

★愚かな「切り詰め」論＝トーマス・ライト

70 年間、米国の大戦略は、そのグローバルな役割についての超党派のコンセンサスが特徴だった。歴代政権は細部では大きな意見の相違を抱えていたが、民主党と共和党はともに同盟体制と米軍の前方展開、比較的開かれた国際経済、そして不完全ではあるが自由、人権、民主主義の原則を支持した。今日、そのコンセンサスは崩壊した。

トランプ大統領は、米国の同盟関係とヨーロッパ、アジア、中東への米軍前方展開の有益性に疑問を投げかけている。彼は自由社会が共有するコミュニティにほとんど敬意を表さず、権威主義的な指導者たちに惹かれている。このトランプの意見にこれまでのところ共和党の指導部の大多数は同調していない。民主党はといえば、指導者のほとんどすべてが、中東はともかくとして、ヨーロッパとアジアにおける米国の伝統的な役割について責任をもつと約束している。であるからトランプは自分の世界観を政策に変えるのには苦勞しており、実際は多くの点で政権は米軍の関与を増やしてきた。

しかしトランプ大統領が再選されれば、状況はすぐに変わる可能性がある。彼はより力を得たと感じるだろうし、アメリカ人が世界へのより内向きのアプローチへの支持を再確認したという現実、政権は対応する必要がでてくるからだ。新聞報道によると、ボルトン元国家安全保障補佐官は（昨年）11月の私的な会合でのスピーチで、トランプ政権は2期目に北大西洋条約機構（NATO）から脱退する可能性があるとのべたという。トランプによる「アメリカファースト」のレトリックをアメリカ人の多くが受け入れたことをみれば、世界での役割を減らそうとする外交政策が受け入れられる素地があることは明らかだ。

政治的風潮が変化する中、政策集団のなかでは左と右の両方から、世界から軍を撤退させ、安全保障の誓約を削減しようという、世界的な「切り詰め」戦略を求める声が強まっている。バリー・ポーゼンやイアン・ブレマーといった主要な学者や政策専門家が NATO からの撤退を含め、ヨーロッパやアジアでの役割を大幅に削減することを求めている。2019年、保守のチャールズ・コーチ財団とリベラルな慈善家のジョージ・ソロスからの資金提供を受けて、新しいシンクタンク「責任ある国政のためのクインシー研究所」が設立された。同研究所の言によれば、その使命は「外交的関与と軍事的抑制を中心に置いた新しい外交政策」を提唱することである。

グローバルな「切り詰め」は、米国の戦後戦略に対する最も首尾一貫した既製の代替政策として急速に台頭している。けれどもその追求は重大な誤りだ。この戦略は、米国の同盟関係を解消し、米軍の前方展開を終わらせることにより、ヨーロッパとアジアにおける地域的な安保秩序を不安定化させるだろう。また、核拡散のリスクを高め、ヨーロッパの右派ナショナリストを力付け、大国間抗争の脅威をさらに高めるだろう。

米戦略を決して変えてはならないというわけではない。アメリカはこれまでも脅威の増減に応じて世界中でのプレゼンスを頻繁に変えてきた。冷戦時の「封じ込め」戦略も形態はさまざま、ベトナム（戦争）での戦争（戦略）と和平（戦略）、軍拡競争と軍備管理、そしてデタント（緊張緩和）とソ連打倒の全面的企てとの間に違いがあった。ソ連崩壊後、米国は再び方向を変え、NATO 同盟を拡大して以前ワルシャワ条約機構のメンバーだった多くの国を取り込んだ。

同様にいまアメリカは、焦点を中東でのテロ対策と「改革」から中国やロシアとの大国間競争に移している。そのため今は分野によってはより少なく、あるいはより多くのことをしなければならない。しかし世界的な「切り詰め」論者たちは、戦略内部の変更提案というよりはむしろ第二次世界大戦以来の戦略の大転換を求めている。米国が今必要としているのは、海外での誓約を慎重に切り詰めることであり、何十年にもわたって役立ってきた戦略を無差別に放棄することではない。

