

米国内政と外交における新展開

平成25年3月



公益財団法人日本国際問題研究所
The Japan Institute of International Affairs

は し が き

本報告書は当研究所が平成 24 年に行った研究会事業である「米国内政と外交における新展開」についての成果をまとめたものです。本プロジェクトでは、オバマ政権一期目で大きく変わってきた米国内政・外交部分を取り出し、集中的にその原因や特に対アジア外交、日米関係、日本外交への含意を検討し、オバマ政権二期目への理解の橋渡しをします。

米国国内では、2008 年に共和党政権が民主党政権に代わった一方で、2010 年中間選挙をきっかけにティーパーティー系議員の躍進もあり、内政面でまず大きな変化がありました。国内のイデオロギー的分極化がより一層進み、ティーパーティー議員らによる財政再建の圧力が強まった結果、議会が予算の大幅削減を強く要求する一方、オバマ政権は予算削減と関連させつつ、軍事費削減と米軍再編を進めてきています。

安全保障面では、中国などアジアの新興国の台頭を受けて、アジア太平洋を重視する「アジア・ピボット（リバランシング）」と呼ばれる米国の変化が指摘されています。一方で、予算面・軍事面で制約されつつある米国は、中国の軍事費や軍事的活動の増大、サイバーセキュリティの脅威、イランの核開発や「中東の春」を受けた困難な対中東外交などにも直面し、安全保障上の優先順位付けの取捨選択にも迫られています。

経済政策においても、米国は大きな変化を見せています。リーマンショック以降の不景気や高い失業率の中、市場拡大や自由貿易体制を推進するべく、アジアにおける TPP（環太平洋パートナーシップ協定）を推し進めてきています。一方で、ティーパーティー運動の影響を受けた共和党の一部における通商政策保護主義化に関する動向も注意する必要があります。さらに、米国はシェールガス革命を受けてエネルギー政策を転換しつつあり、エネルギー資源の重要性がますます高まる我が国でも耳目を集めています。

なお、ここに表明されている見解はすべて個人のものであり当研究所の意見を代表するものではありません。しかし、このような成果が日本のアメリカ政治研究の向上に資することを心から期待するものであります。

最後に、本研究に積極的に取り組まれ、報告書の作成に尽力いただいた執筆者各位、ならびにその過程でご協力いただいた関係各位に対し改めて深甚なる謝意を表します。

平成 25 年 3 月

公益財団法人 日本国際問題研究所
理事長 野上 義二

研究体制

主査：	久保 文明	東京大学大学院法学政治学研究科教授 日本国際問題研究所客員研究員
委員：	池内 恵	東京大学先端科学技術研究センター准教授
	池島 大策	早稲田大学国際教養学部教授
	杉野 綾子	日本エネルギー経済研究所主任研究員
	高木 誠一郎	日本国際問題研究所研究顧問
	土屋 大洋	慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科教授
	中山 俊宏	青山学院大学国際政治経済学部教授 日本国際問題研究所客員研究員
	西川 賢	津田塾大学国際関係学科准教授
	森 聡	法政大学法学部国際政治学科教授
委員兼幹事：	浅利 秀樹	日本国際問題研究所副所長兼主任研究員
	松本 明日香	日本国際問題研究所研究員
担当助手：	松井 菜海	日本国際問題研究所研究助手

目 次

要旨	1
第一章 総説	久保 文明……7
第二章 2012年大統領選挙とティーパーティー運動、そして今後の展望	中山 俊宏……15
第三章 保護貿易・自由貿易をめぐる近年の二大政党の イシュー・ポジションについて ーオバマ政権、ティーパーティー運動、2012年大統領選挙ー	西川 賢……27
第四章 財政保守的政策におけるティーパーティー系議員の影響 ー2010年から2012年までの米下院議会投票行動よりー	松本 明日香……37
第五章 オバマ政権のアジア太平洋シフト	森 聡……61
第六章 米国の南シナ海・東シナ海政策	高木 誠一郎……97
第七章 「アラブの春」と米国の「マルチ・スタンダード」 ーオバマ政権一期目の中東政策ー	池内 恵……113
第八章 米国におけるサイバーサイバーセキュリティ政策	土屋 大洋……133
第九章 国連海洋法条約への参加をめぐる米国の対応 ー米国単独行動主義の光と影ー	池島 大策……147
第十章 米国のエネルギー需給の変化と外交政策への含意	杉野 綾子……165

要旨

第一章 総説

第一章では本研究プロジェクトの主査・久保文明教授によって、本プロジェクトの主要な背景と論点が総合的に解説されている。以下は各章で述べられた内容の簡単な要約である。

第二章 2012年大統領選挙とティーパーティー運動、そして今後の展望

2012年の大統領選挙は、アメリカが大きく変化していることを強く印象づけた選挙だった。それは人口構成や有権者の地理的分布に基づく変化であるだけに、不可逆的な変化でもある。共和党自体がこのような変化に取り残されているが、変化に抗する運動であるティーパーティー運動の場合はなおさらである。今後、ティーパーティー運動がいまのままの状態、共和党内反乱勢力として党を拘束し続けるならば、おそらく共和党の再生に必要な穏健派の包摂、そして中道旋回することをますます難しくしていくだろう。場合によっては、2014年の中間選挙では、ティーパーティー運動的な動きが共和党を再びつき動かし、オバマ政権に対する不信を刺激し、それなりの勝利をおさめることは十分に想定しうる。政権二期目の中間選挙は、一般論としていえば、政権党にとっては戦いにくい選挙となるからだ。ティーパーティー運動の勢いは、2012年の敗北にもかかわらず当分続くかもしれない。

第三章 保護貿易・自由貿易をめぐる近年の二大政党のイシュー・ポジションについて

知見としては大きく三つが挙げられている。第一に、議会を中心として、アメリカにおける保護主義の再台頭を指摘する意見は2006年頃から存在した。2008年オバマ政権発足当初は保護主義的であったものの、2010年以降は自由貿易推進へと大きく舵を切っている。第二に、その変化の背景には、民主党の保護主義的スタンスを規定してきた労組の衰退に加えて、2010年の中間選挙で自党の勢力が後退したことが齎した影響がある。一方で、共和党系の社会的保守団体の一部には自由貿易不信と保護主義擁護の姿勢が見られ、近年では民主党がより自由貿易に積極的に、共和党が否定的に変化しているという見方も成り立つ。第三に、共和党内部において、一部の団体や個人に明確な保護主義的傾向が見られることは確かであるとしても、それが直ちに共和党の対外経済政策のあり方に影響を与えているとまではいえない。共和党の支持基盤を割るための戦略的行動という仮説もあるが、2012年選挙における貿易イシューへの注目度は極めて低かった。

第四章 財政保守的政策におけるティーパーティー系議員の影響

第一に、ティーパーティー系議員は、2011年時には他の共和党議員と比較すると社会保守的な要素は弱く、財政保守的な要素が強かったが、選挙年である2012年には社会保守的な要素も財政保守的な要素も強まる傾向が見られた。しかし、財政保守的であっても妥協的な法案に関しては、ティーパーティー議員連盟は民主党同様に拒否をする場合が見られた。第二に、ティーパーティー運動の勢いは弱まっているとの見方もあるものの、2012年選挙以降、共和党自体の影響に陰りはあるが、逆に共和党が過半票を確実に獲得するためにティーパーティー系議員が必要となり、共和党内での影響はむしろ強まっている。第三に、米国民は議会の行き詰まりや政府の閉鎖やデフォルトには否定的ではあるものの、やむを得ない財政赤字削減には支持を示しており、未だにある程度財政保守的な法案は国民的な支持を受けているともいえる。歴史的な経緯を顧みるに、財政赤字が大幅に増えた中では、今後も議会が債務上限の引き上げ交渉によって、大統領に財政赤字削減を促す圧力は続く可能性が高い。

第五章 オバマ政権のアジア太平洋シフト

オバマ政権が進めているアジア太平洋シフトは、経済が低迷するアメリカが、力強い成長を見せている中国を含むアジア太平洋地域の経済活力を取り込むためにこの地域の平和と繁栄を持続させるというのが、全体としての目標となっている。アジア太平洋シフトは、①アジア太平洋地域の軍事バランスの変化とトランスナショナル脅威といった国際環境や、国防費の削減という国内的な制約要因を受けて、アジア太平洋地域にリソースを集中し、軍事プレゼンスを拡大して安全保障を提供するのみならず、②域内諸国の政治的多様性という国際構造の中で、各種の問題に集団的に対処し、予測可能性の高い国際環境を醸成すべく、ルール・規範に基づいた地域秩序を形成・推進しながら、自国と域内諸国が対中経済依存を深めているという国際構造を踏まえ、中国を排除しない形でこれらの取り組みを進める、といった特徴を備えたアジア太平洋安定化戦略である。アジア太平洋シフトの成否は、究極的には中国を「ルールに基づいた国際システム」へと統合していくことができるかどうかにかかっている。ただし、オバマ大統領のアジア太平洋シフトが「中国への潜在的な対抗連合」や「規範的な封じ込め」と中国から見えてしまう性質上、アメリカに対する中国の不信を払拭するのは難しい。

第六章 米国の南シナ海・東シナ海政策

オバマ政権発足後徐々に明らかになってきたのは、中国が急速に増大する国力を背景にしばしば米国の国益に挑戦する傾向を示してきたことであり、それがアジアへの「軸心移

動」の重要な契機の一つとなっていたが、中国との協力関係追求の必要性が低下したわけではない。中国への関与を続けつつ国益を維持するためには、米国の新政策でも強調されている有効な同盟国関係が不可欠であり、中国との紛争に関してはそれら諸国の安全保障に関与せざるをえない。他方、他国間の領有権主張の衝突に関しては立場を取らないというのが米国の基本政策であり、中国との決定的対立に陥ることも回避しなくてはならない。このようなジレンマの解消こそが ASEAN 地域フォーラムや東アジア首脳会議といった多国間メカニズム活用の一つの目的であろう。同時にそれは中国を米国が受け入れ可能な、多くの場合米国主導の、海洋秩序に組み込むための重要な手段となっていると思われる。米国の東・南シナ海に対する政策は今後も対中政策全般の特徴を色濃く反映しつつ、またその重要な一部として、展開されていくことになるだろう。

第七章 「アラブの春」と米国の「マルチ・スタンダード」

一期目のオバマ大統領は、特に任期前半の対中東演説によって、中東諸国やイスラーム世界に訴えかけ、パレスチナ問題や対イラン政策における抜本的な変化への期待を高めた。軍事面では中東政策において大きな進展があったが、4年を過ぎて、中東諸国の社会におけるオバマ大統領への期待は雲散霧消した。イラクからの駐留米軍の撤退が2011年末に完了した一方で、中東では、米政権の想定を超える社会・政治変動が相次ぎ、米政権が打つ手に欠く場面が多く生じた。イラン大統領選挙時の民主化運動（2009年）、「アラブの春」と呼ばれる連鎖的な民衆蜂起（2011年）といった大規模な変動が相次ぎ、米政権は矢継ぎ早の対応を迫られた。

このような「アラブの春」の渦中にある各国に対して米国が異なる対処策を採用していく中で、そこに一貫した「ドクトリン」あるいは包括的な「グランド・ストラテジー」があるのか活発な議論が、米国の外交政策論者の間で交わされた。（1）「オバマ・ドクトリン」への期待と危惧：オバマ政権の成立から1年余りの間は、過大なグランド・ストラテジーを抱いていると危惧する声があった。（2）ドクトリンの欠如：外交政策は①目標（理念）と意思決定のシステム、②政策とその実施の両面から評価されるべきであるが、「オバマは戦略を立てずに、説教をする」と苦言を呈されることがあった。（3）矛盾した二つのグランド・ストラテジー：一つ目は多国間主義による切り詰め策であり、もう一つは世界の各地で挑戦を受けた場合にだけ反撃し、影響力の行使と理念の拡散を図る「反撃」と説明された。（4）「背後から指揮する」：不在を批判されるドクトリンが、実際には存在していると論じる文脈で用いられ、論争や揶揄の用語に転じて人口に膾炙していった。（5）「ドクトリンなきドクトリン」：オバマ政権を擁護する側は、ドクトリンとはそもそも冷戦時代の産物であって、21世紀の多極化世界には適合的でなく、むしろ避けるべきものであるとした。

第八章 米国におけるサイバーセキュリティ政策

オバマ政権になってサイバーセキュリティに対する積極的な取り組みが行われてきた理由は、第一に、国防総省のネットワークをはじめとして米国政府あるいは民間のシステムが日常的に攻撃対象となっており、実際に 2009 年 7 月の大規模攻撃のような被害が見られるようになってきていることが挙げられる。第二に、2007 年のエストニアやシリアなど、深刻な被害が米国外でも起こるようになり、グローバル・コモンズとしてのインターネットその他の情報通信システムへの脅威が増してきている点も重要である。そして第三に、こうした攻撃の主体が、これまでの安全保障政策で想定してきたような対称的な存在ではなく、非対称的で匿名性の高い存在であり、いち早く新しい安全保障システムを作り出す必要をオバマ政権が認識したということもあるだろう。しかしながら、内政という視点から見ると、米国連邦議会は、オバマ政権の意向をくみ取った形で法案を可決することができず、民主・共和両党の政策方針の違いに妥協を見出すことができないでいる。

第九章 国連海洋法条約への参加をめぐる米国の対応

米国による UNCLOS の未加入（または未批准）という論点から、さらに視野を広げて、条約への参加プロセスを通して見た米国の外交姿勢における国際協調主義と単独行動主義にまで考察を進めた。第一に、米国の単独行動主義を生み出す背景としては、大きく分けて次の二つがあるという点に留意しておく必要がある。国内的な構造として憲法の規定に基づき、議会上院における 3 分の 1 強の反対者による条約承認権限の行使とその影響力がある一方で、国民においても、国益を追求する外交政策において、国際社会との協調をより重視するか、自国の主権を重視するか、伝統的な意識の違いが存在する。第二に、米国が UNCLOS に加入することは、最後に未加入のまま残っていた唯一の超大国が参加することで条約秩序の徹底化が図られ、UNCLOS を中心とした現行の海洋法が普遍的とも呼ぶべき適用可能性を有する真の「海の憲法」秩序となり、国際社会において法の支配を推し進めるうえで歓迎すべきことである。特に、大陸棚の自然延長部分において米国が独自に海底資源の探査・開発を強行し、利益を独占するような事態が発生すれば、国際社会において混乱や不安を生み、UNCLOS 体制下の海洋秩序の安定に重大な悪影響を及ぼすことになる。このような事態は米国政府が望むところではなく、政府自体のみならず産業界も含めて UNCLOS への参加に熱意があることは広く伝えられている。

第十章 米国のエネルギー需給の変化と外交政策への含意

今後、米国経済、特に製造業の活動が本格的な回復に向かうにつれて、国内石油・天然ガス需要は再び増加基調に戻る可能性が高い。しかし、2011年以降に発表された各種機関の見通しでは、採掘における環境問題やインフラ整備の問題は存在するが、シェールを中心に国内石油・天然ガス生産の拡大は需要増を上回り、自給率は長期的に向上する展望である。

これを受けて内政・外交での変化も見られる。石油・ガス開発について利害関係を有する州の数は、2001年当時と比較して10以上も増えていることになる。2013年1月にエネルギー長官に対しLNG輸出許可を求めて書簡を送った下院議員の顔ぶれが、石油・ガス生産活動の活発な州と重複している。また、ロビイングを展開する業界団体側にも変化が生じつつある。近年、米国商工会議所及び全米製造業者協会がLNG輸出賛成の立場を採るようになった。石油メジャーのエクソンモービルは温室効果ガス排出規制に反対してきたが、低炭素とされる天然ガス生産が事業に占める比率が拡大し、態度を軟化させている。

NAFTA域外への原油輸出の解禁は、現在議論されているLNG輸出許可以上に政治的には困難であろう。一方で、輸入依存度が低下すれば、莫大な予算を費やし米国民の生命を危険に晒して産油国の安定や海上輸送路の安全を守る必要は無い、との世論は高まろう。しかし、短・中期的に米国に代わってその役割を担う用意のできている国が存在しない以上、米国を主軸としつつも日本を含む受益国が地域紛争の防止や海上輸送安全などの多国間管理へとシフトしていくことになる。

第一章 総説

久保文明

はじめに

現在、アメリカはさまざまな側面で激変の最中にある。そのうちのいくつかは相互に関連しているが、無関係のものも多い。本プロジェクトは、アメリカの内政外交の理解にとって、また同時に日本にとって、重要と思われるいくつかの側面をとりあげ、分析した。

1. ティーパーティの台頭と共和党保守派のジレンマ

国内政治では、徹底的に歳出削減を求めるティーパーティの台頭が重要である。運動としての勢いは2010年当時より弱まったかもしれないが、連邦議会（以下、単に議会）の勢力としては定着し、制度化された影響力を持つに至っている。とくに下院共和党議員団での影響力には侮りがたいものがある。また、2012年選挙においても、共和党の大統領候補指名争い、あるいはインディアナ州上院議員選挙の例のように、同党予備選挙において、ティーパーティは重要な勢力であった。

周知のとおり、2011年の8月2日は、連邦政府の債務限度引き上げの最終期限であった。すなわち、この日までに議会が限度額引き上げの決議を可決しない限り、連邦政府は債務不履行となり、連邦債の利払い、あるいは連邦政府職員の給与の支払いが滞ることなどが予想された。それまでは政治問題化することなく引き上げられていた債務限度額がここに来て一挙に深刻な政治問題となったのは、ティーパーティの台頭ゆえである。ティーパーティ系議員は、歳出削減など彼らの要求が満額受け入れられない限り、引き上げには賛成しないという態度を表明した。そして、共和党保守系議員のほとんどもこれに同調した。

ここではかろうじて暫定的な妥協が成立した。借入限度額は引き上げられる一方で、一定額の歳出削減の実施が決定し、さらなる歳出削減については超党派の特別委員会を立ち上げてそこで成案を得る。万が一にも妥協が成立しないということがないために、そして万が一妥協案が本当に成立しない場合に備えて、議会はここでありえないほど厳しい歳出の強制的一律削減措置を決定した。それは2013年1月から発動され、10年間で1.2兆ドルを削減する。その内訳は国内経費と国防費をほぼ半分ずつとする、というものであった。

2012年末には2年前に丸ごと延長されたブッシュ減税が失効することにもなっていた。その他の減税失効と歳出削減が重なることによって、アメリカではいわゆる「財政の崖」(fiscal cliff) が同国経済に与える負の衝撃が懸念された。

その後、ブッシュ減税については、再選されたオバマ大統領と下院共和党の激しい対決と交渉の結果、年収 450 万ドル以上の富裕な世帯を除いて、減税措置の延長が決定された。歳出の強制的な一律削減については、一度実施が 2 カ月間延期された後、2013 年 3 月 1 日より実施に突入した。同年 3 月半ば現在、2013 会計年度について、3 月半ばで失効する暫定予算のその後について、民主党・共和党の間で緊迫した交渉が行われている。連邦政府の借り入れ限度額の方も、再び 13 年夏には引き上げられる必要がある。

これまでの経緯をみる限り、下院の共和党保守派は、そのごく一部の議員ではあれ、ミドルクラスのためのブッシュ減税を維持するために富裕者の増税を受け入れた点で、若干の柔軟性を示した。ただし、全米税制改革協議会（Americans for Tax Reform）の会長であるグローヴァー・ノークウィスト（Grover Norquist）がこの妥協案への賛成投票は、同団体が長年行っている増税拒否の誓約（増税法案に賛成投票しない誓約と引き換えに同団体は議員に支持を表明している）に違反しないとみなす方針を表明したにもかかわらず、ほとんどの下院共和党議員は妥協案に反対の態度を貫いた。増税の問題について、ノークウィストより多数の共和党議員の方が徹底的に原則的な立場を貫いたというのは、まことに興味深い現象である。

今後の強制的な一律歳出削減措置、予算、連邦政府借り入れ限度額引き上げなどの問題で、共和党保守派の議員はどのような行動をとるであろうか。一切の増税拒否という点であまりに硬直的な態度を取り続けると、広範な世論の支持を失う危険もある。2014 年の中間選挙、そして 16 年の大統領選挙を睨みながら、共和党はどのような戦略を採用するのだろうか。

共和党保守派は、急激な歳出削減が経済に負の影響を与えても、あるいは連邦債の信用を揺るがすことになったとしても、超富裕者に対するごく僅かの増税にも反対を貫きとおすのであろうか。とくに、地元の有権者に、ワシントンで絶対妥協しないと公約で当選してきたティーパーティー系議員は、政治が機能不全に陥ったとしても、まさに妥協しない政治を今後も貫き通すのであろうか。

2. 共和党と国防費削減のジレンマ

あるいは、中東・アジアで依然として深刻な安全保障上の問題が存在する中、議会は、そしてとくに共和党は、国防費の大幅な削減をそのまま放置するのであろうか。

共和党では伝統的に国防タカ派が主流であった。ところが、これまたティーパーティーの台頭とともに、いわば歳出削減タカ派(budget hawk と呼ばれる)が一挙に成長し、党内で大きな発言力を得るに至った。ランド・ポール（Rand Paul）上院議員ら、リバタリアンの傾

向の議員は後者に傾斜している。国防費の削減については、党内で国防タカ派が歳出領域において柔軟性を確保すべく、法律の改正を目指しているが、その部分だけ修正する法案が容易に成立するか、楽観はできない。これがアメリカの国防政策に大きな影響を与えることだけは確かである。

ウォルター・ラッセル・ミード (Walter Russell Mead) は、ティーパーティー系議員の外交観は二つに分かれると指摘している。一つはペーリンの新保守主義的外交観であり、力の外交の支持者である。もう一つはリバタリアン的な孤立主義者である。ロン・ポール (Ron Paul) 前下院議員が典型であろう。あるいは、ポール議員ほど確信をもった孤立主義者は少なく、単に内政中心主義者、あるいは外交に無関心であるという議員も少なくないであろう。いずれにせよ、共和党が長年、かなりの程度国防費増額で固まってきたことを思い起こすと、これは非常に大きな変化であろう (Walter Russell Mead, “The Tea Party and American Foreign Policy: What Populism Means for Globalism,” *Foreign Affairs*, March /April, 2011.)。

すでに述べたように、2013年3月1日に発動された歳出の強制削減の約半分を国防費が占める。「我々は賭けに負けた」。与党・民主党のコノリー (Gerry Connolly) 下院議員の弁である。民主議員の多くは国防の弱体化を嫌う共和が最後は折れ、オバマ (Barack H. Obama) 氏の求める一部増税を受け入れるとみていた (日本経済新聞、2013年3月20日「米財政協議、オバマ (Barack H. Obama) 氏 2014年の野心」、http://www.nikkei.com/article/DGXNASFS06047_Y3A310C1SHA000/)。結局、今日の共和党は国防費を救うことより、強制的一律削減の実施を選択したのである。

3. 共和党と通商問題

また、おそらくはやはりティーパーティーの台頭と関連して、2010年後半、複数の世論調査が、民主党支持者より共和党支持者の方が保護主義的であることを報告していた。これは長らくアメリカ政治で固定的であったパターンと異なっている。この新しい現象は今後も続くのであろうか。また、この有権者レベルでの新しい傾向は、議員の投票行動にも影響を及ぼしているのであろうか。いずれ近い将来、共和党議員の方が民主党議員より保護主義的であるという議会が常態化する日が来るのであろうか。

第二次世界大戦後、共和党保守派は軍事でタカ派、そして国際通商では自由貿易派であった。軍事費も聖域としないティーパーティー系議員は、上で見たように、すでに多数登場している。この変化は通商政策にも及ぶであろうか。

現在のところ共和党支持者の保護主義化は今後長く残る傾向となるかは不明である。また、この傾向は、少なくとも現段階では議員にまでは及んでおらず、議員団としては依然

共和党の方が自由貿易的であると見てよさそうである。この点は、たとえば環太平洋連携協定（TPP）が議会で採決されるときに、どの程度の確率で可決されるかどうかに関わってくる。上院は概して超党派で自由貿易支持がかなり強いが、下院では多数党によって異なってくる。現在のように、一般的には共和党多数の方が自由貿易的であろう。米韓自由貿易協定も、2007年から議会で審議されながら、民主党多数であった07年から10年まではほとんど審議が進んでいなかったが、共和党多数になった11年に承認されている。

4. 「アラブの春」とオバマ政権

国際環境の変化も大きい。その代表例は「アラブの春」を経験した中東であろう。アメリカおよびイスラエルと一定の協力関係を維持したエジプトのムバラク政権は倒れ、民主的な選挙による政権が誕生した。エジプト国内の安定化もまだ見通しが立たない。アメリカが、かつてアラブ諸国の中で仲介役を務めてくれたエジプトと、どのような関係を構築できるかは、アメリカの中東外交にとって、最も重要な課題の一つである。

周知のように、オバマ政権はリビアのカダフィ（Qadhafi, Muammar Mohammed Abu Minyar）政権に対しては、NATO 諸国と共同で武力介入に踏み切った。他方で、シリアでの内戦はますます深刻になっているが、直接的な介入は控えている。今後のアメリカの中東外交はどのように展開されるのであろうか。民衆の民主主義を求める大規模な運動が発生した際、既存の政権を支持するか、民主化運動を支持するか、さらには軍事的介入にまで踏み切るか。この違いをもたらす基準は何であろうか。そしてそれは矛盾のないものであろうか。

また、オバマ政権は核開発を進めるイランに対して、どのような政策を展開するのであろうか。一期目においてはイスラエルのネタニエフ（Benjamin Netanyahu）首相との齟齬が顕著であった。2013年3月半ばに、オバマ大統領は2期目最初の外遊として中東を選択し、イスラエルを訪問した。当然、イランは最重要な議題の一つである。

なお、イラクからの撤退は完了し、アフガニスタンからは2014年に撤退を完了する予定となっている。米軍撤退後のアフガニスタンの将来も、オバマ政権にとって頭の痛いところであろう。

5. 対中国政策の変化

中国を要因とする東アジア情勢の変化もここ数年急を告げている。協調・協議を基調として開始されたオバマ政権の対中国政策は遅くとも2010年7月、ヒラリー・クリントン（Hillary Rodham Clinton）国務長官がハノイで開催されたアセアン地域フォーラム（ARF）

外相会談で、名指しこそしなかったものの、中国に辛辣な内容となっていた演説を行った頃までには大きな変容を遂げていた。その背景要因としては、中国が、フィリピン・ベトナムなども領有権を主張している南シナ海の南沙諸島・西沙諸島に対する領有権を強め、のみならず実力行使による現状変改を行いつつあること、そして中国指導部がアメリカに対してこの問題が優先事項であることを2010年春に伝えていたからであった。そしてアメリカにとって、東シナ海での問題も、力によって現状を変更すべきでないという原則との関連で見れば、基本的に同じ問題であるといえよう。

アメリカでは中国の将来、とりわけ経済発展と国際社会の関係について、豊かになるにつれ国際規範を内面化するという楽観的な見方と、そうはならないと見る悲観論が競合してきたが、近年、後者の見方が著しく支持を拡大しているように見える。オバマ大統領が宣言した「アジアへの回帰あるいは再転換」も含めて、現在のアメリカの対中国政策を分析することは、喫緊の課題と言えよう。

6. 「アジア回帰」の現実

「アジア回帰」そのものも、精査の必要がある。とくに冒頭で触れた厳しい財政的制約、否、急激な削減の中で、それは単なるレトリックに留まるのであろうか。それはどの程度の財政措置によって裏付けられているのであろうか。また、どの程度、実際のアメリカ軍の配備計画に反映されていくのであろうか。一律強制削減が大きな問題になる前までは、国防長官レベルでは、アジア関係の国防予算は削減されないとの発言が頻繁になされていた。しかし、最近は、配備に深刻な影響があると警告する発言の方が目立っている。しかも、この問題は、単に予算や兵器の性能だけの問題でなく、とくに中国の軍事的台頭との関係で、どのような作戦をアメリカが採用するかにも深く関わっている。

ちなみに、先に述べたハノイでの演説において、クリントン国務長官は、アメリカも航行の自由 (freedom of navigation) を断固主張する点で利害当事者であること、アメリカは領土紛争を仲介する用意があること、そして紛争は交渉によって平和的に解決されなければならないことを主張していた。

7. 国連海洋法条約批准問題

この点に関係して興味深いのが、航行の自由の問題である。長年アメリカは国連海洋法条約への批准を拒否してきたことはよく知られているが、近年、軍を中心に批准支持が広がっている。これも、南シナ海、あるいは尖閣諸島領有問題が存在する東シナ海の問題と無縁ではないであろう。アメリカは、とくに2010年以来、航行の自由を前面に掲げて、中

国にその遵守を働きかけている。そうである以上は、アメリカ自身も批准した方が、はるかに説得力があるということになる。

2012年には、結果的に批准には至らなかったものの、批准成功の可能性も指摘されるようになった。これも、それほど目立たないものの、近年の大きな変化の一つである。

現在では、批准反対派は、共和党内の保守強硬派に限定されつつあるとも言えよう。

8. サイバーセキュリティ問題の深刻化

サイバーセキュリティの重要性は、近年一挙に増している。国防問題とも直結する問題であり、同時に、攻撃者がだれか特定しにくいこと、特定できたとしてどのように対応すべきか、困難な問題があることも特徴である。防御するだけなのか、それとも「反撃」すべきなのか、反撃するとして、それはサイバー空間に限定されるのか、それとも伝統的な武力行使まで含むのかなど、さまざまな深刻な問題が横たわっている。

言うまでもなく、サイバーセキュリティは米中関係だけの問題ではない。ただし、米中間の緊張を増す要因になっていることも確かである。2010年1月、クリントン国務長官はインターネットの世界で「鉄のカーテン」が降りつつあると語り、中国によるインターネットを介してのさまざまな行動に警告を発した。最近では、アメリカのセキュリティ関係企業のマンディアントが2013年2月18日に公開した、アメリカなどに対するサイバー攻撃の調査報告書が注目を集めている。同報告書は数多くの「証拠」を提示して、攻撃の実行部隊が事実上、中国人民解放軍であると指摘している。さらに、オバマ大統領は同年3月14日、就任したばかりの習近平国家主席との初めての電話会談で、サイバー攻撃の問題を米中間の懸案事項として提起した（読売新聞、2013年3月19日）。このような「祝い」の場において提起する程度に深刻で緊急の問題となっていると解することもできよう。

このような状況において、とりあえず、オバマ政権がどのようなサイバーセキュリティ対策を講じているかを知ることの重要性は否定できないであろう。

9. シェール革命の含意

アメリカのエネルギー事情の変化も、アメリカの内政・外交に大きな含意を持つ。シェールガス及びシェールオイルの産出量が急速に拡大しつつあるため、価格、輸出入などに大きな変化をもたらしている。当然天然ガスの価格は下がり、それと連動して石炭価格も下落している。その石炭は近年ヨーロッパに輸出されるようになった。アメリカの原子力発電にとって厳しい環境であることは間違いない。また、石油に依存するヨーロッパは、気候変動に対する態度を変える可能性があるのだろうか。

将来的にアメリカの中東からの原油輸入は大きく減る可能性がある。長年の夢であった中東の石油依存からの脱却すら不可能ではない。アメリカが原油輸出国になる可能性すらそれほど小さくはない。アメリカは中東から戦略的に解放されるのであろうか。アメリカの中東への関与は大きく縮小するであろうか。あるいは逆に、たとえばサウジアラビアから石油を買わないアメリカは、同国に対する影響力をその分失うのであろうか。

経済的な含意は極めて大きい。エネルギーコストが小さくなったため、製造業がアメリカに回帰しつつある。それに加えて、安全保障政策や、世界の地政学にも影響を与えるであろう。原油輸出に外貨収入を依存しているサウジアラビアやロシアにとっては、大きな脅威であろう。

2012年夏に公表された第三次「アーミテージ・ナイ・レポート」においては、日米同盟を、エネルギー面での同盟にも深化させることが提案されている。日本としては、アメリカからの天然ガスの輸入について、当然ながら、早期に、また多数の許可をエネルギー省から得たいところである。ちなみに、現行の法律は、天然ガスの輸出を自由貿易協定締結国に制限し、それ以外の国に対してはエネルギー長官の個別許可としているが、同レポートでは、全面的に同法を改正し、同盟国には特別な配慮をするように議会に求めている。

シェールガスおよびオイルは、言うまでもなく本報告書で扱った他の変化ととくに因果関係を持つものではない。ただし、最近偶然実現したわけではなく、1970年代以来のアメリカ人による技術開発の成果である。安価な天然ガスと石油は、ひいては、巷でしばしば喧伝される「アメリカ衰退論」に対する大きな反論材料ともなろう。

第二章 2012年大統領選挙とティーパーティー運動、そして今後の展望

中山俊宏

はじめに

2010年前後にアメリカ政治の舞台にティーパーティー運動が突如として姿を現してからすでに2回の選挙が行われた。2010年の中間選挙はまさに「ティーパーティー選挙」と呼んでもおかしくないほど、その勢いには目覚ましいものがあった。2008年の大統領選挙がまさにアメリカ史の大きな分水嶺となるような選挙と解されただけに、それに真っ向から抵抗するようなティーパーティー運動の出現は驚きをもって迎えられた。その思想内容自体は特に目新しかったわけではない。しかし、ティーパーティー運動は、いわばフィルターがかけられる以前の剥き出しの保守主義的衝動に突き動かされ、バラク・オバマ(Barack Obama)大統領の世界観と真っ向からぶつかり合い、反オバマ運動の様相を呈していった。その烈度ゆえ、妥協を受け入れず、いくつかの選挙において、共和党候補の敗北に帰結したケースもあったが、全体としてみれば、ティーパーティー運動の勢いに共和党が便乗し、歴史的な勝利をおさめたのが2010年の中間選挙だった。

しかし、2012年の大統領選挙においては、ティーパーティー運動が共和党に対して及ぼした影響はより複雑なものだった。2010年の「勝利」によってさらに先鋭化した運動は、共和党エスタブリッシュメントに対しても牙を剥き、より純化された「保守的衝動」が共和党自体を右傾化させ、それが大統領選挙をはじめ、上院議員選挙でも負の効果を及ぼしてしまったことは否定しようがないだろう。

選挙後、ティーパーティー運動はその影響力を後退させている。しかし、その一方で、下院のティーパーティー・コーカスには50人近くの議員が所属し、上院においてもランド・ポール(Rand Paul)議員(ケンタッキー州)やテッド・クルーズ(Ted Cruz)議員(テキサス州)をはじめとして、党内のライジングスターと目されている議員たちの多くはティーパーティー運動からの強い支持を受けている¹。「財政の崖」や「債務上限引き上げ」問題をめぐるホワイトハウスと議会との駆け引きの中でも、ティーパーティー運動が象徴する保守的衝動が共和党指導部を強く拘束しているのが現状だ。また、はやくからティーパーティー運動に手を差し延べ、上院において運動の代弁者であったジム・デミント(Jim Demint)議員(サウスカロライナ州)が議員職を辞しヘリテージ財団の会長に就任したが、これは保守主義運動の重要な戦略的拠点が大きくティーパーティー運動の方向に舵を切ったということでもあろう。このように、ティーパーティー運動は全体としては、後退しつつも、依然とし

て無視できない影響力を共和党内で発揮しうるポジションにいる。

本稿は、これらの動きを踏まえ、ティーパーティー運動の行方を中心に、2012年の敗北を受けて新たな道を模索しようとする共和党、オバマ政権二期目の政権運営、さらにはこれからのアメリカ政治の動向に及ぼす影響について考察することを目的とする。

1. ティーパーティー運動の輪郭

そもそもティーパーティー運動とは何だったのか²。この運動自体がアモルフな動きであり、一カ所に固定できる類いの運動ではないだけに、それを具体的な思想内容、または特定の指導者や組織に結びつけて固定しようとする、運動の本質を見誤ってしまう危険性がある。大雑把に言えば、オバマ政権一期目の最初の二年間で示されたオバマ的な統治原理 (governing principle) に対する違和感に根拠づけられた拒否的衝動に根ざした運動であるということは間違いないだろう。ここでいう「オバマ的な統治原理」とは、「7870億ドル規模の景気刺激対策」、「公的資金の投入による大企業の救済」、「金融規制改革法案」、「医療保険制度改革 (オバマケア)」などに象徴される、連邦政府の役割を積極的に肯定していかうとする考え方といえよう。「小さな政府」、「憲法修正第10条 (州または人民に留保された権限)」などの政治シンボルが派手に飛び交いつつも、その底流には「変化していくアメリカ」に対する違和感がこの運動を根拠づけている。しかし、こう規定してしまうと、ティーパーティー運動の重要な一側面を見落としてしまう。それは、オバマ的な統治原理に抗する運動であると同時に、保守主義運動を人民の手に取り戻し、共和党を改めて保守的な原理に基づいた政党につくりかえようとする保守的な原点回帰運動でもあるということだ。

具体的な事例を見ていこう。2012年の選挙の特質のひとつは、上院議員選挙において、ティーパーティー運動が中心になって展開された党内反乱運動が党内エスタブリッシュメント候補に挑み、予備選挙の段階で数年前は想定できなかった番狂わせが起きたことだ。その最も象徴的な事例はインディアナ州の共和党予備選挙で起きた。ディック・ルーガー (Dick Lugar) 上院議員は、共和党上院議員の中でも最も尊敬を集める議員でもあり、外交・安全保障通としても知られ、共和党でありながらも新人議員であったオバマのメンターとしても知られていた。いわゆる「賢人」の風格を漂わせる数少ない上院議員の一人であり、「共和党エスタブリッシュメント」を象徴するような議員でもあった。数少ない超党派的な意識を持っている議員と評されつつも、『ナショナル・ジャーナル』誌が行った2011年の主要法案に関する投票態度に基づく調査によれば、党内穏健派と形容することもでき、決してリベラル派ではないことははっきりとしていた³。しかし、ルーガー議員が標

的にされたのは、まさにルーガーが超党派的な風格を漂わせ、穏健派として知られていたからだった。いわばティーパーティーの攻勢を前にして、ルーガーの強みであったものが、突然、弱みに変わってしまった。それゆえにルーガー議員は、はやくからティーパーティー運動の標的として設定されてしまった。こうしてインディアナ州の共和党上院議員予備選挙は党内反乱運動の象徴的な事例と位置づけられ、最終的にルーガー議員はティーパーティー候補のリチャード・マードック (Richard Murdoch) に敗退する。マードック候補は、11月の本選挙では、民主党の新人候補ジョー・ドネリー (Joe Donnelly) に敗退し、共和党は本来なら勝てる議席をみすみすひとつ落としてしまった。それは、ティーパーティー候補が、運動のエネルギーで充満する共和党予備選挙では勝利をおさめることはできても、本選挙で投票した有権者たちにはあまりに右傾化した、メインストリームからはずれた候補と見なされたからだ。しかし、選挙に勝つための打算と政治的な妥協こそ、ティーパーティー運動が拒絶したのもでもあった。

このルーガーを敗北に追い込むことになる運動の中心にいたのはティーパーティー活動家を自称するグレッグ・フェティッグ (Gregg Fetting) だった。彼は、ワシントンDCを拠点にティーパーティー運動のサービスセンターとして活動するフリーダムワークス (FreedomWorks) の支援を全面に受け、「ルーガー敗北キャンペーン (Defeat Lugar Campaign)」を立ち上げる⁴。筆者は2012年9月23日に、フェティッグの庭のガレージを改装したキャンペーン本部を訪れ、同氏にインタビューを行ったが、それはまさに手作りの選挙運動でありつつも、ポスターやステッカー、バッジなどはほぼすべてフリーダムワークスによって提供されたものだった。ティーパーティー運動が時としてアストロターフ (人工芝) 運動と呼ばれる所以である。フリーダムワークスは、運動の戦略的な拠点というよりかは、グラスルーツに充満する保守的衝動を政治的に方向づけ、それを増幅させる役割を担ってきたという点において、ティーパーティー運動の台頭を考えていく上で不可欠の存在である。しかし、それは政治に直接働きかけ、保守的な人材の供給や政策立案を通じて首都ワシントンにおける政治そのものに影響を及ぼそうとしてきたヘリテージ財団などのこれまでの保守系組織とは異なった運動原理に基づいて活動している。単純化すれば、ヘリテージ財団は上から運動を組織していこうとするのに対し、フリーダムワークスは「衝動」の在り処を見つけ、それを増幅させることを主眼としている。フリーダムワークスがあくまで自分たちをサービスセンターと自己規定しているのもそのためだ。

フェティッグは、「ルーガー敗北キャンペーン」を振り返って、著書を著している。まったくの政治素人であったフェティッグが「賢人ルーガー」を敗北に追い込んでいった過程を簡潔に再現したものだ。この本の題名は『サファリにいくティーパーティー (Tea Party on

Safari』(2012年)⁵。ルーガーを撃ち落としたというような意の表題だと思ひ読み進めていくと、より具体的な意味があった。いまアメリカではルーガーのような「妥協ができる政治家」は「RINO(ライノ)」と呼ばれている。「RINO」とは「名ばかりの共和党員(Republican in Name Only)」の頭文字である。マックス・ウェーバーが『職業としての政治』において、政治とは「妥協の技(アート)」であると評したことはよく知られているが、ティーパーティー運動の支持者たちは「妥協(compromise)」という言葉をとにかく忌み嫌っている。表向きは共和党の政治家という看板を掲げながらも、実際にはオバマの統治原理を受け入れ、自分のルーツを忘れた政治家を見つけると、ティーパーティー運動は直ちにその政治家に「RINO」というラベルを貼り、標的にする。ルーガー議員は、ある意味、「RINO」というラベルを最も貼りやすい政治家であったというわけだ。ティーパーティー運動に限られたことではないが、成功する政治運動はとにかく単純で粘着力のある政治シンボルを編み出し、それを効果的に活用するが、ティーパーティー運動周辺にはそのようなシンボルが満ちあふれている。それは人々をつなげ、運動を方向づけ、活気づけると同時に、複雑な思考を停止させる効果を有している。「サファリに行くティーパーティー」とはまさに、「犀(=ライノ)」を狩りにサファリにでたティーパーティー運動の意であった。『サファリに行くティーパーティー』には文字通り「アメリカの犀を狩りに行く(The Hunt for American RINO)」という副題がつけられている。

若干、話は逸れるが、『サファリに行くティーパーティー』に興味深いエピソードが紹介されている。ここに引用するのが躊躇われるほど、陰謀論的な世界観をティーパーティー運動参加者(全部ではないにしても無視できない一部の人)が抱いていることが垣間見えるエピソードだ。2012年3月、「ルーガー議員の再選が危ない」というニュースが全米のメディアで報じられていたころ、在米日本大使館の館員が、フェティッグに面会を求めたという(このような面会依頼が実際にあったのかどうかは在米日本大使館には未確認である)。この面会依頼をフェティッグは訝しく感じる。面会依頼の理由は、ティーパーティー運動のことをよりよく知りたいということだったらしい。しかし、フェティッグは最終的にこの面会を断ることを決断する。というのも外交官は「外交特権(diplomatic immunity)」を有しており、彼らの真意などわかるはずもないからだった。さらにルーガーに関する詳細なリサーチを行っていた知人に相談すると、ルーガーはグローバリストであり、ローズ奨学生としてフェビアン協会と関係があり、外交問題評議会の会員でもあり、ほかの社会主義系団体と関係があるため、面会依頼は絶対に断った方がいいというアドバイスを受ける⁶。というのも、そのようなルーガーを蹴落とそうとしている運動の中心人物を暗殺しようとする試みの可能性があるかもしれないからということだった。フェティッグ自身は、「暗殺」

の可能性は現実的ではないとしつつも、彼とともに面会依頼を受け、面会することを最終的に承諾した知人に対しては、とにかく日中に人がいるところで会うように進言したという⁷。

このエピソードを、ティーパーティー運動全体を象徴するようなエピソードとして解すべきではないだろう。しかしながら、現にルーガー議員は、フェティッグが立ち上げた「ルーガー敗北キャンペーン」によって引退に追い込まれ、この事例は2012年の選挙にはっきりとした刻印を残した。現在、二極分化した政治文化に苛まれるアメリカにとって、ルーガー議員のような存在はきわめて貴重な存在であった。しかし、ティーパーティー運動の活動家からしてみると、ルーガーのような存在こそが、オバマ的な統治原理を許容し、アメリカを間違った方向に導いていく元凶であった⁸。ルーガーの敗北が確定すると、オバマ大統領がルーガーの活動を讃える声明を発表したが、このこと自体がティーパーティー運動の参加者たちの確信をさらに強めたことは疑いない⁹。「ルーガー敗北キャンペーン」がそもそも対抗馬のマードック支援運動ではなく、それとは別にルーガー自身を敗北に追い込もうとする運動としてはじまっていたことにもそのような問題意識が端的に現れていたといえる。オバマ大統領が「オバマ的」であるのはしょうがないとして、共和党議員でこれを許容するのは絶対受け入れられないという発想である。ワシントンの住人と化し、ルーツを忘れた「RINO」たちを蹴散らし、保守主義運動をグラスルーツの手に奪還し、そこから共和党自体を保守的な統治原理を基軸にリセットして、オバマ的な統治原理を排除し、アメリカ政治を変えていく。その実現可能性はおいておくとして、少なくともこれがグラスルーツ・レベルにおいてティーパーティー運動参加者たちを突き動かしていた衝動だった。だとするとティーパーティー運動は、「反オバマ」的な運動を展開する前段で、必ず党内反乱運動を立ち上げる必要がでてくる。インディアナ州の上院議員選挙で起きたことはまさにそれだった。しかし、ティーパーティー候補の右傾化ぶりに懸念を抱いた一般有権者は、マードック候補から距離をおき、結局敗退してしまった。ティーパーティー運動がその運動論を修正しない限り、それは共和党にとっては今後も複雑な存在であり続けるだろう。

ティーパーティー運動がトクヴィルのいう自発的結社の精神に基づいた運動であることは間違いないだろう。仮に保守系の運動を資金面で支えるコーク兄弟から資金提供された団体が介在していたとしても、それ自体はティーパーティー運動のグラスルーツ的な性格を消し去るわけではない¹⁰。それは圧倒的にグラスルーツ的な運動であった。インディアナポリス郊外の公民館で開催されたフェティッグが呼びかけ人のティーパーティー運動の集会に集まってきた人たちは、「いまのアメリカはまちがった方向にすすんでいる」という直感的な信念に動機づけられていたことは否定しようがなかった。しかし、それはグラスルー

ツ運動だからこそ衝動的で、分散的で、アメリカ固有の反知性主義的な衝動が見え隠れしていることを否定することもできないだろう。保守主義運動周辺には、常にこのような負の衝動が存在していた。こうした現象それ自体はなにもオバマ政権下において突然始まったことではない。しかし、その衝動を毎夕放送されるイブニング・ニュースで流してもおかしくないメッセージに成功裡に変換してきたことが、保守主義運動の台頭を支えてきた秘訣であった。その変換のシステムがティーパーティー運動台頭以降、あまりうまく動作していない。なぜそうなったのか。次節で見てみよう。

2. そもそもなぜティーパーティー運動はオバマ政権下において発生したのか

ティーパーティー運動がオバマ政権下において発生したのは、決して偶然ではないだろう。それはオバマ大統領自身が「変化するアメリカ」の象徴であり、ティーパーティー運動自体が「変化に抗する運動」という性格を内在的に有しているからだ。現に2012年の大統領選挙の結果を見ても、新しく輪郭を見せ始めたアメリカ（ヒスパニック、アジア系、アフリカ系、女性、若者、LGBT [=セクシュアル・マイノリティー] が総体として多数派を構成するようなアメリカ）は完全にオバマ大統領の支持にまわった。このような視点はともすると、ティーパーティー運動を人種差別的な運動であるとステレオタイプ化してしまう危険性があるが、必ずしもそういうことではないだろう。前節でも言及したとおり、ティーパーティー運動はあらゆるグラスルーツの運動がそうであるように、「否定的衝動」を内に含んでいる。その中に、オバマ大統領の「肌の色」を問題にする人がいないわけではないだろう。しかしながら、それは運動全体を突き動かす衝動ではない。それは自分たちがこれまで知っていたアメリカとは違うアメリカを予感させるという意味において、「反オバマ的」なのであり、それは人種差別主義とは微妙に一線を画しているとみるべきだろう。

この変化に抗する衝動は、具体的にはオバマ的な統治原理に基づく介入主義的な諸政策への抵抗というかたちをとった。ロナルド・レーガン（Ronald Reagan）政権以来、いわばスローガンと化した感がある「政府こそが問題だ」（レーガン大統領による1981年の大統領就任演説の一節）という保守的な世界観を覆し、連邦政府の役割を積極的に再定義しようとしたオバマ的な統治原理を、自分たちの生活空間に対する連邦政府による不当な侵入とティーパーティー運動の参加者たちは解釈した。ティーパーティー運動は、オバマ政権の一举一動をこのような図式にあてはめて意味づけをした。オバマ政権自体は、政府の権限強化それ自体を目的としていたわけではない。それは、オバマ的な統治原理の付随効果であった。しかし、このように意味づけをすると、オバマ政権の政策的成果——「7870億ドル規模の景気刺激対策」、「公的資金の投入による大企業の救済」、「金融規制改革法案」、「医療

保険制度改革（オバマケア）」などは、すべて連邦政府が本来ならミニマムな役割しか果たすべきでない領域における権限増大として解釈され、その本来の目的は黙殺され、「連邦政府の権限増大」という付随的な効果のみが突出して映るようになる。オバマケアに抗する声として、極端な場合、「連邦政府が個々人の身体に対して権限を及ぼそうとしている」という悲痛な叫びさけ聞こえてきたほどだ。筆者がインタビューをしたティーパーティー運動の活動家は、自分は医療保険がないが、オバマの個々人の身体への介入を受け入れることはできないと明言していた¹¹。こうして、オバマ政権は連邦政府と州、もしくは連邦政府と個人との原初的な社会契約を書き換えようとするラディカルな政権であるという解釈がティーパーティー運動の中で否定しようのない現実として定着していくこととなる。ここから「オバマは社会主義者だ！」という発言までは論理の飛躍があるが、要は憲法に示された原初的な契約を破り、アメリカという国家のあり方そのものに手をつけようとしているという草の根の不信感が、生のまま表出した発言と解釈することができよう¹²。

しかし、なぜこのようなオバマ的な統治原理に対する抵抗が従来保守主義運動の運動インフラを介してではなく、グラスルーツを中心に湧き上がったのだろうか。その理由としては、保守主義運動内部で充満していたジョージ・W・ブッシュ（George W. Bush）政権への失望と、運動そのものが、オバマ政権が発足してから方向感覚を失っていたことが挙げられる。遡って、2001年に発足したブッシュ政権は、保守革命を完成させ、恒久的共和党多数派体制（パーマネント・リパブリカン・マジョリティ）の構築を託された政権だった。しかし、政権も二期目後半になると、ブッシュ政権への失望がかなりはっきりとしたかたちをとって保守派から表明されるようになる。ブッシュ政権を振り返ってみると、政府は肥大化し、財政赤字は膨れ上がり、イラクとアフガニスタンはいつのまにか対テロ戦争から国家建設事業に転化し、ソーシャル・イシューの面でも保守派が望むようなかたちでの大きな進展は必ずしもなかったことが次第に明らかになっていく。その結果、保守主義運動内部の異なる潮流がそれぞれ別の方向を向いて歩き出し、運動の一体性が失われ、統一的な運動を上から組織化していく機運を欠いていたのがオバマ政権が発足したばかりのころの保守主義運動の現状だった。2008年の大統領選挙で共和党は「マヴリック（一匹狼）」とも評されるジョン・マケイン（John McCain）上院議員（アリゾナ州）を候補に選び、オバマ候補に臨んだが、彼自身は保守主義運動の顔になりうる存在ではなく（マケインは安全保障問題を除けば、むしろ党内穏健派とさえ見られていた）、運動はリーダーを欠いた状態だった。さらに、これまで運動の台頭を支えてきた諸団体も精彩を欠き、条件反射的にレーガンへの回帰を訴えるばかりで、保守主義運動が変わることを妨げていた感さえあった。つまり、保守主義運動は運動インフラが整備されただけに、それが変化を

妨げているという矛盾に直面していた。これを見た、リベラル派のサム・タネンハウス (Sam Tanenhaus) は『保守主義の死 (The Death of Conservatism)』(2009年)を著し、話題を呼んだ¹³。

唯一活気づいていたのは、マケイン候補が副大統領候補として選んだサラ・ペイリン (Sarah Palin) 前アラスカ州知事の周辺だった。ペイリンは、ある意味、マケイン以上に「暴れ馬」だった。それは、保守主義運動が時間をかけて丹念に育て上げてきた政治家ではなく、突如としてメインステージに参入した加工される以前の生のままの「エネルギー体」のような存在だった。いま振り返ると、ペイリンの熱狂的受容は、ティーパーティー運動の台頭を予感させる現象であったといえる。飼いならされることを拒否したペイリンとワシントン DC の一員と化した保守派の活動家たちへの不信感を露わにしたティーパーティー運動への参加者たちは、かなりの程度相似形をなしているといえよう。しかし、この生のままの衝動に、明確な輪郭を与えたのが、オバマ政権が導入した諸政策であったことは疑いない。ブッシュ政権末期に自分の位置を確認する座標軸を失っていた保守派の中に、保守主義の原風景を思い起こさせるような介入主義的な諸政策を導入し、オバマ政権は意図せずに政治において一番やってはいけないこと、即ち、敵対陣営に自分の立ち位置を再確認させる新たな対立の座標軸を思念させてしまった。こうしてオバマ時代において保守派であることの意味を再確認し、従来、スクリーニング機能を有していた保守主義運動のインフラを迂回するかたちで、ティーパーティー運動がネット空間やフォックスニュース・チャンネルを介して全国化し、そしてグレン・ベック (Glenn Beck) などの扇動的な保守派の言論人に勢いづけられる中で、2010年の中間選挙に向けて加速していった。

3. 2012年大統領選挙とその後

2012年の選挙において、ティーパーティー運動が共和党に及ぼした影響は複雑なものであった。2010年の中間選挙同様、草の根の保守派を活気づけはしたが、いくつかの議会選挙において、本来ならば勝てるはずであった議席を落とし、大統領選挙の予備選挙を誰が一番右旋回できるかという戦いに変容させてしまった。本来、国際派のビジネスマンで穏健な実績のあるミット・ロムニー (Mitt Romney) 前マサチューセッツ州知事は、共和党候補として急激に右旋回せざるをえず、本来の強みをまったく活かすことはできなかった。無論、候補自身の問題もあろうが、それ以前に共和党自身が、各候補者が保守主義の原則に適っているかを厳しく吟味する「チェックリスト政党化」してしまっていた。このプロセスを勝ち抜いてきた候補が、9月に本選挙が始まって中道旋回するにはかなりの労力を要する。しかも、その中道旋回も、ティーパーティー運動の監視の目で行わなければ

ならない。オバマ陣営は、ロムニーが中道旋回する以前に、右旋回したままのロムニー像を国民の間に徹底的に植えつけることに成功し、ロムニー陣営は、自身のイメージをコントロールすることに完全に失敗した。ロムニー候補は右旋回する過程で厳しい不法移民対策を打ち出し、これがヒスパニック票をロムニーから遠ざけ、はじめて総当票数の10パーセントに達したヒスパニック票の70パーセント以上をオバマが獲得したことは、まさにロムニーが「変わるアメリカ」に対応できていないことを印象づけることとなった。

当のティーパーティー運動は、2012年の敗北をどのように受け止めているかという点、その多くはロムニーの敗北を自身の敗北とは受け止めていない。その典型は次のような例だ。前述したフリーダムワークスのマット・キビー (Mat Kibbe) 会長は、ティーパーティー運動は包括的な社会運動ではなく、財政的保守主義を軸にした単一争点運動であり、その点からいうならば2012年の選挙で財政的保守主義は敗北したわけではなく、むしろ敗北したのは共和党エスタブリッシュメントであったと語っている¹⁴。たしかに本稿でも取り上げたインディアナ州以外に目を向けるならば、例えばヴァージニア州(ジョージ・アレン[George Allen] 元上院議員)、ウィスコンシン州(トミー・トンプソン [Tommy Thompson] 元知事)などでは、共和党エスタブリッシュメント系の候補が敗退している。そして、オバマ政権が発足してからも、共和党は財政的保守主義を掲げてホワイトハウスと対峙し、かつては裏の仕掛人的存在であった反税運動の拠点である全米税制改革評議会のグローバー・ノーキスト (Grover Norquist) 会長は、いまや日曜朝の政治トークショーに全米で最も影響力のある人物として紹介されるまでになっている。ノーキストは、ティーパーティー運動そのものとは一線を画しているが、そのリバタリアンの心性と財政的保守主義という点において、両者は多くを共有しているといえよう。ただし、その原理的な財政的保守主義に批判が集まっているということも事実であり、共和党内部からもノーキストから距離をおかなければという声は徐々にではあるが上がっている¹⁵。今後、この動きが、予算の強制削減や債務上限をめぐる議論との関連でどのように展開していくかを注意深く眺めていく必要がある。それは、ティーパーティー運動の今後の動向とも密接に関連してくるだろう。

むすび

2012年の大統領選挙は、アメリカが大きく変化していることを強く印象づけた選挙だった。それは人口構成や有権者の地理的分布に基づく変化であるだけに、不可逆的な変化でもある。共和党自体がこのような変化に取り残されているが、変化に抗する運動であるティーパーティー運動の場合はなおさらである¹⁶。今後、ティーパーティー運動がいまのままの状態、共和党内反乱勢力として党を拘束し続けるならば、おそらく共和党の再生に必

要な穏健派の包摂、そして中道旋回することをますます難しくしていこう。場合によっては、2014年の中間選挙では、ティーパーティー運動的な動きが共和党を再びつき動かし、オバマ政権に対する不信を刺激し、それなりの勝利をおさめることは十分に想定しうる。政権二期目の中間選挙は、一般論としていえば、政権党にとっては戦いにくい選挙となるからだ。そうするとティーパーティー運動の勢いは、2012年の敗北にもかかわらず当分続くことになるかもしれない。現に2013年1月に開会された第113議会においては、前述したランド・ポール上院議員やテッド・クルーズ上院議員などのティーパーティー系の政治家の威勢がいい。

オバマ政権としては、共和党の変質ぶりを強調し、先鋭化する共和党にしびれを切らした中間層の支持をとりつけ、大胆な政策運営に乗り出していきたいところだろう。ただし、それをいま妨げているのが、財政状況をめぐるホワイトハウスと連邦議会、とりわけ共和党が多数派を占める下院との激しい駆け引きである。仮にティーパーティー運動そのものはあまり目立たなくなっても、財政的保守主義を掲げて当選した議員たちは、この原則から離反することはできず、その限りにおいては、ティーパーティー運動的な動きは当面はアメリカ政治を大きく拘束し続けるだろう。

—注—

- ¹ 将来の大統領候補の一人とも目されているマルコ・ルビオ上院議員（フロリダ州）も、当初はティーパーティー系の議員として知られていたが、最近は運動と若干距離をおいているようにも見受けられる。
- ² ティーパーティー運動の包括的な考察については、久保文明編『ティーパーティー運動の研究—アメリカ保守主義の変容』（NTT出版、2012年）を参照。
- ³ “Senate Ratings,” *National Journal*, February 12, 2013
<<http://www.nationaljournal.com/magazine/senate-ratings-20120223>> accessed on February 23, 2013.
- ⁴ フリーダムワークスについては、久保編、前掲書所収の中山俊宏「ティーパーティー運動とインスティテューションの崩壊」を参照。
- ⁵ Greg Fetting, *Tea Party on Safari: The Hunt for American RINO* (Bloomington: iUniverse, 2012).
- ⁶ 外交問題評議会などを悪玉に仕立てた国際的陰謀論としては、Jim Marrs, *The Hidden History That Connects the Trilateral Commission, the Freemasons, and the Great Pyramids* (New York: Harper Collins, 2000) などがある。このような世界観は、「国際社会」に不信感をもつ右翼的サークルの間では驚くほど浸透している。
- ⁷ Fetting, *op.cit.*, pp. 46-47.
- ⁸ Sean Sullivan, “Roots of Lugar’s Defeat Began Back Home,” *National Journal*, (May 8, 2012). ルーガーの敗北については、ルーガーが地元インディアナにめったに帰らず、完全にワシントンの住人と化してしまっていたため、必ずしもティーパーティー運動だけに敗北の原因を帰すことはできないという見方もある。
- ⁹ “Statement by the President on Senator Richard Lugar,” White House, May 8, 2012
<<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/05/08/statement-president-senator-richard-lugar>> accessed on February 24, 2013.
- ¹⁰ Frank Rich, “The Billionaires Bankrolling the Tea Party,” *New York Times* (August 28, 2010).
- ¹¹ 著者によるティーパーティー活動家へのインタビュー（インディアナ州インディアナポリス、2012年9月25日）。
- ¹² John Perazzo, “Barack Obama, the Socialist,” FRONTEPAGE.COM, September 6, 2012

- <<http://frontpagemag.com/2012/john-perazzo/barack-obama-the-socialist>> accessed on February 25, 2012.
- ¹³ Sam Tanenhaus, *The Death of Conservatism* (New York: Random House, 2009).
- ¹⁴ Matt Kibbe, “The tea party was not an Election Day loser,” *Politico*, November 14, 2012
<<http://www.politico.com/news/stories/1112/83798.html>> accessed on February 25, 2012.
- ¹⁵ Aaron Blake, “Will the fiscal cliff break Grover Norquist’s hold on Republicans?,” *Washington Post* (November 26, 2012).
- ¹⁶ 共和党が新しい政治的地平に対応できていない様子については、Ronald Brownstein, “Future Shock,” *National Review* (November 12, 2012), pp. 32-36 を参照。

第三章 保護貿易・自由貿易をめぐる近年の二大政党のイシュー・ポジションについて —オバマ政権、ティーパーティ運動、2012年大統領選挙—

西川賢

はじめに：問題の所在

ジャグディッシュ・バグワティなどが指摘しているように、アメリカ合衆国の通商政策は第二次大戦後、基調としては一貫して世界における自由貿易体制を推進することを方針としてきたというのが通説のように思われている¹。

しかし、アメリカの通商政策はいついかなる時においても自由貿易体制の推進を基調としていたわけではない。建国から第二次大戦に至る時期のアメリカは保護主義を対外経済政策の基調に据えていた。それが第二次大戦後になると自由貿易を基調とする時代に推移していくこととなる²。ただし、第二次大戦後も時としてアメリカが保護主義的な方向へシフトするかに見えた時代も存在した。例えば、アメリカの国際収支が赤字を計上し始めた1970年代に同国が通商法に301条を規定し、その後のいわゆる日米貿易摩擦の時代における我が国とアメリカとの貿易をめぐる激しい対立を記憶しているものも多いのではないだろうか³。

このように歴史的にみてもアメリカの通商政策は必ずしも自由貿易／保護主義のどちらかに固定的にコミットしてきたわけではなく、時代においても大きく異なるというのが実情である。

また、しばしば（労組に支持された）民主党は保護主義的で、（産業界の支持を受ける）共和党は自由貿易を支持しているとの指摘がなされることが多いように思われるが⁴、これも必ずしも正確であるとはいえない。なぜなら、大恐慌下の1930年に成立したスムート・ホーリー関税法は共和党主導で成立した法案であり、これに対して民主党は特に輸出志向の強い南部の大規模綿花農家を支持基盤としており、自由貿易を支持する傾向が強かったからである。これがニューディール期に労組が民主党の支持基盤に組み入れられたことで重要な転換点を迎えることとなった。すなわち、1960年代以降になると国際競争の影響、エネルギー危機などがアメリカの中・下流階層の経済的機会を奪っているとの懸念が高まり、労組の支持を受けた民主党が保護主義的スタンスに転換し、ビジネス勢力に支持された共和党が自由貿易・開放市場を支持するという政策ポジションの転換が生じたからである。更に、1970年代にグローバリゼーションに懐疑的で国際交易が地球環境に影響するこ

となども懸念する環境保護団体などが民主党の支持基盤に組み入れられたことも、いっそう民主党の保護主義的スタンスを強める結果を招いた⁵。

ただし、民主党が保護主義的、共和党が自由貿易支持で二大政党の貿易政策に対するコミットメントが安定していた時代は 1990 年半ばに再び動揺を迎える。クリントン政権で民主党は再び自由貿易に積極的姿勢を見せ、議会を説き伏せて NAFTA 批准を推進した⁶。他方、共和党内部でも自由貿易／保護主義をめぐる党内論争は活発に展開されていた。パット・ブキャナンのような社会的保守・宗教的保守勢力が党内で台頭すると、これらの勢力は多国間ビジネスはアメリカ国内の労働者の機会を奪う、あるいはキリスト教的な価値観に基づくアメリカ的生活様式を外国の影響力が損なうとして自由貿易に反対する姿勢を見せ、ビジネスに支持された経済的保守派と対立する構えを見せた。1994 年の中間選挙の勝利を受けて共和党内で社会的・宗教的保守派の影響力が増すと、共和党の自由貿易支持は必ずしも党是とはならなくなり、揺らぎが生じていった⁷。

