

Online ISSN 2433-4200

グローバルセキュリティ研究叢書 第5号
Global Security Study Series No.5

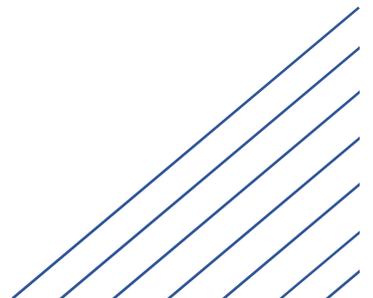
冷戦後東南アジアにおける 紛争と米国の消極的関与 ーベトナム・シンドロームの影響

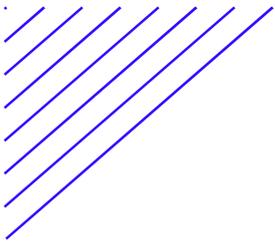
諸永 大 MORONAGA MASARU



CENTER FOR GLOBAL SECURITY

防衛大学校先端学術推進機構
グローバルセキュリティセンター





○ グローバルセキュリティ研究叢書とは

『グローバルセキュリティ研究叢書』は、防衛大学校におけるグローバルセキュリティに係る研究成果のうち単著又は共著の論文又は研究ノートを、和文又は英文により収録します。なお、本叢書に収録された論文や研究ノートは、執筆者が独自の立場から分析・記述したものであり、日本政府あるいは防衛省の見解を示すものではありません。

© National Defense Academy, Japan Ministry of Defense
1-10-20 Hashirimizu, Yokosuka, 239-8686 JAPAN

『グローバルセキュリティ研究叢書』刊行にあたって

2016年4月、防衛大学校にグローバルセキュリティセンター（GS）が発足しました。GSは、国家国民または国際社会の安全・安心に係る多種多様な安全保障課題を多角的に研究し、その研究成果を広く内外に発信することを目的としています。

GSの特徴は、第一に、文理交叉型の統合的な研究アプローチにあります。約300名の防衛大学校教官の専門知識を総動員し、人文社会科学、理工学、防衛学による学際的な最先端研究に取り組みます。第二に、個々の研究成果に裏付けされた共同研究を積極的に行います。学内外の研究者、シンクタンク、官公庁の政策立案者、民間実務家等との連携・協力を推進することで、GSはグローバルセキュリティの研究拠点となることを目指します。

当面、GSがカバーする研究分野は、アジア安全保障、サイバーセキュリティ、宇宙安全保障、海洋安全保障、感染症対策と安全保障、防災・危機管理、ジェンダー・メンタルヘルス、ミリタリープロフェッショナリズム、安全保障・軍事作戦法規、デュアルユース・テクノロジーなど広範囲なものです。GSは、これらの研究分野に属する諸課題を、原則2～3年単位のプロジェクト方式で柔軟に対応します。必要に応じて、国際ネットワークを構築し、研究の企画・立案、実施、発表、評価を行います。

GSの研究成果は、その内容に応じて「研究叢書」、「セミナー叢書」、「調査報告」の三つの形態で不定期に発行され、原則としてホームページ上のオンラインで広く公開されます。

『グローバルセキュリティ研究叢書』は、独創的な学術研究や挑戦的な萌芽研究を論文、研究ノートとして発行するものです。本叢書の刊行を通じて、グローバルセキュリティ研究の裾野が広がり、内外の研究者との活発な研究交流が刺激されることを期待します。

2023年3月

防衛大学校先端学術推進機構
グローバルセキュリティセンター長

冷戦後東南アジアにおける紛争と米国の消極的関与
ーベトナム・シンドロームの影響

目 次

序 章	1
1 問題の所在	1
2 先行研究レビュー	4
3 研究方法	9
4 論文の構成	12
第1章 分析枠組み	14
1 ベトナムの教訓とシンドローム	14
2 本研究の分析モデル	17
第2章 冷戦終結後の南シナ海問題と紛争事案	26
1 冷戦終焉以前の南シナ海問題	26
2 クリントン政権当時の紛争事案	30
3 ジョージ・W・ブッシュ政権当時の紛争事案	34
4 オバマ政権当時の紛争事案	36
第3章 クリントン政権第1期のベトナム・シンドロームと事案対応	44
1 政策決定者のベトナム・シンドローム	44
2 ミスチーフ礁占拠事案に対する消極的関与 考察	44 49
第4章 クリントン政権第2期のベトナム・シンドロームと事案対応	52
1 政策決定者のベトナム・シンドローム	52
2 ミスチーフ礁拡張事案に対する静観 考察	53 57
第5章 ブッシュ政権第1期のベトナム・シンドロームと事案対応	59
1 政策決定者のベトナム・シンドローム	59
2 EP-3 事案に対する静観 考察	60 64
第6章 オバマ政権第1期のベトナム・シンドロームと事案対応	66
1 政策決定者のベトナム・シンドローム	66
2 インペッカブル事案に対する静観	68
3 核心的利益発言・スカボロー礁事案に対する消極的関与 考察	70 76
第7章 オバマ政権第2期のベトナム・シンドロームと事案対応	80
1 政策決定者のベトナム・シンドローム	80
2 軍事拠点化事案に対する消極的関与 考察	80 85
終章 結論	87
1 分析結果	87

2 含意等	9 0
補論：トランプ政権の航行の自由作戦に関する考察	9 2
引用・参考文献一覧	9 5
謝辞	1 0 7

図表目次

図

1-1	ベトナム・シンдрロームが作用する政策決定プロセス	19
2-1	南沙群島における各国が占拠する島嶼の分布の概要 及び主張する境界線	27
1-1 (再掲)	ベトナム・シンдрロームが作用する政策決定プロセス	87

表

終-1	ベトナム・シンдрロームの影響	88
-----	-----------------	----

序 章

1 問題の所在

東西冷戦期の米国は、反共産主義（以下、反共という。）を掲げ、世界各地で紛争に関与した。東南アジアにおいても、米国は反共政策として域内紛争へ積極的に関与し、地域秩序の構築・維持に大きな役割を果たした。冷戦の終結とともに反共政策は取り下げられたものの、米国は領有権問題や民族間対立に起因する世界各地の内戦や国際紛争に加え、人権抑圧国家に対しても関与を継続してきた。その例として、ジョージ・H・W・ブッシュ（George H. W. Bush）政権による湾岸戦争、ビル・クリントン（William “Bill” Clinton）政権によるボスニア、ソマリア、ジョージ・W・ブッシュ（George W. Bush）政権によるイラク、アフガニスタン、オバマ（Barack Obama）政権によるリビア、シリア等への軍事介入がある。その他にも限定的な空爆等が歴代各政権によって行われた。

他方で、ベトナム戦争後の東南アジアに対する米国の関与は、例として上に挙げた他の地域とは異なっていた。1973年の米軍によるベトナム撤退から2010年代に到るまで、米国の歴代政権は東南アジアに対してほとんど関心を向けてこなかった。2009年以降、イラク及びアフガニスタンからの撤退を契機に、オバマ政権はアジア重視のリバランス（Rebalance）政策を示し、米国の関心が中東からアジアに振り向けられた。しかしアジア内においては、北東アジアから東南アジアを含む地域へと関心が拡散されるに留まった。

ベトナム戦争後の東南アジアでの国際紛争として、大陸部におけるカンボジア紛争（1979年～1992年）と¹、海洋部における南シナ海紛争（1957年～現在）がある。米国は両紛争にほとんど関心を向けず、主に非軍事的手段による消極的関与に留まった。

1978年末にベトナムの侵攻で開始されたカンボジア紛争は、ベトナムから支援を受けたヘン・サムリン（Heng Samrin）政府軍と、クメール・ルージュと呼ばれたポル・ポト（共産）派、シアヌーク（王党）派及びソン・サン派（穏健・共和派）からなる三派連合との内戦であった。ベトナムは短期間でポル・ポト派をせん滅することに失敗し、紛争は長期化した。1979年2月、親中派の旧ポル・ポト政権を打倒された中国が、ベトナム領に侵入し中越戦争となった。この侵攻に先立ち、中国副首相の鄧小平がワシントンを訪れ、ベトナムに軍事的制裁を加える説明をカーター（Jimmy Carter）大統領に行った。この際、カーター大統領は紛争を拡大しようとする中国を制止せず、黙認したとされる²。

カンボジア紛争解決の主導的役割を果たしたのは東南アジア諸国連合（Association of Southeast Asian Nations: 以下、ASEAN という。）だった³。ASEAN は、1981年7月にニュ

¹ カンボジア紛争の発生から終戦までの経緯及び米国の関与については、以下を参考にした。今川瑛一「アメリカのASEAN政策」岡部達味編『ASEANをめぐる国際関係』日本国際問題研究所、1977年、29-57頁；今川瑛一「米国＝ASEAN諸国関係の二〇年」岡部達味編『ASEANの20年』日本国際問題研究所、1987年、119-142頁；今川瑛一『アメリカ大統領のアジア政策－反共の苦き勝利』アジア経済研究所、1991年；今川瑛一『続東南アジア現代史－冷戦から脱冷戦の時代』亜紀書房、1999年；黒柳米司「カンボジア紛争終結過程とASEAN諸国－「ポスト・カンボジア」への教訓」岡部達味編『ポスト・カンボジアの東南アジア』日本国際問題研究所、1992年、27-52頁；黒柳米司「カンボジア紛争と域外大国－「国際内戦」の構造と過程」『国際問題』第352号、1999年、20-34頁；ナヤン・チャンダ『ブラザー・エネミー－サイゴン陥落後のインドシナ』友田錫、滝上広水訳、めこん、1999年。

² 小笠原高雪「アメリカの東南アジア政策とインドシナ」三尾忠志編『インドシナをめぐる国際関係－対決と対話』日本国際問題研究所、1988年、317-319頁；チャンダ『ブラザー・エネミー』566-569頁。

³ 黒柳米司によるとカンボジア紛争がASEAN諸国に与えた脅威として、①紛争がASEAN地域に波及する危険性、②中ソ両国の影響力が東南アジアに定着する危険性、③インドシナ難民がASEAN諸国に大量流入する可能性があったとされる。一方ASEAN諸国はカンボジア紛争について立場が分裂していた。カンボジアに近いタイ・シンガポールは親中反ベトナムの立場を取り、カンボジアから遠いインドネシア・マレーシアは反中国の立場をとった。結局、ASEANは前線国家タイの立場

一ヨークでカンボジア国際会議を開催した。しかし、ASEAN側がカンボジア全派の武装解除を提案したところ、中国がポル・ポト派の武装解除に反対したため、提案内容は修正・削除を強いられた⁴。他方で米国は、ポル・ポト派の排除を目指し、非共産2派（ソン・サン派とシアヌーク派）に対する援助を強化していた。しかし、実際には非共産2派に対する援助は三派連合政府を通じて行われていたため、結果的には大半がポル・ポト派にわたることとなったが、米国はこれに対して有効な対策を講じなかった⁵。

ASEANは、日本、オーストラリア等と連携し、カンボジア紛争の平和的解決を目指した⁶。強硬な姿勢を維持し続けたベトナムの姿勢に変化をもたらしたのは、ゴルバチョフ（Mikhail Gorbachev）ソ連共産党書記長によるアジア政策の変更と⁷、ベトナムのグエン・バン・リン（Nguyen Van Lin）共産党書記長による改革開放（Doi Moi: 刷新）政策への路線変更であった。このような国際情勢の変化にも拘わらず、米国がカンボジア紛争に積極的関与をためらった理由の一つには、ベトナム戦争の戦争捕虜（Prisoner of War: 以下、POWという。）・行方不明米兵（Missing in Action: 以下、MIAという。）問題が未解決であったからだとされる⁸。

1987年、ベトナムは、1990年末までに全てのカンボジア駐留軍を撤退させる意向を示し、後にその予定を繰り上げ89年末までに完了すると表明した⁹。大国の関与とベトナムの姿勢の変化に伴い、1988年7月25日にカンボジアの全派が参加する第1回ジャカルタ非公式協議（Jakarta Informal Meeting: 以下、JIMという。）が開催された。米国ではインドシナ情勢の改善を背景に、政府のベトナム政策の見直しを求める動きが議会内で現れたが、同月28日の下院外交委員会の証言に立ったシグール（Gaston Sigur）国務次官補（東アジア・太平洋担当）は「①カンボジア問題が解決されない限りベトナムとの関係改善はあり得ず、②カンボジア問題の解決は、ASEAN諸国の主導によってなされるべきであり、③ASEAN諸国との関係を無視して米国の利害のみでベトナムとの関係改善を図ることはできない」との立場を示した¹⁰。

1989年2月に行われた第2回JIMでは、カンボジアの全派が民族最高評議会の設置に合意した。同年7月から8月にかけてカンボジア和平に関するパリ会議（Paris Conference on

を尊重し、三派連合の正統性と、ソ連の支援を受けたヘン・サムリン政権の既成事実化を妨げる国際世論を喚起するという結論に至った。黒柳「カンボジア紛争終結過程とASEAN諸国」29頁。

⁴ 土佐弘之「カンボジア紛争の解決過程と戦略的關係の変化（1982-1991）」『国際政治』第103号、1993年、148頁；当時、レーガン政権の台湾への武器売却によって米中関係が緊張し始めていたことも、中国との協調に影響を及ぼしていたと見られる。小笠原「アメリカの東南アジア政策とインドシナ」321頁。

⁵ 1984年にポル・ポト派の虐殺を暴き出した映画『キリング・フィールド』が公開されると同派に対する国際的な批判が高まった。他方でポル・ポト派を利する米国の援助活動がその翌年に始まり、カンボジア政策を転換する1990年まで継続された。黒柳「カンボジア紛争終結過程とASEAN諸国」46頁。

⁶ 1984年7月のASEAN拡大外相会議では、日本の安倍晋太郎外相がカンボジア安全保障構想を提案した。しかしベトナムは、ベトナム軍の撤退を求める内容が提案に含まれていたため応じなかった。古川浩司「地域紛争の解決における日本の国際的リーダーシップ：カンボジア問題を素材にして」『国際公共政策研究』第3巻、第1号、1998年、227-228頁。

⁷ 1986年頃からソ連のカンボジア問題の捉え方が変化することとなった背景として、アジア政策の焦点が経済的利益の確保へと変化し、そのため中国との関係改善を目指したことがあった。1987年5月にゴルバチョフ書記長はカンボジアに関し、中ソ関係の問題ではないが、その解決に関心を持たなければならないと発言した。秋野豊「ポスト・カンボジアの東南アジアとソ連」岡部達味編『ポスト・カンボジアの東南アジア』日本国際問題研究所、1992年、171頁。

⁸ 牟田昌平「米国の対ベトナム政策—米越国交正常化の課題」三尾忠志編『ポスト冷戦のインドシナ』日本国際問題研究所、1993年、254頁。

⁹ *Far Eastern Economic Review* [hereafter, *FEER*], May 28, 1987, p.30; *FEER*, June 9, 1988, p. 16. (両文献とも田中恭子「カンボジア問題と中国」岡部達味編『ポスト・カンボジアの東南アジア』日本国際問題研究所、1992年、198頁より引用。)

¹⁰ 牟田「米国の対ベトナム政策」255頁。

Cambodia: 以下、PCC という。) が開催されたが、実質的成果を取めることはできなかった¹¹。その後、同年 11 月にオーストラリアが総選挙実施までの国連による暫定統治案を提示した。

米国は、2 回の JIM を通じた和平プロセスにソ連と同じく参加しなかった。また、PCC でも非協力的な態度を貫いたことによって同会議の合意形成を妨げる原因の一つとなった。オーストラリアの提案した国連による暫定統治案に対し、米国は依然として ASEAN のイニシアティブを尊重する立場から四派連合政府案を支持していたが、90 年に下院議会の決議に促されてオーストラリア案の支持へと政策を変更するに至った¹²。こうして米国の関与が低調なまま、カンボジア紛争は中ソ間の関係改善と ASEAN、オーストラリア及び日本といった周辺諸国の貢献により、1991 年のパリ和平協定の締結を以て終息した。

米国の南シナ海問題との関わりはベトナム戦争当時に遡る。米国が支援していた南ベトナムは、1956 年に領有権を主張する西沙群島を実効支配した¹³。中国と南ベトナムの西沙群島を巡る衝突が 1957 年から始まった。中国人民解放軍 (以下、中国軍という。) 海軍が西沙群島周辺を航行するのに対して、米国は、1959 年頃から 1972 年までに 200 回以上に渡り西沙群島海域を艦船及び軍用機で通航することにより南ベトナムの主権を後押しした¹⁴。一方、米国系の石油企業はベトナム戦争当時から南ベトナムが設定する石油鉱区の試掘に参入し¹⁵、1973 年の米軍のベトナム撤兵以降も試掘は続けられた。

1974 年 1 月に西沙群島周辺海域で南ベトナム海軍と中国海軍との衝突が発生し、その結果、西沙群島は中国の支配下に置かれた¹⁶。さらに 1980 年代に入ると、中国の活動範囲は南沙群島まで広がり、ベトナムの実効支配する島嶼を巡り両国の艦船間で衝突が起きた¹⁷。

1980 年代までの南シナ海における衝突事案は、中国とベトナムとの間で生起していたが、冷戦終結後の 1995 年、従来からフィリピンが領有権を主張していたミスチーフ礁 (Mischief Reef) に中国が小規模の部隊を派遣し、同礁を占拠したことによって、南シナ海紛争は中国と ASEAN 諸国間の規模にまで拡大した。中国は、占拠したミスチーフ礁に監視塔等の構築物を設置し、その後増設した。さらに 2001 年、南シナ海の公海上空で、米軍の EP-3 電子偵察機と中国軍の戦闘機が空中衝突する事案が発生した。米軍偵察機は海南島に緊急着陸し、乗員が中国当局に拘束される一方、中国機は墜落し乗員が行方不明となった。2009 年には、中国の排他的経済水域 (Exclusive Economic Zone: 以下、EEZ という。) 内で音響観測を行っていた米海軍インペッカブル (USNS Impeccable) が中国の漁船、沿岸警備艇によって航行を妨害され、EEZ から排除される事案が発生した。

ベトナム戦争後の米国の東南アジアに対する低い関心は、2009 年以降のオバマ政権によるリバランス政策によって変化したかに見えた。2010 年の ASEAN 地域フォーラム

¹¹ 立場の分かれた問題として、和平プロセス、特に四派政府の権限配分をどうするのか、ということとベトナム撤兵から総選挙を行うまでの期間に停戦を監視する機関を国連の管轄下におくべきか、という点があった。さらに中国は、クメール・ルージュを排除すべきという立場に対して強硬に反対した。

¹² 一柳直子「カンボジア紛争を巡る国連の対応 (1979-1991)」『立命館法學』第 248 号、1996 年、715-760 頁。

¹³ 領有権を主張するフィリピンと台湾は、ベトナム戦争以前から一部の島嶼を占領し、施設を構築していた。フィリピンは、1968 年から島嶼の占領を開始し、1971 年の時点で南沙群島 (フィリピン名: カラヤーン群島) の 6 つの島嶼に小部隊を展開して占領した。浦野起央『南海諸島国際紛争史—研究・資料・年表』刀水書房、1997 年、456-457 頁、483-486 頁。なお、2016 年 7 月 12 日に国際仲裁裁判所は、南沙諸島全域に国際法上の「島」と見なせる地形は存在せず、あるのは「岩」以下 (他に、満潮時のみ海面上にある低潮高地) であると判断した。本研究では、共通理解を得る容易性から南シナ海の陸地部分の一般的な呼称として「島嶼」を用いるとともに、具体的な地名として英語名のカタカナ表記を用いる (例「ミスチーフ礁」)。

¹⁴ 浦野起央『南シナ海の領土問題【分析・資料・文献】』三和書籍、2015 年、104-106 頁。

¹⁵ 浦野『南海諸島国際紛争史』457-458 頁。

¹⁶ 同上、491-496 頁。

¹⁷ 同上、775-799 頁。

(ASEAN Regional Forum: 以下、ARF という。) において、ヒラリー・クリントン (Hillary Clinton) 国務長官が南シナ海における航行の自由を米国の国益であると主張し、リバランス政策による米国の関心の高まりを示す事例として注目された。しかし、発言内容自体は「航行の自由の尊重」「武力による紛争解決への反対」「係争国による領有権主張に対して中立を維持」といった従来の米国の主張を明確にした以上の意味はなく、それらに関係国に履行させるための厳しい手段をとることもなかった。

2014 年頃から、南シナ海において中国による占拠した島嶼の埋め立て、陸地部分の拡大、軍事施設の建設工事といった軍事拠点化が確認された。これに対し米国は島嶼の軍事拠点化が基本的に米中間の問題ではないという立場を維持し、全ての係争国に対して南シナ海における航行の自由の確保を強く要求するに留まった。米国のグローバルな国益の維持と東南アジアの秩序を維持するうえで海上交通路の安全と航行の自由は、優先順位の高い対外政策上の関心事項であった。しかし、中国が南シナ海全域の管轄権を主張し、軍事力による島嶼の実効支配を既成事実化しようとする動きに対して、米国の対応は遅いうえに、それを阻止する程に強くもなかった。

冷戦期におけるカンボジア紛争と南シナ海紛争に共通した米国の最優先課題は、東南アジアにおける (ベトナムを通じた) ソ連の影響力の拡大を封じ込めることだった。カンボジア紛争は、中ソ対立の代理戦争という意味合いの強い紛争であり、実際に中ソ対立が解消するとカンボジア紛争は終結した。対ソ戦略の一環として中国へ接近する一方で、米国のカンボジア紛争への関与は一貫して消極的となった。中ソ・中越関係が改善されるなかでパリ和平協定が締結されたにも拘らず、POW・MIA 問題を抱える米国はベトナムとの関係改善について慎重な態度を貫いた。米国の基本方針は、地域紛争の解決に直接関与するのではなく国連を活用することであった。つまり、中ソ対立を反映した冷戦期のカンボジア紛争に対しても、中ソ・中越対立の解消と冷戦構造の崩壊によって多くの域外諸国が積極的に関与したカンボジア和平プロセスに対しても、唯一米国の関与だけが終始消極的であった。

冷戦期の南シナ海紛争にも、冷戦構造が投影されていた。ベトナム・カムラン湾 (Cam Ranh Bay) のソ連軍基地と、フィリピン・スービック湾 (Subic Bay) の米軍基地とが対峙するなかで、1970 年代の西沙群島、1980 年代の南沙群島を巡る中国とベトナム間での軍事衝突に米国は静観した。冷戦後、カンボジア紛争が解決する一方、南シナ海紛争が徐々に激しさを増すなかで、90 年代以降の中国とフィリピンによる南沙群島を巡る対立において米国は静観した。ソ連軍がカムラン湾から、米軍がスービック湾から撤退したことによる力の真空を中国が埋めることとなった。南シナ海紛争に関して、冷戦期は対ソ戦略上の考慮から、中国の行動を静観していたのだとしても、冷戦後の海洋秩序の悪化につながるような様々な事案に対して、2009 年のリバランスを表明した後でさえも米国の対応が静観もしくは消極的な関与に留まったのはなぜなのであろうか。

2 先行研究レビュー

本節では、米国の東南アジア地域における紛争への関与が消極的だった原因について論じている先行研究をレビューする。それらを概観すると、いずれの研究も積極的な介入に値する国益の不在を指摘している。その際、国益計算を基礎として、米国に対抗するパワーや脅威の不在を指摘する説と、米中関係及び米・ASEAN 諸国の関係を重視する説に分類される。

(1) パワーと脅威の視点

先行研究の中には、ベトナム戦争後から 2009 年頃までの間、東南アジアに米国の関心を引き付けるような、国益を脅かす大国や脅威が存在しないか、米国の国益全体から見て東南アジアの優先順位が低かったからだと説明するものがある。アチャリヤ (Amitav

Acharya) とタン (See Sen Tan) は、ベトナム戦争後から冷戦後の 2001 年米国同時多発テロ事件以前に至るまで、米国に比肩する大国が東南アジアに不在であったため、地域の紛争に関与する必要がなかったと主張する¹⁸。また、マクマホン (Robert McMahon) は、ドミノ理論に基づく共産主義に対する脅威認識が冷戦中の東南アジアへの過剰な関与を招いていたが、ベトナム戦争後、米国内において東南アジアにおける共産主義の拡大を脅威と見なす議論は低調となり、関心を示さなくなったと主張している¹⁹。

グアン (Ang Guan) やストレイ (James Storey) は、冷戦後の南シナ海紛争において米国が不関与の立場を一貫してとり続けた原因として、中国が米国の重視する航行の自由を脅かすような活動を控えたため、米国は中国を国益に対する脅威と見なさなかったからだと主張している²⁰。

目を転じて、2009 年以降の米国の関心の増大に伴った紛争への関与について論じている研究を確認してみる。グエン (Phuong Nguyen) は、航行の自由作戦 (Freedom of navigation operations: 以下、FONOP という。) を評価して、米国が積極的に関与するようになり、中国の活動を抑止するように軍事行動を行ったと評価した²¹。また、バ (Alice Ba) や、その他の研究は、2010 年の ARF でのヒラリー・クリントン国務長官の発言を取り上げ、航行の自由を強調した関与を行ったことにより、拡大する中国の脅威が沈静化に向かったと評価した²²。

(2) 域外大国・地域諸国との関係性

引き続き、米国の政策を域外大国・地域諸国との関係性から説明している研究について見てみる。これらの研究は、米国の地域紛争への関与の消極性を米中関係、中国・ASEAN 諸国関係または米・ASEAN 諸国関係によって説明する。

まず、米中関係によって米国の消極的な関与を説明する研究として、ストレイは、中国によるミスチーフ礁占拠事案で、米国の対応が消極的だったことについて、フィリピン支持を鮮明にすることによる中国との関係悪化を懸念したためだったと論じている²³。また、ツァ (Daojiong Zha) とバレンシア (Mark Valencia) も、南シナ海紛争の政策的な優先順位が米中関係よりも低い案件になったため、フィリピン・中国間の事案に対して中立を維持したと説明した²⁴。森聡はオバマ政権のリバランス政策が、中国の封じ込めを意図したものでなかった理由について、米中の対立によって両国の経済活力を削がれ、米国の利益

¹⁸ Amitav Acharya and See Seng Tan, "Betwixt Balance and Community: America, ASEAN, and the Security of Southeast Asia," *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 6, No. 1, 2006, pp. 37-59; 逆に、米国が第二次大戦以降、東南アジア地域のバランスャーとして存在していたとする研究もある。Alexander Sergounin, "An Age of Uncertainty: Building a Post-Cold War U.S. Security Strategy for East and Southeast Asia," *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol. 15, No. 2, 1996, p. 26.

¹⁹ Robert McMahon, *The Limits of Empire*, Columbia University Press, 1999; 中国の南シナ海における活動が ASEAN 諸国との経済相互依存や国内の経済発展を優先する観点から脅威とはなりえないと論じている研究として、以下がある。Michael Gallagher, "China's Illusory Threat to the South China Sea," *International Security*, Vol. 19, No. 1, 1994, pp. 169-194.

²⁰ Ang Guan, "The South China Sea Dispute Re-Visited," *IDSS Paper*, No. 4, 1999; James Storey, "Creeping Assertiveness: China, the Philippines and the South China Sea Dispute," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 21, No. 1, 1999, pp. 95-118.

²¹ Phoung Nguen, "Deciphering the Shift in America's South China Sea Policy," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 38, No. 3, 2016, pp. 389-421.

²² Alice Ba, "Staking Claims and Making Waves in the South China Sea," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 33, No. 3, 2011, pp. 269-291; Douglas Paal, "Beware the South China Sea," *The Diplomat*, July 15, 2011; Taylor Fravel, "The U.S. and China in Regional Security," *6th Berlin Conference on Asian Security (BCAS)*, Discussion Paper, 2012; Brantly Womack, "The Spratlys: From Dangerous Ground to Apple of Discord," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 33, No. 3, 2011, pp. 370-387.

²³ Storey "Creeping Assertiveness," pp. 95-118.

²⁴ Daojiong Zha and Mark Valencia, "Mischief Reef: Geopolitics and Implication," *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 31, No. 1, 2001, pp. 86-103.

を損なうと認識したためであり、したがって、第2期オバマ政権の対中戦略は第1期で確立された「抑止・牽制」と「協調の模索」のバランス維持に努めるというアプローチに大きな変化は生じなかったと見ている²⁵。フラベル (Taylor Fravel) は、米中両国が南シナ海で自国の立場を拡大しながらも、決定的な対立に至らないのは、中国が、米国の南シナ海における役割を黙認すると同時に米国もまた、中国のプレゼンスが拡大するのを受け入れてきたためだとしている。そしてその理由を、米中関係全体に南シナ海紛争が影響しないように配慮していたからだ述べている²⁶。

次に、中国・ASEAN 諸国関係によって説明している研究について見てみる。カストロ (Renato Castro) によれば、2000年代の中国の大規模な開発投資を含む東南アジア政策・戦略によって ASEAN 諸国が中国を脅威視しなくなり、中国・ASEAN 諸国関係が改善された。これによって、南シナ海紛争の当事国ではない米国は関与が難しくなったと説明した。また、2010年の ARF におけるクリントン国務長官発言後の米国の対応についても、同様の説明が適用されると主張している。その例として、中国が米国・ASEAN サミットの直前に、南シナ海紛争に当事国以外を巻き込むことに反対するとの発言を行ったことによって、ASEAN 諸国が、サミットの共同声明に南シナ海紛争関連の記述を含めることに反対し、その結果米国が失望することになったことがある²⁷。

レイン (Sarah Raine) とミーレ (Christian Le Miere) は、オバマのリバランス政策の背景として、ジョージ・W・ブッシュ政権以前の米国によって行われた世界各地の紛争への過剰な関与が国力の減退を招いたという反省の存在を指摘している。リバランス政策は、台頭する中国への対応に要する安全保障上のコストを米国だけが負担するのではなく、地域諸国で分担する枠組みを構築することが狙いだった。したがって、米国が南シナ海紛争において目指す立場は、解決のイニシアティブをとるのではなく、地域諸国が解決するのを支援する役割だった。米国が軍事力を展開するのも、中国の活動を積極的に阻止するためではなく、関与する姿勢を見せることによって、地域諸国間の協力を促すためだった²⁸。

他に米国の紛争関与の消極性の原因として、米国・ASEAN 諸国関係によって説明する研究がある。東南アジア諸国は、歴史的・伝統的に中国の強い影響下にあったため、ASEAN 結成後においても、加盟国ごとに異なる立場によって特に安全保障問題で結束することが困難だった。ASEAN 諸国が米国に期待していたのは、あくまでも中国の内政干渉を防ぐためのカウンター・バランスとしてであった²⁹。したがって、ASEAN 諸国の結束を重んじた米国が影響力の行使を自制してきたとする研究もある³⁰。また、フィリピン議会在 1992 年

²⁵ 森聡「オバマ政権のアジア太平洋シフト」『米国内政と外交における新展開』日本国際問題研究所、2013年、61-96頁。

²⁶ Taylor Fravel, "Threading the Needle: The South China Sea Disputes and U.S.-China Relations," *Asia Policy*, Vol. 23, No. 1, 2017, pp. 57-62; 同じ趣旨の研究として以下がある。Joel Wuthnow, "Beyond Imposing Costs: Recalibrating U.S. Strategy in the South China Sea," *Asia Policy*, Vol. 24, No. 1, 2017, pp. 123-138.

²⁷ Renato Castro, "The Risk of Applying Realpolitik in Resolving the South China Sea Dispute: Implication on Regional Security," *Pacific Focus*, Vol. 27, No. 2, 2012, pp. 262-289; 同じ趣旨の研究として、以下がある。Bonnie Glazer, "Understanding Recent Developments in Us-China-Asean Relations a Us Perspective," *The Fourth International Workshop-The South China Sea. Cooperation for Regional Security and Development*, Conference Paper, Ho Chi Minh, 2012, pp. 1-17; Renato Castro, "The Obama Administration's strategic rebalancing in Asia: from a diplomatic to a strategic constraint of an emergent China?" ed. C. Jenner and Tran Truong Thuy, *The South China Sea: a crucible of regional cooperation or conflict-making sovereignty claims?* Cambridge University Press, 2016, pp. 42-58.

²⁸ Sarah Raine and Christian Le Miere, "The US in the South China Sea," *Adelphi Series*, Vol. 53, No. 436-437, pp. 151-178.

²⁹ 例えば、ギャラハーは、ASEAN 諸国にとって、中国の南シナ海における活動が経済相互依存や国内の経済発展を優先する観点から脅威とはなりえないと論じている。Gallagher, "China's Illusory Threat to the South China Sea," pp. 169-194.

³⁰ James Kelly, "The United States in Southeast Asia: A Political-Security Agenda," *Washington Quarterly*, Vol. 12, No. 4, 1989, pp. 113-121; 同じ趣旨の研究として、以下がある。Thomas Christensen, "Fostering Stability or Creating a Monster? The Rise of China and U.S. Policy toward East Asia," *International Security*, Vol. 31, No. 1, 2006, pp. 81-126.

に米軍基地使用に関する協定の延長を否決したことから、米国が同盟国の存在を理由として東南アジア地域に関与しにくくなったという説明もある³¹。つまり、冷戦の終結とともにソ連の脅威が消失したことによって、米国にとって同盟国の利益を守るために介入する必要性が低下したということである。

(3) トランプ政権下の南シナ海紛争への対応をめぐる先行研究について

これまで、オバマ政権以前の米国の南シナ海紛争への対応について、パワーと脅威の視点及び域外大国・地域諸国との関係性に分類し、研究者の議論をみてきた。ここで、2017年に就任したトランプ（Donald Trump）大統領の政権下における対応について論じた研究を見てみる。オバマからトランプ政権にかけて、米国当局は、中国を安全保障上、高い優先順位に位置付けていたとされ、その理由について中国の周辺諸国に対する様々な軍事力の行使が、航行の自由のみならず、米国が主導する秩序を損なう脅威として捉えられていたためだとされる³²。

トランプ政権は米国第一主義を掲げ、オバマ政権の対外協調的な外交政策を変更し、自国の国益を優先する姿勢を打ち出した。対中政策としては、国益を損なう中国の対外政策の封じ込めを意図した地域諸国への働きかけを行った。こういった意図や働きかけから米国が南シナ海紛争において、積極的な政策的態度へと変化したものと評価する研究がある。

ストレイは、自由で開かれたインド・太平洋（Free and Open Indo-Pacific）構想や FONOP について、中国の一路一帯政策や南シナ海での行動に対する米国の対抗策と位置付けたうえで、米国が経済と軍事の両面で強硬な態度を示したものと評価し、中国の現状変更政策を抑制する効果があったと論じている³³。他方でその効果を限定的であると評価する論者もいる。テシェイラ（Victor Teixeira）は、トランプ政権による中国の封じ込め戦略が、紛争解決ではなく、南シナ海における中国の影響力の制限を狙いにしたものにすぎないと論じている³⁴。また、米国の戦略が関係国に対して、米中いずれの側に立つかの選択を強要するものであり、加えてトランプ大統領が 2018 年の ASEAN 閣僚会議への参加を見送ったことに端を発した ASEAN 諸国における米国の関与への疑問視は根強く、総じて米国の影響力は限定的であると評価した。

程度に差はあるものの米国の南シナ海紛争への対応が積極的に変化したと評価する論究に対して、米国は南シナ海紛争への対応の強化を意図していなかったとする研究者がいる。コーマス（Michal Kolmas）とコーマソヴァ（Serka Kolmasova）は、オバマ政権とトランプ政権を比較したうえで、アジアへの回帰（Pivot）政策が、トランプ政権に継承されなかったと論じている³⁵。東南アジアにおける軍事的プレゼンスの拡大は、中東に展開していた米軍を引き揚げる過程で起きたものであり、米軍全体の軍事力の配分に関わる政策変更は行われておらず、また、アジア諸国を巻き込んだ中国に対抗する枠組み作りについても、トランプ政権は、多国間よりも二国間関係を交渉の場に選んでおり、いずれも現状変更を

³¹ 福田保「第十章 東南アジアにおける米国同盟 — 米比同盟を中心に」『日米関係の今後の展開と日本の外交』日本国際問題研究所、2011年、115-118頁。

³² Renato Castro, “The Obama Administration’s Strategic Rebalancing to Asia: Quo Vadis in 2017?” *Pacific Focus*, Vol. 33, No. 2, 2018, pp. 179-208.

³³ Ian Storey and Malcolm Cook, *The Trump Administration and Southeast Asia: America’s Asia Policy Crystallizes*, ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2018.

³⁴ Victor Teixeira, “The United States’ China Containment Strategy and the South China Sea Dispute,” *Central European Journal of International & Security Studies*, Vol. 13, No. 3, 2019, pp. 166-193.

³⁵ Michal Kolmas and Serka Kolmasova, “A ‘pivot’ that never existed: America’s Asian strategy under Obama and Trump,” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 32, No. 1, pp. 61-79; 同じ趣旨の研究として以下がある。Jamie Fly, “Trump’s Asia Policy and the Concept of the ‘Indo-Pacific,’” *Striftung Wissenschaft und Politic Working Paper*, Research Division Asia, *BCAS 2018*, Session NR. 2, October 2018; Charles Boustany and Richard J. Ellings, “China and the Strategic Imperative for the United States,” *Asia Policy*, Vol. 13, No. 1, 2018, pp. 47-68.

試みる中国の意図に対応した政策とはいえないと評価した。バティア（Kapil Bhatia）は、確かに中国の軍事的意図を隠したサラミスライズ戦術によって、米国は困難な対応を強いられているが、本質的には、米国が南シナ海の領有権争いへの本格的な関与を避けていることが問題であると指摘している³⁶。

本項を総括すると、トランプ政権は、米中間対立の顕在化に応じて、中国の封じ込めを目的として、南シナ海紛争の当事国を米中対決の枠組みに組み込む働きかけがあった。しかし、その働きかけによる、中国を封じ込める作用は間接的であり、南シナ海紛争に関わっている ASEAN 諸国はいずれも中小国であるため、制度や装備を米国が供与したとしても、それによって中国の南シナ海における行動を押しとどめる効果は期待できなかったといえる。米国の直接的な対応はほとんど表出しておらず、その内容はオバマ政権と大差のない消極的な関与に留まった。

(4) 先行研究の評価と本研究のアプローチ

第 1 に、米国政府の脅威認識を踏まえることなく、政府外の観察者の視点から、中国の行動によって米国の利益が脅かされたか否かを評価するのみでは不十分ではないだろうか。リバランス以前の米国の関与の消極性は、米国に関与を促すような大国や、脅威が不在という原因で説明された。他方で、東南アジアにおける中国の存在、特に南シナ海への領有権の主張が、米国に中国の脅威を認識させたとする説明も存在した。事実、1990 年代の南シナ海における中国による一連の行動は、米国との勢力均衡を変更する可能性があった³⁷。また、1998 年の EEZ 及び大陸棚法の施行、2001 年の EP-3 事案に見られる中国の行動は、航行の自由を妨害し、米国の空・海戦力の世界展開に制約を加えるものだった。加えて、中国が米国の軍事力に比して劣っており、米国の国益や安全に対する直接的な脅威ではなかったとしても、ASEAN 諸国と比較すれば巨大な軍事力であった。いずれにせよ、観察者たちの中国の行動に関する評価は一致していない。現実に中国の行動への対応を決定するのは、米国政府であることから、実際に中国の行動を米国政府がどのように評価したのかが重要だといえる。

第 2 に、リバランス政策後、米国の東南アジアへの関与が積極的なものに転じたとの先行研究の評価については、別の見方もできる。米国の関与を積極的と評価する論者に共通するのが、その効果を重視している点である。例えば、クリントン国務長官の ARF 発言や航行の自由作戦によって中国の行動を一定の範囲で抑制することができたのだから、米国の関与は積極的だったと評価している。しかし、クリントン国務長官の発言や実行された FONOP の目的自体には中国の行動や主権を制する意図が含まれていないことから、これを「消極的」な関与と評価することもできるのではないだろうか。

第 3 に、リバランス後の米国の関与が消極的だった原因として、対中配慮や ASEAN 諸国への配慮を米国が優先したためである、という説明についても、米国の政策的態度が一貫しているとはいえず、その要因のみでは十分とはいえない。実際、歴代政権を通じて米中関係は一定ではなく、例えばリバランス政策の背景には米中関係の悪化があった。また、米国と ASEAN 諸国との関係や地域機構を重視する姿勢も、歴代政権を通じて一定ではなかった。例えば米比関係は、米軍基地の撤退を機に悪化し、対テロ戦争を通じて再び改善されている。ASEAN 全体との関係についても、地域制度を重視するクリントン政権やオバマ政権と、そうではないブッシュ政権とでは違いがあった。つまり、米中関係や ASEAN 諸国との関係が、紛争事案によって損なわれる米国の利益よりも常に優先されてきたというのは、政策決定者の認識や判断をあまりに単純化し過ぎてはいないだろうか。

以上述べたとおり、先行研究の議論に不足している点として、政策決定者の状況認識の

³⁶ Kapil Bhatia, “Coercive Gradualism Through Gray Zone Statecraft in the South China Seas,” *Joint Force Quarterly*, 2018, <https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/jfq/jfq-91/jfq-91.pdf>.

³⁷ 平松茂雄『中国の戦略的海洋進出』勁草書房、2002年、138-165頁。

在り方、及び状況認識と行動とのずれを十分に解明していないことがある。本研究では、ベトナム戦争後の東南アジアの紛争における米国の関与の消極性が、先行研究のようにパワー・脅威の不在や域外大国・地域諸国との関係性から直接説明されるのではなく、政策決定者のバイアスがかけられた状況認識を介して導かれた可能性を検証する。

3 研究方法

(1) 政策決定者の認識と歴史の教訓

国家の政策決定が、完全な情報に基づく目標の設定、目標達成可能な全ての選択肢の探索、これらの十分な比較検討に基づく最善策の決定という最適条件下で行われるわけではない。政策決定者が不完全情報下において行う政策決定の困難さを緩和するのが類推という方略であり、同時にそれが客観的状況と政策決定者の状況認識のずれを生むことになる。類推とは、当面する状況に関する不十分な情報に対して、自らの過去の記憶や経験と照らし合わせ、部分的な類似性を認めたことを理由に、当面する状況が過去の自らが経験した状況と同一であると推測することである。政策決定者は、あいまいな環境に対して類推を行って不明な部分を補うことにより、当面する状況の理解を円滑にし、状況判断を可能にしている。

それでは紛争という現実の環境と、政策決定者の認識にいかなるずれが生じると考えられるだろうか。元来、脅威とは「危険または危害が差し迫っているという予期」であり³⁸、要するに、政策決定者が情報を主観的に認識・解釈した結果である。南シナ海紛争における状況認識、及び状況認識と行動とのずれは、ひとえに中国の動向に対する米国の政策決定者による脅威認識が深く影響している。つまり、現実には起きている紛争に関する情報のなかの、脅威となりうる事象と、政策決定者が評価した結果としての脅威認識の間でずれが生じていると考えられる³⁹。

脅威を媒介する政策決定者の状況認識に関しては、歴史の類推、過去の教訓⁴⁰、信念体

³⁸ David Myers, "Threat Perception and Strategic Response," ed. David Myers, *Regional Hegemons: Threat Perception and Strategic Responses*, Westview Press, 1991, p. 3.

³⁹ 高官が組織を通じて日常的に情報を得る場合、その情報はフィルタリング（下僚が報告する情報を選別する等）を受けており、そもそも客観的な情報を得ていない可能性も否定できない。しかしながら、本研究では、南シナ海紛争が米国の国益であり、重要かつ高官の意思決定を左右する情報が下僚の一存でフィルタリングされると捉えない。むしろ、高官はあらゆる情報にアクセスする権限を有しているのであるから、もし当該高官が地域情勢を重要だと考えるのであれば詳細な情報を要求することができ、様々な手段を用いて収集することもできる。本文で後述するとおり、本研究では、個人の認識バイアスによって情報が無視されたり、都合よく解釈されたりする認知的一貫性を理論的根拠としている。当該高官が報告された内容に対して情報の不足を認識していなかったり、それに基づく情報収集行為を起こしていなかったりするのであれば、それ自体も認識バイアスによる効果と見なすことができる。

⁴⁰ Scot MacDonald, "Hitler's Shadow: Historical Analogies and the Iraqi Invasion of Kuwait," *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 13, No. 4, 2002, pp. 29-59; Dan Reiter, "Learning, Realism, and Alliances: The Weight of the Shadow of the Past," *World Politics*, Vol. 46, No. 4, 1994, pp. 490-526; Derek Buckaloo, "Fighting the last war: The 'Vietnam syndrome' as a constraint on United States foreign policy, 1975-1991" (PhD Thesis, Emory University, 2002); David Welch, "The Impact of The 'Vietnam Syndrome' on U.S. Foreign Policy in A Post-Cold War World," *International Studies Association*, Conference Paper, August 24, 2005, pp. 1-20; 他方、歴史の教訓が独立変数の要因としては不十分と考える研究として以下がある。Andrew Taylor and John Rourke, "Historical Analogies in the Congressional Foreign Policy Process," *The Journal of Politics*, Vol. 57, No. 2, 1995, pp. 460-468.

系⁴¹、ヒューリスティクス⁴²、ナショナリズム⁴³、等の様々な要因がある。左記の中でも、歴史の類推と教訓は、国家が何らかの政策決定をするに当たって過去の戦争経験等を引用することであり、個人ごとに自らの歴史経験や国家観等に応じて異なる類推が行われるとされる⁴⁴。ヘマー（Christopher Hemmer）は、複数ある歴史の教訓から、特定の類推が行われる理由について、政策決定者がその事例において脅威を与えている対象や脅威にさらされている国益を焦点とし、個々の歴史の教訓の結果を生み出すうえで重要だったと見なされる要因との一致性の高い類推が選択されるとしている⁴⁵。

米国の政策決定に用いられる代表的な歴史の教訓に、ミュンヘンの教訓とベトナムの教訓がある。侵略的な国家への宥和的な対応を戒めるミュンヘンの教訓は⁴⁶、軍事的関与を促進する影響を与えるものであり、東南アジアでの関与が消極的であったことに対する説明には適合しない。他方で、米国の軍事的関与の忌避傾向や対外関与における米国の消極的な態度を説明してきたのが、ベトナムの教訓やベトナム・シンドロームである。客観的状况と政策決定者の状況認識にずれを生みやすいのは、ベトナム・シンドロームの方である。なぜならば、教訓が形成された本来の文脈を離れて適用される場所に、症候群（シンドローム）と呼ばれる特徴があるためである。

近年の米国の戦争経験のなかで、ベトナム戦争を通じて米国民の受けた心理的影響が非常に大きかったことは、異論の余地がない。超大国である米国が小国ベトナムに敗北した苦い記憶として、ベトナム戦争とその教訓は、被害の大きさや度重なる原因究明等によって増幅され、後世にまで強い影響を及ぼし続けることになった⁴⁷。特に、東南アジアでの経験から生まれたベトナムの教訓は、東南アジアでは他の地域とは異なる形や強さで米国の関与の仕方に影響を及ぼしてきたと考えられる。例として、ベトナム戦争後のベトナムとの関係正常化がある。東南アジアの状況を踏まえれば、ベトナムとの関係正常化はベトナム戦争直後にでも行われるべきだったが、ベトナムの記憶が障害となり、クリントン政権でようやく実現した。つまり、東南アジアにおける外交的な勢力均衡を維持し、冷戦に勝利することよりも、ベトナム戦争に勝利できなかったという記憶の方が影響力の点で上回っていたということになる⁴⁸。

中東や中南米等では必要に応じて軍事的関与が行われることもあったが、東南アジアの紛争では、米国は一貫して積極的関与を行っていない。しかも、ベトナム・シンドローム

⁴¹ Ole Holsti and James Rosenau, "Consensus Lost. Consensus Regained? : Foreign Policy Beliefs of American Leaders, 1976-1980," *International Studies Quarterly*, Vol. 30, No. 4, 1986, pp. 375-409; Mark Peffley and Jon Hurwitz, "International Events and Foreign Policy Beliefs: Public Response to Changing Soviet-US Relations," *American Journal of Political Science*, Vol. 36, No. 2, 1992, pp. 431-461; Richard Herrmann and Jonathan Keller, "Beliefs, Values, and Strategic Choice: U.S. Leaders Decisions to Engage, Contain, and Use Force in an Era of Globalization," *The Journal of Politics*, Vol. 66, No. 2, 2004, pp. 557-580; Brian Rathbun, "Hierarchy and Community at Home and Abroad Evidence of a Common Structure of Domestic and Foreign Policy Beliefs in American Elites," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 51, No. 3, 2007, pp. 379-407; Fabian Endres, "The Development of Foreign Policy Belief Systems in the United States," Working Paper: ECPR General Conference, Glasgow, 2014, <http://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/bc70ae9c-f8f0-4c32-a461-655912b32e03.pdf>.

⁴² Jonathan Renshon and Stanley Renshon, "The Theory and Practice of Foreign Policy Decision Making," *Political Psychology*, Vol. 29, No. 4, 2008, pp. 509-536.

⁴³ Stephen Evera, "Hypotheses on Nationalism and War," *International Security*, Vol. 18, No. 4, 1994, pp. 5-39.

⁴⁴ アーネスト・メイ『歴史の教訓：アメリカ外交はどう作られたか』進藤栄一訳、岩波書店、2004年。

⁴⁵ Christopher Hemmer, "Which Lessons Matter? Domestic Analogies, Analogical Choice and United States Foreign Policy" (PhD Thes., Cornell University, 1998).

⁴⁶ 湾岸戦争やコソボ紛争におけるサダム・フセインやミロシェビッチへの適用が顕著な例である。MacDonald, "Hitler's Shadow," pp. 29-59.

⁴⁷ Jeffrey Kimball, "The Enduring Paradigm of the 'Lost Cause': Defeat in Vietnam, the Stab-in-the-Back Legend, and the Construction of a Myth," ed. Jenny Macleod, *Defeat and Memory: Cultural Histories of Military Defeat in the Modern Era*, Springer, 2008, pp. 233-250.

⁴⁸ Richard Betts, "Wealth, Power, and Instability: East Asia and the United States after the Cold War," *International Security*, Vol. 18, No. 3, 1993-1994, pp. 62-63.

