

太平洋国家アメリカと東アジア秩序

「超大国」アメリカの眼は、やはりグローバルだ。それを押さえずして、現代国際政治は語れない。



前米国務副長官

ジェームズ・スタインバーグ

James Steinberg

1978年イェール法科大学院修了。法学博士。オバマ政権発足時より国務副長官を務めた。2011年7月退任後、シラキュース大学マックスウェル行政大学院長に就任。

2011年11月に香港に寄港した米空母ジョージ・ワシントン。中国側の寄港許可の背景には、良好な関係維持への思いがにじむ（Mass Communication Specialist Seaman Erin Devenberg / U.S. Navy / ロイター / アフロ）

頭から順に台湾、ロシア、アメリカそして韓国で大統領選挙が行われ、一方秋に開催される中国共産党の第一八回党大会では、党指導部の交代が予定されている。北朝鮮の最高指導者、金正日が死去して息子の金正恩が後継者となったのは昨年末だが、この政変の結果がはつきりするのをもっと、今年のことだろう。もっとも、これらの選挙や指導者の交代によって、何かが大きく変わるといふ可能性は希薄で、むしろ連続性のほうが強く感じられることと思う。だがいざしれにせよ、

今年の東アジアは、今後中長期にわたる地域のありようを規定する政治イベントが目白押しである。特にわかりやすいのが、主要国における国政選挙や政府首班の交代だ。年

今後一〇年近くわたって東アジア諸国の政策を決定する主要なアクターが出揃うことになるのは確実だ。

この、東アジア各国の指導者の交代や再任が特に重要な

のは、世界経済の成長、気候変動、エネルギー安全保障、核拡散、公衆衛生、そしてグローバルな政治制度の機能など、今日国際社会が抱える主要な政策課題のすべてにおいて、東アジアが果たす役割がいつそう重要になると思われるからである。実際、国際社会の東アジアに対する関心も深まっている。さらに広く言えば、二〇一二年に選ばれる政治指導者たちの政策選択は、各国間の結びつきのありようを決定することになるであろう。東アジアの主要国間の力関係が現に大変動の最中にあることを思うと、今後数年間の決定は、今後二〇年以上にわたって、地域の安定度を規定することになるであろう。アメリカと中国のみならず、日本や韓国、インドネシア、オーストラリア、そしてさらに日を追って存在感を増すインドなども含めた、主要国のすべてが、長期の東アジア戦略を定義する過程の中にあるのである。

二〇一二年のアジア太平洋地域で国家の指導者を務める者にとつて重要なのは、外交や国際関係に関する選択だけではない。予算や財政戦略、環境、社会福祉などの内政面での決定も、将来的には域内各国間の関係と東アジア地域全体とに、強い影響を及ぼすことになるだろう。

東アジア各国は、それぞれが他から孤立した状態で、自らの進路を選ぶわけではない。各国は域内の他の国々の戦略

や方向性に対して評価をくだし、その評価に基づいて決断をしていくことだろう。実際、東アジア諸国のほとんどにおいて、域内の他の主要国の意図をどう評価するかという問題が、国内政治における争点となっている。アメリカにおいては中国の動きをどう見るか、そして対中政策がどうあるべきかが政界で論議を巻き起こしているし、中国においてもアメリカの二挙手二投足がやはり議論されている。韓国では、北朝鮮の動向が論議的だが、アメリカ、中国、日本などとの関係も、もはや内政問題の観がある。

建設的対話を模索する米中

二〇〇九―二二年の四年弱は、オバマ大統領の第一期、そして胡锦涛主席の第二期にあたった。この間、米中両国は両国間に横たわる短期の難題、そして両国間の関係を悪化させかねない長期のトレンドの数々にもかかわらず、ともに共通課題の解決と、共通利益の実現に向けた気運を盛り上げようと努力を重ねてきた。オバマも胡も、米中関係が敵対的、あるいは競争的であるという意見が国内から出た際には、躊躇することなくこれを否定してきた。オバマ大統領が米中接近の姿勢を明確にしたのは、〇九年に開催された第二回米中戦略経済対話の開会スピーチにおいてのことであ

