

米国再考（その3）

～2006年「4年毎の国防計画見直し」概観～

航空支援集団司令官 空将 織田邦男

目次

はじめに	3	06QDR の上位戦略の特徴
1 米国の安全保障戦略体系	4	06QDR の概要
2 米国戦略体系の実像		おわりにかえて

はじめに

昨年2月、2006年「4年毎の国防計画見直し」(QDR: Quadrennial Defense Review Report)が公表された。前回のQDRの公表は2001年9月末であったので4年4ヶ月振り、QDRとしては1997年の初回以降3回目の策定となる。

97QDRと01QDRについては、拙稿「米国再考(その2)」(鵬友、平成14年5月号)で、21世紀の米国政策を述べる際に触れた。

今年になって、ある新聞記者から「06QDRも公表されましたが、米国再考(その3)は書かないのですか？」と不意を突かれ、まごついた。また大先輩からは電話を頂き、「06QDRのポイントは何だと思おう」と質問された。専門家でもない筆者に何故？と首をかしげた。多分、「米国再考(その2)」で97QDR、と01QDRに触れたこと、連合幹部会の機関誌「翼」(平成18年晩夏号)で06QDRのコメントを書いたことで、筆者を米国ウォッチャーとでも勘違いされたのだろう。

筆者は学者でも米国専門家でもない。ただ、軍事部門を担当する実

務者として、同盟国たる米国について常に研究しておく責務があると考え、米国の動向について興味を持って見守っているだけだ。

是非善悪は別として、日米同盟は日本にとって死活的である。日米同盟活性化・緊密化のため、我々制服レベルでできることは何か。常に模索し、手を入れ続けることが大切だ。「同盟はガーデニングと同じだ」とは名言である。常に手を入れ続けなければ、たちまち荒廃する。共同作戦計画の策定や共同訓練、各種国際協力活動、情報交流、戦略対話、防衛力整備等々、その範囲は広範多岐にわたる。米国の国防政策を知ることは模索の糸口をつかむことだ。その観点から QDR は米国の国防政策を勉強する上で格好の教材といえる。

上記認識から、若干時期を失した感はあるが、06QDR について自分の頭を再整理し、若手幹部にわかりやすく紹介してみようとしたのがこの拙稿である。

まずは、QDR を理解する上で欠かせない上位の安全保障戦略及びその体系について簡単に触れ、その後 06QDR を概観してみたい。

1 米国の安全保障戦略体系

米国の安全保障に係わる戦略体系は、ゴールドウオーター・ニコルズ法によって作成、報告が義務づけられている。上位から国家安全保障戦略、国家防衛戦略、国家軍事戦略がある。作成責任はそれぞれ、大統領府、国防省、統合参謀本部である。関連する報告として兵力構成に焦点を当てた「4年ごとの国防計画見直し」(QDR)があり国防省が作成する。

(1) 国家安全保障戦略

米国の安全に死活的な国益、国家目的、国家目標を示す。安全保障環境の認識と米国の役割、課題、必要な外交、主要な安全保障政策目標等を含む。大統領が議会に対し毎年報告することになっており、新

大統領は就任から 150 日以内に報告することが規定されている。ただし、現実はそのように厳密には守られていない。1990 年代はおおむね毎年報告されていた。だが、ブッシュ政権では就任から 20 ヶ月経過した 2002 年 9 月に第 1 回目が、そして 4 年経過した 2006 年 3 月に 2 回目が報告されている。

(2) 国家防衛戦略

国家安全保障戦略を受け、これを具現化するための国家防衛戦略を国防省が策定するもので、定期的に国防省が議会に報告することになっている。取り巻く安全保障環境の認識と米国の役割、戦略目標と実行指針、主要作戦能力等が含まれる。

これまで全体が公表されたことはなく秘密扱いであったが、今回 2005 年 3 月に初めて公表された。今回公表された国家防衛戦略は 1 年前の 2004 年 5 月中旬、既に国防長官に提出されていたといわれている。コアリッションによる作戦が常態化する中で、他国との共同作戦・行動の可能性を念頭におけば米国戦略の透明性を図る必要が生じ、ラムズフェルト長官が公表を決心したとされる。2004 年、国防長官に提出された後、公表を念頭に所要の修正をし、1 年後の 2005 年に公表されたものと思われる。

(3) 国家軍事戦略

国家防衛戦略の指針を受け、統合参謀本部議長が策定し、国防長官、大統領を経由して議会へ報告される文書であり、純軍事的な見地から軍事力に期待された目標を達成する方策を述べたものである。いわば統合参謀本部議長が示す軍事的指針。提出時期に特別の規定はないが、通常、2 年毎に報告されている。

(4) 「4 年毎の国防計画見直し」(QDR: Quadrennial Defense Review)

「軍隊の戦力構成見直し法」(96 年発効)により、米国防長官は 4 年毎に国防計画・政策を包括的に見直し議会に報告書を提出すること

とされている。国家防衛戦略で示された戦略指針に基づき、主として戦力構成を見直すもの。前述したように過去、1997年、2001年、そして3回目の今回、2006年に議会に報告されている。

