

冷戦後アメリカ外交の過信と無気力

―対テロへの執着から消極的関与へ―

一九九〇年代、旧共産圏諸国の民主化に関与し、国内では空前の好景気に沸いたアメリカ。高揚する「自由の帝国」は、しかしその後、果てしないテロとの戦いに国力を注ぐ一方、地政学的パワーとして台頭する中ロに有効に対峙できなかった。

杏林大学准教授

島村直幸

しまむら なおゆき 一橋大学大学院博士後期課程満期退学。博士（法学）。専門は、アメリカ政治外交、国際関係論。著書に『国際政治の（変化）を見る眼（二抑制と均衡）のアメリカ政治外交』、訳書にアンドリュー・プレストン『アメリカの対外関係を俯瞰する』など。

冷戦終結の前後、世界はまさに激動した。一九八九年六

月からの東欧革命と十一月のベルリンの壁の崩壊は、ソ連崩壊の前触れとなった。九〇年一〇月にはドイツが再統一し、冷戦は事実上終結した。そして九一年二月、ついにソ連という「帝国」は崩壊した。他方、九一年一月の湾岸戦争はアメリカ主導の多国籍軍が編成され、ごく短期間で勝利し、軍事的にはアメリカの単極構造が明らかとなる。しかし冷戦終結から三十数年が経過した今、ソ連崩壊を「二〇世紀最大の地政学上の大惨事」と捉えるプーチン大統領は、昨年二月、ロシア軍をウクライナに侵攻させた。なぜアメリカ中心のリベラルな国際秩序は揺らいだのか、

なぜ中国の台頭とロシアの暴走を食い止めることができなかったのか――。これまでのアメリカ政治外交と国際秩序の変動を振り返ることは価値があるだろう。

冷戦の終結とその後

リベラルな国際秩序は、第二次世界大戦後の二〇世紀後半、冷戦の時代にあつて、西側陣営のみの限定的な国際秩序であつた。その意味で西側世界は冷戦の双極構造とリベラルな国際秩序（アメリカの覇権秩序）との二重構造の中にあつたのである。また、同時代的な国際秩序の趨勢的な変化としては、脱植民地化（decolonization）も挙げら

れるだろう。冷戦の終結によって双極構造は失われ、リベラルな国際秩序がグローバルな規模に拡大したのである。しかし、結論を先取りするならば、グローバルな規模のリベラルな国際秩序は、二一世紀に入って早くも瓦解していく。

とはいえ、冷戦の終結直後の一九九〇年代は、「ユーフォリア（根拠のない強い高揚感）」に満ちた時期であった。まず九〇年代半ばまでにビル・クリントン政権の下でアメリカは経済を再生させ「一人勝ち」となった。さらに九〇年代後半からは、「新自由主義」に基づいたグローバルイゼーションを加速させてゆく。このとき、ロシアは弱体化し、中国は台頭以前のまだ発展途上にあった。その中国に対して、九五年二月、クリントン政権は「関与と拡大（engagement and enlargement）の国家安全保障戦略（NSS）」を発表する。中国に関与し、アメリカ中心の世界経済へ取り込み、中長期的に民主主義の拡大を期待するものであった。これ以降、アメリカの対中政策は、「牽制と抱擁（hedge and embrace）」「統合と牽制（integrate, but hedge）」の両面政策となり、次第に関与の側面を強めていく。

一方、ヨーロッパ地域では、クリントン政権の二期目以

降、二一世紀にかけて、北大西洋条約機構（NATO）の東方拡大が推進されていく。東ヨーロッパ諸国は、NATOの加盟国となるべく、政治的な民主化と経済的な市場化を目指していく（二〇〇〇年代にはEU加盟も進んだ）。このことは、ロシアのプーチンを刺激した。さらに「人道的介入」の名の下に国連決議なしに行われた九九年三月からのコソボ空爆は、チェチェン紛争を抱えるロシアと台湾問題などを抱える中国にとっては許容できないものであった。

