



米国防計画における「Pacing Threat」としての中国

NIDS コメンタリー

菊地 茂雄 地域研究部 中国研究室長
 第 191 号 2021 年 9 月 2 日

1. 中国を「Pacing Threat」に設定する意味

党派の違いにも関わらず、バイデン政権の対中政策にはトランプ前政権からの連続性が存在することはしばしば指摘される¹。その一つが、ロイド・オースティン国防長官が中国に対して用いている「pacing threat」という言葉に見られる、中国が米国の安全保障政策を規定する第一の脅威であるという認識である（「pacing threat」は「pacing challenge」とも言い換えられている）。オースティン長官は、2021 年 1 月 19 日に自身の指名人事を審査するために開かれた上院軍事委員会公聴会に提出した陳述書において「ロシアは主要な敵対国であるが、中国が pacing threat である」とし、「バイデン政権は、中国を最も深刻なグローバルな競争相手として、そして、国防の観点からは、大半の分野において pacing threat とみなす」との見解を示した²。そして、公聴会においても「中国は、我々が注力するところの、最も重大な競争相手であり、pacing threat である」と強調した³。さらに、オースティン国防長官は、3 月 16 日に行われた日米安全保障協議委員会後の記者会見においても「中国は、国防省が引き続き集中すべき pacing threat である」と繰り返した⁴。なお、キャスリーン・ヒックス国防副長官やマーク・ミリー統合参謀本部（JCS）議長も、中国を「pacing threat」と認める発言を議会で行っており、こうした認識はバイデン政権の国防省において一貫したものとなっているといえよう⁵。

この「pacing threat」は米国の国防計画に関する議論でしばしば使われる言葉であるが、適切な訳語が与えられた例は見受けられない⁶。そもそも、動詞としての「pace」には「ゆっくりと、あるいは一定の歩調で歩く」などの意味のほか、[「他者の」歩調を設定、あるいは制御する]の意味があるが⁷、「pacing threat」の「pacing」は後者の意味で使用されていると考えられる。すなわち、「pacing threat」は、米軍が紛争時にお

¹ AFC (Army Futures Command)、DOD (Department of Defense)、SASC (Senate Armed Services Committee)、TRADOC (U.S. Army Training and Doctrine Command) については、初出から略語を執筆者名として使用する。

² SASC, *Senate Armed Services Committee Advance Policy Questions for Lloyd J. Austin Nominee for Appointment to be Secretary of Defense*, 117th Cong., 1st sess., January 19, 2021, 44, 56.

³ SASC, *To Conduct a Confirmation Hearing on the Expected Nomination of: Lloyd J. Austin III to Be Secretary of Defense before the Committee on Armed Services*, United States Senate, 117th Cong., 1st sess., January 19, 2021, 138.

⁴ Department of State, “Secretary Antony J. Blinken, Secretary of Defense Lloyd Austin, Japanese Foreign Minister Toshimitsu Motegi, and Japanese Defense Minister Nobuo Kishi at a Joint Press Availability,” Department of State, March 16, 2021, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-secretary-of-defense-lloyd-austin-japanese-foreign-minister-toshimitsu-motegi-and-japanese-defense-minister-nobuo-kishi-at-a-joint-press-availability/>.

⁵ SASC, *Senate Armed Services Committee Advance Policy Questions for Dr. Kathleen Hicks Nominee for Appointment to be Deputy Secretary of Defense*, 117th Cong., 1st sess., February 2, 2021, 71; and SASC, *Hearing to Receive Testimony on the Department Of Defense Budget Posture in Review of the Defense Authorization Request for Fiscal Year 2022*, 117th Cong., 1st sess., June 10, 2021, 81.

⁶ なお、邦文文献では「pacing threat」に「刻々と深刻化する脅威」、「着実に近づいてくる脅威」、「一定歩調の脅威」などの訳を充てる例がみられるが、これらは「pace」を「歩く」という意味に解釈をした訳であるといえよう。

⁷ *Merriam Webster Online Dictionary*, s.v. “pace,” <https://www.merriam-webster.com/dictionary/pace>.

