

米国の国家安全保障政策における継続性と変化

マイケル・ブラウン

はじめに

安全保障国際シンポジウムの主催者である防衛研究所は、2005年度（第7回）のシンポジウムのテーマとして、「ブッシュ第2期政権における安全保障政策とその国際安全保障及びアジアの安全保障にとっての意味」という極めて重要なテーマを選んだ。実際、今後5年間国際社会全体の安全保障により広範な影響を及ぼす問題について考えることは難しい。世界一の経済大国米国は、いまや比類なき軍事大国となった。その国防予算は、他の主要国一同時にその多くが米国の同盟国であるがーの防衛費・軍事費の総合計を上回る。当面、米国と拮抗する軍事力を有する国家が登場するとは予想しがたい。ある学者は、米国が未曾有の「軍事支配権」、つまり海洋、宇宙、及び空の支配権を掌握する状況は今後数年間続くだろうと述べている¹。従って、米国の安全保障政策の方向と進め方が国際社会に深刻な影響を与えることは明らかである。

本論文では、ブッシュ政権の国家安全保障政策における継続性と変化、さらに修正が必要な領域を考察する。

継続の可能性大

第2期ブッシュ政権において米国の国家安全保障政策は、次の4つの理由から、変化するより継続する可能性が高いと考えられる。

第1に、世評とは異なりブッシュ大統領は、政権の主要な政策立案者である。ブッシュ大統領は、誰もが認める極めて強固な意志を持つ人物である²。その自信や意志の根幹を成すブッシュ大統領の宗教的背景や人物的な背景を分析することはこの論文の趣旨ではない。しかし、国家安全保障政策を「初志貫徹」堅持するというブッシュ政権の政策の背景に、それこそが同盟関係強化とテロ抑制の最善策と信じるブッシュ大統領自身の戦略構想があること

¹ Barry R. Posen, "Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony," *International Security*, Vol. 28, No. 1 (Summer 2003)参照。

² 米国国家安全保障政策におけるブッシュ大統領の役割に関する学術的分析として、Ivo H. Daalder and James M. Lindsay, *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2003). ジャーナリストの評価として、Ron Suskind, "Without a Doubt," *New York Times Magazine*, October 17, 2004参照。

は確かである。2004年の大統領選でブッシュ大統領自身が述べていた通り、「揺るぎない姿勢でテロと断固闘うことによって、初めて世界に平和が齎される。³⁾」のである。政策継続の可能性の高さは、政策上の過ちを認めることを潔しとしない、夙に知れたブッシュ大統領の政治姿勢からも窺うことができよう。ブッシュ大統領は以前こう述べている。「一度決定したことについて、ああしていればよかったなどと振り返ることはしない。⁴⁾」現行の政策が完璧ではないことを認めない指導者の下では、政策の変更はありえない。ブッシュ大統領は、米国の安全保障政策は正しい方向へ進んでおり、政策変更の必要はなく、政策継続こそが最善であると確信している。

次に、第2期ブッシュ政権における国家安全保障政策担当のアドバイザーの顔ぶれである。少なくとも第2期の当初は人事において前政権の顔ぶれを変えないという決定によって、ブッシュ政権の国家安全保障チームの結束はこれまで以上に高まるだろう。チェイニー副大統領とラムズフェルド国防長官は留任している。大統領に最も近いといわれる外交政策のアドバイザーであるライス国家安全保障担当大統領補佐官は、國務長官に就任した。軍事力行使など国家安全保障政策について唯一異議を唱える可能性がある政権の主要メンバーと見られていたパウエル氏の後任として大統領が選んだのは「信任厚き腹心」ライス氏であった。ライスの後任の国家安全保障担当大統領補佐官には、安全保障政策の継続を支持すると見られるハドレー次席大統領補佐官が昇格する。クリントン政権下で中央情報局長官に就任したテネット氏も、生粋の共和党員ゴス氏にとって代わられた。これらの顔ぶれから成る第2期ブッシュ政権の国家安全保障チームが大幅な軌道修正をするとは考えにくい。それどころか、チェイニー副大統領、ラムズフェルド長官、ライス長官、さらにウルフォウイツ国防副長官といった現政権の主要なアドバイザー達は、自ら起草した第1期ブッシュ政権の安全保障政策の堅持に専心するに違いない。

