



RIETI Discussion Paper Series 10-J-044

オバマ外交の分析－その 1 年 4 カ月の軌跡

久保 文明
経済産業研究所

オバマ外交の分析 —その1年4カ月の軌跡*

久保文明

(東京大学大学院法学政治学研究科教授／経済産業研究所)

要旨

オバマ政権の外交チームは、民主党穏健派を中心としつつ、共和党穏健派(ないしリアリスト)のグループの連合として構築された。しかしながら、オバマ大統領自身は、民主党内で、左派・反戦派を支持基盤としてヒラリー・クリントンに勝利し、また自身の外交観も、イラク戦争に当初から反対であったことに見られるように、左派・反戦派的傾向を含んでいた。

オバマ外交は、政権発足当初はブッシュ政権との違いを鮮明に打ち出し、イスラムとの対話、どのような国とも交渉する用意のあること、中国との協議、対ロシア関係の「リセット」などを目指した。

オバマ外交は1年4か月経過し、大きくその基調を変化させた。成果としてはロシアとの新核軍縮条約があげられる。ミサイル防衛に関して大きな譲歩せず、合意を勝ち取った。中国に対しては強硬策も交えるようになり、イランに対しては全面的に政策を硬化させた。外交観としては、大国間交渉を重視するリアリスト的であるとの評価も生まれつつある。

キーワード：バラク・オバマ大統領、オバマ政権、民主党穏健派、
共和党穏健派、リアリスト、民主党左派・反戦派

RIETI ディスカッション・ペーパーは、専門論文の形式でまとめられた研究成果を公開し、活発な議論を喚起することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、(独)経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

*本稿は(独)経済産業研究所の研究プロジェクト「オバマ政権外交安全保障政策の動向に関する研究」の一環として執筆したものである。

はじめに

- 第1章 アメリカ外交の諸潮流の中のオバマ外交
- 第2章 オバマ政権とアジア—2009年1月から10月までを中心に
- 第3章 オバマ外交とヨーロッパ—2009年前半を中心に
- 第4章 変容過程にあるオバマ政権—その内政と外交—2010年5月における評価
- 第5章 オバマ政権と鳩山内閣

はじめに

本稿では、まず第1章において、アメリカ外交の諸潮流の中でオバマ外交を位置づける。第2章では、2009年秋口頃までのオバマ外交を、アジアを中心に分析する。第3章では、政権初期のオバマ外交をヨーロッパとの関係を重視して説明する。次いで第4章では、2010年4月までに展開されたオバマ外交を総括する。最後に、第5章において、鳩山内閣成立以降の日米関係について簡単に触れたい。

第1章 アメリカ外交の諸潮流の中のオバマ外交

1. アメリカ外交の諸潮流

アメリカ政治におけるイデオロギー的立場を基本的な軸として、さまざまな集団がそのイデオロギー的立場ごとに、こんにちの政治状況においてどのような外交政策を支持しているかを分析した上で、個々の政権がどのような集団から支持されているかを知ることが、その政権の外交の基本的方向性を理解するために、きわめて有益であると思われる。例外は存在するものの、内政におけるイデオロギー的立場と外交政策での立場には、かなり強い連関が存在するように思われる。このような作業をした上で、オバマ政権外交チームの、アメリカ政治におけるイデオロギー的な位置について確認したい。

具体的には、こんにちのアメリカの外交政策観を以下のように分類したうえで、それぞれのグループごとにその外交観を簡単に説明する。基本的には、民主党・共和党の枠の中で、イデオロギー的に左に位置するものから右に位置するものに配列してある。

- (1) 民主党左派・反戦派
- (2) 民主党穏健派
- (3) リベラル・ホーク
- (4) 共和党穏健派
- (5) 共和党保守強硬派

- (6) 新保守主義者
- (7) 共和党系孤立主義者
- (8) 共和党系宗教保守派

(1) 民主党左派・反戦派

左派・反戦派は、反戦グループや若者らが中心で、こんにちブログを中心に意見を交換し、ネットワーク型に運動を展開している。イラク戦争反対、および米軍の早期撤退が、彼らの現時点での最優先課題である。

彼らの強みの一つは、民主党予備選挙・党員集会において、かなり集中的に影響力を発揮できることである。また、環境保護運動、反グローバリゼーション勢力、一部の急進派労働組合、少数民族団体などと、政治的イデオロギーや目標の点で重なり合う部分が多いことが、もう一つの強みであろう。

ただし、このグループの一部をなしつつも、若者やインテリの反戦派とはやや思想を異にするグループに労働者集団が存在する。労働組合、あるいはブルーカラーの労働者からなるこのグループは、基本的に愛国的であり、反戦運動に対して敵対心を抱くことすらある。ただし、イラク戦争の現在のような状況をみると、彼らも戦争を支持することはできない。とくに膨大な戦費について、それを国内支出に回すように要求するのが特徴的である。また、このグループは国内の雇用を守ろうとするがゆえに、基本的に保護主義的である。若者やインテリの反戦派も保護主義的傾向をもつが、その理由は環境保護やグローバル化反対など、やや異なった理由を掲げることが多い。

また、左派・反戦派のイラク戦争批判には、より根源的なアメリカ批判がこめられている。この議論においては、アメリカによるほとんどの外交政策が帝国主義的であるとして厳しい批判の対象となる。それは、アメリカの国内政治経済体制についても同様である。保守派はしばしばこの集団をアメリカ憎悪症候群患者(America-hater)と呼んで強く批判する。

これらのグループの影響力は、外交問題の専門家レベルでは相当限定されている。他方で、この勢力は主として民主党左派議員からなる進歩派コーカスなどを中心に、議会では相当強い影響力をもつ。バラク・オバマ(Barack Obama)は若者やインテリからなる反戦派から強い支持を得たが、民主党内での指名争いにおいて労働者の支持を獲得するのに苦労した。

現在も、左派・反戦派は、イラクからアフガニスタンからの撤退に政策要求の重点を移している。反戦運動の指導者はオバマ大統領によるアフガニスタンへの二度の増派を厳しく批判している。

(2) 民主党穏健派

民主党穏健派は、左派・反戦派ほど武力行使を正面から否定せず、その必要性を相当程度認める。基本的に国際主義的であり、国際連合などの国際組織にも共和党保守強硬派は

ど否定的でない。共和党ほど、軍事力行使そのものを重視せず、開発援助、人権外交も支持する。内政では大きな政府には躊躇しながらも、再分配的・人道主義的政策を基本的には支持し続けている。具体的には、クリントン政権の外交を支えたビル・クリントン(Bill Clinton)自身、あるいはアンソニー・レイク(Anthony Lake)らを指す。

イラク戦争開戦にあたって、この派は分裂した。ジョン・ケリー(John Kerry)やヒラリー・クリントン(Hillary Clinton)をはじめとして、かなりの議員は開戦支持の投票をした。その結果、イラク占領統治の躓きがあっても、ブッシュ政権を攻めあぐねた。

しかし、民主党内ではもっとも多数の外交専門家を擁するこの集団は、ほとんどつねに民主党政権の外交政策担当ポストの中枢を担う。実際、このグループから大挙してオバマ政権に加わった。

(3) リベラル・ホーク(民主党タカ派)

民主党の外交問題専門家にも、こんにちでも依然、力の外交を重視するものは存在する。イラク戦争賛成派は、穏健派と重なるものの、その例であろう。

そのような外交専門家にとって、依然として「ヴェトナムの教訓」の一部のみを引き摺り、軍事力行使に対して過度に消極的な民主党リベラル派の態度は、重大な問題であった。それは、とくに1991年初頭の対イラク武力行使容認決議で劇的に露呈された。

その後、1990年代に入ってから、ボスニアやコソボでの民族紛争、ルワンダ内戦などの問題が生起したが、民主党系の一部の外交専門家は、これを梃子に、武力行使、とりわけ人道的介入のための武力行使に対して積極的な論陣を張った。その目的の一部は、依然「ヴェトナム症候群」の呪縛の中にあつた民主党の外交政策を変えることであつた。

この集団の特徴は、基本的にはいわゆるインテリ集団であり、民主党内で大衆的基盤や組織的支持を安定して保持しているわけではないことである。議員レベルでみると、筋金入りといえる政治家は、ジョゼフ・リーバーマン(Joseph I. Lieberman)らに限定されるが、ボスニアやコソボへの介入を支持し、さらに2002年に対イラク武力行使容認決議に賛成した民主党議員の数は少なくない。リチャード・ホルブルック(Richard Holbrook)、マデレン・オルブライト(Madeleine Albright)、そして若手ではオバマ政権の国家安全保障会議スタッフとなったサマンサ・パワー(Samantha Power)らは、この派にかなり近い政策を支持している。

(4) 共和党穏健派

ここでは、共和党系穏健派といわゆるリアリストを一つにまとめる。むろん、これにはやや問題があるかもしれない。前者は、軍事力行使も外交の一部として活用しながら、国際主義的、多国間的枠組みを重視する。アメリカの力に対しては慎重な評価をする傾向が強い。イデオロギーや道義的要素を重視しないわけではないが、アメリカの能力と慎重にバランスをとろうとする。かつてフォード政権下で副大統領を務めたネルソン・ロックフェラー(Nelson Rockefeller)らが一例であろう。

後者は、アメリカの国益をかなり狭く定義し、道義的要素を低く評価する。いわゆるニ

クソン=キッシンジャー外交がその典型であろう。アメリカ外交のさまざまな系譜の中で、イデオロギーや道義性をあまり重視しない点で異彩を放つ。

ただし、両者には、現実採用する政策という面で、また政策の担い手・支持基盤という点でも、相当程度の親和性が存在する。1968年の共和党内での大統領公認候補指名争いにおいて、ヘンリー・キッシンジャー(Henry A. Kissinger)が当初、ロックフェラーの外交アドバイザーを務めていたことは、その象徴であろう。

両者は1970年代にはニクソン=フォード政権下で強い影響力をもっていたが、その後共和党が急速に保守化するなかでも弱体化した。それは、内政を含めて、共和党内で1970年代から今日にかけて穏健派が弱体化してきたのと並行していた。

この勢力は、専門家集団として人材が豊富で、政策提案能力や経験も豊かであるが、共和党内での支持基盤は脆弱になっており、今後それが再び強化される気配もない。

なお、ここで、国際政治学界でいわれるリアリストと呼ばれる一群の国際政治学者について付言しておきたい。ここでの議論は、基本的には外交政策の実務を担う人びとの中で、穏健派ないしリアリストと呼ばれる人びとについてのものである。両者はとくにわが国では同じ外交観をもつ集団と誤解されがちであるが、本書では、国際政治学界でのリアリストについては、それらの人びとと区別して扱いたい。現在、このような国際政治学者、すなわち、ダリル・G・プレス(Daryl G. Press)(ダートマス大学)、ステファン・M・ウォルト(Stephen M. Walt)(ハーヴァード大学)らは、イラク問題について即時撤退論を強く主張している。2002年9月26日、33名の国際政治学者が署名入り意見広告を『ニューヨーク・タイムズ』に投稿した。それは「イラクとの戦争はアメリカの国益に合わない」と題されていた。イラク戦争に関するウォルトの処方箋は単刀直入に「出て行け」「撤退せよ」「そのどこが悪い?」というものであるⁱⁱ。

(5) 共和党保守強硬派

とくに初期のレーガン外交はしばしば、「力による平和」というスローガンで代表される。このグループはそのような外交の支持者である。その本質は、ソ連に対して軍縮や軍備管理ではなく、戦略防衛構想(SDI)をも含む大幅な軍事力増強でもって、すなわち力の政策で対峙することであった。

ブッシュ政権では、チェイニー副大統領、ドナルド・ラムズフェルド前国防長官(Donald H. Rumsfeld)らがその典型である。

保守強硬派は、共和党内の保守派を基盤としている。ニュート・ギングリッチ(Newt Gingrich)ら内政での保守派は同時に、国防力強化や対中政策などにおいて、強硬派であった。この勢力は現在、共和党の外交政策形成過程において、中核的な位置を占めている。

また、力の外交という点だけでなく、道義性の重視や独裁批判という点で、新保守主義者との連合戦線を組みやすい。これが、まさに九・一一事件後、対テロ、あるいは対イラク政策で起きたことである。ただし、イラク占領統治の躓きにより、このグループの発言力が弱まったことは確かである。

(6) 共和党系新保守主義者

ここでは、ポール・ウォルフowitz(Paul Wolfowitz)、ウィリアム・クリストル(William Kristol)らを念頭において、新保守主義者と定義する。力の外交を、道徳性重視の外交、とりわけ民主化、体制変革の論理と結合させる発想が彼らの特徴である。

イラク戦争を主導したグループであるために、現在、少なくとも短期的に影響力を後退させている。ただし、今後も、たとえば対中国政策では、強硬な政策を提唱し続ける可能性は大きい。

新保守主義者はいわば頭脳集団であり、『ウィークリー・スタンダード』などの雑誌を通しての発言力も強い。それと対照的に、大衆レベルにおいて、ネオコンに強力な支持集団が存在するわけではない。

その点で重要なのは、近年共和党内で影響力を浸透させつつある宗教保守派の存在である。アーヴィング・クリストル(Irving Kristol)自ら指摘しているように、共和党内で近年宗教保守派が勢力を伸張させていることが、新保守主義者を底辺で政治的に支えているのであるⁱⁱⁱ。

(7) 共和党系孤立主義勢力

パット・ブキャナン(Pat Buchanan)が孤立主義を代表する人物となっている。彼は、イラク戦争批判でも一定の支持を受けている、とみてよいであろう。イラク戦争後の状況において、従来より支持を中央と民主党反戦派に広げつつある^{iv}。

ブキャナン以外では、男女平等憲法修正案に反対したことで知られるフィリス・シュラフリー(Phyllis Schlafly)が率いるイーグル・フォーラム(Eagle Forum)などを指摘できる。

ところで、共和党系としては、もう一つ、リバタリアニズム(完全自由主義)に立脚した孤立主義も存在する。リバタリアンとは、経済政策でも人工妊娠中絶など社会政策でも、政府の関与を最小限に留めるべきと考える人びとを指す。外交・安全保障政策でも、対外介入や軍事同盟、巨額の軍事費などに原則的に反対する。

現在のところ、共和党系反戦派には外交専門家の数は少ない。その外交観がアメリカの外交政策の主流からかなりかけ離れているために、政府の影響力のある地位につく可能性は小さいであろう。

(8) 宗教保守派

宗教保守派は、ある意味で、新保守主義者と逆立ちした関係にある。すなわち、この集団に属する外交専門家は少ないが、反対に共和党を底辺で支え、同党の予備選挙では強い影響力を発揮する。

