

2010.3.15

最近の日米中関係について

<米国出張（2月22日～3月4日）報告>

キヤノングローバル戦略研究所

瀬口清之

今回の出張ではオバマ政権のアジア外交チームとも一定のコネクションを持つ対中、対日外交の専門家を中心に10数名と意見交換を行いました。その中で興味深いと思われた米国の見方につき以下の通り整理しましたのでご報告します。

<報告の主なポイント>

- 最近米中間の摩擦が増えているが、両国間では引き続き相互理解が維持されており、米中関係は基本的に良好な状態が続いているというのが米国の中国専門家の間でのほぼ一致した見方である。
- 最近の米中間の摩擦増大の背景には両国の国内政治情勢が影響していると思われる。オバマ大統領も胡錦濤主席も国内の政治基盤が脆弱であるため、外交面においては国民に対して決然とした姿勢を示すことによって、政権の存在感をアピールしようとしている。
- 共和党は民主党の政策運営をことごとく妨害することだけを考えている。その結果、オバマ政権は米国にとって必要な政策について議会承認を得ることが極めて難しい状況に陥っている。
- 日本との外交については米国内での関心は低下したままである。したがって、日米関係の悪化を心配しているのはそれに詳しい人たちに限られており、一般の米国民は沖縄普天間基地をめぐる問題が生じていることすら知らないというのが実態である。
- 普天間問題は本来、日米同盟全体から見れば小さな問題である。すでに昨秋までの自民党時代に約13年半の長期にわたって店晒しにされていた問題であることを考慮すれば、これが民主党政権成立後の短期間の間に日米関係に深刻な影響を与えるとは考えにくい。
- 米軍再編問題は政治問題となっている。普天間基地の移設案に修正を加えると面倒な政治問題が再燃する可能性が高いため、原案を変更したくないというのが米国の本音である。こうした米軍内のポリティックスが足かせになって、米国が柔軟な対応を採ることができない状況にある。
- オバマ政権は日米関係をバイラテラルな関係からグローバルな協力関係へと発展させたいという基本方針を持っている。その意味で、オバマ政権は日米関係を良好で協調的なものにするチャンスである。

1. 米中関係

昨年 11 月上旬に米国を訪問した際には、米中関係は安定しており、むしろ日米関係の悪化の方が懸念されていた。しかし、それからわずか 3 ヶ月半の間に状況は様変わりし、様々な機会において米国に対して厳しい批判を浴びせる中国の外交姿勢に対し、米国政府関係者、有識者等は懸念を抱くようになっている。この間、日米関係は決して改善しているわけではないが、相対的には米中間の摩擦の方が憂慮すべき問題と見られるようになっている。

(1) 最近の米中関係に対する専門家の評価

最近米中間の摩擦が増えているが、両国間では引続き相互理解が維持されており、米中関係は基本的に良好な状態が続いているというのが米国の中国専門家の間でのほぼ一致した見方である。

オバマ政権の台湾への武器売却¹、ダライラマとの会見²、貿易摩擦、人民元切上げ要求等に対し、中国は厳しい対応を見せている。しかし、米国としてもその裏には中国への配慮がある。たとえば、台湾への武器売却も陳水扁が独立志向を強め中国との関係が悪化した時代には抑制していたが、馬英九の下で中国との関係が改善した後に拡大した。しかも、売却する武器も重要なものは含まないようにしている。ダライラマとの会見もテレビ報道は行わず、面談時の写真 1 枚の公表にとどめた。

以上のような状況を考慮すれば、米中間の摩擦が増えてはいるものの、両国関係は引続き *manageable* な範囲内にとどまっている。

(2) 米国が反感を持つ中国側の対米外交の具体例

もっとも、米国の対中外交は *stable* であり、*consistent* であるのに対し、中国は最近一段と *noisy* になっているのも事実である。たとえば、昨年 11 月のオバマ大統領の訪中に際して、中国政府は前大統領に認めた上海市における市民への直接スピーチを今回は拒否した。これには米国側は大きな失望を覚えた。また、万里の長城等の訪問に際しては、中国側は政府高官が随行するだけで、一般民衆との接触が一切なかった。記者会見ではオバマ大統領の発言に対して、予め準備されていた当たり障りのない 2 つの質問だけが紋切り型に出されたのみで質疑応答が打ち切られた。以上の中国側の対応を受けて、オバマ大統領は中国から冷たい扱いを受けたと米国側は受け止めている。