のシンドロームたる所以は、文脈の類似性に関わりなく適用される点にあるだけに、東南アジアで形成されたベトナムの教訓が、当該地域でシンドロームに変質したことには気づきにくい面もある。

(2) 関与と静観

次項で述べる各事案に対する米国歴代政権の対応が本研究の従属変数となる。この際、政策決定者の認識に着目する本研究では、米国の対応を、上記の事案に対して政策決定者が定義した心理的環境と、それに基づいて政策決定者が選択した行動とに区分する。

前者の心理的環境とは、現実の物理的環境に対する意味付けであり⁴⁹、上記の事案を米国の安全や利益を損なう脅威として認識するのか、反対に米国の利益や安全に何ら重大な影響を与えるものではないと静観するのかに分かれる。後者の行動とは、事案を脅威として認識した場合に、それを解消・無効化するために採用される関与の在り方となって表れる。「(広義の)関与」は、相手国に対する何らかの影響力の行使全般を指すが、本研究では、それを強制性の程度に応じて「積極的関与」と「消極的関与」に区分する。一般に、最も強制性が強く相手国の主権を侵害する程度が大きいものを「介入 (intervention)」、反対に最も強制性が弱く相手国の主権を侵害する程度の小さいものを「(狭義の)関与 (engagement)」と呼び、両者の中間形態を「干渉 (interference)」と分類することがある⁵⁰。つまり、本稿の「消極的関与」とは「(狭義の)関与」であり、「積極的関与」は「干渉」に近い概念として設定する。つまり、政治的、軍事的、経済的といったいかなる手段を用いたかに関わりなく、強制性の程度を基準に「積極的関与」と「消極的関与」に区分する。

消極的関与に相当する行動・活動として、外交的手段：国際機構における外交活動等、経済的手段：対外援助、開発援助等、心理的手段：宣伝活動等、がある⁵¹。軍事的手段による消極的関与もある。これは、軍事的手段に特有の強制力が発揮されていない場合であり、例えば共同演習や災害援助のように相手国の主権を脅かさない行動がある。

整理すれば、本研究の従属変数は、第一段階として心理環境を形成する①脅威の認識、②静観、第二段階として行動となって表れる③消極的関与と④積極的関与となる。

(3) 事例の選定

本研究の目的は、米国の東南アジアにおける消極的関与に、政策決定者の認識が与えた影響を分析することである。東南アジアでベトナム戦争後に発生した国際紛争には、カンボジア紛争と南シナ海紛争が存在した。カンボジア紛争は中ソ対立と密接に連動した共産主義陣営内の国際内戦であったが、基本的に内陸部で発生した内戦であり、冷戦の終結とともに解決した。他方で、南シナ海紛争は、複数国家間の領域をめぐる国際紛争である。国際社会や地域全体に与える影響から比較すると、海上交通路が通る南シナ海紛争の方が地域や国際社会に与える影響が大きく、米国が関与する必要性も高かったはずである。また、南シナ海紛争は、2009年のリバランス政策によって米国の関心が明示的に高まったにも拘らず、その後も消極的な関与が続いた事例である(5頁を参照)。

そこで本研究では、南シナ海紛争を事例とし、米国の関心や対応を惹起した事案を独立変数とし、米国の消極的関与という従属変数との間に介在した政策決定者の状況認識の影響を明らかにする。

分析対象は、冷戦後に時期を絞り、特にポスト冷戦構造が定着し始めるクリントン政権以後の事案等を観察対象とする。具体的には、①ミスチーフ礁の占拠・拡張事案(95年、

⁴⁹ K・J・ホルスティ『国際政治の理論』宮里政玄訳、勁草書房、1980年、210頁。

⁵⁰ Hedley Bull, "Introduction," ed. Hedley Bull, *Intervention in World Politics*, Oxford Paperbacks, Clarendon Press, 1986, pp. 1-6.

⁵¹ 花井等、浅川公紀『アメリカの外交政策』勁草書房、1991年、215-285頁。

96年、98年)、②EP-3事案(01年)、③インペッカブル事案(09年)、④核心的利益発言とそれに伴う行動(10年)、⑤スカボロー礁事案(12年)及び⑥中国による占拠島嶼の軍事拠点化(15年)である。①は、フィリピンが領有権を主張する島嶼を中国が初めて占拠し、軍事施設を構築した事案である。②は、米空軍の偵察機が中国海南島沖合の公海上の上空において中国軍の戦闘機と衝突した事案である。③は、米海軍の情報収集艦が中国海南島沖合の公海において中国当局の船舶によって活動を妨害された事案である。④は、中国の当局者が米国の当局者に対して南シナ海領有権が中国にとって譲歩不可能な国益であると明らかにするとともに、地域諸国を排除し海域の支配を強化した一連の行動である。⑤は、フィリピンが領有権を主張する島嶼に中国が実効支配を試み、中比両国の艦船が長期にわたって対峙した事案である。⑥は、中国が占拠した南沙群島の各島嶼の大規模な軍事拠点化を進めた事案である。

以上の点から、政策決定者の認識という観点から東南アジアへの米国の消極的関与の原因を考察するのに際し、媒介変数であるベトナム・シンドロームが与える2つの段階(第1段階として心理環境を形成する①脅威認識、②静観、第2段階として行動となって表れる③消極的関与と④積極的関与)の作用を検証する。全体の分析モデルに関しては、次章で詳細に考察する。

(4) 資料

使用する資料として、政策決定内容については、政府のホームページのプレスリリース・記者会見記録、新聞記事から資料を収集する。政策決定者の認識と政策決定内容の因果関係を検証するため、政策決定過程を裏付ける政府(政府・国務省・国防総省)の戦略文書、新聞・雑誌に掲載された関係する政府職員の発言等、政策決定者の公聴会発言、インタビュー、回顧録を利用する。この際、二次資料にのみ確認された文献等を採用した場合、その旨を脚注に明記した。

4 論文の構成

本論文の目的である南シナ海紛争における米国の関与を分析し、その決定要因を明らかにするため、以下、8章に分けて分析を進める。

第1章では、本論文の分析枠組について詳述する。まず本研究の主要な概念である政策決定者のベトナム・シンドロームについて明らかにするとともに、本研究における定義を行う。次に本研究の理論的背景について述べたうえで、政策決定のモデルとして認識過程モデルを採用する。本研究の分析対象となる政策決定者の認識の要因と、政策決定内容の要因について操作可能な対象を特定し、その観察・評価方法を明らかにする。

第2章では、本論文で扱う南シナ海紛争の経緯について中国、ASEAN諸国及び米国の対応を含めて概説する。

第3章から第7章では、事例ごとに従属変数と独立変数を観察・分析する。各章の観察期間ごとに1個以上の事案を選定する。当該事案は、それによって紛争の状況が悪化したと見なせるものとする。紛争が悪化したと見なす基準として、中国が占拠する地域を拡大(またはその意図を明らかにしたと見なせる声明等)、東南アジア諸国又は米国と中国との間における偶発的軍事衝突、複数の死傷者の発生、その他地域諸国に脅威を与えた事象のいずれか1つまたは複数の条件を満たしたものとする。具体的には、クリントン第1期政権におけるミスチーフ礁占拠事案(95年・第3章)、クリントン第2期政権におけるミスチーフ礁拡張事案(96、98年・第4章)、ジョージ・W・ブッシュ第1期政権におけるEP-3事案(02年・第5章)、オバマ第1期政権におけるインペッカブル事案及び核心的利益発言、スカボロー礁事案(09年、10年、12年・第6章)、オバマ第2期政権における軍事拠点化(14-15年・第7章)の各事案である。最初に各事案発生時の政策決定者を特定したうえで、その認識に影響するベトナムの教訓を資料から明らかにする。次にそれぞれの

事案発生後1年間を観察期間とし、事案の経緯及び米国以外のアクター（中国及びASEAN諸国）の行動を観察する。さらに観察期間における米国の紛争への対応の目的（政策声明）と採用した手段を分析・評価する。また、この間の政策決定者の公聴会等における発言等により政策決定過程における状況認識等を分析・評価する。各章の末尾において、事例における政策決定者のベトナム・シンドローム、政策決定過程における政策決定者の認識及び採用された紛争への関与の内容について確認し、本研究で設定した仮説による考察を行う。

終章では、結論として、全事例の分析結果を総合し、米国の南シナ海紛争における対応の決定要因について考察する。また、事例観察から得られた含意について考察する。

第1章 分析枠組み

本章では、南シナ海で発生した紛争事案に対する米国の対応に、ベトナム・シンドロームが及ぼした影響を明らかにするための分析枠組みを構築する。

1 ベトナムの教訓とシンドローム

(1) ベトナム・シンドロームの起源と定義

本研究の用語であるベトナム・シンドロームとは、ベトナム戦争を原因として米国民に共有された心理的な状態であるとともに、それによって引き起こされた政治的態度を指す。しかし、実際にベトナム・シンドロームとして観察される米国民の心理的状态や政治的態度は、全国民において一定ではない。その理由は、各個人がベトナム戦争を通じて獲得したベトナムの教訓が異なるためである。一般的に歴史の教訓は、ある国家が経験した戦争等の事象の内容に応じて、国民に失敗を繰り返すまいという意識を植え付ける。

米国民にとってベトナムの教訓は、その他の歴史の教訓よりも多くの場面で引用され、時代とともに新たな意味を加えて広範な内容を内包するに至った。そして、多数の国民の政府に対する懐疑主義を育み、軍事的関与が政治課題に上るたびにベトナムの教訓が想起されてきた。しかし、様々な機会を捉えて想起されやすいという特性が、ベトナムの教訓をシンドロームにしているわけではない。シンドローム（症候群）といわれる所以は、米国が紛争等の事案に遭遇した際に、政策決定者が抱くベトナムの教訓が、生起している事象の文脈に拘わらず適用され、事案の捉え方や対応の仕方に影響を及ぼすところにある。

ベトナムの教訓が一種のシンドロームとして、いつ、どのように米国民に広がっていったのだろうか。カーター大統領はベトナム戦争後の影響を「国民的な抑うつ症（National Malaise）」と表現したが、ベトナム・シンドロームという言葉自体は、レーガン（Ronald Reagan）が大統領候補者だった際に、カーター前政権の外交政策を批判するために持ち出したのが起源だとされる。レーガンはベトナムの記憶によって米国が軍事介入に対する恐怖症に陥っていると指摘し、これをベトナム・シンドロームと呼んだ⁵²。

レーガンの発言を契機に、1980年代初頭からベトナム・シンドロームに関する研究が行われるようになった。ヘリング（George Herring）、クレア（Michael Klare）等による初期の研究は、ベトナム・シンドロームの実在性に疑問を投げかけている⁵³。他方で現実には湾岸戦争の際のジョージ・H・W・ブッシュ大統領による「湾岸の砂漠にベトナムを埋めた」という発言が示すように、ベトナム・シンドロームの克服が議論されるようになっていた⁵⁴。しかし、湾岸戦争の経験後も、依然として米国がベトナム・シンドロームの影響下にあるというのが大方の見立てだった。それは、湾岸戦争の遂行に際し、国際的な同意を取り付けること、外交手段を尽くすこと、目標を限定し、目標達成後は速やかに撤退すること等を政府が自ら制約として課していたことが成功に繋がったと理解されていたからである⁵⁵。

2001年同時多発テロ事件後、ジョージ・W・ブッシュ大統領がイラク・アフガニスタン戦争を決定する際、国民世論上の反対をほとんど受けなかったことから、ベトナム・シ

⁵² Hente Beukenhorst, “‘Whose Vietnam?’ - ‘Lessons Learned’ and the Dynamics of Memory in American Foreign Policy after the Vietnam War” (PhD Thes., Universiteit van Amsterdam, 2012).

⁵³ George Herring, “The ‘Vietnam Syndrome’ and American Foreign Policy,” *The Virginia Quarterly Review*, Vol. 57, No. 4, 1981, pp. 594-612; Michael Klare, *Beyond the “Vietnam syndrome”: U.S. interventionism in the 1980s*, Institute for Policy Studies, 1981.

⁵⁴ George H. W. Bush, “Remarks to the American Legislative Exchange Council,” March 1, 1991, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=19351>.

⁵⁵ Jon Roper, “Overcoming the Vietnam Syndrome: The Gulf War and Revisionism,” ed. Jeffrey Walsh, *The Gulf War Did Not Happen: Politics, Culture and Warfare Post-Vietnam*, Aldershot: Arena, 1995, pp. 27-47.

ドローームは過去のものになったという主張が再び散見されるようになった。しかし、戦争が長期化の様相を帯びるに伴い、イラク戦争は第2のベトナムである、という主張が行われ、ベトナム・シンドロームは依然として健在であるという見解が繰り返された⁵⁶。

ベトナム・シンドロームについて論じた文献が採用した定義は、概ね以下の3つに分類できる。第1には、大衆に共有された政府の軍事介入に対する過剰な拒否反応である。軍事介入が国民から強い反発を受ける場合として、政府の説明が信用できない場合、国益の伴わない場合、目的・撤退の時期等が不明確な場合等がある。バロウ (Brian Balogh) は、ベトナム戦争を繰り返すまいという信念が、軍事介入に対する多くの人々の拒否反応を拡大させ、ついにはシンドロームに変容したと述べている⁵⁷。

第2には、冷戦コンセンサスが崩壊した状態という定義である⁵⁸。メランソン (Richard Melanson) によると、冷戦コンセンサスとは、対外政策における政治的コンセンサス (米国だけが自由世界を守る能力と道義的責任を有しているという信念) ・文化的コンセンサス (コスモポリタン・リベラリズムといった、米国の価値観の基盤を形成しているといわれるもの) ・手続き的コンセンサス (外交政策について、軍事・外交分野での大統領の大幅な決定権限を認めるもの) 等を総称するものとされる⁵⁹。

第3には、政府が軍事介入を行おうとする際のルール、規範という定義である⁶⁰。マクリスケン (Trevor McCrisken) によると、ベトナム・シンドロームは、米国が軍事介入する際に大衆の支持を得るために守るべき一連の基準である。具体的には、①正当な介入理由、②介入目的の妥当性、③最小限の犠牲による速やかな目的達成であり⁶¹、これはワインバーガー・ドクトリンと呼ばれる⁶²。

(2) ベトナム・シンドロームを構成するベトナムの教訓

前項で述べた3つの定義から、なぜベトナムの教訓が「シンドローム」に変容したのかが理解できる。シンドロームとは「症候群」であり、何らかの正常ではない状態を意味している。ウェルチ (David Welch) によると、シンドロームと呼ばれる理由は、全く状況の

⁵⁶ Robert Brigham, *Is Iraq Another Vietnam?* PublicAffairs, 2006.

⁵⁷ Brian Balogh, "From Metaphor to Quagmire: The Domestic Legacy of the Vietnam War," ed. Charles Neu, *After Vietnam: Legacies of a Lost War*, Johns Hopkins University Press, 2000, p. 30; その他の定義として「特定の対外政策への偏った傾向」「軍事介入に制約を設けようとする傾向」等がある。Beukenhorst, "Whose Vietnam?"; Theodore Brown Jr., "Accounting for Changes in United States Military Intervention Patterns" (PhD Thes., University of Virginia, 2005).

⁵⁸ Andrew Priest, "From Saigon to Baghdad: The Vietnam Syndrome, the Iraq War and American Foreign Policy," *Intelligence & National Security*, Vol. 24, No. 1, 2009, pp. 143.

⁵⁹ Richard Melanson, *American Foreign Policy Since the Vietnam War: The Search for Consensus from Richard Nixon to George W. Bush*, M.E. Sharpe, 2005; バッカルー (Derek Buckaloo) も同様にコンセンサスの分裂と定義している。ベトナム・シンドロームが冷戦コンセンサス崩壊後のベトナム戦争の意義についてイデオロギー上の争いを生じ、国内が分裂している状況の象徴であるとしている。Buckaloo, "Fighting the last war."

⁶⁰ Jonathan Isacoff and Wesley W. Widmaier, "Systemic Interpretations and the National Interest: 'Presidential Lessons of Vietnam' and Policy Deliberation," *International Relations*, Vol. 17, No. 2, 2003, pp. 175-193; Geoff Simons, *Vietnam Syndrome: Impact on US Foreign Policy*, St. Martin's Press, 1998; Kenneth Campbell, "The Crucial Constraint: Containment and the American Military's Post-Vietnam Reluctance to Use Force" (PhD Thes., Temple University, 1989); Beukenhorst, "Whose Vietnam?."

⁶¹ Trevor McCrisken, *American Exceptionalism and the Legacy of Vietnam: US Foreign Policy Since 1974*, Palgrave Macmillan, 2003, p. 38.

⁶² レーガン政権下のワインバーガー (Caspar Weinberger) 国防長官は、国民の意思と軍事力が一体化することによって介入目的が達成可能になるとして、以下にあるような軍事介入する際の条件を列挙した。①死活的な利益がある。②勝利達成への必要な軍事力・資源を投入する。③政治的・軍事的目標を明確に定義する。④目的と手段 (軍事力) の関係を継続的に評価する。⑤国民と議会の支持が得られる。⑥その他の手段が尽くされ、軍事力の行使が最終手段である。キャスパー・ワインバーガー、ピーター・シュワイツァー『ネクスト・ウォー』真野明裕訳、二見書房、1997年。

異なる文脈においてベトナムの類推を適用することにあるという⁶³。つまり、一般的な歴史の教訓とベトナム・シンドロームが異なるのは、本来の文脈を離れて教訓が適用されるという点にある。ベトナム・シンドロームの三つの定義のうち、第 1 のあらゆる軍事介入への過剰な拒否反応と、第 3 のあらゆる軍事介入に際してのルール・規範の遵守に共通して含まれている「あらゆる」という条件が、ベトナムの教訓を生み出した本来の文脈を越えて類推が行われていることを端的に示している。

ベトナムの教訓の本来の文脈とは、国益が存在しない場合の軍事的関与を強く戒めるものである。したがって国益があるにも拘わらず、軍事介入に対して拒否反応を示す場合はベトナム・シンドロームの表出だといえる。その結果、共産主義の拡大阻止を目的として、あらゆる地域で行われた米国の対外軍事介入が、ベトナム戦争後においては、ソ連のアフガン侵攻を傍観し、中南米の共産国家への軍事介入に躊躇するようになった。ミュラー (John Mueller) が指摘するように、ベトナムの経験を繰り返すという恐怖心から、米国は軍事的封じ込めに対して臆病になったといえる⁶⁴。

第 2 の教訓の本来の文脈とは、国民・議会の同意や支持が不在のなかでの軍事的関与の決定を戒めるものである。したがって、国民や議会の支持があるか、少なくとも強い反対がないにも拘わらず、国論の分裂を恐れて介入を躊躇する場合はベトナム・シンドロームの表出だといえる。その結果、米軍人の被害の発生を恐れて戦争の遂行に制約を受けることとなった。実際に湾岸戦争以降、軍事介入には精密誘導兵器を駆使した航空戦力や非軍事的な手段が多用されるようになった⁶⁵。

ベトナム・シンドロームには、大別して 2 通りの教訓が内在している。第 1 には、「ベトナムを忘れるな」である。この教訓は、ベトナム戦争が間違った戦争だったという前提に立ち、国益が懸かっていない地域紛争には関与すべきではないと説く。その一方で、世界最強の軍隊を保有し、世界の警察官を自認する米国が、国際社会のなかで孤立主義を選択することは許されない。その結果、地域紛争の関与に対して非常に高い制約を設けることとなる。その代表的な例がワインバーガー・ドクトリンやパウエル・ドクトリンである。具体的には、米国の国益が懸かっていない紛争には関与しない。そして、紛争に関与する場合には、予め十分な戦力を準備し、大半の国民からの支持を集めねばならない。このドクトリンに基づき、高い制約を克服して関与するに至ったのが湾岸戦争であった。

第 2 には、「ベトナムを忘れるべき」という教訓である。ここでは、反共というベトナム戦争の目的は正しかったという前提に立つ。しかし、大統領・政府に本気で戦争に勝とうとする意思がなく、国民や国内メディアによる反戦運動が戦争遂行を妨害し、作戦内容や戦争資源に制約を設けたこと等によって、ベトナムから撤退するに至った。つまり、米国は失敗したのであり敗北したのではないという主張を内包した教訓である⁶⁶。こうしたベトナム戦争の歴史解釈に関する修正主義者達は、ベトナム戦争後の米国政府が軍事介入に対して過度に消極的な態度を示すことについて批判する一方で、大義 (民主主義、同盟体制、地域秩序等) のない関与に対して否定的な態度をとる⁶⁷。

元来、「ベトナムを忘れるべき」という教訓は、「ベトナムを忘れるな」の教訓がもたらす政府及び国民における地域紛争への関与に対して抱く過剰なまでの忌避意識を克服するためのアンチテーゼに過ぎなかった。しかし、大義のある地域紛争に積極的関与を促す一方で、関与が失敗に終わった場合における大義や道徳的に崇高な価値の喪失を過度に恐

⁶³ David Welch, "The Impact of The 'Vietnam Syndrome' on U.S. Foreign Policy in A Post-Cold War World," *International Studies Association*, Conference Paper, August 24, 2005.

⁶⁴ John Mueller "The Iraq Syndrome," *Foreign Affairs*, November 2005, p. 182.

⁶⁵ Geoff Simons, *Vietnam Syndrome: Impact on US Foreign Policy*, St. Martin's Press, 1998.

⁶⁶ Jon Roper, "Overcoming the Vietnam Syndrome: The Gulf War and Revisionism," ed. Jeffrey Walsh, *The Gulf War Did Not Happen: Politics, Culture and Warfare Post-Vietnam*, Aldershot: Arena, 1995, pp. 27-47.

⁶⁷ Jeanne Mariani, "Does It Still Matter? The Impact of the Vietnam Syndrome on American Foreign Policy," *CUREJ: College Undergraduate Research Electronic Journal*, University of Pennsylvania, April 29, 2011, p. 12.

れるあまり、結果的には消極的な関与に終始するという「ベトナムを忘れるな」と同様の政治的態度を抱かせるシンドロームになる可能性を秘めていた。

(3) ベトナム・シンドロームの影響

政策決定者が紛争への関与を決定する際にベトナム・シンドロームが与えた影響として、2通りの作用が考えられる。第1には、地域の紛争や問題に対する関心を低下させる作用であり、第2には、軍事的手段による積極的関与を努めて回避させる作用である。

まず前者に関して、ベトナム・シンドロームが、見て見ぬふり (Benign Neglect) と呼ばれる米国の地域政治への消極的な態度や低い関心をもたらしたとする見方がある⁶⁸。この態度をもたらした理由としてブラウン (Frederick Brown) は、ベトナムの記憶が消し去ってしまいたい恥と捉えられているからだ指摘する⁶⁹。事実、米越関係正常化の遅れは、歴代政権担当者のベトナム戦争に対する個人的経験に基づくこうした認識が政策に影響を与えたと指摘されることが多い⁷⁰。

後者に関してヘリングは、ベトナム・シンドロームが、米国の軍事力による紛争解決に制約をもたらしたと主張した⁷¹。実際、ワインバーガー・ドクトリンやパウエル・ドクトリンは、軍事的関与の条件を厳格に定めており、結果的に米国の軍事的関与を抑制してきた⁷²。対外関与における非軍事的な手段への偏重も、ベトナム・シンドロームの影響として挙げられる⁷³。ベトナム戦争の敗北経験が直接的な軍事力の行使よりも、間接的な軍事力行使や、非軍事的な手段への偏重をもたらしたという説明は、東南アジアの紛争への消極的関与とも整合している。

2 本研究の分析モデル⁷⁴

(1) ベトナム・シンドロームとサイバネティクス理論

本研究は、ベトナム・シンドロームが、政策決定者が認知した冷戦後東南アジアの心理的環境を形成し、さらには対外関与の形式に影響した主要な要因と仮定する。

政策決定者は、知覚した環境に関する全ての情報を受け取るわけではなく、受け取った情報をありのままに認識できるわけでもない。しかも、対応可能な全ての行動の選択肢を考慮することもない。つまり、感覚器を通じて得られる情報は、感覚器自体の能力の制約を受けるとともに、情報を解釈し、選択肢を列挙する際には、認識上のバイアスが意思決定にフィルターを掛けるのである。スタインブナー (John Steinbruner) はこうした感覚・認識の性質上、理性では回避できない影響が特定の状況下での政策決定において顕著に表れるとしている⁷⁵。

同じく認識の歪みに着目した研究に、ウィーナー (Nobert Wiener) の提唱したサイバネ

⁶⁸ Diane Mauzy and Brian Job, "U.S. Policy in Southeast Asia: Limited Re-Engagement after Years of Benign Neglect," *Asian Survey*, Vol. 47, No. 4, 2007, pp. 622-641.

⁶⁹ Frederick Brown, "Winning in Vietnam," *SAIS Review*, Vol. 13, No. 1, 1993, pp. 61-76.

⁷⁰ David Reed, "United States--Vietnam Relations: The Domestic Context of Normalization" (PhD Thesis, University of South Carolina, 1996).

⁷¹ George Herring, "Reflecting the Last War: The Persian Gulf and the 'Vietnam Syndrome'," *Journal of Third World Studies*, Vol. 10, No. 1, 1993, pp. 37-51.

⁷² Eliot Cohen, "Constraints on America's Conduct of Small Wars," *International Security*, Vol. 9, No. 2, 1984, pp. 151-181.

⁷³ Simons, *Vietnam Syndrome*.

⁷⁴ 本節の記述は以下の文献を参照した。土山實男「政策決定の心理学的アプローチ」白鳥令編『政策決定の論理』東海大学出版、1990年、87-118頁。

⁷⁵ John Steinbruner, *The Cybernetic Theory of Decision: New Dimensions of Political Analysis*, Princeton University Press, 1974, pp. 114-115.

ティクス (Cybernetics) 理論がある⁷⁶。その理論は、システムから出力された情報を入力にフィードバックすることにより、常に一定値を維持する自動装置 (例: サーモスタット) に特徴が表れている。サーモスタットの温度センサーは、設定温度との差分を定期的に調整機能に情報伝達する。設定温度はシステムが安定している状態の指標である。設定温度の範囲内にあるとき、調整機能はその直前と同じ刺激 (熱源のスイッチを ON または OFF) を維持する (ポジティブ・フィードバック)。情報が設定温度の範囲を超えた値を伝達すると、調整機能がそれまでに加えられていた刺激とは逆の方向に刺激を加える (それまで OFF だった場合はスイッチを ON にし、それまで ON だった場合は OFF にする。) ように機能する (ネガティブ・フィードバック)⁷⁷。

ベトナム・シンドロームが政策決定者に与える作用は、サイバネティクス理論を適用するのにふさわしい現象といえる。その理由は、「ベトナムを忘れるな」であれ、「ベトナムを忘れるべき」であれ、「ノーモア・ベトナム (ベトナムを繰り返すな)」との教訓が、本来の文脈を離れて繰り返されるためである。どのような刺激が外界からもたらされたとしても、政策決定者は常にベトナムの教訓を当てはめて対応しようとする。

もし、ベトナムの教訓を適用できないような事象が起きたとしても、ベトナムの教訓のとおり決定しなければならないという信念が、現実を認識する際のフィルター役割を果たし、信念と矛盾する情報を無視したり、自らの都合の良いように解釈したりすることによって、ノーモア・ベトナムという教訓の実践を正当化する。つまり、ネガティブ・フィードバックである。フィルターを掛けるという作用について、スタインブルナーは、認知的一貫性を維持しようとする作用であると述べている。認知的一貫性は、主体の信念等と合致しない情報が入力された場合 (認知的不協和) に作用する。人間の特性として、上記のような矛盾した状況を解消するように認知が働きかけるということである⁷⁸。

⁷⁶ ノーバート・ウィーナー『サイバネティクス：動物と機械における制御と通信』岩波書店、1962年。

⁷⁷ ドイツチュ (Karl Duetsch) によって提唱されたサイバネティクスの政治学への適用が、認知過程モデルの起源である。組織における行為は、ネガティブ・フィードバックすなわち、①目指すべき目標と現在の自己の情報を獲得し、②目標と現在の自己の状況の差分によって生じる内的な不均衡を知覚し、③その不均衡の縮小を通じて目標を達成する、とされる。また、組織は意思を共有するものとし、それは過去の経験に由来し、成員の行動を促したり、制限したりするための固定的な選好及び禁止のパターンと定義される。Karl Deutsch, *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control; with a New Introduction*, The Free Press of Glencoe, 1966. (邦訳: カール・ドイツチュ『サイバネティクスの政治理論』伊藤重行他訳、早稲田大学出版部、2002年。) ネガティブ・フィードバックはまた、目標探求フィードバックといわれ、外界の反復的な刺激に対し、当面の目標に到達しようする反応を調整する過程である。他方、目標変更的フィードバックといわれるものは、新たな刺激に対して、システム内における構造的変化によってより効果的な反応を生み出し、目標を変更したり、新たな目標を設定したりするものとされる。つまり、時間の経過や、米国の軍事介入の経験は、組織の新たな内的均衡状態を形成し、同じ刺激 (外的状況) に対して異なる反応 (政策・態度) を示すものと説明される。Deutsch, *The Nerves of Government*, pp. 163-165.

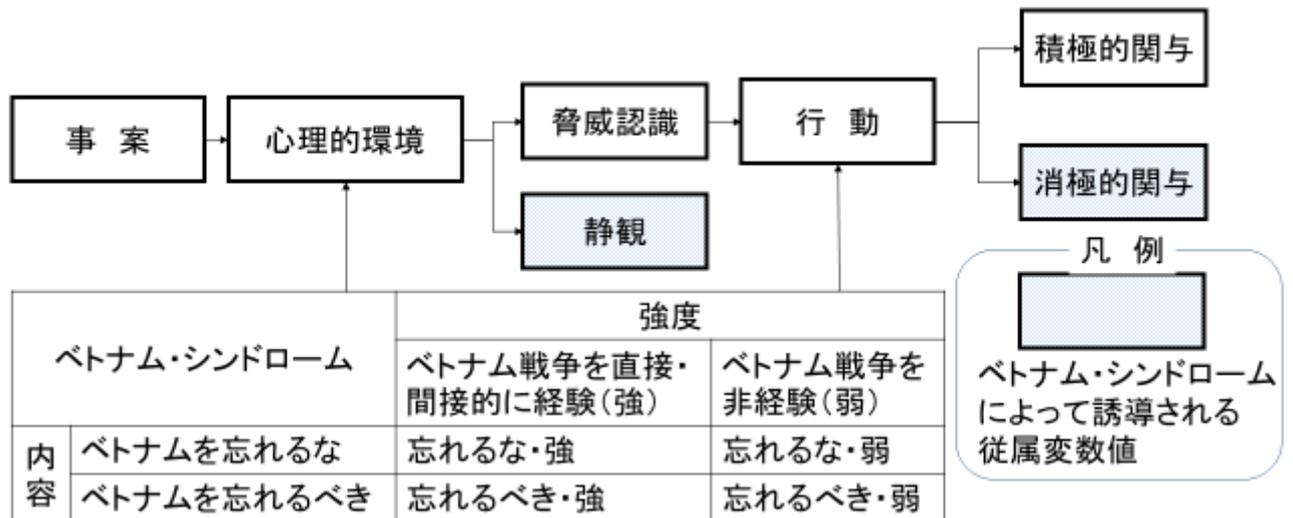
⁷⁸ 組織の記憶として共有されたベトナムの教訓が、ベトナム・シンドロームとしてルーティンな政策決定に影響を及ぼし、紛争への関与が消極的になったと見ることもできる。この場合、個人の認識の特性を通じてではなく、官僚組織の業務手続の特性で説明しようとする組織過程モデルを援用する。組織に共有されていたベトナムの教訓を標準作業手続 (Standard Operation Procedure: 以下、SOP という。) に反映し、政策決定が行われるものと捉える。軍事的緊張等の状況が急速に変化しているにも拘わらず、米国の対応が一定しているような事例は、組織の SOP が容易に変更されなかったためだと説明できる。つまり、個人の認知を組織の認知に援用すると、認識の一貫性は SOP と概ね同じ意味になると考えることができる。グレーム・アリソン『決定の本質』宮里政玄訳、中央公論新社、1977年。言い換えると、SOP は、外界の刺激に対して認識の一貫性を維持するようにネガティブ・フィードバックをもたらし、組織の政策決定に影響を及ぼすと考えることができる。また、集団において刺激に対する反応が消極的になるという考え方は、グループダイナミクス理論によっても支持される。小集団での意思決定では、個人よりも集団の判断が優先され、不協和を高めるよりも低減させるような決定が好まれ、その結果、前例踏襲の傾向が強まる。上田泰『集団意思決定研究：集団の世界観相互異質性効果に対する実証可能性の検討』文真堂、1996年。ただ

(2) 本研究のモデル

ベトナム・シンドロームの作用を観察するために本来の文脈と政策決定者の状況認識との整合性を検証するのは困難である。なぜなら、政策決定者が認識した現実の文脈を外部から観察できないからである。そこで、本研究では、文脈の如何に関らず、政策決定者がベトナムの教訓を用いようとする傾向を評価することとする。つまり、ベトナム・シンドロームを「政策決定者の抱くベトナムの教訓を反映させなければならないという信念」と捉える。

本研究が想定する分析モデルの全体像は以下の通りである。まず、独立変数として、南シナ海紛争を巡る事案の生起がある。事案の生起による海洋秩序の悪化は、政策決定者の心理的環境において国益を脅かす脅威もしくは大国の台頭として認識・評価される。そして、国益の侵害・大国の存在に関する評価に応じて、従属変数となる脅威認識又は静観が決定される。脅威と認識した場合、その対応行動として、積極的関与か消極的関与のどちらを選択するのかが決定されるものとする。ここで、ベトナム・シンドロームは、媒介変数として、二つの局面で作用するものと想定する。第一は、独立変数である事案と心理的環境に関する従属変数である脅威認識・静観の間に介在する。第二は、脅威認識とそれに対応した行動に関する従属変数である積極的関与・消極的関与の間に介在する（図 1-1 参照）。

図 1-1 ベトナム・シンドロームが作用する政策決定プロセス



媒介変数となるベトナム・シンドロームは、ベトナムの教訓の内容とその強度に応じて四つの値に分散する。まず、ベトナムの教訓の内容として、「ベトナムを忘れるな（以下、「忘れるな」という。）」と「ベトナムを忘れるべき（以下、「忘れるべき」という。）」を設定する。「忘れるな」という教訓を信念とする政策決定者は、マクナマラ国防長官に代表される、政府のリーダーシップや封じ込め政策の誤りのためにベトナム戦争が泥沼化し、結果として米国の衰退を招くこととなったとするベトナム戦争の評価を政策決定に反映しようとする⁷⁹。具体的には、①国益に反する紛争には介入すべきではない、②国民の支持がない紛争には介入すべきではないという反省から、重大な誤りを犯すことを恐れる

し、本研究では紛争事案を観察対象としていることから、最終的な決定は政策決定者によるものを見なし、組織過程モデルを参照しない。

⁷⁹ John Mueller, "Vietnam and Iraq: strategy, exit and Syndrome," ed. David Ryan and John Dumbrell, *Vietnam in Iraq: Tactics, Lessons, Legacies and Ghosts*, Taylor & Francis, 2007, pp. 179-192.

あまり、目前の状況が国益の侵害に値しないと評価する方向へ認識を導く。

「忘れるべき」という教訓を信念とする政策決定者は、ベトナム戦争の目的（共産主義の進出の封じ込め）は正しかったと評価するとともに、戦争に勝利することは可能だったと主張する。その一方で、政府・メディアの軍事作戦への過剰な介入によって撤退を余儀なくされ、同盟国等の信頼を失うこととなった結果を繰り返すまいとする感情や、米軍の士気の低下、国内の反対勢力の存在、国民の分裂によって米国の正当性や一体感が失われたというベトナム戦争の評価を政策決定に反映しようとする⁸⁰。「忘れるべき」という教訓は、ベトナム戦争が米国民の恥や不道德感を想起させ、思い出したくないという感情を引き出す⁸¹。つまり、国民の分裂やメディア・世論の反対を招きかねない紛争への介入につながるような認識を回避するようにバイアスを掛ける。一方で、戦争目的の崇高性を強調し、強い米国を目指す立場から、紛争への関与の機会を的確に探ろうとするため、紛争への関与を見逃すことになるような認識のバイアスを掛けることはないと予想される。

ベトナムの教訓の強度は、政策決定者の経験に依存する。つまり、ベトナム戦争を、政策決定の場で同時代の直接的な失敗経験とする政策決定者は、ベトナムの教訓を強く信念体系に刻み込む。他方で、ベトナム戦争を同時代に経験しても、民間人として国家の失敗経験を間接的に経験するか、あくまで一般的に米国人の間で共有されている歴史の教訓として受け入れるにすぎない政策決定者において、信念としてのベトナムの教訓は弱いものとなる。

認知的一貫性の理論に基づけば、いかなる事案に対しても、ベトナム・シンドロームが作用すれば、政策決定者は常に積極的な関与を回避することになる。しかし、シンドロームの内容と強度に応じた組み合わせが、状況の認識と対応の選択にどのように結びつくのかは先験的に明らかではない。そこで、これらベトナム・シンドロームに関する四類型（①忘れるな・強、②忘れるな・弱、③忘れるべき・弱、④忘れるべき・強）と政策決定者の心理的環境（脅威認識と静観）及び行動（積極的関与・消極的関与）がどのように結びつくのかを事例観察を通じて明らかにしたい。

ここで、本研究のモデルの限界について予め明らかにする。限界として①いかなるベトナムの教訓を抱いているのかについて観察できない政策決定者は分析の対象となりえないこと及び、②文脈に応じたベトナムの教訓の適用が行われる場合とそうでない場合を区別できないことの2つがある。①について、本研究のモデルは、政策決定者の認識に対してベトナムの教訓が作用し、客観的な現実と脅威認識のギャップを生み出すものと捉える。検証するにあたっては、事例分析によって独立変数（紛争事案）と従属変数（静観又は消極的な関与）の組み合わせについて、媒介変数（政策決定者のベトナム・シンドローム）で説明を試みる。したがって、政策決定者がベトナム戦争やベトナムの教訓についての発言や記述が観察されない場合、媒介変数が不明となり分析できない。

②について本項の冒頭に述べているとおり、本研究では、ベトナムの教訓を信念とする政策決定者はベトナム・シンドロームの影響下にあるため、程度の差はあっても認識レベルでベトナムの教訓を政策決定に反映しようとするものと見なす。これは、事例の場面において政策決定者の認識した文脈が不明であることの欠点として、ベトナム・シンドロームの影響下にある政策決定者とそうでない政策決定者とを区別できないためである。ベトナムの教訓がその他の歴史の教訓と異なるのは、物理的な損失はもとより、米国の歴史上初めて、しかも小国に敗北したという事実が与えた精神的な打撃が非常に大きかったこと、同時期に起きた反戦活動や政治不信に端を発する国内の分裂との相乗効果によって強いトラウマ（精神的外傷）のようなものを米国に負わせたことであり、それが歴史の教訓をベトナム・シンドロームに変化させるに至った。

他方、あくまでも歴史の教訓として捉えている政策決定者も存在する可能性があり、そういった政策決定者は、認識レベルでのベトナムの教訓の影響を受けることなく、現実の

⁸⁰ Guenter Lewy, *America in Vietnam*, A Galaxy Book, Oxford University Press, 1980.

⁸¹ Brown, "Winning in Vietnam," pp. 61-76.

文脈に応じてベトナムの教訓を適用したり、しなかったりする判断を意識的に行っているものと考えられる。南シナ海紛争の事例におけるベトナム・シンδροームの影響を受けていない可能性のある政策決定者を2つに分類する。第1には、本研究の対象となる冷戦終結後から現在までの紛争事案における政策決定者である。第2には、本研究の対象となっていない、将来の紛争事案における政策決定者である。前者の場合、本研究のモデルを適用した説明を行うのに先立ち、静観や消極的関与を選択した政策決定がベトナム・シンドロームの影響を受けた結果なのか、それとも合理的な政策決定の結果であるのかを判別する。後者の場合、本研究の対象外であるので特に研究上の影響はない。しかし、本研究の事例では現れない積極的な関与が将来行われた場合、ここに挙げたベトナム・シンドロームの影響を受けていない政策決定者が存在した可能性を考慮する必要があることを示唆している。

(3) 観察・評価の方法

本項では、まず観察の対象となる政策決定者を事例の特性と大統領の政策決定スタイルから把握し、その政策決定者が抱くベトナムの教訓について観察・評価する方法を確立する。次に本研究が採用する事例について述べる。最後に、紛争事案に対する米国の静観または消極的関与について述べる。

ア 政策決定者の特定

(ア) 事案の特性と政権の決定スタイル

事例観察に先立ち、当該事例において主な政策決定を行った主体が誰なのか、事案の特性と政権の決定スタイルから明らかにする方法について述べる。

まず、事案の特性に関しては、危機的状況か、または非危機的状況に大別される。キューバ危機等の緊急な対応が求められる危機的状況では、その事案ごとに誰が政策決定を担ったのかについて特定する必要性が生じる⁸²。危機的状況における決定の特徴として、重大な脅威認識、高度な不確実性、厳しい時間的制約が挙げられる⁸³。ここでいう脅威認識とは、人命や装備・施設等の安全が脅かされており、それが継続しているという認識をいう。これらの特性によって速やかな決定を求める圧力が高まり、その結果、危機的状況の政策決定主体は階層構造を有する決定組織の上部へ移動し、リーダーとその周辺の小集団に限定される傾向を帯びることになる⁸⁴。

類似した危機的状況であっても、その対応に任せられる政策決定者が各政権によって異なるのは、政権の決定スタイルが異なるからである⁸⁵。ここでいう政権の決定スタイルとは、大統領自身の決定スタイルを意味する。これは危機的状況においては、大統領への権限の集中が生じるためである⁸⁶。本研究では、大統領が自ら決定を下すか、または大統領が組織内で形成された意見に従うかの2つの決定スタイルに分類されるものとし、前者を

⁸² 佐藤英夫『対外政策』東京大学出版会、1989年、42頁。

⁸³ Paul 't Hart, Uriel Rosenthal and Alexander Kouzmin, "Crisis Decision Making: The Centralization Thesis Revisited," *Administration & Society*, Vol. 25, No. 1, 1993, pp. 12-45.

⁸⁴ Laura Young, "Unilateral Presidential Policy Making and the Impact of Crises," *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 43, No. 2, 2013, pp. 328-352; 長尾悟「国際政治学における政策決定アプローチの現状と課題—日本の外交政策研究に関する一試案」『公共政策研究』第1号、2001年、86-87頁。

⁸⁵ Paul 't Hart, Karen Tindall and Christer Brown, "Crisis Leadership of the Bush Presidency: Advisory Capacity and Presidential Performance in the Acute Stages of the 9/11 and Katrina Crises," *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 39, No. 3, 2009, pp. 473-493.

⁸⁶ Jonathan Monten and Andrew Bennett, "Models of Crisis Decision Making and the 1990-91 Gulf War," *Security Studies*, Vol. 19, No. 3, 2010, pp. 486-520.

「強い」決定スタイル、後者を「弱い」決定スタイルと呼ぶ⁸⁷。事例の特性が危機的状況でかつ強い大統領の場合、大統領が特定の政策決定者を指定し、対応に当たらせる。危機的状況でも弱い大統領の場合は国家安全保障会議の構成メンバーの中で、大統領の信頼の厚さや政権内部の政治的影響力に応じて、例えば国家安全保障担当の大統領補佐官、国務長官、国防長官等が対応のイニシアティブをとり、それを大統領が追認することになる。

他方で、非危機的状況における決定は法律や慣習の規定に基づき、ほとんど自動的に政策決定者はその職位に応じて決まり⁸⁸、その他の政権内外のアクターの影響は少ないものと考えられる。

米国の政治制度上、国務省・国防総省は、いくつかの地域担当局に分かれて恒常業務を行っている。例えば、国務省については、6個の地域担当局を政治担当国務次官（Under Secretary for Political Affairs）の下に設けており、東アジア・太平洋局（Bureau of East Asian and Pacific Affairs）を国務次官補（東アジア・太平洋担当）（Assistant Secretary for East Asian and Pacific Affairs）が統括する。東アジア・太平洋地域はさらに北東アジア、東南アジア及び太平洋地域へと区分され、それぞれを国務次官補代理（Deputy Assistant Secretary）が担当する。南シナ海紛争に関する恒常的な政策決定は、一義的に国務次官補代理が担当する⁸⁹。しかし、南シナ海紛争への対応では関係当事国として東南アジア諸国に加え、北東アジアに区分される中国や台湾等も含むことになるため、その決定は国務次官補（東アジア・太平洋局担当）に委ねられると考えられる⁹⁰。

国防総省は軍事的対応が必要となる危機的状況にしか関与しないと考えられるので、非危機的状況については、所掌する国務省の政策決定者を観察対象とする。ただし、現実には非危機的・非軍事的状況において小規模な軍事的関与が行われることや、軍事的状況において、軍事的関与と並行し、非軍事的関与が行われることがある。したがって、状況に応じた政策決定者の特定は、あくまでも心理的環境を観察するための便法であるとの留保が必要であろう。そこで、個別の事例に応じて、主な政策決定者以外の政策決定過程に携わった政府関係者についても心理的環境を併せて観察するものとする。

（イ）政策決定者の信念としての教訓

前項において、政策決定者が抱くベトナムの教訓の内容は「忘れるな」と「忘れるべき」の2種類に分かれ、また、ベトナム戦争を同時代の直接的な失敗経験とするか、またはしないかによって教訓の強度が「強い」場合と「弱い」場合に分かれるものと規定した。

政策決定者の抱くベトナムの教訓がいずれの内容なのかを判定するため、まず、政策決定者の回顧録、インタビュー、論文等からベトナム戦争関連の記述や発言を抽出し、その内容によって教訓を判定する。判定の基準として、ベトナム戦争の目的と手段に関する評価を採用する。「忘れるな」はベトナム戦争が目的・手段ともに誤りだった、と評価する場合である。具体的には「ベトナム戦争が間違いであった」、「国益は懸かっていなかった」、「ドミノ理論は誤りであった」等の記述や発言が確認された場合とする。一方「忘れるべき」はベトナム戦争の目的を正しかったと評価する一方、手段を誤りだったと評価する場合である。具体的には「ベトナム戦争の目的は正しかった」、「ベトナム戦争は勝利できた」等の内容が確認された場合とする。

ただし、社会・個人の経験によって本来のベトナムの教訓の内容が変化する場合を考慮する必要がある。先行研究でも確認されたが、ベトナム戦争以降の国際情勢、国内状況の変化等によって、社会レベルでのベトナムの教訓自体の意味も変化している。個人レベル

⁸⁷ 浅川公紀『アメリカ外交の政治過程』勁草書房、2007年、34-38頁。

⁸⁸ 佐藤『対外政策』42頁。

⁸⁹ Jerel Rosati and James Scott, *The Politics of United States Foreign Policy*, 4th ed., Thomson Wadsworth, 2007, pp. 144-146; Elmer Plischke, *U.S. Department of State: A Reference History*, Greenwood Press, 1999, pp. 463-464.

⁹⁰ Rosati and Scott, *The Politics of United States Foreign Policy*, p. 149.

