

米国再考（その4）

～9.11以降の米国防戦略の変遷と2010年QDR～

前航空支援集団司令官 織田 邦男

目次

はじめに	3 QDRの変遷
1 QDRについて	4 2010年QDRの特徴
2 2010年QDR関連文書	おわりに

はじめに

今年で日米安全保障条約改定50周年を迎える。昨年、我が国でも政権交代がなされた。だが対米姿勢の揺らぎや普天間問題も重なり、日米同盟関係は良好な状態にあるとは言えない。しかしながら日米同盟が我が国の安全保障政策の基軸であり、日米同盟なくして我が国の安全保障は成り立たないのは変わらぬ現実である。

他方、日本にとって日米同盟は死活的とは言いが、我々は同盟国たる米国をどれだけ知っているだろう。同盟の中核は軍事である。その軍事の担い手たる自衛官は同盟国米国について十分に知悉しておかねばならない。なかんずく米国の戦略を熟知しておくことは自衛官の必須の課題である。だが、現実はどうだろう？

この問題認識は現役時代から変わらない。筆者は現役時代、米国理解の一助になればと、「米国再考」の標題で3回にわたって米国の戦略について鵬友紙上で紹介した。（平成14年3月号、同年5月号、平成19年9月号）

今年2月、米国防省は「4年毎の国防計画見直し」(QDR:Quadrennial Defense Review)（以下「QDR」）を議会に提出した。本拙稿は前述の「米

国再考（その3）」の続編として、2010年QDRを紹介し、米国戦略について概説するものである。

紙幅の関係上、本稿では米国戦略の変遷に焦点を合わせ、現在の米国の関心事、問題認識、戦略の方向性に絞って、一つの見方を述べてみたい。後輩諸兄の自学研鑽に資すれば幸甚である。

1 QDRについて

QDRは「軍隊の戦力構成見直し法」（1996年発効）により、4年毎に米国防長官が国防計画・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。

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おり、上位から国家安全保障戦略、国家防衛戦略、国家軍事戦略があり、それぞれ、大統領府、国防省、統合参謀本部によって作成される。

国家防衛戦略はQDRの直近上位に位置し、国家安全保障戦略を具現化する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。

QDRは国家防衛戦略で示された戦略指針に基づき、主として戦力構成などを見直す。見直しにあたって、今後約20年間に予想される安全保障上の主要課題を総点検し、地域的な安全保障上の課題や調達すべき兵器体系、人的戦力の課題などに対し、何を行い、何を優先するかを提示する。過去、1997年、2001年、2006年、そして2010年の今回、議会に報告された。2010年QDRはオバマ政権での最初のQDRとなる。

日米間で安全保障に関する認識は必ずしも一致するものではない。だが、前述のとおり同盟国である米国が何を考え、何を優先課題とし、何を為そうとしているかを知ることは我が国の安全保障政策を立案する上で最低限必要なことである。

QDR は、先に述べたとおり今後 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するものであり、4 年間の国防省施策の根拠文書といえる。このため QDR は同盟国日本にとって米国戦略を把握する上での格好の参考書といえる。

2 2010 年 QDR 関連文書

QDR を理解するには上位文書を見ておく必要がある。2010 年 QDR は体系的には 2008 年に発表された国家防衛戦略及びその上位文書である 2006 年国家安全保障戦略がベースになっている。

(1) 国家安全保障戦略について

国家安全保障戦略は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。1990 年代はおおむね毎年報告されていたが、近年はそんなに厳密には守られていない。オバマ政権でも政権発足から約 17 ヶ月経った今年の 5 月 27 日初めて報告された。

ブッシュ政権でも就任から 20 ヶ月経過した 2002 年 9 月に第 1 回目が報告され、そして 2 回目は 4 年経過した 2006 年 3 月に報告されている。今回の 2010 年 QDR はブッシュ政権が作成した 2006 年国家安全保障戦略及びこれを拠り所にして策定された 2008 年国家防衛戦略がベースになっている。

国家安全保障戦略は、米国の安全に死活的な国益、国家目的、国家目標を示すものであり、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んでいる。

(2) 2006 年国家安全保障戦略の特徴

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おり、この戦略の具体的進捗状況等、いわば自己評価的内容となっている。

従って 2006 年国家安全保障戦略を知るには、先ず 2002 年国家安全保障戦略の考え方を振り返る必要がある。

2002 年国家安全保障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」を肯定したことである。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、必要に応じて先制攻撃によって脅威を排除するというオプションを容認した。但し、「先制のアプローチは慎重に扱わなければならない」として本戦略で先制攻撃の条件や基準を次の 3 種に限定し、自衛措置の基準を再構築している。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

