



2013.3.11

アベ・オバマ「日米同盟」再建の舞台回し

政策調査部長 安井明彦

2月22日、安倍晋三首相と米国のバラク・オバマ大統領との首脳会談が行われた。首脳会談を終えて、安倍首相は「日米同盟の信頼、強い絆は完全に復活したと自信をもって宣言したい」と述べた。「アベノミクス」で日本経済再生に臨む安倍政権にとって、民主党前政権時代に傷ついた日米同盟の再建は軽視できない課題である。

首脳会議で見たオバマ大統領の「対日配慮」

円安・ドル高の進行に代表されるように、アベノミクスには米国の反感を買いかねない要素がある。それでも米国がアベノミクスを容認しているのは、日米同盟の重要性に鑑みて、日本経済再生を目指す安倍政権に一定の「配慮」を行うことに、米国が自らの国益を見出しているからだ。

4年前のオバマ政権の誕生以来、日米関係には米外交の「アジア重視への転換」という追い風が吹いてきた。イラクとアフガニスタンでの戦争にめどを付けつつあった米国は、経済的な利益の追求を視野に入れながら、成長の著しいアジア・太平洋地域を重視する方向へと外交の舵を切ろうとした(注1)。同時に、財政再建の必要性から国防予算への削減圧力が強まるなか、米国は同盟重視によるリーダーシップの維持に活路を見出そうとしてきた。中国の台頭もあり、米国にとってアジア地域の同盟国である日本の重要性が高まるのは自然な成り行きだった。

その意味で、アジア重視を掲げるオバマ大統領の再選は、日米関係への追い風が、少なくとも当面は吹き続ける可能性を示唆している。今回の日米首脳会談でも、米国は日本国内での政治的な状況に配慮し、安倍首相が「聖域なき関税撤廃を前提にする限り、交渉参加はしない」と選挙公約していたTPP(環太平洋経済連携協定)に関する共同声明のなかに、「両政府は、TPP交渉参加に際し、一方的に全ての関税を撤廃することをあらかじめ約束することを求められるものではないことを確認する」旨の記述を容認した。

こうした安倍首相への側面支援とも取れるオバマ大統領の行動は、米国を「アジア重視」「同盟重視」に傾斜させた環境が基本的には変わっておらず、日米同盟に対する風向きも未だ変わっていない証左といえる。しかし、米国の「配慮」がいつまでも続くとは限らない。オバマ政権が第2期に移行するにあたって、アジア重視路線に変化をもたらしかねない要因が浮上している。以下では、3つの点を指摘したい。

「同盟再建」に影を落とす3つの変化

第1の要因は、アジア重視外交の先頭に立ってきたヒラリー・クリントン国務長官の退任である。2011年11月にクリントン前長官が米フォーリン・ポリシー誌に寄稿した「米国の太平洋の世紀」は、米外交のアジ

ア重視への「転換(pivot)」を宣言した画期的な文書である(注2)。同じく退任したカート・キャンベル国務次官補と合わせ、アジア重視外交は現場での旗振り役を失った。

後任の国務長官であるジョン・ケリー前上院議員は、クリントン前長官ほどアジアへの思い入れが強くないといわれる。ケリー長官はベトナム戦争の従軍経験があり、東南アジアには土地勘がある。しかし、日本を含む北東アジアについては、議員時代を通じて際立った関心を示してこなかった。ケリー長官が就任後初の外遊先にアジアではなく欧州・中東を選んだことは、米国でも静かな波紋を呼んでいる。

米上院の指名公聴会におけるケリー長官のアジア重視路線に関する発言も、クリントン前長官時代からの微妙な変化を感じさせる内容だった。特徴的なのが、アジア重視路線の象徴ともいえる「転換」という言葉への言及だ。13年1月24日に上院外交委員会で行われた指名公聴会でケリー長官は、「転換」という言葉は「他の地域に背を向けることを暗に示唆している」とした上で、「われわれは他のどの地域にも背を向けていない」と強調、アジアとの外交は「欧州や中東との関係を犠牲にして進められるべきではない」と述べた。アジア外交の重要性というよりも、他の地域とのバランスに配慮した発言といえる。

またケリー長官は、「転換」を継承する場合の事例として、対中外交を真っ先に挙げている。クリントン前長官時代のアジア重視外交は、領土問題などで中国が“攻撃的”になるなかで、中国との直接的なやり取りというよりも、周辺国との関係を強化することに重きが置かれていた。「転換」を中国との関係改善と同一視するかのようなケリー長官の発言は、これまでのアジア重視路線とは明らかに色彩が違う。

第2の要因は、米国が直面する外交・安全保障上のリスクだ。「アジア重視」への転換は、イラクやアフガニスタンでの戦争を終え、米国がアジア地域に体力を割けるようになることを前提としていた。

ところが現実には、アジア以外の地域において米国が目配るべきリスクは、必ずしも減じていない。例えば中東である。シリアの混乱に代表されるように、「アラブの春」後の中東諸国の民主化運動との関わり方は、米国にとって頭の痛い問題である。イランの核開発や中東和平など、「伝統的」ともいえる外交問題も山積している。

