

第 6 章

米国

財政危機と対外コミットメントのはざまで

米国においては、ブッシュ政権からオバマ政権への移行を国防面で支えたロバート・ゲイツ国防長官が2011年7月1日に退任し、クリントン政権において行政管理予算局長と大統領首席補佐官を務めたレオン・パネッタ中央情報局（CIA）長官が後任に就任した。同年には、統合参謀本部（JCS）議長・副議長、陸軍参謀総長、国際治安支援軍司令官なども交代し、米国の安全保障を担う陣容が大きく刷新された。

他方で、増大する財政赤字を背景に、連邦予算の削減が大きな課題となり、これまで米国が世界の安全保障に対して果たしてきた役割に影響を与えるのではないかという懸念も示されている。2011年4月には、オバマ大統領が2023年までに安全保障経費を4,000億ドル削減する方針を明らかにした。さらに8月には、2011年予算管理法により、2021会計年度までの10年で、4,500億ドルと見積もられる額の国防費削減が行われることとなった。加えて、議会における赤字削減の取り組みの行方にもよるが、2013会計年度から2021会計年度の間に、前述の4,500億ドルを含め最大で1兆ドルもの国防費削減が行われる可能性が高まっている。こうした急激な削減に対しては、米国の軍事能力に大きなダメージを与える可能性があるとして、内外から懸念が表明されている。

また、オバマ政権は、アフガニスタンにおける軍事作戦を継続しながらも、アジア太平洋地域を米国の安全保障にとって重要な地域であると位置付け、政治・経済・軍事のそれぞれの分野において戦略的関与を強化している。アジア太平洋重視の姿勢は政権発足以来一貫して継続されており、米国は太平洋国家としてインド洋を視野に入れたアジア太平洋地域の安定と繁栄の促進に向けて、同盟関係を中核とする地域諸国および地域制度との重層的なネットワーク関係の形成を追求している。

1 緊縮財政下の国防政策

(1) ゲイツ国防長官の下での効率化と国防費節減の取り組み

米国政府の財政赤字が深刻化する中、連邦予算の削減を主張する声が高まってきている。オバマ大統領は、選挙運動中から財政再建を公約の一つに掲げ、連邦政府支出の削減の方針を打ち出していた。しかし、サブプライムローン問題に端を発した金融危機により米国経済が低迷する一方で、危機に対応するためにオバマ政権がとった金融機関や自動車産業の救済策や景気刺激策により、連邦予算の赤字は2008年以降大幅に増大した。他方で「小さな政府」と連邦予算削減を掲げる草の根保守派市民運動である「ティーパーティー」運動に後押しされた共和党が、2010年11月の中間選挙で大きく議席を伸ばした。大きな争点となっている連邦予算の削減は、「テロとの闘い」を背景にこの10年で大きな伸びを示してきた国防費にも深刻な影響を与えつつあり、国防費は大幅削減に直面している。

これまでも国防省は、ゲイツ国防長官（当時）が2009年4月にF-22戦闘機をはじめとする約20の取得プログラムを中止する方針などを明らかにして以来、予算節減に取り組んでいた。ゲイツ国防長官は2010年8月、サンフランシスコで演説し、厳しい財政事情の下、米国が現在と将来にわたり必要とする軍事力を維持するために必要な資金を捻出するため、効率化の取り組みとして国防省の人員、組織、運営方法を見直すよう検討を指示したと述べ、成果の一端を明らかにした。

国防省による効率化の取り組みはその後も続けられ、2011年1月6日の記者会見で、ゲイツ国防長官は国防省が進めてきた取り組みの成果を明らかにした（表6-1参照）。ここで明らかにされた効率化の取り組みは、大きく3つに分けられる。第1は、各軍における司令部や後方支援組織の統廃合である。例えば、陸軍における各種タスクフォース廃止や施設管理部門の統廃合、第2艦隊司令部の廃止と同司令部の機能の艦隊戦力コマンドへの移管、空軍の航空作戦センターの統廃合などが含まれる。第2は、

各軍以外の国防長官府や外局、統合軍における「国防省共通」の取り組みである。統合戦力軍の廃止、国防省職員の給与凍結や国防長官府・国防省外局の人員削減などが含まれる。第3は、装備の取得プログラムの見直しである。ドイツ国防長官は「合理的なスケジュールで十分な数量を生産可能、入手可能かつ多機能な軍事的能力の組み合わせ」が必要として、海兵隊の遠征戦闘車両（EFV）をはじめとする研究開発が順調に進んでいなかったり、コスト超過に見舞われていたりした装備の取得プログラムの見直しを明らかにした。

ただし、この段階での予算節減、特に、各軍による取り組みは、国防予算の総額を圧縮すること自体が目的というより、効率化の取り組みにより節減された予算をより必要性の高いプログラムに再配分するという趣旨のものであった。ドイツ国防長官によると、上記の取り組みにより2012～16会計年度の5年間で、4軍で合計約1,000億ドルが節減されることとなるが、そのうちの700億ドル余りを、各軍が必要とするより優先順位の高い取得プログラムなどに振り向けることとされた。

ただし、「国防省共通」の効率化の取り組みにより、約540億ドルが捻出されるが、その分については再投資ではなく予算削減に充てられることとされた。これに加え、インフレ率の低下などの経済要因の変化、陸軍・海兵隊の人員削減などを合わせ、今後5年間の予算総額は当初計画より780億ドル削減されることとなった。

なお、上記のような国防予算の節減策は、2012会計年度国防予算要求に盛り込まれたが、その際に見積もられた2012～16会計年度の5年間の国防省予算の実質伸び率は、年平均1.0%程度と見積もられており、減額とはなっていなかった。

(2) 2011年予算管理法と国防費の大幅削減

効率化・合理化を進めるという行政府内での国防費節減の取り組みから、議会主導の大幅な国防費削減へと進められることとなったきっかけは、当年度予算をめぐる行政府と議会との駆け引きであった。2011会計年度

