

最近の日米中関係について

＜2月21日～3月3日 米国出張報告＞

キヤノングローバル戦略研究所

瀬口清之

<主なポイント>

- 今回の習近平副主席の訪米は、米中両国とも今後の関係改善に向けての地ならしとして儀礼的な訪問という性格が強いものと位置づけていた。その意味では双方とも事前の期待レベルが高くなかったことが幸いし、所期の目的はかなりの程度達成できたと評価できる訪問となった。
- 米国は昨年来、米中両国の防衛関係者幹部同士の直接対話による相互理解の促進を重視してきており、今回の習金平副主席の国防総省訪問もそうした意図に基づいて、米国側が主体的にアレンジしたものである。
- 米国のアジア重視外交への方向転換の背景には以下のような最近のアジア情勢の変化が影響していると見られている。①中国の経済面での台頭と外交・安全保障面での対外強硬姿勢の顕著化、②アジア地域の経済的な重要性の増大、③中国と周辺アジア諸国との摩擦が2010年に集中的に発生、④アジア諸国が米国のサポートを期待。
- 普天間基地の海兵隊の一部グアム移転が検討の遡上に上がっている。これは普天間から辺野古への移転の目処が立たない状況下で、それにこだわり続けると米軍のアジア再編計画が進まなくなることから、動かせる部分だけ先に動かしたものである。
- 菅政権、野田政権の日米同盟へのコミットメントにより、鳩山政権時代に生まれた日米同盟への懸念が消え去ったため、米国が普天間移設問題等を再度見直すことができるようになったというのが専門家の一致した見方である。
- ペンタゴン外部の専門家からは、沖縄県民感情を考慮すれば、辺野古移転はそもそも実現可能なアイデアではない上、米国の防衛戦略上も必ずしもそこに固執する必要はないのではないかとの見方を少なからず耳にした。今後、日米間で両国の様々な国内要因への配慮と防衛戦略上の必要性の両方を重視する視点に立って普天間基地の移転先を見直すことは可能と見られている。
- 米軍はこれまで日本に対して比較的柔軟な姿勢で応じてきたが、日本はそれを評価せず、基地再編問題が全く動かないことにしびれを切らしつつある。本件の抜本的な解決に日本政府が早期に着手しないと、日米関係が再び悪化することが懸念される。
- 日米間のフラックな対話には、従来の外務省、防衛省ルートに加えて、政治家同士の複数の緊密なコミュニケーションルートを構築する必要がある。
- 米国では一般庶民のTPPに対する関心は極めて低く、その言葉を聞いたことすらない人々が大多数を占めている。TPPと日中韓FTAは別々に交渉が進められているが、相互に交渉を促進し合う効果が期待できる。

1. 習近平副主席訪米

(1) 事前の期待と事後的な評価

①米中双方とも訪米の成功を評価

オバマ大統領は大統領選挙、習近平副主席も国家主席就任を今秋に控えている。このため両者とも今回の首脳会談で政治的なリスクをとって具体的な政策に関する実質的な成果を生むことへの期待は強くなかった。オバマ大統領は大統領選挙を意識して、人権問題や人民元レート問題について表面上厳しい姿勢を示すことが目的であり、具体的な政策課題に関して習近平副主席から実質的な譲歩を引き出すために強い外交的圧力をかける事は想定していなかった。一方、習近平副主席も、今はまだ政権を代表して米国との実質的な協議を行う立場ではないこともあり、表面的に米国の歓迎を受けることができれば今回の訪米は成功とみなすことができた。

このように両国とも今回の習近平副主席の訪米は、今後の両国の関係改善に向けての地ならしとして儀礼的な訪問という性格が強いものと位置づけていた。その意味では双方とも事前の期待レベルが高くなかったことが幸いし、所期の目的はかなりの程度達成できたと評価できる訪問となった。米国政府関係者も「Great とまでは言えないが good との評価は可能」と語った。

なお、習近平副主席は経済問題等幅広い分野の様々な問題について、側近の助けなしに自分で答えていたことから、スマートで話し合える相手であるとの印象を与えた模様。

②米国側が得た成果

今回の訪米は元々サブスタンス面での期待は大きくなかった。しかし、プロトコール（外交儀礼）面での厚遇を重視する中国の要求を満足させたところ、サブスタンスを重視する米国側に対して中国側が譲歩を示し、サブスタンス面において一定の成果を得ることができた。この点も米国が今回の訪米を評価している要因である。