加えて、新たに米国が力点を置かざるを得なくなっているのがアフリカである。北アフリカ地域やソマリアなどは、アル・カイダを始めとするテロ組織の活動拠点と化している。こうした状況に対して、米国はアフリカでの諜報活動などを飛躍的に強化しているとされる。リビアでは米大使が殺害される事件も発生しており、議会の関心も高い。米ワシントン・ポスト紙などは、「国防総省では『アジアへの転換』が『アフリカへのシフト』に取って代わられた」と題する記事を掲載している(注3)。

第3の要因は、アジア重視はもとより、外交自体にオバマ大統領がどこまで体力を割くかが不透明なことである。これまでの米国では、再選を果たした大統領は、後世に残る業績(レガシー)を重視し、議会の口出しを受け難い外交分野に力を入れる傾向があるといわれてきた。ところが、2期目を迎えたオバマ大統領の政権運営は、むしろ内政重視の色彩を強めている。13年1月21日に行われた2期目の就任演説でも、外交政策への言及は極端に少なかった。

気掛かりなのが、米議会における党派対立の余波である。野党・共和党との対立に嫌気がさしたオバマ大統領は、14年に予定される議会の中間選挙で与党・民主党が下院多数党の座を奪回することを、政権第2期前半の最大の目標にしようとしているともいわれる(注4)。現時点では共和党に歩み寄らず、選挙で上下両院の多数党を確保した上で、選挙後に自らの意向に近い政策を実現しようという考え方である。

こうしたオバマ大統領の選択は、アジア重視外交にとって望ましい環境ではない。「選挙モード」の政権運営が続くとすれば、「票になりにくい」外交政策の存在感は低下しやすくなるからだ。また、「選挙モード」の継続による党派対立の悪化は、日本が交渉参加に踏み込もうとしているTPPの先行きにも影を落としかねない。米政府がTPPを実施に移すには、いずれ議会での承認が必要になる。米国では民主党よりも共和党の方が自由貿易に前向きであり、オバマ大統領がTPPの議会承認を求める際には、共和党の協力を得るのが早道である。党派対立の一層の悪化は、こうした本来であれば主張が一致するはずの分野ですら、オバマ大統領と議会共和党との協力を難しくしかねない。

日本のTPP参加が決する米外交の方向性

このような状況を考えると、安倍首相が日米首脳会談でオバマ大統領に「同盟再建」への強い意思を伝えたことの重要性は見逃せない。アジア重視外交の「最後の砦」は、オバマ大統領自身の思い入れの強さだからである。

クリントン前国務長官がアジア重視外交を推進できたのは、オバマ大統領が「転換」の良き理解者だったからだ。オバマ政権は米国の歴代政権のなかでも「トップダウン」の色彩が強く、大統領の意向が政策の方向性を左右する傾向が強い。外交政策も例外ではなく、クリントン前長官ほどの「大物」ですら、政策運営における自由度は大きくなかった。もちろん、アジア重視外交の詳細な部分まで、オバマ大統領が陣頭指揮をとっていたわけではない。しかし、たとえ感覚的にせよ、オバマ大統領がアジア重視外交の意義を感じていたのは間違いない。

日米同盟の再建を狙う日本にとっての課題は、オバマ大統領の関心を引きとめることだ。首脳同士の信頼関係の構築は、その一里塚である。中曽根康弘元首相とロナルド・レーガン元大統領、小泉純一郎元首相とジョージ・ブッシュ元大統領のような親密な関係を築くのは難しいにしても、ここ数年で傷ついた「日本の首相」に対する信頼回復に向けて、今回の首脳会談は上々のスタートを切ったと評価できる。

こうしたなかで今後日本が意識すべきなのは、オバマ大統領にアジア重視外交の「果実」を実感させる能動的な働きかけである。試金石となるのがTPPだ。TPPを始めとするアジア重視外交の成果が遅々としてあがらない場合は、「レガシー作り」を意識するオバマ大統領のアジアへの関心が薄れ、ケリー国務長官が意欲を見せる中東和平などへと目移りしないとも限らない。また、経済外交の舞台ですら、13年の一般教書演説(2月12日)で米国とEUとの包括的な貿易・投資協定の交渉開始が明らかにされたように、オバマ政権の視野がアジア以外にも広がりつつあるのも事実だ。

TPPは日本でも、アベノミクスの要ともいえる「成長戦略」の重要な要素に位置づけられつつある。安倍首相がTPP交渉への参加に歩を進めれば、日本が論ずべき課題は「交渉参加の是非」から「国益にかなったTPPの実現」に移ってこよう。日本の国益に沿ったTPPの実現を目指すのは当然だが、米国を含めた参加国にとっても実りの多い交渉とすべく、戦略的な視野で交渉に臨む姿勢が求められよう。(了)

(注)1. アジア重視外交への転換については、拙稿「米国の対アジア政策を揺さぶる『内向き世論』」(みずほ総合研究所『私論試論』2012年2月6日、<http://www.mizuho-ri.co.jp/publication/opinion/shiron/pdf/shiron120206.pdf>)を参照。

2. Clinton, Hillary, America's Pacific Century, Foreign Policy, November 2011

3. Whitlock, Craig, "At Pentagon, 'Pivot to Asia' Becomes 'Shift to Africa'", Washington Post, February 14, 2013.

4. Wilson, Scott, Philip Rucker, "Stymied by a GOP House, Obama Looks Ahead to 2014 to Cement His Legacy", Washington Post, March 3, 2013.