

アジア戦略**日米関係****4 カ国歴訪を通じて「アジアへのリバランス」の前進を目指すオバマ政権**

昨日 4 月 23 日、オバマ大統領が来日した。本日 24 日の日米首脳会談からオバマ政権の「アジアへのリバランス（再均衡）」という外交戦略の停滞脱却、前進を目指した取り組みが始まった。現時点では日米首脳会談と共同記者会見が終わり、共同声明はまだ発表されていないが、ここまでの情報を元にオバマ大統領のアジア 4 カ国歴訪の目的とその展望について我々の考えを示しておきたい。

1. 結論：アジア歴訪で「リバランス」の前進へ、オバマ大統領は最初の日米首脳会談で成果

今回は異例であるが、冒頭で我々の結論となる見方を示し、その後は補足説明という展開とする。

オバマ大統領にとって、日本、韓国、マレーシア、フィリピンのアジア 4 カ国の歴訪の最大の目的は、「米国のアジアへのリバランス（再均衡）」という約束を明確に前進させることである。日米の首脳会談と共同声明に代表される、今回オバマ大統領が訪問する国々との個別の首脳会談の成果は、「アジアへのリバランス」の重要な具体的内容という位置付けになる。

これは、オバマ政権にとって日本など各国の首脳会談の成果よりも「アジアへのリバランス」という地域戦略が大事という意味ではない。オバマ政権にとって、「アジアへのリバランス」という約束を前進させるためには、この約束への内外の信認を高める必要があり、それには 4 カ国との首脳会談でそれぞれ成果を得ることが今何よりも欠かせなくなっている。つまり、各国との首脳会談の成功と成果がないことには、「アジアへのリバランス」の前進は不可能なのである。最大の目的を達成するためには、4 カ国との首脳会談の成果が何よりも大事ということになる。

オバマ政権は約 2 年半前から「アジア重視戦略（Pivot to Asia）」や「アジアへのリバランス」という外交戦略の方針を掲げてきたが、最近では同戦略に成果が伴っていないことへの批判が内外で強まっていた。この間に中国が経済と軍事力の両面でアジアにおける存在感を高め、昨年夏以降はオバマ政権がシリア内戦とウクライナ情勢への対応で躓いている。こうした経緯を受けて中国を除くアジアの多くの国は、オバマ政権の「アジアへのリバランス」への信認を低下させ、米国への不安を膨らませている。その意味では「アジアへのリバランス」が今、危機に瀕しているといっても言い過ぎではないだろう。今回オバマ大統領が訪問する 4 カ国との首脳会談等で成果がそろわなければ、「アジアへのリバランス」というオバマ政権の約束への米国内とアジア各国の信認は回復不可能な水準まで落ち込んでしまう恐れは十分にある。

もっとも、中国以外のアジアの大部分の国々にとっては、オバマ政権への信頼感の低下は本来の強い期待の裏返しでもある。日本を含むこの国々にとっては、中国が海洋進出を強めて東・南シナ海で近隣諸国への挑発行為を繰り返していると見えるなかで、米国のアジアへのリバランスへの期待は高まる一方である。しかし、オバマ政権は最近まで方針を示すだけで一向に実践に踏み出さなかった。そのためにいったん膨らんだ期待の反動で同政権への失望がかなり大きくなった。アジアの一部の国では、リバランスしない米国と膨張する中国という外部環境を前提にした自らの外交戦略を組み立てるしかないとの覚悟と再考さえ始まろうとしていた。

オバマ政権は、このアジアの現状を定着・進展させないために、今回の 4 カ国との首脳会談等において、米国がこれからアジア重視戦略を再活性化してアジアへのリバランスを追求するという方針が揺るぎないことを強調し、その裏付けとなる各国への提案を行おうとしている。その提案に 4 カ国それぞれの合意が得られれば、オバマ大統領が求める成果となり、「アジアへのリバランス」がようやく実体のある外交戦略として一歩前進する。それは今回の歴訪 4 カ国にとってはもちろん、それ以外の中国を除く多くのアジア諸国にも歓迎できる成果となる。

中国以外の多くのアジア諸国における米国への信頼感の低下は、オバマ政権が約束した「アジアへのリバランス」が停滞していることが原因であって、方針そのものは今でも支持されている。いや、中国の挑発行為に拍車がかかっていると見える国々にとっては、その潜在的な支持は高まる一方である。そうである以上、「アジアへのリバランス」が成果を伴って前進を始めれば、低下してしまったそのアジア諸国の米国への信頼感も戻っていく可能性が高い。