具体的には以下の通り。

- 1) 対人自動車保険の外資系保険会社への開放
- 2) 増値税減税への試験的取組、関税の調整等構造的な減税政策の強化
- 3) 外国企業の中国進出に際して技術移転、或いは技術協力を進出認可の前提条件としないことを再確認
- 4) 中国の輸出企業を支えている輸出企業向けファイナンス¹の国際標準化に関する国際的な協議の場を設ける（2014年までに合意成立を目指す）
- 5) 外国映画への市場開放促進²
- 6) 人民元レートを市場実勢に合わせてより迅速に調整することを再確認

¹ 米国内では、中国における輸出企業向けファイナンスが中国の輸出企業の競争条件を有利にしており、それを活用した中国企業が米国市場での市場シェア拡大を通じて、米国企業の利益や労働者の雇用機会を奪っているとの批判が根強い。

² 交渉の最終段階で両国が合意に至ったため、プレス向けに配布された公式文書には記載されていない。

(2) 習近平副主席への厚遇と一部の例外

①各地での厚遇

習近平副主席はワシントン DC でのオバマ大統領との長時間に及ぶ会談、バイデン副大統領による二度に及ぶ歓迎宴、国防総省での国賓待遇に準ずる厚遇など、例外的とまでは言えないまでも十分手厚い歓迎を受けた。このうち、国防総省訪問は防衛関係者同士の相互交流促進が目的だった。

米国は昨年 5 月の米中戦略対話において、初めて両国の防衛関係部門からカートライト米統合参謀本部副議長、馬曉天人民解放軍副総参謀長を招いた。また、同月に中国人民解放軍 陳炳徳総参謀長が訪米し、マレン統合参謀本部議長、ゲイツ国防長官、クリントン国務長官と会見した。このように、米国は昨年来、米中両国の防衛関係者幹部同士の直接対話による相互理解の促進を重視してきており、今回の習近平副主席の国防総省訪問もそうした意図に基づいて、米国側が主体的にアレンジしたものである。

今回の国防総省訪問のアレンジを通じて、両国防衛関係者同士の対話を重視しているとの米国政府の意図が中国側に十分伝わったと考えられており、その意味で意義の大きいイベントだったと評価されている。

その後、習近平副主席はアイオワ州とロサンゼルスを訪問したが、両方とも成功だった。アイオワ州では習近平副主席が以前から個人的に親密な関係をもつ米国人家族との再会を果たし、米国人に好印象を与えたほか、当地の農産物を中国が買い付けることへの期待も高まった。また、ロサンゼルスでは中国ビジネスに関心の高いビジネスマンや華僑との交流を通じてやはり好印象を与えた。訪米全体としても米国側の温かいもてなしぶりが報じられ、深刻なマイナスイメージを与えるような出来事も起きず、終始無難に訪米を終えることができた点で、中国から見ても成功だったと評価されていると考えられる。

③バイデン副大統領の厳しい発言

そうした中で唯一、習近平副主席がやや動揺した場面は、バイデン副大統領との昼食会だった。席上、バイデン副総理は 2 つの点を強調した。第一に、米中両国は今後も協力関係を保持すること。第二に、その前提として、中国が国際的な規範と考えられているルールを遵守するとともに、ルール運用の透明性を確保することが求められることであると述べた。これは具体的には、人民元相場の操作、貿易障壁、不十分な知的財産権保護といった問題を批判するものだった。このバイデン副大統領の厳しい発言については、米国内でもこうした友好的な歓迎昼食会の場面で行うべきではなかったとの批判がある。これに対して、習近平副主席からは米国に対する批判的な発言は一切なかったため、バイデン発言の不適切さがより目立ったと言われている。

