

## 第7章

---

# 米 国

## 国際協調の下でのユニラテラリズム

2003年における米国の安全保障政策の焦点は、イラクに対する武力行使とその後のイラク復興にあった。そこでは、米国の一国主義や国際協調の在り方、さらには既存の同盟の存在意義などが議論の対象になり、今日に至るまで各界で様々な議論が繰り返されている。これらの議論の中心に、米国の安全保障政策の内容をどう捉えるかという主題があることはよく知られている。

冷戦後における米国の安全保障政策の変容は、すでにクリントン政権第2期の後半にその兆候が表れていた。ナイロビの米国大使館への爆破事件などに対する報復として、米軍は98年のスーダンとアフガニスタンにあるアル・カーイダの拠点に対して巡航ミサイル攻撃を行った。この攻撃が示すように、ブッシュ政権の登場以前から、米国の安全保障政策においてテロリズムへの対応は重要な政治課題と受けとめられており、そこで採用される戦略や戦術、またそれらを正当化する論理は、当時から一国主義的な色彩を帯びていた。

米国は、2001年9月11日の同時多発テロ事件後に宣言された「テロとの闘い」や2003年の対イラク武力行使の過程で、国際社会においてテロリストとテロ集団、さらにはそれを支援する国家を、既存の国際秩序から外部化された存在へと規定した。この論理では、もし、ブッシュ大統領が言うようにグローバリゼーションが世界各国を均質化し、自由、民主主義や市場経済が世界秩序の標準になるのであれば、これを守るための行動は、あらゆる意味で正当化されることになる。米国同時多発テロ事件後の「国際協調」の出現と、「テロとの闘い」を規範として各国が受け入れたのは、国際社会において各国が秩序維持の当事者であるとの意識が芽生えたためにほかならない。

しかし、2003年の対イラク武力行使では、米国同時多発テロ事件後に出現した共同体意識の分裂が指摘された。2003年にイラク攻撃の是非が国際連合（以下、国連）で問われた際には、米国が、武力行使を通じた問題解決に反対する一部の国を「古いヨーロッパ」と非難したとの報道が見られた。さらに、欧州をカント的平和を享受する世界と形容し、米

国がその平和の維持発展を支えていることに欧州が無自覚であると批判する意見が注目を集めた。この「古い」という言葉には、今日の安全保障環境をめぐる含意がある。ブッシュ大統領は、2002年9月に発表された「米国の国家安全保障戦略」において、抑止や軍備管理など冷戦期に構築されてきた手段は新たな戦略環境の下では適当なものではないとしている。2003年11月に発表された国防報告では、米国の戦力組成や同盟の役割と機能の変化が指摘された上で、既知の「脅威」に対して備えるだけでなく、将来どのような脅威に直面するか、そしてその脅威に勝利するために必要な「能力」について計画を立てる必要がある、との認識が示されている。

たとえ米国の軍事力が国際秩序を維持する上で重要な役割を果たすとしても、国際社会が抱えるさまざまな課題に対応する上で国際協調は不可欠であり、実際には米国の安全保障政策もそれを前提としている。ブッシュ政権は、クリントン政権の時代に進められた幾つかの政策課題を否定したために国際的な非難に晒されたが、多国間主義自体を否定しているわけではない。現政権の下で政策の重点領域と位置付けられている環境、エイズ、持続可能な開発、そして密輸に関する問題では、米国はさまざまな形で、また複数の国際機関を通じて国際協調を呼び掛けている。テロとの闘いを通して、各種の領域で米国の協調的な姿勢が高まった面もある。一方で、国連の枠組みの機能不全を指摘しつつ、イラクに対する軍事作戦を進めた米国が、その後、国際協調を推進する上で苦慮していることも事実である。

## 1 対イラク武力行使後の米国と国際社会——「帝国」と国際協調

### (1) 安全保障認識——WMD、テロへの対応

米国同時多発テロ事件から対イラク武力行使までの2年間で、米国の安全保障政策の輪郭が徐々に明確になっていった。ブッシュ政権の安全

保障政策は、2002年9月の「米国の国家安全保障戦略」で明らかにされ、2003年1月のブッシュ大統領の一般教書演説では、そこで何が重視されているのかあらためて明確に説明された。一般教書演説で注目を集めたのは、イラクのフセイン大統領に対する非難と、国連安全保障理事会

上下両院本会議で一般教書演説を行うブッシュ大統領  
(ロイター=共同通信)

(以下、国連安保理) 決議に対するイラクの背信行為の具体的内容であった。しかし、この演説で重視されるべき点は、「ならず者国家」が大量破壊兵器(WMD)を獲得し、それを外交交渉において脅迫の手段として使用したり、それがテロリスト集団の手に渡ることにより、もたらされる脅威に対処することの重要性を指摘している点であろう。一般教書演説でテロとの闘いに関連する項目は、順序こそ国内社会問題の後ではあるが、最も多くの時間が割かれており、ブッシュ政権の問題意識の高さを示すものとなっている。

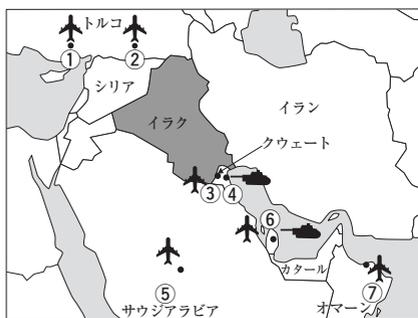
このテロとの闘いと2003年3月に開始された対イラク武力行使がどのように関連しているかという問いが発せられている。しかし、しばしば指摘されるように、後者がテロとの闘いの第2幕であったと断定することは難しい。対イラク武力行使後に明らかになったように、フセイン政権と国際テロ組織の間には密接な関係はあったものの、米国同時多発テロ事件や、タリバーンとアル・カーイダのテロ活動への支援などにフセイン政権が直接的に関与したという証拠は2003年12月時点で得られていない。その意味で、対イラク武力行使をテロなどの脅威を未然に取り除くための予防戦争と位置付けるのが正しいと思われる。従って、対イラク武力行使に対する国際的な支持を得ることが困難であったとって

## 第7章 米国——国際協調の下でのユニラテラリズム

表7—1 対イラク武力行使をめぐる主な動き

年 月 日	内 容
1990年	8月2日 イラクのクウェート侵攻
	11月29日 国連安保理、決議678採択
1991年	1月17日 湾岸戦争開戦（～2月28日）
	4月3日 国連安保理決議687採択
2002年	9月16日 サプリ・イラク外相、国連査察「無条件再開」合意をアナン事務総長に通知
	10月10日 米下院（10日）および上院（11日）、対イラク武力行使授權決議採択
	11月8日 国連安保理決議1441採択
	11月13日 イラク政府、決議1441受諾を宣言
	11月27日 国連国連査察再開
	12月7日 イラク政府、大量破壊兵器処理に関する宣言書を国連安保理に提出
	12月20日 ブッシュ大統領、復興人道支援局(ORHA)設立を指示
2003年	2月5日 パウエル米國務長官、国連安保理でイラク問題につき報告
	2月18日 イラク問題に関する国連安保理公開審議（～19日）
	2月24日 米英スペイン、新決議第1草案を国連安保理に提出
	3月7日 米英スペイン、新決議第2草案を国連安保理に提出
	3月11日 イラク問題に関する国連安保理公開審議（～12日）
	3月12日 英、新決議への支持獲得を目的とした付属声明文案提出
	3月16日 米英スペイン首脳会談（アソレス諸島）
	3月17日 米英スペイン、新決議採択を求めない旨の声明発表。ブッシュ大統領、フセイン政権に最後通牒通告
	3月18日 英下院、政府提出の武力行使容認動議を可決
	3月20日 米国主導の連合軍、イラクに対する軍事作戦を開始。日本政府「イラク問題に関する対処方針」を閣議決定
	4月9日 バグダッド陥落
	4月21日 ジェイ・ガーナーORHA局長、バグダッドに到着
	5月1日 ブッシュ大統領、イラクでの主要軍事作戦終結を宣言
	5月12日 ポール・ブレマー大統領特使（6日に就任）、バグダッドに到着
	5月22日 国連安保理決議1483採択
	5月23日 連合暫定施政当局（CPA）、イラク旧政権下における軍事・治安関係諸組織などの解体を命令
	6月7日 IAEA、イラク国内で核査察再開
	6月22日 イラク産原油の輸出再開（トルコ・ジェイハン港経由）
	7月13日 イラク統治評議会設立
	7月30日 統治評議会、イブラヒム・ジャファリ(シーア派・アッダワ党)を初代議長（輪番制）に選出
8月1日 日本政府、イラク人道復興支援特措法公布、施行	
8月19日 バグダッド国連事務所に対する自爆テロによりアメロ国連事務総長特別代表を含む22名が死亡	
8月29日 ナジャフでの車両爆破テロにより、イラク・イスラム革命最高評議会の最高指導者ムハマド・バキル・ハキム師を含む100人以上が死亡	
9月9日 アラブ連盟、統治評議会をイラクの代表として承認	
10月16日 国連安保理決議1511採択	
10月23日 マドリッドにてイラク復興国際会議開催（～24日）	
10月29日 国連事務局が在バグダッド国連職員退避、赤十字国際委員会が在イラク活動人員削減をそれぞれ決定	
11月7日 トルコ政府、イラク派兵計画（10月7日に国会で可決）を撤回	
11月15日 統治評議会とCPAとの間で新政府樹立への行程に関する合意が成立	
11月22日 96年から国連によりイラクで実施されてきた「石油食糧交換計画」が終了	
12月9日 日本政府、「イラク人道復興支援特措法に基づく対応措置に関する基本計画」を発表	
12月13日 米軍、フセイン元大統領をティクリート近郊で拘束	