第3に、米国の当面の国家安全保障政策上の最重要課題は、イラクとアフガニスタンでの軍事作戦である。政権2期目の前半までに両国における全面的な安定を確保する公算は低い。ブッシュ大統領とその側近達はこの問題の対処に精一杯で、他の外交・安全保障問題や新たな政策課題のために割く時間も余裕もないのが現状である。イラク及びアフガニスタンでの戦闘は、米軍に多大なる負担を課し、最近の調査報告によると、両国で活動する米軍は予備部隊も含め限界に近い状況にあることを示唆している⁵⁾。兵力維持という喫緊の必要性のために退役予定の時期が来ても退役できない軍人もいる。イラクでの対テロ戦争によって、他の

³⁾ Suskind, “Without a Doubt.”に引用。

⁴⁾ Daalder and Lindsay, *America Unbound*.に引用。

⁵⁾ Bradley Graham, “General Says Army Reserve Is Becoming a ‘Broken’ Force,” *Washington Post*, January 6, 2005参照。

地域での大規模な軍事力展開が制限される。ブッシュ大統領が、徴兵制、つまり国民に兵役義務を強制的に負わせる制度に反対しても、イラクとアフガニスタンでの戦闘によって不足する人員調整のためにアジア及び欧州での米軍の再配置を迫られることになる。これが、現行の軍事行動によって米国の軍事政策が実質的に変更を余儀なくされる一つの領域である。

米国の国家安全保障政策がブッシュ政権の第2期においても継続する可能性が高い最後の理由は、対テロ戦争における勝利、中東地域を含めた世界の民主化、という2つの戦略目標を実現するという強固な意志と義務感を、ブッシュ大統領はじめ同政権の上級アドバイザーが持っているという事実である。ブッシュ大統領は米国国家安全保障戦略の中で次のように述べている：

「米国を敵から守ることは、連邦政府の最重要かつ基本的な責務である。今日、その任務は大きな変革を遂げた。…テロリストは、開かれた社会に浸透し、近代技術の力をわれわれに立ち向けるよう組織されている。こうした脅威に打ち勝つためには、われわれは持てる手段をすべて使わなければならない。それは、軍事力、国土防衛の強化、法執行、諜報・情報、そしてテロ資金を断つための活発な取り組みである。世界各地で活動するテロリストとの戦いは、世界的な取り組みであり、いつまで続くのか不明である。⁶⁾

対テロ戦争がブッシュ政権の最重要課題であり続けることは確実であるが、同時に同政権は中東を含め広くムスリム世界における民主化を推進することこそが長期的な対テロ戦争の根幹であるとも考えている。ブッシュ大統領は、次のように述べている。「米国は中東諸国をはじめ広くムスリム社会が怒りを捨て希望を持って成長できるよう、この地域の自由と民主化勢力を支援するという歴史的事業に着手した。⁷⁾」要するに、ブッシュ政権の戦略目標と国家安全保障政策上の優先順位は、予期せぬ事態でも発生しない限り、変更される可能性はない。

「不測の事態」発生の可能性あり

アメリカのある人物の有名な言葉の通り、「予測すること、特に将来についての予測は難しい。」社会科学者、政策アナリスト、政策立案者は、現在の延長線上に未来がある限り将来の展開は単純明瞭であるという錯覚に陥るようであるが、歴史を振り返ってみても明らかな通り、世界は突然、急激に変化するものである。1989年1月の時点でその後の4年間に、ベ

⁶⁾ *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002.