2. オバマ政権のアジア回帰 Back to Asia 政策

(1) 米国のアジア外交の変化

ブッシュ政権時代はイラク、アフガン問題を重視したため、アジアで開催された重要会議にもブッシュ大統領は出席せず、アジアへのコミットが低下した。これに対して、オバマ政権は当初からアジア重視の方針を維持してきている。これは主に、クリントン国務長官、ジェフリー・ペーダー元国家安全保障会議（NSC）アジア上級部長、カート・キャンベル国務次官補（東アジア・太平洋担当）らが主導した動きであると言われている。事実、クリントン国務長官の最初の外国訪問先は日本、インドネシア、韓国、中国のアジア 4 カ国だった。オバマ大統領も大統領就任後、ホワイトハウスで最初に会談を行った外国首脳が日本の麻生総理だったことなど、政権発足直後からアジア重視の方針は明確に現れていた。そうした外交方針の延長線上に、昨年秋以降、一段とアジア諸国との関係強化を図る姿勢を明確に示している。

昨年秋にクリントン国務長官がフィリピンを訪問した際に、米国の南シナ海問題へのコミットを改めて表明したうえで、多国間協議を通じた問題解決を提唱した。これは二国間協議を主張する中国の立場に反対するものである。さらに、クリントン国務長官は米国の外交誌フォーリン・ポリシー 11 月号に掲載された論文「米国の太平洋の世紀 America's Pacific Century」の中でアジア・太平洋重視を鮮明にした。また、オバマ大統領は APEC 首脳会議への出席（11 月 12～13 日、ハワイで開催）に続き、豪州を訪問した（11 月 16～17 日）後、東アジアサミット³（EAS：11 月 19 日、インドネシアのバリ島で開催）に出席するなど、アジア重視の姿勢を示した。

(2) アジア外交転換の背景

このような米国のアジア重視外交への方向転換（pivot）の背景には以下のような最近のアジア情勢の変化が影響していると見られている。

① 中国の経済面での台頭と外交・安全保障面での対外強硬姿勢の顕著化

米国ではこれが中国の脅威の増大と受け止められている。数年前までは中国との関係融和を期待する意見が多かったが、リーマンショック以降の中国の強硬姿勢を眺め、最近では中国との融和は難しいと考える見方が大勢となっている。

② アジア地域の経済的な重要性の増大

米国リーマンショックに端を発する世界金融危機、それに続く欧州財政破綻・金融危機等を背景とするグローバル経済停滞の中で、高い成長率を維持するアジア地域がグローバル経済に占める重要性が着実に高まってきている。

③ 中国と周辺アジア諸国との摩擦が 2010 年に集中的に発生

2010 年 3 月に韓国の哨戒艦を撃沈した北朝鮮を中国が擁護したため、中韓関係

³ 領有権をめぐる一部の ASEAN 加盟国と中国が争っている南シナ海問題について、ほとんどの首脳が言及。「海洋に関する国際法が地域の平和と安定の維持のために必須の規範を含むと認識する」ことなどを盛り込んだ宣言を採択した（2011 年 11 月 20 日付け朝日新聞）。

が悪化したことを皮切りに、同年7月にはアセアン地域フォーラム(ハノイで開催)においてアセアン諸国が一斉に中国の南シナ海での自由航行に対する干渉を批判。それに続いて9月には尖閣諸島で中国漁船が日本の海上保安庁の巡視艇に衝突した事件から日中関係も悪化した。この年以降、アジア諸国は中国の台頭に対してナーバスになっている。

④アジア諸国が米国のサポートを期待

上記③で示したように2010年に発生した中国との摩擦激化を背景に、アジア諸国は米国によるサポートを期待して米国との関係強化に動いた。

以上のような最近のアジア情勢を背景に、米国としてアジア地域でのリーダーシップをより明確に発揮し、重要な役割を果たしたいと考えていることが、今回のオバマ政権のアジア重視への転換の動きにつながった。

(3) アジア回帰という表現に対する批判

オバマ政権内部においてアジア重視政策をリードしてきたのはクリントン国務長官、キャンベル国務次官補(東アジア・太平洋担当)らを中心とする国務省である。一方でそもそもアジア回帰という言い方は適当ではないとの見方もある。元々米国はアジアから離れていなかったのだから、回帰したという言い方は当てはまらないというのが、そうした考え方の論拠である。そうした考え方に立つ人々は最近のアジア重視政策を転換(pivot)と捉えるのではなく、バランスのシフト(rebalancing)と表現するのが適当であると主張している。

