

米国再考（その2）

——21世紀の米国政策——

空将補 織田 邦男

（航空総隊司令部）

目次

1	はじめに	(3)	国防戦略と戦略教義
2	90年代の米国戦略策定過程	(4)	戦力構成の方向性
	(1) 模索期（90年代前半）	(5)	21世紀に向けての米軍の変革
	(2) 定着期（90年代後半）	4	21世紀の米国政策
	(3) 核戦略態勢の見直し	(1)	単独主義か協調主義か？
3	2001年 QDR に見る 21世紀の米 国政策	(2)	関与及び拡大戦略の方向
	(1) 全般	(3)	振り子現象に見る米国政策の方向
	(2) 国際安全保障環境	5	おわりに

1 はじめに

日米同盟は死活的に重要である。このパートナーたる米国を我々はもっと良く知る必要があるのではと、「米国再考」（その1）（第27巻第6号）で紹介させていただいた。今回は米国の戦略性について述べた。簡単に要約すると、米国は超エリート達のトップダウン社会であるため、誰がどのポストに就いているかによって政策が大きく変わりうる属人的傾向にある。長期的戦略性を持った人物が政策策定の立場にあるとき、当該政策は長期的戦略性を有し、そうでない場合、後世の史家が首をかしげるような愚策を平気で犯す。歴史的に見て米国の政策が地球大に悪影響を及ぼした例も多い。従って、米国政策を読むには政策決定のキーパーソンは誰なのか、その人物がどういう考えを持っているかを知るのが早道だし、米国政策へのアプローチはキーパーソン

ンに直接働きかけるのが最も効果的だということを述べた。今回はこのキーパーソンたちが作り出した各種の国家戦略、政策を見て、21世紀の米国政策について考えてみたい。

冷戦後の約 10 年間、ソ連という敵を失った米国は暗中模索を繰り返しながら新しい世界秩序構築を目指してきた。この紆余曲折の過程に 21 世紀の米国政策のヒントがあると筆者は考える。まずは 90 年代の米国戦略策定過程を振り返り、21 世紀初の戦略文書である 2001 年 QDR : (Quadrennial Defense Review : 「4 年毎の国防見直し」以下 QDR という) を一瞥し、21 世紀の米国政策の方向性について述べてみたい。

2 90 年代の米国戦略策定過程

(1) 模索期 (90 年代前半)

京都議定書からの離脱、CTBT (包括的核実験禁止条約) の批准否決に象徴される米国単独主義(Unilateralism)は、少なくとも昨年 9 月 11 日の同時多発テロまでは米国外交政策の特徴であった。同時多発テロ以降、米国はこの路線を変更し、国際協調主義路線をとったかに見えるが、その後の ABM 条約からの一方的離脱、一般教書演説での「悪の枢軸」発言等に見られるように完全に方向転換の舵を切ったと判断するのは早計であろう。今後の米国の方向性については、大いに議論のあるところであり、我が国の将来にも大きな影響を与え得る論点である。

この米国単独主義は冷戦終焉後、直ちに米国の政策となった訳ではない。冷戦後、米国はソ連という明確な敵を失い、長期戦略策定で米国内のコンセンサスが得られず迷走を続けた。90 年代前半の紆余曲折を経てクリントン政権は 96 年、「米国単独主義」を謳った国益報告書を提出し、迷走に終止符をうち決着を図った。97 年に公表された QDR

に「米国単独主義」は反映され、以後ブッシュ政権にも引き継がれることになる。如何なる過程を経て長期戦略策定の迷走に終止符を打ったかを知ることは、今後の米国外交政策の方向性を占う上で大いに参考となる。

ア ベースフォース構想

89年のマルタ会談で冷戦を終結させた先代ブッシュ大統領は、90年8月コロラド州アスペンで演説し、全世界に対し冷戦終焉の認識を示し、米国戦略の基軸を「対ソ封じ込め」から、「地域紛争」に転換することを発表した。国防省は国防戦略を見直し、翌年91年「基礎戦力見積もり」を公表した。これはベースフォース構想として知られ、95年までに米軍を25%削減するという言わば軍縮計画とも言えるものであった。

ベースフォース構想の基本的な考え方は、これまでソ連脅威対応型であった米軍戦力を超大国の地位に相応しい能力保持を目的とした戦力へ転換しようとするものである。従来、米軍戦力の構成はソ連の脅威を対象として算定してきたが、このソ連脅威対応型とも言うべき「定量的な戦力構成」から、超大国としての地位を維持するに足る軍事力という「定性的な戦力構成」へのパラダイムシフトといえる。しかしながら、我が国の「基盤的防衛力構想」と同様、保有すべき戦力構成を定性的な目的から合理的に導き出すのは極めて難しいし、何より議会や国民への説明が難しい。特にこの時期は、冷戦終焉を受けた「平和の配当」を望む米国民・議会の潮流がうねりのように押し寄せた時期であり、ベースフォース構想も、今後「新世界秩序」をどう構築するか、そのための戦略は、そして戦力規模は、といった理論構成がしっかりと詰め切れないまま、「先に軍縮ありき」という時代要求に沿った急ごしらえの産物となった。

この構想は戦略要素として「戦略抑止と戦略防衛」、「前方プレゼンス」、「危機対処」、「再構築」の4つを示してはいるものの、「超大国の地位維持のための能力保持」と「25%削減した軍事力」がどう整合するのか理論付けられておらず、「平和の配当」要求に対処しかねている当時の雰囲気をお話している。ちなみに、この「再構築」については、ロシアの将来が依然不透明であり、米軍をドラスティックに25%削減するものの、ソ連型脅威が再び出現したら新たな戦力造成をするという「軍縮ありき」の担保として追加されたものである。

翌年の92年3月、米政府はこのベースフォース構想の考え方を後付けの形で「国防計画指針」をまとめた。冷戦後の米国の任務として「西欧、アジア、旧ソ連地域において米国とライバルになる超大国の出現を阻止する」とした「米国による支配体制確立」を国家戦略目標として示している。この考え方は後述する「関与戦略」となって受け継がれることになる。

ベースフォース構想の評価については、冷戦時の「定量的」から「定性的」へのパラダイムシフトによって、「平和の配当」を求める米国議会、国民の要求に基づく「劇的削減」を「25%減」に止めたと評価する向きもあるが、先述した合理的説明の欠如は「平和の配当」要求に関し議会、国民を完全には納得させることにはならなかった。この課題はクリントン政権に持ち越されて、ボトムアップレビューとなって結実することになる。

イ ボトムアップレビュー

91年、ベースフォース構想は発表されたものの、策定中に湾岸戦争が勃発し、長期戦略の構築を迫られた。湾岸戦争中には圧倒的に支持のあったブッシュ大統領も大統領選で民主党のクリントンに敗退し、93年1月クリントン政権が誕生した。93年9月1日国防省はこれま

での作業結果をまとめ「ボトムアップレビュー」として公表した。その中で米国はほぼ同時に起こる二つの大規模地域紛争（MRC: Major Regional Conflict）に対処できる戦力を保有するとともに、同時に米軍の地域的プレゼンスによって国際社会の安定を確保するという戦略を明確にした。また大量破壊兵器とミサイル技術の拡散を最も重大な脅威として位置付けている。兵力規模については 220 万人を 4 割減の 140 万人まで、海軍は 546 隻を 346 隻に、空軍は 36 航空団を 20 航空団へと軒並みベースフォース構想を更に削減する内容であった。

特徴的なところとしては、地域的プレゼンスに関し、欧州に駐留していた 40 万人の米軍を 10 万人に削減するものの、アジアに駐留中の 10 万人の兵力は維持するという、冷戦中はヨーロッパ重視だった軸足がアジアに移り始める予兆を示した点にある。

このドラスティックな削減方針はアスピン国防長官とパウエル統合参謀本部議長のイニシアティブに負うところ大であり、特に制服のトップであったパウエルの影響は強い。ベースフォース構想公表後も「平和の配当」という情緒的な要求は止まっておらず、米国議会と国民の要求の前に空前の大削減に追い込まれて、理論無くズタズタに削減される前に自ら納得の行く合理的な削減をしようと考えたとパウエルは後に語っている。

戦力規模については 2 MRC 対処に必要な戦力を基に積み上げがなされたものであり、一応、量的な根拠付けがなされ説明も分かりやすい。これによって「平和の配当」要求の動きは収まることになった。そういう意味でボトムアップレビューの意義は大きい。

