

## コメント

### ——歴史と地域の文脈の中で見るオバマ政権の外交

恒 川 恵 市

#### はじめに

シンポジウムでの報告にはほぼ共通していたのは、「オバマ大統領はそのディスコースにおいて大きな変化をもたらしたが、外交上実際に変化をもたらすかどうかは、まだわからない」ということであった。当コメントでは、「オバマ大統領は1970年代に始まった長期的な変化の延長線上にあり、G・W・ブッシュ政権が特殊だったためにオバマ大統領のディスコースが大きな変化に見えるにすぎない」という主張をしたい。

以下では、まず米国の外交の目的と手段が歴史的にどのように変わってきたのかについて私見を述べた後、オバマ政権の「変化」の見方を示す。その後、外交の対象となる地域ごとに見られるヴァリエーションにも触れてみたい。

#### 米国外交の目的

19世紀以来の米国の外交を観察すると、3つの大きな目的が濃淡をもって組み合わせられてきたように見える。第1は自由主義イデオロギーに基づく政策で、政治的には民主主義と人権擁護の促進を、経済的には民間事業活動の自由を求めるものであった。左派系の論者は民間大企業の「利益」の実現こそが真の狙いだったとするが、起源をイデオロギーに求めるのか、利益に求めるのかの違いだけで、結果としての外交政策は同じである。

第2の外交目的は安全保障であった。自国への軍事的脅威に対応することを主眼とする外交であり、9・11同時多発テロ以前には、主に国外からの脅威が対象であったが、9・11以後は、テロ・感染症・麻薬犯罪など、国内社会に入り込んでくる脅威が重視されるようになった。

第3の目的は、特定の国内集団の意向の実現である。これは多元主義的で特殊な選挙制度をもつ米国特有の外交目的で、具体的にはユダヤ・ロビー、キューバ・ロビーへの対応がこれにあたる。

これらの目的は同時に追求されることもあったが、矛盾する場合もあり、その時は一つの目的を果たすために、他の目的が犠牲にされた。たとえば、冷戦の対立が激しかった時期には、安全保障が重視される一方、自由主義イデオロギーは犠牲になった。発展途上国においては左派勢力の伸張を抑えるために軍事政権や独裁政権でも援助を与え、西欧諸国や日本が採った自国企業や農業を保護する経済政策も受け入れた。

しかし、冷戦後の時期になると、自由主義イデオロギーの影響力が強まり、民主主義と市場経済を実現することが、穏健な政治と発展する経済をもたらし、したがって米国の安全保障にとってもプラスになるという立場がとられるようになった。9・11以後は再び安全保障が前面に出るようになり、テロリストと戦うために非民主主義的な勢力とも妥協する政策が一部で見られるが、民主主義と市場経済が米国の安全保障に貢献するという見解

は、大きくは変わっていないように見える。

ただし、外交目的の重点の置き方は、対象地域によって異なる点にも注意しておく必要がある。たとえばパレスティナではユダヤ・ロビーの根強い圧力もあって、イスラエルの非民主主義的な行動を長い間見逃してきている。

### 米国外交の手段

外交手段という観点から米国の外交を見ると、非関与主義（孤立主義）、単独関与主義（単独行動主義）、共同関与主義（国際協調）の3つを区別することができる。単独関与主義は英語で言えばunilateralismであるが、覇権国として有志連合を率いる場合も含めて考えたい。それに対して共同関与主義（multilateralism）は、one of themとして関与する場合を指す。

米国の外交手段も時期によって地域によって異なって使われてきた。全体の流れとしては、第二次世界大戦を境にして米国は非関与主義から関与主義に変わったが、中米カリブ地域に対しては19世紀中ごろから（単独）関与主義を示した。

第二次世界大戦後の関与主義も、ベトナム戦争期までは単独関与主義が強かったが、1970年代後半以後は、次第に共同関与主義の色彩が見られるようになった。日欧の経済力が上昇したのに対して、米国の経済力が落ちたためである。

冷戦の終焉後もこの傾向は続いたが、モガディシユの悲劇（1993年）以後、発展途上国に対しては非関与主義が強まった。ソ連との競争がなくなったために、途上国を援助する動機が薄れたことが背景にある。

9・11は米国の外交手段を再び単独関与主義に変える契機になった。米国に率いられた有志連合や多国籍軍によるアフガニスタンやイラクに対する侵攻は、その典型的な表れである。ただし今や関与の主な対象は発展途上国であった。脆弱国を放置しておくでテロや感染症などの源となり、国民の安全を脅かすという新しい安全保障観に突き動かされたことであった。

オバマ政権が、米国の外交の基調を単独関与主義から共同関与主義に変えたことについては広く認められている。しかし米国の外交史を少し長期的に見れば、1970年代から90年代にかけて既に米国は共同関与主義の姿勢を強めていたこと、したがってブッシュの単独関与主義は、長期的な趨勢からの一時的乖離であったことがわかる。外交目的についても、前節で述べたように、冷戦の終焉以降は自由主義イデオロギーが支配的であり、ブッシュ政権による安全保障への偏りは、やはり長期的趨勢からの逸脱だったと解釈すべきであろう。

