

アメリカとアジア オバマ外交の門出

むら た こう じ
村 田 晃 嗣

概 況

2009年1月に、アメリカでバラク・フセイン・オバマが大統領に就任した。8年ぶりに民主党が政権を奪取したのみならず、史上初のアフリカ系大統領の出現であった。オバマは「変化」を政治スローガンに掲げてきたが、金融危機をはじめとする内政上の課題に直面して、外交では現状維持的であり、アジア外交では特にその傾向が強かった。オバマ政権は日米関係を重視しながら、中国とも安定した協力関係を構築しようとしてきた。11月のオバマ大統領のアジア諸国歴訪でも、そうした路線は明確であった。しかし、日本では政権交代による混乱が続き、中国も経済的自信を深めてしばしば強硬な外交姿勢を示すようになった。アメリカ国内での支持率低下やアフガニスタン問題などを抱えながら、オバマ政権のアジア外交は具体的な成果を求められるようになってきている。

日米関係

オバマ政権は国内の経済再建やイラク問題、アフガニスタン問題に忙殺され、アジアに十分な関心と労力を割く余裕がなかった。そのため、同政権のアジア政策には、ブッシュ前政権からの「変化」よりも「継続」の側面が強かった。日米同盟関係の重視は、その最たるものである。

2009年2月15日、ヒラリー・クリントン国務長官は最初の外遊先として日本に向けて出発した。同長官は「日米関係は、世界における我々の努力の礎石だ」と強調し、訪問中に「グアム移転に関する協定」を締結して、在沖縄米軍8000人のグアム移転を再確認した。さらに、麻生太郎首相の2月中旬の訪米も決まった。麻生首相はオバマ大統領がホワイトハウスに招いた最初の外国首脳となる。さらに、クリントン国務長官は朝鮮民主主義人民共和国(北朝鮮)による拉致被害者の家族と面談し、東京大学で講演するなど、他者に耳を傾け、対話を重視する姿勢を打ち出した。クリントンは日本では「親中派」と目されることが多く、そのイ

メージを払拭する必要もあった。

2009年2月24日の日米首脳会談で、オバマ大統領も麻生首相に対して、「日米同盟は東アジアにおける安全保障の礎」、「私の政権でさらに強化したい。日本は偉大なパートナーだ」と、重ねて強調した。

先述のように、クリントン国務長官訪日の際に、「グアム移転に関する協定」が締結された。沖縄の海兵隊普天間飛行場代替施設を辺野古岬とこれに隣接する大浦湾と辺野古湾の水域を結ぶV字形に設置することを前提に、8000人の第3海兵機動展開部隊の要員とその家族9000人を2014年までにグアムに移転し、その後には沖縄の在日米軍の6施設が返還される予定であった。これはブッシュ前政権の政策を「継続」するだけでなく、クリントン政権以来の政策を「継続」するものであった。

2009年8月の衆議院総選挙で民主党が圧勝し、9月には民主党と社会民主党、国民新党の3党連立による鳩山由紀夫内閣が発足した。日米両国で政権交代が起こり、21世紀の日米関係のあり方を全体的に検討する絶好の機会が生まれた。ところが、日米関係は個別問題で停滞することになった。まず、鳩山内閣は先の「グアム移転に関する協定」を見直して、国外移設や県外移設、嘉手納にある米空軍基地との統合などを含めて、再検討するとした。普天間移設問題は海兵隊のグアム移転など米軍再編と連動するため、アメリカはこの問題で大幅な変更を認めない立場をとってきた。鳩山首相や岡田克也外相、北澤俊美防衛相ら関係閣僚

の発言が二転三転したため、基地の受け入れを表明してきた地元・名護市でも、鳩山内閣に対する不信感が高まった。

アメリカ側は11月13～14日のオバマ大統領の初来日までにこの問題を決着させたい意向であった。この来日に際して、オバマ大統領は日米同盟が「両国の安全と繁栄の基盤であり続けてきた」と指摘し、日米安全保障条約の改定50周年に当たる2010年に「同盟の再確認にとどまらず、深化させる」と表明した。普天間問題についても、オバマ大統領は「早ければ早いほどいい結論が出せる。そうすれば新しいテーマに移ることもできる」と求めたが、鳩山首相は「前政権の合意は重要だが、総選挙で県外・国外移設といったことを理解してほしい。沖縄県民の期待も高まっている。必ず答えは出すので私を信頼してほしい」と応じた。その後、鳩山内閣は年内に結論を出せず、2010年5月末に結論を出すと、先送りした。この間、2010年1月24日には名護市長選挙が予定されている。

