

オバマ新政権と米国の外交政策

外交防衛委員会調査室 客員調査員 かわかみ たかし 川上 高司

(拓殖大学海外事情研究所教授)

1. はじめに

2009年1月20日に第44代大統領に就任したオバマ大統領は、執務初日からロビイング制限、翌日にキューバ・グアンタナモ米海軍基地閉鎖等の大統領令に署名し、1か月も経たないうちに7,870億ドル(約72兆円)もの過去最大規模の景気対策法案を可決させた。就任後3月から6月までの100日間に18の法案を通過させて、危機に迅速に対応した第26代ローズベルト大統領の手法を彷彿させる。

オバマ大統領の最優先課題は100年に1度と言われる大恐慌を乗り切ることである。そして09年度には1兆ドルを超える財政赤字の減少が至上命題となる。そのためにも、イラクからの早期撤退、さらにテロとの主戦場となるアフガニスタンからの出口戦略を目指すことになる。その手段として就任演説ではロシアとの和解、中国との戦略協調、イスラム世界との対話路線を呼び掛けて、軍事的なハード・パワーのみならず外交的なソフト・パワーを組み合わせたスマート・パワーを駆使した外交政策を展開する¹。

一方、オバマは過去の大統領とは全く異なる大統領であるのと同時に、多民族・多宗教のアメリカが生んだ最もアメリカ人らしい大統領である。オバマはケニア人でイスラム教徒の父とカンザス州出身の母との間に生まれたが、母が実父と早々に離婚しインドネシア人と再婚したことからインドネシアに10歳まで住んだ。その後シングルマザーの母と母方の祖父母にハワイで育てられ、苦学してコロンビア大学に進み、その後ハーバード大学ロースクールで博士号を取得した。その間、シカゴ大学では合衆国憲法を12年間教えた一方、貧困層のためにシカゴの教会で主催する地域復興事業や、コミュニティサービスに身を投じている。

このような特異な出生と経験に裏付けられ、独自の価値観を持つオバマ大統領の誕生により、アメリカは社会的にも外交的にも変化すると考えられる。そして、そのことはまた世界秩序の変化にもつながる。

2. オバマ大統領の3つの変革(Change)

(1) 社会的要因 - 白人優位社会から非白人優位社会への変革 -

今回の大統領選挙は人種、宗教というアメリカが建国以来抱えてきた問題を国民に対して正面から問いつめた選挙であり、建国以来アメリカが抱えてきた問題を乗り越えることのできた歴史的な大転換が起こった選挙であったという点に特徴がある。つまり、アメリカ社会における「社会的要因」に大変化があったわけである。

¹ Richard Armitage, Joseph Nye, *CSIS Commission on Smart Power-A smarter, more secure America*, CSIS, November 6, 2007, p7.

黒人のオバマの大統領選挙への出馬は、建国以来アメリカが抱えてきた人種問題を国民に突き付けることとなった。予備選挙を勝ち抜き、民主党大統領候補となったオバマは、変革の象徴的存在となった。選挙前世論調査では白人の46%がオバマ氏を支持していたが、それでも有権者のうち黒人だから投票しないという人を知っているかという問いには33%がイエスと答えていた。オバマは「黒人のアメリカも白人のアメリカもラテン系やアジア系のアメリカもない」と一つのアメリカを主張しアメリカ国民に選ばれたわけである。それは、建国の父達ですら解決できずリンカーンですら社会から消滅させるに至らなかった人種の壁を、黒人大統領を選出することで乗り越えたということである。11月4日の大統領選挙では有権者のうち白人の男女の43%がオバマに投票し、ヒスパニック系の67%がオバマに投票している。また、出口調査では「大統領の人種は重要か」という問いに対しては重要でないあるいは無関係という答えが90%に上った。選挙期間中は「アメリカは黒人大統領を受け入れる準備ができていないか」という問いが頻りに問われてきたが、この問いに対する答えとしてアメリカは「イエス」を出したのである。

建国の父達であるジョージ・ワシントン、トーマス・ジェファーソン、ベンジャミン・フランクリンらは啓蒙主義者でありその考えに基づき新たな国家をアメリカ大陸に建設したわけであるが、啓蒙主義では人間は生まれながらにして自由であると考えていた。この啓蒙思想家達は奴隷制度に対してどのような意見を持っていたのか。人間は本来自由であるという考えによって立つならば、黒人であろうとアメリカ先住民であろうと自由であり、その自由を侵害する奴隷制度は許容できないはずである。しかし、アメリカでは奴隷は財産の一部としてみなされていたので、奴隷制を廃止すればそれは個人の財産への侵害となる。また、解放された奴隷の処遇も考えなければならない。本国へ帰国させるのか、アメリカに残すのか、解放された後の生活保障をどうするのか。あるいは白人と共存するのか。これら様々な問題を解決して初めて奴隷解放は実現するのである。しかし、現実には奴隷が存在しないと社会経済が成り立たないのである。結局独立宣言では奴隷制度への言及は削除され曖昧なままにされた。

ジェファーソンは黒人にも平等に生命と自由の権利があるとの考え方をもち、奴隷制度が非人道的であることを主張した。そのジェファーソンが独立宣言で果たせなかった思いをリンカーンが南北戦争の勝利である程度達成した。しかしながら、制度的には奴隷は廃止されたが、黒人差別は残った。そしてその残された課題をまさに黒人であるオバマが大統領となることで克服したのである。

しかしながら、オバマが大統領となった場合、黒人に有利な政策を実施すると考えている白人有権者が12%存在するという事実からも、根強い人種偏見が存在することを窺わせる。

黒人大統領の誕生は白人優位社会が非白人優位社会へと変化(Change)する可能性を生み出すこととなる。アメリカでは近年、全人口に占める人種構成は白人の割合が減少している。黒人の微増、ヒスパニックとアジア人の急増で社会構造の変化が起こっており、現在は3割強が非白人の割合となっている。特に「ミレニアルズ」と呼ばれる2000年の千年代に幼青年期を過ごした世代の人口に占める非白人の割合が4割に及んでいる。したがって、アメリカでは世代によっては、もはや白人をマジョリティとは簡単に呼べない状況と

