の推進にせよ、核不拡散政策の展開にせよ、冷戦時代の外交の切れ味を失って苦渋の色濃く、露骨な輸出拡大戦略のみが突出する形となっている。

クリントン政権、2年後の現実

「内向き」となる選挙民

1994年11月の中間選挙はクリントン政権にとって記録的と言ってよい大敗であった。与党民主党は選挙の結果、それまで持っていた両院多数党の地位を一挙に失った。中間選挙での与党の議席減はアメリカ政治の経験則であるが、今回の変動幅は予想以上の大きさであった。共和党が両院を制したのは54年以来、40年ぶりのことになる。民主党は州知事選挙でも敗退、特に大統領選挙人定員の多い有力州の大部分を失ったことはクリントンの再選戦略に大きな痛手となった。

2年前「変革」の期待を集めて登場したクリントン。経済は順調に回復して1994年はGDP成長率4.0%となる一方、物価上昇率は2.6%にとどまり、失業率は6.1%にまで低下したという好調ぶり（96年度予算教書における見込み数字）なのにこれはどういうことであろうか。一言で言えば、半世紀近い冷戦の下で進行したアメリカの経済力の低下と社会経済構造の変化は、弱体なクリントン政権の力をもって短時日で改革するにはあまりに重い問題であり、そのため施政の実績が選挙民の期待を大きく裏切ったということである。

まず選挙の帰趨に直接かかわる内政面を見よう。クリントン自身、中間選挙直後の演説（11月10日、ジョージタウン大学）で指摘しているとおり、選挙民は所得の停滞と雇用・医療・老後の不安定から景気の回復を実感できない状態にある。

彼が政権22カ月の成果として挙げる財政赤字の記録的縮小、行政改革、500万人の新規雇用創出、経済的規制の緩和、犯罪防止や社会福祉の立法、貿易の拡大くらいではまだるっこいと、「変革」のペースの遅さに欲求不満を覚えているのである。新規雇用が創出されたと言っても、産業構造変化の結果、1994年の1人当りの実質所得は低下した。クリントン政権が中産層向け減税の選挙公約を反古にして経済再建戦略上、財政赤字縮小を先行させたことは、増税が高所得者層に傾斜しているとはいえ、支持基盤となるべき中産層を失望させた。その結果、彼らはひたすら「より小さく、効率的で、お節介の少ない政府」を求めることになった。

この点に関連して、クリントン政権が最大の政策の目玉とした医療保険制度改革の迎えられ方と、下院共和党の暴れん坊指導者ニュート・ギングリッチ（次期下院議長）が指導した「米国との契約」の論点が示唆的である。

前者では、国民皆保険制度成立の期待は9月、あえなく断たれた。医師会、保険業界、経営者団体の猛烈なロビー活動は予想されたことだが、世論の支持も、皆保険制を原則的に支持しつつもむしろ「安価な政府」論に引き寄せられた。

後者は、9月27日共和党下院議員候補者300人が署名した事実上の選挙公約として発表され、最初の100日間に10項目の法案を提出することを約束している。内容は、第6項の「国連による米軍指揮を拒否し国防支出の主要部分を復活させる」とした外交項目のほか、総じて肥大化した財政支出を抑え個人の責任を強調することで「小さい政府」を実現しようとする、いわば「保守革命の綱領」である。このような公約のもとに共和党が多数を獲得したことは、選挙民が「ニュー・デモクラッツ」を標榜するクリントン政権を、医療保険改革を含め、やはり旧来の「大きな政府」のリベラルとしか見ていないことを示すものと言えよう。所得向上や生活の安定がなく、期待の実現が遅れるとすれば、期待は政府の関与分野を少なくすることで自己の負担を減らしたいという方向に移るのは当然であろう。

漂流続く対外政策

中間選挙における選挙民の行動に直接どれほど影響したかは別にして、対外関係の処理もアメリカ国民を苛立たせるものであった。

前年から持ち越したボスニア、ハイチ、中国、北朝鮮などの問題をめぐる曲折した経過（とりわけハイチ問題の收拾過程）は、アメリカ外交の威信を傷つけるものであった。その他、ロシアに比重をかけすぎることから起きる旧東欧や中央ア

ジアなどの諸問題の軽視、NATOでの存在感の縮小が示すヨーロッパ同盟国との疎隔、日本との不手際な貿易摩擦増大、などが識者を憂慮させている。

多くの場合、その批判は、「状況変化に左右されて首尾一貫しない外交政策」という点に集中している。

たしかにこれらの外交課題の一々への対処には状況対応的な行動が見られた。今あげたハイチ（9月～10月）およびイラク（10月）の例がそれで、その軍事行動は、医療保険改革が挫折した9月以降に行なわれ、中間選挙を前に政権支持率浮揚をねらった、機会主義的な対応としか見られないのである。しかも、北朝鮮の核開発問題、ハイチの軍事政権排除問題と政権の重点課題ごとに交渉の打開を、一度ならずカーター元大統領の仲介に委ねたのは、政権の外交能力への自信のなさを受け取られても仕方がない。

しかし一層重大な問題は、クリントン政権が当初打ち出した対外政策路線が次々と壁にぶつかって貫けなくなっているという事態である。その意味するところは、一方で財政赤字削減の至上命令と国内世論の内向き志向という主体的制約条件、他方で世界各地に続発する複雑化する紛争への対処という客観的課題、のジレンマということであろう。とりわけ、そのことは安全保障面にみられる。立候補に当たってクリントンがかかげた、国連中心の多国間安保や軍縮の推進という本来のスタンスの後退が明瞭になったばかりでなく、安全保障の安定的枠組みもいまだ成立していない。すなわち、

