

第 1 章

米軍再編と東アジアの 安全保障

ブッシュ政権の国防政策の柱は「トランスフォーメーション」である。これは、端的に言えば、米軍を「冷戦型」の組織から「21世紀型」の組織へと脱皮させていくことである。そして同時に「グローバルな米軍の態勢見直し」(GPR)ないしは「統合グローバルプレゼンス・基地戦略」(IGPBS)と呼ばれる、海外および本国内の米軍の配備態勢の見直しが進められつつある。

このように、米軍は大きく変貌を遂げつつある。その背景には、国防政策の基本的な考え方を「脅威ベースアプローチ」から「能力ベースアプローチ」へと変えたことがある。それにともなって「封じ込め」のための抑止を重視した配備態勢から「いつどこで起こるかわからない」有事に備えるための機動展開を重視した配備態勢への移行を進めつつある。もちろん、アジア太平洋地域に展開する米軍もその例外ではない。特にアジア太平洋地域は、域内に幾つもの不安定要因を抱えており、米軍は「兵力削減と抑止・緊急対処力維持」という矛盾した要求を満たしていかなければならない。

北東アジアに展開する米軍は、日本の安全保障のみならずアジア太平洋全体において重要な役割を果たしているため、その再編は必然的に日本の安全保障に大きな影響を及ぼす。そこで、日米双方に益のあるような再編計画を練り上げるために、日米両政府は密接な協議を重ねた。

2005年2月19日にワシントンDCで行われた日米の防衛・外務閣僚による日米安全保障協議委員会、いわゆる「2+2」会談で、日米両政府は「共通戦略目標」について合意した。そしてそれを受けて作業が進められ、10月29日には再編に関する共同文書「日米同盟：未来のための変革と再編」(中間報告と通称される)が発表されたのである。

1 米軍再編の背景

(1) 戦略の転換——脅威ベースアプローチから能力ベースアプローチへ

ブッシュ政権は、発足以来国防政策の根本的な見直しを進めている。その大きな特徴は「脅威ベースアプローチ」と呼ばれる戦略思想を「能力ベースアプローチ」へと転換することである。「脅威ベースアプローチ」とは、ある種のシナリオを前提とするもので、あらかじめ脅威を特定し、それに対処するための能力を整え、事前に兵力を要所に配備して紛争に備えることである。しかし、実際にはこのアプローチは機能不全を起こしていた。90年代以降、米国はイラクと北朝鮮を脅威と想定して紛争に備えていた。しかし、現実には起こった紛争は、バルカン半島やソマリア、東ティモール、そして9・11テロ事件に引き続いてアフガニスタンを舞台として起こったものであった。

現在の米国の国防政策立案プロセスの中では、4年ごとに「4年毎の国防計画の見直し」(QDR) が発表されることになっている。これは「国家安全保障戦略」に基づく国防戦略を明確化し、その裏付けとなる兵力構成、兵力近代化計画、予算計画などについて基本戦略を明らかにすることを目的としている。9・11テロ事件の直後の2001年9月30日に発表されたQDR（以下、QDR2001）では、こうした冷戦後の世界の現実を踏まえて「脅威ベースアプローチ」に代わって、新たに「能力ベースアプローチ」を基本戦略に据えることを明らかにした。「能力ベースアプローチ」とは、個別具体的な「脅威」を特定することなく、米国に対する挑戦者の「戦い方」を想定し、そこで用いられる敵の「能力」に対して必要な「能力」を備えていく考え方である。脅威ベースアプローチにおいては、脅威は「イラク」や「北朝鮮」のように特定の国を想定していたが、能力ベースアプローチにおいては特定の国（ないし非国家主体）を想定しない。何者かは分からないが、米国への挑戦者が行使するであろう「能力」に対して備えるのである。この方針転換は、米軍の海外配備態勢に

大きな影響を及ぼす。「脅威ベースアプローチ」においてはどこで紛争が起こるかあらかじめ特定されていることから、対象脅威を「封じ込め」るための部隊が想定される戦場の近くにあらかじめ配備される。ところが「能力ベースアプローチ」において紛争はいつどこで起こるか分からないという前提に立つ。従って、米軍兵力は「想定される戦場の近く」ではなく、米本土や海外の戦略的要所に重点配備され、有事に際してその地に緊急展開することになる。

それにともなって、冷戦期は重要だったが現在の国際環境において必要性が少ない基地が整理統合される一方で、緊急展開するのに都合のいい位置にある基地が重視されていくことになる。具体的には、最も重要な戦略拠点である「主要作戦基地」(MOB)、平時は最小限の部隊と事前集積物資のみを配備し、有事に展開する拠点としての「前方作戦拠点」(FOS)、同盟国が管理する施設で、平時には米軍はまったく駐留しない「協力安全保障地点」(CSL)の3つのレベルに基地が分類される。そして、そのランクに応じて、めりはりをつけて部隊を配備しようとしているのである。

この配備態勢の見直しにおいて大きな役割を果たすのが、ハイテク化、情報化、ネットワーク化によって軍隊の戦闘力の飛躍的向上を目指す「軍事における革命」(RMA)である。2004年9月23日に、ラムズフェルド国防長官は上院軍事委員会で、米軍の兵力展開見直しの一つの指針として「先進的な能力を活用」し、量がすべてを決するという工

業化時代の発想を捨てると述べた。すなわち、RMAが進んだことによって、これまでよりも小規模な部隊でも同等ないしはそれ以上の戦闘力を発揮できるようになることを前提とするのである。

これまでは、緊急展開できる



アフガニスタンにおいて馬に乗って活動する米特殊部隊員 (2001年11月) (DOD photo)

