

2020年度日米フォーラムに参加して

平川幸子

はじめに

2021年1月に開催された日米フォーラムには特別な意味があった。第一に、COVID-19の世界的流行で世界経済全体が影響を受けている非常事態である。移動を伴う国際交流が絶たれる中で本フォーラムさえもオンライン開催となった。第二に、そのような中、日米両国ではともに政権交代があり、日本は菅義偉首相、米国はジョー・バイデン大統領という新しいリーダーが誕生した。感染症が最初に中国武漢で発生してから既に1年余りが経過する。この時期に最近の国際政治経済の動向、国際秩序の変化の兆しを総括して理解し、長期的な観点でグローバルやアジアの文脈から日米両国の責任や役割、及び日米関係の方向性について議論する意義は大きい。

筆者自身は、日頃は日本のアジア外交、中国や台湾、ASEANの国際関係を専門にしているが、いうまでもなくこの地域においては米国がしばしば決定的に重要なアクターである。また、中国が明確にグローバル・ガバナンス改革を主張し、独自の価値観とアプローチで大国外交を展開している以上、日米両国も新たな改革に向けてもっと主体的に取り組んでほしいと考えている。フォーラムの冒頭でJEFの日下一正会長が述べたように、「ベター・グローバル化」は平等でなければならず、誰も置き去りにしないインクルーシブな成長を実現できるアプローチを模索し再構築する必要がある。

今回のフォーラムにオブザーバーとして参加して、コロナ禍が過ぎてもグローバル化が進むという前提に変わりはないとまずは感じた。外出や移動が制限されても技術発展により世界は繋がっている。生活様式や思考にも変化が生まれていることは、より良い結果を実現するための大きなチャンスかもしれない。「ベター・グローバル化」はより普遍的に人間中心の経済社会発展を導くものでありたいと筆者は願っているが、現実的な問題として、価値観の違う中国という国家の壁、米中対立という国際構造の枠から完全に自由になることは容易ではないことにも気づいている。以下、シンポジウムで見られた見解を紹介しつつ、特に印象に残った三つの角度から論じていきたい。

1. 新政権下での日米関係の展望

「米国第一」を前面に押し出したドナルド・トランプ大統領は、概して地域やグローバルのアジェンダに興味を示さなかった。特にTPPからの脱退は、日本の経済外交戦略上、大きな痛手であった。しかし日米関係が大きく損なわれずにすんだのは、ひとえに安倍晋三首相の特殊な手腕だったといえる。他の先進民主主義国の首脳のように失望や批判を示すのではなく、選挙で選ばれた大統領であるトランプをまずはありのまま受け入れて、その懐の奥まで入り込むことで世界でも稀にみる良好な関係を構築した。あるパネリストの表現を

借りれば「戦略的」に友情を築いた安倍首相は、やがてトランプ大統領の外交アドバイザーの役割を果たすほどの個人的信頼を獲得した。「自由で開かれたインド太平洋」概念なども安倍首相の方からレクチャーして誘い込んだ例である。内向き志向の米国と全く対照的に、外向き志向になった中国が積極的に新たな経済圏や地域構想を仕掛けていた時期であった。

ホワイトハウスと官邸の間で親密に結ばれていた日米関係だが、このようなトップ同士の個人的な外交は例外的であって、バイデン・菅時代には同じことは期待できない。今後は各担当部門のリーダーや実務家、専門家によって手続きを通しながら、ある意味、通常の外交様態が復活するだろう。多くのパネリストが言及したように、日米両国のトップリーダーにとっては、今しばらくは国内経済対策や社会の安定化が急務となる。外交はなおさら官僚や担当組織によって地味に手堅く進められだろう。そのような日米関係は必ずしも悪いことではない。複数のパネリストが強調したように、いつの時でも突発性や不確実性の少ない環境こそが経済にとっては望ましい。トランプ大統領の退場によって、予測可能性、法的安定性に基づく通商秩序を構築するチャンスは逆に高まったといえるだろう。

とはいえ、米国の TPP への早期復帰については多くのパネリストが悲観的な見解を出していた。ある米国人パネリストは、対中国牽制という戦略的意義を理解する一部の安全保障関係者などは強く支持するだろうが、ほとんどの国民が TPP に米国の利益はないと考えていると説明する。別のパネリストも、貿易問題は民主党では常に敏感な国内政治問題であると強調した。左派の代表格のバーニー・サンダースも、トランプ政権の保護主義的な通商政策を「経済正義」だとしてむしろ支持していたという。バラク・オバマ元大統領が米国の TPP 加盟を推進した時にも大変な時間と労力が払われた。今回のバイデン大統領の勝利は僅差によるもので、世論を押し切ってまで TPP 復帰を決断することはできないというのが米国内の実情だ。

