

オバマ政権のリバランス政策

— 「未完」に終わったアジア太平洋戦略 —

小檜山 智之

(前外交防衛委員会調査室)

《要旨》

2011年、オバマ政権はアジア太平洋地域へ外交、経済、戦略などの面で資源をこれまで以上に割り当てる「リバランス政策」を表明した。この政策は、地域における米国の軍事的プレゼンスの維持、貿易や投資の拡大、さらに、地域の多国間の枠組みへの積極的な関与や、国際ルールに基づく地域秩序の主導を目指した包括的な戦略であった。

リバランス政策は第2期政権に入り、台頭を続ける中国に対応する一方で、TPP協定を通じた地域における通商秩序の確立を図った。前者については特に南シナ海問題で中国の強硬姿勢を実効的に阻止することはできなかったが、後者は2015年に協定の交渉が妥結し、リバランス政策の中核的な柱として地域秩序の中心となるはずだった。

リバランス政策によるアジア太平洋地域の秩序の確立はトランプ政権の発足により「未完」に終わった。他方、中国は自身が主導する新たな秩序の確立に向けた外交を推し進めている。従来の米国主導の戦後国際秩序から大きな利益を受けてきた我が国は、地域において自由、法の支配などの価値を維持していくよう積極的にイニシアチブを担うべき役割を期待されているのではなかろうか。

1. はじめに

冷戦後、そしてこれに続くポスト冷戦後に至る間において、米国のアジア太平洋政策は、政権が替わる毎に一応の方向性を描きながらも一貫した戦略性を欠いたまま混迷の度を深めたとも言える。例えば、冷戦直後のブッシュ（父）政権においてはベーカー国務長官が欧州に続きアジア太平洋に「新国際システム」構築の意欲を示したが、予測外の大統領選敗北で具体的な姿を見るに至らなかった。続くクリントン政権では米国経済の再生に重点が置かれ、特に日本に対しては激しい市場開放が要求された。その結果、「日米同盟の漂流」とも揶揄される事態となり、政権後半に至ってようやくナイ国務次官補による「ナイ・イニシアチブ」が提示された。しかし、これとて、東アジアでの米軍のプレゼンス維持を確

約し、日米同盟を冷戦後の同盟に「再定義」したにすぎず、アジア太平洋全体を包含する構想力を持ち得なかった。その後のブッシュ（子）政権は、発足直後の2001年9月の米国同時多発テロの発生により、対外政策のほとんどが中東政策とテロ対策に力を注がれた。

これら歴代政権がアジア太平洋政策で大きな成果を残せなかった中であって、オバマ政権に至ってようやく自らを「太平洋国家」として位置付け、対外政策の重心をアジア太平洋に移行する「アジア・リバランス」政策（以下、「リバランス政策」という。）を提唱するに至った。これにより、米国は外交・安全保障、通商、文化を含めた包括的で長期的な新たなアジア太平洋戦略を明らかにし、米国主導の地域秩序を提示したとも言える。しかし、その後のトランプ政権の誕生で、この構想は「未完」のものとなった。

本稿は、このオバマ政権のアジア太平洋戦略について、特に政権誕生と同時期に台頭した中国との関係にも注意を払いながら、その政策過程を追いつつ、政策の意義や特徴について分析するものである。そして、今後のアジア太平洋地域の展望と我が国が果たすべき役割について考えてみたい。なお、本稿における人物の肩書は全て当時のものである。

2. 第1期オバマ政権のアジア外交

（1）アジア太平洋地域に対する基本的姿勢

2009年11月、バラク・オバマ大統領は、東京における演説で「太平洋国家である米国が、非常に重要なこの地域における指導力を強化し、持続させていくことを約束する」と述べ¹、政権発足の当初からアジアを重視する姿勢を鮮明にした。この背景には、国内経済の再建を最重要課題であるとしたオバマ政権が、成長著しいアジア太平洋地域を市場や投資先とし、同地域の経済発展を米国経済と結び付けることが重要であるとの判断があった。

アジア太平洋地域には、世界の人口の半分以上が暮らし、経済規模で世界第1位から第3位の国（米国、日本、中国）が存在する上、世界の軍事大国（米国、中国、インド、ロシア）が存在している。オバマ政権は気候変動問題や核軍縮・不拡散、イスラム過激派勢力との闘い等のグローバルな課題の解決には、アジア太平洋地域の国々との連携がその成否を握ると認識していた²。第1期政権で東アジア・太平洋担当国務次官補を務めたカート・キャンベルが「21世紀の歴史の最も重要な部分はアジア太平洋で書かれることになる」と述べたように³、オバマ政権にとってこの地域は外交の中心に据えられるべき存在であった。

それに応えるように、ヒラリー・クリントン国務長官はアジア太平洋地域に対し外交的関与を増大させ、資源の投入を継続する方針を掲げた⁴。同長官は、米国が地理的にアジアから距離があるという弱点を埋めるため、数多くのアジア諸国を訪問することによりアジア太平洋地域に対する関係を補強し、米国がアジアに留まり続ける能力があることを示そ

¹ 「バラク・オバマ大統領の演説」（2009年11月14日）〈<https://obamawhitehouse.archives.gov/files/documents/2009/november/president-obama-remarks-suntory-hall-japanese.pdf>〉（以下、URLの最終アクセスの日付はいずれも2018年7月13日。）

² カート・M・キャンベル（村井浩紀訳）『THE PIVOT アメリカのアジア・シフト』（日本経済新聞出版社、2017年）35～37頁

³ 前掲注2、30頁

⁴ ヒラリー・ロダム・クリントン（日本経済新聞社訳）『困難な選択』（上）（日本経済新聞出版社、2015年）81頁

うとした⁵。実際にクリントン長官は、就任早々の2009年2月、初めての外遊先としてアジアを選び（1961年のディーン・ラスク国務長官以来）、その後も積極的にアジアを訪問した。アジア訪問数を数字で比較しても、4年間のそれぞれの任期において、ブッシュ前政権のコンドリーザ・ライス国務長官が延べ47か国であったのに対し、クリントン長官は延べ62か国に上る。アジア訪問が同長官の外遊全体の4分の1以上を占めていた⁶ことも、オバマ政権のアジア重視の姿勢を示している。

