

---

# 米国のアジア重視政策と日米同盟

森本 敏

Morimoto Satoshi

---

## 1 米国の外交・安全保障政策とアジア太平洋政策

### (1) オバマ政権の外交・安全保障政策の特色と重点

米国の外交・安全保障政策には国際環境と政権の優先課題が大きく反映している。ブッシュ前政権の安全保障政策は、9・11同時多発テロの後遺症を引きずっていたこともあり、対テロ作戦と大量破壊兵器（WMD）の拡散防止対策を進めて米本土安全保障（Homeland Security）を重視するというものであった。

2009年1月に誕生したオバマ政権の外交・安全保障政策は、ブッシュ政権から引き継いだテロ作戦の勝利を優先しつつも、厭戦気運が表われつつある国内世論の方向や米国財政負担を考慮し、テロ作戦をできる限り早期に終結させて米国経済の再生を図ることを優先させてきた。また、ブッシュ政権のような一国行動主義をやめて海外に展開するハードパワー（軍事力）を節減して同盟国・友好国との関係を活用し、スマート・パワー中心の外交・安全保障政策<sup>(1)</sup>を展開しようとしてきた。これはブッシュ政権が一国行動主義を進めたことにより反米感情が世界的に広がり、米国の国家的威信が低下したことを深刻に受け止め、国力再生を図りつつ国際的リーダーシップを回復しようとしたためである<sup>(2)</sup>。オバマ政権がこのような政策を進めようとしたのはテロ戦争の結果という要因だけでなく、冷戦後に中国、インドなどの新興国が経済発展する一方で非対称脅威・リスクが深刻化するなど、グローバルなパワーバランスが変化し、米国がグローバル・コモنز（国際公共財）を追求しつつ米国経済の再生と国際社会におけるリーダーシップの回復を図るには多国間協調主義が効率的だという結論に達したからにほかならない<sup>(3)</sup>。

オバマ政権は追求すべきグローバル・コモنزを、政権前半はテロ・大量破壊兵器の拡散防止とし、イラク・アフガニスタンにおける対テロ作戦に努力を集中させつつ、イラン・北朝鮮の核・ミサイル開発阻止や拡散防止に努めてきた。政権後半になり、対テロ作戦におおむね目途をつけることができるようになるや、海洋・宇宙・サイバー空間に対するA2（アクセス拒否）・AD（エリア拒否）への対応をグローバル・コモنزと位置付けるなど、優先課題をシフトさせつつある。また、イランならびに北朝鮮の核・ミサイル開発阻止や拡散防止は引き続き進めつつも、原子力関連施設や核燃料に対するテロ攻撃や奪取の阻止という問題をも視野に入れて、核安全管理首脳会議の開催イニシアティブをとるなど、新たな目標を追加している<sup>(4)</sup>。

## (2) 米国のアジア太平洋政策とその優先課題

米国が対外政策上、重視する地域は米国の経済利益やリーダーシップ発揮という国益の優先度から導き出されるものであり、冷戦期には欧州と旧ソ連、冷戦後にはアジア太平洋におかれるようになってきた。

アジア太平洋には地球の半分の地域、30億を超える人口、世界三大経済大国（米中日）が含まれ、米国とこの地域諸国の貿易額は全貿易額の3分の1を占め、米国にとって貿易相手国上位10カ国のうち5カ国（日本、中国、オーストラリア、インド、韓国）がアジア太平洋国である<sup>(5)</sup>。他方において、この地域の安定と繁栄は冷戦後に多くの挑戦にさらされており、世界の五大軍事大国（米国、中国、インド、ロシア、北朝鮮）が存在するほか、①中国の軍事的近代化と海洋・宇宙・サイバー空間への進出<sup>(6)</sup>、②北朝鮮やイランの核・ミサイル開発とWMD拡散、③領有権問題と海洋の不安定、④テロ、海賊、麻薬、災害、伝染性疾患、独裁体制による圧政、人道危機、資源競争、気候変動、経済格差、飢餓、貧困など、多くの問題を抱えている<sup>(7)</sup>。

米国は19世紀後半に欧州列強より遅れてアジア太平洋に参入し、門戸開放政策を軸とする政策を展開したが、それ以来今日に至るまで、その目的は米国の経済的利益を追求することにある。今日でも、アジア太平洋政策に関する米国の優先課題は第1に、冷戦期の対ソ封じ込め政策から冷戦後の対中包囲政策へと変化したものの、米国の経済的利益とそれを享受するに必要な政治的安定を確保することにある。

第2の優先課題は、グローバル・コモンスの創出である。米国が追求する価値やイデオロギーをこの地域に広めることが公共財となるという考えである。冷戦期には、ソ連の共產主義勢力の拡張を封じ込めること、冷戦後は非対称脅威や中国の勢力拡大による地域の不安定化を阻止することが、米国だけでなく地域の諸国の国益にかなうということである。

第3の優先課題は、米国がかかるアジア政策を進めることによってアジアのみならず、国際社会をも主導する地位を維持・確保することにある。米国はアジア太平洋国家であり、その主導的地位を維持・確保することは米国の国益に沿うものである。

## (3) オバマ政権のアジア回帰

米国のアジア政策は、アジアをアジア太平洋というより広範な地域として捉えて政策を進め、国益を追求することであり、この国益を阻害する要因である国際秩序・国際規範を乱す国や主体に対しては抑止と対応によって、これらの国や主体が地域の平和や安定に貢献するよう働きかけることが中心的課題である。