この先制攻撃理論には、テロとの闘いを主軸に理想主義と現実主義を一体化した単純明快さがあった。これに沿った最初の攻撃がイラク戦争であったといえる。文書では「国家は侵略の口実として先制攻撃を使うべきでない」とも述べているが舌の根も乾かないうちに自らこれを破ることになったのは皮肉としか言いようがない。

もう一つの特徴は、同盟の論理の再構築が試みられたことである。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」と位置づけるとの転換を図った。同盟国に地域秩序の形成・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拡大に言及。同時に不安定な脅威に対応するための柔軟性確保を重視し、迅速にグローバルに対応できる米軍のプレゼンスを維持すると共に、質的戦力の向上を図る必要性を指摘している。

2006 年国家安全保障戦略で述べる「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 本柱の基本戦略も 2002 年国家安全

保障戦略と変わらない。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のあるところが 2006 年国家安全保障戦略の特徴といえる。

「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」と言及した上で、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を挙げ、「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。この考え方は 2010 年 QDR にも引き継がれている。

テロとの戦いについての言及は 2006 年国家安全保障戦略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を克服する必要があり、それには民主主義の促進が必要であるとし、民主主義が定着する条件が整うには開発、経済発展が重要であるとした点が大きな特徴だろう。

中国に対する記述については、不透明な軍拡、エネルギー供給の囲い込み、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、中国に対しては「責任ある利害関係者」となるよう、戦略的分岐点において正しい選択を促す。同時にいろいろな可能性に備えると指摘している。

2010 年 QDR では、細部は後述するが、中国に対しては警戒的、懐疑的な点は変わらないが 2006 年 QDR に比して穏やかな表現になっている。

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。

(3) 2010年国家安全保障戦略

オバマ政権によって初めて公表された 2010 年国家安全保障戦略についても若干触れておきたい。体系的には 2010 年 QDR の上位文書であるが、この 5 月 27 日に公表されており 2010 年 QDR の策定には影響を与える形にはなっていない。

これまでの国家安全保障戦略は、軍事も含めた対外政策を中心とした安全保障政策の方向性を示すものだったが、今回は財政赤字や教育、移民政策まで含めた包括的な戦略文書となっている。

特に「軍事的な優位性は維持しているものの、過去数年、米国の競争力は後退している」との危機感を示し、国際的な影響力を保持するためには国力増強が必要、なかんずく「力の源泉」たる経済の再生が重要とし、財政赤字の削減や、教育、科学分野への投資、医療保険負担の軽減等に取り組む姿勢を強調しているところが特徴である。

軍事分野に関する記述振りはもちろん 2010 年 QDR と変わらない。ブッシュ・ドクトリンの「先制攻撃」を排除し、「衝突回避、平和維持のため」に外交、国際機関等を利用し、できる限り「武力行使の必要性を回避する」と明記。他方、「非対称脅威」に対抗する能力を強化し、通常戦力の優位性を維持するとしている。

BRICs といわれるブラジル、ロシア、インド、中国に加え、南アフリカ、インドネシアなどとの関係強化を重視し、日本、韓国との同盟はアジア安保の基礎、地域繁栄の基盤と位置づけ、両国での持続可能な駐留基盤を確立するとしている。

中国については軍事力近代化を注視するとしつつも、責任ある指導的役割を果たすことを歓迎するとし、建設的かつ包括的な関係を追及するとしている。

(4) 国家防衛戦略について

国家防衛戦略は国家安全保障戦略を受け、これを具現化するため国防省が何をどのようにすべきかを示し、下位の国家軍事戦略に指針を与える文書であり、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。

QDR は国家防衛戦略に基づいて策定されるが、策定された QDR は次の国家防衛戦略策定に影響を与えるという相互に影響し合う関係にある。

国家防衛戦略については、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 2005 年 3 月、初めて公表された。2010 年 QDR のベースになる 2008 年国家防衛戦略は 2008 年 7 月に公表されており、2 回目の公表になる。

2005 年以前は秘密扱いだったにもかかわらず、何故公表されるようになったかについては、諸説紛々ある。前述した「弱気な表現」にもあるように、今後は一国では自国の防衛さえも成り立たず、安全保障には同盟国やパートナーの協力が欠かせないこと、また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たことなどの理由が挙げられよう。

(5) 2005 年国家防衛戦略と 2008 年国家防衛戦略の相違と特徴

2005 年国家防衛戦略は前述した 2002 年国家安全保障戦略を受けて策定されており、「ブッシュ・ドクトリン」を踏襲している。

2005 年度版の特徴としては 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ある。脅威認識として、「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つの脅威に分類し、米国の国益への直接的脅威となっていると指摘した。