第1期政権で国家安全保障会議アジア担当上級部長を務めたジェフリー・バーダーは、政権のアジア太平洋戦略の基本的原則として、①外交政策におけるアジア太平洋地域の優先度の向上、②中国の興隆に対するバランスのとれた対応、③同盟体制の強化及び新たなパートナーシップの確立、④太平洋における米国のプレゼンスの拡充と前方展開戦力の堅持、⑤米国内経済の回復が健全な外交政策に不可欠であるとの認識、⑥アジア太平洋地域の多国間の枠組みへの参加と主導、などを挙げていた⁷。しかし、現実にはイラクやアフガニスタンで継続される対テロ作戦やロシアとの戦略関係の調整に忙殺され、必ずしもアジア太平洋地域にのみ外交を注力するという状況にはならなかった⁸。

（2）中国の台頭

ところで、アジア太平洋地域の中で台頭し、最も際立つ存在となっていたのが中国であった。中国は2010年に名目GDPで日本を上回り、経済規模で米国に次ぐ地位を確立していた。また、G20（金融世界経済に関する首脳会合）や気候変動枠組条約締約国会議等の国際会議の場においても、その動向が注目されるようになり始めていた。

オバマ政権の核心的信念が中国とは意見の違いを管理しながら協力できる分野を増やすことであるとバーダーが回顧録で語っているように⁹、オバマ政権は米中双方で利益が一致しそうな課題を特定し、政策協議を通じて国際協力分野の幅を広げることにより相互の信頼を築きつつ、米中関係が対立のみに支配されないようにしようとする「対立管理」アプローチを採った¹⁰。そのため2009年、意思疎通を安定的に行う機会を制度化することを目的として米中「戦略・経済対話」（S&ED）を立ち上げた¹¹。

他方、この頃から中国は貿易不均衡や為替レート問題、人権問題、そして、周辺諸国との利害が対立する問題をめぐり高圧的とも指摘される対応を示し始めていた。こうした中国の行動の背景には、2008年のリーマン・ショック以降、中国国内で相対的に中国の地位が上昇しているという言説が数多く現れ始めたことや、鄧小平以来の「韜光養晦」（能力を隠し、静かに力を付ける）路線の修正が図られ、中国の力をベースとした国益の追求が目

⁵ 前掲注2、70頁

⁶ Catherine Putz and Shannon Tiezzi, “Did Hillary Clinton’s Pivot To Asia Work?” <<https://thediplomat.com/2016/04/did-hillary-clintons-pivot-to-asia-work/>>

⁷ ジェフリー・A・バーダー（春原剛訳）『オバマと中国』（東京大学出版会、2013年）32～35頁、250～251頁

⁸ 森本敏「米国のアジア重視政策と日米同盟」『国際問題』（2012年3月）38頁

⁹ 前掲注7、31頁

¹⁰ 森聡「オバマ政権のリバランスと対中政策」『国際安全保障』（2013年12月）34頁

¹¹ ブッシュ前政権時代にも同様の枠組みが存在したものの、経済問題に関する対話を中心であったため、オバマ政権は政治・安全保障案件も取り上げるようS&EDを拡充した。

指されたことがあったとされる¹²。

特に 2009 年頃から目立ち始めた南シナ海における中国の漁業監視活動の活発化や、大規模な軍事訓練などの中国の強硬姿勢は、同海域を含めた海上安全保障問題に対する米国の関心を強めた。こうした中国の行動に対し、2010 年 7 月に開催された東南アジア諸国連合（ASEAN）地域フォーラム（ARF）において、クリントン長官は米国が南シナ海における航行の自由、アジアにおける国際公共財としての海洋への自由なアクセスの確保、同地域における国際法の順守を求めていく姿勢を明確に示した¹³。同長官はこうした中国の一連の行動を、従来以上の地域に対する強い野心と米国のアジアにおける立場への挑戦と受け止めた¹⁴。また、南シナ海問題は、地域の多国間の枠組みを通じた秩序と長期的安定をもたらす国際的なルールの体系や組織を育成する必要性を同長官に強く認識させることとなった¹⁵。

表 1 第 1 期オバマ政権のアジア外交

年	月	
2009年	1月	オバマ新政権発足
	2月	クリントン国務長官によるアジア歴訪
	3月	海南島沖で米海軍の音響測定艦が中国船により妨害される
	7月	クリントン国務長官がARF出席、「東南アジア友好協力条約」(TAC)に署名 初の米中戦略・経済対話
	11月	オバマ大統領によるアジア歴訪、APEC首脳会議への参加
2010年	5月	クリントン国務長官ら訪中、第2回米中戦略・経済対話
	7月	ARFにおけるクリントン国務長官の演説
	9月	尖閣諸島沖における中国漁船と海上保安庁巡視船との衝突事件 クリントン国務長官が尖閣諸島への日米安保条約第5条の適用を明示
	11月	米中首脳会談
2011年	4月	オバマ大統領が2023年までに安全保障経費を4,000億ドル削減する方針を表明
	5月	第3回米中戦略・経済対話
	7月	ゲーツ国防長官退任、パネッタ新国防長官就任
	8月	2011年予算管理法により10年間で4500億ドルと見積もられる額の国防費削減
	10月	クリントン国務長官による論文「米国の太平洋の世紀」
	11月	豪州議会におけるオバマ大統領の演説
2012年	1月	「国防戦略指針」の公表
	2月	習近平国家副主席とオバマ大統領との会談
	5月	第4回米中戦略・経済対話
	6月	シャングリラ会合におけるパネッタ国防長官の演説 スカボロー礁を中国が実効支配
	7月	クリントン国務長官がARFにおいてスカボロー礁における中国艦船の行動を批判 中国が南沙諸島を管轄する海南省三沙市を新設
	11月	オバマ大統領再選

