

アメリカとアジア

戦略とパートナーシップの模索

ほし の とし や
星 野 俊 也

概 況

1997年1月20日、第2期クリントン政権がスタートした。20世紀最後の就任演説で、大統領は21世紀の「新たな約束の地」に向かって小さな政府と国民一人ひとりの自己責任によるアメリカン・ドリームの実現というビジョンを語った。それはアメリカ社会における人種間の融和と政治面での超党派の結束(民主党の大統領と共和党優勢の議会との協調)によって主要な政策目標に取り組む姿勢を打ち出すものであった。演説では教育改革や財政均衡化、社会保障制度改革など内政課題が主に論じられたが、外交面でも平和の確保や大量破壊兵器への対応、民主主義の拡大に向けたアメリカの強い決意が確認された。大統領はさらに2月4日の一般教書演説で、欧州や中東への比重が大きかった第1期の外交を軌道修正し、アジア政策、特に中国との安定的な関係の構築と朝鮮半島での和平の促進を北太平洋条約機構(NATO)の東方拡大問題など欧州外交と並ぶ最重要案件に格上げするなど、「歴史に名を残す外交」を強く意識する姿勢を示した。

しかし、クリントン政権による、こうしたアジア重視方針も束の間、有力紙『ワシントン・ポスト』などで1996年の選挙に絡む政治資金疑惑の一環としてアジア系企業から民主党への不正献金問題(中国政府当局者の関与説も含む)が広く報じられアジア不信が高まったうえ、97年夏からはタイ・バーツの急落を発端に、アジア一円に深刻な金融・通貨危機が押し寄せるという予想外の展開に、アメリカは政治、経済、安全保障のすべての面で新たな対応を求められることとなる。とはいえ、そうしたなか、アジアでの確固とした米軍のプレゼンスを強調しながらも江沢民・中国国家主席の訪米を成功させ98年のクリントン大統領訪中への地歩を固めるなど、戦略的なレベルでのアジア外交は前進したといえる。

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)中国との戦略的対話、(3)ASEAN地域フォーラム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、1997年にはこれらの各分野で一定の成果が認められた。

第2期クリントン政権は第1期の外交・安全保障チームを総入れ替えし、オルブライト前国連大使を史上初の女性国務長官に、国防長官には野党・共和党からコーエン前上院議員を起用した。同盟関係の強化や中国との戦略的対話の観点から就任後ほどなくオルブライト国務長官は、欧州に続き北東アジア諸国(韓国、日本、中国)を歴訪した。韓国では北朝鮮国境の非武装地帯に駐留する米軍兵士を激励し、日本では沖縄米軍基地問題を協議するなど同盟の運営を焦点とする旅となった。他方、時期的に鄧小平氏の死去直後と重なったオルブライト長官の北京訪問は、中国との包括的な関与政策と関係強化を推進するというアメリカの方針が不変であることを伝える機会ともなり、1997年秋に予定された江沢民国家主席の訪米への環境も整えるうえで有益であった。

米軍の前方展開に関して、コーエン国防長官は着任早々東アジアでの米軍兵士10万人体制の維持に言及したが、この考えは同長官の下での「4年ごとの国防計画見直し(QDR)」作業でも明記された。今回のQDR案(5月19日公表)では、冷戦後の国防予算削減を人員の削減や基地閉鎖等で進める一方、技術革新を先取りした21世紀型の国防ビジョンが打ち出されたが、アジア地域との関係で二つの主要地域戦争(朝鮮半島と湾岸地域を想定)に勝利する「二正面同時対処」能力を継続するという方針も注目された。

しかし、1997年、アジア太平洋地域での経済協力や安全保障協力の側面では、アメリカはアジア諸国の金融・通貨危機というまったく新しい課題への緊急対応を迫られることとなった。11月バンクーバーで開催されたAPEC非公式首脳会議でも焦点となったこの問題に対し、アメリカをはじめ参加各国は「首脳宣言」(11月25日)で「金融・通貨危機の予防および対応のための国際システムの強化」と「金融市場の安定に向けたアジア地域内の協力強化のための新しい枠組みの形成」に強い支持を表明、域内諸国の「連帯」をアピールするメッセージを市場に送った。国内的にもクリントン大統領は、98年1月の一般教書演説で国際通貨基金(IMF)への拠出増を含む積極的な支援の必要性を議会に訴えた。この背景にはアジアの経済不振が97年末頃から米国製品や農産物の輸出減などでアメリカ経済に波及し始めたことや経済危機が地域の不安定化など安全保障面での問題をもたらしかねないことへの懸念がある。98年1月、コーエン国防長官の約2週間に及ぶマレー