鳩山内閣はまた、2010年1月15日に期限の切れる海上自衛隊のインド洋での給油活動についても、延長しないことを決めた。その一方で、鳩山内閣はオバマ政権の重視するアフガニスタン問題で、今後5年間で最大50億^{ドル}の民生支援を約束した。支援策は反政府武装勢力ターリバーンの元兵士への職業訓練実施やインフラ整備が中心になるとされるが、正当性の問われるカルザイ政権の下で、これだけの巨額の援助が適正かつ効果的に活用できるか否か、疑問なしとはしない。

このように、日米関係では、オバマ政権が同盟重視の姿勢を継続させようとしているのに対して、鳩山内閣が自民政権との相違を強調することで、個別の重要問題で齟齬をきたしたまま、越年することになった。

米中関係

オバマ政権は中国との関係強化にも乗り出した。これもブッシュ政権からの「継続」である。オバマ政権が重視する地球環境問題や国際的な経済危機に対処するためにも、中国の協力は不可欠であった。クリントン国務長官は2月のアジア歴訪で最後に中国を訪れ、人権や貿易赤字、為替レート、台湾問題などの懸案を意図的に避け、米中友好を演出した。「アメリカは中国の人権状況に注目しているが、人権問題で世界経済、環境、安全保障の危機を変えることはできない」と同長官は発言し、中国側は「現実的で正しい姿勢」と賞賛した。他方、北京のキリスト教教会で日曜礼拝に臨み、アメリカ大使館で全国人民代表大会の女性代表と面談することで、クリントン国務長官は人権への関心を辛うじて示した。こ

れは国内、特に民主党の人権派勢力へのメッセージであろう。

4月にロンドンで開催された主要国と新興経済国など20カ国・地域による第2回金融サミット(G20)で、オバマ大統領は胡錦濤国家主席と初の米中首脳会談に臨んだ。「前向きで、協力的で、包括的な米中関係」の基盤を築くために閣僚級の定例対話を開くことでも、両首脳は合意を見た。

そこで7月29～28日には、米中両国の閣僚級代表団がワシントンに集まり、経済分野と政治・安全保障分野の広範なテーマをめぐって意見を交換する「米中戦略・経済対話」の第1回会合が開かれた。これはブッシュ前政権下での経済対話の枠組みを、安全保障にも拡大したものである。

すでに米中の経済的相互依存は大きく進展している。ブッシュ前政権の8年間で、アメリカの対中輸出と輸入はともに3倍に増えている。また、2009年9月時点で、中国の外貨準備高は2兆2726億ドルに達した。もちろん世界第1位であり、日本の2倍を超える規模である。このうち米国債が約8000億ドル、米政府機関債が約6000億ドル含まれていると見られる。当然、中国経済は米ドルの信用低下に脆弱であり、中国が「ドルの罌」に陥ったと論じる者もいる。

他方、3月にはアメリカ海軍の調査船が南シナ海の公海上で中国の艦船から航路妨害を受けたとして、国防省が中国に抗議した。また、7月のラクイラ主要国首脳会議の拡大会合は、新疆ウイグル自治区での大規模暴動への対応のために、胡国家主席が急遽欠席したことにより、米中首脳会談は実現しなかった。安全保障や人権などの価値観をめぐって、米中の溝は決して小さくない。

さて、11月15～18日には、オバマ大統領が中国を訪問した。アメリカの大統領が就任1年目に中国を訪問するのは初めてのことであり、しかも、その滞在は4日間にわたった。17日に行われたオバマ大統領と胡国家主席との米中首脳会談も、2時間半の長きに及んだ。両首脳は「新しい時代に米中関係を深化させること」で合意し、共同声明を発出した。米中が共同で世界規模の課題に対処する体制(G2)の到来を印象づけるものであった。アメリカではG2を「チャイアメリカ」と呼ぶ者もいる。中国では「中米共治」と呼ばれている。

だが、中国の温家宝首相は、オバマ訪中を「実りある話し合いができた」と評価しながらも、「G2論には賛成しない」としている。中国が依然として発展途上国であり、過度の責任分担はできないという立場の表明である。また、この訪中でオバマ大統領が為替問題や人権問題に踏み込まなかったことから、アメリカ国内では大統領の弱腰を批判する声も高まった。

12月にコペンハーゲンで開催された第15回国連気候変動枠組条約締約国会議(COP15)には、オバマ大統領が自ら乗り込んだ。だが、アメリカは中国などの排出量を厳しく監視する対策の導入には失敗した。中国が国益を最優先して強硬姿勢を貫き、経済成長の足かせとなる事態を回避したのである。このため、オバマ政権の中にも、中国への失望感が広がり、早くもG2論には翳りが見え始めている。