(出所) 筆者作成

¹² それまでも中国国内では対外政策路線として、「韜光養晦」派と「有所作為」(なすべき事をなす)派が争い、「韜光養晦」派に軍配が上がっていた。しかし、2009年7月の駐外使節会議において、胡錦濤国家主席が「積極有所作為、堅持韜光養晦」と総括したことにより、「有所作為」派が力付けられ、対外自己主張を強めてきたとされる(高木誠一郎「新たな均衡点を模索する米中関係」『東亜』(2015.12)12~13頁)。

¹³ 防衛省防衛研究所編『東アジア戦略概観2012』(2012年3月)209頁

¹⁴ 前掲注2、70頁

¹⁵ 前掲注4、127頁

(3) リバランス政策の登場

2011年10月、クリントン国務長官は「米国の太平洋の世紀」と題する論文（以下「クリントン論文」という。）を寄稿した¹⁶。この論文は冒頭で、「米国が重要な局面を迎えている（the United States stands at a pivot point）」と指摘し、10年間にわたって膨大な資源を割り当ててきたイラク・アフガニスタンから、アジア太平洋地域へ外交、経済、戦略などの面における投資を増大していく方針を示した。さらに同年11月、オバマ大統領は豪州議会における演説¹⁷で、「米国が太平洋国家であり、アジア太平洋地域に留まる」意思があると述べ、「リバランス政策」（当初は「ピボット」（pivot）と呼ばれることもあった）を表明した。この演説では経済再建の鍵を握るアジア太平洋地域が「雇用と機会の創出という最優先の課題の達成にとって決定的に重要」であることを強調し、同地域における「より大きく長期的な役割を果たすとの計画的、戦略的決定」をしたとして、米国の影響力の維持、そして拡大の方針を明確にした。

同時に、財政難で国防費の大幅削減を迫られる中において¹⁸、米国の国防費削減がアジア太平洋地域を犠牲にして行われなことを強調し、同地域におけるプレゼンスと任務の拡大を最優先事項とするよう指示した。2012年に公表された「国防戦略指針」においても、「台頭する中国をにらみながら米国の戦略的基軸（strategic pivot）をアジアに移し、中国とリバランスを目指す」とされ、アジア太平洋地域におけるプレゼンスの強化が目指された¹⁹。同年6月には、パネッタ国防長官が「リバランスの取組の一環として、東南アジアとインド洋地域におけるプレゼンスを強化する」と述べ、地域における能力強化の一環として、太平洋と大西洋で均等に配分していた艦艇を2020年までに6：4の割合にする計画であると述べた²⁰。このように米国は急速に力を増す中国に対応するため、これまで以上にこの地域への軍事的コミットメントを表明すると同時に、米中間の軍事関係での信頼関係を構築することが重要であるとの観点から、中国を2014年の海軍合同軍事演習「リムパック」へ招待するなどの取組を進めた。

上記の安全保障的な側面と合わせて、オバマ政権はアジア太平洋地域において国際法や規範の遵守、通商や航行の自由、意見の対立が平和的に解決される秩序を追求し、その実現のため協調した行動を取ることが可能となる地域の多国間の枠組みを重視した。クリントン長官が「多国間の場では、責任ある行動を取れば正当性を認められ、協力して平和と安定と繁栄を損なう者の責任を問うことができる」と述べたように²¹、オバマ政権はリベラルな国際秩序を地域の多国間の枠組みを通じて確立し、そこに中国を埋め込むことを目指

¹⁶ Hillary Clinton, "America's Pacific Century," <<http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>>

¹⁷ Remarks By President Obama to the Australian Parliament (November 17, 2011) <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>>

¹⁸ オバマ大統領は2011年4月、2023年までに安全保障経費を4,000億ドル削減する方針を表明していた。さらに同年8月には「2011年予算管理法」により、2021会計年度までの10年間で4,500億ドルと見積もられる額の国防費削減が行われることとなっていた（前掲注13、186頁）。2012年1月、国防省は具体的な国防歳出削減額が約4,870億ドルに上ることを発表した（『平成24年度版防衛白書』11頁）。

¹⁹ 豪州北部ダーウィンへの米海兵隊やシンガポールへの沿海域戦闘艦のローテーション展開等が挙げられる。

²⁰ 防衛省防衛研究所編『東アジア戦略概観2013』（2013年3月）290頁

²¹ 前掲注16

したのである。地域の多国間の枠組みへの参加については、外交・安全保障問題に関してはASEANを始め、ARFや東アジア首脳会議(EAS)²²、経済問題に関してはアジア太平洋経済協力(APEC)を主要な枠組みとして位置付けた。さらに通商分野では、全ての国がルールに基づき行動する開かれた国際経済システムを追求するとし、地域全体の経済統合モデルとして環太平洋パートナーシップ(TPP)協定の推進を掲げた。

第1期政権後半で打ち出されたリバランス政策は、これまでの米政権のアジア太平洋政策と比較すると、より包括的な地域戦略であった。他方、政治学者のイアン・ブレマーが「リバランス政策は、オバマ大統領のドクトリンではなく、クリントン長官のドクトリンである」と解説している²³ことを裏付けるかのように、2012年の大統領選でオバマ大統領が再選され、同長官の退任を含めた外交・安全保障スタッフの交代により、リバランス政策は次第に変容していくこととなる。

3. 第2期オバマ政権の発足とリバランス政策の変容

(1) 外交・安全保障チームの交代と「オバマ外交」

2013年2月、クリントン国務長官が退任し、ジョン・ケリー新国務長官が就任した。また、同年5月にはクリントン長官と共にアジア外交を担ってきたキャンベル国務次官補も退任した。第1期政権時にリバランス政策を担った高官が去り、オバマ政権の外交は第2期政権発足において大きく変容した。クリントン前長官の外遊とは対照的に、オバマ大統領の第2期最初の外遊先は中東であり、ケリー長官が4年間の任期中で最も多く訪れた地域は欧州であった²⁴ことが象徴するように、第2期オバマ政権はイラン核問題やシリア内戦、イスラム過激派組織「イラク・レバントのイスラム国」(ISIL)、そして欧州の難民問題への対応等に大きなエネルギーを割かれる結果となった。

