

キヤノングローバル戦略研究所 (CIGS)

ヘンリー・ナウ教授セミナー:

「介入と孤立のはざままで」

(要約)

年月日: 2016年1月22日

場所: CIGS 第3会議室

米国はかつてほど強力ではなく、これはある程度意図されたものである。1945年以來、米国は実際に他の諸国が追いつき、米国の競争相手になるように手助けする政策を追求してきた。こうした諸国は自信を得て、世界経済に寄与してきた。米国内では、我々はもはや強固な同盟諸国なしでは世界をリードできないことを実感している。強固な同盟諸国の成長と発展の促進を支援するにあたっては、孤立主義政策と介入主義政策のはざまのダイナミクスを考慮する必要がある。

これらの新たなダイナミクスに対応して、世界における米国の役割が変化している。米国は2001年9月11日に米国本土への攻撃により3,000人以上の命が奪われるという衝撃的事件を経験した。これは米国国民には大きな打撃だった。この結果、米国民は極めて攻撃的な外交政策、介入主義政策を支持した。米国はその脅威に軍事的に対応することを決意し、数カ月のうちにアフガニスタンのタリバン政権を退陣させることができた。この「オール・イン・アプローチ」は主として軍事介入に集中する傾向があり、そこでは軍事的成功を外交的成功に転換するための方策は十分に考えられていない。私は軍事的成功から外交的成功を導き出せなかったという点で、ブッシュ政権に対して非常に批判的である。ブッシュ政権には中東地域における一連の協定を締結する外交戦略が必要だった。その最も重要なものが核兵器をめぐるイランとの合意だった。2003年夏、同地域の事態の推移に脅威を感じたイランは実際に核問題に関して米国に接近してきた。米国はこの機会を無視したが、それは大きな判断ミスだった。米国はイランあるいはタリバンと核開発プログラムについて合意に達することができたはずだった。米国は2003年にも中東和平合意に乗り出すことができたかもしれない。しかしながら、米国はすでに状況が悪化してしまった2007年までそうしなかったのだ。

このオール・イン・アプローチのもう一つの特徴は、米国が現在、米国が侵略してその政府を転覆させた諸国に民主主義を普及させたいと願っていることだ。無論、これは野心的に過ぎ、持続させることはできない。このため、米国民は2007～2009年にオール・イン・アプローチから「オール・アウト・アプローチ」へ唐突に転換した。実際、オバマ大統領は主として米国を中東地域から、また世界からすらも脱却させるという選挙綱領（プラットフォーム）により選出されたのである。

このオール・アウト・アプローチにおいては、米国は戦略の軍事部門に関わりを持つことを一切望んでいない。米国は近年甚大な暴力に襲われたほぼ全地域に意図的に関わりを持たなかった。例えば、シリアやクリミアとウクライナ

に対するロシアの侵略である。アジアでは、中国のより攻撃的な政策に対して非現実的なアプローチを取ろうとした。軍事ではなく、米国は外交を活用したいと思っている。この戦略、すなわちすべての問題を軍事的にではなく外交的に解決しようとするのがオバマ政権の戦略であった。例えば、オバマ大統領はイラン核合意の枠組みの作業に6、7年も費やした。しかし、このアプローチには妥協や限界がある。オバマ大統領がオール・アウト・アプローチにおいて極めて一貫していたという事実にもかかわらず、世界各地で暴力が高まった。中東は以前よりはるかに暴力的となり、ウクライナ情勢は悪化している。さらに、島嶼への中国の介入は頻度を増して発生している。世界の経済・安全保障環境における米国のリーダーシップを確保するためにはオール・アウト・アプローチとオール・イン・アプローチの間にバランスを見出す必要があるというのが私の見解だ。米国は同盟諸国、特に日本と協力してこれをなさなければならない。

こうした議論は現在米国内で行なわれており、大統領選挙の中心的課題である。選挙について私が気付いたことの1つは、出馬している候補者の大半が依然としてオール・アウト・アプローチを取っていることである。誰一人として「イスラム国」(ISIL)などの世界的な脅威への軍事的対応を主張していない。民主、共和両党の支持率の高い候補者の大半はオバマ大統領のアプローチの継続を主張している。また、バーニー・サンダース上院議員(民主)に代表されるように、このような考え方は若年層への訴求力が高い。さらに、ドナルド・トランプ氏(共和)も軍事力に対して米国の経済力および「モラル」の力を重視することを極めて明確にしている。勿論、例えばサンダース上院議員がより外交的なアプローチを取っているのに対して、トランプ氏はより孤立主義的、ナショナリスティックなアプローチを取っている。彼らは単に2つの例に過ぎないが、全体的に候補者の大半は米国のリーダーシップの裏付けに軍事力を用いるよりも戦略という観点からの考え方を取っている、すなわち、オール・アウト・アプローチに傾いている。オール・イン・アプローチの傾向を示している数少ない候補の1人が実のところヒラリー・クリントン氏なのである。クリントン氏は国務長官時代に軍事的介入を支持したが、オバマ大統領に却下された。

