

ASIAN FORUM JAPAN

HUDSON INSTITUTE

Bridging Asia

Japan - United States - India Dialogue

AFJ POSITION PAPER

SESSION I

- SECURITY -

安全保障環境の変化と『QDR2006』 アジアをめぐる日本の対応

ポスト9.11における安全保障の転換

「アメリカは、長い戦争を行っている」。この『4年ごとの国防計画の見直し』(QDR2006)の冒頭のフレーズほど、9.11以降の世界の安全保障環境の劇的な変化を告知する言葉はないであろう。

『QDR2006』で最も重要な点は、世界が、かつてのような冷戦期の「長い平和」(ジョン・ルイス・ギャディス)から「長い戦争」へと変化したとの認識である。すなわち、それは「戦争状態における平和」から「平和状態における戦争」への転換を意味するものである。

9.11以降、我々は「直面する安全保障環境のラディカルな変化」(ロバート・ボーク)をどのように認識し、対応すべきであるのかが問われ続けてきた。そして、この問いに対する認識と対応とを提示したもののこそ、『QDR2006』に他ならない。

9.11による安保障環境の変化は、明らかに「敵」概念の認識を新たにする結果をもたらした。2002年に発表され、世界的な論議を引き起こした米国の『国家安全保障戦略』(NSS2002)では、「敵」が「諸個人による影のネットワーク」を形成していると指摘し、この変化の最大の要因を「IT革命」がもたらした「グローバル化」の急速な進展に求めた。それは、「ラディカリズムと技術との交差点」が国家の直面する最大の脅威であるとの認識が『NSS2002』において示されていることから明らかである。

この「新しい敵」の登場は、米国民の深層心理のなかに、恐怖の観念を強く刻み込んだといえよう。米国の「敵」がかつてのような「眼に見える敵」から「眼に見えない敵」へと変化したことは、米国民に想像以上に大きな心理的負担をもたらすことになった。従来の安全保障観がもはや通用しないからである。すなわち、重要な点は、これまで「眼に見える敵」には有効であった報復という脅しを発条とする「抑止力」が「眼に見えない敵」には効かないことである。「眼に見えない敵」に対しては、そのような脅しは通用しない。そのため「敵」を殲滅するまで心理的な安心感を米国民は得られないことになる。

カール・シュミット(Carl Schmitt)の言葉を借りるならば、敵の概念が「現実的敵」から「絶対的敵」へと変化したのである。この「敵」概念の変化の認識と心理的負担感こそが、『NSS2002』で多くの論議を呼び起こした「先制攻撃」の正当性を根拠づけたのである。

QDR2006 の特徴 (1) —能力ベース・アプローチへ—

このような「新しい敵」の登場による安全保障環境の劇的変化への対応として、『QDR2006』は発表された。今回の『QDR2006』は、「テロとの戦い」、つまり「新しい敵」との戦いにどのような戦略をもって対処していくのかについて具体的な指針を示した初めての報告書であるといえる。その指針の軸となるのが、通常兵力による紛争（伝統的脅威）への対処に重点をおいた「脅威ベース・アプローチ」から「能力ベース・アプローチ」への転換である。つまり、敵を特定せず、想定される攻撃の「能力」に着目するアプローチへの転換である。この転換への方向性は、『QDR2001』において既に示されていた。しかし、9.11 が、この方向の正当性を決定づけたといえる。9.11 は、冷戦期に主として想定されていた他国からの脅威（伝統的脅威）から、非対称的な新しい脅威、すなわち、テロなどの非正規型脅威、大量破壊兵器拡散による破壊型脅威、米国の優位性を相殺するハイテク手段による妨害型脅威に早急に対応することを余儀なくさせる転換点であった。

この点は、冷戦後の米国の安全保障政策の要とされてきた「二正面戦略」が、『QDR2006』ではもはやとり上げられていないことに顕著である。1993 年の『ボトムアップレビュー』から『QDR2001』まで、「ほぼ同時に発生する大規模な地域紛争に勝利する」あるいは「対処する」ことが基準として盛り込まれ、そのために必要とされる戦力構成を維持することが謳われてきた。しかし、『QDR2006』では、(1) 国土防衛、(2) 対テロ・非正規戦闘、(3) 通常の戦闘作戦、について、それぞれ平時と有事の 2 種類のシナリオを想定して兵力計画を立てるとしており、そこには米国の安全保障政策の実質的な変化を読み取ることができよう。

このような安全保障環境の変化に対応するため、『QDR2006』においては米国が優先的に取り組む課題が 4 点にわたり明記されている。

1. テロリスト・ネットワークの打破
2. 本土防衛の強化
3. 中国、インド、ロシアなど「戦略的岐路にある国家群」への対応
4. 大量破壊兵器 (WMD) の拡散防止・対抗