（閑話）

ボトムアップレビューの戦力算定方法については一見合理的に見えるが軍事的専門家が見るとかなりいい加減なところがあることは否め

ない。空軍はランド研究所への委託研究結果「地域紛争における空軍力の変化する役割分析」に基づいて戦力を確定しているが、航空団数の算定を例にとって簡単に紹介しよう。

一つの MRC に必要な作戦機数は朝鮮戦争、ベトナム戦争、湾岸戦争の先例から経験的にみて約千機であり、2 MRC では約二千機必要となる。このうち必要な爆撃機約 160 機、空中給油機約 400 機（いずれも経験値）を除いた戦闘機の数に航空団定数 72 機（3 個飛行隊、各飛行隊定数 24 機）で割れば 20 個航空団が必要になるという勘定であり、これを現役飛行隊 13 個と予備役飛行隊 7 個で保有しようというものである。問題はこの算定方法だと飛行隊の戦闘機定数が減れば、自動的にトータル機数が減少し、2 MRC 対処の所要を満たさなくなってしまうことになる。

ボトムアップレビューが発表された頃、三沢の F16、嘉手納の F15 飛行隊の戦闘機定数が近い将来、財政的制約により 24 機から 18 機へ減じられるという情報を既に我々は入手していた。この算定理論では定数減が実行に移されれば極東での MRC には対処できなくなることになる。当時、空幕防衛班長だった筆者は別件でペンタゴンに出張した時、この点を質問したところ、“Good question!”と言われただけで明確な解答がなされなかった。日本ではさしずめ「幕一読でアウト」の理論であろう。戦力算定の理論とはもともとこういったアバウトなものであり、日本の防衛力整備が精緻さを要求し過ぎるのかも知れないが……。その後、定数は予想どおり 18 機に削減され、嘉手納にいたっては飛行隊数まで削減されている。

戦略と現実の国防予算とのミスマッチについては今回に始まったものではないが、2 MRC 同時対処戦略はボトムアップレビュー発表の数年後には理論的には破綻していたといえる。このミスマッチによ

るジレンマは多くの分野から指摘がなされつつも、昨年 9 月に発表された 2001 年 QDR まで曖昧なまま続くことになる。

ちなみに QDR は、このミスマッチ問題を契機に作成されるようになったものである。ボトムアップレビューに基づく戦略と現実の戦力構成では大きな乖離が生じ、将来的に財政的にも支えきれないのではとの危惧から 95 年に「軍の役割、任務検討委員会」(Commission on Roles and Mission of Armed Force) が大統領の任期初年度に「4 年毎の国防見直し」を実施するよう勧告したのが始まりである。これに基づき 96 年には「軍事戦力構成見直し法」ができ、QDR 提出が法的に義務付けられた。

いずれにしてもボトムアップレビューは冷戦が終焉してソ連という明確な敵が消滅し、将来見通しの不透明、不確実な中、「アメリカのリーダーシップに代わるものはない」との強い自覚のもと暗中模索状態で作り上げた国防戦略と言って良いだろう。この原型となったランド研究所の研究成果をみると、内容はボトムアップレビューとほとんど同じであるものの、「この兵力レベルを保有していればロシアの今後の不透明性にも対処できる」の一文が付け加えられていることだけが違いであり、この一文が当時の情勢をよく物語っている。

ウ 関与及び拡大戦略

湾岸戦争終結後の 91 年 8 月、米国政府はベースフォース構想公表に相前後して、「米国の国家安全保障戦略」を発表した。ベースフォース構想では「超大国としての地位」を維持するに足るだけの軍事力を保持するという基本的考えを示していることは前述したが、この「超大国」について、この政府文書では「米国は、政治的、経済的、軍事的な全ての側面で、真の世界的な強さ、展開力、影響力をもつ、唯一の国家である」と自己定義し、湾岸戦争勝利の高揚感も手伝ってか

「1990年代には今世紀がそうであったように、米国のリーダーシップに代わるものはない」と高らかに宣言している。その後の米国単独主義の萌芽がここに見られる。米国はフランシス・フクヤマの「歴史の終わり」に代表される「民主主義」に対する絶対的自信と米国の超大国としての覇権により冷戦後の新世界秩序構築を描いている。

また、「民主主義の価値という我々の同盟の肯定的な共通の基礎が、再確認され強化されなければならない」とも述べ「民主主義の価値」を共有する同盟諸国と共に新世界秩序を構築する考えを明確にしている。この民主主義理念に基づく新世界秩序構築の考え方は、米国内でも広く受け入れられた。

クリントン政権はこの考え方を受け継ぎ、95年「関与及び拡大の国家安全保障戦略」という正式な政府文書で公表し、冷戦期の「封じ込め戦略」に代わる新しい国家安全保障戦略として提示した。これはクリントン政権の以降の安全保障政策、外交政策の指針となる。当時の国家安全保障問題担当大統領補佐官アンソニー・レイクは次のように説明している。「民主主義と市場経済という米国の中核的な理念はかつてないほどに広く受け入れられており、更に拡大する必要」があり、また「自由の理念は普遍的な魅力を持っており、自由な共同体を可能な限り拡大するべき」である。つまり「米国利益を世界大で促進する最良の方法は、民主主義の共同体と自由市場を世界中に拡大すること」であり、民主主義勢力を拡大するというウィッドロー・ウイルソン以来のアメリカの使命が再確認され、クリントン政権の国家戦略の中核に位置付けた。

この戦略は同盟国や友好国との関係にも大きく影響を及ぼすものであった。従来、同盟国や友好国は「力」「脅威」「利益」を中心に成り立っていたが、今後は「民主主義」「自由」という「理念」を同盟の基軸とするという考え方であり、後の NATO の東方拡大、日米同盟の

再定義へと繋がっていく。また普遍的理念のためには積極的に「関与」し、同じ価値観を共有する共同体を「拡大」すべきであるとの主張であるため、軍事力による関与も人道支援を始め環境破壊、麻薬、テロ、エネルギー等の幅広い分野が対象とされた。

この文書では今後の米国安全保障に影響を与え得る「危険」として次の4つ、①民族紛争 ②大量破壊兵器の拡散 ③地球環境の悪化 ④テロ、麻薬を指定し、これらに対し積極的に関与して危険を未然に防止し、併せて経済活性化と民主主義を拡大して国益を確保しようとした。

ここで問題になってくるのが、軍事介入の基準である。幅広い分野での「関与」が必要となった結果、MOOTW(Military Operation Other Than War)の言葉に象徴されるように従来では軍の任務とはされていなかった役割まで軍が担当することになる。その結果、軍を動員するハードルは冷戦時に比してかなり低くなった。

米国の海外における軍事介入の基準については 84 年にワインバーガー国防長官が示した基準、つまり①国益にとって死活的である ②勝利達成への明確な意図がある ③明確な政治的、軍事的目的がある ④達成すべき目的と投入兵力の調整、再評価が可能である ⑤米国民、議会の支持がある ⑥最後の手段である、以上の6条件がある。これは冷戦時の基準であり、「関与戦略」遂行には十分とは言い難く、クリントン政権のバーガー国家安全保障担当大統領補佐官は人権問題への軍事介入条件として、新たに次の4条件を明示している。

- ① 国益のためになること
- ② 見かねるひどい人権侵害があること
- ③ 同盟国の理解が得られること
- ④ 実際の効果が期待できること

以上の条件は先代ブッシュ政権時に軍事介入し、クリントン政権が

尻拭いをする事になったソマリア軍事介入失敗の教訓が色濃く反映されている。この条件に沿ってクリントン政権は関与戦略を実行していくことになるが、一方で軍の不満が顕在化する。ダウンサイズにもかかわらず従前より任務量が増大した米軍は、結果的に兵士に対するロードが過重になり、兵士の不満、士気の低下を生じる。米空軍の場合、空前の好景気も反映してパイロットの退職率が高まり（民間航空会社への横滑り）、欠員が一時 20% 近くまで上がる。またコソボ介入をめぐる国防省と国務省との意見の食い違い等、軍事力投入に関する不協和音も生起している。

（閑話）

共和党政権は民主党政権より右派、対外強行派、国益優先主義が色濃く、海外への軍事介入については、共和党政権の方が民主党政権より多いと思われがちであるが、大いなる誤解である。1982 年から 90 年までのレーガン、先代ブッシュ共和党政権における米軍の海外派遣は 17 回であるのに対し、90 年代の 10 年間は 149 回に登り、その内クリントン民主党政権時代が 122 回を占めている。ちなみにベトナム戦争はケネディ民主党政権が始め、ニクソン共和党政権が終わらせ、朝鮮戦争はトルーマン民主党政権時に始まり、アイゼンハワー共和党政権の時に終結している。また第二次大戦に参戦した時もルーズベルト民主党政権であったことを付け加えておく。一般的に軍の民主党政権に対する評判は芳しくない。

