

## 第7章

# 米国の東アジア安全保障政策

---

2001年9月11日の米国同時多発テロ事件を境に、米国の対外政策は一國主義から多国間協調主義に転じたとする見方が、広くメディアで報じられている。実際、就任から9月までのブッシュ政権を振り返ると、京都議定書からの離脱、生物兵器禁止条約議定書交渉における否定的態度、包括的核実験禁止条約(CTBT)批准に対する消極姿勢、弾道弾迎撃ミサイル(ABM)制限条約修正要求など、クリントン政権が進めた多国間協調路線を否定し、米国の「国益」を前面に押し出してきた。これに比べ、同時多発テロ以降のブッシュ政権は軍事力行使への各国の支援・支持を集めるために各国と対話を進め、アジア太平洋経済協力(APEC)などの多国間の舞台においても、各国と協調する姿勢が表れているように見える。

テロ撲滅は確かに重要な政策であり、国内における生物兵器テロが静かに進行する中で、米国の安全保障政策において「本土防衛」に衆目が集まるのは避けられない。しかし、9月11日以前の世界とその後の世界の間、少なくともアジアの安全保障という観点からは、実質的な構造変化が起こっていないのも事実である。東アジアをめぐるさまざまな安全保障課題が霧消したわけではない。テロ事件をめぐる問題が落ち着いた後、東アジアをめぐる安全保障問題が一定の時間を超えて再び注目される際に、どのような形の対立となるのか、また、同時多発テロとそれ以後の状況が従来の課題をどのように変ぼうさせるのか、さらに、ブッシュ政権の下で進められている安全保障政策見直しの動きと、それがどのような要因によって促進されているのかという問題も、2001年を振り返る際に考慮しなければならない点であろう。

## 1 ブッシュ政権と一国主義

### (1) クリントンからブッシュへ——一国主義への傾斜

ブッシュ政権の政策が「一国主義」的であると批判されることは、すでに選挙期間中のブッシュの演説を見る限り予想されるものであった。ブッシュによるクリントン政権に対する批判の最大のポイントは、米国の「物理的」安全および利益が損なわれることが予測されている中で、これに直接的に貢献しない多国間による合意を順守する合理的な理由は何かという点であった。クリントンが穏健な形でこの問題に触れることを回避しつつ一国主義的な政策を進めたのに対し、ブッシュはより直接的に多国間主義に対して否定的な対応を示すものとなった。たとえば、京都議定書からの離脱については、議定書が調印された時点で、産業界からの批判が十分予想されたにもかかわらず、クリントン政権の下ではこの批准手続きを進めることは無く、決定をブッシュ政権にゆだねるものとなっていた。また、ミサイル防衛をめぐる問題についても、次の政権にゆだねる形で、クリントン政権は決定を下すことを避けている。

重要な政策課題を先送りされた形で就任したブッシュ大統領が、安全保障政策上の未経験さを補う上で、政権入りした補佐官たちの多様な意見に影響されるのはやむを得ないものであったのであろう。就任当初から、メディアではラムズフェルド国防長官とパウエル国務長官の意見対立、また政権内でウォルフォウィッツ国防副長官の強硬論などが報道されていた。この対立は、ブッシュ政権の外交・安全保障政策に対するパウエルの発言力の高まりと、上院の勢力構図の変動に伴う上院外交委員長のヘルムズからバイデンへの交代と共に、政権内では収まっていった。6月12日の国務次官補ケリー（東アジア・太平洋問題担当）の下院東アジア太平洋小委員会での証言を見ても、ブッシュ政権の安全保障政策は、中国を競争者と見なすことと、北朝鮮に対する合意枠組みの下で査察問題に重点をおくこと、そしてミサイル防衛(MD)問題について中国への

説得を続けることを除き、クリントン政権の安全保障政策と大きく異なるものではない。しかし、米国内における一国主義的な思考の底流は、米国の安全保障政策に大きな影響を及ぼしており、ブッシュ政権が一国主義に振れているという、拭い難い印象を各国に残すものとなっている。

## (2) 一国主義の波紋——朝鮮半島、NATO、ユーラシア

このようなブッシュ政権の一国主義的な姿勢は、各国に大きな波紋を投げかけるものとなった。たとえば、北朝鮮に対する「包容政策（太陽政策）」を推進している韓国は、新政権が対北朝鮮政策の再検討を表明、その後検討が始まったことから、その政策の根本である対話と交流の促進による緊張緩和が、米国の北朝鮮とのミサイル問題や査察問題における強硬姿勢の前に修正を余儀なくされるのではないかと懸念を抱いていた。実際のところ、米国の対北朝鮮の政策の見直しは、クリントン政権がだどっていたペリー・イニシアチブから大きく逸脱するものではなく、前政権の宥和的姿勢を若干後退させ、ミサイル開発に対する査察を強調すると共に、通常兵力の配置を含めた軍備管理問題に重点をおき、北朝鮮をめぐる安全保障上の懸念を包括的に扱うようにするものであった。しかし、韓国の金大中大統領の3月の訪米に際し、ブッシュは、北朝鮮が脅威であることを明言し、北朝鮮との首脳レベルでの対話は、北朝鮮が枠組み合意を順守していることを査察でもって証明された後であることを強調している。対北朝鮮政策は5月の3カ国調整グループ(TCOG)までに見直しが行われ、日韓両国に示されている。

さらに、北大西洋条約機構(NATO)諸国は、選挙期間中にライス・スタンフォード大学教授（現政権では国家安全保障担当補佐官）がコソボの国連平和維持隊(PKF)からの米軍撤退を主張したことや、MDシステムの導入によって米国の関与の信頼性が低下することと、ロシアが対抗措置をとることを懸念していた。パウエルは、2月にNATO本部を訪問し、外相会議後の記者会見で「バルカンでの戦力構成の見直しは行っているが、同盟国との相談を通じて行う」と明言すると共に、MDに

については、採用する技術を含め、同盟国との対話に基づいて決定することも言明している。

ブッシュ政権の当初の一国主義的な姿勢に呼応するように、もしくはそれぞれの政治的な要請から、ロシアや中国などは連帯関係を深めていった。3月にロシアは、中国、ベトナムとの「戦略的パートナーシップ」の構築をそれぞれ宣言し、それらにおいて米国が推進するミサイル防衛は、「地域の安全と安定」を損なうものと確認している。また、中ロ両国は中央アジア諸国と共に、6月14日に上海において上海協力機構(SCO)の設立を発表し、さらに、中ロ両国は7月16日にはモスクワにおいて、中ロ善隣友好協力条約にも調印している。

この結果、ユーラシア大陸を中心とした大国間関係が大きく動き出すことにつながっている。中ロの協調は、ブッシュ政権が進めるMD計画への反発や、米国の「一極支配」への抵抗というスローガンへの同調が契機となったものであるが、これは、冷戦期からの中ソ(ロ)対立を改善することで、ユーラシア大陸の東西において、一方ではNATOの拡大に対峙し、反対側では中国との関係に神経を使わざるを得ないロシアの戦略的計算を容易にするものにもなった。しかし、ロシアが米国のMD計画への反対で中国と同調し続ける限り、米国との妥協の余地は無くなり、ABM条約の修正および破棄に対する反対を主張し続けざるを得なくなった。これは、ロシアがNATO諸国と進めようとしているMDの必要性に関する研究においても、大きなマイナス要因になりうる。したがって、ロシアが米国の主張する、「攻撃」と「防御」のバランスの補正という観点からMDを受け入れ、すでに大きな負担となっている核戦力を削減し、限定的なMDシステムで妥協することでさえも、政治的にはロシアを苦しい立場に追い込むものとなっている。米国はABM条約をめぐる交渉でロシアに妥協させ、経済面を中心とした利益を誘引とし、中ロの戦略パートナーシップに亀裂をもたらすか、それとも中ロの反対論を前に米中関係の改善を一方的に進め、ロシアの戦略的計算を再び困難なものにさせるか、またはそれ以外の取引材料を用いて、ユーラ

シアを中心とした大国関係を操作し得る立場を手にしたのである。12月にブッシュがABM条約の脱退を発表した後に、中口、そしてインドがこの問題で電話会談を行ったと報じられており、米国の政策がユーラシア情勢に大きく影響を与えることをうかがわせるものとなっている。

### (3) 一国主義と「一方的な」国際協調

米国は、個別の分野でも国益を中心に据えた政策を推進しているが、必ずしも多国間主義の効能を否定しているわけではない。これは、しばしば批判される、小火器問題においても言えることである。7月9日から20日かけてニューヨークで開催された国連小火器会議では、各国は非合法的な国際的小火器取引の禁止などにおいて行動計画に合意している。当初の議題を考慮すると、この行動計画には国内における小火器の保持の禁止までは盛り込まれず、この問題で妥協しなかった米国は、各種非政府組織(NGO)からは一国主義的と非難されることになった。しかし、米国は、会議前より主張していた武器ブローカーの規制、各国の国内法に基づいた制裁の強化、「紛争ダイヤモンド」に代表される非合法資金源の規制について合意が成立したことで、この会議を成功と位置付けている。合意された問題は、かねてより米国が問題視してきた主題であり、これを一国で行っても規制の実効性が上がらないことから、米国であっても国際協力が必要と認識しているのである。

