

# アメリカとアジア リーダーシップの行方

ほし の 野 とし 俊 也

## 概 況

1998年のアメリカは、クリントン大統領とホワイトハウス元実習生との不倫もみ消し疑惑の発覚(1月)に始まり、連邦議会下院での大統領弾劾訴追決議の採択(12月)に終わるという騒動を抜きには語れない。本件訴追事項に関しては、1999年に入って開始された上院での大統領弾劾裁判の結果、無罪判決が出されている。しかし、スキャンダルをめぐる政治過程は、アメリカの内政や外交におけるリーダーシップに容赦なく影響し、それは特に次の二つの面で顕著だった。

一つは、疑惑が大統領の行動を(意図的なものを含め)スキャンダル対策にすぎないと批判する格好の材料となり、結果として大統領の威信を否応なく損なわせたことである。実際、ケニヤとタンザニアの米大使館同時爆破テロ事件に対する報復(アフガニスタンとスーダン国内のテロ関連施設に対する同時攻撃——「インフィニット・リーチ(果てしなき追跡)」作戦)は、大統領が大陪審証言を行い、前言を翻して国民に元実習生との「不適切な関係」を告白した3日後の8月20日であり、また、国連大量破壊兵器廃棄特別委員会(UNSCOM)の査察を拒否するイラクへの武力行使(「砂漠の狐」作戦)の発動も下院で大統領の弾劾訴追が最終決定される直前の12月16日と、いずれも詮索を招きかねないタイミングだった。そうした疑念は大統領の決断に対する信頼性を揺るがした。

もう一つは、今回のスキャンダルが、倫理的な判断とは別に「大統領の犯罪」として政治問題化され、大統領の追い落としを狙う共和党右派の党利党略に利用された側面であり、政策や立法をめぐる本来の論争とはかけ離れた次元で繰り広げられるワシントンの政治ゲームは、国民に多くの失望をもたらした。

もっとも、共和党右派の執拗な追及にもかかわらず大統領の支持率は驚くほどの安定性を示し、11月の中間選挙では共和党側が予想外の大敗を喫する結果となったが、これには全般に好調なアメリカ経済(インフレなき成長は12月で93カ月を記録し、1992年には2900億ドルあった財政赤字が1998年には700億ドルの黒字に転換した)

が大統領にとって幸運な追い風となったためと考えられる。

ワシントンが政争に揉まれている間にもアジア情勢は急展開を続け、アメリカに困難な選択を迫る課題が次々と発生した。前年からの経済危機は東南アジアでインドネシアのスハルト政権の崩壊やマレーシアの政変を誘発したのみならず、中南米やロシアにまで波及した。南アジアではインドとパキスタンの核実験がグローバルな核不拡散体制を動揺させた。朝鮮半島では北朝鮮の弾道ミサイル技術の進展や地下核施設疑惑が米朝合意枠組みの基盤に疑問を投げかけた。さらに、アメリカが政治制度や文化的価値観の異なる中国とどのような関係を構築するのかは、引き続きアジアのみならず国際社会全体の安定とも密接に結びつく最重要の課題の一つと考えられる。1998年にはこれらの課題のいずれにおいてもアメリカのリーダーシップが試されることになった。

### アジア政策の基調

アジアの「安定」という基本的な戦略目標に向けたアメリカの政策の基調は、主に、(1)同盟関係の強化と米軍の前方展開の維持、(2)中国との包括的関与と戦略的対話、(3)ARFなど多国間安全保障対話への支援、そして(4)民主化の推進に求められるが、1998年にも各分野で重要な進展を指摘することができる。

第1の同盟関係の強化と米軍の前方展開に関し、『1998年版東アジア戦略報告』(11月に公表)では前回1995年版報告書で誓約された10万人規模の米軍プレゼンス維持が再確認された。11月、大統領は緊迫するイラク情勢への対応からマレーシアでのAPEC非公式首脳会議への出席は中止したが、その直後に予定されていた日本と韓国への訪問は決行し、同盟の意義を強調した。アメリカは、また、フィリピン、シンガポール、タイとの間に米軍の足場強化に関する協定を結び、前方展開における更なる利便性の確保を進めた。

第2の対中国関係では、後述のように二国間に解決すべき懸案は多く残されているが、江沢民・中国国家主席による1997年の訪米に続き、1998年7月のクリントン大統領の訪中は「21世紀に向けた建設的、戦略的パートナーシップ」に向けての対話を格段に進展させたと言える。

