

2022年11月16日

「バイデン政権の国家安全保障戦略」

中曽根平和研究所上席研究員
慶應義塾大学法学部教授
森 聡

バイデン政権は、2022年10月12日に国家安全保障戦略を発出した。これまで歴代政権の多くは、政権発足の年あるいは翌年の早い段階で国家安全保障戦略を発出してきたが、本年2月にロシアがウクライナに侵攻したことを受けて、戦略の草案を改訂し、発出のタイミングが遅れたといわれる。国家安全保障の目的・方法・手段のうち、「目的」は政権が代わってもほぼ変わらず、アメリカ人の安全、経済的な繁栄と機会、アメリカの生活様式の根幹にある民主的価値が保障される「自由で開かれた繁栄する安全な世界」を作り出すことにある。また、「手段」については、国家安全保障戦略で新たな政策イニシアティブを打ち出すことは稀であり、既存の政策を整理・記述している場合がほとんどである。今回のものもその例に漏れない。つまり国家安全保障戦略は、アメリカの国家安全保障の「方法」を体系化する知的枠組みであり、そこには（トランプ政権を例外として）大統領と政権の世界観や価値観が投影される。

今般のバイデン政権の国家安全保障戦略で目新しいテーマが登場したわけではない。民主党の対外戦略等によくある、二つの（時として相反する）要請を折衷させようとするアプローチがみられるほか、これまでの批判を踏まえた模範答案的な論述が散りばめられている。国家安全保障戦略が戦略的コミュニケーションのツールであることに鑑みれば、当然の事といえるが、戦略というよりも体系化されたレトリックという印象を強く残す。以下、5つのポイントを取り上げてみたい。

1. ロシアと中国

国家安全保障戦略が示す最大の課題は、民主主義と、「自由で開かれた繁栄し安全な世界」の防衛である。こうした課題に対する最も切迫した戦略的な挑戦は、権威主義的な統治体制と現状変革的な対外政策を組み合わせるロシアと中国に由来していると名指しして、両国は別種の挑戦を突き付けているとする。ロシアは、「国際秩序の根幹をなす法を無視する、自由で開かれた国際システムに対する即時的な脅威（immediate threat）」であるとしているのに対し、中国は、「国際秩序を変革する意図とともに、これまで以上にこの目標を達成する経済的、外交的、軍事的、技術的なパワーを有する唯一の競争相手（the only competitor）」と性格づけている（8頁）。政権発足後もない頃に発出した「国家安全保障に関する暫定指針」では、中国に焦点を絞るかのようにはみえたが、ウクライナ侵攻によってロシアを中国と並記した。しかし、それでもアメリカにとって本命となる挑戦相手は中国であることは文書全体からも明らかである。

中国については、第Ⅲ部冒頭の「中国に競り勝ち、ロシアを抑え込む」というセクションで論じ

られており、ブリンケン国務長官が 2022 年 5 月に行った、政権の対中アプローチに関する演説の内容が敷衍されている。ブリンケンが説明したアメリカ自身に投資し、諸外国と連携して、中国と責任ある競争を繰り広げるというアプローチが維持されているが、その背後には、中国がインド太平洋で勢力圏を形成し、国際的なルールの策定をめぐる国際機関で影響力を行使して、権威主義モデルに好都合な環境を醸成しようとしていることへの警戒感が露わにされている（23 頁）。

つまり中国は、国際的なルールや制度をめぐる競争する、国際秩序への挑戦国であるのに対して、ロシアは端的に言って格下に位置づけられている。ただし、国家安全保障戦略は、こうした両国の性格付けの違いが、安全保障分野におけるリソースの配分に具体的にどのように反映されるかを明確にしておらず、戦略文書としては物足りなさを感じる。（なお、台湾に関しては、台湾の独立を支持せず、台湾海峡の平和と安定の維持は、世界的な平和と繁栄にとって死活的に重要であり、国際関心事項であることを確認し、これまでの規定の立場が繰り返されている。）

2. 競争とシェイピング

今回の国家安全保障戦略は、ロシアと中国の行動は、両国を取り巻く対外環境によって方向づけられるという、いわゆるシェイピングの命題を復活させた（9 頁）。中国は気候変動、経済、公衆衛生といった分野でアメリカを含む諸外国と相互依存関係にあり、ロシアも特にグローバルサウス諸国との協力を利権を見出しているため、アメリカとその同盟国・パートナー国には、「中国及びロシアと競争しつつも、両国の行動に影響を及ぼすような方法で中露の対外環境を形作る機会がもたらされている」（9 頁）と論じられている。

