第8章

米国

オバマ第 2 期政権の挑戦と課題

2012年11月6日の大統領選挙で、バラク・オバマ大統領は再選を果たした。オバマ政権は、発足以来、ジョージ・W・ブッシュ政権から引き継いだイラク、アフガニスタンでの「現在の戦争」からの「責任ある撤退」を目指すとともに、厳しい財政事情を踏まえ、戦略の見直しに基づく国防費の削減に取り組んだ。他方で、2013年初めに生じると懸念されていた「財政の崖」は回避されたものの、連邦債務や社会保障費の増大傾向に変わりはなく、国防費を含む連邦予算の削減は今後も課題である。

2011 年から 2012 年にかけてオバマ政権において明確に打ち出されたのが、アジア太平洋に外交・安全保障政策の力点を移す「アジア太平洋リバランス」である。アジア太平洋リバランスの一環として、海兵隊の分散配置を含む米軍の戦力態勢の見直しや同地域への戦力シフトを行う一方で、米国は、アジア各国との関係強化を積極的に進めている。同盟国であるフィリピンをはじめ、東南アジア諸国連合(ASEAN)の主要国であるベトナムやインドネシア、そしてインドといった国々との間で、安全保障協力を含む包括的な協力関係の構築を目指して、ヒラリー・クリントン国務長官やレオン・パネッタ国防長官が関係国を歴訪した。南シナ海問題を含む海洋の安全保障も引き続き重視する姿勢を示しており、その平和的解決に向けて ASEAN が一体性を確保しながら積極的な役割を果たすよう働きかけを強めている。それと並行して、オバマ政権は米国が 1994 年に署名した国連海洋法条約(UNCLOS)の批准に向けた取り組みも本格的に進めている。

アジア太平洋リバランスを推し進める上では、さまざまな課題もある。 連邦予算の削減が俎上に載せられる中、アジア太平洋地域への関与強化 を継続する上で必要な資源を確保することはより難しくなる可能性があ る。他方で、米国は、グローバルパワーでもあり、イラン核問題やシリ ア内戦などで揺れる中東情勢を軽視できない。アフガニスタンでの作戦 も計画どおり 2014 年までに成功裡に終結できるか予断を許さない。他の 地域情勢如何によっては、アジア太平洋リバランスを継続的に展開する ことが困難となる状況もあり得よう。

1 オバマ第2期政権と米国の安全保障

(1) オバマ第1期政権の4年間と再選

オバマ大統領は、2012年11月6日の大統領選挙で再選を果たし、翌1月20日、2期目がスタートした。2期目にあたっては、オバマ政権は国家安全保障チームの陣容をあらためつつある。2008年の大統領選挙において、オバマ大統領と民主党大統領候補の指名をめぐり激しく争ったクリントン国務長官の後任に就任したのは、2004年の大統領選挙における民主党の大統領候補であり、上院外交委員長のジョン・ケリー議員であった。また、パネッタ国防長官の後任には、共和党のチャック・ヘーゲル元上院議員が就任した。さらには、不倫問題で辞任したデービッド・ペトレアス中央情報局(CIA)長官の後任には、CIA出身の中東・テロ対策専門家、ジョン・ブレナン大統領補佐官(国土安全保障・テロ対策担当)が就任した。また、実務面を支える閣僚レベル以下の陣容についても交代が進められている。

「変革」を掲げて登場したオバマ政権であるが、その4年間を振り返ると、安全保障政策に関する成果は、ブッシュ政権から引き継いだ課題の処理に多くを見いだせる。その端的な例は、ブッシュ政権によって始められたイラク、アフガニスタンでの軍事作戦、いわゆる「現在の戦争」の終結である。オバマ大統領は就任当初より、イラクでの作戦の終結と

「責任ある撤退」を主張していたが、2010年8月に米軍による戦闘作戦を終了し、2011年12月には全米軍部隊のイラクからの撤退を完了した。他方、アフガニスタンについては、2010年、「タリバンの勢力を打ち破り、アフガニスタン側の治安維持能力を強化するため」として18カ月と期間を区切り



2 期目の就任宣誓を行うオバマ大統領 (2013 年 1月21日) (Official White House Photo by Sonya N. Hebert)

3万人の増派を開始し、翌2011年7月には、増派の目的は達成されたとして撤退を開始した。今後は、アフガニスタンに対し治安責任権限の移譲を進め、2014年末までに米軍によるアフガニスタンでの戦闘作戦を終結させる計画である。

また、後述するように、アジア太平洋地域に外交・安全保障上の力点を移す「アジア太平洋リバランス」も進められている。2009年の発足以来、オバマ政権はアジア太平洋地域との関係強化を進めているが、その取り組みを「リバランス」として明示的に打ち出すことで、さらに推し進めようとしたものといえよう。

(2) オバマ第2期政権の課題――さらなる国防費削減の行方

前述の「現在の戦争」の終結とも深く関係するのが国防予算の削減である。2001年10月のアフガニスタンでの軍事作戦の開始以来、イラクやアフガニスタンでの軍事作戦を反映して、米国の国防予算は、戦費を含めて名目で倍増、実質で7割増となったが「現在の戦争」が収束しつつある中、その規模は別としても削減されていくことは自然であろう。他方、リーマン・ショック以降の米国経済が低迷する中で、財政赤字が大幅に増大したことを背景に、連邦予算の削減を含め財政赤字を縮減することがオバマ政権にとっても課題となっている。その際、連邦予算全体のおよそ4分の1、政策経費である「裁量的経費」の約半分を占める国防費も削減の対象とならざるを得ない。

2011年8月には、2011年予算管理法が成立した。同法は、財政赤字の削減を目指し、2012~2021会計年度の10年間の連邦予算の削減を定めている。これに基づき、国防省は、2012年1月、2012会計年度から2021会計年度までの10年間で、国防費を約4,870億ドル削減する計画を公表した。この時点での4,870億ドルの国防費削減について、国防省は、①組織の統廃合・合理化、人員削減、給与上昇の抑制などの予算節減、②イラクなどでの作戦に対応するために拡大した陸軍および海兵隊の定員をおおむね増員前の水準に戻すなど、軍の定員削減、③旧式化しつつある

装備の早期退役、④調達中止や調達数削減、取得スケジュールの先送り といった装備近代化計画の変更、などにより対応することとしていた。

2011年予算管理法には、連邦予算をさらに削減する可能性がある措置も盛り込まれている。この強制削減(セクエスター)と呼ばれる措置は、議会が2012年1月15日の期限までに10年間で1.2兆ドル以上の赤字削減を行う法案を成立させられない場合、2013会計年度から2021会計年度までの連邦予算について、その上限をさらに引き下げるものである(2011年11月21日、「赤字削減に関する合同特別委員会」は赤字削減法案の取りまとめ断念を発表)。2013会計年度については、すでに年度が始まっている時点で削減が行われるため、歳出法により認められた予算を、予算項目ごとに同じ比率で、執行を中止する形で削減が行われる。すなわち予算の一律削減であり、重要性が高いものも低いものも同様に削減されて取捨選択の余地が少ないため、広範なプログラムに影響が生じることが懸念されている。2011年予算管理法は、2013年1月2日に強制削減を発動すると定めていた。なお、この強制削減が実行される場合、すでに公表されている4,870億ドルの削減を含め、2011年予算管理法による国防費の削減はほぼ倍額となると見積もられている。

