

中間選挙後の米国の外交・安全保障政策 Foreign and Security Policy of the Obama Administration after 2014 Midterm Election

佐藤丙午
SATO Heigo

はじめに——2014 年中間選挙について

2014年の米国中間選挙では、上下両院で共和党が多数を獲得すると共に、知事選挙でも共和党が勝利を収めた。上院では第二クラスの33議席と、議席が空席となっていた3議席で選挙が実施され、9州で議席の逆転（民主党から共和党）が起こり、共和党が上院で多数を獲得した（共和党54、民主党44、独立系2）。下院では全議席（435）が改選され、やはり共和党が13議席増加させ、多数を維持している（共和党247、民主党188、独立系0）。知事選挙でも共和党は優勢で、22州で知事職を確保（民主党は14州）し、マサチューセッツ、メリーランド、アーカンソー、イリノイを民主党から奪っている（共和党はペンシルバニアで民主党に敗北している）。

議会選挙において、中間選挙は政権与党が政策の審判を受ける選挙である。特に政権与党が大統領職の2期目にある場合、その審判は厳しいものになる。2期目の中間選挙で勝利した大統領は20世紀以降ではクリントン（Bill Clinton）のみであり、いかに政権与党に逆風が吹くかが判る。中間選挙で敗北し、なおかつ政権与党が議会の多数を失う場合、任期を2年残す大統領は主導的にイニシアチブを発揮することができず、議会運営で反対政党に主導権を奪われる傾向が見られると指摘される。2期目の中間選挙で勝利したクリントンであっても、任期末が近づくにつれて政治的影響力を減少させており、第43代のブッシュ（George W. Bush）大統領はイラク情勢の悪化の批判をくつがえせずレイムダック化したとされる。

しかし、議会での少数与党の大統領のレイムダック化は、上院の3分の2が野党に奪われ拒否権を封じられて政治停滞が発生する場合や、次期大統領選挙に向けて大統領が政権与党内で距離を置かれるようになる場合等、一定の条件の下に発生するケースが多い。このため、2016年の選挙に向かう政治日程の中で、オバマ（Barack Obama）大統領が過去の大統領と同じ道を歩むかどうか確実ではない。民主党は2012年の大統領選挙と同時に実施された議会選挙において、上院で2議席増加（過半数を維持）させ、下院で8議席増加（過半数は2010年の中間選挙で共和党に奪われ、2012年でも奪回できなかった）させている。その選挙と比較して、2014年の負け幅は小さく、民主党内の大統領に対する支持が強固であり続ける限り、状況の変化を断定的に見るべきではないのかもしれない。

しかし、米国政治の制度上の問題として、民主党が少数政党になったことで、大統領の政治運営が難しくなり、共和党への政治的な妥協や、国民に対する直接的な呼びかけ等の手法を行使して政策を推進する必要性が生まれたのは事実である。そしてそれが、政権最終盤の安全保障政策にどのように影響するか見てゆく。

1. オバマ政権の外交・安全保障政策——国内政治の観点から

オバマ政権は、2015年2月6日に国家安全保障戦略（National Security Strategy: NSS）を発表した。戦略の説明の場としてブルッキングス研究所が選ばれ、国家安全保障担当補佐官のライス（Susan Rice）が戦略の内容を説明している。オバマ大統領は1月20日に一般教書演説を行っており、中間選挙後のこれら二つの機会で表明された政策を通じて、少数与党の状態の下で任期終盤を迎える政権の外交・安全保障政策が推進されることになる。

国家安全保障戦略（NSS-2015）は、米国が国益、普遍的価値、そしてルールを基本とした国際秩序を推進する上で、強力で持続可能な指導力を発揮するためのビジョンと戦略の表明、と位置付けられた。最初のセクションでは、米国がどのように指導力を発揮するか例示されており、国益、経済、軍事、米国民の多様性と能力、模範、パートナーと共に、米国のパワーの手段

