

# アメリカの東アジア政策

## アレン・グリーンバーグ

駐大阪・神戸米国総領事

今日は、いわゆる「ピボット」あるいは「リバランス」という、アメリカのアジア政策について、お話するよう頼まれました<sup>(注)</sup>。アメリカがアジアへ地理的な焦点を移し、これまで以上に注意とエネルギーを注ぐようになったのは、オバマ政権における外交政策の大きな特徴です。

2009年に誕生したオバマ政権は、それまでのブッシュ政権の外交政策を見直すなかで、「ブッシュ政権には、一貫したアジア政策が欠けていた」と結論づけました。「9・11同時テロ」の強い影響を受けたブッシュ政権は、中東やヨーロッパとの北大西洋同盟に集中するあまり、一貫したアジア政策を持たなかった、という反省がオバマ政権におけるアジア政策の出発点になっています。このような認識をもとに、オバマ政権の外交政策が向きを変え、アメリカのもう一つの海岸である太平洋へと、あらたなバランスを求める政策が生まれました。

この絵を見て下さい〈スライド1〉。これは、アメリカの週刊誌「ニュー Yorker」の有名な表紙です。1976年のある一冊の表紙を飾ったものです。ここで描かれている街は、ニューヨークです。もちろん、このイラストレーションの意図するところは、ユーモラスなものです。ニューヨークが一番だ、世界の中心だ、と信じてやまないニュー Yorker たちを風刺したものです。1976年。これが描かれた時代は、インターネットが登場するずっと前です。パソコンもまだ珍しい存在で、「シリコン・バレー」などという場所も存在していませんでした。しかし、この絵は、見事にアメリカのエリートの世界観を皮肉っていると思います。それは、この絵がかかれた40年前も、今も、あまり変わっていないかもしれません。つまり、アメリカの East Coast、東海岸こそが一番大事なのだという思い込みです。確かに、金融、連邦政府、文化、すべてが東海岸に集中していました。それ以外のアメリカはとるに足らない場所であり、海の外、海外においては、もう遙か彼方の別世界という認識です。

この絵には、水平線のかなたに日本の姿が描かれていますが、中国とロシアに挟まれた、小さな所です。1976年といえば、アメリカはまだ独立国家として台湾を認めていた時代です。毛沢東が支配する中華人民共和国は、アメリカにとっては、閉ざされた場所であり、ほとんど知られていませんでした。

当時は、冷戦の真只中で、レオニード・ブレジネフのソ連が、アメリカ第一の敵国でした。このアメリカのパーспекティブを、みなさん、まず心に留めておいてください。以来、多くの人

が、この絵を真似たり、パロディーにしたりしました。次に見ていただく絵が、その一つです。

21世紀に早送りします〈スライド2〉。2009年初めにロンドンで発行された週刊誌「エコノミスト」の表紙です。これは、北京から見た世界を現しています。リーマン・ショックの後、アメリカでは住宅バブルがはじけ金融危機が起きました。「ニュー Yorker」のものと絵から33年。何が変わったか？それがここに描かれています。

それは、新たな中心として成長する中国です。ニューヨークのウォール街は深い穴に沈んでしまい、自由の女神は、助けを求めています。この時点では、北京は、強力で成長し続ける中国の首都であり、香港が中国の一部になってすでに10年が経っています。台湾には、「中華人民共和国」の旗がひるがえり、強まる中国の影響力が暗示されています。日本はまだそこにありますが、大きな存在とは言い難くなっています。

これは、もちろん、風刺画として描かれているわけですが、この絵が描かれた時期と、「ピボット」政策が考案された時が重なっています。つまり、この絵はオバマ政権の外交政策担当者たちの考え方をある程度、反映するものといえるでしょう。

アジアへの「ピボット」政策は、1期目のオバマ政権にとって、とてもホットなトピックになり、たくさんの議論がなされました。ワシントンで発行されている外交政策専門誌「Foreign Policy」2011年10月号で、当時の国務長官ヒラリー・クリントンが「America's Pacific Century アメリカの太平洋世紀」と題した記事を寄せたのもこの頃です。その中でクリントン長官は、「未来はアジアで決められる」と言い切りました。世界の政治的安定、そして、国際経済やテクノロジーの発展に、アジア太平洋地域は、きわめて重要だ、と強調しました。したがって、アジアにもっと注意を払い、人的資源や国家予算をつぎ込むことが、アメリカの安全保障の要である、とクリントン長官は、結論づけたのです。