第2期政権の外交を大きく特徴付けたのが、大統領自身の政治的な信条であったと言えよう。これまでもオバマ大統領が軍事力行使に慎重な姿勢であったことは数多く指摘されているところであるが、その象徴と言えるのが2013年のシリアにおける化学兵器使用をめぐる問題への対応である。オバマ大統領はシリアのアサド政権による化学兵器の使用が米国の「レッドライン」(譲れない一線)であるとして一度は軍事力行使を決断したものの、その後ロシアの妥協案に乗る形で攻撃を回避した。その際の演説において、オバマ大統領は、「アメリカは世界の警察官ではなく、我々に世界のすべての悪を正すすべはない」と述べた²⁵。この対応については後に、米誌『アトランティック』のインタビュー記事において、「軍事力の行使こそが論争の種になる」と語り、軍事力行使を回避した決断が正しかった

²² EASは地域及び国際社会の重要な問題について首脳間で率直な対話を行うとともに、地域共通の課題に対し首脳主導で具体的協力を進展させる目的で2005年12月に発足した。ASEANはEASの参加条件の1つに「東南アジア友好協力条約」(TAC)への加盟を挙げており、米国は2009年7月にTACに署名した。米国はEASに2011年から参加している。

²³ 春原剛「オバマ外交の現在」『国際問題』(2014年4月)6頁

²⁴ 川上高司「ジョン・ケリー外交：オバマ外交の立役者」『海外事情』(2017年3月号)6～7頁

²⁵ Remarks by the President in Address to the Nation on Syria (September 10, 2013) <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/09/10/remarks-president-address-nation-syria>>

とした²⁶。また、大統領はこの記事で「これまでの米国の外交が国家の関心や資源を消費し過ぎていた」とも語ったが、演説で国内再建の必要性を強調したことは大統領の国内重視の姿勢を強く印象付けるものであった。

また、オバマ大統領は、「米国だけが犠牲を払う必要はなく、同盟国や国際社会で負担を分かち合うべき」との考え方の下、「米国は世界の警察官ではない」がリーダーシップをとり、外国での軍事力行使や「国家建設」は極力控えつつ、軍事力行使に際しては同盟国や友好国との集団行動を取ることで影響力を行使することを目指した²⁷。第2期政権においては安全保障協力について、米国を中心とする「ハブ・アンド・スポークス」を基礎として「ネットワーク化」を図ることにより、一層効率的に秩序を管理しようとしていたことが伺える²⁸。具体的には、①米国と同盟諸国（日、韓、豪、比）とで共有する責任の拡大、②東南アジア諸国への能力構築支援、③日米同盟を中心とした3か国協力（日米韓、日米豪等）の拡大、④地域の多国間の枠組み（EAS、ARF等）における協力の拡大、⑤米国の同盟国及びパートナー諸国間での安全保障協力が進められた。加えて、大統領自身が多国間連携を重視する理由の1つとして、米国の衝動的な武力行使に歯止めをかける狙いがあったとも述べている²⁹。

こうしたオバマ大統領の姿勢をめぐる「孤立主義的である」との指摘や、米国の抑制的な軍事力行使の姿勢が「力の真空」を生み、ロシアによるクリミア侵攻やISILの台頭を招いたとの批判もなされた。一方で、イラク・アフガニスタンの反省を踏まえ、米国にとって死活的に重要でない問題への介入を避けつつ、国際主義を通じて同盟国や国際社会と分担しながら経済を中心とした国内の再建を目指す「縮約戦略 (retrenchment)」を採ったことを評価する声も聞こえた³⁰。また、オバマ大統領の抑制的な軍事力行使の背景として、大統領の米国の力に対する楽観的評価、すなわち、米国の圧倒的な優位を前提とすれば、事が起こった後でも米国は必要となればいつでも対応できるとの発想をもっていたのではないかと指摘もある³¹。いずれにしても、第2期政権のリバランス政策はオバマ大統領のこうした考えが強く反映された内容となり、リバランス政策に関する政策文書や演説にも表れることとなった。

²⁶ Jeffrey Goldberg, “The Obama Doctrine,” <<https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>>。なお、同記事においてオバマ大統領は、ワシントンには事象に応じた対応が書かれた大統領が従うべき「脚本 (Washington playbook)」があると比喩的に表現し、その「脚本」に従うことが軍事力行使を招いてきたと批判的に語っている。

²⁷ 川上高司「オバマ政権を振り返る」『海外事情』(2016年3月号) 6頁

²⁸ 切通亮「アジア太平洋リバランスの再考」『防衛研究所紀要』(2017年12月) 101～103、113頁

²⁹ 前掲注26

³⁰ 例えば、Gideon Rose, “What Obama Gets Right,” *Foreign Affairs*, September/October 2015, pp.2-12. なお、2016年の米ピュー研究所の世論調査によれば、米国民の57%が「米国は自国の問題に専念し、諸外国には可能な限り自国で問題の対処にあたらせるべき」と、41%が「世界の問題の解決に関与しすぎている」と回答している。こうした米国内の「内向き」世論が存在することも考慮する必要はある (Pew Research Center, “Public Uncertain, Divided Over America’s Place in the World,” May 5, 2016 <<http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/5/2016/05/05-05-2016-Foreign-policy-APW-release.pdf>>)。

