

第9章

米国とアジア太平洋——課題と機会

サトウ・リメイエ

はじめに

米国がアジアで直面する主な安全保障課題、それらの課題が国防部門に及ぼす影響、および地域協力に向けた展望に関して、この短い発表を始めるに先立ち、オバマ大統領による2011年11月の異例のアジア歴訪によって、米国がアジア以外の地域にも関与し、アジア以外の問題も意識し続けている点が曖昧になってはならないことを指摘しておきたい¹。

米国政府の公式声明および公式文書には、米国がアジア太平洋地域で直面する幅広い安全保障課題が取り上げられている。たとえば米国太平洋軍司令官ロバート・ウィラード大將は、アジアに関して、2011年4月の議会委員会での証言で8つの安全保障課題を挙げた。そこには、北朝鮮、暴力的な過激派組織、中国による意図不明瞭な軍の近代化、領土紛争への強硬姿勢、サイバー攻撃、越境犯罪、人道的災害、環境破壊が含まれる²。他の公式評価でも、こうしたテーマが、範囲や詳細、優先順位に違いこそあれ、形を変えて見受けられるかもしれない。米国は、これらの課題に対処できるよう積極的に取り組んでいる。

ここでは、こうした「既知の知見」の先を見据え、アジアにおける米国の政策にとつての包括的な課題をいくつか検討していきたい。これらの課題は、大きくいって次の3つのカテゴリーに分けられる。

¹ たとえば2011年に『フォーリン・アフェアーズ』ウェブ版に掲載された記事トップ10のうち、大半が中東・テロ対策、2本がヨーロッパで、アジアを扱ったものは1本のみ(中バ関係)だった。活字版の記事トップ10に、アジアに関する記事は1本も(中国さえも!)含まれなかった(<http://www.foreignaffairs.com/features/collections/best-foreign-affairs-web-stories-of-2011>)。

² http://www.pacom.mil/web/PACOM_Resources/pdf/TestimonyofAdmRobertWillardUSNavy-14April2011.pdf.

- (1) アジア太平洋へのピボット (pivot) とリバランス (rebalancing) の維持
- (2) 安全保障メカニズムの管理
- (3) 米国のアジア太平洋政策の「再編成 (Re-mapping)」

上記の課題はどれも、従来の安全保障、軍事・国防部門にその起源を有し、これらの部門に影響する問題である一方、アジア太平洋地域における米国の利益および政策にとって「政府全体」の課題も含まれている。従って、これらの課題に対処するには、軍事・国防ベースのみにとどまらない対応が求められる。

1 アジア太平洋へのピボット (pivot) とリバランス (rebalancing) の維持

米国がアジアへの関心を維持し、引き続き資源を投入することが、今後数年においても課題となるだろう。貿易、外国直接投資、輸出による雇用創出を含む幅広い要因を用いた評価に基づく、米国の経済活動・社会活動へのアジアの統合が次第に進んでいるとはいえ³、アジアに持続的に関心を向けられるかどうかは、国内政策や景気回復は言うに及ばず、今後の米国政府の目標、主要スタッフ、アジアの重要性に対する国民の認識⁴、援助を支える財政資源、アジアにおける軍事・外交・広報外交面でのプレゼンス、および中東・南西アジア・ロシアとの優先順位の競合など（必ずしも、これらに限定されないが）数多くの要素に左右されるだろう。オバマ政権はアジア「回帰」を特徴に掲げ、同政権が宣言する政策や意図も、この重点に十分沿ったものとなっている。こうした姿勢を維持できるかどうかは、時間が経たねば分からないだろう。

³ 東西センターの www.AsiaMattersforAmerica.org を参照。

⁴ 近年の世論調査で初めて、米国人が欧州よりアジアを重要視しているという結果が出たが、一方でアジア（特に中国）がもたらす経済・雇用面の課題に対する米国人の認識も高まっている。欧州の経済危機の方が、アジアの減速より米国経済にはるかに深刻な下降リスクを与える可能性があることを踏まえると、これは興味深い結果である。

