



2012.2.6

米国の対アジア政策を揺さぶる「内向き世論」

ニューヨーク事務所長 安井明彦

オバマ政権が米外交政策のアジア太平洋シフトを進めている。日本で話題のTPP(環太平洋経済連携協定)も、こうした方向転換の一環として位置づけられる。もっとも、内向き志向が強まる米国では、外交の方向性に関する国民的な議論は進んでいない。財政面での制約と併せて、アジア太平洋シフトの足腰は決して強くないのが現実だ。

米外交の重点「イラク・アフガンからアジアへ」

2011年11月、クリントン米務長官は米フォーリン・ポリシー誌に「米国の太平洋の世紀」(注1)と題する論文を寄稿し、今後の米国のアジア太平洋政策に関する見方を示した。このなかで同長官は、「米国にとって最も重要な課題の一つは、アジア太平洋地域に費やす外交、経済面などでの体力を大幅に増やすことだ」として、今後この地域に多くの外交資源を投入する方針を打ち出した。米国は国際社会のリーダーとして踏みとどまるために、今後10年の外交方針を決めるべき「転換点」に立っているというのが、同長官の認識である。

クリントン長官が同論文のなかで「今後の政治はイラクやアフガニスタンではなく、アジアで決まる」と強調したように、米国の外交政策転換には、「機能」と「地域」という2つの軸が見える。すなわち、機能面でいえば「安全保障から経済へのシフト」であり、地域という側面では「戦闘地域(イラクやアフガニスタン)からアジア太平洋地域へのシフト」——である。

機能面での経済シフトは、米国内外の情勢判断に基づいている。国内では、金融危機後の成長戦略を描くにあたって、グローバル経済の成長力を取り込む必要性が意識されている。同時に国外の要因としても、イラクやアフガニスタンでの戦争が後景に退くにつれて、外交舞台における経済力の重要性が増してきたという認識がある。クリントン長官の言葉を借りれば「軍隊の規模よりも経済の成長力で国の影響力が決まる」(注2)という判断である。

成長力が高いアジア太平洋地域を重視する米外交政策の転換は、こうした機能面での経済シフトから導かれる当然の帰結だろう。アジアの成長と活力の利用は、「米国の経済・戦略的利益にとって重要であり、オバマ大統領の主な優先事項のひとつである」とクリントン論文も強調している。アジアにおける開かれた市場は、投資、貿易、さらには最先端技術へのアクセスという点でかけがえのない機会を米国に提供するというわけである。オバマ政権のフロマン大統領補佐官も、「米国にとってのアジア太平洋市場の重要性は、いまさら説明するまでもないだろう」(注3)と述べている。

一方、地域という側面でアジア太平洋への転換の“舞台”を提供したのは、イラクとアフガニスタンの2つの国での戦争の終息である。米国の外交・安全保障政策は2001年の同時多発テロ後、両国での戦争に大きな体力を割いてきたが、これらの戦争の終息を契機に、「最も危険がある地域から、最も機会がある

地域に」(クリントン長官)外交政策の重点を移そうというのだ。そして、アジア太平洋地域に位置する中国やインドが世界政治を動かす重要な要素として存在感を増しつつあるなか、オバマ政権は経済面での動きに導かれるように、安全保障面でもアジア太平洋シフトを進めている。

例えば、昨年11月、オバマ大統領は米国の大統領として初めてEAS(東アジア首脳会議)に参加している。この点について政権関係者は、経済面でのAPEC(アジア太平洋経済協力)首脳会議への参加を引き合いに出しつつ、安全保障面でも同地域を重視していく意思表示と位置づけた。また、オバマ政権が今年1月に明らかにした国防政策の「指針」(注4)では、「米軍の存在が経済的重要性を高めているアジア太平洋地域の『平和と安定、交易や米国の影響力』を維持するうえで必要である」と、同地域を重視する方針が明示された。財政再建が喫緊の課題となるなか、あえてアジア太平洋地域に関与していくというメッセージが打ち出された背景には、「この地域での著しい経済成長と今後のさらなる発展の可能性にとって、米国の外交・軍事両面でのプレゼンスは不可欠」という認識と、「米国はその力を引き続き発揮していく」という覚悟を、国内外に強く印象付ける狙いがありそうだ。

振り返ってみれば、経済に導かれた米外交のアジア太平洋シフトは、今回が初めてではない。1990年代のクリントン政権は、やはり経済外交を重視するなかで、初のAPEC首脳会議開催やベトナムとの国交正常化など、外交資源をアジア太平洋地域に振り向けた。冷戦終結という外交面での戦争の終息と国内における経済再生の必要性という環境も、現在と当時とは似通っている。イラクとアフガニスタンでの戦いという長い寄り道を経て、米国は1990年代に選んだ道に戻ろうとしているかのようだ。

米国をTPPに駆り立てる2つの「焦り」

米国にとってのTPPの重要性は、こうした機能面での経済シフトと地域面でのアジア太平洋地域へのシフトという現在外交政策に起きている2つの動きが結びついた取り組みである点に求められる。なぜならば、それぞれのシフトに関連した2つの「焦り」が、米国をTPPに駆り立てているからだ。

