

21世紀米国の対外政策

ブッシュ新政権は孤立主義を否定

木内 恵 *Megumi Kiuchi*

(財)国際貿易投資研究所 研究主幹

建国以来2世紀以上にもわたって、米国外交路線の原理の1つとして見え隠れしてきた潮流がある。孤立主義と称される伝統的基本理念がそれである。孤立主義は米国対外政策史を通じて一貫して流れてきた原則の1つではあるが、その表れ方は時代によって異なる。冷戦後唯一の超大国として米国は国際社会にどのようにかかわろうとするのか。21世紀の米国の対外通商政策や対日関係の基調は如何。これらを見通すにあたって、この孤立主義をキーワードに据えて分析と展望を試みる。

国際問題への関与は限定的に

「米国は世界のあらゆる人々の求めに応じることはできない」「(クリントン政権下で行われたソマリアとハイチでの)米軍関与は間違いだった」「国際問題に関与するにあたっては、それが国益に合致していることが大事だ」 大統領選挙キャンペーン中の2000年10月、ノースカロライナ州で行われた第2回テレビ討論会でのブッシュ候補(当時)の発言である。

ブッシュはクリントン民主党政権の対外政策について、国際問題にかかわり過ぎであったとして、これを批判した。ブッシュによれば、唯一の超大国たる米国の対外介入は可能な限り、控えるべきであり、国際問題への関与の是非は唯一「国益」にかなうか否かで判断されるべきだという。これに対しゴア候補は、第2次世界大戦後のマーシャル・プランや北大西洋条約機構(NATO)発足への米国の関与という歴史的実績を評価しつつ、「世界最強の軍隊を持つ米国は必要な場合には海外の紛争にも積極的に関与していくべきだ」との考えを披露した。

こうして対外問題へのブッシュとゴアの姿勢は極めて対照的であったが、この2つアプローチは、米国外交路線の、やはり2つの原則をそれぞれ象徴している。前者の対外介入を出来る限り少なくしようとする立場

は特に共和党保守派に伝統的な主張の一つで、孤立主義と称される。他方、後者の積極的対外関与を是とする立場は国際主義といわれるものである。建国以来の米国の対外政策はこれら相反する原則の相互作用や両者のバランスに立脚して展開されてきた。

そうした観点から21世紀米国の対外政策の基調を占うにあたって、今回の2000年大統領・議会選挙をみると、注目すべきポイントが2つある。

第1は、選挙争点として大きなものが見られなかったことである。特に対外関係では皆無といっても過言ではない。争点は財政と増税をめぐる議論のほかには、教育、医療保険など全て内政問題に限られた。国内経済の繁栄を謳歌しつつ世界唯一の超大国として21世紀を迎えようとする今日の米国にとって、自らの安全保障を脅かす問題は見当たらない。かかる状況下で、国民の関心が身の回りの問題にいくのは至極当然のことではある。こうした外交論議不在の状況を一言でいえば、「内向き」姿勢の蔓延ということになるのか。

第2に政府、議会における共和党支配体制の現出である。共和党は8年ぶりに政権を奪取したばかりか、議会選でも下院で多数派を維持した。上院での共民の議席分布は50対50の互角となったが、実質的には共和党の多数体制が維持されたといつてよい。米国連邦憲法の規定により、副大統領は上院議長を兼務することになっており、表決が共民間で同数になった場合には、副大統領が上院議長として1票を投じることがができるからである。要するに、ブッシュ共和党政権の副大統領チェイニー氏がキャスティング・ボードを掌握し得るといふわけだ。

こうして、米国は、21世紀を共和党支配の体制で迎えたのである。

通奏低音としての孤立主義

内向きムードの蔓延と共和党支配体制の出現という

上述の2つの条件は、一見すると、孤立主義といわれる同党保守派のイデオロギーの温床ともなり得る。

ここで改めて孤立主義とは何か。孤立主義とは、建国当時の米国外交の伝統的基本路線の一つで、国際的コミットメントを可能な限り排し、国際政治への積極的関与を回避しようとする対外姿勢を指す。ここでいう建国当時の国際政治とは、欧州諸国間の抗争を意味した。18世紀に独立を果たした米国がその独立を確たるものにするためには、当時の欧州列強間の権力闘争にできる限り巻き込まれないことが国是とされた。権謀術数の権力抗争に明けくれた当時の欧州大陸を「旧世界」として位置付ける。この旧大陸から決別した自らを「新世界」として価値的に上位に置こうとするという意味で、孤立主義は米国ナショナリズムの屈折した表現の一つでもある。