³¹ 久保文明「8年目のオバマ外交」『国際問題』(2016年7・8月) 11～12頁

表2 第2期オバマ政権のアジア外交

年	月	
2013年	2月	ケリー国務長官就任
	3月	ドニロン大統領補佐官のアジア・ソサイエティにおける演説
	5月	キャンベル東アジア・太平洋担当国務次官補退任
	6月	非公式の米中首脳会談において「新型大国関係」について中国側からの説明
	7月	第5回米中戦略・経済対話 ラッセル東アジア・太平洋担当国務次官補就任
	9月	オバマ大統領のシリアに関する演説
2014年	11月	中国の「東シナ海防空識別区」の設定に対し、米軍がB-52爆撃機を当該空域で飛行させる
	3月	ロシアによるクリミア「併合」
	4月	オバマ大統領訪日、尖閣諸島への日米安保条約第5条の適用を明示
	6月	I S I Lがイラクのモスルを占拠し、「イスラム国」の建国宣言
	7月	第6回米中戦略・経済対話
	11月	8年ぶりの中央外事工作会議、習主席「領土や島嶼をめぐる領土問題を適切に処理する」 米中首脳会談において温室効果ガスの削減等のグローバルな課題での米中協調
年末～	中国が南シナ海の地形埋め立てや滑走路の建設等を急速かつ大規模に進める	
2015年	2月	国家安全保障戦略発表
	6月	第7回米中戦略・経済対話
	9月	米中首脳会談
	10月	T P P協定の筋合意 米駆逐艦がスビ礁付近において「航行の自由作戦」
2016年	1月	米巡洋艦が西沙諸島において「航行の自由作戦」
	2月	12か国によるT P P協定署名
	5月	米巡洋艦がファイアリークロス礁において「航行の自由作戦」
	6月	第8回米中戦略・経済対話
	7月	南シナ海に関する中比仲裁裁判の仲裁判断
	9月	米中首脳会談において両国がパリ協定を同時批准
10月	米駆逐艦が西沙諸島において「航行の自由作戦」	

(出所) 筆者作成

(2) 演説・文書における力点の変化

2012年後半からの2011年予算管理法による予算の強制削減や、日中韓3か国における政権交代、第2期オバマ政権の発足に伴う外交・安全保障チームの交代により、演説や文書に現れるリバランスの力点が変わっていくこととなったが³²、以下ではその変遷をたどってみたい(表3参照)。

2011年のオバマ大統領による豪州議会演説においては、リバランス政策の3つの中核要素として、「安全保障(security)」、「繁栄(prosperity)」、「個人の尊厳(human dignity)」の推進が掲げられていた³³。また、2011年10月のクリントン論文においては、リバランス政策の中核要素の実現のための6つの主な行動方針として、①二国間の安全保障同盟の強化、②中国など新興国との実務関係の深化、③地域の多国間機関への関与、④貿易と投資の拡大、⑤広範囲に及ぶ軍の駐留の実現、⑥民主主義と人権の推進が掲げられた³⁴。まさにこれらが第1期政権におけるリバランス政策の柱であった。

³² Center for Strategic and International Studies, “Assessing the Asia-Pacific Rebalance,” December 2014 <https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/150105_Berteau_AssessingAsiaPacificRebal_Web.pdf> (以下、「C S I S 2014年文書」という。) 7頁

³³ 前掲注32、3頁

³⁴ 前掲注16

しかし、第2期政権発足後の2013年3月、トム・ドニロン大統領補佐官（国家安全保障担当）がアジア・ソサイエティにおいて行った演説³⁵においては、リバランス政策を「米国の包括的かつ多元的な戦略」と表現した上で、①同盟の強化、②新興国とのパートナーシップの深化、③中国との安定的、生産的かつ建設的な関係の構築、④地域機関の強化、⑤アジア太平洋地域の経済体系の構築の5点が挙げられた。この演説における5点は、クリントン論文における6点と比較し、軍事的プレゼンスの役割の低下、中国を他の新興勢力と分離したことなどの違いが見られる³⁶。

さらに、2013年4月にホワイトハウスが公表したファクトシート³⁷ではオバマ大統領が目指すリバランス政策の目的として、①地域機関・体系の形成、②地域全体の経済的な統合の推進、③同盟の強化・近代化、④新興国とのパートナーシップの深化、⑤中国との安定的、生産的関係の追求、⑥普遍的、民主的価値の追求の6点が掲げられた。このファクトシートでは、経済的側面が軍事的側面よりも先に掲げられ、クリントン論文で触れられた「広範囲に及ぶ軍の駐留の実現」の要素が落ちた³⁸。こうしたリバランス政策における軍事的側面を退かせる動きは、第2期政権に入ってから政権内での他の発言においても見られ、例えばヘーゲル国防長官は2013年6月の政策演説において、リバランスは「第一義的には外交的、経済的、文化的な戦略」であると明言したほか³⁹、カーター国防副長官も同年4月の演説で「アジアへのリバランスはもっぱら政治的・経済的な概念であって、軍事的な概念ではない」と述べた⁴⁰。

そして、2015年11月にホワイトハウスが発表したリバランス政策に関するファクトシート⁴¹では、米国の地域に対するビジョンとして国家が平和的に、そして国際法と共通の規範や原則にのっとり、安定的で多様性のある安全保障環境を追求することが掲げられ、これまでの成果を挙げた上で、①安全保障関係の深化・ネットワーク化、②地域の繁栄の促進、③ルールに基づく地域秩序の推進、④グローバルな課題への協力促進の4つの観点から更なる取組が必要との認識が示された。

こうした文言の変化に見られるとおり、第2期政権は、当初、同盟国やパートナー国との関係強化を図りつつ、リバランス政策の軍事的な側面を一定程度後退させるとともに、地域の多国間の枠組みの維持・強化や自由貿易、法の支配、航行の自由といったルール・

³⁵ Remarks By Tom Donilon, National Security Advisor to the President: "The United States and the Asia-Pacific in 2013" (March 11, 2013) <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/03/11/remarks-tom-donilon-national-security-advisor-president-united-states-an>>

³⁶ 前掲注 32、8 頁

³⁷ Fact Sheet: The Fiscal Year 2014 Federal Budget and the Asia-Pacific (April 12, 2013) <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/asia_pacific_rebalance_factsheet_20130412.pdf>

³⁸ 前掲注 32、8 頁

³⁹ Remarks by Secretary Hagel at the IISS Asia Security Summit, Shangri-La Hotel, Singapore (June 01, 2013) <<http://archive.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5251>>

⁴⁰ The U.S. Defense Rebalance to Asia (April 08, 2013) <<http://archive.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1765>>

⁴¹ FACT SHEET: Advancing the Rebalance to Asia and the Pacific (November 16, 2015) <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/11/16/fact-sheet-advancing-rebalance-asia-and-pacific>>

秩序の確立を目指す方針を強める姿勢を取った。そして、それは地域の多国間の枠組みへの継続的な関与やT P P協定の交渉推進という形で進んでいった。他方で、中国が継続する強硬的な海洋進出に対しては、ルールに基づく国際秩序に従うよう外交的に働きかけるとともに、気候変動問題などの相互利益が見込まれる分野については協調を図っていくこととなるのである。