では、左記のような外部における状況変化の他に、個々の軍人や行政職員としての経験等も影響を及ぼすと考えられる。このため、ベトナム戦争後も含めた発言の推移を追跡し、努めて政策決定に近接した時期のベトナム戦争に関する見解を確認する。

次に、政策決定者の抱く教訓の強度を、2つの要因で決定する。第1には、個人的なベトナム戦争の経験・記憶であり、第2には、ベトナム戦争後の軍人・行政職員としての経歴、特に紛争関与の経験である。前者に関して、ベトナム戦争を直接・間接に経験した主体は、個人によって経験の内容は様々であるが、失敗の過程を実際に経験し、他者と共有することによって、強い教訓となり、その後の人生のあらゆる場面で影響を受けるようになったことが共通的にいえる。一方ベトナム戦争を経験していない主体の教訓は弱い。後者に関して、ベトナム後の米国は紛争に関与する機会があるごとに一般国民、メディア又は議会がベトナムの教訓を類推し、政府の政策決定に影響を及ぼしてきた。したがってその当時の政府に所属した個人は新たな紛争を、ベトナムの教訓と共に経験したことになる。ただし、その経験の及ぼす影響力は、同じような直接的な経験であってもベトナム戦争の直接的な経験には及ばないと考えられる。これはベトナム戦争が米国の社会全体に与えた精神的・物理的なダメージがその後の紛争関与に比べて非常に大きいからである。

政策決定者における教訓の変化についてまとめると、まず教訓の内容の形成において、ベトナム戦争自体の経験の影響が最も大きいと考えられる。ベトナム戦争を直接、間接によらず自ら経験している場合、その後の紛争への関与による経験がどのような内容だとしても、その内容を覆すには至らない。ベトナム戦争を経験していない場合、その後の紛争への経験によって内容が上書きされる。例えば、非経験で「忘れるな」だった政策決定者がその後、米国として関与の目標を達成した湾岸戦争を直接的に経験した場合、「忘れるべき」に上書きされる、ということである。次に、教訓の強さについては、ベトナム戦争を直接経験している強い教訓の政策決定者が、その後の経験によって弱くなることはない。一方、ベトナム戦争を非経験の政策決定者が従来のベトナムの教訓をその後の経験で強化された場合、「弱い」から「強い」へと変化する。

イ 紛争への関与

(ア) 事案の選定

ベトナム・シンジロームが政策決定に与えた影響を明らかにするため、海洋秩序に悪影響を与えたと考えられる事案を選定し、米国の対応を評価する。まず、海洋秩序に悪影響のあった事態の選定基準は、複数の死傷者の発生、軍隊の衝突、中国による占拠する地域の拡大、その他地域諸国に脅威を与えた事象等が考えられる。この基準を適用すると、ミスチーフ礁の占拠・拡張事案（95年、96年、98年）、EP-3事案（01年）、インペッカブル事案（09年）、核心的利益発言（10年）、スカボロー礁事案（12年）、軍事拠点化（14-15年）がある。

さらに個々の事案の特徴に基づき危機的状況または非危機的状況に区分する。危機的状況の特徴は、直接的な衝突によって人的・物的な損失の危機が生じたこと、政府による即時の対応が求められたこと、状況の把握が困難なことである。これらの特徴を全て兼ね備えていた場合、危機的状況と評価する。

ミスチーフ礁の占拠・拡張事案は、これまで中国・ベトナム間の争いであった南シナ海紛争において、米国の同盟国であるフィリピンが初めて巻き込まれた事案である。フィリピンは当初中国の設置した標石を撤去する等によって強硬に抵抗したが、中国との協議に応じ、一旦は収束した。翌年と、さらにその2年後に中国が占拠した島嶼に構築した施設を拡大しているのが確認された。明らかに軍事目的だったが、中国は漁民の避難施設であると強弁した。

EP-3事案とインペッカブル事案は、米国と中国の間でEEZに関する国際法の解釈の相違が明らかとなった事案である。中国が占拠した島嶼のEEZの設定を主張した場合、米軍の

行う南シナ海における軍事情報活動や艦船の航行が困難にさらされる可能性が明らかになった。また、両事案は米国にとって中国との直接的な衝突であり、乗員の安全、機密情報、装備等の保全が脅かされたこと、即時の対応が求められたこと、政権交代直後であり、また両国政府間の人的なつながりが確立されておらず情報収集が困難だったこと等の状況から危機的状況だったといえる。

核心的利益発言は、クリントン国務長官等の高官に対して中国当局者が直接述べたものであり、中国の南シナ海における領有権主張が、チベットや台湾等と同列の利益に関わるものであり、その獲得・維持のために軍事力の使用も正当化される、という意味を明らかにしたものである。スカボロー礁事案は、ミスチーフ礁等と同様に、フィリピンが領有権を主張する島嶼について中国と争った事案であるが、首都マニラやスービック基地が所在するルソン島から比較的近距离（約 200km）に位置しており、フィリピン防衛上、大きな脅威となる可能性を内包した事案である。

軍事拠点化事案は、中国がそれまでに占拠していた南沙群島の 6 つの島嶼において次々と大規模な埋め立てを行ったうえで、軍事施設を構築し、対空ミサイル等の部隊配置を行ったものである。この事案において直接的な米中間の対立は生じなかった。ただしオバマ大統領は習近平主席と会談した際、中国側から島嶼の軍事化は行わないという発言があったが、結局反古にされる結果となった。まとめると、危機的状況だった事案は、EP-3 事案及びインペッカブル事案である。それ以外の事案は非危機的状況だった⁹¹。

以上のように、それぞれの事案は南シナ海の海洋秩序に悪影響を及ぼしたものであるか、米軍の人員・装備・海域の航行における安全を脅かしたものであり、したがって米国として秩序の安定化を図るために積極的に関与する必要性を高く評価する可能性があったといえる。これらの事案における米国の状況認識と対応の決定を観察することによって、その過程で政策決定者の認識の要因がいかんか作用したかを明らかにする。なお、観察期間は事案発生から 1 年間とする。1 年としたのは、年単位で行っている定期的な対応を含めるためである。

(イ) 事案に対する心理的環境と行動

本研究における事案への対応は、政策決定者の心理的環境に基づく行動である。ある事案に遭遇した政策決定者はまず、事案を脅威と評価すれば事態への「脅威認識」が生じ、脅威と評価しなければ事態を「静観」することになる。脅威を認識した場合、それに続いて、強制性を伴う行動を選択すれば積極的関与、強制性を伴わない行動を選択すれば消極的関与を行うことになる。

心理的環境の評価基準として、発生した事象が米国の立場・国益を脅かすものと表現している場合は「脅威認識」と評価する。脅威認識が弱いか不在の場合、事態への「静観」と評価する。

事案を脅威と認識した場合には、それに対応するため採用した行動を、積極的関与と消極的関与に区分する。積極的関与とは、相手の主権を強く制約しようとする行動であり、例えば武力の示威、破壊活動、軍隊の投入による特定勢力への支援、経済制裁である。一方、消極的関与は相手国の主権を制約する程度が低い行動であり、例えば演説、地域制度の取り組みへの支援、関係国への経済援助である。

⁹¹ 本研究の従属変数とその値が分布する範囲は、紛争事案への対応行動における静観または消極的関与である。紛争事案が危機的状況か非危機的状況であるかによって、つまり発生した事案の当事者の立場であるか、第三者の立場であるかによって対応行動の性質が異なる可能性について付言する。本研究の前提は、危機的状況、非危機的状況のいずれの事例についても、状況に応じた政策決定者が対応行動を決定するものである。結論としては、対応行動自体は同じ「関与」であり自国の利益を守り、進展させるために対象国の主権や行動に制約を加えようとするものである。また、その決定プロセスにおいても、心理的環境における脅威認識または静観によって関与の有無が決定される。したがって、いずれの状況においても本研究のモデルを等しく適用することになる。

上に列挙した関与の行為を分類する方法として3つ考えられる。第1には、軍事的、外交的、経済的というように、関与に用いる手段である。関与の手段は、政策決定者の所属する組織に対応している。つまり、政策決定者が国務省の所属であれば、採用する手段は主に外交・経済的手段、国防総省の所属であれば、関与の手段は主に軍事的手段になるとほぼ予測できる。したがって、この分類の枠組みで因果関係を推定するのは適切とはいえない。

第2には、関与の目的を達成しようとする主体の数である。主体の数によって、米国の紛争関与から期待できる効果と巻き込まれた場合に負担を強いられるリスクが異なる。単独で関与の目的を達成しようとすることによって、米国の立場が明確になり、対象国はより米国の立場を念頭に置く必要性が高まり、政策の効果はより高まると期待できる。他方で事案が拡大したり、領有権を主張する当事国間の紛争に巻き込まれたりする場合、その負担が多大なものになるリスクは高まることになる。1か国以上の他国と共同し、集団で紛争へ関与することにより、巻き込まれた場合に負担を強いられるリスクを軽減できる。しかし、他国との関係によって米国の主張に制約が生じ、期待できる効果が低下する。本研究では、それらを単独的な関与・集団的な関与と呼称することとする。単独的な関与の場合は国務省・国防総省による政策声明の発表や、米国単独による示威行動等がある。集団的な関与の場合は地域制度の会議における演説や共同演習の実施等がある。

第3には、関与する対象国に対してどのように影響を及ぼすのかによる、直接的方法と間接的方法による分類である。直接的方法は、その行為によって関与の目的を達成しようとする。間接的方法は、その行為によって、他のアクターや制度等に影響を及ぼすことを通じ、関与の目的を達成しようとする。

心理的環境の観察にあたっては、それを行動から推定しない点に注意する必要がある。心理的環境は、内心の表明から評価するため、回顧録や、記者による個別のインタビュー、公聴会での発言等を観察する。行動については、先に挙げた行動自体の他、公式のステートメントとして表明した発言等も対象国に作用したものとして評価する。発言としては二国間協議後の声明の発表、公聴会における事前に準備された証言の内容、国務省としての政策ステートメント等を観察する。ただし、ステートメント等の内容と、その後の質疑で発言した内容を区分する。質疑で発言した内容は認識を示したものと評価する。

第2章 冷戦終結後の南シナ海問題と紛争事案

本章では、南シナ海問題の全般を背景とし、発生した紛争事案の経緯と状況を、特に中国が海洋秩序に与えた影響という視点から詳述する。

第1節では、冷戦終結以前の南シナ海問題の構造や、事案の特徴について述べる。本研究の焦点である冷戦後の紛争とは直接関係のない冷戦中の状況について論じる理由は、冷戦終結後の紛争の性質が、冷戦中の紛争に端を発し、冷戦終結の要因によって影響を受けた結果であるという理解を得るためである。

第2節以降では、第3章以降において紛争事案及とそれに対する政策決定者の情勢認識との間のずれについて論じるため、冷戦終結後の各政権が対応した南シナ海の紛争事案及びそれを取り巻く地域情勢について記述する。

1 冷戦終結以前の南シナ海問題

(1) 南シナ海問題の構造

南シナ海問題は、一部の ASEAN 諸国（ブルネイ・マレーシア・フィリピン・ベトナム）、中国及び台湾が南シナ海に点在する南沙諸島（南沙群島、西沙群島、中沙群島及び東沙群島から構成される。）の領有権と天然資源を巡って争っているものである⁹²。これら係争国の内、南シナ海全域の島嶼の領有権を主張するのは中国、台湾及びベトナムで、他の国はその一部の領有権を主張する。各国が主張する領有権の根拠も様々である。中国は漢の時代から南シナ海全域の各群島を発見し生活の場としていたとする歴史的な権利を主張している。ベトナムは、南沙・西沙群島の全てに関して 19 世紀の阮王国の時代までに発見・支配していたこと、植民地時代に同地を支配していたフランスから引き継いだことを根拠としている。フィリピンは、第二次大戦後に同国人の冒険家クロマ（Tomas Cloma）が南沙群島の一部にあたるカラヤーン群島を発見し、占有した先占を主張している。マレーシアは同国の排他的経済水域内に含まれる南沙群島の一部の島嶼の領有権を主張している。台湾は中国と同じく歴史的権利を根拠として、南シナ海全域の領有権を主張し、南沙諸島で最大の面積（約 0.51 km²）を有するイツアバ島を実効支配している。

各国がどれぐらいの南沙諸島の島嶼を占拠しているかは資料によって異なるが、最も多いのがフィリピンとベトナムであり、約 30～40 程度といわれている。その次が中国、マレーシアであり、約 10 程度である。台湾は南沙諸島最大のイツアバ島を実効支配している。ブルネイが占拠している島嶼はない（図 2-1）⁹³。

⁹² 1960 年代の CCOP が実施した調査によって、同海域での海洋資源特に石油資源の埋蔵の可能性を示す結果が得られた。中国が領有権を主張する南沙群島周辺の海域において海底油田の開発可能性が示唆された。南シナ海の沿岸各国は、CCOP の報告を受けて 1970 年代から同海域の石油開発を始めた。M. Parke Jr., K. Emery, et al., “Structural Framework of the Continental Margin in the South China Sea,” *CCOP Technical Bulletin*, Vol. 4, June 1971, pp. 103-142（浦野起男『南海諸島国際紛争史—研究・資料・年表』刀水書房、1997 年、446-447 頁より引用。）；K. Emery and Zvi Avraham, “Structure and Stratigraphy of the China Basin,” *CCOP Technical Bulletin*, Vol. 6, July 1972, pp. 117-140.

⁹³ 各国の主張及び占拠している島嶼等については、浦野起央『南シナ海の領土問題【分析・資料・文献】』三和書籍、2015 年、166-216 頁を参照。なお実効支配の状況は 2013 年現在の情報である。

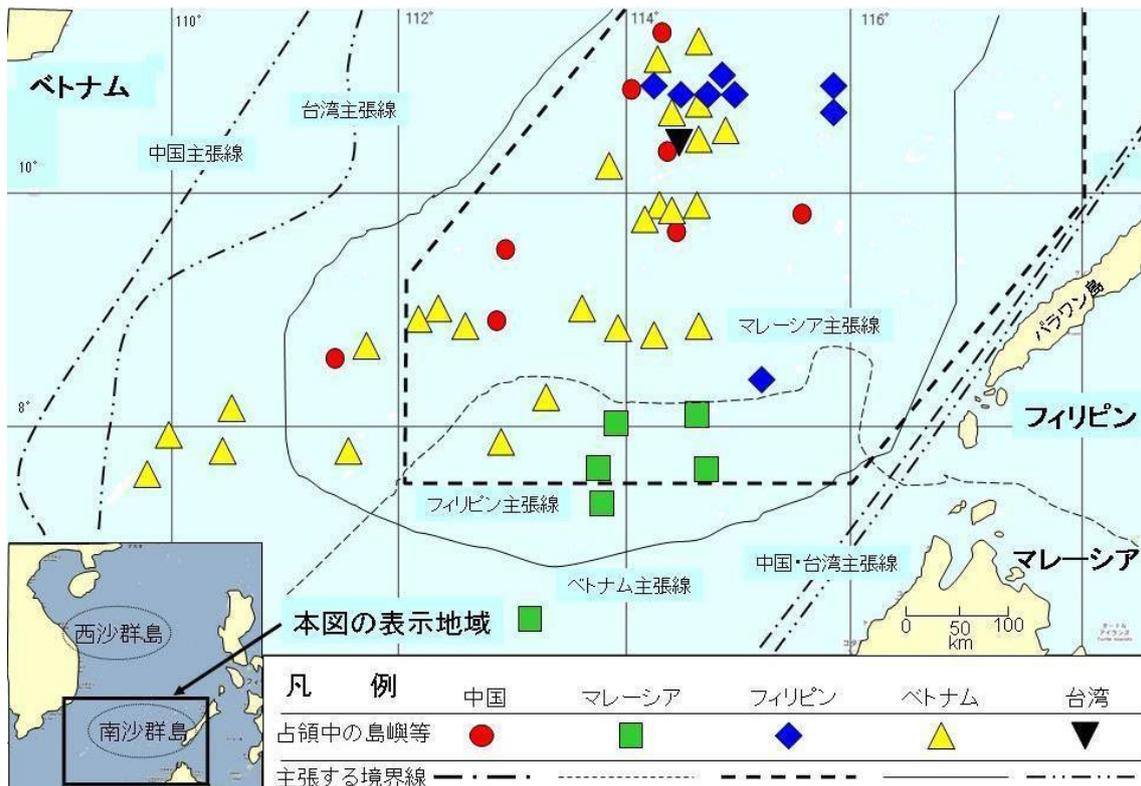


図 2-1 「南沙群島における各国が占拠する島嶼の分布の概要及び主張する境界線」

出典：占拠する島嶼等の分布については、Digital Gazetteer of the Spratly Islands, <http://www.southchinesea.org/macand/gazetteer.htm>; 主張する境界線については、竹下秀邦「南シナ海紛争の経緯と領有権問題（下）」『アジアトレンド』第IV巻、1992年、80頁。出典に基づき、筆者作成。

南シナ海問題が拡大する契機は 1960 年代の国連アジア沿海地域鉱物資源共同調査調整委員会（Committee for Co-ordination of Joint Prospecting for Mineral Resources in Asian Offshore Areas：以下、CCOP という。）が実施した調査によって、南沙群島周辺の海域において石油資源の埋蔵の可能性を示す結果が得られたことが挙げられる⁹⁴。また、南シナ海に点在するサンゴ礁等の浅海は古くから沿岸各国にとって良好な漁場であり、経済活動の基盤となっていた。

南シナ海問題が係争国のみの問題に留まらない理由として、太平洋とインド洋を接続する重要航路であるとともに、世界の全商業製品の約 9 割が海洋を通じて輸送されるなかで、その総重量の約半分が南シナ海を通じて輸送されるほどの経済活動上の重要な海域であることが挙げられる⁹⁵。日本、中国及び韓国といった東アジア諸国にとってはエネルギーや他の地域の市場とのアクセスを維持するためのシーレーンとして重要な海域である。米国は、自らが世界に構築した秩序を維持する基盤である航空・海上軍事力を展開するために安定を確保しなければならない海域と位置付けている。

⁹⁴ Parke, Emery, et al., “Structural Framework of the Continental Margin in the South China Sea,” pp. 103-142 (浦野『南海諸島国際紛争史』446-447 頁より引用。) ; Emery and Avraham, “Structure and Stratigraphy of the China Basin,” pp. 117-140.

⁹⁵ Patrick Cronin and Robert Kaplan, “Cooperation from strength: U.S. strategy and the South China Sea,” ed. Patrick Cronin, *Cooperation from Strength: The United States, China and the South China Sea*, Center for New American Security, 2012, p. 7.

(2) 冷戦終結以前の南シナ海問題における事案の特徴

ア 米国の第三者的立場

1979年、1982年及び1988年の中越間の衝突に見られるとおり、冷戦終結以前の主な係争国は中国とベトナムであり、フィリピンやタイといった米国の同盟国は関与していなかった。1974年の事案では、南ベトナムが関係していたが、1973年のベトナム撤兵以降、米国が積極的に南シナ海問題に関与することはなくなっていた。

1974年の西沙群島海域での衝突に際し、米国は南ベトナムから正式な支援要請を受けたが、米軍は全く関与しようとしなかった。中国の西沙群島攻撃時に拘束された（現地で情報収集活動を行っていた）米陸軍大尉を救出するためにキッシンジャー（Henry Kissinger）国務長官が中国に働きかけた際、米国はどちらの敵でも味方でもないと言いつつ、米軍人が釈放されれば米中間の緊張は緩和されるだろう、と伝えたと言われている⁹⁶。また、当時の国務省報道官は米国の立場として、西沙群島における中越両国の領有権に関心がなく、紛争が平和的に解決されることを希望すると述べている⁹⁷。

イ 大国関係の変化との連動

ニクソン政権下で米中間の和解が進み、1973年に米国はベトナムからの撤退を完了した。南ベトナムは、その後も米国が関与することを求めたが、米国内では議会の抵抗によって南ベトナム援助の予算が成立せず、関係断絶を余儀なくされた。1974年の中国による西沙群島の武力占拠は、南ベトナムが孤立するタイミングで行われたといえる。その後、1975年にベトナム戦争が終結すると、北ベトナム（後の統一ベトナム）は南沙諸島が中国の主権下にあるとした従来の態度を撤回し、南ベトナムの保持していた南沙群島の島嶼を再度占拠するとともに、西沙群島について自らの領有権を主張した。

ベトナム戦争中の北ベトナムは、中ソ両国との関係を等距離に維持していたが、ベトナム戦争後は、ソ連に接近し、1978年11月にソ越友好協力条約を締結した。その一方で、1979年1月に米中間関係が正常化されると、中国は同年2月にベトナム国境を越境して侵攻、4月に西沙群島海域でベトナム軍と衝突した。ベトナム戦争後の一時期、米越関係正常化交渉が両国によって試みられたが、結局不調に終わった。ソ連がインドシナ半島への影響力を強めるなか、米国は中国がベトナムに侵攻するのを静観した。

1985年にゴルバチョフ書記長が就任すると、アジアからのソ連軍の撤退と中ソ和解が進捗した。中国は1987年、ベトナムに対して南沙群島からの撤退を要請するとともに、南沙群島の周辺海域で軍事演習を行った。1988年3月に南沙群島の周辺海域において中越間の交戦事件が発生し、9月にソ連がカムラン湾からの撤退を示唆する発言をすると、さらに11月には中国がベトナム海軍に対して発砲する事案が発生した。

上に挙げた一連の事案は、冷戦期における米中ソの大国関係及び構造の変化と連動して発生したと見られる。1974年の西沙群島海域での衝突は、1973年に米国がベトナムから撤兵しインドシナ半島への影響力を低下させる一方、1975年頃から反動としてソ連がベトナムに接近し南シナ海に進出するようになるまでの力の真空状態で発生した事案といえる。

上にも述べたとおり、1979年2月の中越戦争の勃発に伴い、同年4月に西沙群島海域での衝突が発生した。それに先立つ大国関係は以下のような経緯となる。中国は、ベトナムがソ連の影響力を背景としてインドシナ半島の覇権を握ろうとする動きをけん制するため、カンボジアのポル・ポト政権が1977年末頃からベトナム国境に浸透するのを支援していた。カンボジアの越境攻撃に悩まされていたベトナムは、1978年11月に締結されたソ越友好協

⁹⁶ ビル・ヘイトン『南シナ海—アジアの覇権をめぐる闘争史』安原和見訳、河出書房新社、2015年、108-116頁。

⁹⁷ 浦野『南海諸島国際紛争史』504-505頁。

力条約により、ソ連からの軍事援助が得られるようになった。ソ連は、ベトナムに対する軍事援助の見返りとしてカムラン湾及びダナンの軍事基地の使用を申し入れていた。中越戦争の勃発に先立つ 1979 年 1 月、米越関係正常化交渉の決裂によってインドシナ半島への影響力の拡大の見込みがなくなった米国は中国との関係正常化を行い、カンボジア問題への対応を中国に依存する立場となった。1979 年の衝突もまた、1974 年の衝突と同様、米国の影響力の低下、ソ連の影響力の拡大といった米ソ間の力関係が変化する時期に生じたといえる。

1988 年 3 月の南沙群島の周辺海域における衝突を取り巻く大国関係は以下のような経緯を辿った。1985 年 3 月に就任したゴルバチョフ書記長は、続く 7 月に中ソ関係改善を中国に対して呼びかけた。1986 年 7 月に中ソ軍縮会議が開かれ、ソ連によるモンゴルとアフガニスタンからの撤兵が始まり、1987 年 10 月にカンボジア紛争の政治的解決について中ソ間の意見の一致があった。一方でソ連は米国との核軍縮交渉を進め、1987 年 12 月に中距離核戦力 (Intermediate-Range Nuclear Forces: 以下、INF という。) 全廃条約が締結されるに至り、米ソ関係の改善が進んだ。また米国は 1985 年 1 月にレーガンの第 2 期政権が始まると、米ソ関係の改善に並行してベトナムとの関係改善に乗り出し、1988 年初頭には議会においてベトナムとの関係正常化を求める意見が語られるようになった。1988 年の南沙群島の周辺海域における衝突は、それ以前の衝突を取り巻く構造とは逆に、ソ連の影響力が低下する一方、米国の影響力が増大を始めようとする最中だったと見ることができる。

ウ 中国の海上行動能力 (海洋渡航技術の発達、国内法の整備等) との連動

台湾、ベトナム、フィリピン、マレーシア及びブルネイといった中国を除く南シナ海の沿岸各国は、CCOP 報告 (先述) を受けて同海域の海底資源の調査・開発を始めるとともに、12 カイリ内の島嶼の領有権と 200 カイリ排他的経済水域宣言を行い、島嶼に部隊を派遣して占拠する等、実効支配の強化による権益確保を図った。しかし、文革等の混乱期にあった中国は対応が遅れ、本格的に南シナ海に乗り出した時には、既に東南アジアの沿岸諸国が南沙群島の大部分を実効支配した後だった。しかも、中国の海洋渡航技術、特に海軍の遠隔地における行動能力は低いレベルに留まっていたため、比較的近距离の西沙群島とは異なり、南沙群島の実効支配を行ったり、海底資源の探索を支援したりするのは困難だった。

中国は 1970 年代に南沙諸島の領有への関心を強め、1974 年に南ベトナムとの衝突を通じて西沙群島を獲得すると、同地を軍事拠点化し、さらに外洋航行能力の高い艦艇の建造に力を注いだ。

中国は 1980 年に初めて航空機による南沙群島上空の偵察活動を行い、続いて漁船による偵察を行い、さらに 1983 年から 1984 年にかけて、南沙群島の周辺海域において海軍による航海訓練、科学調査を行った。1984 年 5 月 31 日第 6 期全国人民代表大会第 2 回会議で、海南行政区の設立に関する決議が採択され、西沙・南沙・中沙の各群島は、同行政区の管轄下にあるとした。1987 年には南沙群島の周辺海域における軍事演習を行った。1988 年南沙群島における中越間の衝突が発生し、中国はベトナムの支配していた南沙群島の島嶼を占拠した。

エ 軍隊同士の死傷者の発生を伴う衝突

1974 年、1979 年、1982 年及び 1988 年の事案は、西沙・南沙群島の島嶼の支配をめぐる、中越両国の海軍による軍事衝突である。この際、それぞれの事案で数十名から 100 名以上の死傷者や行方不明者が発生した。

中国は再三にわたり、南ベトナムに対して南沙及び西沙群島の正統な領有権を主張していた。1974 年 1 月から西沙群島周辺海域での中国漁船と南ベトナム軍の衝突が頻繁に発生するようになった。続いて中国海軍が進出するようになり、南ベトナムは中国の艦艇に対

して艦砲射撃及び航空機による爆撃を行った。中国は航空機による爆撃を行って、西沙群島に展開する南ベトナム軍を壊滅させ、さらには西沙群島に上陸し、その結果、中国は西沙群島を占拠、実効支配するようになった。これによって、南ベトナム兵 100 名以上が死傷した⁹⁸。

1979 年 1 月に中越戦争が勃発すると、西沙群島でも対立が深刻なものとなった。4 月 10 日、ベトナム側の艦艇 3 隻が哨戒中の中国船に対して発砲し、その結果、ベトナム軍の関係者 24 名が拘留された。その後、中越両国が自らの主権の正統性に関して主張する文書の発表と声明が繰り返された。1982 年 3 月 3 日には再度交戦が行われ、西沙群島海域で操業中の中国漁船 11 隻がベトナム砲艦 2 隻からの発砲を受け 18 名が行方不明となった。翌 4 日、中国の西沙群島守備隊によってベトナム側の偵察船が拿捕され、10 名が拘留された⁹⁹。

1985 年 12 月に胡耀邦中国共産党中央委員会総書記がヘリコプターで西沙群島・南沙群島の状況を視察した。1987 年 5 月、中国海軍は南沙群島海域で大規模な軍事演習を行った。同時並行的に西沙群島にヘリポート等の施設の整備、戦車部隊の駐留等を行い、1988 年には、2600 メートルの滑走路を構築し、南沙群島への足掛かりを築いた。同年 2 月、科学観測所の建設を目的として南沙群島の永暑礁に艦隊を派遣し、約 8000 m²の人工陸地を造成した。中越間で緊張が高まり、3 月 14 日に南沙群島の海域での中国艦 3 隻、ベトナム輸送船 3 隻による交戦が行われ、その結果、ベトナム側の水兵約 70 名が死亡し、輸送船 2 隻が破壊された。11 月には再度中国の駆逐艦と、ベトナム艦艇の間で交戦事件が発生した¹⁰⁰。

2 クリントン政権当時の紛争事案

(1) ミスチーフ礁占拠事案の特徴

ア ASEAN 諸国の警戒心の高まりと強硬な対応

1992 年 2 月に中国の「中華人民共和国領海及び接続水域法」（以下、領海法という。）が施行され、そのなかで、中国の領土として南シナ海の南沙諸島（南沙・西沙・東沙・中沙の各群島）が明記された。領海法は、領土に接続して設定された接続水域において、中国の法律に違反する外国船舶に対し、軍艦、軍用機等の政府に授権された船舶・航空機をもって追跡する権限を与えるものだった。言い換えると、中国の領海法は南沙諸島を実効支配する過程で必要な軍事行動に法的根拠を与えるものであり、ASEAN 諸国の危機感を高めることになった。

領海法の施行から 3 年後の 1995 年 2 月、南沙群島の島嶼のひとつであるミスチーフ礁が中国軍部隊によって占拠された状態にあることを、フィリピン海軍が確認した。ミスチーフ礁は南沙群島の東端、フィリピン南部のパラワン島の西方の沖合という、南沙群島の中でもフィリピンに比較的近い海域に所在しており、従来からフィリピンが領有権を主張していたが未占領だった。この中国の占拠によって、将来ミスチーフ礁を巡る軍事衝突が生じ、中国が西沙群島の拠点との間の航路を確保しようとした場合、南シナ海における外国船舶の安全な航行を制約する可能性が生じた。

これまで中国による南沙諸島占拠の試みはベトナムが領有権を主張する西沙群島及び南沙群島の西側部の島嶼に限られていたが、この事案以降フィリピンに影響が及ぶことになった。1992 年の在比米軍の撤退によって生じたパワーの真空状態に中国が反応し、利用することによって活動地域を拡大したものと捉えることができる¹⁰¹。

フィリピンは、哨戒艇を派遣し、中国がミスチーフ礁の近隣の岩礁に敷設した石碑を破

⁹⁸ 同上、491-496 頁。

⁹⁹ 同上、591-654 頁。

¹⁰⁰ 同上、775-799 頁。

¹⁰¹ 同上、939 頁。

壊する等により対応したが、中国の占拠状態に変化はなかった¹⁰²。ミスチーフ礁事案の発覚1カ月後、ASEANは「最近の南シナ海の情勢に関する外相声明」を議長国であったシンガポールの主導により発表した¹⁰³。内容は、ミスチーフ礁の名称をあげ、事態に対する懸念を表明し、当事者（具体的な国名は述べられなかった。）による早期の解決を促すとともに、南シナ海宣言の原則の遵守を求めるものだった¹⁰⁴。

中国による領海法の制定とミスチーフ礁の占拠によって、南シナ海紛争における中国との衝突はフィリピンに留まらず、マレーシア、ブルネイといった領有権を主張する国々や、南シナ海の南端に接するナツナ諸島の領有権を主張するインドネシアやマラッカ海峡に隣接するシンガポールにも及ぶ可能性が生じたといえる。すなわち、1970年代から1980年代にかけて発生した軍事衝突や、武力占拠による権益の強奪がASEAN諸国に対して行われる可能性である。ASEAN諸国が中国の領海法制定と、ミスチーフ礁の占拠に対して強く脅威を認識し、ASEANとしては比較的強硬なメッセージを迅速に発信したのは当然だったといえる。

イ 米国議会における対中強硬策の議論

当初、中国政府はフィリピン側からの抗議を無視していたが、最終的にはフィリピンとの協議に応じ、「南沙群島周辺海域での行動基準の原則」について合意した。同原則には、武力の行使・武力による威嚇の禁止、国際法の原則による紛争解決、紛争当事国による解決、航行の自由の尊重等が謳われたが、ミスチーフ礁の占拠状態に変化はなかった¹⁰⁵。中国は、ベトナムと南シナ海以外の陸上部分における領土問題の平和的解決について合意したが¹⁰⁶、海洋における石油採掘上の紛争に関しては激しさを増大させた。

米国議会では、こうした中国の行動を「talk and take」（一方で対話を続けながら、占拠地域を拡大している状況）と表現し¹⁰⁷、南シナ海問題における中国の活動を強く批判した。議会から政府に対して中国の軍事増強や、軍事演習についてより強い態度で臨むべきという要望が提出され¹⁰⁸、中国の活動に対するクリントン政権の対応への不満から、フィリピンを含む地域の友好国に対する軍事協力の提案が行われた¹⁰⁹。また、事案発生から約3カ月後の5月19日に下院国際関係委員会が提出した法案「米国の海外における国益1995」では、フィリピンをはじめとする南沙諸島の領有権を主張する民主国家を対象とした軍事協力の所要について早急に調査するよう、政府に要請を行った¹¹⁰。

議会における対中強硬策の議論が活発化した理由として、議会で優勢を維持していた共和党が、南シナ海紛争における中国の封じ込め及びフィリピン等への軍事協力を賛成の立場だったことがある¹¹¹。さらにその背景として関係正常化に伴いベトナム市場へのアクセスを強化しようとする経済界から、南シナ海における中越間の衝突の激化が懸念されたと

¹⁰² *FEER*, February 23, 1995, p. 14.

¹⁰³ 外相声明を主導した国家について明記された資料は確認できなかった。声明の発表経緯（シンガポールで2日間にわたる協議の後、同地で発表された。）により、本論文では、シンガポールの主導によるものと見なす。

¹⁰⁴ Statement by the ASEAN Foreign Ministers on the Recent Developments in the South China Sea, March 18, 1995.

¹⁰⁵ 『人民日報』1995年8月12日；『北京放送』（日付不詳）。（『東南アジア月報』（以下、『月報』という。）1995年8月号、101-102頁より引用。）

¹⁰⁶ 『人民日報』1995年12月4日。

¹⁰⁷ “Testimony October 12, 1995, Keith Eirinberg Fellow, Asian Studies Program Center for Strategic & International Studies Senate Foreign Relations East Asian and Pacific Affairs Growth in Chinese Military,” *Federal Document Clearing House Congressional Testimony*, October 12, 1995.

¹⁰⁸ *Federal News Service* [hereafter, *FNS*], September 27, 1994.

¹⁰⁹ Congressional Record – Extensions of Remarks E577, Mar 10, 1995.

¹¹⁰ “American Overseas Interests Act of 1995 on H.R. 1561,” May 19, 1995.

¹¹¹ Congressional Record – Extensions of Remarks E577, Mar 10, 1995.

いうことも指摘されている¹¹²。ミスチーフ礁占拠事案が発生した当時の米国内では、フィリピンの EEZ まで領有権の主張を拡大した中国の意図に対して議会のみならず、経済界も警戒を強め、またクリントン政権の関与政策に対して不満の声が上がるような状況だったといえる。

ウ 東アジアの同盟体制の信頼性への影響

ミスチーフ礁の占拠事案で、これまで中国・ベトナムという共産勢力間に留まっていた南シナ海紛争が ASEAN 諸国にまで拡大したことは、米国が築き上げた地域秩序に大きな影響を及ぼす可能性が生じたことになる。

西沙群島で中国が採用した手法は、島嶼を占拠したあと、その島嶼を軍事拠点化し、周辺を航行する船舶に軍事的な圧力をかけるというものだった。中国がフィリピンの EEZ 内にあるミスチーフ礁を西沙群島と同様に軍事拠点化した場合、フィリピンの安全保障に影響を与えることになる。さらに軍事的な圧力が高まると、フィリピンは経済、外交等のあらゆる分野で中国に対抗する政策をとるのが難しくなる。

米国は冷戦中、東アジアにハブ・アンド・スポークの同盟ネットワークを構築し、米軍の展開によって、域内の軍事競争を抑止し、経済発展を可能にした。南シナ海紛争において米国の安全保障が機能しなければ、地域諸国は米国に依存した安全保障政策を考え直す必要が生じる。地域諸国間の軍拡競争によって、東南アジアの経済発展にも影響が及ぶ可能性が生じたといえる。

(2) ミスチーフ礁拡張事案の特徴

ア 中国の軍事力による占拠地域の拡大

1998年11月、中国によってミスチーフ礁上の構築物に拡張工事が加えられている状況をフィリピン軍が確認したが、中国は軍事施設ではなく、漁民の避難施設だと主張した。これに対しフィリピン側は明らかに軍事施設だと主張するとともに、フィリピン軍司令官は、ミスチーフ礁に侵入する中国船を射撃するよう命じた。

12月、ローラバックカー (Dana Rohrabacher) 米国下院議員が、ミスチーフ礁周辺の視察を行い、中国海軍の南沙群島に配置された基地が、資源の埋蔵可能性のある島々を包囲し、航路を通航する船舶を脅かすように配置されているとの報告を議会で行った¹¹³。

翌年 (1999年) 3月、フィリピン軍は領有権を主張しているリジー・ウェバー礁 (Lizzie Webber Reef) に中国による新たな構築物を発見し¹¹⁴、同じ月の 22-23 日に開催された中国・フィリピン外務次官会合において、フィリピン側が中国の工事に対して抗議を行った。

ミスチーフ礁の占拠後、西沙群島で見られた中国の行動パターンから、ミスチーフ礁の占拠は初期段階であり、資材を搬入し地形を拡大したあと、比較的大規模な部隊が展開できる施設を構築するということが予見された。実際にその行動が確認されたことにより、南沙諸島全域への軍事力による占拠地域の拡大という中国の意図が常に一貫していることが明らかになったといえる。

イ 安全保障問題における ASEAN の結束の限界

フィリピンは、1995年に ASEAN に加盟したベトナムとともに、「南シナ海域における

¹¹² 小笠原高雪「アメリカの東南アジア政策」五味俊樹、滝田賢治共編『現代アメリカ外交の転換過程』南窓社、1999年、198頁。

¹¹³ “Mischief Reef Update,” *Department of State* [hereafter, *DoS*], December 23, 1998. (秘密解除文書)

¹¹⁴ “GOP worries about New Spratlys Construction; Prepares for Meeting with Chinese,” *DoS*, March 11, 1999. (秘密解除文書)

行動規範（以下、行動規範という。）」の策定を主導した¹¹⁵。1996年 ASEAN 閣僚級会議（ASEAN Ministerial Meeting: 以下、AMM という。）議長声明において、行動規範の策定を支持する旨が初めて述べられた¹¹⁶。ASEAN は紛争解決の手段を模索してきたが、各国独自の南シナ海における権益を確保しようとする行動に変化は見られなかった。中国はミスチーフ礁における施設の増設を 1996 年から 1998 年にかけて行った¹¹⁷。その間の 1997 年 3 月中国は、ベトナムが自国の大陸棚と主張する海域に石油採掘プラットフォームを配置し、採掘を試みた¹¹⁸。

1997 年の AMM においてフィリピンは中国の活動に対する非難を議長声明に盛り込もうと、ASEAN 諸国に支持を呼びかけた。ARF 外相会議においてシアゾン（Domingo Siazon）フィリピン外務長官は、平和と自製の原則を訴えるだけでは不十分である、と主張した。フィリピンとしては、名指しに至らなかったとしても、強い表現による中国の活動の非難を議長声明に盛り込む意図だったが、実現しなかった。議長国であるマレーシア首相は、南シナ海紛争は二国間で解決を図るべきであるとし、フィリピンの主張を支持しなかった¹¹⁹。翌 1998 年、ASEAN 首脳会議で策定された「ハノイ実行計画」において、行動規範策定の推進が明記された¹²⁰。

1998 年の AMM においてフィリピンは行動規範の採択を提案した。内容は、建造物の新設・拡張の凍結、領土的拡大の主張の凍結、規範の遵守に関する半年ごとの点検等であった¹²¹。しかし、案を支持したのはベトナムのみであった。案が支持を得られなかった理由は、関係国の行動を強く制限する内容について ASEAN 各国間の調整難航が予想されたためだった¹²²。マレーシアは、条約のような内容についての合意形成は困難であると主張した。フィリピンが政治的なガイドラインに作り直し、作業部会で協議することとなった¹²³。原案では「建造物の新設・拡張を凍結」であった文言が、改定案では「新たな行動を凍結」となっており、比較的穏やかな表現に変更された¹²⁴。

フィリピンは改定案についてマレーシアと協議し、合意を得た¹²⁵。フィリピンは ASEAN 非公式首脳会議での採択を目指し、先行して行われた高級事務レベル会合で案の調整作業を行った。ベトナム、マレーシア間での適用地域に関する意見の不一致があったものの、最終的な合意に至った¹²⁶。次に ASEAN は、改定案について中国と高級事務レベルの協議を行ったが、中国の主張との大きな隔たりが明らかとなり、非公式首脳会議での採択を見送ることとなった¹²⁷。その後中国は、独自の行動規範の案を ASEAN に提示した。中国案の内容は、南沙群島のみ適用範囲を限定するとともに、紛争海域における漁業権を認めるといった中国の立場に沿ったものであり、一方で、ASEAN 案が新たな行動の凍結を求めたのに対し、中国案は具体的な言及を避けた点に相違があった¹²⁸。結局合意には至らず、行動規範は ASEAN と中国の事務レベルで引き続き協議されることとなった。

1995 年にベトナムが加盟した後の南シナ海紛争への ASEAN の取り組みは、カンボジア

¹¹⁵ 佐藤孝一『「中国脅威論」と ASEAN 諸国—安全保障・経済をめぐる会議外交の展開』早稲田大学（博士論文）2009年、115頁。

¹¹⁶ Joint Communiqué of The 29th ASEAN Ministerial Meeting (AMM), Jakarta, July 20-21, 1996.

¹¹⁷ 史料調査会編『世界軍事情勢 1997年版』原書房、1997年、61頁。

¹¹⁸ *South China Morning Post* (Hong Kong), April 9, 1997.

¹¹⁹ “Mahathir questions US defence pledges,” *Sydney Morning Herald*, July 25, 1997; “Manila blasts platitudes rows; ‘Calls for self-restraint not enough,’” *South China Morning Post*, July 28, 1997.

¹²⁰ *Ha Noi Plan of Action*, Ha Noi, December 15 1998.

¹²¹ 『時事』1999年7月18日。

¹²² 『時事』1999年7月21日。

¹²³ 『時事』1999年7月25日。

¹²⁴ 『時事』1999年11月11日。

¹²⁵ 『時事』1999年11月4日；*Straits Times* [hereafter, *ST*], November 4, 1999.

¹²⁶ 『月報』1999年11月号、181頁。

¹²⁷ 『時事』1999年11月26日；『月報』1999年11月号、181-182頁。

¹²⁸ 『時事』2000年3月14日。

紛争の際の一体となった取り組みとは異なり、ASEAN 諸国間に意見の相違が目立った。行動規範については、フィリピンとベトナムが強硬な立場をとり、マレーシアが柔軟な対応を主張した。

カンボジア紛争における秩序の混乱の原因は、域内国であるベトナムだった。したがって、直接の被害を受けていた前線国家であるタイ・シンガポールと、中国の影響力拡大を懸念していたインドネシア・マレーシアとの意見が異なっていたとしても、結局は、前線国家の意見によって ASEAN が一致した態度を示すことができた。

一方、南シナ海での国家間の衝突の原因となっている主体は主に現状変更を試みる中国である。中国は東南アジア諸国に対して伝統的に強い影響を及ぼしていたが、そういったなかでも諸国間で及ぼす影響に強弱がある。中国系住民が人口に占める割合の高い国家では影響を強く受ける。また、経済的な紐帯についても諸国間でばらつきがある。中国との関係によって多くの利益を得ている国家は、ASEAN が示そうとする中国への強硬な態度に対して場合によっては反対の意思を示すことになる。

域外国を含む安全保障問題に ASEAN 諸国の一致した態度を示すことの難しさが行動規範への取り組みから明らかになったといえる。

ウ 中国の領有権に関する非妥協性

1995 年にミスチーフ礁占拠事案が生起してから、フィリピンによる中国との領有権交渉は継続された。その過程において、両国間で行動の原則に合意する等の成果もあった。しかし、そういった合意によって中国の行動が制約されることはなかった。1997 年に入り、中国の行動範囲がフィリピン、ルソン島の西約 230km の EEZ 内に存在する中沙群島のスカボロー礁にまで拡大した。4 月フィリピン軍が、スカボロー礁で掲揚されている中国国旗を引き下ろし、フィリピン国旗を掲揚する事案が発生した。さらに 5 月に入り、フィリピン軍がスカボロー礁付近で中国漁船を拿捕し、中国漁民 21 名を拘束した。中国外務省報道官は、20 日、フィリピンはスカボロー礁に自国の国旗を掲げる権利をもたない、と述べた。ラモス大統領は、スカボロー礁がフィリピンの EEZ 内であり、中国の行動は認められないとした¹²⁹。

11 月下旬に行われたアジア太平洋経済協力 (Asia Pacific Economic Cooperation) において、中国の江沢民国家主席とフィリピンのエストラダ大統領が会談し、最近の南シナ海における領有権紛争の悪化について協議した。両者は問題の解決に向けた委員会を設置し、緊張の緩和に向けて努力することに合意した¹³⁰。

上記のような取り組みにも拘わらず、フィリピンは中国によるミスチーフ礁上の軍事施設の拡張工事を未然に防ぐことはできなかった。中国が南シナ海・南沙諸島全域について伝統的に中国の支配する地域であるという認識を変更することは考えにくく、地域諸国にとって法的な拘束力を持たない合意は一時的な猶予にしかならない、ということが明らかになったといえる。

3 ジョージ・W・ブッシュ政権当時の紛争事案

(1) EP-3 事案の特徴

ア 中国の EEZ における外国軍の行動に関する立場

1998 年 6 月、中国は「大陸棚法」を施行した。同法の根拠となった「海洋法に関する国際連合条約 (United Nations Convention on the Law of the Sea: 以下、UNCLOS という。)」で

¹²⁹ “Ramos defies Beijing in row over territory; South China Sea,” *Sydney Morning Herald*, May 24, 1997.

¹³⁰ “APEC underperforms but it's still a performance,” *Australian Financial Review*, November 21, 1998.

は、沿岸国に認められた EEZ における権利として、経済的な目的で行われる活動、海洋の科学的調査に関する規制、許可、実施がある。また、「外国船舶・航空機は、沿岸国の権利・義務に妥当な考慮を払う限り、公海と同様の航行、上空飛行、通信等の自由を享受できる（同条約 58 条）」と定めている。

これらに対し、中国の大陸棚において海洋科学研究を行う場合は、中国政府機関の許可を得るとともに、中国の法律、法規を遵守しなければならないとしている（同法 9 条）。文面としては条約に準拠したものであるが、中国政府は軍事情報収集も「海洋科学研究」であり、中国当局の許可を得るべき行為と見なしている。また、中国は条約 58 条にある沿岸国の権利が本来であれば経済上の権利に限定されていると解釈されるところを、安全保障上の権利を含むものと解釈し、さらにそれらの権利を中国国内法で行使できるものと定めた（同法 11 条及び 13 条）¹³¹。つまり中国政府は、EEZ 内における米国の情報収集活動が、中国の許可を得るべき活動であるとして制限でき、さらに自国の軍・警察を用いて取り締まることができるようになったということである。

2001 年 4 月 1 日の EP-3 事案（後述）の発生を受け、中国外務省の報道局長は、「米側に原因がある。米軍機は（事故後に）許可なしに中国領空に進入し、中国の空港に着陸した」「中国の EEZ 上空における偵察飛行は中国の安全保障を脅かしており、認められない」「米国は正式に謝罪するべき」と非難するとともに¹³²、今後、事故の補償問題について中国側が取り上げることを示唆した¹³³。

1992 年の領海法において南沙諸島全域を中国の領土と定めた他、上記の大陸棚法の制定によって、中国の UNCLOS の解釈が特異であるとともに、国内法と法執行機関の実力によってそれを他国に強要する姿勢が明らかにされたといえる。EP-3 事案は、ASEAN 諸国との間に留まっていた南シナ海における中国との衝突が、米国を対象として行われたものだといえる。

イブッシュ大統領の対中政策

クリントン政権は一貫して中国に対して封じ込めではなく関与政策を行い、ソ連のように敵対するのではなく、融和・協調路線によって国際社会に迎え入れるよう働きかけた。大統領選挙期間中のブッシュ候補は、クリントン大統領が中国を戦略的パートナーと見なしていたのに対し、戦略的競争相手（Strategic Contender）と見なしていた¹³⁴。その主な理由は、累積する多額の対中貿易赤字によるところであったが、軍事力の拡大や、軍事的意図の不透明性に由来しているところもあった。EP-3 事案は米国に対抗しようとする中国の姿勢が明白となったものであり、ブッシュ大統領の選挙期間中の主張が当を得ていたものと捉えられる。

ウ 多発していた異常接近事案

2000 年頃から、中国沿岸部の米軍による航空・海上偵察とそれに対する中国軍の妨害活動が続いていた。米軍は 2000 年の下半期から航空偵察活動を強化し、週 4~5 回、中国沿岸から 80km 付近の空域を偵察飛行していた。米軍が行っていた海南島周辺の情報収集の対象は、同島に構築中の潜水艦基地とその防空レーダーであり、中国軍はその情報を秘匿

¹³¹ 日本戦略研究フォーラム「排他的経済水域（EEZ）、大陸棚等に係る中国との認識の差異」2013 年、12 月 26 日、<http://www.jfss.gr.jp/news/kaiyoanzen/18kai/kaiyo1125.pdf>。

¹³² 「中国軍機が米軍機と接触、墜落 米機は緊急着陸 南シナ海上空」『朝日新聞』2001 年 4 月 2 日；Xinhua, April 4, 2001, “FM Spokesman Gives Full Account of Air Collision,” <http://www.china.org.cn/english/2001/Apr/10070.htm>。

¹³³ 「米大使館が中国に特使団を派遣 米中軍機空中衝突」『朝日新聞』2001 年 4 月 2 日。

¹³⁴ George W. Bush, “A Distinctly American Internationalism,” *Ronald Reagan Presidential Library*, Simi Valley, California, November 19, 1999.

するため、妨害活動を活発に行っていたとされる¹³⁵。

これに対して米国側は、中国による追跡・妨害活動が2000年末から攻撃的になったとみていた。米当局者によると、2000年12月から米偵察機の約9m以内に近づく事例が4件発生しており、うち1件は、約5mにまで近づいたと述べている。米側から2001年初頭に中国外務省に対して「苦情」を申し入れていた¹³⁶。

一方で、EP-3事案発生後も接近事案が継続した。中国の軍用機が、米国の偵察機に至近距離まで接近する事案が2001年中に2回発生した。11月7日、中国のジェット機によって米空軍RC-135に約300mの距離まで接近されたことが、国防総省記者ブリーフィングで発表された。また東シナ海では空軍のEP-3に中国軍機が150mの距離まで接近したことも明らかとなった¹³⁷。

事案の発生する数カ月前から中国機が米軍機に対して危険な接近を繰り返しており、米側は、中国による何らかの事案が発生するのは時間の問題だと考えていた¹³⁸。事案後においても中国軍による接近事案が続いたこととあわせて考えると、EP-3事案が米国政府の主張するような不慮の事故だったり、中国軍の特定のパイロットによる個人的な危険行為だったりした可能性は低いものといえる。

4 オバマ政権当時の紛争事案

(1) インペッカブル事案の特徴

1990年代末から2000年代にかけての中国は、ASEANに対する協調的な態度を示し続ける一方、自国の軍事力、特に海軍力の強化を行った。2008年、南シナ海に面した海南島の基地機能の強化が行われていることが報道された¹³⁹。2009年、軍用艦を改造した漁業監視船が南シナ海海域に配備された¹⁴⁰。2009年3月、胡主席が人民解放軍に対し「国家の領土を断固として防衛せよ」と指示したとされる¹⁴¹。同年、米海軍の音響測定艦インペッカブルが中国の法執行機関によって活動を妨害される事案が発生した。

ア EP-3事案以降の中国の軍事戦略の変化

2001年のEP-3事案によって、沿岸部における米国の情報活動を妨害しようとする中国の意図が明らかとなった。ただし、それが何らかの戦略的な意図に基づくものとは考えられていなかった。米国政府当局の見立てでは、中国の首脳たちは米国との敵対を望んでいない、したがって事案の発生 of 直接的な原因は部隊または個人レベルの極端な行動であるというものだった¹⁴²。

その一方で、米国内において中国の軍事戦略・軍事力の拡大に対する関心が高まっていた。2000年度予算において中国の軍事戦略の現状と将来について国防総省が議会に年次報告を行うように定められた。上記に基づく2009年度の報告書によると、中国の国益が変化したのに伴い、中国軍に求められる任務が拡大したと述べている。つまり、中国の経済成

¹³⁵ Shirley Kan et al., "China-U.S. Aircraft Collision Incident of April 2001: Assessments and Policy Implications," *CRS Report for Congress*, October 10, 2001, pp. 29-31.

¹³⁶ 「米中緊迫の12日間を振り返る 軍用機接触事故」『朝日新聞』2001年4月13日；また米軍はEP-3事案の約1か月後、偵察飛行を再開している。「中国沖偵察を米軍が再開」『朝日新聞』2001年5月8日。

¹³⁷ "China tails US spy flights more closely," *ST*, December 10, 2001.

¹³⁸ *DoD News*, April 4, 2001.

¹³⁹ 『時事』2008年5月15日。

¹⁴⁰ 『時事』2009年3月15日。

¹⁴¹ 『時事』2009年3月11日。

¹⁴² Kan et al., "China-U.S. Aircraft Collision Incident of April 2001," pp. 14-15.

長の基盤が、市場・資源への安全なアクセスであり、その防衛も軍の役割と見なされるようになったということである。これを達成するための戦略として「遠海防衛 (Far Sea Defense)」が確立されたとする。これによると、中国の重要都市と重要軍事基地の集中する沿岸部や海上交通路を防衛するために、第一列島線 (九州～沖縄～台湾～フィリピン～ボルネオ島を結ぶ線。) より遠方から敵艦船等に対して巡航ミサイルによる精密攻撃やサイバー攻撃等を行うとともに、中国海軍自体は自国の EEZ の外側において行動するとしている¹⁴³。

EP-3 事案以降 2000 年代を通じて、米国政府当局は中国の海洋・軍事戦略に対する関心を強め、調査を継続した。その結果、中国の軍事力の拡張が台湾事態への対応を超えた目的と規模・能力を有しており、米軍の航行・活動の自由を脅かす可能性が明らかになったものといえる。

イ 中国の各機関の連携した活動

2009 年 3 月 8 日、インペッカブルが、中国の EEZ 内にあたる南シナ海において、中国潜水艦の行動を観測中のところ、中国船舶 5 隻 (漁船及び警備船) の危険な接近行為等によって航路を妨害された。この際、中国船舶は、インペッカブルを包囲し、うち 2 隻の漁船が、50 フィート以内に接近し、中国国旗をかざし、海域から退去するよう無線で命じた。危険を感じたインペッカブルが放水によって対応したところ、中国船はさらに 25 フィートの距離まで接近した。インペッカブルの船長 (インペッカブルは民間船員によって運行されていた。) が無線を通じ、海域を離れるので安全な航路を確保するように伝えたところ、逆に中国船がインペッカブルの直前で停船したうえで木材を海面に投棄し、インペッカブルが衝突を避けるためには停船せざるを得ないようにした。

米国国防総省の報道官は事案の経緯を発表したうえで、中国は国際法を尊重するべきであり、米国はこの海域における活動を継続すると述べた¹⁴⁴。議会は、その翌日 (10 日) の公聴会の議題とし、ブレアー (Dennis Blair) 国家情報局長 (National Intelligence Director) が、EP-3 事案以来、最も脅威の高まった事案だと述べている¹⁴⁵。

インペッカブル事案の中国側の妨害行為において中心的な役割を果たしたのは、農業部漁業局 (中国の海上保安機関の一つ。以下、漁政という。) の公船と漁船だった。具体的には、漁政の巡視船が漁業局によって派遣されたパトロール漁船 2 隻に指示し、インペッカブルの妨害を行った。この際、現場には中国海軍の情報収集艦が居合わせたか、妨害行為には直接参加しなかった。つまり、妨害行為を漁政という海上法執行機関に実施させながらも、軍事的な事故や衝突への拡大を回避したということである¹⁴⁶。このことは、従来の複数に分散していた海洋における法執行機能が海軍も含めて整理され、役割分担がなされているということの意味していたといえる。

ウ 中国・ASEAN 協議の進捗と停滞

ASEAN では行動規範の草案について加盟国間で異論が残っており、中国との協議に移行できない状況が続いた。中国との交渉に先立ち ASEAN 内で再度調整が行われることとなったが、高級事務レベル会合における調整は不調に終わった。その原因の一つは、マレーシアが法的拘束力を伴う「行動規範」に反対し、「行動宣言」の採択を主張したためであ

¹⁴³ DoD, “ANNUAL REPORT TO CONGRESS Military Power of the People’s Republic of China 2009,” 2009, pp. 17-18.

¹⁴⁴ “Raw Data: Pentagon Statement on Chinese Incident With U.S. Navy,” *FoxNews.Com*, March 9, 2009.

¹⁴⁵ “Senate Armed Services Committee Hearing; Subject: The Current and Future Worldwide Threats to The National Security of The United States,” *FNS*, March 10, 2009.