最近のピュー・リサーチ・センターの調査報告にもあるように、「FTA は米国にとって益になるか、それとも害になるか」という設問に対して民主党支持者の 53%が FTA はアメリカにとってプラスになる(害になる 38%)と回答している。これに対して、ティーパーティ運動の支持者では「FTA はプラスになる」が 43% (害になる 44%) という結果がでている。共和党全体では FTA がプラスになると答えたものが 45% (害になる 46%) となっており、近年では民主党の方が自由貿易に積極的であり、共和党が否定的なスタンスをとっているという見方をするものも少なくないように思われる。更にオバマ政権下での TPP の推進や米韓 FTA の批准、あるいは 2012 年選挙においてオバマ、ロムニー両候補の間で自由貿易に対する政策的差異が顕著にみられなかったことなど、近年では必ずしも党派に沿った形で自由貿易／保護主義が明確に区分されているわけではないことを示しているように見受けられる。このような変化を我々ほどのように理解すればよいのであろうか。本章では次節においてこのような変化を説明可能とする複数の仮説を提示する。第 2 節においては自由貿易をめぐる近年の二大政党の傾向と変化に関する実証を行う。

1. 説明枠組みの提示

仮説 1：しばしば指摘されるように、大統領は国益を代表する存在であり、議会の議員は地域の利益を代表する存在である。ゆえに大統領は当選後、党派にかかわらず自由貿易を促進しようとし、議会（特にラスト・ベルトのように衰退産業を抱える州の議員）は地元の産業保護を企図して保護主義的になる傾向がある。

仮説 2：ロビイストや利益団体などとの結びつきを有する政治家はそれらからの影響を

受けて自由貿易か保護主義のどちらかにコミットする。

仮説3：ここで注目するのは少数党の地位にある政党のケースである⁸。すなわち、多数党の候補者の場合は既存の政党支持パターンを維持するようなスタンスを維持しようとする現状維持的志向が強く働くが、少数党の候補者の場合は多数党の支持連合を分裂させ得るようなイシューを敢えて取り上げ、選挙戦略を刷新することを求める声が高まる。このような力学によって少数党が戦略を変更すると有権者に伝わる党のイメージが刷新され、場合によっては有権者の政党支持パターンに長期的に変化が生じて多数党化することも可能である。このように、少数党に甘んじている政党の候補者が論争的なイシューに関して明確な立場をとることは多数党の分裂（“Cracks in the Opposition”）を促す可能性があり、場合によっては少数党にとっての「起死回生」の選挙戦術となりうる⁹。

この点に関して、ヒリガスとシールズもなぜ既存の政党支持のパターンに亀裂を生じさせるような極端なイシュー（Wedge Issue; 「分裂的イシュー」）をあえて公約に掲げる候補者がいるのかという問題に挑んでいる。彼女らの説では各党の支持層には、あるイシューについて自党の見解を支持しない「説得可能な支持者」（Persuadable Voters）が存在するとする。これらの有権者は自党候補者のイシュー・ポジション次第では他党へとスイングする可能性が高い。ゆえに、少数党の候補者が敢えて分裂的イシューを選挙公約や綱領に掲げるのは、多数党の支持連合に亀裂を生じさせることで説得可能な支持者を自党に惹きつけて勝利する戦略をとろうとするからである。すでに多数党の地位にある政党の場合、その政党／候補者はより現状維持的なポジションを取ろうとする¹⁰。

2. 事例分析

（1）オバマ政権の誕生と自由貿易への政策的転換

議会を中心として、アメリカにおける保護主義の再台頭を指摘する意見は2006年頃から存在した。例えばブルース・ストークスは2007年に行った講演でアメリカにおける保護主義台頭を懸念する声が世界中で広がりつつあることを紹介し、2006年の中間選挙で自由貿易に批判的なスタンスを取る議員が当選したことなどにも触れていた。ストークスも指摘していたように、この背景には中国の経済的台頭という要因が作用していた¹¹。

2006年の前半にはチャールズ・シューマー上院議員（民主党、ニューヨーク州選出）とリンゼイ・グラアム上院議員（共和党、サウス・カロライナ州選出）が超党派で為替操作国問題に進展がなければ中国製品に27.5%もの懲罰的関税を課す法案を提出し、それが一定の支持を集めたことは未だ記憶に新しい。続いて2007年5月に開催された第二回米中戦略的経済対話が人民元切り下げや知的所有権の保護等の領域で思ったような成果を挙げら

れなかったことに対して、米国の議会や産業界を中心に失望の声が上がった。2007年7月、大統領貿易促進権限（Trade Promotion Authority）失効前日に調印された米韓 FTA に対する民主党リーダーを中心とする反対意見表明は、以上のような議会を中心とする保護主義化の流れを象徴する現象であるとみることも可能であった¹²。

このようなムードの中で行われた 2008 年の大統領選挙を振り返ってみると、経済外交に関していえば各 FTA、WTO に象徴される自由貿易をどのように捉えるかという点では党派の軸は共和党が賛成、民主党が反対とかなり明確に分かれていたように思われる¹³。

共和党はハカビー、ジュリアーニ、マケイン、そして 2012 年の大統領選挙にも出馬しているロムニーが FTA・WTO を重視しており、反保護主義・自由貿易推進を積極的に主張していた。

これに対して、民主党はグローバリゼーションに反対する労組、マイノリティ集団を代表する左派からの支持を重視しており、有力候補の全てが程度の差こそあれ自由貿易に反対していた。ヒラリー・クリントンはグローバリゼーションに伴う自由貿易の進展はアメリカの労働者を賃金・雇用面で搾取するので、NAFTA・WTO を「再点検」し、国内労働者保護を保障する「新交渉政策」が必要と主張していた（これは保護主義への回帰を示唆するものであったと考えられる）¹⁴。オバマもまた雇用と環境に悪影響があるとして WTO、NAFTA、CAFTA のいずれにも反対していた¹⁵。ジョン・エドワーズにいたっては大統領に当選した場合、アメリカは NAFTA から全面撤退し、NAFTA そのものも解体するという強硬意見を労組の前で公約したほどである¹⁶。以上のように、2008 年選挙の段階では民主党は反自由貿易・反グローバリゼーションを前面に打ち出しており、保護主義への回帰を訴えていた。

結局 2008 年の大統領選挙は民主党が制したわけであるが、当選後のオバマ民主党政権においても通商政策への関心や優先順位は低いままであった。議会で多数を占める民主党の中には自由貿易に懐疑的な意見が多く、保護主義的志向性は根強かったといえる。これに対して、景気対策や国民皆保険などの重要政策案件を抱えるオバマ政権は議会における与党の保護主義的動向に同調することが多かったように思われる。その証拠に、2009年2月には「米国再生再投資法」（ARRA）にいわゆる「バイ・アメリカン条項」が規定されたほか、義務的原産地表示制度の採用やタイヤ輸入に関する対中セーフガード発動など、オバマ政権初期には保護主義的な動きが目立った¹⁷。

しかし、その後オバマ政権は通商政策に関するスタンスを変化させていくことになる。2008 年の選挙戦および政権発足直後に見られたような保護主義的姿勢は影を潜め、「国家輸出イニシアチブ」（NEI；2010年1月）を公表し、2011年10月には米韓 FTA 履行法へ署

名している。オバマ政権は更に TPP を積極的に推進するなど、自由貿易へ大きく舵を切ったといえる¹⁸。

このように、特に 2011 年以降、雇用創出の面で輸出拡大による効果に期待するようになったことがオバマ政権における大きな変化であるといえる。オバマ政権による輸出拡大計画は 2009 年から 2014 年で名目値の倍増を目標としており、既存協定を通じた輸出促進、貿易円滑化のための政府支援、そして新市場開放を重視している。この新市場開放のために「関税と非関税障壁の引き下げ」が必要であり、そのために主要新興国（中・印・ブラジル）との二国間交渉やパナマ・コロンビア・韓国との FTA、WTO ドーハ・ラウンドの妥結と並んで、TPP を推進することが重要視されているのである¹⁹。ただし、オバマ政権は 2007 年に失効した大統領貿易促進権限を議会に要求することを積極的に働きかけてこなかったため、オバマはニクソン大統領以来、第二次大戦後二人目の議会から貿易に関する権限を何も与えられないまま任期（第一期）を満了した大統領となった²⁰。このように、オバマが自由貿易に大きく舵を切ったとはいえ、その取り組みの「遅さ」（Slowness）を批判する声も聞かれる。

（2）二大政党の支持基盤の変化？

ともあれ、前項にみたようなオバマ政権の自由貿易への急旋回が可能になった背景には幾つかの事情が存在している。民主党の保護主義的スタンスを規定してきた労組の衰退に加えて、2010 年の中間選挙で自党の勢力が後退したことが齎した影響である。

第一の点である労組の影響力低下に関していえば、1950 年代初頭には労働者の 30% 以上を組織化していた労働組合は組織的衰退の一途をたどっている。1970 年代には公務員労組が台頭し、公務員の 40% を組織化することに成功しているが、それでも労組の組織的衰退とそれに伴う選挙における組合票の重要性低下に歯止めをかけるには至っていない。いまや政治参加に向けて組織的つながりをもたない労働者は数百万にものぼり、選挙における民主党に対する労組の資金面・マンパワー面での支援体制にかつてのような勢いは見られなくなった。かくして労働組合を有力な支持基盤とする民主党政治家さえ最早組合は影響力を有する利益集団の一角を占める一存在に過ぎないとみるまでに変化している²¹。このような労組の影響力の低下はオバマ政権の自由貿易への旋回にも影響を与えていることは間違いのないことであろうが、それが果たしてどの程度にまで及ぶのかはここで断定することはできない。

次に第二の点、すなわち 2010 年の中間選挙における共和党の躍進と民主党の後退が与えた影響について考えてみる。保護主義的な傾向が強かった自党の勢力後退は逆説的な形

ながらオバマに自由貿易推進へと旋回するインセンティブを与えたのではないだろうか。この点に関して、2010年の中間選挙における民主党の勢力後退と共和党の躍進が自由貿易アジェンダの推進に直結したといえるのかどうか、これを疑問視する声も存在する。

そのような議論の根拠となっていたのが、2010年当時共和党を席卷しつつあったティーパーティー運動の存在とそれが齎す影響であった²²。ブルース・ストークスは2010年の選挙直後に発表した論考において、共和党支持層における保護主義擁護の傾向が強まりつつあり、ティーパーティー運動において特にそのような傾向が強く見られることを指摘していた²³。その他、外交問題評議会（Council on Foreign Relations ; CFR）のジム・リンゼイやケイトー研究所のダン・グリズウォルドなどによってもティーパーティー運動の一部に強い保護主義的傾向が存在しており、NAFTA や米韓 FTA に反対しているという事実が指摘されてきた²⁴。

ティーパーティー以外にも、Howard Phillips 率いる「コンサーヴァティヴ・コーカス」(The Conservative Caucus ; TCC) や「繁栄するアメリカ連合」(Coalition for Prosperous America ; CPA) などのように共和党保守系の保護主義団体が存在しており、活動を展開していることは事実である。特に CPA のシニア・エコノミストであるイアン・フレッチャーは保護主義を訴える保守系論客として、しばしばメディアにも登場するなどしている。

また、Felix Schuler 率いる「イーグル・フォーラム」は 1970 年代からグラスルーツ（草の根）活動を続けてきた社会的保守の団体として著名である。同団体は主に家族の価値に関わる問題など、社会問題に対する関心と発言で知られているが、自由貿易に関する意見も表明している。イーグル・フォーラムは完全な自由貿易に反対しており、1996年に発表されたレポートの中では NAFTA や GATT は米国に害を及ぼすとして反対し、明確に保護主義を主張している。同団体によれば、完全な自由貿易は憲法によって政府が関税を一律に規制することが定められており、共通の通貨や法に服することが明確に定められている米国国内にしか存在し得ないと主張している。すなわち、国家間の完全な自由貿易は国際社会がアナーキーである以上は画餅に過ぎないとの考えであろう²⁵。

以上にみるように、共和党系の社会的保守団体の一部には根強い自由貿易不信と保護主義擁護の姿勢が見られることは紛れもない事実である。更に、これらの集団が自由貿易に反対し、保護貿易を主張する際に合衆国憲法や建国の父以来の伝統といった政治的・社会的伝統を根拠に掲げていることも興味深い事実であるといえよう。

冒頭でも述べたように、ピュー・リサーチ・センターの調査報告では「FTA は米国にとって益になるか、それとも害になるか」という設問に対して民主党支持者の 53% が FTA はアメリカにとってプラスになる（害になる 38%）と回答しているのに対して、ティーパー

ティ運動の支持者では「FTA はプラスになる」が 43%（害になる 44%）という結果がでていいる。共和党全体では FTA がプラスになると答えたものが 45%（害になる 46%）となっており、近年では民主党の方がより自由貿易に積極的であり、共和党が否定的に変化しているという見方も成り立つ²⁶。

ただし、デイヴィッド・カロールが指摘しているように、議会共和党の大多数が自由貿易を支持していることから、あるいはロムニーが 2012 年の大統領選挙において自由貿易支持の公約を掲げていたことから判断しても、如上の社会的保守による反自由貿易・保護主義擁護の主張が今のところ目立った影響力を発揮しているとは考え難い。また、ティーパーティー運動に関していえば、それに参加している団体の全てに保護主義的傾向が観察されるわけでもない。例えば、ティーパーティー運動の中核的団体の一つとして知られるフリーダム・ワークスは自由貿易を強く支持している。このように個人や団体によって貿易政策に関するスタンスには相違があると考えられ、一般化は難しい²⁷。

（3）2012 年の大統領選挙

2012 年の大統領選挙をみても、オバマ陣営の対外貿易政策に変化が生じていないことがみてとれる。選挙戦において、オバマは国家輸出イニシアチブを堅持し、FTA や TPP をいっそう活用することで貿易障壁を除去し、輸出の拡大による雇用の確保に努めることを公約した²⁸。

ロムニーに関しても対外貿易の点でオバマと違いがあるようには思われなかった。ロムニーは「市場開放はアメリカを強化し、繁栄させる助けとなってきた」とし、「貿易障壁がなくなるほど、アメリカの経済的繁栄が実現される」とも述べている。むしろ対外貿易に関してはロムニーの方がオバマよりも積極的であるという印象すら受けた。なぜなら、ロムニーは「ファスト・トラック」（大統領貿易促進権限）の復活、TPP の交渉完結、あるいは独自の自由貿易圏構想として「レーガン経済ゾーン」（Regan Economic Zone）の設置など、より積極的な政策を提唱していたからである²⁹。共和党内部において、一部の団体や個人に明確な保護主義的傾向が見られることは確かであるとしても、それが直ちに共和党の対外経済政策のあり方に影響を与えているとまでは（少なくとも現時点では）いえないのではあるまいか。

最後に、再選されたオバマ政権は一期目同様、雇用創出を重視した通商政策を堅持するものとみられている。その根幹は、2010～2014 年の 5 年間の輸出倍増計画である。その一環で輸出関連機関の統合や輸出規制の緩和なども推進していくものと考えられるが、共和党が下院で多数を占める中、政策実現に向けては大きな困難も予想される。その中で着

実に取り組みが進むのが、中国をはじめ不公正な貿易慣行を行なう国への圧力であろう。2012年2月には省庁間通商執行センター（ITEC）が創設されている。貿易関連の省庁間の足並みを揃えて諸外国の不公正貿易慣行を監視し、法執行を強化する構えである³⁰。

結 論

本章の実証部分で得た知見を総括しておきたい。

第一に、議会を中心として、アメリカにおける保護主義の再台頭を指摘する意見は2006年頃から存在した。2008年の大統領選挙で当選を果たしたオバマは政権発足当初は保護主義的であったものの、2010年以降は自由貿易推進へと大きく舵を切っていくこととなった。このように雇用創出の面で輸出拡大による効果に期待して自由貿易へと舵を切ったことはオバマ政権における一大変化であるといえる。

第二に、以上のようなオバマ政権における自由貿易への急旋回が可能になった背景には幾つかの事情が存在している。民主党の保護主義的スタンスを規定してきた労組の衰退に加えて、2010年の中間選挙で自党の勢力が後退したことが齎した影響である。このような変化がオバマ政権の自由貿易推進への旋回に影響する一方で、共和党の側にも変化が見られた。共和党系の社会的保守団体の一部には根強い自由貿易不信と保護主義擁護の姿勢が見られ、近年では民主党の方がより自由貿易に積極的であり、共和党が否定的に変化しているという見方も成り立つ。

第三に、2012年の大統領選挙をみると、オバマ陣営の対外貿易政策には変化が生じていないことが理解されよう。すなわち、選挙戦においてオバマは国家輸出イニシアチブを堅持し、FTAやTPPをいっそう活用することで貿易障壁を除去し、輸出の拡大による雇用の確保に努めることを公約した。一方、ロムニーの側も対外貿易の点でオバマと違いがあるようには思われなかった。この点、共和党内部において、一部の団体や個人に明確な保護主義的傾向が見られることは確かであるとしても、それが直ちに共和党の対外経済政策のあり方に影響を与えているとまでは（少なくとも現時点では）いえないであろう。

このような事実をどのように理解すればよいであろうか。第一に、仮説1に見るが如く、近年の大統領は党派を問わず自由貿易を推進する傾向があり、アメリカ国内に今も存在する保護主義勢力の声は議会によって代弁されているように思われる。第二に、利益集団など外部勢力からの影響力に関しては断定的なことはいえない。労組の影響力後退が民主党の貿易政策に関するスタンスの変化に影響を与えていることは確かであろうし、共和党内部に保護主義を標榜する社会的保守派の集団が存在していることもまた確かである。ただし、労組の後退や社会的保守派のインパクトが両党の貿易政策に関するイシュー・ポジショ

ンにどの程度まで決定的な影響力を与えているのかについては疑問に感じざるを得ない点も多々ある。第三に、少数党が多数党の支持基盤を割るために敢えて論争的イシューを掲げるといふ仮説に関しては、オバマ政権が自由貿易に舵を切ったのは共和党の支持基盤を割るための戦略的行動であると見ることも不可能ではない。ただし、2012年選挙における貿易イシューへの注目度（Saliency）はかつてに比べれば極めて低く³¹、そもそも両党の候補者が貿易イシューを論争的なものと認識しているのかどうか定かではない。

—注—

- ¹ ジャグディッシュ・バグワティ『保護主義—貿易摩擦の震源』渡辺敏訳（サイマル出版会、1988年）5頁。
- ² 歴史的経緯については、佐々木隆雄『アメリカの通商政策』（岩波新書、1997年）を参照。
- ³ I・M・デスラー、ジョン・S・オデル『反保護主義勢力—アメリカの貿易政治における圧力の変化』長尾悟・信田智人訳（ジャパン・タイムズ、1989年）29-51頁。
- ⁴ S. P. Magee, W. A. Brock, and L. Young, *Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989); Miaojie Yu, “Trade Protectionism and Electoral Outcome,” *Cato Journal*, Volume 29, Number 3 (Fall 2009), p.523.
- ⁵ Eric M. Uslander, “The Democratic Party and Free Trade: An Old Romance Restored.” Paper Prepared for the Conference on “The United States and the Future of Free Trade in the Americas,” March 25, 2000, p.1; David Karol, “Congress, the President and Trade Policy in the Obama Years.” Paper Prepared for Presentation at the Panel Discussion “Congress and the Politics of Trade” at the Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., March 19, 2012, p.5.
- ⁶ Uslander, “The Democratic Party and Free Trade: An Old Romance Restored,” p.2.
- ⁷ Uslander, “The Democratic Party and Free Trade: An Old Romance Restored,” p.3.
- ⁸ Layman, *The Great Divide*, p.38; Carmines and Stimson, *Issue Evolution*, pp.6-7; William H. Riker, *Liberalism against Populism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice* (San Francisco: W. H. Freeman, 1982), chapter 6.
- ⁹ Howard L. Reiter and Jeffrey M. Stonecash, *Counter Realignment: Political Change in the Northeastern United States* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), pp.15-17; Gyung-Ho Jeong, Gary J. Miller, Camilla Schofield, and Itai Sened, “Cracks in the Opposition: Immigration as a Wedge Issue for the Reagan Coalition,” *American Journal of Political Science*, Volume 55, Number 3 (July 2011), pp.511-525.
- ¹⁰ D. Sunshine Hillygus and Todd G. Shields, *The Persuadable Voter: Wedge Issue in Presidential Campaigns* (Princeton: Princeton University Press, 2008), pp.2-3.
- ¹¹ Bruce Stokes, “Rising Protectionism?: The Future of U.S. Trade Policy,” September 20, 2007. <<http://www.treasury.govt.nz/publications/media-speeches/guestlectures/stokes-sep07>>, accessed January 3, 2013.
- ¹² 中尾武彦『アメリカの経済政策：強さは持続できるのか』（中公新書、2008年）132-144頁。
- ¹³ John Harwood, “Republicans Grow Skeptical On Free Trade,” October 4, 2007, *The Wall Street Journal*. <<http://online.wsj.com/article/SB119144942897748150.html>>, accessed January 3, 2013.
- ¹⁴ David Ignatius, “The Next Clintonomics,” *Washington Post*, November 25, 2007.
- ¹⁵ <<http://www.barackobama.com/issues/economy/#trade>>, accessed January 3, 2013.
- ¹⁶ “Edwards Assails NAFTA, corporations in Derry gathering,” AP, December 13, 2007.
- ¹⁷ 舟津奈緒子「通商政策：1年目の積極政策から2年目の輸出倍増政策へ」久保文明編『オバマ政治を採点する』（日本評論社、2010年）184-185頁。
- ¹⁸ 舟津「通商政策：1年目の積極政策から2年目の輸出倍増政策へ」『オバマ政治を採点する』189-190頁。
- ¹⁹ 坂口一樹「オバマ政権の通商政策とTPP、および日本の医療」『日医総研ワーキングペーパー』（2011年9月20日）14頁。
- ²⁰ David Karol, “Congress, the President and Trade Policy in the Obama Years.” Paper Prepared for Presentation at the Panel Discussion “Congress and the Politics of Trade” at the Woodrow Wilson International Center for

- Scholars, Washington, D.C., March 19, 2012, p.14.
- ²¹ ブルース・ウエスタン、ジェーク・ローゼンフィールド「労働組合の衰退と中間層の未来」『フォーリン・アフェアーズ日本版』（2012年7月号）80-88頁。このような逆風の中で、労組は生き残りをかけた戦術転換を迫られている。2010年の5月に辞任したアンディ・スターンに代わってサービス従業員国際労働組合（以下SEIU）の議長に就任したマリー・ケイ・ヘンリーは就任後一年以内に新たに15万人以上を組織化する目標を掲げ、狭義の労組組合員以外の諸集団に対する積極的なアウトリーチにも力をいれている。特に自身がレズビアンでもあるヘンリーは議長就任にあたって移民層やLGBT（Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender people）への新たなアウトリーチを重視しており、ドリーム法や同性愛者の軍隊入隊規制（DADT）の撤廃を支持する方針を打ち出すなどしている（「労組の社会運動化」）。
- ²² Roya Wolverson, “Foreign Policy and 2010 Midterm Elections,” September 24, 2010. <<http://www.cfr.org/us-strategy-and-politics/foreign-policy-2010-midterm-elections-trade/p23003>>, accessed January 3, 2013.
- ²³ Bruce Stokes, “A Growing Skepticism on Trade,” November 19, 2010. <<http://www.gmfus.org/archives/a-growing-skepticism-of-trade/>>, accessed January 3, 2013.
- ²⁴ Daniel Griswold, “Are Tea Partiers Anti-Trade?” December 8, 2010. <<http://www.cato.org/publications/commentary/are-tea-partiers-antitrade>>, accessed January 3, 2013.
- ²⁵ “Free Trade, Protectionism, GATT, and NAFTA,” *The Phyllis Schlafly Report*, March 1996. <<http://www.eagleforum.org/psr/1996/mar96/psrmar96.html>>, accessed January 3, 2013.
- ²⁶ “Strong on Defense and Israel, Tough on China: Tea Party and Foreign Policy,” *Pew Research Center for the People and the Press*, October 7, 2011. <<http://www.people-press.org/2011/10/07/strong-on-defense-and-israel-tough-on-china/>>, accessed January 3, 2013.
- ²⁷ David Karol, “Congress, the President and Trade Policy in the Obama Years.” Paper Prepared for Presentation at the Panel Discussion “Congress and the Politics of Trade” at the Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., March 19, 2012, p.5. <<http://www.barackobama.com/goals/>>, accessed January 3, 2013.
- ²⁸ <<http://www.mittromney.com/issues/trade>>, accessed January 3, 2013.
- ²⁹ 「米国の経済・産業・通商の現状と大統領候補者の主張」『日本貿易振興機構』（2012年11月）3頁。
- ³⁰ Bruce Stokes, “Trade? Who Cares?” May 9, 2012. <<http://www.gmfus.org/archives/trade-who-cares/>>, accessed January 3, 2013.
- ³¹

第四章 財政保守的政策におけるティーパーティー系議員の影響 —2010年から2012年までの米下院議会投票行動より—

松本明日香

はじめに

米国は断続的に浮上する財政問題に揺れている。米国議会予算局（Congressional Budget Office: CBO）によると、複数の財政関係の法案期限が重なる「財政の崖（fiscal cliff）」に何も手を打たない場合、長期的に見ると2014年以降、経済は徐々に回復して、2018年には失業率が低下するが、2013年の経済に及ぼす影響は甚大である¹。一方、現行制度を継続し、「財政の崖」を完全に回避した場合、成長率は上昇し、失業率は現状と同程度になるが、長期的には財政危機に陥るリスクが高まり、米国経済は弱体化する。

本章では、これらの財政保守的政策を推進する主要因を検討する。その前段階として、まず、議会と大統領が妥協しなかった場合に何が起こると懸念されるのかをGDP低下、国内混乱、デフォルトなどからまとめ、何がその財政問題の構成要素かを、減税廃止、債務上限引き上げ制限、予算一斉強制削減などから確認した上で、何がそれらの要因を招いているのか、2010年のティーパーティー台頭以降の議会投票行動や政治構造などから詳らかにする。仮説としては以下で考察するように、①財政保守といわれるティーパーティー議員連盟（Gervais and Morris, 2012）²、②対抗仮説として、2010年に共和党がティーパーティーの影響で保守化したと指摘されるように（William, Skocpol, and Coggin, 2011）、共和党の財政保守化と民主党との分極化³、③外部要因として、以前から非妥協による「手詰まり（gridlock）」が議会で多く見られるように（Binder, 2003）、議会・大統領府で交渉をする統治構造や、その議会を構成する選挙や支持率などが考えられよう⁴。

（1）財政の崖では何が起こるのか

まず、「財政の崖」では何が起こると懸念されたのだろうか。図1のようにGDPの低下、国内混乱、デフォルトなどが取り沙汰された。論者によっては、2011年にも起こった債務上限額の引き上げ交渉から発生した歳出強制削減問題を財政の崖から分けている場合もあるが、両者は切っても切れない関係にあり、本章ではそれぞれが同じ

図1 「財政の崖」からの転落結果



タイミングで起こることによる「崖」として、それぞれの分析を進める。

(a) GDP 低下

「財政の崖」とは主として、債務上限の引き上げと抱き合わせで 2011 年にばバラク・オバマ (Barack Obama) 政権が連邦議会との間で合意した歳出強制削減に関する法律が、「ブッシュ減税」といわれる大型減税策の失効と同時に 2013 年 1 月 1 日から施行される問題を指していた。連邦準備制度理事会 (Federal Reserve Board: FRB) のベンジャミン・バーナンキ (Benjamin Bernanke) 議長が、2011 年の時点で今回の財政問題を財政の崖と命名していたが、この問題自体は以前より存在しており、1957 年には政府文書に初めて登場する⁵。今回、減税失効と歳出強制削減を合計すると 6700 億ドル分、国内総生産 (GDP) では約 4.3 パーセントが押し下げられる恐れがあった⁶。米国の現在の債務上限は 16 兆 4000 億ドルであり、議会が上限引き上げを拒めば、社会保障給付や退役軍人への給付金支給などが遅れ、そこでも GDP は押し下げられうる。

(b) 統治混乱・政府機関の閉鎖

債務上限の引き上げの失敗は、まず政府職員給与や各種公的経費の支払い停止などを招き、やがて政府機関の機能停止 (shutdown) に及ぶ可能性がある。しかし、幸い下院は 2013 年 3 月 6 日、暫定予算が切れる連邦政府機関閉鎖の危機回避に向け、米年度末である 9 月末までの暫定予算案を共和党が提出し、ひとまず 267 対 151 の賛成多数で可決した⁷。現行の暫定予算は 3 月 27 日に期限切れを迎えることになっていた。

一方で、政府機関の閉鎖に陥らない場合も、予算管理法によって 3 月 1 日からの歳出強制削減を受けて、国防費 6000 億ドル、国防費以外の裁量的支出で 6000 億ドルの歳出が削られることとなった⁸。そのため、たとえば米司法省は、職員に数か月間の無給休暇を命じる可能性があるとの通知を送付した⁹。削減措置が停止されるか代替措置が講じられない限り、他の省庁でも同じように職員の自宅待機や行政サービスの縮小を余儀なくされる。軍関係者からは、防衛力の低下を懸念する声が上がっている。徐々に国防や生活に影響が出始める見込みで、オバマ大統領は削減措置を停止するために議会側と協議を続ける¹⁰。

共和党の戦術次第で政府機関が閉鎖する可能性はあるが、ここ数年似た状況下で両党は閉鎖を回避してきた。一方で、過去には民主党のウィリアム (ビル)・クリントン (William Clinton) 大統領が共和党多数の議会の包括予算調整案に対して大統領拒否権行使して予算が通らず、長期にわたる連邦政府の一部閉鎖がもたらされたこともある¹¹。当時も 94 年中間選挙で共和党が躍進し、今以上に共和党が上下両院の多数を占め、共和党の

ニュートン（ニュート）・ギングリッチ（Newton Gingrich）下院議長が「アメリカとの契約」を掲げながら大規模減税と福祉予算削減をセットに財政赤字削減を狙い、大統領と対立した。他方、極端に財政保守的だった共和党議会に対する支持率は大幅に低下した。

(c) デフォルト

さらに、債務上限の引き上げの失敗は、利払い等の法的義務を果たすことができなくなるデフォルト（債務不履行）に繋がる。下院の共和党議員らは、オバマ大統領が大幅な歳出削減に同意しない場合、債務上限の引き上げに反対して、政府にデフォルトを宣言させることを検討していると報じられた¹²。米国債のデフォルトが、米国のみならず、世界の金融市場に大きな悪影響を及ぼすことは、民主党・共和党共に認識している。米財務省は、「債務上限の引き上げに失敗すれば、政府は法的義務でデフォルトすることになり、経済的に悲惨な影響を及ぼす。デフォルトは新たな金融危機を引き起こし、米国市民の雇用と貯蓄を脅かす。景気後退から回復している時に、再び国を深刻な不況に押し戻すことになる」と警告していた¹³。

(2) 「財政の崖」の構成要素

次に財政の崖の構成要素である減税廃止、債務上限引き上げ制限、予算一斉強制削減などを確認する。

図2 「財政の崖」の要因



(a) 減税延長の打ち切り

議会との交渉がまとまらなければ、前述の通り、ブッシュ減税が打ち切りとなり、国内 GDP の大幅な押し下げと景気の腰を折ることが懸念された。しかしながら、2013年1月2日にブッシュ減税の一部恒久化などを含む「2012年米国納税者救済法（American Taxpayer Relief Act of 2012：ATRA）」が成立した¹⁴。「2012年末まで」という期限は守られなかったが、急速な緊縮財政によって米国経済が打撃を受ける最悪の事態は避けられた。歳入関係では4000億ドル近い負担増の可能性もあったが、給与税減税の失効を除いてほぼすべて延長され、減税の失効ないし増税が回避され、崖の一部は回避されたとも言える。

(b) 債務上限引き上げ制限

債務上限とは、議会が政府に対して、諸々の義務を果たすために借入れを認めた資金の総額を指す。財務省は、債務上限とは、「新規支出の約束を認めるものではなく、単に政

府に対し、歴代の議会および両党の大統領が約束した既存の法的義務を果たす資金を賄うことを認めるものだ」と説明する一方で、債務上限は政府の支出に対する抑制力を議会に与えている。この上限に達すると、政府が借入を行えなくなるため、前述したように政府機能が停止して、国債がデフォルトとなる恐れがあった。

2012年12月31日、米政府の債務残高が同日中に16兆4000億ドルの上限に達するとして、財務省はデフォルトの回避措置を開始する方針を示した。ティモシー・ガイトナー（Timothy Geithner）財務長官は議会幹部へ書簡を送り、31日から公務員の一部年金基金などへの投資を凍結（“debt issuance suspension period”）¹⁵、その後、オバマ大統領は2013年2月4日、上限を暫定的に引き上げる法律に署名し、同法が成立した¹⁶。2月半ばにも陥ると懸念されていた米国債のデフォルトは当面回避され、5月18日までの間、国債の元利払いなどに必要な資金の借り入れが可能となった。その後も、米財務省が資金繰りの非常措置を発動することで、8月ごろまではしのぐことができる見通しである。

オバマ大統領はたとえば2013年1月14日、ホワイトハウスにて政権第一期最後の記者会見を行い、財政赤字の削減に取り組む姿勢を示すと同時に、2012年大統領選挙で再任したことにより民主党は信任を得ていると自信を見せ、下院で多数を占める共和党が債務上限の引き上げを拒否することに対して、「米国が支払いを行わないことは無責任」であり、「デフォルトの危機を議論すること自体が米経済を傷つける」と訴えていた¹⁷。

この時、共和党のジョン・ベイナー（John Boehner）下院議長は議場で、「米国が財政危機に対応する長期的な計画ができるまで、債務上限の引き上げは長期に行うべきではない」とし、「これはワシントンに真の財政責任を取り戻すための取り組みの最初の一步だ」と下院共和党議員の説得にあたった¹⁸。同時に、米国がデフォルト状態に陥り、下院共和党が責任を追及されるリスクをぎりぎり回避するものであった。

(c) 歳出強制削減

デフォルトの危険がある債務上限額の引き上げ制限に関して、数か月延長することで民主党と妥協したティーパーティー系議員などの共和党財政保守派は、他2つの財政期限に重点を置くべく、赤字財政の縮小に向けた取り組みを始めている。1つ目は3月1日に始まる自動的な歳出削減、2つ目は同月末に期限を迎える暫定予算である。

自動的な歳出削減については、オバマ大統領は下院と連邦政府の調整を続けたものの、話し合いがまとまらなかった。2013年3月1日には、2021年度までに米連邦予算を総額1兆2000億ドル削減することを米政府に義務付ける「2011年予算管理法（Budget Control Act of 2011）」に大統領が署名して、同法が発効された¹⁹。同法では削減額は10年間で1.2兆ド

ルと規定されている。

ただし、2013年度分の850億ドルの強制削減は、3月2日から10月1日の7か月間かけて実施されるが、両党が削減策で合意に達すれば、いつでも停止することが可能ではある。その後、2013年3月26日に暫定予算が成立したことにより、年度末の9月末まで政府機能は維持されることで共和党は譲歩をみせたが、年度内850億ドルの歳出強制削減に関してはそのままの形でオバマ大統領は受け入れた。

以上のような複合的な要因によって財政の崖への転落が懸念されたが、背を押しえたものの仮説として主に3つの要素が挙げられる。

- ①ティーパーティー議員連盟
- ②共和党の財政保守主義化と民主党との分極化
- ③統治構造と財政保守的政策に対する国民意識

以下では、それぞれ、①についてはティーパーティー議員連盟および保守度の変遷などからティーパーティー議員の特性や動向を分析したのち、②についてはティーパーティー議員連盟・それ以外の共和党・民主党などの下院議員全体の投票行動を比較し、③については歴史的な議会と大統領の交渉および選挙を左右する国民支持を検討する。

1. ティーパーティー系議員の特徴

(1) ティーパーティー議員連盟の構成

ティーパーティー運動の市民の半数は無党派層であり、財政保守的な候補者を当選させ、場合によっては共和党を下して、運動の掲げる政策の実現を目指している²⁰。しかしながら、ティーパーティーに支持される議員の大多数はティーパーティー議員連盟（Tea Party Caucus: TPC）に所属したが、ほぼすべてが共和党員となった²¹。同連盟としては共和党を下すとまでは宣言していない。

議員連盟とは、定期的に研究会を開催して政策情報を共有したり、政策を議論したりする場であり、外部のロビーイングや情報の受け皿であり、結束して投票したり、他の議員に働きかけたりする。ティーパーティー議員連盟は下院に2010年7月に設置された²²。代表はミシェル・バックマン（Michael Bachman）下院議員で、議員連盟の指針は「財政責任、憲法擁護、小さな政府」であった。しかしながら、2012年7月以降、ティーパーティー議員連盟は集会を開催しておらず、またサイトのニュースも更新されておらず、再組織化されつつある段階だとされる²³。上院のティーパーティー議員連盟は、ランダル（ランド）・ポール（Randal Paul）の発案により2011年1月に設立し、4名が加盟していた。

一方で、ティーパーティー議員連盟非所属ながらティーパーティー運動に支持される議員も存在する。たとえば、マルコ・ルビオ（Marco Rubio）議員は保守的政策を掲げ、財政保守として名を馳せたギングリッチ議員まで彼の政策提言に関する著書を絶賛するものの、「草根運動の衝動を吸収する議員」となることを望まず、同議員連盟に参加していない²⁴。ロナルド・ジョンソン（Ronald Johnson）議員は運動期待の新人だったが、共和党との分裂を避けるためとして加盟していない。同様に、パット・トゥーミー（Pat Toomey）議員は、もともと財政保守の共和党議員であり、ティーパーティーにも支持されるものの、共和党との分裂を避けるためとして加盟していない。ティーパーティー運動の中で輩出された新人議員を多数含む同議員連盟はティーパーティー系議員であるか否かの指標になるが、以上のような逸脱例も存在する。

また、ティーパーティー議員連盟の方向性は法案レベルでは明記されていないので、明記されている共和党のアメリカ保守連合（American Conservative Union: ACU）の評価から指標を作成する。ティーパーティー運動の概念については、支持団体であるフリーダムワークス（Freedom Works）が「アメリカからの契約（Contract from America）」で10項目を挙げている²⁵。これは共和党が2004年「アメリカとの契約（Contract with America）」を改訂した2010年「アメリカとの誓約（A Pledge to America）」を基礎としており、特に財政関連が顕著で、予算大幅削減、債務上限引き上げ、医療保険廃止法案、金融改革法が明言されている。これらはACUの評価基準の中にも含まれている。

（2）ティーパーティー系議員の保守度

アメリカ保守連合（ACU）が重要と見なす25個の法案に対する議員投票（賛否）から毎年算出されている保守度のスコア（ACUスコア）の2010年から2012年までの変遷は表1のようなものとなっている。のちほどこれら25法案における下院議会投票の傾向、そのうち財政保守的法案における動向について分析を行う。

表1 ティーパーティー議員連盟議員の ACU スコア [TPC・ACU サイト等より筆者作成]

ティーパーティー議員連盟	選出州	2010年 ACU スコア	2011年 ACU スコア	2012年 ACU スコア
Sandy Adams	Florida		88	92
Robert Aderholt	Alabama	92	76	76
Todd Akin	Missouri	100	91.67	100
Rodney Alexander	Louisiana	100	68	75
Michele Bachmann	Minnesota	100	95.45	100
Roscoe Bartlett	Maryland	92	76	79
Joe Barton	Texas	96	86.96	88
Rob Bishop	Utah	100	95.65	88
Gus Bilirakis	Florida	88	76	84
Diane Black	Tennessee		84	100
Paul Broun	Georgia	100	96	100
Michael Burgess	Texas	96	83.33	96
Dan Burton	Indiana	100	91.67	100
John Carter	Texas	100	84	84
Bill Cassidy	Louisiana	91	76	92
Howard Coble	North Carolina	96	87.5	91
Mike Coffman	Colorado		96	92
Ander Crenshaw	Florida	88	72	76
John Culberson	Texas	100	86.96	92
Jeff Duncan	South Carolina	100	92	100
Blake Farenthold	Texas		80	84
Stephen Lee Fincher	Tennessee		88	92
John Fleming	Louisiana	96	100	100
Trent Franks	Arizona	100	100	100
Phil Gingrey	Georgia	100	100	96
Louie Gohmert	Texas	96	92	96
Vicky Hartzler	Missouri		88	88
Wally Herger	California	100	95.65	100
Tim Huelskamp	Kansas		92	92
Lynn Jenkins	Kansas	100	84	100
Steve King	Iowa	96	92	88

第四章 財政保守的政策におけるティーパーティー系議員の影響

Doug Lamborn	Colorado	100	100	96
Jeff Landry	Louisiana		96	100
Blaine Luetkemeyer	Missouri	100	76	80
Kenny Marchant	Texas	95	91.3	92
Tom McClintock	California	100	100	92
David McKinley	West Virginia		64	68
Gary Miller	California	96	96	95
Mick Mulvaney	South Carolina		100	96
Randy Neugebauer	Texas	100	96	100
Rich Nugent	Florida		84	88
Steven Palazzo	Mississippi		84	84
Steve Pearce	New Mexico		92	88
Mike Pence	Indiana	100	92	100
Ted Poe	Texas	100	96	88
Tom Price	Georgia	100	92	100
Denny Rehberg	Montana	96	80	76
David Roe	Tennessee	96	88	88
Dennis Ross	Florida		100	96
Edward Royce	California	100	96	100
Steve Scalise	Louisiana	96	92	100
Pete Sessions	Texas	100	92	96
Adrian Smith	Nebraska	100	88	84
Lamar Smith	Texas	100	84	88
Cliff Stearns	Florida	96	96	100
Tim Walberg	Michigan		96	96
Joe Walsh	Illinois		92	88
Allen West	Florida		88	80
Lynn Westmoreland	Georgia	100	96	100
Joe Wilson	Florida	96	96	26
(平均)		97.6	89.3	91.5

表1においてティーパーティ議員連盟参加議員数自体に増減があったが、平均から見ると、中間選挙によってティーパーティ議員が初めて誕生した2010年が一番保守的であり、かつ再び議会選挙のあった2012年も若干保守度が増していたことが明らかである。

2. 下院議員全体の投票行動

下院議員全体の構成の変遷を整理した上で、下院議員全体の財政保守的法案に対する投票行動を、年度ごとにティーパーティ議員連盟議員、それ以外の共和党議員、民主党議員から比較した上で、それぞれの時期の保守的法案に関する主要な議会交渉を検討する。

(1) 2008-2012年議会選挙後の議員構成

2008年議会選挙、2010年中間選挙、2012年議会選挙後のティーパーティ議員連盟(TPC)および共和党・民主党の議員数の増減とイデオロギー的位置は下記のようにになっている。

図3 2008-2012年上院・下院構成 [米議会・TPC ホームページより筆者作成]

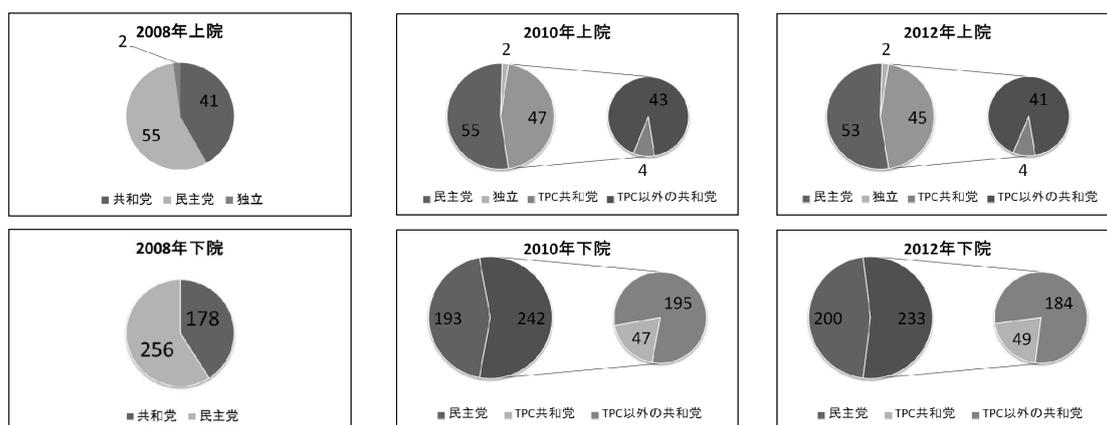


図3で見られるように、2008年選挙から2010年選挙における共和党は下院議席数を大幅に拡大している。2010年選挙から2012年選挙においては、共和党员全体は減少した。ティーパーティ議員連盟の議席は結果的に微増だが、2011年途中加入分が2012年選挙で削られており、相殺されている。しかしながら2012年以降ティーパーティ議員連盟以外の共和党で下院の過半を超えられず、2010年以上には議員連盟の共和党内における影響力は相対的には強くなると考えられる。

(2) 財政保守に関する重要投票

2011年および2012年の25の主要保守法案について、ティーパーティー議員連盟、それ以外の共和党、民主党各議員の投票行動を比較し、財政保守的動向を分析する。

(a) 2011年

表2 ACUが重要視する2011年度法案全25本 [ACU及び議会サイトより筆者作成]

1. 法律サービス保険 (Legal Services Corporation) HR 1 (Roll Call 54)
2. 国立芸術基金 (National Endowment for the Arts) HR 1 (Roll Call 68)
3. 家族計画; 計画出産 (Planned Parenthood) HR 1 (Roll Call 93)
4. 銃器報告要件 (Firearms reporting requirements) HR 1 (Roll Call 115)
5. 雇用前労使協定 (Project Labor Agreements) HR 1 (Roll Call 126)
6. <u>連邦政府給与凍結 (Federal Pay Freeze)</u> HR 1 (Roll Call 133)
7. 賃金率要件 (Davis-Bacon Wage Rate Requirements) HR 1 (Roll Call 144)
8. D. C. 学校バウチャー計画 (D.C. School Voucher Program) HR 471 (Roll Call 204)
9. 組合選挙 (Union Elections) HR 658 (Roll Call 217)
10. ネット中立 (Net Neutrality) HJ Res 37 (Roll Call 252)
11. <u>保守的財政 (Conservative Budget)</u> H Con Res 34 (Roll Call 275)
12. 沿岸部ドリル拡張 (Offshore Drilling Expansion) HR 1229 (Roll Call 320)
13. 中絶用医療訓練 (Medical Training for Abortions) HR 1216 (Roll Call 338)
14. テロリスト裁判 (Terrorist Trials) HR 1540 (Roll Call 357)
15. 内部委託 (Insourcing) HR 2917 (Roll Call 390)
16. 海外農業サービス (Foreign Agricultural Service) HR 2112 (Roll Call 432)
17. 結婚防衛法 (Defense of Marriage Act) HR 2219 (Roll Call 516)
18. 聞くな言うな (軍の同性愛者保護) (Don't Ask, Don't Tell) HR 2219 (Roll Call 528)
19. 電球禁止撤廃 (Light Bulb Ban Repeal) HR 2417 (Roll Call 563)
20. 自動車補助金 (Vehicle Subsidies) HR 2354 (Roll Call 580)
22. <u>削減、上限、歳入出バランス (Cut, Cap and Balance)</u> HR 2560 (Roll Call 606)
23. 絶滅危惧種法 (Endangered Species Act) HR 2584 (Roll Call 652)
24. <u>国債増加制限 (Debt Limit Increase)</u> S 365 (Roll Call 690)
25. <u>包括的歳出・オムニバス法案 ("Catch-All Appropriations")</u> HR 2055 (Roll Call 941)

図4 2011年ACU重要法案における下院投票行動 [ACU・DW-NOMINATE から筆者作成]

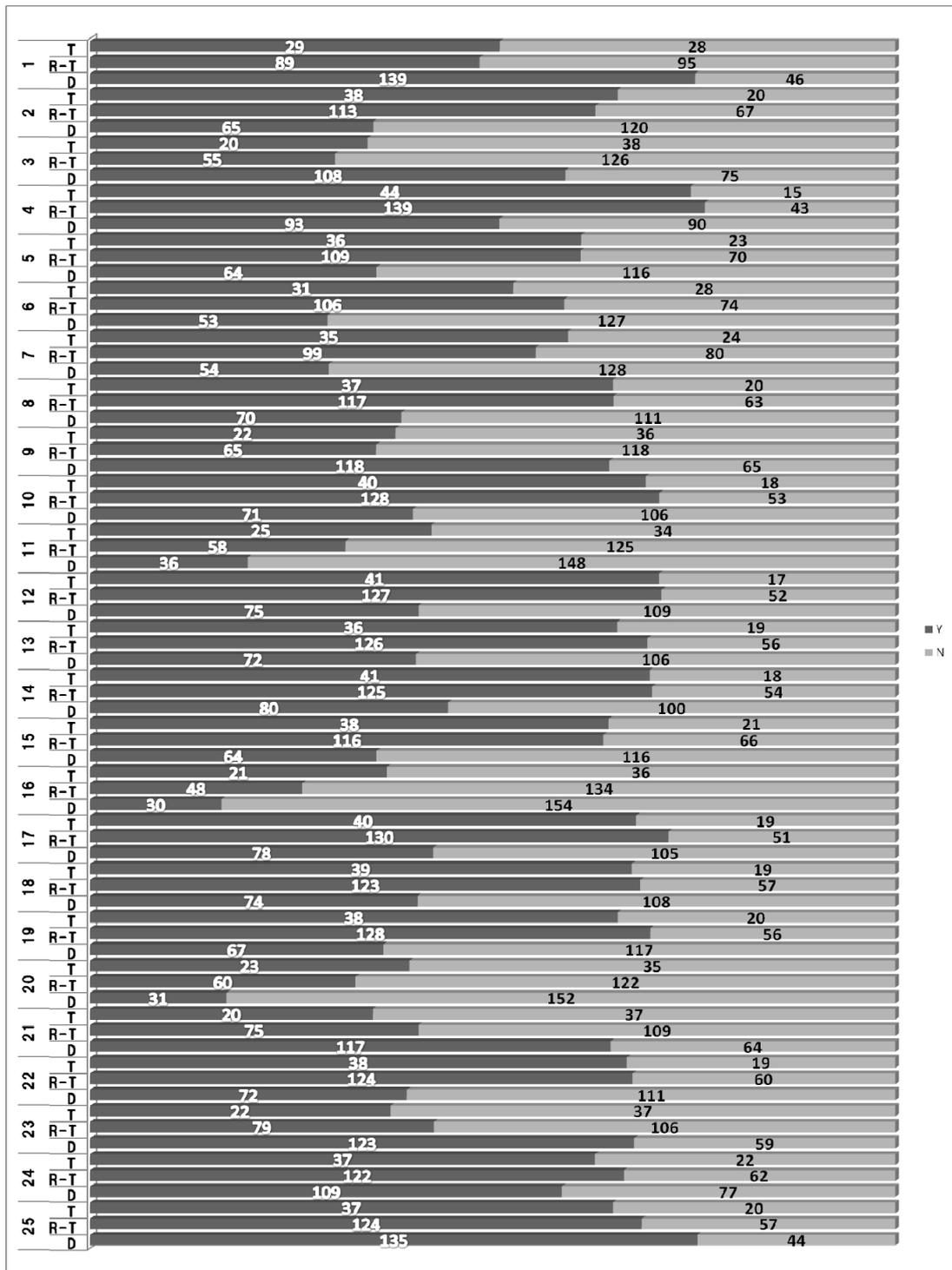
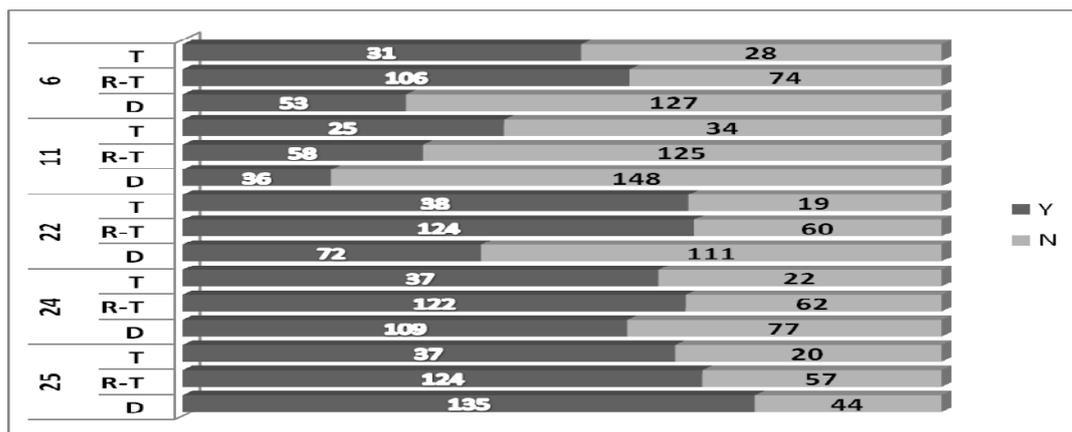


図4では、Tがティーパーティ議員連盟議員、R-Tはそれ以外の共和党議員、Dは民主党議員、Yは法案賛成、Nは法案反対を意味する。全体的にティーパーティ系議員は、それ以外の共和党議員に近い傾向がある一方で、民主党議員とは大きく離れている。これら

の法案自体が民主党との対立軸となる保守的なものであるため後者に不思議はないが、表 2 の項目によってはティーパーティー系議員の保守度が、それ以外の共和党議員より低めに出る捻れが見られる。

特に財政保守的な法案である「ACU6 : Roll Call 133、ACU11: Roll Call 275、ACU22: Roll Call 606、ACU24: Roll Call 690、ACU25: Roll Call 941」における投票行動は、図 5 のようになっている。「22. 削減、上限、歳入出バランス」と「25. 包括的歳出・オムニバス法案」ではティーパーティー議員連盟は、それ以外の共和党の投票行動に比較的近いが、民主党とは大きな差が見られる。「11. 保守的財政」では、ティーパーティー議員連盟と、それ以外の共和党、「現状維持 (present)」を投じた民主党の順に反対票が少なかった。「6. 連邦政府給与凍結」では共和党より若干保守度が低く、「24. 国債増加制限」ではティーパーティー議員連盟と民主党が似た投票行動をとっている。

図 5 2011 年 ACU 重要法案（財政）における下院投票行動 [各サイトより筆者作成]



最終的に、給与上昇凍結の例外規定を撤廃する法案である「6. 連邦政府給与凍結」は廃案になっている。10 年間で 19 兆円の予算をカットをする法案である「11. 保守的財政」は、ティーパーティー議員連盟からの支持率は三者の中では一番高かったものの過半を切り、民主党議員が反対票に近い位置づけとなる「現状維持 (Present)」多数で廃案になっている²⁷。歳入出バランス、歳出上限、税法改正の「22. 削減、上限、歳入出バランス」は下院を通過している。ティーパーティー議員連盟とそれ以外の共和党では同等に支持率が高いが、民主党では過半を割っていた。2012 年の 2.5 兆円赤字突破、10 年間で 1.5 兆円自動削減する「24. 国債増加制限」は下院を通過している。緊急歳出として年末調整の歳出を認める法案である「25. 包括的歳出・オムニバス法案」は下院通過している。

CQ weekly が重要視する財政面での 2011 年法案 (Key House Vote of 2011) としては、給

与税削減延長と予算決議案が挙げられていた²⁸。給与税削減延長に関する法案（Payroll Tax Cut Extension: Vote No. 946）において2か月延長は同意された。代替収入源確保としての重税ではなく、他の支出を減らす法案であったが、ベイナー議長はティーパーティー議員連盟に妥協案を認めさせるのに苦勞した[賛成 229-反対 193: 共和党 229-7; 民主党 0-186]。予算決議案（Budget Resolution: Vote No. 277）は2008年レベルに5.8兆円歳出削減、医療保険再調整を含む法案で、下院では圧倒的な共和党支持・過半数を得るも[賛成 235-反対 193: 共和党 235-4; 民主党 0-189]、上院では激しい反対にあった。ただし、これら2法案の党ごとの票数を見ると、むしろ民主党に乱れがなく凝縮性が強く表れている。

主要な財政保守的な法案において以上のような投票行動が見られたが、交渉としては両党上層部での動きが多く見られた。たとえば、2011年も国債の発行上限額の引き上げについて、民主党と共和党の間でぎりぎりまで合意に達せず、一時は米国債のデフォルトも懸念されたが、期限の2011年8月2日を2日後に控えた7月31日夜によく両党上層部で合意し、8月2日に一応の決着を見た²⁹。一方で超党派委員会ではなかなか妥協がなされなかった。たとえば、7月には債務上限引き上げをめぐる「予算管理法」が成立したものの、11月に「予算管理法」に基づく超党派委員会が財政再建協議で妥協できず、これらの財政赤字拡大への対処をめぐる紛糾は大きな関心と注目を集めた。

ティーパーティー議員連盟が活躍した2011年であったが、一方で、ティーパーティー運動自体は中間選挙時の勢いを失っていった。2011年1月8日にアリゾナ州で起きた民主党のガブリエル・ギフォーズ（Gabrielle Giffords）議員を含む銃乱射事件をきっかけに、事件を招いたとされたティーパーティー運動の中心的な位置にいたサラ・ペイリン（Sarah Palin）議員への非難が急増した。その後、ペイリン議員に代わって登場してきたバックマン議員は、2011年6月27日に2012年大統領共和党予備選挙への出馬を正式に表明した。しかし、翌2012年1月3日に行われたアイオワ州共和党黨員集会で6位におわり、翌日大統領予備選挙から離脱した。最終的には共和党大統領候補として、ティーパーティー系本流ではないミット・ロムニー（Mitt Romney）元知事が選出された。その大統領選挙予備選挙および本選挙が行われた2012年議会における投票行動はどのようなものであったのだろうか。

(b) 2012年

ACUにおいて重要とされる2012年の25の法案と、ティーパーティー議員連盟議員、それ以外の共和党議員、民主党議員の投票行動を比較した上で、特に財政保守的な法案に絞って投票行動を分析する。

表3 ACU が重要視する 2012 年度法案全 25 本 (ACU サイトより筆者作成)

1. 国内エネルギー生産 (Domestic Energy Production) H.R. 3408 (Roll Call 71)
2. <u>保守的財政 (Conservative Budget)</u> H. Con. Res. 112 (Roll Call 149)
3. 連邦国土管理 (Federal Land Management) H.R. 4089 (Roll Call 164)
4. <u>無駄な歳出 (Wasteful Spending)</u> H.R. 5326 (Roll Call 207)
5. 政府改革 (Government Reform) H.R. 5326 (Roll Call 215)
6. <u>無駄な歳出 (Wasteful Spending)</u> H.R. 5326 (Roll Call 219)
7. ヘルスケア訴訟 (Healthcare Litigation) H.R. 5326 (Roll Call 228)
8. 伝統的価値観 (Traditional Marriage) H.R. 5326 (Roll Call 235)
9. 科学助成金 (Science Funding) H.R. 5326 (Roll Call 243)
10. 防衛歳出 (Defense Spending) H.R. 4310 (Roll Call 264)
11. テロリスト裁判 (Terrorist Trials) H.R. 4310 (Roll Call 266)
12. ミサイル防衛 (Missile Defense) H.R. 4310 (Roll Call 269)
13. 政府改革 (Government Reform) H.R. 4310 (Roll Call 272)
14. 性選択中絶 (Sex-Selection Abortion) H.R. 3541 (Roll Call 299)
15. 雇用前労使協定 (Project Labor Agreements) H.R. 5854 (Roll Call 302)
16. 科学助成金 (Science Funding) H.R. 5325 (Roll Call 309)
17. 賃金率要件 (Davis-Bacon Wage Rate Requirements) H.R. 5325 (Roll Call 338)
18. 国境警備 (Border Security) H.R. 2578 (Roll Call 385)
19. 空港業務補助金 (Air Service Subsidies) H.R. 5972 (Roll Call 417)
20. 地域発展区画助成 (Community Development Block Grants) H.R. 5972 (Roll Call 434)
21. ヘルスケア (Health Care) H.R. 6079 (Roll Call 460)
22. 国内エネルギー生産 (Domestic Energy Production) H.R. 6082 (Roll Call 511)
23. エネルギー企画貸付補助 (Energy Project Loan Guarantees) HR 6213 (Roll Call 582)
24. 福祉改革 (Welfare Reform) H.J. Res 118 (Roll Call 589)
25. 気候変動規制 (Climate Change Regulations) HR 3409 (Roll Call 603)

表3に見られるように、ACUの2012年の保守的法案には2011年と比較して社会保守的な項目やエネルギー関連が多く、財政保守的な項目は若干少なく、もしくは細かな分野ごとにわかれている。

図6 2012年 ACU 重要法案における下院投票行動 [ACU 等各サイトより筆者作成]

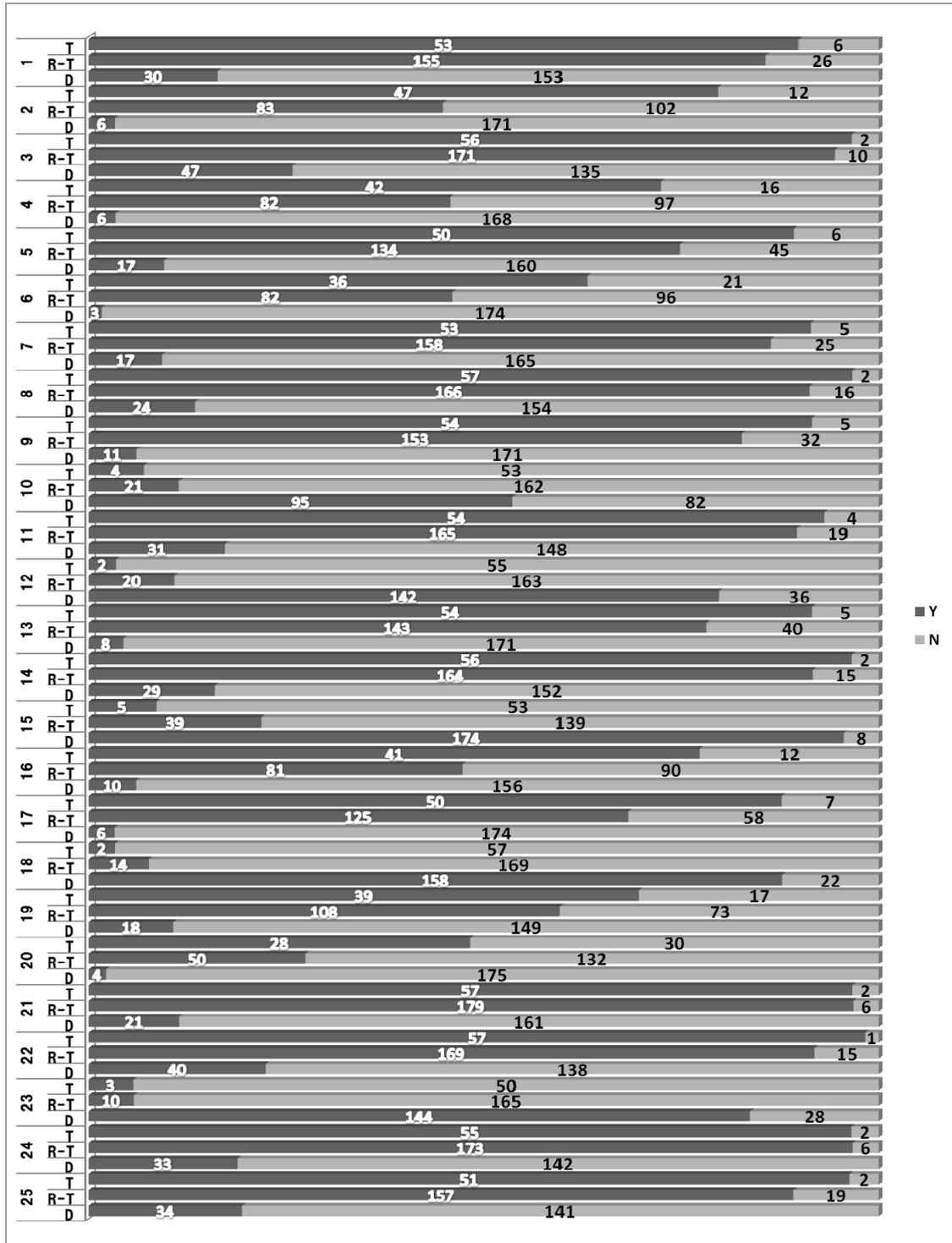


図6の保守的な法案において、概ねティーパーティ議員連盟議員はそれ以外の共和党議員よりも保守的な投票行動を示している。また、2011年以上にこれらの法案において民主党議員との差が顕著に拡大している。図7では、特に財政保守的な法案と言える「ACU2 (Roll Call 149)、ACU4 (Roll Call 207)、ACU6 (Roll Call 219)」に着目してみる。