表6-1 国防省による効率化イニシアティブの概要（2012会計年度国防予算要求時点）

	主要内容（注）	節減される予算の活用目的
陸軍	5年間で295億ドル節減 ・インフラ関連人員の削減（11億ドル） ・既存施設維持により軍事施設建設費節減（15億ドル） ・電子メールインフラ・データセンター統廃合（5億ドル） ・SLAMRAAM地对空ミサイル調達キャンセル（10億ドル） ・NLOS、次世代ミサイル発射機プログラムの中止（32億ドル） ・募集・維持手当などの人員確保施策の削減（67億ドル）	・兵士に対する自殺防止・薬物乱用防止カウンセリングの充実 ・M-1戦車、ブラッドレー装甲戦闘車、ストライカー装甲車の近代化 ・新型戦術通信ネットワークの兵士レベルへの配布加速化 ・ISR装備の強化（MC-12偵察機の追加調達、グレイイーグルUAVの調達加速化、新型垂直離着陸型UASの開発開始）
	5年間で351億ドル節減 ・地上勤務要員を削減、艦隊・航空部隊に再配置（49億ドル） ・艦艇・航空機について複数年調達契約を増加（40億ドル） ・第2艦隊司令部、潜水艦、哨戒機、駆逐艦戦隊・飛行隊、ならびに1個空母打撃群の司令部を解体（10億ドル） ・EFVプログラムの中止（28億ドル） ・化石燃料の消費削減（23億ドル）	・新世代電子妨害装置開発加速 ・イラク・アフガニスタンで使用した装備の修理・補給 ・海兵隊の戦闘車両強化 ・新世代洋上無人打撃・監視航空機の開発 ・F-18戦闘機の最新型の追加購入、同型機150機の運用期間延長措置 ・駆逐艦、沿岸戦闘艦、海洋観測艦、油槽艦などの追加購入
空軍	5年間で333億ドル節減 ・4個航空作戦センターおよび3個序数空軍司令部の統廃合、施設支援センターの組織合理化を含む組織改編（42億ドル） ・補給処・補給経路における業務プロセス改善（30億ドル） ・航空機動軍における燃料・エネルギー消費削減（7億ドル） ・プログラム削減・中止（37億ドル） ・施設維持経費削減（14億ドル） ・通信インフラコストの25%削減（13億ドル）	・MQ-9（UAV）の追加購入、ISRプログラムの、海外緊急事態作戦予算から、恒常的な基礎的国防予算への移管 ・発展型使い捨て打ち上げロケット（EELV）の調達増加 ・F-15のレーダー近代化 ・JSFシミュレーターを追加購入 ・新型爆撃機の開発
特殊作戦軍	5年間で23億ドル節減 ・統合多任務潜水艇プログラム中止（8億ドル） ・複数の役務を1つの特殊部隊情報技術契約（SITEC）に統合 ・各軍種の装備が特殊作戦軍の所要を満たす場合のプログラム削減	
国防省共通	5年間で780億ドル節減 ・国防省の文官職員人数を2010会計年度水準で凍結（130億ドル） ・文官職員の給与凍結（120億ドル） ・軍の健康保険制度改革（80億ドル） ・国防省外局・国防長官府の諸経費、人員、支出削減（110億ドル） ・統合戦力軍の廃止（20億ドル） ・ビジネスストランスフォーメーション局廃止（6億ドル） ・役務契約の削減（60億ドル） ・報告書、研究、会議、委員会の廃止（10億ドル） ・将官級ポストの削減（1億ドル） ・F-35 JSFプログラム計画変更（40億ドル） ・2015～16会計年度における陸軍定員2万7,000人分、海兵隊の定員1万5,000～2万人分削減 ・経済状況に関する前提条件の変更（インフレ率、軍人給与の増額見通しの下方修正など）	

（注）（ ）内はそれぞれの項目において節減される金額を示す。

（出所）Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller)/CFO, *United States Department of Defense Fiscal Year 2012 Budget Request Overview* (Washington, DC, 2011), pp. 5-1-5-4 より作成。

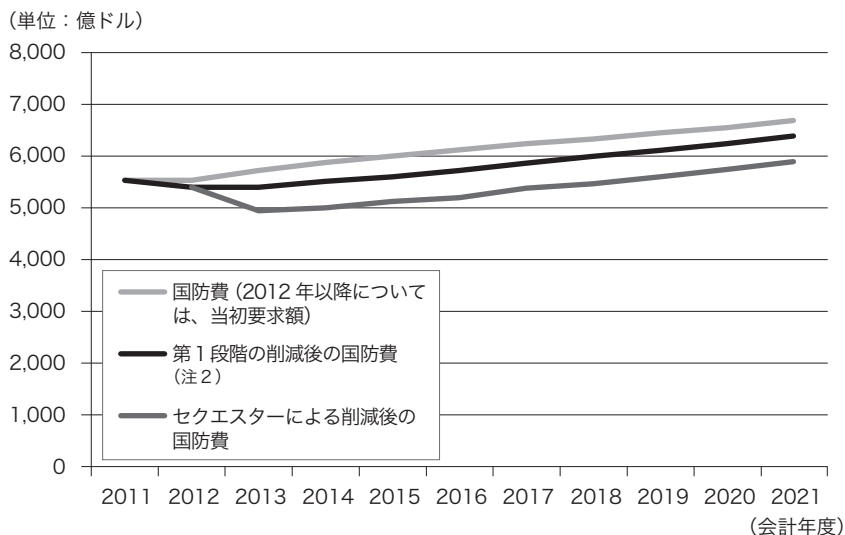
は連邦予算が年度初めまでに成立せず、暫定予算により連邦政府の活動が維持されていた。しかし、下院の過半数を制する共和党は、深刻化する財政赤字を背景に連邦予算の大幅な削減を求め、4月8日に期限が切れる暫定予算の更新を拒否する姿勢を見せたため、連邦政府の機能が停止する恐れが出てきた。

これを打開するため、大統領と上下院指導部との間で交渉が行われた結果、2011会計年度連邦予算において2010会計年度と比較して約400億ドルの減額を行う条件で、同年度予算が成立した。この合意を踏まえ、オバマ大統領は4月13日、2023年までの12年間で4兆ドルの財政赤字縮小を目指し、その一環として、国防費を含む「安全保障関係費」を同期間中に累積で4,000億ドル分削減することを明らかにした。

ただし、オバマ大統領は、4,000億ドルの削減を実現するためには、これまで国防省が行ってきたような「ムダの排除や効率性・実効性の向上だけ」ではなく、世界における「米国の使命、能力、そして役割」に関する「根本的な見直し」を行う必要があり、こうした見直しを経た上で、削減を具体的に決定すると述べていた。ゲイツ国防長官も、国防省全体で一律カットを行うのではなく、予算を削減することにより生じる戦力組成への影響を分析し、将来の安全保障上の脅威に照らして、どの能力を削減の対象としてよいか判断する、いわばリスク管理を行うため「包括的な見直しが必要」と述べていた。もっとも、4,000億ドルの削減は、2月中旬に議会に提出された2012会計年度国防予算要求にあわせて提出された将来の国防費予測額からの削減であり（この国防費予測額については図6-1「2011年予算管理法による国防費の削減見通し」参照）、2023年までの安全保障関係費の伸びをインフレ率未満に抑えることで達成されると説明されていた。

しかし、連邦予算削減をめぐる政権と下院共和党とのせめぎ合いは終わらず、国防費はさらに大幅な削減に直面することとなった。5月16日には米国政府の債務総額が法律上借り入れできる上限に達し、8月2日にはデフォルト（債務不履行）を回避するための特別措置の期限も切れる見

図6-1 2011年予算管理法による国防費の削減見通し（注1）



（注1）金額は名目値である。なお、アフガニスタンなどにおける戦費であるOCOは含まない。

（注2）第1段階の削減については、現在の予算規模に応じた割合で国防費を削減する前提で算出されている。

（出所）Douglas W. Elmendorf, "Statement of Douglas W. Elmendorf before the Joint Committee on Deficit Reduction, U.S. Congress, October 26, 2011," p. 18; Office of Management and Budget, *The Budget of the U.S. Government, Fiscal Year 2012* (Washington, DC, 2011), p. 199.