なお、2013年1月には、この強制削減による連邦予算の削減だけではなく、前ブッシュ政権により導入されていた減税措置が失効し税率が大幅に上昇することが予想された。この場合、歳出削減と増税により連邦債務は削減されるものの、同時に米国経済が深刻な影響を受けることが「財政の崖」として懸念されていた。そのため、2012年11月6日の大統領選挙後から年末にかけて「財政の崖」を回避するための交渉が、オバマ政権と下院共和党指導部の間で、さらには上院の両党指導部を交えて進められた。その結果、年を越した2013年1月1日に「財政の崖」回避のための合意に達し、翌2日には2012年米国納税者救済法として成立した。同法では、高所得者(単身で40万ドル超、夫婦合算では45万ドル超)に絞って税率を上げる一方で、2011年予算管理法に定められる強制削減については、1月2日の実施期日を2カ月遅らせて3月1日へと変

更した。この2カ月の間に、歳入増と支出削減を組み合わせた、より均 衡のとれた赤字削減案を策定することとされた。

なお、上記の「財政の崖」回避のための交渉においては、財政赤字の削減を目的としてさまざまな提案が出されたが、そこで俎上に載っていたのは、大きくは2つの問題であった。第1は、課税の強化による歳入増である。その方法としては、オバマ政権が強調していたように、高所得者に焦点をあてて税率を上げるか、あるいは下院共和党指導部が主張していたように、税の減免措置や控除の廃止によるかが議論の対象となった。第2に議論されたのは財政赤字削減にあたって、どれだけの歳出削減によるかである。ここで、主に議論となったのは、社会保障費などの削減であった。歳出削減については、「裁量的経費」削減も対象となり、その一環として国防費削減も取り上げられたものの、歳出削減に関する議論の中心はあくまで社会保障費の削減であった。

しかし、国防費を取り巻く厳しい状況に変わりはない。第1に、財政 悪化を背景に、連邦政府の債務が増大している。「公衆に対する連邦債務」 とよばれる、連邦政府が市中の金融機関や個人などの政府外の者に対し て負っている債務を例に取ってみると、これが GDP に占める割合は、 2001 会計年度には 1990 年代の好景気を反映して 32.6%まで減少したも のの、その後再び上昇に転じ、2009会計年度からは急激に上昇している。 2011 年度についていえば、米国史上最高を記録した 1946 年の 108.7%に 次ぐ 67.7%であり、今後も 7 割以上で推移すると見積もられている。第 2に、社会保障費を含む「義務的経費」が増大し、「裁量的経費」が圧迫 を受ける傾向にある。1962年に連邦予算のうち政策経費である「裁量的 経費 の割合は 68%を占めていたが、2011 年には 37%まで落ち込んでい る。この傾向は今後も継続すると考えられている。こうした状況を踏ま えると、今後とも連邦予算の削減をさらに進める必要があり、今回期限 が2013年3月1日に延長された強制削減が今後どのように処置される かにかかわらず、連邦予算の大きな部分を占める国防費がすでに公表さ れた4,870億ドルの削減よりさらに踏み込んだ削減の対象となることは

十分考えられよう。

さらに、国防費そのものに目を転じると、軍人の給与や手当、医療費、 燃料や装備のメンテナンス費が増加傾向にある。議会予算局の分析によ ると、現役軍人1人あたりの作戦・メンテナンス費(燃料や装備のメン テナンス費などを含む。軍の活動経費に相当) は、1980 年代以降一貫し て増加傾向にあり、イラクやアフガニスタンでの作戦による所要を差し 引いても、増加傾向であることには変わらず、今後もその傾向は続くと みられている。また、軍人人件費も同様である。2012年1月に国防省は、 同月に公表された国防戦略指針(DSG)を踏まえて作成・公表した「国 防予算の優先項目と選択」において「過去 10 年間、軍人の人件費は持続 不可能なペースで増大」し、「同時期に軍人の人数がわずか 3%増加した だけであるのに、戦時予算あるいは OCO [注:海外緊急事態作戦費]を 除いた国防本予算において、人件費は90%増加、あるいはインフレ分を 控除すれば30%も増加した」と指摘している。こうした状況を踏まえ、 米戦略国際問題研究所(CSIS)が国防予算削減に関してまとめた報告書 は、「国防予算は、全体に削減圧力がかかっている上に、内部コストイン フレーションにより『内側から空洞化』している」と指摘している。

他方で国防省は、2012 年1月に公表された DSG で「接近阻止・領域拒否(A2/AD)環境下で、効果的に作戦を行う能力を確保するために必要とされる投資を行う」としているように、今後とも戦力近代化を進める方針を示している。しかし、前述のように国防予算全体に対する削減圧力が強まりつつある一方で、上述の「内部コストインフレーション」により、戦力近代化のために捻出できる予算が減少する傾向にあることを踏まえ、戦力組成そのものを削減することにより、近代化のための財政的な余地を確保することを前提に今後検討を進める必要があるという指摘もなされている。また、そうした検討を進める上では、長期的に確保可能な資源の上限を受け入れた上で、その枠内で安全保障上の戦略目標を設定すべきという点も指摘されている。

ただし、9.11 テロ後の10年間で国防費が急増していることから、さら

なる国防費の削減を行う場合でも、依然として戦略的な選択を行う余地 は残されているとみることも可能である。しかし、長期的な傾向を踏ま えると、今後、資源配分とグローバルな安全保障へのコミットメントの バランスをいかに取るかという課題は困難さを増大させていく可能性が ある。

2 アジア太平洋リバランスの展開と課題

(1) リバランスと地域諸国との関係強化に向けた取り組み

オバマ政権は発足当初から、アジア太平洋地域を重視する姿勢を明確に打ち出してきた。2010年1月にハワイで行われたクリントン国務長官の演説において、米国として同盟国との関係だけでなく友好国や新興国との2国間・多国間関係を強化し、ASEANを中心とした地域制度への関与も強めることが重要であり、多層的なネットワーク関係の構築を目指すという方針が明確に示された。その後、カート・キャンベル国務次官補(東アジア・太平洋問題担当)も、外交・軍事面だけでなく経済面でも同地域への関与を強化することが米国にとって重要であり、積極的に外交活動を展開していく意向であることを繰り返し強調してきた。そうした中、2011年から2012年にかけて、オバマ大統領などによる一連の演説・論文でアジア太平洋リバランスをキーワードに、外交・安全保障政策の力点をアジア太平洋に移し、より多くの外交・軍事・経済その他の資源をこの地域に投入していく方針が示されたのである。

オバマ政権がリバランスをあらためて打ち出した背景には、2010年から緊張の高まりをみせている南シナ海問題に関して、当事国である東南アジア諸国の不安を緩和させると同時に、同問題をめぐり強硬な言動が目立つ中国を牽制する狙いがあったと考えられる。中・長期的には、当然ながら中国の経済的・軍事的台頭が地域秩序の安定に及ぼす影響に配慮したものである。すなわちそれは、アジア太平洋における米国のプレゼンスを強化すると同時に、同盟国やパートナー国による能力構築の促

進、国際ルールの順守に向けた地域諸国との連携強化といった側面を含んだ政策であるといえよう。また、アジア太平洋リバランスとして示された政策には、日本やオーストラリア、韓国などの同盟国との関係強化をはじめとして従来の政策方針と同じ方向性を継続するという側面も含まれている。その中でも特に注目されるのが、フィリピン、ベトナム、インドネシア、インドといった東南アジアや南アジア諸国との戦略的な関係強化に向けた取り組みである。

オバマ政権は、2011年に米比相互防衛条約締結 60周年を迎えた同盟国であるフィリピンとの関係強化に向けた取り組みを進めている。2012年1月下旬には、前年11月に続いて第2回米比戦略対話がワシントンにおいて開かれ、両国軍間の共同訓練に向けた手続の合理化や、フィリピンの沿岸警備隊に対する支援を含む防衛・安全保障協力、貿易問題に関する協力、不拡散や薬物犯罪対策などの法執行に関する支援、ASEANを中心とする地域協力といった幅広い項目について協議が行われた。さらに4月30日には、フィリピンのアルバート・デル・ロザリオ外相とヴォルテル・ガズミン国防相がワシントンを訪れ、2国間で初めてとなる外務・防衛閣僚協議が開催された。