2 米国戦略体系の実像

米国の戦略体系は前述のとおり、上位戦略から下位戦略へと理路整然と体系づけられているように見える。国家安全保障戦略（大統領府）を受け、国家防衛戦略（国防省）を、そしてこれを受け国家軍事戦略（統合参謀本部）という具合に一見整然として美しい。ところが実態となると策定期が逆転したり、細部内容について若干ニュアンスが異なっていたりする。策定責任者間の調整不足という縦割り組織の欠点を露呈している印象を受ける場合もある。米国安全保障戦略の全体像は、上位から下位に亘るすべての戦略を見なければ理解したとは言えない面があるのも事実だ。

近年の戦略策定事情はどうか。ブッシュ政権が初めて国家安全保障戦略を策定したのは就任20ヶ月後の2002年9月である。だが、この戦略に基づいて策定されるべき国家防衛戦略とQDRは、政権発足直後の2001年9月にブッシュ政権の下で策定されている。形式的に言えば、依って立つべき国家安全保障戦略はクリントン政権のそれを受けた形で国家防衛戦略を策定したことになる。2001年初頭にブッシュ政権が発足して間もなく、策定に時間的余裕がなかった事情によると思われる。だが、そうであれば国家防衛戦略も何故2002年9月まで待たなかったのか。国防省が先んじて国家防衛戦略を策定してしまって、新政権がこれから策定しようとしている国家安全保障戦略との齟齬は生じないのか。国家防衛戦略が上位にある国家安全保障戦略に影響を与えるという下克上の関係になるのではという疑問が残る。

良きに解釈すれば、脅威認識においてブッシュ政権はクリントン

政権後期と大きな差異はない。つまり、ならず者国家による侵略、民族上の対立に基づく紛争、大量破壊兵器等の拡散など多岐に亘る安全保障上の脅威に対する認識は変わらないため、国防計画の連続性維持を重要視したということであろう。そうはいうものの、ブッシュ新政権の脅威認識や戦略指針が出される前に、先んじて国防省が国家防衛戦略を策定し公表するのは、ちょっと釈然としない。

2002年9月の国家安全保障戦略に基づいた国家防衛戦略がブッシュ政権下、初めて公表されたのは2005年3月である。

奇妙なことに2005年3月18日に「2005年米国国家防衛戦略」、
「2004年米国軍事戦略」の両文書が公表されている。ここでも下位にあるべき米国軍事戦略が1年前の2004年に策定されている。実は両戦略は同時並行して策定され、2004年5月にラムズフェルト長官まで提出されていたらしい。前述の通り国家防衛戦略は今まで全体が公表されたことはなく「秘」扱いだった。コアリッションによる作戦の常態化を受け、透明性を図る目的で長官が公表を決心したと言われている。2004年に策定されて以降、保全上の観点等で若干の修正を施した「2005年米国国家防衛戦略」と、そのまま無修正の「2004年米国軍事戦略」が同時に公表されたということだろう。両戦略は国防省内で作られており、時系列逆転については問題はなく、整合性は図られているようだ。

2006年2月、QDRが公表された。これは戦略体系通り「2005年米国国家防衛戦略」の戦略指針を受ける形で策定されている。4年毎の見直しであるので、従来であれば2005年9月に公表されるはずだったが、法律が改正され次年度予算案提出期限の2月の公表となった。

面白いのはQDRが公表された1ヶ月後にブッシュ政権2回目の国家安全保障戦略が公表されたことだ。大統領府と国防省と策定部署は異なるが、同時進行で二つの関連する文書が策定されていたことにな

る。当然、その整合性が話題になる。クラウチ安全保障担当大統領補佐官代理は記者会見で次のように述べている。「QDRにある国防省と軍の変革は国家安全保障戦略策定のなかでの議論を受けたもので整合性はある。」

今回の06QDRは上位戦略である2002年国家安全保障戦略と2005年米国国家防衛戦略の両戦略を受け、同時に4年後に策定する予定の次期QDRの根拠となるべき2005年国家安全保障戦略を受けた形になっている。

昨年、QDR策定担当者の話を聞く機会があった。クラウチ補佐官代理の言はさておき、小生の印象では、整合性確保のため各部署が積極的に意見調整をしたという印象は受けなかった。細部については後述する。

3 06QDRの上位戦略の特徴

(1) 2002年国家安全保障戦略

この戦略の第一の特徴は、その後「ブッシュ・ドクトリン」として議論を呼ぶことになる「先制攻撃」を肯定したことにある。

国際テロリストと大量破壊兵器が結びつく恐れのある場合、大量破壊兵器の脅威に対し、必要に応ずる先制的な攻撃を肯定した。但し、脅威に先んじて対処する場合の全てにおいて武力を行使するわけではない。「国家は侵略の口実として先制攻撃を使うべきでない」とも述べる。ライス安全保障担当大統領補佐官（当時）も「先制のアプローチは慎重に扱わなければならない」と記者会見で述べている。