⁷⁾ 大統領所感「コンドリーザ・ライス氏を国務長官に任命」2004年11月16日ホワイトハウス報道官室。

ルリンの壁崩壊、東西ドイツの統一、ソビエト連邦の解体、欧州における大量殺戮が発生することを予測できた者はいただろうか。同様にブッシュ大統領が就任した2001年1月に、その後の4年間に、世界を震撼させる米国での同時多発テロが発生し、その結果米国と同盟国がアフガニスタンとイラクを攻撃することになることを予測できた者もいなかったはずである。通常、物事は継続するが、不測の事態は常にありうる。そして不測の事態の規模が大きい時、戦略は予期しなかった変化を迫られることになる。そしてそれが新しい戦略上の優先事項の策定や国家安全保障政策の再構築に結びつくのである。

多種多様な事態が想定可能であり、それらの事態は世界のどこで起こっても、あるいはどの分野で発生してもおかしくない。ここでは特に注意すべき4種の「不測の事態」を取り上げる⁸。

第1に、テロリストが米国及び同盟国に大規模な攻撃を仕掛けるという不測の事態である。最悪のシナリオは、攻撃に化学兵器、生物兵器、あるいは核兵器が用いられるケースである⁹。テロリストは、物理的攻撃に加え政府の緊急事態対策システムなどに対しサイバー攻撃を行う可能性もある。あるいは、コンピュータ・ネットワークを経由し電気通信、交通、金融、電気、石油、ガス、水道などのインフラやその他公共サービス網を攻撃するかもしれない。インフラへのサイバー攻撃はすでに日常的になっており、今後は、さらに攻撃されやすいシステムに対して壊滅的被害を与える攻撃の可能性さえある¹⁰。テロリストが、過去と同じ手段や方法で攻撃してくると考えるのは誤りである。

第2に、米国と同盟国が、イラクあるいはアフガニスタンで対テロ戦争に大敗を喫するという事態である。両国とも軍事的、政治的、さらに経済的安定の方向へ進んでいるものの、劇的な暗転の可能性は否定できない。両国の情勢は、不安定である。イラクは、バース党支持者、スンニ派活動家、不満を持つ愛国主義者、聖戦を訴える国内外の活動家などによる暴動に荒れ、アフガニスタンの大半の地域を治めているのは、移行政権関係者でも国際治安支

⁸ 追加的議論の参考として、“Strategic Surprises for a New Administration,” Schlesinger Working Group Report, Institute for the Study of Diplomacy, Edmund A. Walsh School of Foreign Service, Georgetown University, Fall 2004; Michael E. Brown, ed., *Grave New World: Security Challenges in the 21st Century* (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2003); Michael E. Brown, Owen R. Coté, Jr., Sean M. Lynn-Jones, and Steven E. Miller, eds., *New Global Dangers: Changing Dimensions of International Security* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 2004)参照。

⁹ 米国及び欧州の同盟国の生物兵器テロ対策の整備状況を評価する目的で Center for Transatlantic Relations at Johns Hopkins University はthe University of Pittsburghと協力し大規模な政策シミュレーション *Atlantic Storm*を2005年1月14日に実施した。その結果、西側諸国の生物兵器テロ対策は十分でないことがわかった。

¹⁰ テロリストによるサイバー攻撃に関する追加的議論の参考として、Dorothy E. Denning, “Information Technology and Security,” in Brown, ed., *Grave New World*参照。

援部隊でもなく、部族長らである。親米政権の関係者が暗殺の標的にされるといった状況である。万が一不測の事態が発生すれば、米国と同盟国は兵力拡大あるいは撤退の二者択一を迫られることになる。どちらの道も、戦略的リスクと多大なる費用を伴う。

第3の不測の事態は、地域情勢の変化である。パキスタンやサウジアラビアの親米政権の転覆、イランや北朝鮮といった敵対国での政権交代、ロシア、中国など大国の不安定化、南アジア地域での紛争勃発、肯定的な変化としてイスラエルとパレスチナの関係改善も考えられよう。政権交代は日常茶飯事であり、毎週世界のどこかの地域のどこかの国で行われている。しかし突然の予期せぬ変化は、地域の勢力均衡を乱す。不幸にも、米国が対テロ戦争やイラクやアフガニスタンでの戦闘に没頭し続け、各地の情勢に本来払うべき注意や関心を払わなければ、一部の地域政策は等閑にされ、地域情勢好転の機会を失い、多くの課題が未解決のまま残されることになる。