通しの中、7月末にかけて債務上限を引き上げるため交渉がオバマ政権と上下院指導部の間で行われた。その結果、債務上限引き上げとともに、連邦予算を大幅に削減する合意に達し、これに基づき2011年予算管理法が8月2日に成立した。

2011年予算管理法では、債務上限の引き上げとともに、2012～21会計年度までの10年間にわたり、2段階での連邦予算の削減を定めている。まず第1段階として、同法では海外戦費にあたる海外緊急事態作戦（OCO）経費を含まない「裁量経費」（連邦予算から「義務経費」である社会保障費などを除いた政策経費のこと）について今後10年間の会計年度ごとの上限を定めることにより、連邦予算の削減を行うこととなっている。

この第1段階での削減では、連邦予算の裁量経費の中で国防費がどの程度削減されるかは明記されていない。ただし、議会予算局（CBO）の見積もりによると、第1段階の削減において国防費は、伸び率を実質ゼロに

することに加え、2012会計年度においていったん低下する（実質値で対前年度比約4%減）。そして、2013会計年度以降は、図6-1にあるように、上昇に転ずるが、これは名目値であり、インフレを勘案すればほぼ横ばいで推移すると思われる。なお、第1段階の削減では、2012会計年度予算要求に際してオバマ政権が示した国防費の予測から合計で4,500億ドル程度の削減となると見積もられており、4月にオバマ大統領が示した12年間で安全保障経費4,000億ドルという削減目標とおおむね同規模である。

さらに、2011年予算管理法ではさらなる大規模な予算削減措置が盛り込まれた。まず、議会内に設置された「赤字削減に関する合同特別委員会」（以下、合同委員会）が、2012～21会計年度の10年間で1.5兆ドルの赤字削減を目標として、歳入・歳出両方を含めた赤字削減案を作成、11月23日までに投票に付し、法案として上下両院に提出する。しかし、10年間で1.2兆ドル以上の赤字削減を達成する法案が2012年1月15日までに成立すれば国防費を含めた連邦予算の削減はその法案に基づき進められるが、それが成立しない場合は、2013会計年度以降につき第1段階の削減からさらに踏み込んだ予算削減が自動的に行われることとなっているのである。これを「セクエスター（原義は差し押さえ、接収）」と呼ぶ。（セクエスターによる国防費の削減は、図6-1を参照）

このセクエスターによる削減では、まず、削減の対象である裁量経費を予算科目上の「国防費」（96%程度が国防省予算）とそれ以外の2つに分けて上限を定め、その上で、年度毎の予算削減額を算出することとしている。この場合、国防省によれば、国防費の削減額は、最大で第1段階での4,500億ドルの削減の倍、合計で約1兆ドルもの額となると見積もられている（第1段階の削減額もこの中に含む）。

なお、合同委員会は、9月上旬から活動を開始し、赤字削減案の検討を行ってきたが、共和党と民主党の間の立場の違いは埋まらず、23日の期限を目前にした11月21日、赤字削減案に関する両党間の合意追求を断念することを明らかにした。これにより、セクエスターが回避される条件である1月15日までの赤字削減法案成立は事実上不可能となった。ただし、

これに対して、オバマ大統領がセクエスターを回避する「唯一の方策」は「最低でも1.2兆ドルの赤字削減に合意すること」であり「まだ、そのための時間が1年ある」と述べているように、合同委員会が赤字削減案の追求を断念したことにより、セクエスター実施が自動的に確定したわけではない。

(3) 国防費大幅削減の影響

国防省は、2011年予算管理法による4,500億ドルと見積もられる予算削減を受け入れる姿勢を示し、それを実現するための「戦略主導的」な検討プロセスを進め、その成果を「国防戦略指針」として2012年1月5日に公表した。指針の公表に際して、オバマ大統領は、予算削減により「米軍は、より小規模で引き締まったものになる」と認めつつ「機敏で、柔軟、そしてすべての緊急事態および脅威に対して即応性のある軍により軍事的優位を維持する」方針を示した。さらに、指針では国防体制を「アジア太平洋に向けて再調整する」こととし「現在の戦争を強調したものから将来の挑戦への備え」に重点を移す方針が示された。また、指針では「接近阻止・領域拒否（A2/AD）環境において効果的に作戦を行う能力を確保するために必要な投資を行う」とともに、米軍はイラクなどで行ってきたような「大規模、長期的な安定化作戦を行う規模」の戦力は持たない方針が示された。さらに、今後の戦略環境の変化を確実に予測することは不可能であるとの認識から、将来の変化に対応できるように軍事能力の多様な組み合わせを維持するとともに、必要に応じて能力を再構築する能力を保持する方針が示されているのも指針の特徴である。

他方で、国防省は、セクエスターによる国防費の削減は同省に対して「破滅的」な影響をもた



「国防戦略指針」公表に際して演説を行うオバマ大統領（2012年1月5日）（DOD photo by Erin A. Kirk-Cuomo）

らすとして、これに一貫して反対している。また、合同委員会が赤字削減案の取りまとめを断念した後も、国防省が備えるのは第1段階の4,500億ドルと見積もられる国防予算削減であって、セクエスターによる削減ではないという立場を維持している。

なお、CBOによると、セクエスターによる削減では、2013会計年度で国防費は4,910億ドルまで下がると見積もられている。これは、実質額で2007会計年度の水準（OCO経費を除く）に戻るものである。これに対して、9.11テロ後、米国の国防費は倍増しており、たとえセクエスターが行われた場合でも、それほどの影響があるわけではないとの見方もなされている。しかし、倍増というのはインフレを考慮しない名目値を比較した場合であり、実質値を比較すれば、2000会計年度から2010会計年度にかけての国防費の伸びは戦費を含めて約70%（戦費を除けば約32%）となる。

また、その伸びの内容についても、大半を戦費や軍人の給与の増額や福利厚生改善が占めており、必ずしも米軍の戦力強化につながったわけではないとの指摘もある。これらの背景として、9.11テロ以前から、作戦・維持費（燃料費やスペアパーツ、損耗した装備の補充など）の実質増の傾向が続いている上に、テロとの闘いによりそれが顕著となったことや、また、イラクやアフガニスタンでの作戦で人的損耗が生じていることを背景に、志願兵制の下で兵員の募集・維持するために給与・福利厚生面での処遇改善が必要とされ、国防費を押し上げた側面も指摘される。

セクエスターによる国防費削減の影響については包括的な分析は公表されていないが、国防省関係者もさまざまな機会に言及している。また、下院軍事委員会ではセクエスターの影響について公聴会が開かれたほか、2011年予算管理法による国防予算削減の影響を分析した「国防費削減影響評価メモ」（以下、評価メモ）が公表されている。これらの議論では、セクエスターによる国防費削減について、いくつかの点が懸念として指摘されている。

第1は、削減が急激かつ大幅であることである。パネッタ国防長官は、ジョン・マケインおよびリンゼイ・グラハム両上院議員にあてた書簡で、セクエスターが実施されると、2013会計年度で前年度額から最大で1,000億ドルの国防費の削減（2012会計年度予算要求での見積もり額から約23%減）が行われると指摘した。また、パネッタ国防長官は、その削減が各予算項目に対して一律適用される可能性があり、その場合、（4,500億ドルの削減に際して実施するとされていた）「戦略的な選択」が不可能となり、広範なプロジェクトが執行不可能となるという。また、2011年4月にオバマ大統領が4,000億ドルの安全保障関係費の削減を明らかにするまでに、すでに国防省はそれと同額以上の節減努力を行ってきた（詳細は本節（1）参照）。その過程で、ムダの部分はすでに排除されているので、その上にその倍以上の国防費の削減を行うことは、必然的に戦力組成と装備近代化計画に影響を及ぼさざるを得ないという点も指摘されている。

第2は、兵力削減による能力の低下である。パネッタ国防長官は、マケイン上院議員らに対する書簡で、セクエスターにより米国の陸軍・海兵隊の戦力が第2次世界大戦前夜の1940年以降で最小（1940年当時、陸軍航空隊を除く陸軍は21万8,000人、海兵隊は2万8,000人の計24万6,000人）になると述べている。さらに、下院の評価メモは、より具体的に、2011会計年度末の定員は陸軍と海兵隊を合わせて77万人余りであるが、セクエスターによる国防費削減により合計約20万人が削減され、計57万人余りまで低下し、米国は、同盟国に対する安全保障コミットメントを果たせなくなると指摘している。

こうした点は、議会での軍関係者による証言でも指摘されている。たとえば、ジェームズ・アモス海兵隊総司令官は、2010年秋から翌3月にかけて行った海兵隊の戦力組成見直しにおいては、ゲイツ国防長官（当時）の指示で、海兵隊の規模を1つの大規模な戦闘作戦に対応できるレベルまで低減することを前提として作業を進めていたが、セクエスターによりその1つにさえも海兵隊は対応できなくなると述べている。