第1に、冷戦後の複雑な安全保障の課題に対応する、いわば「総合安保」的なスタンスはわずかに残されてはいるが、内容はおよそ迫力がない。7月21日、ホワイトハウスから発表された「関与と拡大の国家安全保障戦略」がそれで、対外政策の3本柱（後述）をそのまま戦略の3主要構成要素として確認し、米軍には幅広い任務を与えている。これは、すでに前年9月の「新戦力計画案」にも見られた点で、新状況下の新しい戦略概念という言い方もできようが、逆に凝集の戦略目標を欠いているわけである。国防総省がすでに成案を得ながら数カ月も発表せず、別の「戦備態勢調査報告」発表に合わせて「ファンファーレもなく」（『ワシントン・ポスト』紙〔以下WP〕）発表したのも、その自信のなさを裏書きしている。

第2に、1993年ソマリア介入の失敗によって集中攻撃を浴びた国連平和活動重視方針は、5月3日クリントンが最終的に大統領決定指令（PDD）「冷戦後の事態に合致した包括的対PKO方針の枠組み」に署名したことで、大幅後退が明らかとなった。内容は、「アメリカの国益」の観点から、平和活動（平和維持活動から

平和強制活動まで)への支持や米軍参加の条件を厳密に規定し、指揮権を米大統領が保持し、経費分担を大幅に削減するものとなっている。このことは、「脅威は現実的か、目的は明快か、終了点は識別できるか、いくらかかるか」など、前年ソマリアの失敗を機に噴出した国内からの疑問点には応えているが、アメリカの参加を頼みとする国連に対しては公約の縮小通告となっている。そして世界の紛争解決に当たって資源の不足を多国間方式で補うというクリントンの当初の意図は後退した。もちろん、常設の国連軍構想は支持しないし、国連参加のために特定の米軍部隊を設置しておくこともない、というものである。

第3の問題は、クリントンの軍縮計画に赤信号が灯ったことである。すでに前年の「全面見直し」に基づく新戦力計画案(5年間1兆2000億 ドル)そのものが、リベラル派からはブッシュ時代と大差がないという批判を浴びていた。これに対しては、クリントンは1994年1月の一般教書で、これ以上の国防費削減には歯止めをかける、と明確にはねつけていた。

しかしこの線を守ることも実は危うくなった。共和党側は米軍の戦備態勢が軍事予算削減と過剰介入のために「空洞化した軍隊」の寒心すべき状態だと攻め立て、かの「アメリカとの契約」でも「国家安全保障支出の主要部分の復活」を謳っている。しかも会計検査院の8月の議会向け通告では、新戦力計画案の実現には5年間1500億 ドル が不足するという。中間選挙後の11月15日になってペリー国防長官も、陸軍12箇師団中の3箇師団など、最上の戦備態勢にない部分があることを初めて認めた。12月初めクリントンは、今後6年間に250億 ドル の国防費追加支出と、ハイチ、ボスニア、バルシャ湾岸など予測できなかった作戦経費を補填するために1995年度20億 ドル の緊急支出を議会に要請する、と述べた。

以上の経過を見ると、米軍は「世界最強の軍隊」と自称しつつも、冷戦後の世界で各地に多発する地域紛争に有効に対処することがきわめて困難な状態にある。1994年程度のいくつかの介入だけで戦備態勢にたとえ一部であれ支障が生じているのである。さきの国連平和活動のPDDでも、平和活動経費の分担の引き下げの一方で、ぬかりなく米国の部隊派遣、物資・役務供与に対する国連の完全な弁済を規定している。恐らくアメリカは、戦略体制上の建前にかかわらず、二正面作戦実施には事実上耐えられないのではなかろうか。クリントン政権が二正面を踏襲したのは、潜在敵国への考慮と、議会に受け入れてもらうための政治的考慮だという(WP, 1994年8月8日)。クリントン政権は、限られた資源で変動止まぬ世界情勢に対処する安全保障の安定的な枠組みをいまだ見出していない。

突出する輸出拡大戦略

クリントン政権にとってアジアは、特にその輸出拡大戦略から見て、ラテンアメリカと並ぶ最重点の戦略地域である。前年のアジア太平洋経済協力会議 (APEC) シアトル非公式首脳会議の招集に引き続き、ボゴール非公式首脳会議 (11月) において自由貿易地域の目標年次2020年の設定にこぎつけたことは、いま一つの勝利を意味した。大統領はじめ政権幹部のセールスマン外交も活発であった。しかしアメリカは、アジアとの彼我の力関係が変化するなかで輸出拡大を重視すれば、それと抵触する人権の側面は引込めざるをえない。同様に核不拡散を貫こうとすれば、対北朝鮮政策の例に見られるようにひたすら「我慢の外交」に甘んじざるをえない。

輸出拡大戦略とアジア

クリントン政権の対外政策の3本柱、経済再活性化、安全保障体制の再編、民主主義の世界的拡大は、東西対立の冷戦体制が解消した時期における対外戦略を示している。前述したとおり、国家安全保障戦略もこの構図で展開されている。

ただし、3本のうちの要は経済再活性化という点にあり、さらに突きつめればアメリカの輸出をいかに拡大するか、というところにおかれている。アメリカが世界で指導力を維持するためには国内経済を再活性化しなければならず、また、海外の市場を開放させ国民に雇用を創出するには、積極的に海外と関わらなければならない、とクリントンは述べる (「国家安全保障戦略」序文)。前述のジョージタウン大学での講演では、国内での教育・訓練強化による高賃金雇用の創出と海外市場の障壁打破による輸出の拡大が「国内で強く、海外で強いアメリカ」を作り出すことを繰り返し説明している。これはAPEC会議、西半球首脳会議 (12月)、GATT協定の批准、という当面の最重要課題を控えて当然とも言えるが、中間選挙直後の態勢立て直しという課題を考えると、そもそも薄い海外市場への関心、しかも一層深まる国民の内向き志向に対して、アメリカの繁栄が積極的な世界経済への関わりからもたらされることを説得しようとした意味が強い。