「切り詰め」論の再来

「切り詰め」論への支持は、アメリカの国益に何ら影響のない国にまで（関与を）過剰に拡大しているという見方から起きている。この見方は国際関係のリアリスト（現実主義）学派と密接に結びついている。その見方によれば、アメリカはその地理的位置と核兵器および軍事的優位性によって基本的に安全である。それなのに「リベラル覇権」の戦略を追求し、力をリベラルな国際秩序を永続させるためという賢くない企てのために使っている（この秩序はアメリカが権威主義体制を支持していることでも明らかなように、結局それほど自由ではない）。彼らの議論は続けて、ワシントンは費用のかかる海外のコミットメントと介入に懸命になっている、（実は逆に）憤慨を生み、海外での安保ただ乗りを奨励するだけだと主張する。

現状維持を批判する人たちは、アメリカは2段階を踏んでやり方を変えなけれ

ばならないと主張する。1つ目は削減そのもので、中東への軍事介入やヨーロッパとアジアでの「片務的な」同盟など、いまある誓約を撤回することだ。2つ目は抑制であり、アメリカの国益を狭く定義し、死活的な利益が直接脅かされると議会が承認しない限り戦争開始を拒否する、そして他の国には自分自身で安全を守るよう強く求める。また外交、経済、政治的な手段により依拠するというものだ。

このアプローチは実際には、アフガニスタンでの米軍作戦を終わらせ、中東から米軍を撤退させることであり、「地平線をこえて攻撃できる戦力」に依拠してアメリカの国益を守り、他国の安全に対する責任はもはや負わないことを意味する。同盟関係に関してポーゼン氏は、アメリカはNATOの相互防衛規定を放棄し、この機構を「より限定された新しい安全保障協力協定」に置き換え、日本、韓国、台湾への米国の関与を減らすべきだと主張している。中国の問題について、リアリストたち近年分裂している。ジョン・ミアシャイマーなどは、他の地域では削減したとしてもアジアでは中国の脅威を封じ込めなければならないと主張する。その一方、ポーゼン氏などは、この地域の諸国は自分たちで完全に仕事ができると主張している。

トランプ大統領の選挙以来、進歩的な外交政策思想家の一部が、「切り詰め」論の陣営に加わった。彼らは、アメリカの現在の役割の維持を主張する他の進歩主義者とは異なっている。進歩的な削減論者たちはリアリストと同様、アメリカはその地理的位置と軍隊の規模によって安全が保たれているとみている。しかし彼らは実際に米軍が撤退した場合にどうなるかという問題でリアリストたちと異なる。リアリストたちは削減に賛成でも、アメリカの支配がなくなったときに起こる地域競争に幻想を持っていないが、進歩主義者たちは、アメリカが外交的、経済的、政治手段で緊張をコントロールできるので世界はより平和的で宥和的になると期待する。彼らは当面の焦点として、いわゆる永続戦争＝アフガニスタン、イラク、シリアへの軍事的関与および広範囲の対テロ戦争、ならびに防衛予算および海外基地を挙げている。

進歩主義者たちは削減をどう実施するかについて現実主義者ほどビジョンを展開していないが、いくつかの指針を示している。クインシー研究所の共同創設者スティーブン・ワートハイム氏は、「あらゆる問題に暴力的な解決策で対応しようとする誘惑を大統領から奪う」ための努力の一環として、「商船の航路を守るために小部隊を残して」海外で任務に就く多数の米兵を帰国させるようよびかけた。同氏はアメリカの同盟国は、地域の脅威はアメリカが大げさに言い立て

てきたものだから、自分たちは通常戦力も核戦略も増強する必要がないと結論付けていると論じている。別の進歩的な思想家ピーター・ベイナートは、アメリカは中国とロシアの勢力圏を受け入れるべきだとし、台湾の放棄を含む戦略を主張している。

