

(要約)

オフショア・balancing再考
—米国と湾岸地域, 1969-1981—

篠本 創

本論文は、リチャード・ニクソン政権期からジミー・カーター政権期にかけての米国のペルシャ湾（湾岸）地域政策と同地域の情勢展開を手がかりに、オフショア・balancing（offshore balancing）と呼ばれる大戦略の実際的な形態・機能を分析するものである。

本論文は、序章と第1～5章、そして終章から構成されており、各章の内容は以下のよう

序章

覇権国の交代や大国の盛衰は国際関係論や外交史などの学術分野における伝統的な論点であり、その中でも、パワーの減退や制約という苦境に直面した大国の行動様態やその帰結については長年にわたり検討されてきた。そして近年、イラク占領統治の泥沼化や2008年の大不況、中国の台頭、テロリズムの活発化といった形で覇権国としての米国の力に陰りが見えたことを受けて、如上の論点に改めて大きな注目が集まっている。

オフショア・balancingは、こうした中で学術・実務両領域において脚光を浴びている大戦略である。本研究では先行研究に則りオフショア・balancingを、死活的国益の限定的な定義に基づく大戦略であり、且つ、海洋により自国と隔てられている重要な地域について、[1] 地域内部のアクターに対する大規模なバードン・シフティング（burden shifting）、[2] 平時における地域内での目立たない（low-profile）軍事的プレゼンスの維持、そして[3] 緊急時における地域内での展開・武力行使が可能な軍事力の地域外における保持、という3つの戦略（もしくは行動）様式に沿った政治的・外交的・軍事的アプローチの実施を想定する大戦略として定義する。また大戦略とは、国家が長期間にわたってその（死活的）国益を保全する方法に関するモデルであり、特定の国益の定義様式や戦略様式、そしてそこから期待される特定の帰結についての見通しなどにより構成されるものとする。加えて本研究では、分析の便宜上、大戦略の下位分類として下位戦略というカテゴリーを設定するが、この下位戦略については、大戦略に包摂されるモデルであり、国家が特定の地域において長期間にわたりその（死活的）国益を保全する方法に関するモデルとして理解されたい。

学術・実務両領域においてオフショア・balancingに脚光が当たってきたと先述したが、この大戦略の妥当性が広く認められてきたわけではない。例えば、一部の先行研究はこの大戦略を「我々の知らない悪魔（the devil we don't know）」として捉え、大戦略としての現実性やその実際的な機能に関して懐疑的・批判的な立場をとってきた。そうした主張がなされる背景の1つとして、オフショア・balancingに想定される国益の定義様式・戦略様式に沿った対外的アプローチの実施事例が非常に少ないことから、先行研究ではこの大戦略の形態・機能について経験的な証拠に基づき検討されることが少なく、むしろ

る理論的な検討に分析が集中してきたという点が挙げられる。こうした中で、オフショア・balancingを巡る現在の論争状況はやや空中戦の色彩を帯び始めているとすら指摘できるかもしれない。

上述のような研究・論争状況にあるものの、実は一定数の論者によって確かにオフショア・balancing、本研究で導入するカテゴリーを用いるならばその下位戦略に想定される国益の定義様式・戦略様式に沿った政治的・外交的・軍事的アプローチの実施事例であると指摘されながらも、その実際の形態・機能が詳しくは分析されてこなかった対象が存在する。それが湾岸戦争（1990-1991）以前の米国の湾岸地域政策である。この希少な事例を緻密に検討することにより、前述した懐疑的・批判的な主張の妥当性について多くの既存研究とは異なる角度から（少なくとも下位戦略のレベルについては）考察することができ、またそれによりオフショア・balancingを含む大戦略に関する建設的な議論の土台を築くこともできると考えられる。そこで本研究は、一次史料を交えた仔細な事例分析に基づき、オフショア・balancingの下位戦略の実際の形態・機能を明らかにすることを主たる目的として設定する。