現ブッシュ大統領は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「軍事戦略」不在と批判して選挙を戦った。またブッシュ政権で国家安全保障担当大統領補佐官になるコンドリッサ・ライスもスタンフォード大学教授のときから「地域問題への対応は基

本的にはその地域の同盟国の責任」「軍事力行使は選択的、限定的であるべき」とクリントン政権の野放図な関与政策を批判している。今後のブッシュ政権の外交政策を予想する上でのヒントとなろう。ともあれ、この「関与及び拡大戦略」は、米国が「孤立主義」的な伝統へ回帰することを明確に否定することになったのは確かであり、後述する東アジア戦略報告や QDR 等に繋がり、日本の防衛計画大綱の見直しや日米安保再定義にも影響を与えることになる。

(2) 定着期 (90年代後半)

ア 「平和の配当」症候群からの回復

「2 MRC 対処」を基本とした軍事戦略と「民主主義」理念を基盤とする「関与及び拡大戦略」の策定過程は上述のとおりであるが、これらはクリントン政権が発足した時、既に青写真があったものではない。政権発足当初、「平和の配当」追求と経済回復が政権の何よりの優先課題であった。特に冷戦時、膨大な税金を投資した軍事、核、情報の分野からの「配当」、そして結果的にそれらへの「投資」の犠牲となった経済分野からの「回収」を強く求めた。特に日本やドイツに対する要求は熾烈を極め、あまりの露骨さにクリントンの外交姿勢を称して「経済一辺倒の外交不在政権」と揶揄された。

政権発足後、クリントンは「経済安全保障協議会」を立ち上げ、冷戦中、漁夫の利を享受した日本、ドイツの経済弱体化政策を政権最大の経済戦略とし、なりふりかまわずこれを推し進めた。特に日本に対しては「日本との交渉ではムチを手にするべきだ」との方針で、調査 (Probe)、圧力 (Press)、罰 (Punishment) の「3 P」外圧路線を採用、対中懐柔政策と好対照をみせた。当時、湾岸戦争での「小切手外交」の汚名も強く投影され、日本に対するイメージは最悪であり、朝鮮半島で緊張が高まっているにも係わらず、日米同盟は漂流し始める。

日米半導体交渉では、クリントンは「3P」路線で数値目標を課すといった自由貿易主義から見ると荒唐無稽とも言える政策を強引に要求し、一步も譲らず結果的に日本に丸飲みさせている。当時、日米首脳会談でのやり取りもトゲトゲしく、厳しいものであった。政権発足後、訪米した宮沢総理が会談後、「日米は50年前に遡った」と記者会見で嘆息しつつ述べたのは記憶に新しい。当時、宮沢政権は既にレイムダックだったとは言え、知米派、親米派で有名な宮沢総理の痛々しいほどの落胆した姿は強烈な印象として脳裏に焼きついている。

(閑話)

クリントン政権発足時の93年、筆者はスタンフォード大学に留学中であり、当時の米国内の雰囲気を感じることができた。大学内では、もっぱら「平和の配当」議論で持ちきりであり、軍、核、情報の3分野について、冷戦時の莫大な投資をどう回収するかが真剣に議論されていた。軍についてはダウンサイズを、核については当時3万人と言われていた核兵器研究者、技術者を如何に米国の経済力回復に活用するか（例えば、自動車の排気ガス削減の研究をさせ、日本に対抗すべく自動車産業の競争力を回復させる）等の議論である。何よりも驚いたのは、冷戦時代に莫大な投資をしたCIA等の情報機関を今後は経済回復に利用すべきとの議論であり、如何に情報機関を活用すれば日本、ドイツの経済力に対抗できるかを真剣に議論している姿を見てゾッとしたのを覚えている。勿論、筆者が日本人、しかも軍人というのを承知の上で、筆者を交えての議論であり、米国の懐の深さと同時に、国益追求至上の姿勢に憧憬の入り混じったある種の恐ろしさを感じたものである。

後の米国政策を見てみると、これらの議論内容が荒唐無稽どころか、実際の政策として実行に移された事実により二重に驚いてしまう。クリン

トン政権は「経済安全保障協議会」を設置すると共に、CIA 本部内に「貿易戦争担当室」を設け、経済回復を至上命題とした経済戦争と捉え、実行部隊として CIA を活用するなど、手段を選ばずこの命題を追求すると決めている。

実は CIA の経済活用は冷戦終焉直後から始まっており、クリントン政権は改めて明確にこれを推進したに過ぎなかったことを筆者は後で知った。92 年 1 月、ロバート・ゲイツ CIA 長官は次のように述べている。

「これまで CIA の活動は対ソ監視に重点を置いて来たが今後は全力を挙げて、その情報収集と諜報活動の狙いを米国と経済及び技術競争の国に向ける」

またゲイツ長官の前のジェームズ・ウルジー元 CIA 長官も 2000 年 3 月 7 日の記者会見で次のように述べている。

「我々は過去にヨーロッパの贈収賄活動をスパイしていた。米国は今もその種の活動の監視を続けていることを期待する」「他国の民間企業や政府が行っている不正行為の情報を収集することは、ずっと以前から米国政府に容認されてきた」

つまり、これら通信傍受、諜報、情報活動は冷戦後、米国の対外的な貿易戦争のツールとして日常的に用いられてきたのである。

2000 年 2 月、「外国による経済情報収集と産業スパイに関する議会への年次報告」が公表され、日本始め同盟諸国を含む 7 カ国を経済情報収集に積極的な警戒対象として名指ししていた事が明らかになった。同時に電子盗聴網システム「ECHLON」の存在が伝えられ、日本ではマスコミに騒がれた。これは NSA が運営する暗号解読部隊を発展させた高度な技術を持つ情報機関であり、これが日米の貿易交渉に使われたのではという騒がれ方であった。筆者はこれらのマスコミの反応を見て「何を今さら・・・、10 年遅れてるよ・・・」と日本の能

天気さ、感受性の鈍さを慨嘆した次第である。(まだ、騒ぐだけいいかもしれないが)

冷戦後の情報機関への予算削減に加え、上記のような情報活動の「経済シフト」により本来の HUMINT(Human Intelligence)活動が立ち遅れ、結果的にこれが同時多発テロを事前に把握できなかった大きな原因になったと筆者は考える。これはテロ直後に公表された 2001 年 QDR の「変革の四つの柱」の一つに「インテリジェンスの優位 (HUMINT の最適化)」が加えられている事からも裏付けられる。少々長くなったのでこの辺で閑話休題にし、本題に戻ろう。

このような、同盟国との友好をも省みないクリントン政権初期の「外交政策不在」を見かね、政権内外の有識者達は懸念を抱いた。94 年 9 月に国防次官補へ招聘されたジョゼフ・ナイは、日米摩擦の憂慮すべき状況に加え、92 年米海軍スービック湾撤退後の中国の動き (領海法を制定し係争中の南沙、西沙、尖閣を領域に編入)、93 年の北朝鮮の NPT 脱退騒ぎ、核疑惑等の新たな情勢変化に係わる有識者の意見を取りまとめ、後日政府文書として公表する。所謂ナイレポートと呼ばれるものである。この「東アジア戦略報告」と前述の「関与及び拡大の国家安全保障戦略」によって、米国も「平和の配当」症候群からようやく脱皮することになる。

イ 東アジア戦略報告

95 年 2 月、「東アジア太平洋地域における米国の安全保障政策」通称、「東アジア戦略報告」が公表された。この文書は「関与及び拡大戦略」の東アジア版と言え、クリントンの東アジア戦略を明瞭に示している。当面の間は民主主義という共通の価値観を基軸とした NATO と日米の二つの同盟を強化することによって、新しい国際秩序ができ

るまでの間切り抜けて行くとする基本的考え方である。このため、アジアには米軍兵力 10 万人を維持することを確認している。また、民主主義、自由貿易主義という理念を拡大するため、外交、貿易、文化、宗教、環境、麻薬、エネルギー、人道、人権の幅広い分野における関与を太平洋軍が主体となって実施することを謳っている。

前述したように、この報告はクリントン政権初期の「外交不在」に対する日米有識者の懸念が投影されたものである。宮沢、クリントン会談時の「日米 50 年遡り」事案、その後の細川、クリントン会談の首脳会談決裂等の憂慮すべき事態に加え、村山社会党政権登場も手伝って、日米同盟は漂流し始める。また日本での防衛問題懇談会の答申内容に対する誤解もあって、ジョゼフ・ナイを始めとする有識者は危機感を募らせた。