いて戦う相手を想定することで、米軍が目指すべき能力や戦力組成・態勢を規定する。すなわち、米国防計画の「歩調を設定 (pace)」する「脅威」であることから「**paceing threat**」なのだといえよう。それが与えるイメージはともかく、純粋に概念として捉えた場合、「仮想敵国」や「対象国」といった言葉に近い。

なお「国家がどのような軍隊を必要とするかを決定」する国防計画 (defense planning) プロセスにおいては、特定の国との武力紛争を想定し、その国の兵力、装備、戦術、編制等を参照しながら作業が進めることは特別なことではない⁸。その場合、問題となるのが、脅威とされる国の「意図」をどのように評価すべきかである⁹。ある評者は「意図はその瞬間にでも変わり得るが、能力が変容するには数年を要する」ため、「国防計画というものは、常に、敵対国の意図ではなく、能力に向けられなければならない」とした。そして、「『**paceing threat**』という概念は、このような現実を認めることを意図したものである」と説明した¹⁰。つまり、ある国の脅威に対応するためには、意図の顕在化を待たずにその国を「**paceing threat**」と設定して戦力整備を進めることが必要であるが¹¹、逆に、ある国を「**paceing threat**」と指定したとしても、当該国を「敵国」と決めつけたのでは、必然的にそうなるとの前提に立つものではない。

最近の米国防省の文書で具体的に「**paceing threat**」を設定したものに、2018 年 11 月に米陸軍訓練教義コマンド (TRADOC) が公表した陸軍作戦コンセプト (AOC)、「2028 年のマルチドメイン作戦における米陸軍」(2018 年 AOC) がある。これは、マルチドメイン作戦 (MDO) として米陸軍が今後 10 年かけて目指す戦い方と、それを可能とするために必要となる能力や部隊編制を提示したものである。2018 年 AOC は、中国とロシアのいずれを「**paceing threat**」とするべきか、すなわち、いずれの軍事力と戦うことを前提にして作戦コンセプトを開発するかという点について「技術的および戦術的目的から、ロシアを現在の **paceing threat** として使用する」とした上で、その軍事近代化のペースを挙げて「将来的には、中国が米軍にとっての概念上の **paceing threat** となるであろう」と述べていた¹²。すなわち、現時点ではロシアを「**paceing threat**」と設定するが、長期的には中国がそれにとって代わるとの見通しを示したのである。

さらに、2018 年 AOC は、現在、ロシアを「**paceing threat**」とするものの、ロシア軍と中国軍の作戦コンセプトや戦力開発は「十分に似通っており」、ロシアから中国へ「**paceing threat**」の切り替えを容易にするとの見立てを行っている¹³。米国の国防計画においては、「**paceing threat**」に設定されるような、最大の脅威よりも小さい脅威については、前者に備える中で対応できるとして「**lesser included cases**」あるいは「**lesser included threat**」(大きな脅威に包含されるより小さな脅威の意) と位置付けられることがある¹⁴。2018 年 AOC において、中国はそのような扱いを受けているといえよう。こうした用法から明らかなのは、「**paceing threat**」とはその国が置かれた戦略環境を踏まえ、当該国の国防当局が主体的に設定するものであるということである¹⁵。オースティン国防長官が中国を「**paceing threat** とみなす」と述べた際に「国防の観点からは」と

⁸ Michael J. Mazarr et al., *The U.S. Department of Defense's Planning Process: Components and Challenges* (Santa Monica, CA: RAND, 2019), 1, 12.

⁹ 国防計画を進める上で脅威となる国の「意図」と「能力」を分けて考えることは一般的である。現在、JCS 議長を務めるマーク・ミリーは陸軍参謀総長に指名されて出席した上院軍事委員会公聴会 (2015 年 7 月 21 日) において、米国にとって最大の脅威を問われロシアであると回答し、同国が米国を破壊できる核戦力を持つ点で「能力を有している」こと、さらに「意図については?それはわからない」と述べつつ、2008 年のジョージア侵攻やクリミア併合等の「侵略的」行動をとっていることを説明として付け加えた (下線部筆者)。SASC, *Hearing to Consider the Nomination of General Mark A. Milley*, 31, 32.

¹⁰ “Why Russia is Still the West's 'Pacing Threat,’” *Defense & Foreign Affairs Strategic Policy*, 48, no. 8 (January 1, 2020), Factiva.

¹¹ 往々にして、戦争が生起して初めて意図が顕在化することがある。

¹² TRADOC, *TRADOC Pamphlet 525-3-1 The U.S. Army in Multi-Domain Operations 2028* (Fort Eustis, VA, 2018), 7.

¹³ *Ibid.*, 6.

¹⁴ Mazarr, *Planning Process*, 12; Mark Stout, “(W)Archives: World War I and the ‘Lesser Included Threat,’” *War on the Rocks*, December 5, 2014, <https://warontherocks.com/2014/12/warchives-world-war-i-and-the-lesser-included-threat/>; and Brian A. Jackson and David R. Frelinger, *Emerging Threats and Security Planning How Should We Decide What Hypothetical Threats to Worry About?* (Santa Monica, CA: RAND, 2009), 6, 7, 10, 15.

