

ブリーフィング・メモ

米国の「1 プラス」戦力構想の実行可能性

地域研究部米欧ロシア研究室 切通 亮

はじめに

近年の米国は国防政策に関して岐路に立っている。特に、2018年の『国家防衛戦略』（NDS）において1つの侵攻を打倒しつつもう1つの侵攻を抑止するとした、いわゆる「1 プラス」戦力構想（force construct）は、2つの主要地域紛争（2MRCs）を同時に戦い勝利するとしてきた冷戦後の戦力構想からの根本的な転換を意味する。他方、国防費の大幅な増加が見通せないなか米軍戦力の在り方を抜本的に変えるためには、国防省内での資源配分の再調整、すなわち、特定のプログラムを推進するために他の特定プログラムを一定程度諦めるといったトレードオフも必要であり、実現のためには越えなければならないハードルが存在する。

本稿の目的は、この「1 プラス」戦力構想を具現化する際の課題、とりわけトレードオフに関する問題を明らかにした上で、この構想が実際の政策にどの程度反映されているのかを確認することである。この2つの論点を通して米国が目指す大国間競争下の戦力構想とそこに内在する問題の本質を導出することは、同じく転換期にある日本の防衛政策を考える上での示唆を与えるものと考えられる。

1 国防省の優先順位

戦力構想は各種戦略文書で設定された目標達成のために必要な米軍戦力の規模と構成を示す基本的な指針であるが、中国やロシアの軍事的な再興を受けて近年活発に議論されてきた。ポスト冷戦期の米国の国防戦略を示した1993年の『ボトム・アップ・レビュー』以降、米国は朝鮮半島と中東での紛争に同時に対応し勝利するための2MRCs 戦力構想を四半世紀にわたり基本方針として維持してきたとされる¹。他方で、米国が湾岸戦争やイラク戦争で見せたような、数ヶ月をかけて大規模部隊を展開させ圧倒的な海空優勢に基づき戦力を投射する「砂漠の嵐モデル」は、中国やロシアなど高い防空能力や精密打撃力等を有し短期間で既成事実化を狙おうとする国に対しては実効性が低いと考えられている²。そのため、中国とロシアとの競争及び紛争に対応し得る戦力構想が必要との認識が広まり、2010年代後半頃から、中口との大国間競争に特化した構想³、2つのあらゆる紛争を想定した構想⁴、欧州・中東・東アジアの3地域での紛争に対応可能な構想など⁵、新たな戦力構想の可能性が議論されてきた。

2018年版NDSが提示したいわゆる「1 プラス」戦力構想は、こうした議論に対する1つの答えである。そ

¹ Mark Gunzinger, *Shaping America's Future Military: Toward a New Force Planning Construct* (Washington DC: CSBA, 2013); Raphael S. Cohen, *The History and Politics of Defense Reviews* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2018).

² Center for Strategic and Budgetary Assessment, *Strategy for a Post-Power Projection Era*, Paper Prepared for OSD Net Assessment, December 2010; Mark Gunzinger and Bryan Clark, *Winning the Salvo Competition: Rebalancing America's Air and Missile Defenses* (Washington DC: CSBA, 2016); Elbridge Colby and Jonathan F. Solomon, "Avoiding Becoming a Paper Tiger: Presence in a Warfighting Defense Strategy," *Joint Force Quarterly*, Vol. 82 (July 2016).

³ Mark Gunzinger, et al., *Force Planning for the Era of Great Power Competition* (Washington DC: CSBA, 2017).

⁴ David Ochmanek, et al., *U.S. Military Capabilities and Forces for a Dangerous World: Rethinking the U.S. Approach to Force Planning* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2017).

⁵ Thomas Donnelly, et al., *To Rebuild America's Military* (Washington DC: American Enterprise Institute, 2015).