ではどうやって先制攻撃の条件や基準を示すか。本戦略では①テロリズムに対する先制攻撃 ②大量破壊兵器拡散対抗のための先制攻撃 ③テロ支援国家と大量破壊兵器の結びつきに対する先制攻撃の3種に限定し、自衛措置の基準自体を再構築しようとしている。

この先制攻撃理論には、テロとの闘いを主軸に「自由を実現する勢力均衡」をもたらすという理想主義と現実主義を一体化した単純明快さがある。これに沿った最初の攻撃がイラク戦争であったといわれる。

もう一つの特徴は、同盟の論理の再構築が試みられていることだ。これに併せて米軍再編にも言及している。

大量破壊兵器の拡散により米国本土自体の安全が脅かされている現状を受け、これまでの「同盟国の防衛のための拡大抑止」から同盟国を「米国本土を防衛するための前線」と位置づける戦略転換を図った。同時に、同盟国に「そのための地域秩序の形成・維持」の協力を迫り、同盟国との防衛協力と新たなパートナーシップを拡大する。

不安定な脅威に対応するための柔軟性確保も重視し、地域的にもグローバルにも迅速に対応できる米軍のプレゼンスを維持し、質的戦力を向上させる必要があると指摘している。

(2) 2006年国家安全保障戦略

基本的に体裁、内容共に2002年国家安全保障戦略を踏襲している。ブッシュ政権最初の2002年国家安全保障戦略の具体的進捗状況等、自己評価的文書となっており、自己正当化の色合いが濃い。

「自由と人権の促進」、「民主主義のリーダーとしての活動」という2本柱の基本戦略には変わらない。だが、冷戦後、継続してきた強気一辺倒の姿勢は一転して、弱気ともとれる表現があるところが今回の特徴だ。結論部にもこうある。「米国ほどの強国であっても、一国でできることには限りがあり、我々の国家安全保障戦略は目標においては理想的だが、手段において現実的である。」

国連等、国際機関との協力や、他国とのパートナーシップの重要性が記述され、「米国はリードしなければならない」と述べつつも、効果的な多国間の努力が必要不可欠と説く。力の限界を認識し、しかる後に政策を考えるという現実的、伝統的手法に立ち返ったということだ

ろう。

また「かつて二つの大洋によって守られていた米国の安全はもはや世界からの退却では確保されない」とも述べ、民主党や世論の陥りやすい一国主義、孤立主義への風潮に対し懸念を表明している。

テロとの戦いについての言及はこの文書の大きな特徴である。テロとの戦いは「武器との戦い」、「思想との戦い」であり、自ずと長い戦争になるとの覚悟を述べる。その解決策としては、イスラム過激主義に根ざす国際テロリズムの思想を克服する必要がある、それには民主主義の促進が必要であると指摘する。

ブッシュ大統領は「自由な国家は平和を指向する傾向があり、自由の前進は米国を安全にする」と述べる。同時に「我々は、テロリストネットワークに攻勢をかけ続け、敵は弱体化した。だが、敵を完全に打破するには至っていない」との現状認識を示している。

ここで強調する民主主義は、従来米国が発展途上国や独裁国家に要求してきた形式的、手続き的な民主主義ではなく、実質的な民主主義である。この実質的な民主主義の定着がテロ克服には不可欠であるとし、その民主主義が定着する条件が整うためには開発、経済発展が重要であるとした点が大きなポイントだろう。

中国に対する記述については、不透明な軍拡、エネルギー供給の困い込み、資源豊富な問題国家への支援等々、懸念を示しつつも、平和的で繁栄する国家になることを歓迎する立場を示している。今後、中国に対しは「責任ある利害関係者」になるよう、いろいろな可能性に備えつつも、戦略的分岐点において正しい選択がとれるよう促していくとしている。

その他、ロシアに対しては民主化の後退を憂い、インドについては米印関係改善を賞賛する。日本については自由と民主主義の価値観共有が国際社会における日米間の協力の基盤になっていると指摘する。

なお、議論の多い先制攻撃論については、放棄していない。だが「米国はその行動の帰結を慎重に判断して前進する」と留保を付けている。

(3) 2005年国家防衛戦略

上位の国家安全保障戦略を具現化するため、国防省が何をどのようなすべきかを示し、下位の国家軍事戦略に指針を与えるのがこの文書である。今まで、上位の国家安全保障戦略と下位の国家軍事戦略は公表されたが、何故か中間の国家防衛戦略だけが公表されてこなかった。これまでは国家軍事戦略の記述から窺い知るしかなかったが、今回初めて公表され全容が明らかになった。

内容は2002年国家安全保障戦略と01QDRを受けて策定されており、あまり新味はない。ただ、21世紀の安全保障認識において、脅威の4分類の考え方を新たに明らかにしたことが本戦略の特徴である。