また、国連については、米国はアフリカなど世界各地の紛争対処と解決における役割や、特に6月25日から27日に開催された国連AIDS会議に象徴されるように、エイズやその他の伝染病の対策における国連の役割には高い評価をしている。そして、国連の改革を前提としつつ、凍結されていた国連分担金を支払うことを決定している。クリントン政権下の共和党議会は、ヘルムズ上院外交委員長(当時)に代表されるように、孤立主義的な姿勢を強めていた。ヘルムズは、ホルブルック国連大使(当時)の招へいに応じ、歴史的な国連演説を行い、「米国の国民は、国連が当初計画された目的を忠実に果たしてほしいと願っている」とし、

国連改革の必要性を訴えている。この国連改革の訴えは、アナン事務総長の呼応するものとなり、予算分担比率の見直しや国連活動の再検討などのイニシアチブが打ち出されていった。国連活動の中でも、平和維持活動(PKO)の重要性については、ブラヒミが特別委員会を編成し、2000年12月に国連常備軍や緊急展開部隊の創設を中心とした提言をまとめている。

ブッシュ政権は、国連によるこれらの改革努力を高く評価しており、議会に対して滞納されてきた分担金の支払いを行うよう呼びかけている。しかし、たとえば、米国議会は今年度の米国のPKO予算分担比率の上限を25%と決定しており、国連が決定した、2001年1月の28.14%、7月に27.6%、2003年7月に26.5%の分担比率に照らしても、今後ブッシュ政権が国連を積極的に支持したとしても、達成は困難なものになっている。また、ポーレン国務次官(軍備管理担当)は10月15日に国連軍縮委員会に出席し、生物兵器禁止条約の批准を拒否する米国防省の姿勢は同時多発テロ後も変化しないとしている。そして、このような米国の一国主義に対して、国連加盟国の間に反発が強まっていることなどが指摘されている。5月に開催された国連人権委員会の選挙において、米国はこの委員会が創設された1947年以来はじめて議席を失うことになった。このことには、ホルブルックが1月に国連大使を辞任した後、同時多発テロ後の9月13日に上院で、ホンデュラス大使を勤めたジョン・ネグロポンテが後任として承認されるまで空席となっていたことも影響したとみられる。

ところで、ブッシュ政権の多国間主義については、米国が共同作戦を重視している姿勢にも触れる必要があるだろう。2001年の「4年ごとの国防見直し」(QDR:97年に続き2度目の発表。以下では、97年に発表されたものをQDR97、2001年に発表されたものをQDR01とする)にも明記されているように、米軍は同盟国や友好国と協調し、平和時は共同訓練などを通じて共同作戦能力の育成に努め、各国軍との相互運用性の向上を図りつつ、有事においては共同作戦を行うとしている。米国はアジア

表7-1 アジア太平洋地域で米国が参加した主要な多国間共同訓練

演習名		実施期間	参加国	オブザーバー
リムバック2000		2000年 5月30日～7月5日	オーストラリア、カナダ、 チリ、イギリス、日本、 韓国	
西太平洋潜水艦救難 訓練（パシフィック・ リーチ2000）		2000年 10月2日～10月14日	シンガポール、日本、韓 国	オーストラリア、カナダ、 チリ、中国、インドネシ ア、英国、ロシア
チームチ ャレンジ 2001	タンデム スラスト	2001年 5月3日～5月29日	オーストラリア、カナダ	
	コブラゴ ールド	2001年 5月15日～5月29日	タイ、シンガポール	オーストラリア、韓国、 フランス、マレーシア、 インドネシア、日本、フ ィリピン、スリランカ、 モンゴル
	バリカタ ン	2001年 4月27日～5月10日	フィリピン	
西太平洋掃海訓練		2001年 6月11日～6月22日	シンガポール、オースト ラリア、インドネシア、 日本、タイ、カナダ、中 国、フランス、インド、 マレーシア、パプア・ニ ューギニア、ニュージ ーランド、ロシア、韓国、 ベトナム	

(出所) 米国防省ホームページ、各種報道をもとに作成。

において、日本、韓国、オーストラリアとの間で同盟関係を有しており、フィリピン、シンガポール、タイとは密接な協力関係を築いている。この同盟・協力関係を基盤として、米太平洋軍は各国との共同訓練などを推進している。否定的な反応がもたらされたものの、8月にパウエルがオーストラリアを訪問した際に、ダウナー豪外相との会談で、アジア太平洋地域においてNATOに類似した機構を構築することを提案している。

もっとも、米国の国益に基づいた、一見、一方的な国際協調を、一国主義と対照的なものと定義することには、大きな反発があるのも事実である。ブッシュ政権の多国間主義に対する批判としては、その姿勢が最小限度の協力しか行わないものであると皮肉を込めるものもある。2000年の大統領選挙期間中、ブッシュはしばしば「米国流国際主義」という言葉を使用し、彼の外交・安全保障政策の姿勢を説明している。この国

際問題に対する姿勢は、別の論者によって「アラカルト国際主義」とも表現されているが、その内実は米国のイニシアチブを前提に、必要に応じて同盟国の協力を仰ぐというものであり、その代わりに同盟国の安全や利害に注意を払うとするものである。この姿勢は、ブッシュ政権の対北朝鮮政策における、日米韓の政策協調枠組みの重視に現れているし、同時多発テロ以降の国際社会での支持取り付け姿勢にも色濃く反映されている。

## 2 攻撃・防御バランス論——軍備管理とアジア

### (1) MD構想とABM条約離脱

ブッシュ政権の政策の中で最も特徴的なものは、核軍縮やミサイル防衛を含めた軍備管理問題であろう。ブッシュ政権は、冷戦期のような米国に対する核攻撃の可能性が低下していることと、これとは逆に核兵器を含む大量破壊兵器の拡散が進み、「懸念国家」やテロ集団からの攻撃の危険性が高まっているとの認識を背景に、安全保障戦略の見直しの必要性を強調してきた。これは、「相対的に平和」である現在と、米国の軍事的、経済的な優越を最大限利用して、次々世代の安全保障政策の構築を進めるとの方針に基づいていた。現在が「相対的に平和」であるかどうかは、同時多発テロの発生で疑問が付されることにはなったが、はからずも、非対称な脅威の危険性については、この認識は正鵠を射たものであることが証明されたこととなった。

後述するように、かねてよりブッシュが主張していた方針に従い、新政権はMDの開発を推進している（従来、国家ミサイル防衛 [NMD] と戦域ミサイル防衛 [TMD] に分かれていたシステムを統合し、MDと呼ぶようになった）。ブッシュは、検討されているさまざまなタイプのMDシステムのうち、どれを採用するかは未定であり、研究・開発は継続されることを繰り返し表明している。MDのプログラムにおいては、

迎撃する局面に応じて、ターミナル段階、中間飛翔（ミッドコース）段階、上昇（ブースト）段階の3つの段階での迎撃を検討すると共に、それらの各段階で射出体（ミサイル）を捕捉するセンサーの開発を推進するとしている。MDの開発と配備において、同盟国や友好国の技術によるコスト削減と、システムにとって必要不可欠な情報収集を共同で行うことで、それらを提供した各国の安全までも保障することが目的とされたのである。こうすることで、米国国土の防衛に焦点が置かれていたNMDと、同盟国と友好国や海外展開した米軍の防衛という色彩が強かったTMDとを統合し、「米国要塞」化に対する批判を緩和しようとした。

米国は、NATO諸国が戦略上せい弱な立場に置かれることへの懸念を緩和し、これら諸国の同意を取り付ける上で、さまざまな場を利用して説得に努めてきた。5月にウォルフウィッツを代表とする特使を欧州諸国に派遣したのに加え、NATO外相会合においてもパウエルが説得を試みている。しかし、5月のNATO外相会合では、主にフランスとドイツの反対から、その共同宣言においてミサイル攻撃を共通の脅威とすることに失敗している。また、その後のブッシュの欧州歴訪と、米ロ首脳会談の結果を受け、パウエルはABM条約に対する姿勢を緩和させ、既存の研究開発の進捗ではABM条約に抵触しない形で2年間は研究開発のみを行う余裕があり、それまでの間に性急にABM条約の破棄を行うことはしないと表明している。しかし、テロ事件で事態の進展は凍結状態にあったが、従来ロシアが主張していた、テロ国家やテロリストによるミサイル攻撃の蓋然性の低さが否定されたことも重なり、12月13日の演説の中でABM条約からの離脱に関する通告を正式にロシア側に伝達したことが発表された。