なっている²。今回の大統領選挙では、出口調査では30歳未満の有権者は66%対32%と圧倒的にオバマを支持した。それに対して65歳以上の有権者は53%対45%でマケインに投票した。オバマが新たに登場した「非白人」という巨大な政治勢力の支持を集めて大統領に当選したことの意味は大きい。

その結果、黒人の大統領が誕生したことで白人優越社会が黒人優越社会へと変革(Change)する可能性があることも否定できない。そうなれば、逆に、白人と黒人間に亀裂が生まれ、アーサー・シュレジンガーの言う「アメリカの分裂」につながる可能性もある³。まさに初代大統領ワシントン大統領が直面した危機と同じである。ワシントンは1796年の「告別演説」で「ナショナル・ユニオン」を訴え、国家をユナイットするためには「宗教」の支えが不可欠であることを説いた。また、ジェファーソンは信教の自由を保障することにより宗教を紐帯としてアメリカの統一を確保しようとしたのである。オバマが建国の父達に学ぶ理由はここにあるのである。

(2) 個人的要因 - 宗教優先 (Church-State) から国家優先 (State-Church) へ -

ブッシュ前大統領は、「アメリカが神に選ばれた国で、歴史的に世界のモデルとなる役割を担っている」と述べ⁴、ここにブッシュの外交政策を展開する上での基礎が存在した。つまりここでブッシュの述べた「神に選ばれた国」とは、ジョン・ウィンスロップが1630年に移民船での説法で使った「丘の上の町」のことであり⁵、キリストの「山上の説教」言葉である。「丘の上の町」は常に四方八方から見られるように、キリスト教徒も模範的な「地の塩・世の光」になるように教えられたものである⁶。したがって、「神に選ばれた国」であるアメリカの価値観を世界に普及することがブッシュ大統領の「使命 (Calling)」であった。

そして、ブッシュ大統領のまわりには、エリオット・エイブラハムズ国家安全保障会議 (NSC) 上級部長、ジョン・ボルトン国務次官、リチャード・パール国防政策委員会議長、ウォルフォウィッツ国防副長官らの新保守主義者 (ネオ・コン) がきら星のごとく集まり、世界にアメリカ的価値観を力で流布する外交政策 (ウィルソン主義右派) が展開された。

つまりブッシュ大統領は宗教を前面に出しその次に国家がくるという、いわゆる「Church-State」(国家より宗教優先)の政策をとり、「神の国」を作ることを目指したわけである。その結果、プロテスタントの価値観に基づく民主主義を世界に流布することとなった。この考え方の根底にあるのは、「民主主義国家は民主主義国家に対して戦争は稀にしか行わない」というブルース・ラセットに代表されるパックス・デモクラティアの考えである⁷。この考え方は、アフガニスタンやイラクに対するブッシュ政権の国家創造活動

² <http://www.jimbo.tv/videonews/000481.php>

³ アーサー・シュレジンガー (都留重人監訳) 『アメリカの分裂』岩波書店、1992年。

⁴ 1999年12月のアイオワ州党員集会で記者からの質問に対する答え。American Atheist website, posted December 23, 1999. <<http://www.americanatheist.org>>, accessed on January 29, 2009.

⁵ 新共同訳聖書では「山の上の町」。

⁶ Joyce Appleby ed., *Thomas Jefferson: Political Writings*, U.P.Press, 1999, pp392-396.

⁷ Bruce Russett, *Grasping The Democratic Peace*, Princeton University Press, 1983.

(nation building) で実践された。つまり、ウェストファリア体制以降に現れた近代国家は民族(nation)、主権(sovereign)、領土(territory)の3つが一致したものであるが、ブッシュ政権では3つの要因のうち民族と領土は維持し、主権を入れ替えてアメリカ式の民主主義国家を誕生させる試みを行ったのである。

一方、オバマ大統領はリンカーンやジェファーソンといった建国の父達が目指した「State-Church」(宗教より国家重視)を再現することを目指す。建国の父達は啓蒙主義に基づいた新たな国家をアメリカ大陸に建設しようとした。18世紀の啓蒙運動は絶対的権威であったキリスト教及び聖書を否定する手段となり、当時の政治を否定する根拠となった。やがてそれは政治の変革をもたらし、イギリスでは現体制を維持しながら変革していき、ドイツなど中央ヨーロッパでは君主自らが啓蒙思想を取り入れて政治改革を行った。後のフランスでは啓蒙思想が現体制を否定する過激なものとなり革命が起こった。

その意味で建国の父達が闘ったアメリカ独立戦争はそれまでのキリスト教に基礎を置く旧世界に対する革命と位置付けることができる。幸いアメリカには既存の国家がなかったため旧体制を打ち壊す必要がなかった。彼らの啓蒙思想は独立宣言に明確に反映されている。理神論者でもあったジェファーソンが起草した独立宣言は「自然法則の神にのっとって」と述べてキリスト教社会から決別している。

ジェファーソンは信奉する理神論者であり、啓蒙思想と密接に関係していた。理神論とは、「世界を創造したのは神であるが神は去っていった。残された人間の営みは人間が決め実践する」という考え方である。三位一体を否定し、奇跡はあり得ず、神は人の姿をしていないし聖書のすべてが正しいわけではない、道徳は理性から生まれ、人間は原罪を背負ってはならず、高い道徳性は教育と学問で身につけることができる、世界は自然の法則に従っているものであり神が支配しているのではない、何を信じるかは自由であるという考えである。つまり、ジェファーソンは「理(ことわり)」により人間社会は営まれると考え、それは建国の父達に共通する思想でもあった。このような建国の父達の思想がジェファーソンによって独立宣言、合衆国憲法へと注ぎ込まれてアメリカの国家の土台を作ったのである。