本当に少なくするのか

「切り詰め」を主張するリアリストと進歩主義者は、その想定、論理、意図が異なっている。リアリストは平和の見通しについてより悲観的だから議論を強硬な言葉で組み立てる傾向があるが、進歩主義者はアメリカの撤退の結果を軽く見て、道義的な説明で現在の大戦略に反対している。しかし両者はよくある主張を共有する。つまり、グローバルな軍事展開と安全保障の誓約を劇的に削減すれば、アメリカの暮らし向きはいっそうよくなるということだ。

この期待は偽りだ。理由はたくさんある。第一に、削減はヨーロッパとアジアの地域の安全保障競争を悪化させるだろう。リアリストたちは、ヨーロッパとアジアでの米軍展開によって地域の安全保障競争が緩和されることは認めるが、それは高くつきすぎるし、費用は地域の同盟国自身が支払うべきだと主張する。現実主義の削減論者たちは、撤退は地域の安全保障競争を招くけれども、地域のライバル同士がけん制し合うため、世界は危険になってもアメリカはより安全になれると主張する。しかし、これは危険な賭けだ。なぜなら地域紛争はアメリカの利益にかかわることがもっぱらだからだ。そうなった時には撤退した後にもまた引き戻すことになるかもしれない。これは駐留によって紛争そのものを回避するよりもはるかに危険な冒険になる。リアリストの削減論は、アメリカが結果をコントロールし、危機が戦争に突入するのを防ぐことができるという傲慢さの表れである。

地域の安全保障に関する進歩主義者の見方にも同様に欠陥がある。これらの削減論者たちは、アメリカが撤退すれば地域の安全保障競争が激化するとの考えを拒否している。実際、彼らは、アメリカの支持によってサウジアラビアとアラブ首長国連邦がイランとの冷戦で大胆になった中東のように、アメリカの同盟がしばしば競争に拍車をかけると主張している。しかし、この論理は、同盟国が責任を持って行動してきたヨーロッパやアジアには当てはまらない。これらの地域から米国が引き上げれば、地域パワーが大胆になる可能性がより高い。2008年以降、ロシアはNATOに加盟していない2つの近隣諸国を侵略した。バルト諸国がアメリカによる安全保障で保護されなくなった場合、ロシアがグレー

ゾーン戦争で境界をテストするだろう。東アジアでは、米国が撤退すれば日本は防衛力を増強し、憲法を改定して自国で中国と対抗できるようにするだろうし、対韓関係をいっそう緊張させることになるだろう。

「切り詰め」に伴う第二の問題は核拡散だ。アメリカが NATO から撤退したり、日本との同盟関係を終了したりした場合、リアリストの削減論者の多くが推奨するように、アメリカの核の傘で保護されなくなった同盟国のなかには、独自の核保有の誘惑に駆られる国が現れるだろう。進歩主義の削減論者とは異なり、リアリストたちはそうなることを心配しない。それは抑止力を安定化の力と見なしているためだが、ほとんどのアメリカ人は当然ながらそれほど楽天的ではない。核拡散を心配するのには十分な理由がある。核物質はテロリストの手に渡る可能性があり、経験の少ない国は原子力事故に遭いやすくなる可能性がある。そして近接する核保有国は（想定される核攻撃への）対応をきめる時間が短いため、紛争がエスカレーションの悪循環に陥る可能性がより大きいのだ。