ここでは、米軍に求める戦力水準として、大国の武力侵略1つの打破とその他の機会主義的侵略の抑止を挙げ、同時に対処する紛争の数を中国もしくはロシアとの大国間紛争の1点に絞った⁶。もっとも、NDSではこの「打倒」と「抑止」のうち後者が何を意味するのかが曖昧なこともあり、従来までの2MRCsに中口との潜在的な紛争を追加した野心的なものとする解釈もある⁷。しかし、NDSの関係者も指摘しているように、国防省のプライオリティーは米国を軍事的に打破し得る能力を持つ中口に置かれ、その外縁に位置する北朝鮮、イラン、テロリズムは、「重要ではあるが米国の戦略または戦力の規模及び構成を決定する要因たり得ないより低次元の脅威」とされているのである⁸。実際、国防省では中東などのより低い優先度の地域については大国間競争への注力により生じる一定程度のリスクを許容するとの認識が共有されているという⁹。

新たな戦力構想では、長期的な能力投資が最も重視される。従来までの複数の紛争への同時対処を念頭においた構想では、まずはその遂行に必要な兵員や装備品の量が重要になるため、想定する紛争相手の如何に関わらず戦力規模の確保が求められる¹⁰。対して「1プラス」構想は、1つの紛争への対処を想定していることから必要な戦力規模の水準は相対的に低下する一方、その紛争の対象を高度な軍事大国である中口に絞ることで、より近代化された軍事能力が必要とされる。このことは当時のジェームズ・マティス国防長官やジョセフ・ダンフォード統合参謀本部議長らが繰り返し強調したことからも明らかである¹¹。

2 即応性、能力、規模のトリレンマ

しかしながら、世界各地で安全保障にコミットし、かつ長期的な国防費の増加が困難な状況において米国が戦力の在り方を抜本的に変えるには、資源配分のトレードオフが必要になる。なかでも、今日の即応態勢の強化（readiness）、将来のための能力強化（capability）、戦力規模の拡大（capacity）は多くの場合で矛盾するとされる¹²。例えば、研究・開発・試験・評価（RDT&E）や将来コンセプトの検証など、将来への能力投資を重視すると、兵員、訓練、燃料、弾薬、スペアパーツなどへの投資が相対的に低下し、即応態勢に歪が生じる。その逆もまた同様である。また、戦力規模の拡大では、戦力の量を重視するあまり質への投資が低下するだけでなく、規模に対して十分な兵員・訓練・弾薬等が確保できない場合は、大規模でも「中身の無い」（hollow）戦力に陥る危険性もある¹³。

こうしたトレードオフの関係の中で、能力投資に予算を配分することは容易ではない。国防省や軍の高官らは既に進行している作戦やプログラムなどに気を取られる傾向にあるため、長期的な能力投資が犠牲になる

⁶ Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy* (January 19, 2018), p. 6.

⁷ Timothy M. Bonds, et al., *America's Strategy-Resource Mismatch: Addressing the Gaps between U.S. National Strategy and Military Capacity* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2019); Rick Berger and Mackenzie Eaglen, "'Hard Choices' and Strategic Insolvency: Where the National Defense Strategy Falls Short," *War on the Rocks*, May 16, 2019.

⁸ Christopher M. Dougherty, "Strategy or Straitjacket? Three Reasons Why People Are Still Arguing about the National Defense Strategy," *War on the Rocks*, August 9, 2019; Jim Mitre, "A Eulogy for the Two-War Construct," *The Washington Quarterly*, Vol. 41, No. 4 (Winter 2019), pp. 7-30.

⁹ Eric Edelman, et al., *Providing for the Common Defense: The Assessment and Recommendations of the National Defense Strategy Commission* (November 14, 2018), p. 20.

¹⁰ Ochmanek, et al., *U.S. Military Capabilities and Forces*, pp. 97-109.

¹¹ DOD, "Remarks by Secretary Mattis on the National Defense Strategy," January 19, 2018; Matthew Beinart, "Dunford: More Wargames, Exercises Needed To Better Inform Modernization Budgeting Priorities," *Defense Daily*, October 29, 2018.

¹² Mark Cancian, "Military Force Structure: Trade-offs, Trade-offs, Trade-offs," *Defense Outlook 2018* (February 2018).

¹³ Michael E. O'Hanlon, *The Science of War: Defense Budgeting, Military Technology, Logistics, and Combat Outcomes*, (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009), pp. 31-43.