図7-1 イラクの自由作戦



✈ 空軍基地    陸軍基地

開戦前のイラク周辺の米軍基地

国名	基地名
トルコ	①インジルリック (Inçirlik)
	②マラティア (Malatya)
クウェート	③アリ・アル・サーレム (Ali Al Salem)
	④ドーハ (Doha)
サウジアラビア	⑤プリンススルタン (Prince Sultan)
カタール	⑥アル・ウデイド (Al Udeid)
オマーン	⑦アル・セーブ (Al Seeb)

(出所) 米国防省、陸軍、海兵隊のホームページおよび各紙報道などより作成。

も、それはテロとの闘いに対する支持が失われたことを意味するものではなく、テロに対する予防戦争をどのように正当化するかをめぐる国際的な議論の決着がつかなかったからといえる。

対イラク武力行使においては、フセイン政権の打倒だけでなく、武力行使により米国の決意と能力を示すことにより、不安定要因とみなされるそのほかの国や集団に、米国が望む方向に自ら進むように影響を与えることにも重点が置かれていたのである。従って、パウエル國務長官が4月に「更なる戦争計画はない」と述べている通り、武力を用いた政権転覆による民主化を、イラクをモデルとして今後も積極的に進めるとは考えにくい。米国は、イランの問題では欧州や国際原子力機関（IAEA）のイニシアティブに期待し、北朝鮮問題では周辺4カ国との多国間対話を通じた問題解決を目指している。この2国はイラクとともに2002年の一般教書演説で「悪の枢軸」と名指しされた国であり、ともにWMDの開発疑惑がもたれ、人権抑圧についても非難された国である。イラクに対するアプローチとこれら2国に対するそれが異なる理由としてブッシュ政権は、過去のイラクによる継続的な国連安保理決議への違反とともに、テロ集団との関係とWMD拡散の実績、そして戦略環境の差を挙げている。しかし、イラクへの軍事行動がそのほかの国の行動に与える影響に期待していることも、米国の対応が違ったものとなったことの背景にあることに留意すべきである。

特に、リビアが2003年12月に過去のWMD開発記録の開示と開発計画の放棄を発表し、IAEAの特別査察を受け入れることを表明したという事実は、イラクにおいて採用された政権転覆の手段が波及効果をもたらした結果といえる。そして、予防戦争が政策手段の1つとして位置付けられたことにより、テロとの闘いやWMD拡散の阻止に関する政策を進めやすくなった側面も指摘できる。

このようにイラクに対する武力行使は、広い意味でテロとの闘いの範疇ちゆうに属し、その背景には国家と非国家主体の連携が生み出す危険を未然に防止するとの意思が含まれていた。しかし、イランと北朝鮮について

はWMD拡散にかかわる問題が焦点とされており、少なくともアル・カーイダやジェマ・イスラミア（JI）との明示的なつながりが例証されていない現時点で、アフガニスタンやイラクにおいて採られた手法が採用されることは考えにくい。それでも国際社会が米国の対応に戸惑いを覚える理由は、テロとの闘いとWMD拡散問題への対処において採用される一部の戦術が類似していることに起因する。予防戦争が1つの「先例」として、これらの問題解決を容易にする面があるのは事実である。しかし、先制攻撃や政権交代などを自衛権の行使で正当化するという規範が構成されることにより、国際社会がより不安定になることへの懸念も存在している。米国同時多発テロ事件の後、イスラエルはパレスチナに対する攻撃を「テロとの闘い」の名目の下に正当化した。米国が行ったような予防戦争は、一般的に許容され得るものなのか、それとも、一部の国家が占有するものであるのか。今後もこの問題について、議論が続けられるであろう。

テロとの闘いとWMD拡散問題は混然一体とした争点を提示しており、両者を区分して考えることは難しい。テロ活動においてWMDが使用される場合の被害は甚大であり、それを防止することは重要な課題である。しかし、グローバル化した国際社会で最も警戒されるのは、テロ活動が既存の政治経済秩序を乱すことである。ここに、アジア太平洋経済協力（APEC）会議参加国が等しくテロを非難する意味がある。APECは、10月21日に採択されたバンコク宣言において、「人間の安全保障の推進」として民間航空の安全確保と対テロ協力の推進を発表している。

一方、WMDの拡散問題に対する取り組みは、グローバリゼーション進展の中で、WMDやその製造技術および知識の拡散は不可避であるとの前提に立つ。そして、拡散防止の措置を過度に強化することが国際経済秩序にとって阻害要因となることに留意しつつ、規制による利益と不利益のバランスをどのように取るのかが政策の焦点とされている。米国政府は、2002年12月に発表された「大量破壊兵器との闘いに関する国家戦略」において、不拡散政策を進める際の方針として「拡散対抗措置

(貿易阻止、抑止、防衛措置など)」、「不拡散措置(積極的不拡散外交、多国間レジーム、脅威削減措置への協力、輸出管理と経済制裁)」、そして「危機管理および対処措置」の3つを包括的かつ一体的に推進するとしている。2003年6月4日にジョン・ボルトン国務次官(軍備管理・国際安全保障担当)は下院国際関係委員会で証言を行い、対イラク武力行使後の拡散問題には「前方」政策が必要であり、経済制裁、WMD関連資機材の違法取引の阻止、確実な輸出管理が不可欠であるとしている。これは、WMDを入手しようとする国や集団は自力での開発が困難であるため、外部に資源や技術を依存するという事実を踏まえ、それらの流通過程の監視を強めようとするものである。2003年5月には、中国の北方工業公司(NORINCO)やイランのシャヒードヘマーに制裁が科せられており、米国は拡散にかかわったとして摘発された企業を対米貿易で厳しく規制する方針を示している。

ブッシュ政権は、テロとの闘いにおいて、既存の政治経済秩序に対する挑戦者を国際社会の外部的存在と位置付け、国際社会共通の脅威として対処するため国際協調を呼び掛けている。しかし、国内法で規定される「犯罪者」と同様にテロリストやテロ組織を扱うことには問題がある。このため、ブッシュ政権はテロ支援国家を媒介者として糾弾することでテロとの闘いにおける標的を明確にしている。しかし、人権侵害やWMDの開発に関する疑惑を理由として挙げても、そのために軍事的手段に訴えることについては国際法上の制約があり、国際的な正当性を得るためには煩雑な手続きを踏まなければならない。既存の国連や国際法の不備に関して、2003年9月にラムズフェルド国防長官が指摘した問題は、まさにこの点に対するものであった。

米国がイラクに対する武力行使を通じて提示し続けたこの問題は、国際社会における正当性をどのように定義するかという問題と密接な関係がある。コソボ紛争に際して欧州は、国連安保理による授權ではなく北大西洋条約機構(NATO)による決定でセルビアを攻撃したことについて無批判であった。また、チェチェンのイスラム勢力をロシアが攻撃し