図7 2012年 ACU 重要法案（財政）における下院投票行動 [各サイトより筆者作成]

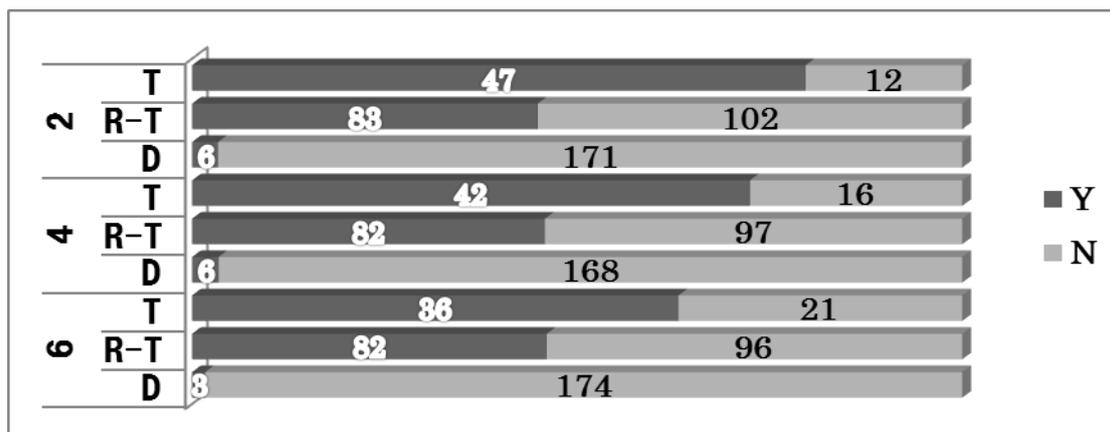


図7の2、4、6の法案いずれでも、ティーパーティー議員連盟が一番保守的で、賛成過半であるものの、それ以外では共和党議員ですら反対票が過半を占め、民主党議員のほとんどが反対している。これは、極端に財政保守的な法案が提出されたか、ティーパーティー議員連盟と民主党が財政政策で分極化し、それ以外の共和党が中道化したためと解釈できる³⁰。

最終的に、「保守的財政」に関する法案（2. Roll Call 149）は赤字財政を削減するための代案だが、廃案となった。これは法人税を35パーセントから25パーセントに引き下げ、相続税を廃止し、退職金の漸増などを求める法案であった。「無駄な歳出」に関する法案（4. Roll Call 207）は経済開発局（Economic Development Administration）を廃止する法案であったが、廃案となった。同じく「無駄な歳出」に関する法案（6. Roll Call 219）は法律扶助機構（Legal Services Corporation）への援助を廃止するものだったが、廃案となった。

共和党内での議論の集約と乖離に関しては、たとえばティーパーティー議員連盟と共和党大統領候補においても乖離が見られた。様々な税控除の廃止による歳入確保とキャップ制の導入に依る歳出抑制は、税控除を廃止すれば事実上の増税となるため、ティーパーティーなど共和党財政保守派は反対していたが、共和党の大統領候補であったロムニー元知事はすべての所得階層に減税を行うための歳入として税控除の廃止を主張していた³¹。

交渉過程としては、2011年に引き続き、2012年も富裕層の増税と自動歳出削減を2か月延長する合意などの「財政の崖」を巡る協議は、通常の議会プロセスを経ず、オバマ大統領とベイナー下院議長との2者交渉によって主導された。しかし、増税に妥協する下院議長の提案が下院で拒否された結果、議長の信任に傷がついた³²。また、ジョー・バイデン（Joe Biden）副大統領が上院議員時代からの盟友ミッチェル（ミッチ）・マコーネル（Mitchell McConnell, Jr.）共和党上院議員との間で進めた交渉が合意形成に大きな役割を果たした一方で、ティーパーティー系議員を中心に下院財政保守派は増税にかたくなに反対した。そのため、図7の2、4、

6 は、財政保守派による極端な法案で、かつ、ティーパーティー議員連盟以外の共和党には妥協する者もいたことが示唆される。

その後、2013年3月21日に米下院の本会議で2013年9月までの暫定予算案が賛成318、反対109で承認され、その後上院を通過し、オバマ大統領の署名を経て成立した。これにより、現行の暫定予算案が期限切れを迎えることで政府機関が閉鎖してしまう事態はひとまず回避され、民主・共和両党間で財政再建協議を進める猶予が生まれた。

3. 統治構造および政策支持

第1節と第2節で見てきたように、財政保守的な法案が通過するためにティーパーティー議員連盟議員の票は共和党が下院で過半を押さえるために必要であり、かつ、選挙においてティーパーティー運動支持者の票は共和党議員にも影響を与えている。一方で、民主党多数の上院や民主党大統領のもとで、共和党多数の下院を通過した財政保守的な法案は、必ずしも通過せず、店晒しになり、期限ギリギリまでもつれ込みつつ、妥協を引き出す形となっている。では、このような状況はティーパーティー系議員固有の問題なのだろうか。

(1) 債務上限引き上げと財政赤字削減の取引

2012年年末から2013年年始にかけての「財政の崖」はまさに崖っ縁で回避されたが、ここまで審議がもつれ込んだのは、朝鮮戦争にかかわる1951年以来のことであった³³。また、過去にはオバマ大統領自身も上院議員時代に債務上限額の引き上げに4回ほど反対票を投じたことがある。連邦政府が発行できる債務を制限する法律が制定されたのは1917年であり、その中で最初に債務上限を引き上げたのは第一次世界大戦時であった。近年ではロナルド・レーガン (Ronald Reagan) 大統領時の1985年、G・H・W・ブッシュ (George H. W. Bush) 大統領時の1990年、クリントン大統領時の1997年に、債務上限額の引き上げとの取引で財政赤字を削減する法案に大統領が署名をしてきている。そのため、この構造は必ずしもオバマ大統領やティーパーティー系議員だけの問題とは言えないだろう。

ただし、米国の国家財政状況は、2001年の911後の対テロ戦費増大や2008年以降の未曾有の金融危機から脱出するための景気刺激策により大幅な赤字となっているのは事実である。また、2012年大統領選挙でオバマ大統領が再選したことで信任を得たとの見方がありつつも、議会では2010年の中間選挙から財政保守を掲げるグループが力を持ち、2012年選挙でもある程度勢力を維持したため、今後2014年中間選挙での再燃が懸念される。

(2) 財政保守への支持率

財政保守への支持率を、「財政の崖」回避や強制削減を巡る世論調査などから検証する。2012年のピュー・リサーチ・センターの世論調査によれば、「財政の崖が回避できなかつたら、その責任は誰にあるか」という質問に対し、有権者の53パーセントは共和党と答え、オバマ大統領と答えた28パーセントとはかなりの開きがあった³⁴。

2011年の債務上限額交渉時、ギャラップ社の世論調査によると、「予算を通すためには政府閉鎖も辞さない」が33パーセントであったが、それに対して「満足しない予算でも政府を閉鎖させずに予算通過することを支持する」が58パーセントにのぼった³⁵。予算交渉瀬戸際の3月には連邦政府を閉鎖の危機にまで追い込んだ共和党への支持率は34パーセントと、民主党支持率の41パーセントを下回ってしまった。これらの世論の変化を受けつつ、4月13日にオバマ大統領は修正案を提出し、共和党多数の議会もいったん妥協の姿勢を示したため、4月14日に2011年会計年度予算が辛くも成立した。

しかしながら、2013年3月6日発表のロイターとイプソスのオンライン世論調査では、2期目就任後わずか2か月足らずでオバマ大統領の支持率が低下し、経済面の失策について共和党と同程度の批判が出ている³⁶。オバマ大統領の業績を「評価している」との回答が43パーセントで、2月19日時点から7ポイント低下した。政府が超党派の合意を得られず、歳出強制削減が不可避であることが主な押し下げ要因となった。政府は合意に至らなかった原因は共和党にあるとの批判を展開しているが、調査回答者の大半は、民主党、共和党双方に責任があると回答した。

2013年2月26日発表のウォール・ストリート・ジャーナル紙とNBCテレビの合同世論調査結果によると、3月1日に発動期限が迫った強制的な歳出削減について、強制的な削減自体は好ましくないと考えるものが52パーセント、好ましいと考えるものは21パーセントだが、党派的な政治へ反省を求めるためとの補足付きの質問項目においては、強制削減は厳しすぎるが50パーセントである一方で、強制削減もやむを得ないと回答も46パーセントと近づいている³⁷。強制的な歳出カット策への積極的な支持は14パーセントとやはり少ないが、さらなる歳出削減幅を期待する人は39パーセント、歳出削減額の縮小を求める人は37パーセントで均衡しているものの、全体としては歳出削減を促す声が多い。

これらの声からも裏付けられるように、政府の閉鎖やデフォルトとは異なり、強制削減自体により共和党の支持率のみ下がることは少ない見通しである。今後は、これらに後押しされて、2010年の中間選挙のティーパーティー運動のような財政保守的な運動が2014年中間選挙時や2016年大統領・議会選挙時にうねりを巻き起こすかどうか注目される。

おわりに

以上のように本章は複眼的にティーパーティー系議員の財政保守的政策への影響を分析した。第1節で分析したように、仮説①であるティーパーティー系議員は2011年時には他の共和党議員と比較すると社会保守的な要素は弱く、財政保守的な要素が強かったが、選挙年である2012年には社会保守的な要素も財政保守的な要素も強まる傾向が見られた。ただし、2010年と比べてティーパーティー系議員の支持率は、2012年選挙において若干の低下が見られた。

ティーパーティー運動の勢いは弱まっているとの見方もあるものの、第2節で確認したように、2012年選挙以降、下院共和党が過半票を確実に獲得するためにはティーパーティー系議員とのすり合わせが必要となり、対抗仮説にあたる②共和党におけるティーパーティー系議員の影響はむしろ強まっている。第3節で見たように対抗仮説にあたる③外部要因の1つである議会の行き詰まりや、その結果としての政府の閉鎖やデフォルトには米国民も否定的ではあるものの、やむを得ない財政赤字削減には支持を示しており、未だに財政保守的な法案を国民の多くが支持をしており、①と②を補強しているとも言える。

第2節で分析したように、仮説①ティーパーティー系議員の投票行動は、財政保守的な法案においては2011年から2012年にわたって、民主党はもとより、それ以外の共和党よりも概ね保守的であった。しかし、妥協的な財政保守法案に関しては、ティーパーティー議員連盟は民主党同様に拒否をして、それ以外の共和党のほうが賛成する割合が高い場合も見られ、②共和党に影響を与えきれていない側面もある。

第3節で歴史的な経緯を顧みるに、対抗仮説にあたる③外部要因のもう1つとして、議会と大統領の構造がある。議会が債務上限の引き上げ交渉によって大統領に財政赤字削減を促すメカニズムは第一次世界大戦以来続くものであり、今後も続く可能性が高い。

したがって、共和党自体よりもティーパーティー議員連盟の影響が大きいということは数的にありえず、またティーパーティー系議員は共和党員に包含されるものの、やはりそれ以外の共和党議員とのすりあわせや、下院議長などの交渉過程に影響を与えている。そして、この構造自体は長く続いているものであり、特に財政赤字が大幅に増えた中では再度起こりうる。

今後、ついに開始された強制削減がどのように外交政策に影響を与えていくか、我が国としては目を離せない。特に我が国に影響を与えうるものとしては、米国軍事費に関しての財政削減が既に決定されている。この削減の影響に関して米国防総省は、既に2011年の財政再建法によって、10年間で5000億ドルの削減をする必要がある上に、今年度、全体の9パーセントにあたる460億ドルの削減を強いられ、兵員の訓練や空母の展開、さらに

関係者の一時解雇などに影響が出ると警告している³⁸。

また、イラク、アフガニスタンの2つの戦争が終結に向かう中、議会などでは更なる大幅な国防費の削減も可能だとの見方もあるが、中長期的には「北朝鮮やイラン、テロリストの脅威がまだ残されている」とされる³⁹。米政府は昨年、アジア太平洋地域にリバランスする（比重を移す）とした新国防戦略を発表したが、その後、強制削減の発動で想定以上の国防費の減額を強いられる事態に直面している。その結果、新しく着任したチャールズ（チャック）・ヘーゲル（Charles Hagel）国防長官は国防戦略の修正を指示しており、厳しい財政環境のなかで「新国防戦略を持続し、この戦略を財政環境に適応させる」ことを構想している⁴⁰。これらの対応について、米戦略国際問題研究所（Center for Strategic and International Studies: CSIS）では、既に軍事費は削減されつつあり、強制削減は経済面だけでなく安全保障面でも十分な戦略に基づかない極端すぎる政策と懸念が示されている⁴¹。

最後に、財政保守を含める保守主義は今後どのようにになっていくのだろうか。2008年に英米の保守主義研究者が一堂に集まった会議を元に、アメリカエンタープライズ公共政策研究所（American Enterprise Institute for Public Policy Research: AEI）、ブルッキングス研究所（The Brookings Institution）、ケイトー研究所（CATO Institute）などの研究者らによって2011年に研究報告がまとめられている⁴²。前ジョージ・W・ブッシュ（George W. Bush）政権下での大きな政府と財政赤字増加に対して共和党内でも意見が分かれたこと、共和党自体も理念的にはティーパーティー運動に共鳴することが指摘されている。一方で、2008年オバマ大統領誕生後にも人々が共和党や保守的思考に共感するか懸念を示しており、2010年ティーパーティーの躍進によって輩出された議員に関して、議会という権力の中にあっても保守主義を維持されているか、どの程度保守的思想を実際の政策に反映しているか、検証する必要があると、今日の保守主義運動に対して問題提起をしている。

—注—

- ¹ Congressional Budget Office, “The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2013 to 2023,” February 5, 2013. <<http://www.cbo.gov/publication/43907>>, accessed on February 10, 2013.
- ² Tea Party Caucus <<http://teapartycaucus-bachmann.house.gov/>>, accessed on February 10, 2013. Bryan Gervais and Irwin Morris, “Reading the Tea Leaves: Understanding Tea Party Caucus Membership in the US House of Representatives,” *PS: Politics and Political Science*, Vol. 45, Issue 02 (April 2012), pp.245-250.
- ³ ACU <<http://www.conservative.org/>>, accessed on February 10, 2013. ; 分極化については Christopher Hare and Nolan McCarty, Keith Pool, Howard Rosenthal, “Polarization is Real,” *Voteview blog*, (May 16, 2012). <<http://voteview.com/blog/?paged=5>>, accessed on February 10, 2013. ; 2010年に共和党がティーパーティーの影響で保守化したことについては、Venessa William, Theda Skocpol, and John Coggin, “The Tea Party and the Remaking of Republican Conservatism” *Perspective on Politics*, Vol. 9, No. 1 (March 2011), pp.25-43; 共和党の三分の二が参加する共和党勉強会(RSC: Republican Study Committee)の支持する法案については Republican Study Committee, “Solutions.” <<http://rsc.scalise.house.gov/solutions/>>, accessed on February 10, 2013.
- ⁴ Sarah Binder, *Stalemate: Causes and Consequences of Legislative Gridlock* (Washington DC: Brookings Institution Press, 2003).

- ⁵ Tom Geoghegan “Who, What, Why: Who First Called It a 'Fiscal Cliff'?” *BBC News*, 15 November 2012. <<http://www.bbc.co.uk/news/magazine-20318326>>, accessed on February 10, 2013.
- ⁶ シェーン・オリバー『米国「財政の崖」と債務上限問題、そして経済見通し』AMP キャピタル・インベスターズ、2013年1月3日。
<<http://www.ampcapital.com/japan/AMPCapitalJP/media/contents/Articles/Economic%20Updates/20130103-Olivers-Insights-The-US-fiscal-cliff-debt-ceiling-and-economic-outlook-J.pdf?ext=.pdf>>, accessed on February 10, 2013.
- ⁷ GOP.gov, “H.R. 933 Amendment,” *Legislative Digest*, March 20, 2013.
<<http://www.gop.gov/bill/113/1/hr933amendment>>, accessed on March 10, 2013.
C-SPAN, “House Passes Short-Term Spending Bill,” March 6, 2013.
<<http://www.c-span.org/Events/House-to-Vote-on-Short-Term-Spending-Bill/10737438595-1/>>, accessed on March 10, 2013.
- ⁸ Executive Office of the President Office of Management and Budget, “OMB Report to the Congress on the Joint Committee Sequestration for Fiscal Year 2013,” March 1, 2013.
<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/legislative_reports/fy13ombjcsesequestrationreport.pdf>, accessed on March 10, 2013.
- ⁹ Jessica Yellin and Tom Cohen, “Obama Signs Order Activating Deep Spending Cuts,” CNN, March 2, 2013.
<<http://edition.cnn.com/2013/03/01/politics/forced-spending-cuts>>, accessed on March 10, 2013.
- ¹⁰ White House, “Statement by the President on the Sequester,” James Brady Press Briefing Room, March 1, 2013.
<<http://www.whitehouse.gov/photos-and-video/video/2013/03/01/president-obama-makes-statement-sequester#transcript>>, accessed on March 10, 2013.
- ¹¹ 松本明日香「米国における財政再建と軍事費」日本国際問題研究所コラム、2011年8月3日。
<http://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=208>, accessed on February 10, 2013.;
待鳥聡史『財政再建と民主主義—アメリカ連邦議会の予算編成改革分析』（有斐閣、2003年）226頁；
National Center for Public Policy Research, “Contract with America, 1994,” Historical Documents.
<<http://www.nationalcenter.org/ContractwithAmerica.html>>, accessed on February 10, 2013.
- ¹² Richard Cowan, “Debt Limit: Republicans Warned Against Fight by Some Conservatives,” *Reuters*, January 10, 2013. <<http://www.reuters.com/article/2013/01/10/us-usa-debt-republicans-idUSBRE9091CD20130110>>, accessed on February 10, 2013.
- ¹³ Department of the Treasury, “Debt Limit: Myth v. Fact,” May 2011.
<<http://www.treasury.gov/initiatives/Documents/Debt%20Limit%20Myth%20v%20Fact%20FINAL.pdf>> accessed on February 10, 2013.; JB Press 「債務上限のQ&A：財政の崖問題で米財務長官が対策」2012年12月31日（2012年12月28日付英フィナンシャル・タイムズ紙の訳）。<<http://jbpress.ismedia.jp/articles/-/36853>> 2013年2月10日アクセス。
- ¹⁴ 「2001年の経済成長・減税調整法（EGTRRA: The Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001）」と、「2003年の雇用・成長・減税調整法（JGTRRA: the Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act of 2003）」をあわせて「ブッシュ減税（Bush tax cuts）」と呼ばれている。 Congressional Research Service, “The “Fiscal Cliff” and the American Taxpayer Relief Act of 2012”
<<http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42884.pdf>>, accessed on February 10, 2013.;
今村卓「事実上の回避へ、オバマ大統領・民主党と共和党が土壇場で合意」丸紅ワシントン報告、2013年1月1日。
<http://www.marubeni.co.jp/dbps_data/_material/_maruco_jp/data/research/w_pl_ec/pdf/130107imamura.pdf>
2013年2月10日アクセス。
具体的な合意内容は年収40万ドル以上の個人及び45万ドル以上の家計の富裕層を対象にクリントン政権時の税率39.6%を適用すること、配当やキャピタルゲイン税を現行の15%から20%に引き上げること（オバマケアの税金3.8%を含めると23.8%）、遺産税については50万ドル以上を対象として税率を35%から40%に引き上げる。
- ¹⁵ Secretary of the Treasury, “Untitled Letter to Majority Leaders,” Department of the Treasury, December 31, 2012.
<<http://www.treasury.gov/initiatives/Documents/Sec%20Geithner%20Letter%20to%20Congress%2012-31-2012.pdf>>, accessed on February 10, 2013.
- ¹⁶ Jay Carney (Press Secretary), “Press Gaggle,” White House, February 4, 2013.
<<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/04/press-gaggle-press-secretary-jay-carney-242013>>, accessed on February 10, 2013.;
Donovan Slack, “Obama Signs Debt-Ceiling Bill,” *POLITICO*, February 4, 2013.
<<http://www.politico.com/politico44/2013/02/obama-signs-debtceiling-bill-156087.html>>, accessed on February 10, 2013.
- ¹⁷ Colleen Curtis, “President Obama Holds the Final Press Conference of His First Term,” The White House Blog, January 14, 2013.
<<http://www.whitehouse.gov/blog/2013/01/14/president-obama-holds-final-press-conference-his-first-term>>, accessed on February 10, 2013.;

- POLITICO*, “Obama Press Conference Transcript, Jan. 14, 2013,” January 14, 2013.
<http://www.politico.com/story/2013/01/obama-press-conference-transcript-jan-14-2013-86160_Page5.html>,
accessed on February 10, 2013.
- ¹⁸ *Bloomberg*, “House Passes 3-Month Suspension of Debt Ceiling,” January 25, 2013.
<<http://www.newsmax.com/Newsfront/house-raises-debt-ceiling/2013/01/23/id/472640>>,
accessed on February 10, 2013.
- ¹⁹ 2011 年予算管理法条文は The U.S Government Printing Office (GPO) “Budget Control Act of 2011.”
<<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-112s365enr/pdf/BILLS-112s365enr.pdf>>,
accessed on February 10, 2013.
修正条項や関連法案も含めたまとめは右記など Library of Congress “Bill Summary & Status 112th
Congress (2011 - 2012) S.365”<<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d112:s.365>>,
accessed on February 10, 2013.
- ²⁰ ティーパーティ運動の特性については、久保文明編『ティーパーティ運動の研究—アメリカ保守主義
の変容』(NTT 出版、2012 年)。
- ²¹ 2011 年時のティーパーティ議員連盟は、廣瀬淳子「ティーパーティ議員連盟とティーパーティ系議員
の影響力」久保文明編『ティーパーティ運動の研究—アメリカ保守主義の変容』(NTT 出版、2012 年)、
58-71 頁に詳しい。
- ²² Tea Party Caucus <<http://teapartycaucus-bachmann.house.gov/>>,
accessed on February 10, 2013.
- ²³ David Weigel, “The Tea Party Caucus is Dead and That’s OK,” *Slate*, March 20, 2013.
<http://www.slate.com/blogs/weigel/2013/03/20/the_tea_party_caucus_is_dead_and_that_s_okay.html>,
accessed on March 10, 2013.
- ²⁴ *Hispanically Speaking News* “Senate Tea Party Caucus Only Garners 4 Members, Marco Rubio a No-Show,”
January 28, 2011.
<<http://www.hispanicallyspeakingnews.com/latino-daily-news/details/senate-tea-party-caucus-only-garners-4-members-marco-rubio-a-no-show/4760/>>,
accessed on February 10, 2013.
- ²⁵ The Contract from America. <<http://www.thecontract.org/the-contract-from-america/>>,
accessed on February 10, 2013.;
FreedomWorks, “Contract From America,” November 11, 2010.
<<http://www.freedomworks.org/blog/veda/contract-from-america>>,
accessed on February 10, 2013.
- ²⁶ 2012 年度版は前年・当年とも 0 と記載のため。
- ²⁷ 民主党の投票については、DW-NOMINATE <<http://voteview.com/dwnomin.htm>> では票数にカウントし
ていないが、議会図書館では明記しており、ACU 一覧では反対票にカウントされている。議会図書館
の記事は Congress.gov, “Daily Digest,” April 15, 2011.
<<http://beta.congress.gov/congressional-record/2011/04/15>>,
accessed on February 10, 2013.
- ²⁸ “Key House Votes,” *CQ Weekly*, January 9, 2012, pp.48-54.
- ²⁹ The White House, “Remarks by the President,” July 31, 2011.
<<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/07/31/remarks-president>>,
accessed on February 10, 2013.
- ³⁰ *CQ Weekly* には現時点で 2012 年度の重要な財政法案は纏められていないので割愛する。
- ³¹ Jonathan Weisman, “Democrats Like a Romney Idea on Income Tax,” *The New York Times*, November 12, 2012.
<<http://www.nytimes.com/2012/11/13/us/politics/democrats-like-a-romney-idea-to-cap-tax-deductions.html>>
accessed on February 10, 2013.; 細尾忠生「「財政の崖」と米国経済に与える影響」『三菱UFJリサーチ&
コンサルティング』2012 年 11 月 9 日。
<http://www.murc.jp/thinktank/economy/analysis/research/report_121109.pdf>2013 年 2 月 10 日アクセス。
- ³² バイナー議員は 2013 年 1 月 3 日、第 113 議会の下院議長として再任されたものの、前回は反対が 0
であったが、今回は共和党の 12 人が反対した。John Parkinson, “John Boehner Re-Elected House Speaker,”
ABC news, January 3, 2013.
<<http://abcnews.go.com/blogs/politics/2013/01/boehner-poised-to-be-re-elected-speaker-today/>>,
accessed on February 10, 2013.
- ³³ Office of Art & Archives, “80th to 89th Congresses” United of States House of Representatives.
<<http://history.house.gov/Institution/Session-Dates/80-89/>>,
accessed on February 10, 2013.; Jennifer
Steinhauer, “Divided House Passes Tax Deal in End to Latest Fiscal Standoff,” January 1, 2013.
<<http://www.nytimes.com/2013/01/02/us/politics/house-takes-on-fiscal-cliff.html?pagewanted=all>>,
accessed on February 10, 2013.
- ³⁴ Pew Research Center, “The ‘Fiscal Cliff’ and Public Opinion,” November 21, 2012.
<<http://www.pewresearch.org/2012/11/21/the-fiscal-cliff-and-public-opinion/>>,
accessed on February 10, 2013.
- ³⁵ Gallup, “Americans Favor Budget Compromise Over Shutdown,” 58%-33%, April 6, 2011.
<<http://www.gallup.com/poll/146969/americans-favor-budget-compromise-shutdown.aspx>>,
accessed on February 10, 2013.
- ³⁶ *Reuters*, “Election Bump over, Obama Approval Drops to 43 Percent: Reuters/IPSOS Poll,” March 6, 2013.
<<http://www.reuters.com/article/2013/03/06/us-usa-fiscal-poll-idUSBRE92507S20130306>>,
accessed on March 10, 2013.

- ³⁷ NBC, “NBC/WSJ Poll: Public Wary about Sequester Cuts, but Obama in Stronger Political Position than GOP,” February 26, 2013. <http://firstread.nbcnews.com/_news/2013/02/26/17105540-nbcwsj-poll-public-wary-about-sequester-cuts-but-obama-in-stronger-political-position-than-gop?lite>, accessed on March 10, 2013.; 質問票は NBC News/Wall Street Journal Survey, p. 19. <http://msnbcmedia.msn.com/i/MSNBC/Sections/A_Politics/_Today_Stories_Teases/13061-FEBRUARY-NBC-WSJ.pdf>, accessed on March 10, 2013.
- ³⁸ Arnold & Porter, “Department of Defense Announces Plan to Slow Contacts Payments to Contractors,” March 2013. <<http://www.arnoldporter.com/resources/documents/ADV304DepartmentofDefenseAnnouncesPlantoSlowPaymentstoContractors.pdf>>, accessed on March 10, 2013.
- ³⁹ Claudette Roulo, “Chairman Outlines Sequestration’s Dangers,” *American Forces Press Service*, February 13, 2013. <<http://www.defense.gov/News/NewsArticle.aspx?ID=119288>>, accessed on February 20, 2013.
- ⁴⁰ David Alexander, “Defense Chief Orders Strategy Review in Response to Budget Cuts,” *Reuters*, March 19, 2013. <<http://www.reuters.com/article/2013/03/19/us-usa-defense-strategy-idUSBRE92H0S620130319>>, accessed on March 20, 2013.
- ⁴¹ Anthony Cordesman and Robert Shelala II, “US Strategy, Sequestration, and the Growing Strategy-Reality Gap,” CSIS, February 11, 2013. <http://csis.org/files/publication/130211_us_strategy_sequestration.pdf>, accessed on February 20, 2013.
- ⁴² Joel Aberbach and Gillian Peele, *Crisis of Conservatism?: The Republican Party, the Conservative Movement and American Politics after Bush* (New York: Oxford University Press, 2011).

第五章 オバマ政権のアジア太平洋シフト

森聡

はじめに

オバマ (Barack H. Obama) 政権は 2011 年 11 月頃より、戦略文書や政権首脳陣による各方面での政策演説や論文で、アジアへの「旋回 (pivot)」ないし「アジア太平洋地域に重心を置いてバランスをとる (rebalance towards the Asia-Pacific region)」といったキーフレーズを用いて、アジア太平洋地域へのアメリカの関与を拡大・強化しようとする姿勢を鮮明に打ち出した (政権の首脳陣や関係者は、しばしば「ピボット」と「リバランス」を互換的に使用するので、本章ではこれを「アジア太平洋シフト」という用語で統一する)。この背景には、アメリカ経済の低迷と財政赤字の増大という国内問題や、中国を筆頭とする新興国の台頭といった国際環境がある。すなわちオバマ政権は、経済の再生と財政の再建を進めつつ、イラクとアフガニスタンから撤退後の世界においていかに国際的な影響力を保全するかを問われており、アジア太平洋シフトはその答えと言えよう。

オバマ政権のアジア太平洋シフトは、大統領が 2011 年 11 月にオーストラリアを訪問した際に米豪両政府が、アメリカの海兵隊と空軍の部隊をオーストラリア北部にローテーション展開させると発表したほか¹、2012 年 1 月には『アメリカの世界的リーダーシップの堅持』と題したいわゆる新たな国防戦略指針²を公表するなどしたため、その軍事的側面がクローズアップされがちである。たしかに削減される国防リソースをアメリカがアジア太平洋地域にどう配分するかは重要な要素であるが、オバマ政権のアジア太平洋シフトは、軍事に限らず、経済や政治の分野にわたる広範なイニシアティブを包含する、体系的な関与戦略をまとめる知的枠組みである。これはオバマ政権が対外政策目標を追求するにあたって、軍事プレゼンスの拡大もさることながら、外交や開発援助といった非軍事的手段を総動員すべきという、「一致した政府の取り組み (whole-of-government approach)」あるいは「スマート・パワー」と呼ばれる考え方を反映している³。こうした発想の背景には、国防予算の削減に伴ってアメリカ軍の規模が縮小するので、対外政策手段を軍事以外にも広げなければ国際場裏で影響力を従来並みに行使できなくなるとの判断が働いていると思われる。

本章は、オバマ政権のアジア太平洋シフトを、従来よりも限られた国防資源の下でアジア太平洋秩序の平和と安定を持続させ、それによりこの地域の経済活力をアメリカに取り込もうとするための安全保障戦略と捉え、それが「安全保障の提供 (security provision)」

と「秩序の形成 (order-building)」という二つの大きな取り組みから構成されているとの見方を示したい。以下では、まずオバマ政権のアジア太平洋シフトの背景を探ったうえで、安全保障の提供と秩序の形成という観点からアジア太平洋シフトを捉える。

1. オバマ政権の安全保障戦略とアジア太平洋地域の位置づけ

(1) 2011 年予算管理法

2011 年夏、大統領と連邦議会の上下院は連邦政府の 14 兆 2900 億ドルという債務上限額の引き上げをめぐる交渉を行い、その最終合意は、短期的な債務上限額の引き上げを認める代わりに、約 10 年間にわたって同額の歳出削減を義務づける内容となった⁴。この合意を受けて 8 月 2 日に制定されたのが、この歳出削減の方法の詳細を定めた 2011 年予算管理法 (Budget Control Act of 2011、P.L.112-25) である。

予算管理法は、2012 年度から 2021 年度にかけて合わせて 2.1 兆ドルの財政赤字の削減を実現するための措置を規定している。同法は、①裁量支出に上限を設けて約 9000 億ドルの支出削減を図るほか、②債務削減に関する合同特別委員会 (Joint Select Committee on Deficit Reduction-JSCDR、通称 supercommittee)⁵を設置して、約 1.2 兆ドル相当の具体的な赤字削減案を模索させ、その中身に関する合意が得られない場合には、同額の一律強制削減を実行するとしている⁶。当初の予定では、2011 年 11 月 23 日までに JSCDR が赤字削減案に合意し、12 月 23 日までに上下院が可決して、2012 年 1 月 15 日までに大統領が法案に署名することになっていた。しかし、JSCDR が赤字削減案に合意できなかったため、2013 年 1 月に一律強制削減が発動されることになっていた。

連邦議会は、こうした事態を避けるために一律強制削減の発動時期を 2013 年 3 月 1 日までひとまず延期したが、政治的合意に達せられず、削減が発動された。裁量支出の削減に関連してオバマ政権は、10 年間で 4890 億ドルの安全保障支出の削減を行うとしており、このうち 3500 億ドルが国防関連支出の削減で、さらにそのうち 3300 億ドルが特に国防総省の支出の削減になるとの見通しを示している⁷。また一律強制削減が実行されたことにより、国防支出の削減額は 2013 年度に約 520 億ドル削減され、さらにその後 9 年間で約 4500 億ドル削られる。

(2) 2012 年国防戦略指針

オバマ政権が 2012 年 1 月に発表した国防戦略指針は、こうした国防費の削減を踏まえて、イラクとアフガニスタン撤退後のアメリカの国防戦略の方向性を示すものとして策定された。この指針によれば、アメリカ軍が従来よりも小規模となるものの、従来以上に敏捷かつ柔軟で、即応性を備え、技術面でも先進的 (agile, flexible, ready and technologically

advanced) な軍隊の整備が目指される。地理的にはアジア太平洋と中東に優先的に関与する一方、ヨーロッパやアフリカ、ラテンアメリカについてはコミットメントを保持するとしつつも、部隊のローテーション展開などを駆使して、常駐の軍事プレゼンスを従来よりも縮小する⁸。このほか、グローバル・コモンズへのアクセスを確保する世界的な取り組みを同盟国やパートナー国と進めていく方針が示された⁹。また、国防戦略指針は 10 のアメリカ軍の任務を掲げつつも、テロ対策と非正規戦、侵略の抑止と撃退、安全で効果的な核抑止力の維持、そして本土の防衛と国内当局への支援といった任務の需要に見合った能力を整備することとされている¹⁰。

まずテロ対策と非正規戦については、アルカイダを壊滅させ、アフガニスタンがテロの温床とにならないようにするということが中心的な目標とされる一方で、アフガニスタンからの兵力撤退後は、直接行動と関係国の治安部隊への支援を組み合わせた世界的なテロ対策を講じることとされている¹¹。明示されてはいないものの、特殊部隊や無人攻撃機の活用が意図されていると思われる。

第二に、侵略の抑止と撃退については、一地域での侵略を撃退しつつ、仮に他の地域で同時に侵略が発生すればそれを食い止めるのに必要な規模のアメリカ軍が想定される。領域と住民の安全を確保し、安定的な統治へ移行するのを助けるために小規模な常設軍を限定された期間投入し、長期にわたる場合には動員兵力を投入するとする一方で、長期にわたって大規模な安定化作戦を想定した規模の戦力は維持しないとしている。またこれに関連して、中国とイランを念頭に、接近阻止・領域拒否 (A2/AD) 環境下で効果的に作戦を展開できる能力を強化すべく、統合アクセス作戦概念の実施、潜水艦能力の維持、新型ステルス爆撃機の開発、ミサイル防衛能力の向上、宇宙配備能力の抗堪性と有効性の改善などを進めていく¹²。

第三に、核抑止力については、アメリカの「抑止の目標は、いっそう小規模な核戦力で達成することは可能であり、それは核兵器の数を減らし、アメリカの国家安全保障戦略における核兵器の役割を減らすことになる」としており、核戦力の規模縮小が方針として示されている¹³。

第四に、本土防衛と国内当局支援については、外国もしくは非国家主体による本土の攻撃や自然災害に対応する国内当局をアメリカ軍が支援できるように即応性を高め、頑強なミサイル防衛能力を構築する¹⁴。

このように国防戦略指針は、アメリカの国家安全保障の低コスト化を念頭に置きながら、重点地域や優先任務を指し示している。ただし、留意すべきなのは、平時における兵力配備は、個別具体的な有事へのアメリカ政府の対応を自動的に規定しているわけではないと

いうことであろう。すなわち、特定の事態に対してアメリカ政府がいかに対応するかは、当然のことながらその時々¹⁵の諸事情を大統領が総合的に斟酌して決定するのであり、アメリカ軍としては最高司令官たる大統領の決定に迅速かつ確実に¹⁵対応できるように備えておくことが不可欠となる。統合参謀本部が2012年9月10日に発表した『統合作戦のための上部概念—統合軍2020 (Capstone Concept for Joint Operations: Joint Force 2020)』は、「世界的に統合された作戦 (globally integrated operations)」という概念を打ち出し、世界中に展開するアメリカ軍が、必要に応じて速やかに軍種や作戦上の次元・領域などを超えて結合し、柔軟に各種事態に対応できるような体制を整えていくとの考え方を定めた¹⁵。

以上を踏まえれば、オバマ政権の国防戦略は、アメリカ軍の規模縮小を大胆に進めながら、限られた国防リソースをアジア太平洋と中東という2つの重点地域に優先的に振り向け、部隊のローテーション展開やA2/AD環境下での作戦能力の強化、世界規模での機動性の向上といった運用面での刷新を進めるという、量的縮小を質的向上で補う基本的な発想に立っていると言えよう。アジア太平洋シフトは、こうしたいっそう広範なアメリカの安全保障戦略の中に位置づけられていると理解できよう。

(3) アジア太平洋地域の重要性

オバマ大統領は大統領候補の頃よりアメリカはイラクとアフガニスタンから撤退し、アジアにおけるアメリカのプレゼンスを拡大すべきとの考えを持っていたと言われるが¹⁶、なぜ中東と並んでアジア太平洋地域を重視しているのだろうか。オバマ政権内では、過去数十年間にわたって国際システムにおける富、パワー、影響力が徐々にヨーロッパからアジアへと推移したことにより、アジア太平洋こそが世界の経済、政治、安全保障の趨勢を左右する地域になったという状況認識が共有されている¹⁷。より端的に言えば、それはアジア太平洋地域が力強い経済成長を遂げており、今後も成長が見込まれるので、アメリカとしては貿易と投資等を通じてその活力を取り込み、これによりアメリカ経済を再生させるという、経済的見地に立った判断がその中心にあると考えられる。

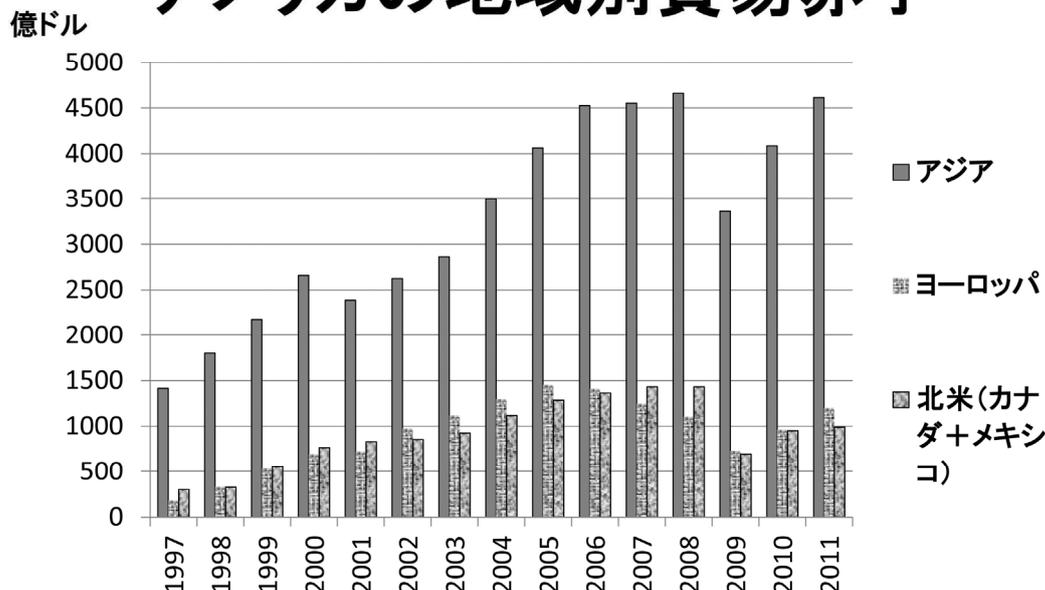
前述の通り、オバマ政権にとって最優先の課題は、アメリカ経済の再生とグローバル経済の活性化である。経済こそがアメリカの軍事力、外交、対外援助、そして影響力の源泉であるという点は、2010年の『国家安全保障戦略 (NSS2010)』でも強調されている¹⁸。また国家安全保障会議 (NSC) 事務局の東アジア担当上級部長ベイダー (Jeffrey A. Bader) も回顧録において、「弱い国内経済に依って立つアメリカの対外政策は、究極的には失敗に終わる。国外でリーダーシップを再び発揮できるようになるかどうかは、アメリカ本国の経済活力を再建できるかどうかにかかっている」との判断が、政策立案の前提として政権内で共有されていたと述べている¹⁹。

また、オバマ政権がこれまで実施してきた経済回復策には、国内での大型景気刺激策や金融緩和策などがあるが、輸出の拡大もアメリカの雇用を回復させる重要な手段として位置づけられている。たとえばオバマ大統領は2010年1月27日の一般教書演説において、5年間で輸出を倍増させるとの方針を打ち出し、それを大統領令13534号「国家輸出イニシアティブ（NEI—National Export Initiative）」として具体化した²⁰。そしてこの輸出拡大先として最も注目されているのが、貿易赤字が突出しているアジア太平洋地域である。

オバマ大統領は、2009年11月14日の東京での政策演説において、アジアの輸出をアメリカの消費者が支える構造から脱却し、アメリカがアジアへの輸出を拡大することによってアメリカの雇用を回復させるという強い意向を表明した。その際に、具体的な方策として米韓自由貿易協定（KORUS）と環太平洋戦略的経済連携協定（TPP）、そして一層バランスのとれたドーハ合意の実現を挙げている²¹。事実、アメリカの地域別貿易赤字額を見ると、中国を含むアジア太平洋地域の貿易赤字が圧倒的に大きい。オバマ政権にとって重要なのは、大統領本人も述べているように、アジア太平洋地域が世界の人口とグローバル経済の約半分を占め、世界で最も急速に経済成長を遂げているという現実である。

こうした認識は現在でも一貫しており、たとえば2011年11月17日のオーストラリア議会での演説においても、オバマ大統領はアメリカの雇用創出こそが自分の最優先課題であり、この課題の実現にとってアジア太平洋地域が極めて重要であるとの論理でアメリカのアジア太平洋関与の基本的な意図を説明した²²。クリントン国務長官も論文と演説において、「アジアの成長とダイナミズムを取り込むことは、アメリカの経済的および戦略的利益の中核にあり、オバマ大統領にとって主たる優先課題である（傍点筆者）」として、「これこそがアメリカがアジア太平洋に旋回する理由である」と述べている²³。オバマ政権は、このようなアメリカ企業による海外進出を支援することで雇用を増やす取り組みを「雇用外交（jobs diplomacy）」と名付け、2012年2月21日にクリントン国務長官が国務省の正式なイニシアティブとして発表した²⁴。

アメリカの地域別貿易赤字



U.S. Census Bureau, Foreign Trade Statistics, "U.S. Trade in Goods by Country," <http://www.census.gov/foreign-trade/balance/index.html> (extracted 8/26/12)

このようにオバマ政権がアジア太平洋シフトに転じた背景には、2008年のグローバル金融危機以来アメリカ経済が低迷し、アジア太平洋地域に世界経済の成長の中心が移行するという国際構造がある。オバマ政権は、アジア太平洋地域の経済活力を取り込むことによってアメリカの経済基盤を再建するとの考えに立っており、そのためにはこの地域の平和と繁栄を持続させる必要がある。ではオバマ政権は、いかにしてこれを実現しようとしているのだろうか。次節で首脳陣の政策演説とアジア太平洋シフトの基本的な考え方を確認しておきたい。

2. アジア太平洋シフトの政策体系と基本的な考え方

(1) 政権首脳陣の政策演説等

もっとも包括的な形でアジア太平洋シフトが説明されたのは、オバマ大統領が2011年11月17日にオーストラリア議会でに行った演説である。この中でオバマ大統領は、アジア太平洋地域におけるアメリカのプレゼンスと任務の取り扱いを最優先とするよう政権内で指示を出したことを明かし、アジア太平洋地域の安全を犠牲にする形で国防費を削減することはないと明言して、21世紀のアジア太平洋に「アメリカはすべてを注ぎ込む(the United States of America is all in)」と言い切った。この演説でオバマ大統領は、すべての国と人々

が安全、繁栄、尊厳を享受するアジア太平洋を追い求めるとしたうえで、安全保障、経済、政治・人権という3つの分野に分けてアメリカのイニシアティブの概要を説明した。まず安全保障の分野では、兵力態勢を地理的に分散し、柔軟性と持続可能性を向上させるとともに、同盟国との関係のみならず、中国を含むその他諸国とのパートナーシップも強化し、地域機関への関与も深めるとした。経済については、開かれた市場、自由で公正な貿易、ルールが明確な国際経済システムを追求し、公平で幅広く、均衡がとれた持続可能な経済成長を実現することが必要であると主張した。そして政治・人権については、経済成長が法の支配、透明な制度、法の前の平等といったグッド・ガバナンスとつながっており、各国が自身でたどる道を決めなければならないとしつつも、基本的人権という普遍的な権利を支持すると述べている²⁵。

より具体的な内容は、同年11月にクリントン（Hillary R. Clinton）国務長官が『フォーリン・ポリシー』誌に寄稿した論文「アメリカのアジアの世紀」と、11月11日にホノルルで行った同じタイトルの政策演説において、6つのイニシアティブとして説明された。第一に、変化する安全保障環境に適応するために、日本、韓国、オーストラリア、フィリピン、タイとの既存の同盟を発展させる。第二に、ルールに依拠した地域秩序と世界秩序を形成すべく、中国、インド、インドネシア、シンガポール、ニュージーランド、マレーシア、モンゴル、ベトナム、ブルネイ、太平洋島嶼国と新たな提携関係を結び、秩序形成に参与させる。第三に、トランスナショナルな問題への対処に必要な集団行動を糾合し、ルールと責任の体系を強化すべく、多国間の地域的な枠組みに参加し、それらを強化する。第四に、開かれた、自由で透明かつ公正な経済的競争をアジア太平洋地域で促進すべく、アメリカの経済外交を活性化させ、自由貿易協定を積極的に締結していく。第五に、領土や海洋をめぐる紛争から航行の自由への脅威、自然災害に至る多様な安全保障上の挑戦課題に対応すべく、アジア太平洋地域におけるアメリカ軍の兵力態勢を、地理的に分散し（geographically distributed）、運用上の抗堪性を備え（operationally resilient）、政治的に持続可能（politically sustainable）なものとする。第六に、民主主義や人権といった価値を共有しない国々に対して、ガバナンスの改善、人権や政治的自由の保障を進めるよう促す²⁶。クリントン長官は、これらがアジア太平洋への「旋回」を構成すると説明した。

また、軍事面については、イラクとアフガニスタンからの兵力の撤退と2011年予算管理法に定められた国防予算の削減を踏まえて、2012年1月にオバマ大統領が国防省で前述の国防戦略指針を発表し、アメリカ軍の展開地域として特にアジア太平洋と中東を重視する方針を明らかにした。その後パネッタ（Leon E. Panetta）国防長官も、2012年6月にシンガポールで開催されたシャングリラ対話での政策演説において、国防省の視点から「戦略

的リバランス」の考え方を説明した。同長官によればアメリカは、自由で開かれた通商、すべての国家による権利と責任および法の支配を重視する正当な国際秩序、海・空・宇宙・サイバー空間という共有空間への開かれたアクセス、威嚇や武力行使によらない紛争の解決といった原則（principles）がアジア太平洋地域の平和と繁栄を支えるとして、そのために同盟国やパートナー国との提携関係（partnerships）を拡充し、北東アジアに加えて東南アジアやインド洋へのプレゼンス（presence）を強化し、アメリカ軍の先端兵器と新たな作戦概念を整えて戦力投射（power projection）能力も向上させる²⁷。

（2）アジア太平洋シフトの基本的な考え方

オバマ政権による上記のような基本方針の表明は、一見して新たな展開であるかのように映るが、言うまでもなくアメリカのアジア太平洋地域への関与は2011年秋に始まったことではない。ではオバマ政権のアジア太平洋シフトの論理は、具体的にどのような要素から成り立っていて、それはどのような要因によって規定されていると考えられるのだろうか。以下、その基本的な考え方を発展過程に沿って整理してみる²⁸。

オバマ政権のアジア太平洋シフトの基礎となったのは、スタインバーグ（James B. Steinberg）国務副長官（当時）が2009年9月24日にアメリカ新安全保障センター（CNAS）で行った演説で披露した「戦略的安心供与（strategic reassurance）」という考え方である。一般にこの考え方は、米中関係に関するもので、後述する2010年の中国の一連の強圧的な行動や非協力的な態度によって、オバマ政権に放棄されたかのように論じられる²⁹。しかし、実際にはそうではなく、「戦略的安心供与」の考え方は依然としてアジア太平洋シフトの中心にあり、むしろそれはアジア太平洋地域における戦略環境を踏まえて「ピボット」や「リバランス」の論理へと洗練されたとみるべきである。

スタインバーグによれば、「戦略的安心供与」とは、アメリカとその同盟国が、中国の繁栄と成功を歓迎するのと引き替えに、中国は自国の発展と国際的役割の拡大が他国の安全や繁栄を犠牲にするものではないことを世界に向けて保障しなければならないという考え方が基本にある。そのためには、米中間の持続的な対話と透明性の向上を通じて、両国が共通利益を見出し、それを強固にしていくとともに、相互の不信の源となっている諸課題を特定して不信の払拭に努めなければならない³⁰。

ここまでは米中関係が中心だが、この「戦略的安心供与」の考え方は、他の諸国にも適用される概念であるとスタインバーグが説明している点は見落とされがちである。すなわちアメリカは、①中国の台頭がアジアにおけるアメリカのパートナー国の利益を犠牲にするものではないことを日本、韓国、オーストラリアといった主要同盟国に対して保障するために二国間関係を強化し、②中国の台頭の文脈を形作る地域的な枠組みを改善・強化す

る必要があると、スタインバーグは説いている³¹。つまり「戦略的安心供与」では、アメリカが同盟国や多国間枠組みへの関与を強化することが、周辺国の中国に対する恐れや不安を抑え込む取り組みとして明確に位置づけられている。ここにアジア太平洋シフトの原型をみることができる。

こうした考え方は、スタインバーグ個人だけのものではない。ベイダーNSC 東アジア担当上級部長も回顧録において、東アジアと中国に関して、政権内でいくつかの基本的な戦略上の判断があったと述べている（以下、関連部分の抜粋）。

- 世界およびアジア太平洋地域における最大の戦略的な変化は、中国が主要国として台頭したことであり、中国は今後一世代のうちに世界で二番目に影響力が大きい国になるとみられる。
- アメリカの対中関係は、中国の台頭が平和と均衡への脅威ではなく、安定的で建設的なものとなる可能性を最大化できるように整えることができる。
- 賢明な対中戦略は、三つの柱からなる。(i) 中国の台頭、影響力、正統な役割の拡大に対する歓迎の姿勢、(ii) 中国の台頭が国際規範と国際法にのっとった形で実現するように図る決意、(iii) 中国の台頭が攪乱的ではなく安定的なものとなるようにアジア太平洋の環境を整える取り組み。
- アジア太平洋地域において平和と安定の枠組みを維持するうえで、日本、韓国、オーストラリアといったアメリカの主要な同盟に加え、インドネシア、インド、ベトナムといった有力で重要なアクターと効果的な政治・安全保障上のパートナーシップを発展させることが極めて重要³²。

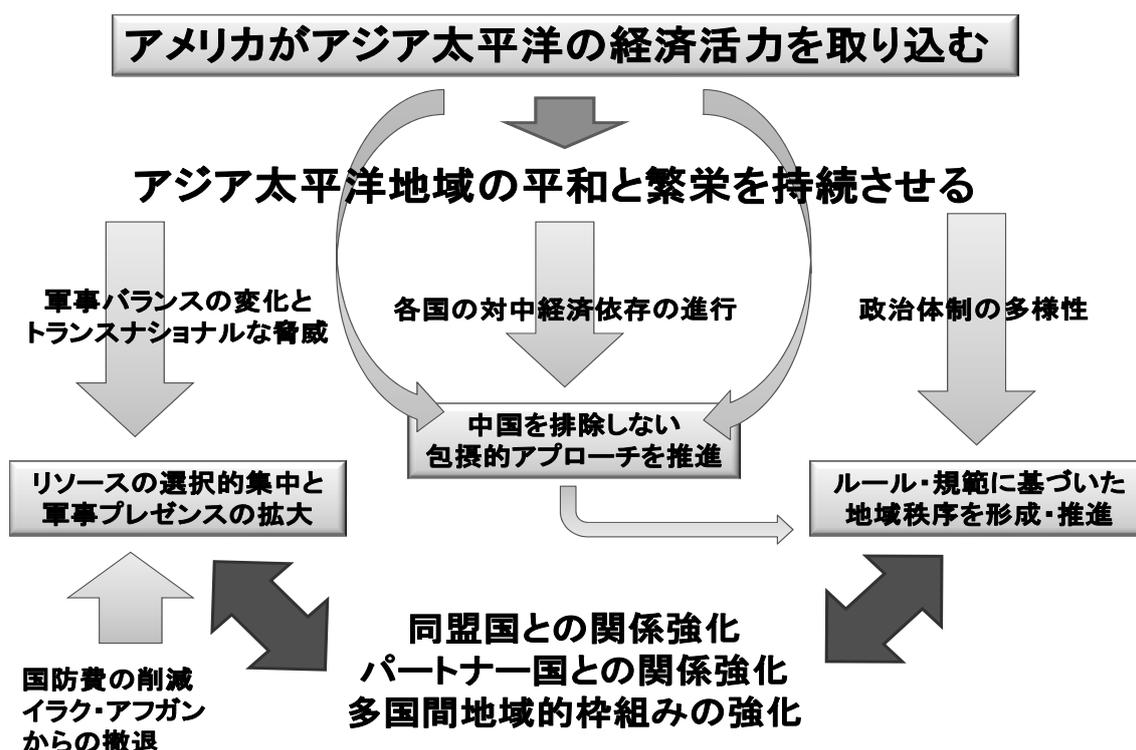
ベイダーは、中国の台頭を安定的なものとするために「アジア太平洋の環境を整える取り組み」が必要であるとし、アジア太平洋の平和と安定のために同盟国との関係や第三国とのパートナーシップを強化すべきとしている。ベイダーがここで指摘している考え方は、スタインバーグが「戦略的安心供与」と称したものとほぼ符合している。ところが「戦略的安心供与」は、その内容が抽象的であったために、アメリカ国内で批判を招いたのみならず³³、後述するように、2009年暮れから2010年にかけて中国が各種の強圧的な行動や態度を示したために、「戦略的安心供与」という用語自体が使用されなくなったようである。

しかし、「戦略的安心供与」の基本的な考え方はその後もオバマ政権内で生き続け、次のような四つの戦略環境が考慮されることによって外見を変えていったと考えられる。第一に、2009年から2010年にかけて中国が、南シナ海などにおいてアメリカや他の東アジア諸国から懸念されるような強圧的な行動をとったので、①アメリカは中国に対して安全保障上の懸念を抱く域内諸国に、目に見える形で安心を供与しなければならない、②中国が周辺国に安心を与えるためには、「国際ルールや規範」にのっとった行動をとる必要があるが、そのためにアメリカは多国間の枠組みを積極的に活用しなければならない、というオバマ政権の判断がいつそう強まった³⁴。

第二に、中国の台頭の管理を明確な目標と位置づけながら東南アジアのパートナー国への安全保障協力を含む関与を強めようとする中、中国に経済的に依存する国々が躊躇を示し、また中国国内の対外強硬論を勢いづけると判断して、中国を地域戦略の主たる標的として位置づけずに、あえてパートナー国として位置づけた³⁵。

第三に、アメリカ経済の再生というオバマ大統領の至上目標を達成する手段として輸出拡大策が明確に位置づけられたように、アジア太平洋全域におけるアメリカの経済的アクセスの拡大が、オバマ政権のアジア太平洋に向けた地域戦略の中で中心的な位置を占める論理となった。

そして第四に、前述の国防費削減の流れを踏まえ、中国の台頭や北朝鮮の核武装などに懸念を抱くアジア太平洋諸国にアメリカが安心を供与すべく、政権首脳陣や国防戦略指針などによってアメリカのアジア太平洋地域への関与のコミットメントを体系的に具体化する必要に迫られた。



以上のように、オバマ政権のアジア太平洋シフトは、中国の台頭をいかに管理するかという「戦略的安心供与」の論理から出発したが、その後の中国の行動や東南アジア諸国の反応といった国際環境、さらには輸出の拡大や国防費の削減というアメリカ国内の経済・

財政の現実に晒される中で、アジア太平洋地域全体の平和と繁栄を持続させるための関与の強化というアジア太平洋シフトの論理へと洗練されてきたとみることができる。つまり、オバマ政権のアジア太平洋シフトは地域情勢に配慮した関与コミットメントの表明と言えよう。以上を踏まえ筆者は、上のイメージ図のように、オバマ政権のアジア太平洋シフトが〈安全保障の提供〉と〈ルールに基づいた秩序の形成〉という二つの大きな取り組みによって構成されており、究極的にはアメリカ経済を再生させるためのアジア太平洋安定化戦略と捉えるのが適切だと考える。

つまり、オバマ政権はさまざまな経済的恩恵をアジア太平洋地域から享受することを重視しているが、そのためにはアジア太平洋地域において平和と繁栄が持続するような環境を整備していかなければならない。そうした環境の整備は、①パワーシフトが進行する中で武力による威嚇や武力の行使を抑止したり、トランスナショナルな脅威に対処したりする（安全保障の提供）とともに、②多様な政治体制からなる域内諸国の関係に予測可能性と安定をもたらすような地域秩序を形成する（ルールに基づいた秩序の形成）という、二つの取り組みを要する。

また、各国が中国への経済的依存を強め、対中関係を破綻させたくないと考えているので、こうした取り組みを、中国を含めた包摂的なアプローチで追求している。なお、オバマ政権関係者はアジア太平洋シフトが中国を標的にしたものではないと各地で繰り返し説明し³⁶、これが中国を標的にしたものなのかどうかをめぐってアメリカの国内外で論争がある³⁷。アジア太平洋シフトは中国を射程に入れた取り組みであるが、中国の封じ込めを意図したものではないことは確かであろう。なぜならアジア太平洋シフトは、軍事的な勢力均衡に基づく〈安全保障の提供〉に加えて、国際ルールの推進という〈ルールに基づく秩序形成〉の取り組みを含んでいるほか、アジア太平洋地域を分断するような対立状況を生み出すことはこの地域の経済活力を削ぎ、アメリカの利益に適わないからである。換言すれば、中国を隔離して孤立させることによって疲弊させるのではなく、ルールに基づいた国際システムに中国を統合することこそがアメリカの利益につながるとオバマ政権は考えている。以下、〈安全保障の提供〉と〈ルールに基づく秩序の形成〉という観点からアジア太平洋シフトを捉える。

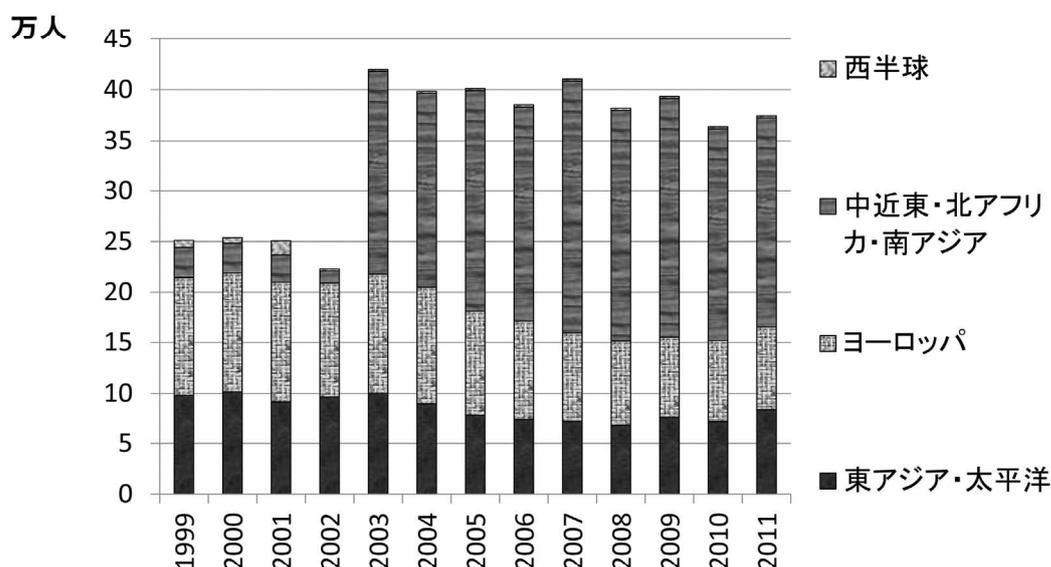
3. 安全保障の提供—リソースの選択的集中と軍事プレゼンスの拡大

アジア太平洋地域の平和と繁栄を持続させるためには、実力による現状変更を抑止する必要がある。特に政治体制の異なる国の中でパワーシフトが急速に進行する国際環境においては、地域が不安定化する可能性が高まる。これまで中東に大きなウェイトを置いてき

た在外米軍の配備態勢を、アメリカにとって経済的にも戦略的にも重要なアジア太平洋地域へと移していくというのが、「戦略的リバランス」である。

グラフからもわかる通り、2003年から2008年にかけて、東アジア・太平洋地域に展開していたアメリカ軍兵力の実員配備数は低下傾向にあった。イラクとアフガニスタンに投入した兵力は、アメリカ本土から投入された部隊が主力だったが、ヨーロッパやアジアのアメリカ軍部隊も投入されていたからである。この中東重視の態勢をアジア太平洋重視へと移すのが、アジア太平洋シフトの軍事面における最大の課題となっている。

在外米軍の地域別兵員展開数



U.S. Department of Defense, "Military Personnel Statistics: Active-Duty Military Personnel by Region/Country," <http://siadapp.dmdc.osd.mil/> (accessed 8/24/12).