そういった意味から、独立戦争以前の植民地時代のアメリカは、「Church-State」的色彩が強かった、それを建国の父達は啓蒙思想に立ち、「State-Church」の国家建設を行ったのである。その観点からすれば、ブッシュ前大統領の外交政策は、「神の国」であるアメリカの宗教的価値観をより重んじる「Church-State」に基づいたものであったが、オバマ大統領の外交政策は、アメリカの国家を宗教よりも重んじる「State-Church」に基づくものになるであろう。そういったアメリカ大統領個人の宗教と国家の価値観の相違からも外交政策上「変革」(Change)が起きる可能性は大きい。

(3) 外的要因 - 米国卓越から無極化への変革 -

オバマ新政権の大きな変化(Change)は世界システムの変化(Change)を引き起こす可能性がある。ブッシュ政権は民主主義の拡大を行うことにより米国卓越を目指したが、オバマ新政権下では米国が自国優先となり内向きとなるため世界システムは無極化へ向かう

ことが予測される。

2001年に始まったブッシュ政権は、1993年からの2期にわたるクリントン政権が米国を中心とする卓越システムを築きつつある時代に誕生した。このシステムではアメリカという大国が強いリーダーシップを発揮し、武力の行使も辞さないシステムである。したがってその構造には階層が存在することになる。ヨハン・ガルトゥングはこの階層状態を「各国間には分業関係が成立し、国家間には順位があり安定が成立する」とする⁸。そしてその順位の下に、すべての地位の上位のトップ・ドッグ（勝ち犬）と下位のアンダー・ドッグ（負け犬）の均衡状態が成立する。トップ・ドッグはいついかなる時にもシステムの変化が可能なので侵略の衝動は弱い。これに対し、アンダー・ドッグは相対的なパワーが弱いことから侵略行動はとらない。侵略の可能性のあるのはトップ・ドッグと完全なアンダー・ドッグでない間に位置する国家である。米国卓越システムではアメリカという覇権国は国際公共財を加盟国に分担させることにより衰退を免れる。そこでの正当性は民主主義体制と自由市場を維持する国際平和である。

しかしながら卓越システムでは、トップ・ドッグの優位性と垂直的構造のためシステム間の利害調整が十分に行われないまま、トップ・ドッグによる一方的な問題処理や秩序運営の傾向が見られる。それは短期的にはシステムの効率的運営を実現するが、長期的にはシステム内に不満と利害のからんだ不協和音を増幅させ、現状打破勢力の力を高めることとなる。

その状況に置かれたのが2001年9月11日の米国同時多発テロ（9.11テロ）後のアメリカであった。アメリカはアフガニスタン攻撃に対しては国連の支持を取り付けて卓越システムのトップ・ドッグとしてテロリストグループを匿うタリバン政権攻撃を行いその正当性を保った。ところがその後、システム内にはイラク攻撃に対してはアメリカの一方的な先制攻撃によるものであるとの不協和音が生じるものとなった。さらにまた、8年間にわたるイラクとアフガニスタンへの北大西洋条約機構（NATO）諸国を始めとする有志連合の軍隊の疲弊と分担金の負担が増加し、卓越システムの維持は困難となっている状況であった。

そのような中で起きたのが、2008年8月の米国のサブプライム住宅ローン問題に端を発した世界金融危機である。サブプライム住宅ローンを組み込んだ証券化商品の価値が下がったことで損失を抱えた金融機関が疑心暗鬼になり、信用を前提に資金を融通し合ってきた金融市場が機能不全に陥った。さらに、証券会社リーマン・ブラザーズの経営破綻が起り、国際金融市場は「世界恐慌」以来の深刻な金融危機に直面した。

トップ・ドッグである米国は、8年間に及ぶ「テロとの闘い」のために米軍は疲弊し、軍事的アセットをシステム維持のために独自に投入できなくなったばかりか、経済面でもドルを基軸としたシステムの維持もできなくなっている。その結果、世界システムは無極化に向かう可能性が高くなった。

無極化とは数十のアクター（国際政治のプレイヤー）が様々なパワーを持ち、それを行

⁸ 浦野起央『国際関係論の再構築』南窓社、1989年、80頁。

使うことで規定される秩序のことである⁹。このような世界システムの下では、各パワー・センターは経済的繁栄と政治的安定をめぐり国際システムに多くを依存しているため大国間の紛争は起きにくい。

現時点においては唯一アメリカだけがそのパワーを卓越させているが、金融危機と泥沼化した「テロとの闘い」による軍事力の疲弊のために、トップ・ドッグとしての地位を失うのは時間の問題であり、アメリカ自らがその地位を放棄する可能性も高い。そしてアメリカの地位が失墜する中、ロシアと中国のパワーの興隆が世界システムを無極化に向かわせている。

3. オバマ大統領の組閣人事

(1) オバマ政権の「経済チーム」 - NECの復活

オバマ大統領が尊敬するのはリンカーン大統領である。リンカーンは南北戦争の前に予備選挙のライバルを登用して国難を乗り切った。オバマは、その組閣人事を模倣し、ヒラリー・クリントンやジョー・バイデンのような大統領選挙の時のライバルであった人物を要職に就けるチーム・オブ・ライバルの組閣人事を行った。強力な個性と能力の持ち主が論議を研鑽することで、優れた思考と発想が生まれる。ライバル同士がしのぎを削ることでチームは強くなるという考えである。

オバマは大恐慌と2つの戦争の緊急事態への対応に迫られ、2008年11月4日の大統領選挙翌日には政権移行チームを発足した。その後、相次いで大統領補佐官や閣僚等政府高官の人事を発表し、12月19日までに閣僚・閣僚級20名をすべて発表するという異例のスピーディな組閣を行った。