2008年国家防衛戦略では最早このような分類は採っていない。脅威は4つに分類できるほど単純ではなく、一つの紛争でも上記4つの脅威を包含している場合もあるという現実的な情勢認識からくるものである。2005年版でも既に4つの脅威が複合化した場合が最も危険であると指摘しており、今後は更に複雑化、複合化していく危険性があるとの認識を示したものであろう。今回の2010年QDRでも同様に脅威の4分類の考え方は採っていない。

2005年国家防衛戦略で言及した「不安定の弧」の用語についても、2008年度版では消滅している。2006年QDRで「不安定の弧」の概念が削除されたことを踏襲したものと考える。もはや政情不安定な国家や地域はグローバルに拡散しており特定の地域に限定することはできないとの情勢認識を示したものである。

戦略目標については2005年度版では、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つを示しているが、2008年版では①本土防衛、②長い戦争に勝利、③安全保障の促進（各国との関係構築）、④紛争抑止（核を含む同盟国防衛の再保障）、⑤戦争に勝利、となっており戦時の色彩をより強調したところが特徴である。

戦略目標達成する方法として2005年度版では、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、時系列的な記述であるが、2008年版では、①主要国家との関係構築（shape the choices of key states）、②敵対者による大量破壊兵器の取得、使用防止、③同盟、パートナーシップの強化、拡大、④戦略的アクセス権確保と行動自由の保持、⑤新しい

統合（文民、軍、同盟国等々）、と並列的な記述に変わっている。必要な施策は同時並行的に実施しなければならないとの現状認識から修正されたものであろう。

戦時であるという現状認識、現代の脅威に対しては一国では最早対処不可能であること、しかも軍のみならず文民の力も借りた統合的な体制でなければ今後の危機に対処できないという認識は 2010 年 QDR にそのまま反映されている。

2010 年 QDR ではやたら「バランス」という言葉が目立つが、2008 年国家防衛戦略で強調され始めたものだ。

2008 年国家防衛戦略は政権交代まで半年しかない時期に公表された。新大統領に代わっても、米国が直面する課題は変わらないし、米軍が取り組んでいる対テロ戦争に対する方針に大きな変更はないだろう。こう判断し、国防省の基本的な方針を示しておきたいとゲイツ長官が決断したものと見られる。結果的にはゲイツ長官がオバマ新政権でも留任し、切れ目なく国家防衛戦略は継承され、2010 年 QDR に繋がり、米国防政策の継続性は維持されている。

3 QDR の変遷

(1) 1997 年 QDR

1996 年、合衆国法典・第 10 篇「軍隊の戦力構成見直し法」に基づき、4 年に一度、国防省が議会に QDR を報告することが義務付けられた。1997 年 QDR はこの法律に基づく第一回目の QDR であった。

1997 年 QDR では国際安全保障環境の認識として、「依然として危険で高度に不確実」とし、様々な地域的危険としてイラン、イラク、北朝鮮を挙げ、大規模越境、破産国家がもたらす不安定性国家としてソマリア等を挙げていた。

また、先進技術、NBC 兵器の拡散を重大な懸念として位置付けると

ともに、国家横断的 (transnational) 危険として、大量破壊兵器拡散、テロ、小規模紛争を挙げていた。また 2015 年以降のロシア、中国の台頭の可能性に懸念を表明したことも特徴的である。

人道支援はじめ環境破壊対処、麻薬対策、エネルギー、テロ等に対する対応の必要性が説かれ、外交、貿易、投資、文化・社会・宗教的交流、留学等、広範な分野への米軍の関与が重要とした。同時多発テロで市民権を得た「非対称脅威」の用語も初めてここで登場した。

1997 年 QDR では「関与及び拡大戦略」に係わる具体的な考え方が示されたのが特徴である。そのアプローチは幅も広く時間軸も長く、将来と現在の均衡を図った路線選択であり、包括的安全保障政策と言える。

キーワードは「形成、対処、準備 (Shape, Respond, Prepare)」である。米国の国益増進に都合の良い国際環境を「形成」し、これに反する事態が生じた場合、速やかに「対処」する。そして、将来とも米国の世紀であり続けるべく「準備」しておくというものであり、従前の「抑止と対処」の考え方とは明確に異なっている。