同協議では、①2国間軍事協力、②南シナ海問題を含む地域的な課題と対応、③経済協力が議題として取り上げられた。会合後に発表された共同声明では共通の戦略目標として、①ASEANを中心とする多国間枠組みにおける協力の増進、②航行の自由原則を含むUNCLOSなどの国際法に反映された国際ルールの尊重、③人道支援・災害救援(HA/DR)における協力関係の強化、④核軍縮、核不拡散、原子力の平和利用の促進、などが示された。

共同声明は安全保障パートナーシップについても言及しており、そこでは、①海洋の安全保障に関するフィリピンの能力構築に向けた協力、② 共通の戦略目標達成に寄与するような共同演習・訓練の見直し、③地域におけるさまざまな事態に対応するための、フィリピンの国家沿岸監視システムへの支援や合同での情報収集・警戒監視・偵察(ISR)活動の拡 大、④サイバー空間の防護および重要施設へのサイバー脅威に対する強 靱性の強化に向けた協力の維持などの項目が挙げられた。米比両国の防 衛協力については、6月に IISS アジア安全保障会議(シャングリラ会合) に出席するためシンガポールを訪れていたパネッタ国防長官とガズミン 国防相との会談においても取り上げられ、両国間の協力増進に向けた取 り組みや同地域における米国のプレゼンス強化に向けた話し合いが行わ れた。その直後には、マーチン・デンプシー統合参謀本部 (JCS) 議長が マニラを訪れ、ベニグノ・アキノ大統領や国防関係者と会談し、海洋の 安全保障を含むさまざまな問題について意見交換を行った。

6月8日には、訪米したアキノ大統領がオバマ大統領と会談し、アジア太平洋リバランス戦略や、ASEANを中核とする地域的な多国間枠組みに対する米国の積極的な関与を歓迎する姿勢を明らかにした。この会談において両国首脳は、海洋の安全保障や海洋領域認識、HA/DRといった問題領域における両国軍の共同作戦能力の強化に向けた取り組みを拡大していくことで合意した。

オバマ政権は、1995年の国交正常化から17年を迎えるベトナムとの関係強化にも積極的に取り組んでいる。2012年6月4日、同国を訪れたパネッタ国防長官はフン・クアン・タイン国防相と会談し、前年に両国間で交わされた防衛協力に関する覚書に基づいた両軍間での交流促進を確認した上で、高官級対話の実施、海洋安全保障、捜索・救難(SAR)活動、平和維持活動、HA/DRという5つの分野における協力を強化することで合意した。また、この会談の前日、パネッタ国防長官はベトナム戦争時代に米軍の主要な軍事基地があったカムラン湾を訪れ、寄港中の米海軍補給艦リチャード・E・バード艦上において「カムラン湾や補修施設に対する米海軍補給艦のアクセスは、単に兵站という観点からだけでなく、政治的にも重要である」と述べ、海洋の安全保障に関する両国間の関係強化に強い期待を示した。安全保障に関する戦略的連携については、2月にハノイを訪れたキャンベル国務次官補が「軍事部門間の意見交換や交流を重ねることで両国間の信頼と自信を醸成すること」を最初の段

階として進めながら、そのような協力関係を漸進的に拡大していく意向 であることを明らかにした。

オバマ政権は東南アジア地域における大国として ASEAN の一体性確保に大きな影響力を有するインドネシアとの関係強化にも取り組んでいる。2010年11月の包括的パートナーシップ協定の合意を受けて、両国は貿易、投資、教育、エネルギー、環境、安全保障などの分野に関する包括的な協議を行っている。2012年9月4日、ジャカルタを訪問したクリントン国務長官は、スシロ・バンバン・ユドヨノ大統領やマルティ・ナタレガワ外相と会談した。両国外相は、ASEAN と米国との関係、東アジア首脳会議(EAS)、朝鮮半島情勢、南シナ海などの海洋の安全保障問題について協議した。また、その2週間後にはマルティ外相がワシントンを訪れてクリントン国務長官と会談し、2010年の初会合以来3回目となる米・インドネシア合同委員会が行われた。そこでは、ASEANや南シナ海問題に関するインドネシアの役割を評価した上で、問題の平和的解決をあらためて求めた。

オバマ政権はインドを重要な地域新興国として位置付け、発足直後の2009年から戦略対話を継続している。2012年1月のDSGでは、アジア太平洋リバランスとして同盟国はもとより同地域における新興国との連携拡大を図ることをうたっているが、その文脈においてインドが取り上げられている。そこでは「[インドが] 地域経済のアンカーおよびインド洋地域における安全保障の提供者としての役割を果たす能力」に対する期待とともに、同国との長期的連携を重視する姿勢が示されている。6月5日、インドを訪れたパネッタ国防長官は、マンモハン・シン首相や A. K. アントニー国防相と会談し、米国のアジア太平洋リバランスや2国間の防衛協力の重要性および拡大に向けた取り組みについて協議を行った。パネッタ国防長官は、米印両国が価値観を共有していることや、2011年には50以上もの共同演習が両軍間で実施され、その内容も複雑化・高度化していること、さらには幅広い軍事交流プログラムが実施されていることを指摘しながら、防衛協力の一層の拡大を訴えた。

6月13日には、3回目となる米印戦略対話がワシントンにおいて開催された。インドのS. M. クリシュナ外相と会談したクリントン国務長官は「共通の民主的価値観、経済的必要性、外交上の優先事項という基盤が、両国間関係をより緊密にさせている」と述べながら、海洋の安全保障問題やサイバー問題に関する協議を含めた安全保障・防衛協力を含む戦略的関係の進展を高く評価した。また、7月下旬にデリーを訪れたアシュトン・カーター国防副長官は、アントニー国防相やクリシュナ外相と会談し防衛協力について協議を行った。オバマ政権は米印関係の強化を目指すと同時に、防衛協力を始めとしたインドとオーストラリアの2国間関係が強化されることについても期待する姿勢を示している。2012年11月にパースで開催された米豪閣僚協議(AUSMIN)で発表された共同コミュニケには印豪関係の進展に対する期待が盛り込まれ、さらに前日に行われたクリントン国務長官の演説においても、「インド太平洋」という概念的表現を用いながら、印豪両軍間の共同演習を含む関係強化を米国として歓迎する意向であることを強調した。

米国のアジア太平洋政策において注目される動きとして、ミャンマーとの関係改善を挙げることができる。米国は従来、1980年代後半にクーデターにより成立した軍事政権である国家平和開発評議会(SPDC)が、同政権に批判的な国民民主連盟(NLD)やその議長であるアウン・サン・スー・チー氏の政治活動を著しく制限してきたことを強く非難しており、同国に対する経済制裁を継続してきた。しかしながら、2010年11月にSPDCがスー・チー氏の自宅軟禁を解除したことに続き、SPDCに代わり2011年3月に発足した文民のテイン・セイン政権は、2012年4月1日投票の議会補欠選挙へのNLDの参加を認めるとともに、500人以上の政治犯を釈放した。オバマ政権は、このような人権問題・民主化への取り組みを含む政治・経済改革に向けた姿勢を評価しており、同国に対する従来の厳しい姿勢を漸進的に軟化させている。

5月17日、オバマ大統領はミャンマーへの経済制裁を停止する意向であることを発表すると同時に、1990年代以降空席が続いていた大使とし

て、デレク・ミッチェル国務省ビルマ特別代表・政策調整官を指名した。7月11日には、1990年代後半から実施してきた経済制裁について金融・投資活動を中心に緩和するよう指示したことを明らかにした。9月には、オバマ大統領やクリントン国務長官がワシントンを訪れたスー・チー氏と会談したのに続き、国連総会に出席するため