米国はこのため、①この地域の同盟国・友好国とのパートナーシップを維持し、②強力な軍事プレゼンスを確保するため必要な資源をそれらの国に割り当て、③国防態勢の近代化を進めて兵力投射の能力を強化するとともに、④東南アジア、インド洋での米軍プレゼンスを高める、ことを重視してきた<sup>(8)</sup>。具体的には、北東アジアに今後とも強力な軍事プレゼンスを維持し、日本の防衛態勢の見直しに伴う自衛隊の域外（out-of-area）作戦能力向上のために協力するとともに、日本および韓国との安全保障上の連携を強化して、地域の安定を確保していくこととしている<sup>(9)</sup>。

同時に、米国は、東南アジアおよび南アジアを見直し、この地域に資源を投入し、東南アジア諸国連合（ASEAN）諸国との関係を緊密にするような安全保障上の機会を模索するとともに、オーストラリアと価値観や歴史的な紐帯が重要な関係の基礎となっていることを認識して米豪同盟を相互運用性の高い関係に進めることとしている<sup>(10)</sup>。

オバマ大統領は2009年のアジア歴訪の最初の訪問地となった日本で、アジア太平洋政策に関する包括的な演説を行なった<sup>(11)</sup>。そのなかで、①米国をアジア太平洋国家の一員と位置付け、同地域でリーダーシップを維持・強化していくとともに、②同盟関係の強化や友好国とのパートナーシップの構築、多国間協力の進展を通じて共通の課題に対処する決意を表明し、③日米同盟はアジア太平洋地域の安全と繁栄の基盤であることを強調した。しかし、現実にはイラク・アフガンでのテロ作戦やロシアとの戦略関係の調整に忙殺され、アジア太平洋問題に専念するという状況にはならなかった。

ところが、米国は2010年初頭以降、経済成長や軍事力近代化に伴う中国の対外行動がグローバル・コモンズに対する阻害要因になりつつあるとの認識をもち始めた。しかし、米国が急速にアジア問題に傾注するようになったのは2011年初頭以降である。こうして米国のアジア回帰が始まった<sup>(12)</sup>。

## 2 米中関係と米国の対中戦略

### (1) オバマ政権の対中政策の特色

米国がアジア回帰して以来、アジア太平洋政策の最重点は対中政策であり、その特色は関与的色彩の強い包囲政策である。すなわち、同盟国や友好国との良好な多国間協力のなかに中国を巻き込んで共通の課題に取り組みつつリーダーシップを発揮するものである。

米国が、こうした対中政策を進めようとした背景・理由は中国の海洋への進出にある。中国の東シナ海、南シナ海への進出<sup>(13)</sup>、とりわけ、中国のA2・AD能力向上はアジア諸国には明白な脅威であると米国は認識している。この認識の背景には中国が第一列島線の内側を中国の内海化し、中国以外の戦力がアクセスできないような状態を作る（A2：アクセス拒否）とともに、第一列島線と第二列島線の間では、日米など他国が自由に活動するのを拒否できるような能力をもつ（AD：エリア拒否）ことを目標としている<sup>(14)</sup>。

しかも中国の軍事力近代化は1990年代中頃から始まり急速に進展してきた<sup>(15)</sup>。そのなかで、特に米国が懸念を有する分野は、核戦力、弾道ミサイル、巡航ミサイル、攻撃型潜水艦、長距離対空システム、第5世代戦闘機、対宇宙およびサイバー攻撃能力、電子戦能力の向上である<sup>(16)</sup>。中国の海洋活動は、第一列島線までの活動が強圧的であり、国際法の規定や解釈を無視した活動に、アジア地域だけでなく、グローバルな懸念が広がっている<sup>(17)</sup>。米国はこうした中国に国際法に基づき適正に行動するように促すとともに、同盟国・友好国との多国間安全保障協力によって緩やかな対中包囲手段をとろうとしてきた<sup>(18)</sup>。

米国にとって同盟国との緊密な関係や友好国との協調的關係はその意味から重要であり、日・韓・オーストラリアなどの同盟国やインド、ASEAN諸国との関係を重視しているのはそのためである<sup>(19)</sup>。ASEANについてはベトナム、フィリピン、インドネシア、シンガポ-

ルなど親米国との関係を重視するほか、ミャンマー、カンボジア、ブルネイ、ラオス、マレーシア、タイなど従来から中国と比較的親しい国々を米国側に引き付けようとしている<sup>(20)</sup>。

## (2) オバマ政権下における米中関係

2008年以降の米中関係を振り返ってみると、2008年9月のリーマン・ショック以降、中国の積極外交が始まった。2009年7月には在外使節（大使）会議の場で、中国共産党指導部から、鄧小平が主張し長らく外交方針として掲げてきた「韜光養晦」という考え方を中国は乗り越えるべきであるとの発言があり、2009年9月の第17期中央委員会第4回全体会議（四中全会）において、この路線変更が確認されたと言われる。

米国がいつ、この路線変更に気が付いたかは不明であるが、2010年3月から5月にかけて中国は米国に対して「核心的利益」という考え方を示した。当初から「核心的利益」にはチベット・台湾が含まれていたものの、南シナ海や東シナ海が含まれていたかどうかは明らかではないが、少なくとも南シナ海が含まれている旨の発言を同年3月に行なったことはある<sup>(21)</sup>。2010年以降、米中両国の間に生じた摩擦は「核心的利益」や南シナ海や東シナ海をめぐるものだった<sup>(22)</sup>。中国はまた、ASEAN諸国とは南シナ海をめぐる、米国とは台湾・通商・サイバー・通貨などで、欧州諸国とはノーベル賞作家の人権問題、韓国とは北朝鮮の軍事挑発活動（哨戒艦「天安」沈没事件、延坪島砲撃事件）、日本とは尖閣諸島問題や東シナ海油田開発問題等で衝突した。