まずオバマは未曾有の経済危機を乗り切るために経済チームの司令塔としてクリントン政権時代の国家経済会議(NEC)を復活させ、ローレンス・サマーズ元財務長官を委員長に据えた。NEC委員長は各省が打ち出す経済政策を総合調整する立場にあり、経済政策の実質的な司令塔となる。また、実働部隊の財務長官にティモシー・ガイトナーNY連邦準備銀行総裁を任命し、その監視役に経済回復諮問委員会を新設してその委員長にポール・ボルカー元FRB議長(81歳)を置いた。

サマーズとガイトナーはクリントン政権下で初代NEC委員長及び財務長官を務めたロバート・ルービンの弟子に当たる。また、ピーター・オルスザグ行政予算管理局(OMB)局長もまたルービンと近い。その意味ではオバマ政権の経済政策はルービン色が強まるであろう¹⁰。ルービンはオバマの顧問として数か月間選挙戦を共にし、また金融危機対策の策定を助言して、大統領経済政策顧問となった。

サマーズは1970年16歳でマサチューセッツ工科大学(MIT)に入学し、卒業後ハーバード大学大学院で博士号を取得し28歳の若さで同大学史上最年少の教授となった秀才である。その後世界銀行上級副総裁、クリントン政権下で財務次官、財務副長官を歴任し、

⁹ Richard Hass, "The Age of Nonpolarity," *Foreign Affairs*, Vol 87, No.3(May/June), 2008.

¹⁰ The Rubin Connection, New York Times, November 24, 2008.

http://www.nytimes.com/imagepages/2008/11/24/us/politics/20081124_RUBIN_GRAPHIC.html>, accessed on January 28, 2009.

ルービンの財務長官辞任に伴い後任となる。ブッシュ政権でハーバード大学に学長として転出したが、女性蔑視発言や人種問題や環境問題でも物議をかもし辞任に追いやられていた¹¹。サマーズは経済政策の3大原則として私有化、自由貿易、安定化を謳い、かつて、グリーンSPAN連邦準備制度理事会議長やルービン財務長官と共に、レーガン政権以降の規制緩和政策を踏襲し、デリバティブに対する金融規制を退け、巨大な企業合併買収を許容した¹²。

ガイトナー財務長官は、タイのバンコク・インターナショナル・スクールを卒業後、ダートマス大学でアジア研究学の学士号を取得。その後ジョンズ・ホプキンス大学高等国際関係論大学院に進学し特に日本語と中国語に関する研究を行った。その後、キッシンジャー・アソシエイツ、財務省などを歴任して現職に至る。東アフリカ、インド、タイ、中国、日本に滞在経験があり、中国語と日本語が若干できるアジア通である。1997年のアジア通貨危機ではサマーズやルービンにアドバイスを送り事態の収拾に貢献し、NY連邦準備銀行総裁の時にはベアスターズ、AIG、シティ・グループなど経営危機にある金融企業へ対応し手腕を発揮した¹³。

また、予算管理局(OMB)局長にはピーター・オルスザグが指名された。このポストは内政にかかわる予算を扱う部門で、財源、景気後退、財政赤字などに取り組むポストである。オルスザグは、議会予算局(CBO)局長を長年務め、クリントン政権の大統領経済諮問委員会(CEA)上級顧問、大統領特別顧問(経済政策担当)であり、予算と医療保険制度の専門家である。1991年にプリンストン大学の経済学で首席文学修士を取得、ロンドン経済学学校で博士号を取得している¹⁴。

オバマ大統領は、1月20日の就任演説で経済危機克服のために「大胆で迅速な行動」を宣言し、就任翌日にはサマーズNEC委員長、オルスザグOMB局長らの経済チームと景気対策を検討し¹⁵、同月23日に、ホワイトハウスでペロシ下院議長(民主党)、ベイトナー下院院内総務(共和党)らと初会合を行い景気対策法案につき協議した¹⁶。その後、24日にはラジオとインターネットを通じた就任後最初の演説を行い議会で審議中の景気対策法が国民生活に及ぼす重要性を説明し、「1か月以内に署名・成立できると期待している」と述べた。まるで、この手法はローズベルト大統領の「炉辺談話」を彷彿させる。20世紀初頭に未曾有の大恐慌と第二次世界大戦の危機に直面した時、ローズベルト大統領は、ラジオを通して、暖炉のそばの家族に語りかけるように政策を説明し、ローズベルトを国民にとって身近な存在にさせた。そしてローズベルト大統領は世論の動向に配慮しながら、様々な新しい政策を試みるプラグマティストでもあった。

¹¹ Lawrence H. Summers, February 2, 2009

<http://topics.nytimes.com/topics/reference/timestopics/people/s/lawrence_h_summers/index.html>, accessed on February 3, 2009.

¹² <http://projects.nytimes.com/44th_president/new_team/show/lawrence-summers>, accessed on February 2, 2009.

¹³ <http://projects.nytimes.com/44th_president/new_team/show/timothy-geithner>, accessed on January 30, 2009.

¹⁴ <http://projects.nytimes.com/44th_president/new_team/show/peter-orszag>, accessed on January 31, 2009.

¹⁵ 『時事通信』(2009.1.22)

¹⁶ 『産経新聞』(2009.1.24)

また、27日にはオバマ大統領自らが連邦議会に出向き、上下両院首脳と個別に会談し、公共投資や減税を柱とする過去最大規模の大型景気対策法案の2月中旬までの成立に向け協力を要請した。そして、2月13日に上下両院で総額約7,870億ドル（約72兆円）に上る景気対策法案が可決された¹⁷。

（2）オバマ政権の「外交・安全保障チーム」 - 国務省の復権 -

オバマのもう一つの試練はイラク、アフガニスタン問題と、イスラエルとパレスチナ紛争をめぐる中東和平にある。そのため、外交・安全保障チームにはヒラリー・クリントン元上院議員を国務長官として起用し、副大統領に任命したジョセフ・バイデン元上院外交委員長と両輪を担わせ、調整役に元海兵隊大将のジェイムズ・ジョーンズを国家安全保障担当補佐官に任命した。