ミャンマーを訪問し、スー・チー氏と会談するオバマ大統領とクリントン国務長官(2012年11月19日) (Official White House Photo by Pete Souza)

に訪米したテイン・セイン大統領とも会談を行った。さらに、11 月下旬にはオバマ大統領がクリントン国務長官と共にミャンマーを訪問し、テイン・セイン大統領やスー・チー氏と会談した。テイン・セイン大統領との会談後に行った演説において、オバマ大統領は、従来軍事政権を批判する立場から使用を避けてきた「ミャンマー」という呼称を使用しながら、テイン・セイン政権の民主化や経済改革に向けた取り組みが今後も一層進展することや、大量破壊兵器の不拡散に向けた協力の進展についても期待を示した。ただし、このような姿勢は、ミャンマーの政治・経済改革の進展を前提としたものであり、少数民族の問題や民主化に向けた課題克服に向けて同国が継続的に取り組むかどうかが、オバマ政権の今後の姿勢を左右するといえよう。

(2) アジア太平洋地域への戦力シフト――東南アジアとインド洋でのプレゼンス強化

アジア太平洋リバランスの一環として、同地域における米軍の戦力態勢の見直しも行われている。その際、強調されているのが「地理的分散」、「運用上の抗堪性」、「政治的持続可能性」であり、米国は、これらの特性を備えた戦力態勢をアジア太平洋において構築しようとしているとされる。そして、アジア太平洋地域における戦力態勢の見直しの中で重視さ

れているのが、東南アジアとインド洋におけるプレゼンスの強化である。 この点については、2012年6月のシャングリラ会合における演説で、パネッタ国防長官は「北東アジアにおける伝統的な同盟を強化し、プレゼンスを維持する一方で、リバランスの取り組みの一環として、東南アジアとインド洋地域におけるプレゼンスを強化する」と強調している。

東南アジアおよびインド洋での軍事プレゼンス強化の一例として注目されているのが、シンガポールへの沿海域戦闘艦(LCS)のローテーション配備である。パネッタ国防長官は、2012年6月のシャングリラ会合に出席した際、ウン・エンヘン・シンガポール国防相と会談し、最大4隻のLCSを同国にローテーション配備することで原則合意に達した。なお、これらLCSの母港は米西海岸のサンディエゴにあるが、LCSはそこから半年から10カ月の期間でシンガポールに展開する。そして、その期間も乗員は地上の施設ではなく、艦内に居住する。これらLCSは同国に配備されている間、域内の各国に寄港するなど軍事交流に活用される予定である。また、同配備により、HA/DRから戦闘に至るまで幅広い任務への対応能力が強化されるという。

LCS のシンガポールへのローテーション配備は、アジア太平洋全体での海軍プレゼンス強化の一例でもある。上記のシャングリラ会合での演説で、パネッタ国防長官は海軍力の強化について述べ、今後旧式の艦艇を退役させるが、かわりに 40 隻の「はるかに能力があり、技術的に進んだ艦艇」で代替させると述べた。さらに、アジア太平洋における能力強化の一環として、現在太平洋と大西洋で均等に配分している艦艇につき、2020 年までに前者を 60% (空母 6 隻を含む) まで増加させる計画であると述べた。

6月27日の記者会見で、ジョナサン・グリーナート海軍作戦本部長は、パネッタ国防長官が明らかにした艦艇の60%という割合の意味について、アジア太平洋からミシシッピ川までの西側に母港を置く艦艇の割合であることを明らかにした。さらに、グリーナート本部長は、前方に展開する艦艇数の変動にも言及し、西太平洋については、2013会計年度に

は最大 50 隻、2017 会計年度には 55 隻、2020 会計年度には 58 隻を展開 させる一方、中東への展開は 2013 会計年度に最大 25 隻、2017 会計年度 からは 34 隻とする計画であることを明らかにした。この計画の西太平洋 と中東の展開隻数を比べると、増加する艦艇数、割合ともに後者の方が 大きくなっているが、これについてグリーナート本部長は、中東についてはこれまでイージス艦 であるアーレイバーク級ミサイル駆逐艦 (DDG) を海賊対処作戦に投入してきたところ、今後は LCS や、貨物船を改修して航空機や小型艇の母船とする洋上前方出撃準備基地 (AFSB) をこれに充て、アーレイバーク級 DDG をアジア太平洋などに振り向ける計画であると説明した。

さらには、これまでもアジア太平洋地域において地域各国との共同訓練や災害救援活動などに活発に投入されている海兵隊の戦力を、同地域において増加させる方針であることも明らかにされている。2012 年 5 月 30 日、カーター国防副長官は、アメリカンエンタープライズ研究所で講演を行い、DSGで示された方針に従い海兵隊全体の戦力は削減されるものの、アフガニスタンでの作戦の収束を踏まえ、東アジアに展開する戦力を増強させる計画を明らかにした。さらにジェームズ・エイモス海兵隊総司令官は、2012 年 8 月 28 日にワシントンのナショナルプレスクラブで行った講演でカーター副長官の発言を敷衍し、計画されている戦力態勢の変更が完了した時点で、国際日付変更線以西の太平洋地域の海兵隊兵力は 2 万 2,000 人となるという計画を明らかにした。

アジア太平洋地域における海兵隊の増強はすでに具体的な動きとなっている。海兵隊は、ハワイやカリフォルニアに基地を置く実動部隊(歩兵、砲兵、航空部隊)を約6カ月の期間で沖縄にローテーション展開する「部隊展開プログラム」(UDP)により、西太平洋におけるプレゼンスを維持してきたが、2005年以降、UDPによる展開は、イラクなどでの兵力所要が増大したことを受けて、大幅に縮小された。しかし、これらの作戦の終結により、大幅に縮小されていた UDP 展開が再開されるようになったのである。すでに 2012 年6月には、ハワイの第3海兵連隊第2

大隊が、沖縄の第4海兵連隊に UDP 展開した。

また、海兵隊のアジア太平洋地域でのプレゼンス強化の一環として、米国は、オーストラリア北部のダーウィンに 2,500 人規模の海兵空地任務部隊 (MAGTF) をローテーション展開する計画を進めている (MAGTF については次項参照)。 MAGTF がローテーション展開する間は、ダーウィンを根拠地としながらも、東南アジア各国において共同訓練などに従事するものとされており、東南アジアでのプレゼンス強化ととらえることができる。エイモス海兵隊総司令官は、こうした海兵隊の態勢変化について「米国がアジア太平洋に大変関心を持っているという、非常に強いシグナルを送る」ことになると説明している。

また、オーストラリアとの協力についていえば、米空軍機によるオーストラリア北部の豪空軍施設へのアクセスの強化も計画されている。これは、2011年11月のオバマ大統領のオーストラリア訪問時に、MAGTFのローテーション展開とあわせて明らかにされたもので、米空軍の爆撃機、空中給油機、グローバルホーク無人偵察機などがオーストラリア北部の空軍基地に、より定期的に飛来するものである。

また、米豪の協議においては、将来的な課題としてオーストラリア西海岸パース近郊のスターリング海軍基地の米海軍による一層の活用も取り上げられている。インド洋に臨む同基地の米海軍艦艇による利用強化は、地域の重要性に比して、米軍の活動を支える基地が少なかったインド洋へのアクセス強化を補強し得るものとして期待されている。ロバート・ウィラード太平洋軍司令官は、2012年2月28日の上院軍事委員会での証言において、これらのオーストラリアにおける米軍展開の動きについて「東南アジアおよび南アジアにおける戦力プレゼンスと米軍による対応のニーズにより効率的に応えるため、より近いところに兵力を再配置する」ものであると説明した。