ことは少なくない¹⁴。戦略国際問題研究所のキャスリン・ヒックスも、即応性、能力投資、戦力規模のうち短期的に最も緊急性の低い能力投資に関連するプログラムから先送りされることを指摘し、この問題を「痛みを伴うトレードオフの鉄の三角形」と呼ぶ¹⁵。言い換えれば、能力投資を優先ないし強化するためには即応性と戦力規模との間での「困難な選択」が求められるのである¹⁶。

実際、このトレードオフの問題はNDSが発表されて以降も米国の国防政策に少なからず影響を与えている。戦力態勢に関して言えば、米国は定期的な演習やプレゼンス活動、欧州での展開やアフガニスタンでの作戦など、日々の運用が求められている。ここでの問題は、高い即応性の維持に必要な兵員や訓練などを縮小しようとする、現在進行形での活動に従事する部隊への負担が高まることである。米軍が増隊展開のペース（作戦テンポ）の指標とする展開・非展開（deploy-to-dwell）の比率では一般的に1対3が健全とされているが、例えば近年の陸軍や空軍ではそれが1対2ないしそれ以下の比率で推移している¹⁷。2017年にインド太平洋艦隊で相次いだ衝突事故に見られたように、作戦テンポが過度に高まると部隊のパフォーマンスが低下し即応性が損なわれる¹⁸。こうしたリスクを考えると、即応性に係る予算を削ることは国防省の合理的な選択肢とはなり得ないだろう。

戦力規模の拡大については、ホワイトハウスと議会を含めた政治的なダイナミクスをより強く反映する傾向にある¹⁹。トランプ大統領が就任前から陸軍現役兵力54万人、海軍艦艇数350隻、空軍戦闘機数1,200機などを提唱していたことは記憶に新しいが、その参考元と考えられるヘリテージ財団の指標は2MRCsを基準としたものであった²⁰。海軍では、トランプ大統領就任直前に公表した2016年12月の「戦力組成評価」（FSA）でその目標艦艇数を従来の308隻から355隻へと上方修正させており²¹、その後この目標値がFY2018国防授權法に組み込まれたことにより、355隻体制にコミットすることが法的に義務付けられている²²。上述の通り、こうした方針は「1プラス」戦力構想とは必ずしも整合するものではないが、議会が国防予算を精査する際、この目標達成の可否は最も大きな論点の1つとなっている²³。

他方で、今日の即応性の維持・強化や戦力規模の拡大は、将来の「予期せぬ」紛争のリスクに対するヘッジとなることも事実である。仮に米国が「1プラス」戦力構想を実践し、首尾よく大国間紛争を抑止することに成功したとしても、低烈度の反乱や北朝鮮やイランなどとの地域紛争が生起する可能性は否定できない。米軍が大国との短期かつ高烈度の紛争を想定した規模と構成になっている場合、より長期的な作戦が見込まれる対反乱作戦や地域紛争に対応する上で、米軍が困難に直面することは想像に難くない。実際、冷戦期には、そ

¹⁴ Michael J. Mazarr, et al., *The U.S. Department of Defense's Planning Process: Components and Challenges* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2019).

¹⁵ Kathleen H. Hicks, *Defense Strategy and the Iron Triangle of Painful Trade-offs* (Washington DC: CSIS, 2017).

¹⁶ Berger and Eaglen, "'Hard Choices' and Strategic Insolvency."

¹⁷ Alan J. Vick, et al., *Is the USAF Flying Force Large Enough? Assessing Capacity Demands in Four Alternative Futures* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2018); Bradley Bowman, "Why We Should Grow the Active Duty Army," *Real Clear Defense*, February 14, 2020. なお、1対3の比率では、例えば6ヶ月の展開ごとに18ヶ月の非展開期間（訓練を含む）を設けることを意味する。

¹⁸ Michael Bayer and Gary Roughead, *Strategic Readiness Review 2017* (December 3, 2017).

¹⁹ David Ignatius, "The Military-Industrial-Congressional Complex Is Holding Our National Security Back," *Washington Post*, March 15, 2019.

