

アメリカのアジア政策

難局にぶつかる対中、対日外交

クリントン政権は、国内で「共和党革命」の猛攻の前に防戦一方に回り、いきおい外交政策に活路を開こうとする傾向が見られるが、その場合も、アメリカ国内の「内向き」の保守傾向に制約されざるを得ず、政権当初の「果敢なる多国間主義」などは影も形もない。「東アジア・太平洋戦略報告」でこの地域のプレzens政策の再確認をねらったにもかかわらず、同政策の立脚点である対日関係、「建設的な関与」を築きたい対中関係ともに悪化している。

状況対応型の原則なき外交

「小さな政府」を標榜し、社会福祉でなく「個人の責任」を掲げる共和党の論理は、対外的には国際機関に掣肘されない「強いアメリカ」の主張となる。綱領的文書、「アメリカとの契約」10項目中の唯一の対外的項目は、「国連による米軍指揮を拒否し、国家安全保障に対する財政支出の主要な部分を復活させる」という第6項である。これに沿って議会は、B-2爆撃機追加発注など7億ドルを政府要求予算に上乗せする（計2430億ドルに）一方、国連未払分担金13億ドルの支出を拒み、国連総会で英仏の同盟国からも批判を受けることになった。

内政ではほとんど議会共和党との張り合いに終始したクリントン政権は、むしろ外交に新生面を見出そうとし、パレスチナ暫定自治拡大、北アイルランド紛争、ボスニア紛争などで多面的な調停役としての行動を展開した。

とくにボスニアでは8月、国連指定安全地域が次々に制圧され国連防護軍の安全も維持できないという危機的状况下で、議会のボスニア向け武器禁輸解除法案（米軍介入でなく現地政府の自衛力を増強する）に拒否権を行使し米軍介入に踏み切った。NATO軍空爆の実力行使を背景に、セルビア、クロアチア、ボスニアの3当事国間の調停に主導権を振るった。オハイオ州デイトンでの和平協議を経て、12月14日パリで3当事国の首脳間で和平協定が調印された。それは平和維持活動が国連軍からNATO多国籍平和執行軍に移ったことを意味し、アメリカはNATO15カ国（他に15カ国以上）計6万人のうち2万人の1カ年派遣を決めた。

ボスニア介入は、前述のとおり議会から抵抗を受けた。これはクリントンの内

向き志向への挑戦であるかに見えるが、実体は同政権の原則なき介入というのに近い。1992年大統領選当時のクリントンによるプッシュの弱腰非難は、中国、ソマリア、ボスニアをめぐるものであったが、対中政策については、なし崩しに中国に歩み寄り、国連PKOとしてのソマリア介入は惨憺たる失敗に終わった。そしてこのボスニアでは、93年のバンス＝オーエン調停を本腰入れてバックアップすることなくヨーロッパ関係国に委ね、悲惨な内戦の長期化に導いたのであった。

クリントンの掲げた、国連を中心にした「果敢なる多国間主義」は1995年5月の大統領決定指令25号（本年報1995年版参照）により事実上放棄されていたが、ボスニアはソマリアに次ぐ国連PKOの失敗例となったのである。

「東アジア安保戦略」の示すもの

冷戦後のアジア情勢は変動ただならず事態不安定、不透明である。アメリカのアジア政策の枠組みも定まっているとはいえない。1995年2月の国防総省報告書「アメリカの東アジア・太平洋地域に関する安全保障戦略」（略称EASR）は、軍事戦略面でその枠組を与えようとしたものである。これは90年と92年の「アメリカの東アジア戦略構想」に次ぐ第3次戦略構想と言ってよい（本年報1991年版、93年版参照）。米軍の兵力配備は90～92年、93～95年、95～2000年と3段階に分けて削減され、第3段階は状況に応じて削減されることになっていたのが、今次はその見直しを果たしたわけである。

同報告書は結論として、「冷戦終結を受けての米軍の削減は完了した」と述べ、アジアで10万人兵員体制を維持することを明確化した。これに関連して報告書が、米国内に広がる「内向き」傾向を意識して、アジアのダイナミックな経済との関わりから、国際経済上もこの地域の安定性がアメリカの国益に決定的に重要だという点を挙げ、これだけのプレゼンスの正当性を説明しているのが注意をひく。これで兵員体制はヨーロッパと同じ10万人となるが、起点の1990年初めで見ると、駐ヨーロッパの40万人に対して駐アジアは13万5000人であったから、削減幅はより小さい。アジアの安定性に対する懸念はそれだけ深いわけである。