第3の多国間安全保障対話は、信頼醸成や予防外交によって紛争を未然に防止し、また、環境破壊、経済危機、麻薬取引など、いずれも国境を越え、かつ、同盟による抑止・対処型アプローチのみでは不十分と限界のある多様な諸問題への対応に効果的な手立てとしてアメリカのアジア政策のなかに定着してきている。

最後の民主化の促進に関しては、マハティール・マレーシア首相による突然の副首相解任劇を抗議した市民を支持する発言をゴア副大統領が、クアラルンプールでのAPEC会議期間中に行き、両国間に軋轢が広がるといった出来事もあったが、「自由の拡大が平和をもたらす」というアメリカの確信は、中国やカンボジア、ミャンマーなどとの関係においても強調された。またインドネシアが経済危機の直撃を受け、スハルト大統領の独裁体制に対する市民の反発が急激に強まるなか、「民主的な変化を促したという遺産を残すため、大統領は政治的な行動を取る機会に直面している」というオルブライト国務長官の演説(5月)が、32年間に及んだスハルト政権の終幕を決定づけたことも記憶されてよいだろう。

### 日米関係

1998年8月31日の北朝鮮の弾道ミサイル発射事件により、それまでは得てして抽象論に終始しがちであった日本の安全保障が一気に現実かつ緊要の課題となるに至り、北朝鮮問題に関する日米および日米韓の緊密な連携が首脳レベルでも確認されたことは、アメリカのアジア政策にとっても重要な動きと言える。アメリカは今回の「テポドン・ミサイル」が人工衛星放出のためのロケットであったとする北朝鮮の主張を原則として受け入れた点で日本政府と認識を異にし、朝鮮半島エネルギー開発機構(KEDO)への拠出問題でも、一時的に資金凍結の方針を打ち出した日本と立場の相違が際立ったが、戦域ミサイル防衛(TMD)構想の推進を含め全般的な政策では共同歩調の姿勢が貫かれている。

日米間では1997年秋に新たな日米防衛協力のための指針(ガイドライン)が合意され、1998年には、いわゆる周辺事態における対米支援活動やその実施手続きに関わる「周辺事態法案」などガイドライン関連法案が通常国会に提出されたが、その実質審議は1999年に持ち越されている。アメリカとしては、同法案の内容は「日本の国会と政府が決めること」との立場を崩さないが、実効性のある法案の早期成立に向けて強い期待をもって見守っていることは明らかである。

なお、日米安全保障関係の焦点の一つである沖縄問題に関しては、11月の県知事選挙で稲嶺氏が現職の太田知事を破って当選し、懸案の米軍普天間飛行場の返還に伴う代替施設問題でも新たな取り組みを可能とする道が開かれた。一方のアメリカも、前述の『1998年版東アジア戦略報告』で「良き隣人」としての駐留に配慮する姿勢を強調し、現実的な打開策に向けた環境が整い始めたと見られる。

経済問題も1998年の日米関係に大きな波紋を投げかけた。アメリカには、アジ

ア経済危機の一因を「弱い日本」に求める議論も根強く、財務省を中心に、遅々として効果の上がない日本の景気浮揚策に苛立ちを隠さなかった。これは、好調なアメリカ経済がアジアの危機とは全く無縁ではいられない現実からの反応だが、他方、厳しい対日批判が日本の政治指導部の信任や景気対策そのものの効果を減退させるジレンマも認識され、さらに日本側で金融安定化策や総額23兆円を越す大規模な緊急経済対策がまとめられたこともあって、11月のクリントン大統領訪日の頃から「外圧」のトーンを抑える傾向が見え始めた。

もっとも、1998年の対日貿易赤字は約641億ドル(国別では第1位、前年比では約15.1%増)ときわめて高く、特にコメ関税化問題や鉄鋼対米輸出急増などで議会の対日圧力は強まっていった。こうしたなか、アメリカ側は、日本の市場開放と規制緩和の必要性を強調、また、新たな経済協議の枠組みの必要性を日本側に提案するなどし、1999年5月の小渕首相訪米に向け、日本の長期的な構造改革をも視野に入れた政策の検討に入った。