²⁰ 新垣拓・菊地茂雄「第7章 米国—「大国間競争の再来」への対応」『東アジア戦略概観2017』防衛研究所編（株式会社アーバン・コネクションズ、2018年）216-217頁。

²¹ U.S. Navy, *Executive Summary: 2016 Navy Force Structure Assessment* (December 14, 2016).

²² U.S. Congress, *H.R.2810: National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018* (December 12, 2017).

²³ Joseph Trevithick, "Congress Pushes Back On Stunning Navy Plan To Cut Destroyers, Cruisers, Subs, And More," *The Drive*, December 26, 2019.

の多くが欧州正面でのソ連機甲部隊との戦闘を前提にデザインされていた陸軍は、ゲリラ戦や対反乱作戦が主体のベトナム戦争に投入され多大なる犠牲を払った²⁴。FY2017 国防授權法に基づき発足した NDS 検証委員会によれば、「1 プラス」構想はまさにこうしたリスクを内包しているという。すなわち、朝鮮半島または中東での軍事危機、或いは米国内での大規模テロ等が発生すれば、「予期せぬ部隊要請」により米軍が逼迫し、結果として中口に対する競争力と抑止力が低下することに繋がるのである²⁵。

3 FY2021 国防予算要求における「困難な選択」

ではこうしたトレードオフの問題とリスクがある中で、「1 プラス」戦力構想は実際の政策にどの程度反映されているのだろうか。実質値で前年度比マイナス 2%となった FY2021 国防予算要求（7,054 億ドル）は 1 つの判断材料となるだろう²⁶。詳細な検証は他稿に譲るとして、ここでは FY2021 要求における①運用・維持（O&M）、②RDT&E、③兵力及び調達 の 3 つの切り口から、それぞれ即応性、能力、規模に関する大まかな予算配分の傾向を分析する。結論から言えば、単純化のリスクはあるものの、即応性と将来能力に対してより多くの予算が割り当てられ、その一方で戦力拡大への投資は相対的に低下していると言える（表 1 参照）。

即応性は FY2021 予算要求で国防省が強調した分野の 1 つである。海軍と空軍は O&M 費としてそれぞれ 706 億ドル（前年度比約 3.8%増）と 659 億ドル（同 3.2%増）を要求し即応態勢の強化を図っている。陸軍では要求予算総額が前年度から約 24 億ドル減ったこともあり O&M 費の総額自体は減少しているが、同予算の訓練項目では前年度成立額を約 2 億ドル上回る 54 億ドルを計上した²⁷。この増額により、陸軍において 3 分の 2 以上の旅団戦闘団（BCTs）で最高水準の即応性を確保するという目標が達成可能になるとの見方もある²⁸。

なお、国防省の即応性重視の姿勢は関連人員の確保の視点からも見ることができる。空軍では 100 機を超える旧型航空機を新型代替機の納入を待たずに早期退役させ、その間これらの整備士を他機に配置することで当面の即応態勢の維持を図るとしている²⁹。海軍については増員要求が 5,331 人と突出しているが、これは艦艇数に対する配置人員不足を充足させるための措置とされている³⁰。

FY2021 予算案で RDT&E の要求額が増加したことは前向きな傾向であるものの、その内容については注意を要する。金額ベースで上位 10 項目を見ると、3 位に宇宙軍の 36 億ドル規模の新規非公開プログラムが組み込まれており、それぞれ 3 倍弱と 2 倍弱の増加をみせた空軍の地上配備型戦略抑止システム（15 億ドル）や海軍の精密打撃システム（11 億ドル）等とともに RDT&E 予算全体を押し上げていると思われる³¹。また新興技術の 1 つである極超音速兵器関連の総額は前年度から 6 億ドル増加の 32 億ドルとなり³²、5G 関連予算も前年度の 2 億ドルから 4.5 億ドルに上昇した³³。

²⁴ Andrew F. Krepinevich Jr., *The Army and Vietnam* (Maryland: Johns Hopkins University Press, 1988).

²⁵ Eric Edelman, et al., *Providing for the Common Defense*, p. 21.