世界市場でもっとも潜在力が大きいのが若く活力に富むアジアとラテンアメリカであるが、特に前者は世界貿易の4割、アメリカの輸出の3分の1 (環太平洋として)、雇用200万人を引き受ける。注意を要するのは、この際のアジアが欧、

日との伝統的経済関係と対比した新しい戦略関係として捉えられていることで、日本とはアジアをめぐるはげしい経済競争が示唆されているわけである。

対外戦略の上で、経済的側面、なかでも輸出振興が最重点に位置づけられたことで、輸出振興は政府が前面に出て行なう事項となった。サマーズ財務次官は5月18日の講演で「輸出積極行動主義」貿易政策と銘打ち、その実施の方策として世界経済全体の持続的成長、貿易障壁除去のための多国間協力（ウルグアイ・ラウンド）、地域貿易協定（NAFTA）のほか、次の2点を挙げている。

第1に、輸出促進のための政府機関の役割は、輸出をめざす米企業の後押しである。財務省と商務省が協力して、世界銀行など多国間地域開発銀行の融資から、米企業が受注の公正なシェアを得るため国際機関職員の米国出身者数を倍増させたこともこの例である。また各大使館には米国の商業上の利益を追求する任務を奨励し、高度な政治レベルからの支援が、サウジアラビア、インド、タイ、欧州での受注に大きな助けとなった、とも述べている。

第2に、もっとも開放的なアメリカの貿易体制をフルに利用して「只乗り」をしている諸国の企業に対して、厳しい差別的な貿易措置をとる（一国対象の特定措置の発動）。包括経済協議最中の日本が例示されているのは当然である。

このような輸出拡大戦略、そのなかでのアジア最重視は、ブラウン商務長官が挙げる「急成長市場」10カ国のなかに、中国、韓国、インド、インドネシアのアジア4カ国が見られることでも裏付けられる（残りは、メキシコ、アルゼンチン、ブラジル、ポーランド、トルコ、南アフリカ）。また政府高官が現実にセールスマン役を果たしたことも、ブラウン商務長官の訪中（8月）、クリントン大統領のインドネシア訪問（11月）時の巨額の商談成約にうかがわれる。中国、インド、ベトナムとの最近の関係改善の背後に米国資本の投資期待があることも明らかであろう。ほとんど「アメリカ株式会社」と言ってよい行動様式である。

ところで輸出拡大戦略それ自体は、アジアのなかの先進国である日本とは2月の包括経済協議の物別れによって貿易摩擦が深刻化したものの、その他諸国とは比較的問題化しなかった。前述したAPECボゴール非公式首脳会議は、2020年までの貿易・投資自由化方針を提言した賢人会議報告書に、当初ASEAN、中国が強い難色を示したものの政治的妥協によってこれを採択した。原則だけとはいえ、自由化へのレールが敷かれ、首脳会議の定例化などAPECの組織整備も進んだ。

一方、NAFTA成立以降のアメリカの自由貿易地域協定交渉の公表された対象国はチリだけであるが、市場の開放と規制緩和の進展をめぐってラテンアメリカ

と並んでアジアが注目されており、水面下の交渉の可能性がないとはいえない(7月1日付議会宛大統領報告書)。現に韓国、シンガポールがNAFTA加入に関心あり、と伝えられたりもしている(3月)。

反発を受けるアメリカ

輸出拡大戦略の追求は、対外政策3本柱の他の2本、とりわけ民主主義拡大の課題と結びついてアジア全体に広範な摩擦を生んでいる。

問題を米国政府内部から提起したのは、アジア太平洋政策の実質的責任者ロード国務次官補である。彼のクリストファー国務長官宛て書簡は5月5日のWP紙に要旨が伝えられ、大きな波紋を呼んだ(ここでは『世界週報』6月28日付の翻訳「対アジア関係に生じつつある倦怠感」による)。

それによれば、1994年に入ってからアメリカの「威圧的または強制的」(「敵対的、一方的」とも)な政策が、アジア諸国に憤りと懸念の感情を生み、米日間、米中間摩擦を中心に多くの摩擦を生んでいる。世界貿易機関(WTO)に労働者の権利の問題を結びつける試み、ミサイル関連技術規制をめぐる対中制裁、リビアとの取引をめぐる対タイ制裁、動物保護違反をめぐる対台湾制裁、麻薬問題での対ラオス制裁、労働者の権利をめぐるマレーシア、インドネシアに対する改善要求、米人少年の鞭打ち刑をめぐるシンガポールに対する圧力、これらが集まってアジアが一丸となってアメリカの外交政策に挑戦している。アメリカの考え方は理解されず、軽視され、対米非難が共感を呼んでいる。

ロードは、アメリカはほとんどのケースで、貿易とは無関係な目標を達成するために貿易上の措置を利用してきた、と総括し、グローバルな課題を二国間でどう追求するか、東アジア太平洋地域全体の長期的利益について具体的な短期目標を追求することの意味を問う。長期的な目標を堅持していれば、短期的目標を全部一時に実現しようとするのではないだろう、と言いたげである。

今後どう対処するか。自分たち自身がアジアへの言辞を抑制し、議会にも構造上の問題に拙速な解決を期待しないよう協力してもらい、一方的行動をとるについては利害得失を勘案して多角的な代替案を検討する、漸進主義でコンセンサス重視型のアジア的事情を考慮してもっとも効果的方法を考える、などである。

これらは多分に技術的な改善点であるが、アジア全体に対米関係の広範な摩擦が生じている根本的な原因は、ロードの次の指摘に関わっているように思われる。「アジアが一層の繁栄を続け、力をつけていることで、アメリカと同地域との関

係を対等な立場で見ることが必要になっている。」

つまり、冷戦期、特に1970年代、80年代を通してアジアが急発展し、その間、「20年間の停滞」とクリントン自身が認めるアメリカ経済との間に、大きな力関係の変動が起こったのである。自分たちの価値観を押しつけるための経済制裁が有効に働く状況ではなくなったと言えよう。だいいち、停滞を脱してアメリカ経済の再活性化を図るてこそ、成長力著しいアジアへの輸出拡大に求めているクリントン政権が、アジアとの大きな力関係の変動に留意しないというのは、大きな逆説と言ってよかろう。