2010年7月のASEAN地域フォーラム（ARF）会合において米中は南シナ海をめぐる対立し、それが同年9月の尖閣諸島問題につながる日中関係へと発展した。中国が尖閣諸島問題は日米両国が日本国内で反中感情をあおるために行なったある種の謀略だと判断した可能性はある。しかし、その後も中国は、南シナ海や東シナ海についても国益追求のための活動を続けてきた<sup>(23)</sup>。中国が2011年になっても、南シナ海問題をめぐってASEAN諸国を挑発してきたのは、2011年1月3日、『学習時報』において、国防部が南シナ海で中国の資源が盗まれているとする論文を発表したことにみられるように、人民解放軍と国家海洋局のなかにASEANに対する強硬な意見があったことを示唆している。

2011年7月のARF会合において、2010年のような米中対立がみられなかったのは、中国が多国間協議の場で批判を受ける状態におかれるのを回避するため、インドネシア、ベトナム、フィリピンなどに南シナ海問題をめぐって対中批判を繰り返さないよう説得の努力を行なったことによる。中国はさらに、ARF会合の直前に行なわれた中国・ASEAN協議の場で南シナ海に関する行動宣言（2002年に合意）の指針に合意するなど、ASEANに対する政策の転換を図るとともに、米国との戦略的対話を進めるようになり、2011年1月の胡錦濤国家主席訪米後は、米中関係改善に努めてきた。

このように米国と中国は2010年以来、対立を続けてきたが、2011年以降は衝突を避けようとして表面上は対外関係の調整を図っている。しかし、米中両国とも基本的に自国の利益を追求するに際して他国との妥協を図る考えはなく、特に、中国の対米融和策は戦術的な変更であり、国家戦略としては何らの変化もないと考えるのが正しいであろう。

### (3) 米国の対中戦略とASB構想

一方、米国はこうした中国の意図と能力に対して有効に対応する必要に迫られ、エア・シー・バトル（ASB）という構想を打ち立て、2011年11月に国防省にASBオフィスを設置したことを明らかにして、この構想の実現と投射兵力の運用調整を図る体制を作った<sup>(24)</sup>。

ASB構想は、中国軍の近代化が進み、A2・ADの能力が進展する<sup>(25)</sup>状況下で繰り返してウォー・シミュレーションを行なった結果、中国のA2・AD能力に対応する新たな運用構想を開発する必要があるとの認識に立って、検討が始まったものと言われる。

特に、中国が近代化された海・空軍を海域に射出してくると、米国が中国に近接してA2・ADの圏内に入ることが将来において難しくなる。米国がこうした中国のA2・AD能力に対して戦略的抑止体制を強化し、投射兵力を運用するための構想として作られたものがASB構想である<sup>(26)</sup>。言い換えれば、ASB構想における米国の狙いは、第一列島線内における航行の自由確保と第一列島線と第二列島線の間におけるオフショア・バランスの優位性確保であろう。

アジア太平洋は海域が主体となっているため、欧州とは異なり基地インフラが少なく、そこに展開する米軍兵力は複雑かつ脆弱な構成にならざるをえず、前方展開基地の堅牢化やミサイル防衛が重要となる<sup>(27)</sup>。さらに、中国の精密攻撃能力や電子戦能力が向上すると、米国としてはこれに対応する長距離攻撃能力<sup>(28)</sup>や電子戦能力を強化するため、情報・監視・偵察（ISR）や航空機・ミサイル・潜水艦能力の向上を図る必要があるという認識が広がってきた<sup>(29)</sup>。こうした認識がASB構想の背景にあり、「米国は統合ASB構想を構築しようとしているが、これは1970年代にさかのぼるエア・ランド・バトル構想の新世代の後継であり」<sup>(30)</sup>、「ASB構想はかつて冷戦中に米国がソ連に対して発展させたエア・ランド・バトル構想に起源を有するものである」<sup>(31)</sup>と説明されているように、ASB構想はアジア太平洋という海洋域での兵力投射を念頭に置いて構築された運用構想である。

ASBの概念は公表されておらず、また、米国政府としてASB構想を正式に決定したわけではないが、ゲーツ国防長官が構想について検討していることを明らかにした<sup>(32)</sup>あと、後任のパネッタ国防長官はASB構想を運用概念として受け入れている。ASB構想が採用されると海・空軍の統合・共同運用は強化されるであろうが、他方において、大幅な国防予算削減の問題がASB構想に大きな影響を与えることは避けられない<sup>(33)</sup>。

ASB構想のなかで海兵隊がいかなる役割を果たし、どのような兵力運用構想になるかは不明であるが、アジア太平洋地域で海兵隊は欧州地域において陸軍の果たしている役割を担っており、緒戦に海・空軍が投入されたあとに海兵隊の役割が出てくるであろう。そうになると、平時から緊急時に至るシナリオのなかで、海兵隊が重要な抑止機能を発揮するとしても、ハイ・エンド（有事状態）においては中国の投射兵力到達範囲外に展開して、反撃能力を発揮するために運用される。そのためには、海兵隊を現在より西太平洋の南方（ハワイ、グアム、オーストラリア、ASEAN）に分散配備することにより、運用上の柔軟性を高め地域全体の抑止力を強化する方向に向かうという可能性はある<sup>(34)</sup>。

#### (4) 米国の国防費削減とその影響

米国はこの10年にわたるテロ戦争により国防費が増大し財政難に陥ったため、オバマ政権は財政支出の大幅削減を迫られる事態となっている。2011年9月、オバマ大統領は中長期的財政赤字削減案を公表し、10年間で4.4兆ドルの赤字削減を目標にした案を超党派委員会に送付し、同委員会は1兆2000—5000億ドルの追加的財政赤字削減に関する内容を調整しようとしたが、これに失敗した。その財政支出削減のなかで、国防費は最も深刻な影響を受けることになり、今後5年間で2590億ドルの削減が計画されている<sup>(35)</sup>。いずれにしても、国防予算案を2012年2月には議会に提示することになっているが、問題はこの国防費削減シナリオに基づく兵力構成変化である<sup>(36)</sup>。