前項で指摘したように、宗教保守派の外交観は、ネオコンの道徳論と強い親和性をもつ。独裁、人権・宗教的自由の抑圧、人工妊娠中絶などが、彼らが強い関心を抱く争点である。1998年に制定された国際宗教自由法の成立には、彼らの運動が大きく貢献していた。

また、たとえば、以前家族調査評議会(Family Research Council)の会長であったゲアリー・バウアー(Gary Bauer)は、中国における宗教的迫害に反対し、またミサイル防衛を強

く支持した。キリスト教徒への迫害という観点から、スーダン内戦にも強い関心を示してきた。さらに興味深いのは、近年、保守派キリスト教徒において、イスラエル支持の傾向が急速に顕著になっていることである。

2. オバマ外交チームの基本的性格

2008年6月に民主党内での指名を確定させた直後から、オバマはさまざまな争点で中道寄りに立場を移行させつつあったが、当選後の外交・安保チームの人事において、その傾向はより明白となった。国務長官にクリントン上院議員を起用し、国防長官にはロバート・ゲーツ(Robert Gates)を留任させた。国家安全保障担当補佐官にはマケイン支持を表明していたジム・ジョーンズ(James Jones)を登用した。これはスコウクロフトからの助言があったとも指摘されている。コリン・パウエル(Colin Powell)が選挙戦終盤でオバマ支持を表明したことは知られているが、オバマはかねてより、穏健派としての傾向をもつジョージ・シュルツ(George Schultz)元国務長官とも連絡をとりあっていたようである。

逆に、民主党内での候補者選びの段階で当初からオバマの中核的支持基盤であった左派・反戦派に属する人物は、外交・安保の高官レベル人事に関する限りほとんど抜擢されていないといっておかろう。

要するに、閣僚レベルの人事から見られる限りでは、オバマの外交・安全保障政策の布陣は、当初の支持者であった民主党左派・反戦派を排除し、民主党中道派と共和党穏健派からなる連合体(coalition)となった。ただし、オバマ自身は、その出身や経歴、かつての思想からして、やや左派・反戦派的な部分をもつ。これが、交渉の呼びかけ、核削減への意欲など、オバマ外交に一定の方向性を与えることになる。なお、当然ながら、共和党系の穏健派以外の集団はほぼ排除されている。

オバマが選挙戦から提唱してきた「変化」との関係で付言すると、オバマの立場からみれば、変化とは新しい人材や若者を登用することではなく、イデオロギー的に分極してきたワシントン政界において、超党派主義を持ち込むことであった、といえよう。

このような人事の結果、左派・反戦派の一部は反発した。彼らからすると、イラク戦争に賛成したクリントンを見捨ててオバマを盛り立て、ようやく当選させたと思ったら、そのクリントンが国務長官として戻ってきてしまった、ということになる。国防長官もゲーツのままである。オバマが大統領就任式の司式役牧師に、人工中絶に反対の立場をとるリック・ウォーレン(Rick Warren)を起用したことも左派の活動家やブロガーを失望させた。

オバマ新大統領は、今後多くの人々を幻滅させることになるろう。むしろ、彼は誰を幻滅させるかを慎重に選択する必要がある、ともいえる。それは外交政策に関しても同様であるろう。当面それは、民主党内左派・反戦派であるように思われる。

アジア関係の人事では、ジム・スタインバーグ(James Steinberg)が国務副長官、カート・キャンベル(Kurt Campbell)がアジア・太平洋地域担当国務次官補、ウォレス・グレッグソン(Wallace Gregson)がアジア太平洋地域担当国防次官補、その下にマイケル・シファー

(Michael Schiffer)、国家安全保障会議のアジア担当にはジェフリー・ベイダー(Jeffrey Bader)、駐中国大使にジョン・ハンツマン(Jon Huntsman)、そして駐日本大使にジョン・ルース(John Roos)といった具合である。政策決定の枢要な職には、民主党内きってのアジア専門家が起用されており、専門性が重視されていることが伺える。同時に、ハンツマンの例のように、共和党穏健派がここでも抜擢されていることが興味深い。また大使人事に関しては、ハンツマンもルースも、クリントン国務長官主導ではなく、オバマ大統領主導で決まっていることに留意する必要がある。

第2章 オバマ政権とアジア—2009年1月から10月までを中心に

1. 政策の優先順位

オバマ政権は経済危機に最中に発足した。その最優先政策が経済再建であるのは当然であろう。2009年2月には早々と7870億ドルに上る景気刺激策を成立させ、金融制度の安定化策に着手、またGMの破綻処理と再建に関しても決断を下した。09年夏には、景気対策以外の複数の大型政治案件に同時並行的に着手した。環境・エネルギー法案の議会通過を目指し(下院は通過)、また皆保険化を目指して国民健康保険制度の抜本的改革にも取り組んだ。10年3月、ついに国民健康保険改革案が成立したのと周知の通りである。

クリントン大統領およびジョージ・W・ブッシュ大統領は、立候補段階では主として国内政策の方に強い関心を示していた。クリントンの場合は、国内経済の再建や国民皆保険制度の創設を最優先課題と認識しており、冷戦終結という事態背景も理由となって、外交への関心はかなり薄かったといつてよかろう。ブッシュも、もとより国防力の強化などを提唱していたものの、大型減税の実現や教育改革など、その関心は圧倒的に国内政策におかれていた。どちらも州知事の出身であることとも無関係でない。ただし、よく知られているように、就任後は両大統領とも、ボスニア問題、あるいは九・一一テロ事件など、国際問題に大きな関心を払わざるを得なくなる。

彼ら二人と比較すると、オバマは国内政治により大きな関心を寄せつつも、候補者の段階から、外交問題にも強い関心を示してきたといえよう。それは、州知事ではなく上院議員出身であったことにもよろう。同時に、民主党内での大統領公認候補指名争いにおいて、最大のライバルであったヒラリー・クリントンを打倒するための彼の切り札が、イラク戦争に一貫して反対であったこととも関係している。クリントンが2002年10月の上院での対イラク武力行使容認決議に賛成投票したうえに、それを最後まで誤りと認めなかったのに対し、オバマは当初から一貫してイラク戦争に反対であったことを強調して、民主党内の左派・反戦派の支持をとりつけ、クリントンの支持基盤を侵食していった。オバマはブッシュ外交を正面から批判し、アフガニスタンに増派することと、イラクからの撤退を強く提唱したのであった。

オバマはまた上院議員時代にも、共和党のリチャード・ルーガー(Richard Lugar)上院議員らと、核不拡散について協力した経歴も持つ。

すでに明らかになったように、オバマ政権は、イラクからの撤退開始、アフガニスタンへの増派、中東問題での交渉の開始、イラン・北朝鮮問題での交渉姿勢の表明、対ロシア関係「リセット」の意向表明と戦略核兵器削減交渉の開始など、政権発足早々、外交面で同時に多数のイニシアティブを展開したが、このことも、オバマが当初より外交に強い関心を抱き、また外交も重要視していたことの表れとみることができよう。

むろん、そのように言っても、あくまで経済の建て直しが最優先課題とされていたことは、繰り返し指摘しておく必要がある。

それでは、外交での優先順位はどのように設定されていたのであろうか。最優先課題は、ブッシュ政権から引き継いだ、イラクとアフガニスタンにおける二つの戦争の処理であることは間違いない。オバマ政権発足時、アメリカがかつてないほど巨大な危機の中にあるといわれる理由は、国内の金融危機と国外の二つの戦争であった。ブッシュ政権がとくにその第二期において低い支持率に苦しんだ最大の理由も、ハリケーン・カトリーナに対する対応の遅れや景気後退と並んで、イラク戦争であったと考えてよからう。

これら二つの戦争の次に、オバマ政権にとっての優先的外交課題と位置付けられたのが、テロの防止、中東和平、イランと北朝鮮による核開発の阻止、ロシアとの核軍縮、米中関係の安定化などであろうか。どれが重要かは、短期・長期の違いにもより、また状況次第、あるいは文脈次第でといった側面も存在する。オバマからすると、ブッシュ時代の負の遺産の清算と同時に、自分なりの前向きの成果の構築という分類も可能かもしれない。

このような意味で、東アジアは必ずしもオバマ外交の最優先課題であると断言はできないが、それほど下に位置しているわけでもない。とくに経済と結び付いた場合、アジアの重要性は必然的に上昇する。

2. 東アジアの重要性

さまざまな文脈で、オバマ政権にとっての東アジアの重要性は指摘できる。

オバマ政権にとって、東アジアはとくに経済的側面で重要である。大統領就任時、一日も早くアメリカの国内経済を立て直す必要があった。しかし、今回のように世界同時不況の傾向が強いと、景気対策もアメリカ一国だけで実施しても、その効果はおぼつかない。2009年3月末のロンドン経済サミットにおいて、オバマ政権がアメリカと同規模、すなわちGDP2%程度の景気刺激策を各国に要請したのも、そのためである。とくに経済規模が大きい日本・中国、そしてEUが、やはり大規模な景気刺激策を講じた場合には、アメリカ及び世界経済に及ぼす影響も小さくないであろう(結果的にEUは同調しなかったのに対し、日本・中国は大規模な景気刺激策を実施した)。

また、米国債の保有量という点でも、保有量一位・二位の中国・日本の重みは圧倒的である。これについては、とくに中国について、アメリカを恫喝するために売却の可能性を仄めかすのではないかとの観測も存在するが、相互に傷つく可能性がきわめて高く、その可能性はさほど大きくないであろう。

通商面では、アメリカが中国や日本との間で抱えている貿易赤字の問題を指摘できる。1990年代まではアメリカの貿易問題といえば、日本との問題が大きな比重を占めていたが、それは2000年以来為替問題とも密接に絡んで、主として中国との問題に転化している。2009年初めには、議会、とりわけ労働組合に近い民主党議員はともかくとして、政権の側は貿易赤字問題あるいは為替の問題を重視する気配を示していなかったが、同年末からは雇用創出重視に転換し、それとともに中国の為替問題を重視する方向に変化した。

東アジアには、アメリカにとって安全保障面でも、いくつかの懸案があった。いうまでもなく、もっとも緊迫した問題は、北朝鮮による核とミサイルの開発である。あるいはそれらの兵器が国外に搬出される可能性についても、アメリカはテロ対策の一環として、あるいは核不拡散という観点から、強い懸念を抱いている。北朝鮮問題で六カ国協議という枠組みが残存する限りにおいて、アメリカは中国による政治的協力を必要としよう。それは、中国に何がしかの見返りを与える必要も示唆している。

より長期的な安全保障上の問題としては、中国の着実な軍事力強化が指摘できる。また、オバマ政権が着手しようとしているロシアとの大幅な核軍縮との関係で、中国が現在保持し、今後増強すると予想される核弾頭の数も懸念材料となってくる。

東アジア以外の国際情勢も、オバマ政権の対東アジア外交に影響を与えている。アフガニスタンでの軍事作戦での成功が死活的に重要となっているオバマ政権にとって、しかも巨額の財政赤字を抱える同政権にとって、軍事力はもとより、いかなる支援でも喉から手が出るほど欲しい状態にあるといえよう。その意味で、アフガニスタンでの全警察官給与半年分の支援を含むさまざまな復興支援を提供し、さらに2009年にパキスタン支援国会議を主催した日本の貢献も、きわめて重要なものとならざるをえない。オバマ政権は、軍事力だけでなく、経済的誘因、農業支援、あるいは復興支援など、非軍事的手段も重視しているだけに、日本によるこうした貢献は、より一層貴重で意義のあるものとして評価されるであろう。日本に対しても、高圧的な態度がとりにくいゆえである。

3. 日本と中国

東アジア諸国の中で、オバマ政権にとって重要な国は、何より日本と中国であろう。ただし、それは非常に異なった意味においてである。

日本とアメリカの間には、日米安全保障条約が締結されており、両者は同盟国である。日本は世界第二の経済大国である。また民主主義国であるため、アメリカと多くの点で価値観を共有している。むろん、日米間には、沖縄における米軍基地移転問題をはじめとして、さまざまな懸案が存在するが、正面から国益が衝突し合うような対立とはいえない。1970年代から90年代半ばにかけて、日米間に恒常的に深刻な貿易問題が存在しており、それは現在でも皆無ではないが、もはやそれほど深刻ではなくなった。アメリカにとっての貿易問題は、むしろ中国との問題となっている。

米軍が北朝鮮との関係で韓国および日本防衛を果たす際に、台湾問題等で中国に対する

警戒態勢を維持し、中国に対する牽制を行なおうとする際に、さらに中東での緊急事態に即応するために、日本国内の米軍基地は、きわめて高い価値を有している。

オバマ政権は、その発足当初から日本を重視する姿勢を表明してきた。クリントン国務長官は最初の外遊先として日本を選択し、また麻生首相は、オバマ政権のホワイトハウスに最初に招待された外国首脳となった。日本では日本の政局がらみでこれを象徴に過ぎないと一蹴する報道も存在したが、外交では象徴もそれ自体として重要であるし、また逆にこれがすべて日本ではなく中国であったならば、相当異なったメッセージを発信することになったであろう(それでも、同じように象徴に過ぎないと日本のメディアは報道したであろうか。メディアが、かつてのクリントン大統領の9日間中国滞在を、単なる象徴とはとらえなかったのではなかろうか)。

また、上院での指名承認のための公聴会において、クリントンは、日本をアメリカのアジア外交における礎石(ないし要石) (“corner stone”) であると言明したが、その表現は何回となくオバマ政権高官によって繰り返されている。

4. 民主党政権は中国寄りか?