これに加えて、コペンハーゲンでの COP15 の際には、事前にオバマ大統領と温家宝総理の会見がセットされていたにもかかわらず、温家宝総理が現れなかった。そのためオバマ大統領が自ら温家宝総理の部屋まで行ったが、中国側が入室を拒否し、一方的に

¹ 1月29日、米国議会および中国政府に対して、総額 64 億ドルの武器（地対空誘導弾パトリオットを含む）を台湾に売却する計画を伝えた。

² 2月18日、オバマ大統領はホワイトハウス内でダライラマと会見。

会見をキャンセルした。さらに会議の席上では中国政府の環境担当責任者が温家宝総理を差し置いて大声で米国を厳しく批判する発言を行い輿感を買った。これは温家宝総理の意に反していたようだったが、制止することはできなかった。

最近米中両国で実施されたアンケート調査を見ると、米国でも中国でも中国の国力が世界一になったと考えている人が昨年の 20%から今年の 40%にまで急増しているという結果で一致した。これは全く事実と反しているが、両国において多くの人がこのように信じていることが示された。こうした感情も国際会議における中国の発言を傲慢なものにさせている一因であると考えられる。

(3) 米中関係悪化の背景にある両国の国内事情

最近の米中間の摩擦増大の背景には両国の国内政治情勢が影響していると見られている。オバマ大統領も胡錦濤主席も国内の政治基盤が脆弱であるため、外交面においては国民に対して決然とした姿勢を示すことによって、政権の存在感をアピールしようとしている。オバマ政権にとって台湾への武器売却計画の議会通告、ダライラマとの会見実施は議会对策として不可欠であった。ダライラマとの会見については、昨年夏にオバマ大統領が胡錦濤主席と会談した際に、政治的な理由から会わざるを得ないと直接説明済みだった。一方、胡錦濤政権もオバマ政権と同じような事情を国内に抱えている³ため、やはり米国に対して決然とした姿勢を示す必要があった。貿易摩擦や人民元切上げ問題についても胡錦濤主席は中国国内の政治情勢を配慮して強硬姿勢を採らざるを得ない。昨年来のチベット問題、新疆ウイグル問題、COP15 への強硬な対応姿勢等も同様の背景によるものと考えられている。

このような状況下、両国は基本的に互いの国の事情を理解し合っており、関係は安定を維持していると考えられている。ただし、状況は変化することも同時に忘れてはならないとの見方もある。中国のリーダー層は以前に比べ民衆の意見に対して真剣に耳を傾けざるを得なくなっている。最近はとくにインターネット上の批判に対して敏感である。このため中国のリーダーたちはネット上で自分の外交姿勢が批判されるのを恐れて、外国に対して強い態度を示さざるを得ない状況にある。これが原因となって、最近の中国の対外的な強硬姿勢が続いている。台湾への武器売却もダライラマとの会見も今回が初めてではない。台湾への武器売却は従来からずっと続いているほか、ダライラマとの会見もオバマ大統領は 4 人目である。それにもかかわらず中国が厳しく批判している背景には上記のような国内事情が影響していると考えられる。

今後中国のリーダーが経済政策運営や社会問題への対応で失敗し国民からの厳しい

³ 2012 年秋の党大会において次世代の党首脳人事が決定されるが、その人選をめぐる中国共産党内部での権力闘争が激化していると考えられている。

批判にさらされるようなことがあれば、その不満を抑えるために外交上より一層の強硬姿勢を示さざるを得ない状況に陥ることが考えられる。そのリスクは念頭に置くべきである。

その問題を逆から見れば、中国の外交政策が安定を保持するには国内の政治経済社会情勢が安定を保つことが必要条件である。とくに国内経済が不安定化すれば中国の外交が強硬路線に転じ、米中関係を始め対外関係が悪化するリスクが高まる。