「軽い」部隊は、重装備を持たない「弱い」部隊でもあったため、大規模な紛争に備えるには重装備を持つ「重く」「強い」部隊を前方配備しなければならなかった。しかし「重く」「強い」部隊は戦略機動性に乏しい。従って、こうした部隊は「いつどこで起こるかわからない紛争に備える」能力ベースアプローチには適さない。能力ベースアプローチには、何よりも「軽い」部隊が求められるため「軽さ」と「強さ」を両立させなければならない。そのために「軽く」ても、ある程度「強い」部隊を実現するのがRMAによる戦力のハイテク化・情報化・ネットワーク化なのである。このような新たな戦略と技術の革新が、いま米軍が現在進めているさまざまな改革の背景にある。

(2) トランスフォーメーションと兵力配備の見直し

「トランスフォーメーション」とは、96年の兵力構成見直し法に基づいて設立された国防協議委員会が97年に発表した報告書「防衛を変革する—21世紀の国家安全保障」の中で初めて用いられた用語である。その意味するところは、冷戦型の思考にいまだとらわれている米軍を、21世紀の安全保障環境に適合した形に「トランスフォーム」させようというものであった。

もちろん、トランスフォーメーションは短期的に達成されるものではない。ラムズフェルド国防長官自身が2002年の『フォーリン・アフェアーズ』に寄稿した論文「変革する軍」で「トランスフォーメーションとは1つのイベントなのではなく、継続していくプロセス」であり「『トランスフォーメーションが完了した』と宣言できる時点は存在しない」と述べたように、そのことは明確に意識されている。当面の指針は、国防省でトランスフォーメーションに関する研究を担当する国防省トランスフォーメーション局が2003年3月に公表した「トランスフォーメーション計画ガイダンス」で示されており、トランスフォーメーションとは「戦力の強化」「国防省内の業務改革」「他省庁との協力」の3つの柱からなるとされている。この中で「戦力の強化」は、情報化、ハイテク化、ス

テルス化などによって米軍の戦闘能力をさらに強化することを図る一連の計画を指す。「国防省内の業務改革」は、国防省の官僚業務を効率化することで、無駄なコストをなくし、また迅速な意思決定や行動を可能にしようとするものである。例えばその一環としてラムズフェルド国防長官は、研究開発プロセスの簡略化・効率化、あるいは民間のマネジメントモデルの導入などを進めている。「他省庁との協力」は、特に対テロ戦争を意識したもので、警察や情報機関、あるいは国土安全保障省といった対テロ作戦にかかわる他省庁との情報協力を強化することで、テロ組織の活動を封じ込めていこうとするものである。

これに関連して、全世界に展開している米軍の配備態勢の見直しも進められている。これを指して、GPRないしIGPBSと呼ぶ。これは、QDR2001を受けて始められた作業で、現在のところ2つの目的を持っている。第1の目的は、前述のとおり「能力ベースアプローチ」への移行にともなって配備態勢をあらためることである。すなわち、前線基地に大兵力を配置して仮想敵国を抑止する冷戦型の「封じ込め」態勢から、予期せざる場所で起こる紛争に迅速に対処する「機動展開」態勢への移行を目指し、基地ネットワークを最適化させるのである。第2の目的は、兵員やその家族が米本土に駐留している時間をできるだけ長く取れるようにすることである。冷戦終結以来、平和維持活動などが増え、一人一人の兵員が海外で作戦に従事する期間が長くなっている。そのため、士気や練度が低下したり、人員確保が困難になるという懸念への対策として、できるだけ海外勤務の時間を短くすること、すなわち海外展開兵力の削減を進めようとしているのである。また、それができれば、例えばイラクなどに駐留する兵力のローテーションも容易になる。イラク戦争がいったんの終結を見て2年以上たった現在においても、イラクにはいまだ国内治安に不安が残り、米軍は10万を超える兵力をイラクに駐留させることを余儀なくされている。ヨーロッパおよびアジアにおける駐留態勢を維持したまま、これだけの兵力を中東に展開させるのは、軍にとって大きな負担となる。そのためにも、イラク以外の地域に展開する兵力総数の削減が早急に必要となっている。

(3) 米国内での基地再編・閉鎖計画

グローバルな配備態勢の見直しと並行して、国内基地の整理統合も進められている。基地再編・閉鎖計画(BRAC)がそれである。これはトランスフォーメーションに先立って、冷戦終結直後からすでに始められたものである。これまでも88年、91年、93年、95年の4ラウンドが実施されており、97の主要な基地が閉鎖され、55の主要な基地が統合されてきた。合計すると、米軍の国内基地の21%が削減され、それにより、年度あたり70億ドルが節約されたと評価されている。

BRACプロセスは、90年に制定された基地閉鎖統合法に基づいて進められる。この法律の特色は、議会の干渉を極力排除していることである。基地を閉鎖することは、その地域の雇用を減少させるなど、地域経済に大きな影響をもたらす。そのため、閉鎖対象とされた地域選出の議員が強硬に反対し、88年の閉鎖統合案は事実上骨抜きにされてしまった。基地閉鎖統合法はそのことへの反省に基づいて制定されたものである。この法律によれば、BRACプロセスの主な作業は、国防省と、大統領に任命されるBRAC委員会によって実施される。まず国防省が閉鎖統合リストを作成し、その案の内容についてBRAC委員会が審査する。その後、BRAC委員会が大統領に答申を提出し、大統領はそれを承認ないし却下する。大統領が承認した場合、閉鎖統合リストは議会に提出される。この段階で初めて議会が関与するわけであるが、議会はそのリストの個別項目について修正することはできない。つまり「総論賛成、各論反対」的な態度をとることは許されず、閉鎖統合リスト全体に対して承認するか却下するかしかできないのである。こうした規定を付することによって、閉鎖される基地を地元を持つ議員が、恣意的に閉鎖統合リストを操作できないようにしているのである。