シア、インドネシア、シンガポール、タイ、中国、日本、韓国の7カ国歴訪もこうした認識を反映していた。

第4回を迎えた1997年のASEAN地域フォーラムではASEANに新規加盟を果たしたミャンマーとラオスも交えて地域の安全保障に関する率直な意見交換が行われたが、民主化の推進という政策目標から軍事独裁政権の続くミャンマーと、7月初めの武力衝突でラナリット第1首相を放逐し、事実上実権を掌握したフン・セン第2首相に対して、オルブライト國務長官からきわめて厳しい批判が向けられた。カンボジア問題では、事変後に同国への援助を停止し、国際的な孤立化を求めるアメリカと、援助を継続しながら積極的な働きかけを主張する日本との立場の相違も目立った。

日米関係

1997年の日米関係は、安全保障、経済の両面において一定の意義ある進展が見られたが、重要な課題の多くが98年に持ち越されたことも事実であった。

安全保障面では、1996年4月の「日米安全保障共同宣言」以降に本格化した「日米防衛協力のための指針(ガイドライン)」見直し作業が進み、6月の中間報告を経て9月23日に「新指針」が公表された。冷戦時代に策定され、日本への武力攻撃(日本有事)を主に想定した78年の旧指針に対し、新指針では有事前ないし平時の協力が加わりさらに「日本周辺地域における事態で日本の平和と安全に重要な影響を与える場合(周辺事態)」での防衛協力の整備にも重点が置かれた。「周辺事態」への対策としては具体的に、(1)日米両国が主体的に行う協力(救援活動・避難民への対応、搜索・救難、非戦闘員の待避活動、経済制裁の実効性確保のための活動など)、(2)米軍活動への日本の支援(自衛隊施設および民間空港・港湾などの使用、米軍への後方地域支援)、(3)運用面での日米協力(警戒監視、機雷除去、海・空域調整)、など計40項目が例示された。

「新指針」では、しかし、周辺事態を地理的なものではなく、事態の性質に着目したものと定義したこともあり、この点では特定の地域や国における事態を想定したものではないと「戦略的曖昧性」に余地を残そうとする日米両国と、台湾の明示的な除外を求める中国との間で認識に大きな隔たりが生じた。アジア諸国では、一般に地域の安定要因としての米軍プレゼンスやそれを支える日米安全保障体制に理解を示す反面、日本の「軍国主義・軍事大国化」への懸念が根強い。韓国での論調は、同指針が朝鮮半島有事で適用される可能性への期待論と慎重論

がないまぜとなっており、東南アジアからは一層の協議と信頼醸成を求める意見も認められた。

「新指針」の策定で日米防衛協力の枠組みが強化された一方で、沖縄米軍基地問題では東京＝那覇間の溝が依然として埋まらず、とりわけ普天間飛行場の返還に伴う代替海上ヘリポート建設問題では予定地の名護市で住民投票や市長選にまで発展、さらに、沖縄県知事がヘリ基地建設反対を表明するに至り、協議は難航を極めている。

日米経済関係では、アメリカは日本の景気低迷と金融システムの混乱を懸念、同時に円安ドル高基調によって日本の対米貿易黒字が増え続けていることから一層の規制緩和による内需の拡大を強く要望している。この関連で、1997年4月の日米首脳会談(ワシントン)では日本の規制緩和に関し、新たに事務レベル協議の場を設置することで合意された。またアメリカ国内には、前述のアジアの経済危機の主因が日本経済の弱さにあるとの見方も根強く、大胆な景気刺激策を求める声も高まっている。個別分野では、97年1月から日米航空交渉が再開、アメリカの主張する「オープン・スカイ」(国際線の完全自由化)をめぐる対立が続いていたが、二国間の同交渉は翌98年1月に決着、日本側は権益上の日米平等化を達成するが、運行規制面では大幅な緩和を推し進めることとなった。日米間では世界貿易機関(WTO)の紛争処理小委員会で協議中のものも多いが、日本のフィルム・印画紙市場の閉鎖性に関するアメリカ側の主張は「証拠不十分」で日本勝訴で終わっている(最終報告は98年1月30日)。