たことについても、欧州は対イラク武力行使をめぐる対米批判のような反応は示していない。しかし、対イラク武力行使は多数の国に支持されたにもかかわらず、仏独両国を中心に「正当性に欠ける軍事力行使」という非難が高まっている。このように、対イラク武力行使後の国際社会では、軍事力行使の「正当性」をめぐる確執が表面化しており、米欧間の潜在的な競争関係を背景として、国際社会における米国の役割の意味が問われている。

## (2) 米国の国際主義——繁栄の基盤とその限界

米国は一国主義的な態度を強め、国際機関を軽視していると批判されてきた。このような米国批判は、必ずしも客観的な判断に基づくものではない。実際、外交・安全保障政策を遂行する上で米国は国連の意義を重視している。これは、イラクの復興においても見られる傾向であり、多くの場面で米国が多国間主義の意義を強調していることを確認することができる。この国連重視の姿勢はイラク問題に限られることではない。キム・ホルムズ国務次官補（国際機関担当）は、米国の対国連政策の原則として、まず国連が設立当初の原則に戻り、加盟各国が国際的な平和と安全保障に寄与するとともに、それぞれの国民に自由と健康そして経済的な機会を与えるべきであるとしている。その上で、米国単独での自衛権行使の権利を留保しつつも、効果的な多国間主義の推進を訴え、国連の資源の有効活用を主張している。また、ホルムズ国務次官補は2003年9月に国連総会が開催される直前に行ったブリーフィングで、国連が重視すべき領域として、エイズ問題への資金拠出、開発問題、サイバー・セキュリティ、クローン問題、女性の政治的権利の保護、国連予算の抑制を挙げており、米国がこれらの分野を中心に多国間主義を積極的に進めていく方針を明らかにした。

米国は、自国の経済的繁栄が国際社会の平和と安定に支えられていることを理解しており、なおかつ能力および正当性の面から、「帝国」的に振る舞うことはできないことも熟知している。繰り返し表明されたよう

に、かつて存在した「帝国」とは異なり、米国は領土的野心を持っていない。米国の主導する国際秩序は、自由貿易と民主主義国の拡大によって支えられており、それが米国の建国の理念とも合致するとされてきた。ブッシュ政権の下で、米国の貿易赤字と対外債務は拡大したが、そこで生まれる米国の対外依存こそが、対外関与の原動力となっている。すなわち、米国が対外収支の均衡を図るためには、外資の流入を可能とするようなシステムを維持する必要がある。そのシステムは、国際的な平和と安定を前提条件としているため、米国は継続的に関与し、必要であれば自由貿易を維持するために、またそれを支える政治体制の拡大を図ることを目的として安全保障政策を推進しなければならないのである。このような構造的要因から、米国内では国際協調を進める動機が生まれることになる。

米国の進める国際主義は、国務省発刊の電子ジャーナル『米国の外交政策課題』の「米国の国際主義」特集号（2003年8月）のパウエル国務長官の巻頭言に簡潔に表現されている。この中でパウエル国務長官は「われわれの中核的信念を妥協させるようなコンセンサスには参加しない」とし、これを他国にも強要しないとしている。同時に、必要な場合には指導力を発揮するが、国際的な合意を得るための努力を常に怠っていないことは「世界各大陸の同盟国や友好国と集中的に協力していることから明らかである」としている。これが、米国流国際主義とも評されてきたブッシュ大統領の主張の本質といえるであろう。

ブッシュ政権が提示した国際主義が抱える問題は、実効的な協力が可能な諸国のコンセンサスを得ることなく単独行動を行った場合、軍事的には成功を収めることが可能であったとしても、その後の国際的な評価を回復するのは難しいということである。このことは、アフガニスタンとイラクの復興に対する欧州諸国の対応で見られた差を見ると明らかである。そこでブッシュ大統領は2003年1月に大統領令により米国の利益推進、誤解の解消、同盟国や友好国との協力促進などを目的として、大統領府の中にグローバル・コミュニケーション局を正式に設立した（組

織の設立自体は2002年)。これは、米国に対する評価の悪化が外交・安全保障に悪影響を及ぼしていることへの懸念に真剣に取り組む決意があることを示すものとなっている。

実際には、現在の米国のテロとの闘いにおけるアプローチは、米国内にも大きな

イラクでテロ掃討作戦に従事する米軍兵士 (US Army)

負担を強いている。つまり、この闘いが「終わりのない戦争」であるが故に、国内および国際的に課せられる各種制約が恒常化することである。2003年11月にゴア元副大統領は、連邦政府職員による私的記録の閲覧と個人の住居への侵入、司法手続きを経ない拘束を可能にする米国愛国者法を非難して、テロとの闘いが米国民の自由を過度に規制する結果となることに懸念を表明し、政権が権力を集中させるために、この法律を利用していると指摘している。また、12月8日の公聴会において、法律の専門家により同様の非難が行われている。

テロとの闘いは、特定の政治主体そのものとの闘いというよりは、テロという手段がとられない状況を作り出すことを目指している。従って、国際社会は「終わりのない戦争」を続ける上で敵対者が実際にとっている手段を常に検討することが求められる。まさにこの点が、テロとの闘いが内包する課題につながることになる。つまり、その判断において各国の主観が介在するため、時間の経過や関心の推移とともに、テロとの闘いの遂行に向けて構築された国内の支持や国際協調は徐々に失われていくのである。確かに、米国が主導して、国際的テロ組織を摘発することは可能であろう。国際協調に基づいてテロ支援国家への国際的圧力を高めることもできる。しかし、テロ活動を完全に根絶するのは不可能であるため、米国と国際社会は、この闘いを継続するために必要な認識の

一致を確保し続けることの難しさを再認識することになるのである。

## 2 米国の安全保障政策と手段

### (1) 国際協力の中の米国安全保障

2001年の「4年ごとの国防見直し(QDR)」では、米国に対する主要な脅威が存在しない現在、米国は将来の安全保障環境に適合した軍事的手段の整備を進める時間的余裕があるとしている。同時に、米国は現在直面するテロとの闘いにおいて必要な措置を取らなければならないとも述べている。つまり、現在の米国は、長期的な態勢整備と短期的な対処のための方策を併行して進めている状況にある。

その中でも、WMD拡散問題への対応においては、特に注目すべき政策として拡散安全保障イニシアティブ(PSI)がある。ブッシュ大統領は、2003年5月31日にポーランドのクラコフで演説を行い、協力が可能な国とともに「疑惑がある荷物を搭載している航空機や船舶を探索し、非合法的兵器やミサイル技術を接收する」ためにPSIを進めることを表明している。6月以降、PSIを具現化するための会合が、スペイン、オーストラリア、フランス、イギリスでそれぞれ開催され、さらに9月にパリで開かれた第3回会合において、PSI参加11カ国が阻止原則宣言に合意した。阻止原則宣言の発表以降、参加各国は拡散を阻止するための具体的な行動について、オーストラリアや地中海などで実施された海上合同阻止訓練を実施している。

米国は、PSIが既存の不拡散条約やレジームの上に構築されるものであること、92年1月の国連安保理議長声明の執行を目指すものであること、そして「大量破壊兵器の不拡散G8宣言」や2003年6月の欧州連合(EU)との首脳会議における合意に矛盾するものではないことを明確にしている。そして、拡散者が利用することが予想される貿易関連施設などを保有する国に協力を呼び掛けている。PSIは開かれたイニシアティブ

ブであり、参加する国は、それぞれの国内法と国際的な枠組みの下で、可能な協力を行うものとされている。阻止原則宣言には、「拡散の懸念がある国や非国家主体」が行う拡散行為の定義と、PSIで各国が協力すべき内容が列挙されている。特に注目されるのは、疑惑が掛けられた船舶の公海上の拿捕臨検を実施すると明記されている点であろう。国連のアナン事務総長は、国連安保理の授權なくこれを行うことは国際法に反すると批判をしている。一方で、対イラク武力行使では国連安保理が新たに決議を採択することにこだわった仏独両国は、やはり国連との関係で疑問が呈されているPSIには積極的に参加している。