「自由の帝国」から「地政学の復活」へ

二〇〇一年の9・11同時多発テロ攻撃は、冷戦後の「一人勝ち」を謳歌していたアメリカの国力を蝕んでいく。アメリカは、「テロとの戦い」を掲げ、一〇月からアフガンスタン戦争に突入した。首都カブールは開戦後まもなく陥落し、タリバン政権は崩壊した。アメリカはその後、〇三年三月に「先制（pre-emption）」のドクトリンに基づいてイラクを空爆し、同国の「体制転換（regime change）」を図った。これらの行動の背景には、対テロの文脈に加え、自由や民主主義を世界に広げていくことの「理念」もあった。実際、〇六年ごろまでは、アメリカの「自由の帝国」

や「民主主義の帝国」「帝國的共和政」が議論されていた。また、アメリカの単極構造とG・W・ブッシュ政権の単独主義のアプローチを念頭に、フランスのヴェドリーヌは、アメリカを「ハイパー・パワー」と呼んだ。しかしアメリカはその後、アフガニスタン、イラク共に戦後の占領統治で躓くことになる。

今から振り返れば、二〇〇〇～〇一年は、9・11以外にもいくつかの点で画期となっている。

二〇〇〇年五月には、プーチンがロシアの首相から大統領となった。一月のアメリカ大統領選挙では、共和党のブッシュ・テキサス州知事と民主党のゴア副大統領の得票率が「四九%対四九%」で拮抗するなど、赤と青で「分断されたアメリカ」が顕在化してきた（上院の選挙結果は「五〇対五〇」であった）。何よりも重要なのは、〇一年一月に米国がアフガニスタン戦争に勝利し、イラクに目を向けつつあるとき、十二月に中国が世界貿易機関（WTO）に加盟している。グローバリゼーションの波に乗り、これ以降、中国経済は高度経済成長を遂げていく。アメリカは、こうした中国の台頭を一七年のトランプ政権誕生まで許容し、むしろ支援してきた。アメリカにとっては、中国が「ワシントン・コンセンサス」を受け入れて、経済成

長しているように見えたからである。中長期的には、中国は民主化するはずだという期待もあった。

〇五年九月には、ブッシュ政権二期目のゼーリック国務副長官が、中国に対して「責任ある利害共有者（responsible stakeholder）」として大国らしい振る舞いを強く要求した。その要求は多岐にわたったが、特に中国の不透明な軍拡を問題視したのである。この時点では、アメリカには中国に対してまだ余裕があった。

他方でこの時期のアメリカは、アフガニスタンとイラクの戦後の占領統治での躓きが政治問題化しつつあった。ブッシュ政権（特にネオコン）は、明確な「出口戦略（exit strategy）」を描かずに、アフガニスタン戦争とイラク戦争に突入していた。そもそも「テロとの戦い」は思想をめぐる戦いであり、明確な「出口」を描きにくい。長期戦を覚悟しなければならぬが、アメリカの有権者は早くも中東地域への介入疲れから対外関与への忌避感を持ちつつあった。「テロとの戦い」を継続していく上で、国内の有権者をいかに説得していくのが大きな課題となっていく。

〇六年三月の「国家安全保障戦略」では、ブッシュ政権は、「先制」を正当化しつつも、「民主主義」や「民主主義の共同体」を強調した。しかし、〇六年一・一月の中間選挙では、

イラク問題が争点となり、共和党は上下両院で大敗した。さらに、〇七年からのサブプライム金融危機と〇八年九月のリーマンショックで、アメリカと世界経済は「一〇〇年に一度の金融危機」に直面した。

こうして、アメリカ中心のリベラルな国際秩序は、〇六年以降、大きく揺らいでいくこととなる。「地政学の復活」が指摘され始めたのも、〇七～〇八年の時期であった。その背景には、アメリカの力の相対的な低下や〇八年のロシアによるジョージア侵攻、中国の台頭などがあつた。しかし、これらに対するブッシュ政権下のアメリカの対応は微温的であつた。〇八年十一月の大統領選挙で、共和党のマケイン上院議員がロシアのジョージア侵攻を問題視したが、争点にはならなかった。リーマンショックで、安全保障の争点が吹き飛んだ形であつた。