その主要点ははまだ国防省内で検討中であるが、現時点で予想されるものとしては、①戦闘機などの兵器生産延期あるいは調達削減、②陸軍・海兵隊の兵員削減、③グローバルな対処能力について選択的に優先度をシフト（アジア重視）、④核戦力（大陸間弾道ミサイル〔ICBM〕、戦術核）の削減、である。こうした国防費削減に伴う国防計画の修正・変更がもたらす影響は大きく、全体として米軍の海外プレゼンスが低下するため、選択的に地域レベルの作戦を重視することになる<sup>(37)</sup>。また、ASB構想を実行するため、長距離攻撃能力（ISR、経空兵器）に対し重点投資され、陸上作戦より海空作戦重視の傾向となるであろう。国防基盤への影響も深刻となり、また、統合運用態勢の推進、無人機の開発が優先される<sup>(38)</sup>。こうした変化は、日本の防衛体制と防衛努力についても方向付けを示すものであり、すでに、米国は同盟国の防衛努力を強調している<sup>(39)</sup>。

#### (5) 米国の新国防戦略とその意味

米国は2012年1月5日、新国防戦略（「米国のグローバル・リーダーシップ確保——21世紀における国防の優先課題」）を公表した。この国防戦略は2010年2月の「4年ごとの国防計画見直し（QDR）」を踏襲したものであるが、その後の厳しい国防予算削減やアフガン戦争などの環境変化を受けて、国防戦略見直しの論点をより明確にした点が注目される。

新国防戦略の要旨は、①国防費の大幅削減に伴い地上兵力の縮小を進め、米軍のグローバルな再編を行なう、②従来の二正面作戦の態勢を見直す、③アジア太平洋を最優先させて兵力展開や抑止力を強化する、その主たる目標を中国のA2・ADや宇宙・サイバー攻撃能力の向上、およびイラン・北朝鮮の核・ミサイルによる非対称脅威への対応能力の向上におく、ことにある。

米国がこのような国防戦略見直しに取り組んでいるのは国防費の大幅削減の下で、10年にわたったイラク・アフガン戦争の終結を機に、地上兵力を削減して海外への地上軍介入を控えめにする一方で、海・空軍やISR・対テロ・対WMD・サイバーなどの能力を駆使して米国の対応力と抑止力を確保する狙いがある。しかし、米国にとってもはや、二正面の地域紛争に同時対処する能力を維持することは無理であり、この際、現実的な認識に基づく戦力再編を図るべきであるとの結論に達したのではないと思われる。

問題は、こうした米国の国防戦略で国際社会の平和と安定が維持できるのか、米国が海外展開を縮小していく場合に、同盟国は何をすべきであり、何が求められるのか、とい

う点である。これらの問題はこれから米国と同盟国の協議を通じて調整が図られることになろうが、日本は海洋に進出する中国と米国のアジア太平洋における兵力展開の中間という戦略的位置にある。日本が何をし、米国の国防態勢にいかなる貢献ができるかが米国のアジア太平洋戦略、すなわち、対中戦略を決定づけることになり、その意味において日本の貢献と防衛努力は国際社会の平和と安定にとってきわめて重要である<sup>(40)</sup>。

### 3 日米の対中戦略と日米同盟

#### (1) 日米同盟協力と防衛体制の方向

日本民主党（DPJ）政権誕生以来、米国が普天間基地問題に関する日本側の対応や統治能力に関して不満や懸念をもつに至り、民主党に対する信頼感は野田佳彦政権になってからも完全には回復していない。しかし、東アジアの現状と将来を展望するとき、この地域の安全保障情勢は今までになく緊迫度が高く、日米同盟を信頼性の高いものにするとともに防衛力を再構築する以外に、日本が国家の安定と繁栄を維持する手段はない。

日本が行なうべき防衛努力については、日本の動的防衛力構想、南西方面重視の態勢がASB構想を補完する有効な役割を果たすであろう<sup>(41)</sup>。いずれにしても、日米共同運用性が強化されるかどうかは日本側の協力内容・程度にかかっており、日本としては、米国の抑止と対応の機能・能力が日本の協力なくしては成り立たないような緊密な日米防衛協力体制を構築することによって、日本の抑止と対応能力を高めることになる<sup>(42)</sup>。

米国の国防戦略が変化していくことに伴い、日本の果たすべき役割と機能は、①基地施設インフラの防護性・抗堪性を強化し、そのための基地・施設の共同使用を進めること、②南西方面における防衛態勢を強化し、特に、陸上自衛隊の着上陸能力の向上を図ること、③ISR能力の向上と日米協力の緊密化を図ること、④平時・有事にわたる日米防衛協力を充実させること、⑤対潜水艦戦（ASW）・防空・ミサイル防衛面の能力向上と日米協力の強化を図ること、⑥人道支援（HA）・災害救助（DR）・捜索救援（SR）・国際連合平和維持活動（PKO）面での日米協力の充実、に要約される。以上の点を考慮して、今後、日本が防衛努力や日米同盟協力について取り組むべき主要課題は以下のとおりである。

第1に、2011年6月に日米で取り交わした共通の戦略目標を発展強化するとともに日米両国が取り組むべき「共通ビジョン」に合意し、そのなかで、共通の戦略目標の優先順位を設定することである<sup>(43)</sup>。その一環として、前提条件が変わってしまったために「防衛大綱・中期防衛力整備計画」を見直し、それに基づいて周辺事態法を修正することや、さらには「日米防衛協力の指針（ガイドライン）」を見直すことも課題である。