脅威認識について、2002年国家安全保障戦略の認識を踏襲し「侵略型国家によるよりも、崩壊しつつある国家によってより脅威を受けている。また艦隊や地上部隊によるよりも、敵意をもった少数の勢力が破局的技術を手にするによってより脅威を受ける」と指摘した上で、伝統的、不正規型、混乱型、破滅型の4つの脅威が米国の国益への直接的脅威となっていると述べる。

伝統的脅威とは従来 of 紛争、戦争の形式を意味し、国家による武力行使や威嚇、軍拡競争といった脅威であり、不正規型脅威とは軍事力では歯が立たない弱者が強者に対して使うテロや反乱に代表される脅威である。混乱型脅威とは革新的、先進的技術を利用して米国の脆弱性を突き、混乱に陥れ米国の優位性を相殺しようとする脅威である。具体的にはバイオ・テクノロジー、サイバー、宇宙、指向性エネルギー兵器が列挙されている。破滅的脅威とは弱者が大量破壊兵器を使用して米国を攻撃する脅威である。この4分類の考え方は06QDRに採用されている。

この他、戦略目標及び達成方途、計画策定及び意志決定の指針が示されているが基本的には2002年国家安全保障戦略と01QDRの考え方を踏襲している。

戦略目標については①本土防衛、②戦略的アクセスの確保と地球規模の行動自由保持、③同盟及びパートナーシップ強化、④良好な安全保障環境構築の4つを示し、これを達成する方法として①同盟国へのコミットメント保障、②潜在的敵性勢力の抑制、③侵略、威圧の抑止、④敵性勢力打破と段階的な記述になっている。

戦略計画策定と意志決定の指針は①積極的、重層的防衛、②軍の変革継続、③能力ベースのアプローチ、④評価を重視したリスク管理の4点を挙げている。

作戦能力については、今後の変革にあたって、次の8つの重点を示している。①情報強化、②作戦基地の防御、③宇宙、サイバー空間を含む地球規模の作戦、④アクセスが困難な環境における戦力投射、⑤縦深的作戦による敵の聖域拒否、⑥ネットワーク型の戦闘、⑦非対称脅威に対する戦闘能力向上、⑧国内外パートナーの能力向上

4 06QDR の概要

(1) 全般

QDRは「合衆国法典・第10篇」に基づき、4年に一度、国防省が議会に報告することが義務付けられている。97年、01年に次ぎ今回で3回目、ブッシュ政権としては2度目の報告となる。これまでは「4で割れる年の翌年の9月末」が報告期限となっていたが、「合衆国法典・第10篇」が改正され、「翌会計年度の大統領予算案提出日まで」とされ、06QDRは2月の報告となった。

QDRの内容は、今後20年間の安全保障環境を見通し、国家防衛戦略を具現化するため、戦略、戦力構成、即応態勢、戦力近代化計画、

国防インフラ、予算計画等を明らかにし、報告することになっている。

国家防衛戦略との関係では、国家防衛戦略は **QDR** の上位に位置し、国家安全保障戦略具現化のための戦略的指針や原則事項が主であるのに対し、**QDR** はより個別具体的な政策や装備体系等が記述される。特に今回の **06QDR** は国家防衛戦略と具体的施策との橋渡し、国防予算の裏付け、いわば予算要求報告書としての色彩が濃い。

従来、戦略立案プロセスと予算策定プロセスは実質的に別々に進められ、その不整合が問題であった。ラムズフェルト国防長官は戦略と予算を有機的にリンクさせ、戦略主導の予算形成を実現しようとした。このため **06QDR** では国家防衛戦略との重複は避け、より具体的な個別政策の記述となっている。その結果、予算獲得のための報告書という性格が色濃くなった。**06QDR** を理解するには国家防衛戦略を知悉することが不可欠だ。今回、初めて国家防衛戦略が公表されるに至った理由はここにあると筆者は考える。

(2) 06QDR の特徴

ア 策定の舞台裏

昨年、**06QDR** 策定担当者の一人、国防省政策担当次官代理ライアン・ヘンリー氏から、ハワイの **APCSS(Asia-Pacific Center for Security Studies)** で策定背景の説明を聞く機会があった。

06QDR は戦時下における策定であり、特に現場指揮官の意見を聴取、尊重した。策定にあたっては、国際情勢の変化に応じ、大統領に対し、より多くの選択肢を提示し、現場指揮官に対しては高い能力、適切な手段を提供することを目的とした。このため、**70** 人余りの現場指揮官（中將、大將）から直接意見を聴取した。聴取結果、戦訓（イラク、アフガン、津波、ハリケーン・カトリーナ等々）を取り纏め、これを **QDR** に反映させた。策定作業は **24** 人の限定スタッフで実施した。

背景の概要は以上であるが、**24** 人という数字には意外な気がした。

巷間伝えられているのは、05年2月から6つの委員会、30の作業部会、100の分科会の大所帯で作業が始められたということだったからである。筆者の理解では、中核のコンセプトは24人という限定スタッフで取り纏め、兵力規模・編成・能力等の具体的な政策検討は上記大所帯で検討がなされたのではと想像している。