バイデン副大統領は、ペンシルベニア州の労働者階級出身のアイルランド系カトリック教徒である。デラウェア大学を卒業後、シラキューズ大学ロースクールを修了し弁護士となる。その後デラウェア州ニューキャッスル郡の郡議会議員に当選した後、上院議員となり、司法委員長及び外交委員長の要職を歴任した。クリントンは上院議員として軍事委員会に属し、イラク開戦決議に賛成票を投じたが、イラクからの早期撤退を主張してきた。オバマ大統領よりも保守的であり、ゲーツ国防長官とも政策上の違いは少ない。国防長官は現職のロバート・ゲーツ長官が異例の留任をする。ゲーツは、ベーカーのイラク研究グループの一員であり、ブッシュ政権でラムズフェルドに代わり国防長官に就任して以来、ネオ・コン（新保守主義）路線から、現実主義路線に修正した経緯がありその考え方は極めてオバマ大統領と似通っている。

なお、クリントン、バイデン、ゲーツといった大物を調整する役割はジョーンズ国家安全保障担当補佐官が担う。ジョーンズはクリントン時代にコーエン国防長官の上級軍事顧問を務め、マケイン上院議員の親友であるが大統領選挙期間中にオバマにもアドバイスをしている¹⁸。海兵隊出身で初のNATO最高司令官を務め、アフガニスタンの国際治安支援部隊（ISAF）ばかりでなくイラクや中東情勢に精通する。また、ブッシュ政権のイラク政策には批判的な立場をとり、2007年に中東治安問題担当特使に任命され、ジョーンズ・レポートを作成しイラク軍の訓練状況を議会に報告した¹⁹。また、フランスで育ったジョーンズはフランス語が堪能であり、NATO諸国への兵員増派の要請や現地でのオペレーション調整に最も適材である。

米上院が1月21日の本会議でクリントンを承認した翌日、オバマ大統領はバイデンとクリントンを伴って国務省に赴き、一致団結して課題に取り組む姿勢を見せるとともに国務省主導の外交を重視すると述べた²⁰。その外交とは、クリントンが上院で述べたスマート・

¹⁷ 『時事通信』、(2009. 1. 29)

¹⁸ <<http://janet.jw.jiji.com/apps/do/contents/view/b32df49525cfef770cd3333024bf2a75/20081217/00861/viewtemplate1?name=>>>, accessed on February 2, 2009.

¹⁹ <http://projects.nytimes.com/44th_president/new_team/show/james-jones>, accessed on February 2, 2009.

²⁰ Secretary Clinton's Arrival at the Department of State January 22, 2009, Hillary Clinton, Secretary of State, Remarks to Department Employees at Welcome Event <<http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/01/115262.htm>>, accessed on February 2, 2009.

<オバマ政権主要外交・安全保障担当一覧>

職名	氏名	過去の経歴
副大統領	ジョセフ・バイデン	ペンシルバニア州労働者階級出身。1973年以来デラウェア州連邦民主党上院議員。外交委員会前委員長、司法委員会元委員長。
国務長官	ヒラリー・クリントン	元大統領夫人。医療制度の改革に尽力。2000年以来ニューヨーク州連邦上院議員。米上院軍事委員会委員。
国務副長官（政策担当）	ジェームズ・スタインバーグ	ブルッキングス研究所副所長、テキサス大学大学院学長、大統領国家安全保障担当次席補佐官、国務省政策立案局長。
国務次官補（東アジア・太平洋）	カート・キャンベル	新米国家安全保障研究所（CNAS）CEO、米戦略国際問題研究所（CSIS）上級研究員、国防次官補代理としてSACOに関与。
国防長官	ロバート・ゲーツ	大統領国家安全保障担当補佐官。CIA元長官、イラク研究グループ元メンバー。ブッシュ政権より慰留。
国防次官（政策担当）	ミッシェル・フロノイ	筆頭国防次官補代理、国防政策諮問委員会委員、CSIS上級顧問、国防分析研究所（IDA）理事、CNAS所長兼共同創設者。
国防次官補（東アジア・太平洋担当）	ウォレス・グレッグソン	退役兵隊中將、在沖米四軍調整官、第3海兵遠征軍司令官、知日派。
国連大使	スーザン・ライス	NSC上級部長、大統領特別補佐官、国務次官補として安全保障問題、アフリカ問題担当。ブルッキングス研究所上級研究員。
国家情報長官（DNI）	デニス・ブレア	退役海軍提督。太平洋軍司令官、太平洋艦隊司令官。知日派。CIA軍事支援担当部長、NSCスタッフ。
中央情報局（CIA）長官	レオン・パネッタ	行政予算局長、大統領首席補佐官。カリフォルニア州連邦下院議員「パネッタ研究所」設立。
国家安全保障担当補佐（NSC事務局長）	ジェームズ・ジョーンズ	退役海兵隊大將。NATO軍最高司令官。ジョーンズ・レポート作成。ライス国務長官中東安全保障担当特使。
NSCアジア担当上級部長	ジェフリー・ベーター	NSCアジア担当部長、国務次官補代理。通商代表部代表補（中国担当）。ブルッキングス研究所所長。中国専門家。
NSC日本・韓国担当部長	ダニエル・ラッセル	国務省東アジア・太平洋局日本部長、マンズフィールド元駐日大使補佐官。大阪・神戸総領事。

<NY Times, Washington Post 等を元に作成>

パワーを活用した政策であり軍事力に偏重したブッシュ政権の外交政策とは一線を画す²¹。また、クリントンは外交担当のジェームズ・スタインバーグ元国家安全保障担当副補佐官と²²、財政担当のジェイコブ・ルー元OMB局長の2名の国務副長官を指名するという異例の人事を行った。国務省の予算増額や組織管理を充実させその規模や行動を大きくしてアメリカの外交政策の中核を担うのが狙いである。

²¹ Statement of Senator Hilary Clinton Nominee for Secretary of State, Senate Foreign Relations Committee, January 13, 2009. < <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/01/115196.htm> >, accessed on February 2, 2009.