2 安全保障メカニズムの管理

アジア太平洋で米国にとって2番目に重要な課題は、主な安全保障メカニズムの管理、すなわち同盟（アライアンス）、新たなパートナーシップ、「アライアンス・ファースト」または「チャイナ・ファースト」のアプローチよりも「アジア・ファースト」への調整、および多国間主義の実践、である。同盟は、今もこの地域への米国の安全保障アプローチの基盤だが、同盟が新たな状況に適応しなければならないことは極めて明白である。同盟が適応する方法として、相互運用性の向上などの昔ながらの優先事項に加え、「同盟を活用した状況の共有」「多国間関係の構築」「より効果的なプレゼンス」の創出、などが挙げられる⁵。新たなパートナーシップの構築も、この地域における米国の安全保障管理にとって大切な優先事項となっており、米国太平洋軍（PACOM）の戦略指針で「同盟およびパートナーシップの強化と推進」が最優先課題に挙げられている点は特筆に値する。以前なら、この優先課題は2つの別個の項目として記されていただろう。同盟国や密接なパートナーの中には、米国による新たなパートナーシップの重視に不安を表明する国も存在する。だが、新たなパートナーシップへの関心の高まりは、米国の同盟国との関係を反映したものというより、スリランカやインド、ベトナム、ミャンマー、インドネシアなど、アジア太平洋全域の国に米国が関与する機会が大幅に拡大したことの表れである。それぞれが独自の関係ではあるが、米国と、インド、ベトナム、インドネシア、マレーシアとの新たな関係は目覚ましい進歩を遂げている。同盟と新たなパートナーシップは、この地域における米国の安全保障管理にとって今後も重要なメカニズムであり続けるだろうが、「アジアを安定させる」には「アライアンス・ファースト」か「チャイナ・ファースト」いずれかひとつを選ばねばならないという主張が一部で聞かれた数年前と異なり、最大の課題は、この地域における米国の利益や他のアジア諸国との関係を考慮しつつ、米中関係を調整し続けていくことだろう。簡単に言えば、米国は「G2」や「CW2」を望んでいない。これまで米国は巧み

⁵ http://www.pacom.mil/web/PACOM_Resources/pdf/PACOM%20Strategy%20Sep%202010.pdf を参照。

に調整を行ってきたが、そのためには今後も持続的な取り組みが求められるだろう⁶。米国にとって最後の課題は、同盟および新たなパートナーシップを活用し、「アジア・ファースト」政策に寄与するとともに、人権や民主主義への配慮を含む米国のプレゼンス、利益、規範ならびに価値観を制度化するような形で、多国間主義を実践することになるだろう。多国間主義の実践に向けた米国のアプローチと課題については、以下の「地域協力に向けた展望」で詳しく扱う。

3 アジアの「再編成 (Re-mapping)」

米国にとってさらに広範な課題は、安全保障、経済、政治・外交、規範、秩序構築面の利益を支援するような数々の具体的な取り組みを通じて、アジア政策を「再編成」することである。たとえば米国は、「インド・太平洋」という概念を通じて、インドと新たなパートナーシップを構築し、この地域の安全保障計画策定にインドを組み込む可能性への道筋を開き、南アジアのより小さな国々と緊密に協力する機会を模索し、長大なアジア沿岸部全域にわたり海上を注視し続けていると強調することができる。「環太平洋」パートナーシップは、米国の経済的利益に合致する新たな貿易・投資基盤の見直しをもたらすのみならず、米国が追求してきたルール・基準を世界レベルで適用することや、同じ考えを持つパートナー間の結びつきを増やすことを可能にし、アジア太平洋に対し、中国中心のアジアの排他的な地域取り組みに代わる選択肢を提示する。「再編成」の3番目の要素は、その一部はインド・太平洋という概念に含まれているが、北東アジアでの米国のプレゼンスと役割を見直し、南・東南アジアにより大きな重点を置くよう調整に努めることである。統合参謀本部議長マレン大将は、2011年の国家軍事戦略で「我々は南・東南アジアにも新たな関心を払い資源を割かねばならない」と述べた。アジアを「再編成」する政策イニシアチブのもうひとつの要