しかし、外交レベルでは別の道理も通るのではないかと筆者は考えた。自分のことは棚に上げて、一般論として外からでも TPP の意義や存在を支援することは許されるであろう。同様に、中国が入っている RCEP を評価してもよいのではないか。TPP と RCEP は FTAAP に繋がる経路であることを今一度、視野におく必要がある。APEC などの外交舞台で積極的に発信してもよい。米国・日本・中国という世界経済のトップ3が揃う FTA の枠組みに向けて米国が意欲を示すことが重要だ。

議論全体を通じて日米二国間関係に関する直接の話題はあまり聞かれなかった。差し当たって深刻な問題が出ないということは、既に成熟した安定的な関係を意味しているのかもしれない。幾つかの要望は、日本側から米国に対してむしろ出された。米国内の社会の分断に起因する問題である。意見は対立していても選挙後には一つにまとまることのできるのが米国の良き伝統であったが今回はそれができるのか、世界の民主主義国の模範になれるのか。トランプ時代は、米国は世界の民主主義諸国のリーダーではないという印象を残したが、もしバイデン大統領がコロナ対策や国内の政治社会問題に集中しすぎると今度は決定的に世界のリーダーとしての地位を失うのではないか、などの懸念の声である。

また、米国は共和党・民主党問わず中国重視となっており、日本より中国を先に見ているとの指摘もあった。他方、米国人のパネリストからは、日本も中国や朝鮮半島、ASEAN など東アジアを優先している。かつ英国や欧州のことも重要視しており、単純に米国にフォーカスすることはないとの発言があった。これに対しては複数の日本側パネリストが肯定した。マクロ経済専門家は、日本が米国よりもアジア重視の姿勢なのは事実だと発言、ミクロ経済専門家からは、日米貿易協定には更なる第二段階の進展はなく、日本の企業は一層アジア重視になったとの見解が示された。米国が保護主義的な政策を取っても日本には大きな影響はないという。

このような議論を聞いていると、冷戦時代には安全保障と経済の両面で圧倒的な同盟関係を占めた日米関係が、グローバル化の時代においてかなり相対化されたと感じる。その背景にあるのはアジアの目覚ましい経済成長であろう。しかも発展のポテンシャルがまだまだ残されている。その構図が続く限り、日米の共通利益は自身を含めたアジア太平洋地域の円滑な経済統合を共に推進し、力ではなくルールによる秩序の安定化を目指すことにある。

戦後の日本は、国連中心、西側諸国との協調とともに「アジアの一員」を三大外交原則の一つとして歴史を重ねてきた。アジア諸国の政治経済事情に対するニュアンスのある理解ができており、特に ASEAN 諸国からはコンサルタントやロールモデル的な存在として高い信頼度を誇る。日本の方が米国に助言できることも多い。日本が主体的に知的リーダーシップを発揮してアジアに相応しい地域秩序を構想し、米国の軍事力にうまく後ろ盾に回ってもらふスタイルが理想的ではないかと思う。その萌芽は安倍・トランプ時代には既に見られた。バイデン・菅時代でもその流れを止めず実務レベルで定着、慣習化されることを期待する。

2. 多国間主義で中国に向き合うということ

今回の議論の影の主役はまぎれもなく中国であった。権威主義的な国家資本主義である「中国モデル」が途上国を中心にグローバルな影響力を持つ可能性がある以上、経済と政治・安全保障の両分野での考慮が徐々に切り離せなくなっている。国際金融機関のトップを務めた日本人パネリストは、自分は数回にわたる中国訪問の経験から地政学マインドを身に着け、今は国際政治のリアリズムの代表論でもある「トゥキディデスの罠」などに興味があると話していたのが印象的だった。エコノミストやビジネスマンが安全保障を、軍事防衛関係者が経済を勉強しなければいけない時代になっている。アカデミアならば学際的でホリスティックなアプローチからは逃れられない。そうでなければ貿易問題から始まり、パンデミック発生後には露骨に政治体制やイデオロギー、軍事など全面的対立に至った米中関係の全体像を理解できないだろう。