¹⁵ 「**paceing threat**」の語は、より狭いテクニカルな意味で、各軍種が装備開発を行う上で性能上の目標する外国の先端的な装

断っていることは、国防計画プロセスのステップとしてそうしていることを示唆しており、「国益に適う場合は、中国との協力を排除しないし、すべきでない」（2021 年 3 月、暫定国家安全保障戦略指針）というような、バイデン政権がいう「戦略的競争」の概念が持つ幅広さと矛盾するわけでも、それを否定しているものもないであろう¹⁶。

2. 「大国間競争」時代の脅威認識（2014～2021 年）

ジョージ・H・W・ブッシュ政権においてコリン・パウエル JCS 議長のイニシアティブにより策定された地域防衛戦略と基盤戦力構想以降¹⁷の 20 年以上にわたって米国防省は、中露のような同格である大国との紛争ではなく「地域規模の国家に対する 2 つの同時に行われる戦争」を戦うための戦力を持つことを国防計画の目標としてきた¹⁸。また、冷戦終結以降、米軍は様々な作戦に従事してきたが、その相手はイラクのような「ならず者国家」を除けばテロリストや武装勢力であった。そうした状況において、大国との間で武力紛争が生じる可能性があることを国防計画の基礎とすることを公に認めるという大きな変化は突然になし得るものではない。こうした変化は、オバマ政権後半から、トランプ政権、さらにバイデン政権へと、党派を超えて漸進的に生じた変化の上に成り立っているとみるべきである。

2014 年 11 月 15 日のロナルド・レーガン大統領図書館における演説で、チャック・ヘーゲル国防長官が明らかにした国防イノベーションイニシアティブと第 3 のオフセット戦略は、人工知能（AI）活用等の技術革新の側面から捉えられることが多いが、そもそもは、近代化が進められてきた中露の軍事力に対抗するために始められたものである¹⁹。さらに、2014 年 2 月～3 月、ロシアが部隊を展開してクリミアを併合し、引き続いてウクライナ東部に親ロシア代理勢力を活用して軍事介入を行うなど、同国が軍事力による領土の拡張を図ったことは米国の国防当局者に大きな衝撃を与え、大国間の武力紛争に米国が関与することになる可能性を強く意識させるものとなった。そうした大国間紛争の可能性について言及したのが、2015 年 7 月 1 日、マーチン・デンプシー JCS 議長から公表された国家軍事戦略（NMS）である。NMS は、中国やロシアの肯定的な側面にも言及する一方で、「国家アクターがもたらす挑戦に、より大きな関心をはらう」べきであるとし、名指しは避けつつも「米国が大国との国家間戦争に関与する蓋然性」は「低いものの増大している」と述べた²⁰。

米国防省において高まるロシアに対する警戒感を示したのが、2015 年 7 月、上院軍事委員会において開かれた一連の公聴会において、次の 4 年間、軍のトップを担う将官達が、米国に対する最大の脅威としてロシアを挙げたことであった。まず、7 月 9 日に開かれた公聴会において、JCS 議長の指名を受けたジョセフ・ダン

備を指す言葉としても使用されることもある。1999 年に統合参謀本部が実施した攻撃型原子力潜水艦（SSN）の所要数の検討は 2015 年までにバージニア級 SSN が 18 隻必要となるとの結論を示したが、これは「technologically pacing threat」（この場合はロシアのアクラ級 SSN）に対抗するために必要であるとの理由付けがなされた。この場合でも、いずれを「pacing threat」に設定するかというのは、設定する側の判断である。Ronald O'Rourke, *Navy Virginia (SSN-774) Class Attack Submarine Procurement: Background and Issues for Congress, RL32418* (Washington, DC: CRS, January 24, 2021), 20.

¹⁶ White House, *Interim National Security Strategic Guidance* (Washington, DC, 2021), 31.

¹⁷ Lorna S. Jaffe, *The Development of the Base Force 1989-1992* (Washington, DC: Joint History Office, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 1993), 1, 50; and Colin L. Powell, *My American Journey* (New York: Random House, 1995), 579.

¹⁸ John Mitre, "A Eulogy for the Two-War Construct," *Washington Quarterly*, 41, no. 4 (Winter 2018): 7, 13-16.

¹⁹ DOD, "Reagan National Defense Forum Keynote: As Delivered by Secretary of Defense Secretary of Defense Chuck Hagel," DOD, November 15, 2014, <https://www.defense.gov/Newsroom/Speeches/Speech/Article/606635/>. 菊地茂雄・新垣拓「第 7 章 米国 グローバルパワーの課題」、『東アジア戦略概観 2015』（防衛研究所、2015 年）、254～255 頁、菊地茂雄・新垣拓「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、2017 年）198～202 頁。

²⁰ Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *The National Military Strategy of the United States of America 2015* (Washington, DC, 2015), 4; and Jim Garamone, "Dempsey Releases National Military Strategy," DOD, July 1, 2015, <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/604938/>.