こうしてみれば、オバマ大統領にとって「アジアへのリバランス」の前進は、対応に苦しんだシリア内戦やウクライナ情勢に比べれば、はるかに協議する相手国の賛同が得られやすく、制約も少なく、成功に導きやすい課題となっていることが分かる。皮肉にも中国が周辺国に対して挑戦的な姿勢を強めているために、中国以外の多くのアジア諸国は米国との関係をより重視し、米国と相互に協力することによって得られる成果も大きくなっている。政権 2 期目の外交政策で成果を欠くオバマ大統領が、アジアに生じているこの貴重な好機を見逃すはずがない。混乱に拍車がかかるウクライナ情勢も、「アジアへのリバランス」を前進させる強いインセンティブとして働く。そうした背景から、オバマ大統領は今回のアジア歴訪で訪問する 4 カ国に対して、それぞれ思い切った譲歩を示してそれぞれの首脳会談をまとめ、停滞し続けてきた「アジアへのリバランス」を一歩前進させようとしている。

実際、日米の首脳会談では、米国の「アジアへのリバランス」を前進させようという意向が強く示された。アジア太平洋の平和と繁栄に貢献するために、日米同盟が主導的役割を果たすことを確認したことはその表れの一つである。そこには、昨年 12 月の安倍首相の靖国神社参拝以来のぎくしゃくしてきた日米関係の影はない。安倍首相も自ら、オバマ大統領が進めるアジア太平洋重視のリバランス政策への支持を表明した。首脳会談後の共同記者会見では、両首脳が中国の力による現状変更の動きに明確に反対することで一致、オバマ大統領が尖閣諸島は日米安保条約第 5 条の適用対象になると明言して、対日防衛義務を負うことを表明した。米国の大統領では初めての尖閣への安保条約の適用の明言であり、共同声明にも明記される。TPP（環太平洋経済連携協定）については、首脳会談で大筋合意こそ見送られたが、オバマ大統領が離日する 25 日午前まで閣僚級の協議を続行し、その内容を共同声明に反映させるために声明の発表を遅らせることまで決まった。豚肉や自動車貿易問題などで日米の距離が残っている模様だが、日米両首脳は早期妥結への決意を優先させたこととみてよいだろう。

アジア歴訪の最初である日米首脳会談で、オバマ大統領の「アジアへのリバランス」を前進させるという決意を表す成果を上げられないようなら、その後の 3 カ国の首脳会談でも十分な成果は期待できなくなるところだった。逆にオバマ大統領が日米首脳会談で決意を十分に表したことで、韓国以降の 3 カ国との首脳会談に臨む流れと 4 カ国歴訪を終えた後に「アジアへのリバランス」の停滞打破、前進で一定の成果を上げる可能性が高まったようにみえる。むしろ問題はその後であり、一歩前進する「アジアへのリバランス」がモメンタムを維持するために、国防費や外交予算のアジアへのシフトなどオバマ政権が米国で必要な政策をタイミングよく講じていけるかであろう。

今後のリスク要因もアジア歴訪の中ではなく、ウクライナ情勢という外部に残ることになると思

われる。同情勢は今のところオバマ政権に「アジアへのリバランス」への集中を促すインセンティブとして機能している。だが同情勢がオバマ大統領のアジア歴訪中に急速に悪化すれば、オバマ大統領は再び「アジアへのリバランス」を再び中断して、同情勢への対応を優先せざるを得なくなる可能性がある。しかも、それが現実になる頃には、オバマ大統領がロシアに対する新たな封じ込めに本格的に踏み出す同国の重要セクターに対する制裁を決断せざるを得なくなる可能性が高い。その制裁はロシアだけでなく世界に大きな混乱をもたらし、「アジアへのリバランス」をこれまで以上に困難にする恐れがある。現時点ではその恐れは相対的に小さいとは思われるが、オバマ大統領のアジア歴訪中はずっと注意を続ける必要があるだろう。

2. 補足説明：オバマ政権の「アジア重視政策」の経緯と現状

以下は、上記の我々の見方の補足説明である。最初に「アジアへのリバランス」とは何を意味するのかについてである。オバマ政権の「アジアへのリバランス」に対する批判は実に多いが、その論拠もまた多様であり論者同士の矛盾も多いので、ここでオバマ政権のアジア重視政策や「アジアへのリバランス」を整理しておく。

(1) 約 2 年半前に始まったアジア重視政策、「アジアへのリバランス」

オバマ政権が初めてアジアを重視する外交政策の方針を打ち出したのは、今から約 2 年半前、米国の著名な外交専門誌である"Foreign Policy"の 2011 年 11 月号においてである。そこでは、オバマ政権のヒラリー・クリントン国務長官（当時）が、米国の外交政策の重点をアジア太平洋に移す方針を表明した。以後オバマ政権は、アジアの重視やリバランスなどの表現を用いて、米国がアジア・アジアを「世界で最も発展する可能性の高い経済・市場」と「米国の安全保障上の重要地域」の両面から重視するという外交戦略を訴えるようになった。経済面では、ダイナミックに変化を続けるアジア市場における米国の経済的なプレゼンスの浸透を目指す考えがあった。安全保障面では、イラク、アフガニスタンの二つの戦争から生じた米国民の厭戦気分の高まりへの対処や、米国と対立する一面もある中国と同盟国の日本と韓国の近接や東シナ海の領土問題を意識して、米国の軍事力の再割当てなど政策の軌道修正を進める意図もあった。

