



防衛研究所

The National Institute for Defense Studies

米国の国家安全保障戦略

政策シミュレーション室長

高橋 杉雄

NIDS コメンタリー

第 68 号 2018 年 1 月 26 日

はじめに

2017 年 12 月 18 日、米国トランプ政権は「国家安全保障戦略」（以下 NSS）を発表した。NSS とは、1986 年に制定されたゴールドウォーター・ニコルズ法で、安全保障戦略に関する年次報告書を議会に報告すると定められたことに基づいて策定されており、クリントン政権までは原則として毎年、ジョージ・W・ブッシュ政権以降は 4 年に 1 度、すなわち各政権につき 1 度策定されているものである。過去においては、クリントン政権において示された冷戦後の米国の基本戦略としての「関与と拡大」であるとか、ブッシュ政権における対テロ戦争の基本戦略としての、大量破壊兵器を用いたテロリズムに対する先制行動論など、その政権の安全保障戦略の基本的な考え方が、この NSS を通じて示されてきた。

ただし、NSS は国家安全保障戦略全体を論じる文書でもあるため、国防戦略を示す文書である「4 年次国防見直し（QDR）」などと比べると内容が総花的になりがちであり、米国の戦略文書体系における存在感はそれほど大きくなかった。事実、ブッシュ政権 2 期目の 2006 年版 NSS や、オバマ政権において策定された 2010 年版 NSS、2015 年版 NSS は、ほとんど注目されることもなかったのである。

しかしながら、2016 年に展開した米国大統領選挙の結果発足したトランプ政権に関しては、これまで以上に NSS に注目が集まることとなった。なぜならば、ドナルド・トランプ氏は、予備選の段階から、いわゆる「エスタブリッシュメント」と呼ばれ

る、米国の政治家の主流派とは異なる立場を取っていたからである。ただし、実際に政権が発足してからは、シリア空爆や朝鮮半島問題に関する強固なコミットメントからも分かるように、これまでの米国の安全保障政策を大きく変化させてはいない。その方向性が戦略文書の形でどのように明らかにされるのか、という観点から、この NSS は注目されたのである。

戦略文書としての評価

米国には、多くの戦略文書が存在する。この NSS に加え、統合参謀本部議長が策定する「国家軍事戦略（NMS）」、2006 年と 2008 年に国防長官が策定し、本年 1 月 19 日に最新版のサマリーが公表された「国家防衛戦略（NDS）」、1997 年、2001 年、2006 年、2010 年、2014 年に策定された QDR、1992 年、2002 年、2010 年に策定された「核態勢見直し（NPR）」、オバマ政権発足時に策定された「弾道ミサイル防衛見直し（BMDR）」「4 年次外交・開発政策見直し（QDDR）」、「サイバー政策見直し」「宇宙態勢見直し」がそれにあたる。これらは、それぞれに異なる法的根拠や政治的動機があって策定されており、必ずしも全体が体系化されているわけではない。

例えば QDR は、国防授權法の規定により、ブッシュ政権第 1 期目の 2002 年に策定されると定められており、ブッシュ政権第 2 期目以降は同じく国防授權法により、大統領任期 2 年目の予算案と同時、すなわち 2 月第 1 月曜日に提出されることとされていた。そのため、ブッシュ政権第 1 期の場合は新政権発足後わずか 9 か月後、第 2 期およびオバマ政

権の場合には政権発足後 13 か月目に QDR が発表されることとなる。そのため、本来戦略文書の最上位文書にあるはずの NSS よりも早く QDR が公表されるという状況が発生していた。ブッシュ政権最初の QDR が公表されたのは 9・11 テロ事件直後の 2001 年 9 月 30 日であったが、「先制行動論」を示した最初の NSS が公表されたのは 1 年後の 2002 年 9 月であった。オバマ政権でも、最初の NSS が公表されたのは 2010 年 5 月であり、BMDR と QDR が同年 2 月、NPR が同年 4 月に公表された後のことであったのである。

それらと比較すると、トランプ政権においては、戦略文書の中で最上位にある NSS が、その他の戦略文書に先立って策定され、NDS や NPR のような後続の戦略文書（今回から、QDR は策定されないこととなり、代わりに NDS が策定された）の指針を示したことは特記すべきであろう。

また、文書の構成についても注目すべき点がある。NSS は、ホワイトハウスが策定する文書であるから、国防省のような実施省庁の策定する戦略と異なり、具体的な資源配分に直接結びつくわけではない。それもあって、単にレトリックを並べた総花的な文書になりやすい性格を持つ。例えば、経営戦略論と安全保障戦略論の双方を分析した経営コンサルタントのカリフォルニア大学ロサンゼルス校教授リチャード・ルメルトは、その著書『よい戦略、悪い戦略』の中で、先制行動論を掲げたことで記憶されているブッシュ政権の 2002 年版 NSS について、文書の内容は、単に希望としての目標を並べたウィッシュリストに過ぎず、現実的な目標を達成するための具体的な手段が記述されていないことを指摘し、戦略と呼ぶに値しないと批判している。これは、戦略文書とは、達成すべき目標と使用される手段および資源配分を具体的に示すものであるべきとの考え方に基づく批判である。