「米国にとっての偉大な外交原則は、諸外国との政治的かわりをできるだけ少なくしながら通商関係を拡大することにある」 米国初代大統領ジョージ・ワシントンは引退時の演説の中でこう述べた。政治的分野では諸外国との関係を希薄に、通商分野では逆に関係拡大を、というのが当時の孤立主義の基本形であった。もっとも、今日の孤立主義においては後述するように、通商分野でも時に排外的主張を帯びやすいことが特徴である。

孤立主義の影は米国外交史の中にしばしば垣間見られる。例えば、国際連盟加入問題をめぐる米国内での議論はその格好の事例であろう。第1次世界大戦後のパリ講和会議で米国大統領ウィルソンの主導の下で国際連盟規約が策定され、1920年には国際連盟が成立した。しかし、国際連盟の創設を言い出したのはウィルソン米大統領であったにもかかわらず、当の米国は結果的に国際連盟に参加することができなかった。米国内勢力、とりわけ議会が孤立主義の立場からこれに待ったをかけたからである。

近年の選挙でも孤立主義を標榜する候補者が登場した。92年大統領選挙でブッシュの対抗馬として共和党内から出馬した同党保守派の論客ブキャナン氏の主張がその代表例。米国は国際問題に過度に首を突っ込むことなく、米国の利益優先の立場から対外関係よりも国内問題の解決に力を注ぐべきだというのが、そのア

ピールであり、ブキャナンは自らの主張を「新孤立主義」と位置付けた。

ブキャナンが自らの孤立主義の前に「新」を付したのは何故か。それは、ブキャナンが経済・通商分野でも米国優先主義を標榜したからである。ワシントン初代大統領の孤立主義は、前述したように、政治的には対外関与の削減・回避を唱えるにもかかわらず、通商分野では関係強化を謳ったものであった。しかしながら、孤立主義は本質的に外部世界との隔絶を求めるが故に「開かれた国際貿易」とは両立が難しくなる場合も出てくる。とりわけ、20世紀末の冷戦終焉から21世紀への幕開けという今日的な文脈の下では、孤立主義は保護貿易主義につながりかねない危険性を内包する。国際協調より米国の経済的実利を優先すべしとのブキャナンの主張には、そうした懸念材料が随所に見られたことは記憶に新しい。

クリントン政権時代に議会ではWTO脱退法案が提出された。この法案はもちろん成立には至らなかったものの、WTOという国際機関への参画に対するこうした消極的・警戒的姿勢が議会内に一部横たわっていることを改めて印象付けた。こうした動きの底流にあるのは、やはり孤立主義の影と見てよい。

ファスト・トラックは新政権の信任問題

21世紀初の政権としてブッシュ共和党政権が通商分野でまず取り組むと見られる案件はファスト・トラック問題であろう。クリントン前大統領は97年にファスト・トラック案（政府による対外貿易交渉の一括承認を議会に義務づける法案）を議会に提示したが、労働条件と環境基準の引き上げを貿易相手国に求める権限を大統領に付与すべきか否かをめぐって議会の支持が得られず、頓挫した経緯がある。こうした経緯でこれまでいわば仮死状態にあったファスト・トラック法案の成立に向けての腐心がブッシュ政権の当面の課題になることは間違いない。

ただ、ファスト・トラック法案の成立見通しには若干の不透明感が漂う。ブルース・ストーク氏（National Journal 誌コラムニスト）は、1月17日東京で行われた講演会の中で、「ファスト・トラック問題処理は意外に時間がかかるかもしれない」との見方を披瀝した。労