〇九年以降、アメリカのオバマ政権は、世界金融危機への対応に忙殺されるが、この間、中国経済はいち早く立ち直り成長を遂げ、「国家資本主義」のアプローチに自信を深めていく。中国はその一方で、それまで内心憧れてきた西側の資本主義経済の苦境を目の当たりにしたのである。このことは、一〇年代以降の習近平政権による自己主張を見る上で重要な意味を持っている。

さらなる動揺 オバマ政権の「無気力外交」

オバマ政権は、アフガニスタンやイラクでの占領統治の蹟きから、過剰な介入をリセットするという意味で「馬鹿なこととはしない」ことを外交の指針とし、多国間主義のアプローチをとった。例えば、二〇〇九年七月にヒラリー・クリントン國務長官は、「マルチ・パートナーの世界」演説で、特に中ロ印といった大国との戦略的対話を図ることを明らかにする。一〇年五月の「国家安全保障戦略」では、こうした外交のアプローチと世界観が確認された。しかし、一月の中間選挙では、下院で民主党は大敗し、早くも「分割政府 (divided government)」の政治状況となつた。共和党の躍進の背景には、オバマケアなど「大きな政府」路線に反対する「茶会」運動があつた。

一一年一月にオバマ政権は、アジア地域での中国の脅威を念頭に置いて、「アジア旋回 (pivot to Asia)」なごし「再均衡 (rebalancing)」を図った。介入していた中東地域から米軍を撤退させ、アジア地域における中国の台頭にまず対応しようとする動きであつた。しかし、中東情勢の不安定化のため、その政策転換は中途半端に終わった。このとき中東のアラブ諸国では、一〇年一二月からの「アラ

ブの春」でチュニジアやエジプト、リビアなどで独裁体制が倒れた。しかし、その後は民主化が逆行したり、シリアでは内戦が続く、シリアとイラクで「イスラーム国（IS）」が台頭した。二〇一三年九月には、シリアのアサド政権が市民に対して化学兵器を使用したとの疑惑が起り、オバマ大統領は、「レッドラインを超えた」と警告したが、武力介入を躊躇した。国内で議会で説得できなかったのだが、自ら設定した一線を反故にしたことで、オバマ政権の対外関与への消極性が見て取れる。

その後、一四年三月に、ロシアのプーチン政権は、隣国ウクライナのクリミア半島を併合した。これに対して、アメリカをはじめ西側諸国は、ロシアへの経済制裁を發動し、主要国首脳会議（G8）からロシアを排除するが、その政策対応は今から振り返れば、ジョージア侵攻と同様、不十分な対応であった。もしロシアによるクリミア半島併合に対してより強硬な姿勢を見せておけば、後のウクライナ戦争を食い止められたのではないかとこの議論もある。

より問題であったのは、オバマ大統領が、「アメリカはもはや世界の警察官ではない」とか、「（ケナンのような）戦略家は要らない」という発言を繰り返し、リベラルな国際秩序がさらに動揺したことであった。二期目の「国家安全

全保障戦略」では、「戦略的忍耐」が指針に据えられたが、「何もしないということか」「無気力外交」との批判を浴びることとなる。

しかもこの間、中国は、一三年三月に国家主席となった習近平の下で、自己主張をさらに強めていく。やがて習近平政権は、鄧小平以来の「韜光養晦」のアプローチから転換して「中華民族の夢」を語り、「一帯一路」構想や「陸と海のシルクロード」構想を掲げ、アジア・インフラ投資銀行（AIIB）を立ち上げるなど、途上国を中心に積極的なインフラ投資を展開し、同時に海洋への進出も図るようになった。さらに「中国製造2025」を掲げ、5GやAI、ビッグデータ、自動運転など新興技術の発展も図っていくこととなる。

