

日米首脳会談で日米関係は緊密になったのか？
— 『日米共同声明』と『2+2 共同発表』の比較評価—

矢野義昭

今年 2021 年、ワシントン現地時間で 4 月 16 日 13 時 40 分から、菅義偉首相はジョー・バイデン米大統領と初の外国首脳として、日米首脳会談を行い、その後『日米首脳会談共同声明(以下、共同声明)』が発表された。

これに先立ち、今年 3 月 6 日に東京で開催された、外務・防衛担当閣僚による「日米安全保障協議委員会(2+2)」でも「日米共同発表(以下、共同発表)」が出されている。

この日米首脳会談の共同声明と「2+2」の共同発表とは、表現の違い、加筆、削除された箇所があり、その点を確認することで、バイデン大統領と同政権が何を日本に求めているか、日本がそれにどう対応し何を要求したかがある程度読み解くことができる。

1 異例の存在感を示すカマラ・ハリス副大統領と希薄なバイデン大統領の存在感

バイデン政権では、ハリス副大統領が大統領代行とも言える存在感を示している。

政権成立直後の今年 1 月に、カマラ・ハリス副大統領は、フランスのエマニュエル・マクロン大統領、カナダのジャスティン・トルドー首相との電話会談を直接行った。この政権成立直後の各国首脳との電話会談は、これまでは大統領自ら行ってきた。

日米首脳会談でも、菅首相の到着時にバイデン大統領の出迎えはなく、到着直後まずハリス副大統領と 11 時 5 分から約 1 時間にわたり「表敬」と銘打ち実質的な会談を行っている。

菅・ハリス会談では、日米同盟の強化、「自由で開かれたインド太平洋」の実現に向けた同志国との連携・結束、拉致問題解決とオリンピック・パラリンピック開催へのハリス副大統領の支持、イノベーションの原動力である気候変動問題での日米協力、日米経済関係の強化、中米の移民問題の根本原因である貧困問題解決における日米の連携、ハリス副大統領の早期訪日招請などについて話し合われた。

これらは、首脳会談で合意された内容と重なっており、ハリス副大統領の存在感を示している。特に、中米の移民問題解決はハリス副大統領との会談で出た内容である。

その後菅首相は、ランチをバイデン大統領とともにせず、午後 1 時 40 分からバイデン大統領との会談が始まった。米国側としては、バイデン大統領の健康に配慮したためかもしれないが、副大統領との会談直後の昼食に大統領とのランチがなかったというのは、異例の接遇と言える。

日米首脳だけの差し向かいの会談は約 20 分と短時間で終わった。菅首相は、バイデン大統領とともに政治家としての共通の経歴などについて、出されたハンバーガーに手を付かなかつたほど熱心に語り合い、短時間でも互いに打ち解けたと報じられている。

しかし、通訳を介してわずか 20 分間話し合い、個人的な話しをただけでは、両首脳間

だけの機微な話しをするには、短時間過ぎたのではないだろうか。

その後の会談は約 2 時間続いたが、バイデン政権の主要閣僚等が陪席し、バイデン大統領がどれほど発言したかは伝えられていない。

首脳会談全般を通じてバイデン大統領の存在感は薄く、菅首相との個人的な信頼関係は築かれたのか、バイデン大統領自身の対日政策の本音を聞き出す機会があったのかには疑問を感じざるを得ない。

今年 3 月に公表されたバイデン政権の『暫定国家安全保障戦略指針』の大統領署名入りの巻頭言も、「バイデンーハリス政権の下で、アメリカは戻ってくる。同盟は戻ってくる。外交は戻ってくる。」との文言で締めくくられている。

ハリス副大統領が、本来なら大統領がなすべき各国首脳との直接会談に、しばしば大統領に替わり会談し、大統領の署名文書に連名で登場するのは、単なる偶然とは思われない。

背景理由として一つには、健康上の不安からバイデン大統領への負担を減らすためとの見方がある。

バイデン大統領には選挙戦当時から認知症の疑いなど健康上の不安説がある。大統領就任後も、国防長官の名前を忘れ、あるいは専用機に搭乗する際にタラップで躓くなどのトラブルが報じられている。米国民の 6 割以上はバイデン大統領が任期を全うできないとみている。