余談になるが、筆者はこの会議に居合わせた米 국무省参事官に QDR 策定過程について質問した。

국무省はどの程度 06QDR 策定に参画したのか。彼の答えにいささか驚いた。

「一般的な情勢認識の議論はたしかに両省であった。だが 국무省は策定にはほとんど参画していない。公表前に草案を見たのは国务長官くらいではないか。」

06QDR には外交政策に係わる記述も多い。これを国防省のみで決めたとしたら、国防省の暴走ではないか。日本では考えられない。筆者がこう言うと参事官は言葉を濁し、適当にはぐらかされてしまった。現在の国防省と国务省の力関係を見た思いがした。

2005年3月に2005年国家防衛戦略が公表された際、フェイス国防次官は次のように記者会見で述べている。

「これまでの QDR は国防省内のみで検討していたが、次回 QDR (06QDR) の検討には他省庁及び他国にも参加を呼びかけたい。」

他省庁は当然あり得るとしても、他国にも参加を呼びかけるとは。意外な国防省の変身ぶりに驚きをもってこの記事を読んだ記憶がある。

米国ほどの強国でも、一国では21世紀の安全保障環境には対応できない。特に本土防衛については各省庁の協力が不可欠という厳しい現状認識を示したものである。97QDR の独善的とも言える一国主義的傾向からの変わり身の早さに感心したものだ。だが、結果的には期待は裏切られた。他国に参加を呼びかけたということも聞かないし、国

務省すら蚊帳の外に置かれているという惨状である。考え方は協調主義に変わったものの、QDR 策定手法は変わらず、従来の独善的、閉鎖的手法がとられたのだ。

イ 4つの優先事項

97QDR の特徴を一つ挙げろと言われると、クリントン政権の「関与・拡大戦略」を受けた「Shape, Respond, Prepare」の考え方であると思う。01QDR の場合はというと、国防力整備にあたっての考え方、つまり「脅威ベース」のアプローチから「能力ベース」へのアプローチへの転換だと筆者なら答える。(細部は拙稿「米国再考(その2)」に記述したので省略する)

同様に 06QDR では、と問われると「4つの優先事項」と答えたい。前述のとおり国家防衛戦略では 21 世紀の脅威を4つに分類した。伝統的、不正規型、混乱型、破滅型の4つ脅威である。この国家防衛戦略を具現化するため、06QDR で4つの優先事項を示した。

不正規型脅威に対応した「テロ・ネットワークの打破」、破滅型脅威に対応した「縦深性ある本土防衛」と「大量破壊兵器の取得・使用の禁止」、混乱型脅威に対応した「戦略的岐路にある国々の誘導」の4つである。

21 世紀に直面するのは、伝統的脅威より、むしろ他の3つの脅威の蓋然性が高く、伝統的脅威対応型の現在の国防力をこれらの重点に向かってシフトしていくべきとの考え方だ。

「テロ・ネットワークの打破」のためには、ヒュミント能力、監視能力、特殊作戦能力の向上、言語・文化の認識強化等が必要であり、「縦深性ある本土防衛」には積極的、重層的な防衛戦略が必要となる。他の政府機関、同盟国、諸外国の協力も欠かせない。また、状況を把握し、それぞれに対応できる個別対応能力が必要である。

「大量破壊兵器の取得・使用の禁止」については、大量破壊兵器の

発見、識別、追跡、阻止能力向上が必要と述べる。米国は敵対国家やテログループによって、冷戦期以上の危機にさらされているとの認識に立ったものだ。

「戦略的岐路にある国々の誘導」については、インド、ロシア、中国を含む大国や台頭しつつある国家に対し、発展や民主化努力への協力を押し進めつつ、敵対勢力にならぬよう誘導に努める。同時に、将来、紛争防止に失敗する可能性に対しても慎重に担保しておく。

特に中国について多くの紙幅を割いているのが **06QDR** の特徴である。中国を米国と軍事的に競合する潜在的 가능성이最も高い国家であるとし、世界における責任ある利害共有者(**Responsible stakeholder**)として誘導する(**Shape the choices**)としている。並行して米国の伝統的な軍事的優位を相殺する可能性のある混乱型軍事技術(宇宙、サイバー、情報ネットワーク等)への対抗策についても継続整備していく。この戦略を成功させるため、同盟国やパートナー諸国と協力し、情報センサー、通信ネットワーク、情報システム、ミサイル防衛、対潜戦、対機雷戦能力を統合し強化を推進するとしている。

この4つの優先事項を **06QDR** の源流とし、演繹的に兵力規模、能力、編成、戦力造成の方向性、同盟国への対応等を導いている。

ウ 戦力組成の考え方

上記の優先事項に基づいて導かれる兵力規模、能力等、戦力組成の考え方は以下の通り。

01QDR では本土防衛作戦を遂行しつつ、4地域(欧州、中東、アジア沿岸部、北東アジア)において、ほぼ同時に生起する2正面で敵を迅速に打破し(**swiftly defeat**)、その内の一つは決定的な勝利をおさめる(**win decisively**)という選択肢を大統領に提供するとしていた。所謂「1-4-2-1」戦略である。