中国の現在の拡張主義的行動は、オバマ政権期の宥和的な対中政策が招いた結果だという批判が頻繁に聞かれる。バイデン政権の対中政策はオバマ時代に戻るのか。あるいはトラ

ンプ政権期を継承する強硬路線なのか。フォーラムでは、シカゴ外交評議会が行った脅威認識に関する世論調査の興味深い結果も紹介された。リストの一位は、共和党支持者の間では中国であるが、民主党支持者の間では地球温暖化である。中国は上位ではない。バイデン政権は確かに積極的に環境問題に取り組む意欲を見せている。ジョン・ケリー元国務長官を気候変動対策の大統領特使に任命し、「パリ協定」への復帰も表明している。そのため地球温暖化対策などでは中国との協力体制が必須となると言われている。

バイデン政権の外交方針が多国間主義重視で同盟国との協調にあることは、公式に表明されてきた。「米国は戻ってきた」が国際社会に対するメッセージとして使われている。ある米国人パネリストは、その方針はアントニー・ブリンケン国務長官をはじめ国家安全保障会議の上級顧問の面々など人事面でも適切に表れていると評価した。対中政策についても、直接的な「中国担当」を置くのではなく、「インド太平洋調整官」というポストを新設したことが、同盟国やパートナー諸国との連携重視の対中政策を見事に体現しているという。任命されたカート・キャンベルは、オバマ政権時に国務次官補としてリバランス政策の構想や推進に中心的に関わった人物である。米国の外交政策の軸足をアジア太平洋地域に旋回（ピボット）させて、自由で民主的なリベラルな価値に基づく地域秩序を維持するために米国のイニシアチブを復興するという政策であった。根源には明確に中国への脅威認識がある。

筆者は当時より、リバランス政策とは米国が直接中国に対峙してやりこめるのではなく、同盟国、パートナー諸国との連携を通して間接的にソフトに封じ込めながら中国自身に変化を促す地域政策だと理解していた。フォーラムでも「穏健なパックス・アメリカーナを依然望んでいる」と発言した日本人パネリストがいたが、まさにそれに当てはまる。そして、米国が推進する多国間主義や国際協調による対中政策は、日本にとっても望ましい形式だと考える。戦後の日本は、米国との同盟関係、中国との協商関係を両立させることにベストの国益を見出してきた。地域に日米 VS 中国という構造が固定化されることや、米中のどちらか一方を選択しなければいけない状況が続くことは日本にとって望ましくないシナリオである。米中両大国がパワーゲームに陥りそうになるならば、地域秩序に悪影響を及ぼさないように世界第3位の経済パワーである日本の行動がカギとなる。

二期目の習近平政権はオバマ政権時代の一期目よりも更に確信的に大国外交を展開している。本来、多国間主義は協力を促すリベラルなものだが、今後米国が推進するバージョンはリアリズム的発想が強まる可能性も強い。迎える中国側も地域主義、多国間主義を積極的に標榜していることから、リアリストの学者たちは米中の抗争的多国間主義（Contested Multilateralism）の側面に注目してきた。日本としては対中包囲網 VS 反米連合という二極化現象が起きないように、多国間枠組みをあえて重層化、複数化することでリスク回避することも一案だろう。その方法は政治、経済、文化、歴史などで多様性のあるアジア地域に実は向いている。米中直接対決を回避したいという点では、ASEAN、豪州、インドなどの地域の中ドルパワー諸国と思惑を共有できるだろう。

国家からだけでなく市場からのボトムアップのアプローチも重要だ。ある日本人パネ

リストは、企業にとって現実的に全ての生産拠点をリショアリングすることは不可能であり、グローバル・サプライチェーンの強化のためには TPP や RCEP を超える「自由で開かれた枠組み」の存在が不可欠だと強く主張した。日本は、官民一体の枠組みなども使って働きかけることで、経済社会分野で「人々」を中心としたリベラルな地域協力のコーディネーターとしての役割も果たしていけるのではないかと考える。

3. ハイテク産業とグローバル・サプライチェーン

パンデミックは世界の産業経済や人々の生活様式の変化を加速させた。経営学者の米国人パネリストによれば、日本社会では働き方改革や DX（デジタル・トランスフォーメーション）が進んだが、所得格差も拡大した。テクノロジー、E コマース、ソフトウェア・サービスなどの分野は大きな利益を得ているが、もともと不調だった分野は廃業にまで追い込まれたという。この「K 字型分岐」に対処するため、政府は強い部門のグローバル競争力を強化する一方、弱い部門への支援を行うという両刀使いが求められると指摘した。