¹⁴⁶ 防衛省防衛研究所『中国安全保障レポート 2013』2014 年、29 頁。

った¹⁴⁷。マレーシアが主導して調整をすすめ、予定していた 2002 年 7 月の ASEAN 外相会議での採択は再度見送られたが、同年 11 月の ASEAN 首脳会議において「南シナ海行動宣言（以下、行動宣言という。）」が採択された。その直後に行われた中国との個別会合において、ASEAN と中国は、行動宣言を共同で採択した。

行動宣言を採択する直前の 6 月から 8 月にかけて、中国は南シナ海に漁業禁止期間を設定し、関係国に遵守を強要した。これに対してベトナムが抗議するとともに、軍事演習を南シナ海において実施した¹⁴⁸。ASEAN との行動宣言を締結した後も、中国の南シナ海における独断的な活動が続いた。12 月には、中国はカナダの石油企業ハスキー・エナジー（Husky Energy）社と南シナ海海域における海底資源の共同探査契約に調印した。

2003 年に ASEAN は、域外国としては初めて中国とインドの東南アジア友好協力条約（Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia: 以下、TAC という。）への加盟を承認した。TAC は、東南アジア地域において友好親善関係と協力関係を確立することを目指した条約であり、内政不干渉、領土保全、紛争における武力不行使等を規定している¹⁴⁹。また、中国は、域外国として初めて ASEAN の対話パートナー（Dialog Partner）となった。ASEAN の意図は、中国を ASEAN 協議の枠組に取り込むことによって、中国の一方的な行動をある程度抑え込むことにあったと思われる¹⁵⁰。

ASEAN は、2004 年の「平和と繁栄のための ASEAN-中国戦略パートナーシップに関する共同宣言の実行計画」において、ASEAN-中国共同による行動宣言の実効性向上のための高級実務者会合と、その作業グループを設けることについて、中国と合意した¹⁵¹。しかし、ASEAN-中国による会議が継続的に開催される一方、実効性向上のための協議は進捗しなかった¹⁵²。

行動宣言に合意した中国は、ASEAN 諸国との協調的な外交を積極的に行った。そのなかで主要な係争国であるフィリピン及びベトナムとの 2 国間協議を継続的に行った。その成果として共同資源探査に関する合意と中越間の陸上部分における領土問題の解決が行われた。まず 2004 年 5 月に中国・フィリピン間で共同探査について合意、次いで、ベトナムが合意に加入した。しかし、中国は係争海域におけるプレゼンスを高めるとともに、徐々に独自の活動を行うようになり、フィリピン・ベトナム両国が懸念を示すようになった¹⁵³。2005 年 1 月に中国艦艇がベトナム漁船に対して発砲し、9 名の漁民が射殺された。

ASEAN と中国の間において行動規範の策定に関する協議は非公式の枠組で継続していたが¹⁵⁴、2008 年、2009 年に開催された首脳会議や、閣僚級会議（Post Ministerial Meeting+1）の共同声明には、行動規範に関する記述が含まれなくなった¹⁵⁵。つまり、行動宣言合意から 2009 年頃までの間については、ASEAN・中国間の作業グループ・高級実務者会合レベルの協議が続けられたものの、具体的な合意に至らず、ASEAN 当局はそれ以上協議が進捗しない状況を打開できなかったといえる。

¹⁴⁷ ST, July 31, 2002.

¹⁴⁸ 『時事』2007 年 11 月 24 日。

¹⁴⁹ Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, Indonesia, February 24, 1976.

¹⁵⁰ 山影進「ASEAN の変容と広域秩序形成」渡邊昭夫編著『アジア太平洋と新しい地域主義の展開』千倉書房、2010 年、167-168 頁；佐藤『「中国脅威論」と ASEAN 諸国』116 頁。

¹⁵¹ 2004 Plan of Action to Implement the Joint Declaration on ASEAN-China Strategic Partnership for Peace and Prosperity, Vientiane, November 29, 2004.

¹⁵² Database on the Cooperation Progressing in the ASEAN plus three and ASEAN plus one Cooperation Frameworks, 2008, pp. 81-82.

¹⁵³ Jonathan Manthorpe, “China Is Rolling up Its Sleeves and Showing off,” *The Vancouver Sun*, December 21, 2007.

¹⁵⁴ Nguyen Thao, “The Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea: A Vietnamese Perspective, 2002-2007,” ed. S Bateman and R Emmers, *Security and International Politics in the South China Sea: Towards a Cooperative Management Regime*, Routledge, 2008, pp. 215-218.

¹⁵⁵ ASEAN Chairman’s Statement on the ASEAN Post Ministerial Conferences (PMC) +1 Sessions, Singapore, July 23, 2008; Chairman’s Statement of the 12th ASEAN-China Summit, Cha-am Hua Hin, October 24, 2009.

2002年の行動宣言の合意から2005年の共同資源採掘に関する合意までの期間は衝突のない、平穏な状況が続いたため、ASEAN諸国は中国を脅威と見なすことについて否定的な態度を示すようになった。しかし、2000年代後半から、中国は再び独断的な行動を繰り返すようになった。

1990年代末から2000年代の前半にかけて中国がASEANとの協力関係を深め、米国の影響力が相対的に低下した。中国のねらいが米国の影響力を地域から排除することであるのは明らかだったが、対テロ戦争に関心が集中していた米国の反発はほとんどなかった。2000年代後半から中国はそれまでの協力的な態度から独断的な態度へと転換し、行動規範の協議も停滞したが、経済的な依存度を高めていたASEAN諸国は中国に対して結束した態度を示すことが困難となった。

エ 中国首脳の公式発言に見られる情勢認識と現状変更の意図

対テロ戦争の勃発によって、中国指導者は、自国がアジア地域における戦略的自由を得たという認識を示した。2002年の第16回党大会において、江沢民国家主席は「21世紀初頭の20年は大いにできることをなす重要な戦略的好機」と述べた¹⁵⁶。

2006年8月、中国政府高官の参加する中央外事工作会議において、胡錦濤国家主席は、国家主権、安全保障、平和的な発展等を確保するために必要となる良好な国際関係の構築に努力すると発言した。2007年の第17回党大会においても同様に「中国として、多くの困難と機会があるが、機会の方が困難よりも多い」と発言している¹⁵⁷。

また2007年頃から、中国は南沙群島海域における周辺国による漁業活動に対する強硬な取締りを開始した。2007年7月、中国艦船がベトナム漁船に対して銃撃を加え、漁民1名が死亡した。同年8月、中国艦船がベトナム漁船2隻の船員28名を拘束する事件が発生した。

高度な経済成長と軍事の近代化を成し遂げつつあったことを背景として、中国が対外政策全般において現状変更の意図をもつに至ったことが党大会の中国首脳による一連の発言から明らかである。その意図が最も明瞭に表れていたのが、東シナ海・南シナ海における中国の領有権の主張に伴う行政・警察活動だといえる。

(2) 核心的利益発言の特徴

ア 中国の戦略的意図の表出

2009年5月7日、国連の大陸棚限界委員会に提出するデータに、中国政府が「U字型ライン」入りの地図を添付した¹⁵⁸。中国が公式かつ国際的にU字型ラインを示したのも、またそれによって南シナ海のほぼ全域の領有権を主張していると思われたのもこれが初めてのことだとされる¹⁵⁹。中国人民代表会議は、2009年12月26日に領有を主張する全ての島嶼に対する広範な管轄権を政府に付与する島嶼保護法を制定した。これによって、中国当局が行う、海上の権益を守るための行動が合法化されることになった¹⁶⁰。2010年3月24日、中国外務省報道官が南シナ海について争う余地のない主権を有すると述べた。5月の米中

¹⁵⁶ 「中国共産党第16回全国代表大会の第15期中央委員会の報告に関する決議」中国共産党第16回国代表大会、<http://japanese.china.org.cn/japanese/50863.htm>。

¹⁵⁷ 『人民網日本語版』2007年10月22日。

¹⁵⁸ United Nations, Commission on the Limits of the Continental Shelf, *Communication from China to the United Nations dated May 7, 2009*, (CML/18/2009), http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/vnm37_09/chn_2009re_vnm.pdf。

¹⁵⁹ ヘイトン『南シナ海』261頁。

¹⁶⁰ ピーター・ダットン「中国の視点から見た南シナ海の管轄権」吉川尚徳訳『海幹校戦略研究』第1巻、第1号、2011年、22-23頁。

対話において、戴秉国国務委員がクリントン国務長官に対して、南シナ海が核心的利益である旨を伝達したとされる。これに対しクリントン国務長官は、我々はそれを認められないと即座に返答したとのことである¹⁶¹。

従来の中国の政治的・軍事的な現状変更の意図は、公文書等の限られた情報源からの推測によるところが大きかった。中国の意図が公表されることのなかった理由は、鄧小平の演説に起源を發するとされる「韜光養晦（国際社会において目立つことなく、実力を高める）」に倣い、米国等と正面から対立するような状況を回避しようとするためだったといえる。これに対して、中国は2009年頃以降、外交や国内政治の場面においてその意図するところを公にするようになったものといえる。

(3) スカボロー礁事案の特徴

ア 中国による資源探査・妨害活動の活発化

2011年3月、リード礁（Reed Bank）のフィリピンの原油採掘船に中国の巡視艇2隻が接近し、採掘作業の妨害を行った。リード礁には、3.4兆立方フィートの天然ガス、440百万バレルの石油が存在するとされていた。リード礁は、カラヤーン群島よりもパラワン島に近くフィリピンのEEZ内に位置していたが、中国・ベトナムが領有権を主張していた。妨害を受けたとの連絡を受け、フィリピン軍は軽飛行機を2機派遣し対応した。航空機が到着したところで、中国艇は退去したが、フィリピンの原油採掘船は航路を強制的に変更させられた後だった¹⁶²。なお、事案発生の前月（2月）からフィリピンの主張する領海内において中国の資源探査船による探査活動が繰り返されていたところだった。

フィリピン大統領は、インドネシア大統領とこの問題について協議し、インドネシア大統領は、係争国間における衝突を停止するように呼び掛けた¹⁶³。さらに5月には、中国側によるブイや杭等を設置する活動が確認された。フィリピン政府は中国が南沙群島で建造物を構築しようとする活動が確認されたとして懸念を表明し、6月には中国の行為を領海侵犯であるとして、国連に提訴した¹⁶⁴。

他方で中国は、同じ年の5月から6月に渡り、ベトナムの資源探査船の探査ケーブルを切断する等、海底探査活動を妨害した¹⁶⁵。5月26日、自国のEEZ内で探査活動を行っていたベトナム船の探査ケーブルが3隻の中国の海洋監視船によって切断される事案が発生した。この後、29日及び31日にも中国船がベトナム探査船に接近する事案が発生したが、当時護衛していたベトナム船によって未然に阻止された。この間、ベトナムと中国政府間において互いの行為を批判し、停止するよう求める応酬が行われた。また、6月9日には、ケーブルを切断する装備をもった中国の漁船が、ベトナム探査船のケーブルを切断しようとする事案が発生した¹⁶⁶。

2011年上半期から、中国の南シナ海における資源を確保しようとする活動は急速に攻撃性を増大したといえる。中国は、フィリピン・ベトナム両国の領域で同時に探査活動を行い、また相手国の探査活動を妨害した。両国を同時に刺激することによって中国に強硬な態度を示す利益が共有されることにつながるため、中国にとってもリスクのある行為であり、独断性を増大させたものと評価できる。

¹⁶¹ Edward Wong, "China Hedges Over Whether South China Sea Is a 'Core Interest' Worth War," *The New York Times*, March 31, 2011.

¹⁶² "Philippine paper: China reverting to historical role as 'regional bully,'" *BBC Worldwide Monitoring*, March 7, 2011.

¹⁶³ "Indonesia hopes Spratlys to become 'zone of cooperation' - Manila daily," *BBC Worldwide Monitoring*, March 9, 2011.

¹⁶⁴ 『時事』2011年6月2日。

¹⁶⁵ 『時事』2011年5月28日；『時事』2011年6月10日。

¹⁶⁶ Carlyle Thayer, "Chinese Assertiveness in the South China Sea and Southeast Asian Responses," *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 30, No. 3, 2011, pp. 77-104.

イ フィリピンの安全保障上の懸念の増大

ミスチーフ礁が南沙群島のなかでもフィリピン南部のパラワン島の西側沖合だったのに対して、スカボロー礁は、首都マニラやスービック湾の所在するルソン島沖合の中沙群島に位置する。中国によるスカボロー礁の占拠は、ミスチーフ礁の場合と比較すると、フィリピン及び米国に対してより強い軍事的圧力を加えることになったものといえる。つまり、中国がスカボロー礁を確保し、その他の島嶼と同じように領海を主張することになった場合、マニラ湾やスービック湾を通航する船舶や艦船、マニラの民間空港やフィリピン軍が使用しているクラーク基地に発着する航空機等と中国軍が頻繁に係争する可能性を生じることになる。

ミスチーフ礁占拠・拡張事案以降、中国は ASEAN 諸国との行動規範の協議に応じ、2002年に法的拘束力の伴わない行動宣言に合意した。また2003年、中国とフィリピンは南シナ海における共同資源探査について合意し、2005年にはベトナムも参加することとなった。中国が ASEAN 諸国に対する協調的な態度を継続する一方、南シナ海での取り締まり等の海上警察活動を強化し、さらに軍事力、特に海軍力の強化を行った。2007年頃から、南沙群島の周辺海域において中国は、自国の国内法に違反した漁業活動に対する強硬な取り締まりを行うようになった。7月と8月に中国の警備艇がベトナム漁船を銃撃し、拿捕する事案が発生した。2008年に南シナ海に面した海南島の基地機能が強化されていると報道された。2009年、中国軍の艦艇を改造した漁業監視船が南シナ海海域に配備された。フィリピン政府は、2010年12月、中国が南沙群島の島嶼において灯台建設を行っていることを発表した¹⁶⁷。

こうした中国の動向の変化に対して、フィリピン政府は、ASEAN 諸国による行動規範の合意に向けた取り組みを主導する一方で、独自の海洋安全保障の確立を試みた。1981年に UNCLOS を実行するための国内組織を制度化し、その後幾度かの制度変更を経て、2007年に海洋問題に対処する政府内の各種組織間の調整を行うため、海洋・太平洋問題委員会 (the Commission on Maritime and Ocean Affairs) を設置した。さらに2011年9月に同委員会の機能に加え、既に運用されていたフィリピン軍の南部沿岸監視 (Coast Watch South) との発展的統合を行い、国家沿岸警戒システム (National Coast Watch System) を設立した。同システムは、海洋政策に関する戦略的指針を策定するとともに、各種行政機関がもつ海洋情報を統合し、実際の海上での警備活動等の指揮・運用を行っている¹⁶⁸。

フィリピン議会が在比米軍基地協定の存続を否決したのは、冷戦の終結とソ連の崩壊という戦略環境の変化によるものだった。ところが中国の軍事的な台頭と南シナ海への進出によってフィリピンは新たな安全保障上の脅威にさらされることとなった。中国がソ連と異なり米国と敵対していないため、フィリピン政府としては南シナ海における領有権の主張、EEZ における利益の確保について米国との同盟条約に依存できないという状況に陥った。このため、フィリピン政府は、一方で上記のような自らの領域を管理できる行政・軍事体制の整備に取り組み、他方で中国との協議を独自に行い、領有権や資源探査について一定の成果を得るに至った。しかし中国によるフィリピンの領有権を脅かす活動は継続される一方で、フィリピン国内では米中の代理戦争をフィリピンが引き受ける必要はない、といった中国との対立を回避しようとする世論が存在しており、フィリピン政府の安全保障上の懸念が鎮静化に向かうことはなかったものといえる。

(4) 軍事拠点化事案の特徴

¹⁶⁷ 『時事』2010年12月13日。

¹⁶⁸ Jonathan Zata, "National Coast Watch System Moves Forward: Philippine Model for Maritime Shared Awareness Improves Governance," *Indo-Asia Pacific Defense Forum*, December 5, 2016, <http://apdf-magazine.com/national-coast-watch-system-moves-forward/>

ア 中国の現状固定化の試み

2014年2月頃から、南沙群島において中国が占拠済みの島嶼を埋め立て、陸上部分を拡大したうえで、軍事施設等の建設工事を行っているのが確認された。2014年5月7日、ベトナム政府は、中国がベトナムと係争する西沙群島海域内にオイルリグを設置するとともに、作業船が展開しているのを確認したと発表した。また、中国が、ベトナムの大陸棚に埋蔵する天然資源の採掘を行うとともに、その周辺を多数の中国海軍の艦船が護衛していると述べた。さらにベトナム政府は、この件に関して、中国政府の高官との接触・協議を試みていると述べた¹⁶⁹。

2014年11月に開催された中央外事工作会議では、習近平主席が「領土主権や海洋権益を断固として守らねばならない」と述べ、さらに「領土や島嶼を巡る争いを適切に処理する」よう指示している¹⁷⁰。米国やASEAN諸国の批判に拘わらず、中国は2015年までに、南シナ海の7つの占拠中の島嶼で埋め立て活動を実施し、一部島嶼の陸上部分では滑走路や港湾等のインフラ整備を推進した¹⁷¹。

中国による大規模な軍事拠点化は、従来からその他の係争国によって行われた埋め立て及び施設構築とは規模や速度の面で全く異なるものだった。中国政府の意図が実効支配の強化による占拠状態の固定化であることは明らかだといえる。

イ 中国を原因とする行動規範の策定協議の停滞

2011年1月に開催されたASEAN非公式外相会議の報道発表において、ASEAN当局は、(行動宣言が合意されてから)9年間、作業グループレベルの交渉が行われたにも拘らず、行動宣言実行のガイドライン(以下、実行のガイドラインという。)の合意を目指す動きについて具体的な進展が認められていないと評価した¹⁷²。この際、議長国のインドネシア外相は「状況を放置しておけば、混乱が起きる恐れがある」との懸念を表明した¹⁷³。

EP-3及びインペッカブル事案によって、米国がアジア・太平洋地域への関心を振り向けたのを見たASEANは、停滞していた行動規範策定の取組みを再始動させることとなった。これらの国際政治上の動静の背景には、2008年頃から始まった中国の国際的な地位の変動と、それに伴うASEANの安全保障政策上の変化があったといわれる¹⁷⁴。実際に合意された実行のガイドラインの内容は、元来コンセンサスのあった海洋環境、疫病、越境犯罪等の分野における協力について言及する一方、資源採掘や、軍事的緊張の緩和に関わる言及はなかった。

2012年、中国・フィリピン間のスカボロー礁を巡る対立が激しくなり、その最中に行われたAMMでは、45年間の歴史の中で議長声明を発表できない初めての事態となった。これは、中国の意図を受けた議長国であるカンボジアが、フィリピンの求める文言の挿入に対して強硬に反対したためだった¹⁷⁵。この事態によって明らかとなったのは、中国の影響を強く受けている加盟国が強硬に反対することによって、ASEANとしての一致した態度を示すことは非常に難しくなる、ということである。

ウ 国際法秩序の弱体化

¹⁶⁹ Ministry of Foreign Affairs, Vietnam, "Viet Nam's International Press Conference on May 7, 2014."

¹⁷⁰ 『時事』2014年11月29日。

¹⁷¹ 防衛省編『日本の防衛—防衛白書(平成27年版)』2015年、46頁。

¹⁷² 2011 Press Release ASEAN Foreign Ministers' Retreat, Lombok, January 16-17, 2011.

¹⁷³ 『時事』2011年1月17日。

¹⁷⁴ 浅野亮「「台頭する中国」とASEAN—新たな東アジア秩序の模索」黒柳米司編著『ASEAN再活性化への課題—東アジア共同体・民主化・平和構築』明石書店、2011年、117-143頁。

¹⁷⁵ Erinda Basilio, "Why There Was No Asean Joint Communiqué," *Balita*, July 18, 2012.

2013年1月フィリピンは、国際仲裁裁判所に中国の九段線の主張と占拠した島嶼の周辺に設定した領海・EEZが無効であるとして仲裁の申し立てを行った。しかし、中国は仲裁裁判所に裁判の管轄権はなく、申し立てが無効であると主張した。仲裁裁判所は中国の主張を審理し、裁判所に管轄権があるものと判断を下したうえで、フィリピンの申し立ての審理を行うこととなった。しかし、中国は管轄権に関する態度を変更することなく、裁判は一方の当事者である中国が不在のまま行われることとなった¹⁷⁶。

2016年7月国際仲裁裁判所は、中国の歴史的権利に基づく九段線の主張や、低潮高地や岩の周辺に設定したEEZには国際法上の根拠がなく、違法である、とする判断を下した。カービー（John Kirby）米国務省報道官は、中国・フィリピン両国に対して裁定の受け入れを求めるとともに、全ての関係国に対し挑発的な声明や行動を避けるように呼び掛けた¹⁷⁷。一方中国はこの裁定を受け入れず、無視する姿勢を明らかにするとともに、米国の声明に対して厳重に抗議した¹⁷⁸。

中国の行為の国際法上の違法性は明らかになったが、仲裁裁判所の判決に強制力がないため、中国の行動に変化はなかった。むしろ、違法性が明らかになったにも拘わらず、中国の立場が全く変わらないのであれば、強力な軍事力と経済力をもつ大国であれば、国際法による制約を受けないという前例を作ったことになり、米国の目指す国際法秩序に基づく安定した国際社会の構築は一層困難になったものといえる。

¹⁷⁶ 星野三喜夫「フィリピン VS 中国の南シナ海を巡る係争とハーグ常設仲裁裁判所の裁定は何が問題か」『新潟産業大学ディスカッション・ペーパー』第46号、2017年。

¹⁷⁷ DoS, “Decision in the Philippines-China Arbitration,” July 12, 2016.

¹⁷⁸ 『時事』2016年7月13日。

第3章 クリントン政権第1期のベトナム・シンドロームと事案対応

1 政策決定者のベトナム・シンドローム

本章における南シナ海紛争の政策決定者は、ロード（Winston Lord）国務次官補（東アジア・太平洋担当）である。ロード国務次官補は、ベトナム戦争の当初、国防総省に勤務していた。彼自身は、南ベトナムに介入し、北ベトナムの侵略から守ることは米国の国益であるとともに、米国の安全保障や、自由主義の防衛、共産主義の拡大阻止のために正当化できるとするタカ派の立場であったと述べている¹⁷⁹。

一方、戦争の継続によって軍人の死傷者や装備の損耗が増大するのに伴い、ベトナム介入政策への疑念が生じ、それが決定的となった機会が1968年のテト攻勢だったとしている。テト攻勢後、米軍の現地司令官が15万人以上の増派を求めた電報にショックを受け、交渉による終結を目指すべきとするハト派の立場に転じたと述べている¹⁸⁰。テト攻勢はベトナム・北ベトナム側の軍事的な失敗であったという評価が現在では一般的であるが、当時の米国世論・政府当局者に心理的な衝撃を与え、政府の見積もりが楽観的過ぎるという疑念を生じ、メディアも議会も政策に懐疑的になったと述べている¹⁸¹。

その後、国務省から国家安全保障委員会（National Security Council: 以下、NSCという。）に異動し、終戦交渉に直接携わるようになった以降、穏健なハト派から、明確なハト派の立場へと変化したと述べている。戦争は損耗が多く、政府は状況を楽観的に捉えすぎだと見るようになった、としている¹⁸²。

当時を総括し、ベトナム戦争は喪失したものが非常に多かったが、良かった点として、例えばインドネシア等の他の東南アジア諸国のために時間を稼げたことがあったとしている¹⁸³。また、1995年の下院国際関係委員会アジア・太平洋小委員会公聴会において、アジア・太平洋地域における20年間の安定と繁栄は米軍のベトナム戦争における犠牲によって贖われたものである、とベトナム戦争の意義について言及している¹⁸⁴。

以上のロード国務次官補の発言から、自身がベトナム戦争の反共政策としての意義を支持していることがわかる。特に、東南アジアに共産主義が拡大するのを防いだという評価を下している。その一方で、テト攻勢以降の米国には問題があったと見なしている。特に、軍事的手段による多くの損耗が、政府と議会・大衆の間に存在していた信頼関係を失わせたという反省から、外交的手段を重視すべきであったと考えている。

これらから、ロード国務次官補のベトナムの教訓は「忘れるべき」であったと考えられる。またロード国務次官補自身がベトナム戦争当時、国防総省やNSCといった戦争遂行に直接係る意思決定機関に勤務していたことから、その教訓を強い信念としており、米国が紛争への対応を求められるような事象に当事者として直面した場合、意思決定に反映させる傾向が強いといえる。

2 ミスチーフ礁占拠事案に対する消極的関与

(1) ミスチーフ礁占拠に対するロード国務次官補の脅威認識

¹⁷⁹ Stuart Kennedy and Nancy Tucker, "Interview with Winston Lord," Association for Diplomatic Studies and Training Foreign Affairs Oral History Project, Frontline Diplomacy, Manuscript Division, *Library of Congress*, Washington, D.C., 2003, pp. 62, 210.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 66.

¹⁸¹ *Ibid.*, pp. 68, 211.

¹⁸² *Ibid.*, p. 211.

¹⁸³ *Ibid.*, p. 64.

¹⁸⁴ "Hearing of The House International Relations Committee Asia and The Pacific Subcommittee," *FNS*, June 27, 1995.

1995年2月に中国がミスターフ礁を占拠している事実が明らかになった。同年6月のロード国務次官補が証言を行った公聴会において、列席した議員が南シナ海における中国の脅威を指摘するのに対して、彼自身は脅威という表現を使用せず、中国に対して封じ込め政策を行うことが自己実現的な予言となるとの懸念や、冷戦時代の手法に回帰することの危険性を強調した¹⁸⁵。

同年10月の公聴会では、6月の公聴会からの変化として、ロード国務次官補から中国の軍事的な脅威に関する言及があった。具体的には、台湾、香港に加え南沙諸島の領有権主張を行っていることが、周辺地域に大きな影響を及ぼしており、またこういった主張は中国が覇権主義的かつ攻撃的な大国であることを示しており、地域諸国に脅威を与えている、と述べた。さらに、それ故に中国に対して関与政策を徹底するべきと述べている¹⁸⁶。

1996年1月、ロード国務次官補は、公聴会において南沙群島の緊張が緩和された現状に触れつつ、領有権問題が解決するためには多くの年月が必要と述べた。「中国が軍事力を強化している理由は、台湾と南シナ海である」「米国の対中政策は関与である。他の国々も、中国が国際社会に取り込まれるように関与するべき」「しかし、将来的に中国がどのようになるかはわからない。その時に適切に判断できるようにしなければならない」等と述べた¹⁸⁷。ロード国務次官補は、事案発生後の比較的早い時期には、脅威認識を示していなかった一方で、事案発生から約半年後から10カ月後の議会公聴会では、中国が潜在的な脅威であるという認識を示した。具体的には、中国の軍事力強化のねらいが南シナ海における主張を他国に強制することであり、中国の行動によって地域諸国に不安が広がっており、それを封じ込めによってではなく関与を通じて抑制するのが米国の役割であり、国益であると認識していたといえる。

以下では、ロード国務次官補の認識の特徴を明らかにするため、他の政府高官の認識と対比してみよう。ナイ（Joseph Nye）国防次官補（東アジア・太平洋担当）は国防総省において南シナ海紛争への対応を実行する立場であり、議会においてロード国務次官補とともに証言を行った人物である。1995年6月の公聴会においてナイ国防次官補は、もし中国を封じ込めようとするならば、中国を完全に敵として扱うことになり、中国が友好的な大国になる機会を失ってしまうが、関与政策を採用することによって、米国は安全な将来を得ることができると述べた¹⁸⁸。ナイ国防次官補の発言内容は、ロード国務次官補と概ね一致している。一方、ナイ国防次官補は、中国の軍事力増強が強調されすぎているが、実際の増大ペースは国内のインフレ率（40%程度）に一致したものであり、1980年代当初からあまり変化がないといったことや、中国の能力の拡大とその野心的な意図とを同一視するべきではない、と発言している。そして、南シナ海で起きている実際の中国の行動については言及しなかった¹⁸⁹。

また、10月の公聴会では、同席したロード国務次官補が中国を明確な脅威として表現したことに同調せず、6月の証言と同じように、中国の軍事力の近代化は、50年代・60年代の兵器の入れ替えを行っているにすぎないし、その近代化した能力をどのように用いるのかは不明であると述べ、中国が発展途上であることを強調した。さらに中国を封じ込めるのではなく、関与するべき理由の一つとして、南シナ海問題において重要な役割を果たす可能性があるからとしており、中国自体が領有権紛争の激しさを増大させているという視点を欠いていた¹⁹⁰。ナイ国防次官補の発言は、ロード国務次官補と比較すると、中国が

¹⁸⁵ Ibid.

¹⁸⁶ “Hearing of the East Asian and Pacific Affairs subcommittee of the Senate Foreign Relations Committee,” *FNS*, October 11, 1995.

¹⁸⁷ “China Building up for Spratlys - U.S. official,” *Reuters*, January 23, 1996.

¹⁸⁸ “Officials Warn Against Return to Cold War Attitude Toward China,” *AP*, June 27, 1995; “U.S. govt urges positive approach to China,” *Daily Yomiuri*, June 29, 1995.

¹⁸⁹ B. Raman, “Chinese Assertion of Territorial Claims- The Mischief Reef: A Case Study,” *South Asia Analysis Group*, 1999, <http://southasiaanalysis.org/paper24>.

¹⁹⁰ “Hearing of the East Asian and Pacific Affairs subcommittee of the Senate Foreign Relations Committee,” *FNS*, October 11, 1995.

潜在的な脅威ではないことをより積極的に説明しようとしているように読み取れる。ナイ国防次官補の中国関連の発言は、ロード国務次官補に見られたような時間の経過による変化はなく、ここに記した内容で一貫していた。

他のミスチーフ礁占拠事案に関連した発言をしている政府関係者として事案発生の直後の95年3月にマッケ（Richard Macke）太平洋軍司令官は、中国の遠洋作戦能力は現時点では米国の脅威とはならないとする一方で、ミスチーフ礁で中国が何をしているのかは不明である、と述べた¹⁹¹。太平洋軍司令官は、現場から事案の状況について詳細な報告を受ける立場にあったことから、比較的事実に近い内容に基づいてコメントしているものと見なせる。

いくつかの公聴会におけるロード国務次官補の発言は、ミスチーフ礁占拠事案を受け、中国が潜在的な脅威であると見なしていたことを示している。一方、ナイ国防次官補はロード国務次官補と比較し、潜在的にも中国が軍事的脅威であるとする見方に反対の立場を維持した。ナイ国防次官補は政策決定者ではないが、国防総省の南シナ海紛争への対応を実行する立場であり、ロード国務次官補と同レベルの情報を得ていたと考えられるが、その状況認識には両者の間でずれがあった。

(2) ミスチーフ礁占拠事案に対する消極的関与

ア 政策声明

ミスチーフ礁の占拠が明らかになった1995年2月11日の国務省報道官の発言は「フィリピンと締結している相互防衛条約は南沙群島に適用されない、米政府はいかなる領有権主張にも与しない、平和的に解決されることを望む」というものだった¹⁹²。米比同盟が南沙群島に適用されない、という条約の解釈は、その後公的に言及されなくなった。米国は南シナ海におけるフィリピンと中国の領有権を巡る衝突が条約の適用範囲の中なのか、外なのかについて公式見解を明らかにせず、その代わりに米比の政府関係者間で認識の共有が行われ、それがフィリピン政府関係者から公表されるという形式がとられた。

95年5月10日に、米国の南シナ海政策についてシェリー（Christine Shelly）国務省報道官が以下のような声明を発表している¹⁹³。

米国は、緊張が増大する南シナ海における独断的な活動の繰り返しに対して懸念を抱いている。米国は領有権問題解決のために軍事力を使用したり、威嚇に用いたりすることに強く反対し、全ての係争国に対し、不安定を招きかねない活動の自制を求める。

米国は南シナ海の平和と安定の維持に変わらぬ関心を抱いている。米国は、係争国に対し、問題解決志向で、他の係争国の利益に配慮した外交手段を重視するよう求める。米国はそういった努力を行う係争国に対していかなる支援も惜しまない。米国は、1992年のASEAN南シナ海宣言に対する支持を再度表明する。

航行の自由の維持は米国にとって基本的な関心である。南シナ海における全ての船舶と航空機の交通の自由がアジア・太平洋地域全体の平和と繁栄に必要な不可欠である。

米国は、南シナ海におけるいずれの係争国のいかなる種類の領有権主張にも与しない。しかしながら、米国は、UNCLOSを含む国際法に抵触するような南シナ海における領有権主張や海上における活動に対して、深刻な懸念を抱いている。

¹⁹¹ “China's blue-water fleet ‘not a threat’,” *ST*, March 8, 1995.

¹⁹² “China Takes Over Philippine-Claimed Area of Disputed Island Group,” *Washington Post* [hereafter, *WP*], February 11, 1995.

¹⁹³ “U.S. Department of State Daily Press Briefing,” May 10, 1995.

声明の内容は以前から米国が示していた立場（①航行の自由の尊重、②武力の使用への反対・平和的解決、③係争国による領有権主張には与しない）とほぼ同一であるが、航行の自由の維持に関する米国の関心を改めて明示したのは、米国が係争国ではないものの、紛争の部外者ではないという主張を行ったものといえる。報道官は、この声明が、航行の自由への関心と懸念を表明したものであると述べた¹⁹⁴。ロード国務次官補は、1995年5月19日のバンコクにおける記者会見で声明の内容を再度述べ、米国の関心が航行の自由であること、米国のメッセージは全ての係争国に向けたものであり、特定の国を対象としたものではないことを強調した¹⁹⁵。また、5月30日にも、記者会見で同様の内容を繰り返した¹⁹⁶。

ミスチーフ礁発生直後の国務省声明は、米国が中国によるミスチーフ礁の占拠への対応を決定するにあたって、米比同盟に拘束されない、という態度を示したものだ。相互防衛条約は実効支配もしくは施政権の及ぶ範囲にのみ適用されると明記されており、ミスチーフ礁が条約の対象にならないということを再確認した、ということである。

米国は、5月の国務省声明によって航行の自由が米国の基本的な関心であることを明らかにした。南シナ海紛争への関心を示すことによって、どういった場合に紛争に関与するのかを明らかにしたものといえる。しかし、この声明自体は、対象を名指ししておらず、批判の対象となる行為についても明らかにしていないため、紛争への対応行動としての関与とはいえない。

イ 米中外交による関与

ロード国務次官補は、事案発生から約1カ月後の1995年3月に北京を訪問し、中国当局者と会談した。その際、中国当局者に対して、米国が南沙群島紛争の平和的な解決を望んでいることを伝えた。また、同年5月に計画している南シナ海における米比共同演習が、南シナ海紛争とは関係がないことを改めて説明したとのことだった¹⁹⁷。

一方4月、クリストファー（Warren Christopher）国務長官は、中国の国防大臣に南シナ海での緊張が高まることに、米国が強い関心を持っていると伝えた¹⁹⁸。米国が次官補レベルではなく、閣僚レベルで紛争への関心を伝えたのは、中国の行動に制約をかけようとする関与のレベルを意識的に上げたものといえる。

共同演習が南シナ海紛争とは関係ないと改めて述べたことをどのように理解するべきか。中国の行動に制約をかける一方で対立を望んでいないのであれば、何も言及しない、という方法も考えられる。これはロード国務次官補が、あえて紛争への関与を軍事的に行わず、外交的に行うという姿勢を示したものと考えられる。

ウ 米比同盟とは切り離した関与

1995年3月にマッケ太平洋軍司令官はフィリピン当局の公表よりも先に、中国軍の部隊がミスチーフ礁に展開しているのを認識していた、と述べた。また、この情報をフィリピンに伝えたのかについては答えなかった¹⁹⁹。その後フィリピンの軍事当局者は、米国から提供された衛星写真を見直したところ、前年の8月に中国が占拠・建築を始めていたことが分かったと述べている²⁰⁰。事案発生直後の国務省の声明において、南沙諸島が米比相互

¹⁹⁴ *ST*, May 12, 1995.

¹⁹⁵ “Asean forum ‘should address Spratlys issue,’” *New Straits Times*, May 19, 1995.

¹⁹⁶ “State Department Regular Briefing Briefers: Christine Shelly, Winston Lord, Assistant Secretary of State,” *FNS*, May 30, 1995.

¹⁹⁷ “Prospects for KEDO ‘promising,’ says Lord,” *Japan Economic Newswire*, March 3, 1995.

¹⁹⁸ “US warns China: no force in Spratlys; AUSMIN TALKS,” *Austrarian Financial Review*, April 21, 1995.

¹⁹⁹ “China’s blue-water fleet ‘not a threat,’” *ST*, March 8, 1995.

²⁰⁰ “US aware of Chinese presence at Spratlys reef, hints admiral,” *ST*, March 13, 1995; *Montreal Gazette*

防衛条約の適用範囲外であると述べられた²⁰¹。ロス (Stanley Roth) 国防次官補代理 (後の国務次官補) は、フィリピンに対して、ASEAN でコンセンサスを形成することによって中国に圧力をかけるよう助言している²⁰²。

ミスチーフ礁占拠事案を受けたフィリピンから関与の増大を求められたことへの米国の一連の対応は、突き放しであったといえる²⁰³。米比同盟の適用範囲とした場合、米国に防衛の義務が発生することになり、紛争に巻き込まれることになる。これらの懸念からフィリピンを突き放し、地域諸国での平和的な手段による解決を提案したものと考えられる。

しかし、事案が公になった直後に同盟条約の適用範囲外という声明を発表したのは、明らかに同盟の信頼性を損なうものであり、その他のアジアの同盟関係にも影響を与えかねない声明だったといえる。もし、マッケがいうように中国の行動について事前に情報があったのであれば、米国に関与の可能性がないことを非公式に伝えることも可能だったと考えられる。

エ ASEAN を通じた関与

ミスチーフ礁事案は、南シナ海紛争が同盟国であるフィリピンに拡大したことを意味し、米国として全く関係がないとはいえない状況をもたらした。しかし、国務省の政策ステートメントは米国の関心が航行の自由であることを改めて表明したに過ぎず、紛争当事国に対する関与を示したものではなかった。

前に述べた外交による関与の他に、いかなる関与が可能だったのか。既に述べたとおり、米クリントン政権は多国間制度による地域秩序の構築を政策目標として掲げており、もし米国が紛争に関与するのであれば、ARF を南シナ海紛争の協議の場として選ぶことが想定された。

例えば、1995 年の ARF に参加したロード国務次官補は記者の質問に答えて、ARF が安全保障対話の組織であるに留まらず、地域の安全保障問題解決に向けた実務的な活動ができるような組織になるべきと述べた。しかし、南シナ海問題の解決に向けた交渉は、ARF では行われまいだろうとも述べ、その当時における紛争解決能力に限界があると評価した。また、将来的に ARF のメカニズムに地域諸国が信頼をおくようになれば、議論だけでなく、交渉も行われるようになるかもしれない、と述べた²⁰⁴。その後、1996 年の ARF における報道からの質問に答えて、ARF はまだ初期の段階であり、紛争解決には十分な組織とはいえないと述べている。

ロード国務次官補は、ASEAN や ARF が問題を解決できる組織ではないと理解していた。また、組織の性質が短期間で改善されるとも考えていなかった。恐らく、ASEAN や ARF の機能を強化するには、相当な期間とエネルギーが必要であると認識しており、一方でその機能強化を実行するのが米国であるとも思っていなかった。

このようにも言い換えられる。ロード国務次官補は外交的な手段によって、米国の国益を守るべきという考えを持っており、多国間協議を重んじるクリントン政権としては、ASEAN や ARF の役割を重視することも考えられた。しかし、ASEAN は中小規模の国々で構成されており、その意思決定はコンセンサス方式である。そのような地域組織に米国の国益を委ねることが不適切だと判断したものといえる。

ロード国務次官補の ARF の紛争解決能力に懐疑的な考え方は、クリントン政権のなかで例外的な立場だったといえる。1993 年 7 月にクリントン大統領が提唱した「新太平洋共同体」構想は、ブッシュ政権期よりも具体的かつ明確に米国のアジア太平洋地域主義への積極的参画の姿勢を示したものであり、また米国の考えるべき太平洋地域像を打ち出し

(Canada), April 16, 1995.

²⁰¹ *Denver Rocky Mountain News*, April 16, 1995

²⁰² *Japan Economic Newswire Plus*, March 31, 1995.

²⁰³ *Denver Rocky Mountain News*, April 16, 1995.

²⁰⁴ “Wanted: ‘Pragmatic work programmes’,” *New Straits Times*, July 26, 1995.

たものであった。

冷戦終結まで、米国はアジア太平洋地域における多国間枠組みの創設に対して強い警戒感を抱いていた。冷戦中、ソ連が同地域での多国間制度のイニシアティブを提唱したが、これは共産主義勢力拡張を目的とし、米国の2国間同盟関係の弱体化と米国を排除した排他的ブロックの構築を目指していたため、米国の国益に反すると考えられていた。また、米国自らが主導して多国間安全保障制度の創設を試みたが、南アジア条約機構（SEATO）、中央条約機構（CENTO）、米国・オーストラリア・ニュージーランド3国によるANZUS条約はいずれも機能しなかった。

冷戦終結後、クリントン政権に入ってからこの流れに変化が訪れた。ロード国務次官補は、同政権のアジアにおける10の重要政策目標の一つに多国間安全保障対話の推進を挙げた²⁰⁵。1993年7月、クリントン大統領は「太平洋共同体」構想の柱の1つとして、これを正式に発表した。それが1993年のASEAN拡大外相会議（ASEAN PMC）や、同年秋のアジア太平洋経済協力会議（APEC）首脳会議、翌1994年のARFという形で実現した²⁰⁶。

占拠事案発生直後の国務省の政策声明は、米比共同防衛条約において南シナ海の事態は対象外であると述べるものであり、次に発表された国務省の政策声明は、南シナ海の航行の自由が米国の重要な関心であると明示するものだった。これらは、米国の南シナ海紛争における立場や、関与の意思を示したものと見えるが、他国の主権や行動を制約する関与とはいえない。一方、米中外交の場面で南シナ海紛争がテーマとしてあがったこと、それが、次官補のレベルに留まらず、閣僚レベルで行われたことは注視する必要がある。

他方、米比同盟や、ARFを通じたミスチーフ礁事案への関与はほとんど行われなかった。米比同盟に関して米国は、事案直後の国務省の声明において適用範囲外であることを再確認し、フィリピンを突き放した。結局フィリピンは中国との直接交渉を行い、行動規範について合意したものの、内容的には今後の二国間交渉の枠組みについて確認するに留まった。ARF閣僚会議では米国も参加し、南シナ海についての協議も行われたが、紛争解決に影響を及ぼすことはなかった。

考 察

まず、ロード国務次官補と、ナイ国防次官補の間に生じた認識の一致と相違について論じる。心理的環境の観察機会として、1995年6月と同年10月に行われた公聴会があった。6月の両者の発言から脅威認識を読み取ることはできなかった。一方10月の発言では両者の間に相違が生じた。ロード国務次官補が明確に中国を脅威と見なす発言をしたのに対し、ナイ国防次官補は中国の後進性等を挙げ、中国を脅威と見なす発言をしなかった。

これらの点について説明を試みると、6月の発言で両者に脅威認識に類する発言がなかったのは、ミスチーフ礁占拠事案の状況が継続中だったことが理由と考えられる。ミスチーフ礁占拠事案は、1995年2月に発覚した中国の占拠行為によって始まったが、その後、事案に関連した中国・フィリピン両国を中心とした関係諸国の対応が続いた。それは、中国・フィリピン間の協議（8月：行動規範への合意）があり、ASEAN・ARFによる声明の発表（3月・7月）があり、米国国務省の声明発表（5月）があった。この一連の対応をみると、6月の時点では、事案発生後の中国の対応が十分に明らかになっていなかったことがわかる。なお、米比間の協議とASEANの声明の発出が米国にとって不満の残る結果に終わったのは事例で触れたとおりである。つまり、6月の公聴会では中国を脅威と見なすに足る客観的と思える証拠がなかったことになる。以上が、6月の公聴会で両者から脅威

²⁰⁵ “Lord Lays out 10 Goals for US Policy in Far east,” *United States Information Service, Official Text*, April 5, 1993.

²⁰⁶ 野呂尚子・古川勝久「多国間外交」信田智人編著『アメリカの外交政策』293頁；一方、米国はソマリア派遣が失敗した1994年を境に、慎重な姿勢を示すようになったとされる。加藤朗「クリントン政権とアメリカ外交の新たな模索」花井等、浅川公紀編『戦後アメリカ外交の軌跡』勁草書房、1997年、272-275頁。

認識に関する発言がなかった理由である。

次に、10月の公聴会で両者の発言に相違が生じた理由について、ベトナム・シンドロームの相違によって説明する。このため、客観的な現実と両者の認識の関係について明らかにしたい。ロード国務次官補は、中国の攻撃的な姿勢が地域諸国に不安を与える脅威であると見なし、他方、ナイ次官補は中国が地域諸国に脅威を与える主体と見なしていない。このことから、客観的な現実とロード国務次官補の状況認識の間にずれはなく、他方、客観的な現実とナイ国防次官補の状況認識の間にずれがあったということがわかる。これらのずれの有無について、ベトナム・シンドロームによって説明をしてみたい。まず、客観的な現実とロード国務次官補の状況認識の間にずれがなかったことについて考察を行う。この観察結果は、ベトナム・シンドロームがずれを生じるように作用しなかったと説明できる。

ロード国務次官補の教訓は「忘れるべき」であり、特に紛争解決における軍事的手段の使用に批判的であるという特徴があった。つまり、ロード国務次官補のベトナムの教訓は、現実の中国の行動を認識するうえで障害とはならなかった。その理由は、ロード国務次官補が得た情報が、中国の軍事力の後進性を伝えていたからである。言い換えると、「忘れるべき」の教訓の持ち主であるロード国務次官補は、本事例の状況において、中国を地域諸国にとって不安・脅威を与える存在であると正確に認識する。これは、次のように説明できる。認知的一貫性の理論によると、厳しい意思決定が迫られるような状況を示す情報の重要性が無意識のうちに低く認識される。軍事的関与の必要性があるという状況は、ロード国務次官補にとって厳しい意思決定に直面する可能性を意味する。なぜならばベトナムの教訓に基づくと、軍事的関与は、政府の信頼性を損なう可能性の高い手段だからである。しかし、本事例では、軍事的関与の必要性が低いことを示す情報が与えられた場合である。この場合、認知的一貫性の理論による認識上のバイアスはかからない。したがって、客観的な事実と、ロード国務次官補の認識の間にずれが生じないことになる。以上が、ベトナム・シンドロームがずれを生じるように作用しなかった場合である。

次に、現実の環境とナイ国防次官補の状況認識のずれについて検証してみる。これに先立ち、簡単にナイ国防次官補のベトナム戦争関連の資料からベトナムの教訓を読み取ってみる。ナイはベトナム戦争期間中、ハーバード大学の教職をとっており、戦争に直接関与していないと見られる。ベトナムの教訓に関する記述を著書から抽出すると、「忘れるな」の傾向が読み取れる。国際関係論全般について論じる中で、ベトナム戦争の反共目的自体がベトナム人民のナショナリズムや民族自決のための闘争という視点を見逃したものだとして批判している。また封じ込め政策が、ケナン（George Kennan）の構想した「ソ連のパワーを封じ込める手段」から変化し、イデオロギー対決となってしまった。これによってベトナム戦争においても、米国が直接関与し、共産主義イデオロギーを封じ込めなければならないという心理に陥ってしまい、共産主義国間の民族的相違を軽視する誤りを犯すに至ったと批判した²⁰⁷。また、別の著書では、ベトナム戦争が海洋部 ASEAN 諸国の共産化を防いだという評価があるのに対して、米国の国力の衰退を招いたのがベトナム戦争であると、東アジアの力のバランスをイデオロギー対立ではなく、民族主義者間の小競り合いと見なすべきだったと述べている²⁰⁸。ナイの「忘れるな」の特徴は、東アジアにおける民族的対立を、イデオロギー対立と誤認し、米国という卓越した大国が自ら関与することを戒めたものといえる。

ミスチーフ礁事案に対するロード国務次官補とナイ国防次官補の認識の内容の相違は次のようなものだった。マッケ司令官のコメントによると、当初のミスチーフ礁の状況は、現場でも詳細が不明だった。ロード・ナイ両次官補の公聴会での証言は、情報が不足した中で、中国の行動を敵対的なものと決めつけることに危機感を覚え、そのような議論にな

²⁰⁷ ジョセフ・ナイ、デイヴィッド・ウェルチ『国際紛争』（原書第8版）田中明彦、村田晃嗣訳、有斐閣、2011年、191-195頁。

²⁰⁸ ジョセフ・ナイ『大統領のリーダーシップ』藤田清美訳、東洋経済新報社、2014年、25-26頁。

りがちな議会に対して反論したと捉えられる。しかし、中国とフィリピンによる現場での衝突や、交渉に関する情報がもたらされる中で、両次官補の間で異なる認識が生じたと考えられる。一方のロード国務次官補が南シナ海における中国の存在が地域諸国にとって脅威であると指摘する一方で、同じレベルの情報に接していると考えられるナイ国防次官補が中国による南シナ海の行動を評価することなく、中国が地域諸国に不安や脅威を与える存在ではないものと判定していた。

客観的現実とナイの状況認識の間のずれは、ベトナム・シンドロームによると次のように説明できる。ナイ国防次官補の教訓は「忘れるな」であるが、特に東アジアの民族的対立を見誤って米国が関与することに批判的であるという特徴があった。つまり、ナイ国防次官補のベトナムの教訓は、現実の中国の行動と地域諸国に与える脅威を認識するうえで、フィルターを掛けたものと説明できる。言い換えると、「忘れるな」の教訓の持ち主であるナイ国防次官補は、中国が同盟国の利益を脅かしているように見える状況において、米国の関与の必要性を、その他の政府関係者に比較して低く認識する傾向があるといえる。つまり、上でも述べたが、認知的一貫性の理論によると、厳しい意思決定が迫られるような状況を示す情報の重要性が無意識のうちに低く認識される。中国が地域諸国にとって脅威となる状況は、ナイ国防次官補にとって厳しい意思決定に直面する可能性を意味する。なぜならばベトナムの教訓に基づくと、共産主義の大国である中国との対立・封じ込めは、米国の卓越した国力を失うことにつながる可能性が高いからである。

次に、ロード国務次官補の脅威認識と米国の採用した単一的・消極的関与について考察する。ロード国務次官補のミスチーフ礁占拠事案における対応について、消極的な関与と判定した。その際、米中間の直接的・単一的な外交手段を重視した。この対応は多国間による手段を比較的軽視している点でクリントン政権の中では例外的だったといえる。クリントン政権は積極的多国間主義といわれるとおり、多国間外交を活用する新たな秩序の構築を標榜していた。そういった文脈の中で、ロード国務次官補も南シナ海紛争への対応に関するワークショップを評価する発言も行っている²⁰⁹。しかし、ある場合には、ASEANやARFの能力に対して疑問を呈する発言もあった。

クリントン政権の中では例外的ともいえる手段の採用について、ベトナム・シンドロームでは、以下のように説明できる。「忘れるべき」の教訓がもたらす信念として政策の主体性の保持がある。ベトナム戦争は反共目的であったのと同時に、インドシナ半島の内戦に巻き込まれたという側面もある。「忘れるべき」の教訓は、たとえ関与の目的が正しい場合であっても、東南アジアの中小国の争いに巻き込まれた末に泥沼の事態になることを避けるべきであり、そのため政策の主体性を保持するべきだという信念を包含している。

一方で南シナ海紛争における米国の立場は航行の自由という面を除けば、第三者であり、当事者ではない。他方、南シナ海紛争で利益を争っている主体は中国とASEAN諸国の紛争当事国である。加えてかつてのソ連とは異なり、中国が関係国にとって共通の脅威ではなく、米国にとっても経済等の面では深い関係がある。つまり、米国が自らの利益を守ることをのみを目的として紛争解決を目指したとしても、関係する紛争当事国の利益を代表しないのであれば、地域としての紛争解決にはつながらない。したがって、地域としての紛争解決を目指すのであれば、第三国と協議のうえで手段を決定するほうが合理的だといえる。

つまり、本事例の場合、紛争解決のために間接的な手段を選択する方が合理的な状況だといえ、状況に拘わらず単一的な手段を選好したのは、ベトナム・シンドロームの作用だといえる。ロード国務次官補は、「忘れるべき」の教訓を、当時の政策決定に携わる立場で獲得しており、その影響を「強く」受けている。したがって、政権全体として多国間を重視する傾向にある中で、特異的に米中外交というイニシアティブを保持できる手段を重視し、その一方でARFといった多国間の手段による関与を比較的軽視、またはARFの実力に応じた対応をとったものといえる。

²⁰⁹ FNS, November 14, 1996.