中国の外交政策の基本姿勢は周恩来・鄧小平の時代以降、表面上はローキーを保持しながら実を取る（輜光養晦 有所作為）という平和的な外交戦略思想に基づいてきていた。それが最近崩れているのが心配である。

（４）オバマ政権の対中外交方針

オバマ政権はまだ中国戦略を固めていない。その１つの要因は、中国の外交政策上、国際協力の場面において米国とどこまで協力し合う気があるのかが見えていないことである。このためオバマ政権サイドも中国と協力してどのようなアジア外交を展開すべきかを整理しきれていない。このため米国の対中戦略が固まるまではもう少し時間を要する。

最近、米国企業は中国経済に対する見方が以前に比べてネガティブになっている。中国は以前、様々な政策、規制等に関して米国に教えを請うていたが、最近では自信をつけたため傲慢になっている。加えて規制、ルール運用等について突然の変更が多く、中国に投資する場合の不確実性が増大しているとの見方が強まっている。このため最近再び中国への投資姿勢を積極化させつつある日本企業とは逆に、米国企業の中国への関心は薄れる方向にある。

（５）台湾への武器売却問題

現在の馬英九政権は、台湾経済が経済危機の影響を大きく受けているうえ、昨年台風の対応にも失敗したため、政権基盤が揺らいでいる。このため、中国との関係改善や米国からの武器購入等外交面の成果をあげることによって人気回復を目指している。そういう立場を考慮すれば、米国が多少きつめの球を投げて、台湾が米国に対して強硬な姿勢を採ることはできない状況にある。

オバマ政権は、国連安保理においてイランへの新たな制裁決議を目指している。これに対する中国からの協力をとりつけるため、台湾への武器売却をキャンセルすることを取引材料にしているとの噂があるが、それはありえない。これまで元々重要な兵器は台湾へは売却していない。そもそも台湾問題は重要な問題ではあるが、台湾は日本ほど

重要な同盟国ではない。したがって、中国との交渉に配慮して売却する武器の内容の一部を変更する可能性はあるかもしれない。しかし、武器売却を完全にキャンセルすることは考えられない。

2. オバマ政権が直面する国内政治の難局

(1) 共和党による議事妨害

米国経済は失業の増大による個人消費の不振、不動産価格の下落、金融機関のモラルハザードと収益低迷の長期化等を背景に深刻な停滞が続いている。この状況から本格的に回復するには今後数年を要すると考えられる。そうした経済情勢に加え、もうひとつの大きな懸念材料は、共和党が米国の国益を省みずに次の中間選挙（本年 11 月）のことのみを考え、オバマ政権が取り組もうとする政策に対してことごとく反対し、法案成立を阻止しようとしていることである。この共和党による議事妨害が米国経済の回復を一段と遅らせる要因となっている。

以前であれば共和党はインベストメントバンク等有力な経済人の意見を聞き入れ、米国経済にとって望ましい政策であれば賛成していた。しかし最近では金融危機によりインベストメントバンク等が影響力を失ったため、共和党が民主党に協力するインセンティブがなくなった。共和党が民主党の政策運営をことごとく妨害することだけを考えるようになったのはこれが影響していると言われている。その結果、オバマ政権は米国にとって必要な政策について議会承認を得ることが極めて難しい状況に陥っている。これは米国にとって身の毛のよだつほど恐ろしいダウンサイドリスクである。

こうした国内政治情勢を背景にオバマ政権はメディケア法案、金融規制法案、環境保護法案等重要法案を思うように議会を通過させることができず苦しい状況に陥っている。それに加えてマサチューセッツ州の連邦上院議員補欠選挙（1 月 19 日）における民主党候補の敗北により民主党の上院議席数が 59 議席となり、安定多数の 60 議席を割ったため、共和党のフィリバスター（審議遅延による議事妨害）を阻止できなくなった。これにより状況はさらに悪化した。

民主党は次の中間選挙で前回の大統領選時点に比べて議席数を減らすと思われるが、それでも 1994 年の時にクリントン政権が上下両院において野党共和党に過半数を握られたようなことにはならないと見られている。それは米国民が今の共和党に対して今もなおブッシュ政権時代の幻滅の記憶をひきずっているため、民主党を上回るほどの支持が集まっていないためである。ただ、それにしてもオバマの政策運営が苦しいのは事実である。

