

第六章 中国の擡頭と米国の外交・安全保障政策 ―「アジア回帰」の背景

梅本哲也

はじめに

冷戦終結以降、米国を中心とする「単極」の国際政治が展開されてきた。しかし、近年は新興国なかんずく中国の国力伸長が目覚ましい。諸国間の「権力移行」(power transition)に関心が集まる所以である¹。

それでは、米国は中国の擡頭を含む国際環境の変容をどう理解し、これにどう対応すると見ればよいであろうか。それとの関連において、オバマ (Barack Obama) 政権が最近打ち出した「アジア回帰」はどのような含意を有するであろうか。本稿はそうした観点から、米国の外交・安全保障政策に分析を加えようとするものである。

第1節では、中国の興隆による力関係の変動を展望する。第2節では、そうした力関係の推移が米国にとって何を意味するかを巡る議論を整理する。それを踏まえて、第3節及び第4節では、幾つかの公式文書を手掛かりに米国政府の情勢分析、政策方針を探究する。その上で、第5節では、「アジア回帰」の意義を検討することとする。

1. 米中間における力関係の変動

米国はこれまで経済力、軍事力でも、また文化的な影響力でも他国を寄せ付けない存在であり、加えて強力な同盟国、友好国に恵まれてきた。しかし、中国の国力増大に伴って、米中の力関係は今後大きく変化していくとの認識が強まっている。

まず、経済規模における逆転が視野に入るようになった。米投資銀行ゴールドマン・サックスは2003年、中国が国内総生産 (GDP) (市場レート基準) で2041年に米国を抜くとの予想を示したが、2007年には早くもその時期を2027年に繰り上げた²。我が国の内閣府が2010年に発表した予測によれば、2030年には世界全体のGDP (同) に占める中国の割合は23.9%に上り、米国の17.0%を凌ぐことになる³。

経済規模を購買力平価で測ると、変化は一層急激なものに映る。経済史家マディソン (Angus Maddison) は2008年、中国は「2015年まで」にGDP (購買力平価) で世界最大になるとの見通しを記した⁴。内閣府が上記と併せて提示した予測に従えば、2030年の

世界 GDP (同) に占める比率は中国 30.2%、米国 11.7%となり、その時点で中国は米国の 3 倍近い経済規模を誇るに至るとされる⁵。

また、中国は軍事支出でも米国を急速に追い上げていくと見込まれる。東京財団が 2011 年に発表した報告書によれば、米中両国が国防費 (中国についてはストックホルム国際平和研究所 (SIPRI) による推計国防費) の対 GDP 比を 2009 年の水準で維持すると仮定した場合、2030 年においても軍事支出 (市場レート基準) における米国の優位は保たれる。しかし、中国の国防費を米国防総省の推計に基づいて嵩上げし、また米国で今後国防費の削減への圧力が高まった場合、米中の軍事支出 (同) は 2025 年前後に拮抗し、2030 年までには逆転すると言うのである⁶。

なお、東京財団の予想では、2025 年時点での米国の国防費は 2010 年実績の約 7 割増しである。これに対し、ランド研究所がやはり 2011 年に公表した報告書の中では、2025 年における中国の軍事支出について、2009 年実績の約 2.4~6.3 倍という数字 (人民元表示) が示されている⁷。〔ランド研究所も米ドル表示の軍事支出を算出しているが、東京財団とは異なり、為替レートの変化を考慮に入れていない。〕

さらに、中国の急速な経済成長により、多くの途上国は中国式の発展モデルに魅力を感じることとなった。中国は国営メディアを通じた対外広報に精力を注いでおり、中国の言語、文化を教える孔子学院は世界に広がっている。2011 年 10 月、中国共産党は「文化強国」の建設を国家戦略として明確に打ち出した。

固より一国の経済力、軍事力は経済全体の規模、軍事支出の多寡だけで決まるものではない。経済力を表す主要な指標の中、一人当たり GDP (市場レート基準) について見れば、2030 年になっても中国は未だ米国の 3 分の 1 以下に止まると予測されている⁸。仮に各年の国防費で中国が実質的に米国を上回ることがあったとしても、蓄積された軍事力で前者が後者を追い越すにはなお長い時間を要するであろう。また、少なくとも現時点においては、中国が他国と結ぶ提携関係は概して脆弱であり、その文化的な影響力の広がりにも限界が画されている。

しかしながら、米中間における力の分布が向後 20 年以内に現在とは根本的に異なったものになる可能性を考慮に入れることなく、世界政治の前途を論ずることが出来なくなっていることも確かである。米国としては、こうした力関係の変動を肯定的に捉えるか、否定的に考えるかの問題に直面せざるを得ないのである。

2. 力関係の変動が意味するもの

米国においては、中国との関係を巡って、協調を基調として推移するとの見方と、対立を主調として展開するとの見方とが併存してきた。当然ながら、前者は米中間における力関係の変容を容認する態度に、後者はこれに抵抗しようとする姿勢にそれぞれ繋がりやすい見方である⁹。

米中協調の展望を前面に据えた議論には、国際関係に関する「自由主義」(liberalism)が反映されている場合が多い。「自由主義」は国家間の共存、協力を確保、推進する要因として、一般に相互依存の進展、国際制度の発達、及び民主主義の普及を重視してきた。そうした観点から、中国が米国を含む各国との経済関係を緊密にすると同時に、アジア及び世界の多国間制度への参加を拡大していることに関心が注がれ、また経済発展に伴って中国でも民主化が進むことに期待が寄せられるのである。

しかも、相互依存の深化が続き、国際制度への関与が進む過程で、中国の自己像に重要な変化が起こっているとも言われる。〔国際的な自己像の可塑性に力点を置く「構成主義」(constructivism)の知見がそこで活かされる場合もあろう。〕中国は自らを国際場裡における「被害者」、「途上国」と同定してきたが、近年は他の主要国との間での基本的な利害の共通性を示唆する「大国(新興大国、責任大国)」との自己規定が有力になっているというのである¹⁰。