クリントン長官によると、「ピボット」には、次の6つの要素が必要だといっています。

まず、1つ目は、アメリカが結んでいる二国間の安全保障同盟を強化することです。日本と韓国が、その重要な同盟国です。2つ目は、強さを増して成長する国々との関係を深めていくこと。これには、中国も含まれる、といっています。3つ目は、この地域の多国間組織にもっと深く関与し参加していくこと。たとえば、APEC、ASEANなどです。今月のカリフォルニアでのアセアン・サミットは、アセアン諸国以外で開かれた初めての会合でした。4つ目は、貿易と投資を拡大していくこと。この具体的な成果が、TPPの実現と言えるでしょう。5つ目は、多岐にわたって軍のプレゼンスを強めること。その例として、去年12月に自衛隊伊丹基地で行われた日米合同演習「やまざくら」など、同盟国との合同演習を幅広く進めること。また、経ヶ岬のエックス・バンドレーダーのような最新技術をもった防衛施設の建設などが、これにあたります。そして、6つ目は、民主主義と人権を押し進めること。例えば、アメリカはミャンマーの平和的な民主化を強く支持しています。また、中国の少数民族に対する人権問題や言論の自由について、大統領自ら米中首脳会談で懸念を表明しました。

クリントン長官の論文は、4年以上も前に発表されたものですが、彼女が唱えたアジアへの「ピボット」は、現在でも、この地域に対するアメリカの基本政策です。オバマ政権は「リバランス」という用語も使って、アジア政策への力点を強調していますが、これはまさに「アジアへのピボット」と同じ性格のものであります。去年12月、キャロライン・ケネディ大使が東京の日本記者クラブで行ったスピーチでも、これを再確認しました。

では、現在、2016年の時点で、「ピボット」政策はどのような形になって現れてきているのでしょうか？ 今のアジア情勢で、クリントン長官が指摘した「ピボット」の6つの要素をアメリカはどう適用しているのでしょうか？

2つの重要な課題をここで取り上げてみましょう。つまり、南シナ海における航行の自由と、北朝鮮による核の拡大への対応、です。この2つの問題は、クリントン論文が書かれた4年前よりさらに深刻さの度合いを深めています。

では、アメリカはこの事態にどのように対応しているのでしょうか？ 私たちは、3つの分野でこの問題に取り組んでいます。

まず、アメリカは、アジアの同盟国との間に、さらに強い絆を求めています。日本、韓国、オーストラリア、フィリピン、そしてタイです。これは、アジアにおけるアメリカの役割の土台となるものです。

次に、貿易と投資、そして経済成長を促進しています。TPPは、この分野での大切な要素です。昨年、TPP交渉が終結しました。合わせると世界のGDP（国民総生産）の40%を占める12か国にとって、お互いに関係を深め、より繁栄していくための大きな一歩となりました。その繁栄が、もっと強いアジアを作り出します。なぜかというと、TPPは、単により自由な貿易と投資をもたらすだけでなく、労働者たちや環境を守り、インターネット上の自由や知的財産権、商標登録の保護、さらに、企業や政府の透明性を推進する仕組みも、包括しているからです。これは、間接的に民主主義を強化するものです。

3番目は、急成長をとげ、世界の中でプレゼンスを増してきている国々と関係を深め、ルールと互恵的な原則にのっとった国際的な秩序を築いていくことです。これらの国々とは、インド、インドネシア、そして、中国です。

中国に関していえば、活気にあふれ、経済的に豊かな中国をアメリカは歓迎しています。経済的な成長は脅威ではありません。しかし、南シナ海における中国の一方的な領土主張は、地域の安定を脅かすものであり、緊張を高めるものだと、アメリカは危惧しています。

領土問題が解決していない場所が最終的にどの国のものなのかということに関して、アメリカは中立の立場をとっていますが、平和や地域の安全や経済成長を阻む一方的な行動には、強く反対しています。

埋め立てや人工的な建造物を作ったからといって、国際法のもとでは、独自の領土とはみなされません。アメリカは、領土問題が解決していない場所での埋め立てを止めるよう中国に要求し、

そのような場所の軍事基地化に強く抗議しています。

アメリカは、尖閣諸島や南シナ海やその他の場所における領土問題について、どの国が正しいかということを決める立場にはなく、あくまでも、中立の立場をとっています。しかし、アメリカは国際法で保障されている船舶の航行の自由を強く支持する立場ですので、こうした領土問題が対話と交渉によって、平和的に解決するよう主張しつづけています。

なお、付け加えますと、南シナ海、尖閣諸島、竹島などの場合と違い、アメリカは第二次世界大戦前から日本の一部だった北方領土は、日本に主権があることを認める立場をとっています。