第2に、日米の抑止機能を強化することは当然の課題であり、このために役割・任務・能力（RMC）協議の検討を進めて日米間の役割分担を明確にするとともに、中台関係や朝鮮半島における危機状態に対応するための日米共同作戦計画に基づき情報機能・計画機能を強化して各種合同演習・訓練を頻繁に行なっていくことが効果的である。

第3に、在日米軍基地問題の安定的使用を確保することである。東アジアにおいて対中戦略上、日本の基地が従来にも増して重視されつつある一方、在日米軍基地はますます使い

にくい状況になっている。そのギャップを埋めるため、普天間基地問題の解決、接受国支援（HNS）の分担推進や基地の整理統合、基地施設の日米共同使用の拡大、自衛隊によるグアム基地の使用、米軍訓練のローテーション化などを進めるべきである。米豪関係のなかで2010年11月に合意された基地の共同使用や米軍のオーストラリア基地使用が広がるのをよい機会と捉えて、日米豪で共同演習・基地の共同使用などを進めることが望ましい。

第4に、防衛力と防衛体制の強化・拡充である。防衛費を増やすべきであることは言うまでもないが、それだけではなく日本が領域外において武力行使に当たる活動が可能となるような政治的・法的枠組みを作らなければ日米同盟協力の拡充は達成できない。さらに、日米同盟の信頼性を強化するためには、日本の防衛力が日米同盟と組み合わせられて全体として抑止機能を効果的に発揮できるものとする必要がある<sup>(44)</sup>。動的防衛力や南西方面における対応能力を強化するため陸自の着上陸能力を向上させることや、ミサイル防衛、防空能力、ASWの向上がいつそう望まれる。

さらに、新防衛大綱のなかで明確にされた国家安全保障会議（NSC）の設置や国際平和協力を拡張するためのPKO参加五原則の見直しは、日米同盟の発展にとって重要な意味を有する。特に、武器輸出三原則を緩和した後の措置として、複数国間で必要な兵器開発・技術協力を進めることができれば、共同運用体制をいつそう強化することができるようになる。

第5に、アジア太平洋において米国の同盟国や友好国との開かれたネットワークを構成することにより日米同盟の機能を補完・補備する着意が必要となる。特に、日米韓、日米豪、日米印、日米ASEANなどで実質的な安全保障・防衛協力を進めることが、日米同盟を強化することにつながることになる。多国間の共同演習・訓練、情報交換、人材育成や国際平和協力活動における物品役務相互提供協定（ACSA）などを進めることも必要となる<sup>(45)</sup>。域内におけるDR、SR、感染症の世界的流行（パンデミック）共同対処、海洋安定のための共同活動や、基地施設、訓練・情報センターの設置もこうした多国間協力の一環として有益である。

第6に、こうした日米同盟協力を安全保障だけでなく、非安全保障分野に拡大し、日米両国が国際社会全体の新たな秩序作りに貢献することが求められる。その分野としては宇宙、海洋、サイバー空間、テロ、海賊、WMD不拡散、気候変動、資源、クリーンエネルギー、防災、紛争予防などの面で日米両国が協力してルール作りを進め、対処能力向上に努めることは、これからの同盟関係の大きな課題でもある。

## (2) 普天間基地問題

普天間基地問題がこの15年以上、日米関係の最大案件であった理由は、1996年4月に日米首脳間で普天間基地返還を5—7年で実現しようとして約束したにもかかわらず、いまだに実現していないことによる。とりわけ、米国側にはこの問題の解決が日本の日米同盟に対する試金石のように受け止められ、日米同盟の信頼性にかかわる問題に発展してきた<sup>(46)</sup>。

現在は、普天間基地代替施設建設にかかわる環境影響評価が終了して、評価書が県知事に提出され、知事の意見書提出を待っているところである<sup>(47)</sup>。意見書は法律に基づき飛行場

の建設に関して45日以内に、代替施設全体については条例により90日以内に県知事から沖縄防衛局長に提出され、所要の修正・回答が行なわれて、最終評価書が公告・供覧に付されて、防衛局長が埋め立て工事申請を県知事に行なうことになっている。

普天間基地問題について政府が進めている努力とは、この埋め立て工事申請に対して県知事が許認可するための政治的・物理的な環境条件を整えることに尽きる。そのなかには沖縄経済振興策や、米軍のプレゼンスによって沖縄が負っている負担を軽減するための措置（訓練移転や基地返還など）も含まれる。

今後のこの問題の展開について、以下の3つのシナリオについて考察してみたい。

第1は、現県知事がこの工事申請について許認可を下さないというシナリオである。現県知事はそもそも、辺野古施設の建設反対を訴えて県知事に当選しており、その本意はともかく、反対の立場を貫くのが選挙公約であると言える。したがって、事態がこのままでは、辺野古施設工事の認可は下りない。法的には強制執行もできるが、そうすれば工事は妨害され、政治的に沖縄米軍基地を安定的に使用することが直ちに不可能になるので実効性がない。結局、普天間基地は恒久的に米軍が使用するという構図になる。米軍は当面は困らないが、普天間基地の危険性は放置されたままであり、小規模の米軍事故でも基地反対運動が起こって基地の安定的使用という状態にはならない。そうなると、海兵隊の大部分が沖縄から撤退を余儀なくされることもありうる。

第2は、現県知事が辺野古施設工事の許認可を行ない、辞任するというシナリオである。これには県知事がかかる決断を行なうに必要な政治的条件がそろっていることが求められる。その可能性は低いが、まったくないとは言えない。もっとも、このシナリオが実際に動く場合にも、後任県知事や県議会、名護市長の対応と県民全体の反応、与党内の調整など難問がついて回るが、問題が先に進むことだけははっきりしている。