防衛庁は冷戦後の防衛力のあり方を模索していたが、93 年 9 月のボトムアップレビューを受け、防衛計画の大綱の見直しに着手する。94 年 2 月、細川首相は 9 人の有識者からなる私的懇談会「防衛問題懇談会」を発足させ、検討を始めた。検討はその後、村山社会党政権に受け継がれ、94 年 8 月村山首相に答申された。この答申の案文が固まりつつあった頃、米国では日本が日米同盟から離脱して行くのではという懸念が広まった。日本が日米同盟から距離を置くようになると「関与及び拡大戦略」は成り立たない。この懸念は「日米 50 年遡り」、「首脳会談決裂」事案を背景に、答申文章を読み誤った結果であるが、米側の疑心暗鬼は新防衛計画大綱の策定過程まで続くことになる。

確かに答申内容では「日本は、これまでのどちらかと言えば受動的な安全保障上の役割から脱して、今後は能動的な秩序形成者として行動すべきである」とし、また「第 2 章 日本の安全保障と防衛力について」では「日米安全保障協力関係の機能充実」の項目はあるが「能動的・建設的な安全保障政策」「多角的な安全保障協力」の項目の次であ

り、そういった誤解も生みやすい。湾岸戦争時の「小切手外交」の苦い教訓、その後の「掃海艇派遣」、「カンボジア及びモザンビーク平和協力活動」での成功を受け、主要国による多国間協調主義の新国際秩序を志向し、米国の突出を制御しつつ日米同盟のアジア多角安全保障へシフトしようとした答申の考えがあった事も確かである。

答申が公表された後にペンタゴンに招聘されたジョゼフ・ナイは94年末から95年にかけて、積極的に日米有識者と意見交換をし、米国家政策立案に辣腕を揮い、東アジア戦略報告をまとめる。同時に日本側も緊密な日米調整を図りながら、大綱見直し作業を実施し、新防衛計画大綱を95年11月に決定する。この後、引き続き日米同盟の再定義、96年4月には日米安保共同宣言、そしてガイドライン見直し、周辺事態関連法案と続き、日米はかつてない緊密な同盟関係の時代を迎える。防衛問題懇談会の答申内容に関する米側の誤解は、皮肉にもナイレポートを生み、「最も重要な二国関係」というこれまでにない日米蜜月関係を生んだと言えなくもない。

日米安保共同宣言では日米安保条約の役割を日米2国間の安全保障問題に留まらず、アジア太平洋地域、そして地球規模の幅広い意味での同盟の価値を再確認したものである。これも「利益」「脅威」を中心とした従来の同盟関係ではなく、「民主主義」「自由」という共通の普遍的価値観を基軸とする新時代の同盟のあり様を基盤として、これを拡大して行くという「関与及び拡大戦略」に沿ったものである。

東アジア地域は前述した「2 MRC 同時対処戦略」の一つの対象地域である。この地域における「関与及び拡大戦略」の適用を「東アジア戦略報告」の中で具体的に明らかにしたことにより、「関与及び拡大戦略」は冷戦期の「封じ込め戦略」に代わる米国の新しい国家安全保障戦略として定着する。この考え方は97年のQDR、98年の東アジア戦略報告、99年および2000年の国防報告に繋がっていく。(2001年

国防報告で 10 万人という数字が初めて消えた)

ウ 米国の国益報告書

冷戦後、ソ連封じ込めの国家戦略に代わる国家戦略を模索してきた米国は 90 年代前半の紆余曲折を経て「関与及び拡大戦略」を策定したことは上述した。この間、米国の戦略目標をどう捉えるかについても甲論乙駁、議論がなされて来たが、なかなかコンセンサスは得られなかった。クリントン政権は 96 年 7 月、「米国単独主義」を謳った国益報告書を提出し、この迷走に終止符をうち決着を図った。

この中で「米国は米国益を最優先し、米国のことを第一に考える『米国単独主義』でいくべき」と述べ、昨年 9 月 11 日まで続くことになる米国単独主義のはしりとなる。基本政策は「米国の利益最優先」「自国の繁栄拡大」に置くべきであり、軍事を含め、経済、通貨、文化、環境、主権も当面は自分で守るというものである。

日本では米国単独主義は現ブッシュ共和党政権の特徴のように思われているふしが伺えるが、当時の米国の党派を超えたコンセンサスそのものである。この報告書の中で「米国民が自由で安全な国家の中で幸福に暮らすこと」を最重要課題とし、米国の「死活的国益」として次の 5 点を挙げている。

- ① NBC による米国への攻撃阻止、抑止
- ② 欧州、アジアで覇権出現阻止
- ③ 米の海洋支配に挑戦する大国出現阻止
- ④ 貿易、金融、エネルギー、環境保護の世界システム崩壊防止
- ⑤ 米国の同盟国の生存保証

昨年、同時テロ発生後の 9 月 30 日に発表された 2001 年 QDR では「米本土防衛」の言葉が目新しく映ったが、96 年の時点で既に①にあるように米国への攻撃阻止、抑止が謳われている。もちろん、この時

点では民間航空機が貿易センタービルに突っ込むテロなどとは予測だにされていない。

「これからは米国の国益を最重要視し、米国のことを何より第一に考える」という米国単独主義は、その後 97 年 QDR にも色濃く反映され、その後の政府文書に強い影響を与えた。この国益報告書と 97 年 QDR は米国単独主義のバイブルと言われている。

(閑話)

米国単独主義はブッシュ政権に拡大して引き継がれるが、現ブッシュ政権の通商代表部の長、ロバート・ゼーリック（先代ブッシュ政権の国務次官）は現政権入閣前、フォーリンアフェアーズの 2000 年 1 月号に米国単独主義を強く主張する「ゼーリック論文」として有名な論文を書いている。米国国益について、「米国はこれから 50 年、自国の国益を追求するし、それを恥じてはならない」と主張し、「米国は特殊だが、普遍的価値のある理想を持っており、米国の国益追求は世界のためになる。そのためには力を持たねばならぬ」と強烈である。また「米国は米国の力で自ら判断すればよく、他の国々に追随する国ではない」と単独主義を明言する。この米国人特有の唯我独尊的姿勢にはタリバンでなくても反感を持つ人は多いだろう。

米国は「若いピューリタンの国」とも言われ、「自己の正義を世界の正義と同一視する手前勝手な使命感に燃えた国家で、旧ソ連とは違った意味でのイデオロギーの国家である」と述べる人がいる。ゼーリックの主張はまさにピューリタンへの先祖返りである。

この思考は米国の経済制裁状況にも現れており、国連加盟国約 190 カ国中、米国が何らかの制裁を課した国は 70 カ国に上るという数字に示されている。「力」と「使命感」の両者を備える者の行く手を阻むのは非常に難しい。弱者のテロがこの方向を変えたとしたら皮肉なも

のである。ちなみに、ゼーリック論文の日本について言及した部分を紹介しておこう。

「日本は米国とその同盟国と共に、今後段階的に東アジアの安全保障を巡って、より多くの責任を引き受けるべきであろう。この歴史的な変化を受け入れるように説得できるのは米国だけであり、この点こそが日本の国内世論を変えるカギとなる」

今後の対米関係の参考とすべきだろう。

エ 97年 QDR

96年、「軍事戦力構成見直し法」によって4年毎 QDR の提出が義務付けられたが、97年 QDR はこの法律に基づく第一回目の QDR である。QDR は15～20年先を見通した国防戦略、戦力構成、戦力近代化、インフラ、予算計画等の方向性を示し、4年間の国防省施策の根拠文書といえる。

国防戦略の「2 MTW 同時対処」(MRC から MTW : Major Theater Wars に変わっているが内容に変化はない)については、ボトムアップレビュー以降、戦力構成とのギャップが年々増しているため、当初はこの見直しが予想されたが、結果的に「2 MTW 同時対処」戦略は維持されている。

この文書では「関与及び拡大戦略」に係わる具体的な考え方が示されているのが特徴である。そのアプローチは幅も広く時間軸も長く、将来と現在のバランスをとった路線の選択であり、包括的安全保障政策とも言える。

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る。

国際安全保障環境の認識としては、「依然として危険で高度に不確実」と従来の認識と変化はない。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る。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、超国家的(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る。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ていることも特徴的である。

人道救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ている。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が必要としている。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の必要性を謳っている。

戦力構成としては、96年に公表された「Joint Vision 2010」で要求される能力実現の投資を始めるとしている。「Joint Vision 2010」は「全面優位戦略」とも言われ、あらゆる軍事的側面（情報、作戦、攻撃精度、防御、補給、先端技術等）で米軍優位確保を目指したものである。特に省力化、展開能力向上、同盟国との統合、相互運用性を重

