

ブリーフィング・メモ

オバマ政権のアジア政策—アメリカの東アジア首脳会議参加と日本—

研究部第3研究室教官 石原雄介

はじめに

2010年10月30日に第5回東アジア首脳会議(EAS)が開催された。EASとは、ASEAN10力国と日中韓豪印新の6力国が参加する地域協力の制度である。今年的首脳会議は、議長声明において2011年よりロシアと共にアメリカが同会議に正式参加することを発表した。本稿では、なぜアメリカがEAS参加を決定したのかについて検討をすると共に、アメリカのEAS政策の今後の展望について論じる。

EASに参加する3つの理由

アメリカがEASへの参加を決定した背景には、オバマ政権が再三表明している「アジア回帰」、言い方を変えればブッシュ政権のアジア政策に対する反省が存在する。オバマ大統領は2009年11月の東京における演説で、「アメリカのアジア関与のための3つのツール」を提示し、同盟国との協力関係の刷新、台頭するパワーを含む新しいパートナーとの協力、と並んで、地域の多国間組織への参加・発展の重要性を強調した。特にこのに関して、オバマ大統領は「この数年間多くの多国間組織にアメリカは参加をしてこなかった」との認識を示し、オバマ政権の発足によってそのような時代が過去のものとなったと宣言した。

もちろん、ブッシュ政権が一律に多国間協力を否定していたわけではないが、振り返ってみればその多国間枠組みへのアプローチは二つの大きな特徴を持っていたと評価できる。1つは「アラカルト多国間主義」と呼ばれるもので、必要に応じて様々な枠組みを使い分け、またミッションに応じて「有志連合」を形成するというものである。拡散に対する安全保障構想(PSI)や2005年の東南アジア地震・津波救援活動におけるコア・グループの結成などがこれにあたる。もう1つは、「価値外交」とも呼べるもので、人権や民主主義といった普遍的価値を共有する諸国との協力の拡大であり、日米豪三国戦略対話やインドとの関係強化がこれに含まれるだろう。その一方で、ブッシュ政権は広域の多国間制度への関心が希薄であるという指摘がなされてきた。ASEAN地域フォーラムへのコンドリーザ・ライス国務長官の二度にわたる欠席(代理人出席)はその際たるものとして批判を受けた。これらを踏まえ、オバマ政権はブッシュ政権が残した「有志連合」と「価値外交」の成果を引き継ぎながらも、改めて広域の多国間制度へのコミットメントを強化することを目指しており、その文脈でEASへの加盟が決定されたのである。

それでは、そもそもなぜオバマ政権は、EASに参加するべきであると判断したのであろう

か。少なくとも以下の3つの理由を指摘することができる。第一に、アメリカのアジア政策に対する様々な懸念を緩和する狙いがある。懸念の1つはG-2論である。ジェームズ・スタインバーグ国務副長官は、2010年9月のウッドロー・ウィルソンセンターにおける演説で、米中協調が進むことによって、「G-2」から排除されていると感じる国がでてくるリスクがあるとの認識を示した。そのため、多国間協力を同時に推進することでアメリカが広範な諸国と協力する姿勢を見せ、そうした国々の懸念を緩和する必要があると主張した。懸念の2つ目はアメリカのアジア太平洋地域軽視を指摘する声である。すなわち、EASへの参加決定の背景には、中東・西アジアにおいて2つの戦争を戦うアメリカが、アジア太平洋地域への関心を失っているのではないかという懸念を払拭する狙いがある。このことを念頭にオバマ政権は、首脳レベルに加え外相級会合や高級事務レベル会合が定期的に行われるEASに参加し、アメリカのアジア太平洋関与を印象付けようとしているものと考えられる。

第二の理由は、台頭するアジア諸国に責任分担を促す枠組みとしてEASを利用することである。2010年1月にクリントン国務長官は、「アジアにおける地域アーキテクチャー：原則と優先課題」と題する演説を行い、この中で「現在、多国間制度において対話は重要である。しかし、アジア諸国が地域的あるいはグローバルなプレーヤーになるに従って、我々は益々“行動すること”に焦点をあてていかなければならない」と述べ、「結果を出す協力の場 (results-oriented forum)」を育てていく必要性を強調した。具体的には、従来EASが扱ってきた機能的協力分野(金融、教育、鳥インフルエンザ・感染症対策、エネルギー、防災)や、東アジア・ASEAN経済研究センター(ERIA)が設置されて研究が進む東アジア包括的経済連携(CEPEA)構想などの協力項目に加えて、アメリカは「核不拡散、海洋の安全保障、気候変動、人権」の4つの分野における協力を提案している。

EASにアメリカが参加する第三の理由は、台頭する中国に協調行動を促し、中国に対して地域諸国が抱く不安感を軽減するための「安心供与(reassurance)」の場として利用することである。2009年9月にスタインバーグ国務副長官は「米中関係に関するオバマ政権のヴィジョン」と題した演説を行い、その中で「中国は世界に向けて、その発展と拡大する国際的な役割が、他の諸国の安全保障と繁栄に害を与えることはない」という「安心供与」を行う必要があると強調した。そして、その方策の1つとして「地域的あるいは国際的制度」の中で中国が建設的な役割を模索する必要があると指摘している。この文脈で、例えば前述したアメリカ提案の4つの協力分野の1つである「海洋の安全保障」は、近年南・東シナ海や西太平洋における中国海軍あるいは漁業監視船の活動が対中警戒感を生む中、「戦略的な安心供与(Strategic Reassurance)」の焦点の1つになるものと考えられる。