第3は、複雑な方程式を解くようなシナリオである。2012年2月に日米両国は在沖縄海兵隊のグアム移転を含む新たな米軍再編に関する合意を公表した<sup>(48)</sup>。その趣旨は2005年5月の在日米軍再編ロードマップに基づく在沖縄海兵隊のグアム移転計画を、普天間基地問題とは切り離して、当初計画の8000人より少ない人数をグアム基地に先行移転させ、残りの人員をアジア太平洋の他の地域に移転させるとともに、嘉手納以南の基地返還を促進するというものである。こうしたロードマップの修正が行なわれた背景には、中国の海洋進出への対応と国防費の削減という理由があり、①米議会はグアム基地建設計画予算に否決を繰り返してきたが、米国政府としては対中戦略上、グアム基地の建設計画を2020年頃までに完成するためには予算取得をこれ以上遅らせることができないので、グアム基地建設計画と普天間基地問題を切り離すことにしたこと、②他方、グアムに移転する海兵隊を当初計画より削減せざるをえなくなったので、中国の弾道ミサイル射程外にその他の部隊を移転するとともに、経費削減もあって、その一部を日本国内に移転する計画を作ったこと、である。今後、この合意に基づいて日米協議で調整が行なわれるが、この計画修正の問題は、①沖縄の負担軽減にはなるが、普天間基地問題の進展にとって必ずしも役立つとは言えないこと、②グアム基地に当初計画どおりの人員を移転することにならないので日米グアム

協定に基づく経費分担を見直す必要があること、③在沖縄海兵隊の一部を国内に移転する計画は新たな基地問題を生み出す可能性があること、である。

しかし、もっと本質的な問題はまず、この合意が日米の経費分担をどうするかという困難な問題を生み出すことである<sup>(49)</sup>。さらに、この見直しの背景には米国防予算の逼迫という問題があり、米国は国防戦略見直しを行ない二正面作戦を見直すと同時に、同盟国に対していっそうの防衛努力や協力を求めてくるであろう。日本は海兵隊のグアム先行移転に伴い、抑止力の減る南西方面への防衛努力をいっそう進めるとともに、今まで以上に日米防衛協力を進展させる必要がある、それができなければ日米同盟を強化することはできないのでろう。

- (1) スマート・パワーについては、リチャード・アーミテージやジョセフ・ナイ各氏による議会証言(2008年4月24日、米上院外交委員会)参照。そのなかでスマート・パワーの重点として、①同盟、パートナーシップを活用し米国の国力基盤を再構築する、②グローバルな開発を総合的に進める、③パブリック・ディプロマシーにより知識や学習へのアクセスを強化する、④経済統合により貿易の利益を高める、⑤技術革新・気候変動・エネルギー安全保障等を重視する、ことを強調している。
- (2) クリントン米国防長官のホノルル演説(2010年1月12日)。
- (3) カート・キャンベル国務次官補の議会証言(2010年1月21日、上院外交委員会)。
- (4) オバマ大統領は核の安全管理を強化するためのイニシアティブをとるため、2010年4月にワシントンにおいて核安全管理首脳会議を開催した。
- (5) ロバート・ウィラード米太平洋軍司令官の議会証言(2010年3月26日、上院軍事委員会)。
- (6) 2011年度「米中経済・安全保障見直し委員会議会報告書」(2011年)。
- (7) マイケル・シーファー米国防次官補代理の議会証言(2011年3月15日、下院軍事委員会)。
- (8) オバマ大統領のオーストラリア議会演説(2011年11月17日、キャンベラ)。
- (9) 2011年国家軍事戦略(2011年2月8日、米統合参謀本部)。
- (10) 同前。
- (11) オバマ大統領のサントリーホール演説(2009年11月14日)。
- (12) オバマ大統領の東京演説(2009年11月)およびオーストラリア演説(2011年11月)では、共にアジア重視の方針が明らかにされたが、中国の海洋進出を含め、この2年間のアジアにおける戦略環境の変化を受けて、オーストラリア演説においてはアジア重視のトーンがいっそう強まった。
- (13) パネッタ国防長官は2011年10月24日付『読売新聞』に寄稿し、そのなかで「中国が急速に進める軍の近代化は気掛かりなことに、透明性に欠けている。加えて、東シナ海と南シナ海での同国の活動も強引さ(assertive activity)を増している」と指摘している(同日付 *The Daily Yomiuri*)。
- (14) ウィラード司令官議会証言(2011年4月6日、下院軍事委員会、2011年4月12日、上院軍事委員会)。
- (15) キーティング米太平洋軍司令官(当時)の議会証言(2009年3月19日、上院軍事委員会)。
- (16) ウィラード司令官の議会証言(2011年4月6日、下院軍事委員会、2011年4月12日、上院軍事委員会)。
- (17) シーファー国防次官補代理の議会証言(2011年3月15日、下院軍事委員会)。
- (18) ウィリアム・バーンズ米国務副長官の講演(2011年10月26日、東京大学)。
- (19) 米豪外務・防衛閣僚協議(AUSMIN)2010共同コミュニケ(2010年11月8日、メルボルン)。
- (20) この点について、2011年11月17日付『人民日報』は、オバマ大統領のオーストラリア演説を受

けて、米国のアジア回帰はアジア情勢に2つの矛盾を出現させる。ひとつは中国の発展に対する歓迎と警戒という米国の矛盾した心理であり、もうひとつは米中間にバランスを求めアジア諸国のジレンマであり、アジア諸国は米中いずれかをとるかという立場に立たされることを望んでいないと報じている。