さらにこうしたプレゼンスを強化する上で、ローテーション配備など 恒常的な基地に依存しない方法を志向していることも、今回のアジア太 平洋でのプレゼンス強化の大きな特徴である。DSG では、友好国との関 係強化に触れた中で「安全保障目標を確保する上で、演習やローテーションによるプレゼンス、軍事顧問能力に依存しつつ、革新的で、低コストで、フットプリントが小さくて済むアプローチを開発する」とその方針を明らかにしている。上述のインド洋・東南アジアでのプレゼンス強化のための施策は、まさにそうした「フットプリントが小さくて済む」アプローチであるといえる。こうしたアプローチの追求は、恒常的な基地を持つことによる費用を回避することだけではなく、米国との安全保障上の関係強化を図りたい一方で、国内政治的な考慮で恒常的な米軍基地を抱えることに否定的な地域の友好国の事情に配慮したものであると考えられる。

さらに敷衍すれば、米国による安全保障面での地域諸国との関係強化 の取り組みは、将来紛争が生起した際のアクセス確保とも無関係ではな い。2012 年 1 月に JCS より公表された「統合作戦アクセスコンセプト」 (IOAC)は、A2/AD 脅威への対応策を検討したものであるが、そのなか で、紛争が生起する以前の平素からのアクセス確保のための取り組みの 重要性に触れている。 IOAC は、有利なアクセス確保のための取り組み は全体的な安全保障協力の推進の取り組みの一部であるとして、「一見関 係なさそうな人道支援といった任務でさえ、地域における善意を生み出 すことにより間接的にアクセス確保に貢献することができる」と述べて いる。こうした指摘は、2010年の「4年毎の国防計画の見直し」(QDR) において明らかにされていた「我々は必要なときに信頼感や関係を急速 増勢することができない」として、平素からの前方展開やローテーショ ン配置に基づく長期的な米軍の海外プレゼンスの重要性を強調した認識 と軌を一にしたものといえよう。こうした認識を踏まえると、現在アジ ア太平洋において展開されている地域諸国との安全保障協力の推進も、 紛争を念頭においた A2/AD 脅威への対応も考慮に含めた総体として推 進されているものと考えられる。

(3) アジア太平洋地域での戦力態勢の見直しと海兵隊分散配置構想

アジア太平洋地域における戦力態勢の見直しのなかにおいて進められているのが、同地域における MAGTF の分散配置である。その軸となるのが沖縄の海兵隊の移転である。2012 年 4 月 27 日、日米両政府は日米安全保障協議委員会(「2+2」)の共同発表を公表し、2006 年の「再編ロードマップ」で示された計画を調整することを決定した。ロードマップでは8,000 人の海兵隊員が沖縄からグアムに移転するとされていたが、共同発表により、沖縄から国外に約9,000 人の海兵隊員が移転するとともに、グアムにおける海兵隊兵力の定員を約5,000 人とすることが示された。また、共同発表では MAGTF を沖縄、グアム、ハワイに置く計画であることも明らかにされた。

他方で米国は、上述のようにオーストラリア北部のダーウィンに MAGTFをローテーション配備する計画を進めている。これに基づき、2012年4~9月には最初の派遣部隊として、ハワイの第3海兵連隊第2大隊F中隊が、約6カ月にわたるローテーション展開を行った(なお、同第2大隊の残りの部隊は同時期に、沖縄の第4海兵連隊に UDP展開している)。2013年も今回の派遣と同様に、雨期を避けた3月ないし4月からの6カ月間、1個歩兵中隊(約200人)の派遣を行う予定であり、今後は、数年をかけて2,500人規模の MAGTFのローテーション配備体制を構築することとされている。なお、ローテーション展開する規模が次第に大きくなるにつれ、今回派遣部隊を提供したハワイの第3海兵連隊のみならず、他の部隊からもオーストラリアに派遣されるようになるとされる。これらの再編の結果、アジア太平洋においては、沖縄、グアム、オーストラリア、ハワイの4カ所に、MAGTFが分散配置されることになる(表8-1を参照)(米国は、フィリピンともオーストラリアと同様の取り決めについて交渉中とされる)。

なお、ここで議論されている海兵隊における MAGTF であるが、「任務を行う上での海兵隊の基本的な組織」であり、固有の指揮、地上、航空、兵站の構成要素を持つ「バランスの取れた諸兵科連合戦力パッケー

表 8-1 計画されている海兵隊の分散配置

配置場所	規模	備考
沖縄	1万200人	第3MEF 司令部、第1海兵航空団司令部、第3海兵兵站群司令部、第31MEUなど
グアム	5,000人	第 3MEB 司令部、第 4 海兵連隊が沖縄から移転
ハワイ	2,700人(追加分)	第3海兵連隊、第24海兵航空群、第3戦闘兵站大隊 がすでに所在
オーストラリア	2,500人	ローテーション配備。第1弾として 2012 年 4~9 月 にかけて、第3 海兵連隊第2大隊F中隊が派遣

(出所) 米国防省資料より執筆者作成。

ジ」とされる。MAGTFには、対応するべき事態の規模・特性に応じて、海兵遠征軍(MEF)、海兵遠征旅団(MEB)、海兵遠征部隊(MEU)、特別任務 MAGTF(SPMAGTF)などがある。海兵隊が作戦を行う場合、いずれかの MAGTF の形態をとることとされる(詳細は表 8-2 を参照)。

海兵隊運用の「基本的な組織」である MAGTF が、太平洋地域において4カ所に分散配置されれば、より柔軟にさまざまな事態に対応できるようになると考えられる。2010年に海兵隊が公表した「海兵隊作戦コンセプト」は、海兵隊のグローバルな再編について触れた中で「海外の基地の削減は、海兵隊が現在カバーできていない、グローバルなギャップがある箇所に、部隊をあらためて配置するための潜在的な機会を創出している。沖縄からグアムとハワイへの、一部の海兵隊部隊の将来的な移動は、より大きなグローバルな海兵隊の分散につながるものである」と述べていた。また、パネッタ国防長官は、国防省の委託を受けて CSIS が作成した米軍のアジア太平洋における戦力態勢に関する評価報告書(以下、CSIS 評価報告書)に寄せたコメントにおいて、MAGTF を4カ所に分散配置することにより、「個々の MAGTF がローエンドの緊急事態(例えば HA/DR、海賊対処など)に迅速に対応できるとともに、ハイエンドの緊急事態に対しても、[注:分散配置した]戦力を集中させて対応することができる」と説明している。

こうした海兵隊の MAGTF の分散配置において特に強調されている

表 8-2 MAGTF の種類

名 称	指揮官	規模	特性
MEF	中将	 4万5,000人以上 1個海兵師団、1個航空団、1個兵站群が基本 3個MEF(カリフォルニア、ノースカロライナ、沖縄)が常設 	 より大規模な危機や緊急事態における基本的な戦闘組織 強襲上陸作戦、地上での持続的作戦を含む全分野の軍事作戦が可能 60日間の継戦能力 統合任務部隊(JTF)司令部として機能可
MEB	准将	・8,000~1万8,000人 ・1個歩兵連隊(増強)、1 個混成航空群、1個戦闘 兵站連隊が基本	・水陸両用艦艇(17隻が基本)、空輸、海上輸送、事前集積船により緊急展開可能 ・強襲上陸作戦、地上での持続的な作戦が可能 ・司令部は MEF内に設置され、MEB 司令官は、MEF副司令官を兼務 ・増強により JTF 司令部として機能可 ・30 日間の継戦能力
MEU	大佐	約2,200人1個大隊上陸チーム、1個中型ヘリコプター飛行隊、1個攻撃飛行隊、1個戦闘兵站大隊が基本	・前方展開 MEU は、揚陸即応群 (ARG) に 乗艦して展開 (「海上展開 MAGTF」) ・水陸両用作戦、危機対応、限定的な緊急事態作戦などが可能 ・15 日間の継戦能力
SPMAGTF		・小規模、通常 MEU 以下	・特定の任務・能力に特化した MAGTF ・MEF、MEB、MEU が対応するには適さ ない、限定的な任務に対応