さらには戦力投射能力への影響も指摘されている。評価メモでは、セクエスターによる国防費削減により288隻ある海軍艦艇が、2個空母戦闘群を含む50隻の削減によって238隻となり、戦力投射能力を大きく低下させることが指摘されている（パネッタ国防長官もセクエスターにより海軍艦艇が230隻を切り、1915年以降で最低数となると指摘している）。加えて、海兵隊の遠征作戦能力への影響も指摘されている。2011年末現在、海軍は、2個海兵遠征旅団（MEB）による水陸両用作戦を同時に行う揚陸能力（最低でも33隻）を保持することとされているが、評価メモは、セクエスターによる国防費削減により揚陸艦が必要な隻数の半分（17隻）へと減少するため、その能力が維持されなくなるだけでなく、海兵隊に3個ある海兵遠征隊（MEU）の太平洋、ペルシャ湾、地中海への前方展開にも支障が生じると指摘している。

さらに装備の近代化にも重大な影響が懸念されている。そもそも現有の米軍装備の主力は冷戦期に設計がなされたものをベースにしており、今日の安全保障環境においては陳腐化が懸念される。また、イラク・アフガニスタンでの作戦で酷使されたこともあり、老朽化が進んでいる。一方で、9.11テロ後の10年間で、F-22やC-17を含め装備の近代化が進んだ面もあるが、開発の遅れやプログラムの見直しの結果、具体的な導入が新たな課題となっているものもある。例えば、生産打ち切りとなったF-22の代わりの第5世代戦闘機として今後導入を加速化することとされた統合打撃戦闘機（JSF）や、計画取りやめとなった陸軍の戦闘車両シリーズである将来戦闘システム（FCS）の後継として今後開発予定の地上戦闘車両（GCV）もそうである。また、旧式化しつつある爆撃機戦力を更新・補完する次世代爆撃機（NGB）もさまざまな理由から開発が繰り延べされてきた。パネッタ国防長官は、マケイン上院議員らに対する書簡で、セクエスターによる国防費削減により、これらの取得プログラムが中止に追い込まれるとの見通しを明らかにしている。このようにセクエスターにより装備近代化がさらに遅れるならば、米国の軍事力に対して深刻なダメージを与える可能性がある。

なお、これまでも米国は、国防費の拡大と縮小を繰り返してきたが、セクエスターによる国防費の削減が行われたとしても、これまでの削減と比べて特に大規模であるわけではないとの指摘もある。たとえば、今後アフガニスタンでの作戦が収束していくとして、セクエスターによる国防費削減と2011年予算管理法の対象となっていないOCO経費を合わせた国防費の削減額は、ピーク時の2010会計年度の水準から、3割程度の削減となると考えられる。これは、朝鮮戦争後、ベトナム戦争後、冷戦終結後の削減がおおむね3割から4割程度であったことを比べても同程度の割合の削減であるといえよう。

ただし、今回の削減は、大規模・持続的な作戦で消耗することなく軍備の近代化に傾注できた1980年代の「レーガン軍拡」を経た冷戦終結後の削減のケースとは異なる。また、兵士の給与の増額や福利厚生面での処遇改善が国防費を押し上げた9.11テロ後の国防費の増額は、徴兵制を採っていた朝鮮戦争やベトナム戦争の頃とも異なる。これらの点も、一般の国防費の削減への対応を困難にしているものと思われる。

セクエスターが開始される2013年までは時間があり、議会には、2011年予算管理法のセクエスターに関する規定を削除・修正しようとする動きもみられる。ただし、オバマ大統領は、セクエスターが実施に移されるまで赤字削減案のとりまとめの努力を続けるべきとして、議会におけるセクエスター規定を削除する動きには強く反対しており、セクエスターの今後の行方については依然として不透明である。

2012年11月の大統領選挙を控え、今後、国防費を含む連邦予算の削減が大きな政治的争点となり得る。テロとの闘いが始まって10年が経過し、米国民の中にも厭戦気分が募り、対外的な安全保障上のコミットメントを縮小したいという機運が高まっていても不思議ではない。他方で、社会保障費の上昇を背景に国防費に対する削減圧力が続く中で、米国が自ら規定する役割と資源の制約とのバランスをどのように図るかという点で、難しい舵取りが続くものと思われる。

米国におけるサイバー戦略の新展開

2011年には、米国においてサイバー空間に関する政策文書が相次いで公表され、国家安全保障政策においてサイバー空間での脅威にどのように対応するか、その方針が明らかにされた。2011年に生じたこれらの動きの特徴として、以下の点が注目される。

第1は、米政府あるいは米国内での取り組みに加えて、同盟国・パートナー国との協力の強化である。特に、5月16日、ホワイトハウスと関係各省の共同で公表された「サイバー国際戦略」（「国際戦略」）は、米国の目標として「オープンで、相互運用性があり、安全で、かつ信頼性のある」サイバー空間の確保を目指すとして、国際的な協力をそのための「最重要の原則」と位置付け、2国間・多国間での協力の推進、米国が参加する国際機関の場におけるサイバー・セキュリティ上の取り組みの推進を行うと述べた。また、サイバー空間における脅威に対応する上での国防省の方針を取りまとめた「サイバー空間での活動に関する国防省戦略」（DSOC、7月14日公表）でも、国防省の戦略的イニシアティブの一つとして「集団的サイバー・セキュリティを強化するため米国の同盟国およびパートナー国との強固な関係を構築する」ことが挙げられ、同盟国・パートナー国との間で、サイバー攻撃に関する警戒能力の構築や支援、共同訓練などの実施を進めていく方針を明らかにした。

以上のような認識の下、米国は、同盟国・パートナー国に対する働きかけを強化している。例えば、「国際戦略」公表の翌月、6月21日に行われた日米安全保障協議委員会の共同発表「より深化し、拡大する日米同盟に向けて：50年間のパートナーシップの基盤の上に」において「サイバー空間における増大する脅威によってもたらされる課題に日本および米国が立ち向かうための新たな方法について協議」することや「サイバー・セキュリティに関する2国間の戦略的政策協議」を設置することが明らかにされた。

またオーストラリアとの間では、2011年9月の米豪閣僚協議（AUSMIN）でもサイバー空間における協力が議題の一つとして取り上げられ、AUSMIN後の共同コミュニケーションにおいても、米豪両国や国際社会が直面するサイバー脅威に両国が対処していくことが謳われるとともに「サイバー空間に関する共同声明」が公表された。同声明では、2国間の長期にわたる国防関係と両国間の防衛条約であるANZUS条約に鑑み「2国のうちいずれかの領土保全、政治的独立、あるいは安全保障を脅かすサイバー攻撃が生じた場合、オーストラリアおよび米国は相互に協議し、脅威に対処するために適切なオプションを決定する」と述べられた。これは、共通の脅威に対する両国の協議を定めたANZUS条約第3条の条文に沿った表現であり、共同防衛を定めた第4条の「武力攻撃」に該当するとまでは直接は述べられていないものの、場合によっては「武力攻撃」に該当し、両国の共同防衛の対象となり得ることに含みを持たせたものとも見ることもできる。