視し、中でも長距離精密誘導攻撃能力は将来戦の鍵としている。

また 97 年 QDR は国益報告書と共に米国単独主義のバイブルとなったと前述したが、これを現す表現がやたらと目立つのも特徴である。

「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」

97 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、この 97 年 QDR を分析、評価している。報告書では「2 MRC 対処」戦略は短期的には維持すべきとし、併せて本土防衛体制整備が特に急務であることを指摘している。また近い将来、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コメントしており、昨年同時多発テロを事前に予測していたかのような分析である。この報告書は昨年発表された 2001 年 QDR に大きく影響を与えることになる。

(3) 核戦略態勢の見直し

米国核戦略については、90 年代を通じ安定していたといえる。クリントン政権は 94 年 2 月「核戦略態勢見直し報告」を議会に提出するが、核抑止は依然として重要であるとし、規模は下げるものの、地上配備の大陸間弾道ミサイル、潜水艦発射弾道ミサイル、戦略爆撃機の三本柱 (TRIAD) は維持するとしており、特筆すべき戦略態勢の変化は見られない。

核戦略態勢については、2002 年 1 月 9 日に「核戦略態勢見直し報

告」が公表されるまで大きな変化はなく、核戦略に関しては上述したような国家戦略策定にかかわる迷走、ブレ、混乱等はなかった。これは冷戦後、そしてソ連崩壊後もロシアが膨大な核戦力を保有している実態に変化はないこと、情勢は依然不透明でロシアのソ連型脅威回帰の可能性も見極めがつかなかったこと、また戦略兵器削減交渉が進んでおり、交渉の行方や削減の実態を確認する必要があること等の理由により当面、現状維持が求められたものとする。

米国、ロシアの戦略兵器削減交渉については、1991年、START Iが調印され、1980年代には米ソあわせて7万発あった核弾頭数が米ソ各々6000発まで削減されることになった。更に93年1月にはSTART IIが調印され、2007年までに各々3000～3500発まで削減し、併せて多弾頭ミサイルを削減することが合意された。但し、START IIを批准したのは米国が96年、ロシアが2000年になってからである。ちなみに90年9月時点の核弾頭保有数は米国が10563発、ロシアが10271発であり、2001年1月の時点では米国が7295発、ロシアが6302発まで削減されている。

97年3月、ヘルシンキにおける米ロ首脳会談でSTART IIIのガイドラインが合意されている。内容はSTART IIの削減幅を更に拡大し、2007年までに冷戦時の80%減、2000～2500発（ロシア提案1000～1500）まで削減しようというものである。これは米ロ間の信頼醸成が更に深まり、ソ連型脅威の復活はもはや有り得ない状況となったことに加え、ロシアが財政的に多数の核弾頭を維持することが困難な現状がある。

米国はロシアのこういった状況を踏まえ、報復可能な大量の核を保有することによって核攻撃を抑止するという相互確証破壊戦略（MAD: Mutual Assured Destruction）が今や冷戦の遺物と化しており、むしろ大量破壊兵器とミサイル技術の拡散により「ならず者国家」

(Rogue Nation) から核攻撃を受ける蓋然性が高く、これに対処するには、ミサイルそのものを打ち落とすミサイル防衛構想を推進すべきとの考え方により、昨年ミサイル防衛推進に障害となっていた ABM 条約からの脱退を欧州諸国やロシア、中国等の反対を押し切ってロシアに通告した。

2002 年 1 月 9 日国防省は 8 年ぶりに「核戦略態勢見直し報告」を議会に提出し、正式に相互確証破壊戦略からの方向転換を発表した。冷戦後初めての核戦略態勢全面的見直しである。近年の大量破壊兵器とミサイル技術の拡散傾向に鑑み、通常戦力と戦略核、そしてミサイル防衛を融合させ、また軍需産業基盤育成、兵器調達体制等の基盤整備を適切にして、今後の核の脅威から米国を防衛しようとするものである。これを称してメディアは柔軟即応戦略、あるいは融合戦略とも呼んでいる。

顕著な変更点は、地上配備の大陸間弾道ミサイル、潜水艦発射弾道ミサイル、戦略爆撃機の TRIAD 構想を止め、①戦略核+ハイテク通常戦力 ②ミサイル防衛 ③環境の変化に対応できる基盤整備力（軍需産業基盤+兵器調達体制）をもって新 TRIAD と呼び、この三つの融合による相乗効果をもって「ならず者国家」やテロ組織による大量破壊兵器からの攻撃を抑止することを狙いとした点である。

弾頭数については、2012 年までに一方的に 1700~2200 発まで削減するとしている。これは STARTⅢ の交渉で提示した 2000~2500 発を更に上回る削減であり、ミサイル防衛構想や ABM 条約廃棄に反対したロシアに配慮したものである。ロシアは当初、ABM 条約が廃棄され、ミサイル防衛が推進されるようなことがあれば、軍拡を招くと強く反対していたが、ABM 条約破棄通告後も極めて抑制された対応であった。もはやロシアは軍拡をする財政的な体力もなく、「軍拡」はブラフと見破ったの米国の決断であろう。また、見直しでは削減した弾

頭を状況変化に柔軟に対応できるよう廃棄ではなく一部保管することになっており、これが当初ロシアの反発を招いていた。しかしながらこれについても、米側が戦略核削減に関する枠組みを体系化するにあたり法的拘束力のある文書を作成するという妥協案で攻勢をかけ、現時点（2月）では一部貯蔵を認めることで既に交渉にはいつているとの報道もある。

今後の焦点は、法的拘束力や弾頭一時保管の問題を含め、5月にサンクトペテルブルクで予定されている米ロ首脳会談でどう決着するのか、またミサイル防衛が技術面、財政面の両面から実効性を確保できるのか、核軍拡を進めている中国の対応は？等であり、これら次第によっては、この「柔軟即応戦略」「融合戦略」も再度の変更を余儀なくされるかも知れない。

3 2001年 QDR に見る 21世紀の米国政策

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る過程を概観した。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、昨年9月11日の同時多発テロにより、再び先行き不透明になっている。テロ発生直後の9月30日、ブッシュ政権により2001年 QDR が公表されたので、ひとまずこれを見てみよう。

(1) 全般

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、この公約は引き続き継続検討となっている。

また考え方は示したが戦略の細部や、国防予算上の優先順位は触れていない。これについて、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。

米国では、ゴールドウオーター・ニコルズ法によって、安全保障に関し三つの報告書、「国家安全保障戦略」「国家軍事戦略」「国防報告」の提出が義務付けられている。前回の 97 年 QDR では公表前に「国家安全保障戦略報告」が発表されていたが、今回は未だ発表されておらず、この文書で示された「国際安全保障環境」認識や「国防戦略」は国防態勢の見直し結果として発表される「国家安全保障戦略報告」の内容を先取りした格好となっている。

特徴的なところは、やはり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。

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とし、今回の 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、戦略と資源の間の微妙なバランスを維持するロードマップと位置付けている。戦略と戦力構成の間、及び今日の要求と将来への要求の間にバランスを持たせることがこの QDR の重要な役割である。

戦略目標については、「2 MTW 同時対処」を完全には放棄していないものの、従来の「ほぼ同時期」(almost simultaneously) が「時間

的に重なる」(overlapping)に変更され、「時間的に重なる二つの大規模危機に応じ、一つの敵を決定的に打倒すると同時に、他の敵の活動を打破することを求める」となっており、「同時対処」から目標値を緩和している。

その他、97年 QDR では、既に述べたように米国単独主義が色濃く反映されていたが、今回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ろう」

しかしながら、この時期が同時多発テロ直後ということを考慮すると、米国が単独主義から国際協調主義に変わったと見るのは早計であろう。

(2) 国際安全保障環境

米国の安全保障環境の認識は、9月11日以降、大きく変わった。「米国は地理的位置によって直接的攻撃から免れることはもはや保証されない。また遠隔地域で敵を抑えれば米本土は安泰であるとはもはや言い切れない」と述べる。地域的にはヨーロッパは安定しているが、東アジア、中東、米本土を不安定な地域とし、特に日本海からベンガル湾に至るアジア弧状地帯については「今後、最も紛争と軍事紛争の起き易い地域」と指摘している。

アジアの情勢については明らかに中国を意識しつつ「膨大な資源を持つ軍事的競争相手が出現する可能性がある」とし、「地域的強国が米国の国益にとって重要な地域の安定に脅威をもたらすに十分な能力を

備える潜在性はある」と将来の懸念を表明している。ここで CBRNE(Che**mic**al, **B**iological, **R**adiological, **N**uclear, **E**nhanced high explosive weapons)という新語が登場している。