(2) 中間選挙狙いの対イラン強硬外交展開の可能性は小さい

オバマ政権の支持率が低下する中、中間選挙対策を念頭に、米国民に対して外交上決然とした姿勢を示すため、イランの核施設を攻撃するとの噂があるが、その可能性は極めて低い。米国は現在、イラクとアフガニスタンという2つの小国と戦争をしているが、いずれも難しい局面に陥っている。それでもこの2つは小国であるため、米国への抵抗にも限度がある。それに対してイランは大国である。もしイランが米国に対して本気で報復し始めたら大戦争になる。しかもイランはイスラム原理主義組織ハマスとも関係が近いため、米国がこれまで以上に国際テロの標的にされる可能性も高まる。そこまでコストをかけてイランを攻撃するのはリスクが大き過ぎる。加えて、イランの核施設は分散しており、しかも地下深くに隠されているため、たとえ米国が攻撃してもその一部に多少の打撃を与える程度にとどまる。

こうした判断があるため、あの戦争好きのブッシュ大統領ですらイラン攻撃は思いとどまった。ましてやオバマ政権が攻撃をまじめに考えるとは思えない。

3. 普天間問題の日米関係への影響

(1) 米国世論における普天間問題の捉え方

現在米国において重要な外交・安全保障問題として意識されているのはイラク、アフガニスタン、イラン問題であり、アジアに関しては中国問題である。日本との外交については1990年代半ば以降日本経済の長期停滞とともに貿易摩擦問題が下火となって以来、米国内での関心は低下したままである。したがって、日米関係の悪化を心配しているのはそれに詳しい人たちに限られており、一般の米国民は沖縄普天間基地をめぐる問題が生じていることすら知らないというのが実態である。

(2) 普天間問題の影響に関する基本的な理解

普天間問題は本来大きな問題ではない。もちろん沖縄県民と海兵隊にとっては大問題であるが、両国の日米同盟全体から見れば小さな問題である。元々1996年4月の返還合意から数えれば、すでに昨秋までの自民党時代に約13年半の長期にわたって店晒しにされていた問題であることを考慮すれば、これが民主党政権成立後の短期間の間に日米関係に深刻な影響を与えるとは考えにくい。

米国にとって日本は引き続き重要な同盟国であり、米国だけで中国に対処することは現実的ではない。日本に全てを委ねて米軍が沖縄から撤退することはあり得ない。したがって普天間問題が日米同盟に致命的な悪影響を与えるとは思えない。

(3) 普天間問題をめぐる米国側の事情

普天間問題をめぐっては米国内にも様々な意見がある。たとえば嘉手納基地に集約することも1つの妥協案となりうるという見方もある。ただ、米軍内のポリティックスが足かせになって、米国が柔軟な対応を採ることができない状況にある。この点について以下やや詳しく紹介する。

普天間問題は日米両サイドで間違った対応を採った。日本サイドの問題⁴については説明の必要はないと思うが、米国サイドについては次のような問題があった。

理論的に考えれば、普天間問題は軍事的には大した問題ではなかったはずである。米国は冷静に対処すべきだったし、当初は事実冷静だった。日本の民主党が初めて政権を掌握したことを考慮すれば、安定的な政策運営に移行するまでには少なくとも1年程度の時間を要すると予想し、その間は様子を見るというのが当初の米国のスタンスだった。ところがゲイツ国防長官が日本との外交交渉術として、米国の原案を一切修正せず日本に迅速な受入れを迫る強硬策を採るべきだと主張し、それが採用された。これが米国の犯した過ちである。

米国が過ちを犯した背景には軍隊内部の事情がある。実は陸海空3軍はともに海兵隊の削減に対して賛成である。海兵隊を大幅に削減しても米軍全体の軍事力を維持することは可能である。唯一海兵隊だけがこれに強硬に反対している。こうした関係から米軍再編問題は軍事上の問題ではなく政治問題となっている。普天間基地の移設案に修正を加えると面倒な政治問題が再燃する可能性が高いため、原案を変更したくないというのが米国の本音である。