2008年選挙の結果について、日本では世論全体としてはオバマ勝利を期待する雰囲気が強かったといえるが、政界・官界・経済界においては、アメリカで民主党政権が成立すると日米関係が悪化するとみる懸念が強かったように感じられる。その原因の一つは、ジョージ・W・ブッシュ政権のもとで日米関係がきわめて良好であったという印象が強く存在していたことにある。それに引き換え、その前のクリントン政権のもとでは日米関係はあまりいい状態ではなかったという認識も存在していた。オバマ政権が発足早々から、さまざまな形で日本重視をことさら表明してきたのも、日本にこのような印象が存在することを気にしていたからかもしれない。このような日本の見方がどの程度妥当であるかについて、ここで若干検討しておきたい。

そもそも1990年代半ばまでは、日米関係は、慢性的な通商問題によってつねに影の部分を抱えていた。それは1970年代には十分顕在化していたが、80年代にさらに悪化し、90年代前半に民主党クリントン政権のもとで頂点に達した。しかし、このような流れからも示唆されているように、日米間の貿易摩擦は民主・共和両政権に共通した現象であった。民主党に労働組合から支援を受けた多数の議員が存在することは確かであるが、選挙区の事情によって共和党議員もときに保護主義的な行動をとることはよく知られている。

日米関係はまた、冷戦が終結したことによって、このような貿易摩擦とも絡み合いながら、80年代末から一時的にさらに緊張した。アメリカ国内の世論調査において、ソ連崩壊後の最大の脅威として日本が言及されたのも、この頃であった。

翻って考えると、日米関係は、このようなより大きな政治経済状況や国際環境からも、大きな影響を受けてきた。こんにち、冷戦状況は存在しないが、日米をテロ対策や北朝鮮対策で協力させる国際状況は存在しており、他方で貿易問題はもはや両国の関係を悪化さ

せる要因とはなっていない。まず、このような国際状況的な背景を認識しておくことが必要であろう。

クリントン政権初期の対日政策は、日本に対して数値目標的なものを要求する、かなり強引なものであった。第二期になると、日本の景気回復が遅れるなか、クリントン政権高官からは日本政府の政策に対して厳しい、そして見下したかのような発言が相次いだ。また、クリントン大統領が 1998 年に訪中した際に、「9 日間中国に滞在しながら日本に立ち寄りなかった」ことについても、日本では(ただし、アメリカでは共和党からも)批判がなされた。このような中で、クリントン政権は、さらに民主党政権は一般的に、日本に批判的で、中国寄りではないかとの認識が、一部の日本人の中で定着していったと思われる。

ただし、1996 年の日米安全保障宣言のように、両国関係の強化に貢献する行動があったことも忘れてはならない。

それに対して、ジョージ・W・ブッシュ政権は、2000 年の選挙戦中から保守強硬派と新保守主義者の影響の下ですでに中国に批判的であり、同時にその反射効果として、日本など同盟国との関係強化を提案していた。ただし、これは必ずしも日本重視という発想からだけで生まれたわけではなく、未曾有の好景気の中、民主党政権を攻めあげねた共和党側が、外交政策を争点化することを余儀なくされたためとも考えられる。クリントン政権は米中関係の改善を重視していたが、ブッシュ陣営は、中国を「信用できない共産党による一党独裁国家」と定義することにより、民主党政権による対中政策を正面から否定し、それに代えて、同盟国重視の外交政策を提唱した。対日政策はこのような中で、当初から重要な位置づけが与えられていた。

しかも九・一一事件後に、日本がアメリカのテロとの戦い、および自衛隊も派遣してイラク戦争を支持したため、ブッシュ大統領と小泉首相のもとで日米関係は近年では最善の状態にあると評価されるようになった。

日本では、アメリカの大統領選挙のたびに、日本がアメリカに対して何をしようとしているのかについての検討を棚上げ、あるいは後回しにして、どちらの政権が日本にとって得かのみを考える傾向が見受けられるが、ブッシュ政権期の日米関係のあり方は、日本がアメリカに対してどのような政策をとるかによっても、両国の関係は大きく変わってくることをわかりやすく示している(元来、これはあまりに当然のことである)。

ただし、ブッシュ政権第二期に入ると、ライス国務長官のもとでアジアへの関心が低下するとともに、北朝鮮問題をめぐって日米間の見解の違いも際立つようになった。

日本には、民主党は貿易摩擦を激化させ、共和党は同盟関係を重視するという固定観念を抱いている人が多いかもしれないが、そして、そのような傾向が過去にまったくなかったわけではないが、国際環境や個々の政権の性格、大統領の国際政治観などによって、実は大きな違いが生まれる。近年では、もっとも日本に冷淡であった政権は、共和党のニクソン政権であったかもしれない。過去のパターンがいつまでも継続するとは限らない。まさに個々の政権の性格を正確に把握する必要がある所以である。

今日、まず認識する必要があるのは、通商摩擦が日米間の深刻な争点として消えて以来、イデオロギ的に分極化しているアメリカの政党政治の中においても、対日政策は二つの政党の中で、対立点になりにくい傾向がある、という点である。アメリカにとって、日本との安全保障条約に基づいた関係は、きわめて堅い政治的支持基盤をもっており、ほぼ完全にアメリカ政治におけるコンセンサスになっているといえる。その結果、政党による、そして政権交代による対日政策の大きな違いも生まれてきにくい。

それに対してアメリカの対中政策は、イデオロギ的な単一争点政治と密接なつながりをもつ。民主党系団体ないし運動との関係でみれば、人権団体、環境保護団体、労働組合などが中国にきわめて批判的である。人権団体は、表現、とくに政府批判の自由が中国で認められていないこと、あるいはチベット問題などに強い懸念を抱き、中国政府に対してつねに批判的な態度をとっている。ハリウッドも一部同調しているといえよう。環境保護団体も、中国における環境基準が緩いことに対して批判的である(環境基準の厳しいアメリカなどから緩い中国に生産拠点が移転する傾向がある)。労働組合は、賃金水準の安い中国に工場が移転してしまうこと、廉価な製品がアメリカ国内に流入してアメリカの労働者を窮地に陥れていること、そもそも中国では労働者の団結権が認められておらず、そのような国と対等に競争することは不可能であると考えているために、中国に対して批判的である。

共和党系には、中国に批判的な勢力がさらに多数存在する。軍事専門家(もちろん民主党系も存在するが、共和党系の方にタカ派が多い)は、質量両面で急速な軍事力増強を行っている中国に対して、強い警戒心を抱いている。そもそも保守派のイデオロギには、共産党一党独裁であるだけで中国を批判的に見る者も多い。彼らには同時に、民主主義を実現し、経済的にも発展した台湾を好意的に見る傾向が強い。宗教保守派の一部も、中国における信仰の自由の欠如、あるいはキリスト教徒に対する制約を否定的に見ている。

むろん、民主党内にも、ビル・クリントン政権による中国接近外交を実現させた勢力は存在する。民主党の穏健派の外交専門家は、中国といたずらに、あるいは不必要に対立するよりは、協力の可能性を模索する傾向が強い。とくにニュー・デモクラットと称するグループは、自由貿易主義の支持者であり、労働組合から支援を受けた民主党議員とは異なった通商政策を支持している。中国との貿易に関しても、積極的な姿勢が顕著である。

逆に、共和党にも、主として中国に投資し、それによって廉価な製品を製造することによって利益を得ている大企業を中心に、中国との安定した関係を望む勢力が存在する。外交・安全保障の専門家においても、いわゆる穏健派、すなわちニクソンやジョージ・H・W・ブッシュ元大統領の流れを汲む人々には、アメリカ外交において中国がもつ一定の価値を評価し、それを利用しようとするものが多い。

アメリカでの一般的なパターンとしては、政権を担当し、複雑な国際政治状況に直面すると、それ以前に中国そのものを見て批判的な見解を抱いていたとしても、さまざまな形で中国を利用し、また一定の協力関係を持つとすることが多い。冷戦下では、ソ連とい

う最大の脅威を前にし、中国とも敵対するのか、それともむしろ協力するかという選択肢を前にして、レーガン政権は 1983-84 年ころから徐々に協力の方向に舵を切った。クリントン政権、ジョージ・W・ブッシュ政権についても、ある程度同様のことがいえよう。

また、とくにどちらの政党寄りということはないが、アメリカの消費者も一般的には中国製の安い製品の恩恵を受けている。経済学者には、このようなメリットを強調する者が多い。

要するに、対中政策は、民主党・共和党それぞれの内部に対立が埋め込まれており、政策上のコンセンサスは、党内においてすら生まれにくい。しかも、これまで見てきたように、イデオロギー的な単一争点団体が深く絡んでおり、容易な、あるいは安易な妥協は容認されにくいのである。

この状態に、状況次第で党派的要素が加わることになる。与党が過度に中国寄りと見られる立場をとるとき、とくに選挙戦の最中に、野党の中国批判派は、与党の対中政策を強く批判する傾向があり、それは野党内および野党系利益団体から同調者を獲得しやすく、幅広い連合を作る出す傾向がある。1992 年に、クリントンは、現職のブッシュ大統領が中国の人権問題に対して甘すぎると批判した。彼はブッシュ大統領が世界の独裁者を甘やかしているとも述べた。2000 年の大統領選挙では、ジョージ・W・ブッシュ陣営がクリントン政権の対中政策を争点化したが、それには多くの共和党保守系団体が同調することになった。

ただし、2008 年選挙では、貿易問題や人民元の交換レートがある程度争点となったが、イラクや中東問題、そして金融危機などにかき消されて、比較的中國問題そのものは争点とならなかった方であろう。しかし、もしオバマ政権が中国に接近する政策をとり続けると、2012 年の大統領選挙で共和党保守派を中心に、政権の対中政策を集中的に攻撃する可能性も否定できない。

要するに、対日政策と異なり、対中政策はアメリカ政治の中で、つねに不安定な政治的基盤の上に成り立っている。中国の安定を求める勢力も存在するが、批判的な勢力も存在する。政策そのものは、その時の政権の優先順位や対中国観によって、かなりの程度揺れる可能性が存在するが、それに対して国内から相当程度の批判が投げかけられ、揺り戻しが起きる可能性が小さくない。反中と親中の間を揺れつつ、どちらに振れても、揺り戻しの力が働やすい。このような意味で、アメリカの対中国政策は、構造的に不安定たらざるを得ない。これが、アメリカ政治における対中国政策の力学である。むろん、このような国内政治の力学に加えて、国際情勢、とりわけ中国の国内情勢にも強く規定される二か国間関係での力学が働くことになる。実際、オバマ政権の対中政策も、わずか 1 年 4 カ月の間に、かなりの変動を示すことになった。

5. オバマ外交の特徴

政権発足から約 9 カ月程度までの期間を念頭に置いて、それまでに見られたオバマ外交

の特徴をいくつか指摘しておきたい。

すでに示唆したように、外交政策の基本的立場は、民主党穏健派のそれであり、また共和党穏健派ないしリアリストからの支援も受けている。民主党反戦派とは異なる外交路線を採用し、また共和党新保守主義者や保守強硬派とも明確に異なる外交政策を提唱している。それでは、その中身は具体的にはどのようなものであろうか。

オバマ外交は前任者のブッシュ外交の裏返しである部分が多い。テロリズムとの力による対決、ヨーロッパとの協力より単独での軍事行動に着手する態度、敵か味方といったレトリック、国連に対する批判的態度、京都議定書からの離脱などが、ブッシュ外交の特徴的な行動の一部であるが、オバマはかなり異なる態度をとろうとしていた。

その前提には、世界にとってアメリカは絶対必要であるが、アメリカも世界を、すなわち他国との協力を必要とする、という見方が存在する。「アメリカは差し迫った問題について、単独で解決することはできない。しかし、世界もアメリカなしでそれを解決することはできない」と、ヒラリー・クリントンは指名承認のための公聴会で語った。クリントン国務長官はハード・パワーである軍事力とアメリカ自身の魅力から発する影響力を意味するソフト・パワーの最善の組み合わせという意味で「スマート・パワー」ということばに頻繁に触れるが、アメリカ自身が範を示す(オバマ大統領就任演説)というニュアンスも含まれている^{vi}。

ブッシュ政権の外交に見られるような、高圧的・威圧的な態度はとらない、単独行動主義的な外交は控える、軍事力行使よりもまずは交渉によって解決を図るなどの方針が、系として導き出される。アメリカが指図する態度はとらず、まずは相手国の要望や見解もよく聞く、という方針も表明されている。選挙戦において、オバマ候補は、一定程度の前提をつけた場合もあるが、イランや北朝鮮のような国々の指導者とでも会談を行うことに意欲を示した。2009年6月4日には、オバマ大統領はエジプトのカイロ大学にて演説を行い、イスラム世界との対話も試みた。具体的政策としては、とくにイラクからの米軍撤退がつねに明示されてきた。

ただし、オバマ政権は単に柔軟な姿勢を示したわけではなく、テロリズムとは断固として戦うことも表明してきた。とりわけ、アフガニスタンでの軍事作戦については、テロとの戦いの本丸と定義し、米軍増派に踏み切っている。ここに、オバマ外交を単にハト派、あるいは反戦派と定義できない重要な理由が存在する。

相手国との協力は、相手国の利用・活用でもある。無益に敵対するよりは、相手国の経済力・軍事力・政治力をアメリカの国益のための利用した方がよいとの発想も、そこには潜んでいる。かなり国益重視のリアリスト的性格が濃厚であるといえよう。ただ、オバマ政権の外交は、ニクソン外交はもとより、最近のどの政権より、国際社会におけるアメリカのイメージ(彼らの言うところのソフトパワー)について敏感でもある。ここは、通常のリリアリスト的外交とは異なる部分であろう。これはソフト・パワーの議論がとくに民主党外交関係者の間で強く支持されていること、およびブッシュ外交へ対抗することが強く意識

されているからであろう。

オバマ外交の立ち上がりについて触れれば、その始動がきわめて早かったことが特徴であった。内政同様、外交面でも多方面において積極的なイニシアティブを展開した。中東和平でも早々と代表を派遣した。もっとも当初はまさに当事者の言い分を「聞く」だけの性格が濃厚であったが、クリントンもブッシュも、政権の末期に入ってから本格的に取り組み始め、成果を得るに至らなかったことを教訓にして、政権発足当初から積極姿勢を示した。イラク撤退のスケジュールも早期に決定し、またアフガニスタンへの増派も早い時期に決断した。アジアでも、既述したように、クリントン国務長官が2月に歴訪し、日米関係強化の方針を表明するとともに、中国と広範な協議を行う意向を明らかにした。対ロシア関係「リセット」の方針も春には明らかにされ、また大幅な核軍縮の意向も表明された。自分の生涯に実現することは不可能であろうとの限定付ではあったが、究極的核廃絶の方針がプラハで表明されたのも、4月であった。

イランと北朝鮮に対する交渉の示唆も早い時期に行われている。ただし、ここでは、北朝鮮による相次ぐミサイル発射実験のため、またイランの大統領選挙後の混乱のため、接触の試みは頓挫している。

交渉路線には、それなりの危険と陥穽が存在する。交渉を行うだけで、タカ派からは軟弱であると批判される。交渉を開始すると、それなりの成果を出さなければ交渉路線を選択したことがそもそも誤りであったと批判されるという心理的圧迫感を受けることになる。いきおい、無理をしてでも可能な限り交渉をまとめようとしがちになる。

交渉が成果を生まない時、どの時点で交渉を断念し、強硬路線に変更するかを決断も容易でない。当然、政治的コストを覚悟しなければならない。アメリカの政権の場合、通常実質的に4年以内といった時間的制約が課せられている。他方で、相手国の指導者にはそのような制約はないことが多い。