表3 リバランス政策の力点の変化

2011.11	2011.10	2013.3	2013.4	2015.11
オバマ大統領	ヒラリー・クリントン 国務長官	トム・ドニロン 国家安全保障担当補佐官	ホワイトハウス	ホワイトハウス
豪州議会演説	「米国の太平洋の世紀」	アジア・ソサイエティでの講演	ファクトシート	ファクトシート
安全保障 (security)	①二国間の安全保障同盟の強化	①同盟の強化	③同盟の強化・近代化	①安全保障関係の深化・ネットワーク化
	②中国など新興国との実務関係の深化	②新興国とのパートナーシップの深化 ③中国との安定的、生産的かつ建設的な関係の構築	④新興国とのパートナーシップの深化 ⑤中国との安定的、生産的関係の追求	
	⑤広範囲に及ぶ軍の駐留の実現			
繁栄 (prosperity)	③地域の多国間機関への関与	④地域機関の強化	①地域機関・体系の形成	③ルールに基づく地域秩序の推進
	④貿易と投資の拡大	⑤アジア太平洋地域の経済体系の構築	②地域全体の経済的な統合の推進	②地域の繁栄の促進
				④グローバルな課題への協力促進
人間の尊厳 (human dignity)	⑥民主主義と人権の推進		⑥普遍的、民主的価値の普及	

(注) 丸数字は当該演説・文書において言及された順番

(出所) C S I S 2014 年文書、ホワイトハウスホームページ等を基に筆者作成

4. 「未完」のアジア太平洋戦略

(1) 米中関係と南シナ海問題をめぐる対立

従来から米国は、そのパワーと覇権を背景に中国に対して「関与政策」を続けることで、中国を米国にとって望ましい存在にすることが可能であるとの認識があったとされる⁴²。オバマ政権は、2015年2月に発表した国家安全保障戦略⁴³において「安定し平和的で繁栄した中国の台頭を歓迎する」として、米国の同盟国を含めたアジア太平洋地域の国々が中国と深い経済的な関係にあることを考慮しつつ中国と可能な限り協調し、中国が国際規範を支持し、グローバルな課題の解決に向けての協力体制に貢献するよう仕向けることを目指した。同時に、継続する中国の南シナ海等における強硬的な行動に対して米国一国のみによる阻止は不可能であり、アジアの国を巻き込んでいく必要性が認識されていた⁴⁴。

⁴² カート・キャンベル、イーライ・ラトナー「対中幻想に決別した新アプローチを」『フォーリン・アフェアーズ・レポート』(2018.4) 6～7頁。例えば、2006年3月に発表された「国家安全保障戦略」には、中国がグローバルなプレイヤーになるにつれて国際システムの強化のために、米国などと協力し義務を果たす責任あるステークホルダーとなることを求めている(The National Security Strategy (March 2006) <<https://www.state.gov/documents/organization/64884.pdf>>)。

⁴³ The National Security Strategy (February 2015) <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf>

⁴⁴ 前掲注2、60～62頁

前述のとおり、中国は 2009 年頃から南シナ海等において強硬的な動きを見せ始めていたが、2011 年のリバランス政策表明と米国の軍事的コミットメントの増大を受け、2012 年頃から米国との関係改善を通じた対中強硬策を牽制する外交を展開し始めた。具体的には、2012 年 2 月に訪米した習近平国家副主席が、またその後胡錦濤国家主席も「新型大国関係」というフレーズを用い米中関係の改善を呼びかけた。「新型大国関係」は元々中国側が「核心利益」⁴⁵の相互尊重を米国側に求めたものだが、習近平政権発足後にはこれが修正された。2013 年 6 月の非公式の米中首脳会談において、中国側から新型大国関係が、①衝突せず、対抗しない、②社会制度と発展の道及び核心利益と重大関心事の相互尊重、③ウィン・ウィンの協力とするとの説明がなされたが、これは中国が米国に対抗しないとの意図を第一に示して米国の警戒感を解きつつ、その上で米国に中国の核心利益を尊重させようという意図があったのではないかと指摘されている⁴⁶。

中国はこの米中首脳会談後、米中間で新型大国関係のコンセンサスができたという考えに基づき、一方的な自己主張を強めた。具体的には、2013 年の東シナ海の防空識別区の設定や南シナ海における領有権争い⁴⁷及び岩礁の埋め立てであった。特にオバマ政権が懸念を強めたのは、中国が急速かつ大規模な埋め立てや滑走路の建設等の軍事拠点化を進めていたことであった。こうした中国の自己主張に対しては、2014 年の米中首脳会談において米国が「航行の自由」を根本的な利益と捉えていることを強調し、中国の南シナ海における主張は国際法に合致しないと声明して中国を牽制した。2015 年 3 月にはハリー・ハリス太平洋軍司令官が「中国は砂の万里の長城を築いている」との表現で中国を強く非難した。そして、2015 年 10 月にはスプラトリー諸島の人工島周辺を米海軍の駆逐艦が航行し、中国の権利主張を承認しないことを示す「航行の自由作戦」が実施されるに至った⁴⁸。2016 年 7 月、南シナ海問題に関する中国とフィリピンとの争訟の仲裁判断が出たものの、中国は判断を「紙くずである」として反発し、南シナ海における行動を活発化させた⁴⁹。

米国にとって南シナ海問題は、単に中国による軍事拠点化が安全保障上の脅威となり得るのみならず、オバマ大統領が重視したルールに基づく国際秩序に真っ向から挑戦するものであった。リバランス政策は最終的に規範や法の支配を基盤とする既存の国際秩序に中国を組み入れていくことを目標の 1 つとしていたが、こうした中国の行動を見る限りにお

⁴⁵ 従来、中国が主張する主権や領土に関する「核心利益」は台湾、チベット、新疆が挙げられるのが通例であったが、2010 年代に入ってからにはこれに南シナ海、尖閣諸島までもが「核心利益」に含まれるとの言説が聞かれるようになった（梅本哲也『米中戦略関係』（千倉書房、2018 年）81 頁）。