²⁶ David Vergun, "Esper: DOD Budget Request Reflects Readiness Priorities, Tough Choices," *DOD News*, February 26, 2020.

²⁷ Assistant Secretary of the Army (Financial Management and Comptroller), *FY 2021 President's Budget Highlights* (February 2020), p. 15.

²⁸ Frederico Bartels, et al., *Assessing the Pentagon's Fiscal Year 2021 Budget Request* (Washington DC: The Heritage Foundation, 2020), p. 5.

²⁹ Rose L. Thayer, "Air Force Makes 'Tough Choices' to Retire Old Aircraft Early, According to 2021 Budget Request," *Stars and Stripes*, February 10, 2020.

³⁰ Bartels, *Assessing the Pentagon's Fiscal Year 2021 Budget Request*, p. 4.

³¹ Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller)/CFO, *RDT&E Programs (R-1): Department of Defense Budget Fiscal Year 2021* (February 2020).

³² OUSD, *Defense Budget Overview: United States Department of Defense Fiscal Year 2021 Budget Request* (February 2020), 1-8.

³³ OUSD, *RDT&E Programs (R-1)*.

その一方で人工知能、自律性兵器、指向性エネルギー兵器、生命工学、量子コンピューター等、中国からの遅れが懸念されている将来技術に関連するプログラム全般の要求額は、前年度からほぼ横ばいと試算されている³⁴。さらに、FY2021 予算案において基礎研究を含む科学・技術（S&T）費（141 億ドル）が前年度から 20 億ドル削減されていることも、将来能力への投資という観点からは良い傾向とは言えない³⁵。

表 1：主要分野での予算配分の動向

項目		軍種	FY2020 成立	FY2021 要求	FY2020-FY2021 比較
即応態勢	O&M	陸軍	705	681	-24
		海軍	680	706	+26
		空軍	638	659	+21
		国防省全体	2,896	2,889	-7
将来能力	RDT&E	陸軍	125	128	+3
		海軍	202	215	+13
		空軍	454	477	+23
		国防省全体	1,045	1,066	+21
戦力規模	現役兵力	陸軍	485,000	485,900	+900
		海軍	342,469	347,800	+5,331
		海兵隊	184,692	184,100	-592
		空軍	333,822	327,266	-6,556
		宇宙軍	38	6,434	+6,396
	装備調達	陸軍	244	241	-3
		海軍	616	572	-44
		空軍	500	490	-10
	国防省全体	1,438	1,369	-69	

（出所）米国防省の各種資料より執筆者作成。

（注 1）現役兵力の単位：人、その他の単位：億ドル（以下四捨五入）。

（注 2）金額は基本予算、海外緊急事態作戦（OCO）費、緊急費の合計。

最後に、戦力規模の拡大については全般的に鈍化傾向にある。予てから 50 万人超規模の現役兵力の必要性を訴えてきた陸軍は FY2021 予算要求において FY2025 までの 5 年間で 5,500 人増の 49 万 500 人まで増員する計画を示したが、FY2019 での 1 万 9,500 人、FY2020 での 1 万人といった過去の 5 力年計画と比較すると増員ペースは大幅に減速している³⁶。ただし、これは厳しい採用環境を反映したものとの見方が強く、陸軍が必要と考える兵力規模が変化したわけではない³⁷。空軍でも 2030 年までに航空戦力を 25%増勢し 386 個飛行中隊の実現を目指しているが、FY2021 予算での調達要求額は前年度から減少している。特に年間 72 機の調達を必

³⁴ Chad Peltier, "Put Your Money Where Your Strategy Is: Using Machine Learning to Analyze the Pentagon Budget," *War on the Rocks*, March 23, 2020.

³⁵ OUSD, Defense Budget Overview, 4-12.

³⁶ OUSD, *US Department of Defense Fiscal Year 2021 Budget Request*, (February 2020), p. 13.

³⁷ Kyle Rempfer, "Army End-strength Goal Gets Bump This Year, But Growth to Slow in the Future," *Army Times*, February 10, 2020.