フォード海兵隊総司令官は、出席議員の質問に答える形で、ロシアは核戦力を保有し、米国の「同盟国の主権を侵害」し、米国の「国益と相いれないことをする」能力を持つだけでなくそれを「なしつつある」として、「生存に関わる脅威」を提示しているとして、ロシアを米国の「国家安全保障に対する最大の脅威」と位置付けた²¹。ダンフォードに引き続き、承認公聴会に出席したポール・セルバ米輸送軍司令官（JCS 副議長に指名）とマーク・ミリー陸軍戦力コマンド司令官（陸軍参謀総長に指名）は、ロシアに加えて中国、イラン、北朝鮮、テロリズムを米国に対する脅威として挙げ、ロバート・ネラー海兵隊戦力コマンド司令官（海兵隊総司令官に指名）は暴力的過激主義者の脅威にも言及するなど、若干のニュアンスの違いはあるものの、ロシアを第 1 の脅威としつつ、中国を含めた大国の脅威に言及するなどの点で、ダンフォードと軌を一にする見解を示した²²。

ダンフォードらの発言は個人的な見解として披瀝されたものであるが、国防省を代表して、大国である中露を米国の国防計画を規定する主要な脅威として位置付ける方針を明確に打ち出したのがアシュトン・カーター国防長官であった。2016 年 3 月 17 日、カーター国防長官は、2017 会計年度国防省予算要求に関して開かれた上院軍事委員会公聴会において「5 つの変容しつつある戦略的挑戦——すなわち、ロシア、中国、北朝鮮、イラン、テロリズム——が、いまや国防省の計画と予算の焦点を規定している」と述べた²³。この脅威認識の枠組みの筆頭にロシアと中国を挙げたことについて、カーター国防長官は「いくつかの点で大国間競争への回帰を認めたことを反映した」ものだと説明した²⁴。回顧録 *Inside the Five-Sided Box* においてカーターは、当時、米国の安全保障に対する脅威として中国やロシアを名指ししないことは米国政府当局者が対外政策を語る際の「規範」とされてきたことから「5 つの戦略的挑戦」の筆頭として両国に言及したことは「型破りで、物議を醸す行動ですらあった」と述べている²⁵。この時期、米欧州軍は、ロシアによる欧州侵略に対処するための作戦計画をソ連崩壊後の 25 年間で初めて作成している²⁶。

カーターが示した脅威認識枠組みは、トランプ政権下の国防省にも引き継がれていった。ただし、脅威としての優先順位が逆転し、第 1 が中国、第 2 がロシアへと改められたこと、大国である両国の脅威の重要性が、残る北朝鮮、イラン、テロリズムから突出したものとして位置付けられているなど、カーターの「5 つの戦略的挑戦」との違いもみられる。これを示したのが 2018 年 1 月に国防省より要約が公表された国家防衛戦略（NDS）である（NDS 本体は非公開）。NDS は「中国およびロシアとの長期的な戦略的な競争は国防省にとって第一の優先事項」であり、「それらの脅威ゆえに投資の増大と持続」が必要であるとする一方、「ならず者レジェーム」の北朝鮮とイランの抑止・対抗、テロ脅威の打破を挙げた²⁷。さらに、NDS は「1 つの大国 [注：中露いずれか] による侵略を撃退」する一方、「他所における機会主義的な侵略を抑止」できることを戦力整備

²¹ SASC, *Hearing to Consider the Nomination of General Joseph F. Dunford, Jr., USMC, to Be Chairman of the Joint Chiefs of Staff before the Committee on Armed Services United States Senate*, 114th Cong, 1st sess., July 9, 2015, 45.

²² SASC, *Hearing to Consider the Nominations of General Paul J. Selva, USAF, to Be Vice Chairman of the Joint Chiefs of Staff; and General Darren W. McDew, USAF, to Be Commander, U.S. Transportation Command before the Committee on Armed Services United States Senate*, 114th Cong, 1st sess., July 14, 2015, 20; SASC, *Hearing to Consider the Nomination of General Mark A. Milley, USA, to Be Chief of Staff of the Army before the Committee on Armed Services United States Senate*, 114th Cong, 1st sess., July 21, 2015, 31; and SASC, *Hearing to Consider the Nomination of Lieutenant General Robert B. Neller USMC to Be General and Commandant of the Marine Corps before the Committee on Armed Services United States Senate*, 114th Cong, 1st sess., July 23, 2015, 30.

²³ SASC, *Hearing to Receive Testimony on the Department of Defense Budget Posture in Review of the Defense Authorization Request for Fiscal Year 2017 and the Future Years Defense Program, before the Committee on Armed Services, United States Senate*, 114th Cong., 2nd sess. (March 17, 2016), 15.

²⁴ *Ibid.*, 17.

