

# ブッシュ政権のアジア太平洋政策

李 鍾元

立教大学法学部教授

## 1 政治基盤の弱さと「全方位対決外交」

今年1月のブッシュ政権の誕生以来、アメリカの対外政策をめぐって、にわかに緊張が高まってきた。アメリカは大統領制であり、行政府の首長の交代とともに、連邦政府の高官2000人ほどが、政治任命職として一斉に入れ替わる。ホワイトハウスだけでなく、対外関係に携わる国務、国防省でも、日本の局長に該当する次官補以上が総入れ替えとなる。こうした大幅な人事交代によって、思い切った政策転換が可能になるのがアメリカの政治システムの特徴でもある。比較的政権交代による振れが少ないといわれる外交安全保障戦略の面でも、政策転換の結果、国際的な緊張が高まったりすることは決して珍しくない。ソ連を「悪の帝国」と罵倒し、「新冷戦」に突入していったレーガ

ン政権や、「北京からバグダッドまでの独裁者」との非妥協を唱えて、米中関係を一気に悪化させた初期クリントン政権のことは記憶に新しい。

しかし、今回のブッシュ新政権の強硬政策は、同時多発的な対立を引き起こしている点で際立つ。「全方位対決外交」と名づけることができるかも知れない。米ロ関係は、米本土ミサイル防衛構想(NMD)の強行、対ロシア金融支援の縮小で、急速に冷却化し、スパイと認定された大使館員の相互追放劇にまで発展した。対中関係は、NMD問題に加えて、台湾へのイージス艦などハイテク兵器の売却をめぐって、「力比べ」の様相を呈し、緊張の高まりのなか、米偵察機との衝突事件が起きた。クリントン政権の間際に妥結寸前にたどり着いた米朝ミサイル交渉と国交正常化は、事実上白紙に戻され、南北和解を進める金大中大統領の太陽政策(対北朝鮮の包容政策)にもブレーキがかけられた。さらに、こうした「敵対国」だけでなく、NMDの強行、バルカン半島からの撤退、地球温暖化に関する京都議定書からの離脱の動きは、米欧関係に軋轢と亀裂をもたらしつつある。外交的にみて、これほど多くの対立を同時に引き起こしている状況は異常といわざるをえず、アメリカ国内にも懸念が高まっている。

確かにこうした状況の背景には、いくつかの短期的要因がある。新政権が以前の政権との政策の違いを強調するのは、政権交代の初期に一般的に見られる現象である。具体的な政策が形成される以前であっても、レトリックや派手な発言で違いを実体以上に誇示することもしばしばある。加えて、

### リー ジョンウォン

1953年生。74年ソウル大学工学部中退。国際基督教大学卒。東京大学大学院法学政治学研究所修士課程修了。東京大学



助手。東北大学法学部助教授を経て、96年立教大学助教授、97年より現職。著書に『東アジア冷戦と韓米日関係』『日本の近・現代史と歴史教育』ほか。

今回は、一般投票では敗者であり、フロリダ州の開票をめぐる泥沼の対立を力で押さえ込んで誕生した、疑惑つきの政権として、国民のマンデートを受けていないという「負い目」がむしろ強硬姿勢を促した、という見方もある。大方の予想に反して、むしろ強気の姿勢で臨むことで、国内政治の主導権とリーダーシップを確立する道を選択した、という説明である。また、政権内部の強硬・穏健両派の激しい主導権争いが、まだ政策が固まっていない段階から強硬発言が飛び交う一因でもある。しかも、対外政策上の強硬姿勢は、おおむねアメリカ国民の支持を集める傾向が強く、指導力の演出には手っ取り早い手段にもなる。

## ② 「歴代最強の保守政権」とNMD推進論

しかし、より長期的な構造的要因にも注目しなければならない。具体化しつつある政権の人事構成を見ると、やはりクリントン政権期からの政策転換がかなり大幅なものとなり、本格的に進められる可能性が少なくない。これまでは、例えばニクソンやレーガンに典型的に見られるように、選挙期間中は強烈な保守反共のスローガを唱えるが、一旦政権の座に就くと、中道穏健路線に復帰するというパターンが一般的であった。しかし、今回は全く逆の状況が現れている。「思いやりの保守主義」の公約から、近年にない保守強硬派主導の政権が生まれたのである。3月25日付けの「ニューヨークタイムズ」紙が一面に、「レーガン政権を凌ぐ保守政権」と大きく報じたほど、ブッシュ政権の陣容は予想を遥かに越える強硬保守色となっている。「保守派の旗手」で知られるアシュクロフト司法長官など閣僚の任命は、選挙に協力した共和党右派への論功行賞だとしても、各省の実務者レベルの人事でも、宗教右翼などのいわゆる「活動保守派」が大挙して登用される事態は予想外と受け止