次に、北朝鮮について。北朝鮮政府が開発している核兵器や、弾道ミサイル計画が引き起こしている脅威というものを、日本人の誰もが、はっきりと理解していらっしやると思います。一月の核実験、そして今月はじめのミサイル打ち上げに対し、アメリカは、同盟国である日本と韓国とともに、強く抗議し、制裁へと手を携えています。北朝鮮の行動は、明らかに国際法違反であり、アメリカは同盟国や国際社会とともに、厳しい制裁を求めます。北朝鮮は、これまで何度も国際社会の規則を破り続けてきました。こうした違反行為や、DMZ、38度線、軍事境界線での韓国軍への発砲事件など、事態は深刻な方向へと向かっています。北朝鮮政府は、ますます国際社会のなかで孤立を深め、経済制裁で犠牲になっているのは北朝鮮の国民です。

アメリカの基本方針は、平和的に朝鮮半島の非核化を達成することです。この目的を果たすために、パートナーたちとともに、日夜努力する覚悟に変わりはありません。その意味で、アメリカは、中国、日本、韓国など、地域でのパートナーたちとの強固で建設的な関係を非常に重要視しています。昨年末、中国、日本、韓国の首脳会談が実現しましたが、このような三国間の協力が、引き続き行われることを期待しています。

この協力が、安定してさらに前に進むには、それぞれの国同士が抱える歴史をオープンに話し合うことが、きわめて大事ではないかと思います。それなしには、緊張が続き、誤解が解決されず、協力体制はおろか次の世代に問題を残したまま前に進むことができません。

私はアジアの歴史の専門家ではありません。しかし、ロシアとポーランドに合計10年暮らして、東ヨーロッパが抱えてきた歴史問題については、少し知っているつもりです。それで、歴史問題の解決がどうなされたか、ひとつの例を紹介させていただきたいと思います（スライド3）。

ポーランドにいたとき、隣の国のドイツが第二次大戦中に犯した誤りと、どのように向き合っているかを、間近に見て大変感動しました。ドイツ政府は、絶え間なくホロコーストや占領の歴史を、ポーランドの各地で追悼し続けています。クラクフのアメリカ総領事館の隣は、ドイツの総領事館でしたが、ドイツの総領事はほとんど毎週のように、クラクフから車で一時間あまりの 아우シュビッツに行っていました。それが彼の大事な仕事の一つでした。ドイツから来る政治家、ビジネスマン、学者や若者たちのグループと一緒に世界遺産となっている 아우シュビッツを訪問し、今も残るガス室や収容所のバラックを歩き、囚人たちが処刑された壁の前に花を捧げるのです。アウシュビッツを後世に保存していくために、ドイツ政府は毎年巨額のお金を寄付していま

す。ドイツは、また、若い人たちを対象にした歴史教育にも力を入れ、ドイツとポーランドの若者たちの交流の場や、プログラムも、数多く作っています〈スライド4〉。

ポーランド南西部、元のドイツ領に Krzyzowa という町がありますが、これはドイツ領だった時代に Kreisau と呼ばれていたところで、ここに貴族 von Moltke の館があります。この館は第二次大戦中、ヒトラーに対するレジスタンス運動の本拠地だったところです。しかし、ナチス当局に彼らのヒトラー暗殺計画がばれてしまい、von Moltke をはじめ、彼のグループは捕らえられ処刑されました。今も残るこの館で、1989年当時のドイツのコール首相とポーランドのマゾヴィエツキ大統領が、歴史的な会合を持ち、教育と交流によって両国の人々の和解を進めていこうと合意しました。以来、この町でポーランドとドイツの若者たちは一緒にワークショップを体験し、交流を続けています。今は二国間に限らず、世界中から紛争の平和的解決を探る若者たちが集まり、毎年1万人以上が参加する大きなプロジェクトへと発展しています。

このように、ドイツとポーランドは、両国が抱える暗い過去の歴史を克服し、一緒に前へ進んでいこうとしています。EU、欧州連合にポーランドが参加し、一層その弾みがつきました。両国の関係は、向上する一方です。両国のおじいさんたちの代にみられた差別や偏見は、今の若者たちにはほとんど見当たりません。ドイツとポーランドが行ってきた、「和解して統合する」というモデルは、世界中で有効であり、アジアでも応用できるのではないかと思います。世界のどの国も、皆たいてい、暗い歴史の一時期を潜り抜けて来ています。アメリカもその例外ではありません。アメリカ原住民、インディアンたちを不当に扱ったこと、奴隷制、また、第二次大戦中に日系アメリカ人を収容所に入れたことなど、アメリカは恥ずべき歴史を抱えています。