EAS発展への3つの課題

オバマ政権はこのようなEAS政策を、2011年から本格的に実行することになるわけだが、その道に課題は多い。第一の課題は、いうまでもなく地理的、経済的、文化的、政治的に「多様な諸国」が存在するアジアを包含する枠組みを推進する困難さである。例えばエネルギー協力において、EASは2006年にすでに積極的な推進派である日本と、中印をはじめとする

消極派の間で意見の不一致を見ている。また、2010年11月のミャンマー国政選挙にあたっては、東南アジア諸国が「重要な一歩」と一定の評価を見せた一方、アメリカは「深く失望した」とする非難声明を出すなど、価値観を巡っても各国の意見は多様である。

第二の課題は、台頭する中国を形成(シェイプ)する困難さである。オバマ政権は今後EAS参加各国と手を取り合って、中国に対し「海洋の安全保障」分野における具体的な行動を求めるものと考えられる。しかしながら、中国はASEANや日本といった国々と抱える問題を個別に対処する姿勢を見せており(ASEANとは2002年南シナ海に関する宣言の行動規範格上げに関する意見交換、日本とは戦略的互惠関係の確認)、中国の海洋進出への不安感が必ずしもEASにおける中国の建設的行動を促す保証はない。またアメリカがどれほど中国に行動を求めることが出来るかについても未知数である。ましてや、アメリカがイラン・北朝鮮の核開発や通貨・貿易不均衡などの問題で中国の協力を取り付ける必要に今後益々迫られていく可能性を考慮すれば、逆に中国がアメリカの行動を制約するレバレッジを持つという構図が出現すること考えられさえするのである。

第三の課題は、ASEANとアメリカの期待のギャップである。ASEANは、EASに限らずASEAN国防大臣会合プラスあるいは米ASEAN首脳会議の定例化を通じ、アメリカのアジア関与を支援する姿勢を強めている。だからといって、アメリカのEAS政策全てにASEANが協力を約束したとまでは評価できない。むしろASEANの最大の問題意識は、中国へのカウンターバランスとして、アメリカが地域制度へ参加することを支援することにあつたと考えられる。したがって、それ以上の具体的な協力をASEANから引き出すために、アメリカは今後、米ASEAN首脳会議などを通じてASEANへ働きかけを強めていくものと思われる。

まとめ

アメリカのEAS政策を取り巻く上記の課題に対して、即効性のある解決策は存在しない。むしろアメリカは今後地域諸国との二国間の協力関係の拡大を図りつつ、アメリカのEAS政策への支援を取り付けるために外交努力を行っていくものと考えられる。実際、クリントン国務長官は、伝統的な同盟国との協力や新しいパートナーとの協力関係を、EAS推進に利用していく必要性を指摘している。この文脈で重要なことは、アメリカのEAS政策にとって、日本との協力が極めて重要であるということだ。もちろんその協力の姿は、例えば、ASEANが様々な分野でより積極的な役割を果たすように、日米が協力して外交的に促していくといった地道なものになるかもしれない。しかし、共通の価値観をもち、対中国政策で問題意識を広く共有し、また、地域外交において実績のある日本の協力は、アメリカにとって比類のない貴重なものである。そして、日本にとってもアメリカの地域多国間枠組みへの関与強化は大きなチャンスであるといえる。だとすれば、日米の同盟関係を、EAS推進にあたって礎石(cornerstone)として推進していくことが、日米両国の利益にかなうのではないだろうか。

【主な参考文献】

1. James B. Steinberg, Administration's Vision of the U.S.-China Relationship, Washington D.C., the United States, September 24 2009.
2. Barack Obama, Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall, Tokyo, Japan, November 14 2009.
3. Hillary Rodham Clinton, Remarks on regional architecture in Asia: Principles and Priorities, Honolulu, Hawaii, January 12 2010.
4. James B. Steinberg, Remarks at Woodrow Wilson International Center For Scholars, Washington D.C., the United States, September 20 2010.
5. Hillary Rodham Clinton, America's Engagement in Asia-Pacific, Honolulu, Hawaii, October 28 2010.
6. Hillary Rodham Clinton, Intervention at East Asia Summit, Hanoi, Vietnam, October 30 2010.

本欄は、安全保障問題に関する読者の関心に応えると同時に、防衛研究所に対する理解を深めていただくために設けたものです。御承知のように『ブリーフィング』とは背景説明という意味を持ちますが、複雑な安全保障問題を見ていただく上で本欄が参考となれば幸いです。なお、本欄における見解は防衛研究所を代表するものではありません。

ブリーフィング・メモに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。ただし記事の無断引用はお断りします。

防衛研究所企画室

専用線：8-67-6522、6588

外線：03-3713-5912

FAX：03-3713-6149

防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.go.jp>