(1) 不安定要因と国防リソースの選択と集中

オバマ政権が、アメリカ軍が軍事プレゼンスを拡大する理由として挙げるのは、大規模自然災害や有事への対処能力を高めるためというものだが、アジア太平洋地域で有事として想定されている不安定要因とは何か。国防戦略指針や政権首脳陣が抑止すべき脅威として名指ししているのは、北朝鮮である³⁸。北朝鮮による核兵器とミサイルの開発、さらに武力行使を伴う挑発行為は、軍事バランスと軍事情勢を不安定化させている。米太平洋軍司令官ロックリア (Samuel J. Locklear III) 提督も、国防戦略指針を受けて太平洋軍が設定した五つの優先課題の中に、朝鮮半島有事に備えた体制の維持を含めていることを明らかにし、朝鮮半島が域内で最も切迫した地域であると述べている³⁹。

また、オバマ政権は中国を脅威とは呼ばないが、国防戦略指針では、中国がいわゆる A2/AD 能力を開発していることに注目して、アメリカの「戦力投射能力に対抗するために非対称的な手段を追求し続ける」との見通しを示している⁴⁰。このほかにも 2010 年の 4 年毎の国防見直し（QDR2010）は、中国がこの種の能力を開発しているものの、軍事力近代化に関する情報をほとんど明らかにしていないため、その「長期的な意図について、いくつかの正当な懸念を引き起こしている」としている⁴¹。国防省が 2012 年 5 月 18 日に連邦議会に提出した『中国の軍事力・安全保障の情勢に関する年次報告書』は、中国の指導者が 21 世紀初頭の 20 年間で中国の成長と発展にとって「戦略的機会の時期」と捉えて、こうした時期をできるだけ長期化して利用したいと考えているとしている。また、中国政府は共産党支配の保全、経済成長と発展の持続、主権と領土的一体性の防衛、国家統一の実現、国内の安定の維持、大国としての地位の確保といった戦略的利益を追求する一方で、経済と軍事の近代化に好ましい国際環境を維持しようとしている。しかし、中国指導部は、たとえば領有権を主張すれば周辺国の反発に遭うというように、この二つの要請に折り合いをつけるのが難しくなっていると考えている、と分析している。そのうえで、中国は引き続き台湾を想定した軍事力の開発を進めつつ、人民解放軍の任務と役割の拡大に対応すべく、A2/AD あるいは中国で「介入対抗作戦（counter intervention operations）」と呼ばれる作戦を可能とするような能力やサイバー戦能力などを含む、各種の軍事的能力の開発を進めていると指摘している⁴²。中国はその長期的な意図が不明確なまま軍事力の増強に進んでいるというのがアメリカ国防当局の見方であり、中国を脅威と叫ばないにせよ、重大な不確定要因として注視しているのは紛れもない事実である。

さらに、アメリカはアジア太平洋地域におけるトランスナショナルな脅威への対処も重視しており、これをアメリカ太平洋軍の優先課題に含めている。ここで言われるトランスナショナルな脅威には、サイバー攻撃、テロリズム、テロ組織の資金源ともなる麻薬の密輸などが含まれている⁴³。このほかにも、2007 年のスマトラ沖地震や 2011 年の東日本大震災に伴う災害への対処の経験を経て、人道支援・災害救援（HA/DR）能力を向上させる必要性もアメリカ政府内で広く共有されている。

このようにアジア太平洋地域には不安定要因が存在しているが、前述の通り、アメリカ国内では 2010 年頃から連邦政府の債務額の増大が問題となり、2011 年 8 月にいわゆる予算管理法が制定され、その結果国防費が削減されることになった。オバマ政権はこうした国防費の削減が、アメリカのアジア太平洋地域への関与を後退させるのではないかとの疑いが域内諸国の間で渦巻くことを懸念した。そこで、そうした懸念を払拭するために、アジア太平洋地域に十分なリソースを充当し、コミットメントを後退させないというメッ

セージを発するという判断が下され、2011年11月以降のオバマ政権のアジア太平洋シフトがイニシアティブとして発表された。冒頭で言及したように、オバマ大統領は2011年11月のオーストラリア議会での演説において、「アメリカの国防費の削減を、アジア太平洋を犠牲にして実現することはない。繰り返すが、犠牲にはしない」と強調した。またオバマ政権首脳陣は、アジア太平洋地域における兵力態勢を、地理的に分散させ、運用上の抗堪性を備え、政治的に持続可能なものへと近代化させる方針を繰り返し説明している。さらに、2012年1月に国防戦略指針が発表され、アジア太平洋および中東地域を重視しながら、いわゆるグローバル・コモンズへのアクセスを確保し、大量破壊兵器の拡散に引き続き対抗していく方針が示された。

以上の通り、アメリカがこのように限られたリソースをアジア太平洋地域に投入して軍事プレゼンスを拡大するのは、北朝鮮を抑止し、中国の台頭を安定的かつ建設的なものへと導く可能性をできるだけ高め、トランスナショナルな脅威や自然災害にも対応しなければならぬとの安全保障上の判断があるからである⁴⁴。それは、イラクとアフガニスタンから撤退した後に、従来よりも小規模となるアメリカ軍兵力をアジア太平洋地域に優先的に配備し、それを効率的かつ効果的に運用することで地域の安定を持続させることが目的とされている。

(2) 軍事プレゼンスの拡大

以上のような戦略環境を踏まえてオバマ政権は、イラクとアフガニスタンから撤退させた兵力をアジア太平洋地域に振り向けたり、国防予算をアジア太平洋地域に必要な軍事的能力の開発に優先的に費やしたり、2020年までにアメリカ海軍の兵力の6割を太平洋地域に配備したりするなどして、アジア太平洋地域の安定に十分な軍事プレゼンスを確保していく方針を決定し、これが「戦略的リバランス」の柱の一つとなっている⁴⁵。より具体的には、(a) パワー・プロジェクション能力の向上、(b) 同盟国やパートナー国との安全保障協力や軍事交流の促進、(c) A2/AD環境下に対応した作戦概念の策定、という三通りの方法で軍事プレゼンスを拡大しようとしている。

(a) パワー・プロジェクション能力の向上

オバマ政権はアメリカ軍自身によるアジア太平洋地域におけるパワー・プロジェクション能力の向上を進めている。それは①イラク・アフガニスタンから兵力を撤退させ、西太平洋戦域に戦力を重点的に配備する「地域間シフト」、②アメリカ軍を日本と韓国という北東アジアの同盟国に常駐させるのみならず、グアムを拠点化し、オーストラリアやシンガポールにも部隊のアクセスや訓練の場をローテーション展開という形で広げる「地域内シフト」、そして③アメリカ軍全体の戦力構成を、冷戦期の主戦場として想定されたヨーロッ

パヤ、イラクやアフガニスタンで有用とされた大規模な地上軍を主体とするものから、海・空軍、サイバー・宇宙軍、特殊部隊を主体とするものへと変革していく「戦力構成シフト」、といった形で進められている⁴⁶。

アメリカはアジア太平洋地域で軍事プレゼンスを拡大すべく、国防省ではアジア太平洋地域への戦力シフトの管理と運営に特化した「運営行動グループ (Management Action Group)」をカーター (Ashton B. Carter) 副長官の下に組織している。国防省は実質的にみると、「地域間シフト」、「地域内シフト」、「戦力構成シフト」という三通りのシフトを推進している。ここではカーター国防副長官が 2012 年 8 月 1 日にニューヨークのアジア協会で行った演説に含まれている情報を、三つのシフトに再整理することにした⁴⁷。

まず「地域間シフト」については、イラクとアフガニスタンからの兵力の撤退に伴い、アジア太平洋地域では海軍、空軍、陸軍、海兵隊がそれぞれ増強される。まず海軍については、全体として 2020 年までにアメリカ海軍の兵力の 60 パーセントを太平洋に投入し、これが実施されれば空母 1 隻、駆逐艦 4 隻、ズムウォルト級駆逐艦 3 隻、沿海域戦闘艦 (LCS—Littoral Combat Ship) 10 隻、潜水艦 2 隻が純増となる。また、アフガニスタンからの撤退に伴って、洋上戦闘艦や空母、EP-3 電子偵察機や P-3 海上哨戒機を含む海軍の情報・監視・偵察 (ISR) 能力、ファイヤースカウト無人攻撃機 2 機などがアジア太平洋地域へと振り向けられる。さらに、統合高速艦艇 (Joint High Speed Vessel) や LCS といった新型艦艇をアフリカ、南米、欧州での安保協力任務にあてることによって、これらの地域に展開していた揚陸艦や駆逐艦をアジア太平洋地域に配備する。そしてスペインのロタに駆逐艦を母港化することにより、さらに 6 隻の駆逐艦をアジア太平洋地域にローテーション展開する。

空軍の戦力については、アフガニスタンからアジア太平洋地域に MQ-9 リーパー無人攻撃機、U-2 偵察機、グローバル・ホーク無人攻撃機が振り向けられるほか、アメリカ中央軍司令部指揮下にある空軍の情報収集能力も太平洋軍司令部へと移管される。また、アフガニスタンからの撤退が進めば、B-1 爆撃機が西太平洋へと再配備される。さらに、アメリカ本土に配備されている宇宙、サイバー、爆撃機部隊をアジア太平洋地域に割り当てられる。アジア太平洋地域の戦術航空機の配備数は、一切変更されない。

陸軍と海兵隊については、イラクとアフガニスタンから部隊を撤退させるので、その一部はアジア太平洋地域に配備される。韓国に駐留するアメリカ陸軍は、国防予算の削減対象からは除外され、日付変更線から西側の地域に展開している海兵隊戦力の水準も一切変更されないことになっている。

次に「地域内シフト」については、北東アジアのみならず、東南アジアにもアメリカ軍

のプレゼンスが拡がることになる。オーストラリアには、アメリカ海兵隊の海兵空陸任務部隊のローテーション展開を 250 人から始めて、最終的に 2500 人にまで増やすほか、北部オーストラリアにアメリカ空軍爆撃機をローテーション展開させ、パース近郊のスターリング軍港へのアメリカ海軍艦船のアクセスを増やすことも検討している⁴⁸。また、シンガポールにも 4 隻の沿海域戦闘艦をローテーション展開することが 2012 年 6 月に米・シンガポール両政府間で原則合意された。さらに、アメリカはアメリカ海兵隊 9000 人を沖縄から国外に移転して、グアムの拠点化も進めている。グアムではアンダーソン空軍基地に爆撃機をローテーション展開し、アプラ港の海軍施設も拡充することになっている。これにより、アメリカ海軍艦船による域内諸国の港湾施設への寄港は頻度と範囲を広げていくものと思われる。このほかに訓練場としてグアムに加え、マリアナ諸島、サイパン、テニアンも整備される。特筆すべきなのは、アメリカ軍はローテーション展開という手法を駆使することによって、部隊のプレゼンスを拡大しながら、展開先国の地域への負担を減らし、軍事プレゼンスの政治的持続性を高める工夫がなされている点である。

そして「戦力構成シフト」についてみると、戦力構成の「リバランス」の本質は、イラクやアフガニスタンに投入された大規模地上軍を重視する戦力構成から西太平洋・インド洋での展開を想定した戦力構成へと転換を進めるというものである。イラクとアフガニスタンで実施された反乱鎮圧作戦に必要な地上軍を西太平洋戦域で活用する余地は、戦域の特質やアメリカ国内の政治ムードに照らしても大きくはないので、海、空、宇宙、サイバー空間での作戦能力に重点を置いた戦力の充実が進められている。

これはアジア太平洋地域において具体的に何を意味するのか。カーター副長官によれば、空軍については F-35 のような多機能の新型戦闘爆撃機や F-22 のような最新鋭ステルス戦闘機を沖縄の嘉手納基地に配備したり、新型のステルス爆撃機、KC-46 空中給油機、空軍用の情報収集・偵察能力の開発を進め、将来的にアジア太平洋地域に投入する。海軍については、巡航ミサイルを 40 基搭載可能とするようヴァージニア級潜水艦を改良したり、P-8A オライオン海上哨戒機や MH-60 ヘリコプターを配備したりするなどして対潜水艦能力の向上を図る。また海軍は、グローバル・ホークの洋上運用版である BAMS (Broad Area Maritime Surveillance) を 2016 年度に配備予定で、これにより ISR 能力の向上が期待されている。このほかにサイバー戦能力も増強されているが、詳細は明かされていない。

カーター副長官によれば、国防戦略指針の策定にあたって、オバマ大統領は特にアジア太平洋地域に必要な先端兵器の開発と配備に非常に強くこだわったということであり、こうした大統領の方針を受けて、アジア太平洋にはアメリカ軍の最新鋭の戦力が配備されることになる。

(b) 同盟国やパートナー国との安全保障協力と軍事交流の促進

アメリカはアジア太平洋地域の同盟国やパートナー国との各種の安全保障協力や軍事交流などを、二国間と多国間の形で進めている。アメリカはアジア太平洋地域において日本、韓国、オーストラリア、フィリピン、タイと同盟条約を結んでいるが、これら同盟諸国とは合同訓練を重ね、相互運用性の向上や情報共有を進めているほか、ミサイル防衛網も拡充⁴⁹している。また、アメリカは同盟国に限らず、アジア太平洋地域の域内諸国との安全保障協力や軍事交流を進めている。それは海上監視システムや米沿岸警備隊の船舶を供与、合同訓練を実施するといった能力強化支援（capacity building）のほか、アメリカ海軍艦艇の寄港・補給を認めるアクセス協定の締結といった形をとっている。また、オバマ政権は特に中国との間で軍事交流を促進することを重視している。以下、主な取り組みを概観する。

第一に、アメリカはアジア太平洋諸国との安全保障対話を制度化し、活発に進めている。いわゆる「2+2」と呼ばれる外務・防衛閣僚による安全保障協議メカニズムは、同盟国の日本やオーストラリア（AUSMIN）に加え、韓国とは2010年に、フィリピンとも2012年から開始した。このほかにタイとは外相級で、フィリピンとは次官補級で二国間戦略対話も開催している。また、パートナー国との安全保障対話としては、インドと2009年から米印戦略対話を、シンガポールとは2012年1月から米・シンガポール戦略的パートナー対話を（同年2月にMOUで制度化）、ベトナムとは米・ベトナム政治・安全保障・防衛対話（アメリカ次官補とベトナム外務副大臣）と国防対話（アメリカ太平洋軍とベトナム国防省）を、マレーシアとも政府高官対話をそれぞれ開催している。なお、国防当局が主体となる多国間の安全保障対話の場として、アセアン国防相会議プラスや、イギリス国際戦略研究所主催のシャングリラ対話などがあるほか、米日豪、米日韓、米日印といった三国間の安全保障協議も積極的に進めている。アメリカは二国間と多国間で域内諸国とさまざまな安全保障問題についての対話を進めている。

第二に、アメリカは二国間と多国間の合同軍事演習も活発に行い、各国軍隊との相互運用性の向上に努めている。国防省によれば、アメリカは2011年にアジア太平洋地域において24カ国と172の合同軍事演習を実施した⁵⁰。アメリカは日本とは、二国間および三国間（韓国あるいはオーストラリアを交えたもの）、そして多国間の環太平洋合同演習（RIMPAC—2012年は22カ国参加）など、多様な合同演習を行っている。アメリカはこのほかにも合同演習を韓国、オーストラリア（タリスマン・セーバー）、フィリピン（バリカタン）、タイ（多国間—コブラ・ゴールド主催）、インド（マラバール、シャトルジート）、シンガポール（コマンドー・スリング）、マレーシア（ケリス・ストライク）などと実施し

ている。オバマ政権は、人権団体や連邦議会の反対には遭ったものの、インドネシア陸軍の対テロ特殊部隊コパスス（Kopassus）との協力も再開した。なお、ベトナムとは2011年9月に「二国間防衛協力の促進」に関する了解覚書に署名し、合同パトロールを含む海洋安全保障協力、捜索・救助活動、国連平和維持活動、人道支援・災害救援活動に関する協力を進めており、2011年7月にはベトナムのダナン沖で米・ベトナム両海軍による合同訓練活動も実施した。なお、アメリカは東南アジアで各国と協調的洋上即応訓練（CARAT）を実施し、アメリカ海軍・海兵隊の各国軍隊との合同訓練も1996年以来進めてきた。このほかに2012年には、中国人民解放軍をRIMPACに招請した。

第三に、アメリカは武器や装備品を同盟国やパートナー国に供給して、その能力強化を支援している。たとえば海洋監視能力（maritime domain awareness）の向上のために、オバマ政権はフィリピンの国家沿岸監視システム（NCWS—National Coast Watch System）を強化するための支援を実施したほか、アメリカの余剰国防装備品プログラム（EDP）を通じて米沿岸警備隊の監視船2隻をフィリピンに供与したり、インドネシアには統合海洋監視システム（IMSS—Integrated Maritime Surveillance System）を構築し、2011年11月に引き渡している。なお、アメリカは日本とも連携しながら域内パートナー国に能力強化を支援していくことにも合意しており、たとえば日本は沿岸国への巡視船の提供といった ODA を戦略的に活用し、アメリカ側が訓練・演習を実施するといった形での連携が模索されている。このほかオバマ政権は、輸出管理法の規制緩和を進め、インドやオーストラリアをはじめとするパートナー国への武器売却（Foreign Military Sales/Direct Commercial Sales）を促進しようとしている。オーストラリアとは2010年に米豪国防貿易協力条約を締結して、輸出管理手続きの簡素化を図った。またインドには、すでに P8-I 遠距離多用途海上哨戒機を売却したほか、武器の売却を超えて、海洋監視やテロ対策に関連する国防技術の提供を中心とした防衛協力を進め、今後は武器・技術の共同研究開発を進めようとしている。カーター国防副長官によれば、こうした取り組みには、パートナー国の能力を強化するだけでなく、国防費の削減に直面するアメリカの国防産業基盤を維持するという意義もある。

第四に、アメリカはミサイル防衛協力やサイバー協力など、個別の具体的な防衛協力も進めている。ミサイル防衛協力は、主として同盟国と進めており、日本とはいわゆる X バンド・レーダーの追加配備を協議し決定したほか、SM-3 Block IIA ミサイルの第三国移転に関する基準と協議メカニズムを策定した。韓国とは低層防衛を主体としたミサイル防衛態勢の強化を進め、オーストラリアとは、段階的適応（phased adaptive）アプローチに関する米豪協議を続け、フィリピンとも北朝鮮を想定した X バンド・レーダーの配備を検討していると伝えられている。

また、サイバー協力について、日本との間では連携をさらに深化させていくほか、韓国とはサイバー問題に関する二国間対話メカニズムを新設し、米韓軍事演習にサイバーおよびネットワークの次元を新たに導入した。オーストラリアとは AUSMIN での協議を進め、2011 年 9 月 15 日にサイバー空間に関する米豪合同声明を発表し、第三国からのサイバー攻撃が米豪ニューージーランドの領土の一体性、政治的独立、各々の安全を脅かす場合には、太平洋安全保障条約（ANZUS）に則って適切な対応につき協議する方針を宣言した。アメリカは、このほかにもフィリピンやインド、シンガポールなどともサイバー協力を進めようとしている。関係国とのサイバー協力は、将来的な国際規範を策定する際の連合の下地作りも意識して進められていると思われる。

最後に、アジア太平洋地域で大規模な自然災害が頻発している事実を重視してオバマ政権は、二国間では、災害救援：訓練・準備センターをタイ国内に共同で建設する計画を進めたり、インドと人道支援・災害救援のための陸軍合同演習を実施したりするなど、軒並みほとんどの域内諸国と人道支援・災害救援活動の協力を拡大している。オバマ政権によれば、犠牲者数が最も多かった世界の自然災害のうち、2009 年の 8 件と 2010 年の 5 件は東アジア首脳会議（EAS）加盟国内で被害が発生している。

こうした状況を踏まえ、EAS という多国間の場でも、災害対処態勢の整備や各種制度の強化など、災害救援や人道支援の分野で専門的技術を提供する用意を表明している。オバマ大統領は 2011 年の EAS で次のような意向を表明した。第一に、災害即応協定を発展させ、支援要員、物資、各種活動の投入や受け入れを迅速化させるための法的および手続上のフレームワークを作り出す取り組みを強化する。第二に、インドネシアと日本が 2011 年に共催したアセアン地域フォーラム（ARF）の災害救援訓練（DiREx）など、関係国間の準備体制や相互運用性の改善を図る手段として定期的に災害救援訓練を実施していく。第三に、情報共有、能力強化、相互運用性の向上を骨格とするインドネシアとオーストラリア合同の地域協力強化案を支持する。第四に、環太平洋調整センター（Pacific Rim Coordination Center）のような、コミュニティ・レベルにおける官民連携を強化するような災害対処体制を強化する取り組みを促進する⁵¹。

またオバマ政権は 2011 年半ばより、アセアン事務局とアセアン人道支援・災害救援センター（AHA Center）に専任のアドバイザーをフルタイムで常駐させ、この分野の取り組みを進めている。たとえば、アメリカは AHA センターに災害モニタリング・対処システムを設置し、日本とともに AHA センター要員が迅速かつ効果的に災害事態に対処できるようにするためのハードウェアとソフトウェアを提供している。また、アセアン諸国の捜索・救助能力を強化したり、アセアン地域内で人員や物資を動員するためのガイドラインを作

成している⁵²。

(c) A2/AD 環境に対応した作戦概念の策定

オバマ政権は、単に兵力の配備態勢をアジア太平洋にシフトさせたり、同盟国やパートナー国との安全保障協力を推進したりするだけでなく、アメリカ軍が域内諸国と連携しながら効果的な抑止力を発揮するための作戦概念の検討も進めている。

アメリカ国防省では、イラクとアフガニスタンへの介入を終わらせた後の未来のアメリカ軍（Joint Force 2020）のあり方についての検討が進められており、当面の基本方針となるのが前述の国防戦略指針である。この国防戦略指針を受けて、2012年9月10日に統合参謀本部は前述の『統合作戦のための上部概念』（CCJO—Capstone Concept for Joint Operations）を発表し、アメリカ軍を2020年までにいかに変革させていくかを検討するための指導概念を示した。CCJOは、先端技術は中規模軍隊や非国家主体にも拡散し、サイバー・宇宙兵器、精密誘導兵器、弾道ミサイル、A2/AD能力が敵対国へと渡るので、安全保障上の挑戦は特定の場所から発生するとは限らず、トランスナショナルな姿で出現する可能性がある」と指摘して、「世界的に統合された作戦」を遂行できるようなアメリカ軍を編成する必要があると説明する⁵³。

そこで特に近年集中的に検討されているのが、いかにA2/AD環境下においてアメリカ軍部隊を作戦領域に投入し維持するかという問題である。国防省は2012年1月17日に、A2/ADに対処するための作戦概念として統合作戦アクセス概念（JOAC—Joint Operational Access Concept）を発表した。JOACによれば、アメリカの敵対国がA2/AD能力を獲得していく状況に対処するためには、陸・海・空・宇宙・サイバー空間の中から状況に応じていくつかの次元で優位を確保し、それにより他の次元での脆弱性を相殺するという「次元横断的な相乗効果（cross-domain）」を駆使することが肝要であり、そのためには30種類の任務遂行能力を強化し、アメリカ軍が統合の度合いを従来以上に増す必要があると論じている⁵⁴。

このJOACの下位概念として位置づけられているのがエアシーバトル構想（ASB）であり、2010年のQDRにおいてA2/AD環境下においてアメリカ軍が作戦を遂行するための作戦概念として発表された。その内容の詳細は明らかにされていないが⁵⁵、軍当局者によるこれまでで最も包括的な説明は、『アメリカン・インタレスト』誌に空軍参謀総長シュウォーツ（Norton A. Schwartz）大將（当時）と海軍作戦部長グリーンナート（Jonathan W. Greenert）提督が寄稿した連名論文に示されている⁵⁶。この論文によれば、ASBの基本的な目標は、第三国がA2/AD能力の獲得を進める中で、同盟国とパートナー国を守り、空・海・宇宙・サイバー空間へのアクセスの自由を守るのに必要なアメリカの軍事能力を整備することに

ある。軍事面では、特に海空軍の通信ネットワークを強化し、さまざまな次元の必要な場所で敵対国の A2/AD 能力を撃破するという、「ネットワーク化された、統合的な深部攻撃 (Networked, Integrated Attack-in-Depth)」なる概念に立脚している。それは攻撃対象の外縁部から中心部へと順次攻撃を進めていく在来型の作戦とは異なり、必要であれば遠距離攻撃能力を駆使して深奥部のセンサー類その他への標的を早い段階で攻撃する作戦を想定している。

また、シュウォーツとグリーンナートは、ASB の政治的な意義を次のように説明している。そもそもアメリカが A2/AD 環境下における同盟国やパートナー国の防衛やアクセスの確保を重視するのは、もしアメリカが敵対国の A2/AD 能力に対抗する意思や能力を有していないとみなされれば、同盟国やパートナー国はアメリカによる安全保障に信憑性を見出さなくなり、同盟国やパートナー国が強硬な敵対国を宥和したり、あるいはそれらの国が自ら大量破壊兵器の獲得へと向かう危険が生じるからである。仮に敵対国が A2/AD を獲得し、このような形で事態が悪化すれば、アメリカの政治的影響力は減少し、同盟国やパートナー国への侵略行為が発生する可能性が高まり、同盟が弱体化するに連れてアメリカのパワーも低下していくとしている。また、アメリカが ASB に沿った戦力投射能力を備えれば、アメリカの指導者は、重要な国際規範に挑戦する国家に有利な形で、国際的なパワーバランスの変化に伴うリスクや不確実性を管理しやすくなる。つまり、ASB はアメリカ自身の安全保障コミットメントを強化するという政治的な目的も内包する作戦概念だと言えよう。

以上の通り、オバマ政権は国防予算の削減に直面しながらも、アジア太平洋地域においてアメリカ軍部隊の展開地域を広げ、先端兵器を配備し、各国との安全保障協力を多面的に実施しているほか、必要な作戦概念の策定も進めており、着実にその軍事プレゼンスを拡大し、各国への関与を深めていると言えよう。このようにオバマ政権のアジア太平洋シフトは、アメリカ政府の財政赤字の累積という国内事情に制約されながらも、アジア太平洋地域におけるパワーバランスの変化といった国際構造やトランスナショナルな脅威に対応しようとする方策であると言えよう。

4. 秩序の形成—ルール・規範に基づいた地域秩序の形成と推進

オバマ政権のアジア太平洋シフトの取り組みは、アジア太平洋地域の不安定要因に軍事プレゼンスの拡大で対処することに留まっていない。一方的な現状変更行動を抑止したり、脅威の発現に対処したりするだけでなく、この地域の平和と繁栄を持続させるためには、域内諸国がルールや規範を共有し、互いの行動に関する予測可能性を高め、秩序と呼べるような安定した環境を整備する必要がある。

オバマ政権が国際ルールの整備を重視する背景には、政権を支える実務担当者の国際政

治観が反映されているとみられる。マン(James Mann)によれば、キャンベル(Kurt Campbell) 国務次官補、スタインバーグ国務副長官(当時)、ドニロン(Tom Donilon) 大統領補佐官らオバマ政権を実務レベルで支えるキーパーソンたちは、アメリカが国際秩序のためのルールを定立を主導すべきとの考えを共有しているという⁵⁷。超党派で外交実務家や連邦議会議員、研究者や学者が集うアスペン戦略グループにおいて「鱒釣り師たち(the trout fishers)」という通称で呼ばれ、単に政策実務面での考えを共有するだけでなく、個人的な信頼関係で結びついているようであり、オバマ政権のアジア太平洋シフトを設計した張本人たちではないかと思われる。「ルールに基づく国際システム(a rules-based international system)」は、実務レベルでオバマ政権の外交・安全保障政策を取り仕切る専門家たちの哲学が投影された概念であり、アジア太平洋シフトの骨格を形成しているとみられる。以下、「ルールに基づいた国際システム」という考え方がアジア太平洋シフトでいかに具体化されているかを説明したうえで、オバマ政権がいかにルールの推進という観点から中国に向き合っているかを考察する。

(1) 国際ルールと秩序の形成・推進

「ルールに基づいた国際システム」の推進という戦略課題は、オバマ政権の根本的な安全保障観に立脚しており、2010年の国家安全保障戦略(NSS2010)で三つの戦略的アプローチの一つとして位置づけられている考え方である(ほかの二つは、「国力の基礎の構築」と「包括的関与の追求」)。すなわち、各国が国際法や国際機関で定められた権利を行使するのであれば、それに見合った義務も履行すべきであり、義務を果たさない国家に対してはその責任を問うという、アメリカが主権国家に求められると考える行動原則を指す。特に発言力の拡大を望む新興国は、国際問題への取り組みにあたっては相応の責任を負うべきであり、国際規範に違反する国家が現れた際には、規範を遵守している諸国家は、一致して規範の執行にあたるべきとされる⁵⁸。

オバマ政権は、新興国の中にはアメリカと価値を共有しない、政治体制の異なる多様な国が存在し、これらの国に「影響力に見合った責任を果たすように促すとともに、国際秩序の中にそれら[新興]諸国を完全に統合していくことこそがアメリカ外交にとって極めて重要な試練になる」との認識に立っている⁵⁹。ここで「責任を果たす」というのは、①自国が国際規範を受諾してその義務を履行し、②また他国が義務を履行しない場合には規範の執行に協力し、③さらに新たな規範の形成に参加することを意味すると考えられる。

ではここでいう規範とは、具体的にどのようなものを指すのだろうか。オバマ大統領はオーストラリア議会での演説において、安全保障、経済、政治の三分野について規範を示している。安全保障では、すべての国家と人々の権利と責任が守られる国際秩序を求める

として、①国際法と規範が執行され、②通商と航行の自由が妨げられず、③新興諸国が地域安全保障に貢献し、④立場の違いが平和的に解決されなければならないとした。また経済については、先述の通り、①開かれた透明な市場、②自由で公正な通商、③明確なルールが守られるような開かれた国際経済システム、④公正で幅広く、均衡のとれた持続可能な経済成長を挙げている。そして政治分野では、基本的人権の尊重と民主化の推進を掲げている⁶⁰。

また、大統領の演説直後にドニロン国家安全保障担当大統領補佐官も「アメリカは太平洋に回帰し、ルールを遵守する」と題した記事を『フィナンシャル・タイムズ』紙に寄稿して、同旨を繰り返している。すなわち、アメリカが同盟国とともにアジア太平洋地域で繁栄と人間の尊厳を追求するためには、国家の権利と責任が守られなければならないとしたうえで、①アジア太平洋地域の国々は国際法や規範を遵守し、②通商と航行の自由を妨げず、③新興国は周辺諸国と信頼を育み、④意見の相違が脅しや威嚇によらずに解決されることが必要だとして、そのためにアメリカはアジア太平洋地域において同盟国や提携国と強力なネットワークを構築し維持していかなければならないと説いた⁶¹。

さらに、2012年6月頃から国防省も、規範・ルールを「リバランス」の指導理念として位置づけながら国防省の取り組みを説明するようになっていく。たとえばパネッタ国防長官やカーター国防副長官ら国防省首脳は、政策演説において、四つの P (Principle, Partnerships, Presence, Power Projection) という形で基本方針を説明する際に、「原則 (Principle)」として、①開かれた自由な通商、②あらゆる国家の権利と責任および法の支配の遵守を重視する正当な国際秩序、③海、空、宇宙、サイバー空間の共有空間へのあらゆる国家の自由なアクセス、④武力による威嚇またはその行使によらない紛争の解決、という四つを挙げている⁶²。

ではこうした規範の遵守を、オバマ政権はどのような方法でアジア太平洋諸国に働きかけていこうとしているのだろうか。オバマ政権は二国間の働きかけに加えて、多国間の地域的枠組みも積極的に活用して規範・ルールの遵守を推進しようとしている。オバマ政権が多国間の地域的枠組みへの関与を積極化させているのは、クリントン国務長官によれば、価値と規範を共有する同盟国や一部の提携国と外交上の連携を図りながら、①一国では対処できないトランスナショナルな問題に取り組むための集団行動を糾合し、②新興諸国に働きかけて「各国によるルールの遵守と責任分担を強化する」との考え方があってからである⁶³。オバマ政権が特に多国間の場でルールを推進しようとするのは、「ルールを遵守することによって責任ある行動をとれば、各国から正統な国と認められて尊重される一方、平和、安定、繁栄を損なうような国に対しては各国が一致して責任を追及できる」状況を生

み出すことによって、「ルールと責任の体系」を強化できると考えているからである⁶⁴。

より具体的にオバマ政権は、経済に関連するルールは TPP の交渉、航行の自由原則は南シナ海のクレイマント諸国との外交、核不拡散は北朝鮮の核開発問題に関連する外交、紛争の平和的解決は域内の領有権に関連する外交、基本的人権はミャンマーやベトナム、中国との対話の場などを活用して、関連するルールの定立や義務履行を推進しようとしている。

次に、こうした規範・ルールの遵守を求める相手はどのような国なのだろうか。ここで手掛かりとなるのは NSS2010 で、オバマ政権はここで包括的関与というアプローチを打ち出し、関与の対象国を友邦国・同盟国、新興諸国、敵対国という三つに分類している。ここで友邦国・同盟国として言及される国々を「共通の価値観と、あらゆる主権国家が有する権利と責任を定めた国際規範へのコミットメントを共有する」国々であるとし、新興国は相互の利益を追求するために協力すべき国々、敵対国を国際規範の重大な違反を犯している国々としている⁶⁵。つまりオバマ政権は、価値観と規範をどの程度共有しているかによって相手国の位置づけを判断しており、規範とルールを推進するということは、新興国や敵対国にアメリカが普遍的で正統と考える価値観と規範を共有させることを意味している。アジア太平洋地域におけるこうした取り組みこそがアジア太平洋シフトの柱であり、価値と規範がアジア太平洋地域において広くかつ深く共有されるほど地域秩序が安定していくというのが、その依って立つ論理だと考えられる。

以上の通り、オバマ政権のアジア太平洋関与強化策は、アメリカと価値や規範を必ずしも共有しない、政治体制の多様な新興国が存在するというアジア太平洋地域の国際構造を反映しており、こうした構造の中で地域秩序を安定させるために、地域的な枠組みも活用しながら規範と価値を浸透させようとするものだと言えよう。

(2) 対中政策のアプローチ

クリントン国務長官は、2012年5月に開かれた第4回戦略・経済対話(S&ED—Strategic and Economic Dialogue)から「アメリカと中国は、確たる大国(established power)と台頭する大国(rising power)が出会ったときに何が起こるかという古い問いに対して、新たな答えを出すことはできるか」という形で問題意識を披露しはじめた⁶⁶。オバマ政権がアジア太平洋地域の平和と繁栄を持続させるにあたって、中国を平和的に台頭させるというのが最大の戦略的課題であることは間違いない。オバマ政権関係者は、しばしばアジア太平洋シフトが中国を標的にしたものではなく、アメリカには中国を封じ込める意図などないばかりか、むしろその発展を歓迎していると再三強調してきた。これはもっぱらアジア太平洋地域でアメリカ軍の配備や活動のパターンが中国を囲い込む形で展開されるというア

アジア太平洋シフトの軍事的な側面についての懸念に対する応答である。オバマ政権関係者が中国を脅威と呼ばないように細心の注意を払っているのは、アメリカには単に中国を抑止したり牽制したりするのみならず、中国との協調を模索すべき理由があり、＜抑止・牽制＞と＜協調の模索＞のバランスを保つことがアジア太平洋の地域秩序ひいては国際秩序一般への中国の統合、すなわち中国による国際ルールの受容や義務履行を進めていくうえで不可欠との判断があるからである。

オバマ政権が中国との協調を模索すべきと考えるのには、次のような主な理由があるとみられる。第一に、グローバル経済、気候変動、イランや北朝鮮をめぐる核拡散、核セキュリティ、アフガニスタン・パキスタン情勢、南スーダン情勢など、政権が重要視する優先課題に対処するためには中国の協力が必要だからである⁶⁷。バーンズ（William J. Burns）国務副長官は、こうした課題に取り組む機会を通じて中国は、自国が国際ルール、規範、制度と合致する形で台頭していることを示すことができると述べている⁶⁸。オバマ政権が前述のような国際問題への対処に際して、単に中国の協力を引き出すばかりではなく、中国の対応を見ながらその戦略的な意図を推し量ろうとしている点は重要である。というのも、このことはオバマ政権が、中国が規範に対してどう振る舞うかに応じて対中アプローチを決めることを示唆しているからである。第二に、先にも述べた通り、やはりアメリカの経済を回復するうえで中国との経済関係は重要な意味を持っており、米中関係が決定的に破綻するような事態が起これば、アメリカ経済を再生させる機会が失われるという考慮が存在する。第三に、アジア太平洋地域で不測の事態が生じて、米中両国の軍隊がにらみ合うような危機が生じた際に、双方が互いの意図を読み違えて対応してしまう危険性を低下させたいという思惑もある。パネッタ国防長官が軍事交流を活発化させる必要性を強調してきた背後には、こうした考慮がある⁶⁹。そして第四に、アメリカが中国への関与をやめれば、米中間の対立だけが残り、中国に経済的に依存する東アジア諸国は、アメリカに対立の責任があるとしてアメリカを批判し、地理的に重要な位置にあるそれらの国々との関係まで冷却しかねないからである。

他方、オバマ政権が抑止・牽制すべきと考える中国の行動も多々ある。第一に、軍事力や経済力の増強を背景とした、中国による南シナ海や東シナ海での一方的行動の活発化がある。特に中国が排他的経済水域（EEZ）における軍事調査活動を妨害するなどして、国連海洋法条約に定められた範囲を超えた管轄権を行使することにより、他国の航行の自由を制限するといった行為を警戒している。第二に、中国による A2/AD 能力の開発や核戦力の増強がある。また、中国発のサイバー攻撃もアメリカの深刻な懸念となっている⁷⁰。第三に、中国の経済慣行である。アメリカが問題視しているのは、不十分な知的財産権の保

護、政府調達協定への未加盟状態、外国企業の差別的取り扱い、WTO 協定に定められた市場アクセスの義務不履行、人民元為替レートの操作などである⁷¹。第四に、中国による人権の制限や侵害がある。オバマ政権は中国政府が表現の自由、宗教の自由、集会の自由といった基本的な人権を保障できていないことを問題視しており、その保障を累次の協議の場で促してきている。そして最後に、アジア太平洋地域における中国の全般的な政治的影響力の拡大である。もしアメリカがアジア太平洋地域で政治的影響力を減退させる中で中国が政治的影響力を増大させてしまうと、アメリカにとって有利な経済・安全保障秩序は形成できないという判断は、やはり間違いなくあると思われる。前述の通り、米中間の経済的相互依存の関係に照らせば、オバマ政権が中国の発展を歓迎し、発展する中国との関係を強化すべしとの考え方がワシントンで主流を占めているのは事実である⁷²。しかし当然のことながら、中国の発展を歓迎することは、この地域におけるアメリカの影響力の減退をアメリカが甘受することを意味しない。むしろアジア太平洋地域において中国に劣らない影響力を確保していかなければ、アメリカが実現を目指す「ルールに依拠した国際システム」は形成しえないし、アメリカが公正と考える経済的な競争もできない。オバマ政権首脳陣・高官が、たびたび「アメリカのリーダーシップ」に言及するのも、中国に手放しで主導権を握らせる意図がないことを示していると言えよう。

このようにアメリカには中国を抑止・牽制するとともに、中国との協調を模索すべき事情があり、クリントン国務長官は、①米中の共通利益を見出し、②米中間に相互の信頼を生み出し、③グローバルな諸問題に関する中国の取り組みを引き出すことが肝要だと説いている⁷³。こうした考えに立って同長官は、米中関係の競争的な側面だけに焦点をあてた「ゼロ・サム的なアプローチをとればネガティブ・サムの結果を生むだけ」であるとしている。そのうえで利害の一致しない問題をめぐって生じる対立を管理するためには、米中が協力できる分野を見出して協力を進めることによって信頼を生み出し、米中間の協調的な側面を広げなければならないと、たびたび主張している⁷⁴。

つまり、とかく競争的な側面が突出しがちな米中関係において、意識的に協調的な側面を強化する取り組みを展開することで、なるべく＜抑止・牽制＞と＜協調の模索＞のバランスを保ち、中国を疎外したり排除したりしない包摂的なアプローチをとるとというのが、オバマ政権の対中政策のアプローチの本質であると言えよう⁷⁵。この点、2012年3月7日にクリントン国務長官はアメリカ平和研究所（USIP—U.S. Institute of Peace）主催のニクソン訪中40周年記念行事で米中関係に関する政策演説を行い、次のように述べている。

アメリカは[中国]の台頭が世界の安全、安定と繁栄に結びつくように[中国

という] 台頭する国家と係わっていく一方で、変化する世界におけるアメリカのリーダーシップを維持し確保しようとしています。米中両国は不健全な競争、対立あるいは紛争に陥らずに、また相手を犠牲にして得点を稼ぐことで米中関係を冷却しないように、さらに国際社会に対する責任を放棄せずに、こうしたことに取り組んでいます。米中両国は、互いに受け入れられるような協調と競争のバランスを安定的に保つようなモデルを構築しているのです⁷⁶。

したがって、一般に 2009 年から 2010 年にかけて中国がとった強圧的な行動により、アメリカの対中戦略が変質したと言われるが、実際には「中国から各種の協力や前向きな取り組みを引き出すための方法」が中国に圧力をかける形へと変化したものの、少なくとも政権一期目には「抑止・牽制」と「協調の模索」のバランスを保とうとする基本的アプローチに大きな変化は生じなかったとみるべきであろう。事実、2011 年にはアメリカ側の働きかけにより、機微な安全保障問題を協議するための戦略的安全保障対話（SSD—Strategic Security Dialogue）やアジア太平洋協議（APC—Asia Pacific Consultations）といった政策協議メカニズムが戦略・経済対話の枠組みの下で始動しており⁷⁷、＜協調の模索＞は放棄されていない。さらに言えば、アメリカによる対中圧力重視の姿勢も、南シナ海問題に関して 2010 年 7 月のハノイの ARF 外相会議で外交的な圧力をかけたケースと、同年 11 月に北朝鮮による核開発や韓国への武力行使に関連して空母ジョージ・ワシントンを黄海に展開したり、軍事演習を実施したりしたケースが主だったものである。いずれの場合も、中国や北朝鮮が国際ルールに明白に違反する現状変更行動を受けて、アメリカが国際ルールの義務履行を迫るために圧力をかけている。つまり、オバマ政権はやみくもにあらゆる問題について中国に無条件に圧力をかけているわけではなく、ルール違反の現状変更行動に対してのみ圧力で押し戻すという冷静な対応をとっている点には十分留意すべきである。

このようにオバマ政権が「抑止・牽制」と「協調の模索」のバランスを保つ包摂的なアプローチをとっている目的は、単に東南アジア諸国への配慮のみならず、国際規範・ルールの受諾、その義務の履行、さらに第三国に対する規範の執行への協力を、中国にも迫っていくことにある。本論では紙幅の都合で詳細を議論できないが、中国との関係で問題になっている主な規範には、たとえば以下のようなものがある。

規範の執行	規範の義務履行	規範の受諾
核不拡散 (北朝鮮、イラン)	経済 海洋法／航行の自由 紛争の平和的解決 (一方的行動の自制)	サイバー 気候変動 基本的人権

なお、前述の USIP 演説でクリントン国務長官は、中国は一部の問題については大国としての待遇を求め、他の問題については途上国として取り扱われるように求めるという、「選択的な利害関係国 (selective stakeholder)」のような振る舞いをしていると指摘し、中国のような大国が「ルールに依拠した国際システムの要素の中から、自らに都合のよい一部だけを勝手に取捨選択することを容認すれば、システムそのものが機能しなくなり、皆が損をすることになる」と主張し、中国が「完全な利害関係国 (full stakeholder)」となり、グローバルなプレイヤーとしての役割を果たすことを望むと訴えた。ちなみにクリントン長官はここでも、「中国を含むすべての国は、自国の成長が他国を犠牲にして実現されるものではなく、地域および世界に貢献するような、責任を伴う形で実現されなければならない」と主張しており、「戦略的安心供与」の基本的な考え方が依然として政権内で生きることがうかがえる⁷⁸。

以上の通り、アメリカの対中政策のアプローチは、中国の経済力や軍事力が増大し、アメリカが経済面で中国を頼りにするのみならず、政権が重視するグローバル・イシューにおいて中国が果たす役割が大きくなり、東南アジア諸国が米中間の対立を忌避するといった現実、さらにはルール・規範を重視するオバマ政権の対外認識を反映したものと言えよう。

おわりに

以上見てきた通り、オバマ政権が進めているアジア太平洋シフトは、経済が低迷するアメリカが、力強い成長を見せている中国を含むアジア太平洋地域の経済活力を取り込むためにこの地域の平和と繁栄を持続させるというのが、全体としての目標となっている。アジア太平洋シフトは、①アジア太平洋地域の軍事バランスの変化とトランスナショナル脅威といった国際環境や、国防費の削減という国内的な制約要因を受けて、アジア太平洋地域にリソースを集中し、軍事プレゼンスを拡大して安全保障を提供するのみならず、②域内諸国の政治的多様性という国際構造の中で、各種の問題に集団的に対処し、予測可能性の高い国際環境を醸成すべく、ルール・規範に基づいた地域秩序を形成・推進することで秩序を形成しながら、自国と域内諸国が対中経済依存を深めているという国際構造を踏まえ、中国を排除しない形でこれらの取り組みを進める、といった特徴を備えたアジア太平洋安定化戦略である。なお、〈安全保障の提供〉と〈ルールに基づく秩序形成〉は、アジア太平洋シフトのいわば両輪であるが、相互作用もあると考えられる。すなわち、域内諸国への〈安全保障の提供〉を梃子とすればルールの浸透や推進を域内で進めやすくなる面があるだろうし、〈ルールに基づく秩序形成〉が進めば、〈安全保障の提供〉に伴うアメ

リカのコストもそれだけ相対的に減じることになる。

これら二種類の取り組みを、同盟国との関係強化、パートナー国との関係強化、多国間地域的枠組みへの関与強化という方法でオバマ政権は進めており、そこにはアジア太平洋地域の秩序維持を域内諸国間の勢力均衡の原理に委ねようとする発想もなければ、同盟国やパートナー国に安全保障コストを一方的に転嫁しようとする発想もない。少なくとも現時点でのオバマ政権のアジア太平洋シフトは、いわゆるオフショア・balancingや撤退といったグランド・ストラテジーには該当せず、同盟国への負担転嫁を明白に求めた 1970 年代のニクソン・ドクトリンのアプローチなどとは一線を画している。

ところで、アメリカがアジア太平洋地域の経済活力を取り込むためには、アメリカの推進するルール・規範を域内諸国に受諾させ、その義務を履行させ、さらにその執行に協力させなければならない。すなわち、アメリカはアジア太平洋諸国をルールに巻き込んで、自らに有利なルールを浸透させるための連合を形成していく必要がある。そのためには域内諸国がアメリカから決定的に離反するような行動を差し控え、安心を供与しなければならないので、同盟国の安全保障上の利益を犠牲にする形で北朝鮮や中国を宥和したり、安全保障上の負担を同盟国に転嫁したりすることも容易にはできない。ただし、オバマ政権が重視するのはあくまでルールであるという点も見落とされるべきではない。東シナ海や南シナ海での第三国間の領有権をめぐる問題で、あらゆる実力による一方的な現状変更行動に反対し、紛争の平和的解決を求めるオバマ政権の姿勢などは、この典型例である。したがって、たとえ同盟国であっても仮にルールに違反するような行動をとれば、オバマ政権は何らかの形で違反行為の是正を求める対応に出るとみるべきであろう。

では、オバマ政権のアジア太平洋シフトが成功する見込みはあるのだろうか。アジア太平洋シフトの成否は、究極的には中国を「ルールに基づいた国際システム」へと統合していくことができるかどうかにかかっている。したがって、こうした取り組みはオバマ政権を超えて続行されるかどうか重要となる。また、仮にアジア太平洋シフトの取り組みがオバマ政権を超えて、看板を替えながらも後続の政権によって堅持されるとすれば、中国がこれをどう受け止め、今後どう受け止めていくのが重要となるが、こうした検証は本稿の分析の射程を超えている。

ただし、ここで一つ指摘できることは、アジア太平洋シフトの性質上、アメリカに対する中国の不信を払拭するのは難しいということである。なぜなら第一に、オバマ政権首脳陣が再三にわたって中国の発展を歓迎し、アジア太平洋シフトが中国の封じ込めを企図するものではないと述べ、アメリカの軍事プレゼンスは地域全体の安定に資すると真剣に訴えたところで、アメリカは同盟国やパートナー国との安全保障上の協力関係を強化してお

り、中国側からすると、それは中国への潜在的な対抗連合の形成と映る⁷⁹。第二に、北朝鮮問題や南シナ海問題の事例に典型的に現れているように、アメリカが正統と考える核不拡散や航行の自由、国連海洋法条約（アメリカは未批准）といった規範の執行や義務履行を中国に迫れば、北朝鮮の存立や南シナ海での領有権といった中国が「正統」と考える安全保障上の利益をアメリカが奪おうとしていると理解される。また、知的財産権の保護の徹底やCO2排出削減義務といった規範は、中国経済の発展を減速させるものとして理解される。第三に、中国は、アメリカの推進する民主主義や人権といった価値規範が、中国共産党による国内統治の正統性を損なう効果を持ちうるので、アメリカが民主化の推進や基本的人権の保障を要求し続ける限り、中国にとってアメリカは「革命的」な大国と映るだろう。そして第四に、上記の点と重なるが、アジア太平洋シフトは多国間の包摂的なアプローチに重点を置くものの、そこでアメリカが推進している規範を中国が拒否すれば、中国が非正統化されながら排除されるという政治的構図を作り出すものなので、オバマ政権が推進する「ルールに基づく国際システム」は、中国にはいわば「規範的な封じ込め」と映るかもしれない。

つまりアメリカがアジア太平洋地域の平和と繁栄を持続させるために必要と考えている「ルールに基づく国際システム」が、中国が「正統」と考える一国主義的な安全保障上の利益を保障するわけではないところに米中関係の最大の難しさがある。そこには何が「正統」かということをめぐる根本的な対立があり、いずれの「正統性」が域内で受け入れられるかが、アジア太平洋地域秩序の将来を決するものと思われる。こうした意味で、ルール・規範の浸透を目指すオバマ政権のアジア太平洋シフトは、アジア太平洋地域における中国とのいわば「正統性をめぐる競い合い (contest for legitimacy)」に立ち向かう戦略とも言える。無論、前述の通り、東南アジア諸国などはアメリカか中国かという二者択一は拒むだろうが、アメリカが何種類かの国際ルールを具体的な外交アジェンダとして提起して推進すれば、地域諸国はそれらのルールを受け容れるか否か、各々判断を迫られることになる。アメリカのアジア太平洋シフトは、域内諸国によるルールの受容や義務履行をどこまで容易化しながら推進できるかという課題も抱えている。

こうした難しさもあって、最近ではアメリカ国内でも、中国がアメリカに対する不信感を強める一方であるとの分析が散見されるようになってきている⁸⁰。オバマ政権は、競争的側面に釣り合うように協調的側面を強化していくというアプローチをとっており、こうしたアプローチは米中関係を当面管理していくのに必要なのは間違いないだろう。ただし、アメリカが中国に対して具体的な規範の受諾、義務履行、執行を求めていく際には、個別の規範に係わる利害得失が問題となるので、個別の規範に応じて中国の態度は当然異なっ

くと思われる。たとえば中国による経済や気候変動、イランといった問題に係わる規範については、その義務履行や執行に伴うコストに見合った「見返り」を各種の協力活動の中でアメリカが提供できるとすれば、中国が義務を履行したり、執行に協力したりするインセンティブを操作することは可能であり、現に経済分野ではそうした取り組みが戦略・経済対話や合同商業貿易委員会で進められている。

しかし、この種のバーゲニングは、領有権をめぐる問題などには通用しない。中国が領有権の問題に関して、たとえば一方的行動を自制するといった国際法上の義務の受諾（行動規範への拘束）に応じるとしたら、それは中国が自らのパワーなり影響力が頂点に達し、交渉力を最大化できたと判断した時であろう。そうした状況を迎えるまでは、中国は行動規範に縛られずに、むしろ自ら「正統」と考える一国主義的な利益を確保するために領有権を主張する区域で管轄権を行使するという既成事実を重ねていく可能性が高い。だとすれば、この種の問題については、アメリカとしては同盟国やパートナー国の海上法執行能力や軍事力の強化を後押ししながら、アメリカ軍の作戦能力を向上するなどして、そうした中国の一方的行動を抑止する態勢を整備し、中国が規範を受諾する時機が到来するのを待つしかない。また、民主化や人権についても、アメリカの働きかけが中国に根本的な変化を引き起こすとは考えにくいので、ひとえに中国内部の事情に応じて中国による義務履行の状況が推移していくことになるだろう。

つまり、アメリカによるルールと規範の推進は、中国との厳しいバーゲニングと、中国の一方的な現状変更行動を牽制する中で進められることになる。これまでオバマ政権は、圧力をかけた後に中国との対話メカニズムを強化するなどして、〈抑止・牽制〉と〈協調の模索〉のバランスを保ってきているが、これをいつまで続けられるのかはわからない。というのも、両国が対話を通じて懸案について話し合っているにもかかわらず、アメリカが一方的な現状変更行動やルール違反を行う中国に圧力をかけて規範を執行させたり、義務を履行させたりすることを繰り返せば、たとえ協議メカニズムを分厚くしたとしても、状況次第では中国側のそうした協議メカニズムに見出す意義や価値が減じるかもしれないからである。そうならないように協力活動を拡充していくというのがオバマ政権の意図であるが、協力活動によって不信感を拭い去ることはどこまで可能なのが試されることになる。このようにオバマ政権のアジア太平洋シフトは、アジア太平洋地域における軍事バランスの変化、域内諸国の対中経済依存や政治体制の多様性を踏まえた実際的な戦略だが、中国を「ルールに基づいた国際システム」に統合していくというその最大の戦略的課題は、多くの困難に直面している。

最後に、この関連で米中関係において問題となるのは、どのような条件の下でアメリカ

は中国を脅威とみなすか、ということである。これまでの検討を踏まえた予備的な仮説を示すとすれば、それは中国がアメリカの重視する規範に対する重大な違反行為を大規模に繰り広げるような状況であろう。中国はすでに各種の行為に及んでいる。すなわち、国内で法の支配を無視する形で人権侵害を行い、外国による中国周辺の海・空域の利用を違法に排除し、宇宙空間やサイバー空間でさまざまな妨害活動を行うといった行為に及んでいるが、これらの行為がもし大規模に展開されるとともに、さらに自由で開かれた通商を妨害して閉鎖的な経済体系を構築しようとしたり、周辺国との紛争をこれまで以上に武力による威嚇や武力の行使によって解決したりするようになれば、その時のアメリカの状況にももちろんよるが、アメリカは中国を脅威とみなして対抗戦略へとシフトする可能性が高い。今のところ中国がこうした大規模なルール違反行為に及ぶ見通しは必ずしも高くないが、将来中国がどのような行動をとるかは、中国自身も含めて誰にもわからない。オバマ政権のアジア太平洋シフトは、このような極めて深刻な状況が発生する前に、アメリカが自国と同盟国やパートナー国の有するリソースと影響力を総動員して、中国を含む域内諸国をアメリカ主導の「ルールに基づいた国際システム」へと統合し、アジア太平洋地域全体の平和と繁栄を持続させる地域秩序の形成を目指すものであるが、それには中国が大きな変貌を遂げることが不可欠となるので、その道のりは長くかつ緊張をはらんだものになるだろう。

(以上)

—注—

- ¹ The White House, “Remarks by President Obama and Prime Minister Gillard of Australia at Joint Press Conference,” November 16, 2011, at <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/16/remarks-president-obama-and-prime-minister-gillard-australia-joint-press> (last accessed on 12/12/2012).
- ² The U.S. Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, January 2012, at http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf (last accessed on 12/12/2012).
- ³ The White House, *National Security Strategy*, May 2010, pp.14-16; Hillary Rodham Clinton, “Nomination Hearing to be Secretary of State,” January 13, 2009.
- ⁴ The White House, “Fact Sheet: Bipartisan Debt Deal: A Win for the Economy and Budget Discipline,” July 31, 2011.
- ⁵ JSCDR のメンバーには、民主・共和両党から3名ずつ、上院・下院から3名ずつ、財政政策を専門とする連邦議会議員が合計12名選出された(男性11名、女性1名)。この中には、たとえば共和党からはJ.ヘンサーリング(Jeb Hensarling)下院議員やD.キャンプ(Dave Camp)下院議員、民主党からはM.ボウカス(Max Baucus)上院議員やX.ベセラ(Xavier Becerra)下院議員らが入っている。
- ⁶ Budget Control Act of 2011 (以下BCA)の条文全文は、以下を参照。
<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-112s365enr/pdf/BILLS-112s365enr.pdf>
- ⁷ Marc Labonte and Mindy R. Levit, *The Budget Control Act of 2011: Effects on Spending Levels and the Budget Deficit*, CRS Report to Congress (September 16, 2011), p.3.
- ⁸ たとえばヨーロッパを例にとると、2012年1月に発表された国防予算編成方針では、国防費削減の一部は在ヨーロッパ米軍の縮小(前方展開していた陸軍2個重旅団の廃止)によって実現することが示

- されている。また、2011年1月に発表された2012年度国防予算改革案では、欧州統合軍 (US EUCOM) 司令部の規模を2015年度以降、同盟国と協議しながら縮小していく方針が示されている。さらに、新戦略指針も、「ヨーロッパ諸国は今や安全の消費主体ではなく、むしろ供給主体である」とし、戦略環境の変化に応じてヨーロッパの兵力態勢も変化させなければならないとしている。これらの方針に照らせば、アメリカは引き続き NATO との関係を維持するものの、ヨーロッパでのアメリカの軍事プレゼンスは事実上縮小するとみられるので、ヨーロッパではアメリカ軍の「オフショア化」が進むとみていいだろう。The U.S. Department of Defense, *Defense Budget Priorities and Choices*, January 2012, p.6 ; Robert M. Gates, “Statement on Department Budget Efficiencies,” January 6, 2011 ; The U.S. Department of Defense, *Sustaining Global Leadership*, p.3.
- ⁹ The Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership*, pp.2-3.
- ¹⁰ Ibid., p.6.
- ¹¹ Ibid., p.4.
- ¹² Ibid., pp.4-5.
- ¹³ Ibid., p.5. アメリカの Center for Public Integrity の2013年2月8日付の記事は、オバマ政権首脳陣が、アメリカの安全保障を損なわずに現有核戦力の3分の1を削減できるとの決定に至っていると伝えている。R. Jeffrey Smith, “Obama administration embraces major new nuclear weapons cut,” February 8, 2013, at <http://www.publicintegrity.org/2013/02/08/12156/obama-administration-embraces-major-new-nuclear-weapons-cut> (accessed on 2/11/12).
- ¹⁴ Ibid., p.5. なお、国防戦略指針はここで示した四つの任務以外に、接近阻止・領域拒否環境下における戦力投射、大量破壊兵器への対処、サイバー空間と宇宙における作戦能力の向上、安定化プレゼンスの提供、安定化作戦と反乱鎮圧作戦の遂行、人道支援・災害救援その他の作戦の遂行が挙げられている。
- ¹⁵ The Joint Chiefs of Staff, *Capstone Concept for Joint Operations: Joint Force 2020*, September 10, 2012, at http://www.defenseinnovationmarketplace.mil/resources/JV2020_Capstone.pdf (accessed on 12/12/11).
- ¹⁶ Martin S. Indyk, Kenneth G. Lieberthal, Michael E. O'Hanlon, *Bending History: Barack Obama's Foreign Policy* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2012), pp.25, 42.
- ¹⁷ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise* (Washington D.C.: Brookings Institution, 2012), pp.6-7.
- ¹⁸ The White House, *National Security Strategy*, May 2010, pp.2, 9-10.
- ¹⁹ Bader, *Obama and China's Rise*, p.7.
- ²⁰ The White House, “Remarks by the President in State of the Union Address,” January 27, 2010. NEI は、中小企業の輸出促進、連邦政府による輸出拡大支援、通商使節の派遣、連邦政府による商業機会の追求、輸出信用の拡大、マクロ経済の均衡の追求、海外の貿易障壁の削減、サービス貿易の促進といったイニシアティブを含んでいる。経済官庁の閣僚で構成される輸出推進閣議 (Export Promotion Cabinet) が大統領令により新たに設置され、貿易推進調整委員会 (TPCC) と調整を図りながら、具体策を推進することとされている。The White House, “Executive Order 13534 – National Export Initiative,” March 11, 2010.
- ²¹ The White House, “Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall,” November 14, 2009.
- ²² The White House, “Remarks by President Obama to the Australian Parliament,” November 17, 2011.
- ²³ Hillary Clinton, “America's Pacific Century,” *Foreign Policy* (November 2011); Idem., “America's Pacific Century—Remarks at the East-West Center,” November 10, 2011.
- ²⁴ なお、この雇用外交は、政府による自由貿易協定の締結というよりも、個別のアメリカ企業の市場開拓の支援という性格が強く、外国政府による不公正な規制に対する抗議や対抗措置まで含んでいる。The U.S. Department of State, “The State Department: Jobs Diplomacy—Fact Sheet,” February 21, 2012; Hillary Rodham Clinton, “Keynote Address at Global Business Conference,” February 21, 2012.
- ²⁵ The White House, “Remarks by President Obama to the Australian Parliament,” November 17, 2011. なお、この“all in”という表現は、賭け事ですべての手持ちの掛け金を一点に賭けるというニュアンスを含んでいる。
- ²⁶ Hillary Clinton, “America's Pacific Century,” *Foreign Policy Online* (November 2011), at http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century (accessed on 12/12/2011) ; Hillary Rodham Clinton, “America's Pacific Century—Remarks at the East-West Center, Honolulu,” November 10, 2011.
- ²⁷ Leon E. Panetta, “Shangri-La Dialogue,” June 2, 2012. (以下、Leon E. Panetta と表記するものは、国務省のウェブサイトに掲載されている公式の発言記録を指す。)
- ²⁸ なお、アメリカ政府が対外的に公表する戦略の論理と、政府内で決定されている戦略の論理との間ほどの程度のギャップがあるのかは、関連の政府文書の機密指定解除と公開を待たなければわからない。したがって、本稿はオバマ政権首脳陣や政府高官の政策演説や戦略文書に基づいてアジア太平洋シフトの構想上の論理の把握を試みるが、右のような限界が付きまとうことをあらかじめ断っておきたい。
- ²⁹ たとえば次がある。Josh Rogin, “The end of the concept of ‘strategic reassurance’?,” *The Cable*, November 6,

- 2009, at http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2009/11/06/the_end_of_the_concept_of_strategic_reassurance (accessed on 8/28/2012).
- ³⁰ The U.S. Department of State, “Administration’s Vision of the U.S.-China Relationship—Speech by Deputy Secretary of State James B. Steinberg,” September 24, 2009. なお、スタインバーグはここで規範やルールという用語を一切使用しておらず、「協力 (cooperation)」や「共同の取り組み (combined efforts)」という用語を繰り返し使っている。しかし、ここでオバマ政権側が期待していた中国側の協力や取り組みは、いずれもアメリカが国際規範を推進するために取り組むべきと考えている課題に関するものであることから、実質的には規範やルールの執行や義務履行を中国に求めていたとも言える。
- ³¹ Ibid.
- ³² Bader, *Obama and China’s Rise*, p.7.
- ³³ 「戦略的再保障」の内容が不明確であることを批判する論評として、たとえば次がある。Kelly Currie, “The Doctrine of Strategic Reassurance,” *The Wall Street Journal Online*, October 22, 2009, at <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704224004574488292885761628.html> (accessed on 8/27/2012).
- ³⁴ Sanger, *Confront and Conceal*, p.393; Indyk et al., *Bending History*, p.42.
- ³⁵ Bader, *Obama and China’s Rise*, p.103. たとえば2009-2010年にかけての南シナ海をめぐる東南アジア諸国の対応については、次が詳しい。Mark J. Valencia, “The South China Sea: Back to the Future?,” *Global Asia* (Winter 2010), at <http://www.globalasia.org/l.php?c=e344> (accessed on 9/4/2012).
- ³⁶ 国防省首脳は特に神経を使っており、各種の機会を捉えてアメリカの軍事面での関与強化が中国への対抗ではないという点を強調している。Leon E. Panetta, “Shangri-La Security Dialogue,” June 2, 2012; Ashton B. Carter, “The U.S. Strategic Rebalance to Asia: A Defense Perspective,” August 1, 2012. オバマ大統領やクリントン国務長官も、アメリカは中国の発展と繁栄を歓迎すると繰り返し述べている。
- ³⁷ アメリカ国内の論争として、たとえば次がある。Brad Glosserman, “No, Fear of China isn’t what’s driving U.S. policy in Asia,” CNN Global Public Square, July 17, 2012, at <http://globalpublicsquare.blogs.cnn.com/2012/07/17/no-fear-of-china-isnt-whats-driving-u-s-policy-in-asia/> (accessed on 9/19/2012); Justin Logan, “Of course U.S. rebalancing is about China,” CNN Global public Square, July 20, 2012, at <http://globalpublicsquare.blogs.cnn.com/2012/07/20/of-course-u-s-rebalancing-is-about-china/>, (accessed on 9/19/2012); Michael Auslin, “Obama Rebalances Against China,” *The Wall Street Journal Online*, May 2, 2012.
- ³⁸ The U.S. Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership*, p.2; Hillary Clinton, “America’s Pacific Century”; Leon Panetta, “Shangri-La Security Dialogue.”
- ³⁹ Donna Miles, “Locklear: Pacom’s Priorities Reflect New Strategic Guidance,” *American Forces Press Service*, May 18, 2012.
- ⁴⁰ The U.S. Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership*, p.4; Idem, *The Quadrennial Defense Review Report*, February 2010, p.31.
- ⁴¹ The U.S. Department of Defense, *The Quadrennial Defense Review Report*, February 2010, p.31.
- ⁴² The U.S. Department of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2012*, May 2012, pp.iv, 2-3,
- ⁴³ Donna Miles, “Locklear: Pacom’s Priorities Reflect New Strategic Guidance,” *American Forces Press Service*, May 18, 2012.
- ⁴⁴ Bader, *Obama and China’s Rise*, p.7.
- ⁴⁵ Ashton B. Carter, “Remarks by Deputy Secretary of Defense at the Woodrow Wilson Center,” October 3, 2012. パネッタ国防長官は2012年1月26日に国防予算編成方針を発表し、2011年予算管理法にしたがって国防支出を今後10年間で4870億ドル削減し、このうち2590億ドルを当初の5年間で削減する方針を示しながら、国防戦略指針を踏まえてアジア太平洋と中東でアメリカ軍が効果的に活動するための予算上の措置を説明した。同長官によると、空軍については長距離から高水準の防空網に侵入する能力が必要となるので、次世代爆撃機と次世代空中給油機の開発と現役爆撃機部隊の維持に予算を充てる。また海兵隊については、今後5年間で規模を20.2万人から18.2万人に削減するとしつつ、オーストラリアやフィリピンでのプレゼンスやパートナーシップを向上させ、シンガポールに沿海域戦闘艦 (LCS) を、バーレーンにパトロール船をそれぞれ配備するための予算を計上している。さらに海軍については、11隻の空母、10個航空群、大型強襲揚陸艦を維持し、ヴァージニア級潜水艦の改良と通常迅速打撃能力の開発に予算を割く。なお陸軍については、5年間で56.2万人から49万人にまで削減する決定を下したと説明した。The U.S. Department of Defense, *Defense Budget Priorities and Choices*, January 2012; Leon E. Panetta, “Major Budget Decisions Briefing from the Pentagon,” January 26, 2012.
- ⁴⁶ Thomas Fargo, “The Military Side of Strategic Rebalancing,” *Asia Policy*, No. 14 (July 2012), pp.26-30.
- ⁴⁷ The U.S. Department of Defense, “The U.S. Strategic Rebalance to Asia: A Defense Perspective – As Delivered by Deputy Secretary of Defense Ashton B. Carter,” August 1, 2012.
- ⁴⁸ 海兵隊については、当初250名のローテーション展開から始まり、やがて2,500名規模の海兵空地任務部隊 (MAGTF) にまで増やすことが予定されている。パースへの米海軍アクセスについては、次

- を参照。Mark E. Manyin et al., “Pivot to the Pacific? The Obama Administration’s ‘Rebalancing’ Toward Asia,” CRS Report to Congress, March 28, 2012, p.3 footnote.
- ⁴⁹ 北朝鮮の弾道ミサイルに対応すべく、いわゆる X バンド・レーダーと呼ばれる早期警戒装置を日本の青森県に加えて、日本南部と東南アジアにも設置するための協議と準備が進められていると報じられている。Adam Entous and Julian E. Barnes, “U.S. Plans New Asia Missile Defenses,” *The Wall Street Journal Online*, August 23, 2012. また、バネット国防長官が 2012 年 9 月に来日した際には、日本に X バンド・レーダーの一種である陸海軍・移動式レーダー監視システム (AN-TPY-2) の二基目の配備について日米両政府間で調整中であることを発表した。Karen Parrish, “U.S., Japan Begin Coordination on Second Radar Installation,” *American Forces Press Service*, September 17, 2012.
- ⁵⁰ Ashton B. Carter, “Remarks by Deputy Secretary of Defense Carter at the Woodrow Wilson Center,” October 3, 2012.
- ⁵¹ Ibid.
- ⁵² The U.S. Department of State, “U.S. Institutional Support for ASEAN—Fact Sheet,” September 3, 2012.
- ⁵³ The Joint Chiefs of Staff, *Capstone Concept for Joint Operations: Joint Force 2020*, September 10, 2012.
- ⁵⁴ The U.S. Department of Defense, *Joint Operational Access Concept—Version 1.0*, January 17, 2012, pp.14-17, 34-35.
- ⁵⁵ 戦略予算評価センター (CSBA) による戦略提言が注目を集めたが、国防省で検討されている ASB が CSBA 提言とどこまで符合しているかは不明である。Andrew Krepinevich, “Why AirSea Battle?,” Center for Strategic and Budgetary Assessments, February 2, 2010; Jan Van Tol, Mark Gunzinger, Andrew Krepinevich and Jim Thomas, *AirSea Battle: A Point-of-Departure Operational Concept* (Washington D.C.: Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2010). CSBA と ASB 誕生の背景を論じたものとして次がある。Greg Jaffe, “U.S. Model for a future war fans tensions with China and inside Pentagon,” *The Washington Post*, August 2, 2012. ASB は中国を過剰に刺激するので、より一般的な文脈の中に位置づける必要があるとの指摘もある。Michael O’Hanlon and James Steinberg, “Going beyond ‘Air-Sea Battle,’” *The Washington Post*, August 24, 2012.
- ⁵⁶ General Norton A Schwartz and Admiral Jonathan W. Greenert, “Air-Sea Battle: Promoting Stability in an Era of Uncertainty,” *The American Interest Online*, February 20, 2012. なお、米海軍大学 (U.S. Naval War College) と米海軍大学院学校 (U.S. Postgraduate School) が、中国内陸部への攻撃を控えて海上封鎖の実施等を主体とした相互拒否戦闘空間戦略 (MDBS—Mutually Denied Battlespace Strategy) と呼ばれる作戦概念を、また米海軍作戦部長室が既存の同盟国の基地からステルス性が低い兵器を高出撃率で活用する作戦概念を、それぞれ ASB の「代替策」として検討しているとの報道もある。Michael Raska, “Decoding the Air-Sea Battle Concept: Operational Consequences and Allied Concerns,” *RSIS Commentaries*, No.158/2012, August 23, 2012. この MDBS を具体化したと思われる作戦概念として「オフショア・コントロール (Offshore Control)」というものや「海戦戦略 (war at sea strategy)」がある。Thomas X. Hammes, “Offshore Control: A Proposed Strategy for an Unlikely Conflict,” *Strategic Forum*, No.278 (June 2012), pp.1-14 ; Jeffrey E. Kline and Wayne P. Hughes, Jr., “Between Peace and Air Sea Battle: A War at Sea Strategy,” *Naval War College Review*, Vol.65. No.4 (Autumn 2012), pp.35-40. これらの「代替策」は、アメリカが中国本土を攻撃した場合のリスクが高いとして、海上封鎖などによって、同盟国への依存も最小限に留めながらアメリカが中国と戦う構想である。しかし、これらは「代替策」ではなく、アメリカ軍の選択肢の一つとみるのが適切であろう。なぜなら、常識的に考えれば、アメリカ太平洋軍はさまざまな規模や形態の軍事作戦を立案しているはずであり、中国本土攻撃か海上封鎖かはひとえに大統領の政治決断に懸かっており、アメリカ軍はいずれの場合にも対応できる戦力と計画を整備することが求められているからである。
- ⁵⁷ James Mann, *The Obamians: The Struggle Inside the White House to Redefine American Power* (New York: Viking, 2011), pp.56-65.
- ⁵⁸ The White House, *National Security Strategy*, pp.12, 13, 40.
- ⁵⁹ Hillary Clinton, “The art of smart power,” *The New Statesman*, July 18, 2012, at <http://www.newstatesman.com/politics/politics/2012/07/hillary-clinton-art-smart-power> (accessed on 7/26/2012).
- ⁶⁰ The White House, “Remarks by President Obama to the Australian Parliament,” November 17, 2011.
- ⁶¹ Tom Donilon, “America is back in the Pacific and will uphold rules,” *The Financial Times*, November 27, 2011.
- ⁶² U.S. Department of Defense, “Shangri-La Security Dialogue – As Delivered by Secretary of Defense Leon E. Panetta,” June 2, 2012; Idem, “The U.S. Strategic Rebalance to Asia: A Defense Perspective – As Delivered by Deputy Secretary of Defense Ashton B. Carter,” August 1, 2012.
- ⁶³ Hillary Clinton, “America’s Pacific Century.”
- ⁶⁴ Hillary Clinton, “America’s Pacific Century.”
- ⁶⁵ The White House, *National Security Strategy*, p.11
- ⁶⁶ Hillary Rodham Clinton, “Remarks at the Strategic and Economic Dialogue: U.S. Press Conference,” May 4, 2012; Hillary Clinton, “The art of smart power.”