められている。同紙の記事は、新政権内部に穏健中道派が弱く、対内外政策が偏った方向に流れる危険性を指摘している。

とりわけ、対外政策を担当する国務、国防両省の要職は、以前のレーガン、ブッシュ両政権期に、軍人もしくは国防省出身者の狭義の安全保障専門家で占められている点で注目を引いた。海軍将校出身で、ベトナム参戦経験をもつアーミティジ国務次官は、上院の承認聴聞会（3月15日）で、パウエル国務長官とともに、軍人出身者が国務省の首脳部を独占することに何ら問題はないと強調しなければならなかったほど、近年にない異例の事態であることは確かだ。もちろん軍人出身者が自動的に攻撃的な対外政策に結びつくのではなく、現に、パウエル長官は合理的思考の持ち主の穏健慎重派に分類される。しかし、彼を含めて、対外政策の上層部が安全保障の軍事的側面を重視し、米ソ冷戦の末期に「冷戦の勝利」の主役を自任する人々で固められていることが、ブッシュ政権の外交政策に大きく影を落としている。パウエル長官自身、上院での証言（1月17日）で、北朝鮮問題などの重要政策で、ラムズフェルド国防長官との緊密な協議を強調した。

さらに、政権内部の力関係でも、相対的な穏健派と目されるパウエル率いる国務省の弱さが目立つ。ブッシュ大統領自身の能力と関心の限界によって、対外政策の統括はチェイニー副大統領が担当することになっており、強い個人的な絆を持つチェイニー・ラムズフェルド軸が外交安全保障政策の中心ラインを形成している。ブッシュ大統領個人との関係以外に政治的基盤を持たないライス安全保障補佐官も、この両者に擦り寄っているといわれる。チェイニー副大統領は、独自の外交政策スタッフを強化している。対北朝鮮政策に関するパウエル国務長官の宥和的発言は、たびたびチェイニーラインによって翻された。

より注目すべきは、こうした強硬派のラインが、保守的価値観や戦略観だけでなく、NMD推進と

いう具体的な政策的利害を共通基盤として結ばれている点である。つまり、単なる考え方ではなく、具体的な利害を背景に持つ強硬政策であり、したがって、それは強力な推進力を持った政策なのである。やや単純化していえば、ブッシュ政権の外交安全保障政策の最大の課題は、NMDの推進であるともいえる。ラムズフェルドの国防長官任命は、まさにそのための布陣といっても過言ではない。保守派および軍部の安全保障専門家たちの共通した不満は、8年間の民主党政権期に、軍事力のハイテク化が進まず、アメリカの軍事的優位が相対的に低下しつつあり、また、経済的利害が安全保障上の考慮に優先し、アメリカの戦略態勢が曖昧になっている、という2点に集約される。前者を象徴するのがNMD計画であり、後者の代表的例が米中関係である。

クリントン民主党政権は、国内の経済と福祉に重点を置き、軍事力の増強には消極的であった。米ソ冷戦の終結で、軍事力の意味が低下したことがそれに拍車をかけた。さらに、冷戦期のような明確な対立構図が消滅し、ロシア、中国などとも経済的利害を基盤とした相互依存の認識が主流となり、「関与政策」が標榜された。

ブッシュ新政権に布陣した安全保障専門家たちは、こうした戦略態勢の全面的な立て直しに強い意欲を示している。この8年間、安全保障のアマチュアたちによって、アメリカの戦略態勢が混乱に陥った、という危惧と不満は彼らの口癖のようなものであった。こうした立て直しの中核に位置づけられているのが、NMD計画である。確かに、ミサイル防衛は技術的には多くの問題と欠陥を抱えており、その実効性には専門家からも疑問が呈されている。しかし、「スターウォーズ」という、大衆の想像力を刺激するイメージに加えて、アメリカ本土を脅威から守る「防衛」であるという道徳的正当性の外見によって、新たなハイテク軍備開発の象徴的存在としての政治的有用性はきわめて高い。冷戦終結後、軍事予算の削減（96年からは微

増）に「苦しむ」軍産複合体にとって、NMDに代表されるハイテク軍拡は死活問題でもある。

ブッシュ政権は、今年の秋頃までに、NMDをどの程度進めるかの決定を下さなければならない。まだ技術的に不安定なNMD推進への支持を取り付けるためには、対象となる「脅威」の存在を強調する必要がある。チェイニーやラムズフェルドが主導する、中国や北朝鮮への強硬政策は、NMD推進論と密接に連動しているのが現状である。

### 3 中国に対抗する戦略態勢の構築 —

ブッシュ政権のアジア太平洋政策は、まだ公式には確定していない。また、共和党内にも様々な見解や利害が存在し、最終的な政策の形成までには紆余曲折があろう。しかし、これまで公表された証言、論文、発言などを総合すると、以下の点が大まかな方向性として浮かび上がる。