米中関係

1997年におけるクリントン政権の対中政策は、鄧小平死去後、江沢民体制が7月1日の香港返還や9月の中国共産党第15回全国代表大会をどう乗り切るかに注目しつつ、戦略的な対話路線を深めていった。その最も象徴的な動きが10月末から11月初めの江沢民主席の訪米であった(中国国家主席の訪米は、天安門事件の影響で85年7月以来実に12年ぶり)。首都ワシントンでの首脳会談ではホットラインの開設や米中原子力協力の凍結解除、中国による対イラン核技術協力全面停止などが合意され、21世紀に向けた「建設的な戦略的パートナーシップの構築」も強調された。

もっとも、このことは必ずしもアメリカ国内での批判勢力の不在を意味しない。事実、クリントン大統領は6月3日、「孤立でなく関与によって中国に影響力を



国家主席として12年ぶりに訪米した江沢民(左)と
クリントン大統領(WWP)

維持することは、返還後の香港の安定にとっても必要」との考えから対中最恵国待遇(MFN)の更新を議会に通告したが、これに対し、中国を覇権国と見る共和党右派や中国でのキリスト教徒抑圧を批判する宗教右翼に、対中貿易赤字や失業を恐れる労働組合や民主党リベラルの人権擁護派が加わるという、左右双方からの批判が相次いだ。民主党

内では2000年に実施される大統領選挙でゴア副大統領とライバルになるゲッパート下院院内総務との対立も顕著であった。MFNは結局議会の支持を得て更新されるが、それは「関与」のなかにも中国に弛まぬ改革を求めるアメリカの複雑な心理の反映といえよう。

香港返還へのアメリカの関心は高く、「一国二制度」の壮大な実験の始まりにオルブライト國務長官や多くの議員が立ち会った。だが、長官は中英合同の返還式典には参加したが、香港臨時立法会宣誓式にはその法的根拠を疑問として欠席した(ただし、対中関係を配慮してパウチャー総領事は出席)。なお、アメリカには「香港の現行制度は50年間変更しない」とする中英共同宣言の遵守を監視するための「香港政策法」があり、この観点から1998年5月に予定される立法会選挙に注目が集まるだろう。

このように全般に関係改善の空気に満ちた米中関係ではあるが、人権や民主主義といった「原則」問題については、台湾問題と並んで、緊張が続いている。

朝鮮半島情勢

1997年の朝鮮半島情勢に関し、アメリカは「北朝鮮との平和対話を進め、冷戦による最後の分割に橋を懸ける」(クリントン大統領)ことを目的に、南北間により恒久的な平和の枠組みを模索する「四者会談」の早期実現に力を入れた。また、米朝間でも3月には相互の首都への連絡事務所開設や北朝鮮のミサイル移転問題や朝鮮戦争時の行方不明兵(MIA)の遺骨収集などに関する二国間協議の定例化が

合意されるなど対話の機運は高まった。しかし、深刻化する経済困難や食糧不足に加え、北朝鮮政府高官の亡命事件も続き、これら協議の日程は二転三転する。そのうえ、アジアの経済危機が韓国にも波及して状況はさらに不透明感を増していった。

それでも「四者会談」は、8月以降3回の予備会合を経て12月、ジュネーブで初の本会合が実現した。これは金日成主席の死去から3年の喪が明け、10月には金正日氏が党の総書記に就任して北朝鮮側の権力基盤の強化が図られたこととも無縁ではない。だが、この第1回本会合では「朝鮮半島の平和体制構築と緊張緩和に関する諸問題」という共通議題の下、在韓米軍の撤退と米朝平和協定の締結を先決とする北朝鮮と、あくまでも南北が主役となり、1992年2月発効の「南北基本合意書」を「四者会談」の枠組みに入れてその履行を求める米韓側の提案との間できわめて大きな隔たりがあることを認めざるをえなかった。