交渉を強調したオバマ政権の対イラン政策について、イスラエルから不満が表明されたのは当然かもしれない。それに対して、オバマ大統領は交渉期限を2009年末までに区切ることを示唆した。結局、イラン国内の混乱もあり、交渉は行われていない。

日本との関係では、同盟の強化、アフガニスタン・パキスタン支援での協力などが議題となった。クリントン国務長官が東京での忙しい日程を縫って、国際協力機構(JICA)の緒方貞子総裁と面会したことが注目される。やはりアフガニスタン・パキスタン支援が重視されていることが伺える。

中国との関係でも、ブッシュ政権で行われてきた閣僚級定期協議を、経済から戦略と経済双方を含むものに拡大し、担当閣僚も、財務長官だけでなく国務長官も加わることを確認し、まずは今後の交渉の枠組みを固めた。

対ロシア関係「リセット」の表明も早かったが、その内容面でも大幅な核軍縮が検討されている。ただし、アメリカ国内では、ロシアにあまりにも有利な内容ではないかとの批判がなされている。また、日本との関係では、今後の中国の核の取り扱いも問題となろう。

世界の多くの問題に対応するために、政権発足早々にいわゆる特使を多数任命したのも、早い立ち上がりの一例である。ジョージ・ミッチェル(George Mitchell)が中東担当特使、リチャード・ホルブルック(Richard Holbrooke)がアフガニスタン・パキスタン担当特別代表、トッド・スターン(Todd Stern)が気候変動担当特使、ゲアリー・セイモア(Gary Samore)が軍縮・大量破壊兵器、核拡散、およびテロリズム担当大統領特別補佐官兼ホワイトハウス調整官、ステファン・ボズワース(Stephan Bosworth)が北朝鮮政策特別代表、サン・キム(Sung Kim)が六カ国協議担当特使、デニス・ロス(Dennise Ross)がペルシヤ湾および南西アジア担当国務長官特別顧問(後に国家安全保障会議に異動)に、スコット・グレーション(Scott Gration)がスーダン担当特使に、ロバート・アインホーン(Robert Einhorn)が軍縮・核不拡散担当国務長官特別顧問に、そしてエリザベス・ベグリー(Elizabeth Bagley)がグローバル・パートナーシップ担当国務長官特別代表に任命された。

ミッチェルやホルブルックら、これらの特使らの一部は、国務省・国防総省などの地域担当の高官、あるいは各国への大使人事が上院で批准される以前から、オバマ外交を始動させることになった。

オバマ外交は、ただ聞き、交渉し、撤退することに徹しているわけではない。何より、アフガニスタンでは約1万9千人の米軍を増派した。軍事力だけに頼らず、復興支援や農業支援など、これまで以上に多様な手法を援用しようとはしているが、断固としてこの地で戦おうとしていることは確かである。ただし、アメリカの世論は増派には賛成しながらも、アフガニスタンでの戦争につき、基本的に半分程度の国民しかもはや支持を表明していない。国民の約半分しか支持しない戦争を、しかも、開始から8年以上経過しながら好転しない戦争を、政権がどの程度強力かつ長期間遂行できるかはかなり疑問であろう。

なお、アフガニスタンに対しては、その後、09年12月初めに、オバマ政権は再度、3万人増派を決断した。当初の増派では状況が好転しなかったからである(ただし、11年7月からの撤退開始を目指すことも表明された)。

また、オバマ政権は北朝鮮に対しては、ミサイル発射実験の後、制裁を強化している。北朝鮮国内での後継者問題なども複雑に絡んでいる可能性があるが、とりあえず交渉を試みようとしたオバマ外交の観点からすれば期待はずれの面がないわけではないか、逆に制裁を強化することによって、国連決議違反を繰り返す北朝鮮に対して、甘いだけではないオバマ外交をアピールするために活用する可能性もあろう。

6. 再び、アメリカにとっての日本と中国

日本では、アメリカで新しく成立した政権が日本重視か中国重視かといった形でゼロサム的な発想をする傾向が強かったような気がする。すでに述べたとおり、そもそも日本と中国はアメリカ政府にとって同列に置くことのできない質的に異なる関係であることをまず認識しておく必要がある。ただし、オバマ政権が、ジョージ・W・ブッシュ政権初期のような中国に対する強い警戒心をもっていないことも確かであろう。

その上でさらに言及すれば、オバマ政権が、アメリカと日本との良好な関係と、アメリカと中国との良好な関係が両立しようと考えていた可能性もある。実際のところ、ブッシュ政権の第二期には、それに近い状態が存在していたともいえる。

すでに述べたように、オバマ政権が出発点において、日本を同盟国として重視していたことは確かであろう。ただ、中国とは協力の余地ももちながら、同時に巨大な問題も抱えている。ここが日本との関係と大きく違うところである。景気刺激策、米国債の購入、環境対策、北朝鮮問題、核軍縮、イランに対する制裁などは、対立点ともなるが、アメリカが協力を模索する領域でもあろう。経済的な相互依存性がかつてより格段に深化していることも否定しえない。多くのアメリカ企業が中国に投資することで大きな利益をあげているのが実情である。

通商政策では為替レート、知的所有権、貿易不均衡など、さまざまな問題が山積している。中国による軍事力強化、その不透明性、人権問題、台湾、チベット、ウイグルなども、米中間の深刻な問題である。その意味で、米中はさまざまな問題をめぐって交渉ないし協議を行わざるを得ない状況にある。そして、実際、経済だけに限定されない包括的な定例協議が行われることになった。

オバマ政権のこれまでの対中アプローチは、批判を抑制し、最大限の協力を引き出そうとしている。これは、国内経済立て直しを最優先しているからであろう。2009年7月末にワシントンで行われた「米中戦略・経済対話」では、新疆ウイグル自治区での騒乱に対する中国政府の措置について、オバマ政権は表舞台での批判を避けた。ただし、後でわかるように、このような関係はそのまま続かなかつた。すでにアメリカ国内では、とくに人権団体や保守派から強い批判が噴出していた。また、中国側が、このようなオバマ政権の「柔らかな」働きかけに、経済・環境・北朝鮮・軍事などの領域で呼応するかどうか目されたが、それはオバマにとっては結局満足いくものではなかつた。

表向きは平穏な協議でありながら、両国が抱えた問題は数多く、また深刻である。それは、日米間の問題とはけた違いであることを認識しておく必要がある。

第3章 オバマ外交とヨーロッパ—2009年前半を中心に

1. はじめに

バラク・オバマ大統領による3月末からのヨーロッパ歴訪は、その期間も長かったが、内容も盛りだくさんであった。

オバマ大統領の政策は、内政でも外交でもきわめて野心的であるといえよう。多くの分野で政策の大きな転換を図ろうとしていた。内政では大型景気刺激策の実施、健康保険制度の改革、環境・エネルギー政策の変化、財政赤字の半減などが企図され、外交では、イラク撤退、アフガニスタンでの戦略転換、ロシア・イラン・シリア・キューバなどの国々との関係の変化、中国との協議の拡大、地球温暖化対策や核不拡散への取り組み強化など、実に多くの政策を変化させようとしている。

オバマ大統領の最初の三か月の外交について、以下、アフガニスタン問題を軸としてヨーロッパ諸国との関係と日本との関係を比較しながら論じ、さらに日米関係に対する含意を考察していきたい。

2. ロンドン: G20 サミット

ここでは、政府による大型の景気刺激策を求めるアメリカと、それに消極的なドイツやフランスとの対立が当初大きく伝えられた。アメリカは当初、自らが実現した GDP2%相当の景気刺激策と同程度の財政支出を各国に求めた。日本や中国はそれに同調したグループであったが、必ずしも他の国々に支持は広がらなかった。どの程度根本的かつ深刻な対立であったかどうかはやや疑わしいが、この「対立」ないし「大きな溝」をメディアが大きく伝えていたことは確かである。また、サルコジ大統領は会合前にメルケル首相と共同記者会見を行い、大型の政府支出に断固反対することを表明した。フランスは満足の見込みが得られなければ、共同声明に署名しないことまで示唆していた。

結局、第2回主要20カ国・地域（G20）金融サミット（首脳会合）は4月2日、2010年末までに実質経済成長率2%を達成し、世界経済を回復軌道に乗せる目標を掲げた首脳宣言を採択して閉幕した。各国の景気刺激策は来年末までに計5兆ドル（約500兆円）にのぼり、国内総生産（GDP）で4%を押し上げる効果があることも明記した。IMF（国際通貨基金）などを通じた1兆1000億ドル（約110兆円）の融資枠を設けるなど具体的な数値を示し、危機脱却と景気回復に向けた意志を表明した。

開幕前にさかんに伝えられた追加の財政出動をめぐる欧米の対立や、発言権の向上を求めるBRICs（ブラジル、ロシア、インド、中国）など新興国との調整の難航も、最終的にはそれほど深刻な問題とならなかった。

その一つの原因は、オバマ大統領が結局、一方で追加財政出動の数値目標を断念し、他方で金融規制強化に応じるなど、いろいろな形で欧州に歩み寄る姿勢に転じたからであろう。

ただ、タックス・ヘイブン（租税回避地）の規制強化では、制裁も辞さないとするフランスと、そこまで求めない米国、日本、中国などが対立した。大筋で合意したものの、具体策までは詰められなかった。

オバマ米大統領は2日、同日閉幕したG20が世界の経済回復に向けた「転換点」になるとの考えを表明した。米大統領は会議後の会見で、今回のサミットを「歴史的」で「成果に満足している」と評価した。「世界経済の回復に向けた転換点になると信じる」と述べた。同時に、一連の政策について「効果があるまで追加の対策をとることになるだろう」とも述べ、危機対応を続ける必要性を強調した。しかし、結局のところ、オバマ氏の個人的人気をもってしても、20カ国の中で大きな影響力を発揮するには至らなかったといえよう^{vii}。ただし、興味深いことに、ここで、アメリカとの相違を際立たせたサルコジ大統領は、この後のNATO会合では、違った役割を演ずることになる。

3. アメリカ: 高まる反戦感情

2009年2月18-19日に行われたCNNニュースとオピニオン・リサーチ・コーポレーション共同の世論調査は、ここ数年間顕著になっていたアメリカ国民のアフガニスタン戦争に対する態度を、あらためて確認させてくれるものであった。すなわち、一進一退ながらも、戦争に対する支持は50%前後を行き来し、基本的には反対意見と拮抗状態にある。最新の調査では、賛成が47%、反対が51%であった。

本年3月26-29日に行われたABCニュースとワシントンポスト紙による類似の調査では、賛成が56%、反対が41%であった。ただ、質問の仕方がやや違うようである。前者では以下の表にみるように、「アフガニスタンでのアメリカの戦争を支持するか、反対するか」と単刀直入に聞いているのに対し、後者では「アメリカに対するコストと便益を総合的に考慮すれば、アフガニスタンでの戦争は戦う価値があったか、なかったか」と聞いていることに留意する必要がある。ただ、後者においても、2007年初めころから、賛成は50%から56%の間、反対は39%から47%の間を行き来しており、いわば膠着状態にある。

CNN とオピニオン・リサーチ・コーポレーションによる共同世論調査

(Feb. 18-19, 2009).(N=1,046 adults nationwide.)

"Do you favor or oppose the U.S. war in Afghanistan?"

	Favor	Oppose	Unsure
	%	%	%
2/18-19/09	47	51	2
12/1-2/08	52	46	2
7/27-29/08	46	52	2
1/19-21/07	44	52	4
9/22-24/06	50	48	2

"Do you think the United States is winning or not winning the war in Afghanistan?"

	Winning	Not Winning	Unsure
	%	%	%
2/18-19/09	31	64	5
12/1-2/08	36	60	4

"Do you think the United States can or cannot win the war in Afghanistan?"

	Can	Cannot	Unsure
	%	%	%
2/18-19/09	62	35	3

"Regardless of how you feel about the war in Afghanistan in general, do you favor or oppose President Obama's plan to send about 17,000 more U.S. troops to Afghanistan in an attempt to stabilize the situation there?"

	Favor	Oppose	Unsure
	%	%	%
2/18-19/09	63	36	1

<http://www.pollingreport.com/afghan.htm>

要するに、2009年春の段階で、アメリカ国民はもはやアフガニスタンでの戦争を強く支持していない。9-11はアフガニスタンを拠点とするテロリスト・グループにより実行された。アフガニスタン戦争には、そもそもアメリカの方が一方的に攻撃を仕掛けられたという経緯があり、アメリカでは自ずとイラク戦争と異なる位置づけが与えられているものの、2001年秋からすでに7年以上経過しているにもかかわらず、情勢は改善するどころかむしろ悪化が伝えられている。国民の間の厭戦気分は相当強まっている。

それに対して、オバマ大統領は就任早々に17,000人の増派を決定した。この決定に対して、先のCNNの調査で63%の回答者が賛成を表明した。4月1-2日に行われたニューズウィーク誌による調査でも、賛成が61%であった。このように、当面、とりあえずアメリカ国民が増派を支持していることが、オバマ大統領にとっては何よりの救いである。

しかし、この支持率は、オバマ大統領自身に寄せられた強い期待による部分も大きいと推測される。大統領の支持率が下がり始める時、増派への支持も落ち込むであろう。より根本的には、アメリカ国民は長期の戦争を容認しない傾向が強い。それがいかに、テロの根拠地に対するものであっても……。基本的に国民の半分弱しか賛成していない戦争を、しかも出口戦略を描きにくい困難な戦争をいつまで継続できるか。まして、増派の効果も、国民の目に見える形で表れてこないとき、政権はさらに戦争を遂行できるであろうか。これが、オバマ政権が背負った深刻な政策課題である。

なお約1年後、2010年3-4月の世論調査を見る限りでは、CNNとオピニオン・リサーチ・コーポレーションの調査では、アフガニスタン戦争に賛成が48%、反対が49%、この問題でのオバマ大統領の対応について、支持する55%、支持しない42%となっている。昨年9月頃には戦争反対が30%台まで落ち込んでいたが、最近やや持ち直しているようである。ただし、いずれにせよ、国民の約半分しか支持しない戦争であることには変わりがない^{viii}。

4. ストラスブール: オバマ大統領と NATO

このようにテロとの戦いの本家本元において、それに対する懐疑が広がっている状況で、そこからやや離れた場にいるアメリカ以外の NATO 構成国が、とくにその国民が、アフガ

ニスタンでの軍事作戦を拡大・強化することにどの程度乗り気になるかどうかは、自ずと想像がつくであろう。オバマ大統領は、09年春のヨーロッパ歴訪中のある演説で、ヨーロッパもアメリカ同様にテロの脅威に曝されていると警告し、ヨーロッパもアメリカと共通の利益をアフガニスタン安定化に対して持っていることを訴えた。