(4) 日米関係への影響に関する専門家の見方

日米両国はこうした2国間の問題に無駄な時間を費やすべきではない。両国が協力して対処すべき課題は山積している。日本の周辺状況を見れば、中国は長期にわたって毎年2ケタの伸び率で軍事予算を拡大し続けている。また、北朝鮮も核を配備しミサイルの発射実験を頻繁に行っている。こうした状況下、日本が防衛力を強化する必要があるのは明白であり、そのためにも日米間の防衛協力をより強化すべきである。

以上が、日米関係の専門家の間ではほぼ一致している見方である。

さらにある専門家の見方によれば、結果的に大した問題ではなかった普天間問題をめぐり両国関係は悪化し、多大な時間と労力をこの問題に費やさざるを得ない状況に陥っている。今後この問題の解決には1年前後の時間を要すると考えられるが、それだけの時間をもっと有効に活用すれば両国は一定の成果を得られたはずである。日米両国は双

⁴ この問題は本来政治問題化すべきでなかったにもかかわらず、民主党が昨夏の衆議院選挙のマニフェストの中でこの問題を取り上げて政治問題化するきっかけを作った。そもそもそのきっかけがなければ普天間問題は大きな外交問題にはならなかった。

方が犯した過ちによって大きなチャンスを無駄にした。

(5) 日米間における普天間問題の望ましい取り扱い

こうした防衛に関する問題は高度な専門的知識を必要とするテーマであることから、政治家だけで議論するのは無理である。日米双方の防衛省および国防総省の高官同士が具体的な解決策について話し合うべきである。日本の民主党が政治主導を掲げていること自体は評価できるが、具体的な防衛問題まで全て政治家が考えることはできないということを踏まえて、行政サイドの官僚の力を活用すべきである。

中長期的な観点から見ると、北朝鮮6カ国協議問題、普天間問題等日米両国にとって重要な外交問題が続く中、日本は自ら何も動こうとしていない。北朝鮮については拉致問題、普天間基地については沖縄県民感情の問題があり、国内の政治情勢への配慮をせざるをえないことは理解できる。しかし、これほど長期間にわたって同盟国である米国との重要な協力を犠牲にして国内政治情勢への配慮を優先されてしまったため、米国内の日本に対する不満は強まっている。やはり重要な外交問題と国内政治情勢に矛盾が生じた場合にはトップリーダーが国民を納得させて望ましい政策を実施するのが筋である。今のままでは同盟国としての役割を果たしていないと受け止める見方が大勢である。

4. 日米関係全体

(1) オバマ政権の当面の対日外交方針

米国の対日外交方針は、ブッシュ政権とオバマ政権の間で大きな変化はない。その他の外交問題を見ると、イラク、アフガニスタン、環境対応、核保有削減等大半の重要問題に関して方針が大きく変化したのに対して、日米関係については継続性を重視しており、前政権との比較において例外的に大きな方針変更がない分野となっている。

(2) 長期的な日米関係の在るべき姿について

オバマ政権は歴史的に見て日米関係の改善にとって大きなチャンスである。クリントン政権は貿易摩擦に神経を注いだため、そもそも日本との協力について懐疑的だった。またブッシュ政権は軍事面に偏った外交を展開したため、日本との協力もその方面に限られていた。

今回のオバマ政権は日米関係をバイラテラルな関係からグローバルな協力関係へと発展させたいという基本方針を持っている。その意味で、オバマ政権は日米関係を良好で協調的なものにするチャンスである。それにもかかわらず普天間問題で大きなチャンスを無駄にしたのは大変残念である。

5. 日米中関係

(1) 外交関係の構造変化の方向

日米中関係はこれまでのバイラテラルな観点からの対応からトライラテラルな対応へと変化している。その先には世界全体が米国の一極支配からブルーリズムへと移行していく姿が考えられる。以前、中国との関係は冷戦構造の延長線上で捉えられていた。すなわち、米国と日韓豪といった同盟国の間には米国を中心とするスポーク状の関係を前提とした連合が成立しており、それが中国、ロシア両国に対処する形になっていた。しかし今後は APEC、ASEAN+3、国連等の国際的な枠組みを通じて中国、ロシアをウェブ上の枠組みの中に組み込みながらコントロールする方向に向かうと考えられる。これはかつて欧州においてドイツに対して採られた仕組みであり、日本も一時似たような状況に置かれていた。アジアにおいてこのチャレンジが成功すれば、アジア諸国は関係改善を背景に軍事支出の削減が可能となり、その分の予算を社会保障改善等の分野に振り向けることが可能となる。