さらに配備は日本に4万7000人、韓国3万7000人が中心で、兵員数ばかりでなく在韓米軍が今ではもっぱら北朝鮮に対する抑えと考えられるから、アジア全般の安全保障体制は在日米軍が要となる。これを中核にいくつかの二国間安全保障協定やアクセス協定（米軍の必要時の立ち寄りに関する協定）で固められ、さらにその補完としてASEAN地域フォーラム（ARF）や構想段階の北東アジアの安

全保障対話があるわけである。ついでながら今回のEASRにおける多国間地域安全保障メカニズムの重視は注目される。

とりわけ注目されることは、東アジアの最大の不安定要因として中国を強く意識していることである。例えば国防予算の高い伸び率、軍備近代化、なかでも外洋海軍力の強化、地下核実験の継続、近隣諸国との領土問題、などが軍事面で注目されている。だが中国に対する危機感は以上の軍事面にとどまらず、膨大な人口圧力、急速な経済発展とそれに伴う社会変化、実質上ポスト鄧小平時代に入った政治情勢などを考慮に入れば、その不安定性は一層浮き彫りになる。

他方、これまでは孤立した閉鎖体制を守る北朝鮮が危険視されてきたが、1994年10月「合意枠組み」が一応成立して同国への関与の手がかりができ、北朝鮮側も国内的に後継体制作りや経済危機乗り切りに忙殺されている。ロシアもまた経済、政治とも国内安定化に精力をとられていて、相対的脅威感薄いのである。

試練に立つ米中関係

近年の米中関係の摩擦面は、貿易問題、武器輸出（とりわけ大量破壊兵器の拡散）問題、人権問題が主要なものであった。クリントン政権が中国に対して最恵国待遇（MFN）を更新するかどうかは、これらが条件としてあった。1993年には、条件を人権問題にしぼり、94年になるとそれも条件とはしなくなった。とは言え、その後も人権問題はたえず外交交渉でも追求された課題であった。しかし95年において両国関係を冷却させたのは台湾問題で、中国が重視する「主権と領土」にかかわることなので対立は深刻であった。

従来からの懸案についてふれると、中国からの輸出急増でアメリカの対中貿易赤字が急拡大したことがある。1994年には295億ドルに達し、将来は円高で減少に転じた日本を上回ることも考えられる勢いである。それに対して中国が市場を十分開放しないというのがアメリカの不満である。世界貿易機関（WTO）加入を希望しながら、途上国並みの開放度に固執する一方で、中国国内において海賊版映画・音楽テープや電算機ソフトが氾濫し知的所有権保護に真剣でないというのである。知的所有権の問題については、アメリカ側が制裁期限を設定し対中交渉を行なった結果、2月下旬妥結したが、実施には問題を残している。

武器輸出問題は、核拡散防止に協力しない国々、パキスタンやイランに対する中国の核や弾道ミサイルの機材・技術の供与で、1995年も引続き問題化した。

人権問題について、人権活動家中国系米人ハリー・ウーのスパイ罪による逮捕、

民主活動家魏京生の逮捕などの政治犯弾圧、第4回国連世界女性会議（北京、9月）に出席したヒラリー・クリントンが暗に批判した強制中絶問題などが焦点となった。これらは台湾を巡る両国関係悪化と表裏しながら米国内で問題化した。

さて台湾問題は、5月22日、米国政府が李登輝台湾総統の非公式訪米の受け入れを発表し、6月10日、同総統の母校コーネル大学訪問が実現したことから起こった。これにより1978年の米中国交樹立以来、米国政府が厳密に守ってきた中台処遇のルールは一部崩れることになった。前年の同総統中南米訪問時には、途中給油のため立寄ったホノルルで機外に出ることも認められなかったのである。