る。その後、米中間には幾度となく緊張が走っているが、オバマ政権は「貫して対中宥和の姿勢をとり続けている。一〇年の胡锦涛主席のワシントン訪問の際と、一一年秋の東アジア首脳会議にオバマ大統領が参加した際のそれぞれのアメリカの態度に、オバマの方針は明確に表れていたと言えよう。

だがその一方で、米中両国ともに、重要な政策領域において相手に対して遠慮をするということが、次第に少なくなっているのも事実だ。貿易からマクロ経済政策、海軍の行動（アメリカにとっては中国海軍が南シナ海でとる行動が、そして中国にとっては中国の領海外だが排他的経済水域内ではある海域でのアメリカ海軍の偵察行動が、不満の種となっている）、環境、サイバーペースでの両国の活動、そして政治的権利と基本的人権（アメリカ政府は中国の反体制活動家の逮捕とマスコミ検閲を批判し、中国は、最近の胡锦涛発言に見られるように、アメリカの「文化帝国主義」に対する批判を強めている）と、論争の起こる領域は、広汎なものである。

オバマ政権が誕生してからというもの、アメリカは東アジアにおいて、さまざまな領域でその長期的な役割を強化する戦略を構築しようとしてきた。安全保障面では、アメリカは軍事的な結びつきや基地に関する取り決めを多様化させ、また、近い将来の軍事予算削減が不可避的ななかで、西太平洋

地域におけるプレゼンスを維持するための長期的なアプローチを編み出すことに努力を集中している。最近発表された「国防戦略調査報告 (Defense Strategic Review)」にも、このことは明言されている。調査の結果を総括して、オバマ大統領は東アジアがアメリカの戦略にとって中心的な位置を占めることをはっきりと強調した。「私がオーストラリアを訪問した際に明確にしたように、アメリカはアジア太平洋地域におけるプレゼンスを強化するであろう。国防予算の削減は急務だが、かといってそのために、アジア太平洋という決定的に重要な地域を手薄にするわけにはいかないのである」。

政治的な面では、これは既存の二国間同盟を改めて強化することに加えて、二国間の提携関係にあるシンガポール、ベトナム、インドネシア、マレーシア、そしてインドなどとの関係を強化することにある。ミャンマーで始まったばかりの政治改革に対しても、将来的な二国間関係が深まるであろうという見通しを提供するためにも、協力をすることが望まれる。オバマ政権はこれらの二国間関係に加えて、東アジア・サミットに参加し、ASEAN地域フォーラム (ARF) や拡大 ASEAN 国防相会議 (ADMM+) などにおいて、より積極的に参加するなど、多角的な関与も強化している。経済の領域におけるアメリカの東アジア重視姿勢の実例としては、米韓自由

貿易協定(KORUS)の批准、環太平洋パートナーシップ(TPP)を拡張するための交渉への努力の傾注、そしてアジア太平洋経済協力(APEC)の再生などが挙げられよう。

オバマ政権は、これらの動きのどれもが、中国に対する対抗や競争のためではなく、東アジアへの関与を継続することで、地域諸国に安心してもらうための建設的な措置であることを強調している。国内経済の苦境と国家財政の危機に直面したアメリカが、東アジア地域から軍事的に撤退するのではないかという域内各国の不安を和らげることが目的だというのだ。この戦略はまた、アメリカの東アジア政策に占める米中二国間関係の重要性をほかすことを容易にするという利点もある。米中間には対立点も多いことを思えば、これは、アメリカの東アジア政策が主として中国に対する敵対的な思惑からなされているとの中国の批判をかわすことを容易にするし、一方、中国以外の東アジア諸国に対しては、彼らを犠牲にする形で米中「G2」が東アジアを牛耳ることはないとメッセージを伝えることにもつながるのである。この外交手法の中核は、オバマ政権の初期に遡る。政権発足の年である二〇〇九年のうちに、クリントン国務長官の東アジア諸国歴訪、二月の麻生太郎首相の訪米、六月の李明博韓国大統領の訪米、そしてASEAN友好協力条約へのアメリカの