PSIは、クリントン政権時の93年12月に、当時のアスピ国防長官が発表した拡散対抗イニシアティブ（CPI）の系譜を継ぐ構想で、その内容はCPIの再導入という側面が大きい。しかし、PSIがCPIと大きく異なるのは、拡散阻止の具体的方策を規定したことと、国際協力を特に重視したことであろう。とりわけ、従来構想に欠けていた強制機能を付加したことで、能動的な不拡散政策を打ち出した点が評価できる。しばしば、PSIは北朝鮮を特に標的にしたイニシアティブであるとの指摘が見られるが、これはあまりにも矮小化された議論である。この構想は、90年代後半より議論されてきた安全保障輸出管理政策変革の文脈で考察しなければならない。米国会計検査院は、2002年10月に発表した報告書の中で、既存の輸出管理レジームの抱える問題点を指摘し、それらを強化するための方策や、実効的な措置とそれを支えるレジームを構築することの必要性を提言している。PSIは、ここで言う実効的な措置の1つとしてとらえることができる。従って、もしPSIが北朝鮮問題だけに特化されるのであれば、この構想の進化を妨げる結果になりかねない。

次に注目すべき分野は、国家建設もしくは安定化作戦である。ブッシュ政権にはクリントン政権で使用された言説を否定する傾向があるが、国家建設はその代表的なものであった。ブッシュ大統領は、クリントン政権期のソマリアやハイチの作戦について、米国の国益と関係がない紛争に関与し、国家建設にまで携わることが、米軍の士気を下げるとも

に必要な資源を浪費することにつながったと批判していた。また、米国同時多発テロ事件直後であっても、ブッシュ大統領は米国が国家建設に関与することはないと明言している。

しかし、ブッシュ政権はイラク復興の困難に直面し、この分野に対する認識を変化させつつある。この理由として、テロを根絶するためには、貧困に苦しむ国家の社会的安定を支援することが最適な方策であるとする意見が米国内で根強かったことが指摘できる。米国内の議論では、米国が民主化に主導的な役割を果たす形が望ましいのか、それとも当該国家を主体に、国連を中心とした枠組みで国家建設を進める方式が適当なのかという問題が問われていた。前者の主張に従えば、社会秩序回復のために米軍の継続的な関与が必要になり、後者の主張は、米国の関与を最小限にとどめ、国連などを中心とする国際社会との協調が国家建設で重要な意味を持つことになろう。

ブッシュ政権は、この2つの意見の間で揺れ動いている。大統領が2003年11月に民主主義のための国民財団（NED）で行った演説の中でも、民主主義の拡大に米国が積極的な役割を果たすべきという主張と、イラクの統治を早期にイラク人の手に委ねる方針のもとに、国連の関与を呼び掛ける内容が並存しており、政権内でもコンセンサスがあるわけではない様子が見えがえる。米国は、2004年6月にイラク国民に主権を委譲すると約束しているが、米軍の駐留を継続するかどうかは明言していない。ブッシュ大統領は、2003年11月に行われたインタビューで、米国はイラクに対して二重のアプローチ（政治と安全保障）を推進すると説明している。このアプローチは、イラク統治機構が民主化を進め、2004年6月の新政権樹立に至るまでの間、米国が政治的な助言を行うと同時に、軍駐留を継続するというものである。こうした問題について、ポール・ウォルフォウィッツ国防副長官などの新保守主義者と呼ばれる勢力は、イラクへの駐留継続を求め、イラクを基盤として中東に民主主義を拡大することを主張している。これに対して、ラムズフェルド国防長官は2003年2月にニューヨークで演説を行い、戦後の国家建設は当該

国の自助努力が中心となると述べている。

国家建設・安定化作戦の推進と表裏一体の関係にあるのが、紛争の根源的原因を取り除くための政策の推進であろう。国家建設・安定化作戦の本質は強制的措置であるため、その実施にはさまざまな問題が伴う。そのため、貧困や疾病、そして人権侵害など、人間の安全保障に関連する領域を放置しておく、それらの問題に苦しむ国家がテロを育む土壤になるという認識からこのような問題への取り組みが重視されているものである。テロとの闘いを推進する上で、テロの国際的ネットワークを根絶するのも重要であるが、テロの原因に対処するのも同様に効果的であると見なされている。

米国政府は、2002年3月に発表されたミレニアム・チャレンジ・アカウント（MCA）において2003年から3年間に、対外援助資金を50%増加させるとしている。MCAは、グッド・ガバナンス、国民の健康と教育、そして起業を支援する健全な経済政策の推進の3分野を重点領域と定め、特にエイズ問題やアフリカ諸国の開発などの分野に資金を拠出する方針が示されている。開発援助や人道支援重視の政策は、クリントン政権の下で進められた対外援助削減の傾向を実質的に逆転させるものであった。米国国際開発庁（USAID）のナツィオス長官は、2003年3月に上院外交関係委員会の公聴会で米国の対外援助政策について説明し、MCAはブッシュ政権の援助政策の一部にすぎず、そのほかにも世界貿易機関（WTO）を通じた貿易自由化交渉の推進、エイズ・イニシアティブ、そして人道援助などがあるとしている。その後USAIDは5月に貿易能力構築イニシアティブを発表し、発展途上国が世界経済に参加する上で必要な制度の構築、またインフラの整備に対して援助を行うことも発表した。これは、2001年の第4回WTO閣僚会議におけるドーハ閣僚宣言で示された、多国間の貿易自由化が開発につながるという方針に沿ったものである。

このようなアプローチは、経済開発の推進を通じた発展途上国の安定と繁栄を直接の目標としている。この目標を追求することで、民主化推

## 解説

## 米国の新保守主義

米国の安全保障政策に関連した話題で、2003年大きく注目されたものに、米国内の新保守主義の影響がある。米国政治における新保守主義は、1960年代から70年代の「新左翼」の台頭と民主党の左傾化に危機感を抱いたユダヤ系の民主党員が、レーガン政権の下に結集して政治的影響力を強めたことにより、注目を集めた。

冷戦期、対ソ軍事的優位と米国的価値観の優越性のあくなき追求者であったこの政治集団は、共和党中道穏健派であったブッシュ(父)大統領、そして民主党中道のクリントン大統領が政権の座にある時期には、政権中枢で大きな影響力を持つことはなかった。しかし、現ブッシュ政権では新保守主義者の多くが政権の要職を占めるようになり、その主張が米国の安全保障政策において直接実現されることになったのである。とはいえ、ブッシュ大統領やチェイニー副大統領、またラムズフェルド国防長官など、政治的主張が伝統的保守派に近いとみられていた政治家が新保守主義者に転じたとする評価は誤りである。むしろ現政権はさまざまな政治集団の連合であり、新保守主義者はその一勢力と見るべきであろう。

新保守主義者の主張は、97年に設立された「米国新世紀プロジェクト」(PNAC)による2つの出版物に明確に述べられている。PNACは『今ある危機』(2000年に出版)や『米国の軍事政策の再構築』(PNACのホームページ上で発表)を通じて、次期共和党政権の安全保障政策を提案していた。PNACは、軍事費の増額や外交・安全保障政策における善悪二元論の導入を主張し、安全保障政策については先制攻撃の実施、体制転換を実現するための政策の採用、ミサイル防衛の導入、そして軍の警察的役割の拡大などを主張している。2003年では、ロバート・ケーガン(カーネギー国際平和財団上席研究員)が著書『ネオコンの論理』で、今日の米欧関係の背後にある安全保障認識の差を指摘したことは記憶に新しい。

新保守主義者の影響力が政権内で高まった理由の1つとして、米国同時多発テロ事件により、彼らが従来指摘してきた新たな脅威が顕在化し、それらに対応するための方策として新保守主義者の主張に注目が集まったことが指摘できる。アフガン戦争からイラクに対する武力行使に至るまで、新保守主義者は、戦争を正当化する論理を提供し続けてきた。しかし、2003年後半、特にイラクに対する復興支援における国連の役割が認識されるにつれ、政権内での影響力に陰りが見えてきたとの指摘もなされている。これは、イラクにおいて、民主化を通じた国家建設に対して継続的に関与することを主張する新保守主義者に対し、その関与を限定的にとどめ、国連などの積極的な関与を求める意見が影響力を持ってきたことに表れている。また、政権内で見られた幾つかの人事でも、特にこの傾向が指摘されている。

