

【アメリカ】バイデン政権による「国家安全保障戦略」の公表

海外立法情報課 西住 祐亮

* 2022年10月12日、バイデン政権が「国家安全保障戦略」を公表した。同文書の内容は多岐にわたり、日本を始めとする同盟国・パートナー国との連携を強化する必要性も繰り返し指摘している。

1 概要

2022年10月12日、バイデン (Joe Biden) 政権が「国家安全保障戦略 (National Security Strategy: NSS)」を公表した¹。「国家安全保障戦略」は、外交政策に関する政権の基本方針や優先課題を示すものであり、2021年1月に発足したバイデン政権にとって、今回が初の公表となった²。

同文書は序文で、文書全体の概要を示している。第一に、今日の米国が、地政学的な競争と、地球規模の協力を要する「共通課題」 (shared challenges) の双方に、同時に向き合わなければならないとの認識を示した。第二に、世界が重大な転機 (inflection point) を迎える中、今日の米国の行動が、今後の世界の行く末を左右するとの認識を示した。第三に、国内問題と外交問題 (国際問題) が密接に結びついているとの認識を示した。また、これに関連して、将来を見据えた競争力強化のために、政権として米国内の投資に注力してきたことも述べた。第四に、同盟国及びパートナー国との比類なきネットワークを再活性化する重要性について論じた。

同文書は、序文と結論を除くと、全4部で構成されている。第1部「将来のための競争 (The Competition for What Comes Next)」では、今日の米国が置かれている世界の状況や、米国に求められる役割について論じた。第2部「米国の強みへの投資 (Investing in Our Strength)」では、競争を勝ち抜く上で特に投資が必要な三つの分野 (国内産業、外交、軍事) について論じた。第3部「地球規模の優先課題 (Our Global Priorities)」では、三つの優先課題 (中国・ロシアとの競争、「共通課題」への取組、国際ルール作り) について論じた。第4部「地域ごとの戦略 (Our Strategies by Regions)」では、各地域 (インド太平洋、欧州、西半球など) に対する米国の戦略について論じた。

2 第1部：将来のための競争

(1) 持続的なヴィジョン

序文に続いて、二つの大きな課題 (twin challenges)、すなわち地政学的な競争と地球規模の

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2023年1月16日である。バイデン政権の基本文書であることから、日本に直接関係しない部分も含め、全体を紹介する。

¹ “National Security Strategy,” October 12, 2022. <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>>

² トランプ (Donald Trump) 政権による前回の公表については、原田圭子「【アメリカ】トランプ政権による「国家安全保障戦略」の公表」『外国の立法』No.274-2, 2018.2, pp.2-5. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11040398_po_02740201.pdf?contentNo=1>、オバマ (Barack Obama) 政権による前々回の公表については、鈴木滋「【アメリカ】オバマ政権による「国家安全保障戦略」報告の公表」『外国の立法』No.263-2, 2015.5, pp.2-3. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9366465_po_02630201.pdf?contentNo=1> を参照。また、佐藤毅彦「21世紀アメリカの安全保障戦略：歴代政権の「国家安全保障戦略」を中心に」『21世紀のアメリカ 総合調査報告書』2019.3, p.107-126. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11254539_po_20180309.pdf?contentNo=1> は、ブッシュ (George W. Bush) (子) 政権からトランプ政権にかけての「国家安全保障戦略」を比較・分析している。

協力を要する「共通課題」に向き合う米国の現状を再確認した。とりわけ、戦略的競争が展開される国際環境の下で、「共通課題」に対処しなくてはならない難しさを強調した。

(2) 持続的な役割

世界が多くの課題を抱える中、米国が強力かつ目的志向の (strong and purposeful) 役割を果たす必要性は、これまでになく大きくなっているとした。米国固有の強み(社会の多様性など)は依然として比類なきものであるとし、経済力、軍事力、人口についても、他の大国をしのぐ成長を見せているとした。他方、米国が国内対立などの課題を抱えていることも認め、米国内の民主主義の質が、国際舞台における米国のリーダーシップや信頼性を左右すると論じた。