ABM条約は、米ソ間で72年に締結され、その後修正が加えられた条約であり、条約当事国一方による通告から6カ月で破棄することが可能である。ブッシュ政権は、戦略環境が変化したことや、ソ連が存在した時代とは異なり、ロシアからの核先制攻撃を懸念することはないことなどを理由にして、ロシアとの間で条約破棄、もしくは条約修正に応じる

よう交渉を重ねていた。この交渉は、米口関係の中心に位置付けられており、米国は交渉過程においてさまざまな手段を活用した。2002年会計年度予算から、ナン・ルーガー法に基づいた協調的脅威削減(CTR)関連の要求を落としたのも、ロシアへの圧力の一環であるとの見方も存在する。CTR関連予算が削減されたのは、ロシアの核兵器廃棄を援助することで、ロシアが新たな大陸間弾道ミサイル(ICBM)の開発や軍事近代化計画の資金を得ることへの懸念があったためでもある。もっとも、ロシアの核兵器処理対策費は、上院外交委員会の11月14日の決定により、2002年予算案で復活することになっている。

米国の進めるMDにより、自身の戦略核兵器が無力化されることや、台湾の防衛力強化に懸念を抱く中国は、ABM条約をめぐるこの一連の流れからは外された形になった。この一因として、中国は、米国に対して核による相互抑止体制を有するわけではないため、MD問題ではロシアとは異なり、ABM条約を中心とした交渉に影響力を発揮することはできないという背景があった。したがって、ユーラシアをめぐる大国関係の中で、ロシアが米国にMD問題で妥協することになると、中国のMDへの反対は孤立することになる。したがって、中国の取りうる選択肢は、自身でミサイル防衛を開発するか、米国のMDを上回る攻撃兵器を保有することになる。米国が中国の戦略核増加を容認したとの報道があったが、これは中国の戦略的な立場の難しさを表すものであった。

「攻撃」と「防御」のバランスの補正という名目で進められていた、ミサイル防衛システムを含めた核戦略の総合的見直しは、7月のG8ジェノア・サミットにおける米口首脳会談で議題として取り上げられ、その後の米口会談の中でも取り上げられてきたが、11月の米口首脳会談における米国による戦略核の一方的削減の表明によって、その具体的内容が明らかになった。会談後の記者会見で、ブッシュは、米国の戦略核兵器の弾頭数を次の10年間に1,700~2,200発まで削減することを表明している。プーチン大統領は、これに対して査察条約の締結が前提となると留保を付けつつ、ロシアも同様の行動をとることを示唆している。12月

13日のブッシュ演説に反論する形で発表された声明で、プーチンは、削減する弾頭数を双方1,500～2,200発にするべきとしており、事実上、米国のABM条約からの離脱を黙認すると共に、核軍備管理で米国側との協調を呼びかけている。

軍備管理の常識に照らし合わせると、査察措置や拘束枠組みのない軍縮は、しばしば後の軍拡を引き起こす源泉になりやすい。この点では、ブッシュ政権が一方的に軍縮を進めることについて国内にも反対論が存在し、バイデン上院議員は、条約抜きに行われる相互の削減は「握手」に過ぎず、逆に相手側の戦略兵器に関する予測可能性を損なうものであると批判している。11月の米口首脳会談後、そして12月の米国によるABM離脱表明後の両国の主張の応酬を見てゆくと、米国側は控えめに、またロシア側は明確に、新たな戦略関係を公式に定義する枠組み構築の重要性に触れられており、今後ABM条約後の新たな軍備管理枠組みが出現する予兆も見られる。

核政策の見直しの結果は、12月に発表された「核体制見直し」に明記されることになった。議会に対して提出されたこの報告書では、すでに予想されていたように、過去のQDRや「核体制見直し」と同様、地上配備のICBM、潜水艦配備の短距離弾道ミサイル(SLBM)、そして戦略爆撃機の3本柱の体制の変更に踏み込むものではなかった。

## (2) 「本土防衛」と不拡散政策

冷戦期の不拡散政策は、米ソの核の均衡の維持という観点を出发点とし、戦略論の観点から論じられることが多かったが、今日の不拡散政策は、拡散を前提とした中での対応に注目が集まっている。ブッシュ政権は、新たに化学、生物、放射性、核そして起爆性の高い5つの装置を利用した兵器をCBRNE兵器と呼び、これらがテロ集団などに渡らないこと、拡散対抗政策、そして拡散した大量破壊兵器などからの防衛の重要性を主張している。

拡散がすでに進んだ状態における安全保障政策においては、大きく分

けて、敵対勢力の特定と、当該勢力の軍事力への対処という2つの面がある。敵対勢力の特定においては、QDR01で示されたように、「冷戦後を越えた」時代において米国の生存を脅かす明確な敵は存在せず、その利益に影響を与える敵対的な軍事能力を持つ主体が存在するのみである。そして、当該勢力への軍事力への対処においては、国家を中心とした勢力に対する軍事力行使における優越を維持し、テロ集団などに対しては

## コラム▶▶

### 本土防衛 (Homeland Defense)

1997年の「4年ごとの国防見直し(QDR)」は、2015年までを見据え、世界に核・生物・化学(NBC)兵器、ミサイル技術が拡散すること、米国に対抗する集団は、米国の優位性を回避するために非対称な手段で米国本土を攻撃すると予想していた。このQDRの検討を行った「国防委員会」は、2010年から2020年に米国本土への攻撃の可能性は、戦略核兵器の他に、テロ、情報戦、弾道・巡航ミサイル、そして、基幹インフラへの攻撃が考えられるとし、「本土防衛」が一層重要になると指摘している。この対策として、大量破壊兵器(WMD)が使用されるのに備え、ミサイル防衛、予備役の活用、国防省資産の対テロ活動への活用を提言した。

さらに長期的・総合的な視点から安全保障を検討するためにつくられた「21世紀委員会」は、1999年11月の第1回報告で、非国家的アクターを含むWMDの拡散により、米国本土はぜい弱性を増し、米国への反発・しとなどの高まりから米国本土でWMDが使用されうると予測した。そして、2001年1月の最終報告では、米国本土の安全確保を確保するために、具体的に3つの分野で提言を行っている。それらは、第1に、予防、防護、対処からなる重層的防衛戦略(本土安全保障[ホームランド・セキュリティ]戦略)、第2に、国家安全保障局の設立や国家情報会議がホームランド・セキュリティへの脅威を分析対象にすべきことなどを含んだ、国土安全保障に関わる政府組織の再編、第3に、政策実現のための行政府と立法府の協力であった。

2001年9月11日のテロ事件後、ブッシュ大統領は9月14日に非常事態を宣言、予備役の徴集を決め国内警備を強化、10月8日にはホワイトハウスに国家安全保障室を、そして国家安全保障会議(NSC)に国土安全保障会議を作ることを発表している。なお、国防省は10月2日、ホワイト陸軍長官を国防省の国土防衛の責任者に指名、10月26日には陸・海に関する国土防衛の役割を統合軍(USJFCOM)に与え、支援依頼に迅速・効果的に対応できる体制作りを図っている。

非対称戦対処能力の充実を図るということになる。前者の観点から、敵対勢力の意図ではなく「能力」に対処するための政策が導き出され、後者からは「本土防衛」の論理が意味を持つようになるのである。「本土防衛」については、2001年2月15日に発表された「21世紀の国家安全保障委員会」（別名ハート・ラドマン委員会）の最終報告書（『21世紀の米国の安全保障戦略』）によっても指摘されてきたが、同時多発テロ以後は特にその重要性が認識されることになった。

9月20日、ブッシュは同時多発テロ事件がもたらした損害の復旧と、依然として続く米国本土への攻撃の脅威に対抗するために、包括的な防衛戦略に基づいて各関係機関や地方自治体の対策を調整・監督する「国土安全保障局」をホワイトハウス内に設置することを発表している。国土安全保障局の初代長官には、リッジ元ペンシルバニア州知事が就任することになった。本土防衛の重要性については、今後非対称な攻撃の増加が予想される中、対応を考えなければならない問題である。たとえば、京都議定書の批准を拒否する代わりに、ブッシュ政権は二酸化炭素の排出を抑制するために原子力発電所の増設方針を打ち出しているが、原子力発電所は同時多発テロの際にも問題になったように、自爆行動に対してぜい弱な面があり、この増加に伴う危険度の上昇にいかに対処するかは、当然検討しなければならない問題である。しかし、その効果と組織の将来については、この必要性の高さに反比例して、大きく疑問がもたれるところである。