²² <http://projects.nytimes.com/44th_president/new_team/show/james-steinberg>, accessed on February 2, 2009.

一方、国務省のソフト・パワーをフルに活用するためには国連が重要となる。そのポストには、陣営の外交顧問を務めたスーザン・ライスが任命された。ライスは、スタンフォード大学卒業後、オックスフォード大学で博士号を取得し²³、1988年の大統領選挙ではデュカキス候補の外交政策補佐官を務めた。その後マッキンゼー・アンド・カンパニーのコンサルタントをしていたが、オルブライト元国務長官からクリントン政権に推薦され、NSC部長、国務次官補を務めた。2004年の大統領選では民主党ジョン・ケリー候補の外交政策顧問を務めた。ライスは、国務省の下で国連大使を閣僚級に格上げすることでポストを引き受けたと言われ、クリントンとライスとの間には確執がとりざたされている。スマート・パワー外交を展開するに際しての懸念材料の一つである²⁴。

4. オバマ政権の外交政策

(1) オバマ政権の「特使」外交

オバマ大統領は、執務を開始した当日の1月21日にイスラエルのオルメルト首相、パレスチナ自治政府のアッバス議長、エジプトのムバラク大統領、ヨルダンのアブドラ国王と電話で協議し、中東和平プロセスに積極的かつ速やかに着手することを告げるとともに協力を要請した²⁵。また翌日にオバマは、中東地域とアフガニスタンへの取組を最優先課題に位置付け、中東和平担当特使にジョージ・ミッチェル元民主党上院院内総務、アフガニスタン・パキスタン担当特使にリチャード・ホルブルック元国連大使を特別代表として任命した²⁶。

ミッチェルは上院多数党院内総務を務め、1995年にアメリカ特使として北アイルランド紛争の和平交渉担当（議長）を務めアイルランドとイギリスとの間にベルファスト合意（1998年4月）を締結した実績がある。ミッチェル特使は、1月26日から2月3日までイスラエルやパレスチナ自治区などを訪れ、ガザ地区での停戦持続や中東和平プロセスの再開に向けて調整を行った²⁷。

また、オバマ大統領は1月20日の就任演説に続き、26日には就任後初めてアラブのテレビ局アルアラビアのインタビューに応じ、イスラエルとパレスチナの双方に対して「交渉の席に戻る時だ」と述べ、イスラエルとパレスチナに対して和平交渉の再開を呼び掛けるとともに、サウジ国王がアラブ諸国に対し、イスラエルが1967年以降占領している地域から撤退することを条件に同国との和平を呼び掛けていることについて「この提案に全面的には賛成できないかもしれないが、これほど重要な提案を推進するには大いなる勇気が必要だ」と称賛した。そして、大統領は「我々は、パレスチナ・イスラエル紛争だけを考えることはできず、シリア、イラン、レバノン、アフガニスタン、パキスタンで起きてい

²³ <<http://www.realclearpolitics.com/lists/cabinet/rice.html>>, accessed on February 1, 2009.

²⁴ Losing Africa, Yet Again, Newsweek, October 5, 2008.

²⁵ <http://www.america.gov/st/peacesec-english/2009/January/20090122113454idybee_kcm07264978.html&distid=ucs>, accessed on January 29, 2009.

²⁶ <<http://www.america.gov/st/peacesec-english/2009/January/20090122175146idybeekcm1.328677e-02.html&distid=ucs>>, accessed on February 2, 2009.

²⁷ <<http://www.america.gov/st/texttrans-english/2009/January/20090126161112xjsnommis0.8182947.html&distid=ucs>>, accessed on February 1, 2009.

ることを考慮しないこともできない」とし「これらは相互に関係している」とし、イスラム世界に和平を再び呼び掛けた²⁸。

また、オバマ大統領は、ボスニアの和平交渉を仲介するなど豊富な外交経験を持つリチャード・ホルブルック・アフガン・パキスタン担当特別代表を2月9日にパキスタン、12日にはアフガニスタンへ派遣して状況調査を行わせた。オバマ政権はアフガニスタン・パキスタンを中東と並ぶ最重要地域の一つに位置付け、米国の安全保障にとっての最大の脅威は両国で復活しつつあるアル・カイダとタリバンであると認識を持つ。そのためにアフガニスタンに米軍を追加派兵するとともにNATO諸国にも増派を要請し、アフガニスタン政府及びパキスタン政府にも一層の協力を呼び掛ける方針である（米国の対パキスタン外交の経緯と最近の動向については、本号掲載の川戸論文を参照）。

さらに、オバマ大統領は北朝鮮核問題で一定の成果を上げたクリストファー・ヒル国務次官補を2月3日、イラク担当特使に任命した。ヒルは2005年2月から六者会合の首席代表を務め、朝鮮半島の非核化に向けた交渉を担当した。また、外交官として東ヨーロッパやバルカン半島などを担当し、後に韓国大使となる。その後マケドニア共和国大使、ポーランド大使を務め、ヨーロッパ諸言語に通じている。そして、1990年代に外交官としてボスニアやコソボでヒルが発揮した紛争解決が高く評価されている²⁹。

（2）イラク撤退とアフガニスタンへの増派問題

オバマ大統領は就任演説で「我々は責任を持ってイラクを同国民に帰す」と誓い、執務初日の2001年1月21日にバイデン副大統領、ゲーツ国防長官、クロッカー駐イラク大使、マレン統合参謀本部議長ら軍の制服組首脳らの安全保障チームをホワイトハウスに呼び、イラクからの撤退に必要な計画策定を要請した³⁰。オバマ大統領の16か月以内の戦闘部隊のイラク撤退は、米国とイラクとの間に締結された地位協定に沿ったものであり、そこでは米軍は2009年6月までにイラク市内から、またその他の部隊も11年末までに完全撤退することとなっている³¹。

1月28日にはオバマ大統領は就任後初めて国防総省を訪れ、イラク駐留米軍の段階的撤退とアフガニスタンへの米軍増派をめぐりゲーツ国防長官やマレン統合参謀本部議長ら米軍幹部らと一堂に会し、アフガンへの増派につき調整を行った³²。イラクからの米兵撤収に関してゲーツ国防長官は、1月27日の上院軍事委員会で「米軍の撤収までには4つの選挙と地位協定の国民投票がイラクで行われ³³、それを乗り越えられるのであれば、イラ

²⁸ <<http://www.america.gov/st/peacesec-english/2009/January/20090127142507idybeekcm0.1223261.html&distid=ucs>>, accessed on January 29, 2009.