(外交、開発、防衛、インテリジェンス、科学技術等)、長期的視点の重視などがあげられている。NSS-2015では、米国の市民・同盟国・パートナーの安全の推進、開放的な国際経済秩序の下での経済の発展、国内外での普遍的価値の推進、そして国際秩序の発展が四つの主要項目としてあげられ、それぞれの下に重点項目に係る具体的な政策方針を示している¹。

NSS-2015をめぐる議会との関係で特に注目されるのは、米国民や同盟国等の安全の推進に関する方針を表明する中で、シークウェストレーション(sequestration: 強制債務削減措置)を終わらせることを呼びかけている点である。

シークウェストレーションは、2011年予算管理法(Budget Control Act of 2011、Pub. L. 112-25、BCAと表わされる)に盛り込まれた措置で、議会が承認する歳出額が議会自身の設定した上限を上回る場合、予算執行の一部を一律に制限する措置である²。2010年の中間選挙で共和党の茶会運動の支援を受けた議員が大量に当選した結果、連邦政府の役割拡大を予算面から制約を掛けようとする動きが先鋭化した。そしてこの措置は、政権と議会との間で2011年に繰り上げられた米国債の発行額の上限をめぐる対立を解決するために生まれたのである。

共和党側は国債発行権限の制限が予算削減につながると考え、オバマ政権に圧力をかけた。予算は欠損による、政府機能の一部停止や社会保険の執行停止、そしてこれに伴う米国の投資格付けの低下は(米国債は格付け機関で高評価を受けており、それに連動した投資信託が全世界的に存在していた)、米国のみならず世界経済への影響も予想されていた。この問題を回避するために、シークウェストレーションが含まれる2011年予算管理法が成立したのだが、同法では議会が債務削減委員会(Debt Reduction Committee)を編成して債務削減計画を作成し、もしその計画作成に失敗した場合にのみシークウェストレーションが発動されると規定していた³。2012年の大統領選挙と議会選挙をめぐる党派対立の中で合意形成に失敗し、政権と議会の双方が望まない形で強制予算削減が発動されることになったのである⁴。

国防予算の削減額は強制削減額の約半分を占め、BCAの下では約4920億ドルを10年間にわたって削減することが規定されている⁵。国防予算を削減

する際の課題は、兵器製造関連のインフラに対する政府支出が削減された場合、兵力の必要が生じた際に製造能力を基盤技術から再構築することが不可能であるということがある。また、もしBCAの規定に従って削減するのであれば、既存の計画の契約破棄の賠償金の支払い等が必要になってくるため、予算削減措置は早期に開始する必要がある。これら要因から、行政府の国防予算要求額はシーリングを上回り、強制削減後の歳出額の差を埋めるために、政権と議会との合意に基づき、FY2013は強制削減の執行停止、FY2014とFY2015は調整額での歳出執行が続けられた。

2015年1月20日の一般教書演説では、オバマ大統領はリベラルなアジェンダを列挙して、政権の成果を強調している。NSS-2015でも実現可能性の有無は別にして、「核兵器なき世界」からIS（イスラム国）への対応まで、政策メニューは数多く示され、米国の主導力の重要性も繰り返し強調されている。しかし、IS（イスラム国）への対応に象徴的に示されているが、米国の主導力は、協力国を集める能力を意味している。一般教書演説とNSS-2015に共通する特長として関係国との協力の重視がある。一般教書演説でオバマ大統領は「中東での地上戦に引き込まれるのではなく」、アラブ世界の同盟国との広範な協力をリードすることで、テロ集団を破壊するとしている。米国が指導力を発揮する必要がある事態で、米軍が地上部隊を派遣することの是非は、IS（イスラム国）の残忍性が明らかになり、その支配地域が拡大するなかで、政治争点の一つとなっている。オバマ大統領はイラクとアフガニスタンからの戦闘部隊の撤退以来、一貫して地上部隊の派遣を拒否し、IS（イスラム国）への対処では空爆による支配拠点の破壊と経済インフラの破壊を行っており、一般教書ではこの武力行使の承認を議会に求めている。