調印決定など、中国以外の東アジア諸国との結びつきを強調するような動きが矢継ぎ早に打ち出されている。一方、昨年目立ったのは、クリントン長官の『フォーリン・ポリシー』誌掲載論文「アメリカの『太平洋の世紀』やオバマ大統領のオーストラリア議会における演説など、オバマ政権の東アジアにおける政策目標と戦略を明確に言語化する動きだった。

中国もまた、東アジア地域への関与が「調和的發展」の精神にのっとったものだとこのことを強調しようとしてきた。中国はまた、より攻撃的な戦略に移行したのではないかという周辺諸国の不安を和らげようと努力している。南シナ海に関しては、中国は多角的な関与に対して、少なくとも言葉の上では敬意を表している。尖閣諸島問題など海事面での摩擦のせいで悪化した日本との関係を改善しようという努力も払っている。また、韓国海軍の哨戒艦「天安」の爆発沈没事件後に、そして北朝鮮軍による韓国領延坪島(ヨレピョン)の砲撃後にも中国政府は北朝鮮を支持する姿勢を打ち出したが、その後に韓国との関係修復にも一定の努力を行ったのは事実だ。そのようななかで特に重要なのは、中国がアメリカとの建設的かつ非敵対的な結びつき的重要性を強調し続けてきたということだろう。たとえば、二〇一〇年二月の「チャイナ・デイリー」(人民日報国際版)に掲載された国務院の外

交代当国務委員、戴秉国の論文「平和的發展の道を堅持せよ」である。この論文は、胡錦濤主席の訪米の直前に発表されたもので、影響力も大きかった。

アメリカも中国も内外の経済的、政治的難題に直面しているせいで、米中関係における対立的な争点が浮き彫りになるということも、たびたびである。もちろん選挙の年にアメリカ政府が対外関係で苦勞するのは常であるが、それでも現在の米中関係におけるこれらの争点が二〇二三年になっても消滅しないと考えるべき理由も存在する。それどころか、今後数年のうちに中国の経済成長が鈍化し、「和諧社会」路線に驕りが見えた場合、すでに巨大であり、膨張的な中国の経済的、軍事的影響力が中国国内のナショナリズムの風潮と組み合わされば、予期せぬ事件が深刻な危機を生むことになりかねない。そのような展開は不可避ではないが、それでも構造化した米中間の緊張を管理する努力を活発化させ、それに成功しないことには、今後数年間、米中対立のリスクは相対的に高まりを見せるであろう。

ワイルド・カードなる台湾、北朝鮮

普段は用心深いアナリストも人の子というわけか、元旦になると、つい大胆な予測をしたがるようである。しかし過去

数年来、東アジアでは次々と予想外の事態が生起しており、おかげで私たちは、予測をすることの難しさを理解するようになった。とはいえ二〇二二年に関しては、台湾と北朝鮮で起こるかもしれない変化が、米中の二国間関係をうまく管理し、そしてより広い東アジア地域の平和と安定を実現するうえでリスクとなりうるということは、まず間違いないところだ。その変化というのを具体的に言うと、台湾と北朝鮮それぞれの指導者が誰になるかという、いわば両国の政治的選択のことである。

おそらく台湾において想定外の事態が生起する可能性はそれほど高くないが、それでもリスクを軽視すべきではない。たしかに馬英九總統の再選は、当面の不安を和らげはした。しかし、彼の対中宥和策が経済のみならず政治、安全保障分野においても中国からの互恵措置に結実していることを示すよう求める声は、ほどなくして高まってくるだろう。そのような措置をとることが政権移行期の中国にとっては困難であるにもかかわらず、である。二〇一〇年、一一年の台湾への武器輸出が米中の論争を招いたように、たとえ台湾の国家戦略に大きな変化がなくとも、米中二国間関係において台湾は依然としてリスク要因でありつづける。台湾へのより新型の戦闘機提供を求める声が米国議会内で高まりをみ