オバマ大統領がヨーロッパで、場合によってはロック・スターとすら呼ばれるほど高い人気を博していることは明らかである。ジョージ・W・ブッシュ政権下のアメリカを嫌ったヨーロッパの人々は、民主党政権の誕生を歓迎したし、ましてやJ・F・ケネディの再来とオバマの登場を歓迎したドイツのメディアに典型的に見られるように、オバマを一種のカリスマとして見る雰囲気すらある。にもかかわらず、G-20に引き続きNATO首脳会合でも、オバマ大統領は、基本的には狙い通りの成果を上げることはできなかった。

北大西洋条約機構（NATO）の創設60周年を記念し、フランスとドイツの共催で開かれた加盟28カ国の首脳会議は4月4日、「ストラズブール・ケール宣言」などを採択し、閉会した。オバマ米大統領によると、加盟国やパートナー国がアフガニスタン安定化のため、計約5000人の部隊増派に同意した。アフガン安定化では、NATOとして（1）8月のアフガン大統領選に向けた計3000人超の部隊増派、（2）アフガン国軍育成のための「NATO訓練派遣団」新設と追加資金供与、および（3）警官訓練のための3000人超の治安警官派遣などを決めた。このほかオーストラリアなどNATO非加盟国による貢献と合計すると、計5000人増派となった。

ある意味で、軍事的にはきわめて規模の小さな共同戦線であるといえよう。イギリスのブラウン首相が相当アメリカに配慮したものの、それでも派遣される部隊は秋のアフガニスタンでの大統領選挙までの協力というニュアンスが濃厚であった。

このような結果について、「ジョージ・W・ブッシュからであろうと、オバマ氏からであろうと、いくつかのヨーロッパ諸国は結局、軽い家事程度のことしかしないであろう」と、ある論者は指摘する^{ix}。

そのようななかで、フランスがNATOに完全復帰したことは、フランスとアメリカの関係改善を印象づける出来事の一つであった。オバマ大統領がグアンタナモ基地の対テロ戦収容所を2月に閉鎖すると決定したことはサルコジ大統領を喜ばせた。米仏関係は、G20やトルコのEU加盟問題などで依然として意見の違いを抱えつつ、また「特別な関係」といわれる米英関係を凌ぐことはとてもできなかったが、基本的には大きく改善したといえよう^x。

なお、オバマ政権は、アフガニスタンについて、軍事力強化だけで対応しようとしているわけではないことには留意する必要がある。すでに前ブッシュ政権末期においても、アフガニスタンでの軍事作戦が成果を生み出せなかったという認識は持たれていた。さまざまな反省や教訓が語られていた模様である。それを踏まえつつ、オバマ政権は、より本格的な政策転換に踏み切ったといえよう。軍の増派はその一部であり、他には、一部タリバン勢力との交渉、経済的誘因の活用、復興支援など経済的援助の提供、パキスタンの支援、

そして周辺国との協力などが含まれていた。これは、各国との関係を考える際に、重要な含意をもつと期待された。

5. ストラスブールその 2: 米欧の違い

アメリカとヨーロッパ諸国の政策の違いの原因は何であろうか。これは容易に答えられる問いではないが、ここでは敢えて三点に絞ってみたい。

一つは、アフガニスタンをどう見るかについての認識の不一致である。NATO は 9-11 事件後機構発足後初めて条約の第 5 条(締結国への攻撃に対する集団的防衛)を発動し、それを根拠にアフガニスタンでの軍事行動を支持しているとはいえ、その脅威認識においてアメリカとは大きな温度差がある。主要国ではドイツを筆頭に、国内世論はアフガニスタン戦争に対して反対が強かった。NATO 首脳会議開催中にも、反対派のデモが現地で行われていた。オバマを歓迎する雰囲気はありながら、アフガニスタンでの軍事行動には反対の意見が強かったのである。多くのヨーロッパ人は、アメリカ国民と比較すると、元来軍事力で決着をつけようとする政策を支持しない傾向があるうえに、アフガニスタンでの戦争が、自分たちの安全とどのように関わるかについて、それほど強い切迫感を持ってないでいた。

もう一点は、とくに二国間の同盟と比較した場合の特徴であるが、まさに NATO が多国間の同盟であることに由来する脆弱性であった。たとえある一国がアメリカを熱心に支援しなくても、現在のように 28 カ国という多数の国からなる同盟体制であれば、とくにそれが目立たない小国であれば、そのような「ぬけがけ」が許容される可能性があり、またそのような国が存在しても、同盟体制そのものがただちに崩壊するわけではなかった。二カ国間同盟と比較すれば、ある意味で、フリーライダーの登場や存在がありうる構造になっている。

まして、消極的な加盟国が多数派になれば、アメリカが置かれた形勢はますます悪くなる。これが、第三点目の特徴であろう。ソ連による攻撃のような真に切迫した危機においては、すべての国が協力するであろうし、その場合には軍事力で突出したアメリカに対して、他の国は頼ることになる。しかし、条約の第 5 条が発動されながら、切迫した危機意識が加盟国に共有されていない状況では、NATO 全体の方針はかなりの程度多数決的になっていく。圧倒的な軍事力を提供しているアメリカの意思がどの程度尊重されるのか、必ずしも自明でない。

ブッシュ政権期には、ブッシュに対する反発が、NATO 諸国の非協力的態度の原因の一つであるとの議論もあったが、オバマ政権になって、ヨーロッパ諸国の態度が劇的に変わったわけではなかった。むしろ、先にふれたように、ブラウン首相のようにオバマ大統領に相当配慮した指導者もいた。しかし、「ソフト・パワー」的概念にあまりに依拠した議論は的外れになりやすい。事態の本質は、いかにヨーロッパで人気のあるアメリカ大統領が懇願しても、アメリカが望む増派はほぼありえないのであった。

ドイツの週刊誌 Die Zeit の編集者ヨフェ(Josef Joffe)は、この点について、オバマ個人の

人気はほとんど意味をもたない、国家には国益があるのみであり、友人はいないと冷たく論評していた^{xi}。

ただ、気をつけねばならないのは、日本でも世界の多くの国でも、アフガニスタンに関する報道の仕方が、いかにアメリカ以外の NATO 諸国がアメリカに協力していないかという方向に、必要以上に傾斜していることである。日本としては、いかに象徴的なものに過ぎなくても、多数のヨーロッパ諸国が戦闘要員を送り込んでいる事実も、銘記しておく必要があるだろう。

6. 東京：日本での日米関係の見方

ここで、2009 年前半における日米関係に、すなわち自民政権時代の日米関係に目を向けてみよう。

当時の日米関係を考える際に重要な要因は、オバマ政権の性格と外交政策課題であり、また同時に日本の政局であろう。

当時の日米関係についても、見る立場や角度によって、いろいろな評価が可能であろう。

やや長期的に、たとえば 1970 年代から 80 年代頃からの展開を踏まえて見る人がいれば、その頃、日米の関係を「同盟」と表現するかどうかといった問題で政治的に紛糾したことを思い起こすと、いかに関係が深化し、またとくに日本国内で安保面での日米協力に対する支持が強まったかに気づかざるをえない。

他方で、2009 年春の日本の政局を判断基準にすれば、近いうちに、かねて懸案の集団的自衛権についての憲法解釈の見直しなどが行われる可能性はきわめて小さく、この分野での日米関係を強化できる可能性はあまりない。まだ行われていたインド洋での給油活動も、近いうちに中止される可能性がすでに指摘されていた。その意味では悲観的にならざるをえないという意見が存在しても当然である。

さらに、すでに見たように、アメリカの政権が民主党政権であると、それだけで日米関係は悪化すると議論する立場もある。このような人は、日本では必ずしも少なくない。

さらに別の立場もある。まさにアメリカとアメリカ以外の NATO 諸国の同盟関係との比較的観点からみる立場である。その観点から見れば、現に多くの NATO 諸国がアフガニスタンに軍隊を送り、アメリカとともに戦っていることからわかるように、NATO がまさにともに戦う同盟であるのに対し、日本はそれができない。この点では、明らかに日本はアメリカの同盟国の中で、数段階弱い立場に置かれていると結論できよう。

7. アフガニスタン

しかしながら、さらにもう一つ別の立場もありえよう。それは、オバマ政権の優先順位と基本的性格に着目する議論である。オバマ政権がアフガニスタンの安定化をきわめて重視していること、ただし、すでにみたように、軍事力だけではなく、復興支援、経済的誘因の活用、周辺国との協力などをこれまで以上に重視していること、また、共和党政権よ

り地球環境、国連改革、核弾頭数の削減、第三世界の貧困などに積極的に取り組もうとしていることなどに注目した場合、政局で選択肢がきわめて限定されていた09年春現在の自民党政権にも、日米関係強化のために相当大きな行動の余地があると考えられることも可能であろう。以下、ここではこの立場に即して議論を進める。

同盟関係には、一挙に強化に向かう時期もあれば、停滞や後退の時期もある。09年春は集団的自衛権解釈の見直しなどが起こりそうにない時期であることは確かであるが、しかし、そのような状況下でも、想像力を働かせれば一定の前進の余地はありえた。

その最大の候補が、アフガニスタンであろう。いわゆるグローバル・イシューといわれる課題もその第二の候補である。知的交流の強化などもこのような時期には重要であるが、ここでは省略する。ともかく、当時の状況においても日本にできることは少なくなかった。

とくにアフガニスタンは、オバマ政権がある意味で政権の命運をかけて取り組んでいる困難な課題であった。アフガニスタン安定化支援は、日本にとっても大きな意味をもつが、同時に日米関係の強化にも貢献するであろう。ヒラリー・クリントン国務長官が訪日中、JICA 総裁の緒方貞子氏と面会していたことも注目に値する。インド洋での給油の継続、さまざまな復興支援、あるいはアフガニスタンの警察に対する支援(半年分の給与の提供)などは、アメリカ側に十分に評価されたであろう。

オバマ政権側の日本に対するアプローチも、おおよそこのような発想に基づいているように思われる。そもそも、政権にいる人間が、いかに客観的で中立的な評価であれ、自衛隊をアフガニスタンに派遣できない日本について、NATO 諸国と比較して役に立たないという趣旨の発言を公的に行うことは、建設的でない。政権の担当者が考えることは、いかに日本から効果的な協力を引き出すかであった。非軍事的アプローチをも重視しようとしているオバマ政権から見れば、日本が貢献できることは多いように見えた。その意味で、日本がこれまで表明し、また実施した協力の措置は、歓迎され、感謝されていると判断してよかった。

ただし、アフガニスタン戦争の長期的な見通しは、必ずしも明るくない。この点は、中長期的に、日本としても心に留めておくべきであろう。アメリカが増派したとしても、安定化に向かうかどうか、必ずしも定かではない。出口戦略をどこに設定するかも重要であろう。撤退できる基準を相当低いものにしない限り、米軍が「勝利した」と宣言して撤退できる日はなかなか来ないであろう。何より、アメリカの国内世論は、もはや長期の戦争を許容しないであろう。

8. パキスタンと国連: グローバルな協力

アフガニスタン安定化ときわめて密接に関連しているのが、パキスタン安定化であろう。オバマ政権がこれを重視しているのも明らかである。その意味で、日本がパキスタン復興支援会議を開催したことは十分歓迎された。

これ以外にも、地球環境問題に対する取り組みでの協力、第三世界の貧困、とくに女性・

児童の貧困問題での協力、国際組織、とくに国連安保理改革を通じての国連の強化、核不拡散の強化、とくに核軍縮の推進などは、少なくとも短期的には、日本もさまざまな形で協力できる政策課題であろう(核軍縮では、日本側には懸念もある)。

パキスタンでの公立学校教育に対する支援なども、それ自体人道的に価値があるが、中長期的にはテロ対策という意味ももちうる。

たしかに、国内政治による制約ゆえに、集団的自衛権解釈見直しのような、いわば本丸での変革は困難であった。また、アメリカの民主党政権であれば、日米関係は悪化すると根拠なく決めてかかる議論もある。しかし、思考停止に陥ることなく創意工夫をすることによって、さまざまな領域で日米関係を強化することは不可能でなかった。

9. ニューヨーク：9-11 が残したもの

むろん、集団的自衛権の問題は、ミサイル防衛などにも深く関わっており、先送りしていることは、日本の安全保障を考える上では基本的に望ましくない。正面から直ちに取り組まざるをえないような切迫した状況が立ち現れる可能性も小さくない。

より根本的には、大きな緊張関係が 9-11 以降内在していることを忘れてはならない。日米安全保障条約における日本・アメリカの権利と義務は、双方が同意の上で権利をもち、義務を負っている点で双務的でありながら、その権利と義務は著しく非対照的である。すなわち、日本の義務はアメリカに国内の基地を使用させること、権利は防衛してもらうこと、アメリカの義務は日本の防衛、そしてアメリカの権利は日本の基地を日本防衛および極東の平和と安全のために、すなわち日本の防衛以外にも使用することである。

アメリカ自身が攻撃された場合の日本の義務については、条約には何も記されていない。すなわち、日本はただ国内基地の使用を許可し続ければよいということになる。この点が、共同防衛の義務でつながっている NATO との根本的な違いである(ただし、第二次大戦中の米軍の進駐、冷戦状況の出現、米軍駐留の継続といった点は共通である)。

冷戦期にはこの権利・義務の非対照性はそれほど問題にならずに終わった。しかしながら、9-11 事件はそのような状況に衝撃を与えた。日本の同盟国アメリカが現実に攻撃されたという事実の重みは、強調してもし過ぎることは難しい。そして、日米安保条約の権利・義務の非対照性も劇的に浮かび上がった。ここが、日米関係と、アメリカとアメリカ以外の NATO 諸国との関係の大きな違いである。不幸にも、再びアメリカに対するテロ攻撃が行われる可能性は否定できない。そのたびに、日本は同盟国が攻撃されたときに、何をしてくれるのかをアメリカから問われることになる。条約に完全に即しており、また憲法解釈の制約があるとはいえ、現状のままでは日米の關係に緊張がもたらされる可能性は小さくないであろう。

アフガニスタンは、この文脈でも重要である。アメリカにとって、自らを攻撃してきた集団の拠点となった地域であり、自衛のための戦いという側面も存在する。同盟国に対して、支援を期待するのもある意味で当然かもしれない。条約上の義務はなく、また憲法解