新保守主義者の主張の魅力は歴史的方向性について明確に述べている点であり、同時に、論理の簡潔さもその主張が受け入れられている理由として挙げることができる。反面、彼らに寄せられる批判は、文化的多元主義の否定と軍事力の役割の偏重、そして親イスラエル政策による中東地域の不安定の招来などがある。新保守主義者の政策に評価を下すのは時期尚早であるとの意見も根強いが、世界史の中で自身を例外的存在と位置付けたい米国民の心理特性に合致している面は否定できないであろう。

進などの政治的目標の実現、そして重症急性呼吸器症候群（SARS）などに見られる世界的な問題への対処など、複数の政策目標を達成することが可能である。従って、この政策をリベラルな国際主義の表明と判断することも可能であるし、それとは逆に、発展途上国を米国主導の国際政治・経済秩序に組み込もうとする試みと批判することも可能である。ブッシュ政権は2003年5月に結核・マラリア法を成立させ、発展途上国の健康問題に対する援助を拡大し、12月の国際エイズ・デーに際してパウエル国務長官が援助計画の概要を発表するなど、このアプローチに対して積極的に取り組んでいる。また、2002年8月から9月にかけてヨハネスブルグで開催された「持続可能な開発に関するヨハネスブルグ宣言」や、2002年3月の開発資金国際会議で採択されたモンレー合意の実現に向けて、さまざまな援助計画が発表された。そこでは援助国と被援助国の協力関係、国際組織、非政府組織（NGO）、そして多国籍企業などとの協力も含め、幅広いアプローチが志向されていることに、注目すべきであろう。

## （2）新しい核態勢とトランスフォーメーション——ブッシュ政権下の軍事戦略

トランスフォーメーションは多くの要素を包含する幅広い概念である。米国同時多発テロ事件から3カ月後の2001年12月11日に、ブッシュ大統領はサウスカロライナ州のシタデルで演説し、トランスフォーメーションの必要性を説いている。この演説の中で大統領は、従来の脅威とは全く異なるテロとの闘いに勝利するため、優先されるべき事項の第1として、軍のトランスフォーメーションの加速を挙げ、テロとの闘いを続けつつ、これを進めなければならないと述べた。2002年1月にはラムズフェルド国防長官が、トランスフォーメーションにおける主要な目標として、①米国本土と海外展開基地の防護、②遠隔地への戦力投射と維持、③敵の聖域の破壊、④情報ネットワークの防護、⑤情報通信技術を活用した統合運用促進、⑥制約を受けない宇宙空間の活用と宇宙能力の防護の6項目を発表した。米軍のトランスフォーメーションの概念は幅

広く、部隊の統合運用や機動作戦の実施、そして特殊部隊の活用やミサイル防衛の構築など、軍隊の運用から兵器の開発・調達に至るまで、軍が関与する活動のあらゆるレベルにまで及んでいる。

2003年3月20日にはイラクに対する軍事作戦が開始され、重師団である第3歩兵師団を含む地上部隊が湾岸戦争以来の規模で投入された。また、イラク占領の所要兵力見積もりや次期自走砲クルーセイダーの導入問題をめぐり、ラムズフェルド国防長官と対立したと報道されるエリック・シンセキ陸軍参謀総長が7月末で退役した。これらを背景に、陸軍のトランスフォーメーションの行方にもどのような影響があるかが注目された。そこでは、1個師団は3個旅団から成るという既存の編制を見直すのかといった問題や、対イラク武力行使で活躍したM-1エイブラムス戦車やM-2ブラッドレー歩兵戦闘車などの重装甲車両の近代化を行うか、あるいはその分を将来的な投資に向け、ストライカー暫定装甲車の導入を加速化するかが問題となった。

シンセキ陸軍参謀総長の後任には2000年に退役していた特殊部隊出身のピーター・スクーマーカー陸軍大将が指名され、8月1日に就任した。スクーマーカー陸軍参謀総長は長期間の持続的な海外展開が陸軍の常態となっていることを踏まえ、そのときどきの任務に応じて、柔軟に兵員や装備を組み合わせ、統合部隊の一部として組み込めるよう部隊のモジュラー性を高める必要があるとして、就任前後から、既存の師団の編制を見直すことを示唆していた。その背景には、陸軍にある33個旅団のうちの23個が何らかの形で投入されており、これをいつまでも続けることは不可能であるという認識があった。

10月7日、米陸軍協会においてスクーマーカー陸軍参謀総長は講演し、陸軍は4軍の統合ネットワークの中に密接に組み入れられたモジュラー式の編制に移行しなければならないと表明した。そして、イラクに対する軍事作戦で活躍した第3歩兵師団と第101空挺師団において組織改編に着手すると述べた。現行の編制では、1個師団が3つの旅団から構成されるところを、師団の兵員数をそのままにして、より小さな5つの単

位、すなわち「旅団行動単位 (BUA)」に分けるとい  
うものである。そして、師  
団レベルの単位である「運  
用単位 (UE)」の中に、任  
務に応じてモジュール化さ  
れたBUAを組み入れる。さ  
らに、UEには常設統合任  
務部隊司令部の要素を持  
せたり、UE自体に統合任  
務部隊あるいは統合軍地  
上部隊司令部の機能を持  
せたりすることもできる、  
という構想である。また、  
スクーマー陸軍参謀総長  
によると、現在の旅団をよ  
り小さな単位であるBUAに  
することで、1つのチーム

C-130輸送機に搭載可能なストライカー暫定装甲車 (上)  
と105mm砲を装備した研究開発中のストライカー機動砲  
システム (下) (US Army)

として同じ兵員を一緒に訓練、展開、帰国をさせることが可能になり、その部隊全体の団結力と能力を高め、さらに兵士個人にとっての先の見通しを立てやすくするという目的がある。

既存の重装甲車両の近代化改修とストライカー暫定装甲車の導入のどちらを優先するかという問題について米国議会が下した決定は、両方に力を入れるというものであった。11月24日に成立した2004会計年度国防権限法では、陸軍が当初要求を取り下げていたM-2ブラッドレー歩兵戦闘車の近代化とM-1エイブラムス戦車の能力向上改修の予算が追加された。これは、議会が対イラク軍事作戦でこれらの重装甲車両が活躍したと認識し、これまで続けられてきた近代化改修を中止するならば、その旧式化をもたらし、産業基盤を喪失することになるという判断を示した

ことによるものである。同時に、ストライカー暫定装甲車についても、陸軍が計画している6つのストライカー旅団戦闘団のうち、4つ目の旅団に装備するためのストライカー301両分の予算が認められ、さらに5つおよび6つ目の同旅団のために3,500万ドルの予算が認められた。

また、トランスフォーメーションの一環として導入された施策に国家安全保障人事システム（NSPS）がある。テロリストが電子メールで情報を交換し、電信で資金を送り、ジェット機で移動している時代に、国防省の文官人事制度は、20世紀半ばの制度に拘束され硬直化しており、テロの脅威に迅速に対応できない。それが、NSPS導入の背景にある認識である。こうした人事制度のために、本来は文官が担当すべき非軍事任務に軍人が充当されており、テロとの闘いが恒常化する中、軍の人的資源がますます逼迫してくることから、軍人をこれらの非軍事的任務から解放する必要があるという目的もある。2004会計年度国防権限法に関する立法化提案を議会に提出するに際して、国防省は、独自のより柔軟な人事管理システムが文官についても必要であり、そのための立法化提案を別途検討中であると表明していた。

2003年4月11日、「21世紀のための国防トランスフォーメーション法」の一環としてNSPSは議会に提案された。公務員の身分保障を損なうものとして反対もあったものの、結果的にはNSPSに関する条項が2004会計年度国防権限法に盛り込まれた。これにより、文官の雇用、配置、昇進、解雇などを国防省独自の基準で迅速に実施できるようになるとともに、職務区分、給与、勤務成績管理を変更する権限が国防長官に与えられた。柔軟な文官人事管理で、良質な人材を国防省が確保することを目指すという。

NSPSは、少なくとも2004～2005年度の2年をかけて、段階的に作り上げられる計画となっている。さらに、2005会計年度末までに、現在軍人が充てられている2万のポストを文官に振り替える計画があるという報道もされている。