²⁵ Ash Carter, *Inside the Five-Sided Box: Lessons from a Lifetime of Leadership in the Pentagon* (New York: Random House Large Print, 2019), 409, 410, 411; and SASC, *Statement of General Curtis M. Scaparrotti, Commander, United States European Command*, March 23, 2017, 115th Cong., 1st sess., March 23, 2017, 2.

²⁶ *Ibid.*, 413, 415.

²⁷ DOD, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge* (Washington, DC, 2018), 4.

の目標とした²⁸。このように NDS は大国との紛争への備えを最重要の課題としたことになるが、これについてマティス国防長官は、2018 年 1 月 19 日、NDS をテーマにワシントン市内で行った講演で、「テロリズムではなく、大国間競争の方がいまや米国の国家安全保障の第 1 のフォーカスである」と述べている²⁹。こうした、政権をまたがる脅威認識の変化を、両政権で JCS 議長を務めたダンフォードは、カーター国防長官の「5 つの戦略的挑戦」を国家主体（中露・北朝鮮・イラン）と非国家主体のテロリズムに分けた「4 プラス 1」とする一方で、NDS の脅威認識を中露とそれ以外に分けた「2 プラス 3」と形容した³⁰。

国防次官補代理（戦略・戦力開発担当）として NDS の取りまとめを行ったエルブリッジ・コルビーは、2019 年 1 月 29 日の上院軍事委員会公聴会において NDS 作成の背景について説明し、NDS においては台湾、バルト 3 国やポーランドを標的にした中露による既成事実化戦略が「最も厳しい脅威」と位置付けられ、これに対応することを主眼として NDS が作成されていることを明らかにした。コルビーによれば、「米軍部隊が敵対行為の最初から中露の攻撃に抵抗し、かつて米国がイラクやセルビアに対して有していたような全ドメイン優越といったものを獲得することなしに、最初は北京あるいはモスクワによる侵略を遅滞し、次いでその侵略を撃退するべく、係争作戦環境において戦う」という「新しいアプローチ」（例えば、MDO コンセプトや海兵隊の遠征前方基地作戦（EABO）コンセプト）を NDS が進めているのも、中露の既成事実化戦略に対応するためであるという³¹。

さらに、2018 年末に辞任したマティス国防長官の後任として、2019 年 7 月国防長官に就任したマーク・エスパーも、さらに中国への傾斜を強める方針を示していた。エスパー長官は、2020 年 8 月 26 日アジア太平洋安全保障研究センター（APCSS）で行った演説で NDS の実行について触れ、「最高位の優先事項」の一つである「国防省全体を中国に集中させる」という目標のために、戦闘力の増強、同盟・友好関係の強化、国防省改革の取り組みを進めるとし中国戦略マネージメントグループを設置して国防省の取り組みの連携を図っていることを明らかにした³²。

3. 中国脅威への対応と米国防計画

このように見れば、オースティン国防長官が中国を国防省にとっての「*pace* threat」と位置付けたのも、オバマ政権後半に始まる変化の延長線上にあることは明らかである。オースティン長官も、承認公聴会に提出した陳述書において、トランプ前政権において作成された NDS を「中国およびロシアとの大国間競争をグローバルな安全保障環境を動かす主要なチャレンジであると正しく認めた」と高く評価した上で、「その勃興、軍事近代化の範囲と規模ゆえに中国が最優先課題であると信じる」と述べ、政権を跨ぐ脅威認識の継続性を認めた³³。そして、オースティン長官は、NDS を変えるとすればどの部分を変えるかとの質問に対して「中国の

²⁸ Ibid., 5.

²⁹ DOD, “Remarks by Secretary Mattis on the National Defense Strategy,” January 19, 2018, <https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/1420042/remarks-by-secretary-mattis-on-the-national-defense-strategy/>.

³⁰ Jim Garamone, “Dunford Details Implications of Today’s Threats on Tomorrow’s Strategy,” DOD, August 23, 2016, <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/923685/dunford-details-implications-of-todays-threats-on-tomorrows-strategy/>; SASC, *Statement of General Joseph F. Dunford, Jr., USMC, 19th Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Department of Defense Budget Hearing*, March 14, 2019, 116th Cong., 1st sess., March 14, 2019, 3.

³¹ SASC, *Testimony before the Senate Armed Services Committee Hearing on Implementation of the National Defense Strategy by Elbridge A. Colby*, 116th Cong., 1st sess., January 29, 2019, 4, 5.

³² DOD, “Secretary of Defense Virtual Keynote Speech at APCSS (As Prepared),” August 26, 2020, <https://www.defense.gov/Newsroom/Speeches/Speech/Article/2330263/secretary-of-defense-virtual-keynote-speech-at-apcss-as-prepared/>; and Department of Defense, “Secretary of Defense Mark T. Esper Message to the Force on Accomplishments in Implementation of the National Defense Strategy,” July 7, 2020, <https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/2266872/secretary-of-defense-mark-t-esper-message-to-the-force-on-accomplishments-in-im/>.