ロード書簡が出されたのは、人権・民主主義問題の改善が要件視される対中最恵国待遇の延長についてクリントン政権が決断を下すべき時期のことであった。それを中心に、ここでアメリカの人権・民主主義問題への対処を見てみよう。

苦渋の選択

対中MFN延長に踏み切る

クリントン大統領は5月26日、注目されていた中国に対する最恵国待遇(MFN)を更新するとともに、MFNを人権問題から切り離す、という決定を下した。もっとも、中国からの軍需品の輸入や天安門事件関連の現行制裁は維持する、としている。1年前の決定では、貿易と武器売却の両問題は切り離して、人権問題の進展を唯一の条件にしていたわけだが、その達成が必須とされた移住の自由(反体制派やその親族の出国問題)、刑務所内労働に関する米中合意の遵守(米国税関当局の立ち入りなど)の2要件は満たしたと結論した。他方、その他5項目——世界人権宣言の遵守、政治犯・宗教犯についての納得できる説明、受刑者の面接や人道的扱い、チベット固有の伝統と文化の保全、国際ラジオ・テレビ放送の許可、では全般的に顕著な前進を達成していない、という。

人権状況改善が不十分なもとの更新決定はいかにも苦しいものであった。クリントンはそれを、人権問題—MFNのリンケージの政策が有効な段階は終って、米中関係をより大きな、実りある枠組みにする新たな道に踏み出す時だ、と説明する。現行制裁継続と米中対話に加えて、(1)進出米国企業の自主規範の設定、(2)「自由アジア放送」開始など国際放送の拡充、(3)多国間での人権状況議題の拡充、(4)中国NGOへの支援、がその「新人権戦略」である。

クリントンは、前ブッシュ政権の対中MFN供与を独裁政権との癒着と決めつけ、

人権状況—MFNリンケージを掲げて登場した手前、MFN更新条件を人権問題だけに絞って、この1年間中国への働きかけを強めていた。しかし、この政策はすでに破産していたと言ってよい。更新しなかった場合はね返りの大きさを考えれば、事実上実行不可能となっていた。1993年の対中貿易は輸出88億ドル、輸入315億ドルの規模に達している。MFN停止によって中国製品の輸入関税率は平均5%から50%に上昇する。中国側の報復措置で輸出関連の雇用が影響を受けるのはもちろん、雑貨・衣類など消費物資輸入価格の高騰も決して無視できない。しかも急激に巨大な姿を現わしつつある中国市場で産業・通信投資参入の機会が失われる恐れがクライスラー、AT&T、ボーイング、GEなど経済界をひるませる。アジアの近隣諸国は例外なくその事態に懸念を表明している。そもそもMFNは決して特権ではなく、すべての国が享受している地位でありどうして中国にだけ特定条件を押しつけられようか。国際政治的にも、核開発問題で北朝鮮に最も影響力をもつ中国と敵対関係に入ってよいのか。こうした論議が米国内で渦巻いた。

キッシンジャー、イーグルバーガー、バンス3元国務長官ら高官や外交専門家はこの不毛のリンケージを批判した書簡を大統領に送った。米議会も2～3月段階では、両院の多数が政府の方針支持と伝えられたが、MFNの期限が近づくと5月17日の下院超党派106議員の無条件延長要請など空気が変わってきた。

クリントン政権に残された道は、事実上、中国から何らかの人権状況改善の証しを得てMFNを更新することだけであった。ベンツェン財務長官訪中（1月）とクリストファー・銭米中外相会談（パリ）など機会を捉えては人権問題改善を求めた。最後の望みは3月のクリストファー訪中に託されたが、米側の足許を見透かした中国側の姿勢は固く、前述の必須2要件の確認程度に終わった。かえって、滞在中に在北京の米企業幹部が実害の大きさを公表して、同長官を怒らせたと伝えられる。この成果の貧しさを受けてMFN更新の大統領決定に持ち込むために、5月上旬国務省幹部のアマコストが密使となり、詰めの交渉が行なわれた。

ところで、民間有力企業はすでに対中貿易・投資に走り出しており、実は輸出拡大戦略をかかげる政府自身も、適当なきっかけを得てリンケージ政策を放棄する機会を待っていた観があった。実際、正式放棄が決まってからの対応の早さには目を見はるものがあった。すでに4月基本合意していた証券分野の包括的協力は、8月4日、ニューヨーク証券取引所への第1号、山東華能発電公司の上場に結実した。8月末訪中したブラウン商務長官は、呉儀対外貿易経済協力相との間で米中の通商関係拡大に関し包括合意文書に調印、中国政府に対するロビー活動

の成果として発電、LNGタービンなど50億ドルの輸出成約を誇示した。11月初めには訪米した李嵐清副首相がマクダネル・ダグラス社と中型ジェット旅客機40機輸入発注に契約し、同月半ば米中は航空技術分野の協力協定に調印した。

軍事分野でも前年に始まる米中の交流復活が拡大した。10月半ばのペリー国防長官の訪中では、中国軍事産業の民需転換への協力と情報交換が決まった。アメリカとしては、米国防産業参入や中国軍事情報の透明化の機会として意味がある。1995年にも両国艦船の相互寄港があらうと取沙汰され、10月初めの両国外相会談では、核物質、弾道ミサイルの拡散防止での協力が合意、調印された。