中国に対しては日本も米国に協力する形で中国の国際秩序を乱す行動に対して shape するまたは constrain する方法を考えるべきである。

(2) 米国の覇権は今後も長期的に不変

日中韓 3 国合計の GDP の規模を米国と比較すると、現在は 7 対 10 で米国 1 国の方が大きい。10 年後にはその関係が逆転している可能性が高い。しかし、そうした経済力のバランス変化が米国の覇権に及ぼす影響は小さく、覇権のシフトは容易ではない。

というのは、米国は覇権を維持するために多大な犠牲を払っているが、他国が米国に代わってそのコストを負担することは考えにくいからである。たとえば、米国はイラク、アフガニスタンで数千名の死者を出しながらも、引続き平和回復のための戦争を続けている。そしてその大きな犠牲を伴う行動が米国民から今も支持されている。もしこの活動の一部を他国が代わってくれるのであれば米国としても喜んで渡したいが、今のところそのような国はどこにも見当たらない。こうした状況が続く限り、米国の覇権は不変である。

また、日米同盟の安定的な関係が保持される限り、日中韓の合計が米国を上回るよりも、日米の合計が中国を上回り続けることの意味が大きい。

確かに経済力と軍事力はリンクしているが、東アジアの軍事力を行使する方向が米国に対して攻撃的でなければ問題は無い。米中関係、日米関係が今後さらに緊密化していけば、そもそも東アジアと米国の関係を対立の構図の中に位置づけること自体が意味を持たなくなる。

(3) 保護主義化の懸念

自国の経済が停滞すれば、どの国も貿易面において保護主義的な政策を採ろうとする

のが一般的である。米国は今のところ、中国に対して保護主義的な対応を抑制している。人民元切り上げ要求、タイヤに対する相殺関税など一部には厳しい対応を採ってはいるが、その範囲は限られている。その意味で今のところ経済面に関しては米中関係は基本的に良好な状態が保たれている。日米両国は今後中国に対して保護主義的な政策を発動しないようにする面でも一致協力すべきである。これは日米中3国間に留まらず、世界の保護主義化の動きを日米両国が協力して阻止していくことが大切である。

日中関係について考えれば、今年中国のGDPが日本を上回ることから、日本では中国脅威論が高まることが予想される。とくに中国経済の発展が中国の軍事力拡大を促す点について日本の警戒感は強まらざるを得ない。また、両国関係に留まらず、アジア全体で日中両国は競争関係にあるが、経済力の逆転とともに、日本と中国の競争関係は陰悪化することが懸念される。

(4) 日中両国間の軍事バランス

最近中国の軍事力が日本を上回ったとの見方があるが、実際に両国の軍事力を比較するのは難しい。確かにミサイルの配備、戦闘機の数と装備、攻撃用潜水艦の装備等において中国が日本を上回ったのは事実である。しかし、日本の偵察能力、潜水艦追尾能力、戦闘機の操作技術等において日本の方が依然優れており、日本の防衛力はしっかりしている。ただ、戦闘装備を比較すると中国が上回っている。また、核兵器については日本が保有していないため、比較することはできない。核兵器の攻撃力は通常兵器によって代替することは不可能である。

仮に中国が沖縄および横須賀の米軍基地等に向かって集中的に攻撃を加えたとしても、ごく一部の中国に近い離島（たとえば全日空と日本航空が旅客機の発着訓練のために利用している島=3,000メートルの滑走路がある無人島など）を例外とすれば、中国が日本の制空権を支配することは難しい。日本の空軍はその他の地域にも防衛力を配備しており、中国がそれを十分に制圧することは困難である。その意味で日本の防衛力は現時点において中国の攻撃力に十分対処できる能力を保持している。

以 上