第4章 クリントン政権第2期のベトナム・シンドロームと事案対応

1 政策決定者のベトナム・シンドローム

ロス国務次官補（東アジア・太平洋担当）の経歴は1975年に国際関係の修士課程を修了後、43歳で国務次官補に就任するまでの間のうち18年間、アジア専門家として政府・議会関係の仕事に従事したというものであり、直接的なベトナム戦争の経験はない。最初は民主党のソラーズ（Stephen Solarz）下院議員の外交政策アシスタントとして、次に下院アジア・太平洋小委員会のスタッフとして連邦議会に勤務した。クリントン政権が始まって、最初の2年半、国防次官補代理として国防総省のアジア政策の形成に関与するとともに、NSCにおけるクリントン大統領のアジア政策アドバイザーだった。その後、18カ月間、シンクタンクで紛争解決に従事した²¹⁰。

ロスのベトナムの教訓に関する信念を直接読み取れる資料は確認できなかった。そこで、最初の職務上の上司となったソラーズ議員の政治的姿勢と、ロス自身の勤務経験から読み取ることとする。この理由は、大学院修了後の学生が政治関係の職を得るにあたって、自らの思想・信条と大きく乖離している政治家のスタッフになることは考えにくく、むしろ思想的に親和性のある政治家を選ぶと考えられることと、その分野の仕事に就いた初期段階での経験は、後年の仕事上の考え方を方向づけるという点で、その他の段階での勤務よりも大きく影響していると考えからである。

ソラーズは反戦活動家としての経歴を持ちニューヨーク州議会議員を1969年から1974年まで務めた。その後、1974年にニューヨーク州選挙区から下院議員選挙に立候補・当選し、1993年まで下院議員を務めた。ソラーズはニクソンスキャンダルによって大きく議会内の勢力図が変化するなかで当選し、外交委員会に在籍し、特に米国の紛争現場で議員外交を精力的に行った²¹¹。

ソラーズは大半の下院議員が内政に強い関心を持つのに対して、外交政策に強い関心をもって取り組んでいた²¹²。フィリピンでベニグノ・アキノ（Benigno Aquino Jr.）議員が暗殺されると、レーガン大統領にマルコス（Ferdinand Marcos）政権から距離をとるように提言するとともに、その後のコラソン・アキノ（Corazon Aquino）政権の擁立を支持した。ソラーズがリーダーシップを発揮し、外交委員会アジア太平洋小委員会で、マルコスの隠し口座問題を公聴会で追求していた際に、政策スタッフから転身したロスが委員会の主任スタッフ（Staff Director）を務めていた。

ソラーズはまた、1975年にカンボジアを訪れて、クメール・ルージュの圧政に関心を持った。自身の回想録の中でクメール・ルージュの台頭した原因が米国のベトナムへの関与にあったとし、関与政策の逆効果を認識したと回想している²¹³。1980年にもインドシナ半島を訪れているが、この際ロスが随行しており、ロス自身が、爆撃の跡が至る所に残っているベトナム国内の惨状にショックを受け、ベトナム難民に関心を持ったと述べている²¹⁴。後年、ロスは次官補としてベトナム山岳民族の人権問題に尽力しているが²¹⁵、このことか

²¹⁰ Nigel Holloway, "Direction-Finder Top Asia hand gets to grips with U.S. policy drift," *FEER*, Vol. 160, No. 37, p. 21, 1997.

²¹¹ Norman Ornstein, "Preface," Stephen Solarz, *Journeys to War & Peace: A Congressional Memoir*, UPNE, 2011.

²¹² ソラーズ議員が外交政策に力を注ぎながら任期を継続できた理由として、自身がユダヤ人であり、選挙区（ニューヨーク州第13選挙区）の人口構成もユダヤ人が多く占めており、外交政策の関心が高かったことがある。Solarz, *Journeys to War & Peace*, pp. 22-23.

²¹³ *Ibid.*, p. 99.

²¹⁴ "American-Vietnamese Relations," April 12, 2000, Washington, D.C., United States, C-SPAN 2, <https://www.c-span.org/video/?156556-1/americanvietnamese-relations&start=NaN&start=5388>.

²¹⁵ 山岳民族とはベトナム戦争当時、米軍に協力して戦闘に参加していたベトナム中部の高地に住んでいた少数民族であり、ベトナム統一後政府の迫害を受け、難民となった。"Hearing of the Senate

らもソラーズ議員のスタッフとしての経験が影響していることが窺える。

ロスのベトナム戦争への言及は限られており、上記の内容も間接的である。そのなかでベトナムの教訓について推察すると、以下のようになる。ロスがベトナム戦争に直接関わることはなかったものの、議員スタッフとして難民問題に関わり、現地においてベトナム戦争の惨状を経験し、議員自身が関与政策を否定的に評価していたこと等から、反共政策の是非という観点とは別に、ベトナムの誤りを繰り返すな（「忘れるな」）という教訓を、戦争に直接関わったものと比較すると弱く共有していたといえる。

2 ミスチーフ礁拡張事案に対する静観

(1) ミスチーフ礁拡張事案に対するロス国務次官補の静観

1998年5月（拡張事案が公になる半年前）、下院国際関係委員会東アジア・太平洋小公聴会においてロス国務次官補は「ミスチーフ礁の事案は、南シナ海問題がエスカレートする潜在力を持っていることを示している。米国は、これまでインドネシアの主催する非公式ワークショップを支援し、地域の外交プロセスを強化するよう努めてきた」と述べている²¹⁶。同様の発言を6月19日の記者ブリーフィングでも行っている²¹⁷。当該ワークショップは、1990年の設立当初において、係争国が積極的に参加する姿勢を示し、1992年の南シナ海宣言に先駆けて、その素案を非政府レベルで合意する等の成果を挙げた。しかし、その後の領有権問題の解決や、資源管理の問題については中国の参加者が反対し合意を得ることができなかつた²¹⁸。

1998年11月、中国がミスチーフ礁において構築物の拡張工事をしていたことがフィリピン軍によって確認された。1999年2月、下院公聴会において、ローラバックャー議員から南シナ海の中国の活動に関する質問が行われた。同議員は、この公聴会の以前（前年の12月）に、ミスチーフ礁を上空から視察し、ヘリパッドの存在を現地で確認しており、中国の軍事力を背景とした独断的な行動が、地域の秩序を脅かしていると主張していた²¹⁹。質問に対してロス国務次官補は「中国の建設は小規模なものであり、大したことはない。南沙群島は大半が無人の、取るに足りない（two-bit little）場所だ。米国の国益の観点から、1998年には複数回、艦船を航行させている。航行の自由は脅かされていない。重大な安全保障上の脅威とはいえない。・・・フィリピン政府は中国と施設使用の協議を行っており、したがって、その施設は軍事用ではないことになる。・・・我々はASEAN諸国に、ワークショップ、ARFに努力を注ぐよう、訴えている。また、95年に行ったように、中国に対して結束して対応するように訴えている。我々はASEANと共に行動している。中国とも頻繁に協議している。ただし、我々は中国の行動を正当化する意図はない。彼らは監視哨を建てるべきではないし、紛争の解決を図る手段を模索するべきだ」と述べた²²⁰。

Foreign Relations Committee Subject: Plight of the Montagnards in Vietnam,” *FNS*, March 10, 1998.

²¹⁶ “House International Relations Committee Asia and The Pacific Subcommittee Hearing Regarding Security Issues in Asia,” *FNS*, May 7, 1998.

²¹⁷ “Foreign Press Center Briefing regarding President Clinton’s Trip to China, Briefer: Stanley Roth, Assistant Secretary of State for East Asian & Pacific Affairs,” *FNS*, June 19, 1998.

²¹⁸ 例えば、南シナ海海底の地質のデータベース作成について検討が進められたが、中国が反対した。同様に、インドネシアが準備を進めていた炭化水素資源の地質状態の研究についても反対した。タイが、水産物資源の調査について研究プログラムを進めていたところ、中国の反対によって頓挫した。結局実現したプロジェクトは、2002年に行われた生物多様性調査のための共同研究のみであり、スポンサーだったカナダ政府も出資打ち切りを決め、ワークショップの活動は立ち消えることになった。Devi Anwar, “Resource Issues and Ocean Governance in Asia Pacific: An Indonesian Perspective,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 28, No. 3, 2006, pp. 480-481; ヘイトン『南シナ海』346頁。

²¹⁹ “Between China and the deep, blue sea,” *WP*, February 11, 1999.

²²⁰ “Panel I of A Hearing of the Asia and Pacific Affairs Subcommittee of the House International Relations

これ以降ロス国務次官補は、様々な機会において、南沙群島の周辺海域で起きていることが実際には取るに足りないことだ、ということを繰り返し述べた。紛争が中国・フィリピン間で再燃しているという見方に記者からコメントを求められると、ロス国務次官補は「重要なのは、状況を過大評価しないこと、同時に、解決する必要性を低く見積もらないことだ。最近、中国のミスチーフ礁の陸上部分を拡大したことによって航行の自由が脅かされるようになったという多くの報道が行われているが、建物は安全に対する脅威とはなっていない。実際に、米海軍がその近海をいつでも航行している。中国が建設を選択したのには失望した。彼らが、フィリピンと合意した、平和的な手段によって紛争を解決するという言葉と一致していないように見える」と答えている²²¹。

1999年3月フィリピン軍は、フィリピンが領有権を主張している海域内、EEZ外のリジー・ウェバー礁に新たな構築物を発見し²²²、フィリピン政府は同じ月の22-23日に開催された中国・フィリピン外務次官会合において、中国の工事に対する抗議を行った。

上記の会合とちょうど同じ日に開催された下院国際関係委員会東アジア・太平洋小委員会の公聴会で、議員からの現在の南沙群島に関する中国の状況に関する質問があった。ロス国務次官補は「現在、中国とフィリピンの間で信頼醸成措置に関する協議が行われているが、それよりも重要なのは全般の情勢である。米国は領有権主張について中立であることを明らかにする一方、航行の自由については強く主張している。我々は恒常的に第7艦隊を派遣し、南シナ海を通航させている。この意味するところは明らかである。現時点で、どの係争国が埋め立て活動を行っているとしても、それは航行の自由に対する脅威とはなりえない。・・・最近の中国についていくつかの点から懸念している。まず、ミスチーフ礁の施設を拡張したことは、95年に中国・フィリピン間で合意した精神に反していると考えられる。・・・中国が説明しているような漁民の避難施設とはとても思えない。他方で我々は各係争国が監視哨を構築するような状況は続かないと考えている。なぜなら係争国は、領有権問題について非軍事的手法で解決するためのメカニズムを模索しているからである。この成果は、4月のASEAN・中国間の協議で明らかになるものと期待している。また、7月のARFで我々もこの問題を取り上げるつもりである。つまり、短期的には、航行の自由は脅かされておらず、我々が軍事的に対応する必要はない。長期的には、領有権主張に関して我々の持つ懸念が他国とも共有されていることから、中国は対応を余儀なくされることになる」と述べた²²³。

1999年7月にシンガポールで開催されたARFにおいて、オルブライト国務長官は米国の南シナ海紛争への対応について以下のように発言した。

他の多くの国と同様、米国は南シナ海に生じつつある緊張に懸念を増大させている。ある国は、地域に哨所を建てたり、増築したりすることによって自らの主張を強化しようとしている。海上における衝突が増加している。我々は未解決の領土紛争が暴力に発展して利益を得られる国は一つもない、ということをおぼろげにすべきである。

その他の国々が深刻な被害を受ける結果になりかねない事件が生み出されるサイクルを容認することはできない。米国は単に横に座って眺めていることはできない。また、この問題を議論する場がここであることを疑うものではない。ARFの全てのメンバーが南シナ海の平和と安定に関心を持っている。

我々は、外交的な解決手段を見出すためにできること、信頼醸成措置や、状況を安定化するための確実な手段を採用すること、より適切な平和的解決の手段を作り出すこと等を全て行っているのか、自問しなければならない。

Committee,” *FNS*, February 10, 1999.

²²¹ “America’s Asia Point Man Roth defends APEC, engagement and Al Gore,” *Asiaweek*, February 19, 1999.

²²² “GOP worries about New Spratlys Construction; Prepares for Meeting with Chinese,” *DoS*, March 11, 1999.
(秘密解除文書)

²²³ “Hearing of the East Asian and Pacific Affairs Subcommittee of the Senate Foreign Relations Committee, subject: U.S. Foreign Policy with China,” *FNS*, March 23, 1999.

この声明は、90年代末頃から増大した係争国間の衝突や、実効支配の強化を受けたものだといえるが、内容的には名指しをせずに最近の紛争の状況について言及するとともに、地域諸国が懸念しているように、米国も懸念していると述べるに留まった。「米国は単に横に座って眺めていることはできない」という発言が何を意味しているのかは明らかにされなかった。

ロス国務次官補は、98年にミスチーフ礁上の構築物の拡張工事が明らかになり、フィリピンの対応が一層困難となる中で、一貫して楽観的な認識を示した。南シナ海紛争の政策決定者としての関心の低さを表したものだといえる²²⁴。しかし、事案の発生する以前、ロス自身はミスチーフ礁がエスカレートする潜在性を備えていると述べていた。実際に起きた拡張事案が示したのは、ミスチーフ礁がエスカレートしており、今後さらにエスカレートする可能性だった。ところが、事案の発生を受け、現地視察した議員に対して、実際に起きていることは取るに足りないことであると述べ、その根拠として米海軍の航行が維持されていることを挙げている。

ここでの客観的現実とロスの状況認識のずれは、現状を固定的にみなしていることに原因があると読み取れる。この場合、事案の発生以前にロス国務次官補自身が述べていた、エスカレートの可能性に関する脅威認識が事案発生後に認識されなくなったといえる。

またロス国務次官補は、中国の行動が脅威ではない理由として、中国とフィリピン・ASEANが協議を行っていることを挙げた。しかし、中国が一方で協議を行いながら、他方で占拠した島嶼に構築した施設の拡張を行っていることが、ミスチーフ礁占拠時から確認されている。中国が協議の進捗とともに、自らの行動を慎むようになるというイメージもまた、現実の環境とロス国務次官補の状況認識のずれだといえる。

(2) 米国の事案に対する静観政策

ここまで、ロス国務次官補の心理的環境の読み取りを試みた。次に米国の事案に対する姿勢についてみていくこととする。

ア 相互防衛条約の見直し

フィリピンは、クリントン第1期政権によってミスチーフ礁事案への相互防衛条約の適用を拒絶されたが、改めて米国との関係の再構築に乗り出し、状況の打開を図ろうとした。1997年4月から5月にかけて中国によるスカボロー礁への進出が明らかになり、中比間での外交的な非難合戦や、現場における取り締まり等が行われると、フィリピン上院の多数派のリーダー、タタド (Francisco Tatad) 議員は、政府に対して相互防衛条約を修正し、米軍が再度フィリピンに基地を得られるようにするよう申し入れた。タタド議員は、条約の再合意によって米国が南シナ海問題に関与することについてのあいまいさを取り除くことができると述べた。また、ラモス大統領は米海軍による更なるスービック湾への寄港について交渉していると報じられた件についてコメントを避けた。ヤップ (Jose Yap) 下院議員・国防委員会委員長は、もし中国が更なる強硬策に出た場合、フィリピンは国連に訴えるか、米国の支援を求める以外に打つ手がないと述べた²²⁵。

²²⁴ ロス国務次官補は2000年初頭に行われた記者会見で悲観的な見解を示している。「安全保障面について、1999年に最も後退・悪化したのは南シナ海問題だと考える。大きな衝突がなかった一方、4つの係争国が占拠地域に構築物を建築する、通常ではない展開があった。船舶の衝突や沈没があった。緊張が高まり、解決を目指す効果的な外交的手続きもない。一部行動規範について進捗があったが、実行には至っていない。さらに解決に向けた努力が必要な地域だといえる。しかし、良い傾向として、航行の自由を妨げようという企図をいずれの係争国も抱いていないことだ」“Stanley Roth holds News Briefing at Foreign Press Center,” *FDCH Political Transcripts*, January 7, 2000.

²²⁵ “Ramos urged to up US presence to counter China,” *ST*, May 29, 1997.

両院の議員が条約の改正を求めているのに対して、シアゾン（Domingo Siazon）フィリピン外務長官は「現在の条約で米国はフィリピンの支援が可能である」と述べ否定した²²⁶。これに応じて6月19日、プリュファー（Joseph Prueher）米太平洋軍司令官は「フィリピンは、条約上の義務に基づく米国の支援を頼ることができる。」と述べ、フィリピン政府の発言を裏付けた。相互防衛条約は太平洋地域において、武力攻撃が互いの軍隊に行使された場合、来援することを定めており、それが南シナ海であっても適用されるということである。他方で司令官は「領有権の問題は、係争国同士で平和的に解決されるべき。米国がフィリピンに再度基地を設定するというのはいない。米国はそういった計画を持たないし、将来もそうだ」とも述べ、基地を設けることについては否定した²²⁷。

プリュファー司令官による条約が現状で十分であるという発言は、条約を見直す必要性を否定することによって、米国の関与についてのあいまいさを維持することになったといえる。米国は南沙群島（カラヤーン群島）がフィリピンとの条約締結時に対象に含まれていなかったという主張を変更していない。したがってフィリピンが中国に対して奪回を意図した武力攻撃を仕掛けたとしても、米国に同盟上の義務は発生しないことになる。しかし、フィリピンが中国の占拠している島嶼の領域に侵入したことによって中国からの攻撃を受けた場合についてはその限りではない、とも述べている。つまり、その当時の状況によって、米国が軍事介入するのか、そうしないのかが判断されることになった。

98年11月、米国政府は新たな東アジア戦略報告を発表した。この作成を担当したキャンベル（Kurt Campbell）国防次官補代理は、記者説明会で「米国は、この2年間で東南アジア諸国の軍隊への関与を強化している。シンガポールがチャンギ（Changi）港を提供したことも影響している。米軍は、良い時も悪い時も地域に存在し続ける。他に、フィリピンとのVFA（後述）の交渉、タイとの長年に渡る関係、インドネシアとの関係の再構築がある。・・・米国の東アジアでの存在は、韓国や日本にとって重要であるだけでなく、その能力は東南アジアの出来事にも関与できる能力がある」と述べた²²⁸。

この文書では、米国に東南アジア地域での事象に関与する能力がある、ということは明示されているが、では、どういった脅威が存在し、どういった目的で、どういった場合に関与するのか、ということとは明らかにしておらず、あいまいなままとなっている。現実には、中国が台頭しており、南シナ海で独断的な行動を行っており、米国の利益である航行の自由を脅かしかねない状況が生じつつあるといったことが触れられていなかった。研究者のオット（Marvin Ott）は文書について、米国が明確なメッセージを発信しない、あいまいな状態を続けることによって危険を高めたと評価している²²⁹。

イ VFA の合意

訪問米軍の地位に関する米比協定（US-Philippines Visiting Forces Agreement: 以下、VFA という。）の交渉は、クリントン第2期政権の始まった1997年頃から続けられていた。VFAは、フィリピン政府が米海軍艦艇の寄港を許可するとともに、燃料補給、修理等のサービスを提供する内容だった。

1999年5月、投票に先立ち、フィリピン上院においてVFAの支持・不支持について確認が行われたところ、16名中、13名が批准を支持することが明らかとなった。本投票前に、米国は相互防衛条約の対象範囲として南シナ海を含めると約束したという在米フィリピン大使の証言が明らかとなった。エストラダ大統領は、米国とのVFAがフィリピンの国益を守るために必要だと述べた²³⁰。結局5月27日に、フィリピン上院は、VFAの批准を決定した。米国は、VFAの批准を受け、2000年7月に3年ぶりの米国・フィリピン共同による

²²⁶ “Manila to allow port calls by US Navy ships,” *ST*, June 1, 1997.

²²⁷ “US ‘will help Manila in case of war,’” *ST*, June 19, 1997.

²²⁸ “US wants broader security links with S-E Asia,” *ST*, November 26, 1997.

²²⁹ Marvin Ott, “Clear strategy needed in Asia,” *ST*, March 26, 1999.

²³⁰ “U.S. help sought in South China spat,” *The Gazette*, July 6, 1999.

バリカタン (Balikatan) 演習を行った²³¹。

VFA に合意した米国は軍事基地の設置によって地元住民の反発を招くよりは、頻繁な共同演習によってプレゼンスを維持する方が、より多くの利点があると判断したものといえる²³²。一方、ロス国務次官補は、記者会見において、VFA に関する評価を述べた。米国・フィリピン間の軍事関係再構築の進捗とそのことに関する東南アジア諸国が抱いている感情についての質問に対して、ロス国務次官補は「両国の軍事関係について、わたしは地域にとって新たな出来事として捉えられているとは思わない。地域はこれが通常なのだと感じているだろう。両国の安全保障条約は長年にわたって継続している。共同演習も多く行っている。わたしは、だれもが、通常に戻ったという以上に考えないと思うし、新たな軍事的な展開があったとか、地域のバランスに変化があったとは考えないと思う」と答えた²³³。

実際に VFA の締結は、米軍がフィリピンで補給を受けられるようになったということ以上の意味はない。しかし、ロス国務次官補の発言は、VFA の合意を通じた米軍の再展開によって、冷戦時と同様に地域の安定への貢献が可能だ、という認識を示している。ミスチーフ礁占拠・拡張に至った南シナ海紛争への対応として VFA の締結以上のことをする必要がないと判断していることから、米国の事案に対する静観は明らかだといえる。

考 察

客観的な現実とロス国務次官補の状況認識のずれについて見てみる。西沙群島の例から明らかとなった中国の行動パターンは、まず漁船等の活動がその周辺海域で増大し、その後小規模な部隊によって占拠し、しばらくするとその島嶼に資材が運び込まれ、さらに大規模な部隊が展開できるような施設を構築するというものである。ミスチーフ拡張事案の特性としては、発生を予期することが可能であり、実際に予期されていたということである。ロス国務次官補は、事案の発生する以前、ミスチーフ礁がエスカレートする潜在性を備えていると述べていた。

ところが、現地視察した議員に対して、ロス次官補はその事案が取るに足りないことであると述べ、その根拠として米海軍の航行が維持されていることを挙げている。オルブライト国務長官による 99 年 ARF における政策ステートメントでは、米国として地域紛争への懸念を表明する一方、関与する意図や手段を明らかにしていない。

サイモンによると米国のアジア太平洋外交戦略は、「計算されたあいまい」戦略であり、解決のための武力の使用に反対する姿勢は、中国に対して、南シナ海での活動に関する米国の許容限界について警告するものだと分析している²³⁴。つまり米国はあえて具体的な手段に言及しないことによって、この問題が米中関係に決定的な影響を及ぼさないようにするとともに、中国が武力を用いて解決を図った場合に、米国が本格的に関与するという暗示的なメッセージを伝えている、ということである。

しかし、逆の見方をすれば、中国が武力を用いなかった場合、米国が関与する可能性が低いということを伝えているともいえる。実際に中国は、本格的な武力を用いずともミスチーフ礁に人知れず上陸し、またある程度の監視が行われていたとしても、その構築物を拡張することができた。

米国にとって、ミスチーフ礁占拠・拡張事案を含む南シナ海の領有権紛争は、朝鮮半島問題等を抱える米中関係において当面低い優先順位の案件である。米国の態度は一貫して、① 米国は領有権紛争で中立、② 紛争解決のための武力の使用に反対、③ 南シナ海にお

²³¹ *The Nikkei Weekly* (Japan), July 10, 2000.

²³² Thomas Ricks, "For Pentagon, Asia Moving to Forefront; Shift Has Implications for Strategy, Forces, Weapons," *WP*, May 26, 2000.

²³³ "Stanley Roth holds News Briefing at Foreign Press Center," *FDCH Political Transcripts*, January 7, 2000.

²³⁴ Sheldon Simon, "Alternative Visions of Security in the Asia Pacific," *Pacific Affairs*, Vol. 69, No. 3, 1996, p. 385.

る航行の自由は米国の重要な関心である、の三点である。そういったなかで、軍事力が劣っている中国の予想される振る舞いとしては、航行の妨害と米国政府に解釈されないように注意深く行動し、米国を南シナ海紛争に巻き込むような挑発を行わないことである²³⁵。つまり、ロス国務次官補は、現に航行の自由が守られているという点にのみ認識を向け、その背後にある、中国の思惑自体については認識を向けなかったということになる。

ここでのロスは、現状を固定的に見なすことによって、環境と認識のずれを生じ、そのため事案の発生以前に自身が述べていたエスカレートの可能性に関する脅威認識が、事案発生後には失われたといえる。また、ロス次官補が脅威ではないと評価した理由として、中国とフィリピン・ASEAN諸国が協議を行っていることをあげている。しかし、中国が一方で協議を行いながら、他方で占拠地域に構築した施設の拡張を行っていることが、現に確認されている。中国が協議の進捗とともに、自らの行動を慎むようになるというイメージと現実と乖離があるものといえる。

ここで見られる現実の環境と状況認識のずれについて、ロス国務次官補のシンドロームによって以下のように説明される。ロス国務次官補の教訓は「忘れるな」であり、具体的には、ドミノ理論を重視した米国が状況を過大に捉えるあまり、東南アジアに深く関与したことによって、米国自体と地域に人的・物的被害をもたらしたことである。認知的一貫性の理論に基づくと、この教訓は状況が深刻になるのを認識させないように作用する。教訓の作用により、状況を楽観的に捉える認識が生じたのだと説明される。つまり、ロス国務次官補のベトナムの教訓は、中国の行動がエスカレートしているという状況を認識するうえで、フィルターを掛けたものと説明できる。言い換えると、「忘れるな」の教訓の持ち主であるロス国務次官補は、本状況において、米国の関与の必要性を、その他の政府関係者に比較して低く認識する傾向があるといえる。これは、次のように説明できる。認知的一貫性の理論によると、厳しい意思決定を迫るような状況を示す情報の重要性が無意識のうちに低く見なされる。事態がエスカレートするかもしれないという状況は、ロス国務次官補にとって厳しい意思決定に直面する可能性を意味する。なぜならばベトナムの教訓に基づくと、米国の関与の拡大は、米国自身と紛争地域に大きな被害をもたらす事態に立ち至る可能性が高いからである。

この説明は、ミスチーフ礁拡張事案が発生する以前のロス国務次官補の認識によって補足できる。上にも述べている通り、ロス国務次官補は、事案が発生する前には、ミスチーフ礁占拠事案についてエスカレートする可能性が高いと述べていた。つまり、ミスチーフ礁占拠事案の発生に伴い、現実の環境とロス国務次官補の状況認識の間に存在したずれは、事案の発生以前にはなかったと考えられる。この現象は現実には与えられる情報のあいまいさが原因だと説明される。事案の発生以前にエスカレートを予測するロス国務次官補は、情報のあいまいさによる影響を受けない。一方、本事案のように本格的な軍事衝突に発展せず、さらに情報収集手段が限定される場合、その行為の規模や展開の速さ等の情報の詳細を確実に得るのは難しく、ある程度のあいまいさが生じることになる。シンドロームの、困難な意思決定を要求するような情報の重要性を低く認識させる作用は、情報があいまいである場合に比較的強く作用する。本事例に直面する以前のロス次官補は、経験上明らかな中国の行動パターンから、エスカレートの可能性を的確に予測していたにも拘わらず、実際の事案に直面すると、情報のあいまいさのためにシンドロームの影響を受けて、現実の環境と状況認識の間にずれが生じたのである。

²³⁵ Daojiong Zha and Mark Valencia, "Mischief Reef: Geopolitics and Implications," *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 31, No. 1, March 2001, p. 86.

第5章 ブッシュ政権第1期のベトナム・シンドロームと事案対応

1 政策決定者のベトナム・シンドローム

(1) ブッシュ政権の政策決定スタイル

ジョージ・W・ブッシュ大統領は立候補当時から教育問題等の内政に強い関心があった一方、外交・安全保障には関心が低いという弱点があった。その弱点を補うため、ジョージ・H・W・ブッシュ政権等のかつての共和党出身大統領の政権で経験を積んだスタッフが任用された。その結果、ジョージ・W・ブッシュ政権の安全保障チームを構成したのは、チェイニー (Dick Cheney) 副大統領、ライス (Condoleezza Rice) 安全保障担当大統領補佐官、パウエル (Colin Powell) 国務長官、アーミテージ (Richard Armitage) 国務副長官、ラムズフェルド (Donald Rumsfeld) 国防長官、ウォルフowitz (Paul Wolfowitz) 国防副長官等のそれぞれの分野で優れた識見をもつ閣僚である。したがって、外交・安全保障政策の決定については、それぞれの閣僚等に委任するスタイルをとっていた。

一方、危機的状況における決定については、大統領が自ら主導性を発揮する「強い」側面を示した。決定にあたっては、チェイニー副大統領、ライス補佐官、パウエル国務長官、ラムズフェルド国防長官等のごく少数者が参加する NSC を開催し、それぞれの意見を述べさせたうえで、最終的に大統領が決定するというスタイルをとった。

本来であれば、東南アジアを舞台とする南シナ海紛争に関して、大統領は当然として、閣僚級でも政策決定に介入することはまれである。その理由は東南アジアの問題に大国が関係してくることがほとんどないためである。しかし、ブッシュ政権が誕生した直後といえる時期に、米国が南シナ海紛争関連でその他の大国と共に直接巻き込まれることになった。それが、2001年4月に発生した EP-3 事案である。EP-3 事案の詳細について既に述べた(第2章)が、中国当局によって米軍人と機密性が高い軍用機を確保されたこと、迅速な対応が求められたこと、政権交代直後の時期であるため、状況の不明な点が多かったこと等から、ブッシュ政権にとって危機的な状況となった。

これらの状況に加えて当時、直接事案を担当する地位であるはずの国務次官補(東アジア・太平洋担当)等の人事が議会の承認を受けていなかった。このような経緯から大統領自らが対応の方針を決定することとなり、上に述べた NSC が開催されるに至った。参加したのは、ライス補佐官、パウエル国務長官、ラムズフェルド国防長官だった。事案の特性としては軍事的な性質が強かったものの、ラムズフェルド国防長官とパウエル国務長官が対応の主担当を争った結果、大統領の判断によってパウエル国務長官がその地位を占めることになった。

(2) パウエル国務長官のベトナム・シンドローム

ブッシュの安全保障チームの中で、パウエル国務長官は、アーミテージ国務副長官とともにベトナム戦争に従軍した経験を有する。パウエルは陸軍の予備役将校訓練課程 (Reserve Officers' Training Corps) 出身の陸軍人であった。米国にとってのベトナム戦争が61年の米軍軍事顧問団の派遣から、73年の米軍撤退までとすると、パウエルは、ベトナム戦争の初期と中期を現地で経験している。パウエルがベトナム戦争に従軍したのは、第1回目が62年12月から63年11月までであり、第2回目は、68年7月から69年7月までだった。68年1月にテト攻勢があり、69年に誕生したニクソン政権は、中国との交渉によって北ベトナムとの和平交渉を進めようとしていた。

パウエルのベトナムにおける最初の任務地で抱いた所感は「なぜ米軍がここにいるのか、という大きな疑問であり、プレゼンスという答えには納得できなかったという²³⁶。同

²³⁶ ジェームズ・マン『ウルカヌスの群像 ブッシュ政権とイラク戦争』渡辺昭夫監訳、共同通信

地で自身が参加した作戦では、ベトコンに待ち伏せされ、そのたびに損害を被った。従軍当初は、戦争目的（反共）の正当性を信じていたが、南ベトナム軍の上級士官の腐敗を目の当たりにし、彼らのために前線で戦うことに疑問を拭い去ることができなかったという。一方、テト攻勢を機に国内で反戦運動が盛んに行われるようになったことや、キング（Martin Luther King Jr.）牧師の暗殺事件によって、国家の分裂の危機を感じる事となった。2度目にベトナムに赴任するとき、国民はベトナム戦争を他人事のように扱っており、第2次大戦のように、共通の目的に国全体として立ち向かい、犠牲を分かち合おうという気風がなかったと述べている²³⁷。

徐々に米軍の作戦が形骸化し、見せかけの戦功を誇示するようになるにつれ、パウエルは「戦争は政治の最後の手段となるべきなのだ。そして戦争に行くときは国民が理解し、支持する目的がなければならない。そのうえで国の全力を動員して、その使命を遂行し、勝ちにいくようではなければならない。ベトナムでは、米軍が生半可な気持ちで中途半端に戦争を遂行し、国民の半数が反対か無関心のままで、一部の者だけが重荷を背負っていた。・・・我が国の政治指導者が、反共主義という至極大まかな大義のために我々を戦争に引き入れたが、その大義は民族主義、反植民地主義、あるいは東西の対立を超えた市民の努力等歴史的な独自の価値を持つベトナムの戦争には部分的にしか妥当しなかった。」という認識を得るに至った²³⁸。パウエルの得た「忘れるな」の教訓は、反共という米国の大義ですらも戦争の理由としては不十分、というほどに強いものだといえる。

2 EP-3 事案に対する静観

(1) EP-3 事案に対するパウエル国務長官の静観

ア 事案発生から乗員解放までの流れとパウエル国務長官の示した認識

2001年4月1日、南シナ海の公海上空で、米軍の電子偵察機 EP-3 と中国軍の F8 ジェット戦闘機が空中接触した。損傷した米機は中国南部の海南島の空港に緊急着陸する一方、中国機は墜落し、乗員が行方不明となった。中国当局は米機の乗員 24 名を拘束する事態となった。この件について、米太平洋軍報道官は「中国政府が国際慣習に従って、偵察機を保全し、乗員の安全を図るよう求める。速やかに偵察機を返還するよう期待する」と述べた。一方、中国外務省の報道局長は「米側に原因がある。米軍機は（事故後に）許可なしに中国領空に進入し、中国の空港に着陸した」と非難するとともに²³⁹、今後、事故の補償問題について中国側が取り上げることを示唆した²⁴⁰。これに対し米軍当局者は通常の監視・偵察飛行だと主張し、米側の責任を否定した。その後に明らかにされるが、事案発生の数カ月前から中国機が米偵察機に対して危険な接近を繰り返しており、当時から何らかの問題が発生するのは時間の問題だったと考えられていた²⁴¹。

ブレアー（Dennis Blair）太平洋軍司令官は、低速の米国機が音速を越える能力のある中国機へ意図的に衝突したという中国側の主張に対して「だれが、誰にぶつけたのかは明らかだ。（低速機が超高速機に対して）空中で衝突を企てるのは不可能だ。」

社、2004年、108頁。

²³⁷ 同上、162頁。

²³⁸ 同上、183頁。

²³⁹ 「中国軍機が米軍機と接触、墜落 米機は緊急着陸 南シナ海上空」『朝日新聞』2001年4月2日。

²⁴⁰ 「米大使館が中国に特使団を派遣 米中軍機空中衝突」『朝日新聞』2001年4月2日。

²⁴¹ DoD News, April 4, 2001.

242、「中国の戦闘機が、EP-3の翼に激突したのだ」という見解を示した²⁴³。また、ブレア一司令官はテレビ放送で、米海軍が数カ月前から、戦闘機による攻撃的な飛行を止めるよう中国に要請していたと明らかにした²⁴⁴。米国防総省は、ペルシャ湾から米国へ帰還する途上で香港に停泊していた米海軍の駆逐艦3隻を、事案の発生した周辺海域に「無期限に」待機させることを決定した。この時点で軍当局者は、数カ月前から中国による偵察飛行の妨害が行われていたことを明らかにし、また事案の原因が、中国側の故意による激突だと述べている。

NSCの結果、外交案件として事故処理を行うこととなったパウエル国務長官は、「謝罪すべきという示唆を受けることがある。しかし、我々はこの件について謝罪することはない。これは事故だった」²⁴⁵、「乗員は劣悪な環境で外界から隔離されている。中国政府は乗員を保護しているといっているが、実際に彼らは拘禁されている」と述べ²⁴⁶、中国側の対応を批判した。

中国側は一貫して米国側に非があり、中国に対して謝罪すべきと主張し、類似の事案の生起を防ぐため、米国は偵察飛行を停止すべきと述べた。これに対して、米国側は徐々に強硬な態度を変化させた。6日にブッシュ大統領は、パイロットが行方不明になったことに対して遺憾の意を表明した。米国政府は、乗員の帰還によって事態の早期の幕引きが可能と判断したと見られる²⁴⁷。

パウエル国務長官は「哀悼の意を表することと、謝罪とは異なる。謝罪は、責任が求められるということになる。そういったことはしていないので、それに対して謝罪しない」と述べた²⁴⁸。パウエル国務長官の発言は、この衝突事案自体が事故であり、米側の故意による衝突ではないという認識を示したものといえる。

約10日余りの交渉の結果、大統領と国務長官の署名した書簡を米国大使が中国側に手交することによって乗員の帰還が達成された。書簡には、①ブッシュ大統領とパウエル国務長官は、中国機が墜落し、操縦士が行方不明になっていることを「心から遺憾」に思っている、②中国国民と操縦士の家族に「非常に残念に思っている」ことを表明する、③米機が緊急着陸のため中国の領空に入ったことについて「非常にすまなく思っている」、と記されていた。

唐家璇中国外相は米政府が中国国民に詫びたとの認識を示し、「人道的立場」からも乗員の出国を認めたと述べるとともに「事件についての交渉は続ける」「事件の再発を防ぐ措置を取るよう求める」とした。また同書簡では、事故防止協議会で「中国が同国付近での米機による偵察行動について問題提起することを認める」としているが、米側は偵察の停止について同意しなかった。また、早期の機体の返還に向けた計画策定を協議会で話し合うことで合意したとしている。中国の江沢民国家主席は書簡について「米政府が謝罪の文書を送付してきた」と語った。しかし、ブッシュ大統領は同日、ワシントンで発表した声明の中で、中国機の操縦士が犠牲になったことについて「sorry（謝罪）」ではなく、「sorrow（悲しみ）」という言葉を使っている²⁴⁹。

これらの言葉の使い分けによって、焦点となっていた謝罪の意図は玉虫色の表現となっており、米国側が謝罪の意図はないと主張することもでき、中国側が米国の謝罪を受け入

²⁴² “U.S. DEMANDS SPY PLANE'S RETURN Diplomats arrive at isle crew landed on,” *Daily News* (New York), April 2, 2001.

²⁴³ Ibid.

²⁴⁴ “U.S.: HANDS OFF SPY PLANE,” *Daily News* (New York), April 2, 2001.

²⁴⁵ “Spy Plane Crew Destroyed Data SECRETS SAFE,” *Daily News* (New York), April 4, 2001.

²⁴⁶ “Bush talks tough as standoff continues Seeks quick end, graceful exit for China,” *USA TODAY*, April 4, 2001, FIRST EDITION.

²⁴⁷ 「「謝罪」問題、決着へ 軍用機接触で米中が共同文書案」『朝日新聞』2001年4月7日。

²⁴⁸ “USDS CHENEY, POWELL SAY AN APOLOGY TO CHINA IS NOT APPROPRIATE,” *ASIA PULSE*, April 10, 2001.

²⁴⁹ 「中国、米機乗員解放へ 「米が謝罪」と判断 軍用機接触事故」『朝日新聞』2001年4月12日。

れたと主張することも可能となった。

パウエル国務長官の交渉を通じ米中間で調整された文書は、中国の要求に応じて謝罪と受け取れる語句を含んでおり、EP-3 の緊急着陸が正当な行為であったにも拘わらず、それに対しても自らの非を認めている。この文書とそれ以前の発言からパウエル国務長官の意図を読み取ると、EP-3 事案は事故であり米国には衝突の責任はない、しかし中国の求めに応じて謝罪の意図を含ませるよう妥協する、というものだったといえる。

イ パウエル国務長官以外の政府関係者の事案に対する認識

ラムズフェルド国防長官は乗員が帰国した 13 日、事案に関する記者会見を初めて行った。このなかで、中国側の「攻撃的な操縦」に責任があるとの見方を強調した。帰国したオズボーン (Shane Osborn) 機長による国防長官への電話報告も公開し、米機は接触まで自動操縦で飛んでおり、中国側による、米軍機が旋回し衝突してきたという主張を否定した²⁵⁰。

この事案を通じて、中国沿岸空域における米海・空軍の偵察活動とそれに対する中国軍の執拗な妨害活動が明らかとなった。中国軍の情報として伝えられるところでは、米軍は事案の発生する 1 年前 (2000 年) から偵察機による活動を強化し、週 4~5 回、中国沿岸から 80 km 付近の空域を飛行している。97~99 年は年 200 回だったといい、米側の関心が高まっていることを窺わせる。米側は逆に、中国による追跡・妨害活動が 2000 年の年末から攻撃的になったと見ていた。米当局者によると、2000 年 12 月から米偵察機の約 9m 以内に近づく事例が 4 件発生し、その内 1 件は、約 5m にまで近づいたとのことだった。米側はその年 (2001 年) の初め、中国外務省に「苦情」を申し入れていたことも明らかにされた²⁵¹。

EP-3 事案によって、ブッシュ政権の政府関係者の間で、中国の軍事力に対する再認識が行われたと見られる。ブレアー司令官は、報道陣との懇談で「アジアの重要性を踏まえて対アジア政策の再考が行われている。米国政府内において、アジアは機会と潜在的な脅威の濃密な組み合わせが含まれているという認識が広まっている」と述べた²⁵²。それを裏付けるように事案発生直後は数 km の距離を保っていた中国機が、米国の偵察機に至近距離まで接近する事案が同年中に 2 回発生した。11 月に中国機によって米空軍の RC-135 に約 300m の距離まで接近し、東シナ海では米空軍の EP-3 に中国軍機が 150m の距離まで接近したことが、ブレアー司令官によって明らかにされた²⁵³。しかし、対中国政策、アジア重視という認識や検討は、同時多発テロ事案の生起と同時に表面化しなくなった。

ウ パウエル国務長官とその他の政府関係者等の認識のずれ

現実の環境とパウエルの状況認識についてのずれは明らかだといえる。パウエル国務長官の認識は、事故だったという見解で一貫している。一方、事案が生起するまでの数多くの中国機による接近行為は、この事案の起きる可能性が高まっていたことを示している。高速の戦闘機と低速の偵察機の組み合わせという性質は、相対速度の上回る中国側の機体の操作によって衝突したことを示している²⁵⁴。

確かに、本事案を事故と見なすことも可能である。繰り返された接近行為は、パイロットの意図による脅迫行為だった。問題は衝突する直前まで意図した操作で接近し、最後の瞬間に操作ミスをしたことの結果は事故といえるのか、ということである。パウエルの

²⁵⁰ 「米国防長官、中国機の操縦非難 偵察は「続行」」『朝日新聞』2001 年 4 月 14 日。

²⁵¹ 「米中緊迫の 1 2 日間を振り返る 軍用機接触事故」『朝日新聞』2001 年 4 月 13 日；また、米国は EP-3 事案の約 1 か月後、偵察飛行を再開している。「中国沖偵察を米軍が再開」『朝日新聞』2001 年 5 月 8 日。

²⁵² “Win-win middle path in US security strategy in Asia,” *ST*, May 26, 2001.

²⁵³ “China tails US spy flights more closely,” *ST*, December 10, 2001.

²⁵⁴ Shirley A. Kan, et al., “China-U.S. Aircraft Collision Incident of April 2001: Assessments and Policy Implications,” *CRS Report for Congress*, October 10, 2001, pp. 18-19.

認識は、事故であるというものである。他方でパウエル以外の政府関係者、例えばラムズフェルド国防長官や、国防総省、軍当局の見解は、事故とはいえないというものだった。

乗員が本国に帰還したのと同時期にラムズフェルド国防長官は、中国の危険な行為が年初から続いたこと及び事案以前の40件を超える類似した事例を公表した。つまり米国は中国の不当性を国際世論に示し、この事案が事故ではなく、中国の攻撃的な行動による米国機の撃墜事件であると主張することも可能だった。それは事案発生直後のブレイカー司令官の発言からもいえる。一方、事案に対応したパウエル国務長官はそういった認識を示さなかった。

厳密な比較ではないが、同時多発テロ事案後に示された、即座の攻撃的な対応はブッシュの安全保障チームの本来の姿だといえる。米国の市民（軍人）が攻撃を受け、外国の無法な行為によって米国の国益に侵害を受け、それに対する世論も議会も強い反発を示している。それに加えて、その原因や、非が誰にあるのかを証明できるだけの証拠があった。また、同じ東アジアの北朝鮮核不拡散政策とも異なる対応となった。

なぜ、EP-3 事案では現実の環境とパウエルの状況認識にずれが生じたのか。米国としては、乗員・機体ともに中国に確保された状況で自らの正当性を主張しても、弱みを握られた状態に変化がないことから、結局、乗員の解放・帰国に主眼を置かざるを得ず、その結果がパウエルの文面になったと考えることもできる²⁵⁵。

ラムズフェルド国防長官は回顧録のなかで、EP-3 事案の処置について、パウエル国務長官とラムズフェルド国防長官の間に、決定のレベルや、対応において重視すべき事項について主張の対立があったと述べられている。決定のレベルについてパウエル国務長官が、国務省が所掌する外交案件だと主張するのに対して、ラムズフェルド国防長官は、人質になっているのが軍人であること、状況から中国側が就任早々の大統領を試していると見られること等から、国防総省を含む NSC において、大統領の決定を仰ぐべき事案だと主張した。

対処上の重視事項についてのパウエル国務長官の考えは、乗員を取り戻すのが最優先事項であり、そのために低姿勢になるのはやむを得ない、また、経済的にも中国と対立するのは国内の反発を招く、というものだった。これに対して、ラムズフェルド国防長官は、中国側の挑発に対して低姿勢をとるのは優先事項ではない、というものだった²⁵⁶。

本事例では、閣僚レベルの政策決定が行われた。国務省と国防総省のトップの主張が相反するなかで、国務省の対応方針が結局、政府としての対応に採用された形となった。上に述べたとおり、この決定は必然的、構造的なものでは必ずしもなく、ブッシュの候補者時代の主張や、国民世論の状況を踏まえると、ラムズフェルド国防長官の決定レベルや交渉方針に関する主張が採用される可能性もあったといえる。しかし、最終的には国務省の交渉方針が採用され、交渉にはパウエル国務長官があたることとなった。

米軍は政権交代に拘りなく、偵察飛行を常続的に行っていた。ところが新政権発足と同じ時期から、中国の飛行妨害を受けるようになったとされる。中国による妨害が頻繁に行われるようになった理由は明らかにされていない。しかし中国は機会主義的な側面が多分にあることから、政権交代を機会と捉え、地域での優位な立場を獲得しようとした可能性がある。つまり、交代直後の政権にとって中国からの挑戦にどう対応するのかが問われる場面だった。以上のことから政権としては、国民世論や中国を配慮して、現に明らかとなっている事象をあえて曲解した形で認識を示す必要性は低かったといえる。しかしパウエルの認識は、その他の政府関係者が示した脅威認識ではなく、事案に対する静観だった。

²⁵⁵ 橋本靖明「海南島沖米中軍用機事件について」『海外事情』第49巻、第12号、2001年、113-114頁；マン（James Mann）は、いくつかの要因のうち、中国が大国で軍事的にも強大であるということと、アメリカ企業の対中取引関係に打撃を与えるのを避けたいという思惑を挙げた。マン『ウルカヌスの群像』403-405頁。

²⁵⁶ ドナルド・ラムズフェルド『真珠湾からバクダットへ ラムズフェルド回想録』江口泰子他訳、幻冬舎、2012年、378-381頁。

考 察

現実の環境とパウエル国務長官の状況認識の間に生じたずれは、EP-3 事案を故意ではなく、事故と見なすように作用したといえる。この環境と認識のずれをベトナム・シンドロームで説明すると以下ようになる。パウエル国務長官の教訓は「忘れるな」であり、その特徴はパウエル・ドクトリンに示されているとおり、軍事力の国外使用を厳格に制限するものである。したがって、パウエルの外交問題への対応は、国益に基づく限定した目標を設定したうえで、紛争については努めて外交によって解決を図ることとなる。

つまり、本事案においてパウエル国務長官のシンドロームは、中国軍側の故意による衝突という可能性を認識するうえで、フィルターを掛けたものと説明できる。言い換えると、「忘れるな」の教訓の持ち主であるパウエル国務長官は、この状況において、軍事的な紛争に発展しかねない情報を、その他の政府関係者に比較して低く認識したということである。これは、次のように説明できる。認知的一貫性の理論によると、厳しい意思決定を迫るような状況を示す情報の重要性が無意識のうちに低くみなされる。軍事的な紛争に発展しかねないという状況は、パウエル国務長官にとって厳しい意思決定に直面する可能性を意味する。なぜならばベトナムの教訓に基づく、大統領の威信のような不十分な目的に基づく軍事力の行使は、米軍の損耗を生み出し、最終的には国民の信頼を失う可能性が高いからである。この現実と状況認識のずれによって、EP-3 事案に対する米国の対応は静観となり、軍人の解放のために必要な外交的な譲歩が可能な限り行われることになった。

このパウエル国務長官のシンドロームによる米国の EP-3 事案への対応の説明は、ラムズフェルド国防長官の例によって補足できる。まず、ラムズフェルド国防長官のベトナムの教訓について見てみる。ラムズフェルドは下院議員として、ベトナム戦争期間を過ごした。当時、ジョンソン (Lyndon Johnson) 大統領 (民主党) 政権下であり、ラムズフェルドの所属する共和党は歴史的な敗北を喫し、少数野党となっていた。ラムズフェルドのグループは民主党との対決姿勢を強化した。ベトナムの視察を行った際も、民主党の戦争指導を批判する姿勢が顕著だった。民主党大会の暴動の現場に居合わせたこともあった。

フォード (Gerald Ford) 政権下で、ラムズフェルドは大統領補佐官となった。当時のラムズフェルドが教訓としたエピソードの一つとして、マヤグエース (Mayaguez) 号事件がある。同事件は、ベトナムから最後の米軍部隊が撤退して数日後の 75 年 5 月に、商船マヤグエース号が、カンボジアのクメール・ルージュに拿捕され、乗員が人質に取られたものである。ラムズフェルドのマヤグエース号事件の教訓は、ベトナム戦争によって米国が弱体化したと認識され、それが相手側の挑発的な行動を許したというものだった。ラムズフェルドのベトナム関連の記憶は、米国国内での政府関係者としてのものであり、その教訓は、米国が弱いイメージを世界に与えることのデメリットだった。回想録に、以下のような記述がある。

ベトナム戦争の不幸な終焉を目撃した大勢の軍関係者やアメリカ市民は、二度と熾烈で忌まわしい反乱型の戦争に足を突っ込むまいと誓った。そして内向きになり、ソ連やその代理国が仕掛ける戦争を見て見ぬふりをした。私が恐れたのは、混乱に満ちたベトナム戦争の終結が平和ではなく、冷戦の拡大と破滅的な激化をもたらすことだった。ベトナム撤退は米国の弱さの象徴となり、更なる攻撃を招くことになった。

フォード大統領は、ベトナム撤退後も東南アジアの反共主義者が自力で防衛できるよう、少なくとも軍事支援の継続を承認するよう連邦議会に求めたが、それすらも拒否されてしまった。ベトコンの勝利は、隣国のラオスとカンボジアで共産主義勢力の台頭を生み、クメール・ルージュがカンボジアの首都プノンペンを占領すると、親米のロン・ノル政権の関係者とその家族を惨殺した。かの悪名高き「キリング・フィールド」ーポル・ポト政権下で大量殺戮が行われた場所ーにおける二百万人もの民衆の虐殺と混乱が

米国の撤退に起因すると考えるものも多い²⁵⁷。

ラムズフェルドは、ベトナム戦争とその後の対応を通じ、国家が弱体化したと見られれば、敵の挑発を許すことになる、という教訓を得たと述べている²⁵⁸。ラムズフェルドはベトナム戦争について、その目的は正当だったと評価する一方、軍事力を徹底して用いることによって勝利を目指さなかったことが誤りだったとしていることから、その教訓は「忘れるべき」であり、また議員として政府の政策決定の経験を共有していることから、教訓を強く決定に反映しようとする傾向があるといえる。

ラムズフェルドは政策決定者ではないため、EP-3 事案への対応については、NSC で主張した内容を参照することにする。既に述べたとおり、ラムズフェルドの EP-3 事案の対応、特に中国との交渉の方針は、中国側の挑発に対して低姿勢をとるのは優先事項ではないというものだった。回想録からさらに補足すると、謝罪にも偵察飛行の一時停止にも反対であり、むしろ両国の軍事交流を一時的に停止するというものだった。

上記のラムズフェルド国防長官の対応の方針はシンドロームで以下のように説明できる。ラムズフェルド国防長官の教訓は「忘れるべき」である。その特徴は、米国の敵にとって米国が弱体化したと見られれば、敵の挑発を許すことになる、というものだった。つまり、ラムズフェルド国防長官のベトナムの教訓は、中国軍側の故意による衝突という可能性を認識するうえで、ずれを生じさせるシンドロームの作用がなかったと説明できる。言い換えると、「忘れるべき」の教訓の持ち主であるラムズフェルド国防長官は、本状況において、事故の可能性があるという情報を、パウエル国務長官等と比較して、より低く認識したということである。これは、次のように説明できる。認知的一貫性の理論によると、厳しい意思決定を迫るような状況を示す情報の重要性が無意識のうちに低くみなされる。ラムズフェルド国防長官にとって、中国の挑発に膝を屈して、かえって中国の更なる挑戦的な行為を誘発するという状況は、厳しい意思決定に直面する可能性を意味する。なぜならばベトナムの教訓に基づくと、勝利するために軍事力を徹底して用いる機会を逃すということは、ベトナム戦争後に米国が経験したとおり、国力を低下させ、国際社会に対する卓越した影響力を失うことになるからである。

²⁵⁷ 同上、260 頁。

²⁵⁸ 同上、262 頁。

第6章 オバマ政権第1期のベトナム・シンドロームと事案対応

1 政策決定者のベトナム・シンドローム

オバマ政権（第1期）における、南シナ海紛争関連の主な政策決定者はキャンベル国務次官補である。ただし、本章の事例のうち、インペッカブル事案は危機的状況であり通常とは異なる政策決定が行われたと考えられる。したがってまず、オバマ政権の政策決定スタイルについて論じ、次に、本章の政策決定者のシンドロームについて述べることにする。

(1) オバマ大統領の政策決定スタイル

オバマ大統領の政策決定スタイルは熟慮型だったと考えられる。そのスタイルの特徴として、二つの点があげられる。一点目は、政策決定に必要な情報の入手や意見の聴取をするにあたり各省庁からの報告に依存しなかったということがある。多様な人材を政策決定の中核となる NSC に集め、可能な限り多くの情報や意見を眼前で述べさせ、特に少数派、反対意見を重視した。これは、中間で情報・意見を集約する権限を首席補佐官等に与えないということだった。二点目は、性急に決定するのではなく、情報が十分に得られたうえで、決定の必要が確実なものになってから決定を行ったということがある²⁵⁹。これらの特徴は、アリソンのいう合理的な意思決定に近いものだといえる。

しかし、この特性は危機的状況において、時間的な制約や、状況の不透明さのために不十分な情報しか収集できないことによって、自ら決定できないか、または決定しないように作用する²⁶⁰。したがって危機的状況が生じた場合には、本来大統領が行うべき決定を別の政府高官が行うこととなる。具体的な過程として、まず関係する各行政機関が統制されずに当面の対応を行う。初期の段階を過ぎると行政機関の間の力関係、特にオバマ大統領に直接アクセスできる側近の間での政治力に優れた閣僚等の高官が対応のイニシアティブをとることになる。

実際の米中間題への対応で強い影響力を及ぼしたのがヒラリー・クリントン（以下、クリントンと表記する。ビル・クリントンはその通り表記する。）国務長官だった。クリントン国務長官は就任の数週間後に中国を訪れ、その最初の主要な演説で中国との良好な関係の構築と、共通の関心分野における機会の共有の重要性に言及した。これを踏まえ、国務省は「米中経済戦略対話」の枠組みの変更を行った。同対話は、ブッシュ政権当時から経済担当閣僚が所掌し、対中貿易赤字の解消に向けた協議を目的として行っていた。オバマ政権としての最初の対話が行われるのに先立ち、国務省が外交・安全保障をテーマとして取り込むように働きかけ、結局、国務・財務の両長官が議長となって行う枠組みに作り替えられた²⁶¹。

インペッカブル事案では、側近の中で中国への対応に最も強い影響力を有しており、またオバマ政権の高官として最も早い、2009年2月に中国を訪問し、中国高官との連携を確立していたことから、政策決定者はクリントン国務長官だったと考えられる。

(2) クリントン国務長官のベトナム・シンドローム

クリントンは、1947年生まれであり、ベトナム戦争当時（60年代後半～70年代前半）

²⁵⁹ James Pfiffner, "Decision Making in the Obama White House," *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 41, No. 2, 2011, pp. 244-262.