この点について、2017 年版 NSS は、これまでの NSS よりも「あるべき戦略文書」に近い構成をしていることが指摘できる。まず、達成すべき国益として、①米国の市民、国土、アメリカ人の生活様式を防護すること、②米国の繁栄を増進すること、③強さを通じて平和を確保すること、④米国の影響力

の強化、の 4 つを定義したうえで、それぞれにつき 1 章をあて、その中で関連する課題を提示し、さらに政策上の優先分野を示しているのである。さすがに具体的な資源配分までは記述されていないが、それらは国防省のような実施省庁が定めるべきものであることを考えると、ホワイトハウスが策定する最上位の戦略文書としては必要十分な具体性を持って策定されていると評価できる。

このように、2017 年版 NSS は、ほかの戦略文書との関係を見ても、文書としての構成を見ても、これまでの歴代政権が策定した NSS と比べてはるかに高く評価しうるものである。トランプ政権発足から約一年の間、政権内の不一致や議会との対立など、この政権においては、政策の実施プロセスにおいて問題がしばしば発生していることは否定できない。しかしながら、こと戦略策定プロセスに関しては、優れてシステムチックに進めていこうとしているし、またそれが実践されていることが、この 2017 年版 NSS から読み取ることができよう。

2017 年版 NSS の世界観：「強さ」を通じた平和

次に、2017 年版 NSS の内容についてであるが、特徴的なのは、大国間の競争が復活したとの世界観のもとに、米国は「強さ」を取り戻さねばならず、その「強さ」を通じて平和を確保するとの考え方に立っていることである。

印象的なのは、冷戦後の米国の安全保障政策に対する厳しい批判である。まず、「1990 年代以来、米国は多大な戦略的過剰安心を示してきた」「米国は自らの軍事的優位は保証されたもので、また民主主義による平和は不可避なものであると信じてきた」「米国は自由民主主義を拡大し、他国を包含していくことによって、国際関係の本質を根本的に変革することができ、平和的な協力が競争にとって代わると信じてきた」と、冷戦後の米国の外交・安全保障政策の基本的な前提を厳しく批判する。これは、民主主義の拡大によって平和をもたらすことができると考えていたクリントン政権の「関与と拡大」戦略に対する批判として解釈すべきであろう。さらに次いで、「米国は優れた軍事技術によって量的縮減

を代替できると間違っ信じていた」「米国は長距離攻撃によってあらゆる戦争を戦えるし、最小限の死傷者で迅速に勝利できると信じてきた」と、これまでの国防政策についても批判を加えるが、これは特にブッシュ政権においてラムズフェルド国防長官が進めた「トランスフォーメーション」に対する批判であると解釈すべきであろう。さらに、オバマ政権期における国防予算の削減についても、「強制削減と相次ぐ予算決議に見られるような連邦予算プロセスの破たんが、脅威が増大していく時代における米国の軍事的優勢を腐食させてきた」とし、歴代政権の安全保障政策を批判的に総括しているのである。

これらをまとめると、米国がクリントン政権以来追求してきた関与政策は、中国やロシアの変化をもたらすことはできなかった一方で、米国が冷戦終結直後に有していた軍事的優位が動揺してきていると現在の情勢を認識しているといえる。その上で、「大国間の競争が復活した」「中露は地域的にもグローバルにも影響力を再拡張し始めた」との世界観を示し、現状打破勢力（リビジョニスト）である中国・ロシア、ならず者国家であるイラン・北朝鮮、トランスナショナルな脅威としてのイスラム過激主義の3つが、米国が直面する挑戦であると特定して示した。

このような形で「大国間の競争」が復活した時代において、米国は、オフショアバランシング戦略（アジアやヨーロッパの安全保障上の問題に直接かかわるのではなく、前方展開戦力を大幅に削減したうえで必要に応じて同盟国を支援する形でアメリカ大陸以外の安全保障問題に限定的にコミットする戦略）をとることなく、これまで同様の安全保障上のコミットメントを継続することを 2017 年版 NSS は明確に述べている。それが具体的に表れているのが、単に「平和の確保」ではなく、「強さを通じた平和の確保」を追求すべき国益として示した 4 つの政策上の柱のうちの 1 つとして示したことである。