これら 4 つの課題に取り組むための戦略が、機動力と即応性を重視した「能力ベース・アプローチ」であり、その軍事態勢の構築が、トランスフォーメーションに他ならない。特に 1 のテロ対策としては、特殊部隊の増強が明記され、2 の本土防衛策としてはミサイル

防衛（MD）に加え、生物テロへの対策を取り上げた。3 では、特に中国への言及が世界の注目を集めた。中国に対するヘッジを図りながら、長期的に「ステーク・ホルダー」として国際社会に統合することを最終目標として位置づけた。4 に関しては、大量破壊兵器拡散阻止のため必要とあれば、軍事的選択肢を排除しない方針を確認している。

QDR2006 の特徴（2）—アジア戦略の明確化—

こうした優先課題に取り組み、解決するためのもう一つの重要な認識が今回の『QDR2006』に盛り込まれたことに注目しておく必要がある。それは、パートナーシップの必要性が強調されていることである。アフガン戦争やイラク戦争、そしてインド洋沖津波などの人道支援活動、さらにカトリーナ救援活動などでの教訓を十分に踏まえたうえで、「パートナーシップ」の重要性が強調されているのである。

国内においては、国防総省内部の連携はもとより、省庁間を横断する連携も必要であることが指摘されている。さらに先に指摘した優先課題に取り組むためには、米国国内にとどまらず、ひろく他国との協調が不可欠な条件であることが指摘されているのである。

このような『QDR2006』の特徴を考慮するとき、日本をはじめとする同盟国の役割がますます高まっていくことは改めて指摘するまでもない。特に、『QDR2006』で優先課題の一つに挙げられている「戦略的岐路にある国家群」、すなわち、ロシア、インド、そして中国への対応は、アジアの、そして日本の安全保障を考えるうえで重要な意味を持っているのである。

しかしながら、こうした国々にたいする『QDR2006』の位置づけは、決して同じではない。まずロシアであるが、ロシアが旧ソビエト連邦のような脅威になる可能性は低いとしている。また、インドは新たな競争相手であると認識しつつも、一方で「主要な戦略的パートナー」であると位置づけられている。事実、ブッシュ大統領は、2006年2月の講演で「インドと米国とは、自由への献身と、民主主義はすべての人々により希望に満ちた将来をもたらす最良の道だ」という信念を共有している。（中略）米印関係は価値を共有しているため、これまでになく強固である」と述べ、3月の訪印では、米印の「戦略的パートナーシップ」を謳いあげた。

このような米印関係の深化とは対照的に、『QDR2006』における中国への言及は、明らかに異なった色彩に彩られている。スティーブン・ハードレー（Stephen J. Hadley）国家安全保障担当大統領補佐官が2006年4月、「我々は中国と関係の複雑さを反映した政策を追求している」と述べたように、『QDR2006』においても、その1ヵ月後に発表された『NSS2006』のなかでも、中国に対する期待と警戒とが交錯している。そのなかで、特に注目されたのは、中国が国際社会において「責任あるステーク・ホルダー（responsible stakeholder）」として行動することを求めたことである。周知のようにこの概念は、2005年秋、ニューヨークでの演説でロバート・ゼーリック（Robert B. Zoellick）国務副長官が繰り返し言及したことで耳目を集めた。これについては、一般的に「ステーク・ホルダー」の部分に焦点が当てられ、その真意が中国に好意的か敵対的かをめぐり、様々な議論が交わされた。しかし、より重要な点は、むしろ、「責任ある」という部分にこそ込められている。経済的にも軍事的にも巨大化しつつある中国が、アメリカのみならず国際社会にとっても、「ステーク・ホルダー」であることは既に客観的な事実である。それは、友好的な意味も、敵対的な意味も含まれていない中立的な概念である。しかしながら、そのような重要な存在となった中国が、米国が考える安定的な国際秩序の形成・維持に向けた「責任ある」行動をとらない可能性は十分にある。従って米国としては、そのような状況を想定し、これに対処する態勢、すなわち「ヘッジ戦略」を整える必要があることを明言したのである。

中国は、米国のみならず国際社会が懸念すべき要素を多く持ち合わせている。例えば、18年連続して2桁の伸びを見せる国防費や台湾をめぐる言動、そして、エネルギー資源確保を目的としたスーダンやイランといった産油国との関係の強化、さらに共産党一党体制や人権問題などに懸念が集まっている。そのため明言していないものの、中国を意識した措置として『QDR2006』では、太平洋地域に空母6隻及び潜水艦の60%以上をシフトすることを打ち出している。しかし同時に、このような警戒感を持ちながらも、名実とともに大国として台頭しつつある中国は、国際社会において大国としての責任を果たすべきであるとの強い「規範的要請」が、「責任あるステーク・ホルダー」の概念に込められていると見てよい。