せ、それが来る大統領選でも争点となりうるような現況では、なおのことだ。

北朝鮮がより高いリスクをはらむことは、明白だろう。金正恩への体制移行は、一部の予想より、あるいは多くの者の希望よりも早く起こったが、それでも新政権の基盤は少なくとも短期的には十分に安定したものであり、権力の真空が発生する危険性はないものと思われる。だが、金正恩が権威を確立し、軍や党の中の反対派の抱き込み、あるいは排除に成功するか、それとも一時的な静けさの後に権力闘争が始まるのかは、現時点では予想のしようもない。そして金正恩が権力を確立しようと試みる過程で、内部の対立から注意をそらし、軍の信頼を確保し、あるいは韓国の大統領選挙の結果に影響を与えようとして核実験やミサイル実権を行い、結果として韓国がアメリカを挑発するというリスクは、厳然と存在する。オバマ政権が成立して以来、米中は北朝鮮問題については、満足のゆく程度度の協力関係を維持してきた。特に二〇〇九年と、延坪島の砲撃の後で緊張関係が高まった二〇年の秋については、このことは言えるであろう。だが、中国が金正恩の権力継承を素早く承認したことは、若き將軍、正恩が韓国、アメリカを挑発する道を早期に選ぶか、あるいは（それと同じくらい危険なことだが）指導部内の権力闘争により

北朝鮮当局が深刻に不安定化した場合に、米中間に新たな摩擦をもたらすかもしれない。

北朝鮮をにらむ韓国、足場の定まらない日本

いろいろな意味で、二〇一二年の東アジアにおける指導者の交代のなかで最も影響の大きいものは、韓国におけるそれかもしれない。李明博大統領は、前二代の韓国大統領が打ち出した北朝鮮に対する宥和姿勢をひっくり返すことを決意して大統領に就任した。北朝鮮政策はブッシュ政権後半においては米韓関係に刺さった棘となっていたが、オバマ政権初期の〇九年三月に北朝鮮がテポドンIIを発射し、さらに国連安全保障理事会の強硬な非難声明にもかかわらず、その二ヵ月後に二回目の核実験を強行したことで、米韓の関係はより緊密なものとなった。オバマ大統領の二期目を通じて、米韓関係は良好なままに推移してきたが、この事実は李大統領がワシントンを訪れた際のアメリカ側の歓迎ぶりとは、哨戒艇「天安」の沈没事件が起きた際のアメリカの同盟国韓国に対する強い支持の表明、さらに米韓自由貿易協定の締結などに向かがわれよう。こうした、かつてないほどに良好な米韓関係にもかかわらず（あるいは、かえってそのために）、李明博大統領の韓国における支持率は劇的な低下ぶりを見せ、与党ハンナ

ラ党の大統領選での苦戦が予想される事態になっている。来るべき韓国大統領選で北朝鮮問題は最重要の争点というわけでは決してないが、それでも野党が対北関係でハンナラ党と二線を画しているのは事実である。選挙の結果は、単に朝鮮半島情勢のみならず、韓国と近隣諸国との間の関係にも影響を及ぼしかねない。具体的には、韓国と中国の立場が接近し、韓国とアメリカおよび日本との間の緊張が高まる可能性がある。

一方の日本だが、憲法の規定に従えば二〇二三年まで衆議院の解散総選挙を行う必要はないものの、最近の政局の動向から判断する限りでは、一二年には、解散まで行かないにせよ、指導部をめぐる新たな戦いが始まる可能性は無視できない。そもそも、与党民主党の代表選挙が、この秋には実施される予定なのである。日本政治の争点はだいたい国内的なものだが、過去六年間で五回も首相が交代するほどの政局の不安定さは、TPPへの日本の参加や沖縄の米軍基地の未来など、日本政府が下すべき主要な問題に関しても重要な影響を与えるであろう。