(2) 発進で躓いた「アジアへのリバランス」

しかし、「アジアへのリバランス」の方針が示された後、具体的な政策が打ち出される前に、中東情勢が悪化したことにより、オバマ政権は「アジアへのリバランス」の一時中断を余儀なくされた。しかも、そのタイミングはオバマ政権の高官人事の交代時期とも重なってしまった。政権 1 期目にアジア重視戦略の中心人物であったクリントン国務長官やカート・キャンベル国務次官補が退任し、後任の国務長官には、中東和平プロセスやイラン核問題を重視するジョン・ケリー上院議員が就任した。この交代が「アジアへのリバランス」の失速につながったという見方は多い。

また、2011 年から 13 年秋にかけて、財政赤字削減や債務上限引き上げをめぐるオバマ政権・民主党と共和党の激しい対立が政治の全般的な機能不全を招いたことも、内政の問題とはいえ「アジアへのリバランス」に悪影響を及ぼした。この対立が連邦政府機関の一時閉鎖や債務デフォルト危機という現象を引き起こした挙句、混乱を収拾・回避するための両党の合意で、国防費の大幅削減を含めた歳出削減が決定し、軍事力のアジアへのリバランスを難しくしてしまったのである。大幅に削減された国防費の配分に「アジアへのリバランス」を反映しようとすれば、アジア以外の地域への国防費の配分を極端に減らすしかない。一方で中東などアジア以外のリスクはけっして除去されていないのだから、地域間の国防費の大幅なシフトにも無理があるということで、結局、国防費でみれば「アジアへのリバランス」は限定的にしか実施されていない。

しかも、昨年 10 月に発生した 16 日間の連邦政府機関の一時閉鎖が「アジアへのリバランス」にとっては最悪のタイミングになった。オバマ大統領は、この時期に開催された APEC 首脳会議と東アジアサミットへの出席などを含めたアジア歴訪を中止せざるを得なくなり、アジア諸国の首脳に直接会って「アジアへのリバランス」を訴え、その具体策を協議する機会を失ったのである。加えて、APEC サミットの目玉であった TPP を議論する機会を逸するという手痛いダメージも受けた。こうした点でも、「アジアへのリバランス」はその出足で躓いたといえる。

(3) 始まっていない「アジアへのリバランス」に成果がないと批判する矛盾

意外だが、アジア重視戦略が 2011 年秋の提唱後すぐに具体的な政策を欠いたまま停滞してしまっただけという事実は、米国内でもあまり知られていない。オバマ政権が国防費や外交経費の配分を明確にアジアに多く再配分した実績などないのに、「アジア重視政策に失敗したオバマ外交」などと批判する有識者も少なくない。我々に言わせれば、始動していない政策の失敗という表現こそ矛盾であり、その判断が時期尚早なのである。

逆に「アジアへのリバランス」が始動していないことを指摘する有識者もいる。例えば、6000 億ドルの米国の軍事予算のうち、アジアへの割り当ては過去の 2500 億ドルから 2600 億ドルへ僅か 100 億ドル増額されただけという指摘がある。海軍の兵力について、全体に占めるアジアの割合を現在の 50%から 2020 年までに 60%に拡大する方針は発表されているが、実際の配分を決定するコミットメントはまだない。一部の専門家は、アジアに投入された軍事力が中東や東欧の現在の事態に応じるために再配分されたかのように論じてアジア重視戦略の失敗と批判しているが、そもそもアジアへの追加配分がないのだから、再配分もあり得ない。

皮肉にも、まだ「アジアへのリバランス」に基づいた予算や人員のアジアへの配分拡大が行われていないということは、これから再配分が行われる可能性があり、それによって「アジアへのリバランス」を始動させることが可能であることを示している。今後はオバマ大統領の決断にかかっているが、政権 2 期目の後半にかけて、遅ればせながら再配分が実施されて「アジアへのリバランス」が急速に進む可能性は十分に残っている。実際、一部のメディアは上記の事実を正確に捉えて、今回のアジア歴訪をアジア重視政策の再活性化と報じている。