地域安全保障のための施策として日本、韓国、豪州との同盟関係の強化を謳い、特に日米同盟はグローバルな目標達成の為の要 (Linch-pin) としている。日米安保共同宣言で前述したように 2 国間関係 + 多国間安全保障枠組み + 国連という重層的、且つ連動する地域のネットワークの必要性に言及している。その他、中国とは協力の為の信頼醸成への包括的関与、ロシアとは地域協力を重視し、大量破壊兵器の拡散問題への対応として北朝鮮の核開発問題への対応、TMD の必要性を謳った。

クリントン政権は 1996 年 7 月、「米国単独主義」のバイブルともいえる国益報告書を提出したが、1997 年 QDR でも同様な米国単独主義を示す表現がやたらと目立つのが特徴である。「もはや米国に立ち向かえ

る相手は地上からいなくなった」、「米国は唯一の超大国であり少なくとも 2015 年までは続く」、「米国は世界中に国益を持つ唯一の超大国として新しい米国の世紀へと乗り出す」、「米国は必要とあらば同盟、友好諸国の協力なしに米国単独で対処する」等々。

他方、1997 年 12 月、安全保障専門家、退役軍高官等で構成される米国防委員会は「変革する防衛」という報告書を出し、本土防衛体制整備が特に急務であることを指摘した。近い将来、米軍と一般市民を対象とした非対称脅威の攻撃が予想され、その場合には米国介入コストを高めるとまでコメントしている。皮肉にもこの予測は、同時多発テロとしての的中し、次の 2001 年 QDR に大きく影響を与えることになった。

(2) 2001 年 QDR

冷戦後の 90 年代を通じ、「封じ込め戦略」から「関与及び拡大戦略」へ、「対ソ戦略」から「地域戦略」へ、そして「相互確証破壊戦略」から「柔軟即応戦略、融合戦略」へと戦略が転換され、同時に米国単独主義が形成された。

21 世紀に入り、この方向性はブッシュ政権に拡大して受け継がれるかに見えたが、2001 年 9 月 11 日の同時多発テロにより、戦略の大きな転換が迫られた。テロ発生直後の 9 月 30 日に公表されたのが 2001 年 QDR であった。

ブッシュ政権による初の QDR ということで注目されたが、テロ直後ということもあり、所要の修正、検討が間に合わず「時間切れ、とりあえず」の感が強い。ブッシュ大統領は選挙中、クリントン政権の人道支援名目による一貫性に欠けた軍事力行使を「場当たりの」「軍事戦略・理念不在」と非難し、国防態勢の根本的見直しを選挙公約に掲げたが、結果的には掛け声倒れに終わった。

2001 年 QDR では戦略の細部や、国防予算上の優先順位には触れてい

ない。国防省高官は「細部に触れていないのは、2001年QDRは大統領以下指導部の係わる戦略の青写真だからであり、これから中堅層が仕事にかかることになる」と述べ、「時間切れ」を正直に告白している。

特徴的なところは、同時多発テロ直後ということもあり、「非対称脅威」を「戦争」に格上げし、「米国本土防衛」を最優先事項としたこと、そして「国土安全保障局」新設に言及した点である。また国防力整備にあたっての考え方を「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を図ったことも大きな特徴であった。

過去10年間、広範な任務を要求しておきながら、国防費は削減され、結果として戦略、戦力構成、資源の間に不均衡が生じ、9月11日の米国国土に対する大規模・非対称攻撃を許した。その反省から2001年QDRの目的を将来の防衛要求を満たすべく幅広い方向性を設定することとし、戦略と資源とのバランス、今日の要求と将来への要求とのバランスについて言及している。

既述のように1997年QDRでは、米国単独主義が色濃く反映されていたが、2001年QDRでは一転して以下のように国際協調主義を謳っている。

「米国の安全保障は他の国々のそれと直結し、米国の繁栄は他の国々のそれに依存している。従って米国は、政治、経済、軍事上の優位を他の国々を支配するためではなく、米国と同盟、友好諸国が共に自由の下で繁栄するしっかりとした枠組みを構築していくために活用していただく」

(3) 2006年QDR

2006年QDRは1997年、2001年に次ぎ3回目、ブッシュ政権としては2度目の報告である。2001年までは「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、2006年QDRは2月の報

告となった。

既述のように 2005 年 3 月、国家防衛戦略が初めて公表された。このため 2006 年 QDR 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。あまりに個別具体的な装備計画まで記載したため「買い物計画」との批判もあった。

2005 年国家防衛戦略では前述の通り 21 世紀の脅威を伝統的、不正規型、混乱型、破滅型の 4 つに分類したが、2006 年 QDR ではこの考えを踏襲し、それぞれに対応して 4 つの優先事項を示している。

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認識を示した。

「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。「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指摘。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である。