06QDR では、基本的考え方は **01QDR** を踏襲している。だが、地域

的な抑止力については、今後は4地域とは限らず全地球的に作戦する必要があるとした上で、ほぼ同時に複数の戦争を遂行(wage multiple campaigns)できる能力と規模の戦力を維持するとしている。

また、戦時ということで、以下の要素が加えられている。不正規型脅威がいずれの作戦にも共通して存在することを考慮すること。抑止のみならず、戦略的岐路にある国を責任ある利害共有者として誘導するに足る戦力組成であること。本土防衛における他省庁の責任、権限を明確にしておくこと。

こういった要素を加味した上で、本土防衛、対テロ戦争、通常作戦の3大作戦に分類し、必要な戦力組成を見直している。また、3つの各作戦も常態と緊急時、つまり常続的に行う活動(steady state)と一時的に戦力を集中して行う活動(surge)に分けて検討している。その際、兵力規模については、常続的活動から導くべきとしている。現在は戦時であり、戦時が常態である。従って、戦力の機動と集中で対応するのではなく、常時戦力を張り付けておく必要があるとの考え方である。

今回の記述で、何より特徴的なのは、その「弱気」な記述振りだろう。01QDRの「2正面で敵を迅速に打破(swiftly defeat)」、「一つは決定的な勝利をおさめる(win decisively)」の考え方は、長期化する現在の戦争にあっては、「適用されない場合もある(may be less useful)」と留保する。「年間60兆円という莫大な国防費を使いながら、何だ、この自信の無さは」と米国民なら文句の一つも言いたくなるような記述である。混迷を深めるイラク情勢、終わり見えないテロとの戦い、イラン、北朝鮮の核疑惑等、四面楚歌の状況にあって、国防省も自信を失いつつあるのではと危惧されるところである。

エ 能力ベースのアプローチ(Capability-based approach)

「脅威ベース」のアプローチから「能力ベース」へのアプローチは01QDRから始まった。06QDRでもこの考え方は踏襲されている。か

ねてより筆者は防衛力整備の実務経験から、この戦力算定手法には疑問を呈してきた。「米国再考（その2）」でも次のように述べた。

「理想論はともかくとして、膨大な作業と大幅な国防費増が不可避となり、実行可能性については大いに首を傾げたくなる。お手並み拝見だ。」

あれから4年、「お手並み拝見」した結果、国防費は60兆円に膨れあがった。前述のとおり、06QDR策定担当者の一人、国防省政策担当次官代理ライアン・ヘンリー氏からブリーフを受けた際、質疑応答で筆者はこれについて質問した。このときのやりとりを紹介する。

Q:「能力ベースのアプローチは01QDRから謳われたが、私の防衛力整備実務者の経験からして、脅威ベースのアプローチと違い具体的な戦力算定は非常に難しいと思う。06QDRに出てくる数字は具体的にどのように算出したのか」

A:「多くのアナリシスとシミュレーションを実施して算出した」

Q:「アナリシスとはどのようなアナリシスか。脅威のアナリシスとシミュレーションでは、脅威ベースのアプローチと変わらないと思う。具体的に聞きたい。例えば、F22の整備機数はどのように算出したのか」

ちょっと躊躇した表情を示しながら、ヘンリー氏は言った。

A:「実際のところは、トータルの空軍予算とF22整備のバランス。そして生産ラインの維持が大きな考慮事項であった」

なかなか、正直に回答する人だと氏の人柄に感心した。

他方、能力ベースのアプローチは中国との関係を悪化させないための「礼儀正しい」便法だと述べる識者もいる。

国防力整備の考え方については何が正解かは誰も判断できない。その正否は「勝敗」という形で歴史の審判を受けるだけだ。民主主義国家で最も必要なのは国民に対し、つまり政治の世界でその考え方を説

明できることだ。QDR で示す考え方も実態と国民向けの理屈、本音と建て前が存在すると言うことだろう。

オ 兵力規模・能力の方向性

今後の兵力整備の方向性を兵種、主要装備、規模、能力、配置に亘って詳しく記述しているのが 06QDR の特徴の一つである。01QDR では「戦力計画のパラダイムシフト」の項で主要構成部隊について1ページ紹介されたただけだった。他方、06QDR では 20 ページに亘って具体的な数字をもって詳細が述べられている。06QDR が予算獲得報告書だと揶揄される所以でもある。

紙幅の関係上、細部を紹介はできないが、方向性を一言で言うと、従来の"one size fits all"概念から"Tailored"概念への転換だと考える。つまり「大は小を兼ねる」型戦力から、多様な事態に個別に対応できる「テーラーメイド」型戦力へということだ。

21 世紀の脅威は大量破壊兵器からテロまで広範囲で多種多様である。従来のように強力な破壊力を有する兵器を保有すれば事足りるという情勢ではない。全ての事態に適切に対応する固定的な編成、装備というのは有り得ない。事態に応じた、「痒いところに手が届く」兵器体系やきめ細かい編成が必要になる。そのため部隊をジグゾーパズルのピースの如くモジュール化し、いったん事が起きれば迅速に展開し、その事態に最も適合した対応部隊をその都度編成する。事態に最も適した絵模様をモジュール化したピースで創り上げるということだ。