地上部隊派遣拒否（及びその撤退）と並ぶ、オバマ政権の外交・安全保障政策のもう一つの一貫したテーマが貿易拡大である。オバマ政権は第1期政権時より輸出促進を経済成長の手段と規定しており、そのために輸出管理改革も推進してきた。一般教書演説では、国際貿易における中国のルール改変行動に警鐘を鳴らし、平等な競争環境の維持の重要性を指摘している。国際的に合意されたルールに基づく行動は、安全保障面では海洋秩序の維持（航

行の自由に対する制約の拒否)の重要性を強調し、また日本を含めた TPP の推進という形で具現化される。そして、米国製品の輸出市場として注目されるアジア太平洋の秩序維持を目的として、米軍のリバランスを進めるといふ構図が存在するのである。

2. アジアへのリバランス——戦略的意義と国内政治

オバマ政権の外交・安全保障政策の焦点の一つとなっているのが、米軍のリバランスであるが、これが自由貿易の拡大及び中国の台頭に対する牽制という、二つの動機の下に成立する政策であることに留意する必要がある。

米軍のリバランスは、クリントン国務長官(当時)が「アジア・ピボット」という形でフォーレン・ポリシー誌に紹介し、その後オバマがリバランス(再構成)という言葉で置き換えて進められてきた⁶。その具体的成果として、2013年には米海兵隊の基地をオーストラリアのダーウィンに設置して2500人を配置することが発表され、大統領もアジア太平洋に加え、インド太平洋という言葉の定着を図った⁷。米国は冷戦期よりアジア太平洋地域に戦略拠点を持ち、ブッシュ政権の下でも大幅な兵力削減が実施されたわけではないため、リバランスという言葉のアジア重視政策への転換、という意味で理解するのは正確ではない。オバマ大統領が2013年の一般教書演説で説明し、またドニロン国家安全保障担当補佐官(当時)が同年3月にアジア・ソサエティで発表したように、21世紀の米国の経済的繁栄がアジアを中心に成立することを前提にすると、リバランスはアジアの経済的安定と公開性を担保し、その地域対立を安定化させるために必要な経済的及び軍事的関与を実施することに対する意思の表明と理解すべきなのであろう⁸。

シークウェストレーションの下でのリバランスは、米国が中東に対する関与を増加させ、ロシアとの地政学的対立に備える必要があることを加味した場合、アジア太平洋の秩序の安定を図る上で、潜在的及び顕在的な域内の国家対立を緩和させ、経済面から見た地域の統合を阻害する要因を排除することが目的となる。そして、米国の本土安全を確実にする上で、懸念国による拒否力の向上や秩序を妨害する能力の展開を牽制することが重要になる。そ

して、必要な能力のバランスシートを考察した上で、米国が役割と責任を単独で果たすのではなく、同盟国や有志国の米国との協調的行動を促進することが、予算削減期の戦略としては有効になる。

米国防総省は、イラクとアフガニスタンからの戦闘部隊の撤退後の戦力態勢を考察する上で、2013年にエアシーバトル室を設置して検討を開始した。エアシーバトル概念については、中国のA2AD戦略への対抗措置と規定したCSBAの報告書が注目されたが、国防総省の規定する概念はCSBAに比べて特定の勢力への対応を念頭に置いておらず、海上における戦力投射能力の向上の意義を強調するものになっている⁹。冷戦期の欧州のように陸上戦が想定されていた方面とは異なり、海洋における戦力投射能力の向上は、偵察および探知、さらに精密攻撃能力が中心となる。太平洋のような広大な海域において、米軍が単独で軍事的関与を拡大することは困難であるため、同盟国や友好国との協力、さらには無人機や衛星等を活用し、優越が及ぶ領域を拡大する必要がある。CSISのグリーン（Michael Green）とヒックス（Kathleen H. Hicks）、クーパー（Zack Cooper）が主張する連邦化された防衛（Federated Defense）は、軍事技術面での協力に加え、政治・経済面で関係国との共同作業の意義を強調するものである¹⁰。