働・環境条項の扱いに加えてブッシュ新政権登場の経緯から、この問題の早期解決は難しいからだという。

ストーク氏のいう「新政権登場の経緯」とは、今回の選挙で全米レベルでの総得票数ではブッシュがゴアに遅れをとったことを指す。にもかかわらずブッシュ政権が誕生したのは、選挙人選出を基礎にする間接選挙を基礎とする現行選挙制度によるものである。この制度により、有権者による一般投票で下回っても選挙人の獲得数で上回ることができたのである。ブッシュ政権には、当初から国民の過半の支持なしに誕生した政権という、ある種の負い目が付きまとう。

「出生に負い目のある政権」という、いわば出自問題は、ファスト・トラック問題にとって意外に大きな要素となるかもしれない。ファストトラック問題には、元来、大統領への信任を問うというテーマが付随しているからである。米国憲法は、対外通商にかかわる権限は議会に帰属すると明示している。ファストトラックに基づいてこうした対外通商交渉権限を大統領に付託するということは、議会にとっては憲法上認められた自らの権限を委ねることに等しい。ファストトラック権限の対大統領付与問題とは畢竟、大統領への信任投票という側面を有するが故に、出自問題を抱えたブッシュ政権にとっては意外に手間どる可能性もある。

国益重視の孤立主義

仮にファスト・トラック権限獲得に成功した場合、大統領が手がけると見られるのは、WTO交渉や、米州自由貿易圏（FTAA）形成に向けてのイニシアティブ発揮であろう。だが、WTO、FTAAいずれをめぐる米側議論にも、孤立主義の立場からの主張がこれに参画することは間違いない。

とはいえ、孤立主義の持つ暗い側面（自由貿易への懐疑）を過度に懸念する必要はないと思われる。というのは、孤立主義は特に共和党保守派に根強い考え方であるが、共和党全体のイデオロギーは近年、明らかに中道寄りにシフトしているからである。ブッシュが選挙キャンペーンのスローガンとして掲げた「思いやりのある保守主義」というテーゼ自体が、共和党路線の保守派離れ、中道化を象徴していると思われる。ブッシュも1月20日の就任演説の中で、「米国は世界に

関与し続け、……… 米国の国益を守る」と述べて、孤立主義への道を否定している。

それでは、今日、国際問題への関与の仕方について共和党と民主党の差はどこにあるか。「国益」の範囲の問題である。上記就任演説の中でブッシュが「世界への関与」の後に「国益を守る」とのフレーズを続けたのは深い意味があるように思われる。この一節をキャンペーン中のブッシュ語録と合わせ総合的に読み取れば、ブッシュは対外介入の唯一の条件として「国益」を挙げたといっても過言ではない。ちなみにワシントン初代大統領も孤立主義との関連で「国益に沿って戦争と平和を選択する行動の自由」の重要性を指摘している。ワシントンとブッシュの言葉は2世紀余の時間を隔てて、奇妙に呼応し合う。ともあれ、ブッシュは民主党のゴアよりも、この国益の範囲を極めて狭義に設定している。したがって、いわゆる人道的観点からの軍事介入に関しては、ブッシュ新政権は消極的になるかもしれない。

ここで問題は、今日の米国にとって国益とは何かということである。結論を先に言えば経済的実利である。戦後冷戦体制の崩壊は、イデオロギーの呪縛から世界を急速に開放し、「経済」の持つインプリケーションを改めて高めた。現代世界の脱イデオロギーの潮流は、冷戦終焉後の米国で行われた大統領選においても色濃く表れてきた。92年大統領選で誕生したクリントン政権にとって、喫緊の課題は米国経済の再建であった。経済再建こそが今、米国にとって極めて現実的なテーマと化していたからだ。冷戦時代の支配原理が、第一義的に政治的・軍事的安全保障にあったとすれば、ポスト冷戦下のそれは「経済安全保障」にシフトしつつあった。こうして米国の国益で経済に特化することは、例えば景気低迷や貿易赤字の顕在化などを契機に孤立主義の台頭するリスクは常に残されていることである。2世紀以上にもわたって米国の対外政策の基調の一つを形成して来た孤立主義の影は、21世紀においても形を変えながら続くと思わなければならない。