一方、「現実主義」(realism)の見地から、米中協調の予想を導き出すことも可能である。「防衛的」現実主義の立場を取った場合、中国は自らの安全のため必ずしも拡張的、挑発的な対外政策を取る必要はない。中国が実際にアジアで覇権を求めておらず、ましてや世界大で米国の指導性に挑戦することは欲していないと仮定すれば、中国の擡頭が直ちに米国の戦略的な利益を脅かすことはない筈である。

但し、米中の戦略的な利益が本来的に両立可能であったとしても、「安全保障のジレンマ」が両国の衝突を呼び起こす危険は残るであろう。しかし、米国が海洋国家、中国が大陸国家であることから両国の「勢力圏」は離隔しており、また双方が核軍備を保有していることから一般に「攻撃」よりも「防衛」が有利であるため、「安全保障のジレンマ」は激化しにくいと論ぜられるのである。なお、国際関係における中国の目標が限定されているとの見方は、中国が他国の圧迫、征服に乗り出すことは少なかったという歴史解釈によって補強され得る¹¹。

ここに記されたような中国の姿は、米国が中心となって形成、維持してきた国際規範・

規則を基本的に受け入れる「現状維持」(status quo) 国家のそれであるに違いない。そうだとすれば、中国の力がゆくゆく米国に肉薄し、或いはこれを凌駕するようなことが起こったとしても、米国は中国による重大な国益の侵害をそれほど恐れなくてもよい。米国は中国に対して融和的な態度を保ち、個々の問題を巡る相違の解決を図りつつ、協力の可能性を拡大していくべきだ——ということになるのである。

これに対し、米中対立の激化に焦点を合わせる議論に従えば、経済力、軍事力の増大につれて中国の戦略的な利益は拡張し、それに伴って対外政策の目標も広がっていくと想定される。まずはアジアにおける優越的な地位を確保し、それを通じて(米国主軸の「単極」に代わる)「多極」の国際体系——そこでは国際規範・規則も現在とは相当異なったものとなり得る——を実現しようとすると思えるのである。実際のところ、「攻撃的」現実主義の観点に立てば、こうした「現状打破」(revisionist)の路線は、擡頭する国家が一般に辿る道筋と言ってよい。

また、相互依存、国際制度の恩恵に浴して顕著な経済発展を遂げてきたにもかかわらず、中国は依然として「被害者」、「途上国」という自己像を保持していると見られる。そうだとすれば、国際関係における力の分布が自国有利に変化するに従って、中国においては、先進国を中心とする既存の世界秩序に挑戦し、その変更を図る「現状打破」の誘因がいよいよ増大する恐れがある。

さらに、地域における覇権の追求は中国において歴史的な常態——「華夷秩序」と称せられる——への回帰と捉えられ得る。加えて、外部からの圧力によって王朝が倒れることが多かったことから、中国には「勢力圏」確立の欲求がとりわけ強いと見ることも可能である。

そうした中国と米国との間では、相互不信の高まりを抑制することは難しいであろう。一方の行動が安全の確保を企図したものであっても、他方には攻撃を意図したものと受け取られがちなのである。「安全保障のジレンマ」が強烈になり、それだけ紛争が生起しやすくなると考えられるのである¹²。

このように見てくれば、中国の力が増大するという事は、米国の国益に深刻な打撃が及ぶ公算が高まるということの意味するものに他ならない。そこで、米国としては、中国に対して警戒的な姿勢を緩めることなく、或いは中国の国力伸長に掣肘を加える方途を探り、或いは同盟国、友好国との間で対中牽制のための連携を強めるといった方策を追求すべきだ——ということになる¹³。

*

ここで注目すべきは、第一に、中国の「現状維持」傾向を説く論者も、ことアジアを巡っては「現状打破」志向が存することを認識してきたことである。例えば、中国による国際秩序の全般的な受容を強調するメデイロス (Evan S. Medeiros) 及びフラベル (M. Taylor Fravel) の論文では、台湾の地位 (及び地域における米国の優越そのもの) に関しては中国が不満を抱いている旨が指摘されている¹⁴。

また、中国が「現状維持」に傾斜してきたことを力説するジョンストン (Alastair Iain Johnston) の著書も、(台湾問題を含む) 領土紛争に関しては「現状打破」選好が続いていると分析している¹⁵。さらに、「防衛的」現実主義に則して中国の領土的な野心を否定するグレーザー (Charles Glaser) の論文においても、(台湾の帰属は固より) 東シナ海、南シナ海における領有権、境界線といった「現状」が争われている問題を巡っては、中国がより強硬になる可能性のあることが示唆されている¹⁶。

第二に、最近の米国にあっては、米中関係に関する展望の重心が協調から対立へと移行してきたように見えることである。これを象徴する一つの事例は、中国による世界貿易機関 (WTO) ——相互依存を体現した国際制度を代表するものと言ってよい——への加盟が齎す効果を巡る評価の変遷である。クリントン (Bill Clinton) 大統領は 2000 年、中国は WTO への加入によって「民主主義が最も大事にする価値の一つである経済的自由」の輸入に同意することになり、それに伴って「政治的改革」も促進される筈だと言明した¹⁷。また、2000 年選挙に出馬したブッシュ (George W. Bush) 候補も、「経済的自由」が「自由の習慣」を作り出し、「自由の習慣」が「民主主義への期待」を作り出すので、「中国と自由に貿易しよう」と語っていた¹⁸。