私はオール・アウト・アプローチとオール・イン・アプローチの間のより良いバランスを見つける必要があると考えている。その理由は、いずれのアプローチも極めて有効にその効果を発揮したとはいえないからである。例えば、オール・イン・アプローチは米国をイランとアフガニスタンで非常に困難な立場に引き込んだ。これに対して、オール・アウト・アプローチも世界により大きな平和や安定をもたらしていない。

オール・イン・アプローチとオール・アウト・アプローチのどちらか一方に傾倒するのではなく、その間により建設的かつ持続可能なバランスを見出すにあたって考慮しなければならない点が3つある。

第1に、我々は現在の脅威だけではなく将来の潜在的な脅威をも包含するべく視点を拡大しなければならない。例えば、安全保障環境全体を改善するような方法でどのように中東地域に影響を及ぼすことができるのか。これは、長期的に、中東に現在ほどの安全保障資本を費やす必要がないことを意味しよう。我々は将来的に攻撃を受けないように、いかにして世界を改善できるのかを考えなければならない。現在、米国はオール・アウト・モードの中にあり、私が懸念しているのは、米国が再び攻撃されるまで行動を起さないことである。

第2に、外交および国際問題における軍事力行使の方法についてより良く理解することが必要である。これらの2つの考え方は必ずしも相容れないものではない。最も成功したリーダーはグローバルな問題に対して力強い外交的アプローチと強力な軍事力という融合的なアプローチを採用したリーダーであった。軍事力は外交的敵対者に影響力を及ぼすことができるから有効なのである。例えば、イランの場合、同国の核開発プログラムをめぐる交渉において、交渉の枠外での軍事力によっては、より良い交渉合意を得ることができないということをイランに納得させることができるのである。換言すれば、軍事力の行使を通じて行動してもより良い合意を得ることができないのである。しかし、このケースでは、イランは交渉中にも一貫して軍事的目標を追求し、我々は残念ながらそれほど効果的に押し戻してはいなかった。私が懸念していることは、核合意の下で、イランが核開発の取り組みを継続して濃縮ウランを製造する高機能遠心分離機を開発し、中東地域でさらにテロを扇動することだ。なぜなら、我々はイランの核開発プログラムに対して有効な軍事的脅威を示さなかったからである。私は軍事行動を遂行すべきだったと主張しているわけではなく、単に、ロナルド・レーガン元大統領がソ連を脅かしたように、我々はイランを脅かすべきだったと言っているのである。

ロナルド・レーガン氏は米国史上最も明敏な大統領の1人に数えられている。その理由は、同元大統領が外交を進めるための軍事的脅威と軍事的行動のイメージの活用方法を理解していたからである。このケースでは、旧ソ連のミハイル・ゴルバチョフ書記長にソ連は太刀打ちできないことを納得させるためにそれを活用したということだ。このように、軍事は抑止力の役割を果たすことができる。外交上の敵対国に対して交渉以外では目標を達成できないことを明確にすることができ、それによりその敵対国が交渉に真剣になるのである。無論、このアプローチにリスクがないわけではない。ロナルド・レーガン元大統領は

明らかにある程度リスクを取ることを厭わなかった。私の見るところ、オバマ大統領は軍事力に関しては大きなリスクを取る用意は一切なかった。そして、リスクを取ることに前向きでなければ、外交もさほど有効ではないのである。