⁶ ケネス・リーバーサルはこれを「複雑性を増した米国の戦略」と表現し、こう述べている。「オバマ政権は、全面的に中国と対立するつもりはない。代わりに、二面的なアプローチを採用している。すなわち、中国との協力関係を再確認・強化するとともに、アジア全域で信頼できる確固たる米国のプレゼンスを確立し、域内他国が潜在的な中国の域内覇権に屈しないよう、建設的な行動を促しつつ自信を与えているのだ」(“The American Pivot to Asia,” *Foreign Policy*, December 21, 2011)。

素として、G20などの場を通じて、世界レベルでの米国の目標達成に向けアジアからの支援増大に努めることが挙げられる。たとえば中には、「北米・ヨーロッパからユーラシア（いずれはロシアとトルコを含む）を経て、日本、韓国にまで西側を拡大すれば（larger West）、西側の中核原理の魅力を高められるだろう」と主張する論者もいる。「アジアの再編成」というと抽象的に聞こえるかもしれないが、新たな国・準地域を米国のアジア太平洋政策に取り込む、アジアとのつながりを太平洋全域にまで強化する、国際環境でアジア諸国との協力関係を構築するといった根底にある政策要素は、変化するパワーバランスと資源力という、米国が直面する2つの根本的な国際安全保障課題への対処に直接的に結びつくものである。

4 国防部門への影響

米国の国防部門は、変化を目前に控えている。政府は、「米国の世界的リーダーシップの維持—21世紀における国防の優先事項」(*Sustaining Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*)と題した新たな戦略指針を発表した。まもなく、この文書に実際の予算を付与しなければならないが、2012年は大統領選挙の年であるため、このプロセスが複雑になるだろう。従って、国防部門の課題、およびそれがアジア太平洋地域における米国の政策に与える影響には、多くの不確実性がつきまとう。とはいえ現段階で言えることは何点もあり、これらの点はおそらく変わらないだろう。

第一に、アジア太平洋における米国の安全保障課題に関する前述の議論で示唆したように、国防・軍事部門は極めて重要だがそれだけで十分ではなく、米国の利益・目標・課題を達成する上でのひとつの手段にすぎない。その上、重要な問題は、主な安全保障課題によって国防部門がどう変化するかではなく、むしろ援助、外交、他のプログラムの予算と同様、国防予算が減少する中で米国が安全保障課題にどう対

処するかである⁷。現時点で、米国の国防予算カットの規模および内容は不明であるが、今後10年間で約5,000億ドルの歳出削減をさだめた財政管理法に基づき大幅な予算減少は確実であり、12月末までに議会で「強制削減 (sequestration)」発動が回避されなければ、さらに5,000億ドル減額される可能性もある。国防予算が極めて不明確なこうした状況で、アジア太平洋における米国の国防部門について考えるなら、中心的な課題に焦点を絞る方が良いだろう。

第二に、国防予算がどれほど減額されようと、それがアジア太平洋における米国の全体的な戦力配置やコミットメントに大きな影響を与える可能性は低い。オバマ政権は、2011年11月のオーストラリア議会での演説で、「米国の国防予算減少が、アジア太平洋を犠牲にして成り立つことはない。繰り返すが、決してない」と明言している。2012年1月に発表された国防省の戦略指針でも、この点が繰り返し述べられている。だからといって、この地域の米国の軍事力が大幅に増強されるとか、おそらくは配備人員数などの何らかの縮小を行わないというわけではなく、アジア太平洋が、削減順位として一番最後になることを意味すると思われる。同盟国やパートナーによる多大な支援を考慮に入れば、この地域への米国軍駐留がいかに高くついているかをめぐり、一定の議論が交わされている。