³³ SASC, *Advance Policy Questions*, 6.

軍事近代化のペース、中国のますます攻撃性を増すインド太平洋における行動、そして米本土を脅かし得る能力は憂慮され、継続的に再検討されるべき」と述べ、中国脅威への対応を強化することを示していた³⁴。

バイデン大統領は就任から 3 週間後の 2 月 10 日に国防省で行った演説において、オースティン国防長官が国防省内に全省的な中国タスクフォースを編成したことを明らかにした³⁵。同タスクフォースは、国防長官府、統合参謀本部、各軍種、統合軍、情報コミュニティの代表からなり、戦略、作戦コンセプト、技術・戦力組成、戦力態勢・戦力管理、情報、同盟・友好関係、国防省の中国との関係などの「優先順位の高いトピック」を検討し、国防長官に主要な優先事項と決定項目について勧告を提出することとされた³⁶。6 月 9 日には、国防長官は、中国タスクフォースが提出した勧告に基づき「いくつかの大規模な全省的取り組み」に関する指示を发出した³⁷。

2021 年 5 月末に国防省から議会に提出された 2022 会計年度予算要求資料 *Defense Budget Overview* も「中国を **pace threat** として優先すること」を連邦政府のコロナ対策支援に次ぐ優先事項と位置付け、「抑止と競争上の優位性を強化するために、適切な作戦コンセプト、能力、計画を開発する」とした³⁸。さらに、中国に次ぐ優先事項「先進的および持続的脅威への対応」においては、ロシア、北朝鮮、イランの「国民国家の脅威に対応し、効果的に抑止」するとともに、暴力的過激主義者の脅威を「妨害」と述べている。大国であるはずのロシアは、北朝鮮、イラン、暴力的過激主義者（テロリズム）と同じカテゴリーにまとめられており、中国は「1 プラス 4」というべき特別な扱いを受けている³⁹。

しかしながら、中国の脅威を一層重視するとしても、他の地域の重要性がなくなるわけではないので、中国とそれ以外の脅威の間でどのように相対的に重み付けをするかは課題として残り、こうした点については組織の間でも違いが生じている。「**pace threat**」としての中国に対する傾斜を深めていることで顕著なのが米海兵隊である。デービッド・バーガー海兵隊総司令官は「中国がもたらす、主として海洋の脅威」を海兵隊にとっての「**pace threat**」と位置付け、ロシアの脅威に対しては、海兵隊は「支援的な役割」を甘んじるとの方針を明らかにしている⁴⁰。さらに、海兵隊が、歩兵大隊・榴弾砲部隊を削減、戦車中隊を全廃する一方で、対艦ミサイル能力を強化し、第 3 海兵師団隷下の 3 個連隊の、沿海域での作戦に最適化される海兵沿海域連隊 (MLR) への改編を進めているのは、中国脅威への対応を最優先することによるものである⁴¹。

それに対して対照的な展開を見せているのが陸軍である。2018 年 AOC において米陸軍は、短期的にはロシアを「**pace threat**」と設定するとの考えを示していたが、その認識は 2019 年 10 月に TRADOC が公表

³⁴ Ibid., 7.

³⁵ *Daily Compilation of Presidential Documents*, February 10, 2021, DCPD202100131; and DOD, “Biden Announces DOD China Task Force,” DOD, February 10, 2021, <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2500271/biden-announces-dod-china-task-force/>.

³⁶ DOD, “DoD China Task Force Announcement,” February 10, 2021, <https://www.airforcemag.com/app/uploads/2021/02/DoD-Fact-Sheet-China-Task-Force-10-FEB-2021.pdf>.

³⁷ DOD, “Secretary of Defense Directive on China Task Force Recommendations,” DOD, June 9, 2021, <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2651534/secretary-of-defense-directive-on-china-task-force-recommendations/>.

³⁸ 各年度の予算要求資料の一部として毎年、国防省より議会に提出される *Defense Budget Overview* は、合衆国法典第 10 編第 113 条第(c)項で国防長官に対して大統領と議会への提出が義務付けられている年次国防報告 (annual defense report) としても位置付けられるようになっている。そのため、同書は次年度の予算要求の概要を説明するのみならず、その時点での国防省の方針や省の現況などについても説明するようになっている。なお、年次国防報告と題した文書は 2005 年を最後に刊行されていない。Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller)/Chief Financial Officer, *Defense Budget Overview: United States Department of Defense Fiscal Year 2022 Budget Request* (Washington, DC, 2021), 1-4, 2-3.