第3として、最後の、そして最も重要な点は、経済改革を推し進めなければならないということである。経済的安定こそ、脅威を未然に防ぎ、脅威が発生する環境を改善しようとする世界において我々がプレゼンスを維持できる方法である。このことは多くの形で米国、日本および欧州連合（EU）の戦後の台頭によって実証されている。しかし、我々は主として景気刺激策と金融の量的緩和に依存してきた世界的な経済拡大サイクルの終焉に近づいていることから、これを維持するためには、我々には新たな発想が必要になっている。我々は構造改革を必要としている。これは米国において当てはまり、日本にも当てはまることだ。日本には深刻かつ現在も続いている財政赤字があり、これは1つには消費税引き上げを通じて対処されている。しかし、私はこれが最良のアプローチだとは思っていない。我々は税規制制度に焦点を合わせ、これについて創造的に考えてきちんと整理し、より魅力的なインセンティブにより我々はもう一度投資と成長の拡大を引き出さなければならない。

強固な世界経済がカギであるもう1つの理由は、開放的、民主的で多元的な社会は互いに戦争しないということである。政治学において行なわれたこの研究には極めて多くの統計的証拠が存在しており、柔軟な民主主義制度を有する国家は互いに戦争をしないことを示している。これらの国々は互いに軍事紛争に関与することすらない。そうした国家が増えれば増えるほど、世界がより平和的になるであろうことは当然である。

私は民主主義は世界普遍的なものだと考えている。民主主義は米国だけのものでもなく、日本だけのものでもない。東洋独自のものでも、西洋独自のものでもない。民主主義にとって不可欠なものが3つあり、そのいずれもいかなる文化にあっても可能なものである。1つ目の要件は、自由かつ公正な選挙を通じて与野党が平和的に政権を交代することである。これは極めて長い時間を経て発展するものだと私は考えている。2つ目の要件は、いかなる国の軍部も選挙で選出された者の管理下に置かれることである。最後に3つ目として、ある程度の市民的自由が必要である。財産所有権、選挙権、言論の自由、集会の自由という個人の権利は守られなければならない。

民主主義は容易なものではない。民主主義の普及を通じて環境を改善させることは1年やそこらで、あるいは10年経っても起こるようなものではない。極めて長期の時間、そして協調的な努力とコミットメントが必要となり、これは

75 年間を経て実現した。また、外交を支えるために軍事能力を活用しようとする、我々はすぐさまあまりに多くの困難な状況や紛争に巻き込まれることになる。我々が世界において自由のための闘いが最も重要であるという観点から、優先順位をつけたがらないために、容易に我々の能力を超える状態に陥る。例えば、イラクおよびアフガニスタンでの事態解決が最も重要なのか、あるいはウクライナまたは朝鮮半島でのそれがより重要なのか、という優先順位だ。

朝鮮半島の将来は地域の安定に大きな影響を及ぼすだろう。同様に、欧州ではウクライナが地域の民主主義の将来という意味で中心的課題である。残念ながら、米国は過去 10 年間に中東に膨大な努力を傾ける一方で、欧州における自由の将来にとって極めて重要である現存する自由諸国の私が言うところの国境線にある 2 つの国、ウクライナとトルコに生じている問題を無視してきた。

優先順位をつけること、そして焦点を維持することはともに極めて重要であり、これらの焦点は地域によって異なるだろう。我々は注意深く、警戒を怠らないようにしなければならない。我々は欧州、アジア、中東の各前線が重要であるという政策決定において明確でなければならない。しかしながら、全般的に、民主主義にとって最大の、あるいは少なくとも最も複雑な脅威は、中東地域にではなく、欧州とアジアにある。この点において、外交政策に融合的アプローチ、オール・インとオール・アウトの間のバランス、また、外交と軍事力の間のバランスをうまく取ることが重要である。

結論を言うと、我々は米国および日米両国間における議論をより良きものに、孤立主義的なオール・アウト・アプローチと介入主義的なオール・イン・アプローチに代わるものがあることを国民が理解する方法があると私は考えている。我々は「最後まであきらめないでやり遂げる」方法を見つけることができる。これには、民主主義の環境の改善において 75 年間やってきたように、継続ということが関わってくる。しかし、民主主義に対する脅威は中東や南アジアではなく、欧州とアジアで最も切迫していることを念頭に置くこともまた重要である。したがって、それらの地域で過去 10 年間してきたような、能力以上のことをするという状況には陥りたくはない。軍事力の活用なくして有効な外交はありえないが、軍事力の目的は一定の譲歩を達成することであり、従来の意味における戦争に勝利することではない。

米国とその同盟諸国が一貫した戦略とこれらの諸課題に対するアプローチを持つ段階に至ることが極めて重要である。これこそが、世界がより平和的、民主主義的かつ成長のためのより多くの機会を有して繁栄する、より良い場所となる方法である。