ところが、議会によって設置された超党派の米中経済安全保障見直し委員会が 2010 年に提出した報告では、「中国の WTO 加盟が中国の権威主義的政府の変容に道を開き、米国の国家安全保障を強化させるとの予測は実証されていない」と論断されることとなった。それどころか、中国は「より開かれた経済、近隣諸国とのより良い関係、世界の諸問題における慎重ではあるが建設的な指導的役割」への道を放棄していると見られるに至ったのである¹⁹。

今一つの事例は、シャンボー (David Shambaugh) が 2004-05 年に寄稿した論文と 2011 年に発表した論文との異同である。2004-05 年の時点でシャンボーは、中国は「歴史的な被害者」、「大国の操作対象」という自己像を脱却しつつあり、アジアにおいて次

第に「現状維持」国家と看做されるようになっていくと述べていた。米中双方が地域において自らの利益を追求し、平和の裡に共存する道が次第に開けていくと想定し得たのである²⁰。

しかし、2011年までに、中国の自己認識についてのシャンボーの見立ては、中国流の“現実主義”が中心を占めつつ、「土着主義」(Nativism)や「対南連帯」(Global South)の影響が増しているというものになった。中国はますます“現実主義”的にアジアその他で狭い自己利益を追求しているが、それと同時に「土着主義」者や「対南連帯」派は「北」から「南」への所得や資源の再分配を要求しており、その点に着目すれば中国は「現状維持」ではなく、「現状打破」を目指す国家となっている。そして、そのような中国と米国との間では、実際に世界的な影響力を巡る競争が既に開始されていると言うのである²¹。

3. 米国政府の情勢認識

それでは、米国政府は中国の興隆を含む国際情勢の変化をどのように認識しているのだろうか。オバマ大統領が2010年5月に発表した『国家安全保障戦略』報告では、世界における力、影響力の「放散」(diffusion)が強調されている。それによれば、非国家主体の力が著しく増大すると共に、中国を始めとする新興国に代表される「新たな影響力の中心」が出現してきた。「より多くの主体が力と影響力を振るって」おり、その中で中国等は「より世界的に関与しつつある」と述べられるのである²²。

『国家安全保障戦略』が重視する今一つの傾向は「相互連結」(interconnection)である。米国の繁栄は世界の繁栄と「密接に関連」しており、米国の安全は海外の出来事によって「直接に挑戦」されかねず、米国の行動は「嘗てないほど詳しく吟味」されるようになっていく。また、個人を含む非国家主体の力が伸長しているのも「相互連結」の一つの帰結であるが、そうした中で力は「もはや零和ゲームではない」と言う²³。

このような世界では、多くの主体が共通の利益を奉じ、また共通の課題を抱えることになる。「人類の歴史における如何なる時点にも増して、諸国家及び諸国民の利益は共有されて」おり、「すべての国が直面するが、どの一国も単独では対処し得ない問題」が幾つも浮上していると説かれるのである²⁴。共通の関心事としては気候変動や兵器拡散、過激主義の挑戦、世界経済の不安等に言及がなされているが、それらは一般に「地球的課題」とも称せられる。

*

「放散」を軸とする『国家安全保障戦略』の情勢認識は、国家情報評議会（NIC）がブッシュ政権末期の2008年11月に公表した『世界の趨勢 2025年』と題する報告におけるそれを受け継いだものである。

『世界の趨勢 2025年』に従えば、2025年までに国際体系は「多極」となるが、そこに現出するのは「多角主義なき多極構造」であろうと言う。それは権威と力の「放散」が今後とも加速すると考えられるためである。新興国が新たな主役として登場する一方で、国民国家から非国家主体への力の「放散」が起こる。主体の多様性、利益の細分化に伴って、既存の国際制度は「地球的課題」に対応する能力を低下させると捉えられるのである²⁵。

NICの描く2025年の世界では、中国は世界第2位の経済規模を有するのみならず、金融秩序における三つの「極」の中の一つを構成している。加えて、「一級の軍事大国」にもなっていることから、米国と「同格の競争者」たり得る位置に達している。ただ、中国等の一人当たり所得は未だ先進国よりかなり低いであろう²⁶。その間、冷戦に類似したイデオロギー上の対立は起こりそうもないが、新興国の掲げる「国家資本主義」が「西側モデル」との対比で魅力を増すことはあり得る²⁷。

にもかかわらず、中国等は既存の世界秩序に正面から挑戦することは控え、自国の経済発展に集中し続けるというのが『世界の趨勢 2025年』の予想である。政策行動の自由を確保しつつ、「地球的課題」に対処する負担は他国に背負わせることを望むと見込まれるのである²⁸。新興国がそうした姿勢を保つことが、「多極構造」に「多角主義」が伴わない一因となると言ってもよい。

その一方で、中国にはアジアにおける優位を追求する動機及び能力が存すると想定されている。中国の経済発展は天然資源に係る海外依存を増大させる公算が大きい。資源・エネルギーの供給不安を原因として、アジアで未解決の国境問題が深刻化し、特に中央アジアでは「グレート・ゲーム」が繰り返される可能性があると言われるのである。石油供給に纏わる懸念が中国、日本、及びインドの間で海軍軍備競争を呼び起こすかも知れないとの記述もある²⁹。

そうした中で、中国が地域における金融の「極」として浮上すれば、それは「ほどなく力の他の領域にも波及し得る」であろう³⁰。また、中国が後述の如く「立入阻害」（anti-access）能力の増強に力を注いできたのは、地域における政治的影響力の拡大を一つの目的とするものと見られている³¹。

なお、NICは中国の経済成長が挫折した場合の帰結についても思いを巡らせている。共

産党の正統性に打撃を与え、民主化の進展を齎す可能性がある一方、民族主義の昂揚、外国との緊張激化を招来する恐れもあると分析するのである³²。

*

アジアにおける優越の追求との関連で先に言及された「立入阻害」——「区域拒否」(area denial) と一体で用いられることが多い——とは、国防総省が 2011 年 8 月に提出した『中国の軍事・安全保障』報告によれば、「敵軍が所定の空間に展開し、もしくはそこで作戦行動することを抑止し、またはこれに対抗するために活用され得る能力」を指すものである³³。