米国のサイバー戦略に関して第2に注目されるのが、サイバー攻撃が「武力攻撃」に相当する場合もありうると認識し、これに対しては、ネットワークの防御を確実にするだけでなく、軍事力行使を含めた「攻撃的」オプションがあり得ることを認めたことである。「国際戦略」は、サイバー空間についても伝統的な国際法上の規範が当てはまるとして、その一つに「自衛権」を掲げ「国家は、サイバー空間における侵略的行動により発動され得る固有の自衛権を持つ」と述べた。さらに、「国際戦略」は、サイバー空間を通じて行われる敵対行為に対しては、国際法に則り、米国、同盟国およびパートナー国、ならびに米国の国益を守るため、外交、情報、軍事、経済のすべての必要な手段を取ることができるとした。すなわち、サイバー攻撃に対して通常の「武力攻撃」に対するのと同様に、軍事力の行使まで含む対応を取ることができるという立場を示したものである。

5月に「国際戦略」が公表された後、サイバー攻撃に対しても軍事力による反撃を加えるという内容の戦略文書が、国防省において策定中であり、近く公表されるとの報道がなされた。しかし、実際には、国防省から公表されたDSOCには該当する記述は含まれていなかった。これについて、ウィリアム・リン国防副長官（当時）は、DSOC公表の際に、米国は「重大なサイバー攻撃に対して、これに比例し、かつ正当化される軍事的対応」を取る権利を留保するとしつつも、コンピューターネットワークの防御を確実にすることにより、攻撃を行っても攻撃側が期待する効果が上がらないようにすることで、攻撃のインセンティブを下げることを最も重視していると指摘した。すなわち、サイバー攻撃を防ぐ上では「報復の脅し」に依存するより、むしろ「攻撃の利益」を否定することが重要だと述べた訳である。その背景として、リン国防副長官は、サイバー攻撃が行われても誰が行ったか突き止めることが技術的に困難であるため、攻撃側は身元が判明しないと考えがちであり、報復の脅しが効きにくいことを挙げた。他方で、報道によれば、DSOC公表に先立ちカートライトJCS副議長（当時）は記者に対し、DSOCは純粋に防衛的でサイバー攻撃に対する懲罰を想定しないため、サイバー攻撃を防ぐには不十分であると指摘し、サイバー攻撃を防ぐには米国に「[サイバー] 攻撃を行えばただではすまない」と思わせる必要があるとして、サイバー攻撃に対するより強力な抑止力の必要性を説いたとされる。

さらに、2011会計年度国防授權法に基づき、11月、国防省が議会に提出した「国防省サイバー空間政策報告書」では、大統領はサイバー空間での敵対行為から、米国、同盟国およびパートナー国、ならびに米国の国益を守るため「すべての必要な手段を使って対応」する権利を留保していると述べた上で、「すべての必要な手段を使って対応」すべき「敵対行為」に、「米国経済、政府、および軍に対する重大なサイバー攻撃」を含むとした。その上で、かかる敵対行為への対応オプションに「国防省が提供するサイバーおよびキネティックな能力の両方、あるいはいずれかの能力の使用」が含まれるとの立場を明らかにした。そして、国防省はサイバー空間において攻勢的作戦を行う能力を保有しており、大統領の指示によりこれを行うとした。これは、リ

ン国防副長官自身が、攻勢的・防衛的両方の対応を行う能力の必要性を認めながらも「主旨は防衛的である」としていたDSOCから、より一歩踏み込んだ記述であるといえよう。

さらに、議会の動きに目を転ずると、12月31日に成立した2012会計年度国防授權法第954条として、国防省が大統領の指示の下、サイバー空間において攻勢作戦を行う能力と権限を持つことを議会が確認する旨の文言が盛り込まれた。これは脅威に対応し、米軍と同盟国軍を防護するために、場合によっては「攻撃的な軍事的サイバー活動」を実施することが「最も効果的な方法」であり得るとの議会の認識を反映したものである。

2011年に生じたこれらの動きを通じて、サイバー空間における脅威と伝統的な安全保障との関係に関する米国の基本的な考え方が明らかにされつつあり、今後のさらなる展開が注目される。

2 オバマ政権のアジア太平洋政策

(1) アジア太平洋重視の姿勢

オバマ政権は、アジア太平洋地域を米国の安全保障に大きな影響を与える重要な地域として位置付けており、同地域における民主主義と人権尊重の浸透、貿易・投資の拡大、軍事的プレゼンスの維持という政治・経済・軍事的側面における戦略的関与を強化している。この姿勢は政権発足当時から一貫して掲げられてきたが、イラク駐留米軍の2011年内の撤退やアフガニスタンにおける米軍の役割縮小が進む中で、改めて注目を集めている。11月にオーストラリア議会で行われた演説の中で、オバマ大統領自らが「米国がアジア太平洋地域の秩序の形成に向けて、より大きな、長期的な役割を担う戦略的決定を下した」と述べ、米国の「アジア回帰」路線を改めて明確にした。

その一方で、オバマ政権は、前節で見たような国防費が大幅な削減の対象となっている状況が、アジア太平洋における米国のコミットメントに影響を及ぼすのではないかという憶測を呼んでいることを認識しつつも、そのような懸念の払拭に取り組んでいる。2011年6月、シンガポールで行われた第10回IISSアジア安全保障会議（シャングリラ会合）に出席

したゲイツ国防長官（当時）は、米国の対外コミットメントの持続性と信頼性に対する疑念は「深刻かつ正当なもの」と述べた上で、今後困難な予算上の選択を迫られるにしても、米国は太平洋国家であり、アジアと強く結びついているとして「太平洋沿岸に強靱な軍事的関与と抑止態勢を維持しつつ、同盟国へのコミットメントを持続」するのが党派を問わず米国の指導者共通の認識であると述べた。また、10月下旬にインドネシア、日本、韓国を歴訪したパネッタ国防長官は、米国は財政問題に関する厳しい現実には直面してはいるが、将来においてもアジア太平洋における強力な米軍のプレゼンスを維持しさらに強化するとの決意を示した。



オーストラリア議会において演説するオバマ大統領
(2011年11月17日) (Official White House Photo
by Pete Souza)

オバマ政権のアジア太平洋政策の具体的な特徴は、①日本をはじめとする同盟国との関係強化、②東南アジア諸国やインドを含むパートナー国、および中国との関係強化、③東南アジア諸国連合（ASEAN）などの地域的枠組への関与拡大を同時並行的に進めるという、重層的な地域的関与の強化・拡大を追求している点である。政権発足後一貫して維持されてきたこの政策方針は、2010年1月にハワイで行われたヒラリー・クリントン国務長官の演説や2011年11月に米国外交専門誌『フォーリン・ポリシー』に掲載された同長官の論文において「地域的な安全保障アーキテクチャー」の構築として示されており、米国は太平洋国家としてインド洋を視野にいたしたアジア太平洋地域の安定と繁栄の促進に向けて、同盟関係を中核とする地域諸国および地域制度との重層的なネットワーク関係の形成を追求している。

米国がこのようなアプローチを採る背景には、アジア太平洋地域の安全保障環境が、伝統的な安全保障上の課題と国際テロや大規模自然災害

などの非伝統的な安全保障上の課題が混在する中で、経済分野だけでなく軍事的にも存在感を増す中国の将来的な動向が十分には予測できないことが影響している。このような状況では、米国1国で多くの課題に対応することは合理性・効率性の観点から必ずしも妥当であるとはいえず、同盟関係を中核とした重層的なネットワークをあらかじめ構築しておくことで、さまざまな安全保障上の課題への対応能力の向上を図りながら、自国の負担を軽減させつつ同地域への長期的関与を継続している。