²⁶⁰ 例えば、Claire Zillman, "ISIS, Ebola, Secret Service: Obama's confluence of crises," *Fortune*, October 3, 2014.

²⁶¹ David Lampton, "The United States and China in the Age of Obama: looking each other straight in the eyes," *Journal of Contemporary China*, Vol. 18, No. 62, 2009, p. 714; 藤木剛康「オバマ政権のアジア基軸戦略—その背景と展望」『立教アメリカン・スタディーズ』第35号、2013年、63頁。

は、学生だった。米国内のベトナム反戦運動が活発になる中で、学生運動を主導する一面もあった。回想録では特に1968年の一連の出来事として、テト攻勢、キング牧師の暗殺、ケネディ（Robert Kennedy）上院議員の暗殺、ベトナム戦争の拡大が、米国自体と、クリントン自身の政治的姿勢を決定するうえでの一大分岐点になったと述べている。

法律大学院修了後、ニクソン大統領弾劾の司法委員会のスタッフとして務め、その後ビル・クリントンと結婚し、政治家・大統領の配偶者として過ごした。2000年の上院議員選挙に当選し、2006年に再選した後、2008年の大統領選挙では民主党の有力候補となったが、オバマ候補に敗れた。この際に追求されたのが、イラク戦争の開戦決議に賛成票を投じた問題である。ベトナム戦争から受けた影響、クリントンの生育した時代、学生中の活動、ニクソン大統領弾劾、徴兵を忌避していたビル・クリントンとの結婚等、前半生のあらゆる部分で「忘れるな」という教訓を得た一方、ベトナム戦争に直接関わっていないことから、比較的弱く共有したことを示している。

しかし、その信念とは相反する行動として、上院議員としての2002年のイラク戦争への決議に賛成票を投じたことがある。これは、大統領選挙への立候補を見据え、中道路線を目指したものと評価された。ところが、イラク戦争の状況が悪化するにつれ、立場を転換し、イラクからの撤兵を主張するようになった。回想録でも、イラク戦争に賛成票を投じたことは大きな失敗だったと告白している。このエピソードは、クリントンの前半生における経験から得たベトナムの教訓が政治的信念の根幹に存在し、大統領夫人・議員としての経験では覆すことがなかったことを示しているといえる。

(3) キャンベル国務次官補のベトナム・シンドローム

キャンベルは1957年に生まれ、60年代後半から70年代前半にかけては青少年期であり、ベトナム戦争における直接的な経験はない。カリフォルニア州立大学サンディエゴ校を卒業し、英オクスフォード大学で国際関係博士号取得した。博士論文は、『ソビエト連邦の南アフリカ政策』であり、ベトナム戦争関連の記述はない²⁶²。米国海軍士官となり、統合参謀本部及び海軍作戦部長特別諜報部隊に所属した。当時の勤務について国務次官補の承認公聴会で質問されているが、東アジアの情報収集を行っていたと証言した。

その後ハーバード大学で准教授として勤務し、ケネディスクールにおいて公共政策学及び国際関係論を担当している。クリントン政権では国防次官補代理（アジア・太平洋地域担当）として日米安保共同宣言や普天間飛行場移設問題等の日米安保問題を担当していた。米戦略国際問題研究所（Center for Strategic and International Studies: 以下、CSIS という。）の副所長、その後、新米国家安全保障研究所（CNAS）の最高経営責任者兼共同設立者に就任した。また、米外交問題評議会（CFR）会員、CSIS が発行する『ワシントン・クォーターリー』の編集委員会委員長等を務めた。国際関係・国際政治の複数の著書がある²⁶³。

大統領選挙でジョージ・W・ブッシュに敗れた民主党の一部は、民主党の安全保障政策が現在の国際情勢に適合しておらず、新しい政策が必要であると主張した。その理論的な主導者が、キャンベルだった²⁶⁴。ブッシュ政権下、CSIS に所属していた際の著書（共著）が『ハード・パワー（Hard Power）』である。このなかでベトナム戦争後の民主党・カーター政権が過度な軍事予算の削減を行い、イラン人質事件で表れたような軍人の質の低下を招いたと述べた。続けて、共和党レーガン政権が軍隊の精強化によって国家のプライドを取り戻すことに成功したが、それを民主党は学ばなかったとも述べた。これはキャンベル自身が所属したクリントン政権をも批判したものと見える²⁶⁵。

²⁶² Kurt Campbell, *Soviet Policy Towards South Africa*, St. Martin's Press, 1986.

²⁶³ 経歴については、Wikipedia 及び久保文明・足立正彦『オバマ政権の主要高官人事分析』東京財団現代アメリカ研究プロジェクト、2009年を参照。

²⁶⁴ James Mann, *The Obamians: The Struggle Inside the White House to Redefine American Power*, Penguin Publishing Group, 2012, pp. 51-55.

²⁶⁵ Kurt Campbell and M. O'Hanlon, *Hard Power: The New Politics of National Security*, Basic Books, 2007, p.

キャンベルらは結論の中で、ベトナム戦争があらゆる政治勢力間に米国政治史上最大の亀裂を生み出したと述べている。これは、共和党と民主党の間だけではなく、キャンベルの支持する民主党内でも生じたとしている。これらの亀裂が米国の軍事戦略に分裂をもたらしたため、新たな国際情勢への対応を困難にしていると指摘した。しかし、新たな国際情勢に対し、ブッシュ政権の新保守主義者達のようにあらゆる紛争に関与するのではなく、軍事力等のハード・パワーと外交力等のソフト・パワーの併用と使い分けや、同盟国の協力を得る等の効率的なパワーの発揮を進めることによって民主党・共和党の政策的一致を達成しながら、米国の影響力を回復できると主張した²⁶⁶。

キャンベルは、ベトナム戦争後の米国が紛争への関与を避けようとして国力を失ったこと及び、国内が分裂したことが失敗だったと捉えている。他方で、ベトナム戦争自体を誤りとは見ておらず、ベトナム戦争の教訓に捉われて、軍事関与を頑なに回避しようとする民主党の一部を批判している。これらの点から、キャンベルのベトナムの教訓上の信念は「忘れるべき」であり、直接ベトナム戦争に関わっていないことから比較的弱い程度に共有しているといえる。

2 インペッカブル事案に対する静観

(1) インペッカブル事案に対するクリントン国務長官の脅威認識

クリントン国務長官は、インペッカブル事案の発生した5日後の2009年5月14日、米中外相会談後の会見で「我々は互いに立場を表明した。一方、我々は将来における同様な事案の発生による不確かな状況の生起を回避することが重要であるという点について合意した」と述べた。この後、公式の場で中国との海洋安全保障問題について発言することは翌年になるまでなかった。しかし、全ての中国が関係していた問題について言及がなかったわけではない。チベット問題、ミャンマーの軍事政権、インターネット検閲問題等について中国政府と協議している。非公式な場で中国との関係について包括的に述べた際、二国間に多くの問題が存在するなかで、政治的開放性、人権問題、軍関係者間の信頼構築等の進展を期待していると述べる一方、海洋安全保障への言及はなかった²⁶⁷。

上記からインペッカブル事案、中国との海洋安全保障の問題についてクリントンの心理的環境は静観だったといえる。インペッカブル事案についての発言はもちろん、中国の海軍力の増強やフィリピン・ベトナム等との領有権問題についても発言が観察されなかったのは、その他の政府関係者とは異なる点である。例えば、インペッカブル事案のあった翌日（2009年3月10日）、議会は急きょ公聴会の議題として同事案を取り上げ、証言者のブレアー国家情報局長（National Intelligence Director）が、EP-3事案以来、最も脅威の高まった事案だと述べている²⁶⁸。この発言によるとインペッカブルの遭遇した中国船の行為は、中国海軍のEEZ内での行動パターンが変化した結果であると認識されている。つまり、情報関係者は、インペッカブル事案が中国の攻撃的な姿勢が高まった結果だと評価しており、一部の部隊の先走った行為だったと判断していない。

また、国防総省の報道担当者は、記者からのインペッカブル事件の意味するところについて問われたところ、事案は、自らの領有権、主権の統一性の防護に関する中国政府の意思表示だった、との判断を示した²⁶⁹。他方で国務省当局者は、米国と中国との間に国際法

21.

²⁶⁶ *Ibid.*, pp. 237-251.

²⁶⁷ Hillary Rodham Clinton, “Remarks on Regional Architecture in Asia: Principles and Priorities, Imin Center-Jefferson Hall, Honolulu, Hawaii,” January 12, 2010.

²⁶⁸ “Senate Armed Services Committee Hearing; Subject: the Current and Future Worldwide Threats to the National Security of the United States,” *FNS*, March 10, 2009.

²⁶⁹ “Department of Defense [hereafter, DoD] Background Briefing; Subject: Military Power Report of the People’s Republic of China 2009,” *FNS*, March 25, 2009.

における EEZ の解釈に関する相違を問題として捉えていた。

インペッカブル事案は、国務省が所掌する案件となったが、南シナ海紛争の業務所掌区分上の本来の政策決定者であるキャンベル国務次官補が事案当時、議会で承認されていなかった。本事案が危機的状況ではなかった場合、クリントン国務長官ではなく、キャンベル国務次官補が政策決定者となる可能性もあった。そこで 2009 年 6 月の議会におけるキャンベル国務次官補の証言を見てみる。キャンベル国務次官補は、最近の東・東南アジアの海洋部で発生している事案が中国の戦略的な思惑を反映したものではないかと質されると、中国からの反発に対する懸念、具体的には米中間のコミュニケーションに関する協議が中断される可能性について言及し、この種の事案の防止のため、軍事関係者間の慎重な、深い対話の必要性を主張した²⁷⁰。

キャンベル国務次官補の証言から、衝突のエスカレートによって中国側からの反発が強まる可能性への懸念と、米中間のコミュニケーション不足の認識が読み取れる。キャンベル国務次官補には中国軍部隊の行動への統制不足から衝突に至る可能性を強く懸念することが幾度かあった。これは、中国による戦略的な思惑の反映ではないかという議員からの指摘を否定するものであるものの、偶然の衝突と、その後の対処の誤りによってエスカレートすることへの懸念という脅威認識の表出といえる。また、2009 年 7 月の議会公聴会において、キャンベルの部下であるマーシール (Scot Marciel) 国務次官補代行は、インペッカブル事案が、中国の攻撃性の増大の問題と、国際法の解釈が不明であったことを原因として述べている²⁷¹。

上記に見られるように政策決定者であるクリントン国務長官の事案の原因についての認識には、他の政府当局者とは明らかにずれがあったということになる。ブッシュ政権時の国務省は EP-3 事案の処理を所轄していた省庁であり、その当時も、同様のずれが認められた。パウエル国務長官は、EP-3 事案を中国機のパイロットの操縦ミスによる事故と捉えた。しかし、その事案発生以前から中国機による米軍機に対する危険な接近行為が繰り返し行われていた。また、ラムズフェルド国防長官は、同事案が、ブッシュ政権をテストするものだったと評価している。

他方で、EEZ における軍事調査活動に関する国際法上の解釈の相違は、米国の国益である航行の自由と関連した問題である。EP-3 事案では国防総省等が EEZ 内における正当な行為だと主張したが、結局所轄する国務省、パウエル国務長官が中国の非を咎めることは一切なかった。翻ってクリントン国務長官は、インペッカブル事案後の米中外相会談において、航行の自由について懸念を表明しなかったし、中国の行為を批判することもなかった。

クリントン国務長官・国務省と、国防総省及び情報機関との間で、事案発生の原因に関する認識にずれがあったということになる。また、このずれは、国務長官と国務省当局者の間においても認識の相違が見られた。国務長官にのみ特徴的な認識は、EP-3 事案でも見られ、同事案では、国務長官と他機関の間に認識のずれが結果として、謝罪に近いメッセージを送るという形をとることになった。以下において、本事案における国務長官と、その他の機関における認識の相違が、いかなる米国の対応を招くこととなったのか、見ていくこととする。

²⁷⁰ “Hearing of the Senate Foreign Relations Committee, Subject: the Nomination of Kurt Campbell to be Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs,” *FNS*, June 10, 2009.

²⁷¹ DoS, “Testimony Scot Marciel Deputy Assistant Secretary, Bureau of East Asian and Pacific Affairs Statement Before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs Senate Foreign Relations Committee,” Washington, D.C., July 15, 2009; 中国政府の考えを表していたとする研究者の論文では、UNCLOS の解釈がそもそも米中間に相違があるとしている。中国は規定されている EEZ 内の管轄権が、資源調査等に留まらず、他国軍の活動を拒否できるものと捉えており、一方米国は、EEZ を基本的に国際水域と捉え、沿岸国に無害通航を求める権利はないと捉えている。これらの UNCLOS の規定に関する立場の違いは交渉の時点で明らかになっていた。そのため、当該条文は明確に述べられておらず、グレーな記述となっている。季国興「「インペッカブル事件」の合法性」平山茂敏訳『海幹校戦略研究』第 1 巻、第 1 号、2011 年、28-34 頁。

(2) インペッカブル事案に対する静観

インペッカブル事案後、国防総省の報道官は中国側の行動について、かつて中国によってとられた海上の行動としては最も攻撃的であり、無謀で危険な行為だとして中国当局を批判した。また、米国の情報収集活動は公海でルーティンに行っており、合法的なものであると述べた²⁷²。さらに、ホワイトハウス報道官のギブス (Robert Gibbs) は、「わが国が公海での活動を停止する必要はなく、むしろ中国が国際法を遵守すべき」と中国の活動を批判した²⁷³。

国務省の報道官は、在北京米国大使館が中国政府に対して、中国船が米国の艦船を不当に嫌がらせしたことについて抗議を行ったと述べた。しかし、中国の反応等の詳細について述べなかった²⁷⁴。つまり、国防総省とホワイトハウスが中国の活動を批判したのに対して、国務省の報道官の発言に中国を批判するよう意図した発言がなかったということである。

クリントン国務長官は記者から米海軍の正当性と将来に及ぼす影響について質問されたところ、中国側との合意内容として、双方がそれぞれの立場を確認したうえで、① 同様の事案が今後生起することを防止するために努力すること、② この種の事案が予測不能な結果へと発展することを防止することについて述べた²⁷⁵。

ゲーツ (Robert Gates) 国防長官が回顧録において、国務長官と大統領の発言に中国政府を批判する内容が含まれなかったのは、インペッカブル事案が末端の部隊が独自に行ったものと判断されたためだったと述べている²⁷⁶。オバマ大統領が会談した際に協議された再発防止の具体策として、軍関係者同士の対話のレベルと頻度を上げるべきという点で合意に至った。これは、EP-3 事案後において米中間の軍事交流が一時中止になったのとは、全く逆の対応がとられたことになる。

3 核心的利益発言・スカボロー礁事案に対する消極的関与

(1) 核心的利益発言に対するキャンベル国務次官補の脅威認識

2010年3月、5月の核心的利益発言に対する政策決定者の心理的環境は、7月23日のARFにおける政策声明で観察できる。声明の内容は、2010年初頭にキャンベル国務次官補とベイダー (Jeffrey Bader) NSC アジア担当上級部長が南シナ海の省間会議を開催し、その場で協議された内容に基づき策定したとされる²⁷⁷。クリントン国務長官は、7月にハノイで開催されたARF閣僚会議の場で声明を発表した²⁷⁸。

・・・全ての国と同様、米国は南シナ海における航行の自由、アジアの海洋へのアクセスの維持、国際法の尊重について国益を有する。我々は、これらの利益をASEAN及びARF諸国のみならず、あらゆる海洋国家や国際共同体と共有する。

米国は、あらゆる領土紛争の全ての係争国が参加する協調的な外交的手段による解

²⁷² “Chinese Vessels Shadow, Harass Unarmed U.S. Survey Ship,” *DoD News*, March 9, 2009.

²⁷³ “Press Briefing by Press Secretary Robert Gibbs,” *The American Presidency Project*, March 9, 2009.

²⁷⁴ DoS spokesman press briefing, March 9, 2009.

²⁷⁵ DoS, “Remarks After Her Meeting With Chinese Foreign Minister Yang Jiechi,” Press Availability with Hillary Clinton, March 11, 2009.

²⁷⁶ ロバート・ゲーツ『イラク・アフガン戦争の真実 ゲーツ元国防長官回顧録』井口耕二他訳、朝日新聞出版、2015年、430頁。

²⁷⁷ Jeffrey Bader, *Obama and China's Rise. An Insider's Account of America's Asia Strategy*, The Brookings Institution, 2012, pp. 79-82. (邦訳：ジェフリー・A・ベーダー『オバマと中国—米国政府の内部からみたアジア政策』春原剛訳、東京大学出版会、2012年。)

²⁷⁸ “Remarks at Press Availability, Hillary Clinton,” July 23, 2010.

決を支持する。我々は、係争国による軍事力の使用及び脅迫に反対する。米国はどの係争国の主張にも与しない一方、係争国が UNCLOS に基づき主張することを求める。南シナ海における正統な主張は、国際慣習法と一致しているべきである。

米国は、2002年のASEAN中国南シナ海共同宣言を支持する。我々は、各国が完全な行動規範に合意することを支援する。米国は宣言にある新たな取り組みと信頼醸成措置を円滑に推進する準備がある。なぜなら、法の下に自由な商取引を行えることが、あらゆる係争国と国際共同体にとっての利益だからである。国際共同体の利益の尊重と、未解決の紛争に取り組む努力は、解決のための条件を整えるとともに、地域の緊張を低減する。米国は、超党派で UNCLOS を支持しており、翌年の政治過程を通じて、上院における批准を目指す。・・・

クリントン国務長官は発言のなかで、航行の自由を米国の国益であるとするとともに、2つの国益を追加した。第1には、アジアの海洋へのアクセスの維持である。これはその後、海洋における自由な経済活動と言い換えられるが、つまり、公海における漁業活動等の権利を確保することである。第2には、国際法の尊重である。また、領土紛争を強制的なしで外交的に解決しようとする努力を支援すると述べた²⁷⁹。

クリントン国務長官の声明が、キャンベル国務次官補の心理的環境の表出だと捉える。利益を明確にしたことは、これまでの外的環境の認識を一步進め、利益が脅威にさらされているという認識を示したものと見える。自由な経済活動や、国際法の尊重という利益は、航行の自由の利益と異なり、米国にとって直接的な利益とはなりにくく、むしろ地域の秩序を米国の利益と見なすものといえる。また、中国の当局者が南シナ海の領有権を核心的利益と表現したのに対抗する表現を採用したことから、中国の発言に対する直接的な脅威認識と捉えることもできる。

その後の記者会見の場でキャンベル国務次官補は、中国が南シナ海を核心的利益と位置付けたことについて米国がどのように捉えているのかという質問に対して、米国の関心はクリントン国務長官が声明で示した3項目であり、平和的・外交的手続きによって、問題解決を建設的に行うと述べた。また、米国が直接的な役割を演じることが適切だとは思わない、とも述べている²⁸⁰。確かに、クリントン国務長官の声明は、行動規範の策定の努力を支援するとのみ述べており、策定に向けてイニシアティブを発揮するとは述べていない。一方、クリントン国務長官が ARF で示した米国の利益に関する言及は、中国の核心的利益発言に対する政策決定者の脅威認識を示したものと見える。

結局、この ARF の場で 11 カ国が南シナ海問題についての見解を述べた。ASEAN 加盟国やその他の域外諸国は米国が自らの姿勢を示したことによって発言に至ったものといえる。中国当局は、クリントン国務長官の発言を中国への対抗と受け止めたとされる。中国代表の楊外相は声明において、多国間協議は問題を複雑にするだけであり、二国間による対応が適切であるとするとともに、クリントン国務長官の「公平なように見える発言」は、南シナ海の状況が憂慮すべきものだという錯覚を作り出すことによって中国を攻撃することを狙っていると批判した²⁸¹。

上記を踏まえ核心的利益発言に対するキャンベル国務次官補の心理的環境について、クリントンの ARF 声明を情報源として読み取ってみる。核心的利益発言が、これまでのキャンベルの中にあった、偶発的な出来事と見なす要素を払しょくしたように見える。つまり、中国は戦略的に南シナ海に進出しており、米国との一連の接触事案もその戦略的思惑に基づいていた、という脅威認識を得たことになる。この認識の表明は、核心的利益発言と対応したものとなっており、認識のずれは認められない。

²⁷⁹ Bader, *Obama and China's Rise*, pp. 104-105.

²⁸⁰ DoS, "Press Availability Kurt M. Campbell Assistant Secretary, Bureau of East Asian and Pacific Affairs Tokyo, Japan," October 6, 2010.

²⁸¹ 「中国、多国間協議に反対＝南シナ海問題で」ウォールストリートジャーナル日本語版、2010年7月26日、http://jp.wsj.com/public/page/0_0_WJPP_7000-85272.html.

(2) スカボロー礁事案に対するキャンベル国務次官補の脅威認識

2012年6月、キャンベル国務次官補は民間シンクタンクの主催で行われた講演会において、これまでの政府の原則的な立場として、領有権に関する中立、軍事力によらない解決、国益として航行の自由・国際法への準拠・商業活動の自由、平和と安定の拡大を求める立場について述べた。ARFで米国がイニシアティブを発揮することはあるのか、という質問に対して、米国の立場を明確に示すが、中国の出方次第だと述べた。また予想される行動規範が、これまでの行動宣言とほとんど変わらない可能性を指摘されると、紛争解決への取組みが外交的プロセスで進捗することが重要であり、内容には関与しないという姿勢を示した²⁸²。

2012年9月の公聴会で証言に立った際、海・空域を移動する船舶や航空機のリスクについての質問に対してキャンベル国務次官補は、数十年に渡る米国の航空機・船舶の安全な航行が今後も継続されると見通しを示したうえで、現在直面している危機は、末端の部隊の指揮官が起こすような不測の事態だと述べた。また、ベトナムEEZ内の米国の民間石油業者が活動している鉱区において、中国が石油試掘塔を設置した事案への対応について問われたところ、中越間の協議で解決を図るべきと述べた。さらに議員がEEZは条約で認められている正当な権利であり中国の活動はその権利を侵害するものと指摘すると、キャンベル国務次官補は、歴史的な経緯等条約の原則的な適用には馴染まない部分もあることから、行動規範の合意が重要になると証言した。この時点でのキャンベル国務次官補の心理的環境は、核心的利益発言、中国による西沙群島海域におけるオイルリグ設置から大きく変化していない。クリントン国務長官の表明した国益に対する脅威認識が主な内容となっている。

スカボロー礁事案の特性は、位置的にフィリピン・ルソン島、スービック湾に比較的近いEEZ内であり、中国・フィリピンの艦船が展開し、比較的長期に渡る対峙となったことである。軍事衝突に発展した場合、相互防衛条約に基づく軍事行動へと発展しかねなかった事態といえる。一方、スカボロー礁事案の軍事的緊張に関するキャンベル国務次官補の脅威認識はインペッカブル事案当時と同じく偶発的な衝突を危惧したものであり、戦闘の発生、さらには米軍が軍事的に関与する可能性には言及していない。また、南シナ海の通航が不可能になるといった事態についても、航行の自由は守られるという期待を示し、脅威認識の表出に至らなかった。

航行の自由について、キャンベル国務次官補が合理的な認識を示したとはいえない面がある。中国がスカボロー礁の占拠とともに、監視船によるプレゼンスの示威を拡大した。それにも拘わらず、キャンベル国務次官補は中国が航行の自由の重要性を認識し、周辺海域における航行の安全を尊重するように振る舞うと信じる旨を議会公聴会の場で証言している。ビル・クリントン第2期政権のロス国務次官補が対応したミスチーフ礁拡張事案でも同じような状況に対して脅威認識が生じなかった例を述べた(第4章)。その時点よりもさらに、中国海軍の能力が向上しており、また、核心的利益発言によって中国が海域を自らの領域にする意図が明かされていた。それにも拘わらず、政策決定者の中に中国によって航行の自由が脅かされるという認識が生じなかった。

(3) 核心的利益発言・スカボロー礁事案に対する消極的関与

ア 政策声明の発表による消極的関与

期待された行動規範の採択に至らなかったARF後の2012年8月3日に国務省の声明が発

²⁸² “Center for Strategic and International Studies (CSIS) Meeting Subject: “The South China Sea and Asia Pacific in Transition”,” *FNS*, June 27, 2012.

表された。このなかで、まず米国の南シナ海紛争への立場に変更がないことを述べたうえで、最近の状況として資源探査船の衝突や、スカボロー礁での中比当局間の衝突があったと述べた。次に中国を名指ししたうえで、南沙群島を三叉市の行政管理区域内としたことや、南シナ海の紛争地域をカバーするような軍事拠点の新たな設置は、紛争解決に向けた協調的な外交努力を無駄にし、緊張を高めるような行為だと批判した。また、米国としてASEANによる行動規範の合意に向けた努力を引き続き支援するとともに、全ての係争国を対象として、領有権主張を国際法に基づいて行うよう要請した。声明の結語として、オバマ大統領とクリントン国務長官の名を明記し、各地域諸国の首脳に外交努力を通じた紛争解決への取り組みを求めている²⁸³。

上記の声明は、核心的利益発言によって高められた脅威認識とともに、行動規範の合意に失敗したことに加え、議長声明の採択に至らなかったASEAN諸国に対して結束を呼び掛ける意味を含んでいたといえる。

核心的利益発言によってキャンベル次官補の認識の中で、中国の戦略的な思惑が南シナ海における行動に反映されているという脅威認識を生じたと既に述べた。この声明が、キャンベル次官補の示した脅威認識に基づく対応であり、消極的な関与の結果として捉える。声明において米国の国益を明記したうえで、中国の行為を批判していることから、南シナ海紛争に米国として関与する意図を示したものと見える。そのうえで、関与の方針が、ASEANによる行動規範の取り組みの支援と、全ての係争国に対して国際法に基づく紛争解決を目指すよう求めるということが明らかにされたといえる。

イ 米国による独自の軍事的関与

(ア) 軍事力の東南アジアへの配置

国防予算の年度要求（FY2014）では、リバランス政策の一環として、アジア・太平洋地域における軍事力（Force Structure）の増強を挙げている。予算要求作成のガイドラインとなる国防戦略指針（Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense）では、米国の政策実現のために、引き続きグローバルな安全保障に貢献する一方、アジア・太平洋地域への軍事的リバランスを行うとしている²⁸⁴。予算要求資料では、アジア・太平洋地域に最も能力の高い戦力を配置するとして、FY2013で嘉手納にF-22をローテーション配置、F-35の早期配置を計画、グアムを戦略ハブとして開発、オーストラリア、フィリピン、シンガポールとの戦力アクセスを容易にする合意を協議、バージニア級原子力潜水艦、P-8哨戒機、巡航ミサイル、情報・監視・偵察（Intelligence, Surveillance and Reconnaissance）システムの展開を準備することとしている。また、アジア・太平洋地域における作戦を容易にする装備開発について言及し、具体的には、第5世代統合戦闘機、新型ステルス爆撃機、次世代空中給油機、海洋地域情報収集システム等を挙げている。さらに、同盟・協力関係の強化として、軍高官の訪問、防衛協力の再活性化（日本、韓国、オーストラリア、フィリピン、タイ、ニュージーランド、ベトナム、マレーシア、インドネシア）、中国との軍事関係者間の関係強化について言及した。これらの予算要求は、リバランス政策を具体化したものであるといえる。

オバマのリバランス政策は、南シナ海紛争への対応とは区別するべきという立場もある。パール（Douglas Paal）は、リバランス戦略が中間選挙の国内対策の一環だったという考えを示している。つまり、政策の目的は、対立候補者によるオバマ政権の対中政策が弱腰であるという批判への対応という側面があったというものである²⁸⁵。それを裏付けている動

²⁸³ “U.S. Department of State Diplomacy in Action, South China Sea, Press Statement, Patrick Ventrell Acting Deputy Spokesperson, Office of Press Relations Washington, D.C.,” August 3, 2012.

²⁸⁴ DoD, “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense,” January 2012.

²⁸⁵ Douglas Paal, “The United States and Asia in 2012 Domestic Politics Takes Charge,” *Asian Survey*, Vol. 53, No. 1, 2013, pp. 12-21.

向として、2011 年末に掲げられたリバランス政策全体ではアジア・太平洋地域への予算・政策の優先順位を高く設定するとともに、イラク・アフガニスタンからの撤退を連動させるといった構想が明らかにされたものの、2013 年以降、次第にその外交・経済・安全保障上の集中が失われていき、特に軍事力のシフトという側面を薄れさせていくことになった、ということがある。

その他の研究者の議論については既述であるが（序章第2（2）及び、注27参照。）、オバマ政権のリバランス政策の狙いは、地域安全保障に過剰に関与することからの負担の軽減であるというものだった。つまり、米国の軍事力が転用されたということをもって、南シナ海紛争に影響を及ぼそうとする動きだと評価できないということである。

（イ）米比同盟の信頼性向上による関与

90 年代の在比米軍撤退に伴って低調となっていた米比共同演習が、ブッシュ政権の対テロ戦争の一環として活発に実施されるようになった。2009 年度のバリカタン演習では 16 年間の歴史で初めて米軍機がフィリピン基地で運用された。2009 年 8 月に米・フィリピン両政府は、2010 年度の軍事協力協定に合意した。内容としてはミンダナオ（Mindanao）島のテロ組織への共同対応を焦点としている。インペッカブル事案を経た後も米比共同演習は、従前と変化なく、対テロ行動が焦点となった。

2011 年 3 月～5 月、フィリピン・ベトナム両国が自国の EEZ 内の資源探索を巡って中国と衝突した。この際、米国がフィリピンとの相互防衛条約を南シナ海紛争に適用するのか、ということがかつてミスチーフ礁占拠・拡張事案で注目されたように、再び問題となった。6 月 11 日、フィリピン政府は、領有権紛争の平和的な解決に向けて努力する一方、もし中国との衝突が発生した場合、米国の支援を受けることになることと述べた²⁸⁶。翌 12 日、在比米大使館の報道官は、前日のフィリピン政府の発言を受け、米国は、もしフィリピンが中国との衝突によって戦争に発展した場合、相互防衛条約を遵守するとしながら、米国は領有権紛争の一方に加担することはないと述べた²⁸⁷。

一連の中国・フィリピン・ベトナム間の衝突と米国政府の対応を受けて、議会に動きが生じた。6 月 13 日、ウェッブ（Jim Webb）上院議員が中国の南シナ海における行動を非難する決議を提案した。この際、米国政府が自らの立場を主張していないと批判した²⁸⁸。6 月 14 日、フィリピン大統領との会談の中でトーマス（Harry Thomas）在比米大使は、南シナ海紛争におけるいかなる場合においても、米国はフィリピンを支援すると述べた。クリントン国務長官は 6 月 23 日、フィリピン外務長官との会談後の記者会見で、フィリピンが中国と衝突した際に救援するのか、という問いに対して、仮定の質問は応じられないが、と前置きしつつ、米国は相互防衛条約とフィリピンとの戦略的同盟関係を尊重し、フィリピンの防衛に関与することを明確にしたいと述べた²⁸⁹。これらの一連の米国の判断の変化は、脅威認識表明後に中国とフィリピン・ベトナムとの間の衝突事案が増加したことによって国内（議会）から圧力が生じた結果だといえる。

2012 年の米比共同演習では、それ以前と相違し、南シナ海紛争を焦点とした多くの演習が行われた。例えば、4 月バリカタン（南シナ海の警戒・監視行動）、7 月協力海上即応訓練（Cooperation Afloat Readiness and Training: 以下、CARAT という。）（米海軍・沿岸警備隊、フィリピン海軍。初のミンダナオ島沖での実施。）、9 月コースト・ウォッチ（米海

²⁸⁶ “Philippine military chief: US warship's arrival nothing to do with China row,” *BBC International Reports* (Asia), June 12, 2011.

²⁸⁷ “Philippines: US not to take sides in Spratlys row,” *BBC Worldwide Monitoring*, June 13, 2011 Monday.

²⁸⁸ “Council on Foreign Relations Meeting; Subject: A Conversation with Senator Jim Webb,” *FNS*, June 13, 2011.

²⁸⁹ “Secretary of State Hillary Clinton delivers Remarks with Philippines Foreign Secretary Albert del Rosario after their Meeting, as Released by the State Department,” *Congressional Quarterly* [hereafter, *CQ*] *Transcriptions*, June 23, 2011.

軍、フィリピン沿岸警備隊・海洋警察)、10月フィリピン・米国水陸両用上陸演習(Piblex)(米海兵隊、フィリピン海兵隊)である。共同演習の計画は前年度以前から行われるため、これらの演習の構想は2011年以前の政策決定が反映されたものといえる。

一方、スカボロー礁事案の生起に伴い、フィリピン側は米側に相互防衛条約の改正を要望した。これに対し、米側はフィリピン軍の装備改善等の協力に応じるものの、条約の改正には応じない姿勢を維持した²⁹⁰。2012年9月の米議会公聴会において、2010年以降の地域情勢の変化を踏まえ、フィリピンとの相互防衛条約の改正の必要性、特に南シナ海を対象外としている点について問われたところ、キャンベル国務次官補は、フィリピンとの安全保障協力を強化しており、それで十分だと答えた²⁹¹。

米比同盟の変遷について振り返ると、インペッカブル事案の直後は南シナ海紛争への関与という観点ではクリントン政権時からほとんど変化していなかった。ところが、2010年の核心的利益発言後から同盟の進展があり、2011年には、フィリピン側の懸案だった、南シナ海への条約の適用についてクリントン国務長官から言質が得られるまでに至った。他方で、2012年にスカボロー礁事案が生起し、フィリピン側から条約の改正を求める動きが再度生じたのに対して、米側から否定的な姿勢が示された。

ウ 地域諸国との協働による軍事的関与

2009年6月に米国・シンガポール海軍による第15回CARATが行われたが、この際、水上艦、ヘリコプターの他に初めて潜水艦が加えられた²⁹²。共同演習の計画は年単位で行われており、インペッカブル事案が直接の要因とはいえない。一方で地域諸国の潜水艦の取得が活発化しており²⁹³、演習の内容の変化はインペッカブル事案の生起と関連した米中両国の動きを背景としつつ、中国の潜水艦能力の向上に対して米国と地域諸国が対抗する意図を示したものといえる。

2010年以降、米国とASEAN諸国の共同演習が盛んに行われるようになった。例えば2010年については、5月米・タイCARAT(対潜水艦戦等)、米・インドネシア海軍共同演習(東ジャワ・スラバヤ周辺)、7月米・シンガポールCARAT(両国海軍、米沿岸警備隊。対航空、対水上、対潜水艦戦闘)、8月米・ベトナム海軍演習(初。ダナン。搜索救難)、10月米・カンボジアCARAT(初)等があった。その他にも米国はCARATをブルネイ、インドネシア及びマレーシアの各国と実施した。

2012年10月にはベトナム当局者を乗艦させた空母ジョージ・ワシントンが南シナ海を航行した²⁹⁴。

上にも述べたとおり米軍とASEAN諸国の共同演習は、中国軍の軍事力の向上への対応という側面があり、全てについて米国の南シナ海紛争への関与とはいえない。一方、ベトナム・ダナンへの寄港・共同演習の実施や、ベトナム当局者を空母に乗艦させたうえでの航行といった示威行動は、米国の南シナ海紛争への関与といえる。つまり、2010年から2012年にかけての共同演習については、米国として南シナ海紛争にASEAN諸国との協力を通じた関与が行われたものと評価できる。

エ 行動規範の締結に向けたASEANへの協力による関与

²⁹⁰ “Philippines presidential palace urges stronger defence on territorial claims,” *BBC Worldwide Monitoring*, April 30, 2012.

²⁹¹ *FNS*, September 20, 2012.

²⁹² *ST*, June 9, 2009.

²⁹³ *Jane’s Defense Weekly*, August 28, 2014. (防衛研究所「第5章 東南アジア ASEAN 政治安全保障共同体の発足と課題」『東アジア戦略概観2016』154-163頁より引用。)

²⁹⁴ “US Aircraft Carrier Cruises Disputed Asian seas,” October 20, 2012, <https://www.yahoo.com/news/us-aircraft-carrier-cruises-disputed-asian-seas-121558251.html>, accessed April 21, 2016.

2009年7月22日にクリントン国務長官は、AMMで、米国のTACへの加盟に署名するとともに、米国は東南アジアの安全保障等の当面する課題においてASEANと全面的に協力すると発言した。TACは、加盟国相互に主権・領土の保全、内政不干渉、紛争の平和的な手段による解決を求める。また、TAC加盟国であることが東アジアサミット参加の基本的な条件となっている。これまで米国がTACへの加盟を忌避していたのは、加盟に際して尊重するように求められる内政不干渉の原則が、米国の外交的自由（特にミャンマー制裁）を損ないかねないという懸念があったためだった²⁹⁵。

2010年1月、米国が域外国として初めてのASEAN大使にマーシールを任命した。マーシールは4月にインドネシアを訪問し、ASEAN事務局の能力構築について協議している。米国による事務レベルのASEANへの協力は資料として明らかにされていないが、2012年の行動規範合意に向けて水面下での協力を行っていたものと推察される。

2010年7月のARFにおけるクリントン国務長官の発言は、行動規範の合意に向けて中国・ASEANの協働を促すものだった。10月のASEAN首脳会議において行動規範実行のためのガイドラインの策定・合意の促進が確認された。その翌年のASEAN・中国閣僚会議においてガイドラインが合意された。ガイドラインの合意についてクリントン国務長官は「重要な最初のステップである。しかし、明らかに単なる最初のステップである」と評価した²⁹⁶。この発言は中国・ASEANに対してガイドラインの合意に留まらず、行動規範の合意に向けて努力するように釘を刺したものといえる。

ガイドライン合意後、フィリピン等によって行動規範に関するASEAN合意の努力が続けられたが、2012年のAMMにおける行動規範の採択は議長国カンボジアの反対によって失敗に終わった。その後、クリントン国務長官がインドネシア外相との会談後の記者会見において、米国の領有権紛争における中立を再度強調するとともに、引き続き、中国とASEANが行動規範の協議に取り組むべきであり、この際、ASEANの結束が重要と発言している。また、ASEANの地域問題解決能力の向上が米国の関心である、と述べた²⁹⁷。

オバマ政権がTACへの加盟を果たし、ASEANとの連携を深めたのは、南シナ海紛争への関与の一環とはいえない。一方、2010年以降、行動規範の合意に向けた取り組みの強化をASEANと中国に働きかけたことについては間接的な関与といえる。

考 察

2001年のEP-3事案後も東シナ海・南シナ海において中国による米国の情報収集活動に対する妨害行為が起きていたが、そのなかで最も中国側の攻撃的な態度が示されたのがインペッカブル事案だった。インペッカブル事案に至るまでに発生したEP-3事案等、様々な事案を通じて、米中間のEEZに関する認識の相違が明らかになったが、その相違は埋められなかった。インペッカブル事案の特徴は、複数の法執行機関と中国軍艦船が組織的に役割を分担して米軍艦船に対して執拗な妨害行為を行ったということである。この特徴から、国防総省、情報機関は中国の妨害行為の変質を読み取った。米国の対応、特に所掌官庁である国務省の対応も変更されるべきタイミングだったといえる。

しかし結局、この事案の位置付けは、末端の部隊による突発的な行動という解釈に留まった。両国は互いの立場を理解し、この事案によって関係を損ねないという見解で一致し、それ以後、事案が問題視されることはなくなった。

インペッカブル事案が問題視されなくなった理由として、政策決定者が米中関係を損ねることを望まなかったということが考えられる。クリントン国務長官はインペッカブル事案発生の前月に訪中し、事案発生の数日後には中国外相の訪米を控えていた。つまり、両

²⁹⁵ 黒柳米司「ASEANの現状と展望」黒柳米司編著『「米中対峙」時代のASEAN共同体への深化と対外関与の拡大』明石書店、2014年、263頁。

²⁹⁶ Sheldon Simon, "US-Southeast Asia Relations: Deep in South China Sea Diplomacy," *Comparative Connections*, Vol. 13, No. 2, 2011, p. 55.

²⁹⁷ *ST*, September 4 & 5, 2012.

国にとって関係を損ねたくないタイミングだったといえる。この議論の傍証として、米国内において米中両国の関係を損ねるべきではないという圧力の高まるタイミングを見透かした中国側の行為だったという研究者の主張がある。具体的には、2001年にEP-3事案等が起きてから数年にわたり米国の情報収集活動を制約しようとする中国側の外交的な働きかけがなかった。そこで米国にとって強く反発することが困難な時期を狙って、問題を再度提起する意図が中国側にあったということである²⁹⁸。

この説明に拠るのであれば、別の時期に問題が発生した場合、米国側は脅威認識に応じた反応を示すことになる。ところが、2009年5月4日にも、東シナ海で音響測定艦ヴィクトリアス（USNS Victorious）が中国船に30ヤードの距離に接近された状態が1時間継続するという事案が発生したものの、米国政府の対応はなかった。この時点で重要な政治イベントと見なされていたAPECにおける米中首脳会談は終了していた。国防総省の記者会見における、米国政府が声明を発信しなかったのはなぜかという質問に対して、報道官の回答は、当該案件が外交的に協議されると述べるに留まった²⁹⁹。これら一連の米中間の接触事案において国務省が静観の態度を示し続けたことから、個別の事案ごとに一時的な米中関係に配慮したという理由では説明できないといえる。

再度、インペッカブル事案における政策決定の過程について振り返り、本研究の枠組みの視点から再構成を行う。オバマ政権の決定スタイルとして①熟慮型の大統領であることから、十分な情報や、選択肢を得ることができない危機的な状況において、決定のイニシアティブをとらない、②このため、当面の状況において機関ごとの統制のない対応があった後に、大統領の側近中、焦点の問題に応じて影響力の強いアクターが政策決定者となる、という2つの点からクリントン国務長官を政策決定者として導出した。これを裏付ける理由として、インペッカブル事案後の米国の対応について発言したのが米中外交相会談後のクリントン国務長官であり、高官級の発言は同長官のみだったことがある。

政策決定者のクリントンには、イラク戦争の開戦に賛成票を投じたこと以外にも、ビル・クリントン大統領のボスニア空爆の決定に肯定的な意見を述べる等の軍事関与に肯定的な面もあった³⁰⁰。これは、クリントンのベトナム戦争の経験が間接的なものに留まっており、信念としては比較的弱いためであると考えられる。しかし、イラク戦争については最終的に軍隊の撤退を議会に呼び掛ける等、一貫していない側面もあり、「忘れるな」という教訓の評価を覆すには至らないといえる。

インペッカブル事案におけるクリントン国務長官の心理的環境は静観であり、その他の政府関係者、国防総省、情報当局が脅威認識を持っていた点において異なっていた。概ね同じ情報を得ており、同じ政治的立場にあった他の国務省当局者とも異なる面があったことが、その特異性を物語っている。例えば、政策決定者になっていた可能性のあるキャンベル国務次官補と比較してみると、キャンベル国務次官補の場合は6月の議会において、南シナ海における中国との衝突のエスカレートを脅威と認識していた³⁰¹。この点についてクリントン国務長官との認識の相違があった。したがってキャンベル国務次官補が政策決定者であったならば、中国との衝突防止を目的として関与した可能性がある。つまり、インペッカブル事案で米国の対応が静観に留まった理由は、事案の対応が国防総省ではなく国務省であり、なかでもクリントン国務長官が政策決定者であったためであるといえる。

クリントン国務長官のベトナム・シンドロームが「忘れるな」であったために結果として中国の戦略的な思惑の兆候に関する情報を低く評価し、脅威として認識しなかったという説明を補足するため、ASEANが行動規範の採択に失敗した後のクリントン国務長官の心

²⁹⁸ Jon Harbaugh, "Impeccable timing: the political efficiency of PRC-U.S. surveillance confrontations." (MA. Thes., Naval Postgraduate School, 2014)

²⁹⁹ Ibid, p. 57.

³⁰⁰ ヒラリー・クリントン『リビング・ヒストリー—ヒラリー・ロダム・クリントン自伝（文庫版）』酒井洋子訳、早川書房、2007年、308頁。

³⁰¹ "Hearing of the Senate Foreign Relations Committee, Subject: the Nomination of Kurt Campbell to be Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs," *FNS*, June 10, 2009.