第1に、前者については、グローバル経済のルールづくりにおける米国自身の存在感低下への「焦り」が指摘できる。WTO(世界貿易機関)を通じた国際ルールづくりが足踏み状態にあるなか、オバマ政権には「成長力の強いアジア太平洋地域で結ばれる取り決めが、これからのグローバル経済のルールを左右する」(注5)という認識がある。米国がTPPを「21世紀型の貿易協定」と位置づけ、「非関税障壁や国内規制などをも対象とした高度な取り組みである」と強調するのは、こうした一歩踏み込んだ領域でのルールづくりに乗り遅れまいとする意欲の表れだ。

米国がアジア太平洋地域を舞台としたルールづくりを重視する背景には、この地域のもう一つの大国である中国との関係において、国際ルールが外交上の重要な「道具」になっているという事情もある。オバマ政権は「国際社会と調和した中国の成長が望ましい」という見解を強調し、中国に対するさまざまな要求についても「国際ルールの遵守」という原則論を拠り所にするのが特徴である。しかし、国際ルール自体が米国の国益に合致するものでなければ、こうした論陣を張るのも難しくなる。米国がTPPを通じてグローバル経済の新しいルールづくりへの影響力を維持することは、対中外交の観点でも欠かせない。

第2に、後者の観点でいえば、アジア太平洋地域の経済統合の流れから米国が締め出されることへの「焦り」が指摘できよう。実際、前出のフロマン補佐官も、同地域で次々と結ばれる地域経済協定によって、「米国はアジア市場から締め出される可能性に直面している」(注6)と危機感を露にしている。

足元では「グローバル」より「自国優先」強まる

だが筆者は、米外交のアジア太平洋シフトには、2つの点で足腰の弱さがあると考える。

第1に、安全保障面における財政制約の存在である。財政再建への取り組みを進める米国では、国防費にも緊縮財政の流れが押し寄せており、この流れがしばらく続く可能性が高い。前述の国防政策の「指針」がつくられたのも、国防政策上の優先課題を損なわずに、緊縮財政の要請に応える方策を探るためだ。公共投資やセーフティーネット整備などを相手に、限られた財政のなかからアジア太平洋地域向けの国防費を十分に確保していくには、国民的な議論を含めた持続的な努力が求められよう。

第2に、米国では国内経済の強化が最大の政治課題となっており、外交問題に対する世論の関心は極めて低い。現在進行中の大統領選挙でも、台頭する中国への警戒感が聞かれるのは別として、「アジア太平洋」といった広い視野での議論はほとんど行われていない。経済外交に限っても、有権者の関心は「米国の雇用を守る」という一点に集中しており、TPPのような相互に市場を開放するための取り決めには決して好意的ではない。それでなくても米国民は、アジア太平洋地域に対して「オフショアリング(雇用の海外移転)で米国の雇用を奪う地域」というイメージを抱きがちだ。米国が韓国とのFTA(自由貿易協定)の議会審議に手間取ったことにも、アジア太平洋シフトを支える米世論のおぼつかなさが垣間見える。

TPPについても、国を挙げての論争となっている日本の状況とは対照的に、米国内での認知度は驚くほど低い。米シンクタンク・CSIS(国際戦略問題研究所)のハムレ所長は今年1月の講演で、「アジアを訪れる機会が多いが、どの会合でもTPPが話題になる。ところが、米国内でTPPについて聞かれることは、居心地が悪いくらい少ない」と述べていた。通商協定に対する世論の冷ややかな受け止め方を考えれば、仮に米政府がTPP交渉に妥結したとしても、議会審議の段階では相当な努力が必要になるだろう。

見逃せないのは、内向き志向が強まる世論に支えられた米外交のアジア太平洋シフトは、米国がアジア太平洋諸国の共感を集めるうえで障害になり得ることである。米議会や産業界を中心に自国の利益だけを優先する空気が広がり、その意向を背景に米国が次世代の国際ルールづくりへの影響力を強めようとすれば、「米国にとって都合のよいルールづくり」との反発を買いかねないからだ。米国がこのような事態を回避するためには、内向き志向の米世論に対して、アジア太平洋諸国と自国の利害の一致点を納得させる努力が必要となる。米国の政策担当者がそうした対処をおろそかにするようであれば、米国のアジア太平洋外交は「自国優先」の色彩を強めざるを得なくなるだろう。

オバマ政権が進める外交政策のアジア太平洋シフトは、米国民にしっかりと理解されているわけではない。それゆえに、アジア太平洋諸国に対する米国の出方は、今後の米世論の動向次第では揺れ動く可能性がある。米外交のアジア太平洋シフトの「受け手」となる日本としても、米国内の動きを注意深く見守るスタンスが欠かせない。(了)

(注1) Hillary Rodham Clinton, "America's Pacific Century", *Foreign Policy*, November 2011.

(注2) 2011年10月14日のニューヨーク市での講演会での発言。

(注3) 2012年1月4日のワシントンDCでの講演会での発言。

(注4) Department of State, "Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense", January 2012.

(注5) 例えば、2012年1月4日のワシントンDCの講演会でのグッドマン国務省上級顧問の発言。

(注6) 2012年1月4日のワシントンDCでの講演会での発言。