2017 年版 NSS においては、第 3 章にあたる部分で「第 3 の柱」として「強さを通じた平和の確保」の詳細について述べられている。まず、具体的な課題として、①大国間の競争が復活している中での米国の比較優位の再建、②軍事力を中心とする能力の強化、③経済力の政策手段としての活用や情報技術の政策への活用を含む外交とステートクラフト、の3つが挙げられている。その中でも軍事力に関連する部分に注目すると、米軍、防衛産業、核戦力、宇宙、サイバー空間、情報についてそれぞれ各論的に具体的に優先して取り組むべき事項が示されている。

この中で、オバマ政権の安全保障政策と比較して特に変化が顕著なのは核戦力に関する部分である。オバマ政権下で策定された 2010 年版 NPR においては、核兵器の「基本的な役割」は敵国の核兵器の使用を抑止することと定められ、2014 年版 QDR においても、通常戦力で劣勢の敵国が、核兵器の使用へと事態をエスカレートさせるのを抑止することが核戦力の役割として定められた。このように、プラハ演説において「核兵器のない世界」を目指すことを掲げたオバマ政権においては、核兵器の役割を敵国による核兵器の使用の抑止に限定していこうとする方向性が見られた。これに対し、2017 年版 NSS では、核戦力の役割として、①敵国による核攻撃の阻止、②非核兵器による戦略攻撃の阻止、③大規模な通常戦力による侵略の阻止が掲げられ、敵国による核兵器の使用の抑止以外の役割を核戦力に再び与えていく方向性が明示されたのである。これは、ここ数年核戦略の専門家の中で展開されてきた、中露の A2/AD 能力の強化などを踏まえ、核戦力の役割に通常戦力に対する抑止を含めるべきだとする議論や、限定核使用オプションについてもっと真剣に検討すべきとの議論を反映したものと考えられよう。

そのうえで、具体的な優先項目として、①敵国を抑止し、同盟国等の安全を保障し、抑止が失敗した場合に米国の目標を達成するための核戦力構成の

維持、②核戦力とインフラの近代化、③戦略的安定性に寄与し、検証可能な新たな軍備管理体制を含む安定的な抑止の維持が提示された。過去、核戦力についてここまで具体的にNSSで記述されたことはない。詳細な考え方や具体的なプログラムについては近々公表される予定のNPRに記述されると考えられるが、ここまで明確に枠組みを提示したことは、トランプ政権の戦略体系をつかさどる最上位文書としての2017年版NSSの性格を考えるうえで重要であると考えられよう。事実、1月上旬にハフィントンポストにリークされたNPRの構成を見ても、NSSの枠組みがベースになっているのである。

また、この「強さを通じた平和」の節の中には、トランプ政権の同盟観も示されている。米国は圧倒的な優位を維持し、米国は敵国を打倒できるし、打倒する(can and will defeat)であろうことを敵国に認識させていくとし、国際秩序に対する挑戦に対し、力強く関与していく意思をはっきりと示しているが、それと同時に、同盟国も同様のことをする必要もあるとも指摘している。ここでいう「同様のこと」とは、必要な能力を整備し、近代化を進め、規模を拡大し、紛争になったら勝利するための政治的意思を有することを指すとされる。すなわち、米国は国際的な安全保障上の問題に引き続き関与し、また最大限の努力を行うが、同盟国も、米国に頼るのではなく、最大限の努力を行うべきである指摘している。これは、トランプ政権の特徴といえる「公正な負担」を求める考え方を反映しているものといえよう。ただし、その同盟国が、脅威認識を共有しているだけでなく、地理的な近接性から、直接的な脅威をより強く感じるのであれば、自ら最大限の努力を行うのは当然のことである。そもそも冷戦期の同盟政策の基礎となったいわゆるバンデンバーグ決議(1948年)においても、米国が結ぶ集団防衛協定は、継続的で効果的な自助努力と相互支援に基づくものであるとされていることにも留意は必要であろう。

アジア戦略

：インド太平洋における地政学的な競争

NSSにおいて、アジア戦略は「地域的文脈での戦略」という章の中の「インド太平洋」という節に説明されている。この項目名からも分かるように、2017年11月10日にトランプ大統領がAPEC首脳会議(ベトナム・ダナン)で行った演説で示した「自由で開かれたインド太平洋」という政策概念をベースにしており、「インド太平洋において、世界秩序において自由を重視する構想と抑圧を重視する構想との地政学的な競争が展開している」との地域情勢認識を示し、中国について、米国は中国と協力を継続しようとしてきたが、中国は経済的手段や軍事的手段によって、他国の政治・安全保障上の政策的な取り組みに圧力を加えてきた」と厳しく批判している。