(3) 民主主義国家・専制主義国家間の競争の本質

普遍的な人権を支持し、世界における民主主義の強化を後押しする意思を示した上で、専制主義国家の間に多様性があることも指摘した。米国にとって最も切迫した戦略的課題は、権威主義的な統治手法と修正主義的な外交政策 (revisionist foreign policy) を併せ持つ国家によってもたらされると論じ、具体的に中国とロシアは、国際的な平和と安定に挑戦する行動をとっているとした。また、競争を繰り広げる米国と専制主義国家の間で不安を抱く国々への配慮も示し、米国は「新たな冷戦」も、世界がブロック化されることも望まないとした。

(4) 競争時代における「共通課題」解決に向けた協力

民主主義国家・専制主義国家間の競争と、「共通課題」という二つの大きな課題が、相互に影響し合っていることを指摘した。具体的には、国家間の競争が、「共通課題」を解決する環境を複雑なものにし、また逆に、「共通課題」が、地政学的な競争を加熱させることがあると論じた。

(5) 戦略アプローチの概観

自由、開放性、繁栄、安全のある国際秩序の実現が、米国の目的であるとした上で、この目的を達成するためには、三つの取組が必要であるとした(第2部の(1)(2)(3)に該当)。

3 第2部：米国の強みへの投資

(1) 競争力を維持するために国力に投資する

競争力維持のための国内投資の重要性を強調した。国際舞台における米国の成功は、国内(特に中間層)の強靱(じん)性にかかっていると指摘し、また同時に、国内での成功のためには、世界への戦略的かつ力強い関与が必要であると論じた。

具体的には、第一に、戦略的な公共投資の重要性を指摘した。民間セクターと開かれた市場が、米国の強みの源泉であり続けるとする一方、市場だけでは対応できない問題(世界的な供給網の混乱や中国の非市場的な政策など)があることも認め、現状に即した産業戦略を追求する必要があるとした。特に投資が必要な分野としては、国内のエネルギー・インフラや半導体産業を挙げた。

第二に、人への投資の重要性を指摘した。具体的には、教育・職業訓練に投資する重要性や、米国が「才能ある世界の人材にとって最大の目的地」であり続ける必要があるとした。

第三に、国内の民主主義を強化する必要性を指摘した。近年の米国民主主義が、内側から挑戦を受けているとの認識を示す一方、米国は、自身の欠点を修復しながら、他国が同様の行動を取ることを後押しできるとした。また、外部勢力による米国の民主主義への介入に対しては、米国が持つあらゆる適切な手段を用いて対応するとした。

(2) 可能な限り強力な連合を構築するために外交を活用する

米国が持つ同盟国及びパートナー国との「比類なきネットワーク」が、米国の利益を増進するものであり、またこれが、敵対勢力からの羨望の的にもなっているとした。

加えて、多くの国々との協力を可能にする包摂的な連合 (inclusive coalition) を目指す方針と、連合の核 (core) となる国々との間で協力レベルを上げる方針を同時に示した。

連合の核となる国々との協力としては、インド太平洋地域の安定を目指す AUKUS (米英豪安全保障協力) を新設したことや、クアッド (Indo-Pacific Quad. 日米豪印戦略対話) を活性化し、新型コロナウイルス感染症や気候変動の問題に対処していることなどを紹介した。また、インド太平洋と欧州の同盟を統合 (integrate) する重要性も指摘し、例として、欧州の同盟諸国がインド太平洋の航行の自由を支持することや、インド太平洋の同盟諸国が欧州の秩序形成に関与することなどを望むとした。

包摂的な連合については、圧倒的多数の国々がルールに基づく国際秩序 (主権及び領土一体性の尊重など) を望んでいると指摘した上で、米国の外交政策に懸念を抱いている国々や、非民主的な国々とも、共通の利益に基づく実利的な協力を模索していくとした。