核兵器に関する施策についてもブッシュ政権は再検討を進めている。

米国は、2001年12月に弾道弾迎撃ミサイル（ABM）制限条約からの離脱を通告、翌2002年6月に同条約は失効した。これに加え、2002年1月には核態勢見直し（NPR）の結果を公表し、冷戦期の核態勢からの離脱を明確にした。冷戦期の核政策の基本であったロシアとの相互確証破壊（MAD）態勢と攻撃核兵器に過度に依存した政策を転換し、核および非核打撃能力からなる攻撃システム、重層的なミサイル防衛システム、そしてこれらのシステムを可能とする防衛産業基盤を3本柱とする新たな核政策を構築すると表明したのである。また2002年5月には、ロシアとの間で戦略核兵器削減に関する条約（モスクワ条約）を締結し、核弾頭数を1,700～2,200発に削減することに合意した。

ABM制限条約による制約がなくなったことを受けて、2002年12月、ブッシュ政権は、限定的なミサイル防衛システムを2004年にアラスカに配備する方針を発表した。そして、2004会計年度国防権限法では、ミサイル防衛のための予算として91億ドルが認められた。

さらに2003年にミサイル防衛以上に注目を集めたのは、2004会計年度国防権限法に盛り込まれた小型核兵器の研究再開であろう。米国議会は、94会計年度国防権限法に盛り込まれたスプラット・ファース条項により、米国政府に対し、新たな小型核兵器の生産につながり得る研究・開発を行うことを禁止している。この条項の提案者であるジョン・スプラット下院議員は、95年の核兵器不拡散条約（NPT）再検討会議前にこの条項が導入されたことで、非核保有国が核兵器を保有することを断念するよう説得する米国の努力が功奏し、NPTの無期限延長が可能になったと評価している。また、91年9月にブッシュ（父）大統領が海外の米軍基地より地上発射の戦術核兵器を引き上げ、米国の艦船、潜水艦、そして飛行機に海上発射の戦術核を搭載しないとする決定を行ったことを受け、米国の安全保障政策の中での核兵器の役割を小さくすることがこの条項のもう1つの目的であったとスプラット下院議員は述べている。

しかし、2004会計年度国防権限法では、米国の従来の政策を根本的に転換させることはないにせよ、大幅な修正を可能にするものであった。

同法は、小型核兵器の開発と整備に対する規制は撤廃しなかったものの、その研究を進めることを許可した。同法には、小型核兵器の研究開発を規制したスプラット・ファース条項の撤廃、高度コンセプト・イニシアティブの予算化（地中貫通型核兵器研究のための研究資金の拠出）、既存の核兵器を地中貫通型の兵器に変更するための研究の予算化、実験準備態勢期間（大統領が核実験を命令してから実験が実施されるまでの期間）を24～36カ月から18カ月に短縮すること、などが盛り込まれている。米国のこの決定は、ラムズフェルド国防長官が明言したように、核兵器を抑止兵器ではなく実戦兵器として活用するための技術的可能性を追求することが最大の目的であるとされている。

小型核兵器研究の規制が解除された背景を知るためには、国防長官、国防副長官、国防次官（調達・技術・<sup>べいなん</sup>兵站担当）および統合参謀本部議長の諮問機関である国防科学委員会（DSB）の、将来の戦略体制のためのシステム技術部会が作成したとされる報告書が参考になろう。この部会はクリントン政権下の2000年11月に設置されたもので、米国が直面する戦略的な問題、核兵器や通常兵器の技術動向などを検討することを目的としたものであった。この報告書の概要は10月22日付『ジェーンズ・ディフェンス・ウィークリー』で紹介されている。それによると、同報告書は、核開発に携わっている研究所は冷戦期の核兵器能力を維持するためだけに資金と人的労力を消費しており、戦略的な重要性が減少している核兵器の貯蔵に多くのコストを掛けているとし、備蓄核弾頭の信頼性と安全性を維持するため実施している「核兵器維持管理プログラム」の見直しを提言しているという。そして、地中深くにある軍事施設や兵器などを攻撃することが可能な地中貫通型核兵器の開発を急ぐべきであるとしている。報告書では、将来の核兵器に必要とされる能力として、電子機器を破壊する電磁波や殺傷能力の高い中性子を高出力で発生する能力などを挙げているという。

DSBの提言は興味深い。潜在的な脅威の主体は、WMDの研究開発施設を地下深くに<sup>いんべい</sup>隠蔽している可能性が高い。これは、テロ組織の基地な

どについてもいえることである。米軍がこれらの施設に対処するためには、地下深くまで貫通し、破壊する兵器を使用することが必要となる。その際、できるだけ付帯被害を避け、かつ壊滅的な打撃を加えることができる兵器を開発することにより、米国の意思と能力を示し、相手の意欲を削ぐことが可能となる。しかし、米国議会調査局が2003年10月28日に公表した報告書では、新たな小型核兵器の能力に幾つかの疑問点が示されている。そこでは、地中貫通能力に限界があるため、付帯被害の軽減には限界があること、防御施設の特性によっては、生物化学兵器施設と毒素や化学物質の破壊が困難であること、不拡散に関する既存の規範に影響が及ぶこと、そして一部で議論されるように、ミサイル迎撃システムの弾頭に導入するとしても、従来型の核兵器をこれに搭載した場合と比べて、ミサイルの迎撃効率の向上に議論の余地があるだけでなく、小型でも迎撃時の放射能物質の降下による米国本土の汚染という問題は残ることなどが指摘されている。

2004会計年度国防権限法は、研究を進めることを重視しており、実戦配備については許可を与えていない。将来の動向を予想することは困難であるが、2003年の議論を見る限り、技術研究の促進に主眼が置かれており、道徳的な問題が伴う実用兵器への発展は、今後の議論を待つ必要がある。

### 3 東アジアと同盟関係——世界戦略における「地域資産」の意味とその変容

#### (1) 変化する安全保障環境への適応——再編される同盟

2000年10月に国家戦略研究所が発表した報告書（いわゆるアーミテージ・ナイ報告書）や2001年9月のQDR、そして2002年9月に発表された「米国の国家安全保障戦略」などで、米国の戦略上の焦点がアジア太平洋地域にあるとされてきたが、現在まで、ブッシュ政権はそのアジア太平洋政策を文書化した形では明確に打ち出していない。北朝鮮問題や

中国をめぐる議論で、政権内のコンセンサスを得ることができなかったため、ブッシュ政権のアジア太平洋政策の発表は遅れているという指摘がなされている。しかし、2003年10月にAPECに参加するためにバンコクを訪問したブッシュ大統領は、その前後にアジア太平洋諸国を歴訪し、北朝鮮問題やテロとの闘い、そして自由貿易協定などの問題で、域内各国首脳と対話を行っている。この歴訪を通じて表明された演説をつなぎ合わせると、アジア太平洋地域に対する米国の安全保障戦略の概要をとらえることができる。

この概要は、10月24日付『ウォール・ストリート・ジャーナル』に掲載されたコラム、「われわれのアジア政策」でより明確に説明されている。コラムを投稿したコンドリーザ・ライス国家安全保障問題担当大統領補佐官はこの中で、ブッシュ大統領はアジア歴訪の中で域内各国に明確なシグナルを送ったとし、それは「われわれはアジアにとどまるだけではなく、域内の同盟国や友好国と協力し、同盟の発展、貿易と投資の自由の推進を行い、数年前までは不可能と考えられていた民主転換と寛容の進展を促進する」ことであると説明した。そして、この戦略の中核に既存の同盟があるとし、同盟関係の深化や、各国首脳との対話の蓄積が、域内の経済発展と協力の礎になるとして、その意義を強調している。同時に、北朝鮮の問題や対テロの分野で、アジア太平洋地域において建設的かつ中心的な役割を果たすよう中国に呼び掛けた。ライス大統領補佐官は、アジア太平洋地域の多国間主義についても言及している。ここでは、貿易や投資、そして経済協力を通じた経済的繁栄への関与が、アジア太平洋地域に対する米国の安全保障政策を下支えをしていると述べている。

米国同時多発テロ事件から今日に至るまで、アジア太平洋諸国との間でさまざまな形で安全保障協力が進められている。その背景の1つとなっていると思われるのが、グローバリゼーションの格差論である。この議論によると、テロ活動を支援し、近隣の国家に安全保障上の脅威を及ぼす国は、グローバリゼーションの成果を享受できていないことが多い。