²⁹ “Hill Tapped as Ambassador to Iraq,” *Washington Post*, February 3, 2009.

³⁰ “Obama’s whirlwind first day: economy, war and more,” *Washington Post*, January 22, 2009.

<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/01/21/AR2009012100257_2.html>

“War Planning,” *Washington Post*, January 23, 2009; A14.

<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/01/22/AR2009012203443_pf.html>, accessed on January 29, 2009.

³¹ 『毎日新聞』(2008.12.23)

³² 『時事通信』(2009.1.29)

³³ 4つの選挙とは、1月、5月、秋、今年末であり、1月は無事に終了した。

ク国内の平和は確実に確保されたと考えてよいだろう」とそのメルクマールを示している³⁴。現に、オバマ米大統領は、1月31日に実施されたイラクの統一地方選挙が大きな混乱もなく無事終了したことを受けて撤収の条件が揃ったとの認識を示し、翌日の2月1日にはイラク駐留米軍14万人の大部分を1年以内に撤収させる見通しとの見解を改めて述べた³⁵。現時点においては「16か月以内」を含めた複数の選択肢を準備中であるとされている³⁶。

また、オバマ大統領は当選前からアフガニスタンこそが主戦場であり、そこでの勝利が重要だと主張しているが、アフガニスタンでの戦争はアメリカにとって「アリ地獄」となりつつあるとの指摘もある³⁷。

また、米政府監査院(GAO)は2月12日にアフガニスタンに関する2つの報告書を発表している。そのうち「アフガニスタンの安全保障」と題するGAOの報告書は、米軍がアフガニスタン向けに調達して送った武器類のうち36%に相当する約8万7,000点の所在が不明になり、一部はタリバンの手に渡ったとの見方もあるとし、米国が2004年12月から2008年6月にかけてアフガニスタンに送った銃火器など24万2,000点のうち、約8万7,000点についての記録が保管されていないという。GAOは報告書で、ゲーツ国防長官に対して米軍が供給する兵器についての管理態勢を整え、在庫確認の徹底を求めている³⁸。さらに、「イラクとアフガニスタン」と題する報告書では、アフガニスタン駐留米軍の明確な役割、責任、目標の特定化、行動指針等の重要事項を再検討し、アフガニスタンにおける米国戦略と増派計画の見直しが必要であることを勧告している³⁹。

それに基づき、オバマ政権はアフガニスタン戦略の包括的な見直しに着手している。そのためブ魯ース・ライデル元NSC上級顧問をオバマ大統領直属の政策検討担当者に任命し、ホルブルックやミシェル・フロノイ国防次官とともに、軍事から外交、復興開発までアフガン政策を包括的に再検討させ、アフガン新戦略を策定し4月のNATO首脳会議に提示する予定である⁴⁰。

(3) オバマ政権の対中政策 - 米中戦略対話のはじまり

前述したように、オバマ大統領は就任演説で「かつての敵と手を携え、核の脅威削減、地球温暖化問題に取り組んでいきたい」と中国とのさらなるグローバルなイシューでの協調を呼び掛けた。また、クリントン国務長官は「アメリカと中国との関係は21世紀における最も重要な二国間関係である」とし、中国との協調を基盤に「北東アジアの安全保障レ

³⁴ Secretary of Defense Robert Gates Submitted Statement, House Armed Services Committee, January 27, 2009.

³⁵ 『時事通信』(2009.2.2)

³⁶ 16か月、19か月、23か月の3つ選択肢が大統領に提示されているとされる。

³⁷ Andrew Bacevich, "Winning In Afghanistan," *Newsweek*, December 2008.

³⁸ Afghanistan Security: Corrective Actions Are Needed to Address Serious Accountability Concerns about Weapons Provided to Afghan National Security Forces, GAO, February 12, 2009.
<<http://www.gao.gov/products/GAO-09-366T>>, accessed on February 15, 2009.

³⁹ Iraq and Afghanistan: Availability of Forces, Equipment, and Infrastructure Should Be Considered in Developing U.S. Strategy and Plans, GAO, February 12, 2009.
<<http://www.gao.gov/products/GAO-09-380T>>, accessed on February 15, 2009.

⁴⁰ 『読売新聞』(2009.2.11)

ゲームを構築していく必要がある」と著している⁴¹。

さらにクリントンは2009年1月13日の上院外交委員会の公聴会で「中国は世界規模での変化の中で非常に重要であり、中国と積極的で協力的な関係を築き様々な分野で二国間の結びつきを深めたい」と中国との関係を重視する考えを述べた⁴²。それに続いて行われたリチャード・ルーガー上院議員の「中国との戦略経済対話（SEED：Strategic Economic Dialogue）の今後の見通しについてどう思うか」との問いに対して、クリントンは「中国政府との経済問題に関するハイレベル協議は重要である」とした上で、財務長官が代表者であるSEEDを「大統領のみならず閣僚すべての財務省、国防省といった政府総出で中国と関与したい」として、包括的な戦略対話（SD：Strategic Dialogue）に格上げする意志を示した⁴³。