2005年に進められたのは「2005ラウンド」と呼ばれる5回目の計画である。しかし作業は順調に進んだわけではない。準備作業そのものは、2002会計年度国防授權法に基づいて2002年11月から始められた。しか

し、議会は消極的な態度を示していたのである。2004年の5月18日には、トレント・ロット上院議員が、国防省は国内基地の閉鎖に先立って海外基地の閉鎖を決めるべきだと主張し、2007年までBRACを延期する修正法案を提出した。この法案は僅差で否決されたが、引き続いて5月20日に下院で、BRACを2007年まで延期することを定める修正法案が可決された。それに対しブッシュ大統領は拒否権発動を示唆した。それを受けて9月23日、ラムズフェルド国防長官は、上院軍事委員会で海外米軍から7万人を米本土に撤退させる計画は進行中のBRACと密接に関連すると証言した。そして最終的に10月8日、上下両院が2005年度国防授權法に合意した際、BRAC推進派のジョン・ワーナー上院議員の主導で、議会は国防省によるBRAC作業を支持することを確認した。こうして、BRACプロセスがようやく本格的に動き出したのである。

一方、ケイ・ハッチソン上院議員とダイアン・ファインスタイン上院議員の主導で、2004会計年度軍事建設歳出法に基づき、海外基地見直し委員会が設置された。この委員会は、国防省主導で進めているGPRとBRACについて、議会側が進行状況を調査し、評価を行うために設置された。中間報告が2005年の5月9日に、最終報告が8月15日に提出されたが、全体として国防省に対する批判のニュアンスが強い。まず、今回国防省が作成した閉鎖統合案の実行にともなう費用や、イラクやアフガンにおける活動、また軍のトランスフォーメーションに要する費用が、海外駐留米軍の再編に要する経費を圧迫する可能性を指摘した。こうしたことから、報告書の結論部分で、国防省の作業に対する議会の監視を強化する必要があるとされている。しかしながら、先に述べたように、BRACプロセスにおいては議会の関与はきわめて限定されている。従って、現実の作業に対するこの委員会の報告書の影響力は限られたものであった。

現在のところ、米国内の米軍の主要な基地は319あるとされるが、今回作成された国防省の閉鎖統合案は、6年間で、そのうち33の主要な基地を閉鎖し、29の主要な基地を統合しようとするものである。この中に

は、ポーツマスの海軍工廠の閉鎖、ノースカロライナ州フォートブラッグに駐屯する陸軍特殊部隊の、空軍特殊部隊が所在するフロリダ州エグリン空軍基地への移転、ワシントンDC近郊のウォルター・リード陸軍病院とベセスダ海軍病院の統合などが含まれている。



基地再編・閉鎖計画について上院軍事委員会で証言するラムズフェルド国防長官（2005年5月16日）
(DOD photo by US Air Force Tech. Sgt. Cherie A. Thurlby)

この国防省案は、5月16日にBRAC委員会に送付され、委員会内で検討された。その結果を踏まえ、9月8日に委員会から大統領に送付された閉鎖統合案では、国防省作成の原案にあったポーツマス海軍工廠などが削除され、最終的に21の主要な基地閉鎖、33の主要な基地統合が盛り込まれた。委員会の説明によれば、この閉鎖統合案が実行されれば、今後20年にわたって合計356億ドルの国防費が節約できるとされる。ブッシュ大統領はこの閉鎖統合案を承認し、9月15日に議会に送付した。基地閉鎖統合法によれば、閉鎖統合案は、議会が45議会日以内に拒否する共同決議を採択しなければ自動的に発効するが、期日である11月8日までに共同決議が採択されることはなかったため、閉鎖統合案は拘束力を持つこととなった。今後は2011年までの6年をかけて、この案を実行していくことになる。

2 アジア太平洋駐留米軍に起こりつつある変化

(1) 「抑止」と「緊急展開」が求められるアジア太平洋地域

以上のように、米国の国防態勢の改革が急ピッチで進められている。こうした改革が進む中で、アジア太平洋地域の米軍の役割や態勢も変化するものとみられる。

米軍が駐留している主要な地域は、ヨーロッパ、中東、そしてアジア太平洋地域である。これらの地域はそれぞれ異なる戦略的な特徴を持っていることから、それぞれの駐留兵力は異なる機能、役割を有している。

とりわけ、アジア太平洋地域は、他の地域と比べてより複雑な安全保障環境にある。まず、この地域には冷戦の残滓というべき潜在的紛争要因が残っている。すなわち朝鮮半島と台湾海峡である。また、この地域には、将来米国の覇権に挑戦する可能性があるとして懸念される国、すなわち中国が存在している。このようなケースでは、アジア太平洋駐留米軍はヨーロッパ駐留兵力のように、完全に緊急展開による域外対処用の戦力・編成へと移行することはできず、ある程度は伝統的な「脅威ベースアプローチ」に基づく前方展開戦力を維持する必要がある。なぜなら、朝鮮半島や台湾海峡のような域内不安定要因に対する抑止力を維持しなければならないし、何よりも台頭する中国が米国の覇権を侵食していくことを抑制しなければならないからである。

その一方でこの地域は、国際テロ組織の活動や民族問題や宗教問題に起因する分離主義運動といった、21世紀型脅威とでも呼ぶべき不安定要素も抱えている。こうした不安定要素はいつどこで顕在化するかわからないため、アジア太平洋地域の米軍は緊急展開能力によって機動的に対処できるものである必要がある。一方、日本をはじめとして、アジア太平洋地域の米国の同盟国のほとんどは限定的な緊急展開能力しか有していない。そのため、緊急事態には米軍が主体となって対処しなければならないことになる。