### 米中関係

アメリカの対中「包括的関与」政策は1998年も継続され、そのハイライトは、何と言ってもクリントン大統領の訪中であった。大統領は6月末から7月初めの9日間、西安、北京、上海、桂林、香港を回ったが、この間、江沢民・中国国家主席は大統領がマスコミや市民と直接対話する機会を大幅に容認した。北京の人民大会堂から首脳会談の成果を内外に報告した共同記者会見は、異例にも中国国内で生中継された。会見では、両国が戦略核ミサイルの照準を相互に解除することや、印パ両国に対する核実験停止の呼びかけ、中国によるミサイル関連技術輸出規制(MTCR)加盟努力、対人地雷移転防止、生物兵器禁止条約の強化などの合意事項が発表された。両首脳が天安門事件や人権、チベット問題などで率直に自説を述べ合う様子が編集なしに放送されたことも画期的だった。

今回の訪中で、前年の江主席訪米時に唱えられた「建設的で戦略的なパートナーシップの構築」に向けた対話が深まったことは事実だが、他方、台湾問題と人権問題の取り扱いでは大統領と米議会で大きく立場が対立した。クリントン大統領は訪中の際、上海での公開討論の場でいわゆる「三つのノー」に言及した。これらは、アメリカとして、(1)台湾の独立を支持しない、(2)「二つの中国」ないし「一つの中国、一つの台湾」を支持しない、そして(3)国連など国際機関への台湾の加盟を支持しない、との政策で、行政府側は、これらは米中間で交わされた過去の三

つのコミュニケの内容から踏み出したわけではないと主張した。しかし、大統領が公開の場でこれを確認した事実を重く見た議会共和党の反発は強く、上下両院では即座に1979年台湾関係法の精神を再確認する決議が採択された。

人権関係については、大統領が訪中にあたり天安門広場での歓迎式典に出席することに反対を表明した決議に始まり、さらに中国による宗教迫害問題、人口政策、チベット抑圧などの政策を非難する決議や法案への修正条項が次々と採択されたが、ここでは議会共和党の保守派と民主党のリベラルな人権擁護派の双方が一致して大統領を批判した。

経済面では1998年も対中最恵国待遇(MFN)更新問題をめぐる議会審議が繰り返され、例年のとおり左右両派から更新に強い反対が表明されたが、最終的にはMFNの剥奪が米企業に及ぼす現実的な影響の大きさが認識され、更新は大多数で可決されている。今回は、政府が頻繁に用いる経済制裁が制裁対象国よりもアメリカの産業界に打撃を与える可能性のほうが高い点を指摘し、安易な経済制裁の発動に反対する非政府団体「USAエンゲージ」の活動なども目立っていた。また、「最恵国待遇」の付与という表現が中国を特別扱いしているような印象を与えることから、内国歳入庁改革法のなかでMFNを「通常貿易関係」と改称する方策も打ち出された点も興味深い。もちろん、アメリカの行政府、議会双方にとって巨額の対中貿易赤字(1998年は約569億ドルで国別第2位)は深刻な懸念材料であり、世界貿易機関(WTO)への加盟問題とも関連して、中国に更なる経済改革を求めの方針では基本的に一致していると言える。

なお、対中関係では1998年夏、アメリカのロケット技術の対中漏洩疑惑が発覚、米議会下院の情報調査委員会(コックス委員長)は半年にわたって本件疑惑を調査し、報告書を提出したが、アメリカの軍事技術に対する中国の組織的なスパイ疑惑は両国関係に深刻な影を投げかけることとなった。

### 朝鮮半島情勢

朝鮮半島の将来については、米朝高官協議や四者会談の機会を活用し、米朝二国間および南北二国間の対話の道筋を絶やさないための努力が続けられているが、1998年8月に米有力紙上で北朝鮮の地下核施設疑惑が報じられ、さらに同月末には日本を飛び越える多段階の弾道ミサイルの発射問題が発生するなどして緊張はいやがうえにも高まった。大方の予想をはるかに凌ぎ、アラスカにさえ到達しかねないほどの北朝鮮のミサイル能力はアメリカに衝撃を与え、これは全米ミサイ

ル防衛(NMD)システムの研究開発を促す要因となった。

クリントン大統領は11月、訪日に続いて訪韓し、金大中大統領との首脳会談で、北朝鮮に対する包容政策(太陽政策)を最善の政策として持続的に推進することで合意するが、同時に、疑惑の地下核施設に関しては視察を強く求める姿勢を明らかにした。他方、米議会は、クリントン政権の北朝鮮政策が手ぬるいとの批判を繰り返し、1999会計年度予算審議を通じて、1994年の米朝枠組み合意に基づきアメリカが北朝鮮に供与することとなっている重油などの予算3500万 $\text{億}$ の拠出にあたり、1999年3月1日と6月1日の二つの期限を区切ってクリントン政権に実のある交渉を求めた。そこで、行政府は実務レベルでの交渉を精力的に進めるとともに、ペリー前国防長官を大統領の任命による北朝鮮政策調整官とし、政策の再検討と提言を委託した。