積の制約や国内政治の拘束があるとはいえ、日本があまり支援しないとすると、同盟国としてはきわめて冷淡な対応と映る可能性はあろう。

当面、日本が軍事的貢献を強く求められる状況にないことは確かである。しかし、まさに現在は、中長期的な視点からこうした方面での政策的な検討をしておくべき時期なのであろう。

10. プラハ：再びオバマについて

オバマ大統領は 09 年 4 月 5 日、チェコのプラハにおいて核廃絶に関する演説を行った。当面はロシアとの核兵器削減交渉が課題となるが、日本にとってもいろいろな含意のある演説であった。日本ではきわめて好意的な受け止め方をされていると言ってよいであろうが、最終的な核廃絶はおそらく自分の生きている間には起きないとオバマ大統領自ら語っていることにももっと注目が集まるべきであった。

しかも、きわめて単純化して考えると、たとえばアメリカとロシアの核弾頭の数それぞれ 1,500 程度になったとき、中国の核の相対的重みは増す。中国の核兵器はさらに増えていく可能性もある。日本はこれにどのように対応すべきであろうか。同時に、核弾頭の数ではなく、アメリカ軍が現実に日本に駐留しているという事実こそが最大の抑止力になるという議論も立てられよう。冷静な議論と冷徹な分析が必要であろう。これは、09 年 3 月末にサンフランシスコで開催された日米安保セミナーにおいても議論された論点であった。

ちなみに、アメリカ国内では、プラハ演説を含めてオバマ大統領の発言は、アメリカ自身を傲慢と批判し、アメリカによる核兵器使用の責任まで匂わせたものとして、保守派から厳しい批判が寄せられた。

なお、周知のように、オバマ大統領はトルコの EU 加盟を公的に支持した。これに対しては、サルコジ大統領が強く反論した。NATO 新事務総長にデンマーク首相が就任することにトルコが反対していたが、オバマ大統領の発言はそのトルコをなだめるための妥協であったという解釈も提示されている。しかし、この発言は明らかにオバマ大統領の失敗であった。フランスを含めて多くの EU 諸国にとって、トルコを加盟させることはきわめて微妙な国内問題であり、いかに国民に人気があるにせよ、アメリカの大統領から指図されるいわれのない問題であるといえよう。どこに国でも、アメリカに迫られて何かをすると、その政権はアメリカのプードルと呼ばれるようになる。

ただし、オバマ大統領がトルコを訪問し、イスラム世界に呼びかけを行ったことは評価してよいであろう。

第 4 章 変容過程にあるオバマ政権—その内政と外交—2010 年 5 月における評価

1. 内政

1) 健康保険改革の成立—民主党議員にとっての意味

2010年3月、かねて懸案であった国民健康保険法案が成立し、オバマ政権は一息ついた。4月に入ってから戦略核兵器削減に関しての米ロ合意も成立した。これらはオバマ政権にとって、反転攻勢のきっかけになるのであろうか。

採決直前の段階で反対の世論の方が強いこの法案を、民主党として通すのがよいのか、むしろ通さない方がよいのか、さまざまな見方が存在した。とくに中間選挙との関係で、そのプラス・マイナスが議論された。

この問題は、民主党議員とオバマ大統領にとっての意味に分けて考える必要があろう。

民主党議員にとって、事情は複雑である。厳密に言えば、まさに個々の議員ごとに、異なった計算が成り立つ。一方で民主党が圧倒的に強い選挙区から選出されている議員にとっては、この歴史的な重みをもつ法案の成立は圧倒的にプラスである。他方、保守的で、共和党が強い選挙区から選出されている議員にとっては、反対票を投じた方が本年11月の中間選挙との関係では安全である、という場合も少なくない。2008年選挙で当選した民主党下院議員のうちの49人は、自分の選挙区でマケイン票がオバマ票を上回っているところから選出されている^{xii}。全国平均でオバマがマケインに対して7%差(53%対46%)で勝ったなかで、マケインがより多くの支持を得た選挙区というのは、本来的に相当保守的な地域である。通常であれば、共和党が議席を獲得していてもおかしくない選挙区といえよう。民主党は、2006年と2008年の下院選挙で追い風に乗って大勝し、本来の地盤でないところでも、すなわち元来保守的で共和党の地盤ともいえるところ、あるいは両党がしのぎを削る選挙区において、議席を獲得した。民主党の下院議席数は、ある意味で実力以上に「水ぶくれ」している面がある。

オバマ政権にとって、これらの選挙区で共和党が議席を占めるのがよいのか、民主党が議席をもつのがよいのかは、必ずしも完全に白黒に割り切れる問題ではない。すなわち、民主党議員が当選していても、選挙区の保守的な性格を前提にすると、これらの民主党議員が政権の基本政策にすべて賛成票を投じてくれることは期待しにくいからである。ここが議院内閣制とアメリカの大統領制の大きな違いである。ただ、現在のイデオロギー的に硬直化した両党の対立状況を前提にすると、共和党議員が、とくにこのような選挙区から選出された共和党議員が民主党の案に賛成する可能性はほとんどないことは確かであり、同時に、民主党議員であれば、少なくともその一部は賛成する可能性が生まれてくる。見かけ以上にこの差は小さいが、僅差の採決では法案の成否を決しうる。

いずれにせよ、民主党議員にとって、2010年11月の中間選挙がきわめて厳しいものになることは確実である。反対票を投じた民主党議員にとっても、一方で民主党の忠実な支持者からの票は減るものの、共和党からの票が大きく増えることは期待しにくい。賛成票を投じた議員にとっては、民主党およびオバマ大統領の強い支持者からの強い支持は期待できるが、逆にティー・パーティー運動活動家を筆頭に、保守派から強い批判にさらされるであろう。

本年 3 月 26 日から 28 日に開催された「ブリュッセル・フォーラム」^{xiii}のランチ・セッションの一つ、中間選挙をめぐる部会では、『ナショナル・ジャーナル』誌のブルース・ストークス(Bruce Stokes)が、上院・下院どちらか一院で逆転する可能性がもっとも高いと思われるものの、上下両院で民主党が少数党に転落する可能性も指摘していた。世論がある方向にはっきりと向かっているとき、すなわち日本流にいうと、風が吹いているときには、獲得議席数の予想値の大きな方に、さらには予想値をはるかに超えて、議席が動くことが多いとも指摘した。十分にありうることであろう。ただし、その後やや反民主党の風邪は弱まっている感もある。大幅に議席を減らしつつも、民主党が両院で辛うじて多数党に踏みとどまる可能性の方が大きいような気がする。

2) 健康保険改革成立—オバマ大統領にとっての意味

他方で、今回の健康保険改革法案の可決は、オバマ大統領にとっては、きわめて重要な勝利であろう。不成立の場合、何も達成できない「ジミー・カーター状態」になることが頻繁に指摘されていた。1 月のマサチューセッツ州上院議員補欠選挙で民主党が敗北して、上院でいわゆる安定多数を失い、ほぼ不成立が確実とみられる状況にあったことを思い起こすと、オバマ大統領は断固法案を成立させる姿勢を示し、信念と強さを示すこともできた。これはアメリカの大統領にとっては重要なイメージである。そして、シオドア・ローズヴェルト大統領が最初に提示してからほぼ 100 年間課題であった国民皆保険への目途をつけたことで、歴史的な偉業を成し遂げたと自己主張することもできることになった。

これらは今年の中選挙にはほとんど効果をもたないかもしれないが、2012 年の大統領選挙には大きな要素となるであろう。

「多くの冷笑家はそんなことできるわけがないと断言した。しかし、アメリカ国民は協力し、奇跡(miracle)を成し遂げたのだ」。2008 年に何回も聞いたこのような演説を、われわれはまた聞くことになるだろう。ちなみに、このような演説は、米ロ核削減合意についてもなされると予想される。

ただし、法案可決のコストが大きかったことも否定しがたい。「勉強家」のオバマ政権は、1993-94 年に同じ改革で失敗したビル・クリントン政権の教訓を熱心に分析した。そして、ホワイトハウスで案を作成し、それを議会にもっていく方法では議会民主党すらまとまらない(実際、これが 1994 年に起きたことであった)と判断した。その結果、ホワイトハウスは法案の作成そのものを民主党議員にある意味で丸投げすることにした。

ここには、タイミングという要素も介在した。大統領就任当初の高い支持率、そしてアメリカ社会全体を覆っていた強い危機感。オバマ政権は、一つには、このような雰囲気を利用しようとした可能性が高い。金融危機に伴う危機感を前提にすれば、通常は通らない法案も通るかもしれないという期待も存在したかもしれない(事実、通常は成立しえない超大型の景気刺激策が 09 年 2 月に通過した)。

もう一つには、これと深く関係するが、クリントン政権のように、ホワイトハウス案を

作成しようとする、膨大な時間がかかってしまうことを恐れたと想像される。そして、大統領にもホワイトハウスにも、自らの案を迅速に作成する能力はないと、オバマ大統領自ら結論せざるをえなかった。

周知のように、結果的にはこれらの判断は、全面的ではないにしても、かなりの程度誤りであり、オバマ政権はこの法案のために、09年の夏にかけて一挙に支持率を落としていった。

NDNの会長サイモン・ローゼンバーグ(Simon Rosenberg)は、東京財団でのセミナーにおいて、クリントンとオバマの中間の道の存在を示唆した。すなわち、クリントンのようにホワイトハウスで閉鎖的に案を作るのではなく、政権がこだわるいくつかの原則を明示し、それに沿って議会民主党に法案の作成を促す手法である。金融改革ではこのような手法がとられており、そちらの方が優れた戦略であるとローゼンバーグは指摘した。

オバマの戦略は、民主党議員に丸投げにし、「民主党議員の間でまとまる案でまとめて下さい」という姿勢であったため、辛うじてではあったが、たしかに民主党議員の間ではまとまった。そして法案は可決された。ただ、この間の支持率低下というコストはきわめて大きかった。一つは、さまざまな案が民主党議員から提案されたため、とくに極端な案が共和党によって狙い撃ちにされ、「オバマ案」と規定されて批判された。第二に、世論は明確に経済・雇用での対応を求めているときに、政権は保険改革に邁進したというずれが存在した。

3) 政権の巻き返し

オバマ政権は健康保険改革で、09年1月より共和党との協力を一定程度模索したが、無駄であった。そして、民主党の票だけで成立させた。共和党側は、リンドン・ジョンソン(Lyndon B. Johnson)でさえ、多くの共和党の賛成票を獲得しながら改革を進めたと批判した。ただ、1960年代のアメリカ政界は、共和党にも多数のリベラル派が存在しており、現在ときわめて異なる構造をもっていたことを思い起こす必要がある。

ここに来て、興味深い動きがある。オバマ大統領は09年4月、選挙戦中の公約を破棄し、沿岸海域での石油採掘を認める演説を行った。これは議会での審議が難航しているエネルギー・環境法案の審議促進を目的に行われた共和党議員に対する大胆な譲歩である。保守派からは大統領の案はまだ十分でないという批判もある。しかし、健康保険改革については、最後は民主党の票のみで法案を強引に通過させたが、このような力技が成功するのは今回が最後かもしれない、との読みがオバマ政権にあって不思議ではない。健康保険法案の通過をきっかけに、いまオバマ政権は大胆に舵を切りつつあるのかもしれない。

沿岸海域での石油採掘は、実は2008年大統領選挙ではオバマとマケイン両候補が正面から対立したかなり大きな争点であった。”Drill, baby, drill”との大合唱が、共和党全国大会ほか大きな政治集会ではたびたび起こっていた。

今回のオバマ政権の方針転換は、一部の共和党議員にエネルギー・環境法案に賛成して

もらうための大きな妥協の一部であると報道されている。保守派は嘲笑し、また、譲歩は不十分であるという。他方で、民主党系の環境保護団体は衝撃を受け、怒りを表明している。

この妥協が功を奏するかどうかは、きわめて疑わしい。現段階では、法案通過はやはり困難と予想されている。また、メキシコ湾ルイジアナ沖で 4 月に起きた原油流出事件が、沿岸海域での石油採掘に対して否定的な世論を作っている可能性もある。ただし、今回のオバマ政権による方針転換は、今後このような手法に依拠した政権運営が、少なくとも折に触れ行われていくのかもしれないことを示唆した点で重要である。

2. 外交

1) 前政権との断絶

内政においてこれまでの 1 年数か月でオバマ大統領が学んだことは、演説による説得、超党派主義の訴えだけでは、いかに雄弁であり、いかに支持率が高くても、政権運営はきわめて困難であるということかもしれない。共和党の反対姿勢はきわめて強固であり、大型景気刺激策の際にわずかに数名の上院議員が政権に協力したに過ぎなかった。

文脈はやや異なるが、外交においても、似たような経過を看とることができる。当初打ち出された外交アプローチは、やや繰り返しになるが、要約すると次のようなものであった。世界に対して「傲慢で」「単独行動主義的な」ブッシュ外交との違いと断絶を徹底的に強調し、対話と協力の姿勢を示す。アメリカが範を示すことによって、指導力を発揮する、あるいは、アメリカは命令するのではなく、まずは相手国の主張を十分聞く。このような姿勢を前面に出す。本年のブリュッセル・フォーラムに提出されたあるペーパーは、この姿勢を「合理的」世界への信仰と称している。あるいは理性的な外交アプローチということもできよう^{xiv}。

発足時のオバマ政権にとって、これはきわめて重要な政治課題であった。その方針は、単純な政治的損得計算においても意味があった。世界に対して、そして共和党タカ派を除くアメリカ国民に対して、「これまでのアメリカとは違ったアメリカが存在する」ことを訴える意味は十分にあるとオバマ大統領は考えた。そして、あわよくば、「オバマのアメリカ」に対する好感情は、「ソフト・パワー」となって具体的な行動に転化するかもしれないとも期待した。

すでに述べたように、具体的には、イラン・北朝鮮にも直接交渉を提案し、カイロでイスラム世界に手を差し伸べ、中東では和平の仲介を早々と開始した。アジアでも日本・中国両方に対して、敬意と対話の姿勢を打ち出した。クリントン国務長官が明治神宮本殿に参拝し、オバマ大統領が天皇に深々と頭を下げたのもそのような姿勢の表れかもしれない。

このような外交イニシアティヴは、ナイーブという面が否定しえないものの、それだけにとどまらない面もある。すなわち、いきなり強硬策から始めるのと異なる側面は存在するし、ある程度異なる効果を期待することもできよう。第一には、国内での効果である。

オバマ大統領の元来の基盤である民主党の左派は、柔軟な対話姿勢を試みたうえで、それで効果がなかったことを納得した上の方が、強硬な政策を支持しやすいであろう。

第二に、国外においても同様の効果がありうる。最初から制裁やその威嚇では、アメリカに反発する国や勢力が多数登場するであろう。ブッシュのアメリカと同じではないかとの批判も予想される。しかし、手順を踏んだ上での硬化であれば、その一部分は納得するかもしれない。