今後韓国では1998年2月に金大中大統領の新政権が発足し、経済再建策に取り組む一方で、新たな和平構想を打ち出すことも考えられる。絶えず崩壊の危機をはらむ北朝鮮の今後は予断を許さないが、対話による外交的打開への模索は続く。

アジア経済危機

1997年の後半、アジアとアメリカの経済はくっきりとその明暗を分けることとなった。タイを皮切りに「世界の成長センター」であったアジアのほぼ全域が金融・通貨危機に見舞われるなか、アメリカ一国は7年も続く景気拡大で1400万以上の雇用を創出し、そして2002年度に達成予定の財政均衡化を3年前倒して99年度にも実現しようという勢いである。アジア危機に対するアメリカの認識も当初は過熱気味の国内経済の沈静化を促すという観点から楽観的に見ていたが、各国の実体経済に次々と深刻な影響が現出し、アメリカの対アジア輸出額にも波及するにいたってIMFを通じた支援体制により、タイ、インドネシア、韓国に総額1000億ドルの緊急融資に乗り出すことになる。戦略的視点から経済危機がアジア各国の政情不安や地域紛争を誘発しないためにもこうした行動は緊要と考えられたが、他方、内向き志向の強い議会保守派には、アメリカが「最後の救済者」になることに消極的な意見が強く（したがって、クリントン政権としては二国間援助よりも「IMFによる救済」を前面にアピールした）、さらに一般に国際機構に対する権限の委譲と見られる動きには反対論が根深く、97年の会期中に議会に承認を求めた約180億ドルのIMF向け資金拠出要求は通過していない（もっとも、これとは逆にIMF

の救済融資の対象とされるアジア諸国の中には厳しい融資条件を伴う支援体制の有効性に疑問を唱える国もあり、この問題の複雑さを印象づける結果となった)。その後、国際社会としては、97年秋のAPEC非公式首脳会議や12月のASEAN非公式首脳会議でIMFなど国際機構を通じた支援システムの強化と日米欧への協力要請が高まり、アメリカの協力が期待されることとなった。

1998年の課題

まず、同盟関係の強化に関しては特に日米防衛協力の「新指針」の実効性を確保するため、日米当局者間での「共同作戦計画」や「相互作戦計画」の策定に焦点が移されることになる。日本側では有事に備えた関連法案の国会審議の前進が期待されるが、同時に普天間飛行場の返還に伴う代替施設の建設問題に代表される東京＝那覇間の対話の行方も重要となる。中国との「建設的な戦略的パートナーシップ」の内容は、1998年6月に予定されるクリントン大統領の訪中の成果如何にかかっている。この訪中で、大統領が十分な成果を引き出せなければ、アメリカ国内の中国批判も再び高まり、アジアの安定要因の一つが失われることになりかねない。朝鮮半島の新たな平和体制に向け、ようやく動き始めた「四者会談」の意義ある進展のためにも米中協力は不可欠である。

また、経済面では通貨・金融危機によるダメージを各国が短期に修復することはできないにしろ、アメリカは引続き二国間および多国間の緊急融資に指導力を発揮し、それを各国の構造改革とも結びつけ、アジア諸国がもつ潜在的な成長力を再び引き出し、金融市場における信認の回復に協力する必要がある。この関連で、日本に対し追加的な景気刺激策と規制緩和、内需拡大にかかる圧力は増すと見込まれる。

最後にアメリカ国内の動きとして、1998年11月には上院議席の3分の1と下院全議席が改選される中間選挙が行われる。今回は与党の民主党から多くの議員の引退が予想されることもあり、共和党が過半数を占める上下両院の主導権を民主党が奪還することは難しいとしても、クリントン政権としてグローバル化のめざましい安全保障や経済の両面で内向き圧力に抵抗し、より積極的な方向性を打ち出せるかどうかが目されるだろう。

(大阪大学助教授)