中国側の抗議は猛烈をきわめ、李総統の訪米は「私的、非公式」な訪問であり、「一つの中国政策は変らない」というアメリカ側の釈明も受け付けなかった。訪米中の中国空軍代表団は急遽帰国、遅浩田国防相の訪米計画も延期された（ただ李道豫駐米大使の召還が発表されたのはやっと6月17日であった）。ミサイル技術管理・核エネルギー協力など前年から復活された各種の人的交流も中断された。7、8月に中国は台湾近海で軍事演習を行なった。ウーの逮捕が時期的にこれに重なったため、米国民の憤激を呼び、米中関係は相乗的に悪化した。中国側が望む世界女性会議へのヒラリー出席の是非もウー逮捕とからめて論ぜられた。

結局、ターノフ国務次官の訪中（8月下旬）で打開が図られた。ウーは懲役15年判決ののち即日国外追放となり、翌日ヒラリー出席が発表された。3日後中国は李大使の帰任を発表した。約1カ月後、中国はサッカー新米国大使に保留していたアグレマンを与え、米中外相会談では対イラン原子炉供与の中止を提示した。

最終的な問題の解決は首脳会談を設定することで図られ、それは国連50周年総会時に実現した。アメリカはこれらの交渉を通して、公式には中国側が追求した高官へのビザ発給を今後ほしくないという約束を与えず、個別的に処理するという原則を表明したにとどまった。

台湾問題は、アメリカ側から見れば議会共和党支配の出現とポピュリスト的志向の大統領の無原則な外交スタイルとの交錯から生じた。ギングリッチ下院議長は、台湾の国連再加入を認めるべきだ（2月）、台湾を正式に承認せよ（7月）と声明し「二つの中国」政策を懸念する中国の疑惑をかき立てた。下院396対0、上院97対1という議会の圧倒的なビザ発給支持の票決の前に、拒否すれば拘束力ある法案が通されるという理由でクリントンは屈した。MFN問題でわかるとおり、クリントンの対中政策は変転をきわめた。むしろ今回は言わば選挙戦当時の原点にたち戻った形というべきであろう。

しかし票決結果が示すのは、豊富な資金を持つ台湾ロビーの活躍や一部の過激な共和党員の圧力だけでなく、アメリカの民心の中国離れである。天安門事件以来の人権抑圧に加え、軍備拡大、南沙諸島ミスチーフ環礁の占拠（2月）、核拡散防止条約（NPT）会議直後からの地下核実験継続、と積み上がった中国のイメージ悪化は、台湾の経済的成功と民主化拡大の実績とは対照的である。

米中関係は、1995年の修復が部分的なものにとどまり全面的なものではないだけに、12月の台湾の立法院選挙に続く総統直接選挙（＝民主化の総仕上げ）の行なわれる96年3月には再び試練に立たされることになろう。

核不拡散では成果

冷戦後の分極化した世界に新秩序を形成しようとするアメリカにとって、大量破壊兵器、なかでも核の不拡散は最大の政策目標であった。クリントン政権は4～5月の核不拡散条約（NPT）再検討会議（175国参加）で、NPTの無期限延長をかちとることに全力を傾け、票決なく承認させることに成功した。核保有大国（米、ロ、英、仏、中）が特権的地位をもち、約束した核軍縮と平和利用技術の開放が過去25年間に実際にはあまり履行されていないことに苛立つ非保有国（多くは途上国）は無期限延長に強く抵抗したが、甘言、圧力とあらゆる外交テクニックを駆使したアメリカに分断された。ただし保有国は、1996年を期限に包括的核実験停止条約の締結と世界的核兵器削減を約束させられた。94年核停止条約を提唱したクリントンは、ペンタゴンの地下核実験再開の欲求を封じ込んだ。

アジアで核不拡散政策について問題になるのは、NPT不参加国インド、パキスタンと1993年NPT脱退騒動を引き起こした北朝鮮である。

まず後者から述べると、問題は1994年10月に米朝間で締結された「合意枠組み」（以下協定）の実施に移った。北朝鮮にプルトニウム抽出に結びつく黒鉛減速炉運転を凍結・放棄させる見返りに軽水炉2基を提供するのが趣旨である。アメリカは協定に従って、期限どおり「対敵国貿易法」による経済制裁を部分的に解除（1月）、また暫定的な代替エネルギー、重油年間50万トンの供給も開始した。一方、軽水炉転換の事業主体となる国際共同事業体（KEDO。米・日・韓で構成し、軽水炉2基、約45億ドルの資金分担割合は韓国70、日本25）は3月上旬に設立され、1月から供与契約の米朝協議が始まった。協定による契約締結目標は4月21日であったが、北側の交渉打ち切りや退場、帰国、交渉格上げといった出来事が重なり、結局、軽水炉供給協定がKEDOと北朝鮮の間で正式調印されたのは12月半ばであった。