米国がシークウェストレーションの下で抑止と対処能力を維持し、同盟国や友好国の安全を確証しようとするのであれば、前方展開戦力を受け入れる日本、韓国、オーストラリア等との軍事及び政治的な協力関係の深化が不可欠になり、同時にそれら国家の個別の安全保障上のニーズに配慮する必要がある。特に日本との関係では、それが1997年以來の日米安全保障協力の指針（ガイドライン）の改訂に象徴的に示されることになるが、一般論で言うと、同盟国や友好国の安全保障上の要請に深く関与する場合、域内で対立的な政治構造を生成するリスクを避けることは出来ない。欧州方面でロシアとの地政学的対立に直面する米国にとって、アジアで対立構造が生まれることは、ロシアと中国とのユーラシア同盟（陸上国家同盟）の出現を促す結果になることに加え、より繊細な関与が必要な中東地域に関与する政治的及び軍事的資源を浪費する可能性も考えられる。このため、米国内では一貫してオバマの「アジア・ピボット」もしくは「アジアへのリバランス」が不必要で

未成熟な戦略的シフトと批判されることにつながっているのであろう¹¹。

リバランス戦略の妥当性は、これを中国が「封じ込め」ないしは「囲い込み」と認識するのを防止し、さらには米国が同盟国や友好国による単独行動を抑制する役割を提供する意思と能力を提供し続けることによって評価される。議会の米中経済安全保障検証委員会（U.S.-China Economic and Security Review Commission）が公表する年次報告書は、中国の軍事力増強に対して警戒の目を向けており、経済面では中国政府による元の価格操作が米中経済関係に及ぼす影響に警鐘を鳴らしている¹²。オバマ政権は中国との関係を考慮し、中国に対して強硬な政策を求める声と、中国に対する穏健な政策を求める双方の議会の圧力を緩和する必要に迫られ続けている。オバマ政権は、北朝鮮による度重なる挑発行動（チヨナン号事件や延坪島攻撃事件）に対し、韓国側の自制を求めてきた。また、日米関係では、日本政府による尖閣諸島の土地購入や中国の海洋進出に対する日本国内からの警戒感の噴出を、穏健に抑えるよう働きかけて来た。つまり、オバマ政権はそれぞれの対立関係を先鋭化させない政策を推進しており、アジア太平洋における戦略環境の変化のスピードを管理して、米国の適応力に合致するよう調整を繰り返しているのであろう¹³。

米国の国内政治との関係では、もしオバマ政権が対立と協調が重層的に存在するアジア太平洋の国家間関係の管理を進めているとして、2014年の中間選挙後の政治状況の中でその政策を推進する政治的資産が残っているかどうか、という点を考察する必要がある。第2期目の政権の中間選挙後の外交安全保障政策を振り返ると、政権が政治的レガシーの構築の場をアジアに求めた場合、域内の国家間関係に大きな影響を残してきた。たとえば、第2期クリントン政権では米朝国交正常化を図り、北朝鮮の非核化に向けた当時の日米韓三ヶ国協調を崩す危険を冒してクリントン大統領の訪朝の可能性を検討していた（その先遣としての役割を担ったオルブライト国務長官が訪朝している）¹⁴。GW ブッシュ政権でも、米朝国交正常化の進展が模索されている。このように2期目の政権では、議会に対する影響力が制約される中で、予算化措置を必要としない政治的イニシアチブを選好する傾向が見られる。