このようなアジア太平洋地域の特徴から見て、この地域の駐留米軍は、抑止力を維持する一方で緊急展開能力も整備しなければならない環境にある。ただし同時に、全体のすう勢に従って、配備兵力そのものは中長期的に削減していくことが求められる。アジア太平洋地域における米軍の配備見直しにおいては、この相反した要求を満たす最適解を求めなければならないのである。

(2) アジア太平洋駐留米軍の6つの変化

以上のように、アジア太平洋駐留米軍に求められていることは「兵力削減と抑止力・緊急事態対処力の維持」である。そしてそのために、次に述べる6点の変化がアジア太平洋駐留米軍に生じると考えられる。

まず第1は前線に配備される陸上兵力の削減である。アジア太平洋駐留米軍におけるまとまった陸上兵力は在韓米軍と沖縄駐留海兵隊だけであることから、兵力が削減されるとすれば対象はこれら2つの部隊になる。ただし、在韓米軍と沖縄駐留海兵隊はその機能が大きく異なる。在韓米軍は北朝鮮から韓国を防衛することを任務にしており、沖縄駐留海兵隊はアジア太平洋全体のさまざまな安全保障上の課題に対応することを任務としている。そのため、海兵隊は、テロとの闘いを含むさまざまな現在の脅威に対応することができるが、在韓米軍は、そうした脅威に機動的に対応するのが難しい状況にある。米軍再編の目的は「冷戦型兵力配備」から「21世紀型兵力配備」への移行を目指すものであるため、削減される対象は在韓米陸軍が主な対象となる。事実、在韓米軍においては1万2,500人の兵力削減計画が進められている。一方、海兵隊については、配備態勢を修正する可能性はあるが、西太平洋全域で見ただけにはその態勢が縮小されることはないと思われる。

第2の変化は、航空戦力や巡航ミサイルによる精密攻撃をこれまで以上に重視することである。精密攻撃能力を強化すれば兵力削減による戦闘能力低下を直接的に補うことができる。在韓米軍削減に関連して、レオン・ラポート在韓米軍司令官は、上院軍事委員会で2004年9月23日に行った証言でも「駐留兵力の戦力は兵力ではなく能力で判断する」と述べ、兵力を削減したとしても、AH-64D アパッチ・ロングボウ攻撃ヘリコプターや、F-18E/F スーパーホーネットなどによって必要な能力は確保されると述べている。

ただ、これは域内に配備される空軍兵力が増大することを意味するものではない。平時に配備されるのは、初動対処を担う部隊であって、



グアムに展開するB-2爆撃機とF-15Eストライク・イーグル戦闘機
(US Air Force photo by Tech. Sgt. Cecilio Ricardo)

本格的な戦闘に際しては米本土などから戦力を派遣して対応することになるであろう。そのため、域内の空軍基地の重要性が高まることになると思われる。もちろん、米国の航空戦力は空軍だけではなく、空母もその一翼をなしている。太平洋に配備される空

母が増勢されることは決定しているが、それはこの文脈において考えることができよう。また、2004年8月16日にブッシュ大統領が行った演説の中で、西太平洋に打撃部隊を配備することが述べられている。

第3の変化は、前線の兵力削減を補完し、また「いつどこで起こるか分からない」紛争に迅速に対処するために緊急展開の能力を高めていくことである。そのために、米軍は、戦闘部隊の軽量化と輸送能力そのものの強化を進めている。ラポート司令官も、C-17輸送機や高速輸送船による緊急展開能力の充実が必要である、とも述べている。それに加えて、横田、グアムを中心とする戦略輸送ネットワークの効率化も図られていくであろう。

第4の変化は、統合指揮能力の強化である。これは、陸海空海兵隊の部隊が別々に戦うのではなく、それぞれの間の連携を強化し、各軍種部隊のパフォーマンスを相互に増幅させようとするものである。特に「兵力を削減しつつ抑止・緊急事態対処力を維持する」ために、統合を強化することは必要である。航空戦力や巡航ミサイルからの精密攻撃をより重視するにしても、その効果を最大限発揮するためには、地上部隊と航空戦力とが密接に連携しなければならないからである。

第5の変化は、ミサイル脅威への対応である。QDR2001でも繰り返し述べられているように、ミサイルの拡散によって米軍の前方展開基地が脆弱になっていることは、米国の安全保障専門家が共有する懸念である。

例えば、ミサイルの拡散が進む中、もし米国がミサイルの射程内に大兵力を配備していた場合、先制攻撃によってその大部分が無効化されてしまう恐れがある。従って、リスクマネジメントの観点から、前線からやや離れた場所に集結拠点を置いたり、海上に作戦拠点を設けたり（シー・ベーシングという）、あるいはミサイル防衛システムを配備することによって、ミサイルの脅威を無力化していくことが米軍には求められている。

第6の変化は、同盟国との協力の強化である。ヨーロッパと異なり、アジア太平洋地域における米国の同盟国は限定的な域外派遣能力しか保持していないため、緊急展開任務は米軍がほとんどすべてを負わなければならない。しかし、米国とはいえ資源は限られているため、すべての事態に対して独力で対応できるとは限らない。また、海外展開兵力を削減するという傾向に変化がないのであれば、同盟国の資源をも活用しようとする動きは必然的に出てくるであろう。能力ベースアプローチの中では、個々の兵器、部隊、基地ではなく、それらの総和としての「能力」が重視される。そして、同盟国との協力もまた「能力」の構成要素と見なされるのである。2005年3月18日の記者会見で、当時のダグラス・フェイス政策担当国防次官が、テロとの闘いにおいては同盟国との認識の統一が重要であることから、新たなQDRの作成において同盟国とも協議することを検討していると述べたことは、このことを示唆している。このように、戦略立案や、作戦行動の分野において、米国と同盟国との協力はますます強化され、緊密化されていく傾向にある。