しかし、国土安全保障局は、連邦危機管理局(FEMA)や国土警備隊、それに税関など、さまざまな政府諸機関の協力を求めているが、それぞれの機関の法的な監督責任は、従来の各機関にゆだねたままである。この構想において重要な役割を果たす、連邦捜査局(FBI)や中央情報局(CIA)などの情報機関、あるいは疾病管理・予防センター(CDC)などは、それぞれ、法務省、ホワイトハウス、健康保健省の指揮下にあり、本土防衛局に直接的な指揮権を集めていない。また、行政執行も地方行政に任せるなど、国土安全保障局は直接的な執行権限も有していない。

したがって、国土安全保障局を指揮監督する本土安全保障会議の調整能力が鍵となるが、この機関がどれだけの役割を果たすことができるかは、今後の展開を待たなければならないものとなっている。

ブッシュ政権においては、大量破壊兵器などの拡散問題において、上記の2つの側面に加え、不拡散政策の重要性が再度見直されることになっている。不拡散政策の重要性については、クリントン政権においても繰り返し強調されていたものであるが、新政権になってこの問題への対応は、米国の外交政策の姿勢と共に注目されるものとなっている。ブッシュ政権の不拡散政策がそれまでとは大きく異なる点は、条約や国際合意中心の不拡散政策の見直しを表明していることであろう。たとえば、ブッシュ政権で国務次官（軍備管理・国際安全保障担当）に就任したボルトンは、3月29日の上院公聴会で「穏健で、検証可能な軍備管理条約と、積極的な不拡散戦略こそが、米国の外交政策の重要な要素となるべきである」とし、不拡散政策において条約中心のアプローチとは別のアプローチの採用を示唆している。

武器拡散の問題は、米国が武器の輸出を抑制したとしても、他国がその代わりに武器輸出を行えば、軍事的な緊張は高まるという事実が、この問題への対応を難しいものとしている。すなわち、武器移転規制の実効性を上げるためには、一国による規制では不十分であり、多国間で協調的に行わなければならない。しかし、米国と安全保障認識を共有していない国の「自由」を妨げる手段が、必ずしも確立していないことと、米国が多国間主義や国際条約に拘束されることに消極的な姿勢であることが、武器移転問題を複雑なものにしている。このため、不拡散政策の見直しにおいて、ミサイルやCBRNE関連の物資を輸出している国を2国間交渉によって直接的に圧力をかけ、その行為を中止させるという政策の有効性の確保が大きな焦点となっているのである。

### （3）東アジア諸国の反応

アジアにおける拡散問題で注目を集めているのは、ロシア、中国、そ

して北朝鮮の動向である。この問題には、これらの国に対する武器などの流入と、これらの国から武器などが拡散してゆくという2つの側面がある。たとえば、4月の米中軍用機接触事件において、中国側のJ-8が搭載していた空対空ミサイルは、米国の技術をもとに製造されたイスラエル製のパイソンであったことが、偵察機による映像から分析されている。中国は、ロシアやウクライナなどとの武器売却交渉を積極的に進めており、特にフランスからはソノ級潜水艦製造の技術を導入したとされている。また、4月末にロシアと北朝鮮は、ソ連時代に供与したミサイルなどの更新のために、ロシアが新たにミサイルを輸出することに合意している。

また、これらの国からの武器などの移転問題については、ロシアのイランに対するミサイルと原子炉の輸出、中国や北朝鮮の武器などの輸出問題などが争点化してきた。ロシアはイランに対する輸出を合理化するため、国連に対して経済制裁の解除を呼びかけてきた。イランは核兵器不拡散条約(NPT)の参加国であり、国際原子力機関(IAEA)の査察を受け入れている。したがって、ロシアは、NPT第5条に基づき、非核保有国であるイランの平和的な核開発に協力する義務があると主張している。また、中国側は否定しているものの、国務省は6月に中国がキューバに武器などの移転を行っていると発表している。さらに、8月には中国のパキスタンへのミサイル部品の輸出疑惑について、バイデンが訪中し、江沢民国家主席と協議を行っている。

6月のTCOGの際に日米韓参加国の共同声明という形で示された北朝鮮政策の概要においても、北朝鮮のミサイル輸出を米朝対話の争点とすることが発表されている。北朝鮮のミサイル輸出については、5月に欧州連合(EU)の代表団が北朝鮮を訪問した際、金正日・国防委員委員長はEUの代表団に対し、北朝鮮は2003年までのミサイル実験の停止の約束は守るが、中東などに対する武器輸出は中止しないと声明したと報じられている。中東に対する大量破壊兵器などの流入に懸念を持つ米国は、北朝鮮のこのような言動を脅威として認識しており、この問題での対立

が米朝交渉が停滞する一因となっている。

### 3 中国は「競争者」か「パートナー」か？

#### (1) 海南島での軍用機接触事件

2000年の大統領選挙におけるアジア問題の扱いの中で、最も広く知られることは、ブッシュが中国を「戦略的競争者」と呼んだことであろう。共和党は伝統的に、中国に比して台湾に対して同情的であるという背景もあり、ブッシュ政権の対中政策は、クリントン政権の「関与」政策から大きく転換されるとの予想もあった。パウエル、ケリーなど、外交・安全保障問題を担当する政府高官は、上院承認公聴会において、重ねて中国は敵ではないがパートナーでもなく、競争相手であると表明していた。

この競争相手という言葉から、発足当初のブッシュ政権の対中認識が複雑であったことをうかがうことができると共に、中国の対応しだいで米国の反応が決まってくるという構図が浮かび上がってくる。この点について、就任後に米中間で争点となった幾つかの問題の処理の過程において、新政権の政策転換および中国問題の複雑さが、脚光を集めるものとなった。

4月1日の海南島周辺空域における米国のEP-3Eと中国のJ-8の接触事件において、損傷を受けて海南島の中国軍基地に緊急着陸した機体を中国側が接收し、米国人乗員を11日間拘束し、機体については数カ月間返還に応じていない。この問題において米中交渉は、中国側の求める謝罪と補償、そして米国側の機体と乗員の返還要求が相互にぶつかるものとなった。後にブッシュは、記者との懇談において、ホワイトハウスは軍事衝突の可能性について楽観的であり、報道されたほど緊張したものではありませんとしている。しかし、米国内では、機体は中国の威嚇によって不当に損傷を受け、その乗員が拘禁されたという批判も根強く、

4月10日に中国側に渡された謝罪文も、「謝罪」にまつわる用語を注意深く使用し、相互の「面子」に配慮したものになっている。

この事件で注目を集めたのが、98年に米中で合意された海上事故防止協定である。この協定では、米中軍事当局者による、年に1回の会合が定められている。それまでは、1つの枠組みとして存在しているに過ぎなかったが、EP-3E問題は、この協定にある「両国の海軍と空軍の活動に関連する、特別の問題を協議することを目的」に、緊急会合が開催できるという規定に基づいて話し合われた。この協定は、しばしば対話チャンネルの細さが指摘される米中の軍事対話において、大きな役割を果たした。米国が、中国の沿海部での軍事活動、もしくは査察活動を活発化させることが予想される中、相互の活動を規定する枠組みが、今後海上での活動を超えて、軍の活動を規定する動きにつながる可能性に注目すべきであろう。

## (2) 台湾問題

EP-3E事件は、米国が台湾への武器輸出を決定する時期と重なったことから、特に中台の軍事バランスという面からも注目を集めた。台湾に対する武器輸出問題においては、台湾関係法に基づいてイーゼス艦やペトリオットPAC-3地对空ミサイルなどを要求する台湾に対し、議会の親台湾派を中心にこれを許可するよう積極的な働きかけがあったことが知られる。たとえば、既存の計画では、米国のイーゼス艦製造会社であるジェネラル・ダイナミクスとリットンでは、2005年までと、2007年以降に建造が予定されているのに対し、2005年から2007年までの間の受注が現在のところ1隻であり、この間を埋めるためにも台湾への輸出が重要であるとしてロビー活動を行っているとの報道も見られた。

ブッシュ政権は、艦船を輸出するまでに時間が空きすぎること、台湾の海軍が最新鋭のシステムを運用するために必要な練度を欠いていること、また、すでにEP-3E事件で緊張関係にあった中国を必要以上に刺激しかねないことなどを理由に、4隻のキッド級駆逐艦と8隻のディーゼ

ル潜水艦、12機のP-3対潜哨戒機、MH-53掃海ヘリコプターなどの輸出などは認めたものの、イージス・システムの移転（具体的にはアーレー・パーク級駆逐艦の輸出）は見送っている。この点について、米国の対台湾武器売却で、EP-3Eをめぐる米中交渉がこの決定に影響を与えたのではないかとする懸念が台湾側にあったことも特記すべきであろう。いずれにせよ、イージス・システムの輸出を控えるというブッシュ政権の決定は、米国の台湾関係法に基づいた義務を守ることと、中国との緊張関係を高めないという2つの要請の均衡をとるものであった。そして、2001年の武器売却後、ブッシュは台湾への武器売却を年度ごとに行うのではなく、必要に応じて柔軟に行う方針に変更することを言明している。