アメリカに残されている対中交渉のカードは、GATT-WTOへの中国加盟問題と対台湾関係である。

GATTカードを使ってアメリカが得ようとしたのは知的所有権保護の約束である。アメリカは、中国側が海賊版製品の輸出で年間8億ドルも稼いでいる企業を放置していると非難してきたが、人権問題との錯綜を避けて最後通告を2カ月延期し、6月30日に至って通商法スペシャル301条に基づく優先交渉国に指定した。要求内容は、有効な国境規制、侵犯者への厳罰、被害国側のセーフガード条項などである。1995年のWTO発足に際して加盟を切望する中国には有効な条件と言えよう。アメリカ側は加盟条件として先進国並みは固執していないと伝えられる。

一方、9月7日に発表された台湾政策の見直しは、「一つの中国」政策に変更はないとした上で、経済・技術交流目的の政府高官の台湾訪問解禁、台湾首脳の外遊の際の米国通過認可、台湾のGATT加盟支持、台湾の在米常設機関の名称変更、となっている。WP紙が「ちっぽけな変更」と評したように、米台間の深い経済関係の現状を追認して中台間のバランスをとった意味が強く、議会からは不満の声が上がっている。しかし、これにつづき9月中旬には米台投資貿易協定が調印され、12月にはベニヤ運輸長官が訪台するなど、米台交流は安定化した。

崩れる人権リンケージ

ベトナム関係の改善は、ベトナム戦争時の行方不明米兵（MIA）の調査がいわば変形の人権リンケージとなっているケースである。2月3日、クリントン大統領は対越禁輸の解除を発表した。なお反対を変えぬ復員者・家族団体の立場に配慮し、決定が経済的考慮にもとづくものでないことを力説しているが、ここにも当然輸出拡大戦略が貫いていよう。1992年末、米企業の事業準備活動許可以来、拡大されてきた事業機会によって、すでに93年、モービル社の石油探査契約、ポー

イング社の航空機受注予備契約が結ばれていた。禁輸解除とともにアメリカン・エクスプレス社のクレジットカード利用契約が結ばれ、4月にはモービル社が国営石油ガス会社と生産分与計画を結んだ。先立つ1月末の上院における禁輸解除決議の採択は、ベトナム市場参入を急ぐ経済界の意向を反映するものであった。

クリントンは禁輸解除は国交正常化ではないと断わったが、米越は5月下旬には連絡事務所の相互開設合意にまで進んだ。注目すべきことに国防当局者には別の関心もあり、マッキー太平洋軍司令官は10月下旬ハノイで、将来の米軍のプレゼンスの可能性も排除しない、と語っているのである。

インドネシアは、東チモール弾圧事件（1991年）をはじめ、労働者の権利保護の問題などをめぐり、アメリカ国内からのきびしい批判にさらされている。ASEANの有力指導者としてAPEC非公式首脳会議の運営を委ねたスハルト大統領への配慮もあり、米国政府に事を荒立てる姿勢はなかったが、クリントンのジャカルタ滞在が東チモール学生による米大使館占拠事件に見舞われ、否応なく人権問題と向き合うことになった（両首脳会談での議事に）。そしてここでも、340億ドルのエクソンの天然ガス開発契約など約400億ドルの商談調印というセールスマンの役割を演じた。

ミャンマーをめぐっても、アメリカはアジア諸国の間で孤立し政策の変更に追い込まれた。軍事政権の人権抑圧と麻薬密輸を非難し4年間大使を送らなかったアメリカは、3月に策定した対ミャンマー政策でも国際的制裁に固執したが、日本、オーストラリアを含めアジア諸国の同調は得られなかった。10月末ヤンゴンを訪れたハーバード国務次官補代理は軍事政権に、「今後はより建設的な関係を持ちたい」と伝えたという（WP、1994年11月15日）。アウンサン・スーチーと政権側との対話開始という背景もあるが、アジア、欧州からの投資の活発化を視野に入れた焦燥感が見られる。

「我慢の外交」の成果

アメリカは東アジアで、米日、米韓など2国間協定により10万人の兵力を維持している。1995年初めに公表される「第3次東アジア戦略構想」でもこれ以上の撤退はない予定である（11月17日、ナイ国防次官補）。ただ東西軍事対立の構図が変形した冷戦後の情勢下では、核兵器など大量破壊兵器拡散が最大の課題となり、また米軍プレゼンスの稀薄化を補う多国間の地域安保協議という新しい試みが浮上している。アメリカは、前者をめぐり朝鮮半島、南アジアで苦闘を続け、後者

では積極的なビジョンを提出するに至っていない。

前年（1993年）3月の北朝鮮のNPT脱退通告で表面化した同国をめぐる「核開発疑惑」は、アメリカの推進する核不拡散体制に対する最大の挑戦であった。東アジア地域の戦略バランスを根本的に変えるばかりでなく、日本の核武装計画の誘発など核不拡散体制そのものを脅かすインパクトを秘めているからである。

核疑惑は、実体をつかみにくい「疑惑」であること自体が武器になっている。一般に、寧辺の熱出力25メガワット黒鉛炉が1989年に休止した際に交換された燃料棒から抽出したプルトニウムで、少くとも1発分の原子爆弾製造が可能という程の指摘がなされている。ペリー国防長官は4月初めCIA情報をもとに、すでに1～2個を保有し、年間12個以上製造する開発計画に着手したと語っているが、断定できるわけではない。そこを衝いて北朝鮮側は、査察を受け入れたり阻止したりして疑惑を深め、危機を煽ることで交渉の価格を吊り上げている。

1994年の場合も、北朝鮮はアメリカの神経を逆なでするような高飛車な行動に出た。年頭からの米朝実務者協議の合意にもとづき3月初めから再開されたIAEAの通常査察は、重要部分の査察を妨害されたため安保理事会に再付託され、同議長声明により北側に再査察受入れの呼びかけが行なわれた。しかし北側は5月半ば、一方的に実験用原子炉の燃料棒の交換開始を通告し、迅速に抜取り作業を行なった結果、IAEAは6月2日、過去の核開発の検証はすでに不可能になった、と安保理に報告せざるをえなくなった。さらに北は、IAEAの行なった軽い制裁に対してIAEA即時脱退発表の挙に出た。