具体的にはモジュール化した旅団数を 46%増加させる。また不正規戦に対応するためには、ヒュミントの重視と深く敵地に入り込む特殊作戦が欠かせない。テロとの戦いでは特殊作戦部隊の増勢が急務であり、現在の特殊作戦大隊を 33%増強する。海兵隊にも特殊部隊を新設する。これらについては 07 会計年度予算に計上するとある。普通、米国の国防予算プロセスでは偶数年度に見直しを行い、奇数年度は前

年度の踏襲である。奇数年度に新規要求を計上することは異例である。あえて 07 会計年度予算に計上するとは特殊作戦部隊の増勢、新設が米軍の緊急の課題ということだろう。

海軍については、対中国戦略（責任ある利害関係国への誘導）を担保するため、6 隻の空母（現在総数 12 隻、将来 11 隻）と 60% の潜水艦（現在 50%）を太平洋に振り向ける。一方、河川や沿岸における不正規戦能力を向上させるため、沿岸戦闘艦艇の調達を加速する。

空軍については、現有爆撃機の近代化と機数削減。同時に 2018 年までに新型強行進入型遠距離打撃能力の開発、実用化を図る。また空軍の定員を 4 万人削減する一方、86 個戦闘航空団を編成し、前方展開規模を最小化する。同時に無人機の調達を加速する。

その他、ICBM についてはピースキーパーを退役させ、ミニットマンⅢの弾頭数を削減する。同時にドライデント潜水艦発射型弾道ミサイルについては地球規模の迅速な打撃に使用するために改修し、通常弾頭による精密誘導攻撃能力を 2 年以内に保有する。

小回りの効かない「ガリバー型」を改め、機敏に対応可能な「孫悟空型」へ、つまり小規模、分散、個別対応型戦力への方向転換である。まさに各種事態の寸法にあったテーラーメイドな軍隊への変革を図ろうとするものである。

カ 「不安定な弧」と中国

「不安定な弧」の用語は 01QDR に登場し、国際政治の分野で色々と引用され話題を蒔いた。だが 06QDR では忽然と消えた。これについて、筆者はヘンリー氏に直接質問したが、満足な答えは得られなかった。作戦地域が全地球的規模になったため特筆する必要がなくなったとの説明は中国との関係を傷つけないための配慮だろう。現実的には不安定領域に中国も含むようになったため、01QDR 策定時のように、明瞭な「弧」と表現できなくなったためではないかと想像している。

01QDR 策定時は特に中国に対する警戒心はさほどではなかった。北東アジアからの中東に至る不安定領域を中国の縁辺部に添う帯状とし、「弧」と表現した。あえて中国を除外したのだ。

06QDR で注目されるのは中国に対する言及であり、中国の軍事近代化の不透明性に警戒心を色濃く出した。中国を「最大の軍事的な潜在的競争国」とさえ定義している。要注意の領域は中国縁辺部から中国そのものにシフトし、もはや「弧」ではなくなったのだ。

06QDR では中国脅威論とまではいかないが、抑制された表現を使いつつも、警戒心を顕わにしている。中国の軍事力増強の規模と速度は、「既に地域の軍事バランスを危機に陥れている」と述べ、「新興国が敵対する道をとる危険に対し、米国は同盟国と防護措置をとらなければならない」と記述する。米国にとって中国は今が「戦略的岐路」にある。軍事的無頼漢になることを思い止どませねばならぬ。そのためには軍事力増強には太平洋軍の増強によって、能力の強化には能力強化で応え、米国との軍事競争を思いとどませる。QDR から「不安定の弧」が消えたのも、中国に対する米国の警告メッセージなのだと考える。

(3) 日本への期待

06QDR では、米国は単独では長期戦に勝利できないことを認識し、同盟国やパートナーとの協力強化を重視している。NATO は引き続き欧米間の要石であり、民主主義国家の戦略的結束を示すものと述べる。

太平洋地域では、日本・オーストラリア・韓国との同盟が、共通の安全保障上の脅威に対処するため重要であるとする。特に日米同盟は米韓関係が緊張を含んでいる中で、戦略的重要性は一層高まっていると思われる。インドに対しても大国として台頭しつつある重要な戦略的パートナーとして位置づけている。これらは中国の不透明性への懸念の裏返しとも言える。

対テロ戦争、大量破壊兵器拡散等の新たな脅威への対処において同盟国やパートナーとの緊密な協力は不可欠であり、同盟国、パートナーの能力向上が引き続き必要である。またテロの温床となる弱体国家における効率的なガバナンス構築に向けた協力や安定化作戦、あるいは復興支援活動については2国間協力の深化・拡大に努める必要があると指摘する。

日本周辺における安全保障問題には、米国だけでも日本だけでも対処できない。日米の共同行動が益々必要とされ、日米は共通の戦略目標にむかって地域の平和と安定に貢献することが求められている。