「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。

特に中国については多くの紙幅を割いている。脅威とは言わないま

でも、抑制された表現を使いつつ警戒心を顕にしている。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」とし、「新興国が敵対する選択肢を採る危険に対し、米国は同盟国と防護措置をとらなければならない」とした。中国を米国と軍事的に競合する潜在的可能性が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。米国にとって中国は今が戦略的岐路 (Strategic crossroad) であり、太平洋軍の増強によって軍事的無頼漢にならぬよう誘導しようとするヘッジ戦略を明確にした。

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言及しているが、明らかに中国を意識したものである。これを成功させるため、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、対機雷戦能力の統合強化を推進するとしている。

2001 年 QDR 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いう、所謂「1-4-2-1」戦略を採った。

2006 年 QDR では、基本的考え方は 2001 年 QDR を踏襲したが、前方地域における抑止力については、作戦地域が 4 地域とは限らず全地球的に作戦する必要があるとし「不安定の弧」の用語も削除された。

また 2 正面での「迅速な打破」や一つの「決定的な勝利」は現代戦の実相から不適當と削除され、単に「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、「1-4-2-1」戦略は単なる 2 正面戦略へと修正された。

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が必要であること、また本土防衛においては他省庁の責任、権限を明確にしておく必要があることなども指摘しているが、この考え方は2010年QDRに受け継がれている。

2006年QDRで、何より特徴的なのは、1997年QDRと対象的な「弱気」な記述振りだろう。2001年QDRでの記述、「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)」は前述したが、2006年QDRでは一転して長期化する現在の戦争状況にあっては、この考え方は「適用されない場合もある (maybe less useful)」と留保している。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、国防省の自信の揺らぎが窺える。

兵力整備の方向性については、20ページにわたり詳細に述べられているのが、このQDRの特徴であるが、一言で述べると従来の”One size fits all”から”Tailored”への移行であろう。つまり「大は小を兼ねる」型戦力から、多様な事態に適切に対応できる「テーラーメイド」型戦力への移行である。

陸軍を例にとれば鈍重な師団の旅団化、つまりモジュール化をはかり、事態の様相に最も適合する戦力を都度構成して迅速に対応しつつ、同時に非対称戦に欠かせないヒュミントと特殊作戦部隊を増強するといった具合である。

4 2010年QDRの特徴

(1) バランスの見直し

2010年QDRではやたら「バランスの見直し」(rebalance)という言葉が目立つのが特徴である。「バランスの見直し」を強調するというこ

とは現状がバランスを欠いているとの認識、あるいは将来致命的なアンバランスに陥る可能性があるとの危機感の表れである。

「バランス」は 2001 年 QDR でも言及されているが、2008 年国家防衛戦略で特に強調され始めた。本戦略公表時の記者会見でゲイツ長官は「この国家防衛戦略を一言で表すと『バランス』である」と述べている。2008 年国家防衛戦略を受けて作成された今回の QDR は「バランス」で貫かれた内容になっている。

冒頭、米国は戦時下の (nation at war) 認識が必要と指摘する。今回の QDR 全体の文脈から窺えることは、足掛け 9 年に及ぶテロとの戦いによって米国の安全保障政策が歪みつつあるという危機意識である。財政面での負担は重く、2010 年 2 月議会に提出した国防予算要求では約 7000 億ドル、テロとの戦いの海外事態対処作戦予算は約 1600 億ドルにも上る。人的負担も大きく志願制を維持するためには適切な海外展開期間の管理が求められる。兵員募集については資格年齢の引き上げなどでなんとか対応しているが質の低下など問題が多い。

オバマ政権はイラクからは 2011 年末までに米軍を全面撤収することを決めたが、アフガンでは状況は予想以上に深刻であり 3 万人増派した。今後、治安維持権限委譲により 2011 年 3 月から撤収を開始するとしているが、そう簡単ではあるまい。

このような背景のもと、テロとの戦争を勝利するのを最優先としつつも、将来的な備えとのバランス、戦略目標とリスクとのバランス、あるいは伝統的脅威への備えと非正規戦能力向上とのバランスなどの見直しなどが急務であり、優先順位を定め、この課題に応えようとした。

装備面でも F-22 戦闘機生産終了、C-17 輸送機調達終了、新しい空母調達の延期 (stretching out)、CG(X) 巡洋艦計画中止等、目玉事業に大鉈が振るわれ、より優先度の高い分野への資源再配分を提示した。