21世紀日米関係の基調 戦後の首脳会談から

こうした点をも視野に入れつつ21世紀の日米関係の基調を占えば、どうなるか。これを展望するためにま

ず、戦後の首脳会談の中からエポックメイキングとなった会談を抽出し、そこに込められた日米関係の基調の変化を概観する。

終戦直後の占領期を経て1954年のアイゼンハワー・吉田会談では、日本の対米協調と米国による対日援助が謳われた。61年のケネディ・池田会談では、日米関係を表すキーワードとして「イコール・パートナーシップ」が掲げられた。もっとも、ここで「イコール・パートナーシップ」なる語がわざわざ謳われたこと自体が、両国関係の非イコール性を物語っていた。ともあれ、この会談を機に、沖縄返還などのいわゆる戦後処理が実現する。

70年のニクソン・佐藤会談では、繊維交渉再開で合意したが、このあたりから経済・通商問題が両国首脳会談のトピックとしての比重を増していく。実際、65年に米国の対日貿易収支がそれまでの黒字から赤字に転じて以来、赤字幅は年々膨らんでいく。

81年のレーガン・鈴木会談時の共同声明では、日米の「同盟関係」が初めて明記された。しかし、80年代に入ると米国の対日貿易収支赤字幅は一層拡大し、米国内ではジャパン・バッシング、対日貿易立法の大きなうねりが席卷した。こうした流れの中、87年4月のレーガン・中曽根会談で通商問題が実質的に最大の案件となったのも当然であった。

89年のブッシュ・海部会談後の東京宣言では、「グローバル・パートナーシップ」なる語が初めて謳われた。上記「イコール・パートナーシップ」との違いは、文字通り世界大の問題に日米が一緒になって取り組んでいこうという点にある。当時喧伝された米国パワーの相対的地位低下論がその背後にあると思われる。バーデン・シェアリングの語もこうした文脈に照らしてみると、その本質が浮き彫りになる。冷戦終焉の1992年1月のブッシュ・宮沢会談では「グローバル・パートナーシップ」が改めて謳われたが、実質的に米側の最大の関心事は経済・通商問題であった。

クリントン政権下での日米間の中心論点もやはり経済分野であった。ただ、日米間の議論の重点は、かつての分野別通商協議からマクロ分野での経済政策運営や構造改革問題に関する議論へと大きくシフトした。これに伴い、米国の対日要請の重点も、個別分野から

マクロ問題へと移行した。その具体的中身として、米側が金融改革、規制緩和、市場開放といった日本の構造改革の進展を求めてきたことは周知のとおりである。経済・通商分野に限れば、こうした「個別よりはマクロ」という流れは、基本的にはブッシュ新政権下でも踏襲されると見られる。

21世紀日米関係は大きな枠組みで

だが、ブッシュ新政権の対日アプローチの最大眼目は、経済や通商にのみ過度に傾斜することなく、より大きな枠組みでの両国関係再構築を試みようとしていることにある。一言でいえば、日米同盟を米国の安全保障分野での世界戦略の中心として位置付けようとするアプローチである。このアプローチは、ブッシュ陣営の外交政策顧問を務める共和党系のアーミテージ元国防次官補を中心とする超党派グループが、次期政権の取るべき対日政策について大統領選挙の直前に発表した提言の中に盛り込まれている。アーミテージ・レポートと称されるこの提言作成には、ナイ前国防次官補、キャンベル前国防副次官補なども参画している。ナイはクリントン民主党政権下で東アジア戦略報告をまとめ、キャンベルは日米特別行動委員会(SACO)のとりまとめに奔走した。いずれも対日政策に影響力を持つ論客である。

アーミテージ・レポートは、日米同盟重視を改めて打ち出した上で、日米関係は米英間の「特別な関係」をモデルにして構築すべきだと主張する。それは同時に、ともすれば経済通商分野に特化しがちな近年の日米関係のあり方に対する再検討の呼びかけでもある。こうしたアプローチについては共民ともに大差はないことは、本レポートが超党派グループにより作成されたことから明らかであろう。実際、今回の大統領選では対中政策と異なり、対日問題は争点にはならなかった。日本は、アジア最大の同盟国という認識では党派性がないからだ。

ブッシュ新政権が打ち出すと見られる日本重視政策、同盟国の重視には、国益重視の孤立主義の立場からの同盟国の役割に対する期待も込められている。それは同時に、21世紀の日米関係のあり方についての米側からの問いかけでもある。