⁴⁶ 前掲注 12、14～15 頁、防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート 2018』（2018 年 2 月）12～13 頁

⁴⁷ 南シナ海問題とは、中国と一部の東南アジア諸国間の領有権をめぐる問題であり、①パラセル（西沙）諸島の主権をめぐる中国、台湾、ベトナム間の紛争、②スカボロー礁をめぐる中国、台湾、フィリピン間の紛争、③200 以上もの島、岩礁、砂州からなるスプラトリー（南沙）諸島の全体あるいは一部をめぐる中国、台湾、ベトナム、ブルネイ、マレーシア、フィリピン間の紛争である。オバマ政権は領土主権をめぐる問題には特定の立場を取らず、武力行使または威嚇ではなく国際法にのっとったかたちで平和的に紛争に対処・解決することを関係国に求めている（防衛省防衛研究所編『東アジア戦略概観 2016』（2016 年 3 月）244 頁）。

⁴⁸ オバマ政権はこれを皮切りに 2016 年 1 月にパラセル諸島、5 月にスプラトリー諸島、10 月にパラセル諸島に海軍艦を派遣した。また、同年 4 月には、対地攻撃機がスカボロー礁の周辺を飛行した。

⁴⁹ こうした中国の言動の背景には、国際的基準や国際的行動規範について、中国が国際社会に参加していなかった時代に作られたもので、再交渉が必要であると捉えていることにも起因するとも考えられる（マーチン・デンプシー「かつてなく危険な世界」『フォーリン・アフェアーズ・レポート』（2016.9）36 頁）。

いてその目標は達成できなかつたと言えよう。第1期政権で東アジア・太平洋担当国務次官補であったキャンベルをして、「これまでの関与政策、軍事力、ひいてはオバマ政権のリバランス政策も、中国の行動を変化させる効果が無かつた」と言わしめたことがそれを象徴している⁵⁰。その原因としては、従来の「韜光養晦」路線を事実上修正した中国自身の外交政策の変化や、南シナ海仲裁判断への対応に見られる国際規範を無視する中国の態度が挙げられる。加えて、オバマ政権は発足当初から地域の多国間の枠組みの強化により中国を縛り付けることを目指したが、結果として親中路線を採用するカンボジアなどによりASEANが一枚岩の行動をとることができなかつたことも指摘される⁵¹。

米中間においては、2016年9月に両国首脳が気候変動問題対応のための「パリ協定」の同時批准を発表するなどの協調が図られた面もあつた。しかし、これまで見てきたとおり、南シナ海における中国の一方向的な自己主張に対して、オバマ政権はリバランス政策による有効な対処を行うことはできなかつたのである。

(2) TPP協定の推進

米国ではこれまでも、通商ルールの確立を通じて国内経済の成長を目指すのはもちろんのこと、貿易政策が安全保障政策の一環としても形成されてきたと言える。オバマ政権では、①アジアにおける米国抜きでの広域の自由貿易協定（FTA）の成立によって米国がアジア市場から締め出されることの阻止、②米国経済の成長と輸出拡大の実現による雇用創出、③影響力を強める中国への対抗の3点を目指した⁵²。このような観点に立ち、オバマ政権が積極的に推進したのがTPP協定⁵³であつた。

2008年のリーマン・ショック以降、米国では失業率が上昇し、格差が広がつていたことから、経済回復と雇用創出に不可欠な輸出拡大を目指したオバマ政権はTPP協定を「21世紀型のFTA」と位置付け、高いレベルで包括的なルールをアジア太平洋地域において確立し、公正な競争条件を整えようとした。また、オバマ大統領が繰り返し「我々は中国のような国にグローバル経済のルールを書かせるわけにはいかない」と述べたように⁵⁴、米国はTPP協定の交渉において、関税撤廃のほか、知的財産の保護、投資規制の見直し、国有企業、労働、環境などの新しく、ハイスタンダードなルールをアジア太平洋地域に広げることが重視された。米国は、将来的には中国を含めてTPP協定参加国をAPEC全体に広げ、アジア太平洋自由貿易圏（FTAAP）を実現しようとし、中国をこうしたルールに取り込むことによって中国の「国家資本主義」からの転換とルール遵守を迫るとい

⁵⁰ 前掲注42、7頁

⁵¹ 防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート2018』（2018年2月）28頁

⁵² 大矢根聡、大西裕編『FTA・TPPの政治学』（有斐閣、2016年）83～87頁

⁵³ TPP協定は2006年5月、APEC加盟国であるシンガポール、ニュージーランド、チリ及びブルネイの4か国による環太平洋戦略的経済連携協定（P4協定）を原点とし、物品の貿易で例外品目を設けずに関税撤廃を行うことにその特徴があつた。米国はP4協定の拡大交渉に参加表明し、2010年3月から計8か国によりTPP協定の交渉が開始された。その後、新たに日本（2013年7月）を含む4か国が参加したことで、協定の交渉は計12か国により行われた。

⁵⁴ Statement by the President on the Trans-Pacific Partnership (October 05, 2015) <<https://obama.whitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/10/05/statement-president-trans-pacific-partnership>>

シナリオを描いていた⁵⁵。

T P P協定は2015年10月に12か国による大筋合意がなされ、2016年2月に署名式が行われた。オバマ大統領は議会に対し協定締結の意思を通告し、協定批准に向けた準備を進めたものの、議会の動きは鈍かった。オバマ大統領は2016年9月、任期中最後のアジア訪問の中でラオスにおいて演説を行い、T P P協定がリバランス政策の「中核的な柱」となっていることを強調し、同協定の批准がなされなければ米国のアジア太平洋地域における影響力が損なわれるとして、議会に早期の批准を求めた⁵⁶。しかし、同年11月の大統領選で民主・共和両党の候補者がT P P協定への不支持を掲げる中、オバマ大統領の任期中に同協定が批准されることはなかった。