(2) 同盟関係強化への取り組み

オバマ政権がアジア太平洋地域への戦略的関与を強化する上で特に重視しているのが、日本をはじめとする同盟国との関係である。米国は、2国間枠組みを基盤とした従来の「ハブ・アンド・スポーク」型の同盟関係を強化するだけでなく、日米韓や日米豪という米国を介した「ミニラテラル」型関係の構築も目指している。2011年11月10日にハワイで演説したクリントン国務長官は、国際情勢の変化に応じて同盟関係を「更新」する必要性を指摘しながら、その方向性として①戦略目標に関する政治的合意が維持された同盟、②新たな課題に俊敏に対処でき適応力のある同盟、③あらゆる挑発行為を抑止できる運用上および装備上の能力を有する同盟、の形成をオバマ政権が目指すことを明らかにした。

第1の点に関して、第7章で述べるとおり、オバマ政権は日本政府との間で日米安全保障協議委員会（「2+2」）を2011年6月21日にワシントンで開催し、日米の「共通の戦略目標」および安全保障・防衛協力の深化・拡大などについて合意した。韓国との間では、10月下旬にパネッタ国防長官が韓国を訪れ、同月28日に開催された第43回米韓安全保障協議会（SCM）にマーチン・デンプシーJCS議長やジェームズ・サーマン在韓米軍司令官と共に参加した。そこでは、米韓両国が2009年に合意した「米韓同盟のための共同ビジョン」で示された「共通の戦略目標」を追求することを確認すると共に、北朝鮮の核兵器開発や軍事的挑発という脅威に対して、警戒・即応態勢を強化すると同時に合同演習を実施することでその姿勢

を示すことが必要であるという点で意見が一致した。オーストラリアとの間では、2011年9月にサンフランシスコにおいて米豪閣僚協議（AUSMIN）が開催され、共同コミュニケが発表された。これらの同盟国との戦略目標に関する合意内容の特徴として、海賊問題や航行の自由の原則を含む海洋の安全保障や、宇宙およびサイバー空間の保護、人道支援・災害救援に関する協力という新しい課題が、共通項目として含まれている。

あらゆる事態への対処能力の高い同盟の形成という第2の方針に関して、オバマ政権は①アジア太平洋地域において広く分散された、自由な運用を可能とする軍事態勢の構築、②共同訓練・合同演習の拡大を通じた同盟国および友好国の能力構築を目指すことを明らかにしている。前者について注目されるのが、オーストラリアとの関係である。11月16日、政権発足後初めてオーストラリアを訪問したオバマ大統領は、ギラード首相と会談し、オーストラリア北部のダーウィンに米海兵隊の部隊（当初250人規模、将来的には2,500人規模）をローテーション展開させることや、米空軍によるオーストラリア北部のオーストラリア空軍基地使用の拡大について合意した。米豪両政府は、2010年11月のAUSMINにおいて、米国が行う「グローバルな軍事態勢見直し」（GPR）に関して両国間で協議を行うことを合意し、「両国の国家安全保障に利益があり、地域安全保障環境を形成する上で助けとなるような、両国の戦力態勢のオプション」の検討を行うための共同作業グループを設置した。そこでは、米豪防衛協力イニシアティブとして、①オーストラリアの訓練、演習および訓練用レンジへの米国のアクセス増大、②米国装備のオーストラリアへの事前集積、③オーストラリアの施設・港湾の米国使用の増大、④地域における統連合活動のそれぞれの方策が検討されており、オーストラリアへの米軍展開に関する合意は、この共同作業グループでの協議を受けたものである。

今回の合意は、米軍が東アジア太平洋地域で生じる、人道支援や災害援助を含むさまざまな事態により迅速かつ効果的に対応できるようにするために、オーストラリアの基地を共同使用するというものである。特に、

南シナ海やインド洋へのコミットメントを深めていく上で、オーストラリアの基地へのアクセスは重要な意味を持つことになるであろう。

この文脈で指摘できるのは、「インド太平洋」と呼ばれる新しい地域概念の登場である。近年、米豪の政策コミュニティではこの「インド太平洋」地域という視点で米豪同盟を議論する論考が複数発表されている。クリントン国務長官も米豪同盟の協力を「インド太平洋」地域という文脈で言及するようになった。この背景には、太平洋と並んで、インド洋の重要性が認識されていること、オーストラリアの地理的位置が両大洋に面していることが挙げられる。事実、米豪の戦力態勢見直しでは、今後オーストラリア西部のインド洋沿岸地域における施設の共同使用や、ココス諸島などのインド洋上のオーストラリア領島嶼における施設の米軍使用なども検討されているようである。

共同訓練・合同演習の拡大という点については、2国間枠組みだけでなく、日本、韓国やオーストラリアのそれぞれとの間で3カ国間の安全保障および防衛協力の強化を目指している。10月下旬に来日したパネッタ国防長官は、韓国、オーストラリアをはじめ共通の価値を共有する地域諸国との安保および防衛協力促進の重要性を強調した。また、7月上旬には、ブルネイ近海において、日米豪の艦艇が参加して共同訓練が行われた。

また、3月11日に発生した東日本大震災への対応として、日本政府との緊密な協力関係に基づいて実施した「トモダチ作戦」が、迅速な復興支援活動や福島第一原子力発電所（福島第一原発）での非常事態への対応に大きく寄与したことは、同盟の対処能力の高さを実証することとなった。同作戦では、米4軍が統合軍として連携を取りながら、防衛省・自衛隊をはじめとする政府関連機関と協力して捜索救助活動や人道支援物資の輸送・提供活動を行った。今後の課題としては、日米間の運用調整、情報共有、共同訓練などの調整メカニズム向上が必要との指摘もある。日米の「2+2」が成果文書として発表した「東日本大震災への対応における協力」では、「トモダチ作戦」という大規模な災害救援活動を「長年にわたる2国間の訓練、演習および計画の成果」として評価すると同時に、

複合的な非常事態に対応する上で非常時の計画を整備することや、リアルタイムでの情報共有、効果的な調整に向けた2国間および多国間のメカニズムの重要性が指摘された。

オバマ政権が同盟関係において掲げる第3の方針である、高い抑止能力を有する同盟関係の構築に向けた取り組みとしては、韓国との関係が注目される。韓国との同盟関係は、2010年3月の韓国哨戒艦沈没事件や同年10月に発生した延坪島砲撃事件という北朝鮮による一連の挑発的行動を背景に、その重要性が一層高まっている。2011年10月13日、国賓としてワシントンに招いた李明博大統領と会談したオバマ大統領は、米韓同盟が「史上最も強力な状態にある」として地域的な安全保障問題だけでなくグローバルな課題をも視野に含めた関係であることを強調した。また、この米韓首脳会談の前に李明博大統領は国防省を訪れ、パネッタ国防長官をはじめデンプシーJCS議長から北朝鮮の脅威評価に関する説明を受けた。外国の元首としては異例となるこの国防省訪問は、オバマ政権からの要請に応じて実現したものであり、同政権の朝鮮半島の安全保障に対する米国の積極的姿勢を強く表すこととなった。

また、パネッタ国防長官は、2011年10月の米韓安保協議会議において、戦時作戦統制権を2015年に移管することを確認する一方、防衛問題に関する米韓両政府間の包括的な政策協議枠組みとして米韓統合防衛協議(KIDD)を設置することや、北朝鮮による軍事挑発行為に共同で対処するための「軍事挑発対抗計画」の策定を続けていくこと、「核の傘」や通常戦力、ミサイル防衛能力を含む拡大抑止を改めて保証すると同時に、2010年に新設された拡大抑止委員会の今後複数年にわたる作業計画の作成や、より適切な抑止戦略形成に向けた米韓拡大抑止机上演習(TTX)を実施することについて、金寛鎮・国防部長官と合意した。