アメリカの場合、国の成り立ちからして、さまざまな国からの移民たちが、アメリカというひとつの国で暮らしてきたわけですから、ことなつた背景を持つ人々の衝突は当然のことでもありました。しかし、私たちはアメリカ人として、こうした歴史と真摯に向き合うことで過去の誤りから学ぶ努力を重ねてきました。アメリカには、こうした「負の歴史」について、説明する博物館が各地にあり、様々な本が書かれ、ドキュメンタリー映画やテレビ番組が作られています。今を生きる若い人たちが、同じ間違いをしないよう、未来に引き継いでいく努力がいつも続けられています。

今年は、オバマ政権最後の年にあたります。今、大統領選挙のキャンペーンが、アメリカの政治シーンを独占しているように見えますが、オバマ政権のアジアへの「ピボット」政策の本質は変わりません。ただ、いくらアメリカ政府がアジアに集中したいといっても、「ピボット」政策が宣言されたときには予期しなかった出来事が起こっているのも確かです。ロシアがクリミアへ侵入し、ウクライナ東部は不安定な状態になりました。また、ISIS、イスラム国が勢力を伸ばし、シリアやイラクは、混沌に陥っています。そして、ヨーロッパに難民の波が押し寄せています。

この1月、オバマ大統領が一般教書演説でこう言いました。



「不安定な状況は、世界の多くの地域において、今後何十年にもわたって続いていくでしょう。中東、アフガニスタン、パキスタン、中央アメリカなどで、政情は不安定で在り続けるでしょう。このような場所のいくつかは、新たなテロリスト・ネットワークの温床となる危険性をはらんでいます。また別のところでは、民族紛争や飢餓の犠牲となる地域もでてくるでしょう。それは、次の難民の波を引き起こす原因になります。そんな中で、世界は私たちにその解決策を求めてくるでしょう」

「しかし、アメリカは世界のすべての問題を引き受け、危機に陥ったすべての国を建て直すことはできません。たとえ、善意に基づいた固い意図があっても、それは不可能です」

「すべての課題を引き受けることが、リーダーシップではありません。それは、泥沼化への道です。ベトナム戦争やイラク戦争で、アメリカが学んだ教訓です」

と、オバマ大統領は言いました。演説の中で、大統領は別のアプローチを提案しました。オバマ大統領の言葉を続けます。

「それは、忍耐強く、自制心のある戦略です。わが国の国力のあらゆる要素を駆使する戦略です。この戦略下では、アメリカはいつも行動を起こします。アメリカ国民、また、私たちの同盟国を守るために、必要とあれば一国でも行動します。しかし、国際的な関心事においては、国際社会に働きかけて私たちと共に行動するよう呼びかけます。そして、他の国々がそれぞれの責任を担うよう働きかけます」

以上、大統領の一般教書演説を紹介しましたが、これが、私たちが今、直面している状況を要約したものであり、これを踏まえて、アメリカは外交政策を前に進めていきます。

おそらく皆さんは「ピボット」という言葉がバスケットボールで使われる用語であるということをご存じでしょう。ボールをドリブルするのを止めたとき、競技者は歩いたり走ったりすることは許されません。一方の軸足を固定して、もう一方の足を動かし競技を続けます。つまり、変化する国際情勢に対応するためには、アジアだけに向いてしまう事は不可能で、またヨーロッパや中東だけに向いていてもいけない。絶えず多面的に動き続ける必要がある、ということです。

では、最後のスライドを見てください〈スライド5〉。これは、富山県が作成した地図ですが、日本にとって大変参考になる見方が示されていると思います。日本は、島国としての地理と歴史があり、アジア大陸とはとても違う発展をしてきました。特に第二次大戦後、少なくとも1980年代に至るまで、日本が成し遂げた経済急成長は、他のアジア諸国を完全に引き離し、日本をグローバル・パワーへと押し上げました。しかし今、他のアジア諸国、特に韓国や中国は、日本と肩

を並べるグローバル・パワーになっています。この地図を見ると、日本はアジアに大変近いということがよくわかります。そのため、日本は、絶えず近隣諸国とともに生きていかなければならない、という運命を背負っています。

この地図は、また、日本と近隣諸国との長い交流の歴史を思い起こさせてくれます。奈良・平安時代の遣唐使、江戸時代の朝鮮通信使、北海道から琉球までを繋いだ北前船、そして、第二次大戦の前まで敦賀・ウラジオストク経由で日本とヨーロッパを結んだ欧亚国際列車など、たくさんのダイナミックな動きがここに見えてきます。