また、共和党系のある専門家の見方では、オバマ政権発足直後は中国に対して甘い姿勢が目立ったため批判を浴びた。しかし、その後2010~11年は逆に中国に対する姿勢が厳しすぎた時期だった。昨秋以降、再度バランスをシフトさせたことにより、現在は甘すぎることも厳しすぎることもなく、いいバランスを保持していると評価している。

(4) アジア回帰とは逆方向に働く要素

主に民主党系の有識者は、こうしたアジア重視の外交方針への転換あるいはバランスシフトに対して、逆方向に働く要因も存在していると指摘している。

第一に、米国経済が巨額の財政赤字に苦しんでいる状況下、今後長期的に経済停滞から脱却できない場合には、以上のようなアジア重視政策を実現するために必要な財源の確保が難しくなるとの見方がある。ペンタゴンではAir-Sea battle⁴への対応を主張して

⁴ 「米国国防総省が2010年の『4年毎の国防見直し(Quadrennial Defense Review)』において、“A2/AD”(Anti-Access and Area-Denial)について言及し、これに対応する「エアシー・バトル(Air-Sea Battle)」構想を提唱した。米国の敵が、米軍の戦力投射能力を封殺する目的で行使するのが“A2/AD”能力であり、これに対応する米国の作戦構想が「エアシー・バトル」である」(海軍校戦略研究2011年5月八木直人「エアシー・バトルの背景」より抜粋)。米軍の前方展開と戦力投射を妨げる弾道ミサイル、巡航ミサイル、先進的潜水艦や戦闘機、サイバー攻撃等の軍事的脅威に対処するためのもの。こうした脅威に対して、航空機に対抗す

いるが、今後の米国の経済力ではそれを実現できるような余裕はなく、too ambitious であるとの見方がある。

第二に、議会を中心に米国が保護主義化に向かう傾向を止めることができなくなっており、アジア諸国との経済摩擦を生みやすくなることが懸念されている。

以上のような要素を考慮すると、表面的にはアジア重視を強調しているが、これは選挙向けのポーズに過ぎず、安全保障面では実質的にアジアからの後退に向かうとの見方も一部にある。

また、アジア回帰とは言っても、状況が変われば政策方針も変わるのがワシントンDCの常である。子供のサッカーのようにボールの行く先に全プレイヤーが群がり、他のスペースはお留守になる。これまでも、欧州、中東、アジアの間を行ったり来たりしている。いまはアジア重視と言っているが、いつまた別の地域に関心に移るかわからないといった冷めた見方もある。

3. 普天間基地移設問題

(1) 普天間基地からグアムへの海兵隊一部移転案浮上の背景

昨年まで完全に膠着状態にあった普天間基地移設問題に、本年入り後、新たな動きが見られ始めている。辺野古への移転とは切り離れた形で、海兵隊の一部グアム移転が検討の遡上に上がっている。普天間から辺野古への移転の目処が立たない状況下で、それにこだわり続けると米軍のアジア再編計画が進まなくなることから、動かせる部分だけ先に動かしたのが今回の動きである。嘉手納基地以南の施設の沖縄県への返還は、これが沖縄県民の米軍に対する不信感、嫌悪感の改善に資するとの期待の下に実施されたものである。

普天間からグアムへの海兵隊の一部移転はアジア回帰政策とは独立に決定されたものであるが、両者の方向性は合致している。長期的な目標から考えると、以下の3つの観点から必要な措置である。第一に、地理的な分散 **geographical disperse**、第二に、集中攻撃への対応力 **resilient strength**、第三に政治的安定性の強化 **political stability** である。とくに政治的安定の確保は長期的には重要な課題である。

これに関連してジェフリー・バーダー元国家安全保障会議 (NSC) アジア上級部長は、最近、次のような趣旨の見解を示した (日本経済新聞、2月20日掲載)。「米国は鳩山政権発足後、日米同盟へのコミットメントに懸念を覚えたため、アジア諸国への影響も考慮して普天間問題に対する姿勢を硬化させた。しかし、その後の菅政権、野田政権はそれなりの方法で日米同盟に対するコミットメントを再確認したため、鳩山政権時代に生まれた日米同盟への懸念は消え去った。その結果、米国は普天間移設問題等を再度見直すことができるようになった。」今回面談した専門家の全員がこの見方を肯定し