「立入阻害」戦力の多くは台湾有事に際して米軍の介入を抑止、阻止することを念頭に置いて形成された「非対称的」能力——電脳戦や宇宙戦の能力、米空母等の水上艦艇を攻撃する能力、地域に存在する米国の航空基地や兵站拠点を攻撃する能力を含む——から成るものであり、また中国軍にとって「台湾」は依然として「枢要な任務」であり続けている。しかし、「立入阻害」能力はもともと「広汎な応用性」及び「台湾の筋書きを超えて広がる含意」を有しており、折しも台湾を巡る緊張が緩和してきたことに伴って、中国軍は「拡張する一連の地域的及び世界的な任務」に精力を注ぐことが出来るようになっていく——というのが国防総省の判断である³⁴。

『中国の軍事・安全保障』報告の説くところでは、中国は東シナ海や南シナ海において——場合によっては西太平洋の「第二列島線」(「北日本から北マリアナ諸島を通り、グアムを通る」線) 外側やインド洋まで——活動範囲を拡大すべく新たな兵器母体及び作戦能力の開発を進めてきた。「2020 年までに地域に焦点を合わせた近代的な軍隊を建設する」という目標に向かって前進しているのである。その結果、2010 年代後半には低強度の作戦行動のために限定的な規模の戦力——例えば地上部隊数個大隊または船隊最大 12 隻前後——を遠方に投射することが出来るようになるという³⁵。

それと並行して、中国軍による世界的な任務の遂行も視野に入ることとなった。近年の中国軍は経済的利益の擁護、さらには「世界平和」への寄与といった役割をも与えられているとされる。国防総省に言わせれば、それは「中国の周辺海域の外側における任務」の正当性を確立するのみならず、「一連の雑多な挑戦」に対応しようとする姿勢を示唆するものでもあり、実際に中国軍はテロ対抗、災害救援、平和維持を含む「非戦争軍事行動」に注力するよう求められてきた。アデン湾での海賊対処参加(2009年以来)、アジア・アフリカ5か国への病院船周航(2010年)、リビアでの非戦闘員退避支援(同)は、こうした

方面での実績に他ならない³⁶。

4. 米国政府の政策指針

第3節の分析から引き出される中国の姿は、全般的に米国と利益、課題を共有するところが大きくなっている一方、軍事面を含めてアジアにおける米国の地位を脅かす恐れのある存在である。ところが、「地球的課題」への取り組みに中国は今後とも二の足を踏み続けるかも知れない。また、仮に中国が地域の覇権を握るようなことがあれば、それ自体として世界全体が「多極」に導かれるであろう。一方、第2節で見たように、米国内には中国に対する融和論と警戒論の両者が並立しているが、もともとアジアに関しては前者に留保が付けられやすいことに加え、ここにきて後者の比重が高まってきた。そうした背景に照らせば、米国の外交・安全保障政策は以下の要素を含んだものになると考えられる。

第一は、米中両国が関心事を共有している旨を強調し、その処理に中国が積極的に参与するよう慫慂し続けることである。2009年11月及び2011年1月の米中共同声明にあっては、米国として「強力で繁栄し、成功を収める中国」が「世界の諸問題でより大きな役割を演ずる」ことを歓迎する旨が繰り返し表明され、両国による「共通の課題に取り組む提携関係」の構築を目指した行動、或いは「共通の利益を増進し、共有する懸念に対処し、国際的責任を前面に立てる提携関係」に向けた努力が謳われた³⁷。そうした関係を打ち立てるべく、オバマ政権は中国との間で閣僚級の「戦略・経済対話」を定期的に行ってきた。

また、『国家安全保障戦略』は、「共通の利益」を確保するための「集合行動」への出発点として他国への「関与」を挙げ、中国を含む「21世紀における影響力の中心」との間で「相互利益」、「相互尊重」に基づく協力を深化させ続けると言明している。そこにおいては、国際制度は「21世紀の世界をより効果的に代表せねばならない」という観点から「G-8のG-20への進化」の意義が強調される一方、新興国も「地球的な課題に応えるより大きな責任を受け入れる必要があろう」と指摘されるのである³⁸。

そして、特に対中関係を巡っては、経済回復、気候変動、不拡散等の課題について、米国及び国際社会との協力の中で「責任ある指導的な役割」を引き受けるような中国を歓迎すると述べられている。「21世紀の主要な課題に取り組む」に際しては、そのような中国との「実務的で効果的な関係」が枢要と考えるのが『国家安全保障戦略』の立場なのである³⁹。

そうした協力には固より中国軍によるものも含まれ得る。『中国の軍事・安全保障』報

告に従えば、近年の中国で強調されるようになった「非戦争軍事行動」は「国際公共財」の供給に貢献する可能性を秘めている。海賊対処、平和維持、人道支援、災害救援といった分野における中国の能力増大は、「米国及び国際社会との協力の新たな扉を開く」からである。米国としては「世界的な海洋領域の安全及び保安の維持に対する中国の寄与」を歓迎することになる⁴⁰。

ここで想定されているのは、言うまでもなく国際規則・規範に関して「現状維持」の選好を強める中国である。しかし、将来の中国が「現状打破」の欲求に駆られることがないとは断言し得ない。そこで浮上してくるのが、まずはアジアにおける、ひいては世界大での中国の挑戦に応える米国自身の能力を確保するという第二の要素である。