(4) 米国の軍事予算は削減されても世界で圧倒的な水準、G ゼロ論への大いなる疑問

国防費に集中した大幅な歳出削減が、米国の軍事力と国際的な影響力の低下を不可避にするという悲観的な見方を訴える識者は多い。米国は軍事力において弱体化したために、シリア内戦やウクライナ情勢などの国際問題を制御できなくなっているのであり、もはやアジア重視政策に配分可能な資金等はないと懸念する向きもある。アジア重視政策への悲観論には、追加の論拠として軍事費を拡大する中国の影響力の拡大を指摘する向きもある。

しかし、約 6000 億ドルの米国の軍事予算はそれだけで世界で突出した規模であるし、同盟国の約 4000~5000 億ドルの軍事予算を加えれば、世界の軍事予算総額の約 3 分の 2 を占める現実もある。米国に次いで軍事予算が世界第 2 位の中国は伸び率が高いとはいえ水準は 1310 億ドルにすぎない。一部の有識者が米国との新冷戦の恐れを強調しているロシアの軍事予算はわずか 700 億ドルである。軍事予算は、対立する可能性がある国や同盟との対比でみることも重要であるはずだが、その観点では米国は中国やロシアを圧倒している。しかも、中国やロシアには米国にとっての日本や欧州諸国のような同盟国がない。米国は国防費が相当減っても、軍事予算の水準において単独でも同盟国合計でも世界では依然として圧倒的な存在である。この事実を見るかぎり、一部の識者が唱え、特に日本のメディアや識者が最近取り上げがちな「G ゼロ」論、世界で突出した影響力を有する国はなくなり、世界は混乱を余儀なくされるという主張には相当懐疑的にならざるを得ない。今後の

軍事予算の配分変更で「アジアへのリバランス」を実施する余力は残っていると考えられる。

(5) 対アジア外交予算の再配分が今後の課題、効果の評価はその後：

「アジアへのリバランス」を進めるために必要なはずの外交予算も、少なすぎる現実がある。議会上院外交委員会はメネンデス委員長の意向で、オバマ大統領のアジア歴訪の前に驚くべき実態を示した。その外交委委員会の報告によれば、国務省の 2015 年度予算における東アジア太平洋局への配分は全体のわずか 8%であり、アフリカ局よりも少ないという。米国の ODA 予算に占めるアジア向けの割合も全体のたった 4%である。アジアは世界人口に占める割合は世界最大の 33%、世界 GDP に占める割合は 31%と欧州・ユーラシアに次ぐ 2 位、対米貿易に占める割合は 31%でラテンアメリカに次ぐ 2 位であることからみても、あまりに低すぎる配分である。

図表 1 世界の人口・GDP・対米貿易・外交予算の主要地域別構成比

順位	世界人口	世界 GDP	対米貿易	2015 年度 国務省予算案	2015 年度 米 ODA 予算案
1	東アジア 33%	欧州 46%	中南米 39%	中東局 35%	中東 36%
2	南アジア 24%	東アジア 31%	東アジア 31%	南アジア局 27%	アフリカ 36%
3	欧州 19%	中南米 12%	欧州 21%	欧州局 14%	南アジア 15%
4	アフリカ 13%	中東 5%	中東 5%	アフリカ局 (9%)	中南米 7%
5	中南米 9%	南アジア 4%	アフリカ 2%	東アジア局 8%	東アジア 4%
6	中東 5%	アフリカ 2%	南アジア 2%	中南米 8%	欧州 3%

(注) 欧州は欧州・ユーラシア。東アジアは東アジア・太平洋。南アジアは南・中央アジア。

(出所) 米上院外交委員会、USTR、米国務省、世銀、

国務省予算の決定権を握る上院外交委員会が、「アジアへのリバランス」について、オバマ政権の外交戦略と外交予算配分の乖離を指摘したことは、今後の「是正」につながる可能性がある。そして、軍事予算と外交予算で「アジアへのリバランス」に整合的なシフトがあった後で初めて、この外交戦略が成果を上げているのか否かを評価することが可能になる。それ以前の状態が続くなら、「アジアへのリバランス」はオバマ政権の掛け声だけで実施されなかったという評価に落ち着かせるべきだろう。

以上／上原・今村

本資料は公開情報に基づいて作成されていますが、丸紅米国会社ワシントン事務所（以下、当事務所）はその正確性、相当性、完全性を保証するものではありません。

本資料に従って決断した行為に起因する利害得失はその行為者自身に帰するもので、当事務所は何らの責任を負うものではありません。

本資料に掲載している内容は予告なしに変更することがあります。

本資料に掲載している個々の文章、写真、イラストなど(以下「情報」といいます)は、当事務所の著作物であり、日本の著作権法及びベルヌ条約などの国際条約により、著作権の保護を受けています。個人の私的使用および引用など、著作権法により認められている場合を除き、本資料に掲載している情報を、著作権者に無断で、複製、頒布、改変、翻訳、翻案、公衆送信、送信可能化などすることは著作権法違反となります。