³⁹ Ibid., 1-4, 2-6.

⁴⁰ David H. Berger, “The Case for Change: Meeting the Principal Challenges Facing the Corps,” *Marine Corps Gazette*, 104, no. 6 (June 2020): 10.

⁴¹ 菊地茂雄「沿海域作戦に関する米海兵隊作戦コンセプトの展開——『前方海軍基地』の『防衛』と『海軍・海兵隊統合 (Naval Integration)』、『安全保障戦略研究』第 1 巻第 1 号 (2020 年 8 月)、75～77 頁。

した「作戦環境と変化する戦争の特性」でも引き継がれた⁴²。また、2018 年 AOC を支える機能別コンセプトの一つとして作成された「2028 年のマルチドメイン作戦における機動に関する陸軍将来コマンドコンセプト」(2020 年 7 月、陸軍将来コマンド (AFC) より公表)においても、陸上戦域において米陸軍部隊が、射程 2,775 キロメートル以上を有する長距離極超音速兵器 (LRHW) により敵の長射程火力を攻撃するという作戦が提示されている⁴³。また、2020 年 8 月から 9 月にかけて AFC が実施したプロジェクト・コンバージェンス 20 (PC 20) では、人工衛星、MQ-1C、地上センサーが獲得したデータを AI により処理し、これを元に現有の M109 自走榴弾砲をベースに開発した射程延伸型火砲 (ERCA) が射撃するという実験を行った。一方の海兵隊が、海洋戦域での作戦には適さないという理由で榴弾砲部隊を削減しつつあることを考えれば、PC20 のシナリオは陸上戦域においてロシアと対峙する作戦を模したものとみる方が自然であろう⁴⁴。

ただしこのことは、2014 年のウクライナ危機後、陸軍が、バルト 3 国やポーランド等に対するローテーション展開による部隊増派、事前集積装備の強化、師団司令部のポーランドへのローテーション展開や欧州向けの軍団司令部の新設を含む対露抑止強化において中心的な役割を担ってきたことを考えれば、不思議ではない。また、部隊のローテーション展開において機甲旅団戦闘団が中核的な役割を担っていることも、戦車中隊の全廃を決めた海兵隊とは対照的である。2014 年から 2017 年にかけて米欧州陸軍司令官を務め、ウクライナ危機を受けて実施された NATO 東方への陸軍部隊の展開を指揮したベン・ホッジス退役陸軍中將は、2021 年 6 月 9 日に米陸軍協会が開催したウェビナーにおいて、インド太平洋で中国との紛争が生じた場合のロシアによる機会主義的な拡張を抑止するためには「きわめて強力な欧州の柱」が必要になると指摘した。これは、欧州から遠隔の地になるインド太平洋における紛争時における NATO 加盟国に対する共同防衛への貢献の呼びかけではあるが、米軍が欧州で担う負担を大きく減らすことを前提としているものでもなく⁴⁵、ホッジス自身は、別のインタビューで、中国が「**paceing threat**」であるとしても、国防省が現在進めているグローバルな戦力態勢見直しの結果として欧州の戦力は増えることはないにしても大きく減ることもないとの見通しを示している⁴⁶。こうした考え方は陸軍に限ったものではない。2021 年 4 月 13 日、上院軍事委員会公聴会において米欧州軍司令官トッド・ウォルターズ空軍大將が、「**paceing threat**」である中国に対応するために欧州からインド太平洋に戦力を供出することになるのかとの質問に対し、「もっとも近い競争相手であるロシアと実効的に競争し、抑止するために我々が行うことは、中国を抑止することにも対しても効果がある」と答えたのも、中国の重要性が増すにつれ、欧州からインド太平洋に戦力を振り向けさせようとする圧力に対抗しようとする論法であった⁴⁷。

また、もともと「**paceing threat**」という概念は、想定される脅威の中で最も強力なものを指定することで戦力整備上の目標とするものであり、中国が「**paceing threat**」であることを強調することには、中国に対抗して米軍自体の近代化への投資を強化することを訴える狙いがある。ヒックス国防副長官は、国防予算削減について議論した *Foreign Affairs* 2020 年 3・4 月号の論考で、予算削減策として、既存の戦力組成や装備品の調達数を削減するよりはるかに国内的な抵抗の少ない、研究開発費の削減に手を付けるという「ありがちな間違い」

⁴² TRADOC, *TRADOC Pamphlet 525-92, The Operational Environment and Changing Character of Warfare* (Fort Eustis, VA, 2019), 12.

⁴³ AFC, *AFC Pam 71-20-1, Army Futures Command Concept for Maneuver in Multi-Domain Operations 2028* (Austin, TX, 2020), figure 4-2, 40.