(出所) Joint Chiefs of Staff, JP 3-02 Amphibious Operations および Headquarters, U.S. Marine Corps, Concepts and Programs 2011 より執筆者作成。

のが、有事の際の対処だけではなく、地域諸国に対して共同訓練などの活動を行うことで、当該国との関係強化に寄与することである。MAGTF、特にMEUは、海軍艦艇で地域に展開して活動することを前提としており、実際に沖縄の第31MEUなどは、これまでも東南アジア各国での活動に投入されてきている。また、海に囲まれたこの地域の諸国にとっては、水陸両用作戦能力を持つ海兵隊は戦力近代化を進める上でのモデルとなり得ることから、関係国との関係強化に適していると国防省では考えられている。また、そのことは、同盟国や友好国の能力を強化するというDSGの方針にも合致している。

ただし、これらの MAGTF の分散配置という構想は大枠が示された

だけで、どのような規模や戦力組成となるかは明らかではないし、MAGTFとして成立するのに必要な戦力がそれぞれの場所にすでにあるわけでもない。特に、平素においてはそれぞれのMAGTFがローエンドな事態や共同訓練などに従事し、大規模な紛争に際してはこれらが必要に応じて戦力を集中させるという構想を実現するには、それを支える輸送能力が必要であるが、パネッタ国防長官がCSIS評価報告書に付したコメントで認めているように、そのための運用コンセプトと輸送能力の確保が今後の検討課題となっている。

解説

米海兵隊の作戦構想と MV-22B オスプレイ

第2次世界大戦において米海兵隊は、タラワや硫黄島、沖縄などにおいて、多くの激しい強襲上陸作戦を行ってきた。しかし21世紀の今日、海兵隊は、海上から戦力投射を行う場合においても、海岸線に橋頭堡を確保し、そこから地上に戦力を投入するという伝統的な強襲上陸作戦の形態に固執しているわけではない。

むしろ、海兵隊は1980年代末以降、その基幹ドクトリン MCDP-1 Warfighting (1997)にあるように「迅速で、集中した、かつ予期できない多様な行動により敵の一体性を粉砕し、敵が対処し得ない、混乱しかつ急速に悪化する状況を造りだすことを目指す」機動戦の考え方を採用している。そこではスピードが重視され、敵よりも迅速に行動することにより、敵に「パニックや麻痺に陥り、……抵抗する能力を喪失」させることが「究極の目標」とされる。また、敵の防備の堅いところを回避し、脆弱な点を攻撃することになる。こうした機動戦の考え方は、1996年に海兵隊が公表したコンセプト文書「海洋からの作戦機動」において、海兵隊が重視する沿岸域での作戦に適用され、海洋を海兵隊にとっての機動を行う空間として活用する方針が打ち出された。

さらには、米軍に対する A2/AD 能力が懸念されるようになると、海洋における機動はこれを克服するという意義付けもされるようになった。2010 年に公表された「海兵隊 ビジョンと戦略 2025」は、米軍が敵の接近阻止能力を克服するために、機動空間および発進基地として海洋を活用する方針を示している。海兵隊が陸軍と共同で策定した「アクセス獲得・維持コンセプト」(GMAC)(2012 年 3 月公表)では、A2/AD環境下において作戦を可能とするアイデアとして「機動空間としての海洋の活用」が挙げられており、その具体例の一つが「母艦=目標地点機動」(STOM)である。伝統的な上陸作戦においては、まず橋頭堡を確保し、そこに戦力や物資を集積した上でさらに内陸の目標地点を目指すが、STOM は「橋頭堡に『鉄の山』を築くことなく、[母艦から直接機動することにより〕内陸奥深くの作戦目標地点確保を目指」すものである。

STOM が実現できれば、上陸地点を海岸に限定する必要がないため攻撃を行う海兵隊側の選択肢が増えるとともに奇襲が可能となり、有利に作戦を進めることができると指摘されている。

そして、2011年に公表された海兵隊のコンセプト文書「母艦=目標地点機動」は、STOMを実現する鍵となるプラットフォームの一つとしてティルトローター機を挙げている。その際に重視されているのが、ティルトローター機の持つ速度、航続距離、そして搭載量である。ティルトローター機のこれらの特性により、従来の機体では不可能であった STOM が前提とする内陸奥深くの目標地点への直接機動が可能になると考えられおり、前述の「海兵隊 ビジョンと戦略 2025」でも「ティルトローター技術がもたらす、より大きな航続距離、スピード、そして機敏さは MAGTF に新しい作戦構想をもたらす」と指摘されている。

実際、ティルトローター機である MV-22B が代替する予定の CH-46E へリコプターと比較すると、MV-22B が性能面で大きく CH-46E を上回っていることがわかる。 CH-46E の戦闘行動半径が約 140 km (兵員 12 人搭乗時) であるのに対して、MV-22B は約 600 km (兵員 24 人搭乗時) である。さらに、MV-22B は CH-46E にはない空中給油機能を持ち、空中給油を 1 回受ければ、戦闘行動半径は約 1,100 km まで増大する。また、速度も CH-46E の最高巡航速度約 270 km/h に対して、MV-22B は約 520 km/h である。

MV-22B は 2007 年以降、イラクやアフガニスタンでの実戦にも投入されている。 2011 年 4 月 8 日に、第 26MEU に配置されていた 6 機の MV-22B が、地中海に展開する本隊から分かれてアフガニスタンでの航空作戦の支援を行い、任務終了後、空中給油を受けつつアフガニスタンから約 6,300 km を飛行し、地中海で対リビア軍事作戦に従事していた強襲揚陸艦キアサージュに帰還したことは、同機の高い能力を示す一例とされる。

(4) 安定的な対話チャンネルの構築を目指す対中関係

オバマ政権のアジア太平洋政策において重要な位置を占めるのが、中国との関係である。2009年の政権発足当初、オバマ政権は、地域およびグローバルな問題の解決における中国の積極的な役割への高い期待を背景に、同国との協調的関係を重視する姿勢を示していた。しかしながら、経済危機や気候変動問題といったグローバルな問題に対する中国の消極的姿勢を前に、次第に政策路線を変化させた。特に、南シナ海における領有権問題をめぐる中国の強硬な姿勢が注目された2010年以降、不透明な形で進む軍事能力の急速な向上とも相まって、同政権内での中国に対

する警戒感が高まっている。ただし、政治や軍事の分野において対立的 な側面が目立つようになってきた一方で、貿易・金融を中心とした経済 分野では、引き続き両国は密接な相互依存関係にあることも事実である。 このような複雑な対中関係にあって、米国が重視しているのが安定的な 対話チャンネルの構築である。

実際、2012年2月14日には、オバマ大統領が、国家主席への就任が見込まれる習近平国家副主席とホワイトハウスにおいて会談した。5月3日から2日間にわたり、北京において4回目となる米中戦略・経済対話(S&ED)が開かれ、幅広い分野について協議が行われた。また、この対話メカニズムの一つとして、前年に続き2回目となる戦略安全保障対話が開かれた。米国からはウィリアム・バーンズ国務副長官やジェームズ・ミラー国防次官代行(政策担当)らが、中国からは張志軍外交部副部長や馬暁天人民解放軍副総参謀長が参加し、このメカニズムを継続して発展させていくことで合意した。9月上旬には、北京を訪れたクリントン国務長官が楊潔篪外交部長と会談し、シリア問題、イラン核問題、北朝鮮問題に加え、南シナ海問題についても協議を行った。