現代の課題は米国単独では取り組めないとの基本認識は 2006 年 QDR

と同じであるが、同盟国、友好国との協力、国内にあっては他省庁との協力が欠かせないことを 2006 年 QDR 以上に強調している。

これまでの「弱気」な表現は姿を消し、現実を受け止めた上で「国防省は同盟国、友好国、国内の他省庁等が有する得意分野、経験に投資し、発展に向けた支援を行う」など国防省のイニシアティブを前面に出した記述振りは米国の前向きな姿勢を伺わせる。

戦略目標として、以下の” 4P” を挙げる。①戦争の勝利 (Prevail)、②紛争防止と抑止 (Prevent)、③あらゆる紛争への備え (Prepare)、④志願制維持 (Preserve)

“4P” の戦略目標については、2006 年 QDR や 2008 年国家防衛戦略と異なり、軍事を中心とした切り口になっている。戦時の認識を最優先にした上で資源とリスクのバランス確保を狙いとしたためであろう。

この戦略目標達成を図るため、次の 6 つの重点項目を示している。
①米国の防衛と他官庁支援、②暴動鎮圧、安定化、対テロ、各作戦での成功 ③友好国の治安能力構築、④アクセス拒否下における攻撃抑止と打破、⑤大量破壊兵器の拡散阻止と対処、⑥サイバー空間での効果的作戦

(2) 「アクセス拒否」と「サイバー空間」への対応

「アクセス拒否下における攻撃抑止と打破」(deter and defeat aggression in anti-access environments) と「サイバー空間における効果的作戦」(operate effectively in cyberspace) が大きくクローズアップされたことも 2010 年 QDR の特徴である。

「アクセス拒否」とは敵対国家による侵攻を抑止、打倒するための作戦行動や重要地域への戦力展開を阻止しようとする行動をいう。

「アクセス拒否」、「サイバー」共に 2008 年国家防衛戦略には既に取り上げられていた。ただ「サイバー」については、ほんの数行取り上げただけであった。両者とも中国を念頭に記述されているのは明白で

あり、中国に関する記述と一緒に読み取る必要がある。

「ネットワーク侵入」「対衛星兵器」「基地、海洋及び航空資産、それらを支援するネットワークを脅かすように設計されたシステムに対する投資拡大」など、最近の趨勢に警戒感を示し「将来の敵は航空、海洋、宇宙、サイバー空間の支配を競う、あるいは拒否するような高度の能力を保持するだろう」と指摘。名指しこそしないが文脈上中国を対象としているのは誰でも分かる。

「サイバー」への取組については、現在でも日常的に受けているサイバー攻撃の実態に言及した上で、サイバー対処にかかわる組織文化の改善や他省庁、関連企業、友好国との協力関係拡大といった包括的アプローチを強調すると共に、サイバーコマンド創設や教育訓練についても言及している。

(3) 中国への対応

中国に関する記述については、国名を出した箇所では記述振りが抑制的などところが今回の特徴である。2006年QDRでは中国の軍事近代化の透明性に警戒心を色濃く出し、中国を名指しした上で「最大の軍事的な潜在的競争国」とまで言及して警戒心を顕わにした。今回のQDRではこのような表現はなくなっている。

2008年国家防衛戦略でも中国には「選択肢の形成とヘッジ(shaping and hedging)で対応」とあり、2006年QDRと同様、ヘッジ戦略を提示していた。中国を名指しし、軍事的無頼漢になるのを思いとどまらせる為に軍事力増強には太平洋軍の増強によって、能力強化には能力強化で応え、米国との軍事競争に走ることを抑制させようとしていた。

2010年QDRでは一般的なヘッジ戦略の必要性については言及されているが、前回のように中国を名指ししたヘッジ戦略の記述はない。

中国の軍事力について、「長期的で包括的な軍事力近代化」として中距離弾道ミサイル、巡航ミサイル、攻撃型潜水艦、遠距離防空システ

ム、電子戦・コンピューター・ネットワーク攻撃能力、新世代戦闘機、対衛星能力の整備など、事実を列挙した上で「軍事力拡大の真意や意思決定プロセスにおける透明性欠如」への疑念、あるいは「目的について限定的な情報しか共有せず、長期的な意図に関して多くの疑問」が生じているとの警戒心を淡々と述べるに止まっている。

中国を脅威だとは明言しないものの、警戒感を示す表現法は 2006 年 QDR と同じであるが、これまで言及してきた対中国ヘッジ戦略が見当たらないのは中国との関係を傷つけないという民主党政権の思惑なのかもしれない。

「アクセス拒否/地域拒否」(anti-access/area-denial)能力については、2009 年 3 月に国防省が公表した「2009 年中国の軍事力に関する年次報告」で詳細に指摘しているが、今回の QDR でも 14 箇所にわたって記述されている。