この台湾問題は、おそらく米中関係の最も機微な扱いを必要とする問題である。政治的には、民主化を達成した台湾を、その市民の希望に反して非民主主義国である中国が吸収するのを看過できるか、という問題であり、これが軍事面において、米国は台湾の安全保障を確保するために、防衛兵器の輸出以外の手段を提供するべきかどうか、という問題となる。96年の台湾海峡におけるミサイル実験でも明らかになったように、中国の軍事的恫喝に対して米国が軍事的な手段で対抗することはある程度予想できることである。したがって、近年米国において顕著になってきた、「戦略的あいまいさ」の払しょくと、「戦術的あいまいさ」の強調に関する議論は、注目に値しよう。後に発言をトーンダウンしたものの、4月25日のABCおよびCNNとのインタビューにおいては、ブッシュは従来よりも踏み込んで、一つの中国政策は堅持するものの、台湾が攻撃された際は台湾の自衛を援助するために「いかなることでもする」ことを表明した。

もっとも、中国が台湾に侵攻した場合の台湾支援と、台湾による独立宣言のけん制という政策の枠組みに、大幅な変更が加えられたわけではなく、中国側の軍事力の状態に対応させて台湾側の軍事力強化を図るという構造が、ブッシュ政権において変化したわけではない。しかし、EP-3E事件を境に、台湾問題を対中交渉カードとして利用するのではな

く、台湾との関係強化によって中国側の軍事行動に反対するというメッセージを明確に発するという政策が見えてきたのも事実である。米太平洋軍司令官のブレア提督は、7月19日に、米台両国は97年以降7回にわたって非公式の軍事協議を行っているとはじめて明らかにしたが、これも中台の政治対話が進行していることを示すと共に、米国の戦略が見えやすくなってきた一つの証左といえよう。とはいえ、今後、中台の対話と経済交流が進展し、経済面での相互依存が高まると、中台関係の基調が大きく変化する可能性もあり、この影響も今後十分に考察しなければいけない課題である。

### (3) 世界レベルの対立関係へ？

米中関係が、世界レベルでの対立関係につながるかどうかについては、注意をもって見る必要がある。実際、中国は国際機関での影響力を高め、同時に軍事能力の向上を続けているとの認識は、米国内で広く共有されている。中国の国際機関における影響力の拡大については、攻撃的なもの、もしくは防御的なものであるなど、さまざまな解釈が可能である。しかし、国際機関における米中関係の動向について、たとえば、米国が国連人権委員会での議席を失ったのは、中国やキューバによるロビー活動によるものとの批判が見られたし、その選挙前に江沢民が中南米を訪問し、それらの国との安全保障関係などを強化していたことは米国に警戒感を持って受け止められていた。また、ブレアは5月16日にバンコクでの記者懇談会において、台湾海峡でのオーストラリア海軍への挑発的行為、海南島におけるEP-3E事件などに触れながら、アジア太平洋の安全保障における問題には、中国の動向が大きくかかわっており、中国が協調的な行動をとるのか、それとも対決的な姿勢を崩さないのか注意深く見守る必要があると述べている。

しかし、中国の脅威は直近のものではなく、その将来的な潜在性に対する警戒感から中国脅威論が持ち上がっていることもあるため、中国を「封じ込め」もしくは「囲い込み」の対象としてとらえることに、反対

する意見も根強い。これは、いわゆるクリントン政権流の関与政策を逆転させることにより、不可避免的に中国を敵対的な立場に追い込むことを警戒しているためである。このため、米国は中国との間にさまざまな対話のチャンネルを維持しようとしている。たとえば、就任当時米中の軍事交流の再検討を指示していたラムズフェルドも、メディアに米中間の軍事交流の原則停止の方針を打ち出したと報じられた際は、即座にこれを否定し、米中の軍事交流については必要に応じて個別に審査する統一見解を発表している。

しかし、現実には米中の軍事交流・対話の機会が減少しているのも事実である。一般的な傾向として、米中間の協議は、両国が抱える個別の分野での対立を反映したものが多く、両国が注意深くその時々2国間の懸案の解決を重視し、その対立が決定的な対立に至ることを回避している。米中の政府首脳レベルによる会談は、3月の銭其琛副首相のワシントン訪問以後、APECの機会を利用した江沢民との米中首脳会談に至るまで、数度行われている。これらの会談において、米中両国は広範な分野で協議を行ってきた。3月の銭副首相の訪米では、台湾への武器売却問題、2月以降中国当局に拘束されている中国系米国人学者の問題などが協議の対象となり、その後、6月に議会で取り上げられた中国における囚人臓器売買問題、また、10月の上海APEC首脳会合前の米中首脳会談においてはテロ問題などを協議している。しかし、ラムズフェルドの否定にもかかわらず、米中間で軍レベルでの対話は、クリントン期と比較して明らかに減少しており、米国がこれに消極的な姿勢を有していることをうかがわせるものとなっている。

もっとも、ブッシュ政権が幾度も表明したように、米国は少なくとも現時点では中国を直接的な脅威ではないと認識していることもうかがえる。これは、7月のパウエル訪中前に、拘束していた中国系米国人学者を解放するなど、中国側も米国の懸念には譲歩する姿勢が見られたことや、その訪中の際にEP-3E事件が両国関係を悪化させることなく、従来続けてきた不拡散、人権、経済問題などでの対話が順当に行われたこと

などによっても明らかであろう。特に、不拡散問題については、8月23日からミサイル問題について米中間での実務者協議が開催され、ヴァン・ディーペン国務次官補代理（不拡散担当）を中心とした省庁横断チームが派遣されるなど、良好なしるしも見られた。

ところが、8月の不拡散対話では、実質的な成果をあげることができなかったことや、中国が中東などへ大量破壊兵器の製造技術やミサイル部品などを輸出しているとの疑惑は消えていないことから、米中関係は、不拡散問題を焦点として、今後新たな展開を示すことが予想される。同時に、軍事問題を中心とした米中間の対話の気運も下がってゆくことが考えられよう。同時多発テロを境にして、米国の安全保障政策の焦点がテロ問題にシフトしたことで、中国問題が一時的に注目を集めなくなっているが、テロ支援国家と中国との関係が、2002年に向けて争点化する可能性は否定できない。

#### （4）中国のWTO加盟

経済面では、米中関係は安定的に推移している。世界貿易機関（WTO）に対する中国の加盟問題では、中国国内の法輪功の弾圧問題や各種人権問題が懸念されるにもかかわらず、ブッシュ政権は中国の加盟を支持し、11月のドーハWTO会合において中国の加盟が承認された。米国では、中国のWTO加盟は、中国を市場経済に取り込んで体制変革を導くための手段として認識されているようであるが、恒久通常貿易関係（PNTR）の許可や米通商法ジャクソン・ヴァニック修正条項の適用除外などによって、中国との通商関係が深まるにつれ、将来的な問題として新たな懸念も生まれてきているのも事実である。それは、中国がWTO加盟国の立場を利用して、先進国から軍事転用可能な民生技術などを入手し、軍事力の増強を進めることである。

この問題は、いわゆるグローバリゼーションの否定的側面としてしばしば語られるものである。グローバリゼーションが、人や物、知識や情報の国境を越えた広がり、それらの相互作用の結果、世界の均質化を

促すものであるのであれば、当然そこには2種類の「反応」が生まれる。1つは、グローバリゼーションに対する抵抗としてのナショナリズムの高まりであり、もう1つはグローバリゼーションによって通商関係の管理が、政治的に不能になることである。前者の問題は、中国が市場経済にさらされ、理想通りに民主主義を受け入れるにせよ、そこには時間差が存在することから生じる。すなわち、国内で市場民主主義に抵抗する勢力による、政治的な巻き返しである。中国において、これは中国国内の経済発展の地域的格差、もしくは西側の自由主義的な価値観に触れた集団と、従来の社会的価値観を優先する集団とのあつれきなどが、政治不安を引き起こす可能性がある。これに加え、中国が西側社会とは価値観の異なる民主主義に発展した場合も、日米の指向するアジア太平洋安全保障秩序に挑戦する国へと変ぼうする可能性がある。

グローバリゼーションの第2の問題から、中国がグローバリゼーションを利用して西側の先進的な技術を自由に入手し、それによって軍事力の向上の継続する可能性がある。軍事技術と民生技術との間の境界があいまいになっている中で、中国企業が米国などを中心とした西側世界で軍事技術を入手する試みが続いていることが指摘されている。コックス報告やラドマン報告などでも指摘されたように、中国側が米国の技術を不正に入手しようとしている事例は後を絶たない。9月にも、フロリダ州の中国系企業がロケット部品を中国に輸出していた容疑で、輸出禁止措置を加えられ、11月にはマクドネル・ダグラスが中国への機械部品輸出において、最終使用者に関して誤った記述を行ったとして罰金が科されている。