このような外交協議に加え、米中軍事交流も継続的に実施されている点が注目される。5月7日、中国国防部長としては9年ぶりに訪米した梁光烈国防部長は、パネッタ国防長官やバーンズ国務副長官と個別に会談し、米国の国防戦略をはじめサイバー空間における安全保障といった問題についても協議を行った。台湾への武器売却に対する中国の反発を背景に中断・延期されることが相次いだ軍事交流ではあるが、同会談後には「健全で、安定した、信頼でき、そして継続性のある米中軍事関係を構築する」こと、防衛協議対話や防衛政策調整対話、海上軍事安全協議協定といった対話メカニズムを相互理解、信頼の向上において重視することについて両国が合意したことが明らかにされた。また9月17日には、アジア歴訪中のパネッタ国防長官が中国を訪れ、習近平国家副主席や梁光烈国防部長と会談し、米中軍事交流の重要性について一致した。今後、中国との軍事交流が発展する上では、このような対話が、米国の重

視する HA/DR に関する協調行動や危機管理に関するメカニズムの成立といった、具体的な成果につながることが重要であろう。

その一方、オバマ政権は中国のいわゆる A2/AD 能力を含む軍事力の向上や、近年その強硬な態度が注目される南シナ海問題をめぐる行動に警戒感を高めている。7月上旬に ASEAN 地域フォーラム (ARF) 閣僚会合に出席したクリントン国務長官は、同問題をめぐり「誤った経済的圧力や、軍艦や公船の誤った使用」に対する強い懸念を示し、スカボロー礁における中国艦船の行動に対する実質的な批判を行った。さらに、中国で7月下旬に南沙諸島などを管轄する海南省「三沙市」が新設されると、米国務省のビクトリア・ヌーランド報道官は直ちに記者会見において懸念を表明した。米国が、東南アジア地域における同盟国・友好国への戦略的連携の強化の姿勢を、2011 年末からあらためて示すに至ったのは、この地域やそれら諸国との2国間関係の重要性もさることながら、南シナ海における中国の言動に端を発した側面が強いとみるべきであろう。

トーマス・ドニロン米国家安全保障問題担当大統領補佐官は、2012年 11月に行った講演で、米中関係には「協調的要素と競争的要素の両方があり、……それらのバランスをとりながら対中協力関係の質・量的進展と競争能力の向上を追求することが米国の一貫した政策」であると述べた上で、中国との相違点や競争面を建設的に管理していくこと、中国が国際社会の一員として、イランや北朝鮮の核開発問題などのグローバルな問題に対して積極的な役割を果たすよう働きかけていく姿勢を示した。

(5) アジア太平洋リバランスの課題

従来から追求されてきた米国のアジア太平洋政策との継続性が目立つ アジア太平洋リバランスであるが、米軍の戦力態勢の見直しや積極的な 外交の展開も含めて、これまでよりも大きな資源をアジア太平洋に投入 することを公的に宣言したことは一つの変化といえよう。ただし、中国 の経済的・軍事的台頭を背景に同地域の重要性が大きく増大しているという現実の変化を前に、米国としてそうせざるを得なかったという側面が大きいという点にも留意すべきであろう。オバマ政権2期目において、同政策が成果を生むためにはいくつかの課題も残る。

第1には、アジア太平洋地域への関与強化を継続する上で必要な資源を確保することができるかという問題である。この点については、財政問題や強制削減による国防費削減の影響を最小限に抑えると同時に、国務省も含めた関係機関が十分な予算を確保することが必要となろう。また、財政面だけでなく人的側面も重要である。アジア太平洋へのリバランスを展開する上で重要な役割を担ったクリントン国務長官が政権から離れるため、ジョン・ケリー新国務長官を始めとする新たな外交チームが継続的に同政策を掲げるのかという点も注目される。さらに、米国一国では活用できる資源にも制約があるため、同盟国によるさまざまな協力が強化されることも重要であろう。

第2には、対中関係を今後さらに改善することができるかという問題である。アジア太平洋リバランスは、中国において米国による封じ込めへの警戒感を高める結果も招いた。今後は、米中間での誤解が生じることを回避しながら、両国の相違点や競合面を建設的に管理することが安定的な関係を維持する上で重要であろう。そのためには、中国による南シナ海問題に関してみられる強硬な言動を抑制し、国際ルールや国際規範の順守につながるような有効な手立てを見出すことが必要であろう。

第3には、ASEANを中心する地域制度が有効に機能することができるか、という問題である。キャンベル国務次官補が「(この地域制度が)共有された懸念に対する共同行動を促す重要な役割を担っている」と指摘するように、それは南シナ海問題を始めとした域内問題の平和的解決や国際ルールの形成において必要な存在であるため、米国の関与は今後も積極的に行われるであろう。ただし、東南アジア諸国の多くは中国との経済関係を無視できない状況にあり、仮に米中間の意見対立が強まった場合、ASEANの一体性が損なわれる可能性も十分ある。

第4には、アジア太平洋地域以外における問題に対してどのように対処するのか、という問題である。グローバル・パワーである米国にとって、イラン核問題やシリア内戦、イスラエルのガザ地区爆撃などで揺れる中東情勢も軽視できない問題である。さらに、2012年9月11日に発生したリビア・ベンガジにおける米大使殺害事件も、テロ攻撃であったことが明らかになり、テロ対策への対応も焦点となっている。オバマ政権が「責任をもって」終結させようとしているアフガニスタンでの作戦が2014年までに成功裡に終結するかどうかも確実であるとはいえない。中東をはじめ他の地域情勢如何によっては、アジア太平洋リバランスを継続的に展開することが困難となる状況もあり得よう。

3 |海洋の安全保障に関する取り組み

(1) 南シナ海問題と継続する地域制度への関与

オバマ政権は 2010 年以降、南シナ海における一部の ASEAN 諸国と中国との間の領有権問題に対して、積極的に関与する姿勢を示してきた。ただし、米国は一貫して領有権問題において特定の立場を支持することはしないという姿勢を示している。南シナ海問題についても、国際法に則ったかたちで、協調的・外交的手段を通じた平和的解決を当事国に繰り返し求めている。その道筋としては、2002 年に ASEAN 諸国と中国との間で合意された「南シナ海における関係国の行動に関する宣言」で示された行動基準を支持すると同時に、法的拘束力を有する「行動規範」(COC)の策定に向けて、ASEAN 諸国をはじめ関係国への働きかけを積極的に行っている。

同問題に関するオバマ政権の取り組みにおいて特徴的であるのは、ASEAN をはじめとする地域的な多国間枠組みを重視している点である。この問題が再び表面化した2010年7月には、クリントン国務長官がARF会合において「航行の自由」原則の確保を含めた海洋の安全保障という観点から、米国にとっての重要性を訴えた。さらに、2011年に開催

された ARF 会合や EAS などの多国間協議においても、南シナ海問題を含む海洋の安全保障に関する問題が主要な議題の一つとして取り上げられたことを歓迎する姿勢を示している。このように、オバマ政権がASEAN という多国間枠組みを重視する背景には、それが領有権問題の当事国ではない米国が継続的に関与する受け皿としての役割を果たすと同時に、大国や小国も含めたすべての当事国が自国の見解を表明できる機会を提供し、さらには南シナ海問題の平和的解決に向けた原則やメカニズムを構築すると期待されていることがあると考えられる。

2012年6月2日、シャングリラ会合に出席したパネッタ国防長官は 「ASEAN 諸国が問題解決のフォーラムを構築することが重要」である と述べ、単に COC 策定だけではなく、そのような問題解決のメカニズム を ASEAN 諸国が形成していくことの重要性についても指摘した。さら に7月12日、カンボジアのプノンペンで開催された EAS 外相会議に出 席したクリントン国務長官は、災害救援や不拡散問題に加えて海洋の安 全保障を主要な課題として指摘し、南シナ海問題の解決に向けた ASEAN の取り組みを支援していく姿勢を明らかにすると同時に、 ASEAN が一体となって COC 策定に向けた指導力を発揮することへの 期待を示した。このようなオバマ政権の期待にもかかわらず、7月13日、 ASEAN は南シナ海問題をめぐる加盟国間の意見の相違を背景に、 ASEAN 外相会議の共同声明の採択を断念するという事態に直面した。 ただし、インドネシアの働きかけにより、ASEAN 外相は「南シナ海問 題に関する ASEAN の 6 原則」という文書を発表し、COC の早期策定、 武力の不行使を含む当事国の自己抑制的行動の継続、UNCLOSに則っ た問題の平和的解決に向けて取り組むことを明らかにした。