このため、オバマ政権のアジア太平洋における外交安全保障政策の柱で

あった多国間アーキテクチャーの構築は、2014年の中間選挙の結果を受けて、推進される見通しは政治的には低くなった¹⁵。多国間アーキテクチャーの構築については、第1期政権の第17回 ARF や東アジアサミットで中国の海洋進出に言及し、法と秩序の維持の重要性を主張して中国の反発を招いて以降、実務的には進展していない。そして、オバマ政権の政治資産が失われた結果、中国の主張に沿った穏健な多国間アーキテクチャーの建設は米国内の反中国派の反発を招き、米国が中国「封じ込め」や「囲い込み」の意味合いを含んだアーキテクチャーの構築を目指す、中国国内の軍部等の反米傾向を煽り、そのリアクションとして米国内の反中国派の政治的影響力を高めるといった構図が生まれた。

したがって、政権の2期目後半は、予算化措置を伴わない政策を通じたレガシーの構築の可能性を模索することになるが、十分に精査されない政策で域内各国に誤ったメッセージを送らないよう、慎重に行動することが必要になる。ここで意味する政策とは、米国の「口頭」関与と「軍事」関与の間のバランスが崩れている、と受け取られる政策であり、関与の均衡がどちらかに大きく振れた場合にリバランス戦略は政策の前提が崩れて行き詰まることになる。オバマ政権はNSS-2015において米国のリーダーシップの意義を強調しているが、2期目の後半に入り、次期大統領選挙を展望する中で、そのリーダーシップの質が問われる事態が生まれているのである。

3. 2016年の大統領選挙に向けて

オバマ政権の下での外交安全保障政策は、国際社会の方向性を視座に入れた大戦略から導き出されているものではなく、個別の危機に対処することに集中する特徴がある。NSS-2015 や一般教書演説では、個別の争点に関する対処の在り方は明確に描かれており、オバマ政権の関心が広範な分野に及ぶことが分かる。この政策のスタイルの下では、外交安全保障政策が国内政治に反響してオバマ政権を窮地に立たせることは少ないだろう。たとえば、エボラ出血熱の危機に際し、オバマ政権はウィルスのキャリアに入国を許し、その後発症という事態に至った。しかし、時間の経過の中で入国管理体制は

拡充され、疾病対処も整備されていった。オバマ政権はエボラ・ウイルス問題に対する包括的な対処策を出すことはないが、少なくとも政治的に問題となるような事態の出現は防止している。オバマ政権の政策では、エボラからウクライナ、さらにはIS（イスラム国）に至るまで、ほぼ一貫して国内政治上のリスクヘッジを重視した対処が続けられてきた。

政権のレームダック化が展望される中で、オバマ政権が個別の争点で宥和的になることはないだろう。たとえば、米国はウクライナ問題をめぐり、ロシアに対する強硬な態度（経済制裁の強化等）を継続し、中国が法と秩序を脅かす行為を行う場合、それに対抗する側を政治的にも軍事的にも支援してきた。しかし、政権の対応が状況対応的で軍事的関与を可能な限り避ける傾向にあることは否定できず、軍事的関与が望ましい状況の下で、政権がどう決断するかを見通すことは出来ない。特に、政権末期のオバマ政権の対応が、次の民主党政権の政策遂行に大きな影響を及ぼすことを考えると、米国の大戦略に影響を与える決断を避けることが政治的にも妥当であると判断しても不思議ではない。

このため、NSS-2015 が国内問題に集中するのは避けられず、特に国土安全保障問題や国際的な疾病拡散の管理、また輸出管理の強化が主要な手段となる大量破壊兵器の不拡散などの分野において、内向きの政策が列挙されることになる。国内政治的には、共和党側もオバマ政権の重視するアジェンダを否定できず、さらにそれぞれの政策に割り当てる資源の問題は議会を通じて自身も責任を有するため、政権に対して政策上の相違を強調できない面がある。したがって、政権と議会との間では、世界観の差に基づく大戦略をめぐる抽象的な議論が繰り返され、先鋭化された国内政治上の争点は生まれにくい。クリントンの第2期政権の後半に、新保守主義者が対中政策と軍事予算をめぐって政権を批判し、GW ブッシュ政権の第2期の後半に、イラク統治の在り方（対反乱作戦と対テロ作戦のどちらを重視するか）をめぐる議論が激化したことを振り返ると、オバマ政権が直面する問題は党派対立へと転化し難い。