(3) 対中関係と南シナ海問題への対応

米国のアジア太平洋政策に大きな影響を与えるのが、世界経済への影響力だけでなく政治的・軍事的にも存在感を強める中国との2国間関係で

本文でも述べたように、オバマ政権はアジア太平洋地域における米軍の態勢再構築作業を行っている。本稿執筆の時点でその具体的な姿についてはいまだに不明点が多いものの、少なくとも態勢の再構築に関する考え方や原則に関しては、米政府によりすでに発表されている公開資料から読み取ることができる。

2010年2月の「4年毎の国防計画の見直し」(QDR2010)において米国は、グローバルな軍事態勢について、現在のダイナミックな安全保障環境においては協調的かつ地域の特徴に合致するように調整されたアプローチが必要であるとの基本認識を示した上で、特に前方駐留兵力とローテーション展開兵力および能力、事前集積装備と基地インフラ、地域諸国との協力関係と取り決めとの組み合わせを、それぞれの地域の特徴に合致した形で調整した上で、米軍の配備態勢を導き出すべきとの考え方を打ち出した。アジア太平洋においては、日本および韓国に対する拡大抑止の提供を含む地域の安定と同盟国への安全の保証に必要な形で配備態勢を適応させていくこととされた。さらに、2011年2月に発表された「国家軍事戦略」などにおいて、こうした配備態勢の見直しを進めていく上での原則として、地理的な分散、作戦上の強靱性、政治的な持続性の3つを示した。このうち、第3の政治的な持続性とは、受入国との政治的な関係や米軍基地と地元との関係を良好に管理することを指すが、他の2つの原則についてはより具体的な説明が必要であろう。

第1の原則である地理的な分散(ディストリビューション)とは、米軍を地理的により広範に展開させることを通じ、そのプレゼンスがアジア太平洋地域全体における抑止力や安全保障環境の安定化に持つ効果を強化していくための、「戦略レベルにおける分散」というべきものである。これは、部隊の常駐だけではなく、ローテーション配備や共同訓練なども含む、より動的な性格を持つプレゼンスによっても追求される。シンガポールへの米海軍沿海域戦闘艦(LCS)配備や、オーストラリアのダーウィンへの海兵隊のローテーション展開は、この文脈で理解できよう。

第2の原則である作戦上の強靱性(レジリエンシー)を検討する上で重大な考慮要因となるのが、A2/AD能力と呼ばれる、弾道ミサイルや巡航ミサイル、あるいは潜水艦などによる、米軍の展開を妨害あるいは阻止できる能力の拡散に伴う、前方展開米軍に対するリスクの増大である。この関連において、作戦上の強靱性は、A2/AD能力の脅威下におけるリスクを低減させるための作戦レベルにおける分散(ディスパージョン)やミサイル防衛能力の強化など、A2/AD環境においても有効な抑止力を維持できるような様々な措置を通じて追求されていくものとみられる。上記の、戦略レベルにおける地理的分散の進展もまた、地理的により広範に展開した米軍が相互に支援することを通じて、A2/AD環境における抑止力の強化に寄与すると考えられる。

なお、ここでいう作戦上の強靱性の前提には、あくまでも前方展開を維持することがあると理解するべきであろう。たとえば、QDR2010においては「前方配備およびローテーション配備される米軍は引き続き有効で必要であり続ける。米軍の長期的な海外

プレゼンスは、相互の安全保障関係に関する米国のコミットメントに関して同盟国や友好国を安心させ、受入国との間で持続的な信頼感や善意を生み出し、米軍における地域的および文化的な専門知識を増進させる。われわれは必要ときに信頼感や関係を単純に急速増勢（サージ）することはできない」との記述がある。この一節は、2004年8月に当時の米国のジョージ・ブッシュ大統領がグローバルな米軍の態勢見直しを進めていく上で、「これからの10年の間に、米国は、さらに機動性が高く、柔軟性のある米軍を配備するが、これはより多くの米軍を米本土に配置し、そこから展開させることを意味する。いくつかの部隊・能力を再配置し、予期できない脅威に対応するためにサージできるようにする」と述べたのと明らかな対照をなしているといえる。こうしたことから見ると、前方展開戦力は、米国の地域へのコミットメントを示すアセットとして、引き続き重要な位置付けを与えられていると評価すべきであろう。

解説

エアシーバトル構想

QDR2010においては、A2/AD環境における統合的な作戦概念として「統合エアシーバトル」構想を構築していくことが示された。これまでのところ、高度なA2/AD能力を有する敵に対して、さまざまな形態の軍事作戦によって対抗するための統合的な作戦概念として説明されている以外の詳細は明らかになっていないが、冷戦期の「エアランドバトル」に相当する作戦上の概念であるとされている。冷戦期の「エアランドバトル」とは、NATO軍とワルシャワ条約機構軍との間の軍事衝突が実際に起こった場合に、前線のみで防衛戦を行うのではなく、突破予備兵力である第2梯団、第3梯団に対しても同時に、航空兵力と地上兵力とが一体となって縦深的な攻撃を行うことで、ワルシャワ条約機構軍の突破を阻止する作戦概念である。この作戦概念に基づいて、陸軍の対戦車攻撃ヘリコプターや空軍のA-10対地攻撃機、あるいはJSTARSのように地上目標を探知するためのセンサーの開発が行われた。

「エアシーバトル」をこの「エアランドバトル」と並列的な戦闘概念としてとらえるならば、それはあくまで作戦レベルないし戦術レベルにおける運用構想とみなすべきであり、米国の戦略全体を左右するような概念と考えるべきではない。戦略レベルの構想といえるのは、あくまで「A2/AD能力への対抗」である。統合参謀本部は、それをドクトリンレベルで示すものとして、「統合オペレーションアルアクセス概念」を公表したが、その一部を構成し、A2/AD能力への対抗を作戦レベルおよび戦術レベルで実行するための戦闘概念が、「エアシーバトル」なのである。このように、「エアシーバトル」は、米国が前方展開兵力を大幅に削減して、有事が発生したら後方から長距離打撃戦力のみで関与するというような「オフショア・バランシング」を志向していることを意味するわけではない。これはあくまで「戦い方」を示す概念として理解すべきであろう。

ある。中国との「積極的、建設的かつ包括的」関係の追求をスローガンとして掲げるオバマ政権は、米中間には意見の相違があることを認める一方、将来的な安全保障上の課題に応える上で必要不可欠な両国間の協力関係を維持・拡大することを目指している。クリントン国務長官やカート・キャンベル国務次官補（東アジア・太平洋問題担当）は、共通利益を有する分野の拡大や、相互信頼関係の構築、さらには世界経済の安定、気候変動問題への対応、不拡散といったグローバルな問題解決に向けて責任ある役割を果たすよう中国に促していくことを繰り返して述べている。他方、中国の軍事力の近代化については、依然としてその戦略目標に関する不透明性が高いことや南シナ海における強硬な行動を背景に、米国の対中認識は厳しいものへと変化している。米国としては、今後中国が国際ルールを順守しながら協調的に行動することで、アジア太平洋地域だけでなくグローバルな安全保障上の課題にも重要な役割を果たすことを期待している。