るサイバー手法、艦船や潜水艦の脅威に対抗する航空機等を用いるなど、空軍と海軍を高度かつ緊密に統合して対応するもの。同盟国等との連携に基づき、よりスリムでコンパクトな配備で防衛力を保持することを可能にすることが期待されている。

た。

(2) 辺野古移転に対する有識者の見方

ペンタゴン外部の専門家との面談において、沖縄県民感情を考慮すれば、辺野古移転はそもそも実現可能なアイデアではない上、米国の防衛戦略上も必ずしもそこに固執する必要はないのではないかとの見方を少なからず耳にした。米国側が辺野古にこだわっている背景は、一旦海兵隊の権益として確保した辺野古を手放したくないという海兵隊内部の政治的意図が強く働いているためと見られている。したがって、今後、日米間で両国の様々な国内要因への配慮と防衛戦略上の必要性の両方を重視する視点に立って普天間基地の移転先を見直すことは可能と見られている。最近米国が重視している Air-Sea Battle 構想を前提としても、より機動的な海兵隊の配備が可能なはずである。すなわち、日本国内の他の基地、および、韓国、オーストラリア、将来はフィリピン等も含む多国間連携の中で、海兵隊の配備のあり方を見直していくことも選択肢になり得ると考えられている。

2006 年の普天間基地移転に関する合意では沖縄の海兵隊司令部をグアムに移転する一方、実戦部隊は辺野古に残す計画だった。しかし、最近は逆に、司令部を沖縄に残し、実戦部隊の一部をグアムに移転することも検討されている模様。もしその方向に向かうと、沖縄での訓練回数が減少するほか、日常生活面で沖縄県民の反感を招くような問題を起こす可能性が高い若い海兵隊員が減少するため、沖縄県民の実質的な負担軽減につながると考えられる。ただし、現在は大統領選挙を目前に控え、オバマ政権は内政問題にフォーカスせざるを得ないため、日米防衛協力の見直し作業が本格的に動き出すのは来年以降になると見られている。

(3) 今後の懸念される問題

今後の懸念される問題は、米軍が辺野古への移転を完全に諦め、普天間基地の移転が不可能になったことを前提に、普天間基地を継続使用するために必要な同基地の改造に着手する可能性があることである。もしそうなれば沖縄県民の反発が非常に強まるのは明らかである。加えて、普天間基地に垂直離着陸軍用機オスプレイが配備されるようになれば、その反発はさらに強まるのは必至である。

米軍としては、これまで日本に対して比較的柔軟な姿勢で応じてきたが、日本はそれを評価せず、基地再編問題が全く動かないことにしびれを切らしつつある。普天間基地問題の抜本的な解決に日本政府が早期に着手しないと、日米関係が再び悪化することが懸念される。

今後も米国のアジア重視の外交方針は継続されるが、巨額の財政赤字を背景に防衛予算の制約はさらに厳しくなる方向にあるのも事実である。米国の負担を軽減する中で西太平洋地域の防衛力を保持するためには、日本の役割の拡大を期待する見方もある。ただし、日本も財政赤字を抱えて厳しい予算制約に直面していること、日本の国民感情と

して軍備拡大が難しいこと等は米国側も良く理解しているため、限定的な期待に留まっている。

(4) 日米間に複数の緊密なコミュニケーションルートを構築することが必要

今後はペンタゴンの担当部門など特定の関係者の発言だけを頼りにするのではなく、国務省、政治家等複数の有力なルートで米国側と柔軟な発想で協議を進めることも重要であると考えられる。そのためには日米間に、従来の外務省、防衛省ルートに加えて複数の緊密なコミュニケーションルートを構築する必要がある。とくに省庁の利害を超えた政治家同士のパイプが重要である。日本側外務省の米国との交渉担当者にとっては米国との摩擦を起こすような問題提起は避けたいというインセンティブが働きやすいため、米国に対して弱腰になりやすいといった懸念も持たれている。

民主党政権はオバマ政権との緊密なパイプがなかったため、米国の真意をつかめていない可能性が指摘されている。そのために米国とフランクな対話をする機会を設けることができず、米国が鳩山政権時代に見せた強硬姿勢に戻ることを強く懸念する余り、必要以上に従来の案を実現することにこだわっているのではないかと見られている。以前、小泉-ブッシュ時代には日米両国のトップ同士の間には信頼関係が構築されていたため、日米間の対話がスムーズに行われ易かった。民主党もそうした米国との太いパイプを構築することが今後の急務である。