東アジアから中東にかけて、CBRNE を含む軍事力を有する国家がある一方、これら地域は米国から遠くて軍事拠点も少ない。米国のプレゼンスは低く、地域のバランスを取ることが困難であり、今後、米軍の再配置もありうるとしている。カムラン湾からロシアが撤退した後を見据えた米国のベトナムへのアプローチはこの一環かもしれない。またアフガニスタンでの作戦のため、ウズベキスタンやパキスタンに米軍は今なお駐留しているが、これらの恒久化の可能性もあるかもしれない。逆に、イスラム諸国からの反発の強い在サウジ駐米軍は撤退の方向で調整がなされる可能性もある。

中東に関しては、中東エネルギーに依存せざるを得ない状況にもかかわらず、多くの国が CBRNE 兵器を取得しようとしているか、あるいは取得済みである。また弾道ミサイルの拡散、テロリスト支援国家の存在等あいまって重大な脅威だとしている。ヒステリックなまでの「悪の枢軸」発言は、このような重大な脅威に対し米軍のアクセスが拒否され、なすすべが無いことの苛立ちの表現でもあろう。

ここに示された地域的安全保障環境認識はこれまで発表された政府文書の延長線上にあり大きな変化はない。2000年12月に公表された CIA 報告書「グローバル・トレンド」では、2015年の世界情勢予測として、日本は GDP で中国に抜かれ、米国、欧州に次ぐ3位の経済圏としての地位維持は困難である。またロシアは衰退を続け、日本は不確実なるも中国とインドの隆盛には注意を要するとし、その認識は軌を一にしている。ただ、2000年6月に米国防省が公表した「アジア 2025」では、2025年の想定シナリオとして、アジアでは台中紛争が起こり、中国は台湾を併合し、東南アジア、南シナ海にも進出して

強大化すると共に不安定化する。また米軍はハワイ、豪まで撤退し日本は核武装すると大胆予測している。この認識は QDR と大きく異なっているが、予測対象の年代が違うとは言えるものの、国防省内での意志疎通欠如、整合性調整作業の不十分さを露呈したものである。

軍事技術に関しては、前述した CBRNE 兵器と運搬手段のミサイル技術拡散、なにかんづく弾道ミサイルが予想を上回る速度で広範囲に拡散し、多くの国家・集団が米国を攻撃し得る大量破壊兵器を保有している状況を極めて憂慮している。また生物兵器の拡散の可能性についても重大視し、ブッシュ政権のミサイル防衛に対する強い主張を裏付けている。ちなみにミサイル防衛に関しては、意外にも新国防戦略の柱となるとの予想に反し、この QDR ではほとんど触れられていない。理由は不明であるが、既に国民のコンセンサスは得られているとの認識なのかも知れない。

(3) 国防戦略と戦略教義

米国の国防戦略は米国及び同盟国・友好国の自由を守り、国際平和環境を守ることとし、政策目標として①同盟国及び友好国の安全保障 ②将来の軍事競争を制約 ③米国国益への脅威と威圧抑止 ④抑止を失敗した場合の決定的打倒の4つを挙げている。

前述したようにテロは単独では防げないとの認識から同盟関係、および広範囲にわたる二国間安全保障関係は米国の安全保障にとって最も重要であり、「米国のコミットメントと責任を果たす」あるいは「こうした目標に向け同盟国、友好国との安全保障協力を促進する」としている。

同時に、米国が比類なき軍事能力を持つ必要性を主張する。将来の軍事競争抑止は軍事能力が重要な領域において米国が優位を維持、拡大することによって可能であり、米国の国益に対する脅威・威圧に

対しても米国が広範な軍事選択肢を提供できる能力を保持し、多面的なアプローチをとることが必要であるとする。このため高いインテリジェンス能力保持と前方展開による抑止が重要であり、能力としては敵地の奥深い目標、移動目標を精確に攻撃できる能力、及びいかなる敵にも決定的に打倒できる緊急展開部隊が必要である。また、阻止に失敗した場合、国家であろうと国家以外であろうと敵に対して米国意志を強いる能力を維持しなければならないと主張している。

注目すべきところとして、今まで戦略や戦力構成を考察する場合、「脅威」を基にした“Threat-based Approach”を用いていたが、今後は攻撃や侵略に用いられる可能性のある全ての「能力・手段」をもって将来戦略を策定すると言う手法“Capabilities-based Approach”を採用するとされた点がある。これは、同時多発テロのように、脅威の対象が何処の国なのか、あるいは国家でない行為者なのか不明であり、且つ軍事技術の拡散状況から攻撃手段も予測が困難であるという現実を反映したものである。

(4) 戦力構成の方向性

この QDR で示す戦力規模・戦力構成の考え方は 2 MTW 対処戦略で構成してきた現有戦力とこれから変革しようとする新戦力との「掛け橋」という位置付けである。従って、現有戦力としてここに示された戦力規模、構成は言わば暫定的なものであり、変革後の新戦力については、以下の 4 つの任務が達成できる事を求めている。

- ① 米国の防衛
- ② 重要地域では前方で侵略、威圧を抑止
- ③ オーバーラップする大規模侵略では一つで決定的に打倒して当該政体の変更や占領等の選択肢を大統領に提供
- ④ 限られた数の小規模不測事態対応作戦を遂行

この QDR で終始強調されている目標は「米国防衛」であり、ここでも「米国防衛を国防省の最高位の任務として復活する」としている。従来は戦力構成を計画する上で北東アジアと南西アジアという特定の地域紛争を焦点としてきたが、今後は前項で述べた「能力・手段」から導く手法“Capabilities-based Approach”を用い、機能と地域性の両面から可能性のある全ての紛争を対象とするとしている。これについては、在るべき論、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い。“お手並み拝見”、今後の国防計画策定の成り行きに注目したい。

戦力規模の算定について、新しい戦力構成では国土防衛、前方抑止、戦闘作戦任務、及び小規模不測事態作戦の任務遂行から求められる一方で 2 MTW 対処能力は維持するとあり、この関係が今ひとつはっきりしない。いずれにしても、今回の QDR では 2 MTW 対処について「二つの戦域のうち一つで敵を決定的に打破する能力」と述べられており、この戦略は維持するとは言うものの、従来の 2 MTW 同時対処戦略とは大きく意味合いが違うことは確かである。

(閑話)

正式の政府文書では未だ（2月現在）公表されていないが、ラムズフェルド国防長官は、この 2 MTW 同時対処戦略の放棄を明言している。国防長官は1月31日、国防大学で演説し、2 MTW 同時対処戦略について「テロ攻撃などの予測不可能な脅威に対処できない。放棄する事に決めた」と述べるとともに、21世紀初頭の新たな戦力構築について、機動性と柔軟性を重視するとした上で、①外国の首都進行、体制転覆などを一ヶ所で行う ②二ヶ所で小規模の侵略勢力を短期に撃退する ③極めて高い四地域（具体的には明らかにしていない）での紛争を抑止するという戦力再編計画に言及している。細部は不明であ

るが、いずれ正式に公表されるであろう。

(5) 21世紀に向けての米軍の変革

米軍変革への方向性については、以下の4つを柱としている。

- ① 統合強化
- ② 図上演習やシミュレーションによる検証
- ③ インテリジェンスの優位
- ④ 科学技術活用、調達方法改善、国防省処理革新

統合強化に関連しては、統合プレゼンス、統合指揮統制等について述べられ、制服サイドからかなり反対があったとされる常設統合任務部隊、本部の設置が謳われている。

図上演習、シミュレーションについては、常設統合任務部隊の新設を含め、戦闘、作戦概念、能力等のドラスティックな変革が予定されている一方で、不測事態は待たなし、しかも失敗は許されないことから、未踏の分野については、シミュレーションや、実地演習等によって実験しつつ変革のリスクを減らしながら着実に実行していこうと言うものである。

インテリジェンス優位については、前述したように冷戦後の「情報部門の 経済シフト」により、同時多発テロが事前に把握できなかった痛烈な反省から、本来の情報優位を再建するものである。この分野における、米国の優位を増進させる上において、将来性ある技術として次の五つを指摘している。

- ① 低視認性技術（情報収集の装備に適用）
- ② ナノテクノロジー（敵の保全施設に遠隔侵入）
- ③ 先端並列処理コンピューター、量子コンピューター（暗号解読、リアルタイム処理等）
- ④ 生物測定学（Biometrics）（敵を追跡し、ネットワークや施設へ

のアクセスをしようとしている個人の保全認証を提供)

⑤ 商用映像技術（商用衛星技術の活用）

この他、国防省の改革にも触れており、時代遅れの支援構造を改革し、「何をするか」だけでなく「如何にするか」を求め、体制の活性化を図っていくとしている。今後の成り行きが興味深いところである。