(3) 米軍を強化・現代化する

米軍を「世界史上最強の戦闘部隊」と形容した上で、米国の国益を守るために必要である場合には、武力を行使することもためらわないとした。他方、武力行使を最後の手段と位置づけていること、明確かつ達成可能な目標がある場合にのみ武力を行使すること、武力行使の際には非軍事的な手段も併用することなどを確認した。

国防に関する政権のアプローチについては、「国家防衛戦略 (National Defense Strategy: NDS) 」 (2022年10月公表)³で詳細を示すとした上で、「国家安全保障戦略」でも概要を示した。核に関しては、「核の三本柱」 (nuclear Triad)⁴を現代化し、同盟国に対する拡大抑止のコミットメントを強化しているとした⁵。他方、核戦争のリスクを軽減する取組にもコミットしているとし、核兵器の役割を低減させることについても歩みを進めているとした。

4 第3部：地球規模の優先課題

(1) 中国との競争を優位に進め、ロシアを抑制する

中国とロシアが急速に連携を強めているとする一方、両国が突きつける課題には大きな違いもあると指摘した。米国は、依然として危険なロシアを抑制 (constraining)⁶しつつ、中国との競争で優位を保つことを優先させると論じた。

中国に関しては、「国際秩序を形成する意図と、それを成し遂げるための経済・外交・軍事・技術力とを併せ持つ唯一の競争相手」と評価した。また、中国は、開かれた国際経済の恩恵を受けながら国内市場へのアクセスを制限したり、世界の中国への依存度を高めながら自国の世界への依存度を下げることがを模索したりしていると論じた。加えて、中国との競争が最も顕著

³ “National Defense Strategy,” October 27, 2022. <<https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.PDF>>

⁴ 核弾頭の運搬手段である大陸間弾道ミサイル (intercontinental ballistic missile: ICBM)、潜水艦発射弾道ミサイル (submarine-launched ballistic missile: SLBM)、戦略爆撃機の三つを指す。

⁵ これまでの米国の核政策については、久古聡美「核の先制不使用をめぐる政策の動向と論点—米国を中心に—」『レファレンス』865号, 2023.1, pp.31-47 <<https://dl.ndl.go.jp/view/prepareDownload?itemId=info:ndljp/pid/12452779>>を参照。

⁶ 経済制裁などの手段を通じて、ロシアの行動 (特に戦争遂行能力) に制約を課す概念として、「抑制」の表現が用いられている。

なのはインド太平洋地域であると指摘しつつ、競争の舞台は、急速に地球規模に広がっており、また、競争の分野も、経済、技術、外交、開発等と多岐にわたるようになってきていると論じた。他方、中国との競争を責任を持って管理する姿勢も強調し、意図せぬ軍事的エスカレーションのリスクを軽減する方策を追求する意向や、利益が一致する分野では中国との協力を惜しまないとの立場を表明した。

ロシアに関しては、「ここ 10 年、国際秩序を構成する諸要素の転覆を狙った帝国主義的な外交政策を追求してきた」と評価し、こうした動きはウクライナへの全面的な侵攻(2022年2月)で頂点に達したと論じた。また、「米国の歴代政権は、米露の対立を抑制し、協力可能な実利的分野を見極めるべく、あらゆる機会を用いてロシアに呼びかけを行ってきたが、プーチン(Vladimir Putin)大統領がこうした努力に応えることはなく、今後も彼が態度を変えないことは、今となっては明々白々である」と論じた。加えて、ウクライナ侵攻は、中国、インド、日本といったアジア諸国に対するロシアの立場を弱めることになったと指摘した。

(2) 「共通課題」に関して協力する

大国間競争の時代においても、米国は、「共通課題」に関する国際協力を維持・強化しなくてはならないとの認識を確認した上で、5つの分野(気候変動とエネルギー安全保障、パンデミックと生物兵器防衛、世界の食料安全保障、軍備管理と不拡散、テロ)に関する政権の方針を示した。