### オバマ政権の「変化」とは何か？

オバマ政権を外交目的という点から見ると、ブッシュ政権期も含めたポスト冷戦期の趨勢——自由主義イデオロギーを最重要視する傾向——の延長線上にいる。ただブッシュ政権が対テロ戦争のために、時に国の内外の民主主義手続きを無視ないし軽視することがあったのに対して、そうした逸脱を正そうという姿勢は「変化」として見ることもできる。ただ国内政治・制度に由来するイスラエルに対する甘い態度には、「変化」よりも「継続」のほうが強い。対キューバ外交についてもまだ抜本的な「変化」はないが、キューバ・ロビーが世代交代などで弱体化したために、対イスラエル外交よりは「変化」が大きい。

外交手段を見ると、少なくとも先進国・中進国に対しては共同関与主義が強まったように見える。しかし、これもブッシュ政権を逸脱として除外すれば、その前までに起こっていた趨勢の延長線上で理解できる。ブッシュ政権の単独関与主義は、「唯一の超大国」という自国認識に基づいていたが、小さな国の政府を軍事力でつぶすことは容易だが、新しい秩序を作る能力はないという意味で、米国が「唯一の超大国」であるという認識そのものが間違いであった。遅かれ早かれ共同関与主義への復帰は不可避だったのである。

今回の世界経済危機への対処の過程で国際協力の枠組みがG8からG20に広がったことを見ると、「共同」の範囲が広がるという意味の「変化」があったように見える。しかし、それも米国の国力の長期的下落のなせる業だという点で、これまでの趨勢の延長として解釈すべきである。

発展途上国の中で、脆弱国については、ブッシュ政権期に強まった新しい安全保障観に基づく関与が続いているが、それ以外の途上国については、ブッシュ以前の非関与主義の基調は変わっていないように見える。それは特に中南米と東南アジアで著しい。

### 地域別に見るオバマ政権の外交

各地域に対するオバマ政権の外交も、以上のような全体的な趨勢と変化を押さえた上で考える必要がある。

まず中東・南アジアについて、イランに対しては、イラク・アフガニスタンで躓いた轍を踏まないために、既にブッシュ政権の時に始まっていた共同関与主義を強めている。アフガニスタン・パキスタンも、軍事力では決着がつきそうにないので、一方で治安確保に務めつつも、自由主義イデオロギーに基づく民生支援を共同関与方式で拡充しようとしているように見える。ただ、上でも触れたように、パレスティナについては、ユダヤ・ロビーという特殊米国的な要因によって、単独関与主義を、自由主義イデオロギーを軽視する形で続けている。

他の発展途上国については、全般的に関与は低いままである。最近までUSAIDの長官が決まらなかったことも、途上国への関心の薄さを示唆するものである。ただ東アジアについては、アジア側の一部に米国を除外した経済統合の動きが強まっているために、それを牽制する手段として、環太平洋FTAやAPECといった共同関与の枠組みを主張することはある。また核問題がからむ北朝鮮に対しても、6カ国協議という共同関与方針が継続されている。経済的・軍事的に成長した中国についても、安全保障上の脅威としての認識を残しつつ、漸進的な民主化・自由化が中国を脅威なき存在に導きうるとの立場から、グローバル・ガバナンスのパートナーとして中国と共同する姿勢を強めている。

また、脆弱国や脆弱状態を抱える国に対しては、単独関与主義による二国間援助が与えられている。ブッシュ政権が導入し、オバマ政権が受け継いだMillennium Challenge Corporationが、その典型的な政策で、自由主義イデオロギーに沿った改革（良い統治や市場経済化）を進めた国に対して、環境、食糧、感染症対策などの援助がおこなわれている。2009年10月段階で、この枠組みによる援助の対象になっていた39カ国のうち、19カ国はサブサハラ・アフリカ諸国、中南米が7カ国、旧ソ連諸国が6カ国であった（<http://www.mcc.gov/mcc/countries/index.shtml>）。

## 結 論

米国の外交は、3つの目的と3つの手段がどのように組み合わせられているかという観点で分析するとわかりやすい。そうすることによって、米国外交が時期的にも地域的にも異なる特徴を示してきたことが明らかになる。

オバマ政権の外交は、ブッシュ政権（特に前半）と比べれば共同関与主義が強まり、「安全保障」のために「自由主義イデオロギー」が軽視されることも減ったという意味で、「変化」を示しているが、米国の国力の衰えと冷戦の終焉という長期的な趨勢の中に位置づけてみると、突然の「変化」というよりも、そうした趨勢の延長線上にあることがわかる。ブッシュ政権も後半には、長期的趨勢に合う外交姿勢に戻りつつあった事実にも目を向ける必要がある。

しかし、いまだ安全保障や国内ロビーが外交政策において重視されている地域もあるし、非関与主義や単独関与主義が色濃く見られる地域もある点に留意する必要がある。