- ⁶⁷ Bader, *Obama and China's Rise*, p.21.
- ⁶⁸ U.S. Department of State, Remarks by William J. Burns, "Keynote Remarks at 5th Biennial U.S.-China Relations Conference," October 24, 2011.
- ⁶⁹ Leon E. Panetta, "Shangri-La Security Dialogue," June 2, 2012; The U.S. Department of Defense, "Secretary Panetta Delivers Remarks to the Engineering Academy of Armored Forces in Beijing, China," September 19, 2012.
- ⁷⁰ The U.S. Department of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2012*, May 2012, pp.6-10.
- ⁷¹ The U.S. Department of State, Remarks by William J. Burns, "Keynote Remarks at 5th Biennial U.S.-China Relations Conference," October 24, 2011.
- ⁷² アメリカでは、一般市民以上に、政策エリートの方がアメリカは対中関与策をとるべきとの見方が強い。Pew Research Center, Carnegie Endowment for Peace, Woodrow Wilson Center for International Scholars, et al., *U.S. Public, Experts Differ on China Policies: Public Deeply Concerned About China's Economic Power*, September 18, 2012.
- ⁷³ Hillary Clinton, "America's Pacific Century."
- ⁷⁴ Hillary Clinton, "The art of smart power."
- ⁷⁵ The White House, "White House Briefing on Obama Trip to Asia-Pacific Region – Press Briefing by National Security Adviser Tom Donilon and Deputy National Security Adviser for Strategic Communications Ben Rhodes," November 19, 2011.
- ⁷⁶ Hillary Rodham Clinton, "Remarks at the U.S. Institute of Peace China Conference," March 7, 2012.
- ⁷⁷ 米中間の政策協議メカニズムの詳細については、次を参照。Bonnie S. Glaser, "The Diplomatic Relationship: Substance and Process," in David Shambaugh ed., *Tangled Titans: The United States and China* (New York: Rowman&Littlefield, 2012), pp.151-179.
- ⁷⁸ Hillary Rodham Clinton, "Remarks at the U.S. Institute of Peace China Conference," March 7, 2012.
- ⁷⁹ 2012年7月20日に発表された中国外務次官による論文は、まさにこの点を指摘している。Cui Tiankai, Pang Hanzhao, "China-US Relations in China's Overall Diplomacy in the New Era: On China and US Working Together to Build a New-Type Relationship Between Major Countries," 2012/07/20, at <http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t953682.htm> (accessed on 10/2/2012).
- ⁸⁰ たとえば、次がある。Kenneth Lieberthal and Wang Jisi, *Addressing U.S.-China Strategic Distrust*, John L. Thornton China Center at Brookings, 2012; Andrew Nathan and Andrew Scobell, "How China Sees America: The Sum of Beijing's Fears," *Foreign Affairs*, Vol.91, No.5 (September/October 2012), pp.32-47. リーバーソールと王は、米中間の戦略的不信 (strategic distrust) の根底には、政治的伝統・価値・文化の相違、互いの政策立案過程並びに政府と他の主体との関係に関する理解不足、アメリカと中国とのパワーギャップが縮小しているとの認識、という三つの原因があると指摘する。両者によれば、前者の問題は根深いので克服策はないものの、後二者については両国政府の取り組みを通じて一定程度の不信の払拭が可能であるとして、経済・貿易、軍事、サイバーの各分野でとるべき措置を示し、米日中・米印中の三国間協議を推進すべきとしている。

第六章 米国の南シナ海・東シナ海政策

高木誠一郎

はじめに

バラク・オバマ (Barak H. Obama) 政権は発足当初から、ヒラリー・クリントン (Hillary R. Clinton) 国務長官が就任後最初の外遊として、日本、インドネシア、韓国、中国を歴訪したことに象徴されるように、アジア重視の姿勢を示していたが、2011年秋頃からオバマ大統領のオーストラリア議会演説やクリントン国務長官のアジア太平洋経済協力会議 (APEC) 演説等において、イラクおよびアフガニスタンからの撤退を背景に、アジアへの関与を一段と拡大・深化させる方針が明示されるようになった。アジアへの「軸心移動」(pivot)、「重点移行」(rebalancing) 等の比喩的表現で語られるこの新方針は、G.W.ブッシュ (George W. Bush) 政権やビル・クリントン (Bill Clinton) 政権を含むそれまでのアジア重視姿勢に比べると、経済、政治、安全保障全ての面に関する新たな展開が見られるという包括性をその特徴としている。すなわち、経済面では2010年の横浜 APEC 頃から顕著になった環太平洋経済連携協定 (TPP) 協議の推進、政治面では2011年に始まる東アジア首脳会議 (EAS) への参加に象徴される地域の多国間メカニズムの活用、安全保障面では2011年秋に明らかにされた海兵隊をオーストラリア北部のダーウィンに巡回配備する計画を中心とするオーストラリアとの関係強化、2012年1月の戦略指針で明らかにされた軍事力海外展開の重点のアジアへの移行等である。

今回のアジアへの重点移行の中心的動機の一つは、従来の場合と同じように、アジアの経済的活力を取り込むことによって自国の経済再生を図ることにあるが、従来と異なるのは、中国要因の重要性である。米国は中国の急速な経済成長とそれに伴う国際的影響力の増大を一面では積極的に評価し、関与政策を維持してきた。しかしながら、経済成長以上の速度で進展した軍事予算の拡大と装備の近代化およびその不透明性、経済面では為替レートの国家管理の継続、知的財産権侵害、不公正な貿易慣行等に永らく不満を募らせていた。オバマ政権発足後は、当初の対中協力姿勢にもかかわらず、それらの問題に加えて2010年頃から中国の対外行動に強硬的自己主張傾向 (assertiveness) が顕著になってきたことが、今回のアジアへの重点移行を促進したのである。そして、米国が中国の強硬的自己主張傾向に直面する最も重要な舞台となったのは南シナ海および東シナ海であった。そこで本稿は米国の南シナ海・東シナ海政策の展開を跡付けることによって、米国のアジアへの軸心移動ないし重点移行の特徴の一端を明らかにしようとするものである。

1. 南・東シナ海における米国の国益

南シナ海の地政学的戦略的重要性は先ず、そこが世界貿易にとっての極めて重要な経路地となっていることによる。パトリック・クローニン (Patrick M. Cronin) とロバート・キャプラン (Robert D. Kaplan) によれば、大陸間を移動する商業財の 90% は水上を移動するのであり、その総重量の半分 (総価格の三分の一) は南シナ海を経由する。南シナ海はインド洋と西太平洋の喉 (throat) として機能しており、米国の貿易のうち年間 1.2 兆ドルがそこを通じて行われる。また、南シナ海は 15 億人の中国人、6 億人の東南アジア人、13 億人のインド亜大陸の住民が世界規模ないしは地域的に資源を移動し、財貨を交換するという意味で、「世界経済の人口学的中軸」(demographic hub) である¹。従って、南シナ海においては米国が公海で一般的に追求している「航行の自由」の重要性が一段と強調されることになる。公海における航行の自由は、単に経済的理由からだけでなく、米国の軍事力の海外展開にとっても極めて重要であることは言うまでもない。

しかしながら、南シナ海をめぐるのは中国、台湾、ヴェトナム、マレーシア、フィリピンの領有権の主張が重複しており、この海域に豊富な漁業資源が存在し、海底には膨大な石油と天然ガスが埋蔵されていることが領有権をめぐる紛争を深刻化している。紛争の武力衝突へのエスカレーションが航行の自由を事実上阻害することは明らかであり、米国の国益にとってこの海域の安定が重要である以上、領有権をめぐる紛争の平和的解決も米国の国益となるのは極めて自然なことである。

米国にとってこのような基本状況を更に深刻にしているのが中国の軍事力の増大である。中国は南シナ海のほぼ全域に対して、領有権ないしは排他的経済水域等の管轄権を主張しており、台湾を除く全ての領有権主張と対立している。もし将来中国が増大する軍事力を背景にその主張を貫徹することになれば、米国の力とそれによって支えられてきた地域の安定と秩序に対する信頼性、米国の超大国としての地位は揺らぎをえなないであろう²。

東シナ海も、三つの世界的経済大国、中国、日本、韓国を結びつけていることから、経済的に極めて重要であり、航行の自由の阻害は 3 国、さらにはロシアに対しても深刻な衝撃をもたらす。しかし、東シナ海の地政学的かつ戦略的重要性はさらに高い。南シナ海では中国と複数の弱小国が、国によってはかなり相互に離れて、係わっているのに対して、東シナ海では中国以外に米国とその支援国としての日本が強力な海軍力と空軍力を持って係わっているのである。米国はまたこの地域の 2 大国、日本と韓国の安全保障に長期にわたってコミットしている。この海域にも領有権紛争があり、尖閣諸島に対する日本の領有権に中国が挑戦している。

二つの海域は、いくつかの重要な相違がありながらも、各国の領有権主張に対して全て

中国が挑戦しているという共通点を通じて一つに繋がる。また、米国の安全保障コミットメントを生存の基盤とする台湾が二つの海域の結節点となっていることも二つの海域を繋ぐ重要な要因である。

2. 南シナ海に対する米国の政策展開

(1) 中国によるミスチーフ礁占拠への反応

米国の南シナ海に対する政策が明確化されるのは 1990 年代半ば以降のことであり、中国の行動がそのきっかけになっている場合が多い。1995 年 2 月にフィリピンが領有権を主張している南沙諸島のミスチーフ礁 (Mischief Reef、中国名：美濟礁) に中国が 4 件の構造物を構築しており、周辺に中国海軍の艦船が存在することを確認したことにより、中国とフィリピンの間に緊張が高まったが、軍事力に劣るフィリピンは中国による既成事実に対して有効に対応することができず、緊張は緩和に向かった。このような事態を背景に、米国は 1995 年 5 月 10 日に南沙諸島問題と南シナ海に関する立場を明確化する声明を発表した。国務省によるブリーフィングで読み上げられた声明に述べられているのは以下の点である³。

- ・米国は南シナ海における一方的行動とそれに対する反応のパターンが地域の緊張を高めていることを懸念している。
- ・米国は領有権紛争の武力行使およびその威嚇による解決に強く反対し、領有権を主張するすべての国に自制と不安定化行動の回避を呼びかける。
- ・米国は南シナ海の平和と安定に永続的な利益を有する。
- ・米国は領有権を主張する諸国に外交的努力の強化を呼びかける。
- ・米国は上記諸国が有用であると認める助力を提供する意思があり、1992 年の南シナ海に関する ASEAN 宣言を歓迎する。
- ・航行の自由の維持は米国の基本的利益 (fundamental interest) である。
- ・米国は南シナ海における競合する領有権主張に対して立場をとらない。しかし、国連海洋法条約を含む国際法と合致しないような、海洋権益の主張 (maritime claim) と海洋活動の制限に対しては深刻な懸念を有する。

質問に答える中でブリーフィング担当官は、この声明が従来 of 個別的事案に対する態度表明よりも強く明確なものであると主張し、この地域で発砲や漁民の逮捕といった関係国の行動が地域の緊張を高めており、偶発的な武力衝突のリスクが高まっていること、潜在的には (武力) 紛争の勃発が懸念される、という状況認識に基づくものであると明言した。

(2) EP-3E 事件

2001年4月1日、海南島の東南110キロメートルの南シナ海の公海上空で中国国内の無線通信傍受活動をしていた米国海軍所属の電子偵察機 EP-3E とそれを阻止しようとして接近した中国人民解放軍海軍航空隊所属の F-8 戦闘機が空中衝突する事件が発生した。中国戦闘機は墜落し、パイロットは死亡したが、EP-3E は翼を損傷したものの飛行を続け、海南島に緊急着陸した。中国側は EP-3E 機と乗員 24 名を拘束し、米国側の謝罪と補償を要求したが、米国側は中国機の無理な追尾が原因であるとして謝罪を拒否し、乗員と機体の即時返還を要求し、両国間に緊張が高まった。結局この事件は、米国側の曖昧な遺憾の表明を中国側が謝罪とみなし、4月11日に乗員の帰還が実現したことによって終息に向かった。

この事件は南シナ海に関する米国の政策に新たな展開をもたらしたわけではなかったが、周辺海域における中国の自己主張の高まりを再認識させることとなった。議会調査局は中国の海域における領有権主張に関する詳細な報告書を作成した⁴。この事件との関連で報告書が特に指摘しているのは、米軍機の偵察活動が公海上ではあっても中国の排他的経済水域 (EEZ) で行われたことに関する両国の認識の相違である。米国の立場は、航行と上空飛行に関して、国連海洋法条約は排他的経済水域を公海と扱い、すべての国の航行と上空飛行の自由を保障しており、排他的経済水域における沿岸国の管轄権は資源開発にのみ及ぶというものである。これに対して中国は、排他的経済水域では沿岸国の資源開発の権利が航行と上空飛行の権利に優先すると主張するのである⁵。この主張は、中国に南シナ海における領有権の主張が九つの線で示される「牛の舌」状の海域に及ぶとすれば、南シナ海における米軍の活動に大きな制約となることが懸念されるのである、

(3) 「航行の自由」プログラム : 「実行による主張」

1990年10月に発出されたブッシュ大統領の「安全保障指令 49」(National Security Directive 49)によれば、米国は1979年以来、海域における航行、上空飛行等の利益を守るために、「航行の自由プログラム」(Freedom of Navigation (FON) Program) 実施してきた⁶。このプログラムは、国務省の外交行動と国防省の「実行による主張」(operational assertion) から成っており、他国の海域に対する過剰な権利主張 (excessive maritime claim) に対してその修正を迫り、黙認拒否の姿勢を示すことを目的としたものである⁷。「過剰な権利主張」の判断基準とされるのは1982年に採択された国連海洋法である。米国が署名していない国連海洋法を基準とするのは、それが海洋における航行の自由と上空飛行に関しては国際法の慣習的規則を「正確に反映」しているとみなされるからである⁸。「実行による主

張」の実施については、公開可能なリストが毎年の何らかの報告書に掲載することとなっており、そこには対象国と過剰な権利主張が掲載されるが、行動の日付と頻度は掲載されない⁹。

国防省のウェブサイトで取得可能な 1991 財政年度以降のリスト¹⁰によれば、米国は中国に対して 2007 年以降毎年「実行による主張」を実施している。このリストには、実施日時は記されていないが、中国の国名には実施が複数回にわたったことを示す*印が付されている。2007 財政年度の報告書が中国の「過剰な権利主張」としているのは、①「排他的経済水域の上空における超近接空域の管轄権の主張」と②「沿岸国の管轄権下にある海域における外国の主体による調査活動を有罪化する国内法」の 2 項目である。08 年度から 10 年度にかけては表現が簡潔になったが、内容は同じであった。2007 年度に中国が「実行による主張」の対象となったのは、2007 年夏に南シナ海でベトナムの会社と共同で探査を行っていた米国および外国の会社数社に対して中国が、従わない場合は中国での取引に影響が及ぶという脅しを以て、その中止を要求し、それに対して米国が抗議していた¹¹ことと関連していると思われる。後年カート・キャンベル (Kurt Campbell) 東アジア・太平洋担当国務次官補も議会証言で、2007 年に南シナ海が緊張が高まる新たな時期に入ったと述べ、その原因としてエネルギー需要の高まりと深海探掘技術の改善の結合を挙げていた¹²。

2009 年 3 月海南島南方 75 海里の公海で通常任務を実施していた米海軍の海洋監視船インペッカブルが中国の艦船によってその活動を妨害されるという事案が発生した。5 月には黄海の中国沖約 150 海里の海域で米海軍の海洋監視船ヴィクトリアスがやはりその活動を妨害された。このような状況の中で米国の一部には中国の強硬的自己主張 (assertiveness) に対する反発が生まれたが、それぞれに対する米国の抗議と中国の反応から、排他的経済水域に対する沿岸国の権利について両国の認識に深刻なギャップがあることも認識されていた。特に、米国は他国の排他的経済水域における平和的情報収集活動等の軍事行動は国連海洋法条約に照らして合法であるという立場であったが、中国は沿岸国の許可無しの軍事的調査、情報収集、水界地理学調査は禁じられているという認識であった¹³。しかし、この時点では米国の懸念は主としてこのような事案が不測事態をもたらしかねないという点にあった。米国は様々なルートで中国側との協議の場を追求し、同年 6 月の防衛協議 (Defense Consultative Talks) を経て 8 月に軍事海事協議協定 (Military Maritime Consultative Agreement) に基づく特別会議が開催された。

「実行による主張」リストの 2011 年度版と 2012 年度版には「過剰な権利主張」として、それまでの 2 項目に加えて、③「過剰な直線基線」と④「外国軍艦による領海の無害通航に対する事前の許可」を挙げている。このうち第④項目は、上記の状況と以下に述べる 2010

年以降顕著になった南シナ海における中国の強硬的自己主張傾向に対する懸念を反映するものと思われる。いずれにせよ、「実行による主張」実施の決定過程については更なる検証が必要である。

(4) 中国の強硬的自己主張傾向に対する反応

2010年4月のニューヨークタイムズ紙は、3月に訪中したジェフリー・ベイダー (Jeffrey A. Bader) 国家安全保障会議東アジア部長とジェームズ・スタインバーグ (James Steinberg) 国務副長官に対して中国側が今や南シナ海は主権という「核心利益」に属しており他国の介入は許されないと述べ、中国が初めて南シナ海を台湾、チベットと並ぶ「核心利益」と表現したと報じた¹⁴。この記事の信憑性については深刻な疑義が呈されており¹⁵、ベイダー自身が最近の著書で中国側は「核心利益」という表現はしていなかったと述べている¹⁶が、その後同種の報道が中国内外の多くのメディアで繰り返されたことにより、中国の強硬的自己主張に対する懸念がにわかにも高まった。また、クリントン国務長官が後に認めたところによると、5月の米中戦略・経済対話においては戴秉国^{たいへいこく}国務委員が南シナ海を中国の「核心利益」とする発言をし、クリントン国務長官が直ちにそれに反論して「それには同意できない」と述べていた¹⁷。

このような状況の中で、キャンベル東アジア・太平洋担当国務次官補とベイダーは、南シナ海に関する米国の政策の「より包括的な新たな表明」が必要であると判断し、7月にハノイで開催された ASEAN 地域フォーラム (ARF) でクリントン国務長官が行う演説を起草するとともに、他の参加国代表に接触して南シナ海における国際的権利について発言するよう促した¹⁸。クリントン国務長官の演説は公表されていないが、会議後の記者会見で長官は、「ASEAN および ARF の同僚とともに」米国政府の南シナ海に対する政策を表明した、と述べて、その概要として以下の点を提示した¹⁹。

- 1) 南シナ海において航行の自由、アジアの海上入会地 (maritime commons) への開かれた接近、国際法の尊重に対する国益を有する。
- 2) すべての領有権主張国による、強制によらない紛争解決のための、協働的外交過程を支持する。
- 3) どの領有権主張国による武力行使またはその威嚇にも反対する。
- 4) 南シナ海の陸地 (land feature) に関する競合する領有権主張に対して立場を取らないが、領有権および海域への付随的権利の主張は国連海洋法に従いなされるべきであり、海域に対する合法的権利主張は陸地に対する合法的権利主張から派生するべきである。

- 5) 南シナ海での関係国の行動に関する 2002 年の ASEAN・中国行動宣言を支持し、関係国が十全な (full) 行動規範に合意するよう促す。宣言と合致する構想や信頼醸成措置を促進する準備がある。

以上のうち、第 2) 項は中国が自国と主張が重複する国との 2 国間交渉を主張し、東南アジア諸国が係争国すべてを含む多国間の協議を主張していたことから、明らかに東南アジア寄りの姿勢を示すものであった。第 4) 項も陸地に対する権利主張に基づかない「牛の舌」で画された海域に対する中国の管轄権主張を真っ向から否定するものであった。また、クリントン長官は上記の記者会見で、米国の他に参加国中 12 か国が南シナ海問題に触れ、すべてがこの海域に対する現存の国際法、規制、慣習の適用を望んでいたと述べ、数か月後に米国は ARF で指導的役割を果たしたと回想した²⁰。このような米国の関与は中国の激しい反発を招いた。非公開の会議に出席していたバイダーの回想によれば、最後に発言した楊潔篪^{ようけいち}外交部長は、発言中ほとんどの間クリントン長官を睨み付けながら、南シナ海には何ら問題はないと述べ、ASEAN 諸国に域外国の組織する争いに係らないよう警告した。また、「中国は大国であり、在席のどの国よりも大きい」と恫喝的な調子で述べ、ASEAN 諸国に外部や多国間の助けを求めないよう牽制した²¹。

しかしその後も米国は、行動規範の策定を促しつつ、ASEAN 諸国、特にベトナムとフィリピンへの関与を強めていった。2010 年 8 月にはベトナムとの国交 15 周年の祝賀行事としてイージス艦を、ベトナムが領有権を主張し中国が実効支配している西沙諸島に最も近い、ダナン港に寄港させ、ベトナム海軍と合同演習を実施するとともに、原子力空母ジョージワシントン^{ジョージワシントン}を沖合に停泊させベトナムの賓客を招待した。

以上の展開に加えて、2010 年の中国は北朝鮮による 3 月の韓国巡視艇に対する魚雷攻撃や 11 月の延坪島砲撃をめぐる米韓との対立、9 月の尖閣諸島近海における中国漁船の海上保安庁巡視艇体当たり事件等周辺諸国との摩擦が相次いだ。それらが中国の国益を損なっていることが認識されたため、同年末頃から強硬的自己主張路線の修正が図られるようになった。2011 年 1 月にはロバート・ゲイツ (Robert Gates) 国防長官の訪中と胡錦濤^{胡锦涛}国家主席の訪米が実施され、3 月の東日本大震災の際には積極的な対日支援が行われた。しかしこの修正は部分的なものに留まり、南シナ海においては、同年春から初夏にかけて、ベトナムおよびフィリピンとの間で、摩擦が相次いだ。3 月にはリードバンク^{リードバンク}海域でフィリピンの調査船が中国の監視船 2 隻に妨害を受け、5 月には中国が一方的に南シナ海における漁業禁止期間を設けベトナムの抗議を受けるとともに、海軍艦船がフィリピンの石油探査船を追い払ったり、フィリピン・パラワン州沖合の無人環礁に構造物を構築したり、中国漁船がベトナムの石油探査船の探査ケーブルを切断したりするという事案が生起し

た。6月には、中国の監視船がフィリピンの漁船に発砲し、南沙諸島周辺では中国海軍艦船がベトナムの漁船を威嚇した。

このような状況を背景に6月中旬に米国はベトナムとの政治・安全保障協議を実施したが、その席で米国側は「最近数か月の憂慮すべき事件」について海洋の安全保障、特に航行の自由等に関する懸念を表明した²²。同月下旬に訪米したフィリピンのデル・ロサリオ外相に対してクリントン長官は米・フィリピン相互防衛条約が「引き続き両国関係の柱であり、地域安定の源泉である」と述べ、米国がフィリピンに沿岸警備艇と沿岸監視レーダーを提供していることを指摘した。南シナ海問題に関しては、「最近の事件」が地域の平和と安定を損ないかねないことを指摘し、関係諸国の自制を求めるとともに、米国がすべての関係国と密接に協議していくことを表明した²³。6月から7月にかけて米国はフィリピンおよびベトナムと相次いで海軍合同演習を実施した。

このような状況にあっても、ベトナム、フィリピンを含めて東南アジア諸国と中国の間の協議も行われ、7月20日には中国とASEANの間で「南シナ海における関係国の行動に関する宣言の実施指針」が合意された。これに対してクリントン長官は直ちに「行動規範の達成に向けての重要な第1歩」と賞賛する声明を発表するとともに、全係争国に「南シナ海における領有権主張を、国連海洋法を含む慣習法と合致する形で、明確化する」よう呼びかけた²⁴。

その直後に開始したASEAN地域フォーラムでクリントン長官は、ASEANの役割の必要性和南シナ海問題の展開に対する米国の「戦略的利害関心」を述べたが、前年ほど激しい中国との対立にはならなかった。2011年11月にはオバマ大統領のオーストラリア議会演説やクリントン長官の『フォーレン・ポリシー』論文等で米国のアジア回帰が明確になったが、米国の東アジア首脳会議への初参加はその重要な一環であった。この会議の非公開部分では、中国の執拗な反対にもかかわらず、南シナ海問題に大部分の議論が集中し、オバマ大統領は前年来繰り返し述べられた米国の立場を表明した。帰国の機上で会議についてブリーフィングを行った米国政府高官によれば、参加18か国中16か国が海洋安全保障について発言し、そのほとんどが南シナ海問題に触れたが、オバマ大統領が明確に表明した諸原則について、圧倒的なコンセンサスが達成された。政府高官はまた、温家宝首相が行動規範に対する支持を表明しながらも、それまでの行動規範に対する曖昧な支持とともに表明された「適当な時期かつ状況が好都合であれば」という留保条件を付けず、領有権問題は係争国間で解決するべきと述べながらも、「二国間で」とは言わなかったことを指摘し、「我々は対決に依らずに確かに的を射たのだ」と満足感を表明した²⁵。

2012年4月にはフィリピンと中国が領有権を主張する海域のスカーボロ礁(Scarborough

Shoal、中国名：黄岩島）近海で不法操業をしていた中国漁船を拿捕するためにフィリピンが海軍艦船を現場に派遣したところ、中国側が海洋監視船2隻を派遣してこれに抵抗したため、両者が6月初旬まで睨み合いを続けるという事態が発生した。折からフィリピンと年次合同軍事演習をしていた米国は頻繁に中国と接触して事態の悪化を防いだが、中国漁船は退去せず、中国側は環礁の周囲にロープを張ってフィリピン漁船を排除し、フィリピン産バナナの輸入を制限してフィリピン側に圧力をかけた。さらに、6月下旬に国務院が東沙諸島、西沙諸島、南沙諸島を管轄する三沙市を県級から地区級に格上げすることを決定した。7月初旬にはASEANの閣僚会議が、中国の影響下にあるカンボジアが議長国を務める中で南シナ海問題に関する記述をめぐる立場の相違から、史上初めて共同声明無しで閉会した。

このような展開を背景にクリントン長官は7月12日のASEAN地域フォーラムの発言で、漁民の争いに経済的強制や軍艦や公船が用いられたことに懸念を表明し、中国批判に偏らない姿勢を示した。そして、スカーボロ礁事件や石油・天然ガス鉱区をめぐる紛争が「道路の規則」に関する合意の必要性を裏付けているとして、拘束力のある行動規範の成立を強く訴えたのである。長官はまた、炭化水素資源の利用に関して、領有権問題が未解決な地区における共同探査・採掘のような協力的取り決めを追求するよう促した²⁶が、これは必ずしも中国が反対するものではなかった。

ところが、7月19日に中国中央軍事委員会が三沙市に正師級警備区の設置を批准したことが報じられると、各省間の調整を経て8月3日に発表された国務相声明は、相違を解決しようとする協働的外交努力に反し、緊張を高める危険を冒すものと批判するとともに、7月20日にASEAN諸国の外相が発表した、2002年の行動宣言の完全実施と行動規範の早期締結等の6項目原則に対する支持を表明した²⁷。また、9月にインドネシアを訪問したクリントン長官は6項目原則の採択に尽力した同国外相を賞賛し、ASEANの団結の重要性を訴えた²⁸。

この間米国はシンガポール、フィリピンとの安全保障対話や、フィリピン、タイ、シンガポール、ベトナム、カンボジアとの限定的合同軍事演習を通じて慎重に東南アジア諸国との安全保障協力を推進した。

2012年11月にプノンペンで開催された東アジア首脳会議でオバマ大統領は南シナ海における米国の国益に関する従来の主張を繰り返し、緊張の緩和と拘束力のある行動規範の必要性を訴えたが、領有権問題に関しては対立する双方を傷つけないよう注意深く発言した。大統領はその他に、「アジアの海域における海賊と武装強盗との戦いに関する協定」(ReCAAP)に参加する意図と、米・ASEAN首脳会議で発表された「拡大ASEAN航海者

訓練」(EAST)が全東アジア諸国に開放されることを表明した²⁹が、そこには、行動規範の作成が行き詰まる中で、この地域における制度化を少しずつでも進展させようという姿勢がうかがわれる。

3. 東シナ海に対する政策の展開

東シナ海の戦略的重要性は南シナ海に勝るとも劣らないものではあるが、その平和と安定、航行の自由を損ないかねない問題は基本的に尖閣諸島をめぐる日中の衝突のみで、南シナ海ほど複雑ではない。東シナ海における排他的経済水域の線引きをめぐる日中の対立は、尖閣問題に波及する場合はありうるが、現在までのところ米国にとって同様に重要な問題とは捉えられていない。

尖閣諸島は第二次大戦末期より沖縄の一部として米軍に依る軍政下に置かれ、戦後の占領期にもその状態が続いた。戦後の日本占領を終結させた1951年のサンフランシスコ平和条約は沖縄を引き続き米国の施政の下に置くこととしたが、沖縄に対する日本の「残余主権」(residual sovereignty)が認められていた。1953年に沖縄の米国民政府は布告27号によってその範囲を確定したが、そこには尖閣諸島も含まれていた。その後、日米関係が深化する過程で沖縄に対する日本の「残余主権」が何度か再確認されたが、その際尖閣諸島が沖縄から切り離されることはなかった。1969年に尖閣諸島海域海底に豊富な石油資源があるとする国連アジア極東経済委員会(ECAFE)の報告書が出たことから、沖縄返還交渉が本格化する中で、中華民国政府がその領有権を主張し始めていた。しかし、1971年6月に沖縄返還協定が調印された際の合意議事録はその範囲が民政府布告27号で規定されることを確認しており、やはり尖閣諸島を別扱いすることにはなっていない。しかし、折からヘンリー・キッシンジャー(Henry Kissinger)大統領補佐官の秘密訪中によって対中接近を始めていたリチャード・ニクソン(Richard Nixon)政権は、同年11月の上院における沖縄返還協定批准に当たって、尖閣諸島を沖縄における日本の潜在主権から切り離し、その領有権に関しては立場を取らないという立場に変化した³⁰。

1972年5月に沖縄返還協定が発効すると尖閣諸島も日本の施政下にはいったが、米国はその領有権に対して上記の立場を取るようになったことから、日本施政下の領域が武力攻撃を受けた場合の共同対処を定めた日米安保条約第5条が適用されるか否かという問題に直面することとなった。1990年代半ばに尖閣諸島をめぐる日中関係が悪化すると、当時のウォルター・モンデール(Walter Mondale)駐日大使が安保条約の適用を否定したという報道があり、日本で問題となったが、1996年3月の台湾海峡をめぐる緊張を経て対中関係の改善を図っていた米国国務省の態度は曖昧であった。それに対して国防省は、折から日

本と防衛協力指針の改定作業を進めていたこともあり、安保条約第5条が尖閣諸島にも適用されることを明言していた。2001年に始まるブッシュ政権では、尖閣諸島の防衛に対する米国のコミットメントを主張した対日政策提言のとりまとめ役の1人であったリチャード・アーミテージ（Richard Armitage）が国務副長官に就任したことからその立場は明確であった³¹。

オバマ政権発足後、2010年9月に中国の漁船が尖閣諸島海域で海上保安庁巡視船2隻に体当たりするという事案が発生し、日本政府は漁船と乗員を沖縄に連行した。日本政府は数日の拘留の後に乗員と漁船を帰国させたが、船長の拘留は続けた。これに対し中国は激しく反発し、レアアースの対日輸出を止めたり、日本企業現地法人の日本人職員4名を逮捕したりして、船長を釈放するよう圧力をかけた。バイダーの回想に依れば、米国政府は安保条約が尖閣諸島に及ぶことを認めつつも、領有権問題については立場を取る意思はなく、日本政府の対応も不手際と感じていた。9月23日に国連総会の際にオバマ大統領と菅直人首相、クリントン国務長官と前原誠司外相の会談が予定されていたことから、キャンベルとバイダーは日中双方の政府高官と接触して事態の展開を図った。その結果、前原外相がクリントン長官に船長が間もなく釈放されることを告げ、菅首相とオバマ大統領の会談でも同じことが告げられた。それを受けて、マイケル・マレン（Michael Mullen）統合参謀本部議長、クリントン長官、バイダーは、船長釈放前に、公式に安保条約が尖閣諸島を含む日本の施政下にある全地域に適用されることを述べた³²。尖閣諸島をめぐる日中間の緊張は、9月24日の船長釈放、9月30日の逮捕された日本企業職員3名の釈放、10月9日の最後の1人の釈放を経て、徐々に収束に向かった。

その後中国が強硬的自己主張路線の修正を試みたことと、2011年3月の東日本大震災によって対日強硬姿勢が不適切な状況となったことが相まって、しばらくは尖閣諸島をめぐる対立が表面化することはなかった。しかし、2012年4月に東京都の石原慎太郎知事が米国で私人の所有していた尖閣諸島を東京都が購入する意向であることを表明したことによって再び緊張が高まった。特に、9月11日に野田佳彦政権が「平穏かつ安定的な管理」を目的に政府による購入の発表をすると、中国は国有化するわち国家管理の強化としてこれに激しく反発した。以後各地で大規模な反日デモが展開され、その一部は暴徒による破壊行為を伴うこととなった。このような状況の展開に米国は微妙な対応を迫られた。日本に対して尖閣諸島に対する安保条約第5条の適用を保障する必要があったものの、中国が第18回共産党大会を控えて指導部内で厳しい権力闘争が展開されている状況の中で、中国を必要以上に刺激して、その強制行動をもたらすことは避けなくてはならなかったからである。9月16日に訪日したレオン・パネッタ（Leon Panetta）国防長官は日本に冷静な対

応を求めつつも条約の義務は遵守すると述べた。その後北京を訪問した際には、中国側に直接安保条約の適用を伝えたが、そのことを明言しなかった³³。その頃議会で東アジアの領有権紛争について証言したキャンベル国務次官補は、南シナ海問題に大部分の時間を割き、尖閣諸島問題に関しては緊張の高まり、中国の対日抗議における暴力行為、および誤算や事故が更に深刻な緊張状態をもたらしかねないことに対する憂慮を表明しただけで、それ以上のことは述べなかった³⁴。

しかしその後、中国共産党大会が11月14日に閉会し、翌日党中央の人事が確定したことを受けて、中国が尖閣諸島海域への公船の接近から航空機による上空接近等徐々にその行動をエスカレートしてきたのに対して、日本が極めて抑制的に対応してきたことが米国でも認識され、それに応じた態度表明がなされるようになった。11月29日上院は「尖閣諸島における状況に関する議会声明」(Sense of Congress on the Situation in the Senkaku Islands)を2013会計年度国防授權法の付帯条項とすることを全会一致で可決した³⁵。同声明は、東シナ海がアジアにおける海洋入会地の死活的に重要な(vital)一部であるとの認識に基づき、航行の自由、平和と安定、国際法の尊重、制約なき合法的商業活動が米国の国益であること、領有権問題の平和的解決には係争国の自制が必要であり、米国は尖閣諸島の領有権に対して立場を取らないことを述べた上で、以下のように微妙ではあるが明確な日本支持を表明した。

- 1) 米国は日本の尖閣諸島に対する施政(administration)を認識する(acknowledge)。
- 2) 第三者の一方的行動は日本の尖閣諸島に対する施政に関する米国の認識に影響しない。
- 3) 東シナ海の主権と領土問題の解決のために領有権主張国が強制、武力行使の脅し、または武力行使をすることに反対する。
- 4) 米国は日米安全保障条約第5条の日本政府に対する確約(commitment)を再確認する。

また、2013会計年度国防授權法には、国防省に中国軍事力報告の提出を義務づけた2000会計年度国防授權法の修正として、報告書の内容に関する追加項目を列挙した第1271条があるが、そこには米海軍の活動に対する反応も含めて、中国海軍、準海軍および法執行機関の活動が挙げられている。議会においても、海洋における中国の活動に関する懸念が高まっていたことを如実に示すものと言えよう。

2013年1月18日に訪米した岸田文雄外相に対して退任間近のクリントン国務長官は、尖閣諸島に対する米国の長期にわたる政策と条約上の義務を繰り返し述べ、米国は「尖閣諸島に対する日本の施政を認識しており、日本の施政を覆そうとするいかなる一方的行為

にも反対である」とそれまでよりも踏み込んだ発言をした³⁶。2月22日に訪米した安倍晋三首相と会見したオバマ大統領は尖閣諸島問題に対する日本の対応について「日本はとても冷静に、自制をきかせた対応をしている。米国としてはそのような日本の姿勢を高く評価している」と述べたと報じられている³⁷。

尖閣諸島に関しては台湾も領有権を主張しており、日本と対立関係にあるが、最近まで米国が日台の対立に明白に関与してきた形跡はなかった。ところが、『産経新聞』の報道によると、今年の1月24日、26日に台湾公船が尖閣周辺の接続水域を航行したのを受けて、台湾側に自制を求めるよう米国政府に働きかけ、その結果米国政府は台湾側に行動の自制を求めた、と報じた³⁸。日本と台湾は4月10日に尖閣水域における漁業協定を調印したが、大筋合意の成立を報じた『朝日新聞』もその背景として、米国が台湾側に水面下で自制的な動きを求めたことを指摘している³⁹。

むすび

米国にとって東・南シナ海の重要性は何よりもその自由な通行が、米国を含むアジア太平洋諸国の貿易のみならず、米軍の世界的展開が順調に行われるために不可欠な世界的海上入会地の主要部分を成していることにある。この海域への「接近機会の開放」、「航行の自由」が米国の国益となる所以である。この海域をめぐる地域諸国間の領有権紛争はその武力衝突への展開が、地域の不安定化をもたらすという政治的配慮のみならず、そこにおける接近の開放、航行の自由の維持という観点からも回避されなくてはならない。

米国にとっての問題は、この海域における領有権紛争の大部分が中国を一方の当事者とし、その他の諸国を他方の当事者とするものであり、しかもその中には日本やフィリピンのような米国の同盟国が含まれていることである。米国にとって中国は、密接な経済関係と世界大あるいは地域的重要課題の解決にその協力を求めざるをえない大国であり、同時に多くの点で利害が衝突する存在である。このような状況は、最近に始まったことではなく遅くとも1990年代半ばには顕在化していた。

ところが、オバマ政権発足後徐々に明らかになってきたのは、中国が急速に増大する国力を背景にしばしば米国の国益に挑戦する傾向を示してきたことであり、それがアジアへの「軸心移動」の重要な契機の一つとなっていたが、中国との協力関係追求の必要性が低下したわけではない。中国への関与を続けつつ国益を維持するためには、米国の新政策でも強調されている有効な同盟国関係が不可欠であり、中国と紛争に関してはそれら諸国の安全保障に関与せざるをえない。他方、他国間の領有権主張の衝突に関しては立場を取らないというのが米国の基本政策であり、中国との決定的対立に陥ることも回避しなくては

ならない。このようなジレンマの解消こそが ASEAN 地域フォーラムや東アジア首脳会議といった他国間メカニズム活用の一つの目的であろう。同時にそれは中国を米国が受け入れ可能な、多くの場合米国主導の、海洋秩序に組み込むための重要な手段となっていると思われる。米国の東・南シナ海に対する政策は今後も対中政策全般の特徴を色濃く反映しつつ、またその重要な一部として、展開されていくことになるであろう。

—注—

- ¹ Patrick M. Cronin and Robert D. Kaplan, “Cooperation from strength: U.S. strategy and the South China Sea,” Patrick M. Cronin, ed., *Cooperation from Strength: The United States, China and the South China Sea* (Center for New American Security, January 2012), pp. 8-9.
- ² Ibid., pp.10-12.
- ³ U.S. State Department, Daily Press Briefing, May 10, 1995.
http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/daily_briefings/1995/9505/950510db.html, accessed 2013/03/06. なお、声明本文は未入手。
- ⁴ Kerry Dumbaugh et al., “China’s Maritime Territorial Claims,” *CRS Report for Congress* (November 12, 2001).
- ⁵ Ibid., p.9.
- ⁶ “National Security Directive 49,” (Subject: Freedom of Navigation Program)The White House, October 12, 1990, p.1
- ⁷ Ibid., p.2.
- ⁸ Ibid., p.1.なお、「過剰な権利主張」の細目は Ibid., 2-3 に列挙されている。
- ⁹ Ibid., p.6.
- ¹⁰ Office of the Undersecretary of Defense for Policy, U.S. Department of Defense, “Freedom of Navigation Operational Assertions,”
<http://policy.defense.gov/OUUSDPOffices/ASDforGlobalStrategicAffairs/CounteringWeaponsofMassDestruction/FON.aspx>, accessed 2013/03/06.
- ¹¹ Scott Marciel, Deputy Assistant Secretary, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, “Statement Before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, Senate Foreign Relations Committee,” Washington, D.C., July 15, 2009. <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2009/07/126076.htm>, accessed 2013/01/22 参照。
- ¹² Kurt M. Campbell, Assistant Secretary, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, U.S. Department of State, “Testimony Before the Senate Foreign Relations Committee Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs,” Washington, D.C., September 20, 2012, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2012/09/197982.htm>, accessed 2013/04/05.
- ¹³ Bonnie Glaser, U.S.-China Relations: A Good Beginning Is Half Way to Success,” *Comparative Connections*, Vol.11, No.1 (April 2009), p.29.
- ¹⁴ Edward Wong, “Chinese Military Seeks to Extend Its Naval Power,” *New York Times*, April 23, 2010.
<http://www.nytimes.com/2010/04/24/world/asia/24navy.html>, accessed 2013/03/02.
- ¹⁵ 詳しくは、Michael D. Swaine, “China’s Assertive Behavior Part I: “Core Interests,” *China Leadership Monitor* (Hoover Institution, Stanford University), No.34 (February 22, 2011, p.9 参照。
- ¹⁶ Jeffrey A. Bader, *Obama and China’s Rise* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press), pp.76-77.
- ¹⁷ Hillary Rodham Clinton, “Interview with Greg Sheridan of The Australian,” November 8, 2010,
<http://www.state.gov/secretary/rm/2010/11/150671.htm>, accessed 2013/03/02.
- ¹⁸ Jeffrey A. Bader, op.cit., p.105.
- ¹⁹ Hillary Rodham Clinton, “Remarks at Press Availability,” National Convention Center, Hanoi, Vietnam, July 23, 2010, <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/07/145095.htm>, accessed 2013/01/30.
- ²⁰ Secretary of State Hillary Rodham Clinton, “On America’s Engagement in the Asia- Pacific,” Honolulu, Hawaii. October 28, 2010.
<http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2010/10/20101028191722su0.9814875.htm>, accessed 2013/03/31.
- ²¹ Bader, op.cit., p.105.
- ²² U.S. Department of State, “U.S.-Vietnam Political, Security, and Defense Dialogue,” June 17, 2011,
<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/06/166479.htm>, accessed 2013/04/04.
- ²³ Hillary Rodham Clinton, “Remarks with Philippine Foreign Secretary Albert del Rosario After Their Meeting,” Washington, D.C., June 23, 2011, <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/06/166868.htm>, accessed 2013/01/22.

- ²⁴ Hillary Rodham Clinton, “Press Statement,” July 22, 2011, <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/07/168989.htm>, accessed 2013/04/04.
- ²⁵ Office of the Press Secretary, The White House, “Background Briefing on Obama Meetings at ASEAN, East Asia Summit”, November 19, 2011, <http://ipdigital.usembassy.gov/st/english/testtrans/2011/11/20111119142035su0.1164907.htm>, accessed 2013/03/31.
- ²⁶ Hillary Rodham Clinton, “Remarks to the ASEAN Regional Forum,” Phnom Penh, Cambodia, July 12, 2012, <http://www.state.gov/secretary/rm/2012/07/194987.htm>, accessed 2013/04/05.
- ²⁷ Office of the Spokesperson, U.S. Department of State, “Statement by Patrick Ventrell, Acting Deputy Spokesperson,” <http://translation.state.gov/st/english/texttrans/2012/08/2012083134096>, accessed 2013/01/22. 三沙警備区に関しては、Oriana Skylar Matro, “The Sansha Garrison: China’s Deliberate Escalation in the South China Sea,” East and South China Bulletin 5, Center for New American Security 参照。
- ²⁸ Hillarey Rodham Clinton, “Remarks with Indonesian Foreign Miniater Mohammad Marty Muliana Natalegawa,” Jakarta, Indonesia, September 3, 2012, <http://www.state.gov/secretary/rm/2012/09/197279.htm>, accessed 2013/04/05.
- ²⁹ The White House, Office of the Press Secretary, “Fact Sheet: East Asia Summit Outcomes,” November 20, 2012, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/11/20/fact-sheet-east-asia-summit-outcomes>, accessed 2013/03/31.
- ³⁰ 以上については、Kerry Dumbaugh et. al., op.cit., pp.20-22 参照。
- ³¹ 以上については、op.cit., pp.22-25 参照。
- ³² Bader, op.cit., pp. 106-7.
- ³³ 『朝日新聞』2012年10月21日。
- ³⁴ Kurt M. Campbell, op.ci.
- ³⁵ 『産経新聞』2012年12月1日。同声明は2013年度国防授權法の第1286条（Sec. 1286）となった。なお、議会声明（Sense of Congress）は、法的拘束力はないが、重要事項に関する議会の見解を表明するものである。
- ³⁶ Hillary Rodham Clinton, “Remarks With Japanese Foreign Minister Fumio Kishida After Their Meeting,” January 18, 2-13. <http://www.state.gov/secretary/rm/2013/01/203050.htm>, accessed 2013/04/06.
- ³⁷ 「日中対立、米大統領が明かした本音（真相深層）」『日本経済新聞 電子版』2013年3月1日。
- ³⁸ 『産経新聞』2013年3月3日。なお、この報道には太字で「日米で中台共闘阻止」という見出しがつけられているが、本文には、「共闘を阻止した形だ」との記述しかない。
- ³⁹ 『朝日新聞』2013年4月11日。

第七章 「アラブの春」と米国の「マルチ・スタンダード」 —オバマ政権一期目の中東政策—

池内恵

はじめに

バラク・オバマ (Barack Obama) 政権の一期目の任期 4 年間で満了し、二期目に入った。オバマ政権の一期目の外交政策、特に中東政策はどのようなものであったのだろうか。そして現状ではどのような評価が与えられているのだろうか。

一期目のオバマ大統領は、特にその任期の前半の数々の対中東演説によって、中東諸国やイスラーム世界の文化・宗教的感情に訴えかけ、パレスチナ問題や対イラン政策における抜本的な変化への期待を大いに高めた。しかし 4 年を過ぎて、中東諸国の社会におけるオバマ大統領への期待は雲散霧消したと言っていい。

軍事面では中東政策において大きな進展があった。その一つはイラクからの駐留米軍の撤退が 2011 年末に完了したことである。アフガニスタンに関しては、就任時の 2009 年 1 月には 3 万 4000 人だった駐留米軍部隊を増派し、一時は 10 万人規模にまで膨れ上がった。そのうえで 2012 年を通じて増派分の部隊撤退を進め、2014 年には全面撤退するという見通しを示している。

他方で、中東の現地では、米政権の想定を超える社会・政治変動が相次ぎ、米政権が打つ手に欠く場面が多く生じた。イラン大統領選挙の際の民主化運動 (2009 年)、「アラブの春」と呼ばれる連鎖的な民衆蜂起 (2011 年-) といった大規模な変動が相次ぎ、オバマ政権は矢継ぎ早の対応を迫られた。

一期目の終わりという本稿の執筆の時点は、言うまでもなく、オバマ政権にとって通過点に過ぎず、オバマ政権の外交政策の歴史的評価を定めるのは時期尚早である。しかしすでに「オバマ外交」の特色は一連の中東への施策において現れており、そしてそれらの特色をめぐる議論も、米国を中心とした外交政策論・政策分析の論壇において行われており、かなり明らかになっている。米中東政策の長期的な大まかな流れを把握したうえで、現状を捉えておくことは、近い将来の米国の中東政策を適切に理解するためにも有益な作業だろう。

1. オバマ中東外交の理念と現実

2009 年 1 月にオバマ大統領が就任した当時、大きな改善や刷新が期待された政策分野の

一つが、中東政策だった。ジョージ・W・ブッシュ（George W. Bush）政権時代に著しく悪化した中東諸国やイスラーム諸国の対米感情を和らげ、長期化するイラクやアフガニスタンへの関与を終結させて米国の軍事的・財政的な負担を軽減することが、オバマ政権に期待された。一期目のオバマ政権はその期待に応えられたと言えるのだろうか。もしそうでないならば、何が制約要因となったのだろうか。

（1）期待と失望の落差

オバマ政権の一期目において印象的なのは、就任当時に高められた理想主義的な外交への大きな期待と、4年間の実際の政策との間の乖離である。

米内政の激しい分極化を架橋する人物と期待されて当選したオバマ大統領だが、外交面での刷新に寄せられた期待も、見方によれば、内政に対するもの以上に高かった。イラクからの撤退、イランやシリアやキューバといった独裁的国家との対話、対テロ戦争の終結や拷問の禁止、グアタナモ収容所の閉鎖などに対し、米国のオバマ大統領は新機軸を打ち出すことを期待された¹。

こういった期待は、オバマ大統領自らが、2009年6月4日のカイロ演説をはじめとした、格調高く思慮深い数々の演説・発言を通じて高めたものでもあった²。しかし一期目を終えて、寄せられた高い期待の多くが満たされなかったという印象は広く共有されている。グアタナモの捕虜収容所は閉鎖されず、対テロ戦争は無人飛行機によるテロリスト殺害という形で隠密裏に恒常化した³。パレスチナ問題に対しては当初は入植地拡大の停止を求めて踏み込んだ発言を行ったものの、ベンヤミン・ネタニヤフ（Benjamin Netanyahu）首相の全面拒絶を覆すレバレッジ（梃子）となる施策をなんら用意していなかった⁴。オバマ大統領も、結局は外交を内政の道具とする従来の米国の諸政治家の姿勢を共有しているとして、「オバマがワシントンを変えるよりももっと、ワシントンがオバマを変えた」と評する声もある⁵。

（2）制約条件

ただしオバマ政権一期目の中東政策が、掲げられた理想や高められた期待に比して、尻すぼみの印象を与える成果しか挙げ得なかった背景には、政権が置かれた厳しい制約条件があると考えられる。それらの一部を挙げれば次のようなものになるだろう。

①中東政策の優先順位の低下

米国の対中東外交を専門とするファワーズ・ゲルゲス（Fawaz Gerges）は、オバマ政権

の一期目を長期的な歴史的視点から、冷戦終結直後から始まった米一極支配が徐々に終わり始め、「戦略的な地政学、そして経済的な地政学上、競合する諸国が出現しはじめ、力を蓄え始めていく」時期と捉えている。そこで生じる「グローバルなパワーの再配分が、米国が指導し諸勢力のバランスを自国に有利な形で維持する際の制約になっている」という⁶。ゲルゲスによれば「グローバルなパワーの再配分が生じており、米国が支配する単極的世界から、多極的世界へと変容する中、複数の経済的・地政学的な大国が現れ始めている」。グローバルな舞台で中国やインドやブラジルが経済的、地政学的に台頭するのと時を同じくして、中東地域においてもトルコやイラン（さらには潜在的にはエジプト）が中軸的な国として頭角を現しており、中東政治の重心が「半世紀以上ぶり」に、域外超大国から中東域内の地域大国へと戻ろうとしていると捉える。ゲルゲスはこの状況を端的に「米国の中東における影響力の相対的な低下」と形容する⁷。

このような観点からは、オバマ政権の一期目は、米国一極支配の構造が揺らぎ多極中心あるいは無極世界に移行していくパワー・トランジションの中で、米外交が中長期的なアジア・シフトを進める転換点に当たったということになる。そこでは少なくとも相対的には中東政策の優先順位が下がり、対中東の関与の規模と質においてその力の限界が露呈したと捉えることができる。

確かに、2009年11月14日の東京・サントリーホール演説でオバマ大統領は自らを「米国初の太平洋出身の大統領（America's first Pacific President）」と呼び⁸、2011年11月17日のオーストラリア議会での演説でアジア太平洋地域を最重点地域と位置付けた。

しかしゲルゲスが言うように、オバマ大統領が就任当初から、一期目を通じて、アジア太平洋地域に政策資源を傾注するアジア・シフトのために、中東地域への関与を低減する姿勢で一貫していたかと言うと、東アジアの専門家から見れば（あるいはそうでなくとも日本などに身を置く者の視点では）、異論があるだろう。相対的な意味で低下したとは言えるとしても、それでもなお、米国が中東問題に与える優先順位の高さは著しく、イラン核開発問題や、「アラブの春」などがもたらす各国の政治変動や紛争に米国の膨大な政策資源が費やされ、米政権要人の多くの時間が割かれていることは明らかである。

米外交のアジア・シフトは端緒についたに過ぎず、中東地域での緊張激化や紛争勃発の際には、即座に再び「中東シフト」が行われかねないと見通す慎重な見方がまだ優勢ではないだろうか。2012年1月に発表した「国防戦略ガイダンス」についても、これがアジア太平洋地域への軍事的な「ピボット」や「リバランシング」の政策であるという一般的な報道・論評に対しては、この文書でも依然として中東重視の姿勢は変わっていないのではないかという指摘が寄せられている⁹。少なくとも中東、特にイスラエルとペルシア湾岸に

における「有事」の発生の際に、アジア重視の観点からこれを放置するとは考えにくく、「米
国一極支配の後退」という議論には一定の留保が必要だろう。

②ブッシュ政権の遺産

オバマ政権の一期目は直接の前任者の政権からの「遺産 (legacy)」を背負っており、そ
れが対中東政策の多くを規定し、限定したと言えよう。「対テロ戦争」を掲げ、イスラエル
の占領政策や対外政策を全面的に支持することを最優先するブッシュ政権の対中東政策は、
アラブ諸国を中心に中東やイスラーム世界における対米感情を悪化させた。アフガニスタ
ンとイラクでの長期にわたる戦争は、軍事的なオーバーストレッチをもたらし、米国のグ
ローバルな軍事政策の足枷になると共に、財政状況を悪化させた。国家安全保障担当の副
補佐官ベンジャミン・ローズによれば、「最初の2年間の課題は、引き継いだ遺産問題をう
まく片付けることだった。特にイラク戦争とアフガニスタン戦争、アル＝カーイダとの戦
争。そうしながら世界の中での態勢を立て直し、資源配分のバランスを変えることだった」¹⁰。

オバマ政権は就任前から、米国と中東やイスラーム世界との新しい関係の構築を掲げた
ものの、そのような試みを現実化する前に、前任者から引き継いだ戦争の終結という巨大
な課題に取り組むことで政策資源の大部分を消費せざるを得なかったと言えよう。

オバマ政権の一期目の中東政策を評価する際に、国際的に高らかに謳い上げられた理念
の実現度合いよりも、国内的により重要な、前任者から持ち越した課題にどれだけ進展を
見せることができたかという基準で測るならば、十分に大きな成果を挙げたと見ることは
できるかもしれない。米内政的には、対中東政策の新機軸を打ち出してそれを実施するこ
とよりも、イラクからの撤退の完了や、アフガニスタンからの撤退の目途を立てること、
アル＝カーイダとの闘争で目に見える成果を挙げてみせることの方が遥かに重要度の高い
優先課題だったとすれば、それなりに目標を達成していると言っていいだろう。2011年5
月にパキスタンで米海軍特殊部隊によるビン・ラーディン殺害を行ったことも、それが国
際テロリズムの制圧のためにどれだけ効果があるかはともかく、アフガニスタンからの撤
退への道筋・大義名分を示すことができるといった意味も含めて、国内向けの成果として
は大きかったと言えよう¹¹。

③米外交政策の策定と実施の体制に内在する歪み

さらに、歴代の米大統領が継承してきた米外交政策の策定と執行に恒常的に内在する制
約もまた、随所でオバマ大統領を制約したと考えられる。そもそも、ペルシア湾岸産油国
の安定や、特別な関係を持つイスラエルの防衛といった、米国の主要な国益には、オバマ

大統領の就任以後も変化はなく、それらの基本的国益を揺るがすような政策は取りえない。

そして内政構造上、中間選挙や大統領再選のかかった選挙戦にかけては、国内の諸勢力の支持取り付けのために、外交政策上の自由度が制約されることは広く知られる。特に中東については、親イスラエルのロビー団体の、議会や大統領選挙への影響力の大きさが際立っていることから、中間選挙で大規模な敗北を喫したオバマ大統領の中東政策は、2010年の末から、大統領選挙で再選される2012年11月までの間、きわめてぎこちないものとなった。イスラエル・パレスチナの和平交渉に関して、イスラエル側に譲歩を求める形での関与はこの間完全に停止されたと見られる。