(3) 北東アジアの米軍プレゼンスの変貌

北東アジアにおける主要な米軍の拠点は日本・韓国・グアムであるが、それぞれ異なる特徴を持つ。そこで、防衛上の必要性、地域安定上の必要性、配備兵力の安全性、インフラ整備の度合い、駐留先からの財政的支援、の5つの変数を基に、それぞれの特徴を分析する。

第1の防衛上の必要性とは、同盟国そのものを軍事的に防衛するために米軍の駐留がどの程度必要かについての評価である。韓国の場合、いまだ

大規模な軍を38度線に沿って配備している北朝鮮の脅威があるため、米軍駐留の必要性は高い。ただし、韓国軍の能力向上によって、その必要性は以前よりは減じていると認識されている。日本については、現在の国際環境の中で着上陸侵攻を受ける可能性は低くなっているとしても、特に打撃力の使用をとまなう作戦に関して、自衛隊は在日米軍による補完を前提としていることから、米軍駐留の必要性は高い。

第2の地域安定上の必要性は、相手国の国土防衛に限らず、アジア太平洋地域全体の安定確保の観点からの評価である。ここでは、運用の柔軟性が高い海空戦力が駐留兵力の中核をなしている日本と、東南アジアにアクセスする足がかりとして好適な位置にあるグアムの評価が高くなる。その一方で、韓国に駐留する米軍は、伝統的に朝鮮半島有事に対処するための拠点として位置付けられてきた。ただし、米軍再編に関連して、地域安定のために駐留米軍をより柔軟に運用できるようにするために、米韓で「戦略的柔軟性」をめぐる協議がなされている。この「戦略的柔軟性」が十分に高まらない限り、この観点からみた軍事拠点としての韓国の重要性は、それほど高くはならない。

第3の配備兵力の安全性は、駐留兵力が攻撃を受ける可能性の大小によって決まる。ここでは、北朝鮮からの攻撃を受ける可能性のある韓国が最も危険であり、次いで多くの中距離弾道ミサイルの射程に含まれている日本の危険度が高い。

第4のインフラ整備の度合いは、装備の整備などのためのインフラの充実度を表す。米海軍の艦艇の整備に当たっている横須賀のドックの能力に代表されるように、この面では日本が最も高い。これに韓国が次ぎ、今のところはこうした設備の整備が進んでいないグアムは最も低い。

最後の駐留先からの財政的支援では、多額の「思いやり予算」を支出している日本が最も高く、韓国がそれに次ぐ。グアムはこの点では最も経費が掛かる場所といえよう。表1-1はこれらの基準による評価を一覧にしたものである。

表1-1 米軍の展開拠点としての日・韓・グアムの特徴

	日本	韓国	グアム
防衛上の必要性	○	○	—
地域安定上の必要性	◎	△	◎
配備兵力の安全性	○	△	◎
インフラ整備の度合い	◎	○	△
駐留先からの財政的支援	◎	○	△

こうしてみると「い
つどこで起こるかわか
らない」有事に対して
緊急展開能力で機動的
に対処することを目指

す現在の傾向から見ると、地域安定の観点から見た駐留の必要性が高い日本とグアムが今後重視されてくる拠点であることが分かる。ただ、日本は多くの条件を備えているが、弾道ミサイル防衛システムが十分機能するまで安全性に若干の不安は残る。一方、グアムは面積が沖縄本島の半分とそれほど小さくなく、またインフラが日本ほどは整備されていない。また、地理的条件をみると、北東アジアへのアクセスは日本の方が有利だが、東南アジア・インド洋方面に対してアクセスするにはグアムの方が適している。以上から、ハワイを中枢的な拠点としつつ、日本とグアムが相互補完的に戦略拠点としての役割を果たす、ハワイを中心とする「トライアングル・ハブ・システム」というべきものが今後構築されていくと考えられる。

(4) 北東アジアにおける米国の軍事プレゼンスの今後

これまでの分析をまとめる形で、先に挙げたアジア太平洋駐留米軍に起こる6つの変化が、どのような形で日本、韓国、グアムの駐留米軍の見直しに反映されていくか分析してみよう。

まず兵力削減であるが、すでに決定しているように、在韓米軍の陸上兵力は削減の方向にある。一方、在日米軍の中では海兵隊が焦点になるが、西太平洋地域を1つの単位として考えた場合に、海兵隊の配備兵力が削減されることはないであろう。削減すると「いつ起こるかわからない」有事に実効的に対処する能力が損なわれるからである。事実、在日米軍再編に関する共同文書(詳細は後述)で提案された米海兵隊の再編は、司令部と一部支援部隊を沖縄からグアム島に移転することであり、西太平洋地域のプレゼンスは維持されている。

第2の精密攻撃重視は3つの拠点すべてに適用されると思われる。特に、在韓米軍兵力の削減を補完するために、周辺の航空基地の役割はこれまでも増して重視されることになる。

第3の緊急展開能力の強化も3つの拠点すべてで進められることである。これは海兵隊の高速輸送船や新型の大型事前集積船の導入、陸軍の一部部隊のストライカー化など、米軍全体で進められている緊急展開能力の強化が反映される形となる。それに加え、横田、グアムをハブとした戦略輸送ネットワークの強化もなされるであろう。