第4に、国際エネルギー及び金融市場といった安全保障の機能的分野において、戦略変更を余儀なくされるような不測の事態が発生する可能性が考えられる。エネルギー・インフラの主要な施設であるパイプライン、発電所、備蓄施設、送電線などが攻撃される危険性が高まっている¹¹。国際エネルギー市場及び金融市場における大規模な混乱が米国政府とその国家安全保障政策に与える影響は甚大である。今後10年間に米国の国防予算が急激に増えると予想され、イラクでの戦費を含めずに2003年度3,970億ドルから2007年度4,700億ドルへ増えることが予想されている。経済問題が国の安全保障に与える影響は大きい。

上記を含め他の不測の事態が発生すれば、米国と同盟国が安全保障上の優先順位を再考し、新しい政策へと方向転換することを余儀なくされることになろう。遺憾なことに、ブッシュ政権は、不測の事態に対処する能力を著しく制限する方向へと国を導いている。連邦予算、国防費、在外米軍駐留予算は限度ぎりぎりまで膨張しており、万が一不幸な事態が発生すれば政治危機に陥るのは必至である。「遊休」力の少ない国の政治は柔軟性を欠く。

求められる変化

長期的には米国が野心的で多面的な安全保障政策、つまり米国の国家安全保障と国際安全保障を強化する真の大戦略を構築することが求められている。

より効果的にテロと闘うためには、軍事行動より、テロリスト組織の主張や思想の影響力を弱める経済・政治プログラムに重点を置く必要がある。あるテロの専門家は、「テロの予防・対抗策として米国と同盟国は二面的な戦略を展開すべきである。二面的な戦略とは、差

¹¹ エネルギー問題に関する追加的議論の参考として、Martha Harris, “Energy and Security,” in Brown, ed., *Grave New World* 参照。

し迫った脅威や課題に対処するための短期的行動計画とテロ・ネットワークが拡大するのを押さえ込むような環境整備を目指す長期的行動計画である。後者は、グローバリゼーションの波から取り残された人々に焦点を当てるべきである。」と主張している¹²。長期的テロ対策には、開発途上国の持続的開発を実現するための有効な包括的戦略の構築が必要である。包括的戦略とは、経済成長、良い統治（グッド・ガバナンス）、教育、保健医療などベーシック・ヒューマン・ニーズの充足などを含むビジョンである。長期的行動計画の最も効果的政治手段は、非軍事的手段である¹³。

民主化を効果的に進めるためには、拙速な選挙実施よりも民主主義を根付かせる息の長い努力に重点を置くべきである。米国や西側同盟国、さらに国連は紛争解決プロセスの早期に選挙を実現することに固執する傾向がある。本来紛争国のガバナンスに反映されるべきは、その国の国民の声である。ところが、政治プロセスの進展を確認したいという調停国・機関の都合が優先されているのが現実である。状況が不安定でも選挙を実施することはできる。しかし真の民主化には国家制度としての安定、治安、強固な政府、そして健全な市民社会が必要である。目指すべきは持続的民主化であり、そのための道程は長く、先を急いではならない¹⁴。

最後に、唯一の超軍事大国という現在の状況は、好機にも危機にも転ずる可能性があることを米国は認識すべきである。「強権的な」単独主義に走る強国と判断すれば、他の国々は米国に対抗するために結束するだろう¹⁵。それは米国にとっても他の国々にとっても望ましい状況ではない。米国が互惠的秩序を国際社会に実現し、より効果的に国益を追求するためには建設的・戦略的連携が必要である。そのために米国指導者は次の4つの指針に従い政権運営を行うべきである¹⁶。

第1に、21世紀の安全保障上の多くの課題は、国境を越えた国際的な問題であることを認識すべきである。国を超え、地域を超え、地球規模での対処が必要な課題もある。米国のような超大国を含め、これらの課題に単独で取り組み解決できる国はなく、当然国益となるはずもない。21世紀の安全保障政策の根本原則は多国間主義である。多国間の政策協調と対話なくして今世紀の国際安全保障問題の解決はあり得ない。

次に多国間主義的イニシアチブの実現には安定した持続的協力関係を構築するための不断

¹² Audrey Kurth Cronin, "Transnational Terrorism and Security," in Brown, ed., *Grave New World*.