気候変動に関しては、米国内で、クリーンエネルギーへの移行を後押しする大規模な投資に取り組み、また、パリ協定(Paris Agreement)等の国際協力枠組みを通じて、世界の更なる行動を喚起しているとした。加えて、中低所得国の緩和策及び適応策を支援する必要性を強調し、各パートナー(国際機関を含む。)にも貢献の拡大を求めているとした。

パンデミックに関しては、次なる危機に備えて、国内の態勢を整える必要性と、国際的な取組を進める必要性を指摘した。具体的には、医療物資の国内製造能力を強化すること、医療アクセスへの不公平を正すこと、ワクチン製造強化に向けて同盟国やパートナー(民間セクターを含む。)と連携を強化することなどが必要であるとした。また、米国が世界保健機関(World Health Organization: WHO)との協力を再開したとする一方、幾つかの国際機関には改革が必要であるとの認識も示した。

世界の食料安全保障については、複数の要因(新型コロナウイルス感染症、気候変動、ウクライナ侵攻)が重なり、現在は危機的な状況にあるとした。また、各国と協調してこの問題に取り組む枠組みである「世界食糧安全保障のための行動指針:行動要請(Roadmap for Global Food Security: Call to Action)」を立ち上げたことなどを紹介した。

軍備管理に関しては、核・化学・生物兵器の拡散が、世界にとって重大かつ持続的な課題で、解決に向けて国際的な協力を要することを確認した。戦略的安定性とリスク低減のためには、競争相手との実務的な交渉も模索し続けていくとした。

テロに関しては、20年前と比べて、テロの脅威が地域的に拡散し、かつイデオロギー的に多様化したとの認識を示した。とりわけ、米国内の暴力的過激派(domestic violent extremists)の脅威が急速に高まっているとの見方を強調した。

(3) 国際ルールを形成する

米国主導の下で形成された国際機関や国際規範が、米国の利益と世界の人々に資するものであったとする一方、こうしたメカニズムが現状の変化に対応できておらず、更新を要する事例

が増えているとの認識を示した。その上で、特に三つの分野（技術、サイバー空間、貿易・経済）における国際ルールの更新が喫緊の課題であるとした。

技術に関しては、今日の地政学的競争の中心となる分野であり、民主主義や経済の今後にとっても重要であるとの認識を示した。また、クアッドなどの協力枠組みを通じて、包摂的かつ責任ある技術発展の増進や、供給網の強化を目指しているとした。

サイバー空間に関しては、国家及び非国家主体によるサイバー攻撃を抑止する方針や、サイバー空間での敵対行為に対して、米国が持つあらゆる適切な手段を用いて対応する方針を確認した。

貿易・経済に関しては、米国に長らく恩恵をもたらしてきた国際ルールが、中国を始めとする非市場的な主体（non-market actors）によって侵害されているとした上で、米国や同盟国の労働者・ビジネスに資する国際ルールを形成するべく、米国が今一度、世界を主導しなければならないと論じた。具体的には、インド太平洋経済枠組み（Indo-Pacific Economic Framework: IPEF）などの協力枠組みを新設し、現状の貿易システムを更新する取組（不公正な貿易・労働慣行の取締りなど）を続けているとした。

その他、同文書は、人質・抑留者に関する問題についても取り上げている。米国は、各パートナーと連携して、非人道的な行為を取り締まる国際規範作りに取り組んでいるとした。

5 第4部：地域ごとの戦略

(1) 自由で開かれたインド太平洋を促進する

インド太平洋については、21世紀の地政学の中心（epicenter）であり、世界経済の中でも大きな比重を占めていると評価した。また、この地域で、開放性、繁栄、安全等が実現することは、「インド太平洋の大国（Indo-Pacific power）」である米国にとって、死活的な利益であると論じた。