如上の目的に沿って、本論文では1969年から1981年にかけての米国—湾岸地域関係を事例として単一事例分析を展開する。分析対象として同期間を選択した主たる理由としては、幾つかの地域・国際構造の大変動に伴って米国政府による地域政策枠組みの再構築や地域アクターの行動様態の変化が発生しているため、そうした政策枠組みや行動様態の内容、そしてその変容の過程を比較的鮮明に捉え得ると期待でき、また一次史料が十分に利用できることから詳細な分析が実施可能である、といった点が挙げられる。単一事例分析からは統計的な意味における一般性を持つ結論を導出することは困難であるものの、このタイプの分析が持つ意義は、丹念な解析に基づき既存の理論・モデルに内在する瑕疵を発見したり、そうした理論・モデルに暗に組み込まれているものの明確に認識されてこなかった前提について掘り起こした上でその妥当性を再検討したりすることにも見出すことができる。そこで、本研究ではこうした点を意識しつつ分析・考察を展開する。

また、本研究は本質的にはオフショア・balancingに関する単一事例分析であるが、多数の一次史料に基づく精緻な分析・記述を行うことで既存の実証的な歴史研究の間隙を埋めるものとしても位置付ける事ができる。

第1章 オフショア・balancing

本章では、本研究の中核的概念であるオフショア・balancingに関する先行研究を概観した上で、改めてこの概念について整理を行う。

まず第1節においては、オフショア・balancingに纏わる議論の歴史的展開を検討した後、主要な先行研究を引きつつ、この大戦略が論者・文献によって多様な形態をとり、必ずしも厳密に共有された概念ではないことを確認する。ここでは、オフショア・balancingに関する代表的論者であるクリストファー・レイン、スティーヴン・ウォルト、そしてジョン・ミアシャイマーの著作を集中的に検討している。

続く第2節では、多くの先行研究に共有されているオフショア・balancingの定義・説明を抽出し、それらの間で整合性がとれているように微調整・再構成を施すことによって、本研究で参照するこの大戦略の定義を提示する。まず、オフショア・balancingが限定的な国益の定義に基づき、また、特定の帰結（死活的国益の継続的確保）がもたらされることが期待されている大戦略であると、その上で、同大戦略に包摂される（特定の地域を対象とする）下位戦略は、限定的な国

益の定義に基づき、3つの戦略様式（[1], [2], [3]）をその構成要素として持ち、また、「飴と鞭」のロジックに則った2つのプロセスを通じてその戦略目標（内向き志向の地域内勢力均衡）を達成することが期待・想定されている、と定義する。この2つのプロセスのうち、一方は宥和的（キャロット・プロセス）、他方是对決的なプロセス（スティック・プロセス）であり、特定の地域についてオフショア・balancingの下位戦略に想定される国益の定義様式・戦略様式に合致した政治的・外交的・軍事的アプローチを実施する地域外大国が存在する状況下においてこの2つのプロセスが展開することになる。キャロット・プロセスでは、そうした地域外大国を地域アクターが低挑発的／非挑発的と見做して敵対的態度を抑制するか、もしくは、更に踏み込んで、より積極的な成果を求めてその地域外大国との間である種の妥協・協力を求めるようになると想定されている。一方、スティック・プロセスは、特定の地域内部の勢力均衡に対して挑戦的であり、また如上の対外的アプローチを採用する地域外大国の死活的国益にとって潜在的・顕在的脅威となる拡張的・攻撃的行動様態をとる地域アクターが存在する状況下で展開するものとされ、そうした場合には、その他の地域アクターや（例外的ながら）地域外大国による強制・防衛を通じて地域内勢力均衡が維持／回復される、と想定されている。

第2章 米国の湾岸地域政策，1969-1974

本章では、リチャード・ニクソン政権の湾岸地域政策と同政権期（1969-1974）における湾岸地域情勢の展開に焦点を当て、オフショア・balancingの実際の形態・機能を検討する。

まず第1節においては、ニクソン政権の湾岸地域に対する政策枠組みの形成過程と形成後における同枠組みの形態の推移の検討を通じて、形態分析に取り組む。同政権はNational Security Decision Memorandum（NSDM）92を策定することにより、[1] 湾岸地域内の安定と安全の維持に関して相補的なパワーを持つ2つの地域大国、即ちイランとサウジアラビアに主たる責任を担うように要請しつつ、[2] 米国自体は湾岸地域内に大規模な軍事的プレゼンスを配備することなく、こうした地域内国家に対して間接的に支援を行うという二本柱政策（Twin Pillars Policy/Two Pillars Policy）を確立し、且つ、継続的に運用していた。その一方で、ニクソン政権は湾岸地域に対して全くの非干渉的な姿勢を採用していたわけではなく、死活的な国益が深刻に侵害される場合には軍事的介入を行うことも視野に入れており、そうした活動が可能な軍事力を湾岸地域外において保持していた。こうした観察結果を踏まえると、この時期の政策枠組みの特徴が、第1章で定義したオフショア・balancingの下位戦略に想定される国益の定義様式・戦略様式と合致するものであったと評価できる。この時期の湾岸地域では一部の地域アクター、特にイラクが地域内勢力均衡に対して挑戦的であり米国の死活的国益への潜在的・顕在的脅威となる拡張的・攻撃的行動様態をとっており、同地域を取り巻く国際情勢は決して凧模様であったわけではない。このような状況下において、米国は慎重に情勢の検討・評価を行った上で、この下位戦略の主要な構成要素に沿った政治的・外交的・軍事的アプローチを維持していた。