第三に、削減はナショナリズムと外国人嫌いの傾向を高めるだろう。ヨーロッパでは、米国が撤退すれば、すべての国が自ら守らなければならないとのメッセージを送ることになる。したがって、そうすると「ドイツのための代案 (AFG)」やイタリアの「同盟」、フランスの「国民戦線」など、すでにこの主張をしている極右グループに力を与える。その一方アメリカや NATO に頼ることができると国民に訴えている中道の民主主義指導者たちを傷つけることになる。その結果、ワシントンは個々の同盟国、特にポーランドのようにより若くて壊れやすい民主的な同盟国の国内政治に対するテコを失うことになるだろう。そして、これらの民族主義的なポピュリストグループはほとんど常に保護主義的だから、削減はアメリカの経済的な利益をも損なうことになる。さらに憂慮すべきことに、削減で力を得る右派ナショナリストの多くは、中国とロシアとの協調を求めている。

4 番目の問題は、世界的な削減の後に地域の安定がどうなるかだが、最も可能性の高い最終状態は、中国とロシアが近隣諸国を支配する勢力圏システムである。しかしそういう秩序は本質的に不安定である。勢力圏の境界は不明確になる傾向があり、中国とロシアがやがて境界線を外側に動かそうとしない保障はない。さらに、アメリカは他の主要国に勢力圏を与えることはそもそもできない。それらの領域に入れられる諸国にも行動の権利がある。たとえばアメリカが台湾を中国に譲ったとしても、台湾の人々はノーと言うことができる。現在のアメリカの台湾政策はうまくいっており、たぶん持続が可能だ。人々の意

志にそむいて台湾への支持を撤回することは、兩岸関係を混乱に陥らせるだろう。地域パワーに独自の勢力圏をもたせるという考えはまったく帝国の態度であり、主権と国際法に基づく現代の原則とは相いれない。

「切り詰め」に伴う 5 番目の問題は、国内での支持が不足していることだ。アメリカ国民はより大きな負担分担を支持するかもしれないが、ヨーロッパとアジアからの撤退に賛成しているという証拠はない。2019 年にシカゴの世界問題評議会が実施した調査によると、アメリカ人の 10 人に 7 人は、軍事的優位性を維持することで米国はより安全になると考えており、ほぼ 4 分の 3 が同盟関係は米国の安全に貢献していると考えている。2019 年のユーラシアグループ財団の世論調査では、アメリカ人の 60%以上が防衛費の維持または増加を望んでいることがわかっている。削減にむけた変化から中国とロシアが恩恵を受けることが明らかになった。また民主的な同盟国が撤退に反対した。そのため国内の政治的巻き返しは高まるだろう。一つの結果として外交政策論争が長引き、撤退と再関与の間で揺れ動く原因となることがありえる。それはアメリカの誓約についての不確実性を生み出し、ワシントンとその同盟国、あるいはライバルたちが計算違いをするリスクを高めることになる。

リアリストと進歩主義の「切り詰め」論者たちは、戦後の外交政策をつくった人たちが自分たちのイメージ通りに世界を再建しようとしたのはナイーブだったと好んで主張する。しかし現代史の中に前例のない規模の地政学的実験である削減を主張する人々こそ本当の修正主義者である。この陣営が思い通りの道をすすめば、ヨーロッパとアジアつまりアメリカ主導の秩序の 2 つの主要な柱を形成する 2 つの安定した平和で繁栄した地域は、不確実性の時代に突入するだろう。

中国の挑戦

「切り詰め」論にはこのように、冷戦後の時代にいつでも当てはまる本質的な欠点がある。しかし現時点ではとりわけ適していない。というのも今アメリカは中国との体系的な競争に直面し、両者がともに相手が何をしているのかだけでなく、何であるのかによって脅迫しあっているからである。

中国や他の独裁国家にとって、米国の民主主義システムは本来的な脅威だ。自由報道によって中国の体制に関する重要な秘密が暴露される。アメリカのジャーナリストによる 2012 年の中国と香港のエリート腐敗に関する報告と 2019 年の

中国のウイグル人の弾圧に関する暴露が証拠書類として役に立っている。ソーシャルメディア、企業、大学、非政府組織および議会はすべて、北京の体制を弱体化させ、民主主義の種をまく上で役割を果たしてきた。