中国を対象としたアクセス拒否への対応能力保持が紛争防止・抑止に必要なとの認識を示し、このためには同盟国・友好国の協力、及びその能力向上、そして米軍の態勢強化が必要と指摘している。具体的な強化策として、遠距離打撃能力、対潜能力、前方展開基地の抗湛性、宇宙へのアクセス、利用確保、C4ISR、敵センサー・システム攻撃、米軍の海外プレゼンス等を挙げている。

中でも最も目新しいのは「空海統合作戦構想の構築 (develop a joint air-sea battle concept)」である。これについては今のところ実体は良く分かっていない。政治主導によるアイデアが先行し、後追いで軍レベルの検討が緒に就いたところというのが正直なところかもしれない。持てる戦力を有効に活用するための統合作戦に言及した点は 2010 年 QDR の全般トーンに合致したものといえる。

(4) 同盟関係について

戦略目標を達成するため、海外にあっては同盟国、友好国と、国内にあっては主要カウンターパートとの緊密な連携の必要性を強調している。

「一国のみでは安定した国際システムを維持することはできない」との情勢認識は 2005 年版国家防衛戦略から述べられてきたが、今回の QDR で更に明確になった。既存の同盟の維持、新たな協力関係の形成が「米国の安全保障の中心的要素」とであると指摘する。

同盟の中でも、「米国の安全保障の中心は、大西洋を挟んだ強力なパートナーシップ」と述べるように、欧州との関係重視は依然変わらない。特に英国との関係は、「歴史と国益の共有により、不動の結束 (steadfast bond) を形作っている」とし、アフガン、イラクの作戦を通じ「近年、関係は強化されている」ことを強調している。

日本に対する記述は 4 箇所あるが、若干寂しい気がするのは筆者の僻目だろうか。日本に対する拡大抑止提供を明示すると共に二国間、および地域的、そして地球規模の視点から包括的な同盟構築に向け、共通の認識や合意に基づいた計画を履行するため緊密に取り組むとしている。

北東アジアの安全保障について日本、韓国との「同盟を確固たるものとし、未来に向けた永続的な同盟の強化、即応性、弾力性を確かなものにする」と述べる。日本、韓国を同列に扱い、一くくりに述べているところにオバマ政権の対日姿勢が現れているように思われる。

また普天間移設関連では、「米軍の長期プレゼンスを確固」たるものにするため、「アジア太平洋地域の安全保障活動のハブとなるグアムへの米軍移転を進めるための『二国間の再編に関するロードマップ』の履行を継続する」とアッサリとした指摘に終わっている。

(5) 戦略転換について

今回の QDR で示された大きな戦略転換にも触れておきたい。いわゆる「1-4-2-1」戦略からの完全撤退である。2006 年 QDR 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」と単なる 2 正面戦略へ修正されたことは前述した。

2010 年 QDR では戦力規模や構成の算定に際し、これまでは「ほぼ同時に 2 つの大規模地域紛争を戦う(win two major regional conflicts in overlapping time frames)」ことを基準に検討がなされてきたが、この手法は「もはや不適切である」とし、「2 正面戦略」からの決別を宣言している。

戦いは計画した通りに行われるほうが稀であることを「痛ましい経験を通じて(through painful experience)学んだ」とし、戦いの様相、期間、烈度は様々であり、全ての事態が国益に同程度の脅威を与えるとは限らない。米軍に求められているのは柔軟性だが、これも全部隊に画一的、均一的に求められているわけではない。従って今回の QDR では将来予測される重大な影響のある複数のシナリオの組み合わせを基に検討をしたと説明する。

この箇所の表現が曖昧であるため「多様な脅威に対応できる柔軟な態勢を確立するものであり『2 正面戦略』は維持される」と解釈する向きもある。だが、戦力規模、組成、そして評価の基準となるテンプレートとしての「2 正面戦略」を「もはや適切でない」と切って捨て、リバランス結果のダウンサイズの実相を見ると、冷戦後、一貫してきた「2 正面戦略」は完全放棄されたと見るべきであろう。

戦力組成が変化するのに能力は変わらないということは軍事的にはありえない。能力が変化すれば戦略は変更せざるを得ない。この曖昧な表現はコミットメントを約束する同盟国に対する政治的配慮と捉えるべきと考える。

戦力組成決定の基になったシナリオについては暴動対処、安定化、

対テロ作戦を主としたと述べる。その結果、従来の QDR では 5 年以降の戦力整備を強調されたのに対し、今回の QDR では現在の紛争、及び潜在的な所要を重点としなければならなかったと率直に言及している。現在戦っている戦争の勝利を最優先とする以上、長期的な観点はどうしても手薄になるのは不可避である。