ハリス副大統領の責任と期待はそれだけ政権成立時から大きいと言えよう。

また、民主党内の予備選挙において党内左派の最有力候補だったバーニー・サンダース上院議員に替わり、左派の政策を実現するための目付け役としての役割を果たすために、ハリス氏が副大統領に抜擢された可能性もある。ハリス氏は民主党内の予備選挙では支持が得られず早々と撤退している。

いずれにしても、ハリス副大統領の存在感は無視できず、今後の発言と行動には注目が必要であろう。

ハリス副大統領は、55 歳と若く、インド系移民の母親とジャマイカ系の父親を持ち、法曹界の出身である。人種差別反対運動、ジェンダー活動の支援者として知られ、国防予算と警察予算の削減など、民主党内左派の主張を掲げている。

しかし、安全保障政策については、経験も無く知識も不足しているとみられる。マイク・ペンス前副大統領との選挙時の討論会でも、的確な受け答えができなかった。

もしもハリス副大統領が大統領職を引き継ぎ、あるいは次期大統領に選出されることになれば、その安全保障政策がどのような方向に向かうかには、最大限の注目が必要になる。

左派的な政策に傾くとすれば、国防予算は削減され、同盟国への軍事的なコミットメントは後退し、同盟国自らの自律的な防衛努力が、より求められることになるであろう。

2 共同発表から共同声明で表現が変化した文言

日本は、2+2 の共同発表では、「国家の防衛を強固なものとし、日米同盟を更に強化する

ために能力を向上させることを決意した。」とされているが、日米首脳会談の共同声明では、「同盟及び地域の安全保障を一層強化するための自らの能力を強化することを決意した。」に修正されている。

このことは、日本の地域を超えた日米同盟強化のための能力向上を首相が「決意した」ことを意味している。集団的自衛権の範囲が地域を超えて南シナ海などに拡大されることを国家として是認したと受け取れる。

また日米間の「抑止力」のみではなく「対処力」の強化も共同声明では明記されている。日本の対処力強化が明示された。

他方米国は、共同発表の「核を含むあらゆる種類の能力による日本の防衛に対する揺るぎないコミットメントを強調した。」との文言から、「核を含むあらゆる種類の米国の能力を用いた日米安保条約の下での日本の防衛に対する揺るぎない支援を改めて表明した。」に修正されている。

この修正は、対日支援は「日米安保条約の範囲内」ということを再度強調したもので、かつ「コミットメント」ではなく「支援」に、「強調」ではなく「表明」に約束の度合いが後退している。

日本側の要求でやわらげられたのか、米国側がコミットメント確約を渋ったのかは分からないが、日米共同防衛における米国の約束履行と対日支援姿勢が後退した印象を与える修正である。日本は集団的自衛権拡大を躊躇し、米国は対日支援から米中対決に至るリスクをおそれたのかもしれない。

「拡大抑止を強化するため緊密な連携を向上させる」が、「拡大抑止を強化することにコミットした」との文言に修正された。これは、拡大抑止強化での日米連携に立ち入ることを、抑止を提供する米国側が抑制したためとみられる。日本に対する拡大抑止の提供に米国が慎重になっていることが示唆されている。またこの文言は、首脳会談の共同声明では前に引き上げられ、強調されている。

3 共同声明で削除された文言

中国の行動についての言及は、共同声明では後退し、文言も短縮された。

共同発表にはあった、「海警法等の最近の地域における混乱を招く動きに深刻な懸念を表明した。」「日米安保条約第5条の下での尖閣諸島を含む日本の防衛に対する米国の揺るぎないコミットメントについて議論した。」「南シナ海における、中国の不法な海洋権益に関する主張及び行動への反対を改めて表明し」との文言も、共同声明では削除されている。

それに代わり共同声明では「日米両国は、地域の課題に対処する備えがかつてなくできている。」「日米両国は、主権及び領土一体性を尊重するとともに、平和的な紛争解決及び威圧への反対にコミットし」との文言が追加されている。

これらの修正と追加は、対中名指し非難を避け、一般的な表現にやわらげられたことを意味し、対中配慮がにじんだ主張になっている。日本側の対中強硬姿勢を抑制するために、主