- (21) 2010年3月にスタインバーグ国務副長官とバーダー米国家安全保障会議（NSC）東アジア部長が訪中した際、中国は、南シナ海は中国の「核心的利益」だと主張したと言われる。
- (22) 2011年度「中国の軍事・安全保障の進展に関する年次報告」（米国防長官府、2011年）。
- (23) 「中国安全保障レポート」（防衛省防衛研究所、2011年3月）。
- (24) ASB構想が作られた経緯については、Mark V. Schanz, “Air Sea Battle’s Turbulent Year” (*Air Force Magazine*, October 2011) が興味深い。同記事によれば、ASB構想は、2011年6月頃に合意され、8月12日にはASBオフィスが作られていたが、ASBオフィスの設置が公表されたのは2011年11月9日である。
- (25) 2011年度米中経済安全保障見直し委員会議会報告（2011年）。
- (26) ASB構想は米戦略予算評価センター（CSBA: Center for Strategic and Budgetary Assessment）所長のアンドリュー・クレピネビッチが、2010年2月19日に発表した *Why Air Sea Battle?* (CSBA, <http://www.csbaonline.org/wp-content/uploads/2010/02/2010.02.19-Why-AirSea-Battle.pdf>) のなかで明らかにしたものとされている。この概念を分析したものとして、同じくCSBAの、Jan van Tol, Mark Gunzinger, Andrew Krepinevich, and Jim Thomas, “Air Sea Battle: A Point-of-Departure Operational Concept” (2010) がある。
- (27) 2010年QDRは米軍の能力基盤を強化するため、①長距離攻撃能力の拡大、②対潜戦での優位性を活用、③前方展開態勢と基地インフラの回復力、④ISR能力の向上を強調している。
- (28) 2010年QDRおよび2010年NPR（核態勢見直し）において、通常兵器型即時全地球攻撃（CPGS）や精密誘導通常弾頭システムを開発することが重要である旨指摘している。
- (29) 2011年11月9日の国防省ブリーフィングによれば、ASB構想には精密攻撃能力、電子戦やサイバー戦の能力、防空システムおよびミサイル防衛システム、高性能な潜水艦・水上艦・航空機が含まれるとされる。
- (30) ミシェル・フロノイ米国防次官のワシントンにおける演説（2011年2月2日）。
- (31) キャスリーン・ヒックス米国防次官の国防省における記者会見（2011年2月4日）。
- (32) ゲーツ国防長官は、2011年6月4日、シャングリラ会議（アジア太平洋国防相会議、シンガポール）において講演を行ない、そのなかで、「米海軍と空軍は相当な期間、接近拒否および領域拒否のシナリオを憂慮してきた。米軍が確実に、同盟国および死活的利益を防衛して、展開、移動、長距離攻撃が可能であり続けるため、米海・空軍は協力して新たな作戦構想——『エア・シー・バトル』と呼ばれる——を開発している」と述べて、ASB構想を検討していることを明らかにした。
- (33) 2011年11月9日の国防省ブリーフィングにおいて、ASB構想が優先するのは統合された海・空軍を錬成することであり、そのためには、①組織、②概念、③物資の3分野に取り組む必要があると説明されている。このうち、③の「物資」とは、兵器体系や戦力基盤（基地インフラを含む）を意味するものと推察される。
- (34) クリントン国務長官の“America’s Pacific Century” (*Foreign Policy*, November 2011) 論文によれば、米国は北東アジアの同盟国における米軍基地を近代化する一方、東南アジアやインド洋におけるプレゼンスを強化する。例えば、シンガポールに沿岸戦闘艦（LCS）を配備し、共同訓練を計画したり、オーストラリアと共同訓練を実施するため、軍事プレゼンスを拡大する旨強調している。
- (35) パネッタ国防長官は、米国は、①紛争抑止・兵力投射・戦争勝利力の高い米軍を維持するべき、②米軍は高度な機動展開力を維持すべき、③予算節減のためにバランスのとれた効率的なアプローチが必要である、と強調しつつ、1兆ドル近い国防費削減は米軍に壊滅的ダメージを与えると警

戒している（2011年10月13日、下院軍事委員会）。パネッタ国防長官はまた、2012年1月26日に国防省で記者会見し、今後5年間で国防予算を2600億ドル削減する予定について説明した。

- (36) 2011年10月13日、パネッタ国防長官は、下院軍事委員会の公聴会で、財政赤字削減に向けた超党派委員会が決裂し、追加的な国防費の削減を迫られた場合には「米軍にとっては大きな打撃になる」と警告したが、財政健全化の必要性に理解を示しつつも、イランと北朝鮮の核問題や中国の海洋進出、サイバー攻撃などの脅威に対応できる体制を確保する必要性を訴え、「こうした脅威に対抗するには、非常に明確な戦略的優先順位を設定し、きわめて困難な決断を行わなければならない」と発言した。国防省では、①紛争を抑止し、戦力が投入でき、戦争に勝利できる戦力を維持する。②軍の空洞化を回避し、軍が縮小された場合は、即応性を備え、迅速に展開できる軍を維持する。③節約可能な領域を洗い出し、重複を避け効率化する。投資や調達での競争を強化し、人件費を削減し、近代化への取り組みを再評価する。④給与および手当に関する隊員との約束を裏切らない、という指針に基づき経費削減に伴う国防体制の見直しを進めている（米国防省ウェブサイト [http://armedservices.house.gov/index.cfm/files/serve?File\\_id=82b8a259-4ace-4a9d-b839-6568465a068d](http://armedservices.house.gov/index.cfm/files/serve?File_id=82b8a259-4ace-4a9d-b839-6568465a068d)、2011年10月13日付）。
- (37) 2011年9月22日には、下院軍事委員会の共和党事務局がマケオン同委員長に報告書を提出し、2020年の政府支出に占める国防予算の比率が、第2次世界大戦後最低の10%台前半まで落ち込むと予測し、陸軍と海兵隊の陸上部隊は最大20万人の削減が必要となり、北朝鮮やイランなどの脅威への対応が困難になると警告した。この報告書骨子は、①陸軍・海兵隊で最大20万人の削減、②海軍艦艇60隻の削減、③空軍戦闘機最大468機の削減、④基地建設計画の中止、⑤米国・同盟国を守る核抑止力の低下、⑥F-35など開発計画の縮小、⑦最低25%の文官の解雇、⑧造船所の閉鎖、を含むものとされる。
- (38) 国防費削減に伴う兵器体系の削減および兵力構成の変化については、国防省は現時点（2011年11月末）では公表しておらず、その内容の一部が専門家の論文（例えば、Lt. Gen. David W. Brano, Nora Bensahel, Travis Sharp, “Hard Choices,” Center for a New American Security）によって判断できる程度である。
- (39) パネッタ国防長官は、2011年10月11日、ワシントンで講演を行ない、そのなかで「同盟国にはアメリカによる軍事的な支援を引き続き保障する一方で、自国の防衛に今以上の責任を担ってもらおうつもりだ」と強調した。
- (40) オバマ大統領が2012年1月5日に国防省における記者会見で公表した新国防戦略はグローバルな安全保障環境と国防費削減という状況変化の下で行なわれた国防戦略見直しの結果であり、2010年QDRの路線を踏襲しながらも論点をいっそう明確にしたものである。