米中戦略経済対話（SEED）は、米側はヘンリー・ポールソン元財務長官が中心となり2006年9月に立ち上げが合意され、ブッシュ大統領と胡錦濤国家主席の下で開始された。それ以降、中国側からは副首相レベルの高官が、米側からは主要経済閣僚（財務長官）とすべての経済担当省庁から閣僚レベルの代表が参加して定期的開催されている⁴⁴。この経済を主眼としたSEEDをエネルギーや環境の他に外交・安全保障問題にまで広げる戦略対話（SD）に格上げすることが検討されており、バイデン副大統領と温家宝首相による相互訪問方式による定期対話への格上げが検討されているとの報道もある⁴⁵。

5. おわりに

最後にウォルター・ミードのアメリカ外交の分類法を用いてブッシュ前政権とオバマ新政権とを比較して、オバマ政権の外交政策を推測したい⁴⁶。

ブッシュ政権がスタートした時にはアメリカは圧倒的な力を誇り、米国による覇権体制を築き上げるかに見えていた時期であった。その後、9.11テロがアメリカに起こったこともあり、ブッシュ政権はアメリカの価値観を世界に流布することを目指す「ウィルソン主義」（理想主義）と軍事的優位を目指す「ジャクソン主義」（力至上主義）を推し進めた。ブッシュ政権はアフガニスタンとイラクで「力（軍事力）」による「テロとの闘い」を遂行した。ほどなく米国はアフガニスタンのタリバン政権、そしてイラクのサダム・フセイン政権をそれぞれ転覆させ、アメリカ流の民主主義を持ち込む国家創造活動（nation building）を行った。この結果、ブッシュ政権の外交政策は帝国主義、あるいはユニラテラリズムと

⁴¹ Hillary Clinton, *Security and Opportunity for Twenty-first Century*, Foreign Affairs, November/December 2007. <http://www.foreignaffairs.org/20071101faessay_86601/hillary-rodham-clinton/security-and-opportunity-for-the-twenty-first-century.html>, accessed on January 29, 2009.

⁴² Statement of Senator Hilary Clinton Nominee for Secretary of State, Senate Foreign Relations Committee, January 13, 2009. <<http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/01/115196.htm>>, accessed on February 2, 2009.

⁴³ Questions for Record, Senator Richard G. Lugar, Nomination of Hillary Rodham Clinton, Department of State, Secretary of State, pp56-46.

⁴⁴ Henry Paulson Jr, A Strategic Economic Engagement- Strengthening U.S.-Chinese Ties, *Foreign Affairs*, September/October, 2008. <<http://www.foreignaffairs.org/20080901faessay87504/henry-m-paulson-jr/a-strategic-economic-engagement.html>>, accessed on February 3, 2009.

⁴⁵ 『読売新聞』, (2009. 2. 2)

⁴⁶ Walter Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How it Changed the World*, Alfred A. Knopf, 2001.

呼ばれたが、これは米国に圧倒的な経済力に裏付けられた軍事力があって初めて実行できるものであった。

それに対して、オバマ政権がスタートした時には米国は未曾有の経済恐慌に見舞われていた。また同時にブッシュ政権下で泥沼化した「テロとの闘い」に同時に直面する。そのためにオバマ政権は米国の持つすべてのアセットを注入せざるを得ず、米国の相対的パワーは自ずと低下し、ロシアや中国といった興隆するパワーに追い上げられる。その結果、オバマ政権は米国の国益擁護を淡々と目指す「ハミルトン主義」(現実主義)と世界の平和よりも自国の平和を重視する「ジェファーソン主義」(利己主義)を目指すことになる。

その結果、米国はネオ・アイソレーションイズム(新孤立主義)の路線を採る。そこでは、アメリカはイラク、アフガニスタン等のイスラム諸国に対し外交というソフト・パワーで対処すると同時に、軍事力のハード・パワーの役割も重視する。疲弊したハード・パワーを補うためにソフト・パワーを行使することになり、両者を両輪として使いこなしながらスマート・パワーを行使するのがオバマ政権の外交政策となる。そのような形でオバマ政権が新孤立主義を採れば、米国が米国覇権システム維持のための国際公共財を拠出できなくなりその覇権システムは崩壊する。その救済は唯一、システムを維持する有志諸国の出現であるがその兆しはない。その結果、国際システムは無極化へと向かう可能性が高い。

無極化時代の到来の中でのアメリカの対アジア政策を推測するに当たり、ロバート・ゲーツ国防長官の下院軍事委員会の証言が参考となる。ゲーツは「米国は今までアジア中央部に焦点を当ててきたが、オバマ大統領はアフガニスタン方面に軍事力の優先度を置くべきである」と述べ、オバマ政権では中国からアフガニスタンに米軍の戦略のグラビティー(重点)をシフトすることを述べている⁴⁷。

このゲーツの発言は、オバマ政権の外交・安全保障政策がイラク・アフガニスタンに全勢力を傾注せねばならなくなるため、アジア地域ではステータス・クオ(現状維持)を維持せねばならなくなることを物語っている。そのため、オバマ政権は中国とは関与政策をとり戦略対話をとる必要にせまられることになる。中国は日本と同じく米国の国債を多額に買い支え、米国にとり経済的相互依存状況にある。したがって、オバマ政権は「アジアを包括的に外観」(クリントン国務長官)し、アメリカにとっての中国及び日本との関係はクリントン国務長官が言うように相反するものではない⁴⁸。つまり、アメリカはゼロ・サム的なバイラテラルな関係を採用のではなく、マルチラテラルなプラス・サムのアプローチを採ってくることになる。それに対して日本は戦略的かつ戦術的な手腕を持って応えることが必要とされよう。

⁴⁷ Secretary of Defense Robert Gates Submitted Statement, House Armed Services Committee, January 27, 2009.

⁴⁸ Questions for Record, Senator Richard G. Lugar Nomination of Hillary Rodham Clinton, Department of State, Secretary of State, p36.