こうした中国の台頭に対して、オバマ政権二期目には、特にアメリカ議会で早くも反中国のコンセンサスが形成されていく。しかし、オバマ政権の対中政策は必ずしも強硬なものとはならなかった。米中対立が決定的となるのは、続くトランプ政権期であった。

トランプ政権の誕生とリベラル秩序の瓦解

二〇一六年十一月の大統領選挙では、「アメリカ第一主

義(America First)』に「アメリカを再び偉大にする(Make America Great Again: MAGA)」の言葉を掲げた共和党のトランプが、大本命であった民主党のヒラリー・クリントンの勝利した。トランプは、反エスタブリッシュメント・反エリート、反グローバリゼーション、反移民・反難民というポピュリズムを煽って大統領になった。大統領になってもトランプは、自由貿易の拡大ではなく保護主義のアプローチをとり、ヨーロッパの同盟国と衝突した。同盟軽視の外交姿勢や同盟国に国内総生産(GDP)比で2%の軍事予算の計上を強く要求したことも、同盟関係の劣化を招いた。他方で、日米同盟は、トランプ大統領と安倍晋三首相との信頼関係から「漂流」することなく、安倍政権の「自由で開かれたインド太平洋(FOIP)」構想にトランプ政権は賛同した。

何よりもトランプ大統領は、自由や民主主義、人権、法の支配、公正な市場などリベラルな価値をほとんど語らない異形の大統領であった。またトランプ大統領は、オバマ大統領と同じく、軍事介入など対外関与に消極的であった。こうした背景には、アメリカの有権者の間に中東地域への介入疲れに伴う対外関与への忌避感があった。そのため、リベラルな国際秩序は、ますます揺らぐこととなった。

他方で、トランプ政権は、一七年二月という比較的早いタイミングで「国家安全保障戦略」を打ち出し、中口の現状変革国家に、レーガン流の「力による平和(peace through strength)」のアプローチをとることを明らかにした。トランプ政権としても、保守派の支持をとりつけ、外交エスタブリッシュメントを安心させる必要性を感じたのかもしれない。

特に中国に対しては、一八年以降、制裁関税を課し、米中貿易戦争を仕掛けていく。トランプ政権は、「対中貿易赤字など経済の問題は、国家安全保障の問題である」という姿勢をとった。一九七二年二月の米中和解以降、最も米中対立が深まる事態となった。

こうした強硬な対中政策の背景には、ホワイトハウスやアメリカ議会、官庁、シンクタンクなどワシントンで反中国のコンセンサスが超党派で形成されてきたことがあった。オバマ政権の後期からワシントンでは、民主化しない中国への幻滅、対中関与政策の失敗が認識されてきたのである。中国は、世界経済に統合されて経済成長を遂げて、共産党の一角独裁は崩壊するどころか、むしろ強化され、国家資本主義の有効性を対外的に発信し始めた。そもそも対中関与政策は、中長期的な民主主義の拡大への期待とワ

ンセットであった。

こうした中国への幻滅と関与の失敗という認識は、ホワイトハウスよりもアメリカ議会においてより強い。保守とリベラルとのイデオロギーの分極化がますます進み、「死活的な中道 (vital center)」から「中道の死 (dead center)」へと至り、勢力が伯仲するアメリカ議会で、民主党と共和党が超党派で取り組めるほぼ唯一の争点が反中国の強硬路線なのである。こうした政治状況は、オバマ政権の後期からトランプ政権へ、そしてバイデン政権へ、政権交代があっても変化がない。

二〇一八年一〇月、トランプ政権のペンス副大統領による中国演説は、中国を体系的に批判する内容で、これ以降、アメリカと中国の間で「新しい冷戦」が始まったという認識が広がった。「自由民主主義対権威主義」ないし「リベラルな資本主義対国家資本主義」の対立構図が鮮明になり、その結果、「リベラルな国際秩序は瓦解した（瓦解しつつある）」という議論がより説得力を持つようになった。