11月20日、プノンペンで開催された第7回EASには、オバマ大統領が2011年に続いて出席し、エネルギー協力、不拡散、HA/DR、公衆衛生という問題と並び海洋の安全保障問題についても重要な議題として取り上げ、南シナ海問題に関するCOC策定や航行の自由原則を含む国際法の順守の重要性を訴えた。また、海洋の安全保障問題は、EASの前日

に開催された第4回米・ASEAN 首脳会議が発表した共同声明においても言及され、南シナ海問題については、18日に開催された第21回 ASEAN 首脳会議の議長声明においても盛り込まれた。

海洋の安全保障問題に関してだけでなく、オバマ政権は地域的問題の平和的解決に向けたメカニズムとして、ASEANを中核としたEAS、ARF、拡大ASEAN国防相会議(ADMMプラス)といった地域制度を重視している。特に、2011年に初めて開催されたADMMプラスは、防衛・安全保障の課題に対する最もハイレベルの閣僚級の協議と協力のメカニズムであり、米国はかねてからその開催頻度を増やすよう求めていた。その後、2012年5月下旬に開催された第6回ASEAN国防相会議(ADMM)において、2013年から隔年ごとに開かれることが合意された。このようにASEAN諸国がADMMとADMMプラスの防衛・安全保障問題に関する連携強化について一致したことは、オバマ政権にとっても歓迎すべき展開であるといえる。

(2) UNCLOS の批准に向けた取り組み

海洋の安全保障に対する関心の高まりを背景に、オバマ政権は、1994年に米国が署名した UNCLOS の批准に向けた取り組みを本格化させている。6月2日にシンガポールで開催されたシャングリラ会合に出席したパネッタ国防長官は、アジア太平洋地域に対する米国の中・長期的アプローチを規定する4原則の筆頭に、海洋、空、宇宙空間、サイバー空間などの共有空間へのアクセス権の確保、武力の行使や威嚇による強制のない外交的な問題解決の重視という国際ルールおよび秩序の順守を挙げ、米国が「UNCLOS に批准することが必要である」という考えを明示した。

2012年5月23日、米上院外交委員会が開催したUNCLOS 批准問題に関する公聴会には、クリントン国務長官、パネッタ国防長官、デンプシーJCS 議長が出席し、米国が同条約を批准すべきであると主張した。ここで、彼らがUNCLOS の批准を求める第1の理由として挙げたこと

は、同条約が、米国がかねてから 重視してきた「航行の自由」原則 を規定する重要な法源であるとい う点である。この原則は、米軍に よる世界各地への自由なアクセス を保証するという意味で、安全保 障上大きな意義がある。例えば、同 条約では領海を沿岸から12海里 以内と定める一方、他国の軍艦に よる領海および群島の無害通航権



UNCLOS 批准に関して、上院外交委員会が開いた公聴会に臨む、デンプシーJCS 議長、クリントン国務長官、パネッタ国防長官(2012 年 5 月 23日) (DOD photo by U.S. Navy Petty Officer 1st Class Chad J. McNeeley)

や、排他的経済水域(EEZ)内および公海、その上空における沿岸国以外の国に属する船舶や航空機に通航・航行の自由に関する最大限の権利を明示しており、米軍艦艇および航空機の自由な活動に必要な権利を保証する重要な法的根拠となる。

この点に関して重要な事例となるのが、2009年3月、米海軍音響測定艦インペッカブルに対して中国艦船が妨害行為を行った事案である。中国は、同艦船が海南島沖70海里の海域で実施していた軍事調査活動は、UNCLOSで沿岸国の事前許可を必要とする「海洋の科学的調査」と同様であり、沿岸国である中国の許可を得ない活動は禁止されるとして自国の行動を正当化した。一方、米国は、UNCLOSの規定上もさらに国際慣習法上も、EEZ内における軍事調査活動は航行の自由原則に含まれる上、インペッカブルが実施していたのは公海における通常の調査活動であるという立場から中国の行為を批判したのであった。現行の海洋法では、そもそも EEZ内の軍事調査活動に関する規定がなく、一般的な解釈において中国の主張は少数派にとどまる。ただし、米国は UNCLOS に批准していない以上、米国の立場を正当化する法源として、国際慣習法にのみ依拠している状態である。したがって、EEZ内の調査活動の解釈を含む「航行の自由」原則などの規範が「永遠に維持」されるとは限らず、今後の国家実行によっては米国の立場を弱めるような規範が成立する可

能性もあるのである。実際、領海内や EEZ 内における外国籍船舶の活動に対する管轄権の拡大を求める沿岸国の圧力が高まっている中、UNCLOS を含む海洋に関する国際規範も形成過程にあるため、オバマ政権は、国家行為の集積により国際ルールが米国に不利な形で変更される可能性が十分あると危機感を募らせている。

したがってオバマ政権が重視しているのは、米国が UNCLOS を批准することにより、米国艦船の自由な活動にとって重要な権能を保護することである。それは同時に、他国の行動・解釈に対して、確固たる法的根拠に基づいて異議・反対意見を説得的に主張できることにもつながる。パネッタ国防長官は、UNCLOS の批准により「国防戦略において重視される地域(西太平洋、東アジア、インド洋、南アジア)における米国の立場を強化することにつながる」一方、未批准のままでは「ルールを無視する他国に対して、そのルールを規定する条約に参加していない米国が、いかにしてその順守を求めることができるか」と問題点を指摘する。オバマ政権としてはデンプシーJCS 議長が主張するように、UNCLOS 批准の利点として「同条約に批准することにより、海洋領域におけるルールに基づく国際秩序への挑戦に対抗する上で、一貫性のある効果的な法的枠組み」を米国の影響力を維持するかたちで進めることができる点を評価している。

次に、オバマ政権が UNCLOS への批准を求める第2の理由として挙げているのは、同条約が米国の漁業、海運産業、通信産業の権限を保証しており、経済的に重要であるという点である。すなわち、UNCLOS は漁業・民間船舶の航行の自由、光ファイバーケーブルの敷設に関する権能を規定しているだけでなく、原則200海里として規定されているEEZを超える大陸棚の延長部分における資源開発や深海底の採掘に関する権能についても規定しているが、これらは、同条約を批准することでしか享受できない点が問題であると説明している。

さらに、第3の理由としては、同条約が未だ形成途上である点も挙げられている。例えば、大陸棚の限界については、専門家機関である大陸

棚限界委員会の勧告に大きく左右されるが、UNCLOS 加盟国でなければ、米国企業の利益だけでなく米国の安全保障にとっても重要な国際ルールの形成過程に関与することができないのである。この点に関してクリントン国務長官は、北極圏に関しても「同条約に参加することで、この問題に関する米国の利益を主張する上で、より有利な立場に立つことができる」と述べている。

UNCLOS 批准を求めるオバマ政権の姿勢は、上院外交委員長としてその批准を支持したジョン・ケリー国務長官が政権入りしたことから、今後も継続される見通しが強い。ただしこの問題をめぐっては、①条約批准によりかえって米国の主権や行動の自由が制限される、② EEZ 内の外国籍船籍の活動に関して独特の解釈を示す中国の態度を変えることにはつながらない、といった理由から共和党の反対意見も根強いため、実際に連邦議会での採決に至ることができるのか、引き続き注目される。