⁴⁴ 菊地茂雄「第 6 章 米国 コロナ危機下の米国の安全保障」、『東アジア戦略概観 2021』(防衛研究所、2021 年) 186、187 頁。

⁴⁵ “Hodges: Indo-Pacific Conflict Calls for ‘European Pillar,’” *Army*, 71, no. 8 (August 2021): 58-59; and “AUSA’s Thought Leaders - Ben Hodges,” AUSA, June 9, 2021, <https://www.ausa.org/events/thought-leaders-hodges>.

⁴⁶ Gina Cavallaro, “Enduring Commitment: US Army All-in with European Partners,” *Army*, 71, no. 6 (June 2021): 39.

⁴⁷ SASC, *To Receive Testimony on United States European Command and United States Transportation Command in Review of the Defense Authorization Request for Fiscal Year 2022 and the Future Years Defense Program, Tuesday, April 13, 2021*, 117th Cong., 1st sess., April 13, 2021, 99.

を犯すと、その結果として、将来における戦力の陳腐化を招来したりすることになると警告した⁴⁸。本来的には、戦力量 (capacity)、即応性 (readiness)、能力 (capability) の 3 つは、いずれが突出しても他を損ねる結果に終わるといふ「苦痛を伴うトレードオフの鉄のトライアングル (Iron Triangle of Painful Tradeoffs)」(ヒックス国防副長官) にあるためである⁴⁹。

こうした傾向は、中露との競争において軍事的優位性の回復を目指す米国防省においても懸念されている。チャールズ・Q・ブラウン空軍参謀総長とバーガー海兵隊総司令官は、*War on the Rocks* への寄稿で米軍は、接近阻止・領域拒否 (A2/AD) 脅威のない「許容的な環境下」で行う「数多くの、より小さな任務所要」に即応するために「相当の資源を割いてきた」と述べ、その背景には、即応性を『今夜戦う (fight tonight)』という言葉に象徴される、現時点で展開可能な部隊の「可用性 (availability)」と同じものとみなす傾向が強いことがあるとした。ブラウンとバーガーは、現時点での部隊の可用性や統合軍間で競合する戦力所要のバランスの問題だけではなく、「将来の戦力可用性・即応性、近代化努力に対する影響」(下線部筆者) を取り込んだ「より広い枠組み」が必要であり、そうしないと、「中華人民共和国やロシアと競争するために米国が必要とする近代的な能力への投資を犠牲にして、限られた資源を、レガシー能力を維持することに費やし続ける」ことになると警告した⁵⁰。

現時点で作戦に投入できる戦力を維持すること、すなわち上記の「可用性」が優先されて、将来の能力への投資がしわ寄せをうけることについてはこれまでもしばしば指摘されてきたが、それは米国のグローバルなコミットメントを支えるために米軍が世界各地に展開していることとも連動している。「数多くの、より小さな任務所要」がすぐに消滅するものではないことを考えれば、中国を「最優先課題」として投資ポートフォリオを組み直すためには、現在の戦力所要と可用性と「将来の即応性」の両方を勘案した、ブラウンとバーガーがいう「新しい枠組み」が必要になるのであろう。

(令和 3 年 8 月 12 日脱稿)

<p>プロフィール <i>profile</i></p> <p>地域研究部</p> <p>中国研究室長 菊地 茂雄</p> <p>専門分野：米国の軍事戦略、政軍関係、安全保障政策決定過程</p>	<p>本欄における見解は、防衛研究所を代表するものではありません。</p> <p>NIDS コメンタリーに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。</p> <p>ただし記事の無断転載・複製はお断りします。</p> <p>防衛研究所企画部企画調整課</p> <p>直 通：03-3260-3011</p> <p>代 表：03-3268-3111 (内線 29171)</p> <p>FAX：03-3260-3034</p> <p>※ 防衛研究所ウェブサイト：http://www.nids.mod.go.jp/</p>
---	---

⁴⁸ Kathleen Hicks, “Getting to Less: The Truth about Defense Spending,” *Foreign Affairs*, 99, no. 2 (March/April 2020): 58.

⁴⁹ Mark Cancian, “Military Force Structure: Trade-offs, Trade-offs, Trade-offs,” CSIS, February 28, 2014, <https://www.csis.org/analysis/military-force-structure-trade-offs-trade-offs-trade-offs/>; and Kathleen Hicks, “Defense Strategy and the Iron Triangle of Painful Tradeoffs,” CSIS, June 21, 2017, <https://defense360.csis.org/defense-strategy-and-the-iron-triangle-of-painful-tradeoffs/>.

⁵⁰ Charles Q. Brown and David H. Berger, “Redefine Readiness or Lose,” *War on the Rocks*, March 15, 2021, <https://warontherocks.com/2021/03/redefine-readiness-or-lose/>.