続く第2節では、1969年から1974年までの間のイラクを取り巻く情勢に焦点を当て、機能分析に取り組む。ここでは、オフショア・balancingの下位戦略に想定される2つのプロセス（キャロット・プロセス、スティック・プロセス）通りに事態が展開したことが確認される。この分析結果は、オフショア・balancingの下位戦略、ひいてはそれを包摂する大戦略に想定されている内容の妥当性を示唆するものである。

第3章 米国の湾岸地域政策, 1974-1977

本章では、ジェラルド・フォード政権の湾岸地域政策と同政権期（1974-1977）における湾岸地域情勢の展開に焦点を当て、オフショア・balancingの実際の形態・機能を検討する。

まず第1節では、形態分析、より具体的には、National Security Study Memorandum (NSSM) 217 や NSSM238 を受けた米国政府内の政策検討過程・内容に焦点を当て、前政権により構築された二本柱政策、換言するならば NSDM92・NSDM186 路線がフォード政権期において変化したのかどうか、変化したとすれば、それがなおオフショア・balancingの下位戦略の構成要素と合致するものであったと評価できるのか、といった点を検討する。この分析により、当該時期に米国の地域政策枠組みが、[I] 米国—(各) 地域内国家関係と [II] 地域内諸国間関係という異なる次元のビジョンから構成される2層構造的な二本柱政策 (NSDM92・NSDM186 路線) から [II] への意識が希薄化した単層構造的な二本柱政策 (NSSM238 路線) へと推移していたものの、なおオフショア・balancingの下位戦略に沿ったものであったことを明らかにする。

続く第2節では、イラク政府の対米姿勢の変動とオマーンにおける共産主義勢力による反体制闘争への各アクターの対応を観察し、それに基づきオフショア・balancingの機能について分析を行う。その分析結果は、第2章第2節と同様に、オフショア・balancingの下位戦略、ひいてはそれを包摂する大戦略に想定されている内容の妥当性を示唆するものであった。また、同節第1項のキャロット・プロセスの分析では、実際には同モデルに想定されているような、「オフショア・balancingに沿った対外的アプローチをとる地域外大国に対する地域アクターの姿勢の軟化」が一方向に進展するとは限らず、むしろモデルからは捨象されているような要素により（一時的ではあれ）当該地域アクターの姿勢の（再）硬化が発生する可能性があることを示す。但し、その一方で、同項の分析内容は、そうした再硬化はあくまで一時的なものであり全体としてのトレンドを左右するようなものではないため、如上の要素をモデルから捨象することはなお正当化され得るということも示唆している。

第4章 米国の湾岸地域政策, 1977-1979

本章では、ジミー・カーター政権前期、即ち、同政権の発足時点からイランにおけるシャープール・バフティヤール政権の崩壊と反体制派による政権掌握までの約2年間に焦点を当て、オフショア・balancingの実際の形態・機能を検討する。

まず第1節では当該時期の米国の湾岸地域政策枠組みの形態とその推移について検討し、それがオフショア・balancingの下位戦略の構成要素と合致していたことを確認する。この分析において特に焦点を当てるのは、カーターが大統領選挙において公約として掲げていた人権や軍縮・軍備管理といったテーマと従来の米国の湾岸地域政策が抵触したのか、抵触したとすればカーターは上述した原則に即して従来の政策路線を転換したのか、そして転換したとすればそうした変更はオフショア・balancingの下位戦略の構成要素に適合する範囲内で行われたのか、といった点である。より具体的には、カーター政権が対外的な軍事的取引に関する基本路線を定義した Presidential Review