第三に、アジア太平洋地域での米国の戦力配置は「広域分散」「柔軟性」「持続可能性」になるだろう。米国が、北東アジアへの一極集中でなく南・東南アジアへのより均等な軍事力分散を目指していることは、よく知られている。柔軟性に関して、米国は、アクセス、事前集積、整備支援、兵站協力、および大規模な防衛配備の実施・維持を回避するための他の活動の機会を一層求めているため、ウィラード大將が2011年4月の証言で「第二次大戦後および冷戦期の基地設置とインフラ」と評した体制からの脱却が欠かせないだろう。こうした意味では、新たなパートナー関係と既存の同盟国のどちらも重要になる。最後に、被駐留国の支援を受ける上で、既存の基地やインフラの存在がもたらす迷惑や問題を軽減するよう、米国が戦力配置の調整

⁷ <http://www.foreignaffairs.com/articles/136637/benjamin-friedman/how-cutting-pentagon-spending-will-fix-us-defense-strategy> and <http://www.foreignaffairs.com/articles/136639/david-w-barno-nora-bensahel-and-travis-sharp/how-to-cut-the-defense-budget-responsibly> を参照。米国に対し、アジア重視を提唱している。

に取り組み続けていることも、周知の事実である。たとえば沖縄海兵隊の県内外への移転に関する問題は、今後起こるであろう国防部門の変化を示す一例である。「広域分散」「柔軟性」「持続可能性」の3つの基準全てを満たすイニシアチブの例は、既に発表済みのオーストラリア北部への米国海兵隊のローテーション展開計画である。

国防部門の最後の重要課題として、アジア太平洋の安全保障アナリストの間では有名な問題をここで繰り返しておく、将来的に海洋領域と空軍力が重視される可能性が高い。これに関しても、それが調達・作戦・戦略上は何を意味するのか、現時点では全く明らかではないが、エネルギーの流れおよび貿易の増大から、海上での強硬な領有権主張、海軍力の増強にまで至る様々な構造的要因により、未来の国防部門は、海軍力・空軍力を重視する方向へ向かいつつある。

5 地域協力に向けた展望

前述のように、この地域における米国の主な安全保障課題は、多国間主義の実践にある。地域機構設立の是非やその方向性に関し、何年も内部で議論を重ねた末、米国は、東アジアサミット (EAS) への参加、米 ASEAN 首脳会議の定期的開催、拡大 ASEAN 国防相会議 (ADMM プラス) への関与、ASEAN 地域フォーラム (ARF) およびアジア太平洋経済協力会議 (APEC) への支援継続など、大きな決断を下した。環太平洋戦略的経済連携協定 (TPP) の発足も、地域協力に向けた米国のアプローチの画期的な進展を成すものである。

多国間主義の実践に向けた今後の米国の取り組みを形作るのは、地域協力をめぐる「5つの調整」である。米国がなすべき第一の調整は、「永続的なコミットメント……持続的で一貫した大統領による関与」と、米国の参加を正当化する成果の必要性との間で上手く折り合いをつける方法を見極めることである。昨年11月にも、大統領が「話し合い」に参加するため長距離の外遊を行うことの有用性、有効性が議論された。米国の大統領が年2回もアジア太平洋地域の首脳会談に参加できるかをめぐり、昔から懸念が提起されている。何より重要な点は、個々の地域協力に向けた取り組みを通じ、大統領の参加を正当化するような成果が得られるかどうかだろう。今秋ウラジオストクで開催される APEC 首脳会議への大統領の参加を期待している者が、ほ