朝鮮半島

ブッシュ前政権が北朝鮮に対するテロ支援国家の指定を解除した際、オバマはこれに歓迎の意を表した。6カ国協議の枠組みも支持してきた。北朝鮮問題でも、オバマの政策はブッシュのそれを「継続」してきた。さらに、オバマ政権で北朝鮮核問題政府特使に起用されたスティーヴン・ボスワース元駐韓大使は、必要とあれば平壤を訪問する意向も示してきた。こうなると、対北朝鮮対話路線のさらなる「継続」は質的な「変化」につながるかもしれない。6カ国協議とは別に米朝2国間協議を行い、米朝国交正常化にまでもっていくことが、北朝鮮の狙いだからである。

だが、オバマ大統領がプラハで「核兵器のない世界」の実現をよびかけた直後(4月5日)に、北朝鮮は「試験通信衛星」と称して長距離弾道ミサイルの打ち上げ実験を断行した。国連安保理はこれを安保理決議1718号違反として、北朝鮮を非難する議長声明を全会一致で採択した。この声明には法的拘束力はなかったが、北朝鮮はこれに強く反発し、6カ国協議への不参加を表明した。

その後の北朝鮮による新たな核実験(5月25日)によって、事態はさらに悪化した。オバマ政権は北朝鮮に対する強硬姿勢に転じ、北朝鮮問題に関するワシントンの関心も高まった。国連でも北朝鮮を非難し経済制裁を科する安保理決議1874号が全会一致で成立したし、日本では船舶検査法が成立した。韓国の李政権も拡散対抗措置(Proliferation Security Initiative : PSI)に参加を決めるなど、積極的な外交を展開した。だが、7月4日には、北朝鮮は再びミサイル連射実験を行った。国連安保理議長国(ウガンダ)は、このミサイル発射を非難し、「安保理決議違反であり、地域・国際的な安全に脅威を与える」と「深い憂慮」を談話で発表した。また同月、韓国とアメリカの政府機関やメディアのサイトに、大規模なハッカー攻撃が数次にわたって加えられた。発信元は中国国内と推定されたが、真相は解明されなかった。

8月4日には、北朝鮮はビル・クリントン元大統領の電撃的な平壤訪問を受け入れ、3月中旬に中朝国境付近で取材中に拘束されたアメリカ人女性記者2人の解放に応じた。北朝鮮は米朝2国間交渉を望み、アメリカは北朝鮮の6カ国協議への復帰を求めて、外交上の駆け引きが展開されている。

米韓関係では、2月にクリントン国務長官が韓国を訪問し、同盟関係重視の姿勢を示した。次いで、4月のロンドン金融サミットでは、オバマ大統領が李明博大統領との初の首脳会談に臨んだ。両者は「経済活性化に向けて強い手段を講じ、国際的な規制と監督をめぐる改革について、国際的なコンセンサスを形成していく」ことで一致し、「保護主義と経済ナショナリズムを退ける重要性」を確認した。また、オバマ大統領は米韓同盟を「朝鮮半島と北東アジアの平和と安全を維持する上で不可欠」と強調してみせた。

さらに、6月16日には、李大統領がワシントンを訪れて、オバマ大統領との2度目の首脳会談が行われた。ここで両首脳は「米韓同盟未来ビジョン」を採択した。これもブッシュ前政権以来準備されてきた同盟強化の一環である。ここでは、アメリカが韓国に対して「核の傘」を含む拡大抑止を持続的に保障し、韓国は自国防衛で「主導的役割」を担うこと、米韓自由貿易協定(FTA)の進展のために努力すること、北朝鮮に核・ミサイル開発計画の完全で検証可能な廃棄を求めることなどが、表明された。

11月18～19日には、オバマ大統領が韓国を訪問した。オバマ大統領と李大統領は、両国が「これまででない最良の関係にある」という認識を示し、北朝鮮の核問題について、李大統領の提案するように、北朝鮮への安全の保証と経済支援を一括実施する「包括的取引」の推進で一致した。また、先の「米韓同盟未来ビジョン」に基づき、「21世紀の模範的な戦略同盟」を確立するため、2010年に双方の外相・国防相による「2プラス2会合」を開催することにした。さらに、オバマ大統領は、北朝鮮の6カ国協議への早期復帰を促すために、ボズワース政府特使が12月8日に訪朝すると発表した。

ボズワースによると、この米朝協議で両国は6カ国協議の必要性や役割などでいくつかの共通の理解に達したが、北朝鮮がいつ、どのように6カ国協議へ復帰するかは不透明なままである。