4 21世紀の米国政策

(1) 単独主義か協調主義か？

冷戦構造が崩壊した後、米国は新たな世界秩序構築を目指し、前述したように紆余曲折を経ながらも議論を積み重ね、戦略を策定してきた。この紆余曲折の90年代は、21世紀への発射台のようなものであり、21世紀の米国政策は、この延長上にあると考える。しかしながら、過去の歴史がそうであるように、延長線上に生起する不測の出来事は、歴史の不連続点として流れを変え、方向性を大きく変えてしまうことが往々にしてある。同時多発テロが歴史の大きなターニングポイントとなるかどうかは未だ不透明であるが、これがきっかけとなり、これまでの米国単独主義が一時的にせよ変化したと見られている。21世紀の米国政策を考えるのに、今後再び米国単独主義に復帰するのか、あるいは国際協調主義を維持するかは大きなポイントである。

ジョゼフ・ナイは自著「アメリカンパワーの逆説」で「米国はローマ帝国以来、世界で最も強い国なのに、単独で行動しても、安全を確保できるだけの十分な強さはない」と述べ、これからは多くの国々と協力しなければならないと説く。米国は世界の最強国であり、とって代わる国もないことも確かである。前述したように97年QDRでは自信に満ち溢れていた。しかし反テロ、核兵器拡散の防止、国際金融の安定などは単独では成功できないし、グローバル化の時代では、世界の遠い場所で起こる事を無視できないことを今回は痛いほど知らされ

た。「今回のテロとの戦いは米国に海外の国と協力する事の大切さを教えた。米国は人権を侵害しているという理由で他国を制裁するよりも、共通の目標に向けて他国と協力するようになる。米国はもはや米国単独主義には戻らない」とフランシス・フクヤマは語る。また、先代のブッシュ元大統領も次のように述べる。「今回の攻撃は、米国がテロとの戦いや、更に言えば、他の何についても何とか独りでやれるという米国の一部にある考えを消し去ったはずだ」と。これに対し、ニューヨーク・タイムズは「ユニラテラリズムは死んだと宣言した最初の人になった」と述べている。

こういった有識者の発言を見ている限り、米国も国際協調主義に大きく舵を切ったように見えるが、その後の行動を見る限り筆者はかなり懐疑的に見る。なるほど「国連分担金は義援金ではなく、見返りを期待した投資だ」と言って憚らずに滞納していた分担金も払い、対テロ撲滅行動では国連始め多くの国の協力を求めた。しかしながら、一方ではロシア、フランス、中国等、反対する国が多い中、ABM 条約破棄をロシアに一方的に通告、地球温暖化問題では代替案を出すまでに下がって来たものの京都議定書への復帰は否定、1月の一般教書演説では「悪の枢軸」発言、2月14日にはネバダ州の実験場で英国と共同未臨界核実験を躊躇なく実施等々、従来のパターンは変化していないようにも見える。またラムズフェルト国防長官は、国防大学での講演で「21世紀の戦争は経済、外交、財政も含めた全体的な国力が問われる」としながらも、「国防には予防措置と同時に先制攻撃が必要」であり、敵を倒すために「如何なる手段も排除しない」と単独主義的強面を覗かせている。

上記の一見矛盾しているような米国の対応に対し、「ブッシュ外交の特徴は、冷戦後に実現した『力の贅沢』と国益優先主義との結合にある」と分析する人もいる。なるほど「対テロ撲滅行動で形成された

連合は、関係国が話し合った結果ではなく、米国が結論を示し、各国がそれに従って形成された「トップダウン型」であり、国連はじめ各国はその行動追認しただけだ。もともと単独主義とか協調主義とか分類するのが誤りであり、米国の本質は国益至上主義であり、テロ前後で何ら変わっていないと見たほうが良いのかもしれない。

ジョゼフ・ナイは「冷戦が終わり、米国は国際関係に注目するのをやめてしまった。テレビの国際ニュースの3分の2が減った。2000年大統領選でも外交への関心は低かった。9月11日は米国人を起こす目覚まし時計が鳴ったようなものだ」と単独主義に走ったことを戒めるが、「米国再考（その1）」で述べたように、米国人の平均的な大多数は基本的には、歴史に疎く、地理的にも無頓着で国際関係には無関心であり、ジョゼフ・ナイの指摘は冷戦後に始まった特徴ではなく、時計が鳴っても変わりようがない。「目覚まし時計」ではなく、新たな幕開けの「開演ブザー」が鳴ったのだと筆者は考える。新たな事態が生起した場合、「ブッシュ外交はそれが国益の極大化に役立ち、かつ実行可能であれば協調手法をとり、逆に協調手法では自分達の規定する国益追求に支障があると考えれば、一方的行動も躊躇しない」のであり「今後、京都議定書や包括的核実験禁止条約の批准問題でブッシュ政権が規定の枠組みに戻る可能性は極めて低い」と述べる人がいるが、筆者も同意見である。コンドリッサ・ライスが述べるように「国際政治における外交は本来『国益』に基づいて優先度を明確にしなければならない」のであり、21世紀の米国政策は引き続き「力を背景とした国益至上主義」が根っ子にあると見るべきであろう。

(2) 関与及び拡大戦略の方向

米国は「封じ込め戦略」に代わり、「関与及び拡大戦略」を策定したことは既に述べた。ソ連という脅威が消滅し、「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」と勝利宣言をした後は、民主主義勢力を拡大するというウィッドロー・ウイルソン以来の米国の伝統が首をもたげた。

「自由の理念」「民主主義」を可能な限り世界中に拡大すべきという使命感は言わば米国のDNAとも言え、米国をして「若いピューリタンの国」と言わしめる所以である。ブッシュ政権は前政権の「拡大戦略」を批判してはいるが、理念に基づく共同体自体を否定したのではなく、共同体の拡大ではなく、共同体内の結束強化を主張するものである。「米国利益を世界大で促進する最良の方法は、民主主義の共同体と自由市場を世界中に拡大すること」という「拡大戦略」は名前が変わり、若干の変質はあっても、その大筋は21世紀の米国政策にも引き継がれるだろう。

ただ、「関与」の手法は違うかもしれない。「自由の理念」「民主主義」の拡大のため、あらゆる分野での関与をクリントン政権は求めたが、同時に「宥和」政策により何一つ成果を上げられなかったと言う反省がある。北朝鮮政策では宥和政策を逆手にとられ、「うまい汁」だけ吸われて、大量破壊兵器やミサイル技術の拡散には何ら効果があがらなかった。イラクでは国連による査察も拒否されたままである。今後は「関与」に確実な果実を求めてくるだろうし、テロからの本土防衛が喫緊の課題である以上、「彼らの行動パターンが変わるまで」安易な妥協はしないであろう。

クリントン政権下で国防長官と北朝鮮政策調整官を勤めたペリーが99年「予防防衛 (Preventive Defense)」について言及している。「旧ソ連同様に米軍の生存を脅かす脅威は冷戦後には存在しない」とした上で「管理に失敗すれば米国の生存に対する真の脅威に成長し、米国がかつてなく平和で大きな影響力を享受している現在の時期に突然で苦痛の多い終わりをもたらしてしまう可能性のあるような危険に米国

の国家安全保障戦略を集中する」という「予防防衛」を提唱したものである。ブッシュ政権では、この「予防防衛」に象徴される「力による関与」となって具現化すると思われる。

同盟関係は普遍的「理念、価値観」と同時に「利益」を基軸にした関係が求められる。冷戦後、共通の敵を失い、西側諸国の同盟も一時漂流しかかったが、「自由、民主主義」という普遍的な共通の価値観を基軸とする新たな同盟関係の意義を見出して落ち着いた。この文脈における NATO の東方拡大については既に述べたが、今年 11 月にプラハで開かれる NATO 首脳会議では新たにバルト三国、スロベニア四カ国、計 7 カ国の加盟が新たに承認される見込みである。今後、「拡大戦略」は主に欧州で加速されることが予想される。

東アジアの場合、力による「関与」が推し進められることが予想される。中国を民主的な国際社会に引き摺り出すべく、そして北朝鮮からは確実な成果を求めるべく「関与」を強めるであろう。ブッシュ政権では同盟関係を「利益」「力」の見地から規定する傾向にあり、「テロ側につくか我々正義側につくか」といった単純化された構図の強硬な姿勢を一層強める可能性は高い。

現在、「日米関係は最も重要な二国間関係」あるいは「日本は東アジアの要」と言われるように、日米関係は極めて良好な蜜月関係にあると言える。日本が「自由」「民主主義」という共通の理念を持って行動で示す限り、そしてまた中国が「社会主義」を捨てない限り、東アジアにおける日米同盟関係の重要性は変わらないだろう。同盟国としての行動には当然、軍事的な行動も含まれる。