ば皆無であることは、注目するに値する。

米国にとって第二の調整は、ASEANの中心的役割を認める一方、クリントン国務長官が評したように「対話を成果につなげる」ことである。米国はASEANを地域協力の「支点」と認識しているが、だからと言って米国が、「ASEAN型」の組織運営アプローチを完全に受け入れる用意があるわけではない。同時に米ASEAN首脳会議のプロセスを通じて働きかけることにより、米国は、自国とASEANの関係、および地域機構を通じたリーダーシップを目指すASEANのアプローチの双方を推進できるかもしれない。

第三の課題は、クリントン国務長官が2010年に概要を提示した「正式な検討議題」（核拡散、通常兵器、海上安全保障、気候変動、人権推進）と、他のEAS参加国の議題および過去5回のEASサミットで優先事項だった、いわゆる「従来の課題」、すなわち財政・教育・エネルギー・教育・災害管理ならびに鳥インフルエンザ予防、とを調整することだろう。2011年11月に開催されたEASで、オバマ大統領は、海上安全保障など米国にとって重要な課題を取り上げるよう巧みに議論を導いたが、今後も米国の優先事項が同じように共有され支持されるかどうか、現時点ではまだ分からない。これは、いずれか一方の課題を選ぶといった問題ではない点に留意することが大切である。たとえば米国は、元来ASEAN主導の議題である災害対策への取り組みを、積極的に支援した。

米国にとって第四の調整として、多様な地域機構の機能分化を引き続き進めながら、EASを通じて「他のフォーラムの活動を補足し強化する」方法を探る一方で、おそらく最終的には地域秩序の構築に向けて、ヒエラルキーまたは主導的な機構（*primus inter pares*）を生み出す必要がある。現在、APECとEASのみが首脳レベルの会談であり、ARFとADMMはそうではない。将来的に、APECは（EASと連続して開催されない限り）首脳レベルの会談ではなくなる可能性があり、おそらくAPECの議題は貿易・財務相会合で扱うことができる。

最後に第五の調整は、EASをはじめとする地域機構と、アジア太平洋地域における二国間関係およびTPPなどの貿易分野のルール作りでの米国の範囲拡大との調整である。

米国は、この地域の多国間主義に完全に参加し、その形成を支援しこれを実践す

るという選択を行った。そうすることによって、外交・政治・規範面で多大な利益が得られる。とはいえ、主な安全保障課題自体への対処に関しては、地域協力を優先事項とするにはまだ道のりは遠い。つまるところ、米国が主要な地域機構全てに参加し積極的に活動することの意義は、そうした行動を通じ、アジア太平洋地域に米国のコミットメントを示し、米国を「全てに参加」させ続ける形で米国の役割を制度化することにある。

結論

アジア太平洋は、今ひととき米国の関心を集めている。全体として米国は、この地域で称賛に値する立場におり、同盟関係も堅実である。順調なペースで、新たなパートナーシップの構築も進んでいる。米国は、地域機構の積極的なメンバーとして秩序構築に向けた取り組みに関与してきた。外交・軍事面のつながりを補うものとして、TPPを通じ経済的な結びつきの追求にも着手している。米国のリーダーシップに対する需要も、依然として高い。安全保障のための米国のプレゼンスに対する需給、テロリズムや軍事面だけでなく、幅広い課題への関与、この地域の力学を管理する上で適した、「チャイナ・ファースト」でも「アライアンス・ファースト」でもない「アジア・ファースト」のアプローチといった点で、米国には熱すぎず冷たすぎずの「最適なバランス」がある。米国は、アジア太平洋に次第に統合され、制度化されつつある⁸。相対的なパワーシフトと資源の制約という米国の安全保障政策が直面する根本的な課題は重要だが、圧倒的な問題ではない。これが、おおむね楽観的ではあるが信憑性のある評価である。

⁸ Satu Limaye, "Want a New Map of Asia? Include the United States," *Asia Pacific Bulletin*, Number 105, April 2011. http://www.eastwestcenter.org/sites/default/files/private/apb105_6.pdf