東南アジア諸国、オーストラリアの綱渡り

二〇一二年はまた、東南アジアの地政学の基調が明らかと

なった年でもあった。中国の経済成長、そして軍事と政治の領域におけるその実力の伸長は、東南アジア諸国にとっては好機の到来を意味すると同時に、不安をももたらす。ASEAN経済の興廃は、輸出先であり、投資資金の源でもある中国の命運と密接に絡み合っている。中国とASEAN諸国の間には、重要な文化的紐帯もあり、実際中国はこの繋がりを強めようと努力してきた。だが、こうした密接な繋がりが相互依存はまた、リスクの源でもある。ベトナムのように中国との関係が複雑で、時に対立的であったような国にとっては特にそうだ。結果として、ASEAN各国は中国を刺激しないよう配慮しつつ、それぞれの行動の自由を確保する方策を探ってきた。各国が好む戦略は、他者の背後に隠れるというものである。ASEANとして結束するということのもその戦略の二形態だし、東アジアの他の主要国、特にアメリカとの二国間の繋がりを強化するというのも同じことだ。このアメリカ頼みの戦略は、決して容易なものではない。一九世紀には中央アジアの支配権をめぐるイギリスとロシアが角逐する「グレート・ゲーム」が繰り広げられたが、東南アジアでは米中が東南アジアを舞台とする「新グレート・ゲーム」を前提に域内政治を読み取ろうとする動きが根強いのだ。米中両国政府がともに、「グレート・ゲーム」式の勢力争いを否定してい

るにもかかわらず、である。

そして米中間での綱渡り外交を強いられるという点では、オーストラリアもまた、例外ではない。オーストラリアは中国との強い経済的結びつきを持ちつつも、アメリカとの同盟関係を優先させる姿勢を、国内有数の安全保障アナリストの反対にもかかわらず、変更しようとはしない。つまり、東南アジア諸国およびオーストラリアには、アメリカがアジア太平洋に積極関与する大国であり続けつつも、米中の友好な関係が維持されることを望む理由があるのである。

インド、東アジアの大国となりえるか？

二〇一二年の東アジア情勢をともに分析するのに、同地域の経済、政治、安全保障の各領域におけるインドの重要性の増大を無視するわけにはいかないだろう。実際、インドが東アジアを重視する「ルック・イースト」政策を掲げていることに加えて、東アジア諸国がインドの関与を熱心に呼びかけているとあつて、東アジアにおいてインドは次第に活動的になりつつある。インドは、インド洋とミャンマーという伝統的に重視してきた地域の外へとその役割を拡大し、日本とアメリカ、特に後者と新たに友好関係を結び、そしてその関係を緊密化させつつある。インドはまた、東アジ

ア・サミットに加入し、APECにも加盟する意図を打ち出すなど、多角的な関与にも積極的だ。インドの東アジア進出が東アジア地域における不確実性を増加させるとすれば、その要因のうち最大のものはインドと中国の複雑な関係であろう。インドと中国は、ともに巨大な人口を誇る発展途上国として公式的には友好国同士だが、その友好関係は国境問題、中国とパキスタンの間の結びつき、核兵器、ミサイル技術の輸出、そして統治形態などをめぐる競争と対立によつて、周期的に緊張を強いられるのが現状だ。中印両国の首脳はともに、紛争の可能性を否定するのに躍起になるのが常だが、どちらの国においても影響力の強いジャーナリストや学者が中印間の競争激化を前提に、東アジアの他の国々を味方に引き入れるべきだと訴えていることは注目に値しよう。

東アジアにおいては、主要国において国政選挙や指導者の交代が次々と起こる予定だとあつて、二〇一二年は少なからぬ不確実性とともにも幕を開けたことになる。だが、今では靄がかかったような未来像も、年末にはその輪郭を明らかにしているであろう。一二年が、「アジア太平洋の世紀」という現実に向かつて大きな前進の見られる一年となることだけは、確実なのである。■

(翻訳 徳川家広)