なぜバイデン政権は、対外環境が中露の行動を変化させるという見方を示しているのか。この直後のパラグラフでは、アメリカが中露という権威主義の大国と競争することに懸念を有する諸外国への言及がある。こうしたことに鑑みれば、これは「何を目標とした戦略的競争なのか」という問いに対するバイデン政権なりの答えとみることができよう。すなわち、専制主義国家との競争は、政治体制の異なる大国を相手にした無制限な競争ではなく、また「硬直的なブロック」や「新冷戦」（9 頁）を目指すものでもなく、あくまで中露の行動の穏健化を目的とした競争であるとして、これを第三国向けの安心供与のメッセージとするためにこのシェイピングの論理を取り入れていると考えられる。

しかしながら、いかなる対外環境が中国とロシアのどのような行動にいかなる影響を及ぼすのかということは具体的に論じられていない。また、そもそもアメリカ主導の連合外交によって形成される対外環境と中露の行動変化との間の因果関係もはっきりしないことから、説得力に欠けている。目下、アメリカが中国とロシアを相手に同時に戦略的競争を繰り広げなければならず、しかも多くの第三国が中国やロシアとの関係を維持するような国際関係が存在しているのであり、外部環境を媒介した中露の行動変化を期待する楽観材料はほとんどないというのが実状であろう。

3. 民主国家連合と包摂的連合形成

バイデン政権の考える「中国とロシアの対外環境を形作る」方法は、様々な分野における諸外国との連合形成ということになる。しかし、バイデン大統領の掲げる「民主主義対専制主義」というスローガンに対しては、民主主義諸国と非民主主義諸国との間の協力を潜在的に阻害してしまうの

ではないか、という批判がかねてからあった。2021年12月の民主主義サミットの開催を受けて、そうした懸念が諸外国から出たのは記憶に新しい。それにもかかわらず、「民主主義対専制主義」を掲げ続けるのは、そこに二つの意味合いがあるからである。国内政治上の文脈では、連邦議事堂襲撃を扇動して大統領選挙の結果を否定するトランプとその支持者に対抗するという意味合いがある。国際政治上の文脈では、ディスインフォメーション等でアメリカの民主主義を損なおうとする中国とロシアへの対抗という意味合いがある。バイデンからみれば、アメリカの中核的な価値を守る真っ当な姿勢であり、諸外国から批判される筋合いはないと考えるアメリカ人もおそらく少なくない。事実、「主要な専制主義勢力を相手に国際秩序を形作るために競争すべきという考え方は、アメリカ国内で超党派の支持を得ているし、海外でも支持を広げつつある」(7頁)という記述もある。

他方、民主主義を前面に押し出すことによって裾野の広い連合形成を妨げるという支障が出ることをバイデン政権が自覚しているのも事実である。今回の国家安全保障戦略では、「包摂的な世界」というセクションを第Ⅱ部に設けている(18~19頁)。「アメリカのパワーと外交に疑念を抱く国」や、「ルールに基づく国際システムに依存する非民主国家」が存在する事実を自覚しているとして、より自由でより開かれた世界を目指すための広範な連合を形成していくために、こうした取り組みのあるべき姿についてパートナーとなりうる国々の意見に耳を傾けるという姿勢を示した。つまり同盟国たる民主国家群を中核として、政治体制を問わず、ルールに基づく国際システムを希求する他の諸外国と協力関係を築いていく方針を謳ったのである。そのうえで地域別の多国間協力の枠組みを列挙しているが、こうした多元的な連合形成の取り組みが、国際秩序や中露との競争関係にいかなる影響をもたらすのかということについての説明は見当たらない。パートナーシップ外交の手広さを叙述するよりも、そうしたアプローチの戦略性をもっと鋭く説明すべきであっただろう。

4. 「戦略的競争」の相対化

今回のバイデン政権の国家安全保障戦略が発信しようとしている主要なメッセージは、アメリカは中露との戦略的競争だけに専心するわけではない、というものである。戦略的競争を相対化しようとするメッセージには、少なくとも2つの文脈がある。