これらの脅威と戦うために、北京はますます抑圧に頼るようになっていく。それは顔認識技術や人工知能などの刷新で促進されている。その野心は自国の領土に限定されていない。戦術と技術を海外に輸出して自由主義を蝕もうとしている。中国に拠点を置く外国の非政府組織を取り締まり、外国企業に圧力かけて政府の行動を支持させ、国連人権理事会内で発言権を強めて国際規範を弱めようとしている。またオーストラリアの政界に違法に資金をばらまき中国に好意的な政治家を支援するなど、そうした活動を通じて、西側の民主主義に不法に影響を与えようとしてきた。これらの行動はアメリカでは脅威と見られている。

体制をめぐる米中間の競争には、ビジネス、メディア、スポーツ、テクノロジー、教育、政治、外交、諜報、軍事など、社会のあらゆる部分がかかわるようになっていく。この競争は通常は武力行使を伴わないが、地政学的な力のバランスは重要な要素である。この競争が軍事の領域に波及するのを防ぐのは、アメリカの力と抑止力だ。同盟体制もまた、各国が中国の影響下で民主主義システムを維持し強化するのを助ける基礎を提供している。しかし削減論者たちは、アメリカの軍事と同盟の両方を弱体化することを狙っている。体制間のこの競争をアメリカが責任を持って管理して国益を守り、対立が暴走して制御不能にならないようにすることが極めて重要なのだ。

そのようなイデオロギー競争の最中に、世界から撤退することは中国と他の権威主義国家の勝利を事実上認めることになるだろう。民主主義の世界、特にヨーロッパのフランス、ドイツ、イギリス、アジアではオーストラリア、日本、韓国との政治的同盟を維持することは不可能になるだろう。米国の支えがなければ、これらの国は中国に反対する立場を保持することはけっしてできない。各国の政府は人権から5G無線技術までのすべてについて中国に有利に解釈しはじめるだろう。防衛予算が急落しているため、アメリカは新しい諸技術に遅れを取り、中国にさらなる優位性を与えることになるだろう。

入念な選択

「切り詰め」に欠陥があるからといって、世界は何も変わっていないと言い張るのは誤りだ。また一極時代が終わり、対テロ作戦に代わって大国間の競争が米外

交政策の主要な目的となったことを否定するのも間違いだ。アメリカは、直面している新しい状況を認めることにより、冷戦と 9/11 後の誓約の一部を慎重に放棄して、削減論を選択的に採用することができる。

一つには、アフガニスタンでの戦争への関与を終わらせるべきだ。同国には現在、約 13,000 の米部隊が駐留しているが、2019 年の死者は 2014 年以来最高になった。アフガニスタンでの当初の目的は、9/11 後にアルカイダを根絶することだったが、その後には任務は拡大し、アフガニスタンがパキスタンを不安定化させないようにすることとや、アフガニスタン政府が自立してタリバンと和平協定を交渉できるように強化することまで含むようになった。しかしアフガニスタン政府は今後も弱いままである可能性が高く、和平協定が何らかの形で達成されたとしても、タリバンがそれを守るようには思えない。

アメリカには、このように終わりの見えない酷い軍事紛争をする余裕はない。この紛争についてはっきりわかる国益は、せいぜい敗北を避け、重要な人権の成果にしがみつくとだけである。アルカイダの撲滅という基本目的は達成しており、イスラムテロによる脅威は現在、イラク、シリア、サヘルなど他の場所から生じている。撤退のための人的コストを軽減するために、外交的および経済的手段を使ってガバナンスの基準を維持し、アフガニスタン難民の取り込みを増やすべきだ。最長のアメリカ戦争を終わらせる時が来たのだ。