このような内政構造上の特性が、中東政策を実際に担う上級スタッフの任命といった実務的な面にも反映されることで、中東外交の方向性や性質が規定され、オバマ大統領が掲げた理念の実現に資する政策が必ずしも円滑に策定・実施されない条件が成立した。ゲルゲスは、中東など地域事情に通じ、現地の情勢に根差した政策を推進しようとする「地域派」と、冷戦や対テロ戦争といったグローバルな課題に従属するものとして中東を捉え、イスラエルの重要性を強調する「グローバル派」の対立が、持続的に米外交政策コミュニティの中に存在し、対立してきたと言う。地域派は多くの場合劣勢であり、そこから対イランや、対イスラエル・パレスチナと言った課題に対して、的確な政策を採用することを逃し続けてきたと言う¹²。イランに関しては、イラン革命とテヘラン米大使館人質事件以来の対立の中で、米国とイランの双方の政治の中に、対立が「制度化」されており、容易に新規の政策を打ち出せず、打ち出しても成果が出ない構造があるとも指摘される¹³。

2. 「アラブの春」への「マルチ・スタンダード」

「アラブの春」はオバマ政権一期目の中東政策にとって想定外の挑戦となった。任期のちょうど折り返しの2011年初頭から顕在化したアラブ諸国の急速な変化は、オバマ政権の中東政策の急激な変更や、困難な再編成を強いた。ここでは米国にとっての「アラブの春」の意味を考察しつつ、エジプト・バーレーン・サウジアラビア・リビア・シリアに対する対応の重要な分岐点となった時期について検討する。

(1) 米国にとっての「アラブの春」

「アラブの春」の激動は、米国にとって、中東諸国の行動を決定づける (dictate) 影響力の低下を露呈した事象となった。米国は緊密な同盟者であったホスニー・ムバーラク大統領の失墜を食い止める策を持たず、バーレーンに改革要求を行ったもののサウジアラビ

アの反対によってこれを阻止され、リビアでは NATO 軍による軍事作戦で西欧諸国を前面に出した。シリア問題では安保理での非難決議の採択をロシアと中国に阻止されると共に、トルコやカタールなど中東域内勢力を介した間接的な介入でもはかばかしい成果を挙げなかった。

しかし米国政府の外交政策の限界が示されたとはいえ、チュニジアやエジプトで政権を崩壊させた市民社会の活性化には、米国発の市民社会活動の影響が見られる。人権や民主主義といった米国の価値観の影響力はむしろ顕在化したとも言える。また、オバマ大統領自身の弁舌によって、少なくとも反米という問題が中東諸国の主要課題ではなくなる状況を作り出しており、民衆蜂起が反米感情の噴出に向かう事態を未然に避け得ていたという点での一定の評価も可能だろう。

(2) 「マルチ・スタンダード」の対処策

米国は従来、対中東政策に関して「ダブル・スタンダード」を批判されてきた。それはイスラエルに対する場合と、アラブ諸国やイランに対する場合で基準が異なるという意味や、民主主義や人権といった価値観を掲げつつ、アラブ諸国の独裁的体制の指導者と同盟的關係を結んできたという意味で用いられ、中東諸国での典型的な米国批判の用語となってきた。

「アラブの春」においては、良好な関係を結んできた独裁者に対して一転して引導を渡すような政策転換を行った場合と、米国の欠かせない国益がかかっているがゆえになおも抑圧的な体制を黙認する場合が併存した。リビアに対しては独裁者の退陣を要求し反体制派を積極的に支援したが、シリアに対しては具体的な軍事支援策を回避するなど、各国に対して異なる「マルチ・スタンダード」の対応を取った形となった¹⁴。

(3) 対エジプト政策の急速

オバマ政権は、エジプトのムバーラク政権の崩壊に際して、「安定」を「公正さ」よりも重視するそれまでの基本姿勢を急激に転換することを迫られた。大規模デモによってチュニジアのベン・アリー政権が崩壊し、デモがエジプトに連鎖した1月25日、ヒラリー・クリントン (Hillary Clinton) 国務長官は「我々のアセスメントでは、エジプトは安定している」と評した。しかし、デモがさらに拡大し、エジプトの治安部隊と衝突し、むしろ治安部隊が後退を余儀なくされた1月28日以降、急速に立場を変えていった。1月30日のクリントン国務長官によるメディア出演ではアラブ諸国の「不可逆的な変化」に言及し民主化を不可避とした。1月31日付のジョン・ケリー (John Kerry) 上院議員のニューヨー

ク・タイムズ紙への寄稿ではムバーラク大統領の退任と次男ガマール氏への世襲断念を求め、米国が独裁者との同盟関係に拘ることで国益を損なったイラン革命の事例を引いて米国の政策転換を促した¹⁵。2月1日のムバーラク演説による譲歩に対しては、オバマ大統領は電話で首脳会談を行い改革の加速を求める圧力をかけた。2月10日には、ムバーラク大統領の政権居座りに対して、「即時」の改革を求めるなど、事実上引導を渡した。このような米国の姿勢の変化は現地の激変する状況によって半ば強いられたものだったが、民主主義や人権を求めるアラブ民衆の「尊厳」を擁護し、米国自身が「歴史の正しい側に立つ」ことを表明し、アラブ諸国の政治支配者たちにもそれを求める理想主義的な色彩の濃いものだった。

(4) バーレーン問題とサウジアラビアとの摩擦

この理想主義的な姿勢は、続くバーレーンでの動乱に対しても当初は維持され、公正さの確保と「尊厳」をキーワードにした新しい中東外交が生まれるものとする予測を一時的に広めた。しかしサウジアラビアの強い反対に直面して、国益重視の現実主義的路線に再び転回した。ここから米国の中東への影響力の限界と、米国が一貫した基準に基づく中東政策を採用することの困難が強く印象付けられることになった。

GCC（湾岸協力会議）諸国の中で唯一、バーレーンは「アラブの春」によって政権が崩壊の寸前に追い込まれた。2月14日に始まった大規模デモに対して、2月17日には治安部隊の銃撃により4名が死亡した¹⁶。これに対して、ロバート・ゲイツ（Robert Gates）国防長官は3月12日のバーレーン訪問・国王との会談後に、改革の速度を「遅々とした歩み（baby-step）」と表現して、民主化の加速を要求した¹⁷。その翌日、デモはさらに拡大し、バーレーンの生命線と言える金融地区を封鎖する¹⁸。これに対してサウジアラビアは3月14日、GCC共同の「砂漠の盾」部隊という形でバーレーンに2000名の共和国防衛隊部隊を送り込み、バーレーン政府によるデモ鎮圧を支援した¹⁹。3月16日、エジプトを訪問中のクリントン国務長官はタハリール広場を訪問した上で、「革命の起こった場所を訪れ、これが世界にとって意味するものを見るのはすばらしいことだ。人間精神の力を、人権と民主主義への普遍的な希求を思い出させてくれる」と発言した。しかし、バーレーンでの弾圧には憂慮の念を表明しつつ、強い批判は避けた²⁰。

この時点で米・サウジアラビア関係の緊張が表面化した。サウジアラビアにとってバーレーンでの体制変革は許容できず、その体制変革を米国が改革要求によって後押ししかねないことを警戒していた²¹。米国は開明的・親米的で知られるバーレーンのサルマーン皇太子に期待をかけ、反政府勢力との対話の推進を担わせようと試みたのに対して、サウジ

アラビアは国王の伯父であるハリーファ首相を中心とした保守派・強硬派を支援し、米国の反対を顧みずにバーレーンに部隊を進軍させた²²。

ドイツ国防長官とクリントン国務長官の中東訪問日程には本来サウジアラビア訪問・アブドゥラー国王との会談が含まれていたが、米国のムバーラク政権に対する政策変更と、バーレーンに対する改革圧力をめぐる対立から、「国王の体調」を理由にサウジ側から訪問がキャンセルされたものとされる²³。3月16日のオバマ大統領とアブドゥラー国王の電話会談でも両国間の摩擦は解消されなかったようである²⁴。

しかしバーレーンに米海軍第5艦隊の基地を置き、ペルシア湾岸の自由通行を確保する橋頭堡とする米国にとってバーレーンの体制崩壊は避けなければならず、特に、エネルギー安全保障上も、地域安全保障の上でも要となるサウジアラビアとの決裂は取り得ない選択肢だった。

サウジアラビアを中心に GCC 諸国が域内結束を固め、国内では経済的ばら撒き策と政治的抑圧を強化し、リビアやシリアなど国外では反体制勢力を支援する二重基準を軸とした「アラブの春」への対処策を固めていくのに対して、米国は基本的にこれを黙認することになった。特に、サウジアラビアの主張する「スンナ派對シーア派の宗派對立」「サウジアラビア対イランのペルシア湾岸と中東の覇権をめぐる対立」として問題を把握する枠組みを、どれだけそれを信じているかはともかく、オバマ政権は受け入れざるを得なかった。ここには、強固な親イスラエル勢力が存在し、その立場から「アラブの春」を「対イラン」の文脈で意味付ける中東政策論が、その妥当性はともかく、広く流通しやすいという米国の国内の固有事情もある。対立が表面化した2011年3月の半ばから翌月にかけて、「真の問題はイランである」とする議論が盛んに米国のメディア上に現れた。サウジ側とは別に、米国側にもこの枠組みへの親和性を持つ勢力があったと言える。オバマ政権はバーレーン問題をめぐってサウジアラビアの強い反発に直面した後に、「アラブの春」を「イラン問題」として捉えるサウジアラビアの立場を、全面的に賛同するわけではないにしても、実質的に受け入れた²⁵。

米・サウジアラビアの関係修復は、ドイツ国防長官のサウジアラビア訪問・アブドゥラー国王との会談（4月6日）²⁶、オバマ大統領の親書を携えたトマス・ドニロン安全保障担当大統領補佐官のサウジアラビア訪問・国王との面談（4月12日）といった形で進められ、バーレーンの体制維持を「レッドライン中のレッドライン」とするサウジアラビアの意向を米国は受け入れ²⁷、バーレーンで進む反体制派の弾圧に対して沈黙する²⁸。米国内で、バーレーンや湾岸諸国の抑圧的な王制への支持を問い直す声は聞かれるものの、GCC 諸国との軍事的な関係はむしろ粛々と強化されているようである²⁹。

(5) 対リビア政策とシリア政策の乖離

エジプトとバーレーンへの対処の相違で現れたオバマ政権の「マルチ・スタンダード」は、リビアとシリアへの対応の相違によって、より一層顕著になった。リビアでは反体制勢力への軍事的支援へと早期に踏み切ったのに対し、シリアでは反体制勢力への支援を極限まで回避し続けたからである。

米国は2011年2月15日から始まったリビアでの大規模デモの発生に際して、2月26日にはカダフィー族の資産凍結をはじめとする強固な制裁策を打ち出している³⁰。リビアで3月19日に開始されたNATO軍による飛行禁止空域設定のための空爆³¹を、オバマ政権は主に人道的介入の理念で正当化した。

リビアに対して早期に積極的な軍事的手段を含む対処策に踏み切った背景には、アラブ連盟外相会議による要請(3月12日)³²、幅広い軍事制裁を可能にする文言を含む国連安保理決議1973の採択(3月17日)³³、カタールなどアラブ諸国も軍事作戦に参加するといった、国際的・地域的な正統性を高める諸条件が満たされていたことがある。カダフィ大佐はサウジアラビア国王からレバノンのヒズブッラー(ヒズボラ)に至るまでの多種多様な敵を持つ特異な支配者であって、反カダフィの国際合意は例外的に容易に取り付けられた。そして、カダフィ政権によるベンガジの反体制派の拠点の掃討が行われれば、大規模な殺戮が起こることが確実と見なされていた点が決断の後押しとなった³⁴。

オバマ政権内部の議論では、ゲイツ国防長官と共に軍事介入に慎重だったクリントン国務長官が3月14日から15日にかけて態度を変え、積極派のサマンサ・パワー(Samantha Power) NSC上級顧問とスーザン・ライス(Susan Rice)国連大使の側に寄ったことが大きくバランスを変え、オバマ大統領の決断に結び付いたとされる³⁵。オバマ政権はリビアへの軍事介入が固有の条件に基づいたものであり、他の事例、特にシリアには適用されないことをこの時点から明確にしており、3月28日のオバマの演説でも詳細に理念と現実の比較衡量の基準を論じている³⁶。

これに先立つ3月27日、ゲイツ国防長官はNBCテレビの「ミート・ザ・プレス」に出演した際に、「リビアは米国の死活的な利益ではない」と発言している³⁷。死活的な利益ではないにもかかわらず軍事介入を行うというのは異例の発言と思われるが、リビアに関しては、介入が地域情勢の流動化につながる危険性は少ないとの見通しがあったものと見られる。これは周辺諸国への波及が当初から危惧されたシリアに対する対処策との相違を決定付ける要因と思われる³⁸。

他方で3月18日に南部のダラアから大規模デモが始まったシリアに対しては、オバマ政権は政権中枢、特にバッシュール・アサド大統領本人への経済制裁や退陣要求を遅らせ、

軍事的介入や武器供与の可能性を否定し続けた。クリントン国務長官は3月27日に、バッシュール・アサド大統領を改革者と呼び³⁹、現体制の枠内での事態の収束になおも期待をかけた。同年4月にはクリントン国務長官はシリアへの飛行禁止空域設定を明確に否定した。その際には、シリアではデモに対して軍事力を行使しているのに対して、リビアでは警察による過剰な弾圧が行われているとして、両国の弾圧を質を異にするものとみなし、それによって米国の対処策の相違も正当化しようとしている⁴⁰。米政府が4月29日に打ち出した制裁では、ダラアでの弾圧を直接指揮したとされる、アサド大統領の弟のマーヘル・アサドを資産凍結の対象にしたものの、アサド大統領は対象に含まれなかった⁴¹。オバマ政権がアサド大統領本人を制裁の対象にしたのは5月18日の制裁拡大⁴²によってである。しかし翌日にオバマ大統領が国務省で行った中東政策演説では、アサド政権の弾圧を強く非難しつつ、アサド大統領が「改革を指導する」か「立ち去る」かのいずれかを選べと要求し、明確な退陣要求ではなかった⁴³。金融面などからアサド政権を本格的に締め付ける制裁拡大は8月10日にやっと導入された⁴⁴。オバマ大統領がアサド大統領に明確に退陣を求めるのは2011年8月18日に文書で示されたオバマ大統領の声明である⁴⁵。同年8月から対シリア経済制裁に道を開く非難決議案を国連安保理で可決させようと試みるが、同年10月4日、ロシアの拒否権行使によって阻止される⁴⁶。

その後もオバマ政権は軍事的な介入を回避し続ける。例えば2012年8月20日にはシリアによる化学兵器使用を「レッドライン」と表現し、この一線が超えられた場合の米国による軍事介入の可能性を示唆した。しかしこれは実質的には、「シリアが化学兵器を使用しさえしなければ米国は介入しない」ということを表明したに等しい⁴⁷。ニューヨーク・タイムズ紙のスクープで、2012年夏にクリントン国務長官とデイヴィット・ペトレイアス (David Petraevs) CIA長官の双方が、シリア反体制派への武器供与策を進言したのに対して、オバマ大統領がこれを退けたことが明かされた⁴⁸。2013年2月7日の議会証言では、レオン・パネッタ (Leon Panetta) 国防長官とマーティン・デンプシー (Martin Dempsey) 統合参謀本部議長も武器供与に賛成だったことが明らかになった⁴⁹。オバマ大統領は、外交・安全保障を担当する主要閣僚・軍首脳ほぼ全てが賛成する施策を退けてシリア介入の回避を決断したことになる。

3. 「オバマ・ドクトリン」を求めて

上記のように「アラブの春」における各国に対して異なる対処策が採用されていく中で、そこに一貫した「ドクトリン」あるいは包括的な「グランド・ストラテジー」があるのか否かという問題に関する活発な議論が、米国の外交政策論者の中で交わされた。ここでそ

の全体像を紹介して、現時点でのオバマ政権の中東外交に対する評価の例として挙げておきたい。

(1) 「オバマ・ドクトリン」への期待と危惧

オバマ政権の成立から1年余りの間は、オバマ大統領による数々の理想主義的な演説や、リベラルな介入主義者を多く政権内に招き入れた点から、米国の力に対して過大なグランド・ストラテジーを抱いていると危惧する声もあった。例えばリアリストの政治学者であるジョン・ミアシャイマー (John Mearsheimer) は、2010年の末の段階で、オバマ政権が誤ったグランド・ストラテジーを採用していることが問題だと主張した⁵⁰。ミアシャイマーによればオバマ政権にはクリントン政権以来の民主党内のリベラルな帝国主義者たちが集まっており、そこから「ビル・クリントン大統領時代のグランド・ストラテジーを甦らせている」。ミアシャイマーは、米国による「グローバルな支配」がトラブルを招くだけであるにもかかわらず、オバマ政権はなおもそれに拘泥していると批判した。リベラルな介入主義者たちはブッシュ政権時代の単独主義的な強硬手段を避け、国際機構を活用し同盟国とのより緊密な協力を図るものの、その目標に大差はないというのである。そして「米国は新たなグランド・ストラテジーを必要としている」と断定する。ミアシャイマーによれば、この「正しい」グランド・ストラテジーとは「オフショア・balancing」の採用であるという⁵¹。

新保守主義の政策論者であるロバート・ケーガンも、オバマがウッドロウ・ウィルソン (Woodrow Wilson) 的な理想主義に立脚しているとして期待をかけたが、その実現に失敗していると批判する⁵²。

(2) ドクトリンの欠如

しかしオバマにドクトリンが欠如しているという批判もまた、早くから聞かれるものだった。ワシントン・ポスト紙の論説記事を担当するジャクソン・ディールは2010年5月に、オバマ政権には民主化促進と抑圧的支配者の打倒に関するグランド・ストラテジーが欠如していると断じた⁵³。

そして「アラブの春」の激変によって対応が後手に回った2011年初頭には、ドクトリンの欠如を難じる声が、幅広い立場の論者から噴出した。

ニオール・ファーガソン (歴史家・オクスフォード大学教授) は、チュニジアとエジプトの革命の連鎖を目にして興奮冷めやらぬ様子で、ビスマルクの次の言を引く。「政治家はひたすら耳を澄まして待つ。出来事の中に神の足音が鳴り響くのを聞いた時、政治家は跳

躍し、その外套の裾をつかむのだ。それだけだ」。しかしオバマは「神の足音」を二度も耳にしたにもかかわらず、二度ともつかみ損ねた、とファーガソンは言う。一度は2009年のイラン大統領選挙で広範な反政府運動が勃発した時であり、もう一度はエジプトのムバラク政権崩壊時である。オバマはいずれの時にも、若者たちの革命に全面的に賛同して波に乗ることができなかった。それは「外交政策の大失敗」であるという。これらの「失敗」は、不運によるものではなく、オバマ政権に一貫したグランド・ストラテジーが欠如していることに由来するものだ、とファーガソンは断罪した⁵⁴。

一方もっと冷静な戦略家からも、オバマには厳しい評点がつけられている。基本的にはオバマ大統領に好意的なズビグネフ・ブレジンスキー (Zbigniew Brezinski) も、オバマ大統領の外交政策は①目標 (理念) と意思決定のシステム、②政策とその実施の両面から評価されるべきであるが、①の理念の提示にかけては、イスラーム世界との関係の再定義や、イスラエル・パレスチナ和平に関する踏み込んだ発言、イランへの対話の呼びかけ、そして核廃絶への意思を示すなどのさまざまな点で高く評価されるべきであるが、それに見合う現実の政策を提示できていないと指摘する⁵⁵。「オバマは戦略を立てずに、説教をする」と苦言を呈することもあった⁵⁶。

(3) 矛盾した二つのグランド・ストラテジー

オバマにはドクトリンがないのか、あるいは誤ったドクトリンを護持しているのか、あるいはドクトリンはあるが政策がないのか。

政治学者のダニエル・ドレズナーによれば、そのいずれでもなく、オバマ政権には二つのグランド・ストラテジーがあるのだという。「批判者たちの議論にもかかわらず、オバマ政権は実際にはグランド・ストラテジーを持っている。今のところそれは一つではなく、二つなのだ。一つ目は多国間主義による切り詰め策であり、米国の海外でのコミットメントを削減しながら国際的な立場を回復し、グローバルな同盟者たちに重荷を移すことを図るものだ」。このストラテジーは明確に提起されてはいるが、満足のいく成果をもたらしていないという。

もう一つは「反撃 (counterpunch)」のストラテジーであり、世界の各地で挑戦を受けた場合にだけ反撃し、影響力の行使と理念の拡散を図っている。こちらのストラテジーはより効果が上がっているのだが、明確に提起されていないのだという⁵⁷。

ドレズナーは外交政策においてストラテジーをめぐる「言葉」はさほど重要ではなく、パワーに裏打ちされた行動がより重要であると論じ、ストラテジーの有無に拘泥する議論に水を差す。

(4) 「背後から指揮する」？

不在を批判されるドクトリンが、実際には存在していると論じる文脈で不用意に用いられ、論争や揶揄の用語に転じて人口に膾炙していったのが「背後から指揮する (leading from behind)」というフレーズである。

発端は、2011年4月末発行の『ニューヨーカー』誌に掲載されたジャーナリストのライアン・リッツァ (Ryan Lizza) による「結果主義者——いかに「アラブの春」がオバマの外交政策を作り替えたか」という記事で一度だけ用いられた表現である。2011年3月に米国がリビアに対する国連安保理決議を通す外交努力に成功し、フランスやイギリスが前面に立ったNATO主導の軍事作戦が開始され、米国がそれを背後から支援するという事態の展開を受けてオバマ政権の中東政策や外交政策一般の展開を取材して書かれたこの記事の末尾近くに、「オバマはある種のドクトリンに似たものに向けて動いているのかもしれない。オバマの顧問の一人は大統領のリビアに対する措置を“背後から指揮する”と表現した」とある⁵⁸。

表面上は、リビア空爆の先陣を切ったのはフランスであり、カダフィ政権崩壊までの軍事作戦も表向きはフランスやイギリスを中心としたNATO加盟の西欧諸国が担った。しかし実際には米軍にかかる負担は大きく、ゲイツ国防長官も不満を表明するほどだった⁵⁹。

アメリカが同盟国を表に出しながら目立たない形でリーダーシップを発揮することこそがオバマのドクトリンだという仄めかしが側近の一人から記者に対してなされたとみられるが、オバマ政権はその後このフレーズを封印する。このフレーズが、多国間主義の背後に隠れる「弱腰」「優柔不断」を揶揄する格好の表現として、共和党側に多用されていくからである。

即座に反応してこのフレーズを悪名高きものとしたのはチャールズ・クラウトハマー (Charles Krauthammer) だった。「背後から指揮するとはスタイルであってドクトリンではない。ドクトリンには理念がいる。それなのにオバマの外交政策には何一つとして意味のあるはっきりとした理念がないではないか。リッツァの2年にわたる丹念な記述は、その場しのぎで一貫性のない、混乱した外交政策の姿を描き出している」⁶⁰と嘯み付いた。その後このフレーズは人口に膾炙していく。例えばコンドリーザ・ライス (Condoleezza Rice) も、2012年の6月にCBSテレビの「ジス・モーニング」に出演した際にこれを用いてオバマ政権の外交政策を批判しており⁶¹、2012年9月11日のリビア・ベンガジの米総領事館襲撃・大使殺害事件に際しても、そもそも介入の判断が間違っていたとする議論によってまた用いられている⁶²。

これに対してオバマ政権側は、このような概念の存在自体を全面否定して火消しに回っ

た。オバマ自身もジェイ・レノがホストを務めるトークショー番組に出演した際に、このフレーズは一度も用いていないと明言した。政権要人にもこのフレーズを公の場で用いたものはおらず、この記事で言及されているのは非公式の数多くの「助言者」の一人に過ぎないという立場である⁶³。

しかし「背後から指揮する」というフレーズは幅広いイメージを喚起するようであり、多国間主義的な外交政策への批判から離れてさまざまに用いられるようになっている。2012年の暮れに出版されたリチャード・ミニター著『背後から指揮する——決められない大統領と、彼のために決めてやる側近たち』では、オバマ政権の政策が、背後にいる多くの顧問たちによって不明朗な形で策定されている、という論難を行っている⁶⁴。

このように「背後から指導する」はオバマ政権が正式に採用した概念ではなく、これによって体系だった政策を規定したわけでもなく、用いる立場によって揶揄や灰めかしをも意味する厄介なフレーズではあるものの、中東における超大国としての影響力に陰りが見え、理想主義と現実主義の間で揺れ、全貌を一様に形容しがたいオバマ政権一期目の外交政策を論じる際の、キーワードの一つとしては残っていくのだろう。

(5) 「ドクトリンなきドクトリン」

オバマ政権を擁護する側は、ドクトリンとはそもそも冷戦時代の産物であって、21世紀の多極化世界には適合的でなく、むしろ避けるべきものであるとする。その観点からは、オバマ政権がドクトリンを示していないことこそが評価される。マイケル・ハーシュは「真のオバマ・ドクトリンとはドクトリンを持たないことだ」として、2011年のリビア介入は何らかのドクトリンの発露ではなく、同様の対応が他の問題が生起しても一律には適用されない⁶⁵と論じた。

匿名の側近は、オバマは徹底して「反イデオロギー的」なのであり「旧来のカテゴリーとイデオロギーに囚われない」ことを本分とするものである、と主張する⁶⁶。

マーティン・インディク (Martin Indyk) とケネス・リーバーソールとマイケル・オハンロンは、オバマ政権の外交政策は、一つ一つの課題を個別に思慮深く扱うプラグマティストであって、合理的な（あるいは少なくともより望ましい）政策を選択し、チームワーク良く柔軟性もある形で取り組んできた⁶⁷と評価する。

このようなオバマの外交に対する姿勢を一貫して支持する論説を張ってきたのがファリード・ザカリヤーである。2009年12月のアフガニスタンへの大規模増派の決定に際して、権力者が陥りがちな「チャーチル的」な大げさなレトリックを振りかざすことをオバマは避けたと称え、「偉大な弁舌家であるオバマは、自らの雄弁さを規制した。オバマはそ

の気質からしてリアリストであり、日々リアリストであることを学んでいる本能的なリアリストなのである」⁶⁸。

ザカリヤーは、オバマ・ドクトリンを見出そうとする試みそのものが誤ったものだと思う。「外交政策にドクトリンに基づいて取り組むことはもはやほとんど意味をなさない」。アメリカのいわゆる外交政策「ドクトリン」は、モンロー・ドクトリンを除いて全て冷戦中に形成されている以上、「現在の多極的、多層的な世界においては、米国の外交政策を何もかも結びつけることができる中心軸などというものはもう存在しないのである。政策形成は多様なものになり、一貫性のないものになる。ある地域で求められるアプローチが他の地域に適用できるとは限らない」。であるからオバマにはドクトリンはない。しかしオバマにはそれよりも重要な世界観（worldview）があるのだという⁶⁹。

ザカリヤーはオバマ自身に「オバマ・ドクトリンとは何か」と尋ねている。「大統領は直接これに答えることを避けた。そして、米国は他の国と共に行動しなければならないと信じている、と説明した。[オバマ・ドクトリン]とは、中国やインドやブラジルの勃興を認めつつアメリカがリーダーシップを執ることだ」⁷⁰。

現時点でオバマ大統領の中東政策を中心とした外交政策にある種の一貫性を認め、肯定的に評価する立場からは、現実主義・プラグマティズムと規定する議論が多い。「不承不承の現実主義者（Reluctant Realist）」（オハンロン）⁷¹、「急進的プラグマティスト（Progressive Pragmatist）」（インディク／リーバーソール／オハンロン）⁷²といったものである。聞きなれないが「結果主義者（Consequentialist）」（ラッツァ）⁷³といった表現も考案されている。二期目のオバマ政権においても、上記の「ドクトリン」をめぐる議論において指摘された基本的な性格は持続していくものと考えられる。

—注—

¹ Robert Dreyfuss, "Obama's Evolving Foreign Policy," *Nation*, 1 July, 2008.

(<http://www.thenation.com/article/obamas-evolving-foreign-policy#>)

² オバマ大統領の中東政策に寄せられた期待や、期待を高める原因となった対中東の演説については、以下の論稿も参照。池内恵「オバマにのしかかる中東の「高すぎる期待」」『フォーサイト』2008年12月号 (<http://www.fsight.jp/4557>)、池内恵「中東への「言葉」に成功したオバマを待つ決断の困難」『フォーサイト』2009年3月号 (<http://www.fsight.jp/4741>)、池内恵「対中東・イスラーム「オバマの言葉」の読みどころ」『フォーサイト』2009年5月号 (<http://www.fsight.jp/4864>)、池内恵「オバマの中東外交—その言葉の「力」と「限界」」『フォーサイト』2010年1月号 (<http://www.fsight.jp/5343>)。

³ David E. Sanger, *Confront and Conceal: Obama's Secret Wars and Surprising Use of American Power* (Crown, 2012)

⁴ 池内恵「オバマ政権初年度の中東政策」『国際問題』第589号（2010年3月）21-36頁。

(http://www2.jiia.or.jp/kokusaimondai_archive/2010/2010-03_004.pdf)

⁵ Justin Logan, "How Washington Changed Obama," *Politico*, 27 April 2011.

- (<http://www.politico.com/news/stories/0411/53836.html>)
- ⁶ Fawaz A. Gerges, *Obama and the Middle East: The End of America's Moment?* (2012, p. 2). 本書は現時点でオバマ政権の中東政策に関するもっとも包括的な著作であり、本稿では全編にわたって参照している。著者のファワーズ・ゲルゲスはレバノン系米国人で、米外交史・中東国際関係を専門とする。現在英国ロンドン・スクール・オブ・エコノミクスで教授を務める。外交史家としての著作に Fawaz A. Gerges, *The Superpowers and the Middle East: Regional and International Politics, 1955-1967* (Boulder: Westview Press, 1994) があると共に、イスラーム主義者によるグローバルなジハードの思想と運動の発展とその米国との関係について有力な著作が複数ある。Fawaz A. Gerges, *America and Political Islam: Clash of Cultures or Clash of Interests?* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999) Fawaz A. Gerges, *The Far Enemy: Why Jihad Went Global* (New York: Cambridge University Press, 2005) Fawaz A. Gerges, *The Rise and Fall of Al-Qaeda*, New York (Oxford University Press, 2011)
- ⁷ *Ibid.*, p. 12 and 13. なお、多極化世界の性質についてゲルゲスは基本的に Fareed Zakaria, *The Post-American World*, New York, W. W. Norton, 2008 を踏襲している。
- ⁸ “Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall,” The White House, 14 November 2009. (<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall>)
- ⁹ “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense,” Department of Defense, January 2012. (http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf) (<http://www.mod.go.jp/msdf/navcol/SSG/topics-column/col-022.html>)
- ¹⁰ Ryan Lizza, “The Consequentialist: How the Arab Spring remade Obama’s foreign policy,” *New Yorker*, 2 May 2011. (http://www.newyorker.com/reporting/2011/05/02/110502fa_fact_lizza?currentPage=all)
- ¹¹ 池内恵「ビン・ラーディン死亡の中東への影響」『フォーサイト』(2011年5月2日)。(<http://www.fsight.jp/10453>)
- ¹² Gerges, *Obama and the Middle East*, pp. 16-25.
- ¹³ Trita Parsi, *A Single Roll of the Dice: Obama's Diplomacy with Iran* (New Haven and London: Yale University Press, 2012) はオバマ政権一期目のイラン政策を詳細に記録している。
- ¹⁴ 池内恵「中東民主化がアメリカに迫った政策転換」『フォーサイト』(2011年5月27日)。(<http://www.fsight.jp/article/10525>)
- ¹⁵ Jeremy M. Sharp, “Egypt: The January 25 Revolution and Implications for U.S. Foreign Policy,” *CRS Report for Congress*, Washington, D.C., Congressional Research Service, February 11, 2011. (<http://fpc.state.gov/documents/organization/157112.pdf>)、池内恵「アラブ民主化による米国の対中東同盟政策の再定義」財団法人日本国際問題研究(平成22年度外務省国際問題調査研究・提言事業報告書)『日米関係の今後の展開と日本の外交』(2011年3月) 105-112頁。(http://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/h22_nichibei_kankei/11_Chapter1-9.pdf)
- ¹⁶ Michael Slackman and Nadim Audi, “Security Forces in Bahrain Open Fire on Protesters,” *New York Times*, 18 February 2011. (<http://www.nytimes.com/2011/02/19/world/middleeast/19bahrain.html>)
- ¹⁷ Elilizabeth Bumiller, “Gates Tells Bahrain’s King that ‘Baby Steps’ to Reform Aren’t Enough,” *New York Times*, 12 March 2011. (<http://www.nytimes.com/2011/03/13/world/middleeast/13military.html>)
- ¹⁸ Ethan Bronner, “Antigovernment Protesters Seal Off Bahrain’s Financial Center,” *New York Times*, 13 March 2011. (<http://www.nytimes.com/2011/03/14/world/middleeast/14bahrain.html?ref=middleeast>)
- ¹⁹ Ethan Bronner and Michelle Slackman, “Saudi Troops Enter Bahrain to Help Put Down Unrest,” *New York Times*, 14 March 2011. (<http://www.nytimes.com/2011/03/15/world/middleeast/15bahrain.html?pagewanted=all>)
- ²⁰ Joby Warrick and Richard Leiby, “Clinton visits Cairo’s Tahrir Square, Decries Violence in Bahrain,” *Washington Post*, 17 March 2011. (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2011/03/16/AR2011031601641.html>)
- ²¹ Robert F. Worth, “Unrest Encircles Saudis, Stoking Sense of Unease,” *New York Times*, 19 February 20. (<http://www.nytimes.com/2011/02/20/world/middleeast/20saudi.html?ref=middleeast>)
- ²² Marc Lynch, *The Arab Uprising: The Unfinished Revolutions of the New Middle East* (New York: Public Affairs, 2012), pp. 136-137; Lin Noueihed and Alex Warren, *The Battle for the Arab Spring: Revolution, Counter-Revolution and the Making of a New Era* (New Haven: Yale University Press, 2012), pp. 156-157; Vali Nasr, “Will the Saudis Kill the Arab Spring,” *Bloomberg*, 23 May 2011. (<http://www.bloomberg.com/news/2011-05-23/will-the-saudis-kill-the-arab-spring-.html>)
- ²³ David E. Sanger and Eric Schmitt, “U.S.-Saudi Tensions Intensify with Mideast Turmoil,” *New York Times*, 14 March 2011. (<http://www.nytimes.com/2011/03/15/world/middleeast/15saudi.html?pagewanted=all>)
- ²⁴ Helene Cooper and Mark Landler, “Interests of Saudi Arabia and Iran Collide, with the U.S. in the Middle,”

- New York Times*, 18 March 2011.
(<http://www.nytimes.com/2011/03/18/world/18diplomacy.html>)
- 25 David Ignatius, “High stakes over Bahrain,” *Washington Post*, 15 March 2011.
(http://articles.washingtonpost.com/2011-03-15/opinions/35260444_1_bahrain-saudi-arabia-saudis-and-iranians)
- Michael Slackman, “The Proxy Battle in Bahrain,” *New York Times*, 19 March 2011.
(<http://www.nytimes.com/2011/03/20/weekinreview/20proxy.html?pagewanted=all>)
- “Gates underlines the dangers in the Middle East,” *Washington Post*, 23 March 2011.
(<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2011/03/22/AR2011032202310.html>)
- David E. Sanger, “The Larger Game in the Middle East: Iran,” *New York Times*, 2 April 2011.
(<http://www.nytimes.com/2011/04/03/weekinreview/03sanger.html?pagewanted=all>)
- Alexander Cooley and Daniel H. Nexon, “Bahrain’s Base Politics,” *Snapshots*, Foreign Affairs, 5 April 2011.
(<http://www.foreignaffairs.com/articles/67700/alexander-cooley-and-daniel-h-nexon/bahrain-base-politics>)
- Martin Indyk, “April Amid the Arab Spring, Obama’s Dilemma over Saudi Arabia,” *Washington Post*, 7 April 2011.
(http://articles.washingtonpost.com/2011-04-07/opinions/35262751_1_saudi-arabia-obama-administration-abdullah)
- 26 Elisabeth Bumiller, “Defence Chief Is on Mission to Mend Saudi Relations,” *New York Times*, 6 April 2011.
(<http://www.nytimes.com/2011/04/07/world/middleeast/07military.html?ref=middleeast>)
- Craig Timberg, “Gates Has ‘Warm’ Meeting with Saudi Arabia’s King Abdullah,” *Washington Post*, 6 April 2011.
(http://articles.washingtonpost.com/2011-04-06/world/35231673_1_saudi-troops-saudi-arabia-saudi-officials)
- 27 Karen DeYoung, “Top White House Aide Delivers Obama Letter to Saudi King,” *Washington Post*, 12 April 2011.
(http://articles.washingtonpost.com/2011-04-12/world/35230218_1_saudis-bahrain-obama-letter)
- 28 Clifford Kraus, “Bahrain’s Rulers Tighten Their Grip on Battered Opposition,” *The New York Times*, 6 April 2011.
(<http://www.nytimes.com/2011/04/07/world/middleeast/07bahrain.html?pagewanted=all&r=0>)
- 29 Joost R. Hiltermann, “Pushing for Reform in Bahrain: Washington’s Leverage Over the Khalifa Regime,” *Snapshots*, Foreign Affairs, 7 September 2011.
(<http://www.foreignaffairs.com/articles/68246/joost-r-hiltermann/pushing-for-reform-in-bahrain>) 池内恵「イラク撤退後の米軍ペルシア湾岸展開の行方」『フォーサイト』(2011年10月30日)。
(<http://www.fsight.jp/10928>)
- 30 “Libya: Barck Obama Announces Gaddafi Sanctions,” BBC News, 26 February 2011.
(<http://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-12435110>)
- 31 David D. Kirkpatrick, Steven Erlanger, and Elisabeth Bumiller, “Allies Open Air Assault on Qaddafi’s Forces in Libya,” *New York Times*, 19 March 2011.
<http://www.nytimes.com/2011/03/20/world/africa/20libya.html?pagewanted=all>
- 32 Ethan Bronner and David E. Sanger, “Arab League Endorses No-Flight Zone Over Libya,” *New York Times*, 12 March 2011.
(<http://www.nytimes.com/2011/03/13/world/middleeast/13libya.html?pagewanted=all>)
- 33 United Nations Security Council, “Resolution 1973,” United Nations, 18 March 2011.
- 34 Mark Landler and Dan Bilefsky, “Specter of Revel Rout Helps Shift U.S. Policy on Libya,” *New York Times*, 16 March 2011.
(<http://www.nytimes.com/2011/03/17/world/africa/17diplomacy.html>)
- David d. Kirkpatrick and Kareem Fahim, “Qaddafi Warns of Assault on Benghazi as U.N. Vote Nears,” *New York Times*, 17 March 2011.
(<http://www.nytimes.com/2011/03/18/world/africa/18libya.html?pagewanted=all>)
- 35 Helene Cooper and Steven Lee Myers, “Obama Takes Hard Line with Libya after shift by Clinton,” *New York Times*, 18 March 2011.
(<http://www.nytimes.com/2011/03/19/world/africa/19policy.html?pagewanted=all>)
- Josh Rogin, “How Obama turned on a dime toward War,” *Foreign Policy*, 18 March 2011.
(http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2011/03/18/how_obama_turned_on_a_dime_toward_war)
- 36 Josh Rogin, “Obama: Libya Attack Will have Limited Goals,” *Foreign Policy*, 18 March 2011.
(http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2011/03/18/obama_libya_attack_will_have_limited_goals)
- “Text: Obama’s Remarks on Libya,” 28 March 2011.
(<http://www.nytimes.com/2011/03/29/us/politics/29prexy-text.html>)
- Helene Cooper, “Obama Cites Limits of U.S. Role in Libya,” 28 March 2011.
(<http://www.nytimes.com/2011/03/29/world/africa/29prexy.html>)
- Thom Shanker and Helene Cooper, “Doctrine for Libya: Not Carved in Stone,” *New York Times*, 29 March 2011.
(<http://www.nytimes.com/2011/03/30/world/africa/30doctrine.html>)

- Robert Dreyfuss, "Obama's 'Doctrine' and Libya and Iran," *Nation*, 30 March 2011.
(<http://www.middle-east-online.com/english/?id=45226>)
- 37 "Gates Says Libya Not Vital National Interest," *Wall Street Journal*, 27 March 2011.
(<http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704308904576226704261420430.html>)
- Mark Landler and Thom Shanker, "Gates and Clinton Unite to Defend Libya Intervention, and Say It May Last Awhile," *New York Times*, 27 March 2011.
(<http://www.nytimes.com/2011/03/28/world/africa/28policy.html>)
- 38 もっとも、リビア内戦による武器の拡散、秩序の弛緩は、北アフリカからサハラ・サヘル地域における流動化を惹き起こしていくことになる。
- 39 "Interview With Bob Schieffer of CBS's Face the Nation," U.S. Department of State, 27 March 2011.
(<http://www.state.gov/secretary/rm/2011/03/159210.htm>)
- Glenn Kessler, "Hillary Clinton's Uncredible Statement on Syria," *Fact Checker*, Washington Post, 4 April 2011.
(http://www.washingtonpost.com/blogs/fact-checker/post/hillary-clintons-uncredible-statement-on-syria/2011/04/01/AFWPEYaC_blog.html)
- 40 Jim Young, "Clinton Rules Out U. S. Syria Involvement," *Reuters*, 5 April 2011.
(<http://www.reuters.com/article/2011/03/27/us-syria-usa-idUSTRE72Q1X920110327>)
- 41 "Executive Order 13572 — Blocking Property of Certain Persons with Respect to Human Rights Abuses in Syria," The White House, 29 April 2011.
(<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/04/29/executive-order-blocking-property-certain-persons-respect-human-rights-a>)
- 42 Larisa Epatko and Robert Zeliger, "U.S. Imposes New Sanctions on Syrian President al-Assad," *The Rundown*, PBS Newshour, 18 May 2011.
(<http://www.pbs.org/newshour/rundown/2011/05/syria-sanctions.html>)
- 43 "Obama Middle East Speech in Full with Analysis," BBC News, 19 May 2011.
(<http://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-13461682>)
- 池内恵「中東民主化がアメリカに迫った政策転換」『フォーサイト』2011年5月27日。
(<http://www.fsight.jp/article/10525>)
- 44 Mary Beth Sheridan and David Nakamura, "U.S. sanctions Syrian Bank Linked to Oil Exports," *Washington Post*, 10 August 2011.
(http://www.washingtonpost.com/blogs/checkpoint-washington/post/us-sanctions-syrian-bank-linked-to-oil-exports/2011/08/10/gIQAnqueu6I_blog.html)
- 45 "President Obama's Statement on Syria," 18 August 2011.
(<http://www.nytimes.com/2011/08/19/world/middleeast/19Obama-Statement-on-Syria.html>)
- Joshua Hersh, "Obama: Syrian President Assad Must Step Down," *Huffington Post*, 18 August 2011.
(http://www.huffingtonpost.com/2011/08/18/obama-assad_n_930229.html)
- この時点までの米国によるシリア制裁の一覧は、"Fact Sheet on Syria," The Whitehouse, 18 August 2011.
(<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/08/18/fact-sheet-syria>)
- 46 2011年10月4日に続き、2012年2月4日、2012年7月19日にも国連安保理決議で対シリア非難決議が米欧の提案で採決され、否決されている。
- Neil MacFarquhar, "U.N. Resolution on Syria Blocked by Russia and China," *New York Times*, 4 October 2011.
(<http://www.nytimes.com/2011/10/05/world/middleeast/russia-and-china-block-united-nations-resolution-on-syria.html?pagewanted=all>)
- Neil MacFarquhar and Anthony Shadid, "Russia and China Block U.N. Action on Crisis in Syria," *New York Times*, 4 February 2012.
(<http://www.nytimes.com/2012/02/05/world/middleeast/syria-homs-death-toll-said-to-rise.html?pagewanted=all>)
- Rick Gladstone, "Friction at the U.N. as Russia and China Veto Another Resolution on Syria Sanctions," *New York Times*, 19 July 2012
(<http://www.nytimes.com/2012/07/20/world/middleeast/russia-and-china-veto-un-sanctions-against-syria.html>)
- 47 Mark Landler, "Obama Threatens Force Against Syria," *New York Times*, 20 August 2012.
(<http://www.nytimes.com/2012/08/21/world/middleeast/obama-threatens-force-against-syria.html>)
- Steven Lee Myers and Scott Shane, "Risks of Syrian Intervention Limit Options for U.S." *New York Times*, 21 August 2012.
(<http://www.nytimes.com/2012/08/22/world/middleeast/risks-of-syrian-intervention-limit-options-for-us.html?pagewanted=all>)
- 48 Michael R. Gordon and Mark Landler, "Backstage Glimpses of Clinton as Dogged Diplomat, Win or Lose," *New York Times*, 2 February 2013.
(http://www.nytimes.com/2013/02/03/us/politics/in-behind-scene-blows-and-triumphs-sense-of-clinton-future.html?hpw&_r=0&pagewanted=all)
- 49 "White House, Cabinet Split on What to Do About Civil War in Syria," PBS Newshour, 8 February 2013.

- (http://www.pbs.org/newshour/bb/world/jan-june13/syria_02-08.html)
- “Panetta Backs Syria Rebels Arms Plan,” *BBC News*, 7 February 2013.
(<http://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-21373367>)
- 50 John J. Mearsheimer, “Imperial by Design,” *National Interest*, No.111 (Jan/Feb 2011), pp. 16-34.
(<http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0059.pdf>)
- 51 *Ibid.*, pp. 30-31.
- 52 Robert Kagan, “Obama’s Year One: Contra,” *World Affairs*, January/February 2010.
(<http://www.worldaffairsjournal.org/article/obamas-year-one-contra>)
- 53 Jackson Diehl, “Obama’s National Security Strategy is Light on the Human Rights Agenda,” *Washington Post*, 31 May 2010.
<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/05/30/AR2010053003299.html>
- 54 Niall Ferguson, “Wanted: A Grand Strategy for America,” *Newsweek*, 14 February 2011.
(<http://www.thedailybeast.com/newsweek/2011/02/13/wanted-a-grand-strategy-for-america.html>)
- 55 Zbigniew Brezinski, “From Hope to Audacity,” *Foreign Affairs*, January/February 2010.
(<http://www.foreignaffairs.com/articles/65720/zbigniew-brzezinski/from-hope-to-audacity>)
- 56 Lizza, “The Consequentialist.”
- 57 Daniel W. Drezner, “Does Obama Have a Grand Strategy?: Why We Need Doctrines in Uncertain Times,” *Foreign Affairs*, July/August 2011.
(<http://www.foreignaffairs.com/articles/67919/daniel-w-drezner/does-obama-have-a-grand-strategy>)
- 58 Lizza, “The Consequentialist.” この記事の背景と波紋については David Remnick, “Behind the Curtain,” *New Yorker*, 5 September 2011 を参照。
(http://www.newyorker.com/talk/comment/2011/09/05/110905taco_talk_remnick)
- 59 Greg Jaffe and Michael Birnbaum, “Gates Rebukes European Allies in Farewell Speech,” *Washington Post*, 10 June 2011. (http://articles.washingtonpost.com/2011-06-10/national/35236044_1_nato-air-force-secretary-robert-m-gates)
- 60 Charles Krauthammer, “The Obama Doctrine: Leading from Behind,” *Washington Post*, 28 April 2011.
(http://articles.washingtonpost.com/2011-04-28/opinions/35229722_1_obama-foreign-policy-libya-obama-adviser)
- 61 “CONDOLLEEZA RICE: Obama Is ‘Leading From Behind,’” *Business Insider*, 26 June, 2012.
(<http://www.businessinsider.com/condoleeza-rice-obama-vice-president-foreign-policy-2012-6>)
- 62 Richard Cohen, “The Price of Obama’s Leading from Behind,” *Washington Post*, 17 September 2012.
(http://articles.washingtonpost.com/2012-09-17/opinions/35494473_1_benghazi-obama-administration-mitt-romney)
- 63 David Jackson, “Obama never said ‘leading from behind,’” *USA Today*, 27 October 2011.
(<http://content.usatoday.com/communities/theoval/post/2011/10/obama-never-said-lead-from-behind/1#.UTq0Plf-WSo>)
- Josh Rogin, “Who really said Obama Was ‘Leading from Behind?’,” *The Cable*, 27 October 2011.
(http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2011/10/27/who_really_said_obama_was_leading_from_behind?wp_login_redirect=0)
- “Ask the Author Live: Ryan Lizza on Obama’s Foreign Policy” 25 April 2011
<http://www.newyorker.com/online/blogs/ask/2011/04/obama-foreign-policy-ryan-lizza.html>
- 64 Richard Miniter, *Leading from Behind: The Reluctant President and the Advisors Who Decide for Him* (New York: St Martin’s Press, 2012) John Tamny, “In Troubled Times, President Obama Continues to Lead From Behind,” *Forbes*, 24 December, 2012.
(<http://www.forbes.com/sites/johntamny/2012/12/24/in-troubled-times-president-obama-continues-to-lead-from-behind/>)
- オバマ政権の外交政策決定過程のより中立的なルポルタージュには、Bob Woodward, *Obama’s Wars* (New York: Simon & Schuster, 2010; James Mann, *The Obamians: The Struggle Inside the White House to Redefine American Power* (Viking) 2012) 等がある。
- 65 Michael Hirsh, “Obama Has No Doctrine,” *The Atlantic*, 29 Mar 2011.
(<http://www.theatlantic.com/politics/archive/2011/03/obama-has-no-doctrine/73171/>)
- 66 Lizza, “The Consequentialist”
- 67 Martin S. Indyk, Kenneth G. Lieberthal, Michael E. O’Hanlon, *Bending History: Barack Obama’s Foreign Policy* (Brookings Institution, 2012)
- 68 Fareed Zakariya, “Post-Imperial Presidency,” *Newsweek*, 14 December 2009,
(<http://www.thedailybeast.com/newsweek/2009/12/04/the-post-imperial-presidency.html>)
- 69 Fareed Zakariya, “Stop Searching for an Obama Doctrine,” *Washington Post*, 6 July 2011.
(http://articles.washingtonpost.com/2011-07-06/opinions/35237315_1_foreign-policy-obama-doctrine-monroe-doctrine)
- 70 Fareed Zakaria, “The Strategist,” *Time*, 30 Jan 2012.

(<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,2104842,00.html>)

⁷¹ Michael E. O'Hanlon, "President Obama: Reluctant Realist," *Up Front*, Brookings Institution, 16 March 2012.
(<http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2012/03/16-obama-ohanlon>)

⁷² Martin Indyk and Kenneth Lieberthal and Michael O'Hanlon, "Obama as Progressive Pragmatist," *Politico*, 8 March 2012.

(<http://www.politico.com/news/stories/0312/73783.html>)

⁷³ Lizza, "The Consequentialist."

第八章 米国におけるサイバーセキュリティ政策

土屋大洋

はじめに

第一期バラック・オバマ政権は、成立当初からサイバーセキュリティ政策を重要な安全保障政策の一環としてきた。例えば、2009年5月に「60日レビュー」と呼ばれる報告書が出され、「サイバーセキュリティのリスクは、21世紀の最も深刻な経済的・安全保障的挑戦」だと指摘された。2010年には統合軍 (STRATCOM) の下にサイバー軍 (USCYBERCOM) が設置された。2010年の「四年ごとの国防計画見直し (QDR)」ではサイバースペースが、陸、海、空、宇宙に続く第五の作戦空間として位置づけられた。そして、2012年6月には、米国とイスラエルが共同でイランに対するサイバー攻撃を行っていたという報道がなされた¹。セキュリティ (安全保障) を「攻撃」と「防衛」の両方を含むと解釈すれば、サイバー攻撃を国家が行うというサイバー戦争の局面に近づいてきていることが分かる。

冷戦の終結後、新たな安全保障上の懸念・脅威として「非伝統的安全保障」の重要性の高まりが指摘されてきたが、しかし、なぜオバマ政権になってから急速にサイバーセキュリティが非伝統的な安全保障政策の一つとして浮上してきたのかは必ずしも明らかではない²。本章では、第一に、国際的なサイバー攻撃の発生について検討し、第二に、米国のオバマ政権がこれにどう対応してきたか、そして、米国連邦議会がどう反応したのかを見ていきたい。オバマ政権はサイバー攻撃の脅威に対し積極的な対応をとっているが、議会は適切な法案を可決することができずにいる。

サイバーセキュリティは日本にとっても対岸の火事ではない。2011年9月には日本の防衛産業を狙ったサイバー攻撃が明らかになり、米国の軍事機密が日本を通じて漏洩した可能性もある。リチャード・アーミテージ (Richard L. Armitage) とジョセフ・S・ナイ (Joseph S. Nye, Jr.) が2012年8月に米戦略国際問題研究所 (CSIS) から発表した日米関係に関する報告書でも、サイバーセキュリティは「新しい安全保障戦略」の一つとして挙げられ、米国と日本の役割と旗幟を鮮明にする必要がある戦略的な分野だとされている³。

1. 非伝統的安全保障としてのサイバーセキュリティ

軍隊がこれまで戦場としてきた陸、海、空、さらに宇宙が自然空間であるのに対して、サイバー空間はコンピュータと通信ネットワークによって作り出された人工的な空間である。したがって、それらを停止させれば究極的なサイバーセキュリティは可能になる。し

かし、軍事革命（RMA）とも呼ばれた装備のハイテク化を経た米軍では、コンピュータと通信ネットワークは不可欠の要素になっている。米国の装備の優位性を保つためにはサイバーセキュリティの確保が必要になる。

映画などの影響もあって、これまでサイバー攻撃の被害としては、飛行機の墜落やダム
の破壊などがイメージされてきた。しかし、サイバー攻撃が本質的にこれまでと違う点は、
攻撃があったことすら分からないようにする形で相手に被害を与えられることである。最
も成功したスパイがその名を知られることがないように、成功したサイバー攻撃はその痕
跡を残さないまま機密情報を盗んだり、相手のシステムにダメージを与えたりする。

パスワード破りなどによるウェブサイトの改ざんなどが原始的なサイバー攻撃だとす
れば、近年のサイバー攻撃には大別して三つある。第一に、不特定多数のコンピュータを
コンピュータ・ウイルスに感染させ、特定の日時にターゲットをめぐってアクセスさせる
という分散型サービス拒否（DDoS）攻撃がある。第二に、標的となった人物やシステムに
対してコンピュータ・ウイルスを密かに仕込んだ偽のメールを送りつけるなどして、シス
テムを乗っ取ったり、その内容を盗み見たりする標的型電子メール攻撃（APT）がある。
これは機密情報を盗むサイバー・エスピオナージ（スパイ活動）の一環となっている。

第三のタイプは、まだ事例はそれほど多くないが、通常兵器などの使用と組み合わせて
行われるサイバー攻撃である。通常兵器による開戦と同時にサイバー攻撃を仕掛けて敵の
システムを不能にしたり、事前にサイバー攻撃を仕掛けて社会システムを麻痺・混乱させ
ておいてから通常兵器による攻撃を仕掛けたりする。

また、サイバー攻撃の目的から整理すれば、個人的なものから国家による戦争行為にま
で及ぶ。大別してそれらは、(1) 物理的な破壊（ダムの決壊や飛行機の衝突など）、(2) 金
銭的な詐取（銀行口座への不正アクセスや証券詐欺など）、(3) 心理的操作や示威的行為
（ウェブの書き換えやサービス障害など）、(4) 秘密裏の工作活動、に分けられるだろう。

サイバー攻撃の主体は国家だけではない。高度な技術があれば、非政府組織や個人、テ
ロ集団でもサイバー攻撃に参加することができる。そうした多様化する攻撃主体への対応
をサイバーセキュリティは求める。不正アクセスを犯罪として捉えるのか、戦争行為とす
るのか、テロなのか。宣戦布告のない攻撃が無数に始まる可能性がある。それに対して、
大きな組織はそれだけでサイバーセキュリティ上の欠陥を潜在的に持ち、脆弱である。サ
イバー攻撃への備えが今後の非伝統的な安全保障の枠組みの中で整備されていかなくは
ならない。核ミサイルの抑止では、ある程度互いの手の内を見せ合うことで相互抑止が成
り立つ。しかし、サイバー戦争においては全てを隠すことになり、さらには抑止対象の主
体ははっきりしないため、抑止が成り立ちにくい。

ナイは、近年の情報通信技術がもたらす特徴は「パワーの分散」であると指摘している。サイバースペースは単純にパワーを平準化するのではなく、複雑にする。その上で、「サイバー・パワー」と呼べる新しいパワーが出てきているという。それは行動論的に言えば「サイバー・ドメインの電子的に相互接続された情報資源の利用を通じて望ましい目的を達成する能力」である。ドメインという点から見れば、サイバー・パワーは、シー・パワー、エア・パワー、スペース・パワーに続く第四のパワーである。サイバースペースでは政府に限らず、ネットワーク型の組織が台頭し、スモール・アクターが力を持つという点でパワーの分散が進んでいくという⁴。

パワーの分散は平均的に行われるわけではない。情報通信のためのインフラストラクチャを持たない国ではサイバー・パワーを持ちにくい。しかし、ある程度のインフラストラクチャがあれば、小国の個人でも大国政府のサーバーを狙うことはできる。十分な知識と技能があれば、ある程度の被害を与えることができる。そうすると、パワーが米ソ二国に集中していた時代、あるいはその後の一極集中ともいわれる米国優位の世界において、パワーの分散が起こることで相対的に「損」をするのは米国だといえるだろう。米国が生み出した情報通信技術によってグローバル化が加速し、その結果、米国にとっては必ずしも望ましくはないパワーの分散が進み始めている。そして、それが安全保障上の脅威となりつつあるとすれば、米国はこの問題への対処をどの国にもまして早く進めなくてはならないと考えることができる。

今のところサイバー攻撃による直接の死者は世界でも例がないだろう。しかし、それは安全保障政策として軽視してよいということではない。国家安全保障から見て、サイバー攻撃は、(1) 戦闘行為を行う前に敵を戦闘不能にする、(2) 心理的・社会的な影響を敵に与えることができる、という点で脅威である。

2. 国際的なサイバー攻撃の発生

(1) オバマ政権以前の米国に対するサイバー攻撃

現実的にインパクトのあるサイバー攻撃が行われるようになったのは最近のことだが、サイバー攻撃の可能性自体は 1980 年代から指摘されていた。1983 年に作られた映画『ウォー・ゲーム』ではコンピュータ制御の戦争のリスクが提起された。当時はロナルド・レーガン (Ronald Reagan) 政権の時代であり、1983 年に発表された「スター・ウォーズ計画 (戦略防衛構想)」は、夢物語として当時は受け止められた。しかし、現在ではミサイル防衛構想は現実に展開されるようになっている。映画『ウォー・ゲーム』のようにコンピュータが暴走するというシナリオは必ずしも現実的ではないが、コンピュータへの依存がいつ

そう高まっている現在、コンピュータを敵の操作からいかに守るかは重要な防衛課題になっている。

ビル・クリントン (Bill Clinton) 政権で中央情報局 (CIA) 長官だったジョン・ドイチ (John Deutsch) は、1996 年 6 月 26 日の議会公聴会における証言で、「電子的パール・ハーバー (Electronic Pearl Harbor)」の可能性を警告した。

国際的なサイバー攻撃の例としては、1998 年 2 月に大量破壊兵器をめぐって米国とイラクの緊張が高まった際に米軍のコンピュータが攻撃された「ソーラー・サンライズ (Solar Sunrise)」事件、1998 年 3 月に国防総省、航空宇宙局 (NASA)、エネルギー省のコンピュータへの不正侵入とデータのダウンロードが行われた「ムーンライト・メイズ (Moonlight Maze)」事件、2003 年に中国からと思われる侵入者がロッキード・マーチン社、サンディア国立研究所、NASAなどを攻撃した「タイタン・レイン (Titan Rain)」事件がある。さらに、2008 年には、利用者のコンピュータ入力を記録する不正ソフトウェアが仕込まれた電子メールが防衛産業関係者などに送られた「ポイズン・アイビー (Poison Ivy)」事件が起きるなど、数多くの事例がある。

(2) 国際的なサイバー攻撃の発生

米国では、サイバーセキュリティは、ブッシュ政権末期の 2008 年頃から米国政府の安全保障政策においてトップ・プライオリティの一つになった。2008 年度の米国の国防予算の目玉の一つは、「包括的全米サイバーセキュリティ・イニシアチブ (CNCI)」であった。ところが、このイニシアチブの予算に関する情報は機密扱いとされていて公表されていない。米国議会下院の常設インテリジェンス委員会は、この機密措置が「行き過ぎ」だとして批判した。

こうした動きを刺激したのはロシアと中国である。ロシアは、2007 年のエストニア、2008 年 6 月のリトアニア、そして 2008 年のグルジアでも実際にサイバー攻撃を行ったとされている。2007 年 4 月のエストニアにおけるサイバー攻撃では、ロシアと緊張関係にあったエストニアに対して、ロシアの記念日に当たる 4 月 27 日に攻撃が仕掛けられ、エストニアの議会、省庁、メディアや金融機関が麻痺に近い状況に置かれた⁵。

ロシアに加えて米国政府と米国防総省が懸念しているのは中国である。米国と中国は恒常的なサイバー戦争状態に入っているという見方もある。サイバー戦争は物理的な被害を伴わない限り、外部には被害が分かりにくい。仮に被害があったとしても、それを発表しないことも多い。さらには、やられたことすら気づかない場合もある。例えば、機密情報を盗み出すことが狙いだとすれば、盗まれたことが分かるようにするよりも、盗まれたこ

とすら気づかないようにして情報をコピーするのが最もスマートなやり方ということになる。

2007年9月8日付けの英国のタイムズ紙（オンライン版）は、中国が破壊的なサイバー攻撃により米軍の輸送航空隊を妨害する詳細な計画を用意しているとする米国防総省の報告書について報じている。中国の人民解放軍の二人の技術者によって書かれたという報告書は、2050年までに中国は、米国、英国、ロシア、韓国といったライバルたちに対して「電子的な優勢（electronic dominance）」を獲得することを目指しているという⁶。

2009年1月のオバマ政権成立後、特に日本にとって大きなインパクトを与えたのが2009年7月の米韓に対する大規模サイバー攻撃である（米国では「インディペンデンス事件」、韓国では「7.7 DDoS 大乱」と呼ばれる）。2009年7月4日、米国の独立記念日に何者かが米国の政府機関のサイトや商業サイトへのDDoS攻撃を始めた。ホワイトハウスや国務省、財務省、国防総省、ヤフー、アマゾンなど少なくとも20以上のサイトが狙われた。続いて7日から9日にかけて、韓国でも大規模なサイバー攻撃が行われ、国防省や国会、国家情報院、オークションサイト、銀行など28機関が被害を受けた。ウイルスで乗っ取られたコンピュータは韓国を中心に19カ国に及び、数日にわたって波状的に行われる大規模な攻撃だった。その後の解析で、米韓両国の攻撃には同じプログラムが使われていることが分かり、攻撃は北朝鮮によるものとの疑いが強い。

サイバー攻撃は、「使いやすい第一撃」として使われる可能性も否定できない。サイバー攻撃の匿名性が高いことから、仮に政府が関与していたとしても、関与を否定しやすい。サイバー攻撃で防空システムや重要インフラストラクチャに被害を与えられれば、その後の通常兵器による攻撃は格段にやりやすくなるだろう。2009年の米韓へのサイバー攻撃が行われているさなかに北朝鮮による軍事侵攻が韓国に対して行われていれば、被害は大きくなった可能性がある。

日本政府はこの米韓への攻撃を受けて、2010年5月に「国民を守る情報セキュリティ戦略」を策定し、サイバー攻撃が国家安全保障に関わる問題であると規定し、対処を進めることになった。同盟国である米国が大規模な攻撃を受けており、隣国の韓国も攻撃を受けたことで、日本に対するサイバー攻撃の蓋然性が高まった。