¹³ Ibid. 参照。

¹⁴ Jack Snyder, *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict* (New York: Norton, 2000) 参照。

¹⁵ 既にそういった状況が見られると考える研究者もいる。*International Security*, Summer 2005の討論参照。

¹⁶ これらの指針は、筆者の "Security Problems and Security Policy in a Grave New World," in Brown, ed., *Grave New World* より引いた。

の努力が必要である。国際問題無関心症候群を患いやすい米国は重層的な国際協力関係の維持に努力し続けなければならない。多国間主義による連携は、好きな時自由に注文できるアラカルトメニューではない。「必要ならば支持、都合が悪ければ無視」は通用しない。米国は多国間主義的連携に全面的に与する腹を括らねばならない¹⁷。

第3に、多国間主義を持続するためには強固な基盤となる組織、すなわち国連の役割が重要である。確かに国連は多くの構造的かつ政治的な問題を抱えており、筋金入りの支持者さえ苛立ちを覚えることも多い。しかし同時に国連は国際社会の平和と安定を促進するという重要な役割を担う唯一の機関であることも事実である。21世紀の国際社会は共通の脅威に立ち向かうために協調して歩まなければならない。国連は多国間の協調行動を円滑に進める必要不可欠なメカニズムである。米国をはじめ主要国は今回のイラク危機をめぐる外交交渉での苦い経験を過去のものとし、国連を国際平和と安全促進のためのより効果的な機関にすることに取り組むことが賢明だろう。尊敬され効果的で強い国連は、世界の主要国、とりわけ米国にとっての開かれた国益に適うのである。

最後に多国間イニシアチブには指導力が必要である。全ての危機、課題の解決を米国主導で進めることはできない。しかし当面米国が世界で唯一の超大国であり続けることに変わりはない。それゆえ、問題の所在を明らかにする、有効な戦略を構築する、連合軍を結成する、必要な資金や資源を調達する、行動計画を実施する、という各局面で米国の指導力が重要である。米国政府首脳が国際社会での指導力を積極的かつ効果的に発揮することによって、国家安全保障上、地域安全保障上、そして国際安全保障上の多くの課題が解決される可能性が高まる。しかし、米国が国際社会での指導力発揮に消極的であったり、否定的であったり、あるいはその役割を果たすことができなければ、国際社会は多種多様な安全保障上の脅威に晒されることになるだろう。

ブッシュ政権の喫緊の課題は、イラク攻撃の際に傷つけた対外イメージを改善することである。米国のイラク攻撃を積極的にあるいは戦略的に支持した国々もあるが、世界の多くの人々があの攻撃を米国の独善的な単独主義の表れと驚愕し、衝撃を受けた。人々の懸念を払拭し、傷ついた対外イメージを払拭するには、持続的外交努力が必要である。

米国政府関係者は、国際社会が真に求める指導力とは何かをよく理解するべきである。共和党、民主党を問わず冷戦終結後の米国の歴代政権の国際問題の解決に対する姿勢は一貫している。国際問題に対する米国式アプローチとは、米国の方針を提示すれば、他の国々は従って当然であり、快く従おうが不承不承従おうが構わない、というものである。結果、米国政府の強引さと傲慢さへの非難が高まっている。米国政府関係者は、真の指導力は真の対話の

¹⁷ これらの指針は、Chantal de Jonge Oudraatに基づく。

上に成り立つことを認識すべきである。米国政府の意志を他の国々に一方的に通達するのではなく、同盟国、友好国、それ以外の国々と共に、目標、戦略、行動計画について協議することが肝要である。何より米国政府は他の国々の考えや視点を考慮する姿勢を身につけるべきである。米国が国際舞台で単独行動をとる能力を持っていることは明らかである。その力に加え、良い聞き役となることができれば、国際社会は米国についてくるだろう。