紛糾した焦点は、供与される軽水炉が「韓国型」というところにあった。資金調達の中心である韓国が機材・技術の供給主体となるのは当然のことであるが、北には体面上耐えられないことであった。結局、形式上はアメリカが契約者、技術者を出すことで落ち着いた。北が提出した送電網、燃料処理施設建設の付帯要求はしりぞけられた代わりに、港湾、道路、訓練用シミュレーター供与が追加された。

こうした交渉は難航の連続であり、途中では北側から原子炉の凍結解除・操業再開の脅かしもかけられたが、アメリカには余裕ある対応が見られた。金日成死後弱体化した政権を抱え経済的破産状態（今夏の水害で増幅された）に喘いでいる北側は、エネルギー確保、なによりも協定参加と対米関係改善を脱出口にした開放化、経済立て直しを求めているという実態認識があったからであろう。

南アジアの問題では、不拡散政策は破綻を見せている。インド、パキスタンの核保有は公然の秘密化していて、1995年3月1日付『ワシントン・ポスト』（以下WP）紙記事によると貯蔵量はそれぞれ20発、10発で未申告の保有国ではイスラエル200発に次ぐ。しかしクリントン政権は、ブットー首相の陳情（4月訪米時）を受け、プレスラー条項の緩和に動き出した。同条項は、核兵器開発意図を否定しないという理由で、1990年以来、パキスタンに武器引き渡しや軍事援助供与を禁じる根拠となっていたのである。上院は9月に同法案修正を可決した。これは、インドの核兵器・ミサイルの開発に脅かされるパキスタンの立場に理解を示し、また武器引き渡しをしないうえに代金も返さないという措置の不正を認めて、F-16型戦闘機28機は別にして通常兵器の引き渡しを可能にするものである。

アメリカは、1月にベリー国防長官がパ印両国を訪問して、それぞれ高級軍事協議などの交流を取り決めたことに見られるように両国の均衡に腐心している。ただ先の修正措置はやはりインドを刺激したようである。年末近くになって、1996年の包括的核実験禁止条約の締結期限までにインドが核実験を準備していると報じられ、パキスタンについても、ブットー政権の否定にもかかわらず、クシャープ原子炉の建設についての中国の技術協力や中国がM-11弾道ミサイルを供与したといった報道が絶えず流された。

二国間主義で国益を追求

クリントン政権下のアメリカが、国際経済上の地位強化をかけた、とりわけ輸出戦略を突出させていることは周知のとおりである（本年報1995年版参照）。

対外輸出の強化を目指すアメリカが、経済ダイナミズムのアジアを最重要市場

と見なすようになるにつれ、もう一つの外交政策の柱である民主主義・人権の拡大は、実際には従の地位におかれている。もう1本の柱である安全保障の強化も、前述の通り、安定化した輸出環境の構築に存在理由があるわけである。

1995年の経過から見ると、アメリカの「多国間貿易主義」というスローガンも実体は脆弱であった。クリントン再選戦略ということもあり、閣僚が企業経営者を伴い各国を訪れ、大型の輸出・投資商談成立を誇示する「アメリカ株式会社」方式が顕著になっている。ブラウン商務長官の1月の訪印時の50億ドル成約、オレアリ・エネルギー長官の2月の訪中時の60億ドル成約などがそれである。

アジアの急成長にともない、とりわけ注目されているのがエネルギー、運輸、通信など膨大なインフラ投資需要である（前記EASRもこれに着目する）。アジア開銀はその投資規模を今世紀中に1兆ドルと見積もっている。これこそアメリカ企業の得意分野である。ところが、巨大プロジェクトの集中する市場である中国、インド、インドネシアは、また人権や核不拡散政策の点から多分に問題国家なのである。しかしここでは人権の考慮は事実上二次的なものとなる。