今後、中国が先端技術を外国から入手する場合、その輸入先は米国に限定されておらず、また、中国が世界経済に統合される中で、安全保障上重要な先端技術の供給先は多岐に及ぶことが推察される。これを輸出管理の強化などによって、管理の強化を打ち出すのであれば、中国が安全保障上の脅威であることを合理化し、関心を持つ国家および安全保障上重要な製品や技術を保有する国が協調しなければならない。しかし、

米国においても中国を明示的に脅威と認定しておらず、まして欧州諸国においても、この問題に対する危機感は薄い。したがって、中国が安全保障上の脅威であるとの認識が醸成されない中でグローバル化が進行すると、中国が潜在的な脅威であるという「不安感」のみが増大する可能性があるのである。

それゆえ、中国と世界経済との相克において、中国の将来に関心を持つ諸国は、今後経済と安全保障の適切な関係について検討をはじめなければならないであろう。

## 4 安全保障政策の見直し

### (1) 見直しの萌芽

ブッシュ政権の安全保障政策の基本的枠組みは、大統領選挙期間中の99年9月にサウス・キャロライナ州シタデルで行った演説に見ることができる。この演説でブッシュは、軍の行政府に対する信頼の回復、サイバー攻撃、巡航ミサイル、弾道ミサイルやテロリズムなどの新たな脅威への対応能力の構築、そして、米軍に革新的な技術を導入することで、情報戦争などに代表される「将来の戦争」への対応能力の構築、の重要性を主張している。この方針の下、政策の見直しは、ブッシュ政権発足直後からラムズフェルド国防長官を中心に、国防総省ネット・アセスメント室のアンドリュー・マーシャルが約20の分野で特別チームを編成し、再検討を進めてきた。

選挙期間中のブッシュの政策構想と、その後の政策再検討の結果は、ブッシュの5月1日に国防大学での講演で、その概要が示されるものとなった。そこでは、冷戦期の抑止概念に基づいた安全保障政策を「不十分である」とし、能動的な不拡散政策と対拡散政策および防衛の重要性を強調している。また、「抑止の新たな概念」の必要性を強調し、核兵器による報復に依存するのではなく、拡散のインセンティブを下げるこ

と、同盟国と協調し、懸念国や集団による大量破壊兵器獲得を防止すること、そしてそれらの使用に対する防御を行うことが重要であるとしている。このために、ブッシュは、既存の条約に拘束されないことと、核兵器の削減が重要であると述べている。さらに、5月25日のアナポリスの海軍兵学校の卒業式では、軍の変革の重要性を主張し、兵器システムと運用改善の必要性を訴えた。

また、これに先立つ2月13日に、ブッシュはヴァージニア州ノーフォークにおいて、大量破壊兵器を使用して攻撃を仕掛けるテロ集団などは、予測不可能であり、なおかつ世界中に拡散しているため、今後の軍事は移動可能で即応体制にかなったものに変更してゆくべきとしている。このため、今後の軍隊は、陸上では、軍隊の軽量化と破壊力の向上を達成し、航空では、航空機や無人攻撃機を使用して、精密爆撃を行う能力を高め、海上では、情報のネットワークを拡大し、陸上に対する戦力投入を最大限にする能力を備え、そして、宇宙においては、衛星ネットワークを確保する能力を整備する、と述べている。

## (2) 国防戦略の「青写真」としてのQDR01

ブッシュ政権の基調には、米国が世界で唯一の超大国として安全保障環境を形成できるという認識と、冷戦後の軍隊の役割を再定義する中で、米国の軍事的優越を維持し、それに基づいた国際秩序を形成するとの意欲が混在しているとしてよいであろう。そして、国防戦略のほぼ全分野にわたって行われてきた見直しは、戦略として結実したのがQDR01である。QDRは、冷戦後の国防戦略と所要戦力の見直しの一環として、91年の基本戦力見直しや93年のボトムアップ・レビューに続いて発表されることが決められたものであり、その作成にあたっては米国の潜在的脅威とそれに対する国防戦略や戦力構成などについて包括的な見直しを行うことが求められている。最初のQDRは97年5月にクリントン政権の下で発表されたが、2000年の「国防授權法」によって4年ごとの作成が義務付けられ、2001年9月末までに新しいQDRを議会に提出するこ

とが求められていた。2001年に発表されたQDRは、既存の兵器体系や予算にとらわれるのではなく、米国の国益とそれを追求する戦略に基づいて策定したといわれ、ブッシュ政権の国防戦略の「青写真」といえる。

QDR01は、ブッシュ政権の安全保障政策の新たな指針ではなく、むしろ、就任以来打ち出されてきた各種イニシアチブの総括といえる文書である。また、QDR97とは異なり、戦力構成の詳解という面において、QDR01はこれに十分に触れられていない。さらに、文書中で紹介されている概念も、これまでブッシュ政権の政府関係者によって説明されてきたものを超えるものではなく、むしろ、別個の機会に表明されてきた概念を、1つの戦略として整合性を取ったという側面が強い。

QDR01は、同時多発テロの発生によってその発表が危ぶまれていたが、予定通り公表されている。その内容は、テロ問題を反映し、直前に書き直されたのがうかがえる文面になっているが、その概要について大幅な変更はなかったと伝えられている。しかし、地域安全保障概要を説明する中で、アジアにおいて「侮り難い資源基盤を有した軍事的競争者が出現する可能性がある」と述べるなど、中国を脅威と名指しするのは避けており、テロに対する共闘を確保する上で、中国側への一定の配慮も見受けられる。

QDR01は、米国が追求する国防政策の目標として、同盟国、友好国の安全保障に対する米国の関与の保障、米国の軍事的優位の保持による軍事的競争の予防、脅威の顕在化の抑止、抑止に失敗した場合の侵略への対処、の4つをあげた。そして、これら4つの目標を達成する戦略の基本方針の1つとして、QDR97のように特定の地域の「脅威」を想定した軍事力ではなく、幅広い事態に対応できる米国の「能力」、および「脅威」をもたらす「能力」への対処という、2つの側面を持った軍事力を整備することを明らかにしている。その一環として、大統領就任後、ブッシュがまず打ち出したのが、軍隊の待遇改善の問題である。軍隊の過剰運用の抑制と、給料増加と福祉関係制度の整備に予算配分を増やすことが発表されている。

また、ブッシュ政権は、先のブッシュ政権（89～92年）で発表された「地域防衛戦略」までで中断されていた、戦力構成の見直しを進めることを表明している。米国の本土防衛が最重視される一方で、QDR01は米国の国益が世界の安定と結びついており、その安定を維持する上で米軍の前方展開が果たす役割も引き続き重要であるとしている。米軍の前方展開は脅威の顕在化を防ぐ「前方抑止」の役割を担っており、また抑止が破れた場合には最小限の増強で侵略を打破できる戦力の構築が目標とされている。QDR01ではかつての2つの大規模通常戦争（2MTW）への対処のための前方展開戦力から、地域の特性に合わせた戦力を配備することを明らかにしており、前方展開戦力の能力を向上させて抑止効果を高めるとともに、他の任務に能力を振り分けることを可能にするとしている。このような新たなアプローチを採用した結果、QDR01では朝鮮半島と中東地域における2MTWの対処を目標とした戦力構築という方針に変更が加えられ、2つの地域紛争において敵の侵攻を防ぎ、必要であれば1つの紛争において領土の占領を含めた「決定的な勝利」を得る能力を有することが目標とされている。

アジアについてQDR01は大規模な軍事的競争が起こる可能性が高い地域としており、その広大な地域に比べて米軍の基地や施設が少なく、各国の施設へのアクセスがあまり確保されていないと指摘している。そのため、この地域の港湾や空港などの施設へのアクセスの確保、そして遠隔地における持続的な軍事作戦を可能にする体制の構築に高い必要性を認めている。また、アジア地域における米軍の前方展開戦力についても、海軍について西太平洋に空母戦闘群のプレゼンスを高め、3隻～4隻の水上戦闘艦艇や巡航ミサイル搭載潜水艦を追加配備させる計画を打ち出した。空軍はインド洋、中東と並んで太平洋地域における兵力増強計画を立案し、太平洋における作戦を支援するための給油・兵たん施設を確保することとした。さらに、海兵隊は西太平洋地域に演習地を確保することを目指すとしている。

しかし、アジアの各国は現在の米軍のプレゼンスが地域の安定に貢献

していることを認めながらも、これ以上のプレゼンスの増加を認めるかどうかは不明である。米軍のプレゼンスを受け入れている国では、米軍人の関わる犯罪や事故などに批判が高まっており、これ以上のプレゼンスを認めるとは考えにくい状況にある。また、米国のこの地域における影響力がさらに拡大することを警戒する国家も存在しており、アジアへの恒久的なプレゼンスの増大には慎重な配慮が必要とされる。そのため米国は、有事の際に軍事力の展開を可能にするための港湾、空港へのアクセスの確保を重視していくと考えられる。特に、アクセスの確保という面において、シンガポール、フィリピン、タイなど、東南アジア諸国連合(ASEAN)を中心とした諸国の重要性が増すことが予想される。