アメリカがこれらの挑戦に耐えて、10月の米朝枠組み合意に至ったことは注目される。もちろん、一方で韓国へのパトリオット・ミサイル派遣命令（3月）、一旦中止を発表した米韓合同軍事演習を延期にとどめたこと（4月）、そして6月15日の北朝鮮制裁決議草案の安保理提示、とムチも用意したが、念頭においていたのは対北朝鮮関係の包括的解決であった。決議草案でも、第1段階の措置は経済協力関係の遮断にとどまり、資産凍結・送金停止の第2段階には1カ月の猶予がおかれるなど内容は比較的穏やかである。当事国韓国や日本に急激な対応が望めない事情もちろんあるが、そこには次のような政策変更が伏在している。

戦略国際問題研究所ウィリアム・テラー上級副所長によると、4月初めガルーチ国務次官補は大使待遇を与えられ、北朝鮮問題各省間政策調整の責任者に任ぜられた。これは、制裁よりも忍耐強い政策と対話という北朝鮮に対する新「包括アプローチ」の反映だという。事実、5月3日には北に「友好の手を差し伸べ

る」という大統領の演説が行なわれ、同じ日ペリー国防長官の演説も北がIAEAに協力すれば「チームスピリット」演習は中止するとトーンを改めた。北の燃料棒交換強行は図に乗り過ぎた観があるが、クリントン政権はこれにも耐えた。

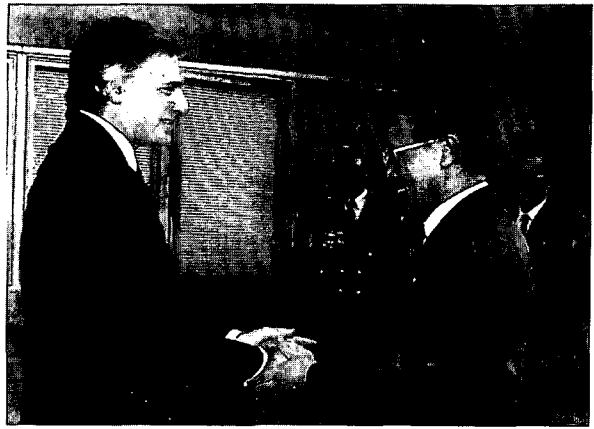
こうして6月半ばのカーター元大統領の「私人としての」訪朝、カーター・金日成会談が実現し、北朝鮮の核開発計画凍結に対する米朝次官級協議第3ラウンド開催と軽水炉転換への支援という妥結の大筋が成立した。カーターは6月16日平壤からのCNNテレビ生放送に出て、政府の了解なく「危機は去った」「制裁は逆効果を招く」などと語って國務省を反発させたり、個人プレーも目立った。しかし、この危機的局面で政府との了解なく訪朝できるはずはなく、クリントン政権はこのハト派大物トラブル・シューターの持ち味をうまく外交交渉に使ったというべきであろう。7月8日、次官級協議第3ラウンド初日は、金日成主席の死去と重なる偶然に見舞われたが、交渉をまとめたという両者の意志は固かった。

米朝は10月21日になって、次官級協議の第3ラウンドの合意事項を「合意枠組み」の形で調印した。要点は次の通り。(1)北朝鮮の核開発計画の凍結（黒鉛原子炉の凍結、のち解体）に対し、アメリカは軽水炉計画の手はずを整え（資金調達と計画供与を行なう国際共同事業体の組織）、その完成までの代替エネルギー補填として年間50万^トの重油を提供する、(2)双方は、両国関係の正常化に向け貿易・投資の障壁を軽減し、相互に連絡事務所を開設し将来大使級に格上げする、(3)アメリカは北朝鮮に対して核兵器の使用やそれによる威嚇を行なわない。北朝鮮は南北非核化共同宣言を履行し南北対話を行なう、(4)双方は核不拡散体制強化に向け協力する。北はNPT保障措置協定、それ以外の特定・通常査察を再開し、IAEAとの協定を完全に遵守する。

この合意と合意までの外交交渉に対しては、議会、とりわけ共和党からの批判が強かった。北朝鮮の度々の違約や好戦的言辞に対する政府の屈服的、宥和的態度、そこから今後の北の協定遵守への不信、NPT違反国が報いられることの前例化、何よりも過去の核物質抽出疑惑が不問に付されることの危険性などである。クリントン政権は、それらが今後に問題化する可能性を承知しつつあえて外交決着を選んだようである。年末になって、南北軍事境界線を越えて北側領空に入りこみ緊急着陸した米軍ヘリコプター乗員は、北朝鮮の強硬姿勢から故意のスパイ行為として半月にわたって拘留されたが、最後に引き渡しの決め手となったのは、合意枠組みに米議会の支持を取りつける上での考慮であった。

もうひとつの核不拡散の課題は、膠着状態のインド＝パキスタン関係に係わる。

クリントン政権は、両国が近い将来核搭載ミサイルをもつことを危惧し、解決の外交パッケージを編み出し働きかけたが失敗に終わった。内容は、国際核査察を条件に、代金6億5800万ドルを払い込み済みながら、プレスラー条項により阻まれているF-16戦闘機38機の پاکستان引き渡しを実行することで同国の対印



米朝第3回次官級協議のガルーチ・姜両代表 (WWP)

脅威感を和らげさせる、インドにも同様核査察受け入れを要請することで相互猜疑による緊張を緩和する、というものである。さらに両国には、核保有国米中ロが加わる地域安全保障協議への参加と、核実験と弾道ミサイル配備の禁止協定への調印を要請する。これは従来の目立たぬ忍耐づよい南アジア政策が有効でないので、両国のミサイル配備を阻止する積極的な政策を採択したのだ、という (WP, 1994年3月23日)。