3. オバマ政権とサイバーセキュリティ

(1) オバマ政権とサイバーセキュリティ

オバマ大統領が2008年の大統領選挙で情報通信技術を駆使したことは広く知られている。本章の冒頭で述べたように、第一期オバマ政権は成立直後からサイバーセキュリティ

に積極的に取り組んだ。

オバマ候補が大統領に当選し、翌年の就任を控えた 2008 年 12 月、ワシントン D.C.の戦略系シンクタンクである CSIS が、次期大統領のためのサイバーセキュリティ政策について提言する報告書を発表した⁷。この報告書はオバマ政権誕生を控えた時期に発表されたことから、新政権に向けて発表された数々の政策提案の一つであるとしても、ワシントンの戦略系シンクタンク大手である同研究所がサイバーセキュリティ政策を取り上げたことは注目を集めた。提言のとりまとめの中心になったジェームズ・A・ルイス (James A. Lewis) は、クリントン政権で暗号ソフトウェアの輸出規制に関わるなど、情報通信技術の国際政治において知られており、サイバーセキュリティの第一人者となっている。

これも先述のように、政権成立から 4 カ月後の 2009 年 5 月末、オバマ政権は「サイバースペース政策レビュー (通称「60 日レビュー」)」と題する報告書を発表した⁸。この報告書は、ホワイトハウスの臨時サイバーセキュリティ補佐官で、元インテリジェンス機関職員のリッサ・ハサウェイ (Melissa Hathaway) が取りまとめたもので、彼女のチームは数多くの専門家からヒアリングを行い、100 本以上の論文を精査したという。その報告書の中で次のような認識が示されている。

サイバーセキュリティのリスクは、21 世紀の最も深刻な経済的・安全保障的挑戦を示している。デジタル・インフラストラクチャのアーキテクチャは、安全保障よりも、相互運用性と効率性を考えて運用されてきた。その結果として、多くの国家・非国家アクターが情報を危険にさらし、盗み、変換し、破壊し、そして米国のシステムに重大な破壊を引き起こすことができるようになってきている⁹。

これに合わせて 5 月 29 日、オバマ大統領は、サイバーセキュリティを担当する最高責任者としての調整官ポストの新設を発表した。「サイバー皇帝 (cyber czar)」と称されるこのポストは国家安全保障会議のメンバーとなり、ホワイトハウスの安全保障担当補佐官と経済担当補佐官の両方に報告する立場になるという。しかし、このポストの任命は遅れ、指名が行われたのは年末の 12 月になってからで、「サイバーセキュリティ調整官 (cybersecurity coordinator)」にハワード・シュミット (Howard Schmidt) が就いた¹⁰。

しかし、サイバーセキュリティが政府の政策の中で重要性を増してくるにつれ、政府内のさまざまな省庁・部局が所管権限を主張するようになった。その結果、ホワイトハウス、国防総省、国土安全保障省 (DHS)、司法省、連邦通信委員会 (FCC)、商務省、国家安全保障局 (NSA)、CIA、全米科学財団 (NSF)、連邦捜査局 (FBI) などが政策決定に関わる

ようになっている。

国防総省では2009年6月24日、ロバート・ゲイツ（Robert Gates）国防長官がサイバーテロ攻撃に対処する USCYBERCOM を設置する命令書に署名した。実動部隊編成を経て10月までに運用を開始するとし、司令部はメリーランド州のフォードミード基地に置くという。フォードミードには通信傍受や暗号解読などを行うインテリジェンス機関の NSA の本部があり、NSA 長官のキース・アレクサンダー（Keith Alexander）が司令官を兼務することになった。

こうした流れの中で、オバマ政権がサイバースペースにおける問題を直視したものとして認められているのが、2010年2月発表の QDR である¹¹。これは四年ごとに出されるものなので、前回はまだブッシュ政権の時代であった。オバマ政権になって力点がどう変わるか、発表前から注目された。発表された報告書の序文でゲイツ国防長官は、これが戦時の QDR であることを強調するとともに、新しい分野に焦点と投資が与えられるとしている。それは、空海戦闘（エア・シー・バトル）の概念、長距離爆撃（long-range strike）、宇宙とサイバースペースである。

エア・シー・バトルはこの後、米軍の戦略的転換を意味する言葉として注目を浴びることになった。エア・シー・バトルは、米国の前方展開能力に挑戦するような国として中国などが台頭していることを背景として、空軍と海軍の統合作戦を企図した概念として登場した。しかし、陸軍と海兵隊が置き去りにされたと反発したことから、さらにその上の概念として「統合作戦アクセス構想（JOAC）」が提示されている。いずれにせよ、QDR は、特に中国が海軍力を増強させている西太平洋を念頭に置きながら、米国の前方展開能力を維持するための各軍の統合運用を目指すようになった。そこで必須となる技術が指揮通信システムということになる。したがって、サイバーセキュリティが非常に重要な課題として改めて認識されることになった¹²。

QDR は、サイバースペースにおける能力を強化するための四つのステップをとるといふ。第一に、サイバースペースにおける米軍のオペレーションに対して包括的なアプローチを開発する。このアプローチは文化的・組織的なものであり、ダイナミック・ネットワーク防衛オペレーションといった新しいオペレーション概念が必要となる。

第二に、サイバースペースに関する専門知識と意識の向上を図る。もはや IT は単なるツールではなく、最高の成果を出すためにはネットワーク・セキュリティの保持に努めなくてはならない。

第三に、サイバースペースにおけるオペレーションの指揮を集中化する。そのために USCYBERCOM が設立された。

第四に、他の機関や政府との提携を促進する。サイバースペースにおけるオペレーションの自由を確保し、ネットワークを防衛しなくてはならないが、ネットワーク・インフラストラクチャのかなりの部分を民間に依存している現状では、国防総省だけで完結する話ではなく、民間企業も含めて外部との提携が欠かせない。

QDR に関連して何が一番心配かと聞かれたウィリアム・J・リン (William J. Lynn III) 国防副長官は、「一番はサイバー脅威だ。攻撃に際してわれわれのネットワークを守る能力を維持しなければ、わが軍、われわれの安全保障全体にとっての帰結は恐ろしいことになる」と述べた¹³。

2010年6月、USCYBERCOM 司令官のアレクサンダーはワシントン D.C.の CSIS で講演し、国防総省のネットワークは敵国や犯罪組織から毎日約 600 万回もの攻撃を受けていると述べた¹⁴。実際には、正規のアクセスと不正アクセスを区別するのは難しく、概算の数字だと見る方が適切だろう。例えば、システムへの進入路となる「ポート」と呼ばれるネットワークのソフトウェア上の通信経路を探す「ポート・スキャンニング」という手法は日常的になめるように行われている。そういったアクセスも含めれば毎日約 600 万回という数字も誇張ではないかもしれない。国土安全保障省によれば、政府および民間企業への不正侵入などの件数は 2005 年の 4095 件から 2008 年には 7 万 2065 件に増えていると明らかにしている¹⁵。

リン国防副長官は 2010 年秋に『フォーリン・アフェアーズ』誌で発表した論文の中で、2008 年のある日、マルウェアと呼ばれる悪意あるコードが書き込まれたフラッシュ・ドライブ (USB メモリ) が米軍のラップトップ・コンピュータに差し込まれ、ネットワークを通じてマルウェアの感染が拡大し、大きな被害が出たことを明らかにした¹⁶。

(2) 米国議会の対応の遅れ

サイバー攻撃の脅威を指摘する米軍と行政府側からの声を受けて、米国連邦議会では数多くの法案が提出されることになった。第 112 議会 (2011-12 年) を見ると、少なくとも 76 本のサイバーセキュリティ関連法案・決議案が提出された (表 1)。

しかし、そのうち成立したのは、予算関連の法案 3 本 (H.R.1540、H.R.2055、H.R.4310)、予算関連の決議案 1 本 (H.J.RES.117)、イスラエルとの協力に関する法案 1 本 (S.2165) のみであり、サイバーセキュリティ政策を前進させるための法案はまったく成立しなかったといってよい¹⁷。イスラエルとの防衛協力をうたった S.2165 (United States-Israel Enhanced Security Cooperation Act of 2012) は、法案成立後 180 日以内に議会にサイバーセキュリティに関する協力がある場合には報告せよと一言入っているだけである¹⁸。

サイバーセキュリティに関連して特に注目された法案はいずれも成立しなかった。上院のリーバーマン法案 (S.2105 : Cybersecurity Act of 2012)、同じく上院のファインスタイン法案 (S.2102 : Cybersecurity Information Sharing Act of 2012)、下院のロジャース議員提出による CISPA (H.R.3523 : Cyber Intelligence Sharing and Protection Act) などである。

これらの法案にはいくつかのポイントがあったが、そのうち、情報共有に関する条項は合意された。しかし、金融、運輸、通信、水道、電力、ガスなどの重要インフラストラクチャ保護で合意できなかったといわれている。リーバーマン法案では、政府が重要インフラストラクチャの規制に乗り出すことになっていたが、共和党議員たちは民間事業への政府の関与に強く反対し、折り合いが付かなかった。そこで、重要インフラストラクチャの事業者たちが自発的な基準を設定すべきかどうか焦点となっていた。

議会が有効な法案を成立させることができない中、議会はオバマ大統領に対し、どのような法案の成立を求めているか意見を求め、オバマ大統領はそれに応じて見解を公表したこともあった。しかし、それでも法案が成立しなかったことを受け、オバマ大統領に大統領命令 (executive order) の発出を求める声が、2012 年秋頃から出てきた。リーバーマン法案の起案者であるジョセフ・リーバーマン (Joseph Lieberman) 上院議員も、法案が成立しない以上、大統領が大統領命令で補完せざるを得ないという見解を出している¹⁹。

ところが、リーバーマン上院議員が共和党寄りの独立議員であるのに対し、共和党の議員たちは、オバマ大統領による大統領命令の発出に反対した²⁰。ホワイトハウスの一方的な行動は、議員たちの溝を悪化させるだけだというのである。

しかし、2012 年末までに決着が付かなかったため、オバマ大統領は、2013 年 2 月 12 日、一般教書演説の直前に大統領命令に署名し²¹、一般教書演説の中でもサイバーセキュリティに触れ、この問題が重要であることをアピールした。大統領命令は恒久的な解決策ではなく、議会が法案を成立させるべきであるとオバマ大統領は議員たちに求めた²²。

この数日後の 2 月 18 日、ニューヨーク・タイムズ紙 (オンライン版) は、同紙をはじめとする米国メディアへのサイバー攻撃が行われていたことと関連し、中国の人民解放軍による執拗な APT が行われていたとする民間コンサルタント会社マンディアント (Mandiant) の報告書について報じた²³。その報告書によれば、数多くの APT が中国の上海にあるビルまでたどることができ、そこで人民解放軍の部隊 61398 が活動していることが分かったという。そして、この報告書の内容について米国政府のインテリジェンス機関も同意していると同紙は報じている。

米国のレオン・E・パネッタ (Leon E. Panetta) 国防長官と中国の梁光烈国防部長と 2012 年 5 月に会談した際、両国はサイバーセキュリティでの協力を検討していくことで合意し

ていた²⁴。それにもかかわらず、人民解放軍からの執拗な APT が行われていることに米国がいらだちを強めていることを一連の動きは示しているといえるだろう。

表1 第112議会におけるサイバーセキュリティ関連法案

法案番号	法案名	法案成立の可否
H.R.12	American Jobs Act of 2011	×
H.R.76	Cybersecurity Education Enhancement Act of 2011	×
H.J.RES.117	Continuing Appropriations Resolution, 2013	○
H.R.154	National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012	×
H.R.174	Homeland Security Cyber and Physical Infrastructure Protection Act of 2011	×
H.R.209	Cybersecurity Enhancement Act of 2012	×
H.RES.446	Supporting the goals and ideals of National Cyber Security Awareness Month and raising awareness and enhancing the state of cyber security in the United States.	×
H.R.516	Bring Jobs Back to America Act	×
H.R.607	Broadband for First Responders Act of 2011	×
H.RES.631	Providing for consideration of the bill (H.R. 3523) to provide for the sharing of certain cyber threat intelligence and cyber threat information between the intelligence community and cyber security entities, and for other purposes; providing for consideration of motions to suspend the rules; providing for consideration of the bill (H.R. 4628) to extend student loan interest rates for undergraduate Federal Direct Stafford Loans; and for other purposes.	×
H.R.1136	Executive Cyberspace Coordination Act of 2011	×
H.R.1261	Chief Technology Officer Act	×
H.R.1540	National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012	○
H.R.2017	Department of Homeland Security Appropriations Act, 2012	×
H.R.2055	Consolidated Appropriations Act, 2012	○
H.R.2096	Cybersecurity Enhancement Act of 2011	×
H.R.2112	Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies Appropriations Act, 2012	×
H.R.2258	National Hurricane Research Initiative Act of 2011	×
H.R.2314	Interagency Personnel Rotation Act of 2011	×
H.R.2356	WMD Prevention and Preparedness Act of 2011	×
H.R.2976	HEROES Act of 2011	×
H.R.3070	Making appropriations for the Departments of Labor, Health and Human Services, and Education, and related agencies for the fiscal year ending September 30, 2012, and for other purposes.	×
H.R.3116	Department of Homeland Security Authorization Act for Fiscal Year 2012	×
H.R.3509	Wireless Innovation and Public Safety Act of 2011	×
H.R.3523	Cyber Intelligence Sharing and Protection Act(ロジャース法案)	×
H.R.3630	Middle Class Tax Relief and Job Creation Act of 2011	×

法案番号	法案名	法案成立の可否
H.R.3671	Consolidated Appropriations Act, 2012	×
H.R.3674	PRECISE Act of 2012	×
H.R.4133	United States-Israel Enhanced Security Cooperation Act of 2012	×
H.R.4257	Federal Information Security Amendments Act of 2012	×
H.R.4263	SECURE IT Act of 2012	×
H.R.4310	National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2013	○
H.R.4485	Credible Military Option to Counter Iran Act	×
H.R.5743	Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2013	×
H.R.5855	Department of Homeland Security Appropriations Act, 2013	×
H.R.5972	Transportation, Housing and Urban Development, and Related Agencies Appropriations Act, 2013	×
H.R.6018	Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Year 2013	×
H.R.6020	Financial Services and General Government Appropriations Act, 2013	×
H.R.6221	Identifying Cybersecurity Risks to Critical Infrastructure Act of 2012	×
S.8	Tough and Smart National Security Act	×
S.21	Cyber Security and American Cyber Competitiveness Act of 2011	×
S.68	Secure Chemical Facilities Act	×
S.RES.306	A resolution supporting the goals and ideals of National Cybersecurity Awareness Month and raising awareness and enhancing the state of cybersecurity in the United States.	×
S.372	Cybersecurity and Internet Safety Standards Act	×
S.413	Cybersecurity and Internet Freedom Act of 2011	×
S.709	Secure Chemical Facilities Act	×
S.813	Cyber Security Public Awareness Act of 2011	×
S.911	SPECTRUM Act	×
S.1011	Electronic Communications Privacy Act Amendments Act of 2011	×
S.1040	Broadband for First Responders Act of 2011	×
S.1151	Personal Data Privacy and Security Act of 2011	×
S.1152	Cybersecurity Enhancement Act of 2011	×
S.1159	Cyberspace Warriors Act of 2011	×
S.1253	National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012	×
S.1254	Department of Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012	×
S.1268	Interagency Personnel Rotation Act of 2011	×
S.1342	Grid Cyber Security Act	×
S.1426	Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 2012 and 2013	×
S.1469	International Cybercrime Reporting and Cooperation Act	×

法案番号	法案名	法案成立の可否
S.1535	Personal Data Protection and Breach Accountability Act of 2011	×
S.1546	Department of Homeland Security Authorization Act of 2011	×
S.1549	American Jobs Act of 2011	×
S.1596	Transportation, Housing and Urban Development, and Related Agencies Appropriations Act, 2012	×
S.1599	Departments of Labor, Health and Human Services, and Education, and Related Agencies Appropriations Act, 2012	×
S.1660	American Jobs Act of 2011	×
S.1867	National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012	×
S.2102	Cybersecurity Information Sharing Act of 2012(ファインスタイン法案)	×
S.2105	Cybersecurity Act of 2012(リーバーマン法案)	×
S.2151	SECURE IT	×
S.2165	United States-Israel Enhanced Security Cooperation Act of 2012	○
S.2322	Transportation, Housing and Urban Development, and Related Agencies Appropriations Act, 2013	×
S.3216	Department of Homeland Security Appropriations Act, 2013	×
S.3254	National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2013	×
S.3295	Departments of Labor, Health and Human Services, and Education, and Related Agencies Appropriations Act, 2013	×
S.3342	SECURE IT	×
S.3414	CSA2012	×

注：米国連邦議会のウェブページ (<http://thomas.loc.gov/>) にて「cyber security」または「cybersecurity」で検索した結果を整理した。実際の検索では同じ法案の違うバージョンが複数ヒットする。「H.R.」は下院の法案、「S.」は上院の法案、「RES」と付くものは決議案である。

おわりに

2012 年後半、さまざまな国際会議においてサイバーセキュリティの問題が取り上げられた。第一に、ハンガリーのブダペストにおいて、2012 年 10 月に「サイバースペース会議 (Conference on Cyberspace)」が開かれた。これは、前年に英国のウィリアム・ヘイグ (William Hague) 外相が呼びかけて開催されたロンドン会議に続くもので、さまざまな議題が議論されたが、中心はサイバーセキュリティであった。また、国連総会第一委員会の政府専門家会合 (GGE) でもサイバーセキュリティが議論されている。さらに、2012 年 12 月にドバイで開かれた国際電気通信連合 (ITU) の世界電気通信会議 (WCIT) では、インターネットを国家が管理すべきという中国を中心とする発展途上国の提案に対し、日本などが反対して決裂するという事態になった。サイバーセキュリティは国際政治上の課題として重要性を増してきている。

こうした国際会議での中心軸は、米国対中国になっている。インターネットへの国家の関与を強め、国際交渉の議題に中国はしようとしている。一見すると、こうした国際交渉で手足を縛ってしまえば、サイバー攻撃を行っている中国にとっても不利になるかと思えるが、中国の公式見解は、中国は何も悪いことはしていないという立場である。したがって、こうした交渉がまとまれば、中国は、自分たちは従来の主張を繰り返しながら、中国に対する攻撃を止めるために米国その他の国々に注文を付けられると踏んでいるようである。

本章の目的は、米国のオバマ政権になってなぜサイバーセキュリティに対する積極的な取り組みが行われてきたのかを分析することであった。それに対する答えは、第一に、国防総省のネットワークをはじめとして米国政府あるいは民間のシステムが日常的に攻撃対象となっており、実際に2009年7月の大規模攻撃のような被害が見られるようになってきていることが挙げられる。第二に、2007年のエストニアやシリアなど、深刻な被害が米国外でも起こるようになり、グローバル・コモンズとしてのインターネットその他の情報通信システムへの脅威が増してきている点も重要である。そして第三に、こうした攻撃の主体が、これまでの安全保障政策で想定してきたような対称的な存在ではなく、非対称的で匿名性の高い存在であり、いち早く新しい安全保障システムを作り出す必要をオバマ政権が認識したということもあるだろう。

こうした米国政府の変化は、オバマ政権だからこそ始まったというよりは、インターネットや携帯電話など新しいデジタル情報通信技術が急速に発展したことによる必然的な変化と考える方が適切である。無論、オバマ大統領は2008年の大統領選挙でインターネットを駆使し、その威力に敏感であったという点も無視できない。社会システムがますますネットワーク技術に依存するようになることを考えれば、それが安全保障上の脆弱点とならないよう手を打つことは、政策担当者の重要な課題となるだろう。

しかしながら、内政という視点から見ると、米国連邦議会は、オバマ政権の意向をくみ取った形で法案を可決することができず、民主・共和両党の政策方針の違いに妥協を見出すことができないでいる。

—注—

¹ 詳しくは記事を書いたサンガー記者の著書を参照。David E. Sanger, *Confront and Conceal: Obama's Secret Wars and Surprising Use of American Power* (New York: Crown Publishers, 2012), chapter 8.

² 近年のサイバーセキュリティに関する関心の高まりに注目したものとしては、以下が挙げられる。Richard A. Clarke, and Robert K. Knake, *Cyber War: The Next Threat to National Security and What to Do*

- about It* (New York: ECCO, 2010). 邦訳は以下の通り。リチャード・クラーク、ロバート・ネイク『世界サイバー戦争—核を超える脅威 見えない軍拡が始まった—』北川知子、峯村利哉訳（徳間書店、2011年）。西本逸郎、三好尊信『国・企業・メディアが決して語らないサイバー戦争の真実』（中経出版、2012年）。伊東寛『「第5の戦場」サイバー戦の脅威』（祥伝社、2012年）。土屋大洋『サイバー・テロ 日米 vs. 中国』（文藝春秋、2012年）。
- ³ Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, *The U.S.-Japan Alliance: Anchoring Stability in Asia* (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, August 2012), p. 13.
- ⁴ Joseph S. Nye, Jr., "Cyber Power," Harvard Kennedy School Belfer Center for Science and International Affairs, (May 2010).
- ⁵ Clarke and Knake, *Cyber War*, pp. 11-16.
- ⁶ Tim Reid, "China's Cyber Army is Preparing to March on America, says Pentagon," Times Online (September 8, 2007). <http://technology.timesonline.co.uk/tol/news/tech_and_web/the_web/article2409865.ece>, accessed on May 9, 2010.
- ⁷ CSIS, *Securing Cyberspace for the 44th Presidency: A Report of the CSIS Commission on Cybersecurity for the 44th Presidency* (Washington, D.C., CSIS, December 2008).
- ⁸ United States Government, *Cyberspace Policy Review: Assuring a Trusted and Resilient Information and Communications Infrastructure* <http://www.whitehouse.gov/assets/documents/Cyberspace_Policy_Review_final.pdf>, accessed on May 31, 2009.
- ⁹ *ibid.*, p. iii.
- ¹⁰ シュミットはブッシュ政権でも似たようなポジションに就いていたが、返り咲いたことになる。そのシュミットも2012年5月末で辞任し、後任には行政管理予算局（OMB）の経歴が長いマイケル・ダニエル（Michael Daniel）が着任した。ダニエルは必ずしもITに強い専門家というわけではなく、このポジションの弱さがうかがえる。
- ¹¹ United States Department of Defense, *Quadrennial Defense Review* <<http://www.defense.gov/qdr/>>, accessed on February 28, 2010.
- ¹² エア・シー・バトルの実現には、米国の各軍の統合運用だけでなく、同盟国との協力も重要になる。したがって、国際的なサイバーセキュリティもまた重要になるという側面がある。
- ¹³ John J. Kruzal, "Cybersecurity Seizes More Attention, Budget Dollars," <<http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=57871>>, accessed on May 3, 2010.
- ¹⁴ Gautham Nagash, "Alexander Says U.S. Networks under Constant Attack," *The Hill*, (June 3, 2010). 『サイバー安保』で調整官ポストの創設発表、オバマ氏」CNN.co.jp（2009年5月30日アクセス）。
- ¹⁵ William J. Lynn, III, "Defending a New Domain: The Pentagon's Cyberstrategy," *Foreign Affairs*, vol. 89, no. 5 (September/October 2010), pp. 97-108.
- ¹⁶ 2012年12月にワシントンD.C.で行ったヒアリングでも同様の見解が得られた。
- ¹⁷ ただし、いわゆる「スタックスネット」が米国とイスラエルの協力によって行われたとする報道があることから、この法案の一文は興味深い。
- ¹⁸ Josh Peterson, "Lieberman pushes Obama to Issue Cybersecurity Executive Order," *The Daily Caller* <<http://dailycaller.com/2012/09/26/lieberman-pushes-obama-to-issue-cybersecurity-executive-order/>>, accessed on September 26, 2012. Dara Kerr, "Senator urges Obama to Issue 'Cybersecurity' Executive Order," CNET <http://news.cnet.com/8301-1009_3-57519484-83/senator-urges-obama-to-issue-cybersecurity-executive-order/>, accessed on September 24, 2012.
- ¹⁹ Eric Chabrow, "GOP Senators Warn Obama on Executive Order," *Bank Info Security* <<http://www.bankinfosecurity.com/gop-senators-warn-obama-against-issuing-executive-order-a-5162>>, accessed on October 2, 2012.
- ²⁰ The White House, "Executive Order – Improving Critical Infrastructure Cybersecurity," White House Office of the Press Secretary <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/12/executive-order-improving-critical-infrastructure-cybersecurity>>, accessed on February 23, 2013.
- ²¹ The White House, "Remarks by the President in the State of the Union Address," White House Office of the Press Secretary <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/12/remarks-president-state-union-address>>, accessed on February 23, 2013.
- ²² David E. Sanger, David Barboza and Nicole Perlroth, "Chinese Army Unit is Seen as Tied to Hacking Against U.S.," *New York Times* (February 18, 2013) <<http://www.nytimes.com/2013/02/19/technology/chinas-army-is-seen-as-tied-to-hacking-against-us.html>>, accessed on February 23, 2013.
- ²³ Cheryl Pellerin, "U.S., China Must Work Together on Cyber, Panetta Says," U.S. Department of Defense (May 7, 2012) <<http://www.defense.gov/News/NewsArticle.aspx?ID=116235>>, accessed on February 23, 2013.

第九章 国連海洋法条約への参加をめぐる米国の対応 —米国単独行動主義の光と影—

池島大策

1 はじめに

「海の憲法¹」とも呼ばれる国連海洋法条約（UNCLOS）は、2012年に条約採択30周年を迎えた²。1994年に発効したUNCLOSは2013年初頭には当事国数も165を数えるに至っているが³、米国は主要先進国の中でいまだに参加（加入）⁴していない唯一の国である⁵。米国政府は、レーガン大統領がUNCLOSへの署名を拒否して以降、現在のオバマ大統領に至るまで歴代の政権において、UNCLOSへの加入をめざし、その支持を取り付ける努力が行われてきた⁶。しかし、こうした試みが条約の承認の権限を有する議会上院（または外交関係委員会（FRC））の様々な事情のせいもあって、いまだ実らぬ結果となっているのは、昨2012年の上院での動向からもわかるように記憶に新しい⁷。

最近の北極における資源開発の動きや、南シナ海における中国の動向などを懸念して⁸、米国ではUNCLOSへの加入を政府に求める勢力が増しているようにも見えるが、議会上院において反対派上院議員が3分の1をまだ超えている状況では、昨夏の経緯同様に⁹、加入のための国内手続きが整う見通しが立ちにくい。こうした上院の条約承認権限が原因で、米国が国際条約を批准したり、加入を行えなかったりする事態は、米国では少なくない¹⁰。つまり、外交を担う行政府の意思と、その外交権限に対して条約承認権限の行使を通じて牽制する上院の意思とが衝突することで、米国の条約への参加が妨げられ、結果として国際社会における条約法秩序に米国が参加できなくなる状況が生まれることになる。

条約参加はこうした国際法秩序の維持発展という観点から考えれば、きわめて重要な意味を有する行為であるため、UNCLOSへの加入に手間取る米国がUNCLOSを中心とした国際海洋法秩序から距離を置くようにも見える状況は、国際社会から米国の孤立主義または単独行動主義の反映と見られる場合もある¹¹。この行動が国際海洋法秩序にとってマイナスのイメージや影の部分とばかりに理解されるのは、海洋法秩序に積極的な貢献を従来してきたはずの米国にとって本来は不本意なことではないかと思われる¹²。特に、20世紀の海洋法の発展は接続水域、大陸棚そして経済水域などの概念をはじめとして、米国による先駆的な国家実行から派生した面も多分にあるからであり、こうした米国の行動は海洋法秩序にとってプラスの意味を持ち、また単独行動主義の光の部分にもなりうると思われる¹³。

では、UNCLOS への米国の未参加（未加入）という状況は、どうして生じているのであろうか。また、そうした状況は、国際関係においてどのような意味を持つのであろうか。さらには、米国は今後、UNCLOS に対して参加する可能性があるのであろうか。本章では、こうした疑問について焦点を当てながら、UNCLOS への米国の（未）参加の問題に関して、米国の外交、内政、国民意識などとの関連という観点から考察を進め、一見単独行動と考えられる米国の条約不参加の国際関係上の意義を再検討する。

2 国連海洋法条約（UNCLOS）の概略と米国の対応

（1）条約の概要

はじめに、米国が参加していない UNCLOS とはどのようなものなのか、本章に関係ある範囲でその概略を見ておこう¹⁴。この条約は、1973 年から国連の枠組みの中で多数国間において外交交渉を行った結果、全 312 か条の本文と、I から IX までの九つの附属書を有する海洋の全般を規律する大部な国際約束として 1982 年に採択されたが、条約の発効は 1994 年にまでずれ込んだ。

UNCLOS は、第 XI 部の深海底のレジームについて規定した箇所を除けば、ほぼ全体がそれまでの国際慣習法を法典化したものとの理解が広がっていた多数国間条約であった。しかし、主に途上国にとって有利な規定を置いたとされる第 XI 部のレジームに対しては米国を含むいくつかの主要な国々が条約の採択以前より異議を唱え、当時の米国を代表するレーガン政権はこの第 XI 部の規定を反対理由として署名すらしなかった¹⁵。UNCLOS は、海洋法のありとあらゆる制度について関係国が長期にわたって交渉を続けた妥協の産物であるという面もあり、そのすべての制度を一括して受諾することを意図して一切の留保を禁じるものとなっている¹⁶。ところが、米国の支持しない深海底制度の将来性が不透明であることに危機感を覚えた国際社会はその後、UNCLOS 第 XI 部実施協定を 1994 年に締結することで UNCLOS（特に第 XI 部）自身を実質上改正し¹⁷、米国にも受け入れられやすい素地を作ることになったことから、米国も同協定に対しては署名を行っている（ただし、未批准）¹⁸。UNCLOS は 1995 年の国連漁業資源協定¹⁹によって公海漁業資源に関する規律の面で補足されているが、米国はこの 95 年協定には署名および批准を行い、当事国となっている²⁰。

UNCLOS は、いうなれば、1920 年代以来の国際社会で強く望まれていた海洋法の法典化の流れにおける一つの帰結であるが、ジュネーブ海洋法会議において 1958 年に四つの条約の採択を通じて解決されなかった、領海の幅員に代表される課題や新たな争点を内包する複雑多岐な内容の合意であった。その合意形成のプロセスには、1960 年代の後半から生じ

た深海底資源の開発問題に対する国際社会の対応として、また同 70 年代からうねりとなってきた新国際経済秩序をめぐる途上国と先進国との対立に加え、「人類の共同の財産」(Common Heritage of Mankind: CHM) という新しいアプローチを途上国に特別の配慮をした方式でとることに対する先進国の不満が背景に根深く存在した。簡潔に言えば、UNCLOS による海洋秩序ができたことによって、以前に比して、沿岸国の管轄権が沖合に拡張されて公海の自由が縮小し、国際機関による海洋・資源の管理の制度が整備されるようになったわけである。これは国際化と制度化の進展という海洋秩序のパラダイムの一大転換を意味しており、UNCLOS への参加問題はそのパラダイムを受け入れるか否かを問うているのであり、その参加への賛否はこのパラダイムの受け入れの是非をめぐる行われているということになる²¹。

(2) UNCLOS と米国

米国は、本来、海洋法秩序の構築には積極的で、いくつかの先駆的な足跡を残してきたといえる²²。たとえば、接続水域の設置、大陸棚や漁業資源の保存に関するトルーマン宣言があげられる。沿岸国による管轄権の沖合への拡張を意味するこうした一方的な行動は、一見、単独行動主義 (unilateralism) として非難される余地もあるかもしれないが、それより、多くの他の国々が米国のこうした国家実行に追従した結果、これらの概念に関する慣習法が生成することになったという側面を見落としてはならないだろう。米国は、ジュネーブ海洋法会議をはじめ一連の海洋法の法典化会議においても一定のイニシアティブを発揮してきたといえる。1970 年代に行われた第 3 次国連海洋法会議 (UNCLOS III) は、当時の東西冷戦状況と南北問題に代表される国際関係を反映する国際舞台でもあったため、米国の積極的関与は、自国の海軍の機動性 (mobility) を確保するための航行の自由と、資源獲得競争における自国産業の自由とをそれぞれ最大限に確保することに捧げられた。したがって、特に深海底レジームの成立は当時の米国のレーガン政権が掲げていた市場主義によるアプローチとは相いれず、この点こそが米国が UNCLOS への署名を拒否した理由の最大のものであった²³。とはいえ、米国からすれば、深海底レジームを規定した第 XI 部以外の部分は条約採択までの時点で既にほぼ慣習法にもなっていると考えられることから、自発的に順守する旨を表明していた点を考慮すれば、UNCLOS そのものへの不満が当初から大きかったとは必ずしも言えない。この署名拒否自体がクローズアップされ、またその後の上院での様々な政治的駆け引きの材料に条約加入承認という権限や仕組みが米国内において利用されたのは、本来は場違いかつ的外れともいうべきものであった。

その後の歴代政権の努力にもかかわらず、主として上院での条約承認が下りないことか

ら、UNCLOS の意義を強調しながらもそれに参加できない米国としては²⁴、これまでは次のような立場で海洋法に対処していると考えられている。まず、UNCLOS は、深海底レジームの規定である第 XI 部を除いてほぼすべてが慣習法になっているということである²⁵。第二に、問題の第 XI 部は 1994 年の実施協定によって修正済みとなったため、UNCLOS 自体には加入を妨げるような規定の存在という障害はもはやない。ただし、米国にとっては、未加入の状況下で適用のある海洋法は慣習法と関連する諸条約である²⁶。

(3) UNCLOS への賛否

米国内では、現在、UNCLOS への加入に関してどのような根拠で賛否が分かれているのかを、以下では検討する。

まず、賛成派の支持層は、現在のオバマ政権として大統領府（ホワイトハウス）²⁷、国務省²⁸、国防総省（ペンタゴン）²⁹をはじめ、産（石油業界や商工会議所を含む）³⁰官（上記以外に、国務省の部局である国家海洋・大気庁（NOAA）³¹を含む）学（学術的団体を含む）³²などの各界を幅広く含んでいるといえる³³。その主な理由は、経済上・安全保障上の国益に資するとか³⁴、ロシアが存在感を示し始めた北極資源開発という情勢や中国の台頭が著しいアジア太平洋の海洋情勢に照らして今が好機であるということがいえる。より具体的には、安全保障上の利益（航行の自由や機動性の確保）³⁵、経済上の利益（大陸棚の延長が認められることで資源開発によって得られる利益、船舶運航の円滑性）³⁶、環境保護上の利益（エコロジーや海洋ほ乳類などの保護・保存の確保）といった国益の増進・確保である一方、世界からの信任の獲得、国際社会でのリーダーシップの発揮³⁷といった心理的な要因ともいべきものや、不文法である慣習法に固有の曖昧さから成文法としての条約に見出しうる明確な法的基礎にも一定のメリットが求められるとされる³⁸。

他方、反対派は大勢としては賛成派に比べて少数派のように見えなくもないが、強硬な保守派と目される共和党の上院議員³⁹、シンクタンク⁴⁰などのロビイストが含まれるようである⁴¹。彼らの主たる反対理由は、UNCLOS への加入が米国の主権侵害を及ぼすからというものである。具体的には、上記の賛成派の根拠をほぼ全部否定するものであり、以下のようなものであろう。まず、国益とならないとする論拠によれば、自国の航行の自由こそが国益であって、条約に参加することで自国の安全保障の足かせとなる恐れが生じること、官僚主義的な国際機関が拠出金などの名目で米国に対して何らかの財政負担を強いることは一種の「課税」であって、米国企業による経済的な負担の増大や損失を生むことになるということ、その結果としてこうした国際機関をはじめとした国際社会からの干渉が行われるということである。また、適用法規としては加入のメリットのない UNCLOS は不要で

あって慣習法で十分であり、国際会議等に既にオブザーバー参加している以上、従来からの国家実行の定着への実績もあり、今さら UNCLOS に参加しなくても対処できるということである⁴²。むしろ、反対派の議論からすれば、強力な海軍力を維持・増進することによってこそ、対中関係でも有利に展開することができるので、UNCLOS に加入する必要はないとされる。

以上のような大まかな立場の分類は⁴³、UNCLOS に加入することで条約の枠組みの範囲内で、条約の利用により国際社会において国益を追求しようとする立場と、UNCLOS にとられることなく自国の自由を確保したうえで、国際社会において行動することが自国にとって国益となるという立場の二つに見方を変えることができると考えられる。つまり、前者の立場は UNCLOS への加入について賛成派のものであり、彼らはどちらかといえば国際的にも多数国間の枠組みを利用し協調して外交を展開することを重視する立場（国際協調・多数国間主義（multilateralism））といえよう。これに対して、後者の立場は、どちらかといえば、国際社会や他の国々との調和よりも自国の主権や自由に対して重きを置く立場で、場合によっては一国だけで国益を追求しがちな単独行動主義ともいうべき姿勢と見られることになる。この類型を UNCLOS への加入の事例に当てはめてみると、米国政府としては加入に前向きかつ推進という外交姿勢であるにもかかわらず、議会上院が有する条約承認権に牽制されて政府の外交が進展しない状況であり、その結果として米国が主要先進国の中では唯一加入していないという意味で際立っているがために、単独行動をとっているかのように国際社会では見られている節もある。

しかし、上記の賛否の概要を見た場合、UNCLOS への参加によって得られるメリットとして賛成派が提示する決定的かつタンジブルな論拠は、大陸棚延長部分に対する開発の権利の獲得の可能性、資源開発に参加する企業の利益による経済的効果（の期待値）くらいのものであると見えなくもない。それに対して、反対派が賛成派の論拠をすべて否定して、UNCLOS に参加せずとも不利益にならないという発想や、参加によって拘束されることから自由への束縛の懸念は、主権や自由という建国以来国家の基底にある原理原則に深くかかわるものである以上、参加に反対の上院議員を躊躇させ、またかえって硬化させかねないということになっている。

（４）米国による条約の未批准の類例

ところで、米国が国際的に重要な条約に対して参加していないという例は、UNCLOS の場合だけに限らず、他にも類例があることは興味深い。思い起こせば、第一次世界大戦が終了した後の世界秩序の構築に際して、国際連盟への参加に積極的だったウィルソン大統領

領の政権下にあった米国は、上院による承認を得られなかったがために、国際連盟に参加できなかったのは広く知られている。

若干の著名な多数国間条約を見てみよう⁴⁴。人権に関する条約に関しては、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約⁴⁵、女子差別撤廃条約⁴⁶、児童の権利条約⁴⁷、そして障害者人権条約⁴⁸に対して米国は、署名を済ませてはいるが批准をまだ行っていない。次に、軍備管理に関する条約では、包括的核実験禁止条約（CTBT）に対して署名はしたものの未批准の状態であり⁴⁹、北大西洋条約機構（NATO）の加盟国の中で先進国として唯一、米国は対人地雷禁止条約には署名していない⁵⁰。そして、環境保護条約として、気候変動枠組条約には署名・批准を終えて当事国となつてはいるが、それを具体的に実施するための合意として重要な位置を占める京都議定書には署名だけで未批准のままであり⁵¹、また生物多様性条約も署名済みながらも未批准の状態である⁵²。これらの条約は、国際社会においても非常に重要視されているだけに、当事国も多く、主要な先進国もほとんどが入っていることがわかる。

また、米国は、条約締結にあたって時の政権の意向などを受けて⁵³、署名前後に特異な行動を見せることもある。たとえば、化学兵器禁止条約には1993年に署名するも、政権が条約の中身を骨抜きにするような施策を講じたがために97年に批准された⁵⁴。生物兵器禁止条約についても、米国は、署名・批准を行ったものの、その後の交渉に不参加という姿勢を貫いた⁵⁵。また、国際刑事裁判所（ICC）について、前政権がICC規程への署名は済ませたものの⁵⁶、次期政権が自国の兵士に関する訴追を国際裁判所の判断に委ねるという仕組みに反対して批准しないという意思を表明後、米国は既にICC規程の締約国となった国々と特別に二国間条約を締結することで、訴追のため米国兵士をICCに引き渡さないことを確約させていた⁵⁷。しかし、現オバマ政権になってから、一転してオブザーバーとして締約国会合にも参加するなど、米国の姿勢に変化が見られるようになった⁵⁸。

このように、二国間条約に代表される個別の合意等で事態に対処するアプローチが取られた例は、UNCLOSの締約国との関係においてもいくつかある⁵⁹。たとえば、米国は、群島水域諸国⁶⁰の中でもインドネシア⁶¹やフィリピン⁶²の間では二国間での合意によって、相手国の群島水域内（の群島航路帯通航権）において自国の航行の自由を確約させたり、メキシコ⁶³やロシア⁶⁴などの隣接国との海域画定においても⁶⁵、二国間条約によって事態の打開を図ったりしていることが知られている。北極の問題では、北極評議会（AC）による協議を通じずに、米国を含む北極沿岸の五つの国だけで独自に宣言を行い（イルリサット宣言）⁶⁶、UNCLOS以外の枠組みが必要ではない旨の意思を表明している。

したがって、米国は、条約法に関するウィーン条約（ウィーン条約法条約）⁶⁷にもある

ような様々な様式を利用して、多数国間条約を経由しないで迂回するとか、別の手立てを講じて自国に有利な（または不利とならない）事態を作り出すことに成功したともいえよう。こうした米国の単独の行動は、現在の国際社会においては、政治的にまたは道義的には非難される余地もありうるであろうが、法的な問題となると言えるかどうかは一概には言えない複雑な論点を内包している。ウィーン条約法条約第 18 条にもあるように、ある条約に署名した国は、その条約の趣旨及び目的に反するような行為を慎む義務を負うとされる⁶⁸。米国自身は、このことについて十分に認識していると思われる節もなくはない⁶⁹。それにもかかわらず、どうして、署名した条約を批准しないといった状況が生じるのであろうか。以下では、こうした状況を招来させる可能性のある国内的な要因や事情について検討を行う。

3 米国の条約締結と外交

米国の外交を左右する要因となる国内的な事情として、主に次の二つのものがあげられよう。すなわち、一つは国の統治構造を規定する憲法体制という客観的な要因であり、もう一つが国際社会と国家主権との関係に対する国民に根付く伝統的な意識という主観的要因である。以下では、それぞれの要因から見た米国の条約締結に対する行動を検討する。

(1) 米国の憲法体制

米国の憲法体制は、三権分立の統治構造を反映して、大統領と議会の上院との関係について、次のような規定を有する。

大統領は、上院の助言と同意により、出席する 3 分の 2 の上院議員が賛成する場合に、条約を締結する権限を有する。(米国憲法第 II 条 2 節 2)

ここで規定する「出席する 3 分の 2 の上院議員が賛成する場合」という要件が、実は通常の過半数による多数決の要件に比してより高いハードルであることから、UNCLOS の承認がなかなか上院から得られないという国内的事情が生じている。

他方で、米国憲法第 IV 条 2 は、国際法である条約も「国の最高法規」(the supreme Law of the Land) と規定している。憲法上、米国が条約を国の最高法規と位置付けているものの、これまでには実際の判例を通じて様々な扱いを受けてきたという経緯がある⁷⁰。こうした憲法の規定とその実際の運用が複雑な状況を示していることをここで検討する余裕はないので、簡単な指摘にとどめておく。米国がある条約の当事国となって拘束されるようにな

るためには、憲法下で定められた上院の「助言と同意」(advice and consent)を通じて承認を受けなければならないため、この国内手続が条約の批准(または加入)に際して一つの超えるべきハードルとなっている⁷¹。一般に、この条約の承認権限には、三権分立の原則に基づき、議会(立法府)による大統領(行政府)の外交権へのチェックとコントロールの役割を果たすと考えられ⁷²、外交活動に対するいわゆる民主的なコントロールの一環と理解されると同時に、条約の交渉・締結を含む外交権については、必ずしも大統領自身が独占できるものではなく、上院の「助言」を反映させたいうで条約を締結することが憲法の要請であるとも考えられるようになっている⁷³。しかも、3分の2の多数決という、通常より負荷の高い手続を課している点は、できる限り多くの支持を受けた条約の当事国となることを憲法が要請しているとも解される。

しかし、上院と大統領が対立した場合には、この条約の承認権限は国内政争の一手段と化し、ある条約を犠牲にする場合も生じることになる。米国の上院は、これまでに1500件以上の条約を承認し、そのうち承認拒否を行ったのは21件のみ(ただし、複数回の拒否の場合を含む)で、また少なくとも85件の条約が上院への上程を取り下げられたことがあるとされている⁷⁴。その意味では、UNCLOSは、これまでに上院外交関係委員会では満場一致で可決されたことがあるにもかかわらず、様々な事情で上院本会議に上程されることなく、承認手続を終えるに至っていない。

(2) 国民意識

米国には、その建国以来伝統的に、自国の主権に照らして国際社会に対する自国の関与について積極的に考える立場と、消極的に考える立場という二つの考え方が交錯し対立してきたといえる⁷⁵。前者の立場は、国際協調主義ともいべきもので、国際社会に積極的に関与し、国際社会との協調を重視し、国際法の意義を尊重する傾向にある。これに対して、後者の立場は、かつてはモンロー主義に代表されたように、単独行動主義とも呼ばれ、国際社会との関わりや協調よりも自国の主権や自由を第一に考え、孤立するのめやむを得ないと考える傾向にある⁷⁶。一見すると極端な分類ともいえ、もう少し詳細な区分が必要な場合もあるが、本章ではこうした伝統的な見方に従って検討を進めてみたい。

憲法下での上院議員の位置付けに対する米国民の意識というものも、一つの心理的な要因として、米国の外交に影響を与える可能性が高いものといえよう。上院が条約の承認権限を通じて外交面で一定の影響力を及ぼすことができる以上、上院が外交面における「守護者」との自負を抱いても不合理ではないであろう。また、上院議員が、内政上の観点からパフォーマンスとして賛否いずれかの立場に固執する場合もこれまでたびたび見られた。

こうした主観的な要因としての対外的な意識は、後述するように、三権の機能のうえでそれぞれ固有のパターンとしても現れることになる。国際協調主義と単独行動主義の両者は、三権それぞれの機能的な発現形態を有していることがわかる。

(3) 国際社会と国際法への独特の価値観

また、米国は、時代の変遷とともに、国際社会や国際法への独自の視点をもって、自国なりの国際関係を築いてきた。その視点は、ときには、国際社会や国際法に対する不信、無関心、無知や誤解となって現れる場合もあるであろう⁷⁷。UNCLOS の場合は、こうした的外れともいえるべき感覚が米国の主権侵害、米国への「課税」、そして海軍の航行の自由への妨げという反対派の批判になって現れていることは、既に述べた。

国際法は、国内法体系とは異なり万全でない法秩序であるために、国際社会とのかかわりにおいて常に尊重すべき義務的な規範体系というよりは、とりわけ大国にとっては自国の外交政策を遂行するうえでの道具または手段ととらえられることがある⁷⁸。欠陥や不備が内在する国際法に対処するには、米国は自力で解決するべく⁷⁹、また自ら必要な法秩序を他に先駆けて形成すべく、国家実行を積極的に蓄積していくことも少なくない。その結果として、慣習法が形成され法秩序の基礎が築かれてきたのが海洋法分野であることも事実である以上、これは、海洋法秩序形成における米国単独行動の光の部分として評価することもできるといえよう。他方、こうして形成されてきた部分もある不文法たる慣習法は、場合によっては、自国に都合の良い解釈・適用を生みだし根付かせる素地となっていたことも否めない。大国である米国の視点によれば、慣習法の柔軟性を逆手に取って、その法典化を必ずしも望まないという声が出てくるのも頷ける。こうした考えは、UNCLOS への加入反対派の声と重なる部分があり、法典化された UNCLOS の解釈適用によって自国の海軍活動の自由が拘束されるのを忌避するものである。

さらに、こうした国際社会や国際法への懐疑的な姿勢は、国連（国際司法裁判所（ICJ）を含む）の諸機関に対する根深い不信となって現れる場合もある⁸⁰。たとえば、ICJ 関連で若干の例をあげよう。米国は、ICJ の義務的裁判管轄権の受諾宣言において、いわゆる「コナリー留保」（‘Connally reservation’）の導入により自国の裁量で裁判付託の可能性を左右できる解釈の余地を残すようにした⁸¹。1979 年のイラン人質事件では、米国は原告となってイランを相手取り ICJ に提訴してイラン欠席のままながらも裁判所の司法判断を仰ぐ姿勢を見せたが⁸²、ニカラグア事件の管轄権段階の判決に不満を抱いた米国は ICJ の義務的管轄権の受諾宣言を撤回することになった⁸³。また、米国は、アヴェナ（Avena）事件に絡んで⁸⁴、ICJ の義務的管轄権を規定するウィーン領事関係条約の選択議定書からも離脱する

ことを表明した。こうした行動には、ICJ への不信だけを主たる理由とする根拠は必ずしもないであろう。しかし、これらの一連の事件に照らしてみても、米国が自国の主権に鑑みて、紛争の解決手続において ICJ や ITLOS を含む国際機関を含む第三者に、判断を委ねることに対して相当に根深い不信感や嫌悪感ともいべきものを抱いている節があるのは、第三者による義務的紛争解決の制度を詳細に規定した UNCLOS への参加に際して、この参加問題における反対派の議論の中でも容易に読み取れる。

米国による独自の単独行動という印象を国際社会から抱かれる懸念は、大国ならではとはいえ、消えることがなく、以下のような三権にも共通する国内憲法上の構造からも生じうる。

まず、各政権のスタンスとして、前の政権が署名した条約に対して次の政権が批准を行うという保証はなく、交代した大統領自身の外交方針の変更によって、この条約に対するその後の将来は不安定なものとなりうることは、これまでの米国の二大政党制下でよく見られたことであった。また、議会上院（および FRC）でも、条約を政争の具とするかのように扱われる事例も少なくなく、大統領選挙の直前の時期（いわゆる「レームダック」(lame duck) 期間) などでは政権交代の可能性にも影響を受けて、条約承認の審議も停滞することがある⁸⁵。さらに、米国連邦最高裁を含む司法の判断も、法廷の構成によっては、こういう意識の下にありがちであるといえよう。上記の ICJ のアヴェナ事件に関連したメドリン (Medellín v. Texas) 事件の連邦最高裁判決では⁸⁶、大統領が ICJ 判決を尊重した行動をとる意思を示したのにもかかわらず、最高裁は、条約の自動執行 (self-executing) 可能性の議論について、国内法や国内事情をより重視した視点から関連法規の解釈適用の過程で対外的な考慮には比較的稀薄な判断を示し、憲法解釈についても字義的なかつ形式主義的な判断に終始したかのような印象を残した。その判断は、国際法学者や国際関係を比較的重視する論者からすれば、疑問の余地のあるものであった。

以上からもわかるように、UNCLOS への加入の問題は、単に上院の条約承認権限の行使の問題という狭い範囲に限定して議論されるべきものではなく、憲法上の構造という客観的な要因、国民の意識という主観的要因などを含めて、幅広い観点から検討されるべきものであるといえよう。

4 おわりに

本章では、米国による UNCLOS の未加入（または未批准）という論点から、さらに視野を広げて、条約への参加プロセスを通して見た米国の外交姿勢における国際協調主義と単独行動主義にまで考察を進めた。米国の単独行動主義について様々な議論があるのは十分

承知しているが、こと国際社会における海洋法秩序の構築という文脈においては、単独行動主義の光の部分と影の部分とを厳密に吟味したうえで評価することが必要である。以下では、上記の議論を大きく三つにまとめながら、若干の結論を述べることにする。

第1に、米国の単独行動主義を生み出す背景としては、大きく分けて次の二つがあるという点に留意しておく必要がある。国内的な構造として憲法の規定に基づき、議会上院における3分の1強の反対者による条約承認権限の行使とその影響力がある一方で、国民などの意識として、国益を追求する外交政策においては、国際社会との協調をより重視するか、それとも自国の主権を重視するかという視点の置き所に関して、伝統的な意識の違いが存在することを理解しておくべきであろう。

第2に、こうした米国内の事情を踏まえたうえで、米国がUNCLOSに加入しなくてはならない（とれない）状況をどう考え、どうすべきかを考える必要があるということである。米国がUNCLOSに加入することは、最後に未加入のまま残っていた唯一の超大国が参加することで条約秩序の徹底化が図られ、UNCLOSを中心とした現行の海洋法がまさに普遍的とも呼ぶべき適用可能性を有する真の「海の憲法」秩序となることを意味し、国際社会において法の支配を推し進めるうえで歓迎すべきことである。特に、大陸棚の自然延長部分において米国が独自に海底資源の探査・開発を強行し、利益を独占するような事態が発生すれば、国際社会において混乱や不安を生み、UNCLOS体制下の海洋秩序の安定に重大な悪影響を及ぼすことになるということはいままでのない。このような事態は米国の政府が望むところではまったくなく、政府自体のみならず産業界も含めてUNCLOSへの参加には強い熱意があることは様々な機会を通じて広く伝えられている。安全保障面でも、日本をはじめとした同盟諸国は、米国がUNCLOSに加入したうえで航行の自由を確保し、自国の安全を含む海洋秩序の安定を維持していくことが肝要であることを理解している。

そもそも条約とは、締約国の権利義務関係を規定したものである以上、特定の国だけに有利な権利を付与したり、また逆に特定の国だけに負担となるような義務を課したりすることを意図するものではない。米国も、条約の持つこの両面性を理解したうえで条約への参加を検討すべきであり、そのバランスを自国の国益に照らして斟酌せざるを得ない。少なくとも行政府レベルを含む広いグループにおいては、これらの観点を既に理解していると解される。そうであるならば、あとは上院でUNCLOSに反対する議員が3分の1を超えない時期がいつ到来し、それに合わせて条約承認が下りるか、という国内政治上の（しかもテクニカルな）タイミングの問題であり⁸⁷、遅かれ早かれ参加の時期は到来することになるであろう。このタイミングには、米国自身における様々な箇所における変化も関連している。つまり、3分の2の上院議員の賛成票を必要とする現行憲法の規定が存続するこ

とを前提とするならば、国際社会に対する国民（上院議員を含む）の意識の変化があるの
かないのか、また国際関係に目を向けるだけの余裕を国民が持ちうるような経済事情の好
転（景気回復、失業の減少）などの動向にも目を向けておく必要がある。

第3に、海洋法秩序の生成発展に関連して米国が行った貢献についての適切な評価であ
る。これまでの米国による単独行動は、その言葉の持つマイナスのイメージばかりが一般
に先行したこともあって、その先見性や創造性の観点から先駆的な業績として積極的な評
価に値する部分にさらに光が当てられてもいいのではないかと思われる。海洋法秩序をは
じめとした国際法において慣習法が元来占める位置と果たす役割の大きさを考慮すれば、
米国の先駆的な国家実行は、海洋秩序の様々な分野において慣習法形成の礎石となった結
果、その法典化の過程で発揮されたリーダーシップの行使によって生まれた多数国間条約
のネットワーク構築のうえでも、非常に貴重な貢献であったといえることができる。仮にこ
のまま不参加の状態が続いても、ウィーン条約法条約の規定に依存するまでもなく、超大
国として国際社会への信義誠実が期待されるという点で、UNCLOS の法秩序に対する米国
による自発的な順守は、国際社会における法秩序の維持・発展にとって依然として重要な
意義を有することと考えられる。

—注—

- ¹ 次の文書を参照。SG/SM/14710, GA/11324, SEA/1984, 10 December 2012.
<http://www.un.org/News/Press/docs/2012/sgsm14710.doc.htm> (accessed 11 February 2013) (以下すべての
サイトのアクセス日は同じ)
- ² この点で、国連海洋法本部の公式サイトである次のページを参照せよ。
<http://www.un.org/Depts/los/index.htm>
- ³ 当事国数とその詳細年次等の最新版は、次を参照。
[http://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm#The United Nations
Convention on the Law of the Sea](http://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm#The United Nations Convention on the Law of the Sea)
- ⁴ 米国は UNCLOS を批准していない旨言われることが世間では多いが、この表現は必ずしも正確とは
言えない。国際法では、一般に、条約の批准が署名ののちに示される当該条約に拘束されることにつ
いての同意の最終的な意思表示と考えられており、加入とは署名していない条約に参加する意思表示
の方法であるとされているが、これらの言葉の厳密な定義は実は容易ではなく必ずしも明確でもない。
条約法に関するウィーン条約（ウィーン条約法条約）の第2条1 (b)、同14条および同15条の各規
定からも明確な定義は見当たらない。「条約の批准」および「条約への加入」国際法学会編『国際関
係法辞典 第2版』（三省堂、2005年）483-484頁および485頁参照。UNCLOS の批准や UNCLOS へ
の加入についての規定も UNCLOS の第306条（批准及び正式確認）や第307条（加入）の各規定に
も明確にはこれらの区別はない。したがって、本章では、米国による UNCLOS の未批准というごく
一般的な言い方については、国際法上、通例行われる言い方に沿って、UNCLOS への未加入という言
い方に統一することにするが、誤解のより少ない「参加」という言い方も用いることにする。
- ⁵ 米国は、UNCLOS に署名をしていないが、1994年の UNCLOS 第XI部の実施協定には1994年7月29
日に署名した。なお、米国は、1995年の国連漁業資源実施協定には、1995年12月4日に署名し、1996
年8月21日に批准している。この記録は、2013年1月30日現在の一覧を掲載した、
http://www.un.org/Depts/los/reference_files/status2010.pdf を参照。なお、米国の UNCLOS への加入問題
について論じた最近の邦語文献として、都留康子「アメリカと国連海洋法条約：“神話”は乗り越え

- られるのか』『国際問題』617号（2012年）42-53頁がある。
- ⁶ そうした米国政府自身の努力の一環については、米国防務省の次のサイトを参照。
<http://www.state.gov/e/oes/lawofthesea/179798.htm> また、次の文献も参照。Louis B. Sohn, *et al.*, *Law of the Sea in a Nutshell*, 2nd Edition, West, 2010, pp. 5-8.
- ⁷ UNCLOS の米国議会上院での取り扱い状況報告については、
<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/ntquery/z?trty:103TD00039>: に詳しい。また、UNCLOS への加入に関する上院外交関係委員会の公聴会については、そのサイトに詳細がある。
<http://www.foreign.senate.gov/hearings/the-law-of-the-sea-convention-treaty-doc-103-39-the-us-national-security-and-strategic-imperatives-for-ratification> UNCLOS の本会議上程に反対する上院議員の動向について、たとえば次の報道を参照。
<http://www.examiner.com/article/sen-jim-demint-law-of-the-sea-treaty-will-not-be-ratified>
- ⁸ 南シナ海をめぐる、フィリピンが中国を相手に仲裁裁判所に提訴したことが報道されている。次のフィリピンの声明を参照。
http://www.dfa.gov.ph/index.php/downloads/doc_download/523-notification-and-statement-of-claim-on-west-phillippine-sea これに対して、フィリピンを訪問した米国の上院議員一行がこの提訴を支持したことも報じられている。
<http://www.dfa.gov.ph/index.php/newsroom/dfa-releases/7360-us-congressmen-support-phl-legal-track-to-peaceful-resolution-over-west-phl-sea-dispute> もともと、南シナ海の領土海域問題を規則に従って平和裏に解決すべきだとのパネッタ米国防長官による上院外交関係委員会における2012年5月23日の証言を参照。<http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1674>
- ⁹ 2012年5月には国防省や国防総省までもが UNCLOS への加入の早期承認を求める証言を上院外交関係委員会（FRC）において行っていたが、同7月中には承認の見通しが大統領選前には立たなくなったことが判明した。FRCにおけるクリントン国防長官の証言は、
<http://www.state.gov/secretary/rm/2012/05/190685.htm> を参照。パネッタ国防長官の証言は、
<http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1674> を参照。経緯の詳細は、次のものを参照。Thomas Wright, ‘Outlaw of the Sea: The Senate Republican’s UNCLOS Blunder’, *Foreign Affairs*, August 7, 2012. <http://www.foreignaffairs.com/print/135053>
- ¹⁰ 後述するように（本文「3（1）」参照）、「拒否された条約」の実例について、上院の下記サイト（‘Rejected Treaties’の項参照）でも紹介されている。
<http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Treaties.htm>
- ¹¹ 本章等との関連で、米国における条約参加の議論に関する孤立主義と国際主義の対立の略歴について、次のものを参照。Scott G. Borgerson, *The National Interest and the Law of the Sea*, Council Special Report No. 46, May 2009, p. 17.
- ¹² 海洋法の生成発展と米国とのかかわりについて、以下のものを参照。R.R. Churchill & A.V. Lowe, *The Law of the Sea*, Third Edition, Manchester University Press, 1999, pp. 1-25; *The Law of the Sea: Progress and Prospects*, Edited by David Freestone, Richard Barnes & David M. Ong, Oxford University Press, 2006, pp. 1-27; Sohn, *et al.*, *supra* note 6, pp. 1-11; Donald R. Rothwell & Tim Stephens, *The International Law of the Sea*, Hart Publishing, 2010, pp. 1-28.
- ¹³ この点で、米国の積極的な態度について評価する次のものも参照。山本草二「国連海洋法条約の歴史的意义」『国際問題』617号（2012年）4頁。
- ¹⁴ 国連の公式サイトは、以下の通り。
http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm なお、UNCLOS およびその海洋法上の意義として、前掲注12の文献 Sohn, *et al.* や Churchill & Lowe 以外に、下記のことを参照。Philip Allott, ‘Power Sharing in the Law of the Sea’, 77 *AJIL* 1 (1983); *ibid.*, ‘Making the New International Law: Law of the Sea as Law of the Future’, 40 *Int’l J* 442 (1985); L. Dolliver M. Nelson, ‘2 Reflections on the 1982 Convention on the Law of the Sea’, in Freestone *et al.*, *supra* note 12, pp. 28-39; Taisaku Ikeshima, ‘The Implementation Mechanism of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) : A General Overview’, *Waseda Global Forum*, No. 9, 2013, pp. 73-87.
- ¹⁵ 特に、UNCLOS に対する米国レーガン大統領による署名拒否の表明について、次を参照。United States Oceans Policy, Statement by the President, March 10, 1983.
http://www.gc.noaa.gov/documents/031083-reagan_ocean_policy.pdf
- ¹⁶ UNCLOS 第309条は留保も除外も禁止している。なお、留保や除外に当たらない宣言や声明は同第310条で認められているが、この区別や意味付けについて実際には解釈上の議論がある。
- ¹⁷ 正式名称は、「1982年12月10日の海洋法に関する国際連合条約第XI部の実施に関する協定」であり、同協定は1996年7月28日発効している。この協定と第XI部の規定は、「単一の文書として一括して解釈され、かつ、適用される」ことになっており、第XI部に対する協定の優位が規定されている（同協定第2条1）。
- ¹⁸ 前掲注5参照。したがって、John Bolton & Dan Blumenthal, ‘Time to Kill the Law of the Sea Treaty – Again:

If the Senate ratifies it, China will have its best weapons yet to limit U.S. action in Asia', *The Wall Street Journal*, September 29, 2011, <http://online.wsj.com/article/SB10001424053111904836104576560934029786322.html> の標記にある「米国によって 1994 年に署名されたが上院により未だ批准されていない海洋法条約 (LOST)」という表記は正確性に欠けるといえる。