先述のヘンリー氏に同盟国日本への期待について質問した。

Q:「06QDR では同盟国やパートナーとの連携が謳われている。QDR に記述する戦力構築に当たっては、同盟国の戦力をカウントしたのか。したとしたら、日本にはどの程度期待しているのか」

A:「戦力構築にあたっては、同盟国の戦力は考慮しなかった」

明確でシンプルな答えだった。流動的な同盟国の戦力を具体的にカウントして自国の戦力を構築するのは無理であることは理解できる。だが、文脈からは短期的には朝鮮半島情勢や中国の台頭に対する2国間の対処能力向上、中期的には周辺諸国との関係で日本の役割を拡大していくことの期待が読み取れる。米国は日本に対し軍事分野では対中国を睨み、**BMD** 能力や情報・監視・偵察(**ISR**)能力の向上、対潜戦の優位確立などを期待している。

英国及び豪州は米国と共に多くの戦争を経験している。長期的には日本に対して英豪と同様の協力関係構築を期待するものと思われる。

さしあたっての期待として在日米軍再編関連施策の円滑な推進がある。これがデッドロックに乗り上げると、日本への大きな失望感が生まれるだけでなく、**QDR** で示す同盟戦略の見直しまで波及する可能性なしとはしない。日本の死活的国益がかかっており、慎重かつ着実に

前進させていかねばならない。

おわりにかえて

06QDR を読んでいる途中、似たような内容の文書を思い出した。現在の防衛計画大綱が策定される直前に設置された「安全保障と防衛力に関する懇談会」の報告書、いわゆる「荒木報告」だ。

荒木報告のポイントは「統合的安全保障戦略」である。21世紀の安全保障環境について、テロリストのようは非国家主体などによる複雑多様な脅威に対応しなければならない時代と捉えた。その対応として「日本の防衛」、「国際的安全保障環境の改善」の2つの目標を3つのアプローチ、つまり「日本の努力」、「同盟国との協力」、「国際社会との協力」で対応する。しかも「2目標×3手段＝6つの対応」ではなく、6つを1つに凝縮して統合する。つまり統合的な意志決定、瞬時の一体的対応でこれを達成しようとする戦略である。そして防衛力については多様な脅威に対応できるよう、多機能で弾力的な防衛力を整備するというものである。

06QDR は荒木報告を「パクった」のでは(?)と思うほど、その発想が酷似している。国内では各省庁の協力を、国外にあっては国際機関、同盟国、友好国の協力を、そして時代に適合した軍事力を、これら全てを統合することによって新しい脅威に対応する。2×3＝1の発想は全く同じである。そこには「弱さの自覚」が通底している。

わが国に翻ってみれば、今後の少子高齢化、厳しい財政事情などわが国特有の安全保障上の「弱さ」をしっかりと自覚するところから戦略の発想が始まる。強大な米国もテロとの戦いにおいては一国では勝利できないという弱さがあるとの自覚を高価な犠牲と代償を払ってようやく会得したのであり、それが新たな戦略を生み出した。

「多機能弾力的防衛力」はどちらかというと”one size fits all”的概念

であり、06QDR の”Tailored”的概念からはちょっと乖離している。これは国防費が約 60 兆円と約 5 兆円の差からくるものだろう。脅威に適合させるというところは、もちろん同じなのだが。

06QDR が「荒木報告」と同じ土俵に立ったということは日米同盟活性化、緊密化のチャンスである。かつて深く感銘した英国軍将校の言葉を思い出す。

「米国はいわば 5 万トンの巨大タンカーだ。引いても、押しても動かない。自分の思うように動かそうと思ったら、コックピットに入って舵を握ることが一番だ」。さすが功利主義の英国である。

残念ながら日本の安全保障は日米同盟なくして成り立たない。だとしたら 5 万トンの巨大タンカーを日本の国益に有利になるよう自在に誘導するしかない。そのためには、タンカーのコックピットに入って我々が舵を握ることだ。操舵することが無理なら、横から操舵に口を出せるようにすることだ。

だが、現実はそんなに生易しいものではない。同盟国といえど、そう簡単にはコックピットにさえ入れてくれない。価値観を共有し、一緒に汗を流し、時には血を流す覚悟を持つ。軍事を含むあらゆる分野で信頼感と連帯感と一体感を醸成する。血の滲むような努力なくしてコックピットのドアは決して開かない。06QDR にはコックピットに入り込むための努力の方向性やヒント、秘訣が詰まっている。じっくり読んで、コックピットドアの暗証番号を解き明かしたいものだ。

筆者：防大 18 期、6 空団、米空軍大指揮幕僚課程、空幕運用課、
8 空団、空幕防衛課、5 空団 301 飛行隊長、スタンフォード大、
空幕防衛班長、2 空団飛行群司令、空幕装備体系企画調整官、
空幕補任課長、6 空団司令、総隊防衛部長、空幕防衛部長、
航空開発集団司令官、現在航空支援集団司令官