第4の統合指揮能力の強化は日本とグアムを舞台に進められると考えられる。日本にはすでに海軍、海兵隊、空軍の主要部隊が駐留しており、インフラ整備の度合いも高い。在日米軍再編に関する共同文書でも「在日米陸軍司令部の展開可能で統合任務が可能な作戦司令部組織への近代化」が進められるとされている。また、在日米軍の統合指揮能力が強化されることによって、同盟国である自衛隊との作戦上の協力を進め、日米同盟の実効性を今後強化していくことができる。グアムにも、第3海兵機動展開部隊の司令部が沖縄から移転する。これも必要が生じたときに編成される統合任務部隊を指揮することができる司令部である。

第5の弾道ミサイル脅威を想定した配備の観点からいうと、韓国と日本は、東アジア域内に存在する短中距離弾道ミサイルの射程に収められているため、何らかのリスクヘッジの措置をとらなければならないことになる。1つの方法としては兵員を削減していくことが考えられるが、今後は、ミサイル防衛能力を整備していくことによって、弾道ミサイルの脅威を中和することが重視されるであろう。

第6の同盟の強化は、この地域をみると日米同盟と米韓同盟が対象になる。ところが韓国は、中国との関係に配慮することもある「戦略的柔軟性」問題など、米韓同盟の強化にはやや慎重な姿勢をとっている。そのため、米韓同盟がどのような方向性をとるかは今のところ定かではない。その一方で、日米同盟については、地域の安定のためにさらなる強化が必要であると日米双方が合意していることもあり、今後も引き続

表1-2 アジア太平洋米軍の変化の方向性

	日本	グアム	韓国
兵力水準	0		-
精密攻撃重視	+	+	+
緊急展開	+		+
統合指揮能力	+	+	0
弾道ミサイル脅威などへの対応	-	+	-
同盟の強化	+	該当せず	?

き自衛隊と駐留米軍との協力が強化され、同盟の強化が進められていくと思われる。

(表1-2参照)

3 在日米軍の再編

(1) SACO から米軍再編へ

これまで述べてきたような背景の中で、全世界およびアジア太平洋地域で米軍の配備態勢の再編が進みつつある。在日米軍の再編に関しても作業が進められており、2005年10月29日には日米安全保障協議委員会が開かれ、これまでの作業の中間報告が発表された。

今回の再編は、96年に日米両政府が合意した「沖縄に関する特別行動委員会」(SACO) 合意に続く、冷戦終結後2回目の大規模な在日米軍の再配置計画である。SACO合意は、95年9月に起こった、米海兵隊員による少女暴行事件を契機として「沖縄の負担軽減」を目的として米軍基地の整理統合を進めようとして作成されたもので、普天間飛行場の辺野古移設を柱として、10余りの施設の整理統合・返還、騒音軽減のための施策の実施などが盛り込まれていた。また、SACO合意の実施完了時には約5,000haの土地が返還され、沖縄の米軍基地が在日米軍基地の中で占める割合は現在の75%から70%へと低下することとなっていた。現在のところ、返還が完了したのは安波訓練場とキャンプ桑江の北側部分のみであるが、そのほかの事案のほとんどについても遅れながらも着実に返還が進みつつある。

ただし、SACOのシンボリック的存在といえる普天間飛行場については、地元との調整は完了し、環境アセスメントおよび現地技術調査が開始されていたものの、環境団体などの抗議運動によって作業が停滞している

表1-3 SACOの進捗状況

北部訓練場	ヘリ着陸帯の移設にともなう環境アセスメント実施中
楚辺通信所	造成工事、建物工事を完了。現在通信システム工事実施中
読谷補助飛行場	楚辺通信所の移設完了後返還
キャンプ桑江	北側部分(38ha)返還
瀬名波通信施設	造成工事を完了、現在建物工事・通信システム工事実施中
那覇港湾施設	浦添市は受け入れを表明
住宅統合	現在第2段階の建物工事まで完了

状況にあった。そうしたことから、在日米軍の再編は、SACO合意の推進にも寄与することを念頭に置きながら進められることとなった。

ただ、今回の米軍再編とSACOとの間には根本的な違いがある。今回の在日米軍再編協議は、単に基地を整理統合するためのものではない。さまざまな状況の変化を踏まえて、同盟を包括的に強化するために進められてきたものである。90年代後半には、包括的な戦略文書としての「日米安保共同宣言」(96年)、日米の防衛協力強化のための具体的な施策をまとめた「日米防衛協力のための指針(ガイドライン)」(97年)、基地負担軽減のために作成されたSACOが進められたが、今回の米軍再編協議はこうしたものをすべて包括する性格のものだといえる。

また、SACOの場合は、そのきっかけが少女暴行事件であったことから分かるように、何よりも「沖縄の負担軽減」を目的としていた。しかし、当時は、冷戦後の米国のアジア戦略がいまだ不透明な中で、沖縄からの米軍の削減は、米国が長期的にアジアへのコミットメントを減らすという「間違ったシグナル」を域内諸国に送ってしまう危険性があった時期であった。そのため、駐留米軍の兵力については現状維持を基本線とし、その中での基地の整理統合を図ったのである。一方、今回の米軍再編の背景にあるのは、第1節で述べたような米国の戦略の変化である。ラムズフェルド国防長官が、これからは兵力でなく能力に着目すると述べているように、現在の米軍の戦略においては、駐留米軍の兵力そのものは抑止力にとって決定的要素ではないと考えられている。また、SACOから約10年たった現在、米国が今後もアジアへのコミットメントを続けるであろうことに疑いを持つ域内国家はほとんどない。つまり、