冷戦終結以来、米国の対中政策は、クリントン政権の関与政策を経て、ブッシュ政権期に形成された「シェイプ・アンド・ヘッジ」に収れんしてきた。それは、中国の将来を「責任あるステークホルダー」に向けて「シェイプ」するのと並行して、そうならず、軍事的な懸念となる可能性に備えた「ヘッジ」も並行して行う、という2面的な政策であった。しかしながら、オバマ政権期における南シナ海、東シナ海情勢の緊迫、中国の軍事力の近代化に伴いいわゆるアクセス阻止・領域拒否能力(A2/AD)に対する警戒感が急速に高まってきたことから、特に関与を通じて中国が「責任ある振る舞い」を行うように誘導していこうとする「シェイプ」の実現可能性について期待が希薄化していった。

この点について、2017年版NSSでは、大国間の競争が復活したとの認識をベースに、特に中国については、「中国は米国をインド太平洋地域から追い出そうとしている」と極めて厳しい警戒感を示し、また「米国は過去20年間の政策を再考しなければならない。その政策とは、ライバルと関与し、彼らを国際機構とグローバルな経済に包含していけば、彼らは穏やかで信頼に足るパートナーに変化するという前提に立脚したものである。ほとんどの部分

において、これらの前提は誤っていることは明らかになった」と述べ、クリントン政権以来の関与政策とブッシュ政権の「責任あるステークホルダー」論を激しく批判した。それと同時に、オバマ政権の戦略文書においては必ず用いられていた、「米国は安定して、平和的で繁栄した中国の台頭を歓迎する」というような、条件付きであれ中国の台頭をポジティブにとらえる文言が一切姿を消している。このことは、これまでの「シェイプ・アンド・ヘッジ」のうち、特に関与を通じた「シェイプ」について失敗したと総括し、より競争的な対中政策を展開していく方向性を示したものと評価すべきであろう。

ただしこの方向性は、トランプ政権になって初めて出現したものではないことにも留意する必要がある。すでに、オバマ政権 2 期目の 2015 年版 NSS においても、「中国との協力の規模は前例のないほどのものとなっているが、米国は中国の軍事的近代化に対して警戒し続け、それらを領土紛争の解決のための脅迫に用いることを拒否する」「米中に競争は存在するが、対決が不可避であるとの考え方は拒否する。同時に、米中の競争について、米国は強者の立場から米中の競争を管理し、中国に対し、海洋安全保障や貿易、人権に至るまでのイシューについて、国際ルールや規範を支持することを求める」「米国は中国の軍事力近代化とアジアにおけるプレゼンスの拡大を、誤解や誤算のリスクを低減させ続けながら監視し続ける」といった形で、米中関係の競争的な側面を指摘していたのである。

おわりに

ここまで 2017 年版 NSS についての分析を進めてきたが、戦略文書は実際には 1 つの文書に過ぎず、政策そのものではない。例えば、第 1 期オバマ政権において、NSC の北東アジア担当上級部長を務めたジェフリー・ペーダーは、退任後 2012

年に発表した回顧録の中で、NSC、国務省、国防省が定期的にグローバルな戦略を発表してきているが、それらは実際の危機に際して参照されることはほとんどないとし、かつ現実の政策決定は、戦略文書に基づいて行われるのではなく、その場その場の戦術的な決定の蓄積として行われるとして、こうした戦略文書について批判的な考え方を示している。また、アイゼンハワー大統領はかつて、「計画（プラン）は無駄だが、計画立案（プランニング）は不可欠である」と述べ、何らかの文書を作成することそれ自体よりも、計画立案プロセスを通じて、重要な政策決定に関わる関係者たちに、どのような意思決定を行う必要があるのか、その際にどのような要素を考慮する必要があるのかといったことを広く認識させていくことの方がはるかに重要であることを指摘した。

こうしたことを考えると、トランプ政権の安全保障政策が、厳密に 2017 年版 NSS に基づいて進められていくかどうかは定かでないといえる。しかしながら、「シェイプ・アンド・ヘッジ」の妥当性や核兵器の役割など、いくつかの重要な戦略的課題について、省庁間調整のプロセスを経てプランニングが進められ、答えが導かれたというのは重要な点である。また、NSS のみならず、1 月に公表された NDS も、NSS を受け、中露との「長期的な戦略的競争」を重視しており、競争的な安全保障環境観に基づいている。その意味において、2017 年版 NSS はトランプ政権の安全保障政策を特徴づける重要な文書であることは疑いない。トランプ政権がどのような安全保障政策を実際に進めていくか、現時点で予測することはできないが、少なくとも意図については明らかにされたのである。

プロフィール

profile

政策シミュレーション室長

高橋 杉雄

専門分野：国際安全保障論、現代軍事戦
略論、日米関係論

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。
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。
ただし記事の無断転載・複製はお断りします。

防衛研究所企画部企画調整課

直 通：03-3260-3011

代 表：03-3268-3111（内線 29171）

F A X：03-3260-3034

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