

エグゼクティブ・サマリー

浅野 幸穂

本報告は、クリントン新政権が今後アジア・中東においてどのような政策を展開するかを検討しようとするものである。周知の通り、民主党の政綱なり、大統領候補クリントンの政策表明なりは、就任後そのまま全面的に展開されるのではなく、内外の制約条件を考慮し政権の政治意図により優先順位をつけて選択され、実施されるものである。われわれがクリントン政権の出方を検討する際、アメリカ国内の問題状況からの分析も加えているが、むしろ分析の重点をアジア・中東諸国のおかれた現実におき、新政権がこの地域でどのように迎えられ、どのような問題を投げかけられているか、を探ろうとするものである。それが結局、新政権が何に手をつけ、何ができそうか、を照らし出すことになるものと思われる。

1. クリントンの対外スタンス

まず、内外条件の制約から実際の政策にどれだけ具体化されるかは別として、クリントン自身の対外政策についての考え方は、次の三つの重点にうかがうことができる。これは当選直後、最初の政策表明として提示されたものであるが、項目の立て方としては外交政策演説（4月）、「民主党政策綱領」（7月）を通して動いていない。

- ① 対外政策の基盤としてのアメリカの経済力の回復をめざす。
- ② 冷戦終結を反映した軍事的重点を設定し米軍再配置を行なう。
- ③ 外交政策の原則として海外の民主主義の拡大にさらに力を入れる。

この3本柱を中心にして語られてきたことを集約すれば、次のような特徴が浮かび上がる。

(1) 国内経済の再活性化が最大の重点であり、しかも当選後投資刺激－雇用拡大を緊急優先課題とする構えを示して、その意味で「内向き」であるが、よくいわれるような孤立主義志向ではない。むしろ経済的にも軍事的にも、世界におけるアメリカのリーダーシップの回復を標榜している。経済力のもつ意味は冷戦終結後さらに比重を増したので、国内経済の回復を基礎にして保健・エネルギー・環境・貿易面での競争力ある戦略をうたっている。軍事的指導力としては「世界最強の軍事国家」として核戦力を維持し、一国での軍事行動の権利を留保している。

これはいわば自明のことである。世界経済の相互依存の深まりのなかで、アメリカが孤立主義の姿勢によって経済再生を図ることはできない。また、冷戦的対立は解消したとはいえ、世界における指導国家の役割放棄は国民の求心力を失わせるだけである。実際問題としても、たとえばアメリカが深い利害関係をもつ中東問題では、「イスラエル寄り」と伝えられるクリントンであっても、ブッシュ政権が始めた中東和平会議の継続に仲介者としてコミットせざるをえない責任がある。

(2) 同時に、アメリカのリーダーシップの裏付けとなる国力の限界を自覚し、ポスト冷戦の時代に即応した安全保障体制が構想されている。軍備削減、特に海外軍事プレゼンス縮小と緊急展開軍による置き換え、国連など集団安全保障体制の構築などはブッシュ時代に着手されたことであるが、これは一段と前進させられようとしている。とりわけ、独自の軍事行動の権利は留保しているものの、国連の紛争予防機能など国際機関の利用を考え、「国連迅速展開軍」創設構想を正面から取り上げていることが注目される。日独の安保理常任理事国入り提案は、この線上に同盟国による役割負担を求めたものであることを忘れてはならない。

(3) 両超大国対峙を特徴とした冷戦の清算作業は、一方で旧共産圏の民主化誘導と、他方でいわば冷戦の重しから解かれた「敵対諸勢力」（「背教的独裁者、テロリスト、国際麻薬密輸者」など）が誘発する地域紛争の抑止である。前者の旧ソ連ブロックの民主改革ではアメリカの長期的安全保障の観点から、西側による60億ドルのルーブル安定化基金創設が構想されるなど最大限の積極性を見せている。これは中国の民主主義・人権の侵害や軍事技術拡散への非難とは対照的である。後者は、核兵器その他大量破壊兵器の拡散を防止する国際的な規制体制である（イラク、北朝鮮などが特筆されることが多い）。

ここで留意すべきことは、「世界的な民主主義の拡大」は理念国家としてのアメリカのイデオロギー的主張であると同時に、ポスト冷戦体制構築戦略の武器として使われていること、ロシアの民主化、資本主義化が「ロシアの資源の入手とアメリカ製品・サービスの新市場の出現」と捉えられていること、である。