に米側の意向により修正されたものであろう。

4 共同声明で新たに追加された文言

共同発表にはなく、両首脳の間で追加された文言も多い。

「台湾海峡の平和と安定の重要性を強調する」は同じだが、それに続けて、「兩岸問題の平和的解決を促す。」との文言が追加された。日米首脳の間で追加された文言に、「台湾」が55年ぶりに明記されたことは画期的だが、55年前と異なり、「台湾地域」ではなく「台湾海峡」であり、台湾防衛への直接的コミットメント表明にはなっていない。

また、「兩岸問題の平和的解決を促す」との文言の追加は、台湾防衛に対する日米共同のコミットメントの色彩を薄める文言である。

半面、「南シナ海での中国の不法な海洋権益に関する主張及び活動への反対」が追加され、南シナ海での日米共同活動への日本の対米コミットメントが明記された。

なお、QUAD、ASEAN、日米韓の連携の重要性については、共通して言及されている。

対中関係では、「日米両国は、中国との率直な対話の重要性を認識するとともに、直接懸念を伝達していく意図を改めて表明し、共通の利益を有する分野に関し、中国と協働する必要性を強調した。」との文言が追加された。

ここにも、中国と利益の共通する分野では協働するとの、バイデン政権の対中融和姿勢がうかがえる。

北朝鮮の完全非核化へのコミットメントは同じだが、「北朝鮮の軍備が国際の平和と安定に対する脅威であることを認識し」との文言は削除された。かわりに、「抑止を強化する意図を有し、拡散のリスクを含め、北朝鮮の核及びミサイル計画に関連する危険に対処するため、互いに、そして、他のパートナーとも協働する。バイデン大統領は、拉致問題の即時解決への米国のコミットメントを再確認した。」との文言が追加された。

追加された文言には、抑止の強化と拡散の阻止、他のパートナーである韓国を含めた日米韓の協働の必要性に言及しており、前述したバイデン政権の核不拡散、拡大抑止強化方針と一致している。

ただし、北朝鮮の核とミサイルの「脅威」に関する言及が削除され、「抑止強化」と「危険対処」の文言が追加されたことは、「脅威」への共同対処姿勢の後退を示唆している。

バイデン政権は今後、「北朝鮮の非核化」ではなく、北朝鮮が主張し、文在寅政権も同調しようとしてきた「朝鮮半島の非核化」を前提として、北朝鮮との非核化交渉に乗り出すおそれもある。

朝鮮半島の非核化は、事実上の米国の韓国に対する核の傘の無効化に等しい。もし実行されれば、在韓米軍撤退、南北統一につながりかねず、日本の安全保障に重大な影響を及ぼすことになるであろう。

拉致問題への米国のコミットメントは日本側の要求により追加されたものであろう。トランプ政権と同じだが、どこまで実行されるかは今後の経過に待たねばならない。

駐留米軍問題について、馬毛島の空母艦載機着陸訓練施設、米海兵隊部隊の沖縄からグアムへの移転が、普天間問題に追加して明記され、在日米軍駐留費負担に関する多年度の合意の妥結を「決意」したことも付加されている。

首相が「決意」したとの文言は、「自らの防衛力の強化を決意」と並ぶ最も強い表現であり、今後米側からの強力な基地問題解決、駐留費分担の対日要求があるものと予想される。

人権問題では、ミャンマー情勢について、「市民への暴力を断固として非難し」など、強い調子で軍事政権を非難している。これも、ミャンマー国軍と特別な関係を作ってきた日本の立場とは異なり、バイデン政権の人権重視姿勢を示唆している。

ただし、香港、ウイグル、チベットの人権状況への「深刻な懸念を共有」するとの文言は2+2の共同発表と変わらない。ミャンマーだけを特に強く非難している点は、逆に中国の人権弾圧に対する非難姿勢が弱いことを示唆している。

「深刻な懸念を共有」するとの文言は、非難声明の中でも弱い表現である。バイデン大統領はウイグルの人権弾圧について、文化的な差異であり大げさに非難するつもりはないとの趣旨の発言もしており、人権問題でも対中配慮が窺われる。

5 日米首脳共同声明の2通の別添文書でのイノベーションと新エネルギー分野での合意

首脳間の共同声明の後半では、イノベーション、新エネルギー、デジタル経済、グローバル・デジタル連結性パートナーシップ、半導体を含むサプライチェーンについての連携、気候危機、新型コロナウイルスへの対処についても明言されている。