米国は冷戦期の1960年代中頃以降に2・2分の1戦略を採用したが、これはソ連の軍事脅威を受けて欧州とアジアの二正面における大規模戦争に同時対処しながら、小規模戦争（中東を想定）にも対処できる態勢と能力を維持することを基本とする国防戦略であった。当時の米軍兵力は1960年に249万人、1965年に272万人であった。やがてベトナム戦争に本格介入した1965年当時、298万人のうちアジアに約69万人の兵力を投入していたが、ベトナム戦争終結後の1970年代初めになって、欧州か、もしくはアジアのいずれか一方における大規模戦争と小規模戦争（中東を想定）に対応する1・2分の1戦略へと転換したのは、ベトナム戦争による兵力損耗や海外展開への世論の反発と米国の国力低下を受けての措置であった。1975年当時には欧州かアジアのいずれかで勝利した後、もう一方に兵力を移転させるスイング戦略を採用した。

冷戦が終焉して大規模戦争発生の蓋然性が低下したものの1991年には湾岸戦争が発生し、以来、地域紛争が頻発したため米国は地域防衛戦略に転換し、中東・湾岸と北東アジアの二正面で大規模な地域紛争（2MTW）が発生することを念頭に二正面作戦を軸とする国防戦略に転換した。この戦略が確立したのは1993年のボトム・アップ・レビューであり、これによって地上兵力を削減し、

1990年の207万人から1995年には152万人に削減された。この戦略は1997年QDR、2001年QDRに引き継がれたが、2001年の9・11以降、イラク・アフガンでのテロ戦争で戦費が増大し、2006年QDRの頃から二正面作戦能力さえ維持することが難しくなっていると指摘がなされていた。米軍兵力は2000年頃からおおむね138万—141万人で推移しており大きな変化はないが、今回の国防戦略見直しで、さらに兵力削減が行なわれる。

- (41) 2011年6月21日の日米安全保障協議委員会（「2プラス2」）合意文書「在日米軍の再編の進展」。
- (42) Eric Heginbotham, Ely Ratner, Richard Samuels, “Tokyo’s Transformation,” *Foreign Affairs*, September/October 2011.
- (43) 「2+2」共同発表（ワシントン、2011年6月21日）において、日米両国は変化する安全保障環境に対して2005年および2007年の共通の戦略目標を見直し、再確認するとともに、あらためて共通の戦略目標として、①アジア太平洋の平和と安定、②多様な事態への対処能力向上、③北朝鮮の挑発抑止、④オーストラリア、韓国との安全保障・防衛協力強化、⑤中国の建設的役割・国際的な行動規範遵守、などが強調されている。
- (44) 「2+2」共同発表（同前）において、日米両国は2010年米国QDRやA2・AD、宇宙、サイバー空間への脅威に対応するよう新防衛大綱に基づく防衛態勢を適合させ、日米同盟協力を強化させることで合意した。
- (45) 米国も、2010年QDRにおいて、米国が国防戦略上重視すべきものとして、①現在の戦争に勝利すること、②紛争の予防・抑止、③潜在的脅威の打破と多様な緊急事態への対応、④志願兵の維持、を挙げ、このため、テロ、宇宙、サイバー空間を含む広範な活動に対する能力向上を強調している。
- (46) Emma Chanlett-Avery, William H. Cooper, Mark E. Manyin, “Japan-U.S. Relations: Issues for Congress,” *CRS Report*, September 23, 2011.
- (47) 普天間飛行場の移設について環境影響評価書を2012年内に提出することにつき、2011年11月25日、訪日中のパネッタ国防長官に対して玄葉光一郎外相、一川保夫防衛相が説明し、2011年11月12日、アジア太平洋経済協力会議（APEC）首脳会議に出席するためホノルル訪問中の野田総理がオバマ大統領に説明を行なった。
- (48) 2012年2月8日「米軍態勢に関する日米共同声明」（The U.S.-Japan Joint Statement on Defense Posture）。
- (49) 米議会政府監査院（GAO）は2011年6月27日、グアム移転経費が239億ドルになるとの試算報告書（GAO-11-459R Military Build up on Guam）を公表した。同報告書は、2011年5月に公表されたGAO報告書“Defense Management—Comprehensive Cost Information and Analysis of Alternatives Needed to Assess Military Posture in Asia”（GAO-11-316）で、174億ドルと試算したものを修正した額となっている。