大阪のアメリカ総領事館は、17府県を担当していますが、石川、富山、福井、鳥取、島根など日本海側の地域を訪ねると、その人たちは必ず、この交流の歴史を私に指摘してくれます。実は、アメリカにとっても、日本がこの点を認識することはとても重要なことです。

去年11月、オバマ大統領は、安倍首相とフィリピンでのAPEC首脳会議で会談しましたが、この時、オバマ大統領は、安倍首相が北東アジア地域の和解を深める努力をしていることに、感謝の意を表しました。

「日本、中国、韓国の間で行われている三国間協議は、特に重要です」というコメントを発表し、日本がアジアの隣人たちと協力していくことの重要性を強調しました。そして、アメリカはこれからも「日本とともに、この地域の特長と言える安定を維持していくことを目指す」

と言っています。日米同盟は、アメリカの安全保障のための大事な要のひとつであるだけでなく、日本の安全保障にとっても、重要なカギです。これには、沖縄の再編も含まれます。日本で安全保障関連法案が成立したことを受けて、オバマ大統領は、評価の意を表明しました。これによって、日米両国が地域的、ならびに国際的に、広範囲の脅威について対応することができるようになったからです。「アメリカ合衆国が、重要な課題に取り組むとき、私たちには、日本という素晴らしいパートナーがいる」と、大統領は結論づけました。

日本とアメリカのパートナーシップは、誰が大統領であっても、誰が首相であっても、緊密なものでした。私は、レーガン-中曽根時代に国務省に入りましたが、「ロン・ヤス」の親しい関係は、それ以後の政権でも続いています。クリントン時代のワシントンで、私は国務省の日本部に勤務しました。それから、ブッシュ-小泉時代に東京のアメリカ大使館。そして今度は、オバマ-安倍時代にここ大阪の総領事館で日米関係を携わっています。

その経験から、私は、このパートナーシップについてのオバマ大統領の発言に心から賛同します。そして、この「ピボット」政策が成功するか、失敗するかは、かなりの程度、日米のパートナーシップにかかっていると確信しています。

注：

本講演で配布されたレジュメは以下のとおり。

いわゆる「ピボット」あるいは「リバランス」という、アメリカのアジア政策：アジアへと地理的な焦点を移し、これまで以上に注意とエネルギーを注ぐようになったのは、オバマ政権における外交政策の大きな特徴です。

ワシントンで発行されている外交政策専門誌「Foreign Policy」2011年10月号で、「America's Pacific Century アメリカの太平洋世紀」と題した記事の中で当時の国務省長官ヒラリー・クリントンは、「未来はアジアで決められる」と言い切りました。世界の政治的安定、そして国際経済やテクノロジーの発展に、アジア太平洋地域は極めて重要だ、と強調しました。したがって、アジアにもっと注意を払い、人的資源や国家予算をつぎ込むことが、アメリカの安全保障のかなめである、とクリントン長官は結論づけたのです。

クリントン長官によると、「ピボット」には、次の6つの要素が必要だといっています。

- 1) アメリカが締結している二国間の安全保障同盟を強化すること；
- 2) 強さを増して成長する国々との関係を深めていくこと；
- 3) この地域の多国間組織にもっと深く関与し参加していくこと；
- 4) 貿易と投資を拡大していくこと；
- 5) 多岐にわたって軍のプレゼンスを強めること；そして
- 6) 民主主義と人権を推し進めること。

クリントン長官の論文は、4年以上も前に発表されたものですが、彼女が唱えたアジアへの「ピボット」は、現在でもこの地域に対するアメリカの基本政策です。

ただ、いくらアメリカ政府がアジアに集中したいといっても、「ピボット」政策が宣言されたときには予期しなかった出来事が起こっているのも確かです。

去年11月、オバマ大統領は安倍首相とフィリピンでのAPEC首脳会議で会談しましたが、このときオバマ大統領は、「アメリカ合衆国が、重要な課題に取り組むとき、私たちには日本という素晴らしいパートナーがいる」と、結論づけました。

今年2016年は、オバマ政権最後の年にあたります。今、大統領選挙キャンペーンが、アメリカの政治シーンを独占しているように見えますが、オバマ政権のアジアへの「ピボット」政策の本質は変わりません。

本稿は2015年度帝塚山学院大学(財)大阪狭山市文化振興事業団主催国際理解公開講座(後期)における講演を、講演者の手による再構成も加えてまとめたものである。