第一に、安全保障戦略の重点がヨーロッパからアジア太平洋に移行しつつあり、中国を将来の潜在的脅威（もしくは競争国）として想定した、地域的な対抗態勢の構築が進められている点である。3月23日付けの「ワシントンポスト」紙は、ラムズフェルド国防長官のブッシュ大統領への軍事戦略方針の報告として、中国を主要な対象とする太平洋地域にアメリカの戦略的重点を移し、戦力の遠距離投射能力の向上とハイテク化を進めるよう提言した、と伝えた。中国脅威論とアジア太平洋重視戦略は、別段目新しいものではなく、古くは米ソ冷戦末期の80年代後半にまで遡る。レーガン政権期の1986年、国防総省を中心に策定された長期戦略計画文書「選択的抑止」は、ソ連に代わる新しい脅威として、「日本と中国の軍事大国化」をあげた。昨年6月に公表された、統合参謀本部の長期戦略文書「ジョイントビジョン2020」にも、今回のラムズフェルド報告とほぼ同様の内容が含

まれている。

ソ連邦の崩壊とロシアの弱体化の結果、20世紀以来、アメリカの対外戦略の中心であったヨーロッパでは大きな脅威が消滅した半面、中国をはじめアジア地域が経済成長を基盤に国際政治の新たなパワーとして台頭してくる状況に対応して、アメリカの戦略がシフトするのは自然な現象ともいえる。さらに、いまやアメリカの太平洋横断貿易は年間50兆ドルと、大西洋横断貿易を凌駕し、アジア太平洋地域へのアメリカの経済的利害は増加の一途をたどっている。しかし、その半面、アジア諸国は経済成長とともに、政治的にも自立の傾向を強めており、アメリカの影響力は必ずしも安定的とは言いがたい状況になってきている。アメリカのアジア太平洋重視戦略は、こうした危機感の表れに他ならない。

第二に、安全保障戦略の政治経済的な側面より、軍事的側面の重視である。クリントン政権期においても、中国を21世紀の潜在的脅威とする見方に基本的な相違はなかった。ただその手段の面で、軍事的な抑止態勢だけでなく、政治経済的な「関与」を同時に展開する、いわば重層的な戦略であったといえる。その点、ブッシュ政権は、中国への政治経済的な「関与」が軍事転用可能な技術の流出にもつながり、中国の軍事大国化を助長したという批判を共有しており、国家間関係において一定の距離を保つ方針を明らかにしている。その半面、日米、米韓同盟の強化に加えて、フィリピン、シンガポールなどとの基地アクセス協定、ベトナムのカムラン基地へのアプローチ、さらにインドとの新たな軍事協力など、すでに顕在化しつつある対中軍事態勢は一層強化される動きを示している。今回の米偵察機衝突事件も、ブッシュ政権成立後に強化された対中偵察を背景としている。

第三に、多国間主義より、単独主義もしくは二国間主義の重視である。圧倒的な力の優位を持つ「大国」は、その外交政策において、単独主義に傾きやすい。アメリカも例外ではない。とりわけ、

国連などの国際機構で「数」を基盤とした中小国の自己主張が高まりを見せるにつれ、多国間主義離れの傾向は一層強まっている。クリントン民主党政権期には、経済のグローバル化などの状況変化に対応して、APECやASEAN地域フォーラム（ARF）への参加、朝鮮半島問題をめぐる四者会談など、多国間の地域的枠組みを形成していく方向性を示していた。それに代わって、ブッシュ政権は、伝統的な単独主義と二国間主義（すなわち同盟）重視への復帰を明らかにしている。現実の力関係を考えた場合、アメリカとの二国間関係は、事実上、アメリカの単独主義とほぼ同義語となる。ブッシュ政権の下、ARFなどの多国間枠組みへの関わりは後退し、かつてのブッシュ政権のベーカー国務長官が表現した「車輪型」（hub-and-spokes）、すなわちアメリカを中心軸として、アジア太平洋諸国に放射線状に広がる二国間同盟の「束」としての地域安全保障態勢が一層強化される可能性が高い。

ブッシュ大統領は、候補としての外交演説（1999年11月）で、「国益の重視」を掲げる「冷徹な現実主義者」（clear-eyed realist）になることを宣言し、民主党流の国際主義を批判した。グローバル化する世界の中で、「寛大な覇権国」として世界や地域のシステムを作り上げようとするリベラルな対外政策への冷笑、「普通の超大国」として自らの国益に徹した一国主義の戦略態勢構築への「使命感」、これが現在のブッシュ外交の底流にある。

「国益の重視」と「同盟の強化」は、ブッシュ外交の二大モチーフといわれる。日本では、やや中国に傾斜するように見えたクリントンへの反動から、「日本重視」を唱えるブッシュ政権の誕生を歓迎する向きが多い。果たして、日米の国益は一致しているのか。日本が自らの国益の観点から、「中国問題」や「北朝鮮問題」を含め、アジア太平洋の地域秩序のあり方を真剣に考えるべき時期であろう。