- ¹⁹ 正式名称は、「分布範囲が排他的経済水域の内外に存在する魚類資源（ストラドリング魚類資源）及び高度回遊性魚類資源の保存及び管理に関する 1982 年 12 月 10 日の海洋法に関する国際連合条約の規定の実施のための協定」であり、この協定は 2001 年 12 月 11 日に発効している。
- ²⁰ なお、主な国の中で、当初から UNCLOS への署名を拒否している国としては、米国以外にイスラエル、シリア、トルコ、ベネズエラのような国があり、また署名はしたが未批准のままである国として北朝鮮、イラン、リビアのような国がある。前掲注 5 のサイト上の一覧参照。
- ²¹ この対立を「イデオロギー的な闘い」と言及するものに次のものがある。Ernest Z. Bower & Gregory Poling, 'Advancing the National Interest of the United States: Ratification of the Law of the Sea', *Commentary*, May 25, 2012 (<http://csis.org/print/37503>) .
- ²² 米国の海洋政策について、邦語のもので以下を参照。一般社団法人日本船舶技術研究協会「米国海洋政策の現状と課題」社団法人日本中小型造船工業会、2009 年。」
<http://www.jstra.jp/html/PDF/%E7%B1%B3%E5%9B%BD%E6%B5%B7%E6%B4%8B%E6%94%BF%E7%AD%96%E3%81%AE%E7%8F%BE%E7%8A%B6%E3%81%A8%E8%AA%B2%E9%A1%8C.pdf>
- ²³ 前掲注 15 参照。なお、UNCLOS への署名拒否と新たな自国の海洋政策を表明した米国は、排他的経済水域の設定を宣言により同時に行っている。Proclamation 5030, March 10, 1983.
<http://www.archives.gov/federal-register/codification/proclamations/05030.html>
- ²⁴ 米国防務省の、UNCLOS の意義を強調して加入の必要性を訴える HP を参照せよ。
<http://www.state.gov/e/oes/lawofthesea/factsheets/index.htm>
- ²⁵ つまり、UNCLOS とその後の二つの実施協定に対しては肯定的評価を行っている。現在は、加入が優先的な事項であるとの認識である。
- ²⁶ たとえば、次の文献では、元海軍軍人で現在沿岸警備隊所属の筆者が、慣習法としての UNCLOS の意義を認めながらも、UNCLOS 以外の海洋法規の実効性を評価する見解を示している。Andrew J. Norris, 'The "Other" Law of the Sea', 64 *Naval War College Review* 78 (2011) . また、米国国家海洋会議 (National Ocean Council: NOC) による沿岸海洋空間計画 (Coastal and Marine Spatial Planning) の実施に関しても、米国はこうした立場をとっている。National Ocean Council, *Legal Authorities Relating to the Implementation of Coastal and Marine Spatial Planning*, 2011, p. 38
(http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ceq/cmstp_legal_compendium_2-14-11.pdf.)
- ²⁷ 特に、オバマ大統領の立場 (UNCLOS 加入の支持を含む新たな海洋政策の遂行) を示すものとして、2010 年 7 月 19 日の執行命令 (Executive Order) 13547 号第 2 節 (b) (iii)
(<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/executive-order-stewardship-ocean-our-coasts-and-great-lakes> またはその原文 <http://www.whitehouse.gov/files/documents/2010stewardship-ao.pdf>) を参照。また、国家海洋会議の設立に伴う、UNCLOS 支持の姿勢として、以下を参照。
<http://www.whitehouse.gov/blog/2012/03/23/law-sea-convention-update> なお、元職のブッシュ、クリントンの各元大統領も UNCLOS 加入を支持している。
- ²⁸ 国務省のサイト参照。<http://www.state.gov/e/oes/lawofthesea/index.htm> なお、国務省の次のサイトには、主な支持者 ('Supporters' と題して) の一覧がある。
<http://www.state.gov/e/oes/lawofthesea/statements/index.htm> 元職のライス、パウエル各元長官や、生存する国務省の法律顧問はすべて支持派である。ヒラリー・クリントン氏の辞任に伴い、2013 年に国務長官に新たに任命されたケリー氏も、2012 年には上院外交関係委員会の委員長立場にあったが、UNCLOS への加入を支持していた。次の記事を参照。
http://www.huffingtonpost.com/john-kerry/a-national-security-issue_b_1596414.html
- ²⁹ 国防総省のサイト参照。http://www.defense.gov/home/features/2012/0612_lawofsea/ なお、ここには現役の軍人を代表する証言も掲載されている。
- ³⁰ たとえば、次のサイトには、米国の商工会議所 (Chamber of Commerce) や米国石油インスティテュート (American Petroleum Institute) などの産業界による広い支持がある。
<http://ratifythetreatynow.org/news/america%E2%80%99s-leading-business-voices-testify-%E2%80%98law-sea%E2%80%99-needed-us-economic-growth-job-creation>
- ³¹ 米国海洋大気庁 (NOAA) が米国による UNCLOS への加入を進める姿勢は、そのサイトにも見られる。http://www.gc.noaa.gov/gcil_los.html
- ³² たとえば、ヴァージニア大学の海洋法政策センターのサイトを参照。<http://www.virginia.edu/colp/> シンクタンクの中でも、戦略国際問題センター (CSIS) のように支持するものもある。
<http://csis.org/print/37503>
- ³³ 米国法曹協会 (ABA) のような団体も含まれる。

- ³⁴ なぜ米国が UNCLOS に参加する必要があるかと題して、米国国務省があげる賛成の主たる根拠三つは、大陸棚延長部分の資源開発に対する主権的権利の確保のためには UNCLOS 当事国となる必要があること、深海底資源の開発に対する権利の確保のためには UNCLOS 当事国となる必要があることという二つの経済的利益、そして、海洋大国として UNCLOS に規定された航行の自由を最大限守るためには UNCLOS 当事国となる必要があることという安全保障上の利益である。US Department of State, 'Why the United States Needs to Join the Law of the Sea Convention Now', March 21, 2012, <http://www.state.gov/documents/organization/189430.pdf> ほかに、UNCLOS への早期加入を訴えるクリントン国務長官による上院外交関係委員会での証言にも、賛成理由や急ぐ必要性などが述べられている。<http://www.state.gov/secretary/rm/2012/05/190685.htm>
- ³⁵ UNCLOS への加入を必要であると訴える米国国防総省が掲げる安全保障上の 10 か条の利点とは、航行の自由に基づく機動性の確保、海洋軍事行動の広範な自由、PSI への干渉の排除、諜報活動への無障害、軍事活動に関する主権免除、軍事活動に関する自由、UNCLOS 関連の会議での発言権の確保とリーダーシップ発揮、同盟国とのパートナーシップの調和、他国への条約規則遵守への招請における優位、信頼という点での慣習法に対する条約の優位である。もとより、これらのうちいくつかは UNCLOS に参加していないと得られない利点とまで言えるかは議論の余地が大きい問題である。
- ³⁶ 米国国務省が用意した経済的な利点となるポイントは、産業界全体の支持、海洋の重要性、米国企業のビジネス上法的確実性と予測可能性や自国利益の促進・保護を条約が確保してくれる点などを重視し、条約当事国だけに付与されることなどである。詳細は、以下の通り。
<http://www.state.gov/e/oes/lawofthesea/factsheets/177206.htm>
- ³⁷ パネッタ長官の発言。<http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=116268> また、条約で設置された機関である国際海底機構 (ISA) における常任メンバーの地位の意義、加入した場合に得られる条約改正の際の発言権、などを加えることもできる。
- ³⁸ クリントン長官の上院での証言。前掲注 34 参照。
- ³⁹ 2012 年の上院では、7 月 16 日付の書簡によりオハイオ州のポートマン (Portman) 議員とニューハンプシャー州のアヨット (Ayotte) 議員の 2 人 (いずれも共和党) が、同日、ジョージア州のアイザックソン (Isakson) 議員が 32 人 (全員共和党所属) 目の反対意思を表明したことを上院の多数派リーダーであるリード氏に伝えたことで、UNCLOS への加入のための条約承認を得られる目途は立たなくなった。
<http://www.portman.senate.gov/public/index.cfm/press-releases?ID=a886f01e-1b08-4c51-bf7e-4bad33194c0b> 2012 年 7 月時点で UNCLOS への加入に反対した上院議員の名前 34 人が、ヘリテージ財団の次のサイトには掲載されている。<http://heritageaction.com/stoplost/> なお、2012 年 9 月 21 日の時点では同財団の次のサイトによると、反対の意思表明を行った同 20 日付書簡 (詳細は、後掲注 85 にある書簡を参照) に署名した上院議員の数が 36 人に増えている。
<http://blog.heritage.org/2012/09/21/senate-conservatives-gather-enough-votes-to-block-lame-duck-treaties/>
- ⁴⁰ たとえば、UNCLOS が米国の主権を侵害すると主張するヘリテージ財団が有名である。
<http://heritageaction.com/stoplost/> 同財団のフェローでもあるグローヴズ (Groves) 氏が 2012 年 6 月 14 日に上院外交関係委員会で UNCLOS への加入に反対の証言を行っている。
[http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Groves%20prepared%20testimony%20for%20UNCLOS%20hearing%20\(final\).pdf](http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Groves%20prepared%20testimony%20for%20UNCLOS%20hearing%20(final).pdf) および
<http://www.heritage.org/research/testimony/2012/06/the-law-of-the-sea-convention-treaty-doc-103-39>
- ⁴¹ ラムズフェルド元国防長官や、ボルトン元国連大使のような政府の元職の人物も反対派に分類できる。国連による海洋の管理が米国の享受する海洋の自由を阻害するとの趣旨の前者については、次のものを参照。2012 年 6 月 14 日の上院外交関係委員会 (FRC) での証言として、
http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Rumsfeld_Testimony.pdf を参照。同趣旨として、Donald Rumsfeld, 'Why the U.N. Shouldn't Own the Seas', *The Wall Street Journal*, June 12, 2012
<http://online.wsj.com/article/SB10001424052702303768104577460890850883780.html> がある。ボルトン元大使については、前掲注 18 のボルトン元大使の記事を参照。
- ⁴² たとえば、北極評議会 (AC) には正式メンバーであるため、北極関連のことはすべて AC で決めるべきであるとする立場を堅持することになる。また、海賊やテロといった問題にも、UNCLOS に参加していなくても、対処できるという立場である。
- ⁴³ 類似の見方は、前掲注 11 にある文献参照。
- ⁴⁴ 多数国間条約以外に、二国間条約についても旧ソ連との間で SALT II 核削減条約 (1979 年にカーター政権が署名するもレーガン政権下では批准せず) の例もある。
- ⁴⁵ カーター政権下で 1977 年に署名するも、1979 年に複数回の公聴会が開かれただけで上院としてのアクションはないままで、未批准。詳細は以下の通り。
<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/ntquery/z?trty:095TD00019>;
- ⁴⁶ カーター政権下で 1980 年に署名するも、未批准。上院の外交関係委員会での状況は次の通り。

- <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/ntquery/z?trtys:096TD00053>;
- 47 1990年に発効した条約で、クリントン政権下で1995年に米国は署名するも、未批准（193国が批准済み）で、上院にも提出されていない。詳細は、以下の文献を参照。Louisa Blanchfield, 'The United Nations Convention on the Rights of the Child: Background and Policy Issues', *CRS Report for Congress*, December 6, 2010. <http://fpc.state.gov/documents/organization/153279.pdf>
- 48 オバマ政権下で2009年に署名するも、未批准。詳細は以下の通り。
<http://www.foreign.senate.gov/treaties/details/112-7>
- 49 クリントン政権下で1996年に署名済み。1999年には、上院で48対51で承認動議が否決されている。上院外交関係委員会での状況は以下の通り。 <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/ntquery/z?trtys:105TD00028>;
- 50 ほかに、トルコがある。
- 51 クリントン政権下で署名された。
- 52 1993年に署名されたが、上院で条約承認が下りた際に付された決議には7件の了解事項を条件としている。詳細は、以下を参照。 <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/ntquery/z?trtys:103TD00020>;
- 53 大統領の交代の結果が署名されたものの未批准のままにある条約を生むことになるという立場のものとして、次のものを参照。Curtis A. Bradley, 'Unratified Treaties, domestic Politics, and the U.S. Constitution', *48 Harvard ILJ* 307, 311 (2007)
- 54 ブッシュ政権が行ったことで知られる。
- 55 ニクソン政権下で1972年に条約の署名、1975年に批准が行われた。
- 56 国連の条約のデータベースの以下のサイトを参照。
http://treaties.un.org/Pages/ShowMTDSGDetails.aspx?src=UNTSO&tabid=1&mtdsg_no=XVIII-10&chapter=18&lang=en#Participants
- 57 詳細は、以下のサイトを参照。 <http://2001-2009.state.gov/t/pm/rls/fs/23426.htm>
- 58 次の国務省のサイトにICCに対するオバマ政権になってからの姿勢の転換が述べられている。
<http://www.state.gov/j/gcj/icc/> その結果、100を超える国々との間に二国間条約を締結している。
<http://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2005/45573.htm>
- 59 この点で、UNCLOSへの加入に反対する論客の次の文献を参照。Steven Groves, 'Accession to the U.N. Convention on the Law of the Sea is Unnecessary to Secure U.S. Navigational Rights and Freedoms', *Backgrounder*, No. 2599, pp. 1-38, at 23-28.
- 60 次の文献を参照。J. Ashley Roach & Robert W. Smith, *Excessive Maritime Claims*, Third Edition, Martinus Nijhoff Publishers, 2012, pp. 27-28, 363-375.
- 61 米国は、1988年にインドネシアとの間に二重課税を回避する課税協定を締結した際に、群島水域の通航権について米国の意向に沿った了解を確認しあう交換公文をも協定本体に付すことに成功している。 <http://www.irs.gov/pub/irs-trty/indo.pdf>
- 62 米国は、フィリピンとの間で、フィリピン水域内で米軍が自由に演習できるように認める軍事基地協定が1992年に失効するまでは、自由な通航権を享受していた。Rothwell & Stephens, *supra* note 12, pp. 177-179, 187-189; Roach & Smith, *supra* note 60, p. 28.
- 63 2000年のメキシコとの大陸棚の画定についての二国間条約は、次のものを参照。
<http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/USA-MEX2000CS.PDF>
- 64 1990年の米国と旧ソ連との間の、自国沿岸から200カイリを超える大陸棚部分についての画定に関する合意。旧ソ連およびロシア側が批准作業を終えていない状況にある。S. Treaty Doc. Number 101-22, (1990). Sean Murphy, *United States Practice in International Law*, Volume 1: 1999-2001, Cambridge University Press, 2011, p. 165.
- 65 もとより、UNCLOSにある海域画定の関連規定が関係国間における合意を奨励する内容である以上、こうした二国間条約が多数国間条約であるUNCLOSに違背していることを意味するものでは決してない。なお、国際司法裁判所(ICJ)の大法廷ではなくて、5人の裁判官で構成される裁判部(Chamber)を利用して米国とカナダがメイン湾の境界画定に関する紛争解決を行った点については、次のサイトを参照。 <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=cigm&case=67&k=6f&p3=0>
- 66 原文は、以下のサイトを参照。 http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf
- 67 ウィーン条約法条約には、米国も1970年に署名し、1971年に上院に、そして上院外交関係委員会に付託されたが、1974年までに同委員会でも検討はされたが、承認は行われていない。詳細は以下の通り。 <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/ntquery/z?trtys:092TD00012>。したがって、米国は同条約の当事国ではないが、この条約の特に第18条(規定ぶりは、後掲注68参照)に規定された署名によって生ずる義務については慣習法となっていることを認めている。詳細は、以下の文献を参照。Bradley, *supra* note 53, pp. 314-315.
- 68 ウィーン条約法条約第18条は、次のように規定する。
第18条(条約の効力発生前に条約の趣旨及び目的を失わせてはならない義務)
いずれの国も、次の場合には、それぞれに定める期間、条約の趣旨及び目的を失わせることとなるような行為を行わないようにする義務がある。

- (a) 批准、受諾若しくは承認を条件として条約に署名し又は条約を構成する文書を交換した場合には、その署名又は交換の時から条約の当事国とならない意図を明らかにするまでの間
- (b) 条約に拘束されることについての同意を表明した場合には、その表明の時から条約が効力を生ずる時までの間。ただし、効力発生が不当に遅延する場合は、この限りでない。
- ⁶⁹ たとえば、次の文献を参照。Bradley, *supra* note 53, pp. 307-308.
- ⁷⁰ さしあたり、近時の国際法に関する議論に関わる主な文献として、以下のものを参照。Frederic L. Kirgis, 'International Agreements and U.S. Law', *ASIL Insights*, May 1997 (<http://www.asil.org/insigh10.cfm>) ; *National Treaty Law and Practice (Austria, Chile, Colombia, Japan, Netherlands, U.S.)*, Edited by Monroe Leigh, Merritt R. Blakeslee & L. Benjamin Ederington, American Society of International Law, 1999; John Murphy, *The United States and the Rule of Law in International Affairs*, Cambridge University Press, 2004; Bradley, 'Unratified Treaties, domestic Politics, and the U.S. Constitution', *supra* note 69; Louis Fisher, 'Treaty Negotiation: A Presidential Monopoly?', 38 *Presidential Studies Quarterly* 144 (2007) ; Michael Stokes Paulsen, 'The Constitutional Power to Interpret International Law', 118 *Yale LJ* 1762 (2009) .
- ⁷¹ この「助言と同意」の行使について、上院自身が、これまでに紆余曲折を経て形成された実行上の概念であることを示唆している。上院のサイトにある、「助言と同意」の項、前掲注 10 参照。
- ⁷² こうした指摘について、さしあたり次のものを参照。W. Michael Reisman, 'Unratified Treaties and Other Unperfected Acts in International Law: Constitutional Functions', 35 *Vand. J Transnat'l L* 729, 743 (2002) .
- ⁷³ ウィルソン大統領がヴェルサイユ条約について上院から承認を得られなかった教訓がよく引用される。Fisher, *supra* note 70, pp. 151-152.
- ⁷⁴ 米国上院のサイトについて、前掲注 10 および 71 参照。
- ⁷⁵ この視点からの、UNCLOS への米国の加入問題を論じるものとして、次を参照。Borgerson, *supra* note 11, pp. 17-18.
- ⁷⁶ こうした意識は、国際制度に対する自国の主権の防御となって現れることもある。Rosemary Foot & Andrew Walter, *China, the United States, and Global Order*, Cambridge University Press, 2011, pp. 4-5.
- ⁷⁷ こうした意識と国家の外交行動について、次のものを参照。Foot & Walter, *supra* note 76, pp. 12-15.
- ⁷⁸ その意味で、誤解や偏見に基づく法観念で国際法と米国憲法の関係が論じられる場合も少なくない。米国にとって、「国際法とは国際政策であり国際政治である」とする次の文献参照。Paulsen, 'The Constitutional Power to Interpret International Law', *supra* note 70, p. 1842.
- ⁷⁹ 国際法の欠缺に対処すべく発動される、いわゆる先制的な行動 (preemptive action) もこうした類型に含まれよう。See Foot & Walter, *supra* note 76, pp. 63-73.
- ⁸⁰ 国際法と国内法の関係を通じた国際法観について、以下の文献を参照。Oona A. Hathaway, Sabria McElroy & Sara Aronchick Solow, 'International Law at Home: Enforcing Treaties in U.S. Courts', 37 *Yale JIL* 51 (2012) .
- ⁸¹ たとえば、次の文献を参照。Hugh Thirlway, '20 The International Court of Justice', in *International Law*, Third Edition, Edited by Malcolm D. Evans, Oxford University Press, 2010, pp. 597-598.
- ⁸² イラン人質事件の ICJ でのサイトは、以下の通り。
<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=usir&case=64&k=c9&p3=0>
- ⁸³ ニカラグア事件では、ICJ での以下のサイトを参照。
<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=nus&case=70&k=66&p3=0>
- ⁸⁴ アヴェナ事件では、ICJ での以下のサイトを参照。
<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=mus&case=128&k=18&p3=0> また、たとえば、次の文献を参照。Margaret E. McGuiness, 'Medellin v. Texas: Supreme Court Holds ICJ Decisions under the Consular Convention Not Binding Federal Law, Rejects Presidential enforcement of ICJ Judgments over State Proceedings', *ASIL Insights*, April 17, 2008, Vol. 12, Issue 6 (<http://www.asil.org/insights080418.cfm>) .
- ⁸⁵ 典型的な例で、上院保守派のユタ州選出のマイク・リー議員 (共和党) は、同ペンシルバニア州選出のマイク・トゥーミー議員 (共和党) とともに、レームダック期間中の条約承認をしないよう 36 人の上院議員の署名を集めた書簡を、上院多数派リーダーと共和党のリーダー宛に送付した。書簡の原文は以下を参照。
http://www.lee.senate.gov/public/index.cfm/files/serve?File_id=95ecb3ed-257a-4812-91eb-63b562a09db1
- ⁸⁶ 判決は、*Medellin v. Texas*, 128 S. Ct. 1346 (2008) . を参照。いくつもある判例評釈や論文を含む文献の中でさしあたり、前掲注 84 以外に、以下のものを参照。Frederic L. Kirgis, 'International Law in the American Court – The United States Supreme Court Declines to Enforce the I.C.J.'s *Avena* Judgment Relating to a U.S. Obligation under the Convention on Consular Relations', 9 *German Law Journal* 619 (2008) (米国の国際的な立場を重視して、最高裁判決を批評した) ; Ted Cruz, 'Defending U.S. Sovereignty, Separation of Powers, and Federalism in *Medellin v. Texas*', 33 *Harvard JL & Public Policy* 25 (2010) (米国の主権、三権分立の構造が守られたとして最高裁判決を擁護した)
- ⁸⁷ UNCLOS への加入に反対していた上院議員 34 人 (前掲注 39 参照) はすべて共和党所属の議員であつ

たが、そのうちの2人（カイル（Jon Kyl）議員とデミント（James Demint）議員）は引退したため、2013年からの新しい上院議員の顔ぶれで上院における UNCLOS を含む諸条約の承認の動向がどうなるかが注目される。

第十章 米国のエネルギー需給の変化と外交政策への含意

杉野綾子

はじめに

エネルギー需給を長期的に振り返ると、1970年に米国は、歴史上初めて石油の純輸入国に転落した。1980年代半ば以降、国内石油生産は減退の一途を辿った。他方で石油需要は堅調に拡大を続けた結果、2006年には輸入依存度が73%に達した。このため、70年代以降一貫して、米国のエネルギー政策の中心命題は石油の輸入依存度低減であった。これは、国内石油生産拡大、需要節減、非中東供給源の確保というエネルギー政策と、外交政策を通じた中東・産油国情勢の安定化によって図られた。天然ガス需給も、石油ほど深刻ではないものの、旺盛な需要を背景に輸入依存度は上昇し続け、2005年には20%に達した。

しかし2008年以降の米国は、エネルギーの需給両面で根本的な変化に直面している。石油需要は2006年に前年比-0.7%と減少し、以降2011年まで5年間で11%減少した。2009年には国内原油生産が25年ぶりに増加し、増加基調は2012年まで続いている。

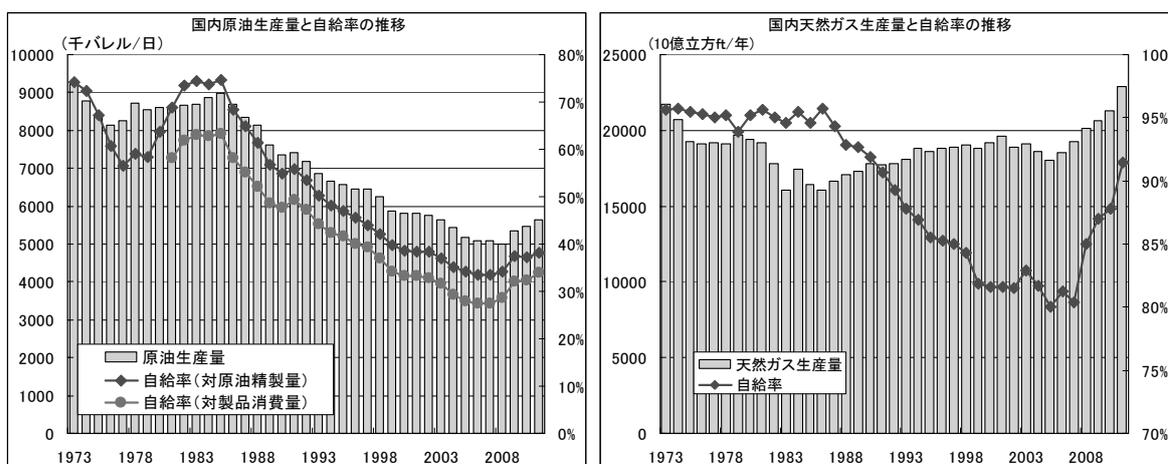
石油需要減少の背景には、景気後退・製造業の海外逃避や、ガソリン価格高騰による低燃費車シフト等の好ましくない要因も働いたが、これらの短期要因を除いても、エネルギー消費効率が緩やかに改善していることは事実である。一方、国内石油生産の拡大は、直接的にはシェールオイル、又はタイトオイルと呼ばれる、回収に特殊な技術を要し従来は採算性を備えなかった石油の開発・生産が進んだことによる。長い目で見ればこれは、1973年の石油危機以降継続的に行われてきた、連邦政府による非在来型石油・ガス開発に関する研究開発投資と、石油開発会社に対する減税・補助金政策、そして2004年以降の石油価格高騰による採算性の改善によって実現した。そして天然ガスについても、2008年以降のシェールガス生産拡大により、2012年にはカナダを除いて輸入をほぼ必要としない状況となっている。

今後、米国経済、特に製造業の活動が本格的な回復に向かうにつれて、国内石油・天然ガス需要は再び増加基調に戻る可能性が高い。しかし2011年以降に発表される各種機関の将来見通しでは、シェールを中心とした国内石油・天然ガス生産の拡大は需要増を上回り、自給率は長期的に向上する展望となっている。2012年大統領選挙ではバラク・オバマ（Barack Obama）、ミット・ロムニー（Mitt Romney）両陣営が「エネルギー自給体制の実現」を掲げた。エネルギー自給はリチャード・ニクソン（Richard Nixon）以来の歴代政権が金科玉条の如く掲げてきたスローガンだが、それが現実味を持って語られたのは、1980

年代以降初めてのことである。

本章では、まずシェールオイル・ガス増産による米国の石油・天然ガスフローの変化について述べる。次いで、エネルギー需給構造の変化により、連邦議会での主に経済や環境分野の政策に関する議決にしばしば大きな影響を与える、資源産出州 vs.消費州という対立軸に、どのような変化が生じているのか、そして長期的には米国の中東・産油国情勢安定に対する関与にどのような変化が生じ得るのか、を考察する。

図1 米国の国内石油・天然ガス生産量と自給率の推移



(出所) 米国エネルギー情報局 (Energy Information Administration)

1. 石油・天然ガス需給構造の変化

(1) シェール革命とは

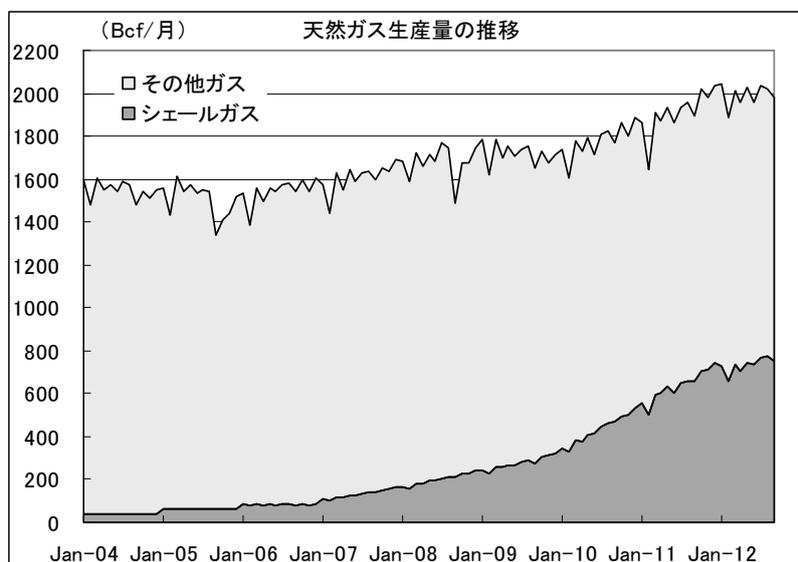
シェール（頁岩）とは泥岩の一種であり、在来型石油・天然ガスを取り出す「貯留岩」と比較して、密度が高く隙間が少ない。この頁岩から成る地層に包摂された炭化水素で、常温常圧の環境下で液体のものがシェールオイル、気体のものがシェールガスである。

シェール層からの炭化水素回収は、抗井をシェール層に沿って横に掘る「水平掘削」と、シェール層に水・化学薬品・砂を高圧で流し込んで人工的に割れ目を作る「水圧破碎（フラクチャリング）」の技術により効率が大幅に改善した。特に、1本の水平抗井から平行して多くの割れ目を作る多段階フラクチャリングと、割れ目が閉じないよう「支持材（プロパント）」として流し込む砂粒の素材開発、地下での石油・ガスや水・プロパントの挙動に関する解析技術など、多くの技術革新の結果として石油・ガス回収率が向上し、経済性が改善してきた。加えて、2000年代の石油・ガス価格上昇により油・ガス田開発投資が活発化したこと、ジョージ・W・ブッシュ（George W. Bush）政権が水圧破碎技術を用いる開発投

資に対して減税を認めたことが、シェール開発への投資を加速させた。結果として、図2、3に示すようにシェール層由来の石油・天然ガス生産量はそれぞれ飛躍的に拡大したのである。

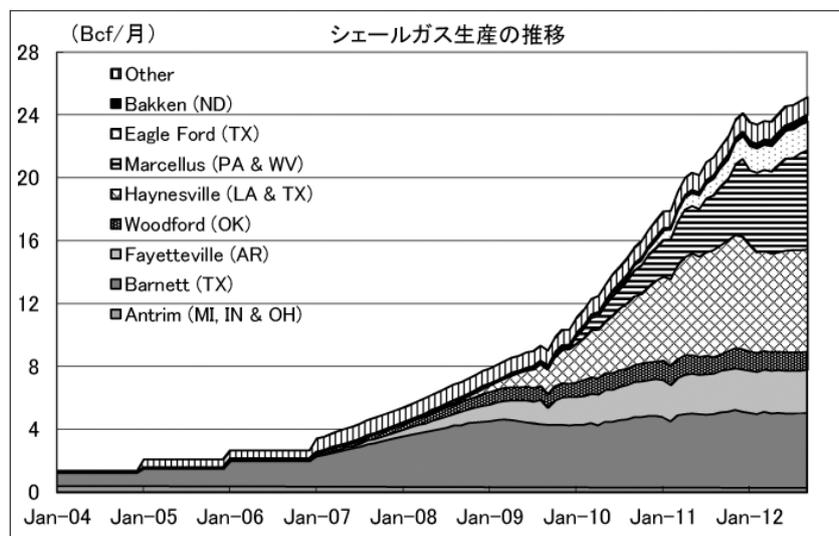
水圧破碎技術には、適用事例が増加するにつれて地下水汚染や有害排気ガスの漏洩、微細地震誘発といった環境負荷が指摘されている。本稿執筆中の2013年2月時点で、連邦、州政府や多くの研究機関が調査を実施している段階であり、今後環境規制が強化され投資意欲が削がれる可能性が残っている。また、石油・ガス需要や、石油・ガス価格の先行きによっても影響を受けるが、現時点で、シェールオイル・ガス生産は今後も堅調な拡大が見込まれている（生産見通しについては後述）。

図2 シェールガス生産量の推移



(出所) 米国エネルギー情報局 (Energy Information Administration)

図3 シェールオイル生産量の推移



(出所) 米国エネルギー情報局 “Emerging Oil & Gas Supplies: Future Prospects for Oil & Gas Production“ 2012年6月27日より転載

(2) 国内石油フローの変化

冒頭に述べたとおり、石油輸入依存低減が米国エネルギー政策の中核であった。オバマ現政権も、エネルギー基本政策として中東原油輸入量相当の石油消費削減を掲げている。1970年代の石油危機では、先進各国が石油供給途絶によるインフレ、急激な引き締め策による経済成長失速に直面した。その後のエネルギー消費効率改善とエネルギー源分散化、石油備蓄により、1970年代と比較すると石油供給支障に対する経済の脆弱性は緩和され、今日では「政治的に不安定あるいは米国に敵対的な国への石油輸入依存に伴う安全保障上の脅威」及び「石油代金支払いがテロリストの資金源に回ること」が主要なリスクとして挙げられている。では、2009年以降の米国内石油生産の拡大は、即、中東依存度の低減につながるのだろうか。

油田から回収された原油は、製油所での精製工程を経て消費者に渡る。原油の性状は、比重(ガソリン等の揮発性の高い成分を多く含む軽質原油と、タールを多く含む重質原油)、硫黄分や重金属といった不純物の含有量などで分類され、多種多様である。性状に応じてそれぞれ精製に適した装置があるため、製油所は受入れ原油の性状に合わせて設計される。米国内の精製能力の約5割が集中するメキシコ湾岸の製油所は、地場のテキサス・ルイジアナ産や近傍のベネズエラ、メキシコ、そして中東産の原油に合わせた設計となっている。

2000年時点で米国の原油輸入のうち、カナダ、メキシコ、ベネズエラとサウジアラビアが各15%、西アフリカが15%、北海(英国・ノルウェー)が10%という構成であった。そ

の後 10 年間で輸入先の上位国は変化しており（図 4）、要因としてまず、産油国の生産量そのものによる制約が挙げられる。すなわち、

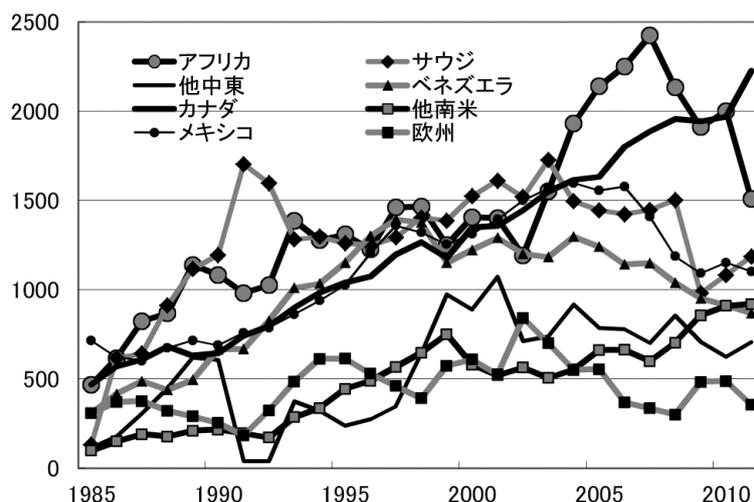
- ・ カナダ：カナダの原油生産量が拡大、それに伴い米国向けパイプラインが増設され、米国中西部の製油所がカナダ産原油に合わせた設備改修投資を行ったために輸入増。
- ・ メキシコ、ベネズエラ：それぞれ原油生産量が停滞する一方で国内石油需要が拡大したため、輸入減。性状が近いコロンビア、ブラジル等の中南米産原油輸入が代替した。
- ・ サウジアラビア：世界でほぼ唯一余剰生産能力を保持し、緊急時に増産して国際石油市場の安定を図るという特殊な役割を担っている。2000 年代前半にはベネズエラやイラク等の減産を補い大幅増産したが 2008～09 年の原油価格下落時に大幅減産、生産量自体の増減を反映して近年の米国のサウジアラビア産原油輸入は減少している。
- ・ 北海：生産量は長く衰退傾向にあるといった状況である。

また 2005 年以降、原油価格高騰の一方で景気後退により石油製品需要が停滞する中で、収益率の低い製油所の運転停止・売却が相次いだ。中東原油を処理する製油所が停止すれば中東から、メキシコ原油であればメキシコからの輸入が減少する。

こうした中で、2009 年以降生産量が急増しているシェールオイルは、性状として北海やアフリカ産原油と類似した「軽質」原油が中心であり、現在のところは北海・アフリカ原油が代替されている。シェールオイルの産出地域は米国中西部が最大であり、北海・アフリカ原油を処理する東海岸の製油所に向けて、鉄道輸送能力の拡張が行われている。

中東や中南米原油を中心に精製してきたメキシコ湾岸の製油所では、パイプライン能力の制約から、現在のところシェールオイルの受入れは限定的である。メキシコ湾への輸送を可能にするパイプライン計画が複数浮上しており、中でも、加トランスカナダ社が計画するキーストーン（Key Stone）パイプライン拡張計画が注目されている。2013 年 2 月時点で国務省による環境影響評価を踏まえた許可待ちであり、現在の計画どおりに完成すれば、2015 年にも中西部のシェールオイルがメキシコ湾岸の製油所に到達し、次第に中東原油を代替していくことが予想される。

図4 国別原油輸入量の推移



(出所) 米国エネルギー情報局 (Energy Information Administration)

(3) 国内天然ガスフローの変化

天然ガスについては石油と比較すると輸入依存度が低位に留まっているが、化石燃料の中では環境負荷が低いとされる天然ガスへの需要は1990年代以降急速に拡大しており、需要の増勢が続けば将来的には大量の液化天然ガス(LNG)輸入が必要になることが予想された。2000年代前半には天然ガス価格が上昇したこともあり、一時は、30件を超えるLNG輸入基地の新規建設または拡張計画が立ち上がった。需要拡大期待と価格上昇によりガス田開発が活発化し、2008年にシェールガス生産の急拡大が始まったことは既述のとおりだが、需給緩和を背景に天然ガス価格は低迷し、早くも2009～10年にはLNG輸入基地計画の中止・凍結が相次いだ。

この変化は、米国エネルギー省が毎年発表する国内エネルギー需給の長期展望「Annual Energy Outlook」に如実に表れている。同展望における天然ガス輸出入見通しの変遷をみると、シェールガス生産が爆発的に増え始める直前の2008年の見通しでは、天然ガス純輸入量が高止まるなかで、カナダの天然ガス生産の停滞・国内需要増によりカナダからのパイプライン経由の輸入は漸減し、LNG輸入が急拡大するシナリオが描かれた。それが2011年の見通しでは2035年までに天然ガス輸入は漸減、2012年見通しでは2017年にLNG純輸出、2021年には天然ガス純輸出国に転じる見通しとなっている(図5)。このようにシナリオが変化したことで、米国内外に注目すべき動きが起きている。すなわち、

- ① 米国産天然ガスをLNGとして輸出する計画が多数浮上。
- ② 米国のLNG輸入拡大を見込んで立ち上がったカタール等のLNG輸出計画が、売り先

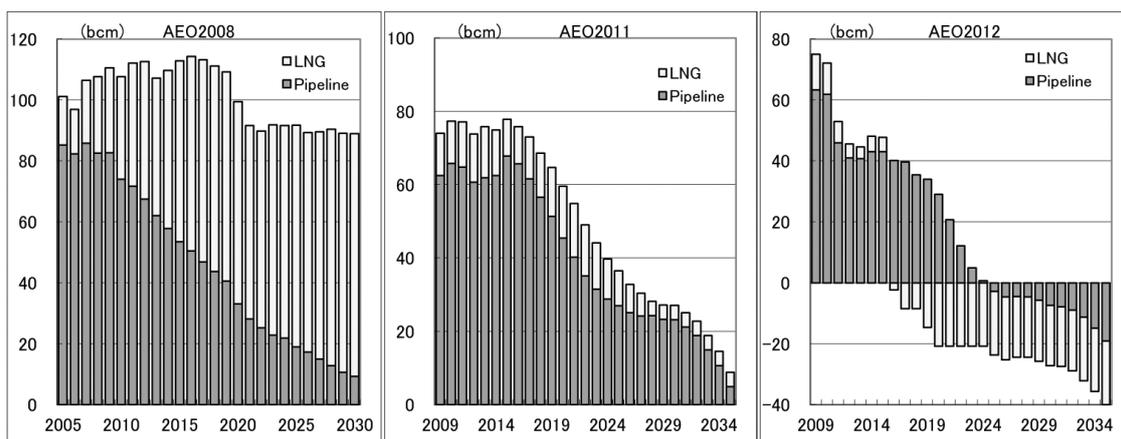
を失う懸念が生じた。

- ③ カタールやエジプト、イエメン、トリニダード・トバゴ等、大西洋市場の LNG の一部が欧州に振り向けられた結果、欧州天然ガス価格が下落し、欧州を主要市場としてきたロシアの天然ガス輸出収入が減少した。

このうち、日本でとりわけ関心を集めているのが米国の LNG 輸出計画の行方である。米国では天然ガス輸出入についてはエネルギー省が許可権限を有しており、2013 年 2 月時点でエネルギー省は 23 件の輸出許可申請を受理している。米国が天然ガスに関する内国民待遇の規定を含む自由貿易協定 (FTA) を締結している国向けの輸出計画は原則として即時承認されるが、FTA 非締結国向けの輸出計画は個別審査となる。日本は米国との間で FTA を締結しておらず、2013 年 2 月までに許可された非 FTA 国向け輸出は 1 件に留まっております。東日本大震災・原子力発電所停止後の発電用天然ガス需要急増に伴って、米国が非 FTA 国向け輸出を追加承認するか否かが注目されている。

LNG 輸出について米国内では、LNG インフラやガス田開発等の投資促進、雇用創出が期待される反面、国内天然ガス価格を押し上げる等の反対論が挙がっている。エネルギー省が経済影響に関する調査を行っており、本稿執筆の 2013 年 2 月時点では、2012 年 12 月に公表されたマクロ経済影響評価に対する 75 日間のパブリックコメントが行われている。この間、議会では、FTA の有無にかかわらず同盟国 (NATO 及び日本) 向けには LNG 輸出を認めるべき、とする法案が提出されている。

図5 天然ガス純輸入量の見通しの経年変化



(出所) 米国エネルギー情報局 (Energy Information Administration)

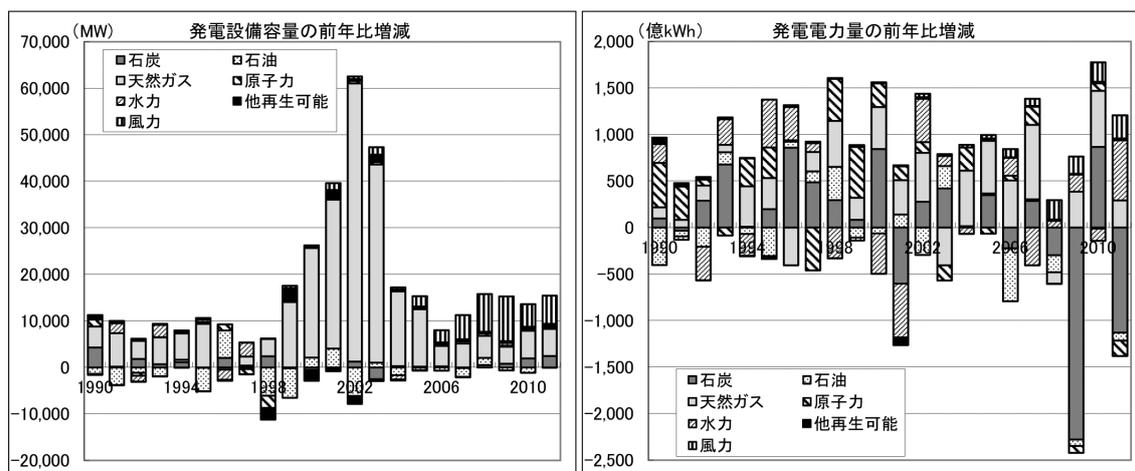
(4) 電源構成への影響

シェール開発の進展、特にシェールガス生産の拡大とガス価格低下は、石油・ガス市場に留まらず、エネルギー需給全体に影響を及ぼしている。

最も直接的に影響を受けているのが石炭である。米国内で 100%自給可能な資源である石炭は、従来電源構成の 50%程度を占めてきた。しかし、1990 年代以降、石炭燃焼に伴い排出される硫黄酸化物など大気汚染物質への規制が強化され、石炭火力発電所の新規建設や増改修計画は、コスト高なうえ、近隣地域住民の反対運動に遭い難航している。このため 1990～2000 年代の発電設備容量の追加の 85%を天然ガスが占め、石炭火力は 4%に留まった。今後も、オバマ政権が進めている環境規制強化によって石炭火力発電所の新規建設はほぼ不可能となり、既設プラントの閉鎖すらも予想されている。設備構成に加えて、天然ガス価格が低迷し、2012 年には一時的に、熱量あたりで石炭と天然ガスが等価となった。このため既存の石炭火力発電所の稼働率も低下し、結果的に 2012 年には電源構成に占める石炭比率が約 40%まで落ち込んだ。この状況を受けて、2012 年には欧州向けの石炭輸出が増加し、石炭業界は今後、大規模なアジア向け石炭輸出も計画している。

現時点で、米国が主要石炭輸出国となり、石炭輸出が米国の外交政策上の重要な要素になるとは想像し難いが、米・欧での石炭需給の変化により、温室効果ガス排出量の面でも米国の排出減、欧州の排出増が確認されている。少なくとも気候変動政策を巡る国際交渉の場では、シェールガスから波及した石炭需給構造の変化は、各国の交渉態度に影響を及ぼす可能性がある。

図6 電気事業者の電源構成の変化



出所：米国エネルギー情報局 (Energy Information Administration)

原子力発電も、シェールガス・ブームによる打撃を受けている。ブッシュ政権は、原子力は今後も基幹電源であり続けるとして原子力発電所の新規建設支援策を打ち出し、30件近くの新設計画が発表された。オバマ政権も原子力利用堅持の方針を踏襲したが、安価な天然ガスが豊富に供給される中で、電気事業者は建設コストの高い原子力を選ばず、建設計画は遅延とコスト増の悪循環に陥っている。米国は現在国内に104基の商業用原子炉を有する世界最大の原子力利用国だが、新規建設は1970年代を最後に行われておらず、原子力施設の設計・建設に関する技術力低下が、安全保障・核不拡散にまで及ぶ問題として懸念されている。

ガス火力に次いで設備容量の伸びが大きいのが再生可能、特に風力発電である。連邦政府の補助金や、現在29州が行っている電源構成中の一定比率の再生可能エネルギー利用を義務付ける政策などを背景に、導入が進んできた。再生可能電力は天候に左右される不安定な電源であり、バックアップ電源としてのガス火力発電所の設備容量の拡大要因となってきた。

2. 経済政策を巡る利害構図の変化

近年のエネルギー需給構造の変化について整理したところで、これによる国内政治上の影響について見てみたい。

図7に、州別の石油・天然ガス生産量と、生産中ガス田数の分布の推移を示した。シェール開発が本格化する以前の2001年と比較すると、ノースダコタ州の石油、ペンシルベニア州の天然ガスをはじめ、従来は産油・産ガス州ではなかった地域での増産が見て取れる。さらに、天然ガス生産量は小さいものの、生産中ガス田数では全米の1割を占めるウェスト・バージニアやオハイオのような州もある。これは、メキシコ湾やテキサス、アラスカ等の従来の産ガス地域には大規模ガス田が多いのに対し、シェールガス生産は1井当たりの生産量が少なかったり減退が早いことと関係している。ガス田の数はすなわち掘削及び付随するパイプライン建設や資機材運搬など、ガス開発関連の雇用が多く生まれていることを意味する。このように見ると、石油・ガス開発について利害関係を有する州の数は、2001年当時と比較して10以上も増えていることになる。

図7 石油・天然ガス生産活動の州別分布

州別原油生産量(全米中のシェア)

	Pennsylvania	Virginia	W. Virginia	Kansas	Kentucky	Michigan	N. Dakota	Ohio	Oklahoma	Arkansas
2001	0.07%	0.00%	0.05%	1.60%	0.14%	0.34%	1.50%	0.29%	3.24%	0.36%
2007	0.16%	0.00%	0.10%	1.97%	0.14%	0.30%	2.44%	0.28%	3.45%	0.33%
2011	0.16%	0.00%	0.11%	2.02%	0.11%	0.34%	7.42%	0.23%	3.63%	0.28%
	Louisiana	Mississippi	New Mexico	Texas	Colorado	Montana	Utah	Wyoming	Alaska	California
2001	4.95%	0.93%	3.21%	20.03%	0.78%	0.76%	0.72%	2.71%	16.60%	12.31%
2007	4.16%	1.12%	3.19%	21.11%	1.40%	1.89%	1.06%	2.92%	14.22%	11.80%
2011	3.35%	1.15%	3.47%	25.85%	1.89%	1.17%	1.27%	2.66%	9.93%	9.40%

州別天然ガス生産量(全米中のシェア)

	Pennsylvania	Virginia	W. Virginia	Kansas	Kentucky	Michigan	N. Dakota	Ohio	Oklahoma	Arkansas
2001	0.53%	0.29%	0.78%	1.97%	0.33%	1.15%	0.24%	0.41%	6.59%	0.68%
2007	0.74%	0.45%	0.94%	1.49%	0.39%	1.10%	0.29%	0.36%	7.23%	1.10%
2011	4.60%	0.53%	1.38%	1.09%	0.44%	0.51%	0.55%	0.28%	6.63%	3.78%
	Louisiana	Mississippi	New Mexico	Texas	Colorado	Montana	Utah	Wyoming	Alaska	California
2001	6.22%	0.56%	6.99%	23.48%	3.37%	0.33%	1.23%	6.67%	13.99%	1.69%
2007	5.61%	1.11%	6.31%	28.22%	5.09%	0.49%	1.56%	9.15%	14.11%	1.38%
2011	10.68%	1.56%	4.52%	27.86%	5.79%	0.28%	1.62%	8.34%	11.11%	0.98%

州別生産中ガス田数(全米中のシェア)

	Pennsylvania	Virginia	W. Virginia	Kansas	Kentucky	Michigan	N. Dakota	Ohio	Oklahoma	Arkansas
2011	10.56%	1.54%	11.04%	5.01%	2.84%	2.16%	0.05%	9.08%	8.01%	1.63%
	Louisiana	Mississippi	New Mexico	Texas	Colorado	Montana	Utah	Wyoming	Alaska	California
2011	4.13%	1.11%	6.28%	19.62%	5.85%	1.26%	1.26%	5.09%	0.05%	0.25%

(出所) 米国エネルギー情報局 (Energy Information Administration)

この変化が議会での投票行動に与える影響を現時点で把握することは、2010～11年の第112議会でのエネルギー法案の採決例が少ないため難しいが、一例として、2013年1月にエネルギー長官に対しLNG輸出許可を求めて書簡を送った下院議員の顔ぶれが、石油・ガス生産活動の活発な州と重複している点に表れている(図8)¹。従来は石油・ガス開発促進策に反対し、再生可能エネルギー補助金を支持してきた州が、新たに産油・産ガス州になったことから、今後は再生可能支援策への支持態度を変化させる可能性も考えられる。

ロビイングを展開する業界団体の側にも変化が生じつつある。例えば、天然ガスを原料に使用するためLNG輸出に反対しているダウ・ケミカル社は米国商工会議所(The U.S. Chamber of Commerce)及び全米製造業者協会(National Association of Manufactures)に加盟していたが、両団体がLNG輸出賛成の立場を採ることから2013年1月に離脱した。石油メジャーのエクソンモービルは温室効果ガス排出規制に反対してきたが、低炭素とされる天然ガス生産が事業に占める比率が拡大し、態度を軟化させている。さらに電力業界の間でも、保有する設備の構成によって期待するエネルギー政策の内容は異なっており、石油・天然ガスの増産が中期的に続けば、利益団体の分断や連合の組替えにまで至る可能性がある。

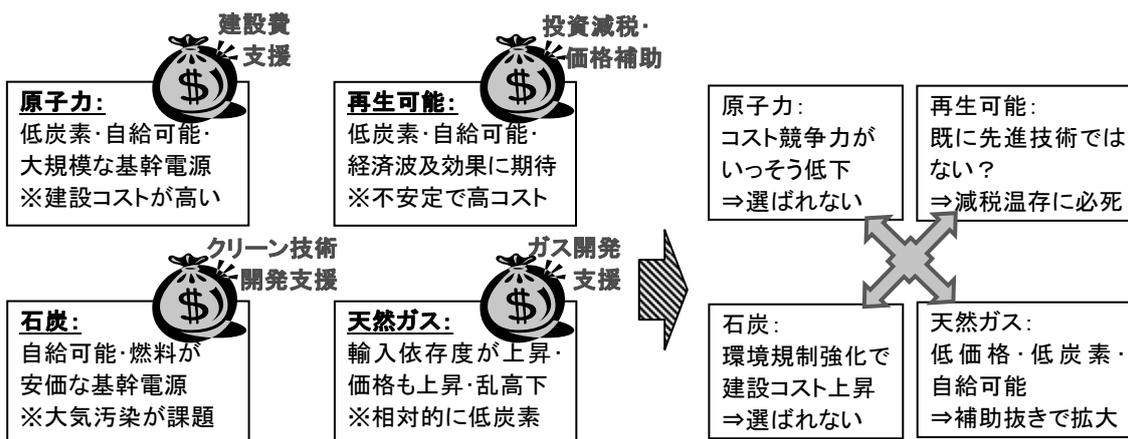
図8 LNG輸出許可を要望した議員の州構成

(網掛けは2000年代に石油・ガス産業が拡大した州)

州	署名数	議席数	州	署名数	議席数	州	署名数	議席数
アーカンソー	3	4	ミシガン	4	14	オレゴン	1	5
カリフォルニア	6	53	モンタナ	1	1	ペンシルベニア	11	18
コロラド	4	7	N.カロライナ	1	13	S.カロライナ	2	7
ジョージア	3	14	N.ダコタ	1	1	テネシー	1	9
イリノイ	1	18	ネブラスカ	2	3	テキサス	25	36
インディアナ	2	9	ニューメキシコ	2	3	ユタ	4	4
カンザス	2	4	ネバダ	1	4	バージニア	2	11
ケンタッキー	3	6	ニューヨーク	1	27	W.バージニア	3	3
ルイジアナ	6	6	オハイオ	11	16	ワイオミング	1	1
メリーランド	1	8	オクラホマ	5	5			

(出所) Reps. Bill Johnson & Tim Ryan Letter to Secretary Steven Chu, Jan 23, 2013

図9 シェール革命による電源ごとの特性の変化



3. 「エネルギー自給体制」

(1) 各種機関による見通し

2012年3月、金融機関シティ・グループが「Energy 2020: North America as the new Middle East」と題するレポートを発表した。過去5年間、世界の中で石油・天然ガス生産量が最も急速に拡大したのが北米であったことを指摘し、今後10年間も米国のシェールオイル、深海油田は増加し、さらにバイオ燃料の生産拡大も加わって、2020年にはサウジアラビア、ロシアを超える世界最大の産油国に返り咲く。カナダのオイルサンド生産も増加し、他方で自動車燃費の改善等により石油需要は減少するため、2020年には北米は石油純輸出地域となる、との展望を示したものである。

11 月には国際エネルギー機関（International Energy Agency : IEA）が年次の世界エネルギー需給展望(World Energy Outlook 2012)において、やはり 2020 年に米国はサウジアラビア、ロシアを抜いて世界最大の石油生産国に、そしてロシアを抜いて世界最大の天然ガス生産国になる、との見通しを発表した。翌 12 月に米国エネルギー情報局(Energy Information Administration : EIA) が発表した米国エネルギー需給展望（Annual Energy Outlook: early release) でも、米国の石油生産量は堅調に増加し 2020 年にピークを迎え、ロシアを凌ぐ生産量を実現する見通しが示された²。

図 10 国際エネルギー機関（IEA）と米国エネルギー情報局（EIA）の石油需給見通し

	IEA			EIA		
	2011 年	2020 年	2035 年	2011 年	2020 年	2035 年
石油						
価格（ドル/バレル）	108	120	125	96.55	103.49	143.31
生産：米国	8.1	11.1	9.2	5.67 (10.4)	7.47 (13.1)	6.26 (11.8)
：北米計	14.6	18.6	18.1	14.2* 17.2**	15.7* 19.9**	13.9* 20.4**
：ロシア	10.6	10.1	9.2	10.3	11.4	13.0
：サウジアラビア	11.1	10.6	12.3	-	-	-
天然ガス						
生産：米国	604	747	800	644	745	878
：北米計	816	970	1,067	-	-	-
：ロシア	657	704	856	-	-	-

(注 1) 原油価格は、IEA 見通しでは OECD 加盟国の輸入原油価格平均、EIA 見通しでは本土 48 州の井戸元価格平均

(注 2) EIA 見通しで、米国内生産の上段は原油・天然ガス液生産量、下段()内は副生ガスとバイオ燃料等を含む石油（液体燃料）合計。北米生産の上段*は原油・天然ガス液・副生ガスを含み、下段**はさらにバイオ燃料、瀝青油（オイルサンド）を含む。IEA 見通しとは石油の定義が異なるため、比較は難しい。

(出所) IEA World Energy Outlook 2012、EIA Annual Energy Outlook 2013 early release

これらの需給展望において、将来の不確実性として共通して指摘されるのが、環境規制である³。米国での水圧破碎技術利用の歴史は約 60 年も遡る。しかし近年、水平掘削と多段階フラクチャリングの技術革新に伴って水圧破碎が密集して実施されるようになった結果、①圧入された化学薬品が地下水脈に混入し飲料水を汚染、②流体の原料水をガス田近隣から取水する場合の農業用水等との競合、③ガス田圧入後、坑井内から地上に還流してきた排水が不適切に処理された場合の土壌・水質・大気汚染、④地震探鉱や圧入の作業が原因で微細地震を誘発する懸念、⑤ガス田開発に先立つ森林伐採や、運搬車両からの排ガス、といった環境負荷が指摘されている。

この問題については、現在連邦環境保護庁（EPA）がシェール開発に伴う大気、水質汚

染の有無について調査を行っており、2014年にも科学的根拠に基づく環境基準制定を目指している。並行して連邦内務省による適切な掘削手順の基準作成や、流体に使用する化学物質の成分を開示する業界の自主的取組み、さらに州レベルでも環境基準が検討されている。オバマ政権も民主・共和両党も水圧破碎技術の使用自体を制限する意向は示していないが、掘削手順や使用する機材を厳格に定めるような基準が導入され、或いは州毎に多様な基準が導入され、開発事業者の遵守コストが膨らむと、投資意欲が減退する要因となる。

石油・天然ガスの輸送設備への投資が、掘削活動と歩調を合わせて進むことも重要である。石油の場合は、パイプラインや鉄道の建設計画が進んでいる他、ローリー車での輸送も、費用は割高だが、生産量が少ない油田や複数の製油所に輸送する場合など小回りが利くため選択肢となる。しかし天然ガスは、パイプラインが建設されなければ大気中に放出又は焼却するしかない。実際にシェールオイルの生産現場で随伴ガスの焼却が行われており、2013年2月にはノースダコタ州議会で、随伴ガスの焼却禁止法案が提出された⁴。

現在、安価な天然ガスを利用する製造業の投資計画発表が相次いでいる。付随して輸送設備への投資も進むが、これら下流（工場の建設・操業）と中流（輸送設備の建設・運用）、上流（油・ガス田開発）のタイミングが適切に噛み合わなければ、石油・ガス価格の乱高下を招き、結果的にシェール開発投資の停滞も起こり得る。

この意味で、長期的な石油・ガス価格の見通しも重要な不確実要素である。前出の長期展望でも、IEA・EIAとも長期的な原油価格上昇を見込んでいるが、上昇幅には開きがある。価格が想定よりも上下に振れば、石油・ガス生産量も上振れ／下振れは必至である。

（2）自給体制実現へのパス

数々の不確実性は残るものの、莫大なシェールオイル・ガス資源が賦存し、開発・生産技術が今後も進展することはほぼ確実であり、前出の展望のようにサウジアラビア、ロシアを超えるかどうかはともかく、方向性として米国はエネルギー自給状態に近づいていくことが予想される。ではそのことは外交政策にどう影響するだろうか。

石油の場合には、域外との輸出入を行わない文字通りの自給体制と、統計上で生産が消費を上回るが、輸出も輸入も活発に行う「純輸出ポジション」とを分けて考える必要がある。

前者の自給体制を目指す場合には、米国・カナダで新たに供給される原油・石油が、従来輸入していた南米や中東原油と性状が異なり、しかも輸入原油がタンカーでメキシコ湾や東海岸に荷揚げされるのに対し、国内供給源は中西部やテキサス陸上など内陸に位置している。米国ないし北米が自給体制を実現するためには、製油所の装置構成を新たな国産原油の性状に合わせて改修し、輸送インフラを整備するための莫大な投資が必要になる。他

方で石油消費効率の改善と燃料転換により国内石油需要の減少が見込まれる中で、民間石油企業に設備投資を促すような施策が必要になる。

「純輸出ポジション」を目指す場合、米国は現在、国内で生産する原油の輸出を原則として禁止しており、この法改正が必要になる。現行法では米国産原油が輸出可能なのは「合衆国への輸入に直結する取引であって、当該輸出原油と量、質とも同等以上の輸入になる場合」、「合衆国の石油供給が中止されるか、若しくは深刻な危機に瀕した時はいつでも終了する契約条件でのみ行われる取引」、「抗しがたい経済的又は技術的理由で、当該原油を合衆国内でどう見ても販売できないことを証明できる取引」等となっている⁵。2012年10月には石油業界が、中西部で産出した原油のカナダ向け輸出拡大の許可申請を行った。また2013年1月には、IEA事務局長が、米国に原油輸出規制の廃止を呼びかける記事をファイナンシャル・タイムズ紙に投稿した。しかし、NAFTA域外への原油輸出の解禁は、現在議論されているLNG輸出許可以上に政治的には困難であろう。

こうした困難な判断を経て米国の石油輸入依存度が低下し、北米域外の産油国情勢に起因する供給途絶に対する脆弱性が低下することは、外交政策をどのように変化させるのか。

実際のところ、今日、原油価格は主にニューヨークと欧州の先物市場で形成され、取引参加者は世界の石油需給や景気動向、天候から政情に至るまで様々な情報に基づき売買する。石油の現物の輸出入がなくとも、石油を買う権利（オプション）や油種間の価格差（スプレッド）等も金融商品として取引されている。したがって米国が北米域外の石油を全く輸入しなくとも、米国内の石油価格は欧州の寒波や中国の景気、中東情勢等の影響を受ける。また、アジアや欧州との貿易は米国経済の重要な活動であり、その貿易相手国が中東原油に依存している限りは、間接的に米国も依存している。

こうした現実とは別に、輸入依存度が低下すれば、莫大な予算を費やし米国民の生命を危険に晒して産油国の安定や海上輸送路の安全を守る必要は無い、との世論は高まろう。しかし、短・中期的に米国に代わってその役割を担う用意のできている国は存在しない以上、米国を主軸としつつも日本を含む受益国が地域紛争の防止や海上輸送安全などの多国間管理へとシフトしていくことになる。最大の受益国のひとつとして日本が費用面や装備・要員などの実質面でどのような分担が可能なのか、検討しておくことは重要である。

他方天然ガスについては、米国は既にほぼ自給に近い状態を達成し、LNG輸出が検討されている。今後、米国内の発電用、産業用及び家庭・商業用の天然ガス需要拡大が見込まれる中で政府が輸出を許可すれば、LNG供給契約では一般的な10年超の長期輸出契約が結ばれ、将来のガス需給逼迫を招く可能性が否定できないため、政権の判断は容易ではない。既述の通り、議会では、FTAの有無にかかわらず同盟国（NATO及び日本）向けにはLNG

輸出を認めるべき、とする法案が提出されたが、その原案は2012年12月に共和党ディック・ルガー（Dick Lugar）議員により NATO 加盟国だけを対象として提案された。上院外交委員会では2012年12月に、米国が核開発疑惑を理由として課している対イラン制裁の結果、欧州がロシア産天然ガスへの依存を強めていることの安全保障上のリスクに関する公聴会が開催された。この文脈で、欧州同盟国の対ロシア依存を低減する支援策として米国からの LNG 輸出が提案されたものであり、当の欧州の意向は別として、少なくとも外交政策を担う議員は、既に LNG 輸出を外交政策のツールとして試していると言えよう。

むすび

本章では、主に2008年以降にシェールガス・オイル開発が進展し、米国の国内石油・天然ガス生産量が飛躍的に拡大したことによるエネルギー需給構造の変化と、その政治的な含意について述べてきた。

ところで、エネルギー需給構造の変化には、エネルギー消費行動の変化も大きく寄与している。2007～09年にかけての景気後退に伴うエネルギー需要減だけでなく、住宅の断熱化や建物・機器のエネルギー効率基準の強化、自動車燃費基準の引上げ、電気自動車の普及促進や送電インフラの近代化など、数々の施策が進んでいる。これら省エネ分野の政策は技術の国際標準化という作業を伴うため、自国技術の国際標準獲得を目指した熾烈な交渉が展開され、その結果が日本企業の事業機会に及ぼす影響も大きい。

本稿では扱えなかったが、エネルギー消費行動の変化が外交・通商・技術政策に与える影響も、興味深いテーマである。

—注—

- ¹ 但し、議員が LNG 輸出を支持する背景には、選出州が天然ガス開発による雇用増等の恩恵を受ける以外に、LNG 輸出によるガス価格上昇を懸念するような製造業が州内に存在しないケースも考えられる。
- ² 米国の国内石油生産が堅調な拡大を続けサウジアラビアを抜いて世界最大の産油国へ、との見通しは強い印象を与えるが、油田から回収される原油・天然ガス液 (NGL) はその半分強～3分の2に留まり、バイオ燃料や添加剤等を合わせた液体燃料全体の生産量を指している点に留意が必要である。
- ³ なお、世界の石油・ガス需給見通しは他に石油メジャーのエクソンモービル、BP、シンクタンク Energy Policy Research Foundation, Inc.等から発表されており、いずれも北米の石油大幅増産を見込んでいる。
- ⁴ The Dickinson Press, Feb 13, 2012
石油生産を目的として掘削を行い、副産物として回収されるガスは、量が少ないか既存パイプライン網から遠い等の理由からパイプライン建設・不純物除去等を経て販売するための費用が高く、焼却されているもの。仮に法案が可決され焼却が禁止された場合、事業者はパイプライン等の設備投資を迫られ、製品である原油・天然ガス販売価格が上昇するか、又は事業者が開発・掘削投資自体を手控えることが懸念される。
- ⁵ 輸出管理規則の供給不足規制§754.2を参照