SACOの時と比べると、多少の駐留兵力の削減を行っても在日米軍の能力が低下することはないと考えられており、周辺諸国に対して「間違ったシグナル」を送る可能性も大きく低下しているのである。

その一方で、北朝鮮の核武装は差し迫った脅威となっており、中国も、10年間で、経済成長を背景に海空軍の近代化を積極的に進めており「軍の近代化の目標が、中国の防衛に必要な範囲を超えるものではないのか慎重に判断されるべきであり、このような近代化の動向については今後とも注目していく必要」(平成17年度版防衛白書)が生じている。その上、非国家主体による国際テロのような、伝統的な抑止概念では対応しきれない脅威も台頭してきているのである。つまり「間違ったシグナル」を送ってしまう可能性は減っているとしても、物理的な抑止力や緊急対処能力としての米軍の必要性は決して減じていない。

このように、戦略や安全保障環境の変化を反映して、日米両国は、単に基地の再編にとどまらない、運用面での協力なども含んだダイナミックな同盟の変革を進めつつあるのである。

(2) 3段階のアプローチ——共通戦略目標、役割任務能力、基地再編

在日米軍再編を進めていく上での日本側の基本的な考え方は、2004年に策定された新たな「防衛計画の大綱」(以下新大綱)に示されている(詳細は第8章参照)。新大綱の大きな特徴は、安全保障においてもグローバル化が進みつつある21世紀の世界では、日本自身の努力だけでは、国際テロなどの新たな脅威には対応できず、国際的な協力を拡大深化させつつ、地域的な、あるいはグローバルな安全保障上の問題に対応していかなければならないとの考え方をとっている点である。そこで、安全保障政策の基本的な姿勢として、日本自身の努力だけではなく、同盟国との協力、国際社会との協力の3つのアプローチを組み合わせ「我が国に直接脅威が及ぶことを防止し、脅威が及んだ場合にはこれを排除するとともに、その被害を最小化すること」と「国際的な安全保障環境を改善し、我が国に脅威が及ばないようにすること」を達成しようとして

いる。在日米軍の再編に当たっても、この2つの目標の達成に寄与することが極めて強く意識されている。

同時に、新大綱では、着上陸侵攻などの「本格的な侵略事態」の脅威が減じた一方で、弾道ミサイル攻撃、島嶼部への侵略などの「新たな脅威・多様な事態」への対応を重視する必要があるとの脅威認識が示されている。この新たな脅威認識が、在日米軍の再編を検討する上での大きな要素となった。

また、新大綱では「新たな安全保障環境とその下における戦略目標に關する日米の認識の共通性を高めつつ、日米の役割分担や在日米軍の兵力構成を含む軍事態勢等の安全保障全般に関する米国との戦略的な対話に主体的に取り組む」と、在日米軍再編協議を進めていく上での手順についても明確に記されている。つまり、まず現在の状況に適合した形で日米の戦略認識を統一し、その上で在日米軍と自衛隊の役割・任務・能力の分担を定め、それらを踏まえて基地の再編を進めていこうとしたのである。

日本側は、こうした考え方に加え、2004年9月に小泉純一郎首相が示した「抑止力の維持」と「地元負担の軽減」の2つの原則に沿って、在日米軍再編協議に臨んだ。まず、日米の戦略環境に関する認識の統一が図られ、2005年2月の日米安全保障協議委員会で、両国は「共通戦略目標」に合意した。その中で、テロ・WMDなどの新たな脅威が出現していること、アジア太平洋地域においては不透明、不確実性が継続している上、新たな脅威が発生していることが、共通の安全保障認識であることが確認された。その上で、地域における共通の戦略目標と世界における共通の戦略目標が掲げられた。地域における戦略目標としては、日本の安全の確保、地域の平和と安定の強化、朝鮮半島の平和的統一、北朝鮮に関連する諸問題の平和的解決、中国の責任ある建設的役割の歓迎と協力関係の発展、台湾海峡をめぐる問題の平和的解決、中国の軍事分野での透明性向上などが挙げられている。世界における戦略目標としては、国際社会での民主主義などの基本的価値の推進、国際平和協力活動などにおける協力、WMD不拡散、テロ防止・根絶などが挙げられている。

この共通の戦略目標に引き続いて、日米では役割・任務・能力と在日米軍の再編に関する協議が行われたのである。

(3)「日米同盟：未来のための変革と再編」——抑止力の維持と地元負担の軽減

これまで述べてきたような経緯を経て、10月29日にワシントンDCで開催された日米安全保障協議委員会で、在日米軍の再編に関する「日米同盟：未来のための変革と再編」と題する共同文書、いわゆる中間報告が合意された。この共同文書には2本の柱がある。自衛隊と米軍の役割・任務・能力に関する記述と兵力態勢の再編に関する記述である。

まず役割・任務・能力であるが「日本の防衛および周辺事態への対応（新たな脅威や多様な事態への対応を含む）」と「国際平和協力活動への参加をはじめとする国際的な安全保障環境改善のための取組」の2つの分野に沿って整理されている。これはそれぞれ、新大綱で整理された2つの目標である「我が国に直接脅威が及ぶことを防止し、脅威が及んだ場合にはこれを排除するとともに、その被害を最小化すること」と「国際的な安全保障環境を改善し、我が国に脅威が及ばないようにすること」に対応したものである。共同文書は、新大綱でいうところの「同盟国との協力」について具体的な内容をまとめたものであり、上記の対応関係は、両者が相互に補強する関係にあることを示している。