「インド太平洋」戦略でリベラル秩序は復活するか

バイデン政権は、発足後「最初の一〇〇日間」から「インド太平洋」戦略を積極的に推進しつつ、新疆ウイグル自

治区での「大量虐殺 (genocide)」や香港の自治蹂躪などを念頭に置いて、中国に対して厳しい人権外交を展開した。また同盟を戦略的資産と捉え、台湾との関係強化も図ってきた。三月には、「暫定版 国家安全保障戦略方針 (IN SSG)」を打ち出し、同日にプリンケン國務長官が「アメリカの外交政策」演説も行うことで、バイデン外交の優先順位を明らかにした。

バイデン政権の「インド太平洋」戦略は、キャンベル国家安全保障会議 (NSC) インド太平洋調整官とドーシン SC 中国部長が中心となり、「チーム・バイデン」のボトムアップ型で政策決定がなされている。この点でトップダウン型であったトランプ政権とは異なる。

「ルールや法の支配に基づいた国際秩序」、つまりリベラルな国際秩序を再生するために、バイデン政権は、「インド太平洋」戦略を中軸に置きつつ、「中間層のための外交」(アフメド國務省政策企画室長やサリバン国家安全保障問題担当大統領補佐官が中心的役割を担う)を展開してきた。バイデン政権の「中間層のための外交」はトランプ政権の「アメリカ第一主義」のアプローチと何が異なるのかという批判もあるが、グローバリゼーション進展の副作用である中間層の没落に対処することが、両政権にとって共

通の課題となっているのがわかる。

バイデン政権にとって、リベラルな国際秩序の再生が目的である。「中間層のための外交」はその実現のためのレトリックであり、「インド太平洋」戦略がそのための手段である。具体的な手段としては、日米豪印（クアッド）や豪英米の軍事協定のAUKUS、日米豪や日米印、日米韓のミニラテラルな枠組み、その他同盟やパートナー国との関係強化（台湾との関係強化も含む）である。

二〇二一年八月のバイデン政権はアフガニスタンから米軍の拙速な撤退劇で批判を受けたが、見方を変えれば、かつて副大統領として仕えたオバマ政権とは異なり、インド太平洋地域への積極的関与に向けた準備と捉えられるかもしれない。

プーチンの戦争」の行方

ウクライナ情勢がにわかに緊迫化し、ロシア軍のウクライナ侵攻が差し迫った二〇二二年二月一日に、バイデン政権が「インド太平洋戦略」を発表したことが特に注目される。「プーチンの戦争」の勃発で発表が延期されていた「国家安全保障戦略」も、一〇月に発表され、ロシアを差し迫った脅威としつつも、中国を「唯一の競争相手」と位置づけた。

ロシアの暴走を食い止められなかったアメリカだが、中国の暴走は抑止しなければならない。

もし「プーチンの戦争」でロシアが勝利した場合、インド太平洋地域、特に台湾をめぐる戦争が勃発する蓋然性が高まる。ただし、ウクライナのように国家のアイデンティティが強く確立している国家への軍事侵攻はなかなか成功しないし、何よりも自国を自分たちで守ろうとする国家を国際社会は強く支援するということが明らかになったため、中国が武力で台湾の現状変革を求める可能性は低下したという議論も成り立つ。

民主主義研究者のラリー・ダイヤモンドは、「プーチンの戦争」の終わり方によって、二〇〇六年からの「民主主義の不況」が逆転するのかが、権威主義がさらに跋扈するのかが決まる、と指摘する。一九八九年夏に論文「歴史の終わり」を発表したフランシス・フクヤマは、二〇二二年三月という早いタイミングで、「プーチンの戦争」は、「ロシアの大敗で終わる」「一九八九年の精神がよみがえる」と予測していた。

「プーチンの戦争」の終わり方によって、リベラルな国際秩序の再生や「インド太平洋」戦略の行方が大きく左右されることは間違いない。●