このようなアプローチには、固有の困難と危険も存在する。うまくいかなかった場合、いつ政策転換に踏み切れるかという問題が登場するし、また転換が遅れば遅れるほど、最初のアプローチが失敗であったとの批判に晒される可能性が高くなる。オバマ外交の場合はどうであろうか。

2) オバマ外交の転換

現在このようなアプローチは大きく転換しつつある。北朝鮮に対しては比較的すぐに、そしてイラン・中国に対しては 2009 年後半から、オバマ政権のアプローチは目に見えて硬化し始めた。

このような変化は、少なくとも一部は、ヒラリー・クリントンとバラク・オバマの違い、そして国務省とホワイトハウスの違いにも関係している。国務省の方が強硬な政策を支持する傾向をもち、ホワイトハウスの方が革新的で柔軟なアプローチを試そうとしてきた。民主党大統領候補指名争いにおいて、無条件でどの国の指導者とも会うと語ったのはオバマであり、そのナイーブさと危険を指摘したのが、クリントンであった。しかし、今やオバマがクリントンに歩み寄りつつある。

もっとも、すでに指摘したように、当初からオバマ自身、たとえばイランとの交渉について、イスラエルに対して 2009 年末を期限とすることを示唆するなど、必ずしも柔軟なアプローチのみの使用を考えていたわけでもなかった。

それにしても、どのような理由でオバマ大統領は外交の基調を変化させてきたのであろうか。

何より、当初のアプローチではほとんど効果がなかった。それは、もっとも信頼できる同盟国である NATO 諸国との関係でも明らかであった。すでにみたように、09 年の春、オバマ大統領はヨーロッパ諸国を歴訪し、大型の景気刺激策とアフガニスタンでのより多くの貢献を求めたが、成果は乏しかった。

オバマとそのアメリカに敬意を表さない国は同盟国にも登場しつつある、と 2010 年ブリュッセル・フォーラムに提出された前出のシュテルゼンミュラーのペーパーは指摘する。そして、そこではトルコと日本が触れられている^{xv}。

いうまでもなく、柔軟なアプローチにまったく呼応しない国も存在した。北朝鮮はミサイル発射と核実験を強行した。イランでは大統領選挙後の混乱の中で野党陣営に対する抑圧が顕在化し、また核開発問題での前向きの言動も見られなかった。国内政治的理由が圧

倒的といえるが、ともかくこれらの国々の行動がアメリカの望む方向に変化しなかったことは確かである。

とりわけ中国は困難な相手であった。オバマ政権のアプローチは、中国とはさまざまな対立点もあるが、協力の余地と必要もある、したがって、協力を優先して交渉しようというものであった。オバマ大統領は中国からさまざまな協力を得ようとした。協力を期待した分野としては大型の景気刺激策がその最大のものであるが、通貨、通商、北朝鮮、イラン、地球環境など、さまざまな方面に広がっていた。しかし、このような低姿勢外交の成果は乏しかった。中国は自国の必要上大型の景気刺激策こそ強力に実行したが、オバマ大統領訪中時に行われた市民との対話は編集された。2009年夏、オバマ大統領はダライ・ラマと面会しないと決定した。にもかかわらず、年末のコペンハーゲンでは、中国はアメリカに対して極めて冷淡な態度を示した。

この間、オバマ政権は、少なくとも表面上、徐々に対中アプローチを変え始めた。09年中にも中国通商問題がアメリカにおいて表面化しつつあったが、年末に台湾に対する武器売却を決定した。年が明けてから、台湾に対する新規の武器売却を決定した後、グーグル撤退問題が湧き起こった。グーグルは中国政府による検閲にもはや協力しないと表明し、それが受け入れられない場合には中国市場から撤退することを明らかにした。グーグルに関しては、他にも人権活動家のメールの盗み読みの試み、知的財産侵害の試みがあることが報告された。また、このような問題に直面しているアメリカ企業は少なくとも34社に及ぶことも明らかになった^{xvi}。

これは、人権問題であり、知的財産侵害問題であり、また場合によるとサイバー・セキュリティという点で安全保障問題でもあった。すなわち、アメリカの利益を様々な形で直接侵害する側面をもつ。クリス・ネルソン(Chris Nelson)は2月に行ったワシントンでの電話インタビューにおいて、中国はこれによって、アメリカ経済界という親中派の最大の支持基盤を失ったことになるかもしれない、とすら述べた。やや誇張かもしれないが、中国ビジネスのリスクの大きさを改めて認識した企業は少なくなかったであろう。

オバマ政権にも、この問題を重視する土壌は存在した。クリントン国務長官のもとで、国務省はインターネットを組み込んだ広報外交を推進しようとしていた。それによって、さまざまな国民と直接接触することが可能となる。サイモン・ローゼンバーグ NDN 会長は、イランでの反体制運動がインターネットを通じて何が起きているかを海外に伝えることができたことに触れながら、アメリカの人権外交にとって、今後インターネットがいかに重要であるかを力説した。

クリントン国務長官は、アレックス・ロス(Alex Ross)という人物を革新的外交推進担当上級顧問(Senior Adviser on Innovation)に任命している。ロスはとくにインターネットの活用を重視している。

クリントン国務長官が2010年1月21日に行ったインターネットの自由に関する演説もこの文脈で重要である。中国などいくつかの国を名指しし、また「鉄のカーテン」、「ベル

リンの壁」といった言葉を使用しながら、中国におけるインターネットの検閲を批判した。オバマ政権の国務省にとって、グーグルはかなり深刻で重大な問題と認識されている^{xvii}。

ちなみに、ロスとNDN会長のローゼンバーグは以前からの協力者である。最近もNDNはロスを招聘して講演会を実施している^{xviii}(ちなみに、藤崎一郎駐米大使も4月7日にここで講演している)。民主党の中核部分のネットワークが、このようなところから一部見えてくる。

さらにオバマ政権の対中政策は、人民元切り上げ問題で2010年に入ってから一挙に緊迫した。金融危機以降人民元が再びドルに連動される形で固定化されるようになったこと、そしてそれ以上に、支持率低下で悩むオバマ政権が、健康保険改革最優先から雇用創出に内政の優先政策を転換したことによる。アメリカ国内では行政部も議会も、人民元切り上げ要求一色に染まった観すらあった。

中国との関係は、4月の核セキュリティ・サミット前後に、小康状態に入った。オバマ政権は中国を為替操作国と認定するかどうかの判断を先延ばしし、中国の国家主席はサミットへの出席に同意した。また、中国はイランに対する制裁問題について、これまでよりアメリカに歩み寄った。

ただし、アメリカが中国を為替操作国と認定しないことが確定したわけではなく、またイラン問題での中国による「協力」の内容も、実際にはそれほど中身の伴ったものではないであろう。すなわち、一時的な「関係改善」に過ぎない可能性が大きい。

むしろ、オバマ政権による対中外交の「硬化」は、必ずしもそれまでの手法で成果が乏しかったからという理由で「硬化」だけではないであろう。台湾に対する武器売却は既定の方針であった可能性が高い(このあたりは、本年4月に来日したブルッキングス研究所のリチャード・ブッシュ(Richard Bush)氏から示唆を得た)。しかし、09年には会わず、10年には会うというワシントンを訪れたダライ・ラマへの対応の変化は、やはりそれなりの「変化」といわざるをえない。

オバマ大統領にとって、もっとも深刻な問題となっているのが、イランである。これまでのところ、アメリカからの柔軟な呼びかけにも強硬な発言に対しても、前向きな対応は見られていない。現在アメリカは、財務省による制裁を課し、さらに国連安保理を通してさらなる制裁を課そうとしている(その他に、イランと取引をもつ企業に対する民間の政治運動による圧力も存在する)。そのために中国およびロシアの協力を仰ごうとしているが、オバマ政権が望むような実効のある制裁が実現するかどうかは定かでない。

また、いうまでもなく、オバマ政権はアフガニスタンに対してすでに二度の増派を実行し、断固戦う姿勢を示している。ノーベル平和賞授賞式での演説においても、オバマ大統領は戦う必要性を強く訴えた。こちらも、再選を左右しうる重い課題である。

3) 外交での成果

ところで、外交分野におけるオバマ政権の成果は何であろうか。相手のある外交のこと、

かなりの程度運にも左右される。オバマ政権の場合、就任一年と数カ月の時点で大きな成果と言っているのは、何よりもロシアとの戦略核兵器削減の合意であろう。

アメリカの政権が交代した 2009 年 1 月の段階で、ロシアに対しては相当異なるアプローチがありえた。ロシアを、アメリカとはミサイル防衛の配備をめぐる正面から対立し、民主化からますます遠ざかり、グルジアに侵攻するなど、かつての勢力範囲を取り戻そうとしている国家であり、新たな封じ込め政策の対象となる国家として定義することも可能であった。マケインのアドバイザーの中で、少なくともネオコン系統の人々はこのように考えていたと思われる。それに対して、財政的に負担となっている核弾頭を削減するという共通の利益を抱え、またイラン核開発問題で協力を引き出す必要のある潜在的な協力相手と規定することも可能であろう。オバマ政権の選択は後者であり、関係の「リセット」のスローガンとともに戦略核兵器削減の交渉を開始し、予想以上に難航したものの、最終的に合意にこぎつけた。

むろん、この条約が上院で批准されるかどうかは、まったく不透明である。また、核削減そのものについても、条約文から得られる印象ほど大きな削減ではないという批判も存在する。そして、ミサイル防衛配備の今後について、アメリカとロシアは基本的には、そして実質的には、合意していない。

にもかかわらず、ロシアとの新戦略核兵器削減条約はもし批准されれば、健康保険改革同様、オバマ大統領にとって、貴重な業績となるであろう。そして、合意が成立したことにより、米ロ関係そのものも、それがいいよりは安定したものになることが予想される。

ただし、これらの「業績」も、本年 11 月の中間選挙で民主党議員を助ける上では、ほとんど大きな役割を果たさないであろう。しかしながら、少なくとも 2009 年 2 月に成立した大型景気刺激策、国民健康保険改革、そして米ロ核軍縮の 3 つは、2012 年の大統領選挙でオバマ大統領が自らの実績として誇る成果となろう。オバマ大統領は物事を成し遂げることのできる大統領(*can-do President*, あるいは *get-things-done President*)として自らを売り込むことが可能になる。

また、オバマ大統領については、この二つを実現する過程で、一定の「強さ」を示したとの論評も存在する。本年 1 月のマサチューセッツ州上院補欠選挙で民主党候補が敗北した際には、多くの評論家が健康保険改革法案の不成立を予言した。共和党への働きかけも不調であった。しかし、オバマ大統領は粘り強く、と同時に強引に、民主党議員への説得工作を継続し、僅差ながら可決を勝ち取った。

ロシアとの交渉でも、予想以上に難航と論評されながらも、最後までミサイル防衛配備では大きく譲らず、合意に漕ぎつけた。

これまでの、演説はうまいが、低姿勢に終始し、最後は必ず足して二で割るような妥協に応ずるといったオバマ大統領の「弱い」イメージをある程度変えることに成功した。

ちなみに、内政での成功と外交での指導力は、無関係の場合もあるが、一定の連関性が存在する場合もある。健康保険改革に失敗し、支持率がさらに低下していた場合、外交交

渉の場でも、あるいは敵対的な国の指導者も、オバマ大統領を見下し、弱い指導者と頭から決めてかかるであろう。その意味では、今回の健康保険改革の成立とロシアとの核削減条約合意は、オバマ大統領の立場の強化という点では、限定的ながらも相乗効果をもちうるであろう。

4) オバマ外交の性格規定

オバマ外交を一言で表現することは容易でない。とりわけ、現在変化の途上にあるがゆえに、それは一層困難である。

オバマ大統領は当初からイラク戦争反対を柱にしていたし、民主党内の左派あるいは反戦派を基盤にしていた。その意味で、反戦派的な要素が当初は目立った。選挙戦中になされた、イランや北朝鮮首脳とも条件なしで会うという発言も、その一部であろう。

ただし、同時に、アフガニスタンではテロリストと断固戦い続けると言明してきた。その意味では、単なるハト派とは言えない面を当初からオバマはもっていた。ヒラリー・クリントンに勝つために、そして共和党候補に勝つために、本心とは別にこのような態度をとらざるを得なかったと解説する者もいるが、ノーベル平和賞受賞演説なども考慮に入れると、「正しい戦い」があるというのはオバマの信念の一部であると考えられる。

ここに来て顕著になってきたのが、リアリスト的側面、あるいはプラグマティックな傾向である。すでに述べたように、実は政権発足当初から、オバマにはそのような傾向が見受けられた。すでに見たように、早くからオバマはコリン・パウエル、ブレント・スコウクロフトらと連絡をとっていた。パウエルは公式に選挙戦終盤にオバマを支持したことで知られている。また、国防長官にやはりプラグマティストとして知られるボブ・ゲーツを留任させ、国家安全保障担当大統領補佐官にはジム・ジョーンズを抜擢した。

2010年4月15日付『ニューヨーク・タイムズ』は、オバマ政権においては、カーターやクリントンら民主党の元大統領が実践した人権に焦点をあてた外交が、リアル・ポリテイクに取って代わられた、と論評した^{xix}。

この記事において、この4月に開催された47カ国を集めて行われた核セキュリティ・サミットは、単に自分がジョージ・W・ブッシュでないことを示すだけでなく、積極的なリーダーシップを発揮したものであったという理由で、オバマ大統領の外交が評価されている。オバマ大統領の「内政での遺産は健康保険であろうが、外交でのそれはおそらく核不拡散であろう」との元外交官の発言も引用されている。

オバマが、説得力の限界を学んだことは確実であろう。オバマ自身、イスラエルとパレスティナを合意させることがいかに困難なことであるかについて過小評価していたこと、イランに対する関与政策がまったく協力を引き出せないでいるのはブッシュ政権と同じであることを認めた。

前出の記事によると、前任者たちとの違いは、伝統的な大国間の関係を重視し、人権や民主主義などの争点を最優先にしないことにある。首席補佐官のラーム・エマニュエル

(Rahm Emanuel)は、オバマはたぶん第41代大統領のジョージ・H・W・ブッシュ(George H.W. Bush)のようなリアリストであろうと語っている。

ある前ブッシュ政権関係者は、民主党のリベラル派出身の大統領としては、オバマがここまで大国重視戦略を追求してきたことは注目に値すると述べている。「それはほとんどキッシンジャー的ですが。情緒的なところはありません。人権は彼の外交において大きな位置を占めていません。そして民主主義推進については、ほとんど無関心といってもよいでしょう。」