(4) アメリカの経済力回復は、もちろん、公共投資の拡充と民間投資の奨励、労働者の教育・訓練、財政赤字縮小施策など国内の競争力強化政策だけでなく、貿易、投資など国際経済政策に由らなければならない。政策表明では十分展開されていないが、ブッシュの北米自由貿易協定（NAFTA）の修正付き継承、日本・東アジア諸国など成長性が高く、しかも対米貿易黒字が目立つ地域を主標的とした市場開放圧力（通商法スーパー301条の復活可能性など）がすぐ思いつく項目である。また環境保護政策が貿易交渉の武器として浮上しつつある。

このほか対外スタンス全般を視野に入れると、日本は日米二国間防衛分担のほかに、G-7体制における対ロシア資金援助、カンボジア問題など国連を通じた多国間平和維持体制参加な

どにより、貢献の大幅増大を求められるであろう。反対に途上国はアメリカが対口支援の資金捻出のため対外援助を節約するあおりを受けるかもしれない。

(5) クリントンの対外政策を一瞥すると、多かれ少なかれブッシュ時代に着手されたか、胚胎していたものを一層推進したという性格のものであることに気づく。クリントン自身、当選後度たび「外交政策の基本的継続性」を確認する発言を行なっている。これは当面の政策重点を成長・雇用政策において外交政策は前政権のものを暫定的に踏襲するという戦術的意味ばかりではない（それであれば景気回復の兆しが拡大すれば修正されよう）。アメリカが直面する現実からの客観的要請と制約条件が、再選ブッシュであれ新選出のクリントンであれ、政策の選択肢を限られたものに行っているのである。

おそらく有意の差が生ずるとすれば、この節冒頭の3本柱のうちの①の経済力の回復目標をめぐるであって、他は大差ないであろう。そして、この経済力回復の要の位置にある財政赤字の縮小が実現に向かうのは、与党となった議会民主党の協力を政権初期のうちに十分取り付けて必要な立法措置が得られた場合のことと思われる。さもなければ、ブッシュとさほど変わらない結果に終るかもしれない。

2. アジア・中東諸国の政権交代の受けとめ方

アジア・中東側からのクリントン登場の受け止め方を見ると、懸念や期待を抱きつつも、おしなべて対外政策、対途上国政策の激変は予期していないのが大きな特徴である。今回のクリントン選出は、12年ぶりの与野党の政権交代であるうえに、冷戦終結後最初の大統領という役割をもち、事実アメリカ国民の「変化」の期待を集めて当選したはずであるのに、これはどうしてであろうか。つまるところ、変化があるにせよ、それは、冷戦終結という構造変化から由ってくるものであるうえに、アメリカに国力の限界があって、共和党、民主党にかかわりなくとらざるをえないスタンスの変化である、という認識があるようである。

(1) 民主党への交代を多かれ少なかれ意識するのは、過去の対米関係の経緯にその根拠をもつ国々である。中国重視政策のブッシュから最恵国待遇延長に人権問題をからめることを主張するクリントンへの交代に危惧をもつ中国、カーター政権時代の在韓米軍撤退政策の記憶をよみがえらせそれぞれ不安と好感を抱く韓国と北朝鮮、議会民主党にそれぞれ関係正常化や関係改善の同情者をもつベトナムとインド、独立や湾岸戦争の経緯から共和党に反感をもつバングラデシュなどの例である。しかしこれらを指摘する国々も、いずれもそれを決定的な要因とは考えていない。例えば、クリントンの「イスラエル寄り」を挙げるアラブの国々も、むしろブッシュ時代との連続性の側面に注目せざるをえないし、あるいは中東和平構想がそもそもはカ