理的環境について考察する。2012年の行動規範が合意に至らなかった原因は、中国が議長国のカンボジアに圧力を加えたためである。カンボジアが議長国の地位を利用して採択を妨げたということは、翌年以降の別の議長国の下での採択の可能性はある、ということである。また逆に、ASEANがコンセンサスに拘り、その一方で強硬な反対国が存在し続けるのであれば、ASEANが行動規範について合意するのは困難、ということになる。そういった観点からクリントンがASEANの結束をまず訴えるというのは適切である反面、重要な側面を見逃しているともいえる。つまり、仮に米国の働きかけ等が功を奏してASEANの結束が図れたとしても、中国の行動規範に関する態度が否定的であることが明らかとなった状況では、中国が行動規範に合意する可能性は、ASEANが結束する可能性よりもさらに低いことになる。中国は、形式的に行動規範の協議に参加しているが、議長国のカンボジアを通じた圧力の意味を考慮すれば、行動規範の協議に対する消極的というよりも否定的な姿勢である。スカボロー礁事案等も中国が領有権問題を力によって解決しようとする姿勢に変化がないことを示している。こういった状況の最中であってクリントン国務長官が示していた紛争解決をASEAN諸国に依存する姿勢は不可解だといえる。

クリントン国務長官のインペッカブル事案と、スカボロー礁事案後の発言に共通しているのは、中国の独断的な行動にあえて言及しないことである。この姿勢は米国の政策的優先順位が低い場合には適切である。しかし、自身が述べている通り、米国にとっての南シナ海の平和と安定が優先順位の高い利益になっている状況となった。こういった状況においてもクリントン国務長官の脅威認識に高まりが示されないのは、長官の心理的環境において中国の行動について脅威として評価しない「忘れるな」のベトナム・シンドロームによる認識バイアスがかかっていることの一つの証拠だといえる。

次に、核心的利益発言とスカボロー礁事案における消極的関与について考察する。核心的利益発言は、初めて中国の政府高官が米国政府当局者に対して中国にとっての南シナ海・南沙諸島の位置付けを明確にした発言という意味で、米国政府としては重要な発言だったといえる。相手に対して脅威を認識する2つの条件として、第1には、利益を脅かそうとする意図が明確になる発言であり、第2には、発言に信ぴょう性を与えることのできる具体的な行動である。本事例の場合、核心的利益発言をする以前に、その裏付けとなる行動は蓄積されてきていた。つまり90年代から中国が南シナ海で行ってきた米国・地域諸国との衝突事案が、核心的利益発言によって中国の戦略的意図として明確に位置付けられた、ということである。したがって、中国の意図が明らかでなかったことを理由として行われなかった米国の紛争への関与が一転して行われる可能性が生じたといえる。

核心的利益発言へのキャンベル国務次官補の示した認識では、インペッカブル事案の際に見られた現実の環境と脅威認識におけるずれが解消されていた。既に述べたとおり、キャンベル国務次官補は、インペッカブル事案における中国の行動を脅威と認識していた。しかし、国防総省と情報機関の双方が一致して中国の戦略的な姿勢における変化と見なしていたスカボロー礁事案に対し、キャンベルは偶発性を重視し、戦略的な姿勢の変化と認識していなかった。核心的利益発言については中国から明示的に述べられたため、ずれを生じる余地がなかったと見ることができる。スカボロー礁事案については再度、偶発性を重んじる傾向が見られた。

このずれについて、ベトナム・シンドロームでは次のように説明する。キャンベル国務次官補のベトナム・シンドロームは「忘れるべき」である。その特徴は、伝統的な民主党政権がベトナムの記憶に縛られるあまり軍事問題を避けており、そのためにベトナム戦争後の米国が国力を落とすに至ったというものである。これを踏まえると、キャンベル国務次官補が中国の戦略的変化を見落とすのは説明できないようにも見える。

しかし、キャンベル国務次官補の軍事問題の捉え方は、軍隊の運用よりも、軍事力の整備に偏重しているという特徴がある。キャンベル国務次官補の著書『ハード・パワー』から読み取れる信念は、軍事力と外交力の均衡を保ちながら整備することによって、米国の影響力を拡大できるというものである。オバマ政権のリバランス政策を通じて、旧式兵器を保有する中国に対して最新鋭の戦力をアジア・太平洋地域に転用した。キャンベル国務

次官補としてはこれほどの戦力を保有する米国に対して、中国が争いを仕掛けるとは考えにくい。したがって、偶発性を重視する見方が取られたのだと説明できる。

米国の関与の推移を手段ごとにみると、ずれを生じているのが認められる。まず、米比同盟の信頼性の向上による関与については、米比共同演習の枠組みの拡大が行われた時期から 2010 年～2011 年に最も重視されたといえ、その後、2012 年では相互防衛条約の見直しに否定的な態度を示す等、重視する程度の低下が見られた。一方、フィリピン以外の ASEAN 諸国との共同演習の枠組み拡大や、南シナ海行動宣言への協力を通じた関与については、2010 年から 2012 年にかけてほぼ一定して行われていた。この時系列上の関与の手段のずれについてキャンベル国務次官補のシンドロームから説明することができる。

上にも述べたが、キャンベル国務次官補のベトナムの教訓は「忘れるべき」であり、具体的には軍事的関与を忌避することなく、軍事力と外交力の組み合わせを重視するということがある。第 3 章のロード国務次官補のシンドロームに関する考察でも述べたが、「忘れるべき」の教訓が強い場合は、イニシアティブの発揮できる手段を重視し、逆に弱い場合は、客観的な視点から適切な手段を採用する。つまり、南シナ海紛争における米国の立場が本質的に第三者であることに立ち返るのであれば、集団的・間接的な手段を採用することになる。

2010 年の核心的利益発言によって、中国の戦略的な思惑が明らかになると、シンドロームの影響が大きくなることによって、よりイニシアティブの発揮できる手段を選好するようになり、同盟の信頼性の強化を通じた関与が強化された。一方 2012 年の時点では、中国の意図を偶発的に捉え、脅威認識が比較的高まらなかったため、同盟による関与については行われなくなった。したがって、シンドロームの影響が弱くなったため、より集団的・間接的な関与の手段である、多国間制度の活用、地域諸国との協働による関与の採用される傾向が相対的に高まった、と説明できる。

第7章 オバマ政権第2期のベトナム・シンドロームと事案対応

1 政策決定者のベトナム・シンドローム

オバマ政権第2期における、南シナ海紛争関連の主な政策決定者はラッセル (Daniel Russel) 国務次官補である。ラッセルは、1953年生まれであり、ベトナム戦争期間中は大学入学前ということになる。本人がベトナム戦争からどのような影響を直接受けたのかは、発言等から読み取れない。経歴としては、1985年に国務省に入省した後は、ほとんど東アジア担当の外交官僚として過ごしている。駐日大使補佐官、大阪・神戸総領事館副領事、駐大阪・神戸米国総領事、駐韓国米国大使館一等書記官等を経験している。その他、キプロスやオランダの米国大使館での勤務がある。これらから、外交官としての立場で思考し、発言する傾向が高いと推察される。

他方、ベトナム戦争についての言及について見てみると、ラッセル国務次官補は現時点で唯一の著作である「世界における米国の立場 (America's Place in the World)」において、米国は、自由・民主主義的価値、道徳的な立場の高さ及び卓越した国力に基づき、積極的な外交を展開し、他国に関与する責任と利益があると捉えている。その一方で、実際には力の限界があるので、既存のシステムやルールを活用すること、戦略的・政治的な観点から選択的に関与すること等が必要だと述べている。

ラッセルの数少ないベトナムに関する言及のなかから、その後の米国人に与えた対外関与に対する臆病さに強い不満を抱いているのが読み取れる。それに加えて、ベトナムの敗北をもたらした現実主義、エリート主義的な対外政策が米国の道徳性、リーダーシップの権威の喪失を招いたと批判している。また、安易な軍事力の行使に対してソマリアを例に挙げながら、米国の信頼性を失わせる結果を招くものとして、強く戒めている³⁰²。

ベトナム戦争を直接経験しておらず、むしろ外交官として活動する中でクリントン政権のソマリア平和維持活動への派遣の失敗や、ルワンダの民族虐殺を看過したこと等がより強く認識に影響を及ぼしたものと推察される。あえて、ベトナムの教訓の文脈におきかえるのであれば、ラッセルの信念は「忘れるべき」であり、それを比較的弱い程度に共有しているといえる。

2 軍事拠点化事案に対する消極的関与

(1) 軍事拠点化事案に対するラッセル国務次官補の脅威認識

2013年1月フィリピン政府は、中国との南沙群島の領有権を巡る紛争について国際仲裁裁判所へ提訴する手続きを進めると発表した。ケリー (John Kerry) 国務長官は、同年4月のフィリピン外相との会談の際に、紛争解決の取り組みへの支持を伝えている³⁰³。ラッセル国務次官補は、2014年2月5日、中国の九段線の主張が国際法上の根拠がないものと述べ、フィリピンの立場を支持する姿勢を明確にした。またラッセル国務次官補は、係争国が緊張を低減して、行動規範の策定に合意できる環境を醸成するため国際仲裁裁判所へ提訴する等の手段を講じるよう促した³⁰⁴。

2014年2月、ラッセル国務次官補が議会証言の中で、南シナ海紛争における中国の対応に言及した。このなかで、中国の活動を名指しで批判するとともに、九段線に基づく領有

³⁰² Daniel Russel, *America's Place in the World*, Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University, 2000.

³⁰³ Sheldon Simon, "US-Southeast Asia Relations: Military Commitments and Human Rights Concerns," *Comparative Connections*, Vol. 15, No. 1, 2013, pp. 55-65.

³⁰⁴ "Testimony Daniel R. Russel Assistant Secretary, Bureau of East Asian and Pacific Affairs Testimony Before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Asia and the Pacific Washington, D.C.," *FNS*, February 5, 2014.

権の主張について、国際法に抵触すると指摘した³⁰⁵。さらにラッセル国務次官補は、2014年7月28日の講演において、フィリピンに対して提訴の取り下げを迫ったとして中国を批判している³⁰⁶。

中国がその他の係争国とは比較にならないほどの大規模かつ早いペースで島嶼の埋め立てを行っているのに対し、ASEAN諸国、米国連邦議会が強い反発を示すなか、ラッセル国務次官補は、9月26日の公聴会での議員からの質問に対し、①本質的に米中間の問題ではない、②中国の現状変更の意図が米国・地域全体の懸念となっていると回答した³⁰⁷。ラッセルの、この2つの立場は別の機会の発言とも一貫している。2015年2月4日の記者会見において質問に対し、いずれの領有権主張にも与するものではないと前置きし、①現状変更を試みる単独主義的な行動に関する米国の懸念を中国に対して直接的・建設的に表明している、②米国は中国とその隣国との関係に予期しない問題が生じることを懸念している、③米国の利益は中国が、ベトナム・フィリピン・マレーシア等の国々と安定した関係を維持していることにあるということを確認している、と述べた³⁰⁸。

フィリピンが国際仲裁裁判所への提訴に踏み切った後の中国による軍事拠点化は、現状つまり、実効支配している島嶼の状況の固定化を意図したものである。また、大規模な軍事拠点化によって、航行の自由についても現実的に脅かされる状況に至ったものといえる。中国の現状変更の意図が米国・地域全体の懸念となっているという見解は、フィリピン等のASEAN諸国や米国議会と、ラッセル国務次官補との間で概ね一致しているといえる。

(2) 軍事拠点化事案に対する消極的関与

ア 政策声明

2014年3月国務省は、国際司法の場に紛争の裁定を委ねるとするフィリピンの立場を支持すると発表した³⁰⁹。さらに国務省は、2014年5月7日にも声明を発表し、中国による係争地でのオイルリグの設置や艦船によって他国の船舶を威嚇する活動は挑発的であり、緊張を高めると批判し、強い懸念を表明した³¹⁰。

イ 米中外交を通じた関与

2014年5月8日、ベトナムを訪問中のラッセル国務次官補は、大使館での記者会見において、中国の挑発的行為を批判するとともに、国際法に則った平和的、外交的な紛争解決を目指すよう、中国・ベトナム両国に対して呼びかけた³¹¹。中国は、ベトナム政府の発表と、ラッセル国務次官補の訪越のタイミングが一致していることから、同次官補がベトナムを扇動したのではないか、という見解を示している³¹²。発表内容についてラッセル国務

³⁰⁵ Daniel Russel, "Maritime Disputes in East Asia," Testimony before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Asia and the Pacific, Washington, D.C., *FNS*, February 5, 2014.

³⁰⁶ DoS, "Remarks Daniel R. Russel Assistant Secretary, Bureau of East Asian and Pacific Affairs Commonwealth Club San Francisco, CA.," July 28, 2014.

³⁰⁷ DoS, "U.S. Priorities in East Asia and the Pacific Daniel R. Russel Assistant Secretary, Bureau of East Asian and Pacific Affairs New York, NY," September 26, 2014.

³⁰⁸ DoS, "U.S. Policy Priorities for the East Asian and Pacific Region in 2015 Daniel R. Russel Assistant Secretary, Bureau of East Asian and Pacific Affairs Washington, D.C.," February 4, 2015.

³⁰⁹ U.S. Embassy in the Philippines, "State Departments' Statement on the Philippines' South China Sea Arbitration Case Filing, Press Statement, Marie Harf, Deputy Department Spokesperson, Office of the Spokesperson, Washington, D.C., March 30, 2014," March 30, 2014.

³¹⁰ DoS, "Press Release Vietnam/China: Chinese Oil Rig Operations Near the Paracel Islands," May 7, 2014.

³¹¹ "Assistant Secretary Daniel Russel: East Asian and Pacific Affairs, Press Round table, May 8, 2014," The Embassy of the United States of America in Vietnam. (佐藤孝一「2014年のパラセル諸島沖での中越衝突事件の分析」『境界研究』第6号、2016年、30頁より引用。)

³¹² 同上、30頁。

次官補がベトナム政府と調整した可能性は高い。

その翌日（9日）、米政府安全保障顧問のローズ（Ben Rhodes）は、中国が南シナ海の中越境界線付近にオイルリグの設置を行ったのに対して、米国は中国の軍事行動に反対する他、フィリピンとの軍事的連携を強化すると発言した³¹³。一方ケリー国務長官は、5月15日、ベトナム副首相兼外務大臣と電話会談を実施し、中国による挑発的な活動を批判するとともに、ベトナムに穏便な対応を促した³¹⁴。さらに6月、ラッセル国務次官補がARFの準備会合に参加し、西沙群島海域から中越両国が部隊を引き揚げるよう求めるとともに、中国に対してオイルリグの撤去を要請した³¹⁵。

2015年5月14日にフィリピン外務長官が、中国の埋め立て活動に抗議することへの支援を米国に要請している³¹⁶。5月16日にケリー国務長官は、中国外相と会談した際、埋め立て活動が周辺国に与える影響について懸念を示したところ、中国外相は埋め立て活動をやめる意図はないと表明している³¹⁷。オイルリグの設置を含む一連の事案では、各種の法執行機関による連携した動きが見られたことも合わせると、中国軍の独自の判断によるものではなく、国家としての意図が働いていることを明瞭にしたといえる³¹⁸。

7月以降、ラッセル国務次官補等の米政府当局者は埋め立て活動について踏み込んだ発言をするようになった。ラッセル国務次官補は、7月21日の南シナ海会議において、行動規範の合意を進捗させるためには、まず中国による埋め立て・軍事施設の構築活動を停止させなければならない、と述べた³¹⁹。ケリー国務長官も8月6日の東アジアサミットの準備会合において、（全ての係争国に対し）埋め立て活動、新たな施設の建設、地形の軍事化の試みを停止することに合意するよう促す、と発言した³²⁰。9月25日に、オバマ大統領と会談した習近平中国国家主席が、南シナ海の島々の軍事化はしないと発言している³²¹。

ウ 米国の軍事的関与

1979年以来、米国が行ってきたFONOPの目的は、EEZの通航やUNCLOSで認められたその他の活動を制限する沿岸国の試みに対して、積極的に対抗策をとることである。FONOPでは、外交交渉と実力行使が表裏一体となっており、国務省による抗議文の送付に留まる場合もあるが、米国海軍の艦艇が他国の主張するEEZに進入し、その管轄権の主張を認めていないことを示す場合もある³²²。

2015年5月、カーター（Ashton Carter）国防長官が南シナ海紛争について、中国が国際法上及び軍事使用を戒める地域のコンセンサス上の限度を超えた態度を示していると認識しており、米国は今後、地域諸国の要請を踏まえて関与していくと述べた。2015年9月の上院軍事委員会公聴会において、国防総省の参考人が、2012年以来中国を対象としたFONOPの実績がないと証言し、議員から問題視する発言があった。政府は数週間後の10

³¹³ Sheldon Simon, "U.S.-ASEAN Relations: Enhancing the Rebalance," *Comparative Connections*, Vol. 16, No. 2, 2014, pp. 47-58.

³¹⁴ *ST*, May 14, 2014.

³¹⁵ "US asks China, Vietnam: Get ships out of disputed sea; It says this will make room for diplomacy and reduce rising tensions," *ST*, June 11, 2014.

³¹⁶ Sheldon Simon, "U.S.-ASEAN Relations: courting Partners," *Comparative Connections*, Vol. 17, No. 2, 2015, pp. 53-64.

³¹⁷ *Ibid.*

³¹⁸ 佐藤「2014年のパラセル諸島沖での中越衝突事件の分析」19-20頁。

³¹⁹ Simon, "U.S.-ASEAN Relations," pp. 53-64.

³²⁰ "Kerry says U.S. will not accept restrictions in South China Sea," *Reuters*, August 6, 2015.

³²¹ "The White House, For Immediate Release, Remarks by President Obama and President Xi of the People's Republic of China in Joint Press Conference, Rose Garden, September 25, 2015," <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/09/25/remarks-president-obama-and-president-xi-peoples-republic-china-joint>.

³²² Dennis Mandsager, "The U.S. Freedom of Navigation Program: Policy, Procedure, and Future," *International Law Studies*, Vol. 72, pp. 113-127.

月、駆逐艦及び哨戒機により中国が占拠するスビ礁（Subi Reef）の周辺海域及びその上空を航行（飛行）した³²³。

2014年から2015年の米国の対応は、予算要求上の制約を受けたものといえる。2016年度の予算要求は、2014年度の4年ごとの国防計画見直し（Quadrennial Defense Review: 以下、QDR という。）に基づいて作成された。2014QDRの内容は、2012QDRに引き続きアジア・太平洋地域へのリバランスとともに、中東情勢への対応を重視するとしつつ、さらにウクライナ情勢の悪化による欧州への目配りも含めるといった状況となった。そのうえ、超党派予算法（Bipartisan Budget Act）が制定され、国防予算は10%削減の上限が設けられることとなった。その解決方法として、アジア・太平洋地域については、米軍独自の対応ではなく、同盟国や友好国との関係強化、能力構築等を通じて対応するとともに、非軍事的な対応としてASEANによる行動規範の制定努力への支援、UNCLOSに基づく解決の支援を強化することになった。象徴的な条項として、南シナ海イニシアティブ（South China Sea Initiative）がある。これは、マケイン（John McCain）上院議員ら、対中強硬派の議員による修正条項であり、その内容は、南シナ海における海洋安全保障の強化を目的とした地域諸国の海洋情報収集能力の向上であり、対象国（インドネシア・マレーシア・フィリピン・タイ・ベトナム）の当該活動の支援や訓練を行うとしている。予算規模は、5年間で上限が425百万ドルとなっている。2016年度予算で修正され、ブルネイ・シンガポール・台湾の訓練も支援できるようになった³²⁴。評論家は、425百万米ドルを複数年複数国に分配したら、ほとんど何も効果はなく、中国の進出は止められないし、国防総省の担当にとっては意味のある金額ではない、と評価している³²⁵。

また、2015年にはFONOPとして、米艦船が中国の占拠している島嶼から12海里以内を無通告で航行し、中国の領有権を認めない姿勢を示した。この対応は、前に述べた通り、他の地域で行っていたことを本地域に適用したものであり、米国の一貫した姿勢と捉えることはできるが、紛争への積極的な関与を示したものとはいえない。

グローバルな戦略の一環としてのリバランス政策のなかで、2012年の一時的な軍事プレゼンスの強化等があった他は、2013年以降、リバランス政策自体が軍事的な意味を失っていき、同盟国や友好国の能力構築や、国際仲裁裁判所への提訴、行動規範の策定への支援といった非軍事的手段による対応が中心となった。

南シナ海への対応が主に非軍事手段となったことは、議会証言等でも明らかにされている。例えば、ラッセル国務次官補は、自身の承認のための上院公聴会において、議員から様々な形で南シナ海への対応に米国が軍事的イニシアティブを示すべきではないかと問われたのに対し、一貫して米国が、地域諸国の支援的な立場に留まるべきと主張した³²⁶。ま

³²³ Ronald O'Rourke, "Maritime Territorial and Exclusive Economic Zone (EEZ) Disputes Involving China: Issues for Congress," *CRS Report*, 2016, p.30; 米国は、中国に対するFONOPを92年以降、毎年実施した（95、97～99、01～06年度の10年間を除く。）。その理由（中国が過剰に主張するUNCLOS上の沿岸国の権限）は多岐にわたっている。例えば、領海内の無害通航への事前承認要求、EEZ上空の管轄権主張、EEZ内の外国による調査活動の違法化、防空識別圏の飛行制限等である。DoD, "Freedom of Navigation Program Fact Sheet," March 2015, [http://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/gsa/cwmd/DoD%20FON%20Program%20-%20Fact%20Sheet%20\(March%202015\).pdf](http://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/gsa/cwmd/DoD%20FON%20Program%20-%20Fact%20Sheet%20(March%202015).pdf)

³²⁴ David Brunnstorm, "McCain seeks defense funding to help Asia against China challenges," *Reuters*, May 29, 2015; Ankit Panda, "US to Support Taiwan in South China Sea Per 2016 Defense Budget Bill," *The Diplomat*, October 4, 2015.

³²⁵ Van Jackson, "How the US Can Spend \$425M in the South China Sea," *The Diplomat*, June 10, 2015.

³²⁶ "Hearing of the Senate Foreign Relations Committee Subject: Nomination Chaired by: Senator Benjamin Cardin (D-MD) Witness: Daniel Russel, Nominee to be Assistant Secretary for East Asian and Pacific Affairs at the State Department Location," *FNS*, June 20, 2013. 左記公聴会での議論を以下に引用する。
『マーフィー（Christopher Murphy）上院議員「南シナ海の領有権問題について。我々はより一層の軍事力を地域に集めて、航行の自由を維持する意図を明らかにすべきではないか。我々は中国がARF等の紛争解決の動きを妨害していることも分かっている」
ラッセル国務次官補「米国は係争国ではない。しかし、係争国の行動に強い関心がある。我々は軍

た、公聴会においてロックリアー (Samuel Locklear) 太平洋軍司令官は、南シナ海紛争への米国の取るべき対応に関する議員からの質問に対して「最も良いのは係争国がどのように対応するのかを注意深く見守り続けることだ」とし、中立・不介入の立場をとることを主張している³²⁷。

オバマ政権下の 2015 年から 2016 年にかけて 4 回の南シナ海における FONOP が行われた (2015 年 10 月 27 日、2016 年 1 月 29 日、5 月 10 日、10 月 21 日)。3 回目までは、領海の無害通航時に事前の通報を求める権利を認めないことに関する示威行為であり、4 回目は、過剰な直線基線の設定を認めないことに関する示威行為だった。

領海の無害通航時に事前の通報を求める権利を認めないことに関する示威行為とは、中国の国内法において定められている義務を遂行しない、即ちそれを認めないということを示す意味である。具体的には、中国が占拠する西沙・南沙群島の島嶼の 12 海里以内の無害通航を行った。

過剰な直線基線の設定に関する示威行為として、米軍艦艇が中国の占拠する南沙群島のいくつかの島嶼のそれぞれの陸地 (低潮高地) から 12 海里の領域には接近せずに、非無害通航 (機動訓練航行 (Maneuvering drills)) を行っている。しかし、中国が国内法で定めるとおりに群島全体に直線基線を設定していた場合には、12 海里以内を非無害通航で通航していることになる。国際法で群島国家にのみ認められている群島内の直線基線の設定を中国が国内法で定めてもそれを認めない、という示威行為であった³²⁸。

つまり、オバマ政権下に行った全ての FONOP は、中国の国内法による UNCLOS の拡大解釈を認めないという意味であり、中国による南沙諸島の違法な領有自体を認めない、という意味は含んでいないため、紛争に積極的な関与を行ったとはいえ、消極的な関与を直接的・単独的な方法で行ったといえる。

エ 同盟の信頼性向上

2014 年 4 月、米・フィリピン間で、拡張防衛協力合意 (Enhanced Defense Cooperation

事、経済を問わず強制的な動きに反対している。我々の優先事項は安全保障である。国務省の重要な役割は米国と同盟国の関係を外交的に強化することである。米国は地域組織の創設に協力している。」

マーフィー上院議員「しかし、中国が米国と並び立つような大国になった時に、紛争を国際法に基づく手法で解決したいと思うだろうか。中国が無法を続けるのをやめて、紛争解決に努力をしたいと考えるようになるには、どのような圧力が中国に必要なのか。」

ラッセル国務次官補「我々は二国間及び多国間の対話チャンネルを持っている。中国は、米国が同盟国の側に立つと考えている。その認識が米中関係を守る効果をもたらす。大事なの一貫したメッセージを送り続けること。それによってこれまで ASEAN、同盟国に安心を与え、中国と直接行動規範の協議を始めさせることができた。私は、係争国を冷静にさせるようにし、国際法に基づく外交的な協議を継続させるように振る舞う。」

カーディン上院議員「質問を繰り返す。現在南シナ海では、中国が紛争解決の協議を回避し続けている。どうしたら行動規範の協議に参加させるようにできるのか」

ラッセル国務次官補「南シナ海紛争の係争国は、全ての係争国が合意できる手続きを共有すべき。また交渉は友好的でなくとも、国際法に基づくべき。我々は係争国に、UNCLOS に基づく自らの主張を明らかにすべきと求めている。米国は領有権紛争の当事国ではないが、南シナ海でどのように振る舞うべきか、というのはあらゆる関係国において共通の問題であり、重要で、緊急を要する問題だといえる。我々は 2002 年の行動宣言の合意において協力した。これは行動規範の協議でも一貫している。今中国と ASEAN で非公開の議論が行われている。国務長官や大統領が ASEAN の会議に今後参加することを通じて、そうした協議を活性化させたい。」

³²⁷ “Hearing of the Senate Armed Services Committee Subject: “U.S. Pacific Command and U.S. Forces Korea in Review of the Defense Authorization Request for FY2014 and the Future Years Defense Program” Chaired by: Senator Carl Levin (D-MI) Witness: Admiral Samuel Locklear, Commander, U.S. Pacific Command,” *FNS*, April 9, 2013.

³²⁸ Eleanor Freund, “Freedom of Navigation in the South China Sea: A Practical Guide,” *Belfer Center*, 2017, pp. 26-40.

Agreement: 以下、EDCA という。) が調印された。これはフィリピン軍基地内に米軍施設の構築を可能にするものであり、事実上、米軍が撤収する必要がなくなったことを意味した。また、フィリピン軍基地を米軍部隊のローテーション配置に利用することが可能になった。米軍はこれまでのオーストラリア、シンガポールに加え、フィリピンに軍事拠点を確保することにより、地理的に分散した、運用面で抗たん性が高く、政治的にも持続可能な体制へと転換することができたとされる³²⁹。EDCA の調印後の 7 月、米潜水艦コロンバス (Columbus) が EDCA によって使用可能になったスービック湾に寄港した。2015 年 1 月、ラッセル国務次官補は米・フィリピン共同演習の実施を発表する場において、南シナ海紛争が進行中の懸念であり、米国とフィリピンはそれを押しとどめるように働きかけると述べた³³⁰。また、2 月に米哨戒機 P-8 がフィリピン関係者を搭乗させ南シナ海を偵察飛行した。

EDCA は、相互防衛条約を改正することなく、また基地の提供に伴う両国政府の負担を避けながら、恒久的な米軍の展開を可能にしたものである。スービック湾に米潜水艦が寄港したことは冷戦終結後に撤退した米軍が、フィリピンにプレゼンスを再度示すに至った象徴的な意味があるといえる。

オ 地域諸国・域外国との軍事的協力による関与

2015 年 3 月、米海軍第 7 艦隊司令官は、東南アジア各国に南シナ海を監視する統合軍を発足するよう呼び掛けた。これは、従来共同で行われていたマラッカ海峡監視を発展させたものだといえる。この呼びかけに対し、大半の ASEAN 諸国は反応を示さなかった一方、中国及びインドネシアは、他国軍による領海内への侵犯の可能性から公式に反対を表明した³³¹。

新たな取り組みとして、米軍と ASEAN 加盟国軍の共同訓練に、他の域外国の軍隊を交えて行われるようになった。例えば、10 月に米国・シンガポール・日本自衛隊による海軍共同訓練が南シナ海で実施され、射撃、隊列航行 (Formation Cruising) 訓練が行われた³³²。2015 年 3 月に、米太平洋軍ハリス (Harry Harris) 司令官が、インドの南シナ海でのプレゼンスの増大を歓迎すると発言した³³³。

考 察

本章の焦点となった紛争事案は、中国の占拠した島嶼における軍事拠点化である。この事案の特性は、フィリピンが国際仲裁裁判所に提訴した結果として、中国の違法行為が明白になる前に、占拠状態の固定化を意図したものである。

この現状に対して、ラッセル国務次官補の認識はほぼ一致しており、ずれは生じていなかった。この点については、現状が明らかであり、認識とのずれの生じる余地がなかったという説明に留まる。

一方、認識した状況と、実際に採用した関与の方法に、ずれが生じていたといえる。米国は、中国の軍事拠点化に対してその活動を停止させる意図がなかったと考えられる。ラッセルの発言が一貫していたように、米国はこの問題を米中間の問題として捉えていない。2016 年 1 月 21 日に米比二国間安全保障対話の記者会見において、中国の軍事拠点化による現状変更を米比両国によって停止させることはできるのか、という問いに対して、ラッセル国務次官補は、全ての ASEAN 諸国が一致して問題に取り組む必要があるとする一方、

³²⁹ 藤木「オバマ政権のアジア基軸戦略」57-72 頁。

³³⁰ *Agence France-Presse*, January 21, 2015.

³³¹ *UPI NewsTrack*, March 18, 2015; *New Straits Times*, April 20, 2015.

³³² Sheldon Simon, "US-Southeast Asia Relations: Diplomatic Gambits," *Comparative Connections*, Vol. 16, No. 3, 2014-2015.

³³³ *Ibid.*

中国との安定的・建設的な二国間関係を重視すると述べるに留まった³³⁴。また、4月21日のスタンフォード大学での講演時の質疑応答において、中国の違法行為が確定した場合、米国の外交は変化するのかという問いに対して、米国は主権の争いには一貫して関与しない、米国の関心は航行の自由の原則と自由な経済活動の維持である、と回答した³³⁵。

ラッセルは、中国の行動が攻撃的であり、国際法上の違法性が確定したとしても、米国の国益には反しないとしている。その一方で、米比同盟を再活性化させ、軍事プレゼンスをフィリピンとともに誇示し、日本の自衛隊を交えた共同訓練を行う等、直接・集団的な方法による消極的な関与を行った。

その他の手段による関与として、FONOPがあった。議会からの圧力が高まり、米海軍によって結局4回に渡り行われたが、その全てにおいて、中国の領有権を脅かすような内容は含まれず、中国の国際法の解釈の特殊性に反対を表明する示威行為に留まった。FONOPの実行は、議会に要請された背景があり、中国と単独で対立する可能性を伴う方法には極めて消極的な実施に留まった。

上記の対応をラッセル国務次官補のベトナム・シンドロームによって説明すると以下のようなになる。ラッセル国務次官補のシンドロームは「忘れるべき」であり、特に米国は国力の高さから、国際紛争にも適切に関与するべきとしながらも、その理由に道徳的な高さを挙げている。現実主義的な理由による関与を行ったことがベトナムの敗北の原因であり強く戒めるべきである、というものであった。

ラッセルのシンドロームは、違法行為に対して、静観が米国としては全く受け入れられない態度だと訴えかける。その信念は脅威を認知バイアスの影響を受けることなく読み取り、それに応じた積極的な関与を行うことが予測される。ラッセルのシンドロームであれば、活発なFONOPを通じた軍事的な反応を示すこともありえた。

では、なぜFONOPは消極的な実行に留まり、軍事力の集団的な誇示を選好したのか。ラッセルのシンドロームは米国の卓越性を重視するあまり、軍事力の安易な使用に躊躇する面があった。軍事力を使ったうえで、その効果が得られなかった場合、米国の信頼性の問題が発生する。効果的な影響力が及ぼせないと、逆に米国が大きなダメージを負ってしまうことになる。このようにシンドロームが作用したため、米国が直接、中国と対立する可能性を回避したのだと説明できる。

³³⁴ “U.S.-Philippines Bilateral Security Dialogue Press Conference, Share Press Conference, Daniel R. Russel, Assistant Secretary, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, Diamond Hotel, Manila, Philippines, January 21, 2015,” <https://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/prs/2015/236246.htm>.

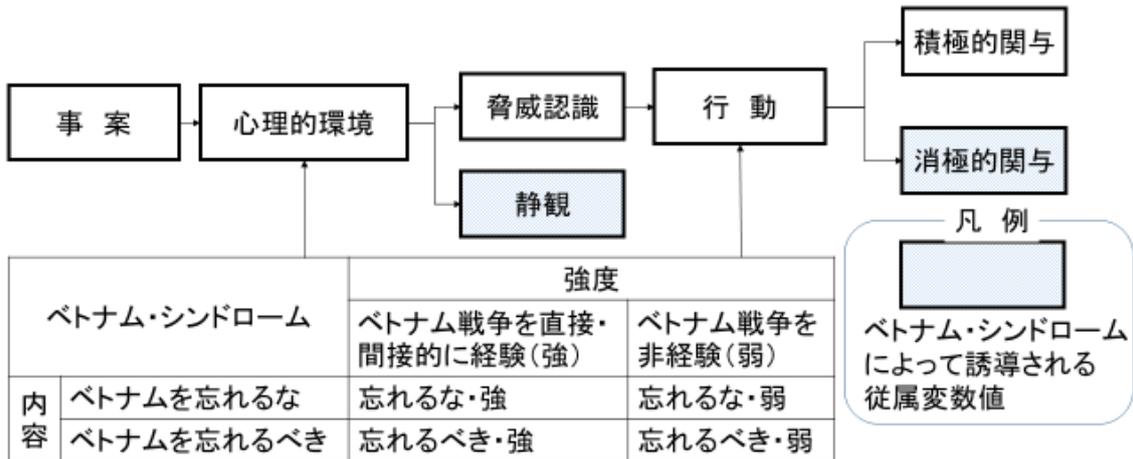
³³⁵ “America’s Pacific Future Is Happening Now, Share Remarks, Daniel R. Russel, Assistant Secretary, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, Stanford University, Stanford, CA., April 21, 2016,” <https://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/rm/2016/04/256819.htm>.

終章 結 論

1 分析結果

第1章で設定した分析枠組みは、図1-1（再掲）のとおりである。

図1-1（再掲）ベトナム・シンドロームが作用する政策決定プロセス



当初の枠組み設定時には、ベトナム・シンドロームが、政策決定者に事案をどのような脅威として認識させるか、という心理的環境への影響を予測した。そして、脅威を認識させた場合、再度ベトナム・シンドロームが、脅威への対応行動に影響を及ぼすものと予測した。

表終-1は、事例の分析結果として、政策決定者のベトナム・シンドロームを構成するベトナムの教訓の内容及び強度の組み合わせと、事案に対する政策決定者の心理的環境及び対応（消極的関与）の方法についてまとめたものである。

表終-1 ベトナム・シンドロームの影響

事案	ベトナム・シンドローム		心理的 環境	積極・消極		行動の概要（抜粋）
	教訓	強度		直接・ 間接	単独・ 集団	
ミスチーフ 占拠	忘れる べき	強	脅威 認識	消極的関与 直接	単独	国務省報道官発表（1995.2.11） 中国当局者との会談（1995.3-4）
ミスチーフ 拡張	忘れる な	弱	静観			
EP-3	忘れる な	強	静観			
インペッカ ブル	忘れる な	弱	静観			
核心的 利益	忘れる べき	弱	脅威 認識	消極的関与 間接	集団	ASEAN 諸国との共同訓練活発化 行動規範の合意に向けた要請 （2010.7）
スカボロー 礁	忘れる べき	弱	脅威 認識	消極的関与 間接	単独 ・ 集団	国務省声明発表（2012.8） 軍事力拡大決定（予算要求上） 南シナ海問題を焦点とした米比共同訓 練活発化
軍事 拠点化	忘れる べき	弱	脅威 認識	消極的関与 直接	集団	国務省声明発表（2014.3） 米・比 EDCA 合意（2014.4） 国務省声明発表（2014.5） 米潜水艦スービック湾寄港（2014.7） 米・シンガポール・日本共同訓練（南 シナ海）（2014.10） 米 P-8、比軍要員同乗で南シナ海を哨戒 飛行（2015.2）

まず、ミスチーフ拡張、EP-3 及びインペッカブルの各事案に見られたように、「忘れるな」という教訓は、紛争事案に対する脅威認識を抑制して事態の静観を導くシンドロームとして作用したと考えられる。他方で、ミスチーフ占拠、核心的利益、スカボロー礁及び軍事拠点化の各事案に見られたように、「忘れるべき」という教訓は、紛争事案をありのままの脅威と認識し、事態への対応（関与）を促した。

「忘れるな」の教訓は、客観的な環境と心理的環境の間にずれを生じさせる原因となった。EP-3 事案に対応したパウエル国務長官に見られたように、客観的な環境が明らかな脅威であったとしても、心理的な環境が事案を単なる事故と見なすように働きかけたのがベトナム・シンドロームだといえる。一方「忘れるべき」の教訓はずれを生じることなく、脅威を脅威として認識させた。つまり「忘れるべき」の教訓は、状況の認識においてシンドロームとして作用することはなかった。

なお、「忘れるな」の教訓の強度と心理的環境の関係に法則性は見出されなかった。政策決定者が「忘れるな」の教訓を強く共有する場合も弱く共有する場合も、心理的環境は静観となった。枠組みの設定段階では、ベトナムの教訓を共有する強度とシンドロームの作用は比例し、教訓の共有が弱いほどシンドロームの作用も弱くなり、中国の行為を脅威として認識する可能性が高まることを想定した。しかし事例では、教訓を弱く共有する政策決定者であっても、強く共有する政策決定者と同様に脅威を認識しない傾向が観察された。これは、少なくともベトナム・シンドロームの発生源となった東南アジアの事例において「忘れるな」の教訓を抱く限り、その共有の度合いの強弱に拘らず、シンドロームの

影響から逃れられないことを示唆している。

次に政策決定者が脅威を認識したうえで対応を選択する際、ベトナムの教訓を強く共有する場合（ミスチーフ礁占拠事案）には、直接的方法により米国が単独で事態に対処する傾向が見られた。他方、政策決定者がベトナムの教訓を弱く共有するにすぎない場合は、第三国を通じた間接的な方法により事態に対処する場合（核心的利益とスカボロー礁の事案）と、集団かつ直接的方法により事態に対処する場合（軍事拠点化の事案）のあることが判明した。つまり、集団的な関与でも、間接的な方法を選好するか、直接的方法を選好するかについて相違が生じたということである。直接的方法は、巻き込まれのリスクが大きい一方、速やかな関与の効果が期待できる。間接的な関与は、巻き込まれのリスクが小さいという利点がある一方、関与の効果の発揮に時間を要することが欠点である。

軍事拠点化事案では、直接的方法が選択され、核心的利益発言とスカボロー事案では、間接的な方法が選択された理由は、事案の特徴に基づくものであり、シンドロームの作用ではないものと考えられる。つまり、軍事拠点化事案の特徴は、従来紛争事案における中国の行動が地域諸国との小規模な衝突に留まっていたのに対して、急激に島嶼に展開する軍事力を増大させたことである。この事態への即効性のある対応が求められたため、直接的方法、例えば南シナ海における頻繁な軍事プレゼンスの誇示が採用されたと説明できる。

一方、核心的利益発言やスカボロー礁事案は、それまでの状況の延長線上にある紛争事案であるといえ、即座に関与の効果を発揮することが求められておらず、巻き込まれのリスクが小さいという利点が選好されたものと説明できる。ミスチーフ礁占拠事案でも直接的方法が選好されたが、この事案は、これまでの中国・ベトナム間の紛争ではなく、同盟国であるフィリピンにまで拡大した初の事案という特徴があった。国民や議会の間でも、中国の軍事増強とあいまって早期の対応を求める声が上がったことから、即効性のある対応を採用したものと説明できる。

引き続き、単独・集団という関与の方法に関する観察結果について見てみる。その前提として、集団的な方法は、巻き込まれた場合の負担を集団で分担することによって軽減できるという利点がある一方、第三国や同盟国の協力を必要とし、ある場合には米国のイニシアティブを手放す可能性が生じるという欠点がある。他方、単独的な方法は、第三国、地域諸国や同盟国の立場に左右されずに対応を選択できる利点がある一方、巻き込まれた場合の負担が多大なものになるという欠点がある。

事前の想定では、「忘れるべき」という教訓が、大義や崇高な価値にこだわるあまり消極的な関与を導くというものだった。これに対し観察結果は、教訓を強く共有する政策決定者が単独的な関与の方法を選好し、弱く共有する政策決定者が集団的な関与の方法を選好するというものだった。これは「忘れるべき」の教訓がもたらすシンドロームの作用によって以下のように説明できる。

「忘れるな」の教訓が、ベトナム戦争の目的・手段の両者を誤りだったと評価するのに対し、「忘れるべき」の教訓はベトナム戦争の目的を正しかったとしながら、その手段が適切ではなかったと捉える。「忘れるべき」は戦争目的の崇高性を強調し、強い米国をを目指す立場から、紛争への関与の機会を的確に探ろうとするため、それを見逃すような認識のバイアスを掛けずに、静観ではなく（消極的な）関与を選択する。

関与の方法の決定において、「忘れるべき」の教訓を強く共有する政策決定者が単独的な方法を選好したのは、「忘れるべき」の教訓が強く作用した結果、巻き込まれを恐れて、どのような文脈であっても努めて消極的な関与に留めようとしたものと解釈できる。単独関与の方が自らの裁量で状況を操作でき巻き込まれの可能性を低く抑えることが可能になるからである。したがって、強い「忘れるべき」の教訓がもたらすシンドロームの作用は、単独的な方法を選択する傾向を高くするのである。

「忘れるべき」の教訓は大義のある地域紛争に積極的な関与を促すに留まらず、大義や道徳的な価値にこだわりすぎて過度に関与の条件を高く設定する傾向がある。つまり「忘れるべき」の教訓は、対応選択の段階において自ら統制可能な関与の方法を選択するように

働きかけるものといえる。「忘れるべき」の教訓を弱く共有する政策決定者が、集団的な関与を選好する一方で、強く共有する政策決定者が、単独的な関与を採用する傾向がある、という観察結果は上記のように説明できる。

付言すれば、単独的な関与は積極的な関与を意味しない。あくまでも「忘れるべき」という教訓は、関与を正当化する大義や道徳的に崇高な価値にこだわるあまり、消極的関与を選択するように作用している。例えば、オバマ政権下で 2015 年から 2016 年に実施された FONOP は、中国の国際法の解釈、中国の国内法に基づく主張（領海を無害通航する際に外国船舶に事前の通報を求めることや、群島国家ではないのに直線基線の設定による領海を主張すること）を容認しない示威行為であったため³³⁶、南シナ海紛争への積極的関与とは見なさない。しかし、仮に米海軍が頻繁な FONOP の実施によって中国の軍事拠点化の阻止に乗り出せば、それは中国の行動や主権を軍事力によって制約しようとしたことになり、積極的な関与となったであろう。

ところが、米国は、議会の強硬派の意向に基づいて実施したにも拘わらず、中国に対して積極的な関与と見なされる可能性のある FONOP を実施せず、従来通りの示威行為に留めた。ラッセル国務次官補は、共同訓練の場における米比同盟によって中国の行動を抑制するというアピールを関与の方法として選択した。この事例は、「忘れるべき」の教訓から派生したシンдрロームが、積極的な関与よりも消極的な関与を選択させた証左といえる³³⁷。

2 含意等

(1) 分析結果の理論的含意

本研究は、ベトナム・シンдрロームが米国の東南アジアにおける紛争への認識と対応選択に与えた影響を分析した。この分析結果は、既存の研究にいかなる理論的貢献をすると考えられるであろうか。

従来の研究では、ベトナム・シンдрロームが、軍事介入の規模や期間等の政策決定に与える影響について論じられてきた。また、主要な関心は、イラク戦争やアフガン戦争のような大規模な軍事介入に至った際、ベトナム・シンдрロームが克服されたか否かであった。この場合、ベトナム・シンдрロームの作用を受ける主体は専ら、メディア、大衆及びその支持を受けた議会であり、政府はベトナム・シンдрロームの作用に対抗していかに政策決定を合理的に行うか、ということが課題となっていた。この枠組みはベトナム・シンдрロームが大衆・メディアを通じてのみ作用すると捉えるものであり、したがって大衆・メディアが関心をもたない紛争への関与にはベトナム・シンдрロームが作用することはないという分析上の制約をもたらした。

これに対し本研究では、政策決定者自身がベトナム・シンдрロームの作用を受けると捉えた。さらに、軍事的関与に至る以前の低強度紛争に対する米国の脅威認識の仕方とその対応選択にも、ベトナム・シンдрロームが影響を及ぼす可能性に着目した。そこで、本研究は、ベトナム戦争終結以来、十分に分析されてこなかった米国の東南アジアにおける紛

³³⁶ Freund, "Freedom of Navigation in the South China Sea," pp. 26-40.

³³⁷ FONOP を積極的・間接的手段で実施する構想として、カーター国防長官によって 2016 年のシャングリラダイアログで提案された、原則に基づく安全保障ネットワーク (Principled Security Network) 構想がある。これは、南シナ海紛争の解決に向けた有志連合構想であり、航行・飛行の自由を尊重する諸国が米軍との連携と協力によって、航路の安全を集団で維持しようとするものである。つまり、米軍のみならず、その他諸国軍の艦船も FONOP に参加させようという構想だった。しかし、この構想は ASEAN 諸国からの反応を引き出すことなく、2017 年現在、議論されないままとなっている。DoD, "Remarks on "Asia-Pacific's principled security network" at 2016 IISS Shangri-La Dialogue," June 4, 2016; Ash Carter, "The Rebalance and Asia-Pacific Security: Building a Principled Security Network," *Foreign Affairs*, No. 95, 2016, pp. 65-75.

争への消極的関与をテーマとした。政策決定過程研究における合理的行為者モデルでは、積極的関与が行われなかった事例の原因について、行動を促すだけの国益や脅威認識の不在を推論するに留まる。しかし、本研究では、消極的関与及び静観に留まった紛争対応の原因に、ベトナム・シンδροームの影響を受けた政策決定者の認識の作用を以ってそれを補完した。

ベトナム・シンδροームが政策決定者に及ぼす媒介作用を分析することにより、近年の南シナ海紛争を取り巻く情勢の変化について、より説得力のある説明が可能となる。オバマ政権のリバランス政策以降の米国は、東南アジアが戦略的な重要地域であることを明示していたが、本論でも述べたとおり、実際には消極的な関与に留まった。本研究では、こうした状況認識と対応選択のずれについて、ベトナム・シンδροームの影響を受けた政策決定者の認識の産物として説明した。このようにして、本研究は、大規模な軍事介入に至らない、より低強度で小規模な紛争への米国の対応に考察の射程を広げた。

米国の政策決定過程を認識過程モデルで説明しようとする場合、危機的事案に直面した大統領、国防長官、国務長官等といった高官が観察対象となる傾向があった。つまり、従来の研究は政府内政治モデルを認識過程モデルで補完するものであった。非危機的事案を射程に収め、次官補レベルにも焦点を当てた本研究は、集団による意思決定を前提とする組織過程モデルと政策決定者個人に焦点を当てる認識過程モデルを連結させたことで、政策決定過程研究の射程を伸ばすことに貢献できたのではないだろうか。

組織過程モデルは、官僚組織で共有される標準作業手続き（SOP）によって政策内容が決定されると捉える。しかし、実際の政府内における政策決定が常にボトムアップで決定されるとは限らない。特に、危機的状況まで至らないとしても、地域にまたがるような紛争事案等が発生した際の対応を決定する場合に、決定権限を有する組織のトップが決定に加わらないとは考えにくい。逆に、上記のような状況で官僚組織が政策決定プロセスで機能しないこともありえない。本研究で明示的に分析対象とはしなかったが、実際には政策決定者に情報をインプットするのも、対応の方法を提示するのも官僚組織である。本研究は官僚組織のルーティンな作業を基盤とする政策決定について、官僚組織の小集団を率いる政策決定者の認識過程の特性によって分析したものであることから、従来の組織過程モデルよりも実際の政策決定に近似した分析になったのではないだろうか。

(2) 本研究の限界と可能性

本研究は、南シナ海紛争のような低強度紛争に、ベトナム・シンδροームを適用して政策決定者の脅威認識や対応選択を分析した。大規模紛争への軍事介入に際し、ベトナム・シンδροームが克服されたかどうかを検証するのは異なり、消極的関与に留まった事案における政策決定者の意図や状況認識を観察するのは、方法論上の問題を伴う。したがって、消極的関与という同一の結果が、国益の不在によるものか、状況認識への認知的バイアスによるものかを判定するのは、きわめて難しいと言わざるを得ない。加えて、政治任用ではあるものの、次官補レベルの認識を推定するに際し、公聴会や政策文書以外の資料が乏しいことも観察を難しくしている。

しかし、オバマ政権下のリバランス政策と FONOP が示すように、積極的に関与する意図が表明されながら、実際の行動とのずれが起こるような事態に対して、本研究は一定の説明能力を発揮しうる。また、戦略環境が大きく変わっていないにも拘らず、異なる政権が積極的関与に転じるような場合にも、本研究の説明を適用することが可能であろう。

補論：トランプ政権の航行の自由作戦に関する考察

本研究では、事例の制約によって積極的な関与を観察し分析することができなかった。ベトナム・シンドロームの作用は、政策決定者が静観または消極的な関与を選択するように誘導する。その一方で戦争の記憶に起源をもつ以上、政権交代を経るごとに記憶とともにシンドロームの作用が希薄化し、その結果、積極的な関与が観察される可能性が高まると考えることができる。事例観察を行った時点（2018年3月現在）では、2017年に政権交代を果たしたトランプ政権の政策決定について分析を行うにはデータが不足している。しかし、トランプ政権による南シナ海紛争への対応として FONOP を取り上げ、本研究の成果を当てはめて推論を試みることは可能であろう。

2017年1月に政権交代を果たしたトランプ政権は先代のオバマ政権との相違を強調する傾向にあったが、それは南シナ海紛争についても同様であった。その特徴が FONOP に現れている。既に述べたとおり、オバマ政権が南シナ海で行った FONOP は、他国の領域拡大に反対の意思を表す示威行為という従来の枠組みを守った対応であり、中国の行動を制約するような積極的関与といえるものではなかった（第7章を参照。）。

一方、トランプ政権下で行われた FONOP は、2017年中に艦艇によって4回行われた。1回目は5月24日で、駆逐艦デューイ（USS Dewey）が軍事拠点化されたミスチーフ礁の12海里以内でジグザグ航行を行い、かつ人員の船外脱出訓練（man overboard drill）を行った³³⁸。ジグザグ航行も、訓練を実施しながらの航行も中国の領有権そのものを否定する意味を含んだ航行であった。

2回目は7月2日に西沙群島のトリトン島周辺海域において、駆逐艦ステザム（USS Stethem）によって実施された。実施した内容の詳細は伝えられていない。

3回目は8月10日に再びミスチーフ礁周辺海域において、駆逐艦ジョン・マケインと2機のP-8哨戒機によって実施された³³⁹。通常の国際法の理解においては、外国船舶の無害通航が認められるのに対し、航空機の場合、領空については排他的な主権が確立されているため、無許可で領空に入り込んだ航空機は領空侵犯として扱われることになる。偵察機が12海里内の上空を飛行したことは、ミスチーフ礁の領有権を認めないというメッセージであったといえる。

4回目は10月10日に西沙群島において駆逐艦チェイフィー（USS Chafee）によって実施された。この際、それぞれの陸地の12海里以内には接近せずに、直線基線を設定した場合の領域内を航行した³⁴⁰。これは、オバマ政権時の4回目の示威行為と同じ種類だといえる（第7章第2節第2項（3）を参照。）。

詳細を伝えられていない2回目と、通常の FONOP だと考えられる4回目を除き、1回目と3回目はこれまでの FONOP とは質が異なっていた。1回目は、軍事拠点化された島嶼（正確には、ミスチーフ礁は高潮低地）の12海里以内で非無害通航をすることによって領有権を否定した。さらに3回目については、駆逐艦ジョン・マケインが無害通航だったのかは伝えられていないものの、P-8哨戒機によって通常であれば領空侵犯となる飛行を行い、やはり領有権を否定した。

さらに2017年9月3日、米太平洋軍司令官は、今後数カ月のうちに、数回にわたり FONOP を実施する計画であると発表した³⁴¹。したがって、10月10日の4回目は少なくとも中国が警戒する中で実施されたことになる。中国は国内法において領海、領空に許可を得ることなしに侵入した外国船舶を追跡し、必要な処置をとることを定めている。中国は、米海軍が事前に警告したにも拘わらず、自らが定めている領海及び領空への侵入を抑止で

³³⁸ Freund, "Freedom of Navigation in the South China Sea," pp. 41-43.