しかしこれは、どちらから見てもあまりに単純で独りよがりな政策であることが明らかとなった。タルボット副國務長官が4月両国を歴訪した際、インドは経済の自由化以後アメリカの対印貿易・投資が急増するなかでクリントン政権が1年間も大使を送らなかつたことにも、パンジャブ、カシミールでの人権侵害を指摘した2月のクリントン発言にも傷ついていた。世界の核兵器全廃 (例えば2010年までに) は支持するが、インドに対する核の制限は中国にも同様に適用すべきだという態度であった。一方パキスタンは、支払い済みのF-16の引き渡しは無条件であるべきだという立場である (WP, 1994年4月2日, 7月7日)。クリントン政権は結局、当面は相違は相違として、ラオ首相の1987年以来の首脳訪問 (5月) をはじめ実務的交流を深める方針をとるしかない。

安全保障政策の今後の重点としての多国間地域協議は、米軍前方展開が手薄となったフィリピン基地撤退後の東南アジアにおいて特に必要性が高まっていると思われるが、1994年7月にASEANの主唱で行なわれた第1回ASEAN地域フォー

ラムでも、アメリカが特に積極的役割を果たしたとは見えない。地域の自主性を尊重したのであろうか。逆に、米軍の緊急展開の態勢整備としての軍事資材の洋上備蓄はタイから拒否されたし（10月）、進んでいたフィリピンとの比米調達・相互役務協定交渉の調印は、微妙な国民感情に配慮して延期されている（11月）。情勢がそれほど切迫していない東南アジアについては、アメリカの安全保障体制はいまだ形成途上にある。

1995年の展望

中間選挙の結果、共和党支配の議会との二人三脚を余儀なくされたクリントン大統領は、1995年には、翌年の再選に向けてむずかしい政権運営を迫られる。96年まで現在の景気を持続させる経済運営は必須の条件であるが、政策手段はきわめて限られている。内向きの選挙民の意識を背景にした、「アメリカとの契約」に代表される共和党の均衡財政、軍事費確保、社会福祉切り下げの要求は無視できなくなっている。すでに政権は中間層減税、行き過ぎた社会福祉の是正、軍事費一部引き上げといった迎合的動きに出ている。しかし一方で、再選には92年選挙でクリントンに期待した国民層の意向を満足させる目玉が不可欠であろう。例えば医療保険制度改革はこの状況下で曲りなりにも成立するであろうか。

「内向き」とは言え、外交的打開は内政で手足を縛られたに近い大統領にとって行動の自由が大きい分野とも言える。その意味で、成果が目立つはずの中東和平の枠組み作りには1994年にひきつづき精力が注がれることになろう。

アジア政策では、対内的アピールの大きい輸出拡大戦略が引き続き中心的位置を占める。二国間ではもとより、貿易・投資自由化日程を具体化すべきAPEC大阪会議、中国などアジア市場をめぐる競争と、日米の摩擦面は拡大しよう。

核不拡散問題は、1995年がNPT見直しの年でもあり、ひきつづき安全保障面の重点となる。なかでも北朝鮮の核開発疑惑問題は、前年の合意枠組みという総論に対し、それを具体化する各論の段階に入り、特に軽水炉をめぐる交渉が焦点となる。これが軌道に乗れば政権にとって大きな得点となるが、北の新政権をめぐる状況が不透明なこともあり、曲折した推移となろう。

鄧小平後継体制問題、外資の急激な流入に伴う政策の揺れなど中国情勢には懸念材料も多い。特にまだ固まっていない東南アジア防衛政策は、中国との関連で検討を迫られるのではなかろうか。