2011年5月9日から2日間にわたりワシントンで開催された第3回米中戦略・経済対話には、中国から王岐山國務院副総理と戴秉国國務委員が参加し、経済問題だけでなく不拡散、気候変動、エネルギー、科学技術を含む幅広い課題について話し合われた。また、戦略・経済対話の枠組みでは初めて、米中両国の軍関係者が参加する戦略安全保障対話（SSD）が開催され、米国からは国務省および国防省高官に加えジェームズ・カートライト JCS 副議長（当時）やロバート・ウィラード太平洋軍司令官が参加する一方、中国からは張志軍外交部副部長、馬曉天人民解放軍副総参謀長が出席した。米国は、①米中両軍の協力可能な分野の拡大、②軍事制度に関する相互理解の増進、③グローバルな安全保障環境および関連する課題について両軍が対処することを可能とする、という理由から中国との軍事交流を重視している。同年1月上旬のゲイツ国防長官（当時）の訪中以降、5月17日には人民解放軍の陳炳徳総参謀長がワシントンを訪問し、6月にはハワイにおいて米中高官協議が開催された。さらに7月にはマイケル・マレン JCS 議長（当時）が訪中するなど相互訪問が実現し、

安定的な軍事交流関係の構築に向けた取り組みが続けられている。また、9月下旬にオバマ政権では2回目となる台湾への武器売却を決定すると、これに反発する中国の意向を受け米軍高官の訪中や海賊対処行動に関する共同演習、さらには医療部門における軍事交流プログラムが延期された。しかしながら、米中軍事交流の長期にわたる中断へとつながった前回とは異なり、12月上旬にはミシェル・フロノイ国防次官と馬曉天副総参謀長が共同議長を務める第12回米中防衛協議対話（DCT）が、北京において予定通り開催された。

米国は、南シナ海において2009年ころから再び目立ち始めた中国の強硬姿勢を背景に、同海域を含めた海上安全保障問題に対する関心を強めている。オバマ政権は、中国のこのような動きに警戒感を強めており、2010年7月にハノイで開催されたASEAN地域フォーラムに参加したクリントン国務長官は、米国が南シナ海における航行の自由、アジアにおける国際公共財としての海洋への自由なアクセスの確保、同地域における国際法の順守を求めていく姿勢を明確に示した。ただし、米国は一貫して南シナ海における領有権争いに対して不介入の立場を取っており、国際法にのっとった平和的な紛争解決を関係国に求めている。

他方、中国の強硬な行動により懸念を強める地域諸国の動きを背景に、オバマ政権は東南アジアの同盟国やパートナー国への戦略的関与を強化している。ゲイツ国防長官（当時）は、6月のシャングリラ会合での演説でシンガポールに沿海域戦闘艦（LCS）を配備することを発表し、同案に関する協議が両国間で行われている。1995年の国交正常化以降慎重ながらも確実に進展してきたベトナムとの間では、7月に米



米空母ジョージ・ワシントンを訪問し、説明を受けるベトナム軍・政府・メディア代表团（2011年8月13日）
（U.S. Navy photo by Mass Communication Specialist 2nd Class Danielle A. Brandt）

海軍艦艇3隻がベトナム中部の都市ダナンに寄港し、ベトナム海軍との間で軍事交流を実施するとともに、翌8月にはベトナム沖に展開した米原子力空母ジョージ・ワシントンにベトナム軍・政府・メディア代表団が招待され、艦内研修を実施した。また、同月には、両国軍の間での医療分野での協力に関する協定が締結された。また、米比相互防衛条約締結60周年を迎えるフィリピンとは、1月に初の「戦略対話」が開かれた。10月にはパネッタ国防長官が2010年に軍事交流を再開したインドネシアを訪問し、昨年6月に締結された「防衛分野における協力活動に関する枠組み合意」に基づいて安全保障対話や教育訓練、軍事装備の調達、海洋安全保障などの分野における協力を促進していくことが確認された。さらに、米国は多国間軍事演習「コブラ・ゴールド」や協力海上即応訓練（CARAT）といった合同軍事演習も継続して行っている。

このような2国間枠組みでの取り組みに加え、オバマ政権は南シナ海問題の平和的な紛争解決手続きの基盤となる国際ルール形成の適切な多国間枠組みとして、ASEANを中心とした地域枠組への関与も強めている。海上安全保障をめぐるのは、2002年にASEANが中国と調印した「南シナ海関係諸国行動宣言」を踏まえ、米国は法的拘束力のある「行動規範」策定に向けたASEANの取り組みを支持している。2011年7月に中・ASEANが南シナ海の行動宣言実効性強化に関する行動指針に合意すると、米国はこれを歓迎するとともに、あくまで最終的な行動規範策定に向けた「一つのステップ」にすぎないことを強調することで、行動規範策定を目指すASEANを引き続き支援した。10月には、パネッタ国防長官がASEAN諸国の国防大臣と会談し、南シナ海問題についても議論が行われた。そして、11月にはオバマ大統領とASEAN首脳による第3回米・ASEAN首脳会合において共同声明が発出され、その中で米・ASEAN首脳は、海上安全保障に関して国際法・規範の順守や航行の自由に関する共通の利益を確認した。

この文脈で米国が重視しているのが東アジア首脳会議（EAS）である。米国は2010年にこれに参加意思を表明して以来、海上安全保障、災害救援、

人権問題、拡散の問題の4つの議題をEASのアジェンダとして追加し、アジアにおける「第1級の会合」として育てていく意思を示してきた。2011年からロシアと共に正式な参加国となったことで、EASはアジア太平洋地域に対する米国の戦略的関与強化に向けた有効な足場として機能することが期待されている。11月18日からバリ島において開催され、オバマ大統領自らが出席した2011年のEASでは、18カ国中、カンボジアおよびミャンマーを除くすべての参加国が海上安全保障問題に言及した。特にマレーシアを始めシンガポール、フィリピン、ベトナムから航行の自由、国際ルールに基づいた平和的紛争解決、国連海洋法条約（UNCLOS）の重要性など、米国の主張と共通点の多い議論がなされたことは、オバマ政権にとって重要な成果であるといえよう。

この背景の一つには、米国との関係を深めるインドネシアが2011年のASEAN議長国として指導力を発揮してきたことがある。この点に関して、2012年のASEAN議長国は、EASにおいて海上安全保障問題に言及しなかったカンボジアであり、さらに2014年にはミャンマーが議長国を務める。南シナ海における行動規範の策定プロセスをASEAN主導で進展させる上では、両国が議長国として海上安全保障問題に関する多国間協議を積極的にリードしていくことが重要であるが、現時点では、両国がどのような態度を示していくのか、その方向性は明確ではない。その意味で、両国と米国との協力関係が今後どこまで発展していくかが注目される。米国は2011年11月から12月にかけてカンボジアとの間で初の軍事演習を実施する一方、11月末から12月にクリントン国務長官がミャンマーを訪問するなど、将来のASEAN議長国との関係強化に向けて布石を打ちつつあると評価できる。また、米国にとってASEANは安全保障協力における関係強化という点からも重要である。特に、2010年に初めて開催された拡大ASEAN国防相会議（ADMM プラス）は、関係各国の国防当局間の協力を実現する枠組みとして重視されている。実際、2011年10月にインドネシアを訪問したパネッタ国防長官は、現行では3年ごとの開催となっているADMM プラスを2012年から年次開催とするよう求める姿勢を明

らかにしている。

2011年、財政問題に直面したオバマ政権は国防費の効率化・合理化を進めるだけにとどまらず、その大幅削減を決定した。この決定に関しては、削減規模の大きさや兵力削減による米軍の能力低下といった影響が懸念されている。またこの問題は、政権発足以降一貫して積極的関与の姿勢を示してきたアジア太平洋政策の変化につながるのではないかという憶測も呼んでいる。しかしながら、このような懸念を打ち消すかのように、2012年1月の「国防戦略指針」発表に際して行った演説でオバマ大統領は「予算削減が、[アジア太平洋という] この決定的に重要な地域を犠牲にして行われることはない」と述べている。今後も、厳しい財政状況の下、米国の「アジア回帰」路線がどのように具体化されてゆくのか、注目される。