『国家安全保障戦略』によれば、米国は依然として世界において指導性を発揮する基盤を保持している。「世界で最大の経済及び最強の軍隊、強力な同盟及び活気ある文化の魅力、並びに経済及び社会の発展における指導性の歴史」が備わっているからである。そして、指導性の回復には「米国の力の源泉」である経済の再建及び唱道する「価値」の率先実行が緊要であることが強調されると共に、通常戦力における優位を維持し、宇宙空間や電脳空間におけるそれを含む「非対称的」脅威を撃破する能力を強化する必要性が謳われるのである⁴¹。

ところが、先述の如く、中国にはアジアにおける優位の確立——さらにはそれを通じた「多極」世界の創出——への誘因が存在すると考えられる。そのため、『国家安全保障戦略』は——協力拡大への期待に加えて——地域的、世界的に米国や同盟国に否定的な影響が及ばないように中国の軍事力近代化を「監視」する方針を盛り込んでいる。また、『中国の軍備・安全保障』報告も、「立入阻害」の態勢に焦点を合わせると同時に、「非戦争軍事行動」の能力が中国にとって——対米協力の基礎となり得ると共に——外交上の好条件を獲得し、国益を増進し、或いは紛争を有利に解決するための「軍事的威圧の選択肢」を拡大しかねないことに注意を促すのである⁴²。

ここで興味を引くのが、米軍の戦力に係る「再調整」(rebalancing)の含意が変化してきたことである。敵性の非国家主体に対処する能力と相当に強力な国家を相手に戦争を遂行する能力との間で均衡を図る必要を巡っては、当初イラク、アフガニスタンで直面していた叛乱対抗、治安作戦の能力を拡充することが何よりも急務と捉えられていた。2008年6月の『国家防衛戦略』が言うように、非正規戦における技量を高めることが国防総省の「最高の優先課題」だったのである⁴³。

2010年2月に取り纏められた『4年次国防見直し（QDR）』報告では、「今日の戦争に打ち勝つ」ために米軍の能力をさらに「再調整」とすると同時に、「将来の脅威に対処する」ために必要な戦力を構築すると述べられた。そして、「世界的共有地」（global commons）——海洋、空中、宇宙空間、電脳空間——への立入確保が益々重要になっているとの認識が示され、「再調整」に当たっての重点領域として、米国本土の防衛、叛乱対抗や治安作戦の他、「立入阻害」環境における侵略の阻止・撃破——そのための方策には「統合空海戦闘」（joint air-sea battle）概念の形成、将来の長距離打撃能力拡大が含まれる——や電脳空間における効果的な作戦行動も挙げられた。とは言え、そこにおいても依然としてアル・カーイダを主敵とする「現行の軍事行動に打ち勝つ」ことが「最高の優先課題」とであると記されていた⁴⁴。

しかし、イラク、アフガニスタンからの撤収方向が明瞭となるに及び、「再調整」の焦点は中国等への対応に移ることとなった。2011年2月に公表された『国家軍事戦略』報告は、「持続する戦闘作戦に従事してきた戦力」から「将来に備えて形成される統合戦力」への移行を確然と謳うものであった。宇宙空間、電脳空間における抑止を強化し、「立入阻害」戦略を撃破する能力の必要が強調され、また特に中国を念頭に置いて、「世界的共有地」の利用を危険に晒すような「如何なる国の行動にも反対する意思を明示し、必要とされる資源を投入する用意がある」と記述されたのである⁴⁵。

5. 「アジア回帰」の意義

中国を「現状維持」に導いて共通課題の解決に向けた協力を促進するに当たっても、中国が「現状打破」に傾いた場合に備える米国自身の能力を強化するに際しても、アジア太平洋諸国との連携が極めて有益となってくると考えられる。実際、これが米国の外交・安全保障政策における第三の要素となる筈であり、このところ耳目を引いている「アジア回帰」の主要な意義もそこに存すると言えよう。

「アジア回帰」の方針が鮮明に打ち出されたのは2011年11月であった。ハワイでアジア太平洋経済協力（APEC）首脳会議の議長を務めたオバマ大統領は、次いで豪州を訪問し、豪州議会で行った演説の中で、米国はイラク、アフガンでの「二つの戦争を戦った十年」の後、「注意をアジア太平洋地域の巨大な潜在力に向けつつある」と言明した。「太平洋国家」として「この地域及びその将来を形成するに、より大きく、長期的な役割を果たす」との姿勢を示したのである⁴⁶。オバマはその足でインドネシアを訪れ、東アジア首

脳会議に米国大統領として初めて出席した。

また、クリントン国務長官が同時期に雑誌『フォーリン・ポリシー』に寄稿した論文によれば、米国はイラク、アフガン集中からの「旋回点」(pivot point)を迎えており、アジアへの「戦略的転回」(strategic turn)を行おうとしている。「今後十年」における最も重要な課題の一つは、外交的、経済的、戦略的その他の面におけるアジア太平洋地域への精力傾注を「固定する」ことだと言うのである⁴⁷。

米国の「アジア回帰」は、一面において、地域諸国との連携が自国の経済力、軍事力を補強するに欠かせないとの認識に基づくものである。米国の輸出は既に「61%」が APEC 加盟国向けとなっており、それで「400 万人」近くの雇用が支えられていると言う。地域の市場に食い込むことが、米国の雇用創出及び経済成長にとって「不可欠」となっていると捉えられるのである⁴⁸。APEC 首脳会議の冒頭、オバマは「米国の経済成長にとってアジア太平洋地域は絶対的に重要である」と述べ、地域の繁栄を「最高の優先課題」と位置付けた⁴⁹。また、会議後の記者会見でも、アジア太平洋地域以外のどの地域も米国経済の「長期的な将来を形作るにより多くを寄与することはない」と強調した⁵⁰。