このように、オバマ外交について現時点では、リアリスト的側面が強調される傾向にある。

むろん、オバマ大統領も本年はダライ・ラマに会い、またクリントン国務長官はインターネット上の自由について激しい演説をした。リアリスト的でない面も多分に持ち合わせている。アフガニスタンでの戦争については、狭い国益を越えた意味を付しているようにも見える。

ただし、しばらくの優先的な外交争点はイランであると思われる。ここで中国・ロシアの協力を引き出すことができるかどうか、いわゆるリアリスト的オバマ外交の試金石となろう。しかし、たとえ中国とロシアの一定の協力が得られたとしても、イランの核開発を阻止することは容易でなかろう。その場合には、通常リアリストという言葉で含意されている以上に強硬な選択肢を採用するか、それとも核兵器をもつイランに対する封じ込め(しかし同時に核保有国家イランとの共存)に甘んじるかという、より困難で根本的な選択を迫られる可能性もありうるであろう。

内政・外交とも、オバマ大統領が、政権発足時に予想した以上に困難な課題に直面していることは確実である。

第5章 オバマ政権と鳩山内閣

1. 政権交代を受けた日米関係の現状について

周知のように、鳩山内閣成立後、日米関係では米軍普天間基地移転問題が特に表面に出ているが、それは問題の一部にすぎないといえよう。

鳩山由紀夫首相は当初、日本は米国に依存しすぎていたと発言し、また東アジア共同体構築について熱心に語った。最初に英語で世界に発信された記事においても、アメリカに批判的なトーンが強烈であった。岡田外務大臣も就任当初、アメリカを排除した東アジア共同体について、断定的に語った。いわゆる小沢訪中団が与える印象も、新政権は中国寄りというものであったろう。その後でも、民主党指導部からは、日米中の三国関係について、二等辺三角形ではなく正三角形であるべきとの発言など、すなわち、外交の軸足が中国に傾斜していると思われる言動が多くみられた。これらが一体となって、鳩山政権は日米関係をどこに持っていかようとしているのか、日本国民にも、そしてアメリカ政府にもはっきり伝わっていないし、場合によっては疑心暗鬼を生みだしていると思われる。これが

大きな問題であろう。

まず重要なのは今の日本にとって、どのような脅威があると認識しているか、その基本的認識を明確に、そして体系的に表明することであろう。多くの国民は短期的には北朝鮮について、中長期的には中国による軍事力の強化について、一定の脅威を感じていると思われる。日本は独力でこれに対応するのか、米国との協力を強化して対応しようとしているのか。このような意味での民主党政権の外交・安全保障についての基本認識が明確に見えていない点が、もっとも大きな問題であるように思われる。

この意味で、鳩山内閣は、対米政策を組み立てる上で、自由民主党時代の政策を覆すこと、そして「対等」というスローガンから出発してしまっているために、躓いてしまったともいえる。本来、一国の外交・安全保障政策は、脅威認識から出発しなければならないはずである。

ちなみに、鳩山首相は、日中の関係がウインウインの関係にあると国会で答弁していた。経済的な依存関係はさらに深まっていくだろうが、外交、安保上の中国の行動を考えると、必ずしもウインウインとは言えない側面もある。自民政権時代の日米関係の転換を探ることまで否定する必要はないが、日本の防衛上、もし米国の力を借りる必要はやはり残り、中国が一定の不安要因だとすれば、自民党時代の安保政策と劇的に異なる外交・安保政策はとれないであろう。

むろん、イラク戦争の是非など、個別の判断で過去の日本政府と異なる判断を下すことは不可能でなかろう。しかし、より基本的な政策に関しては、既存の日米安保体制から大きく外れることはできないだろう。内政では予算の仕組みを改めるなど変化の余地は大きいですが、外交・安保政策は必ずしもそうではない。

とくに普天間移設問題について言えば、素人からみても県外の受け入れ先を探すのが簡単ではないことは分かるはずである。そして、現行合意に代わる答えも、そう簡単に見つからないであろう。しかも、鳩山首相の選挙戦中の公約によって沖縄の世論がかなり沸騰してしまっているため、今後の解決はより一層難しい面がある。海兵隊は一体的に運用される必要があるため、一部分ですら、さほど遠くには持っていけないだろう。現行案を微修正するものの、大枠では現行に近い案で着地させることで鳩山政権が腹をくくり、あとは沖縄の人々に不十分な面をおわびするしかないであろう。

2. 非対称的同盟における「アメリカの国益」

日本の民主党の議論では、しばしばいかにアメリカ軍のプレゼンスを沖縄から、そして場合によってはさらに日本から、なくすか、あるいは最小限にするかが語られがちである。小沢一郎幹事長の、日本には第七艦隊だけいればよいという発言は、その象徴のように思われる。鳩山首相のかつての持論である「米軍駐留なき安保」も、似たような発想に立つ。

海兵隊についても、沖縄に駐留させる必要はないという議論から、ゲームにいかにか全面的に移転させるかについての議論が前面に出ているような気がする。

米軍のプレゼンスが縮小すると、当然、抑止力という点で問題が起こる。

しかし、同時に銘記しておかねばならないのは、日米安全保障条約におけるアメリカの利益は何であるか、という点である。条約の第 6 条において、アメリカ軍は、日本の安全のためのみならず、「極東における国際の平和及び安全の維持に寄与するため」、日本国内の基地を使用することが許されている。これが、この条約におけるアメリカの利益の核心である。この利益を日本側が尊重しないとき、あるいは認めようとしないうとき、いうまでもなく、同盟は危機に直面する。アメリカからすると、日本との同盟のなかに、アメリカの国益を見出すことは困難となろう。日本の与党の政治家には、ときにこの基本的関係についての認識が欠けていると思われる発言がしばしば見られるのは、驚きでもあり、また遺憾なことでもある。

換言すれば、安保条約では日本が米軍に国内の基地を使わせ、米国は日本を防衛する義務を負っている。逆にいえば、米国が攻撃されたとしても、日本には防衛を支援する条約上の義務はない。ところ米韓同盟や北大西洋条約機構 (NATO) などでは米国が攻撃されれば、ともに戦う条約になっている。日米安保条約ほど双方の権利・義務が非対称な同盟は世界史上、希有とっていい。

この非対称性は、一般の国民にとって、わかりにくさというコストをもつ。国際情勢に詳しくない日本人は、主権国家なのになぜ日本に外国の軍隊がいるのかと思いがちだ。一方、米国内では、なぜ、日本のような豊かな国をアメリカの若者が命をかけて守る必要があるのかといふことになる。どちらの国においても、世論を啓発・啓蒙し、教育するのは、何よりも政治家の責任であろう。せめて国政を担当する政治家がこの関係の基本を理解していないと、同盟の基盤は危うくなる。

ちなみに、日米の同盟関係は、ある意味で、冷戦期よりも 9-11 テロ事件後、潜在的ではあるが深刻な問題を抱えるようになったといえる。

すなわち、冷戦時代には、現実に米国がソ連に攻撃されることは考えづらかった。極端に言えば、日本も自国の防衛だけ心配していれば良かった。だが、2001 年の米同時テロで、米国への攻撃が今後もあり得ることが分かった。攻撃したのは、相互抑止が機能しない集団である。彼らは、アメリカに対する強烈な憎悪をもつ。起きないことを願うが、9-11 事件に似たようなテロは再発するかもしれない。そのような状況において、米国人が『自分たちが攻撃されたら、同盟国の日本は何をしてくれるのか』と思っても不思議ではない。米国が攻撃されても何もしないということで、同盟は長期的に持つであろうか。これこそが、日米同盟が抱える深刻なアキレス腱である。そして、長い目でみれば、これは集団的自衛権の行使を日本が認めるか否かという大きな課題に行きつく。

ここで、「対等」の意味についても、少しばかり考えてみたい。

軍事力でも経済力でも、アメリカの方が圧倒的に強力であるため、このような意味では日米間の対等は実現しがたい。しかし、主権国家として日米は対等であり、安保条約も申し入れをすれば 1 年後に解消できる。しかし、鳩山政権とオバマ政権では『対等』の理解

が極端に違う。鳩山政権にとっての対等は、「米国の言いなりにならない」ことだろう。鳩山首相は、日本がイラク戦争を支持したことを、いいなりの例として国会答弁であげている。そして、普天間合意を覆し、地位協定を見直し、思いやり予算を削減することが「対等」なのだろうと想像する。他方で、米国にとっての対等とは、日本が防衛費をもっと増やし、安保面で協力してくれると言うことである。『対等』は人によって解釈が違うため、これを政策目標に掲げても、誤解を招きやすいし、自らも困難に逢着する。結局のところ、双方にとって納得できる「対等」とは何かについて、合意せざるをえなくなる。脅威認識から出発すべきであろう。

一般論として、一国の政府が、自国民の命を危険にさらしてまで他国民を守ると条約の形で約束するのはそう簡単なことではない。米側にも相当のメリットがなければ、その義務を受け入れるはずがない。そのメリットの核心はやはり、日本の基地を使えるということになる。日本にとって何が最良かという視点だけで議論を展開するわけにはいかないゆえんである。

3. オバマ政権の対応

オバマ政権は、すでに見たように、自民政権時代から日本重視のサインを頻繁に送ってきていた。政権交代が濃厚になり、日本の民主党の対米政策がアメリカに批判的であると知った後も、選挙を勝ち抜くためのいわば方便として語っているに過ぎず、選挙が終われば修正されると期待していた。選挙後も基本的には変化がなかったわけだが、それでも、アメリカは時間の経過が解決されると楽観的であった。「忍耐」(patience)が当時の対日政策担当者の合言葉であった。認識が変わったのは、おそらく鳩山首相が「トラスト・ミー」と発言し、その翌日に異なる内容の発言をしてからであろう。

オバマ政権としては、普天間移転問題で日本との同盟関係を損なうことまで考えてはいない。北朝鮮や中国の動向を考慮すれば、日本との同盟関係、とりわけ日本の基地を使用できる権利は、きわめて高い価値をもつ。日本は、アフガニスタンなどでは協力してくれるパートナーでもある。自由と民主主義といった価値観の共有も重要な要素である。ただし、普天間移転は、国防総省が長年多大な精力を使い果たして交渉してきた案件であり、海兵隊の一体的運用という要素もあるため、簡単に譲歩できない側面がある。国防長官と大統領がすでに、現行案で進めることについて公式にコミットしてしまっていることも、重要な点であろう。そしてアメリカには、移転が頓挫しても、普天間を使用し続けるという選択肢が残り、それは受け入れ難い選択肢では必ずしもない、という事情も存在する。

それでも、現在の日米関係の動揺を契機として、アメリカの日本専門家からは、オバマ政権は普天間によって日米関係を悪化させるべきでないとの論評が寄せられている。共和党は、同盟関係を動揺させたとして、オバマ政権を批判し始めている。オバマ政権にとって、不愉快な状況にあることは確かであろう。

オバマ政権としては、鳩山内閣に対して、オバマ外交を積極的に支援してくれる役割を

期待していた。それは大きく裏切られたが、現在は、せめて余計な時間とエネルギーを浪費させる役割を演じないでほしいとの願っている可能性が高い。

同時期に政権を担当する各国の指導者、すなわち大統領や首相は、現職組として、すなわちその意味での同志としての相互扶助的関係をもつ。このような貸し借り勘定において、鳩山首相は、おそらくすでにマイナスの評価を与えられ、オバマ大統領の信頼も失っているであろう。この意味では、小泉元首相は、ブッシュ前大統領からきわめて高く評価された。

翻って考えてみると、鳩山首相には、安保を基軸にしつつ、地球環境や核不拡散などにも協力を広げることで同盟を総合的に強化していくという選択肢もありえた。しかし、関係のもっとも重要な基盤となる安全保障問題で躓いたために、鳩山首相はそのような潜在的可能性をみすみす逃してしまったようにも思われる。た国家の存亡にかかわる安保面で信頼関係があるのかどうか、最も大事なものはいうまでもない。これが強ければ、相乗効果によって他の分野にも協力を広げやすい。すでに触れたように、オバマ政権は地球環境や核軍縮の目標を掲げている。これは日本としても十分に協力できる政策であろう。最初からうまく持っていけば、自民党時代よりも幅が広い協力関係を結ぶチャンスはあったと思われる。少なくともこれまでの7カ月が「失われた機会」となったのは惜しいことである。

i 詳細は以下を参照されたい。久保文明編『アメリカ外交の諸潮流—リベラルから保守まで』財団法人日本国際問題研究所、2007年。

ii Paul Starobin, "The Realists," *The National Journal*, September, 2006, pp.24-29.

iii Irving Kristol, "The Neoconservative Persuasion," Irwin Stelzer, ed. *The Neocon Reader*, New York: Grove Press, 2004.

iv "The Isolationist Temptation," *The Economist*, February 11, 2006, pp.27-28.

v <http://lugar.senate.gov/record.cfm?id=278019&>

vi <http://foreign.senate.gov/testimony/2009/ClintonTestimony090113a.pdf>

vii オバマ大統領の一連の発言は以下のサイトを参照。

<http://www.whitehouse.gov/blog/09/04/09/Europe-Revisited-A-New-Image-a-New-Role/>

viii <http://www.pollingreport.com/afghan.htm>

ix John Vinocur, "How Obama Did, Minus the Charm," *the International Herald Tribune*, April 14, 2009.

x "Allies of a Kind: France and America," *The Economist*, April 11, 2009.

xi Josef Joffe, "Obama's Popularity Doesn't Mean Much Abroad,"

<http://online.wsj.com/article/SB124000916299330597.html>.

xii 以下を参照、「第111議会第1会期での主要法案に対する下院議員投票行動分析」参照 (<http://www.tkfd.or.jp/research/project/news.php?id=524>)

xiii <http://www.gmfus.org/brusselsforum/2010/>

xiv Constanze Stelzenmüller, "End of a Honeymoon: Obama and Europe, One Year Later," <http://www.gmfus.org/brusselsforum/2010/docs/BF2010-Paper-Stelzenmuller.pdf>

xv *Ibid.*

xvi "Google China Cyberattack Part of Vast Espionage Campaign, Experts Say," <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/01/13/AR2010011300359.html>

xvii <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/135519.htm>

xviii <http://ndn.org/blog/2010/03/freedom-21st-century-alec-ross-speak-internet-freedom>

xix Peter Baker, "Obama Showing His Pragmatic Side," April 15, 2010, *The International Herald Tribune*; Baker, "Obama Puts His Own Mark on Foreign Policy," April 25, 2010, *The New York Times*.