これらの課題に関する合意事項については、日米共同声明の2通の別添文書に細部事項が列記されている。いずれもバイデン政権の重視政策を反映した協力内容であるが、日米首脳の間でも合意したことは、菅政権の政策がバイデン政権の政策と基本的に合致していることを示している。

2通の別添文書のうち、第1の別添文書「日米競争力・強靱性(コア)パートナーシップ」では、「イノベーションの推進」を重視している。特に、デジタル経済、5G・6G研究、開発等の日米資金分担、サプライチェーンの育成・保護、ゲノム解析、量子科学技術など先端分野での日米協力を合意している。

このことは、資金と技術面での日米協力を進め、中国による経済・技術優位に対し挽回するための経済・技術戦略において、日米の利害が一致したことを意味している。

注目されるのは、この別添文書の末尾に、「日本は中米北部3カ国からの移民の根本原因に対処する重要性を認識し、これらの課題に対処することに共にコミットしている。」との文言が入っていることである。

この文言は、前述したように、菅首相とハリス副大統領との会談の中で出た内容と報じられているが、中米北部3カ国からの移民の流入は、米国が最も対応に苦慮している課題であり、麻薬や武器の密輸、それを資金源とする米国内での反社会的組織拡大の原因にもなっている。

この問題での共同対処を約束した以上、日本への移民受け入れ要求、資金援助、感染症対策、麻薬・武器密輸対策への協力などの種々の要求が出てくることになるであろう。

軽々な国境管理の緩和と移民の受け入れは、日本国内の治安悪化、麻薬や組織犯罪の密輸入などの悪影響を招くおそれもあり、慎重な対応が求められる。

第2の別添文書である「野心、脱炭素化及びクリーンエネルギーに関する日米気候パートナーシップ」においては、再生可能エネルギー、エネルギー貯蔵、スマートグリッド、省エネルギー、水素、二酸化炭素回収・利用・貯留、産業の脱炭素、革新原子力等の実現に向けての協働にコミットするとされている。

この点も、日米の技術協力の合意事項ではあるが、日本が進んでいる分野も多く、日本の技術力の対米供与が主となるとみられる。バイデン政権はグリーン・ルネッサンス、新エネルギーによる経済再生を主要産業・経済政策として重視しており、日本の技術を引込もうとする意図がうかがわれる。

デジタル経済、IT分野は米国が先行しており、日本としてメリットが多い。ただし、資金提供が要求されるとみられる。また、革新原子力については日本として両用技術として価値の高い分野であり、米国側の技術供与が期待でき、エネルギー政策上も米国の協力が得られることのメリットは大きい。これらの分野では積極的な対米協力が必要であろう。

まとめ

以上から、バイデン政権は、安全保障政策においても、非軍事分野特に世界的な課題とする気候変動、パンデミック対策、移民・貧困・差別など人間の安全保障に関わる問題等を終始一貫して重視し、基本的に内政重視の大きな政府を目指している。

それだけ、対外的なコミットメントを縮小し、国防費と軍の海外展開を減らし、同盟国・友好国、国際機関重視との名目のもとに、同盟国等に対し、安全保障面での負担の分担増を要求すると姿勢を明確にしている。

また、経済、貿易、技術など多面的な側面での競争力強化も重視している。この点についても、同盟国等の支援や協力強化を要求している。

日本は同盟国の中でも、インド太平洋地域における最も重要な同盟国とされ、バイデン大統領と初の首脳会談を開催した国となった。

しかし半面、防衛力強化と南シナ海を含む集団的自衛権への対処力を含む協力、基地問題の解決、米軍駐留費分担増、先端技術開発と資金提供、気候変動・先端技術開発、新エネルギー・環境・移民対策など多くの面で、対米連携と技術と資金の提供を求められることになった。

しかしバイデン政権の台湾、尖閣、人権問題についての対中対決姿勢には、対中配慮が窺われ、日本の防衛、経済・技術競争面も含め、米国の対中譲歩、さらには対中提携姿勢への転換についても、絶えず注意が必要であろう。

バイデン政権のスタッフは、オバマ政権の陣容を多くの面で引き継いでいるが、オバマ政

権は発言とは別に、シリア、ウクライナ、南シナ海問題などで、実行の伴わない安全保障政策が多く見られた。バイデン政権でも言葉ではなく、実行動に注目していく必要があるだろう。

(本稿は <http://jbpress.ismedia.jp> から転載したものです。)