そのような国家は、抑圧的なレジームが政権を担い、国民は貧困と疾病の蔓延<sup>まんえん</sup>に苦しみ、国内では暴力事件が多発し、テロリストを生み出すことが多いという。地理的に見ると、グローバリゼーションに取り残された国は、カリブ海周辺、アフリカ、バルカン半島、コーカサス地方、中東、南アジア、東南アジアに多く位置している。そして、米国の安全保障戦略は、これらの取り残された国とグローバリゼーションの恩恵を享受している国の中間に位置している「境界国家」に対して軍事のおよび経済的に関与し、彼らの安全保障を支えるとともに、これら境界国家が「取り残される」側に落ちこぼれないようにすることである。境界国家には、メキシコ、ブラジル、南アフリカ、モロッコ、アルジェリア、トルコ、タイ、パキスタン、マレーシア、フィリピン、インドネシアなどが該当するとされている。この区分は、2001年のQDRが言及している「不安定の弧」と同じであり、ウォルフォウィッツ国防副長官がブッシュ（父）政権最後の年に国防次官（政策担当）として作成した防衛計画指針で、重点地域として挙げられている国と一致している。

米国はこの問題に対処する上で、同盟関係と域内の多国間協力、および争点ごとの連合を有機的に接続させ、重層的なアプローチでこれに当たっている。このアプローチは、既存の同盟関係や友好関係を、地域的な意義を超えた、世界レベルでの安全保障環境の変化に対応させることを目的とし、域内の5つの同盟国（日本、韓国、オーストラリア、タイ、フィリピン）との関係強化を重視している。日米関係については、2002年12月に開催された2 + 2 会合において、両国はWMDと弾道ミサイルの拡散、イラクや北朝鮮問題、域内の秩序安定に対する中国の役割などについて合意を得た。ここで確認された共通の利益と認識が、2003年の日米安全保障関係の基本的枠組みとなっている。2003年の小泉首相の米国訪問やブッシュ大統領の訪日などの機会において、両国の安全保障関係が地域的なものにとどまらず、グローバルな意義を持つものであることが確認された。また、日本がイラク人道復興支援に自衛隊の派遣を決定したことは、日米安全保障関係の深化に大きく貢献したといえよう。

米豪関係についても、オーストラリアの対イラク武力行使やテロとの闘いにおける協力を、米国は好意的に受け入れている。アーミテージ国務副長官は8月にオーストラリアを訪問し、同国の「すばらしい支援」に感謝するとともに、オーストラリアがパプアニューギニアやソロモン諸島で進め

11月14日、ラムズフェルド国防長官と東京で会談する  
小泉首相 (共同通信)

ている安定化努力に対する支持を表明し、インドネシア特殊部隊との軍事交流を開始したことを評価している。ブッシュ大統領の訪豪において、議会演説の途中に左派議員がやじを飛ばすなどの事件はあったものの、米豪関係は全般的には良好な状態が継続している。

「境界国家」であるフィリピンやタイとの関係については、米国は同時多発テロ事件以降、両国に対する安全保障協力を深化させている。2003年5月19日に行われた米比首脳会談の成果を受けて、米国はフィリピンに対してアブ・サヤフ掃討作戦への協力を表明している。米国による支援の具体的内容としては、テロ対策用装備・訓練への支援、紛争地域への開発支援、戦闘工兵部隊の創設協力、アブ・サヤフ掃討作戦における米軍による協力、フィリピン軍へのUH-1Hヘリコプター20機供与、フィリピンの安全保障上のニーズと同国軍が進めている近代化と改革に対する米国の支援の在り方についての包括的見直し、フィリピンに対する「主要な非NATO同盟国」の地位の付与などである。タイについても、ブッシュ大統領は、10月19日のタクシン首相との会談において「主要な非NATO同盟国」の地位を同国に付与する意向であると同首相に伝えた。フィリピンとタイ両国は、それぞれ10月6日、12月30日に「主要な非NATO同盟国」の地位を付与された。このほかブッシュ大統領は、特に

インドネシアをテロとの闘いにおける「重要なパートナー」であると表明したことが注目される。

韓国については、「未来の米韓同盟政策構想」会議において、在韓米軍の態勢変更が進められている。米国がこの会議で求めているものについてはさまざまな憶測を呼んでおり、例えば、2002年の少女死亡事故を契機に噴出した反米感情への対応、朝鮮半島における武力紛争事態に対するトリップ・ワイヤーとしての役割の変更、北朝鮮に対する<sup>おとり</sup>作戦、また、統一後の駐留を視野に入れた態勢変更などが指摘されている。しかし、レオン・ラポート米韓連合軍司令官が5月に上院軍事委員会で行った証言に従うならば、「未来の米韓同盟政策構想」は、在韓米軍の将来の役割、作戦、機能、構成、そして兵力配置を見直して、米韓両国の同盟に対する適切な均衡点を探ることを目的としたものである。また、ウォルフォウィッツ国防副長官は「未来の米韓同盟政策構想」を進める背景について、長期的に同盟関係を維持するためには、米韓両国に掛かっている不必要な負担を軽減することが必要であると説明している。10月の米韓首脳会談後の共同声明では、在韓米軍の再配置問題は、朝鮮半島の情勢を踏まえて、慎重に実施するとしている。11月にラムズフェルド国防長官が韓国の聯合通信とのインタビューに答えて、たとえイラク問題で兵力不足があったとしても、もしくは米軍の再配置によって駐留米軍の数が減ったとしても、米国は韓国との同盟政策への関与を継続し、むしろ新兵器などの導入によってそれを強化する方針であると表明している。米国が同盟政策の見直しを通じて在韓米軍の撤退や縮小を意図しているのはとも考えられるが、関与のレベルを下げることを企図しているわけではないようである。

## (2) 前方展開——アジア太平洋地域協力の中で

これら2国間同盟の強化と発展に加え、米国はアジア太平洋地域で多国間の協力関係を推進している。例えば北朝鮮問題については、米国は多国間主義による対処を志向しているのは明白であろう。パウエル国務

長官は、2003年2月のアジア訪問に際し、北朝鮮問題における多国間アプローチの重要性を指摘している。また、5月にはウォルフォウィッツ国防副長官も、北朝鮮問題に対しては多国間で対処すべきだとしている。米国は北朝鮮に対し、核兵器計画を完全かつ検証可能な形で、なおかつ不可逆的に放棄することを求めている。そして、これらは外交的な努力で達成することを明らかにしている。この目標は、北朝鮮の核問題を話し合う6者会合の場で表明されただけでなく、日米韓3国調整グループ会合（TCOG）などの協議の場を通じて日米韓の共通認識となっており、ロシアと中国も北朝鮮の核開発放棄には一定の理解を示している。こうした状況を背景に、米国は北朝鮮が求める不可侵に関する明文化を呼び掛けている。しかし、米国は北朝鮮の核問題を、特に北朝鮮の日本に対する恫喝<sup>こわかけ</sup>などを国際安全保障上の問題として、国連安保理の場に持ち出していない。これは、北朝鮮の核問題が国際社会で正式に討議されることの不利益を計算している面も大きい。国連の場でこの問題を討議することに消極的な中国などの意見に配慮しているためでもあろう。

アジア太平洋における多国間協力の例として、テロとの闘いに関連した一連のイニシアティブにも注目する必要がある。例えば、2003年1月に発表された海上コンテナ安全対策（CSI）は、危険度の高い貨物の安全保障上の区分の設定、米国港湾施設への輸送前段階における検査とそのため技術開発、そして、安全なコンテナの開発の4つを柱とし、このイニシアティブに対する各国の協力を呼び掛けている。この呼び掛けに対し、1月にマレーシア、7月に中国が参加を表明した。3月には日本（横浜港における試行開始。そのほかのCSI対象港の東京港、名古屋港、神戸港については、順次試行開始）とシンガポール、5月には香港でCSIの活動が開始され、8月には釜山でもCSI事務所が開設された。CSI以外の分野でも、域内各国のテロとの闘いに対する協力は深化している。例えば、東南アジア諸国連合（ASEAN）はクアラルンプールに東南アジア地域テロ対策センターを設立し、米国太平洋軍はハワイに常設の統合テロ対策調整グループを設立している。これらの協力関係が、