QDR01では、PKOへの参加や民族紛争への介入など、複数の小規模緊急事態(SSC)に対応する能力の必要性が掲げられた。QDR97では特定の地域において発生する2MTWへの対処を目的として戦力が構築されていたが、ボスニアやコソボ、東チモールなどにおけるSSCへの対処も行ってきた。しかし、既存の戦力はSSCへの対応を想定したのではなく、このような任務が今後も増加すれば軍の即応態勢に影響を及ぼす懸念があった。そのため、QDR01ではSSCへの対処も含めた多様な任務に柔軟に対応できる軍事力の構築が目指されているといえよう。

すでに述べたように、非対称な脅威の高まりとともに米軍の任務として米国本土の防衛に最も高い優先順位が与えられることになった。米国本土の防衛はQDRの作成の当初から重要視されていたが、同時多発テロ事件によってその重要性が再確認されたといえる。国防総省が米国の本土防衛において果たす役割についてまだ明確にされていないが、本土防衛のための軍事力を構築する上で戦力構成や組織の変化を示唆しており、兵器開発における資源配分の変更や、同盟国への負担要求なども予想される。このように、軍の役割における優先順位の変化が国防戦略に与える影響に注目していく必要がある。

QDR01の背景には、将来の脅威が通常戦力によって米国の国益を脅かすとは考えにくく、プッシュが選挙戦中から主張してきたように弾道

ミサイルやテロリズムなどの「非対称」な手段を用いた脅威が高まっているという認識がある。同時多発テロによっても明らかなように、非対称な脅威はいつ、どこで発生するか予測するのが困難である。そのため、具体的な地域や相手を脅威として想定してそれに備えるのではなく、相手を取りうる手段に基づいた対処能力の構築が必要とされている。

それゆえ、安全保障政策の見直しでは、次世代の兵器システムの開発の重要性も指摘されている。ブッシュ政権は「戦争を米国が優位に進める」ことを可能にする兵器システムと戦略の考案を提唱し、2002年から2006年の間に200億ドルの研究開発費を増加させることと、研究開発費全体の20%を次々世代の軍事技術の開発に充てることを発表している。また、核の分野では、すでに述べた「攻撃」と「防御」のバランスを補正し、安全保障上必要最小限度にまで核兵器を減少させることを主張し、これに関連する形で、MDの推進を言明している。

また、QDR01でも触れられているが、革新的な技術を取り入れて米軍を将来に向けた軍へと改革することが目標とされている。この背景には、現在の米軍が冷戦期の脅威認識に基づいて構築されたものであり、現在の情報戦争をはじめとする新たな時代の脅威に十分対応できないという認識がある。また、将来の戦争は湾岸戦争と異なり、準備期間も短く、弾道ミサイルなどの脅威によって前方展開基地からの支援や十分な兵たん能力を期待できない可能性がある。そのため、遠方に迅速に展開し、遠距離から精密攻撃できる能力を備えることを重視している。

### (3) 情報組織と宇宙政策

ブッシュ政権の安全保障見直しは、その他、2つの分野を特に指摘する必要がある。1つは情報組織の見直しであり、もう1つは、宇宙政策の変更である。

まず、情報組織の見直しは、テロ事件前より指摘されていたことではあるが、CIAなどの情報収集能力や作戦能力が冷戦期と比較して落ち、米国外交政策の遂行が困難になっているとの認識が広がっている。能力

の下落を象徴する事件が、4月20日のペルー軍による米国の宣教団を乗せた偵察機の撃墜事件である。この事件では、CIAとペルー軍との通信言語の混乱が指摘されており、スペイン語を使用できる人的資源がCIAで少なくなっていることを示すものとなった。CIAなどの情報機関において、人的資源を中心とした情報収集であるヒューミント(HUMINT)の弱体化は、すでにクリントン政権期から懸念されていたものであるが、ブッシュは国家安全保障大統領令5号によりテネットCIA長官に米国の安全保障情報収集能力の再検討を命じている。

情報機関の弱体化については、特に同時多発テロの発生を予想できなかったため、パウエルもこれを非難しており、議会でも同時多発テロ後に情報機関に対する予算配分の増額が決定されている。金額は公表されなかったが、上院情報特別委員会委員長のボブ・グラハムは、新たな諜報員の採用と盗聴能力に関連する予算を2002年予算で増加させる方針を発表している。議会では、12月に上院情報委員会が、超党派で同時多発テロにおける情報機関の活動について調査を開始することを発表しており、かつて日本による真珠湾攻撃後に行われたような、情報活動の見直しが行われることが予想される。

宇宙政策については、ラムズフェルドは、自身が「米国家安全保障宇宙管理・組織評価委員会(ラムズフェルド委員会)」の委員長であった関係から、この見直しに積極的である。この委員会の報告書は、1月に完成し、将来の戦争において宇宙空間が戦場になることに備え、宇宙兵器の開発を提言している。さらに、ラムズフェルドは、5月8日に上院軍事委員会に対し、米国の宇宙における利益を保護するために、宇宙政策に関する組織の見直しを発表し、宇宙軍や北米航空宇宙防衛軍(NORAD)などを含め、宇宙軍関係の組織を空軍に一本化することで、弾道ミサイル迎撃用のレーザー兵器の開発や、宇宙防衛に必要な訓練、装備、情報収集を空軍省が管轄するとしている。

その一方で、ブッシュ政権の国防戦略を実現するには資源配分の問題も存在する。老朽化しつつある既存の兵器の更新に加え、次世代に向け

た軍の改革やMDを実現するためには巨額の予算が必要となる。しかし、ブッシュ政権は大幅な減税の実施を表明しており、米国経済に回復の兆しが見えるものの、国防予算の大幅な増額はさまざまな議論を呼び起こすことも予想される。また、テロ事件に対応するために予算が増額されたとしても、テロ対処など、現在必要とされる能力に資源配分する必要があるため、新たな脅威に対応する軍の改革にむけて予算が確保できるかどうかは不透明である。

また、QDR01に対して、ブッシュ政権の国防戦略の方向性を示すことに成功したという評価がある一方で、国防政策の根幹に関わる重要な決定については先延ばししたという指摘もある。QDR01では具体的な戦力構成やその規模についてもほとんど触れられておらず、主要な兵器プログラムの継続・中止の決定も個別の見直しの結果を待って行われることになっている。そのためQDRがもたらす戦力構成や予算などへの影響は2003年の予算案が策定され、それに基づいて各軍の軍事力整備の方向性が示されるにつれて次第に明らかになると考えられる。

ブッシュ政権は、限られた予算のなかで現在必要とされる能力と将来にむけた改革の両方のバランスをとりながら安全保障政策を策定することが要求されている。QDR01はラムズフェルド自身が認めるように「終わりではなく、始まり」であり、ブッシュ政権の国防戦略の具体化については今後の推移を見守る必要がある。

## 5 テロ問題と米国の対東アジア安全保障政策

### (1) 「日本重視」と同時多発テロ事件

ブッシュ政権の到来と共に、日米間では安全保障協力を推進する気運が高まっている。両国の関係強化は、2000年10月の「国防大学国家戦略研究所特別報告書」（一般的に「アーミテージ・ナイ報告書」と呼ばれる）によって基調が形成されたものであったが、同時多発テロ以後その

流れは加速化された。

ブッシュ政権では、この報告書の作成者の多くが要職に就いたこともあり、米国の対アジア政策において日本に注目が集まっているのも自然な流れといえよう。これを反映して、ブッシュは、ハワード・ベーカー元上院院内総務が新しい駐日大使として赴任する際の演説において、「我々は、世界で日本ほど重要なパートナーはいないと考えており、それゆえ最も優れた人物を送るのである」とし、日米同盟は「両国が共有する、死活的な戦略的、経済的利益に根ざしており、この同盟は、アジアの平和と繁栄の礎石である」と述べている。

しかし、米国は、日米両国をめぐる安全保障問題の解決は、日本自身のイニシアチブで行わなければならないという立場を堅持しているがゆえに、具体的に圧力を加えるという行動はとっていない。それゆえ、日本重視と形容されるブッシュ政権においては、対話の枠組みを増加させることで、米国の東アジア戦略の構成要素として期待している日本の役割を、対話の中で伝えるという手法を重視している。この姿勢は、2001年6月30日、中曽根首相（当時）がレーガン大統領（当時）と会談して以来はじめて、キャンプ・デーヴィット（米国大統領別荘）日米首脳会談が行われたことに象徴されよう。これに出席した小泉純一郎首相は、同時多発テロ後に先進諸国の中では最後にワシントンを訪れ、犠牲者への哀悼の意と、タリバーンとアルカイダに対する米国の行動への協力を表明しているが、ブッシュは小泉首相の訪米と発表した7項目の協力内容を高く評価している。