こうした米国の対中観は、90年代のクリントン政権の対中観とは明らかに異なる。90年代の米国の対中政策の基調は、巨大な市場として中国を捉え、中国との協調関係を維持・発展させていきたいという期待感と、中国を将来的な米国の覇権に対抗、もしくは敵対する国家と見る警戒感との間を揺れ動いた。そしてどちらかといえば、その比重は期待へと

傾斜していた。しかしながら、『QDR2006』、それ続く『NSS2006』では90年代以降のいわゆる「対中認識の揺らぎ」は、明らかに修正されたといえるであろう。ライス国務長官が2000年に指摘したように、米国は中国が「軍事力の行使を断念する環境」を作り出すために米国は一步を踏み出したと考えるべきであろう。

QDR とアジアをめぐる日本の対応(1)―中国をめぐる―

『QDR2006』において示されたアジア認識、特に中国認識を、日本も共有している。既に、『2005年度防衛白書』において、中国の軍事力に関しては「各国が動向に注目する」とし、さらには『2006年度軍縮白書』においては、さらに一步踏み込み、中国を念頭において、「アジアでは、むしろ軍備を拡大している国や、軍事力の透明性に欠けている国があり、周辺地域の懸念材料になっている」と指摘した。

中国の軍事的増強、あるいは軍事的「現代化」の問題は「能力 (capability) 」と「意図 (intention) 」という観点から考える必要がある。中国の軍事力は、確かに「能力」という観点から考えるならば、現時点では必ずしも「脅威」であるとはいえない。中国も指摘するように、中国軍はいまなお「現代化」の途上にあり、米国や日本を容易に攻撃できるだけの能力を持っているとはいえない面がある。しかし、その「意図」に着目するならば、問題は異なる。中国の政治体制を勘案した上で、現在の軍事的増強を考えるならば、違った様相が浮かび上がる。

中国の政策形成・決定過程は、著しく透明性を欠いている。そのため中国は、「平和的発展」を標榜しつつも、それが中国の真の意図であるかどうか推し量るすべがないのが現状である。つまり今日中国は、様々な解釈・憶測を許すそのような不透明さを内包する国家であるといってもよい。従って、中国が表明する言葉とその行動とが本当に一致しているのか否かについて、十分に認識することは困難であるといわざるを得ない。

こうした観点から、対中政策を考えると、我が国も強く中国に対して、「責任あるステーク・ホルダー」として行動することを求めていかなければならないであろう。安全保障面においては、軍事力の透明性を高めることが、「責任あるステーク・ホルダー」としての中国の責務であることを米国との協調のうえで求めていくことが必要である。同時に、日米パートナーシップの観点から、必要な軍備と運用体制を整備することが求められている。

QDR とアジアをめぐる日本の対応(2)―インドをめぐる―

アジアの安全保障を考えるうえで中国の動向に関心が向けられる一方で、他方、にわかにはインドの存在が注目されはじめている。急速に大国としての地位を固め、その発言力を増しているインドは、日本の、そしてアジアの安全保障を考える上で、決定的に重要な位置を占めつつあるからである。IT 産業を中心とした経済面におけるインドの成長が、アジア経済に大きな影響力を与えていくであろうことは、衆目の一致するところである。しかしながら、安全保障の観点からも、インドの重要性を見過ごすことはできない。すなわち、石油輸入の約 9 割を中東に依存している日本にとって、その輸入経路に位置する大国インドとの安全保障面での政策協調、特に海上保安の分野・テロ対策での協調は、非常に重要である。

日本とインドは 2005 年 4 月、「アジア新時代における日印パートナーシップ」を発表し、その戦略的方向性を確認した。さらに今年の 5 月 25 日には、日印防衛首脳会談が開催され、両国が戦略的共通性を持つパートナーであることを再確認した。そして、地域的・グローバルな安全保障上の課題に取り組むため、日印の防衛・安全保障面での協力を強化し、テロに対抗し、大量破壊兵器の拡散を防止することを謳う共同声明を発表した。

『QDR2006』が強調しているように、他国とのパートナーシップを深めることは、米国のみならず日本にとっても安定した安全保障環境を構築するうえで重要である。そのような観点に立つとき、日本とインドとの協調関係は、2 国間関係にとどまるものでないことはいうまでもないであろう。米国をも含んだ協調関係を結んでいくことが必要であろう。もちろん、このような協調関係が、バランス・オブ・パワーの観点からする対中バランスとしての役目をインドに押し付けるものであってはならない。そうではなく、アジアの大国として、インドとの関係を深化させていくことこそが、アジアの平和と秩序を安定させ、安全保障分野での協調関係を永続的なものとすることを認識しておかなければならないであろう。そのような認識に立つとき、従来の枠組みでは捉えきれない速さで変化する安全保障環境の中で、インドとの関係は日米に新たな戦略的展望をもたらすに違いない。