（敬和学園大学教授）

1月1日 ▶北米自由貿易協定発効。

17日 ▶(北京)米中繊維交渉妥結。伸びを抑制した3年間の対米輸出新割当枠で合意。

19日 ▶ベンツェン財務長官，中国公式訪問。

24日 ▶国防長官後任にペリー副長官を指名。

25日 ▶大統領，一般教書演説。医療保険・教育の改革，犯罪防止が重点。

2月3日 ▶大統領，対ベトナム経済制裁の全面解除を発表。

7日 ▶大統領，1995年度予算教書提出。歳出1兆5183億 ドル ，歳入1兆3422億 ドル 。国防予算案は支出権限ベースの歳出2637億 ドル 。

11日 ▶(ワシントン)前日來の日米包括経済協議，客観基準問題をめぐり合意に至らず。

25日 ▶(ニューヨーク)米朝実務者協議，核施設査察の3月1日開始，第3回次官級協議再開，米韓合同軍事演習の中止などで合意。

3月3日 ▶大統領，包括通商法スーパー301条を復活させる大統領命令に署名。

7日 ▶政府当局者言明：韓国とシンガポールが北米自由貿易協定加盟に関心を表明した。

▶大統領，シンガポール裁判所が同地在住米国人少年に鞭打ち刑を決定したことを批判。

11日 ▶クリストファー國務長官訪中。中国の人権問題で江沢民主席らと一連の会談。

21日 ▶大統領，韓国にバトリオット・ミサイル1大隊派遣を命令。

31日 ▶対共産圏輸出統制委員会正式解散。

4月6日 ▶タルボット國務副長官，インド，パキスタンを訪問(～10日)。

15日 ▶(マラケシュ)GATT新ラウンド合意と世界貿易機関設立を盛った閣僚宣言採択。

28日 ▶証券取引委員会，中国証券監督管理委と証券分野の包括的協力で基本合意し覚書を交換。中国国有企業5社を米国で上場へ。

▶(ニューヨーク)米朝実務者協議再開。

5月2日 ▶(ワシントン)大統領，難家華中国副首相と会談，人権問題の改善を要請。

5日 ▶「ワシントン・ポスト」紙報道：ロード國務次官補，クリストファー國務長官に書簡，米国のアジア政策の行きづまりを指摘。

▶「新PKO方針」大統領決定指令を公表。

19日 ▶(ワシントン)大統領，ラオ・インド首相と会談。

20日 ▶(ワシントン)國務長官，ベトナムのチャン・ドク・ルオン副首相と会談。

24日 ▶日米両国，包括経済協議再開で合意。

26日 ▶大統領，中国への最恵国待遇の1年間延長と人権問題との切り離しを発表。

▶(ハノイ)ベトナム政府，米政府との間で連絡事務所の相互設置に正式に合意と発表。

31日 ▶国防総省報道官，米軍が保有する戦略核兵器の設定攻撃目標はすべて解除と発表。

6月2日 ▶IAEAが北朝鮮の燃料棒交換で過去の核開発の検証が不可能になったと報告したのを受け，米政府は経済制裁に向け動く。

7日 ▶連戦台湾行政院長，非公式訪米。

15日 ▶米政府，対北朝鮮経済制裁決議案草案を関係国に提示：1カ月の猶予後2段階で。

▶カーター元大統領，北朝鮮入り。16，17両日，金日成主席と会談，18日韓国入り。

22日 ▶大統領声明：北朝鮮からの核開発計画凍結の確認を受け7月に第3回次官級協議。

27日 ▶ホワイトハウス人事発表：首席補佐官にパネッタ，行政管理予算局長にリブリン。

30日 ▶カンター通商代表，中国を知的所有権侵害の「優先交渉国」に特定すると発表。

7月1日 ▶(ハノイ)ロード國務次官補ら政府代表団訪越。行方不明米兵調査促進のため。

8日 ▶(ナポリ)第20回先進国首脳会議(～10日)。「市場開放2000年」米提案は取り下げ。

10日 ▶(ジュネーブ)ガルーチ・姜米朝両代

表、8日に始まり金日成主席死去のため中断された第3回次官級協議の月内再開で合意。

18日 ▶(北京)ゲーテン商務次官訪中。

20日 ▶ガルーチ国務次官補、北朝鮮の核問題をめぐり韓国、日本、中国、ロシアを歴訪。

8月5日 ▶第3回米朝次官級協議再開。13日北朝鮮の黒鉛減速炉の軽水炉への転換、外交代表部の相互設置などで原則合意に達す。

17日 ▶ペリー国防長官、米中間軍事交流拡大などをめぐり徐恵滋中国副参謀長と会談。

27日 ▶ブラウン商務長官、有力24社の産業代表団を連れ訪中。29日、米中の通商関係拡大に関する包括合意文書に調印。

9月1日 ▶本日から朝鮮半島有事の際の米第7艦隊の作戦統制権は米韓連合軍司令部に。

7日 ▶(ワシントン)米韓外相会談、北朝鮮に南北対話の再開を求めていくことで合意。

▶米政府、対台湾政策を抜本的に見直し、経済問題を中心に両国関係を強化すると決定。

19日 ▶(ワシントン)米国在台協会、台湾の北米事務協調委員会と投資貿易協定に調印。

22日 ▶国防総省、「核態勢の見直し」公表。

23日 ▶(ジュネーブ)第3回米朝協議を再開。

10月1日 ▶(ワシントン)日米包括経済協議、不調の自動車、同部品を除く3分野で合意。

▶パラオ共和国(ペラウ)独立。

3日 ▶エスピー農務長官、辞任を発表。12月31日後任にグリックマン前下院議員就任。

4日 ▶(ワシントン)米中外相、核分裂物質、弾道ミサイルの拡散防止の協力で合意。

6日 ▶米・モンゴル二国間投資条約に調印。

16日 ▶ペリー国防長官訪中。中国の民需転換支援合同委設置、軍事情報定期協議など。

18日 ▶(ジュネーブ)米朝次官級協議原則合意：米が軽水炉と重油提供、北は核拡散防止条約復帰、特定・通常査察受け入れ、南北対話再開、連絡事務所相互設置。21日正式調印。

21日 ▶(ソウル)米韓国防相会談、本年の米韓合同軍事演習中止で合意。

26日 ▶(ハノイ)マッキー太平洋軍司令官：米越間協力進めば将来軍事協力の可能性あり。

27日 ▶政府高官言明：中国のGATT、WTO加盟条件は先進国並みに固執せず。

11月2日 ▶(バンコク)ハバード国務次官補、ミャンマー訪問を終え、対話継続を表明。

8日 ▶中間選挙投票日。結果は上院が共和党21(非改選とも計52)、民主党14(48)、下院が共和230、民主204と両院とも野党が制す。

10日 ▶(マニラ)ネグロポンテ駐比大使、12月に米比が兵站分野の協力協定締結と言明。

▶(ワシントン)大統領、通商政策の基本方針説明：政府の輸出市場開拓の役割が必要、特にアジア、中南米に自由貿易圏を築く。

11日 ▶大統領、アジア歴訪に出発。13日訪比、ラモス大統領と会談。15日ボゴールのAPEC非公式首脳会議に出席。

12月1日 ▶大統領、次の6年間の中期国防予算計画を見直し、250億ドル増額すると発表。

▶ウルグアイ・ラウンド合意実施法案可決。

4日 ▶ベニヤ運輸長官、台湾訪問。

6日 ▶ベンツェン財務長官の22日付け辞任発表。後任はルービン大統領補佐官。国家経済会議担当補佐官はボウルズ次席補佐官。

9日 ▶(マイアミ)米州サミット(~11日)。2005年までに米州自由貿易圏(FTAA)へ。

15日 ▶大統領、テレビ演説で中間所得層への減税など「今後2年間の政策目標」を説明。

16日 ▶(サンフランシスコ)日米韓高官協議、北朝鮮の軽水炉転換支援のための国際コンソーシアム(仮称KEDO)設立で合意。

17日 ▶在韓米軍のヘリコプター、北朝鮮領内に緊急着陸。死亡乗員1人の遺体は22日返還、北朝鮮に拘留された生存1人は30日送還。

28日 ▶ウルジーCIA長官の辞任発表。