ーター時代の「キャンプ・デービッド合意」に発することを考え合わせなければならないのである。

(2) 世界、あるいは地域の構造変化の背景のもとに新政権の登場を迎えようとしている国々は、代表的なものだけでも次のようになる。

- ① 旧ソ連・東欧崩壊後、アジアに残る権威主義的一党支配の体制にある中国、北朝鮮、ベトナム。前2者は核など大量破壊兵器拡散や民主化・人権の問題をめぐってアメリカから民主化攻勢の対象となっているし、後者はベトナム戦争の後遺症の清算をめぐってアメリカとの正常化交渉の最終局面に近づいている。
- ② アメリカの軍事プレゼンス縮小や戦略の変化を受けつつある国々。(A) 前記北朝鮮と朝鮮半島で対峙し米軍撤退の進度に神経質な反応を見せる韓国、(B) 1992年11月の米軍最終撤退を受けて初めて自立的防衛体制確立と装備近代化を迫られているフィリピン、(C) 旧ソ連軍のアフガニスタン撤退後、アメリカの戦略軸、したがって対米親疎関係が逆転したかに見えるインド・パキスタン関係、(D) 湾岸戦争後、安定的な和平の枠組を求めて複線型の交渉が行なわれている中東の国々、である。

(3) 冷戦の終結ということは、冷戦期間中に両極対立の陰で新しい勢力変動や複雑な関係が発展した結果、単一超大国として残ったかに見えるアメリカでも制御困難な状況が出現したことを意味する。

例えば中国は、政治的軍事的影響力だけでなく、1970年代末からの「改革開放路線」の結果、発展する東アジア経済に組み込まれ1大経済的影響力をもつに至った（特に華南地区）。アメリカが最恵国待遇停止などの経済制裁を加えれば、香港、台湾、さらに周辺諸国が大きな打撃を受ける構造になっており、地域の安定を乱すことなしに最終的にその行使に踏み切れるかどうか疑問視されている。ベトナムの場合も経済開放化、市場経済化が一定の実効を上げ、アメリカの制裁を凌いでいる。

また、中東の安定的和平体制構築問題はもとより、朝鮮半島の核拡散抑止や統一問題、南アジアの核拡散抑止問題の複雑性は、アメリカ一国の力の及ぶところでなく、関係各国を交じえた地域的な多国間安全保障の問題が浮上しつつある。

このような客観情勢が、民主党政権、共和党政権にかかわらず問題解決を迫り、前述のとおり、その選択肢はさして多くないのである。

3. アジア・中東の対米関係の問題状況

クリントンの就任を迎えるアジア・中東諸国は、アメリカとの間にどんな問題を抱えている

のか。さきのクリントンの対外スタンスの3本柱に対応させて整理してみよう。

(1) アメリカの通商政策への警戒

アジアの途上国はほとんど例外なく、クリントンの競争力強化政策の裏側は、通商法スーパー301条の復活など直接的な結果を求める市場開放要求、つまり保護主義であると捉えている。特にNIEs、ASEAN、中国にとっては鋒先は自分たちに向けられているのである。これらの国々は、世界の成長地帯としてアメリカがもっとも参入を期待している市場で、かつ軒並みに大幅な対米貿易黒字を計上してアメリカとの貿易摩擦を生じているからである（アメリカの貿易赤字の80%近くが日本・東アジア・東南アジアから発生している〔表〕）。韓

アメリカの地域別貿易バランス

(単位：億ドル)

	1980	1985	1990
総 額	-241	-1,321	-1,010
E C	208	-188	62
ア ジ ア	-134	-746	-794
日 本	-99	-462	-411
N I E s	-29	-221	-197
台 湾	-25	-117	-112
韓 国	5	-41	-41
香 港	-21	-56	-26
シンガポール	11	-8	-18
A S E A N	-42	-59	-65
インドネシア	-37	-38	-14
マレーシア	-12	-8	-18
フィリピン	3	-8	-9
タ イ	4	-6	-23
中 国	27	-	-104

(出所) Statistical Abstract of the United States, 1991.

国が進んで米新政権の産業政策採用に備えるなど、各国は多かれ少なかれ新政権の攻勢を予期した対応策の検討を急いでいる。南アジアでも、バングラデシュが最大の輸出産業、縫製品の

輸出先としてアメリカの通商政策の行方を危惧するなど、緊張が見られる。

アメリカが推進しているNAFTAもこの線上で捉えられ、アメリカを市場とするNIEs、ASEANの工業製品がメキシコ製品に置き換えられるのではないか、アメリカや日本の投資がメキシコに移動するのではないかと危惧されている。ただしNIEs諸国のなかには、シンガポールのように実際の影響が軽微にとどまるか、むしろアメリカ市場が拡大すると予測する余裕派もある。ASEANはより深刻にこれをとらえ、国産化率などで異論がありながら、ASEAN自由貿易協定(AFTA)をあえて1993年に発足させようとしている。アメリカがNAFTAにシンガポール、香港、台湾を包含する構想を表明したこと(10月)は、ASEAN分断策としてASEAN、とりわけ東アジア経済協議会(EAEC)の主唱国マレーシアの反発を呼んだ。新政権の出方が注視されている。