バンコクで開かれたAPEC首脳会合における声明における「人間の安全保障の強化」につながっていくことになる。クリントン政権期に米国が見せた、アジアの多国間協力に対する消極的な姿勢は、ブッシュ政権になって大幅に改善した。

しかし、こうした米国によるアジアにおける多国間協力に加えて、前述のトランスフォーメーションが進展した場合、既存の同盟関係の伝統的な役割が空洞化するのではないかとする懸念が生まれている。特にトランスフォーメーションについては、韓国との「未来の米韓同盟政策構想」会議において米軍の再配置問題が焦点となる中、日本の沖縄問題への影響や、在日米軍の態勢が大幅に変更されることを憂慮する意見が見られた。しかし、米軍の再配置問題は、ブッシュ政権が進める「能力を基盤とした安全保障政策」の一環として考えるべきであり、態勢の変更は必ずしも同盟の役割が空洞化することを意味するものではない。11月18日にラムズフェルド国防長官は、米軍の再配置は「抑止と防衛能力を大幅に向上させる」ことを目的としており、「数字を数えて能力を測るのは20世紀のコンセプト」であり、「量は重要ではなく、能力が重要なのである」としている。パウエル国務長官も12月にブリュッセルで、米軍の配置が変化したとしても、米国の関与が変化するわけではないと強調している。

米国の世界戦略を支える上で、東アジア地域において主要な役割を担うのは、日米同盟を中核とする同盟網であることは言うまでもない。しかし、アフガニスタンでの軍事行動とイラクへの武力行使を通じ、同盟網を補完する形で争点ごとに形成される一時的な連合も重要な役割を果たすことが明らかになり、米国の世界戦略の見直しに拍車が掛かった。

トランスフォーメーションは、米国自身だけではなくその前方展開戦略と同盟国との関係にも影響を与えるものである。ダグラス・フェイス国防次官（政策担当）は、12月3日に戦略国際問題研究所（CSIS）で講演を行い、トランスフォーメーションは単に新技術を導入して兵器の性能向上を図るというだけでなく、その概念はより包括的であり、

米軍の種類、場所、数量、能力、そして同盟の性格の刷新などを通じて世界的な防衛態勢を再編成することに政策目標が置かれていると述べた。フェイス国防次官によれば、対露関係の変革、NATOの能力向上と域外任務拡大、アジア太平洋地域の同盟関係の深化、そして米軍の軍事能力の変革を進めた後に、21世紀の安全保障環境に合わせて米軍の前方展開戦略の規模と内容を変化させるとしている。冷戦期と異なり、現在では、前方に展開される部隊は配置された場所の近くでのみ戦うことは想定されていないため、これらの部隊を短時間で遠方に展開できるようにする必要があるとフェイス国防次官は述べている。このように、トランスフォーメーションでは世界規模で前方展開態勢を見直すことも想定されている。その帰結するところに、既存の同盟の役割見直しと、新たな同盟・協力関係の構築などがあるのである。

トランスフォーメーションでは、米軍を中心とした緊急展開部隊が72時間以内に世界各地へ派遣ができるようになることが目標とされているが、これは米軍の前方展開戦力が柔軟に運用されることを前提としている。この結果、各地域における駐留軍としての米軍の機能が大きく見直される可能性が生じる。たしかに長距離爆撃や精密誘導爆撃が積極的に活用され、同時に陸上部隊において緊急展開と急襲部隊を中心とした軽量化が図られるのであれば、米軍基地の再配置が合理的な選択と言えるであろう。

2003年12月に開かれたNATO国防相会議では、米軍のトランスフォーメーションの進展を受けて、同盟国との防衛協力の在り方に関する模索が進められていることがうかがえた。この会議ではNATO緊急展開軍、指揮系統の改善、NATOの軍事的能力の向上・発展を進めるためのプラハ能力コミットメント（PCC）の推進、PCCの下で進められているNATOの取り組みと欧州軍事能力行動計画（ECAP）の下で行われているEUの取り組みの調整、ミサイル防衛システムの研究などについて協議が行われた。

トランスフォーメーションを背景とする新たな防衛協力が進展するこ

とは、同盟国にとって、自国の安全保障と新たな脅威への対処を併行させる必要に迫られることにもなり得る。これは、特に日本や韓国などのように、米国との協力関係やその関与を前提に安全保障環境を構築してきた国にとっては、簡単に対応できる問題ではない。すなわち、前方展開戦略をグローバルな安全保障政策の一部としてとらえる米国と、自国の安全保障に貢献するものとする受け入れ国とでは、おのずと同盟に対する認識が異なる。この認識のずれを修正するに当たっては、米国が、地域的な安全保障問題への関与のレベルを落とさずに、新たな任務に適合的な同盟協力を確立することが可能かどうかが問題になる。

現在、米国はイラクに展開する10万人以上の兵員に加えて、20万人以上の兵員を世界中に駐屯させ、2万人を洋上で待機させている。基地などの駐屯施設は十数カ国に及び、重要な軍事施設だけで25カ国にわたっている。米軍は年間170回以上の多国間軍事演習を行っている。米国にとって、同盟関係をめぐる課題は、冷戦とは異なった安全保障環境の下で、このような関与を正当化する論理は何かという問題となろう。クリントン政権の下では、ならず者国家ドクトリンが正当化の論理を提供していた。しかし、軍事的に圧倒的な格差が存在し、米国に及ぼす脅威も必ずしも死活的ではない、ならず者国家に対し、これだけの軍事態勢を維持する必要があるのかという疑問は常に指摘されてきた。同時に、ならず者国家に対処するために軍事的・経済的資源を割くことで、将来に台頭が予想される競合者への対応が不十分なものになるのではないかと懸念されていた。こうした懸念は、既存の米国の関与政策を維持するために、米国が政治的・経済的コストを払ってまで、受け入れ国との政策協議に時間と資源を割くことは合理的ではないとする見解につながる。

一方で、前方展開戦略が米国の安全保障政策に及ぼす利益は大きい。まず、潜在的な紛争地域に常設の基地を置くことで、米国は周辺国に関与する姿勢を示すことができる。このことは、同盟国やその周辺国との間で緊密な政治的連帯を平時より構築することを意味する。また、米軍の存在は抑止力として機能する。同時に、紛争に対処する上で、緊急展

開と精密誘導弾などを活用した長距離爆撃に依存するよりも、作戦効率が高い。東アジア地域をとってみても、グアムやサイパン、そしてハワイから部隊を派遣するより、日本や韓国などから展開する方が時間的損失は少ない。また、アジア太平洋地域との関係は、中国経済の急速な成長もあり、米国の経済的繁栄にとって重要なものと認識されている。そのことから、前方展開戦略における軍事態勢の変化いかにかわららず、米国にとってアジア太平洋地域に関与することに一定の利益があることは言うまでもない。

アジア太平洋地域における米国の安全保障政策の焦点は、同盟国や友好国の防衛から、経済的繁栄の促進に移りつつあるように見える。その中で、テロや密輸、環境問題など、経済的繁栄の障害になる要素を取り除くことへの関心が高まっている。従って、米国の政策において域内の安全保障問題に対する予測可能性を高めることが重要な意味を持つ。北朝鮮問題においても、北朝鮮の行動が予測可能な範囲にあれば、外科手術的解決を志向しない可能性が高い。また、90年代後半に大きな議論となった中国脅威論が、ブッシュ政権の後半においてそれほど注目を集めなくなったのも、中国がWTOに加盟し、各種軍備管理レジームの行動規範を尊重する姿勢を示していることから、中国の行動の予測可能性が高まったことと無関係ではないだろう。しかし、米国は安全保障環境の予測可能性とともに、自らの行動の柔軟性をいかに維持するかという課題にも関心を持っている。行動の柔軟性は、米国の戦略の根幹にあり、一国主義と擲<sup>て</sup>擲<sup>る</sup>される米国の対外行動の基層にあるものである。アジア太平洋地域においても、米国は同盟国や友好国に、これを保証することを求めるであろう。フェイス国防次官が言及したように、米国は同盟国や友好国に戦略的フットプリントたることを求めている。そして、各国はこれを合理化するための論理を模索する必要に迫られているのである。