しかし、ロシア、中国、IS（イスラム国）等の問題は地政学的意味合いを考察しなければならず、オバマ政権の第2期後半は戦略的優先順位を決め、

問題解決方法を国民に示す必要に迫られるであろう。その過程で、新たな国際秩序の下で同盟や友好国をどのように活用するかについても、国際社会に示すであろう。

註

1. *National Security Strategy*, February 2015.
2. 歳出費目ごとに削減され、費目内の個別のプログラムへの削減分の配分は、各省庁に任されている。具体的には、財務省が各省庁に削減分を配分しない形で実施される。Austin [2014]
3. 予算管理法では、10年間で2兆4000億ドルの削減を義務づける代わりに債務上限の増加を認めるとしている。そこでは、1兆2000億ドルがBCAで指定された予算項目で削減され、残りの金額は超党派のスーパー委員会（正式名称はUnited States Congress Joint Select Committee on Deficit Reduction）で決定されることになっている。スーパー委員会が合意に失敗した場合、自動的に一律削減が義務付けられている。
4. 2013年1月から発動される予定であったシークウェストレーションは、2012年米国税者救済法（American Taxpayer Relief Act of 2012）によって発動が3月1日まで遅延されたが、3月までにも合意に至らず、発動されている。
5. BCAでは歳出項目050の分類に該当する政府予算とされており、その中で約95%が国防予算になっている。残りの5%は、核兵器やエネルギー省関連、さらには定義によっては国土安全保障省の予算も含まれる。この影響を分析した国防総省は、パネッタ国防長官（当時）が議会の両党指導部に手紙を送付し、BCAによる削減で、第二次世界大戦以降最小の陸軍地上部隊、第一次大戦以前より最小の海軍、米空軍史上最少の戦術航空機数、そして国防総省史上最少の文官数になる、としている。<http://armedservices.house.gov/index.cfm/files/serve?File_id=b276f1fe-4529-4f63-bf10-d26d0444797c>
6. Clinton [2011]
7. “Remarks by President Obama and Prime Minister Gillard of Australia in Joint Press Conference,” November 16, 2011.
8. <<http://asiasociety.org/new-york/complete-transcript-thomas-donilon-asia-society-new-york>>
9. 国防総省のエアシーバトル室（Air-Sea Battle Office）が戦略概念を規定している。<<http://www.defense.gov/pubs/ASB-ConceptImplementation-Summary-May-2013.pdf>>
10. Green, Hicks, Cooper [2014]
11. Ross [2012]; Gelb [2012]

¹² 2000年10月に設立された米中経済安全保障検証委員会とは別に、中国の人権状況と法の遵守を検討する、議会—行政中国委員会（Congressional-Executive Commission on China）も存在する。

¹³ Manyin [2012]

¹⁴ クリントン元大統領は、2009年に拘束された米国人の解放交渉を行うため、個人の資格で訪朝している。

¹⁵ Cha [2009/10]

参考文献

Austin, D. Andrew. "The Budget Control Act and Trends in Discretionary Spending." *CRS Report to Congress*, November 26, 2014.

Cha, Victor D. "Powerplay: Origins of the U.S. Alliance System in Asia." *International Security* Vol.34, No.3 (Winter 2009/10).

Clinton, Hillary Rodham. "America's Pacific Century." *Foreign Policy*, October 11, 2011.

Gelb, Leslie H. "The Elusive Obama Doctrine." *The National Interest*, No. 121 (Sept/Oct 2012).

Green, Michael J., Kathleen H. Hicks, Zack Cooper. *Federated Defense in Asia*. Lanham: CSIS, 2014.

Manyin, Mark E. (Coordinator). "Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia." *CRS Report to Congress*, March 28, 2012.

Ross, Robert S. "The Problem with the Pivot: Obama's New Asia Policy Is Unnecessary and Counterproductive." *Foreign Affairs*, Vol.91, No.6 (November/December 2012).