(6) その他の特徴

「兵士のケア」について手厚く記述されていること、そして「気候変動、エネルギーへの取組」が言及されたことも 2010 年 QDR の特徴である。

足掛け 9 年にわたるテロとの戦いは多くの負傷兵を出し、そのケア如何によっては志願制の根幹が揺らぐとの危機意識が見てとれる。負傷兵のケアは最優先課題であるとし、爾後の生活援助や支援の必要性を提示している。また約 40 万人の米兵が海外展開している現状に鑑み、海外展開頻度の適正管理や家族支援にも具体的に提示すると共に募集と継続任用に関しても言及している。

戦争が兵士に与える形而上下の影響は深刻であり、QDR の最後にある統合参謀本部議長評価にも「部隊の健全性(Health of the force)」という項目を設けて意見が述べられている。

心的外傷ストレス、外傷性脳障害、戦闘ストレス、薬物乱用、アルコール中毒、自殺の増加等の深刻な現状に言及し、これらへの対応が優先されなければならない、この投資が今日及び将来の国家安全保障において配当をもたらすと述べている。

「気候変動」について、QDR で言及されるのは今回が初めてである。大きく 2 つの観点から国防省に影響を及ぼすと指摘している。

気候変動それ自体では紛争の原因にはならないが、自然災害、飢餓、水不足、病気の蔓延、環境悪化は脆弱な政府を更に弱体化させ、不安

定化または紛争を助長する可能性があり、同時に安定している国家でさえ難民の受入や異常気象による災害等で悪影響を免れないこと、また水面上昇により世界中に展開する米国施設のうち深刻な影響がある施設があり全施設の包括的評価が必要なこと、加えて北極海の水域がオープンになることにより、北極海における通信、領域認識、搜索救助、環境観測などの不備、不足に取り組まねばならないとしている。

「エネルギー」については、再生可能エネルギー供給の増加、バイオ燃料の利用、ハイブリッド車両や電気自動車の導入、電動水上艦の就役等の記述があるが、今後の具体的施策が注目される。

おわりに

今年2月に2010年QDRが、そして5月に国家安全保障戦略が公表された。オバマ政権発足後、約17ヶ月経った今、ようやく米国戦略の全容が明らかになりつつある。2010年QDRと国家安全保障戦略に通底するのは、長引く戦争による国力の衰退、競争力後退の危機感である。

足掛け9年にわたる「長期にわたる戦争(long war)」はボディーブローのように重く押し掛かり、米国の国力を衰退させている。加えて国内の経済不振、財政赤字等が問題をより深刻にしている。

軍事的優位性は維持しているものの、中国の台頭もあり、中長期的には軍事面で群を抜いた地位を維持できるかどうか危うくなりつつある。現在の戦争に勝つのは至上命題だ。だが、将来にわたっても米国が指導的立場に立たねばならぬ。2010年QDRには、このジレンマが滲み出ている。北東アジア一つとっても、日米を取り巻く今後の安全保障環境は生易しいものではない。

今回のQDRでは「同盟国や友好国と共に取り組む」、「同盟国や友好国に対し協力を求める」という言葉がやたら目立つ。「一国のみでは安定した国際システムを維持することはできない」とし、「共通の利益に

対する侵害に対して、平和と安定に対する責任を分かち同盟国や友好国との協調した対処が最良の方法である」と主張する。これは長引く戦争で傷ついた米国の悲鳴であり、同盟国に対する協力要請と見るべきだろう。

日米同盟なくして安全保障政策は成り立たない日本の現状を鑑みる
とき、米国の苦境を理解し、緊密な調整と連携のもと、責任を分担し、
任務と役割を適切にして日米同盟を緊密化させ、深化させ、活性化さ
せていくことが北東アジアの平和と安定を確保する最善の方法である。
またそれが日本の国益に直結する。

時あたかも日本は大綱、中期防の策定時期を迎える。厳しい財政事
情の中、どのように北東アジアの安全保障環境に対応していくべきか。
まさに防衛省、自衛隊は正念場である。2010年QDRは多くのヒントを
提示している。行間に隠されたヒントを読みとり、今後の安全保障の
舵取りを適切にし、日本の平和と安定を確固たるものにしてもらいた
い。後輩諸兄の健闘を祈る。

筆者：防大18期、米空軍大学、5空団301飛行隊長、スタンフォード大、空幕防
衛班長、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、航空支援集団司令官、現在三菱重工航空宇宙事業本部顧問