コロナ禍で飛躍的に成長した産業は、経済復興や「ベター・グローバリゼーション」に向けての希望の光であり活力でもあるが、ルールが未整備な分野も多い。データ管理に関していえば、日本は 2018 年の大阪 G20 で「Data Free Flow with Trust: DFFT」概念を打ち出して、国際的なガバナンスを提唱した。その実現が喫緊の課題だが、ここにも中国の壁や米中対立が影を落としている。ビッグ・データ分野で最先端をいく中国は、国家安全保障（厳密には共産党統治を国内外の脅威から守る安全保障とあってよい）の観点から、データや情報を徹底的に統制管理する立場である。「サイバー主権」という概念を主張して、インターネット空間でも情報の厳しい出入国管理を行っている。他方、中国の知的財産権侵害やスパイ活動を激しく糾弾するトランプ政権は、「クリーン・ネットワーク」を提唱して ICT 分野から徹底的に中国関連の製品やアプリ、通信回線などの排除を進めてきた。米中デカップリングは、国家安全保障の機微な情報セキュリティに関する分野で集中的に進められている。

この点についてもいくつかの意見が出された。あるパネリストは、技術覇権については米中の長期的な緊張関係が続くと想定されることから、ハイテク産業のグローバル・サプライチェーンは国家戦略の人質に取られる可能性があるとして指摘、そうであれば各国は国家安全保障に関する重大事項を企業に対して明確に説明する必要があると述べた。同様に別のパネリストからも、半導体産業などハイテク分野は複雑なエコシステムを有していることから、曖昧で恣意的なデカップリングは日米両国の企業に大きな損害を与えるとの見解が出された。デカップリングをするのであれば、一層のイノベーション推進強化策やハイテク・サプライチェーンを確保するなどの措置が必要だという。たとえば同盟国間でのサプライチェーンであれば産業も活性化できるという。

これらの議論を聞きながら、筆者は最近、安全保障と経済の両面で急速に進展している米国と台湾の関係を思い出した。世界の半導体市場で圧倒的なシェアを誇る台湾の TSMC は米中貿易戦争の状況下、中国との関係を断って米国に工場進出を決めた。高度産業技術を誇

る台湾経済はコロナ禍でも例外的な成長を果たし、特にハイテク分野では台湾への生産回帰や海外からの投資も順調だ。中国とは違う民主主義的な価値を有する台湾は、勢いに乗ってグローバル・サプライチェーン再編の動きに一気に参入しようとしている。米国やその同盟国との経済相互依存が進めば台湾の安全保障環境の向上につながる。しかし、それに対して中国が激しく反発した場合には東アジア全体の安全保障環境が大きく不安定化する。経済と安全保障の両面を熟知した政治家の慎重な判断、専門家の助言が求められる。

「言論の自由」のない中国が情報分野で覇権を取ることに懸念が拭えない以上、安全保障への考慮は重要だと発言したパネリストもいた。同時に、中国自身も ICT 分野で長期的に成長を持続したいのであれば、自由な情報の流れの制度化の必要性にいつかは気がつくはずだと信じていると述べた。また、別のパネリストからは、通信技術分野においてこれまでの米国は不公正な競争を理由にして中国を制限するという防御一辺倒であった、という見解も出された。中国の STEM 分野への投資、研究開発や人的資源の構築は圧倒的な規模ではあるが、日米はもっと積極的に勝ちに行く気概を持たなければいけないという意見もあった。そのためには豊かで広い視野を備えた高度な人材育成が必要だ。大学で教育に携わる者としては身の引き締まる思いがした。

おわりに

本論部分では触れられなかったが、他にも環境、通貨、人口問題、生産性の問題など多くの論点が出された。あるパネリストがいみじくも主張したように、パンデミックによって何か新しく問題が発生したというよりも、過去からあった課題や矛盾がより鮮明に加速的に浮彫りにされたのだと感じた。ポジティブに捉えれば、解決のチャンスが一気に回ってきたともいえるし、新しい挑戦のスタート地点に立つことができたともいえる。問題をよく整理して複合領域的に官民をあげてこれから知恵を絞っていくしかない。

今回はオンライン会議だったため、参加者とのインフォーマルな交流機会を持てなかったのは残念だった。来年以降も継続的に参加できれば、2021年1月という特別な状況下での議論を再び一緒にふり返り率直に討論できるかもしれない。その時のために今回学んだこと、感じたことをしっかりと報告書に残しておきたかった。このような機会を頂いた国際経済交流財団に感謝したいと思う。