米国は、同時多発テロに関連し、小泉首相の訪米以降、テロ対策特措法や自衛隊法の改正による米軍基地警護任務への関与を打ち出したことも評価している。もっとも、米国は、この流れが柳井駐米大使（当時）がアーミテージ国務副長官の言葉として、「ショー・ザ・フラッグ（Show the Flag）」という言葉が本国に伝えてから急速に展開したことに警戒感を持っているようである。これは、この言葉が安全保障協力において日本に「外圧」をかけたと受け取られないためであり、将来の日

米協力を拡充する上で「平和主義の亡霊」を呼び覚まし、日本国内での分裂を発生させかねないためである。したがって、日本がテロ対策特措法に基づく自衛隊の対応措置の実施を国会で承認した際、ベーカー駐日大使は、イージス艦をインド洋に派遣しないことに対して「失望」と同時に「評価」も表明している。



キャンプ・デービッドを散策する日米首脳(2001年6月30日)

「ショー・ザ・フラッグ」という言葉自体は、もともと海軍用語として定着していたものである。しかし、日米間において、安全保障協力を消極的な日本を動かす上で、「ショー・ザ・フラッグ」という言葉自体、もしくはこれに類する言葉はしばしば使用されてきた。ベトナム戦争や湾岸戦争に際して日本の協力を促す上で使用され、同盟関係に及ぼす重要性に比べて注目を集めなかったこの言葉が、2001年のテロ問題においてこれだけ脚光を浴びた背景には、日本国内に存在する「湾岸戦争のトラウマ」の要因も大きい。米国の東アジア政策の構造変化が背後にあることも念頭に置かなければならないであろう。

## (2) 「ハブ・アンド・スポーク」関係の強化

すでに述べたように、同時多発テロ以前の米国のアジア太平洋政策において、日本と韓国は特別な地位を占めることが予想されていた。5月1日の国防大学におけるブッシュの演説後、MDを中心とした新たな安全保障政策を関係国に説明することを目的として、米国政府高官が各国を訪問しているが、日本はその重点国と位置付けられ、アーミテージが5月8日に訪日している。田中真紀子外務大臣と会談を行うことはできなかったが、訪日中彼はメディアの質問に答え、日本の抱える安全保障上の問題を「集団的自衛権に関するコンセンサスに欠けている」ことを

最初にあげ、日本の政策変更に対する期待を表明している。アーミテージは、また、訪日後に韓国を訪問し、米韓関係の重要性も再確認している。

このように、日米、米韓、そして米豪の安全保障関係の進展により、米国を中心とした「ハブ・アンド・スポーク」関係の強化が指摘されている。また、ブッシュ政権は、同時多発テロ以前より、インドやASEAN諸国との協力関係の強化も進めており、これが中国「囲い込み」政策の一環ではないかという見方もある。さらに米国は、既存の軍事同盟との連携を強めると同時に、ベトナムが新たに加わったASEAN地域フォーラム(ARF)を通じて、アジア太平洋地域の安全保障対話の枠組みを確保している。また、10月に開催された上海APEC首脳会合では、参加国がテロに対する国際協力を確認したことで、これが経済協力の舞台から政治協力の場へと変質しつつあることが示されることとなった。もっとも、ブッシュは、APEC首脳会合に出席した後、テロ事件の関係で当初予定されていた北京、ソウル、東京を訪問することなく帰国している。また、APECが今後、機能不全に陥ったARFを補完するものに発展するかどうかについては、今後の展開を待たなければならない。しかし、これらの試みから、米国が2国間同盟と多国間対話を重層的に機能補完させて、アジア太平洋地域の安全保障秩序を構築しようとしていることがうかがえるのである。

## 6 同時多発テロと米国のその後

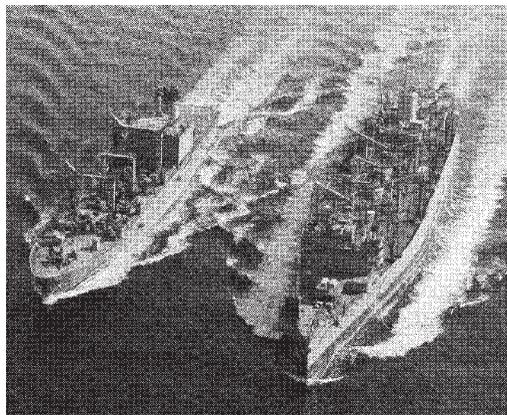
ブッシュによる9月20日の上下両院での演説は、真珠湾攻撃後のルーズベルト大統領の演説などと並ぶ、歴史的な演説の1つとして記憶されるに相違ない。この演説は、米国の予見する世界観を十分に表すと共に、テロとの戦いへの国民の動員を効果的にもたすものとなった。特に、ブッシュはこの戦争を、「これは、進歩と多元主義、寛容と自由を信ずる人々の戦い」であり、「文明の戦い」であると定義している。また、

世界に向けては、「全ての国家、全ての地域は、今決定を迫られている。我々と共にあるか、それともテロリスト側に立つのか」、と問い掛けている。このような、文明対野蛮の対立構造の世界観、および中立の概念を否定した主張は、一見奇妙な印象も与えたが、テロ事件の衝撃とブッシュの問題設定が洗練されていたため、この点に関する議論は大きなものにはなっていない。

9月12日の国連安全保障理事会決議のように、「テロ」という行為自体を、国際的安全保障に対する脅威と認定するのであれば、その主体の形態を問う必要が薄れることになる。しかし、「テロ」に対する攻撃が、個別的自衛権や集団的自衛権に基づいて行われることになると、戦争の主体としての国家を念頭においている国際法と、実際の行動の法的正当性との間に矛盾が生じる可能性が否定できない。この問題を乗り越える必要から、同時多発テロ以後の展開を「新たな戦争」と定義することに大きな意義があったのである。それゆえ、ブッシュが、戦線は本土を離れたところに形成されるのではなく、世界のあらゆる場所が戦線になるとしたのは、こうした観点からの確であったといえよう。

しかし、上下両院決議に唯一反対したカリフォルニア州選出のリー下院議員（民主党）が、「軍事行動では、将来の米国に対するテロ攻撃を防止できない」と主張したことや、米国自体が「テロ」を生み出す社会構造を作り出したとする批判など、同時多発テロ以後の武力行使に懐疑的な意見もあったことは、今後の安全保障政策を策定する際に留意しなければならない問題である。米国の安全保障政策において、これらの問題は明示的に取り上げられていないものの、ブッシュ政権の進める安全保障政策の見直しの中に、これらの主題は隠れた主題の1つになっている。たとえば、米国の武力行使において米軍の犠牲者「ゼロ」政策や環境政策などが、攻撃対象にもできるだけ適用される必要から、精密誘導兵器などによる軍事力の破壊に焦点を絞った攻撃を可能にする技術の開発や戦術の構築が注目されている、これに加え、低開発に起因する貧困や混乱を防止することを目的とした、先進国が当該諸国の安定に責任を

持つ「新植民地主義」の導入など、さまざまな主張が繰り広げられている。これらすべてが実現すると考えるのは楽観が過ぎるものの、同時多発テロ後の国際秩序と国際規範の変化に対応して、米国の安全保障政策にも大きな変更が加えられることは、十分予見できるものとなっている。



インド洋上での米軍艦艇に補給する海上自衛隊補給艦「とわだ」(左)

このような変化の中で、アジア太平洋諸国における米国の安全保障政策は、現状維持を目指している。すなわち、中国の将来をめぐる状況が不透明であり、これを米国が積極的に形成することを差し控えているがゆえに、現在の戦略環境の維持に多くの国が利益を見いだしている。しかしながら、暗黙のうちに米国では、中国の軍事的、経済的台頭を不可避のものにとらえ、将来の戦争をいかに防止するか、また戦争が起こった場合の軍事的優越をいかに確保するかという主題を考察しているように見られる。特に、グローバル化の時代において、技術的優越の確保は最も重要な課題である。それゆえ、軍事費の伸びに、政治的、財政的に限界が見られる中で、MDや戦力のアジアへのシフト、また同盟国との協力体制の構築などにおいて、さまざまな手法を活用することによってこれらの制約を越えようとしているのである。

「9月11日で世界は変化した」との言説が、扇動的に用いられ、タリバーン政権に対する軍事行動に衆目が集まる中、それ以前に進められてきた安全保障政策上の課題は、何も変化していない。むしろ、過去の戦争と同様に、この「新しい戦争」から新たな政治的、軍事的な教訓が導き出され、次の「危機」への対策が、旧来の課題の上に加わるのであろう。この意味で、2002年以降の米国の東アジア安全保障政策においては、

同時多発テロの教訓がどのように反映されてゆくかに注目する必要があるのである。