イラクとシリアでは、米軍は簡単に撤退することはできない。イスラム国（または ISIS）の復活という実際の危険が残っているからだ。オバマ政権がイラクから軍を撤退させ外交面でもバグダッド（イラク政権）を無視したことで ISIS の台頭を許した。トランプ政権もその過ちを繰り返すつもりのようなのだ。民間人に対する無差別な攻撃とその世界規模での要員育成により、ISIS は米国への直接的な脅威となっている。それを打倒する軍事作戦をアメリカ人は圧倒的に支持している。しかしこの使命を遂行することは、中東への軍事的関与を制限しながらでも、できる。地域での軍事作戦の焦点を絞るべきだ。テロ対策と他の米国益の保護、たとえばジェノサイドの防止、核拡散、化学兵器または生物兵器の使用、石油供給の中断などだ。イラクの民主化であろうとイランの政権交代であろうと、中東の統治のあり方をより広く変革するような軍事介入に乗り出すべきではない。

選択的な削減の一環として、多くの権威主義国家との同盟関係に新たな制限と条件を課すべきだ。中国の権威主義モデルとの新たな競争には、避けられない

イデオロギー的要素がある。民主的でオープンで自由なシステムを擁護したい人々は米国に引き寄せられ、そうでない人は中国に引き寄せられる。このことはトルコや湾岸のアラブ諸国など非民主的なアメリカの同盟国に、外交的および地政学的危機の際にどちらを支持するかを決める大きな圧力になるだろう。

専制主義国家との同盟は、冷戦時代には頻繁に起きたし、再びそうすることもあるだろうが、それは米国の死活的利益を守る必要がある場合に限られる。たとえば東南アジアで中国に対して効果的なキャンペーンをおこなうには、一党制国家であるベトナムとより緊密な関係を発展させる必要があるかもしれない。しかし権威主義国家との同盟が、得点を稼ぐ以外に明確な利益をもたらさない時もある。そのような場合は、真に重要でない国での影響力を競うという、冷戦の最悪の過ちの1つを繰り返さないようにする必要がある。

たとえばハンガリーが民主主義から離れ続けている場合、同国との同盟関係を再評価する必要がある。不快な政権と提携する明確な理論的根拠がある場合は、同盟関係を「取引」にし、共有された価値観に基づいて協力していると言い張るのは避けるべきだ。たとえばサウジアラビアとは、提携はテロ対策とイランの侵略阻止についておこない、イエメンへの血なまぐさい介入への参加は拒否することになるだろう。そして価値観の共有を訴えたり、違いを控えめに扱ったりして(相手の)政権に政治的正当性を与えることは避けるべきだ。

アメリカのグローバルな役割を将来どうするかを議論する際、一方的な削減が実際に何を意味するのかについて明確に目を向ける必要がある。世界的削減論の愚かさがどこに起因するかといえば、一つは中東への米国の関与をヨーロッパやアジアへの関与と区別することができないことによる。批判者たちが米国の中東政策に不満を抱くのは当然だ。何十年にもわたって地域を変革しようとする気まぐれな企ての挙句、泥沼にはまっている。膨大な誓約をかかげながら明確な戦略もなく、信頼できるパートナーもほとんどいないままだ。しかし一方的な世界的削減の正当化として中東を利用することは、ヨーロッパとアジアへの関与がもつ確実な利点を無視することになる。そこには明確な目的と強力なパートナーおよび共通の利益があるのである。

今は米国の戦略革命の時ではない。米国は引き続き、世界情勢における安全保障の提供者として主導的な役割を果たすべきだ。しかし国益を守るため、(関与を)より選択的にすることができし、またそうすべきだ。そういうアプローチなら、初めから削減論に惹かれている一部の人たちの懸念に対処するためにもなる。

米国は、本当に重要な場所と物事とそうでないものの区別を理解するのに十分な修養を積まなければならない。

(フォーリン・アフェアーズ 2020年3-4月号)

トーマス・ライト＝米欧センター所長、ブルッキングス研究所の国際秩序・戦略プロジェクト上級フェロー。