第一に、気候変動やパンデミック、食糧安全保障、軍備管理・不拡散、テロリズムといった「共通の挑戦課題 (shared challenges)」のための協力を強調し、中露との戦略的競争と横並びにさせる取り組みとして位置づけた(27~31頁)。これらの分野では、同志国との協力をさらに加速するのみならず、あらゆる国や機関との協力を進めるとして、対抗の論理ではなく、推進の論理に基づくアジェンダを設定した。なお、こうした共通の挑戦課題をめぐる協力のために、戦略的競争に関する取り組みを犠牲にすることはないということも指摘している(これはオバマ政権期に、気候変動分野での協力のために、南シナ海での航行の自由作戦の再開が遅れて批判された時の反省を踏まえて表明している方針かもしれない)。

第二に、バイデン政権は、国家安全保障戦略の4つめの「戦略的アプローチ」として、戦略的競争という視点だけで世界を捉えようとするのではなく、各国との関係を、それ自体の重要性に鑑みて発展させていくと強調している(12頁)。ただし、中国が特定の中小国ないし地域にプレゼンスを拡大しようとする動きに反応する形でアメリカが同じ国・地域への関与に乗り出していくという、太平洋島嶼国のようなケースもあり、この記述がどこまで実態を反映しているのか疑問も残る。イ

インド太平洋地域では、クアッドや AUKUS といった大国中心の枠組みをバイデン政権が推進してきたこともあり、今後は、グローバルサウスと総称される数多くの多様な中小国との関係を、共通利益の追求という形で細やかに定義していくことができるのかが問われる。2022 年 11 月 12 日には、ASEAN との包括的戦略的パートナーシップを締結したが、こうした多国間の協力枠組みがアメリカと個別の東南アジア諸国の関係強化へと結びついていくのかも注目される。

5. 国内投資と対外競争

バイデン政権は発足当初より、中国と競争するためにはアメリカの国力を増進させる必要があり、そのためにはアメリカ国内への投資が必要であるとしてきた。「わが国の強みに投資する」と題された第Ⅱ部では、「国力への投資」、「外交を通じた連合形成」、「軍の近代化と強化」という 3 つのセクションが設けられているが、このうち「国力への投資」は、現代的な産業・イノベーション戦略の実施、ヒトへの投資、民主主義の強化という 3 つの取り組みから構成されている（14～21 頁）。また、第Ⅰ部の戦略的アプローチのセクションでも、最初に対外政策と国内政策の区分を取り払うというアプローチを示して、民間セクターの活力を現代的な産業戦略で補完しなければならないと謳い、各種の重要・新興技術のサプライチェーンなどに戦略的な公共投資を行う必要があると指摘している（11 頁）。

アメリカでは、企業による自由市場での競争を重んじる風土から、元来政府による市場への介入を意味する「産業戦略」という言葉は、（半導体産業など過去の例外はさておき）少なくとも建前上は強く忌避されてきた。しかし、ここ数年のうちに、官民パートナーシップやサプライチェーンのリショアリングやフレンドショアリングといった取り組みは、政府の政策として当然のごとく受け止められるようになった。

共和党は、共産党支配下の中国が、アメリカのデュアルユース技術や経済活力を、軍民融合を通じてアメリカの安全保障を脅かす力へと転化していることに強く反発している。一方民主党は、アメリカ国内における経済格差（経済的不正義）の是正やマイノリティ差別（社会的不正義）の解消のために積極的な公共投資を行う大きな政府を標榜するという、元来内向的な政策綱領を持っているが、これを総合力をめぐる中国との戦略的競争という文脈に位置づけることによって「国際化」し、その正当性ないし妥当性を高めようとしている。つまり、産業とテクノロジーをめぐるアメリカの対中競争の取り組みは、（トランプ政権期に米国通商代表部がいわゆる 301 条調査で指摘した）中国の非市場経済慣行ないし不公正慣行に加えて、アメリカ自身の公共事業として推進されている側面もあるため、輸出管理や投資規制、サプライチェーン、先端技術開発における官民連携などにまつわる諸々の規制措置や戦略産業化は、容赦なく粛々と推し進められていくことになる。今回の国家安全保障戦略には、こうした技術と産業をめぐる対中競争の論理も如実に顕れているといえよう。