一方、オバマ大統領と豪州首相との共同記者会見では、2010 年半ばから米海兵隊（当初は 200～250 人、ゆくゆくは約 2500 人）を豪州北部に循環展開し、豪軍との合同訓練・演習を実施する方針が発表された。また、米空軍も豪州北部への循環展開を増大させる運びとなった⁵¹。『ニューヨーク・タイムズ』紙によれば、これによって太平洋における米軍の實在 (presence) は「ベトナム戦争終結以来、初めての長期的な拡大」を遂げることになる⁵²。

折しも米国内では国防費の削減圧力が高まっているが、オバマは豪州議会において、自分はアジア太平洋における米軍の實在及び任務を「最高の優先課題」にするよう指示しており、従って国防費の縮減が「アジア太平洋を犠牲にして行われることはない」と力説した⁵³。実際、オバマ政権が 2012 年 1 月に策定した新たな国防戦略指針においては——「今日の戦争の強調」から「将来の挑戦への備え」への移行が繰り返されると共に——米軍展開の重心を「必然的にアジア太平洋地域に向けて再調整する」旨が明示されたのである⁵⁴。

他面において、米国の「アジア回帰」は、地域諸国との共同歩調を通じて中国に国際規則・規範の受容、遵守を迫っていこうとするものでもある。前述のクリントン論文によれば、より強固で一貫したアジアの「地域的構造」(regional architecture) は有効な国際秩序の基礎を成す「規則及び責任の体系」を補強すると考えられる。米国が二国間同盟の

強化に加えて、多国間制度への関与を推進するのは、正にそのためであると言うのである⁵⁵。

クリントンの論文は「規則に基づいた」(rules-based) 地域秩序の条件として「航行の自由」及び「開かれた市場と公正な競争」の確保を掲げている⁵⁶。事実、米国がアジア太平洋諸国の協力を得て中国に受け入れを働き掛けている国際規則・規範の中、最も関心を集めてきたのは海洋及び貿易に関するものである。

海洋に纏わる国際規則・規範を巡っては、南シナ海が焦点となってきた。中国は国際法上の根拠を曖昧にしたまま南シナ海の大半に対して管轄権を主張しており、時として南シナ海を「核心的利益」に含めるようになった。また、排他的経済水域 (EEZ) に安全保障上の制約を及ぼそうとする中国の態度は、国連海洋法条約の趣旨に反するものと言ってよい。南シナ海に存在する島嶼や礁の一部に対しては周辺各国も領有権を主張しているが、中国は国力の差を背景に二国間交渉で問題を処理しようとしてきた。

これに対し、米国にとって南シナ海は固より「世界的共有地」の一部であり、クリントンの論文が言うように、そこにおける「航行の自由」は「死活的利益」と捉えられる。そうであるが故に、多国間外交を通じて「確立された国際法の原則」に基づいた紛争の解決が図られねばならないとされるのである⁵⁷。

2011年11月の東アジア首脳会議では「18人の指導者中16人」が海洋安全保障に言及したが、オバマ大統領は「常在する太平洋国家として、海洋国家として、通商国家として、及びアジア太平洋における安全の保証者として」、米国は南シナ海問題の解決に「強力な利害関係」を有しているとの立場に沿って発言し、特に「国際法に基づいた権利主張の明確化」を要求したと言う⁵⁸。こうした米国の姿勢もあって、東アジア首脳会議は、「国際海洋法が地域における平和及び安定の維持に寄与する枢要な規範を含む」との認識に触れ、「相違及び紛争の平和的手段による解決」を謳った宣言を採択したのである⁵⁹。

また、貿易に係る国際規則・規範に関しては、為替レートや知的財産権の問題に注意が向けられてきた。中国は米国に対して巨額の貿易黒字を計上し続けており、また中国に進出した米国企業は不利な条件での競争を強いられているが、これは中国の施策、慣行が公正を欠いていることを反映するものに他ならないというのが米国の見方である。

APEC 首脳会議後の記者会見で、オバマ大統領は、中国の経済行動の中には「米国だけでなく随分多数の〔中国の〕貿易相手及び地域の国々にも損害を与えている」ものが多々あると述べた。そして、人民元の価値が2割乃至2割5分過小評価されているという「大半の経済学者」の推定に言及し、また中国で活動する米国企業が「知的財産権が保護され

ていない」旨を不断に訴えていると主張したのである⁶⁰。加えて、米国は政府調達における内外差別や天然資源の一方的な輸出規制、電腦手段によるものを含む経済情報の窃取にも不満を抱いてきた。

そこで、米国が狙っているとされるのが、まずは中国を含まない自由貿易地域の創設を通じて経済に関する規則、規範を米国主導で確立し、中国がこれを尊重せざるを得ない状況を作り出すことである。米国は2010年以来、アジア太平洋の8か国と環太平洋経済連携協定（TPP）拡大の交渉を行っているが、11年11月のAPEC首脳会議を前に我が国が「交渉参加に向けて関係国との協議に入る」意向を表明したこともあり、TPPはアジア太平洋自由貿易地域（FTAAP）創設への有力な道筋として浮上しつつある⁶¹。

米国はTPPを「高水準」（high-standard）の「21世紀型合意」と表現しているが、オバマが豪州首相との共同記者会見で述べたところによれば、それは「皆が同一の規則に従って振る舞う」ことを意味するものである。市場の開放には「相互性」が伴わねばならず、また関税その他の伝統的な分野に加えて、知的財産権や政府調達といった領域でも一定の規則が遵守される必要がある。「中国を排除する積もりであるという見方は誤っている」が、中国がTPPへの参加を望むのであれば、貿易政策・慣行の一部を「再考する」ことが要求されると言うのである⁶²。