ブッシュ大統領は選挙戦でクリントン政権の人道支援名目による軍事力行使を「場当たりの」と非難したこともあり、米軍の軍事行動には投入規模を最小限にすべく、同盟国に応分の負担を求めてくることは充分予想される。コンドリッサ・ライス大統領補佐官も「地域問題

への対応は基本的にはその地域の同盟国の責任」と述べており、東アジアで事が起きた場合、米軍の軍事行動を支援する日本の行動は広範なものが求められる。集団的自衛権の問題は 21 世紀の日米同盟関係の踏絵になるかも知れない。

(3) 振り子現象に見る米国政策の方向

米国の政策には振れがあることも注意しておかねばならない。米国は議会と世論の影響が強く、得てして政策が振り子のように振れることがある。クリントン政権発足当初、調査 (Probe)、圧力 (Press)、罰 (Punishment) の「3P」外圧路線で日本に対する強硬路線をとり、他方、中国には懐柔政策で望んだ。クリントン大統領は中国を「戦略的パートナー」と呼び、訪中して9日間も滞在しながら日本には立ち寄りもせず、当時、ジャパン・パッシングと揶揄された。その後「関与及び拡大戦略」が策定され、同盟国日本の役割が不可欠となるや、一転して人権問題等で対中強硬姿勢を明らかにし、日米同盟の再定義、日米安保共同宣言、そしてガイドライン見直しとなり、日米同盟は蜜月期を迎えることとなった。

同様にブッシュ政権も今後、対日政策が振れることは大いにあり得る。ブッシュ政権誕生以来、対中政策はこの1年で大幅に振れた。政権発足当初、日本重視、対中強硬路線でスタートし、台湾に対しては明確なコミットメントを示し、昨年4月の米中軍用機接触事件で威圧的な態度で臨んだ。その結果、対中関係は冷え切ったが、ビジネス界からの要求もあり、また同時テロ事件も手伝い、対中政策は大きく振れ、世界貿易機関 (WTO) への加盟推進、ブッシュ訪中実現、対テロでも中国との協調路線を採ることとなった。2月の訪日時、ブッシュ大統領は中国を戦略的競争相手としつつも「偉大な国であり、台頭するパワーだ」「日本や韓国と同様に、友好関係を築きたい」と表明する

までに至っている。今後、同様に対日政策が悪化方向に振れる可能性もないとは言えない。

米国政策の振り子現象は珍しくない。「自由、民主主義」という共通の理念、価値観を基軸にする新同盟関係と言へども、所詮「国益」が至上であり、「理念」のような奇麗事では背に腹は代えられないことも多い。特にブッシュ政権は国益主義が色濃い。また議会や世論の影響を受けるのは民主主義の宿命である。ただ、米国の良いところは、振れすぎた振り子は、時がたてば必ず修正作用、自浄作用が働き、復元することである。同盟国として問題なのは復元するのにどうしても時間がかかり、時としてその時間が致命的な損失をもたらす事があるということであり、致命的になる前に先手を打って対処する知恵が必要なのである。

5 おわりに

21世紀は間違いなく米国の世紀だろう。その米国と如何に上手く涉りあって平和と繁栄を確保していくかは、21世紀の日本の命運がかかる課題である。日本の選択肢は強固で緊密な日米同盟を堅持していくしかないと筆者は考える。強固な日米同盟を基盤とした上で、米国とは異なる自立したアジアの視点に立った戦略を確立してこそ、アジアの一員として信頼され、そして繁栄が確保され、同時に日米安保体制もより良く機能すると考える。その重要なパートナーである米国について、冷戦後の戦略策定過程を振り返ると共に、21世紀の米国の方向性について述べてみた。

米国を知るのは日本にとって必要条件であるが、十分条件ではない。「米国任せ」では日本の国益は実現できない。米国の政策を読み、如何に先手を打って日本の国益を実現するかが重要である。21世紀の米国政策の方向性に応ずる日本の国家戦略のあり方については、紙幅に

制限があるので次回に譲るとして、最後に防衛庁、自衛隊として留意すべき点を簡単に述べて締めくくりたい。

日米安保共同宣言の主旨でもあるように、「自由と民主主義」という理念を共有する共同体の「拡大」と言うことに異論はないだろう。従って、これを実現するための米国の「関与戦略」に対しても応分の負担、支援、協力は同盟国としての責務である。今回のアフガンでの米国、英国支援もこの文脈で捕らえるべきだろう。今後、自衛隊に対する米国からの支援要請も当然増すことが予想される。日本は憲法上の制約があることは米国も承知しており、支援内容は今回のような後方支援が期待される。こういった情勢の中で、自衛隊の本質、つまり「我が国の防衛」を見失って、「関与戦略」の支援要請に軸足をシフトすることがあると、気がついてみたら「陸上基地警護自衛隊」「海上艦艇給油自衛隊」「航空輸送自衛隊」つまり「パシリ自衛隊」（「パシリ」＝「使い走り」の俗語）となって、自力では何も対処できないようになるという懸念がある。

冷戦時、建前上、仮想敵は無いとはしつつも、実際には極東ソ連軍の侵攻を想定し、日本の防衛力は米軍と作戦ができるように整備されてきた。米軍の不足分を自衛隊が補い、全体としては一応完結した防衛力になった。防空能力、対潜能力の向上等、米側も歯に衣を着せず日本防衛に不足している機能は指摘してきた。また、最新兵器技術や秘匿度の高い情報もリリースしてくれた。結果として今の自衛隊があり、力の空白を作らないという基盤的防衛力構想の姿とも合致した。

ロシアの脅威が消滅した今、米国が日本周辺の小規模紛争に目を向けないとなると、日本防衛上欠落したり、不足したりしている機能に対する米側の助言、指摘はもはや期待できないだろう。ましてや虎の子の最新兵器技術等のリリースはビジネスの観点を除いて有り得まい。日米交換幹部の空自操縦者が数年前、米空軍 F-15 飛行隊からキック

アウトされたように、既にこの傾向は顕在化している。米軍支援に必要な情報はリリースされても、純粋に日本防衛に係わる高度の情報はリリースされなくなる恐れもある。米国からの要求は「関与戦略」遂行に必要な米軍支援が主体となり、防衛予算も限られる中、防衛力整備の優先度がそれに移ると、気が付いてみたら米軍支援はできるが我が国防衛には対処できないといった「パシリ自衛隊」になってしまったという愚を冒さぬようにしなければならない。

冷戦が終わったとは言え、我が国周辺の冷戦構造は未だ存在している。朝鮮半島では緊張が続き、中国は一党独裁の社会主義政権を当分変化させそうにもないし、異常とも言える速度で軍拡を図っている。96年9月のニューヨーク・タイムズでモンデール駐日大使（当時）が「米軍は尖閣諸島の紛争に介入することを日米安保条約によって強制されない」と語ったような事態が今後生じないとも言えない。今後の我が国を取り巻く環境は決して楽観視はできない。今後の防衛力整備にあたっては「我が国の防衛」という原点を決して見失うことなく、愚直なまでに「我が国防衛作戦」を遂行できる「欠落の無い、バランスのとれた体制」を整備し、しかも日米共同作戦能力を確保すると共に、能力の範囲内で「関与戦略」支援や国際協力を積極的に行うという基本を見失ってはならない。

日米同盟は死活的に重要である。同盟強化のため、米軍支援強化の方向に自衛隊を持っていくのではなく、米国とイコール・パートナーとしての方向性を模索することが重要である。そのためには同盟国として、従来の集団的自衛権の解釈を緩和し、日米両国でアジアの安定のための共同軍事活動が可能なように自衛隊の活動範囲を広げる必要があるかもしれない。戦闘参加だけが軍事活動ではないし、イコール・パートナーとして憲法の範囲内でやれることは多い。同盟における日本の軍事的役割拡大は日本の発言力強化にもリンクし、日本の国益実

現にもつながる。チャーチルは語っている。「永遠の敵も、永遠の同盟も無い。あるのは国益だけであり、それを実現するのが我々の責務である」と。国益を守り、国際社会の中で生きていくには、情緒的判断を廃し、冷静な計算が優先しなければならないのである。

「米国再考（その2）」として21世紀の米国政策について浅学非才の身を省みず述べてみた。90年代の米国戦略策定過程については筆者が今まで書き留めたメモを基に書いたので、筆者の思い違いや単純な事実誤認があるかも知れない。読者諸兄の御指摘、御批判、御指導、御叱責等、いただければ幸いである。