アジア太平洋地域において、米国が「21世紀型のルール」を主導し、自由で開かれた通商秩序を確立する、まさにリバランス政策の「中核的な柱」となっていたT P P協定は、オバマ大統領が描く地域秩序の中心となるはずだった。しかし、皮肉なことにトランプ大統領が就任後直ちにT P P協定からの「永久離脱」を表明したことが、リバランス政策が「未完」のアジア太平洋戦略に終わったことの象徴となったのである。

5. 地域における米中の軋轢と我が国の役割

本稿ではオバマ政権のリバランス政策の展開や変遷を振り返ってきた。リバランス政策は、米国が冷戦後初めて外交・安全保障、通商等を含めた包括的なアジア太平洋戦略を示し、地域秩序の主導、確立を目指した点において評価されるべきであろう。それは地域における同盟国やパートナー国との安全保障面での関係強化や地域の多国間の枠組みへの関与の増大、リバランス政策の「中核的な柱」であったT P P協定妥結などの成果を生み、米国が「太平洋国家」として地域を主導する意思を示したと言えるのではないだろうか。

他方、既述のとおり、リバランス政策は地域の中で台頭する中国を規範や法の支配を基盤とする既存の国際秩序へ組み入れることはできず、中国の強硬的な行動を阻止できなかった。オバマ政権は関与政策により中国に行動の変化を促したが、同時期に中国の外交政策の路線が修正され、地域の多国間の枠組みによる中国の縛り付けが失敗するとともに、オバマ大統領の軍事力行使への慎重姿勢と米国の自国の力に対する楽観的評価も相まって、有効に対処することができなかった。

ところで、米中関係について、国際政治学者の山本吉宣氏は、①戦争が起きる、②中国が既存の国際秩序に参加し、平和的に秩序が維持される、③既存の秩序と並行する「西側抜き」の世界が形成される、④両者の秩序が相互に深く浸透し合い、競争しながらも新しい規範が形成されるという4つのシナリオを示し、④のシナリオが最も現実的で望ましいと結論付けている⁵⁷。米国はリバランス政策を通じ②の秩序を目指したとも考えられるが、中国は「一帯一路」構想やアジアインフラ投資銀行(A I I B)を主導し、③の秩序を目

⁵⁵ 馬田啓一「ポストT P Pとアジア太平洋の新秩序：日本の役割」『国際問題』(2016年6月)9頁

⁵⁶ Remarks of President Obama to the People of Laos (September 06, 2016) <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/09/06/remarks-president-obama-people-laos>>

⁵⁷ 山本吉宣「競争的相互浸透秩序の可能性」(PHP Policy Review (2015.7.16)) <https://thinktank.php.co.jp/wp-content/uploads/2016/05/policy_v9_n69.pdf>

指しているようにも見える。結果としてリバランス政策は「未完」に終わったが、仮に米国主導の地域秩序が形成されたとしても、中国との関係で機能できたのかは疑問が残る。

中国では2017年10月の第19回中国共産党大会において、習近平国家主席が欧米とは異なる独自の道を歩みながら、世界をリードする「社会主義現代化強国」を目指すとし、また、外国の政治制度を機械的に模倣すべきでない述べ、欧米諸国が訴える「普遍的な価値」をそのまま受け入れることはないと言明した⁵⁸。さらに、2018年6月の中央外事工作会議では「グローバルな統治体制の改革に積極的に関与し、主導する」と述べ、欧米主導の国際秩序を中国主導で変革していく姿勢を示している⁵⁹。

一方、2018年1月に発足した「米国第一主義」を掲げるトランプ政権は、TPP協定から離脱するなど、多国間の枠組みではなく二国間におけるディール（取引）を指向する外交を展開しており、戦後米国が主導してきた秩序を破壊するような外交を推し進めている。また、2017年12月に公表された「国家安全保障戦略」においては、中国が米国の影響力や利益に挑戦する修正主義勢力であるとして、過去20年間の関与政策を変更する必要があるとした。さらに、2018年1月に公表された「国家防衛戦略」では、「中国が南シナ海の軍事拠点化やインド太平洋地域における覇権の確立を通じ、将来的に地球規模で米国の主導的地位に代わろうとしている」として強い警戒感を示している。

現在、安倍政権は太平洋とインド洋を平和で、ルールの支配する海とし、この地域を自由と法の支配、市場経済を重んじる場とすることによって地域全体の安定と繁栄を目指す「自由で開かれたインド太平洋戦略」を掲げている。そして、この実現のためインフラ整備、貿易・投資の促進、人材育成等を提唱するとともに、日米豪印の4か国による安全保障面での連携強化に動いている。中国が掲げる「一帯一路」構想に対しても、インフラの開放性、透明性、経済性、対象国の財政健全性等、国際社会共通の考え方を取り入れることを前提に協力するという是々非々の立場を取っている⁶⁰。

今日、米国が戦後秩序を破壊するような外交を展開し、中国が欧米主導の国際秩序を変革する姿勢を示すなど、我が国が大きな利益を受けてきた従来の米国主導の戦後国際秩序が動揺し始めている。今後のインド太平洋地域では米中の競合が一層激しさを増すとの見方も示されている状況下において⁶¹、我が国が米国抜きのTPP協定（いわゆるTPP11協定）交渉を主導し、「21世紀のFTA」というべき内容の維持を実現したことを評価する声もある⁶²。こうした我が国の取組は、単に経済的な利益を越えて、我が国がこの地域の平和と繁栄に果たすべき役割を示唆しているようにも思える。今後、我が国は長期的な視野に立ちながら、自由や法の支配などの価値を維持し地域の平和と繁栄に貢献できるよう、積極的にイニシアチブを担うべき役割が期待されているのではなかろうか。

（こひやま ともゆき）

⁵⁸ 『朝日新聞』（2017.10.19）

⁵⁹ 『読売新聞』（2018.6.25）

⁶⁰ 第196回国会衆議院予算委員会議録第11号7頁（2018.2.14）、『読売新聞』（2018.5.6）

⁶¹ 中西寛「戦後秩序の動揺と日本外交の課題」『国際問題』（2018年1・2月）25～26頁

⁶² 石川幸一「TPP11（CPTPP）の概要と意義」（2018.3.1）〈<http://www.iti.or.jp/flash364.htm>〉