要とする戦闘機の調達要求が 60 機、年間 60 機の調達が計画されてきた F-35A は 48 機に留まっている³⁸。

海軍も陸・空軍と同様の問題を抱えつつある。2019 年の 30 年艦艇建造計画では 355 隻体制を 2034 年までに達成予定とし、戦力規模の拡大に積極的にコミットしようとする姿勢を示してきたが³⁹、FY2021 将来年度国防プログラム (FY2021~FY2025) の艦艇建造計画は 30 年計画が示した同時期の艦艇数を 12 隻下回る 42 隻とするなど、大幅なブレーキを見せた⁴⁰。もっとも、2016 年版 FSA は現在見直しがなされており (4 月 22 日時点)、これまでの 355 隻目標については、海兵隊戦力も考慮した新たな「統合海軍戦力組成評価」(INFSA) の中で何らかの修正が加えられることになるだろう⁴¹。

因みに、海兵隊は必ずしも戦力の量的強化を求めている訳ではなく、規模拡大の必要性を訴える陸・海・空軍とは多少ニュアンスが異なる⁴²。2019 年 7 月に海兵隊司令官に着任したデビッド・バーガー将軍は「司令官の計画指針」のなかで特にインド太平洋地域での紛争に対応し得る近代化された戦力構築のためには戦力規模を犠牲にすることもいとわない考えを明らかにしており⁴³、海兵隊の FY2021 予算の現役定員の要求では前年度から 600 人近くの縮小案が提示された⁴⁴。

おわりに

FY2021 国防予算案では特に戦力規模に関する「困難な選択」が行われ、その余剰分は RDT&E を含む将来能力への投資に一定程度充てられたものと考えられる。その意味において今回の予算案は NDS が示した「1 プラス」戦力構想と大きく矛盾するものではない。他方で NDS における最も重要な点は、国防分野のエリート層が持つ軍事的覇権のマインドセットを変え、中口との競争関係を前提に「能力を発揮できる戦力規模」(capable capacity) を構築することである⁴⁵。この点を踏まえると、即応性、能力、規模の内容については改善の余地は残されており、その意味では FY2021 予算要求が NDS に沿った抜本的な転換を見せたとは言えない。今後も本稿で検討したトレードオフの難しさから、新たな戦力構想の実現に向けたシフトは漸進的かつ控え目に進むものと思われるが、コロナウイルスの影響や国防省予算案に対する議会の反応、さらには大統領選挙の結果次第では、これがさらに鈍化ないし後退する可能性もあるだろう。

(4 月 22 日脱稿)

本稿の見解は、防衛研究所を代表するものではありません。無断転載・引用はお断り致しております。
ブリーフィング・メモに関するご意見・ご質問等は、防衛研究所企画部企画調整課までお寄せ下さい。

ご連絡先 : plc-ws1[nids.go.jp] ([] を@に変更の上、ご送信ください。)

防衛研究所ウェブサイト : <http://www.nids.mod.go.jp/>

³⁸ John A. Tirpak, "USAF Budget Request Flat in 2021," *Air Force Magazine*, February 10, 2020.

³⁹ Office of the Chief of Naval Operation, *Report to Congress on the Annual Long-Range Plan for Construction of Naval Vessels for Fiscal Year 2020* (March 2019), p. 5.

⁴⁰ Unknown, "Navy Force Structure and Shipbuilding Plans: Background and Issues for Congress," *Congressional Research Service*, RL32665 (April 13, 2020), pp. 4-6.

⁴¹ Mark Cancian and Adam Saxton, "The Spectacular and Public Collapse of Navy Force Planning," *Breaking Defense*, January 28, 2020.

⁴² Mark Cancian, *U.S. Military Forces in FY 2020: The Struggle to Align Forces with Strategy* (Washington DC: CSIS, 2019), p. 43.

⁴³ David H. Berger, *Commandant's Planning Guidance: 38th Commandant of the Marine Corps* (July 1, 2019), p. 2.

⁴⁴ OUSD, *US Department of Defense Fiscal Year 2021*, p. 13.

⁴⁵ Elbridge Colby, *Testimony before the Senate Armed Services Committee Hearing on Implementation of the National Defense Strategy* (January 29, 2019), pp. 4, 7.