共同文書では、この2つの軸に沿って、日本の防衛と北東アジアにおける地域的な協力のための役割分担やメカニズムを再確認するとともに、国際的な安全保障環境を改善する上での2国間協力が、同盟の重要な要素となったことが明確に述べられた。前者は、97年に新たに策定された「日米防衛協力のための指針」（ガイドライン）に関連した2国間協力についてのものである。後者は「世界の中の日米同盟」として、特に9・11テロ事件以降積極的に行われるようになった日米のグローバルな協力の実効性をより高めていくためのものである。この分野は、現行の憲法解釈の下でも、日本が有意義な国際協力を行うことができる分野であることから、グローバルな情報収集能力と戦略輸送能力を持つ米国

との協力の枠組みが提示された意義は非常に大きい。特に「安全保障・防衛協力において向上すべき活動」の中に含まれている、拡散に対する安全保障構想(PSI)、人道救援活動、復興支援活動、空中および海上における給油の相互実施を含む補給、整備、輸送など相互の後方支援活動に関する協力が進めば、グローバルな安全保障上の課題に取り組む日米同盟の能力は大きく強化され、国際的な安全保障環境の改善に大きく寄与することになるであろう。

さらに、2国間の安全保障・防衛協力の体制を強化するための不可欠な措置として、緊密かつ継続的な政策および運用面の調整、計画検討作業の進展、情報共有および情報協力の向上、相互運用性の向上、日本および米国における訓練機会の増大、自衛隊および米軍による施設の共同使用、弾道ミサイル防衛の7点が挙げられている。この中で、特に、部隊戦術レベルから戦略的な協議まで、政府のあらゆるレベルで政策および運用面の調整を行い、可能ならば自衛隊と米軍の間で共通の運用画面を共有することを目指していくことや、97年のガイドラインに基づく共同作戦計画の検討をより具体的に進めること、また部隊戦術レベルから国家戦略レベルに至るまであらゆる範囲で情報共有および情報協力を進めていくことなどが進展していけば、自衛隊と米軍の運用上の協力は大きく強化され、地域における抑止力を下支えするとともに、緊急事態に対処する能力を高めることにつながるであろう。

共同文書のもう一つの柱が、兵力態勢の再編である。基本的な考え方としては、アジア太平洋地域における米軍のプレゼンスは、地域の平和と安全にとって不可欠であること、再編および役割・任務・能力の調整を通じて能力は強化されること、司令部間の連

携向上や相互運用性の向上が両国にとって決定的に重要であること、自衛隊と米軍が施設・区域を共同使用することは2国間協力の実効性を向上させること、米軍施設・区域が人口密集地域に集中している場所では、兵力構成の再編の可能性について特別の注意が払われること、などが提示された。こうした考え方にに基づき、日米は、在日米軍の再編について合意した。前節で述べた、アジア太平洋米軍に想定される6つの変化に基づいて、ここで合意された在日米軍再編に関する勧告を整理し、また現時点で明らかになっているアジア太平洋地域の他の再編計画をまとめると、表1-4のようになる。

これらの再編に関しては、2006年3月までに具体的な実施日程を含んだ計画が作成される旨取り決められた。ただ、これらはすべて統一的なパッケージを構成するものであり、パッケージ全体について合意され次第、実施されるものである。

表1-4 アジア太平洋地域の米軍プレゼンスの今後

	日本	グアム	韓国	ハワイなど
前線配備 兵力の削減	第3海兵機動展開部隊司令部のグアムへの移転を含む海兵隊7,000人の沖縄外への移転		駐留兵力の12,500人削減	
精密打撃重視		「打撃アセット」(爆撃機および潜水艦)の西太平洋への配備	AH-64Dなどによる火力の強化	太平洋に空母1隻を追加配備 戦闘空軍司令部の常設
緊急展開・ 戦略輸送	米軍による、新田原・築城基地の緊急時使用の強化と民間施設の緊急時運用の改善 補給・輸送の日米相互協力	アンダーセン飛行場の機能強化	ストライカー旅団の配備	ストライカー旅団を高速輸送船およびC-17とともにハワイ・アラスカに配備
統合指揮・ 作戦能力	在日米陸軍司令部の、展開可能で統合任務が可能な作戦司令部への近代化	第3海兵機動展開部隊司令部の移転		支援組織として常設統合司令部の設置
弾道ミサイル 脅威などへの 対応	Xバンドレーダーの展開 米国による弾道ミサイル防衛システムの展開		配備重心の南方移転	弾道ミサイル防衛の開発・配備
同盟の強化	役割・任務・能力分担の検討 共通統合運用調整所の設置 航空総隊司令部と第5空軍司令部の併置		「戦略的柔軟性」	

(注) このほかに、地元負担を軽減するために提示された措置として、普天間飛行場移設を加速するための代替施設建設計画の見直し、空母艦載機の厚木飛行場から岩国飛行場への移駐、訓練の分散化、在沖海兵隊の施設・区域の統合などがあ

(出所)「日米同盟：未来のための変革と再編」(2005年10月29日)などより作成。

(4) 今後の課題

10月に発表された共同文書は、日米同盟協力を大きく進歩させ、東アジアのみならず、グローバルな国際安全保障に寄与することにつながる役割・任務・能力分担に関する合意と、地元負担の大きな軽減を通じた、より安定的な米軍の駐留を目指す大胆な再編計画からなる。今後10年程度にわたり、日米同盟が取り組まなければならない課題はこれを実現させていくことになるだろう。ただ、普天間飛行場代替施設建設については言うまでもないことながら、具体的かつ実効的な共同の作戦計画の立案にしても、部隊戦術から国家戦略までの政府のあらゆるレベルにおける政策・運用面での調整や情報共有・情報協力にしても、経費面での問題も含め、決して容易に実現できることではない。ここで示された同盟の将来構想を実現するためには、防衛庁のみならず、政府全体としてねばり強く努力していかなければならないのである。