南シナ海問題に関しては、米国が「海洋の自由」を支持する方針と、開かれた南シナ海へのこの地域の支持（regional support）を強化する方針を確認した。

日米同盟については、日米安全保障条約の下での日本の防衛に対する米国の揺るぎないコミットメントを再確認し、尖閣諸島もその適用範囲に含まれると論じた。

北朝鮮問題については、北朝鮮のミサイル及び大量破壊兵器の脅威を踏まえ、拡大抑止を強化すると論じる一方、朝鮮半島の完全なる非核化に向けて具体的な進展を生むべく、北朝鮮との持続的な外交を模索するとした。

(2) 欧州との同盟を深化させる

欧州については、米欧の歴史的結びつきの強さや、民主的価値の共有を指摘し、また、幅広い地球規模の課題に対処する上でも、欧州は「基盤となるパートナー（foundational partner）」であると論じた。

ウクライナ問題に関しては、ロシアの戦争遂行能力を低下させるために、同盟国・パートナー国と連携して、ロシアに制裁を課す方針などを確認した。

(3) 西半球の民主主義と繁栄を後押しする

西半球については、米国との経済的結びつきの強さや、民主的伝統の共有を指摘した上で、米国への直接的な影響は、他のどの地域よりも大きいと論じた。

この地域が抱える課題については、その一つとして、外部勢力による干渉や恫（どう）喝の

問題を挙げ、具体的に、中国、ロシア、イランによる干渉に懸念を示した。

(4) 中東の緊張緩和と統合を支援する

過去 20 年の米国外交が、中東・北アフリカ発の脅威に余りにも多くの関心を注いできたとの認識や、米国の軍事偏重の政策が予期せぬ弊害を招いたとの認識を示した。その上で、この地域の国々自身が、地域の安定・繁栄を確保できるように支援する方針へと転換を図るべき時機であると論じた。

(5) 21 世紀の米アフリカ・パートナーシップを構築する

地政学的にも、地球規模の課題に取り組む上でも、今後 10 年間で、アフリカが重要な役割を果たすことになるとの認識を強調した。具体的には、アフリカ出身者が国際機関のトップを務める例が増えてきていることや、アフリカが豊富な天然資源を抱えていることを指摘した。

(6) 北極圏の平和を維持する

北極圏の平和、安定、繁栄、協力を追求するのが、米国の方針であるとした。この地域で影響力を高めるロシア・中国の動きに懸念を示した上で、この地域での米国のプレゼンスを拡大し、不必要な緊張の高まりを防いでいくと論じた。

(7) 海、空、宇宙を守る

世界中の人々の安全と繁栄が、海、空、宇宙に依存しているとの認識を強調した上で、各領域における米国の方針を示した。宇宙に関しては、米国の主導的な地位を維持し、国際社会と連携して、安全や持続可能性を確保していくとした。

6 結論等

(1) 結論

同盟国及びパートナー国と連携することで、自由、開放性、繁栄、安全のある国際秩序の実現は可能であるとの自信を示した。

同文書で記された方針に基づいて、二つの大きな課題（地政学的な競争と「共通課題」）に取り組んでいく意向を表明し、また、方針を実行に移す過程で、それが米国の人々の利益に適しているのかを随時点検する必要性も指摘した。

(2) コラム（囲み記事）

その他、同文書には、三つのコラム（統合抑止、越境組織犯罪、腐敗対策）が掲載されている。

統合抑止（integrated deterrence）のコラムでは、同概念について説明している。具体的には、同概念が、軍事力だけでなく、経済や同盟国との連携も活用して攻撃を思いとどまらせる概念であることや、「国家防衛戦略」⁷（2022 年 10 月公表）の核となる概念であることを説明した。

越境組織犯罪のコラムでは、越境組織犯罪が、他の多くの「共通課題」とも深く結びつく問題であることを指摘し、例として、米国内における薬物中毒死の問題も、これと深く関わっているとした。

腐敗対策のコラムでは、腐敗が様々な分野に悪影響をもたらす（ビジネス環境の悪化や政府機関の信頼性低下など。）ことを指摘した。また、各国政府による腐敗対策を更に支援していく方針も確認した。

⁷ 前掲注(3)を参照。