ところで、首脳外交を通じて日米韓の緊密な協議と連携が約される一方、「金正日最高司令官の命令があれば、ワシントン、ソウル、東京を火の海に化す」といったように北朝鮮側のレトリックが強められていることは大きな懸念材料となった。しかもこれら3国の間で北朝鮮問題の重要性が共有されていることは確かだが、他方、北朝鮮政策におけるアメリカの主たる関心は核兵器や弾道ミサイルを含む大量破壊兵器の拡散防止と1994年枠組み合意の維持であり、日本や韓国の認識との温度差が浮かび上がったことも事実であった。

### アジア経済とアメリカ

11月のAPEC非公式首脳会談では、危機対応力を高めるための国際金融体制の強化や貿易自由化の推進、アジア経済を回復軌道に乗せるための具体的な方策などが中心議題となった。金融危機に関し、首脳宣言では、日本が表明した300億 $\text{億}$ の「新宮沢構想」や日米が共同して拠出する50億 $\text{億}$ の「アジアの成長と経済回復のためのプログラム」に対する歓迎とその早期実施への期待が表明された。日米共同イニシアチブは、内向きな保守主義を反映してアジア諸国への直接の援助に消極的であったアメリカの方針転換として評価できる。しかし、その一方で、イラク問題の処理が理由とはいえクリントン大統領の出席が見送られたことから、アメリカの存在感の弱りを指摘する論調も少なくなかった。なかでも林産・水産物など優先9分野の早期自主的分野別自由化(EVSL)合意が達成されず、WTO交渉に先送りされたことは、ある意味でAPECにおけるアメリカのリーダーシップの低下を印象づけた。

アメリカ経済は引続き堅調だが、1998年の貿易赤字は前年比53%増の1685億ドルと過去最大を記録し、その中でも日本と中国に対する赤字が群を抜いていた。こうした貿易赤字の急増は、アメリカ経済の好況が輸入を伸ばした結果でもあるが、不況で日本やアジア諸国への輸出が減少したためであったことも間違いない。

アジアを始め世界各地の経済危機の影響が、株価の変動や国内の金融機関や製造業の業績悪化、さらには農産物の国際相場的大幅下落というかたちでアメリカ本土に忍び寄るなか、クリントン大統領は世界経済の危機克服に向けて総力をあげて取り組む姿勢を明らかにした。アメリカは金利の引き下げによる金融緩和を2年8カ月ぶりに実施(9月)、また、2000年から始まるWTOの新たな貿易自由化交渉でも農業やサービス分野を中心に主導権を取る動きを示している。

### 1999年の課題

1999年には2000年11月の大統領選挙に向けた活動が実質的に開始されるため、アジア政策を含むクリントン政権の対外政策がさまざまなかたちで政治化される時期となる。鍵は「経済」の動向だろう。アメリカ政府は1999年の成長率を2.4%と予想しているが、今後は「ゆっくりとした景気減退に向かう」というソフトランディング・シナリオを強調し、楽観論を牽制している。景気が減退すれば政治的にも拡大するアメリカの貿易赤字への懸念を無視することはできなくなり、保護主義的な傾向も強まりかねない。アメリカの持続的な成長にとって日本の回復は不可欠であり、1987年中曽根首相以来12年ぶりとなる5月の小淵首相のワシントン公式訪問では、北朝鮮情勢など安全保障問題に加え、日本の景気や貿易不均衡の是正、世界経済の安定化に向けた具体策などが最重要課題となるだろう。

米中関係では、1999年に入ったところで中国が核弾頭の小型化技術をアメリカから盗んでいたとの疑惑が急浮上し、議会共和党や共和党の大統領候補が行政府の対中「関与」政策批判を強める一方、中国側からはTMDの台湾参加問題で強硬な反発があり、4月の朱鎔基首相の訪米に向け波瀾も予想される。朱首相訪米ではWTO早期加盟問題が中国側の主眼とされているが、この問題に象徴される国際貿易ルールの確立のほか、この政治の季節に経済危機対策や国際金融制度改革、新自由貿易ラウンド交渉など世界経済の運営にアメリカがどのように国益と国際公益とのバランスをとって指導力を発揮し得るのが注目される。

(大阪大学助教授)