Memorandum (PRM) 12 や Presidential Directive (PD) 13 の内容について概観した後、イランやサウジアラビアに対する軍事売却の経緯を観察し、実際には前述した新規の政策方針が相当程度遵守されておらず、むしろ実態としては旧来のアプローチとほぼ同一視できるものであった、ということを示す。またこうした分析に加えて、PRM10 や PD18 を巡る米国政府内部での議論・対立についても検討し、この時期には米国政府内で Rapid Deployment Force (RDF) 構想が立ち上げられていたものの、国際的な安全保障環境が然程緊迫していなかったこともあり、同構想はほぼ実体を伴っていなかったことを確認する。こうした分析に基づき、カーター政権の湾岸地域政策は（少なくとも実態としては）ニクソン政権やフォード政権が採用していた政策枠組みと断絶したのではなく、むしろその連続性のほうが顕著であると結論付ける。

続く第 2 節では、イラク政府の対米姿勢の変動とイラン・イスラーム革命への各アクターの対応を観察し、それに基づきオフショア・balancing の機能について分析を行う。イラクを焦点としたキャロット・プロセスについての分析ではこの大戦略の機能に関する想定が示唆されるものの、イラン・イスラーム革命を焦点としたステイック・プロセスについての分析ではこの大戦略に想定されていた通りには事態が展開せず、米国の死活的国益が脅かされるような状況が発生していたことを確認する。またこの観察結果を踏まえて、オフショア・balancing という大戦略にはそのリアリスト的な出自と関連した「国家の自己保存志向」という暗黙の前提が組み込まれており、このケースにおいて想定通りには情勢展開が発生しなかった一因はイラン政府／シャー（国王）がこうした前提に反する振る舞いをしたことにあると考察した。更に、この理論的例外である「自己保存志向が希薄なアクター」という存在が、統計的な意味での外れ値であるとは必ずしも言えないという点を確認することで、オフショア・balancing が必ずしも国益保全のための最善の行動モデルではない可能性があるということを示唆する。

第 5 章 米国の湾岸地域政策, 1979-1981

本章ではカーター政権後期、即ちイランにおけるバフティヤール政権の崩壊と反体制派による政権掌握からロナルド・レーガン政権発足までの約 2 年間に焦点を当て、オフショア・balancing の実際的な形態・機能を検討する。

まず第 1 節では、カーター政権期後半の米国の湾岸地域政策枠組みの形態とその推移について分析し、それがオフショア・balancing の下位戦略の構成要素と合致していたかどうかという点を検討する。具体的にはカーター・ドクトリン、湾岸安全保障フレームワーク、そして PD63 を巡る米国政府内部での議論の展開を追跡し、米国政府は国際環境の変化に応じてその地域政策枠組みの修正へと動いたものの、現実の制約的環境などのために政権内部のタカ派が理想とするほどには大きな変更にはなっておらず、なおオフショア・balancing の下位戦略に合致した政策枠組みを維持していたことを確認する。また同節では、カーター政権はイラン・イスラーム革命などの影響を受け、その政権後期において NSSM238 路線から（ニクソン政権期とは形態は異なるものの）まがりなりにも NSDM92・NSDM186 路線的な対外的アプローチへと回帰しつつあったという解釈を提示する。

続く第 2 節では、イラン・イスラーム革命後に成立したイラン暫定政府の対米姿勢の推移について分析を行った後、同国による近隣国への「革命の輸出」の動きやイラン・イラク戦争に対する各アクターの反応や情勢展開を観察し、それらに基づきオフショア・バ

ランシングの機能について検討を加える。ここでは、第4章第2節とは異なり、オフショア・バランスの下位戦略、ひいてはそれを包摂する大戦略に想定されている内容の妥当性を示唆する分析結果が示される。また、特にキャロット・プロセスについては、駐イラン米国大使館占拠事件を契機として大きな後退、即ちイランの対米姿勢悪化が発生したものの、その後イラクの脅威が深刻化する中でイランがその対米姿勢を再び軟化させたという経緯に焦点を当てて更に考察を加える。

終章

終章では、まず各章の要約を示した上で、分析結果に基づき、もしくはそれを拡張して、オフショア・バランスやそれ以外の大戦略について幾つか言及することで本研究の意義を明らかにする。続いて、本研究が持つより大きな含意について考察を加え、最後に、残された課題と今後の展望について論じて擱筆する。