競争力強化を掲げる新政権の政策として、とりわけアジア諸国が注目するのは知的所有権保護の問題である。中国、台湾の場合は1992年に一応決着したが、東アジア、東南アジア、南アジアに広くアメリカとの係争が存在する。

(2) 米軍のプレゼンス削減への危惧

クリントンは在欧米軍の削減幅の拡大を主張するが、アジアについてはそれほど急激なものは求めているようである。ただ、いずれにせよ財政赤字削減の手段の一つを軍事支出圧縮に求めている以上、「東アジア戦略構想」(1990年策定、92年改訂)の兵力削減進度が早まることも予想される。特に1992年11月、米軍が最終的にフィリピン基地を撤退したことの現実的意味が大きい。アメリカ側は、常駐からASEAN各国への寄港・共同訓練の体制への切り換えにより前方展開の軍事力は低下しないとしているが、域内の不安は否定できない。その中心は、リー前シンガポール首相の言うアジア全域の軍事バランスの変化にある。最近における中国の軍事力拡充や南シナ海における軍事行動も一部これを裏書きしているようである。フィリピン撤退に伴う米軍航空機・艦船のアクセス要請は、90年のシンガポールを手始めにASEAN諸国にはほぼ原則的に受け入れられている。その一方で、南沙諸島をめぐる緊張状態もあり、ASEAN諸国はそれぞれに国防体制整備を進めている。

安全保障問題では、もう一つ、兵器、とりわけ大量破壊兵器拡散防止の問題がある。アメリカが冷戦後の新世界秩序形成に向けてその規制を重視するのは当然であるが、朝鮮半島、印パ間、中東諸国間など地域対立との関連、旧ソ連からの兵器・技術の流出などの問題の性質を見ると、おそらくは多国間の枠組によるしか解決はむずかしいかもしれない。アメリカ自体も、軍需産業の民需転換は国内軍事基地の整理同様困難をきわめ、その派生として台湾に対するF16の供与などは、中国の軍備増強や武器売却を刺激してもいるのである。

(3) 「民主主義・人権擁護」強制に対する反発

アメリカのかかげる「人権・民主主義」外交をめぐる、それがアメリカなど先進国の一方的基準によること、それと絡めてややもすれば経済制裁に訴え、いわば非関税障壁化していることのために、アジアでは広く反感が渦巻いている。

もっとも顕著な例は、中国に対する最恵国待遇延長問題であるが、反政府運動をめぐるミャンマー、東チモールをめぐるインドネシア、児童労働、労働組合規制などをめぐるタイ、マレーシア、分離主義運動鎮圧をめぐるインドなど、多くの国がこの問題を抱えている。

最近急速に浮上している、環境問題を対途上国一般特惠（G S P）供与の条件などに使う傾向も、広義にはここに含めてもよからう。すでにA S E A Nの多くの国での熱帯雨林伐採、タイでは火力発電所建設に圧力がかかり、それに対抗して「開発権」の主張が起こっている。これに関しては、クリントン＝ゴア・チームの「環境傾斜」の認識があつて、各国とも警戒感をつのらせている。

「民主主義・人権」問題では、さすがに台湾、韓国、シンガポールなどN I E s諸国は、経済・社会的発展に伴う一定の民主化を反映してあまりあわてていない。

なお中東では、イラク、ソマリアの例に見られるように、アメリカは武力を背景に人権擁護に乗り出さざるをえない立場に立たされている。湾岸戦争後イラク監視・抑制のため残置されている緊急展開部隊は、周辺諸国のクルド族対策に大きな影響を及ぼしている。イラクへの介入継続については、トルコなどの懸念も考慮に入れた新たな判断が求められよう。

以上のように、クリントン新政権を迎える冷戦終結後のアジア・中東は、経済力の急速な移動、それに伴う社会的変動、伝統を背景にもつ民族・宗教対立などの要因をはらんで、環境として決して平穏なものではない。

(12月16日)

(あさの ゆきは／動向分析部研究主幹)