4. TPP に対する米国内の見方

(1) 米国一般庶民の関心は極めて低い

米国では一般庶民の TPP に対する関心は極めて低く、その言葉を聞いたことすらない人々が大多数を占めているのが実情である。日米関係の専門家や各業界の関係者だけがその問題を認識しているに過ぎず、国際経済の専門家ですら知らない人が多い模様。米国では欧州金融不安や中国経済問題は毎日のように報道されているが、TPP に関する報道は目にする事ができない。それと同時に、日中韓 3 国が FTA の締結に向けて交渉を開始しようとしていることも知られておらず、いずれについても関心は極めて低い。

(2) 関係者は日本の交渉参加をあまり歓迎していない

経済の長期停滞が続く日本の国内市場への期待が小さいため、米国にとって TPP 交渉に日本を巻き込むインセンティブは大きくない。米国の関係業界では、日本が交渉に加わると交渉過程で面倒な要求が突きつけられてしまい、まとまるものもまとまらなくなることが懸念されるため、日本が本格的に交渉に加わる前に、なるべく骨格を固めてしまうのが得策であると考えている模様。日本の実質的な交渉参加を先送りさせて、日本が加わる前に全体の枠組みを固めてしまうのが米国にとって望ましいと考える人が増えていると聞く。

一方、米国は議会を中心に保護主義化の方向に向かっている。このため、オバマ政権

は TPP 関連法案を議会に持ち出すことが難しい。そもそもオバマ政権は内向きの性格が強いと言われている。米韓 FTA を締結までリードしたのは民主党ではなく共和党だった。

こうした状況下、中長期的には TPP 交渉の進展が保護主義化の動きを抑制する効果が期待できると見られている。日本の TPP 交渉参加検討表明までは日中韓 FTA 交渉の進展は期待薄とみられていた。しかし、TPP の話が広がり始めるとともに、中国側では日本の対米接近を警戒し、逆に日中韓 FTA 交渉の再開を提案してきた。米国内では日中関係は悪化の一途をたどっていると考えられているため、仮に日中韓 FTA の交渉が本格化し始めると米国は驚き、日本への関心を強める可能性もある。このように、日米間の TPP 交渉が日中韓 FTA 交渉を促進する一方、日中韓 FTA は TPP 交渉を推し進める効果が期待される。TPP と日中韓 FTA は別々に交渉が進められているが、相互に交渉を促進し合う効果が期待できる。

5. 米国の日中関係に対する見方

米国では日中関係はますます悪化しているとの見方が支配的である。著名な学者の中でこれに反対しているのはマイク望月教授とシーラ・スミス博士の 2 人くらいである。ワシントン DC に拠点を置く他の専門家は、安全保障および経済の両面にわたり中国の脅威が増大していることに対して、日本は警戒を強めているとの見方が大勢である。2010 年以降、日本の対中貿易黒字が大幅に増大すると共に、日本企業の対中直接投資が急増しており、それを背景に日中両国経済の相互依存関係が一段と強まっていることを知っている米国人は少ない。この事実を理解している米国の専門家は、日中の相互依存関係の強まりを背景に、新たな形で日米中関係の安定化を模索することも期待できると見る。米中関係に関する最近の米国内の論調では安全保障面、経済面の両面において対中強硬派が優勢であり、戦略対話での相互理解の深化にはあまり期待していないのが実情である。ワシントン DC で一旦こうしたコンセンサスが形成されてしまうと、その見方に反対するのは大変である。シンクタンクには多くの専門家がいるが、広く共有されているコンセンサスのトーンに合わせた横並びの主張に陥ることが多い。これに反対する意見を述べると多方面から厳しい批判を受けるため、コンセンサスへの反対意見は述べにくいのが実情である。ワシントン DC では最近、対中強硬論が支配的となっており、日本も米国と同じ立場であるとの見方が大勢である。

米国がアジア太平洋政策を考えると、最重要課題は常に米中関係である。その問題への対処を考える中で、最大の同盟国が日本である。アジアの重要性がますます高まりつつある中で、日本がアジア域内において、より独立的に重要な役割を果たすことが期待される。とくに日本企業のアジアへの浸透が重要であると考えられている。

以上