むすび

本稿の議論は以下のように纏められよう。

中国の国力伸長が続けば、米中間における力の分布は今後20年以内に大きく変動することになる。そうした展望に対する米国の反応は、中国を現存の国際秩序を肯定する「現状維持」国家と見るか、これに挑戦する「現状打破」国家と捉えるかによって大きく左右される筈である。実際、米国内では両様の見解が唱えられてきたが、このところ後者が有力となる徴候が現れている。

そうした中で、米国政府は、中国は米国との間で多くの利益、課題を共有するに至っていると同時に、アジア（ひいては世界）における米国の地位を脅かす動機を抱き、またその能力を高めつつあると認識してきた。そのため、米国の外交・安全保障政策は、第一に、米中両国が共有する関心事の処理に中国が積極的に参与するよう勧奨し続ける、第二に、地域における、及び世界大での中国の挑戦に応える米国自身の能力を確保する——という要素を孕むものとなっている。また、こうした施策の遂行に当たっては、アジア太平洋諸

国との提携関係が大いに有益と考えられることから、その強化が米国の外交・安全保障政策における第三の要素となっており、最近の「アジア回帰」もそうした意味を有している。

— 注 —

- 1 我が国においては、例えば雑誌『国際問題』が平成 23 年 9 月、「パワー・トランジション下の国際政治」を特集した。また、同年 11 月に開かれた日本国際政治学会の年次大会でも、「21 世紀国際政治——権力移行（パワー・トランジション）をどう捉えるか」が共通論題として設定された。
- 2 Dominic Wilson and Roopa Purushothaman, *Dreaming with BRICs: The Path to 2050* (Global Economics Paper, No. 99), Goldman Sachs, October 1, 2003; Dominic Wilson and Anna Stupnytska, *The N-11: More Than an Acronym* (Global Economics Paper, No. 153), Goldman Sachs, March 28, 2007.
- 3 内閣府『世界経済の潮流 2010 年 I（2010 年上半期世界経済報告）』（平成 22 年 5 月）第 2 章第 2 節。
- 4 Angus Maddison, “Shares of the Rich and the Rest in the World Economy: Income Divergence between Nations, 1820-2030,” *Asian Economic Policy Review*, Vol. 3, No. 1 (June 2008), p. 77.
- 5 内閣府『世界経済の潮流 2010 年 I』第 2 章第 2 節。
- 6 東京財団『日本の対中安全保障戦略——パワーシフト時代の「統合」・「バランス」・「抑止」の追求』（平成 23 年 6 月）13—17 頁。
- 7 Charles Wolf, Jr. et al., *China and India, 2025: A Comparative Assessment* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2011), ch. 5.
- 8 Wilson and Stupnytska, *The N-11*, p. 18 に基づいて計算すれば約 28%となる。また、内閣府『世界経済の潮流 2011 年 I（2011 年上半期世界経済報告）』（平成 23 年 5 月）97 頁には「3 割程度」とある。
- 9 米中関係の行方に係る楽観論及び悲観論を纏めたものとして、Aaron L. Friedberg, “The Future of U.S.-China Relations: Is Conflict Inevitable?” *International Security*, 30-2 (Fall 2005) が参考になる。
- 10 このような角度から中国の対外政策を分析したものに、例えば Evan S. Medeiros and M. Taylor Fravel, “China’s New Diplomacy,” *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 6 (November/December 2003) がある。そこでは国際制度の受容及びそれへの参画が強調されると共に、「被害者たる途上国」から「新興の大国」へと自己像が変化してきたことが指摘されている (p. 23)。また、David Shambaugh, “China Engages Asia: Reshaping the Regional Order,” *International Security*, Vol. 29, No. 3 (Winter 2004/05)、Alastair Iain Johnston, *Social States: China in International Institutions, 1980-2000* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008) 等も、中国の「現状維持」志向及びその自己像における変化に言及している。
- 11 「防衛的」現実主義の観点から米中協調の可能性を説いたものとしては、Charles Glaser, “Will China’s Rise Lead to War?: Why Realism Does Not Mean Pessimism,” *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 2 (March/April 2011) が典型的である。米国の海洋支配、中国の大陸支配による「安全保障のジレンマ」緩和は、夙に Robert S. Ross, “The Geography of the Peace: East Asia in the Twenty-First Century,” *International Security*, Vol. 23, No. 4 (Spring 1999) の指摘するところである。また、Shambaugh, “China Engages Asia” は、中国は対外政策における強制の歴史をあまり有しておらず、その朝貢体制も強制や領土拡張主義に根差したものではないと述べている。
- 12 「攻撃的」現実主義を標榜する John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: Norton, 2001) に従えば、中国は「殆ど確実に」その経済力を軍事力

に転換して東北アジアの支配に乗り出すであろうし、またそのような中国が米国と「同格の競争者」となることは避け難い (pp. 4, 401)。Robert D. Kaplan, “The Geography of Chinese Power: How Far Can Beijing Reach on Land and at Sea?” *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 3 (May/June 2010) も、「中国の国内的な活力が対外的な野心を作り出している」(p. 23)として、中国は陸上のみならず海上でも「影響圏」——「拡大中国」(Greater China)——を拡張しつつあると主張する。また、中国との「迫り来る衝突」を警告した Richard Bernstein and Ross H. Munro, *The Coming Conflict with China* (New York: Alfred A. Knopf, 1997) は、地域における優越を回復しようとする中国の野心の裡に、「歴史的な辱め」及び「挫かれた栄光」に根差す「傷ついた国民主義」を見出した (pp. 4, 42)。中国の自己認識が現在もそうした要素を多く含んでいることは、David Shambaugh, “Coping with a Conflicted China,” *Washington Quarterly*, Vol. 34, No. 1 (Winter 2011) の指摘するところである。