東南アジア

オバマ政権は東南アジアとの関係強化に積極的に乗り出した。2月にはクリン

トン国務長官はインドネシアを訪問した。ユドヨノ大統領との会談で、クリントン長官は「インドネシアの民主化プロセスはイスラム諸国のモデルだ」と賞賛した。ただし、同長官によると、アメリカの安全保障上の重要課題は「防衛(defense)」と「外交(diplomacy)」と「開発(development)」という「3つのD」であって、「民主主義(democracy)」は含まれていない。オバマ政権はインドネシアと東南アジア諸国との関係を改善し、東南アジアの地域統合と経済自由化の進展に積極的に関与しようとしている。これはアメリカの対アジア政策の「変化」と見てよい。インドネシアはイスラム教国として「テロとの戦い」でも協力が必要であり、オバマ大統領自身が少年時代を過ごした国でもある。

その後も、アメリカの東南アジア外交は活発であった。7月には、クリントン長官は再びアジア諸国を歴訪し、タイで東南アジア諸国連合(ASEAN)の基本条約である東南アジア友好協力条約(TAC)に署名した。また11月には、カート・キャンベル国務次官補(東アジア太平洋担当)がミャンマーを訪問し、政府高官や軟禁中のアウンサン・スーチーと会見した。

11月14～15日には、オバマ大統領はアジア太平洋経済協力会議(APEC)出席のために、シンガポールを訪問した。ASEAN 諸国はオバマ大統領の提唱する「核兵器のない世界」の構築への努力や、アメリカがミャンマー政府との対話に乗り出したことを歓迎した。また、2010年に第2回目の米 ASEAN 首脳会議を開催することや米 ASEAN 賢人会議を設立して、両者の協力関係を強めることでも合意した。

その他

オバマ政権はアフガニスタンとパキスタンの治安対策を重視しており、両国を「アフパック(AfPak)」と一括して捉えている。辣腕で知られるリチャード・ホルブルック元国連大使が、アフパック担当の政府特別代表に起用された。

2月17日に、オバマ大統領はアフガニスタンに1万7000人の兵力の増派を決定した。これはブッシュ前政権以来の既定路線であった。だが、この増派のアフガニスタン国民への訴求力は今一つであったようで、8月の大統領選挙の投票率は30%以下となった。再選したカルザイー大統領の正当性にも、多大の疑念が残った。同月、米中央軍司令官のマクリストル将軍は、「撤退を考えず、最後までアフガニスタンに関与する姿勢を示すべきだ」と指摘し、さらに4万5000人の米兵の増派を求めた。「もし増派が1年以内になれば、アメリカはアフガニスタン

戦争に負ける」と、同将軍は警告した。

12月1日、オバマ大統領は新アフガニスタン戦略を発表した。2010年1月から6カ月で3万人を派兵し、内乱の鎮圧と市民の保護、アフガニスタン軍の養成に当たるが、2011年7月から撤退を開始するというものである。これは軍事上の要請と国内政治上の配慮との妥協の産物であった。12月10日のノーベル平和賞授賞式で、オバマ大統領がアフガニスタン戦争を「正義の戦争」と定義したことは、ヨーロッパをはじめ国際的な世論の反発と失望を招いた(アメリカの保守派はこれを歓迎した)。

他方、アメリカとインドとの関係は微妙なものであった。11月24日に、オバマ大統領はインドのシン首相を政権初の国賓として、ホワイトハウスに招いた。両首脳は両国関係を「地球規模の戦略パートナー」と位置づけ、「共通の価値観」と「相互の実利」を強調し、アフガニスタン問題でも連携を確認した。しかし、米中関係が強化される中で、11月の米中共同声明(p.21「米中関係」参照)が「印パ関係の改善と進展を支持する」、「南アジアでの平和と安定を促進するため、連携の用意がある」と表明したことに、インドは懸念を抱いている。

2010年の課題

2010年11月には、アメリカは中間選挙を迎える。オバマ大統領の支持率の下落とあわせて考えると、アメリカはより内向的になり、そのアジア政策も内政に影響を受け、また、より受動的なものになるかもしれない。

日米関係は日米安保条約改定の50周年を迎え、11月にはAPEC首脳会合が横浜で開催されることから、オバマ大統領の再来日は確実である。しかし、鳩山内閣が普天間基地移設問題を解決できるか否かは、依然として明らかではない。また、日本も7月には参議院選挙を控えている。米中関係にもわかenに緊張の兆しがある。ここでもアメリカの対中政策が一層内政に影響されるようになっていくことと、中国側の大国意識の増大が相互に作用していよう。

さらに、アフガニスタン情勢の変化によっては、同盟国との摩擦や米中関係の悪化など、アメリカのアジア政策もさらなる変化を強いられるかもしれない。

(同志社大学教授)