本研究が持つ意義の1つは、一次史料に基づき希少な事例を詳細に分析することによって、一部の先行研究において「我々の知らない悪魔」とさえ言われたオフショア・バランス(やその下位戦略)の形態や機能の実際的な一側面を明らかにした点に見出される。つまり、本研究は、下位戦略のレベルに焦点を当てることで、ボトムアップ的に、オフショア・バランスが「我々が全く知らない」大戦略ではないということを示し、且つ、この大戦略を「悪魔」であるとする主張に疑義を呈するものであったと言える。また、こうした事例分析を通じて、オフショア・バランスは重要な地域に対するオフショア・バランスの無関心や非干渉ということの意味せず、むしろオフショア・バランスによる能動的な行動(例えば、外交や軍事援助を通じた国家間関係の調整)が小さくない役割を担うということが改めて確認されている。

次に、本研究により、オフショア・バランスの下位戦略の形態は実際には単一ではなく、複数のパターンがあり得ることも確認されている。つまり本研究だけでも、前述したように、[I] 米国—(各)地域内国家関係と [II] 地域内諸国間関係という異なる次元のビジョンから構成される2層構造的な政策枠組みと、単層構造のハブ・アンド・スポーク的地域政策の2形態が発見されたのである。こうした2つの形態が実際にどの程度の機能上の差異を生むかという点については、本研究の射程を超えるものであり、またリサーチ・デザイン上の限界もあり、本論文では議論を尽くしているわけではない。しかしながら、少なくともこの2つの形態に関して言えば異なる挙動・帰結を生む可能性が十分にあるため、こうした下位類型を十把一絡げに扱うよりも、類型化を行った上で個別に機能分析を展開する方がオフショア・バランスに関する議論をより建設的なものにする可能性がある、ということは指摘できる。管見の限り、オフショア・バランス、もしくはその下位戦略の類型化(とそれに基づいた分析)を帰納的であれ演繹的であれ行っている先行研究は見当たらない。こうした研究状況において、本研究はオフショア・バランスの下位類型について追求するというという1つの研究上の指針を後続の研究に対して示すものであったと言える。

また、本研究はオフショア・バランスのモデルに関する理解の深化をもたらすものでもある。例えば、キャロット・プロセスにおける地域アクターの姿勢変化の限界点や可逆性、スティック・プロセスが想定通りに機能する前提条件(例えば、地域アクターの自己保存志向)などについて考察する材料を与えている。

上述したオフショア・バランスに関する研究上の意義に加えて、本研究(特に、第

3章, 第5章)は歴史・外交史分析が十分に蓄積されていない範囲について多数の一次史料に基づき記述を行うことで、これらの分野において現在生じている研究上の空隙を埋める役割も果たしている。また本論文では、論点が分散することを避けるために集中的な議論は行っていないものの、既存の外交史研究で主流もしくは重要であると位置付けられてきた見解(例えば、「ニクソンからシャーへの白紙委任状付与」説,「一本柱政策」説)に対して、各種史料に基づき疑義を呈している。

最後に、本研究は、どの大戦略が相対的に有益・妥当かという大戦略間の論争における主要な問いに対して直接的に取り組むものではないが、各論的な側面からこの議論に貢献するものと位置付けられる。より具体的に述べるのであれば、本分析の結果はオフショア・balancingを「悪魔」であるとする一部の先行研究の主張に疑義を呈するものであると同時に、同大戦略が想定通り機能するには既存研究では明確に論じられていないような複数の前提条件が満たされる必要があり、現実世界においてそうした理想的状況が実現する場合は必ずしも多くないということを示すものでもある。その一方で、本論文において記されている分析結果は、冷戦期以降今日に至るまで大きな支持を集めてきた覇権的な大戦略が中・長期的な問題点(例えば、敵対意識の固定化・強化、脅威と軍事的プレゼンス間のスパイラル的メカニズム)を抱えており、従来指摘されてきたよりも負の側面を持つことも示唆している。本研究はこのように各大戦略についての従来の認識・理解の修正を促す主張を提示することで大戦略間の論争の深化・活性化に寄与している。またこうした知見は、ともすればいずれかの大戦略があたかも万能薬(panacea)であるかのように論じられがちな大戦略間の論争に対して、より慎重で条件付きの議論の妥当性を示すものでもある。