- 13 例えば Mearsheimer, *Tragedy of Great Power Politics* は、米国は「中国の経済成長が相当減速するよう気を配る」ことに「深甚の利益」を有すると明言している (p. 402)。また、「権力移行」論を唱える論者は早くから、中国が国力を増しつつも既存の国際秩序に不満であり続けた場合、米国にとってロシアやインドを同盟体制に取り込むことが唯一の策になるとの見方を示してきた。A.F.K Organski, *World Politics* (New York: Alfred A. Knopf, 1958), p. 450; Ronald L. Tammen et al., *Power Transitions: Strategies for the 21st Century* (Washington, DC: CQ Press, 2000), pp. 175-176.
- 14 Medeiros and Fravel, “China’s New Diplomacy,” p. 34.
- 15 Johnston, *Social States*, pp. 209-210.
- 16 Glaser, “Will China’s Rise Lead to War?” p. 88.
- 17 William J. Clinton, “Remarks at the Paul H. Nitze School of Advanced International Studies,” March 8, 2000.
- 18 George W. Bush, “A Distinctly American Internationalism,” Simi Valley, California, November 19, 1999.
- 19 U.S.-China Economic and Security Review Commission, *2010 Report to Congress*, November 2010, pp. 13, 60.
- 20 Shambaugh, “China Engages Asia.” 自己規定の変化及び「現状維持」国家との評価は pp. 64-65 を参照。また、シャンポーは「世界における中国の評判がこれほど良かったことはない」とも述べている (p. 66)。
- 21 Shambaugh, “Coping with a Conflicted China.” そうした中で、地域における中国のイメージは「顕著に損傷」し、世界におけるイメージも「低下」することとなった (pp. 7, 16)。また、「現状打破」への言及は p. 17 にある。
- 22 Barack Obama, *National Security Strategy*, May 2010, pp. 7, 8.
- 23 *National Security Strategy*, pp. 2, 3, 7.
- 24 *National Security Strategy*, pp. 7, 11.
- 25 National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World*, November 2008, pp.1, 81-82.
- 26 *Global Trends 2025*, pp.12, 29.
- 27 *Global Trends 2025*, pp. 14, 73.
- 28 *Global Trends 2025*, pp. 84, 94.
- 29 *Global Trends 2025*, pp. 82, 83. なお、「グレート・ゲーム」とは、中央アジアの覇権を巡って 19 世紀から 20 世紀にかけて英国とロシアとの間で展開されたものを指す。
- 30 *Global Trends 2025*, p. 13.
- 31 *Global Trends 2025*, p. 66.
- 32 *Global Trends 2025*, pp. 87, 94.
- 33 Department of Defense, *Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China, 2011: Annual Report to Congress*, August 2011, p. 2.
- 34 *Military and Security Developments*, pp. 27, 28.
- 35 *Military and Security Developments*, pp. 27, 32, 58.
- 36 *Military and Security Developments*, pp. 16-17, 59.
- 37 “U.S.-China Joint Statement,” Beijing, China, November 17, 2009; “U.S.-China Joint Statement,” January 19, 2011.

- 38 *National Security Strategy*, pp. 3, 11, 13.
- 39 *National Security Strategy*, p. 43.
- 40 *Military and Security Developments*, pp. 37, 55, 61.
- 41 *National Security Strategy*, pp. 2, 5, 9.
- 42 *National Security Strategy*, p. 43; *Military and Security Developments*, pp. 37-38.
- 43 Department of Defense, *National Defense Strategy*, June 2008, p. 13. Robert M. Gates, “A Balanced Strategy: Reprogramming the Pentagon for a New Age,” *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 1 (January/February 2009) は、通常戦力や戦略戦力の近代化と異なり、国防総省の内外を問わず、イラクやアフガニスタンでの「今日の戦争」や将来起こり得る類似の紛争に勝つために必要な能力に対する「制度的な支持」が充分でないことが「私の根本的な懸念」であると言う (p. 29)。
- 44 Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, February 2010, pp. iii, 5, 32-33. 「再調整」を巡っては pp. 17-47 に纏まった説明がある。
- 45 引用は Department of Defense, *The National Military Strategy of the United States of America: Redefining America’s Military Leadership*, February 2011, pp. 14, 21 より。
- 46 Barack Obama, “Remarks to the Australian Parliament,” November 17, 2011.
- 47 Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, No. 189 (November 2011), pp. 57, 58.
- 48 “Press Briefing Previewing the President’s Trip to Hawaii, Australia and Indonesia, 11/9/2011,” November 9, 2011.
- 49 “Opening Remarks by President Obama at APEC Session One,” November 13, 2011.
- 50 “News Conference by President Obama,” November 14, 2011.
- 51 “Remarks by President Obama and Prime Minister Gillard of Australia in Joint Press Conference,” November 16, 2011.
- 52 Jackie Calmes, “A U.S. Marine Base for Australia Irritates China,” *New York Times*, November 16, 2011.
- 53 Obama, “Remarks to the Australian Parliament.”
- 54 Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, January 2012, pp. 1, 2.
- 55 Clinton, “America’s Pacific Century,” p. 61.
- 56 Clinton, “America’s Pacific Century,” pp. 58, 59.
- 57 Clinton, “America’s Pacific Century,” p. 61.
- 58 “Background Briefing by a Senior Administration Official on the President’s Meetings at Asean and East Asia Summit,” November 19, 2011.
- 59 “Declaration of the East Asia Summit on the Principles for Mutually Beneficial Relations,” November 2011.
- 60 “News Conference by President Obama,” November 14, 2011.
- 61 引用は「野田内閣総理大臣記者会見」平成 23 年 11 月 11 日より。これに対し、中国は米国の入らない ASEAN+3 (日・中・韓) に基づいた FTAAP の構築を選好しているとされる。
- 62 “Remarks by President Obama and Prime Minister Gillard of Australia in Joint Press Conference,” November 16, 2011.