³³⁹ ST, September 3, 2017.

³⁴⁰ CNN, "US Navy destroyer sails near disputed islands in South China Sea," October 10, 2017.

³⁴¹ "U.S. to Challenge China With More Patrols in Disputed Waters," *Wall Street Journal*, September 1, 2017, <https://www.wsj.com/articles/u-s-readies-plan-to-increase-patrols-in-south-china-sea-1504299067>.

きず、管轄権が行使できないことを露呈することとなった。これらの米国の行動は、中国の領有権を否定するメッセージを伝えているが、中国の行為を強制力によって抑制していないこと、また米国による単独の行動であること等から、本研究の枠組みに基づき、直接的な手段による消極的関与だと評価する。

これらの一連の事例を本研究の枠組に適用して詳細に考察するのは紙幅の関係もあり難しい。したがって、概要について述べるに留めたい。本研究の枠組みを適用するためには、非危機的状況の政策決定者である、国務次官補（東アジア・太平洋担当）のベトナム・シンドロームを評価する必要がある。しかし、2017 年中は政権交代に伴う議会上院による政府高官の承認が行われておらず空席だった。この場合、通常であれば指定される国務次官補代理が国務次官補の業務を代行することになる。トランプ政権で国務次官補の業務を代行したのは、前政権の国務次官補代理だった。代理の地位で業務を行う場合、前政権で行っていた政策との継続性による制約等から、新政権によって承認された次官補と同様に政策決定を行うことが可能なのかという疑問がある。

したがって、政策決定者のベトナムの教訓の詳細について述べるのではなく、トランプ新政権の政策決定者の一般的な傾向を見ることによって、南シナ海における政策決定の説明を試みると、以下のとおりとなる。トランプ政権の特徴は、ワシントン政治の部外者ということである。トランプ候補者は、オバマ政権やその後継者と見なされていたヒラリー・クリントン候補をワシントンの閉鎖的な政治を象徴するものとして攻撃し、米国の政治を国民に取り戻すことを訴えた。この選挙運動の過程で次期政権の主要な政府ポストに就任するような人々も攻撃の対象となり、その反動で、攻撃対象となった人々もトランプ候補者を批判したことから、トランプ政権の人事リストからワシントン・インサイダーと呼ばれる人々が排除されることとなった³⁴²。

トランプ政権の閣僚人事の特徴として① インナーサークル、② 軍人・強硬派、③ 実業家、④ 論功行賞と女性、が挙げられている³⁴³。① のインナーサークルは大統領の家族や旧知の間柄、政策ブレーン等が含まれる。② は安全保障・軍事関係の閣僚等に軍人出身者を多く用いている。トランプ大統領は経済界出身であり、大統領選挙中はアメリカ第一主義を掲げており、外交・軍事政策にはほとんど関心を示しておらず、具体的でもなかった。トランプ候補者は、国務省の外交政策も批判し、米国の利益を守るために米軍の再建を主張した。こういった政策の立案を担当した軍人出身者が閣僚等にスライドすることになった。

ベトナム・シンドロームの作用から逃れ、地域紛争への積極的な関与の制約を除去するためには、政権内の政策決定集団にベトナム・シンドロームの作用を受けている人々が少数派となっていることが必要である。つまり、従来の米国政治に深く関与してきた人々がいなくなる必要がある、ということでもある。上記のトランプ政権の閣僚等として挙げられている人々のうち、①・③・④ については、ワシントン政治の部外者であり、比較的ベトナムの教訓の影響を受けていない人々だと考えられる。一方、② の軍人・強硬派の人々は、ベトナムの影響を強く受けている。確かにベトナム戦争終戦から 40 年が経過し、現場で戦った軍人は既に政治の現場からも引退しており、軍人出身者はベトナム戦争後に入隊したもので占められている。一方で、彼らはベトナム戦争自体の経験は間接的であっても、ベトナム戦争の教訓を反映した軍事組織の下で、ベトナム戦争後の米国の戦争や様々な紛争への関与を現場で経験しており、ベトナムの教訓から強く影響を受けているものといえる。そして、共和党の政権に参加しているということは、レーガン、ジョージ・H・W・ブッシュ、ジョージ・W・ブッシュの共和党政権の伝統を受け継ぐ、「忘れるべき」の教訓の傾向が強いものと考えられる。

したがって、トランプ政権の全般的な人事の傾向として「忘れるべき」の教訓を強く共

³⁴² 中林美恵子『トランプ大統領とアメリカ議会』日本評論社、2017年、197頁。

³⁴³ 川上高司、石澤靖治『トランプ後の世界秩序: 激変する軍事・外交・経済』東洋経済新報社、2017年、25-33頁。

有しているを見なすことができ、そのシンドロームの作用によって単独的な方法による消極的関与が対応として決定されたと見なすことができる。

引用・参考文献一覧

【文献（邦文）】

- 浅川公紀『アメリカ外交の政治過程』勁草書房、2007年。
- G・アリソン『決定の本質』宮里政玄訳、中央公論新社、1977年。
- 今川瑛一『アメリカ大統領のアジア政策—反共の苦き勝利』アジア経済研究所、1991年。
- _____『続東南アジア現代史—冷戦から脱冷戦の時代』亜紀書房、1999年。
- N・ウィーナー『サイバネティクス：動物と機械における制御と通信』岩波書店、1962年。
- 上田泰『集団意思決定研究：集団の世界観相互異質性効果に対する実証可能性の検討』文真堂、1996年。
- 浦野起央『南海諸島国際紛争史—研究・資料・年表』刀水書房、1997年。
- _____『南シナ海の領土問題【分析・資料・文献】』三和書籍、2015年。
- 岡部達味『中国の対日政策』東京大学出版会、1976年。
- _____『中国の対外戦略』東京大学出版会、2002年。
- 川上高司、石澤靖治『トランプ後の世界秩序：激変する軍事・外交・経済』東洋経済新報社、2017年。
- 久保文明、足立正彦『オバマ政権の主要高官人事分析』東京財団現代アメリカ研究プロジェクト、2009年。
- W・クリントン『マイライフクリントンの回想（上・下）』楡井浩一訳、朝日新聞社、2004年。
- 黒柳米司『ASEAN 35年の軌跡—‘ASEAN Way’の効用と限界』有信堂高文社、2003年。
- R・ゲーツ『イラク・アフガン戦争の真実 ゲーツ元国防長官回顧録』井口耕二他訳、朝日新聞出版、2015年。
- 佐藤孝一『「中国脅威論」とASEAN諸国—安全保障・経済をめぐる会議外交の展開』勁草書房、2012年。
- 佐藤英夫『対外政策』東京大学出版会、1989年。
- 曹良鉉『アジア地域主義とアメリカベトナム戦争期のアジア太平洋国際関係』東京大学出版会、2009年。
- N・チャンダ『ブラザー・エネミー—サイゴン陥落後のインドシナ』友田錫・滝上広水訳、めこん、1999年。
- J・ナイ『大統領のリーダーシップ』藤田清美訳、東洋経済新報社、2014年。
- _____、D・ウェルチ『国際紛争』（原書第8版）田中明彦、村田晃嗣訳、有斐閣、2011年。
- 中林美恵子『トランプ大統領とアメリカ議会』日本評論社、2017年。
- W・ハイランド『冷戦後のアメリカ外交：クリントン外交はなぜ破綻したのか』塚本武功、塚田洋訳、明石書店、2005年。
- 花井等、浅川公紀『アメリカの外交政策』勁草書房、1991年。
- 平松茂雄『中国の戦略的海洋進出』勁草書房、2002年。
- J・A・ペーダー『オバマと中国—米国政府の内部から見たアジア政策』春原剛訳、東京大学出版会、2012年。
- B・ヘイトン『南シナ海 アジアの覇権をめぐる闘争史』安原和見訳、河出書房新社、2015年。
- K・J・ホルステイ『国際政治の理論』宮里政玄訳、勁草書房、1980年。
- 松岡完『ベトナム症候群—超大国を苛む「勝利」への強迫観念』中公新書、2003年。
- J・マン『ウルカヌスの群像 ブッシュ政権とイラク戦争』渡辺昭夫監訳、共同通信社、2004年。
- A・メイ『歴史の教訓：アメリカ外交はどう作られたか』進藤栄一訳、岩波書店、2004年。
- D・ラムズフェルド『真珠湾からバグダッドへ：ラムズフェルド回想録』江口泰子、月沢李歌子、島田楓子訳、幻冬舎、2012年。
- C・ワインバーガー、P・シュワイツァー『ネクスト・ウォー』真野明裕訳、二見書房、1997

年。

【文献（英文）】

- Bader, Jeffrey. *Obama and China's Rise. An Insider's Account of America's Asia Strategy*. The Brookings Institution, 2012. (邦訳：ジェフリー・A・ベーター『オバマと中国－米国政府の内部からみたアジア政策』春原剛訳、東京大学出版会、2012年。)
- Baum, Matthew, and Potter Philip. *War and Democratic Constraint: How the Public Influences Foreign Policy*. Princeton University Press, 2015.
- Brigham, Robert. *Is Iraq Another Vietnam?* PublicAffairs, 2006.
- Campbell, Kenneth. *A Tale of Two Quagmires: Iraq, Vietnam, and the Hard Lessons of War*. Paradigm, 2007.
- Campbell, Kurt. *Soviet Policy Towards South Africa*. St. Martin's Press, 1986.
- _____, and M. O'Hanlon. *Hard Power: The New Politics of National Security*. Basic Books, 2007.
- Deutsch, Karl. *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control; with a New Introduction*. The Free Press of Glencoe, 1966. (邦訳：K・ドイッチュ『サイバネティクスの政治理論』伊藤重行他訳、早稲田大学出版部、2002年。)
- Halperin, Morton. *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*. Brookings Institution, 1974. (邦訳：M・ハルペリン『アメリカ外交と官僚』山岡清二訳、サイマル出版会、1982年。)
- Lewy, Guenter. *America in Vietnam*. A Galaxy Book, Oxford University Press, 1980.
- McCrisken, Trevor. *American Exceptionalism and the Legacy of Vietnam: US Foreign Policy Since 1974*. Palgrave Macmillan, 2003.
- McMahon, Robert. *The Limits of Empire*. Columbia University Press, 1999.
- Mann, James. *The Obamians: The Struggle Inside the White House to Redefine American Power*. Penguin Publishing Group, 2012.
- Martini, Edwin. *Invisible Enemies: The American War on Vietnam, 1975-2000. Culture, Politics, and the Cold War*. University of Massachusetts Press, 2007.
- Melanson, Richard. *American Foreign Policy Since the Vietnam War: The Search for Consensus from Richard Nixon to George W. Bush*. M.E. Sharpe, 2005.
- Plischke, Elmer. *U.S. Department of State: A Reference History*. Greenwood Press, 1999.
- Record, Jeffrey. *Making War, Thinking History: Munich, Vietnam, and Presidential Uses of Force from Korea to Kosovo*. Naval Institute Press, 2014.
- Rosati, Jerel, and James Scott. *The Politics of United States Foreign Policy*. 4th ed., Thomson Wadsworth, 2007.
- Russel, Daniel. *America's Place in the World*. Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University, 2000.
- Simons, Geoff. *Vietnam Syndrome: Impact on US Foreign Policy*. St. Martin's Press, 1998.
- Sobel, Richard. *The Impact of Public Opinion on U.S. Foreign Policy Since Vietnam: Constraining the Colossus*. Oxford University Press, 2001.
- Solarz, Stephen. *Journeys to War & Peace: A Congressional Memoir*. UPNE, 2011.
- Steinbruner, John. *The Cybernetic Theory of Decision: New Dimensions of Political Analysis*. Princeton University Press, 1974.
- Storey, Ian, and Malcolm Cook. *The Trump Administration and Southeast Asia: America's Asia Policy Crystallizes*. ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2018.
- Walt, Stephan. *The Origin of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press, 1987.

【論文（邦文）】

- 秋野豊「ポスト・カンボジアの東南アジアとソ連」岡部達味編『ポスト・カンボジアの東南アジア』日本国際問題研究所、1992年、165-186頁。
- 浅野亮「「台頭する中国」とASEAN－新たな東アジア秩序の模索」黒柳米司編著『ASEAN再活性化への課題－東アジア共同体・民主化・平和構築』明石書店、2011年、117-143頁。
- 一柳直子「カンボジア紛争を巡る国連の対応（1979-1991）」『立命館法學』第248号、1996年、715-760頁。
- 今川瑛一「アメリカのASEAN政策」岡部達味編『ASEANをめぐる国際関係』日本国際問題

- 研究所、1977年、29-57頁。
- _____「米国＝ASEAN諸国関係の二〇年」岡部達味編『ASEANの20年』日本国際問題研究所、1987年、119-142頁。
- 小笠原高雪「アメリカの東南アジア政策とインドシナ」三尾忠志編『インドシナをめぐる国際関係—対決と対話』日本国際問題研究所、1988年、311-328頁。
- 加藤朗「クリントン政権とアメリカ外交の新たな模索」花井等、浅川公紀編『戦後アメリカ外交の軌跡』勁草書房、1997年、258-277頁。
- 季国興「「インペッカブル事件」の合法性」平山茂敏訳『海幹校戦略研究』第1巻、第1号、2011年、28-34頁。
- 黒柳米司「カンボジア紛争終結過程とASEAN諸国—「ポスト・カンボジア」への教訓」岡部達味編『ポスト・カンボジアの東南アジア』日本国際問題研究所、1992年、27-52頁。
- _____「カンボジア紛争と域外大国—「国際内戦」の構造と過程」『国際問題』第352号、1999年、20-34頁。
- _____「ASEANの現状と展望」黒柳米司編著『「米中対峙」時代のASEAN共同体への深化と対外関与の拡大』明石書店、2014年、257-270頁。
- 佐藤孝一「2014年のパラセル諸島沖での中越衝突事件の分析」『境界研究』第6号、2016年、19-52頁。
- 添谷芳秀「米国のアジア太平洋政策におけるASEAN—冷戦後安全保障への一視角（ASEAN全体像の検証）」『季刊国際政治』第116号、1997年、114-29頁。
- 武田康裕「冷戦後ASEAN諸国の地域安保と脅威認識」『防衛大学校紀要 社会科学分冊』第68輯社会科学篇、1994年、60-67頁。
- P・A・ダットン「中国の視点から見た南シナ海の管轄権」吉川尚徳訳『海幹校戦略研究』第1巻、第1号、2011年、19-27頁。
- 田中恭子「カンボジア問題と中国」岡部達味編『ポスト・カンボジアの東南アジア』日本国際問題研究所、1992年、187-220頁。
- 土山實男「政策決定の心理学的アプローチ」白鳥令編『政策決定の論理』東海大学出版、1990年、87-118頁。
- 土佐弘之「カンボジア紛争の解決過程と戦略的關係の変化（1982-1991）」『国際政治』第103号、1993年、141-171頁。
- 長尾悟「国際政治学における政策決定アプローチの現状と課題—日本の外交政策研究に関する一試案」『公共政策研究』第1号、2001年、77-93頁。
- 新田紀子「オバマ政権の東アジア政策と航行の自由」久保文明、高畑昭男編『アジア回帰するアメリカ：外交安全保障政策の検証』NTT出版、2013年、56-101頁。
- 野呂尚子、古川勝久「多国間外交」信田智人編『アメリカの外交政策 歴史・アクター・メカニズム』ミネルヴァ書房、2010年、280-310頁。
- 橋本靖明「海南島沖米中軍用機事件について」『海外事情』第49巻、第12号、2001年、105-115頁。
- 福田保「第十章 東南アジアにおける米国同盟—米比同盟を中心に」『日米関係の今後の展開と日本の外交』日本国際問題研究所、2011年、113-122頁。
- 藤木剛康「オバマ政権のアジア基軸戦略：その背景と展望（特集 オバマ政権の対外政策をどうみるか：外交政策・援助政策・日本への示唆）」『立教アメリカン・スタディーズ』第35巻、2013年、57-72頁。
- 古川浩司「地域紛争の解決における日本の国際的リーダーシップ：カンボジア問題を素材にして」『国際公共政策研究』第3巻、第1号、1998年、223-238頁。
- 星野三喜夫「フィリピンVS中国の南シナ海を巡る係争とハーグ常設仲裁裁判所の裁定は何が問題か」『新潟産業大学ディスカッション・ペーパー』第46号、2017年。
- 松本明日香「アメリカとアジア—「内向き」になる第2期オバマ政権と揺れる「アジア回帰」」『アジア動向年報 2014』アジア経済研究所、2014年、9-18頁。
- 牟田昌平「米国の対ベトナム政策—米越国交正常化の課題」三尾忠志編『ポスト冷戦のインドシナ』日本国際問題研究所、1993年、249-274頁。
- 森聡「オバマ政権のアジア太平洋シフト」『米国内政と外交における新展開』日本国際問題

研究所、2013年、61-96頁。
山影進「ASEANの変容と広域秩序形成」渡邊昭夫編著『アジア太平洋と新しい地域主義の展開』千倉書房、2010年、155-179頁。

【論文（英文）】

- Acharya, Amitav, and See Seng Tan. "Betwixt Balance and Community: America, ASEAN, and the Security of Southeast Asia." *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 6, No. 1, 2006, pp. 37-59.
- Anwar, Devi. "Resource Issues and Ocean Governance in Asia Pacific: An Indonesian Perspective." *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 28, No. 3, 2006, pp. 466-489.
- Ba, Allice. "Systemic Neglect? A Reconsideration of US-Southeast Asia Policy." *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 31, No. 3, 2009, pp. 369-398.
- _____. "Staking Claims and Making Waves in the South China Sea." *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 33, No. 3, 2011, pp. 269-291.
- Balogh, Brian. "From Metaphor to Quagmire: The Domestic Legacy of the Vietnam War." pp. 24-55. Edited by Charles Neu. *After Vietnam: Legacies of a Lost War*, Johns Hopkins University Press, 2000.
- Banlaoi, Rommel. "The Role of Philippine--American Relations in the Global Campaign Against Terrorism: Implications for Regional Security." *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 24, No. 2, 2002, pp. 294-312.
- Basilio, Erinda. "Why There Was No Asean Joint Communiqué." *Balita*, July 18, 2012, <https://balita.ph/2012/07/18/why-there-was-no-asean-joint-communicue/>
- Betts, Richard. "Wealth, Power, and Instability: East Asia and the United States after the Cold War." *International Security*, Vol. 18, No. 3, 1993-1994, pp. 62-63.
- Bhatia, Kapil. "Coercive Gradualism Through Gray Zone Statecraft in the South China Seas." *Joint Force Quarterly*, 2018, <https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/jfq/jfq-91/jfq-91.pdf>.
- Blasko, Dennis, and Taylor Fravel. "Much Ado About The Sansha Garrison." *The Diplomat*, August 23, 2012.
- Brown, Frederick. "Winning in Vietnam." *SAIS Review*, Vol. 13, No. 1, 1993, pp. 61-76.
- Bull, Hedley. "Introduction." pp. 1-6. Edited by Hedley Bull. *Intervention in World Politics*, Oxford Paperbacks, Clarendon Press, 1986.
- Carter, Ash. "The Rebalance and Asia-Pacific Security: Building a Principled Security Network." *Foreign Affairs*, No. 95, 2016, pp. 65-75.
- Castro, Renato. "The US-Philippine Alliance: An Evolving Hedge against an Emerging China Challenge." *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 31, No. 3, 2009, pp. 399-423.
- _____. "The Risk of Applying Realpolitik in Resolving the South China Sea Dispute: Implication on Regional Security." *Pacific Focus*, Vol. 27, No. 2, 2012, pp. 262-289.
- _____. "The Obama Administration's strategic rebalancing in Asia: from a diplomatic to a strategic constraint of an emergent China?" pp. 42-58. Edited by C. Jenner and Tran Truong Thuy. *The South China Sea: a crucible of regional cooperation or conflict-making sovereignty claims?* Cambridge University Press, 2016.
- _____. "The Obama Administration's Strategic Rebalancing to Asia: Quo Vadis in 2017?" *Pacific Focus*, Vol. 33, No. 2, 2018, pp. 179-208.
- Charles, Boustany, and Richard J. Ellings. "China and the Strategic Imperative for the United States." *Asia Policy*, Vol.13, No. 1, 2018, pp. 47-68.
- Chase-Dunn, Chris, Lawrence Kwon, and Haruka Inoue. "LAST of The Hegemons: U. S. Decline and Global Governance." *International Review of Modern Sociology*, Vol. 37, No. 1, 2011, pp. 1-29.
- Christensen, Thomas. "Fostering Stability or Creating a Monster? The Rise of China and U.S. Policy toward East Asia." *International Security*, Vol. 31, No. 1, 2006, pp. 81-126.
- Clinton, Hillary. "America's Pacific Century." *Foreign Policy*, November 2011.
- Cohen, Eliot. "Constraints on America's Conduct of Small Wars." *International Security*, Vol. 9, No. 2, 1984, pp. 151-181.
- Cooley, Brendan. "A Sea Change or a Wave of Backlash? The South China Sea and Changing Power Dynamics in Southeast Asia." *Global Security Studies*, Vol. 3 No.4, 2012, pp. 78-99.
- Cronin, Patrick, and Robert Kaplan. "Cooperation from strength: U.S. strategy and the South China Sea." Edited by Patrick Cronin. *Cooperation from Strength: The United States, China and the South*

- China Sea*, Center for New American Security, 2012.
- Dillon, Dana, and John Tkacik. "China and ASEAN: Endangered American Primacy in Southeast Asia." *Backgrounder*, No. 1886, 2005.
- Donilon, Tom. "America Is Back in the Pacific and Will Uphold the Rules." *Financial Times*, November 27, 2011.
- Embassy of the United States of America in Vietnam. "Assistant Secretary Daniel Russel: East Asian and Pacific Affairs, Press Round table, May 8, 2014." (佐藤孝一「2014年のパラセル諸島沖での中越衝突事件の分析」『境界研究』第6号、2016年、30頁より引用。)
- Emery, K., and Avraham Zvi. "Structure and Stratigraphy of the China Basin." *CCOP Technical Bulletin*, Vol. 6, 1972.
- Endres, Fabian. "The Development of Foreign Policy Belief Systems in the United States." Working Paper: *ECPR General Conference*, Glasgow, 2014, <http://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/bc70ae9c-f8f0-4c32-a461-655912b32e03.pdf>.
- Esch, Joanne. "Legitimizing the 'War on Terror': Political Myth in Official-Level Rhetoric." *Political Psychology*, Vol. 31, No. 3, 2010, pp. 357-391.
- Evera, Stephen. "Hypotheses on Nationalism and War." *International Security*, Vol. 18, No. 4, 1994, pp. 5-39.
- Fearon, James. "Rationalist Explanations for War." *International Organization*, Vol. 49, No. 3, 1995, pp. 379-414.
- _____. "Signaling Foreign Policy Interests: Tying Hands versus Sinking Costs." *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 41, No. 1, 1997, pp. 68-90.
- Fly, Jamie. "Trump's Asia Policy and the Concept of the 'Indo-Pacific'." Stiftung Wissenschaft und Politik Working Paper, *Research Division Asia, BCAS 2018*, Session No. 2, October 2018.
- Fravel, Taylor. "The U.S. and China in Regional Security." *6th Berlin Conference on Asian Security (BCAS)*, Discussion Paper, 2012.
- _____. "Policy Report: U.S. Policy Towards the Disputes in the South China Sea Since 1995." *S. Rajaratnam School of International Studies*, 2014.
- _____. "Threading the Needle: The South China Sea Disputes and U.S.-China Relations." *Asia Policy*, Vol. 23, No. 1, 2017, pp. 57-62.
- Freund, Eleanor. "Freedom of Navigation in the South China Sea: A Practical Guide." *Belfer Center*, 2017.
- Gallagher, Michael. "China's Illusory Threat to the South China Sea." *International Security*, Vol. 19, No. 1, 1994, pp. 169-194.
- Gartner, Scott, and Gary Segura. "War, Casualties, and Public Opinion." *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 42, No. 3, 1998, pp. 278-300.
- _____, Gray Segura, and Bethany Barratt. "War Casualties, Policy Positions, and the Fate of Legislators." *Political Research Quarterly*, Vol. 57, No. 3, 2004, pp. 467-477.
- Gaubatz, Kurt. "Intervention and Intransitivity: Public Opinion, Social Choice, and the Use of Military Force Abroad." *World Politics*, Vol. 47, No. 4, 1995, pp. 534-554.
- Goh, Evelyn. "Renewed American Diplomacy: Keeping Southeast Asia on the US Radar." *IDSS Commentaries*, No. 25, May 24, 2005.
- Grinter, Lawrence. "China, the United States, and Mainland Southeast Asia: Opportunism and the Limits of Power." *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 28, No. 3, 2006, pp. 447-465.
- Guan, Ang. "The South China Sea Dispute Re-Visited." *IDSS Paper*, No. 4, 1999.
- He, Kai. "The Hegemon's Choice between Power and Security: Explaining US Policy toward Asia after the Cold War." *Review of International Studies*, Vol. 36, No. 4, 2010, pp. 1121-1143.
- Herring, George. "Reflecting the Last War: The Persian Gulf and the 'Vietnam Syndrome'." *Journal of Third World Studies*, Vol. 10, No. 1, 1993, pp. 37-51.
- Herrmann, Richard, and Jonathan Keller. "Beliefs, Values, and Strategic Choice: U.S. Leaders Decisions to Engage, Contain, and Use Force in an Era of Globalization." *The Journal of Politics*, Vol. 66, No. 2, 2004, pp. 557-580.
- Holsti, Ole, and James Rosenau. "Does Where You Stand Depend on When You Were Born? The Impact of Generation on Post-Vietnam Foreign Policy Beliefs." *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 44, No. 1, 1980, pp. 1-22.
- _____, and _____. "Consensus Lost. Consensus Regained?: Foreign Policy Beliefs of American Leaders, 1976-1980." *International Studies Quarterly*, Vol. 30, No. 4, 1986, pp. 375-409.
- Isacoff, Jonathan, and Wesley Widmaier. "Systemic Interpretations and the National Interest:

- Presidential ‘Lessons of Vietnam’ and Policy Deliberation.” *International Relations*, Vol. 17, No. 2, 2003, pp. 175-193.
- Jackson, Karl. “Southeast Asia: Off the Radar Screen.” *SAISHERE*, Vol. 23, 2004, pp. 21-23.
- Jackson, Van. “How the US Can Spend \$425M in the South China Sea.” *The Diplomat*, June 10, 2015.
- James, Patrick, and Athanasios Hristoulas. “Domestic Politics and Foreign Policy: Evaluating a Model of Crisis Activity for the United States.” *The Journal of Politics*, Vol. 56, No. 2, 1994, pp. 327-348.
- _____, and John Oneal. “The Influence of Domestic and International Politics on the President’s Use of Force.” *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 35, No. 2, 1991, pp. 307-332.
- Jentleson, Bruce. “The Pretty Prudent Public: Post Post-Vietnam American Opinion on the Use of Military Force.” *International Studies Quarterly*, Vol. 36, No. 1, 1992, pp. 49-73.
- _____, and Rebecca Britton. “Still Pretty Prudent: Post-Cold War American Public Opinion on the Use of Military Force.” *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 42, No. 4, 1998, pp. 395-417.
- Johnston, Alastair. “What (If Anything) Does East Asia Tell Us About International Relations Theory?” *Annual Review of Political Science*, Vol. 15, No. 1, 2012, pp. 53-78.
- Keck, Zachary. “Help Wanted: Who Will Run U. S. China Policy?” *The Diplomat*, June 8, 2013.
- Kelly, James. “The United States in Southeast Asia: A Political-Security Agenda.” *Washington Quarterly*, Vol. 12, No. 4, 1989, pp. 113-121.
- Kimball, Jeffrey. “The Enduring Paradigm of the ‘Lost Cause’: Defeat in Vietnam, the Stab-in-the-Back Legend, and the Construction of a Myth.” pp. 233-250. Edited by Jenny Macleod. *Defeat and Memory: Cultural Histories of Military Defeat in the Modern Era*, Springer, 2008.
- Kolmas, Michal, and Serka Kolmasova. “A ‘pivot’ that never existed: America’s Asian strategy under Obama and Trump.” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 32, No. 1, pp. 61-79
- Kuik, Cheng-Chwee, Nor Azizan Idris, and Abd Rahim Nor. “The China Factor in the U.S. ‘Reengagement’ With Southeast Asia: Drivers and Limits of Converged Hedging.” *Asian Politics & Policy*, Vol. 4, No. 3, 2012, pp. 315-344.
- Lampton, David. “The United States and China in the Age of Obama: looking each other straight in the eyes.” *Journal of Contemporary China*, Vol. 18, No. 62, 2009, p. 703-727.
- Leeds, Brett, and David Davis. “Domestic Political Vulnerability and International Disputes.” *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 41, No. 6, 1997, pp. 814-834.
- LeoGrande, William. “A Splendid Little War: Drawing the Line in El Salvador.” *International Security*, Vol. 6, No. 1, 1981, pp. 27-52.
- Limaye, Satu. “Minding the Gaps: The Bush Administration and U.S.-Southeast Asia Relations.” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 26, No. 1, 2004, pp. 73-93.
- _____. “United States-ASEAN Relations on ASEAN’s Fortieth Anniversary: A Glass Half Full.” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 29, No. 3, 2007, pp. 447-464.
- Luttwak, Edward. “Toward Post-Heroic Warfare.” *Foreign Affairs*, No. 74, 1995, pp. 109-122.
- _____. “A Post-Heroic Military Policy: The New Season of Bellicosity.” *Foreign Affairs*, No.75, 1996, pp. 33-44.
- McCormick, James, and Wittkopf Eugene. “Bipartisanship, Partisanship, and Ideology in Congressional-Executive Foreign Policy Relations, 1947-1988.” *The Journal of Politics*, Vol. 52, No. 4, 1990, pp. 1077-1100.
- MacDonald, Scot. “Hitler’s Shadow: Historical Analogies and the Iraqi Invasion of Kuwait.” *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 13, No. 4, 2002, pp. 29-59.
- Mariani, Jeanne. “Does It Still Matter? The Impact of the Vietnam Syndrome on American Foreign Policy.” *CUREJ: College Undergraduate Research Electronic Journal*, University of Pennsylvania, April 29, 2011.
- Mastanduno, Michael. “Incomplete Hegemony: The United States and Security Order in Asia.” pp. 141-170. Edited by Alagappa Muthiah. *Asian Security Order: Instrumental and Normative Features*, Stanford: Stanford University Press, 2003.
- Mauzy, Diane, and Brian Job. “U.S. Policy in Southeast Asia: Limited Re-Engagement after Years of Benign Neglect.” *Asian Survey*, Vol. 47, No. 4, 2007, pp. 622-641.
- Mandsager, Dennis. “The U.S. Freedom of Navigation Program: Policy, Procedure, and Future.” *International Law Studies*, Vol. 72, pp. 113-127.
- Meernik, James. “Presidential Support in Congress: Conflict and Consensus on Foreign and Defense Policy.” *The Journal of Politics*, Vol. 55, No. 3, 1993, pp. 569-587.
- Mesquita, Bruce de, James Morrow, Randolph Siverson, and Alastair Smith. “An Institutional Explanation of the Democratic Peace.” *The American Political Science Review*, Vol. 93, No. 4,

- 1999, pp. 791-807.
- Mitchell, McLaughlin, and Will Moore. "Presidential Uses of Force during the Cold War: Aggregation, Truncation, and Temporal Dynamics." *American Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 2, 2002, pp. 438-452.
- Morgan, Clifton, and Kenneth Bickers. "Domestic Discontent and the External Use of Force." *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 36, No. 1, 1992, pp. 25-52.
- Monten, Jonathan, and Andrew Bennett. "Models of Crisis Decision Making and the 1990-91 Gulf War." *Security Studies*, Vol. 19, No. 3, 2010, pp. 486-520.
- Montesano, Michael, and Quek Ser Hwee. "The United States in Southeast Asia: Deepening the Rut?" *Orbis*, Vol. 48, No. 2, 2004, pp. 321-334.
- Mueller, John. "The Iraq Syndrome." *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 6, November 2005, pp. 44-54.
- _____. "Vietnam and Iraq: strategy, exit and Syndrome." pp. 179-192. Edited by David Ryan and John Dumbrell. *Vietnam in Iraq: Tactics, Lessons, Legacies and Ghosts*, Taylor & Francis, 2007.
- Murphy, Marie. "US Rapprochement with Indonesia: From Problem State to Partner." *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 32, No. 3, 2010, pp. 362-387.
- Myers, David. "Threat Perception and Strategic Response of the Regional Hegemons: A Conceptual Overview." pp. 1-30. Edited by David Myers. *Regional Hegemons: Threat Perception and Strategic Responses*, Westview Press, 1991.
- Narine, Shaun. "ASEAN and the ARF: The Limits of the "ASEAN Way"." *Asian Survey*, Vol. 37, No. 10, 1997, pp. 961-978.
- Nguyen, Phoung. "Deciphering the Shift in America's South China Sea Policy." *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 38, No. 3, 2016, pp. 389-421.
- Ostrom, Charles, and Brian Job. "The President and the Political Use of Force." *American Political Science Review*, Vol. 80, No. 2, 1986, pp. 541-566.
- Ott, Marvin. "Southeast Asia and the United States: Policy Without Strategy." *PacNet*, No. 21, 1999.
- _____. "Southeast Asia's Strategic Landscape." *SAIS Review of International Affairs*, Vol. 32, No. 1, 2012, pp. 113-124.
- Paal, Douglas. "Beware the South China Sea." *The Diplomat*, July 15, 2011.
- _____. "The United States and Asia in 2012 Domestic Politics Takes Charge." *Asian Survey*, Vol. 53, No. 1, 2013, pp. 12-21.
- Panda, Ankit. "US to Support Taiwan in South China Sea Per 2016 Defense Budget Bill." *The Diplomat*, October 4, 2015.
- Pang, Eul-Soo. "Embedding Security into Free Trade: The Case of the United States-Singapore Free Trade Agreement." *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 29, No. 1, 2007, pp. 1-32.
- Parke Jr., M., and K. Emery, et al.. "Structural Framework of the Continental Margin in the South China Sea." *CCOP Technical Bulletin*, Vol. 4, June 1971. (浦野起男『南海諸島国際紛争史—研究・資料・年表』刀水書房、1997年、446-447頁より引用。)
- Peffley, Mark, and Jon Hurwitz. "International Events and Foreign Policy Beliefs: Public Response to Changing Soviet-US Relations." *American Journal of Political Science*, Vol. 36, No. 2, 1992, pp. 431-461.
- Pfiffner, James. "Decision Making in the Obama White House." *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 41, No. 2, 2011, pp. 244-262.
- Priest, Andrew. "From Saigon to Baghdad: The Vietnam Syndrome, the Iraq War and American Foreign Policy." *Intelligence & National Security*, Vol. 24, No. 1, 2009, pp.139-171.
- Raine, Sarah, and Christian Le Miere. "The US in the South China Sea." *Adelphi Series*, Vol. 53, No. 436-437, pp. 151-178.
- Rathbun, Brian. "Hierarchy and Community at Home and Abroad Evidence of a Common Structure of Domestic and Foreign Policy Beliefs in American Elites." *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 51, No. 3, 2007, pp. 379-407.
- Reiter, Dan. "Learning, Realism, and Alliances: The Weight of the Shadow of the Past." *World Politics*, Vol. 46, No. 4, 1994, pp. 490-526.
- Ren, Huai-Feng, and Fu-Kuo Liu. "Transitional Security Pattern in the South China Sea and the Involvement of External Parties." *Issues & Studies*, Vol. 49, No. 2, 2013, pp. 103-145.
- Renshon, Jonathan, and Stanley Renshon. "The Theory and Practice of Foreign Policy Decision Making." *Political Psychology*, Vol. 29, No. 4, 2008, pp. 509-536.
- Roper, Jon. "Overcoming the Vietnam Syndrome: The Gulf War and Revisionism." pp. 27-47. Edited by Jeffrey Walsh. *The Gulf War Did Not Happen: Politics, Culture and Warfare Post-Vietnam*,

- Aldershot: Arena, 1995.
- Rowan, Joshua. "The U.S.-Japan Security Alliance, ASEAN, and the South China Sea Dispute." *Asian Survey*, Vol. 45, No. 3, 2005, pp. 414-436.
- Saunders, Phillip. "China's Rising Power, the U.S. Rebalance to Asia, and Implications for U.S.-China Relations." *Issues & Studies*, Vol. 50, No. 3, 2014, pp. 19-55.
- Sergounin, Alexander. "An Age of Uncertainty: Building a Post-Cold War U.S. Security Strategy for East and Southeast Asia." *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol. 15, No. 2, 1996, pp. 25-49.
- Sheridan, Greg. "U. S. Loses Its Focus on Asia." *Real Clear World*, February 8, 2013.
- Simon, Sheldon. "U.S. Security Interests in Southeast Asia." pp. 115-134. Edited by William Tow and William Feeney. *U.S. Foreign Policy and Asian-Pacific Security: A Transregional Approach*, Westview Press, 1982.
- _____. "U.S. Interests in Southeast Asia: The Future Military Presence." *Asian Survey*, Vol. 31, No. 7, 1991, pp. 662-675.
- _____. "Alternative Visions of Security in the Asia Pacific." *Pacific Affairs*, Vol. 69, No. 3, 1996, pp. 381-397.
- _____. "Is There a U.S. Strategy for East Asia?" *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 21, No. 3, 1999, pp. 325-343.
- _____. "US-Southeast Asia Relations: Deep in South China Sea Diplomacy." *Comparative Connections*, Vol. 13, No. 2, 2011, p. 55.
- _____. "US-Southeast Asia Relations: Diplomatic Gambits." *Comparative Connections*, Vol. 16, No. 3, 2014-2015, pp. 47-56.
- Solarz, Stephen. preface to *Journeys to War & Peace: A Congressional Memoir*, by Norman Ornstein. UPNE, 2011.
- Song, Yann-Huei. "United States and Territorial Disputes in the South China Sea: A Study of Ocean Law and Politics." *Maryland Series in Contemporary Asian Studies*, Vol. 2002. School of Law, University of Maryland, 2002.
- Smith, Anthony. "A Glass Half Full: Indonesia-U.S. Relations in the Age of Terror." *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 25, No. 3, 2003, pp. 449-472.
- Staniland, Martin. "Africa, the American Intelligentsia, and the Shadow of Vietnam." *Political Science Quarterly*, 1983, pp. 595-616.
- Storey, James. "Creeping Assertiveness: China, the Philippines and the South China Sea Dispute." *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 21, No. 1, 1999, pp. 95-119.
- Summers Jr., Harry. "The Vietnam Syndrome and the American People." *Journal of American Culture*, Vol. 17, No. 1, 1994, pp. 53-58.
- Tai-Ting, Tony, and Ming-Te Hung. "U.S. Foreign Policy in Southeast Asia Under the Obama Administration: Explaining U.S. Return to Asia and Its Strategic Implications." *USAK Yearbook of International Politics and Law*, Vol. 5, 2012, pp.195-225.
- Taylor, Andrew, and John Rouke. "Historical Analogies in the Congressional Foreign Policy Process." *The Journal of Politics*, Vol. 57, No. 2, 1995, pp. 460-468.
- Teixeira, Victor. "The United States' China Containment Strategy and the South China Sea Dispute." *Central European Journal of International & Security Studies*, Vol. 13, No. 3, 2019, pp. 166-193.
- Thao, Nguyen. "The Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea: A Vietnamese Perspective, 2002-2007." pp. 207-221. Edited by S Bateman, and R Emmers. *Security and International Politics in the South China Sea: Towards a Cooperative Management Regime*, Routledge, 2008.
- 't Hart, Paul, Uriel Rosenthal, and Alexander Kouzmin. "Crisis Decision Making: The Centralization Thesis Revisited." *Administration & Society*, Vol. 25, No. 1, 1993, pp. 12-45.
- _____, Karen Tindall, and Christer Brown. "Crisis Leadership of the Bush Presidency: Advisory Capacity and Presidential Performance in the Acute Stages of the 9/11 and Katrina Crises." *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 39, No. 3, 2009, pp. 473-493.
- Thayer, Carlyle. "Chinese Assertiveness in the South China Sea and Southeast Asian Responses." *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 30, No. 3, 2011, pp. 77-104.
- To, Lee Lai. "China, the USA and the South China Sea Conflicts." *Security Dialogue*, Vol. 34, No. 1, 2003, pp. 25-39.
- Wang, Kuan-Hsiung. "Bridge over Troubled Waters: Fisheries Cooperation as a Resolution to the South China Sea Conflicts." *Pacific Review*, Vol. 14, No. 4, 2001, pp. 531-551.
- Womack, Brantly. "The Spratlys: From Dangerous Ground to Apple of Discord." *Cotemporary*

- Southeast Asia*, Vol. 33, No. 3, 2011, pp. 370-387.
- Wuthnow, Joel. "Beyond Imposing Costs: Recalibrating U.S. Strategy in the South China Sea." *Asia Policy*, Vol. 24, No. 1, 2017, pp. 123-138.
- Young, Laura. "Unilateral Presidential Policy Making and the Impact of Crises." *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 43, No. 2, 2013, pp. 328-352.
- Zha, Daojiong, and Mark Valencia. "Mischief Reef: Geopolitics and Implication." *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 31, No. 1, 2001, pp. 86-103.
- Zillman, Claire. "ISIS, Ebola, Secret Service: Obama's confluence of crises." *Fortune*, October 3, 2014.

【学位論文】

- 佐藤孝一『「中国脅威論」とASEAN諸国－安全保障・経済をめぐる会議外交の展開』早稲田大学（博士論文）2009年。
- Ashizawa, Kuniko. "Building the Asia-Pacific: Japanese and United States Foreign Policy toward the Creation of Regional Institutions, 1988-1994." Ph.D. Thesis, The Fletcher School of Law and Diplomacy, 2005.
- Beukenhorst, Hente. "'Whose Vietnam?'-'Lessons Learned' and the Dynamics of Memory in American Foreign Policy after the Vietnam War." Ph.D. Thesis, Universiteit van Amsterdam, 2012.
- Brown Jr., Theodore. "Accounting for Changes in United States Military Intervention Patterns." Ph.D. Thesis, University of Virginia, 2005.
- Buckaloo, Derek. "Fighting the last war: The "Vietnam syndrome" as a constraint on United States foreign policy, 1975-1991." Ph.D. Thesis, Emory University, 2002.
- Campbell, Kenneth. "The Crucial Constraint: Containment and the American Military's Post-Vietnam Reluctance to Use Force." Ph.D. Thesis, Temple University, 1989.
- Chanley, Virginia. "United States Public Support for International Involvement: Time Series and Experimental Analyses." Ph.D. Thesis, University of Minnesota, 1997.
- Cox, Daniel. "Public Opinion and Foreign Policy: A Study of the Effects of Public Opinion on Foreign Policy Crafting and Implementation from 1970 to 1998." Ph.D. Thesis, The University of Nebraska, 2000.
- Cuong, Pham. "US Security Engagement with Southeast Asia during the Clinton and Bush Administrations." Ph.D. Thesis, University of New South Wales, 2009.
- Harbaugh, Jon. "Impeccable timing: the political efficiency of PRC-U.S. surveillance confrontations." MA. Thesis, Naval Postgraduate School, 2014.
- Hemmer, Christopher. "Which Lessons Matter? Domestic Analogies, Analogical Choice and United States Foreign Policy." Ph.D. Thesis, Cornell University, 1998.
- Khong, Yuen. "From Rotten Apples to Falling Dominos to Munich: The Problem of Reasoning by Analogy about Vietnam." Ph.D. Thesis, Harvard University, 1987.
- Le, Trang. "State-Defense Cooperation and the Making of US Foreign Policy in East Asia in the First Clinton and Obama Administrations." Ph.D. Thesis, The George Washington University, 2014.
- Lee, Samung. "American Political Elites and Changing Meanings of the Vietnam War: The Moral Dimension of Congressmen's Foreign Policy Perspectives." Ph.D. Thesis, Yale University, 1988.
- Lodge, Peter. "The United States role in the creation and development of the Association of Southeast Asian Nations." Ph.D. Thesis, University of Maine, 2008.
- Reed, David. "United States--Vietnam Relations: The Domestic Context of Normalization." Ph.D. Thesis, University of South Carolina, 1996.

【ウェブサイト記事】

- 高橋杉雄「米国の「リバランス」とアジア太平洋地域の安全保障」東京財団ウェブサイト、2012年、<http://www.tkfd.or.jp/research/project/news.php?id=1062>.
- 日本戦略研究フォーラム「排他的経済水域（EEZ）、大陸棚等に係る中国との認識の差異」2013年、12月26日、<http://www.jfss.gr.jp/news/kaiyoanzen/18kai/kaiyo1125.pdf>.
- Djalal, Hasjim, Ian Townsend-Gault. *PREVENTIVE DIPLOMACY: MANAGING POTENTIAL CONFLICTS IN THE SOUTH CHINA SEA*. <http://faculty.law.ubc.ca/scs/cats.htm>.
- Larson, Eric. "Casualties and Consensus: The Historical Role of Casualties in Domestic Support for US Military Operations." *Rand Corporation*. 1996, <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/.../MR726.pdf>.

Raman, B. “Chinese Assertion of Territorial Claims- The Mischief Reef: A Case Study.” *South Asia Analysis Group*, 1999, <http://southasiaanalysis.org/paper24>.

【学会・会議記録】

- Glazer, Bonnie. “Understanding Recent Developments in Us-China-Asean Relations a Us Perspective.” *The Fourth International Workshop-The South China Sea. Cooperation for Regional Security and Development*. Conference Paper, Ho Chi Minh, 2012, pp. 1-17.
- Welch, David. “The Impact of the ‘Vietnam Syndrome’ on U.S. Foreign Policy in A Post-Cold War World.” Conference Papers -- *International Studies Association*, August 24, 2005, pp. 1-20.
- Zata, Jonathan. “National Coast Watch System Moves Forward: Philippine Model for Maritime Shared Awareness Improves Governance.” *Indo-Asia Pacific Defense Forum*, December 5, 2016, <http://apdf-magazine.com/national-coast-watch-system-moves-forward/>

【公刊資料】

- 防衛省編『日本の防衛－防衛白書（平成 27 年版）』2015 年。
- 防衛省防衛研究所『中国安全保障レポート 2013』2014 年。
- _____『東アジア戦略概観 2016』2016 年。
- Bush, George W. “A Distinctly American Internationalism.” Ronald Reagan Presidential Library, Simi Valley, California, November 19, 1999.
- Green, Michael et al.. “Asia-Pacific Rebalance 2025: Capabilities, Presence, and Partnerships: An Independent Review of U.S. Defense Strategy in the Asia-Pacific.” *CSIS*, 2016.
- _____, Katherleen Hicks, Zack Cooper, John Schaus, and Jake Douglas. “CSIS’s new report, Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence.” *CSIS*, May 9, 2017.
- Harris, Harry. “Statement: Before the Senate Armed Service Committee on Maritime Security Strategy in the Asia - Pacific Region 17.” 2015, <http://www.pacom.mil/Media/SpeechesTestimony/tabid/6706/Article/617626/statement-before-the-senate-armed-service-committee-on-maritime-security-strate.aspx>.
- Kan, Shirley et al.. “China-U.S. Aircraft Collision Incident of April 2001: Assessments and Policy Implications.” *CRS Report for Congress*, October 10, 2001.
- Kennedy, Stuart, and Nancy Tucker. “Interview with Winston Lord.” *Association for Diplomatic Studies and Training Foreign Affairs Oral History Project*, Frontline Diplomacy, Manuscript Division, Library of Congress, 2003.
- Ministry of Foreign Affairs, Vietnam. “Viet Nam’s International Press Conference on May 7, 2014.”
- O’rourke, Ronald. “Maritime Territorial and Exclusive Economic Zone (EEZ) Disputes Involving China: Issues for Congress.” *CRS Report*, 2016.
- Solomon, Richard. “Speech: America and Asian Security In An Era of Geoeconomics, May 25, 1992.” *Dispatch Magazine*, Vol. 3, No. 21, 1992.
- Sutter, Robert. “Southeast Asian Security: Issues for the U.S.” *Congressional Research Service: Report for Congress*, 95-927S, August 24, 1995.
- _____, and Kan Shirley. “China as a Security Concern in Asia: Perceptions, Assessment, and U.S. Options.” *CRS Report, Library of Congress*, 1994.
- U. S. Department of Defense. “Freedom of Navigation Program Fact Sheet.” March, 2015, [http://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/gsa/cwmd/DoD%20FON%20Program%20-%20Fact%20Sheet%20\(March%202015\).pdf](http://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/gsa/cwmd/DoD%20FON%20Program%20-%20Fact%20Sheet%20(March%202015).pdf).
- U.S. Embassy in the Philippines. “State Departments’ Statement on the Philippines’ South China Sea Arbitration Case Filing, Press Statement, Marie Harf, Deputy Department Spokesperson, Office of the Spokesperson, Washington, D.C., March 30, 2014.” March 30, 2014, <https://ph.usembassy.gov/state-departments-statement-on-the-philippines-south-china-sea-arbitration-case-filing/>, accessed, January 31, 2018.

【雑誌】

【英文】

Asiaweek
Australian Financial Review
Far Eastern Economic Review

The Gazette

【邦文】

『東南アジア月報』

【新聞・通信社】

【英文】

Agence France-Presse

ASIA PULSE

AP

BBC International Reports (Asia)

BBC Worldwide Monitoring

CNN

C-SPAN 2

Daily News (New York)

Daily Yomiuri

Denver Rocky Mountain News

Japan Economic Newswire Plus

Federal News Service

Fox News

Japan Economic Newswire

Montreal Gazette (Canada)

New Straits Times

The New York Times

Reuters

South China Morning Post (Hong Kong)

Straits Times

Sydney Morning Herald

USA TODAY

UPI News Track

The Vancouver Sun

Washington Post

【中文】

『人民日報』

『北京放送』

【邦文】

『朝日新聞』

『ウォールストリートジャーナル日本語版』

『時事』

【政府刊行物】

DoD News

Stars and Stripes

【その他定期刊行物】

史料調査会編『世界軍事情勢』原書房。

【ホームページ】

The official website of the ASEAN, <http://www.aseansec.org/>

Congress.Gov, <https://www.congress.gov/>

Wikipedia,

<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E3%83%A1%E3%82%A4%E3%83%B3%E3%83%9A%E3%83%B>

C%E3%82%B8

U.S. Department of Defense, <https://www.defense.gov/>

U.S. Department of State, <https://www.state.gov/>

FDCH Political Transcripts, <https://votesmart.org/public-statement/14265/fdch-political-transcripts>

Jane's Defense Weekly, <http://www.janes.com/magazines/janes-defence-weekly>

【オンラインデータベース】

CiNii

DNSA (Digital National Security Archive)

EBSCO Host

JII-Web

JSTOR Collection

LexisNexis

Project MUSE

Westlaw

グローバルセキュリティ研究叢書 第5号
冷戦後東南アジアにおける紛争と米国の消極的関与ーベトナム・シンドロームの影響

2023年3月発行

著 者 諸永 大
発 行 防衛大学校先端学術推進機構グローバルセキュリティセンター
〒239-8686 神奈川県横須賀市走水 1-10-20
防衛大学校先端学術推進機構グローバルセキュリティセンター
電 話 046-841-3810 内線 2141

ISSN 2433-4200 (Online)