未開拓の有望市場への考慮はベトナムとの国交樹立にも見られる。前年の禁輸解除と連絡事務所相互開設合意を受け、1月末、連絡事務所開設の協定が結ばれていたが、それから半年も経ない7月11日、クリントン大統領から国交正常化が発表された。8月5日、クリストファー國務長官がハノイを訪問、サイゴン撤退以来20年を経て、国交樹立文書に正式調印した。

行方不明米兵の家族、在米ベトナム人とそれを背景にした共和党の執拗な反対を押し切って、正常化が急進展した理由は、ベトナムが7月末のASEAN外相会議で正式に加入が認められる形勢や中国への牽制などもあるが、ベトナム市場参入を始めたビジネス界からの要請が強かったことがある。同長官はハノイで、正常化にあたり「自由な市場経済民主国家」に発展する期待を表明したが、アメリカの政策重点は明らかに人権から市場に移っていた（WP、8月9日）。

7月24日商務省は、有望新興市場リストにインドネシアを除くASEAN 5カ国とともにベトナムを加えたと発表した（これまでは、アルゼンチン、ブラジル、中国・台湾・香港、インド、インドネシア、メキシコ、ポーランド、南アフリカ、韓国、トルコの10カ国・地域）。

輸出市場拡大の戦略としてアメリカは、自由貿易地帯の拡大というアプローチをとってきた。NAFTA、APEC、そして最近の大西洋横断自由貿易協定（TAFTA）構想などがそれである。しかし1995年のクリントン政権のように、短期的観点、

とりわけ大統領再選戦略を押し出す場合、多国間主義よりも二国間主義が前面に出ることになる。

1993年、第1回の非公式首脳会議をシアトルに招集した当時のAPECにかけた熱意は明らかに薄れた。対立する議会との間で予算審議の抜きさしならぬ日程があるにせよ、95年大阪会議へのクリントンの出席中止はそれを端的に示す。農産物市場の追加的開放をきらう議長国日本をはじめ、アジア側の大勢が「自主的、協調的」貿易・投資の自由化という行動指針採択に向かっていたことに対するアメリカ側の失望があったことは疑えない。しかしそれは他面では、前年のボゴール会議の際、2020年の一律自由化日程の採択まで強引にもっていったアメリカに対し、アジア諸国が「総論賛成」的な面従腹背に出た結果とも言えるのである。

1995年は、アジア諸国に対し制裁期限を設定して交渉決着に持ち込む手法が相次いだ。対中知的所有権交渉は中国側の極端な違反状態に対するものとして別に考えても、日米自動車・同部品交渉（6月妥結）、米韓自動車交渉（9月妥結）はいずれも通商法スーパー301条発動による制裁を突きつけて市場開放を要求した。日米交渉の過程で、アメリカ側は日本のWTO提訴に先立ち提訴通告の姿勢をとったが、期待したEU側からも反発を受けるという国際的空気からみても、ねらいはあくまで二国間決着にあった。アメリカはWTOによる金融サービス多国間交渉の合意（7月）にも、他国の市場自由化が不十分として参加を見送っている。

1996年の展望

年が明ければ、再選をうかがうクリントン大統領を軸にアメリカはきわめて政治的な季節に入る。そのなかで、特に対外関係では大きな行動の幅は期待できない。1995年にアジア情勢の焦点となった中国は、ナショナリズムに訴えやすい弱体な政権であるうえに、3月に台湾で初の総統直接選挙が予定されるだけに、その行動に目が放せない。アメリカのアジア戦略の要である日米安保体制の同盟国である日本も、内外体制の再検討の時期にきていながら、これまた弱体な政権の継続が予想され、問題の先送りが続きそうである。

クリントンが再選される場合も、所詮、冷戦後世界秩序形成のなかでのつなぎの役割でしかない。「共和党革命」の流れが政権についた時でも、長く時代を規定する役割が演じられるであろうか。「大競争」の時代のアメリカ自体の経済力回復の可能性の幅も含め、分極的で不透明な世界の状況が続こう。

（浅野幸穂／敬和学園大学教授）