西太平洋で共同演習を行う海上自衛隊護衛艦いせ、米空母カール・ビンソン、米空母ロナルド・レーガン、英空母クイーン・エリザベス（Â©Mc2 Jason Tarleton／U.S. Navy／Planet Pix via ZUMA Press Wire／共同通信イメージズ）

第8章

日本

大国間競争の時代に求められる政治的選択

執筆者

高橋 杉雄

Summary

中露と米国の対立の深刻化により、「大国間競争」の時代が再び訪れた。この大国間競争には２つの側面がある。１つが、科学技術を中心とする総合的な国力をめぐるもので、もう１つが、地政戦略的な勢力均衡をめぐる競争である。このいずれにおいても、日本は米国と戦略上の立場を同じくしながら、大国間競争の当事者となっている。

後者の競争において重要なのは、日本がどの程度のリソースを防衛分野に割くかである。長い間、日本の防衛費はGDP比で言うとほぼ1%、実額で概ね５兆円前後で変わっていない。それでも2000年においては、東アジアの国防支出の中で、日本は38%を占めていた。しかし現在は17%に低下している。東アジアで最大の国防費を支出しているのは中国だが、日本と中国との比率は、2000年がほぼ１対１だったものが、2020年には１対4.1となった。

軍事戦略においては、一般的に、「攻者３倍の法則」と呼ばれ、攻撃側は防御側に対して３倍の兵力が必要といわれる。尖閣諸島をはじめとする日本周辺において中国の一方的な現状変更の試みが継続・強化され軍事活動も拡大・活発化している。仮に、単純に日本と中国の防衛費に当てはめて考えれば、日本の防衛費の水準として、中国の３分の１以上のレベルを１つの目安とする考え方は成立し得る。そして、現在の比率と中国の国防費の今後の伸びを考慮すれば、３分の１の水準を維持する防衛費の水準は10兆円規模になるという考えもあり得る。こうした防衛費の水準については、財政破綻リスクと抑止の破綻のリスクのバランスをどう取るのかとの考慮が必要となる。

日米関係において、米国ではジョセフ・バイデン政権が発足し、日本では菅義偉政権を経て岸田文雄政権が発足した。バイデン政権は３月には日米安全保障協議委員会（２＋２）、４月には首脳会談を行い、日米同盟の強化の方向性が明確に示された。今後、役割・任務・能力に関する協議の進展によって、具体的な防衛協力が強化されていくことが期待される。

Keyword

大国間競争　防衛費　日米同盟　台湾海峡　役割・任務・能力

1　大国間競争と日本

(1) 大国間の「競争」と「協調」

国際政治学には、大きく分けて「リアリズム」と「リベラリズム」の2つの思想的潮流がある。リアリズムは、国家間関係の基調は対立にあるととらえ、リベラリズムは、協調が基調にあるととらえる。リアリズムは、戦争や対立がなくならない世界の現実を「あるがまま」にとらえようとし、軍事力や経済力を中心とする国力のバランス、すなわち「勢力均衡」が重視される。一方リベラリズムでは、国際協調を支える国際法や制度が重視され、少なからず「あるべき」という議論を内包する。

これらは理論的枠組みというよりも、国際政治学独特の「ものの見方」であり、歴史的に見て、リアリズムに立つ方が理解しやすい事象があったり、リベラリズムに立つ方が理解しやすい事象があったりする。国際的な協力の機運があるときに、国家間対立に注目するリアリズムにとらわれすぎると協調の機会を逃すことがあるし、逆に秩序への挑戦が現に行われているときに、国際協調を重視するリベラリズムにとらわれすぎると、侵略を食い止められないことがある。

第二次世界大戦から冷戦にかけての時期は、グローバルに見れば対立を基調とした時代であった。続く冷戦期には、米ソが厳しく対立し、全面核戦争による人類滅亡が懸念された。この時期にはリアリズム的な世界観が中心となり、特に抑止理論を中心に安全保障論が発展していく。

一方、ソ連の崩壊により冷戦が終結すると、リベラリズム的な世界観が影響力を持つようになり、ポスト冷戦期の安全保障政策として、国際協調を中心に据えていく必要が主張されるようになる[1]。具体的な安全保障政策論としても、「協調的安全保障」が広く議論された[2]。また、当時特に注目を集めた論考として、マンデルバウムの「大戦争は時代遅れになったか？」という論文がある[3]。これは、もはや大国が国際秩序をめぐって戦うような戦争は起こらなくなったとして、戦略的発想を大きく変えていく必要があることを指摘したものだった。

しかし、それから20年を経て、国際環境は再び大きく変わった。2001年の9.11事件の影響も受け、一時期は「唯一の超大国」として繁栄を謳歌した米国の国力が消耗したことと、2014年のロシアのクリミア併合により米露関係が急激に悪化したこと、そして何よりも、中国の急速な経済成長と軍事力の近代化により、「大国間の競争」、特に米中の戦略的な競争が重要な戦略上の課題となった。前述のマンデルバウム自身、特に中国の行動を予測できなかったことを自己批判的に述べる論考を発表している[4]。このように、中露と米国の対立の深刻化により、「大国間競争」の時代が再び訪れた。いまや、台湾海峡やバルト諸国をめぐって、それぞれ米中や米露の大規模な戦争が発生することが懸念されている。リアリズムが再び世界の基調となったのである。

(2) 大国間競争の復活

冷戦終結後しばらくの間は、国際関係は相対的に安定していた。1990年に発生したイラクのクウェート侵攻に対しては、国連の集団安全保障メカニズムが機能する形で、米国を中心とする多国籍軍がイラク軍を撃破し、クウェートを解放した。2001年の9.11事件に際しても、ロシアが米軍機の領空通過を許可して米国によるアフガニスタンへの軍事作戦に間接的に協力した。中国も新疆ウイグル自治区のイスラム過激主義運動についての情報の共有などを通じて米国に協力した。北朝鮮の核開発問題についても、6者会合の枠組みで、米中露を含む関係国の協力が行われ、中国が議長となって2005年9月の非核化合意が成立した。

ただしこの間も、北大西洋条約機構（NATO）拡大をめぐる米露対立や台湾問題をめぐる米中の立場の違い、弾道ミサイル防衛システムの開発・配備をめぐる米国と中露の対立など、米中露の関係は緊張をはらんでいた。それが明確に対立的な基調に転じていくのが2010年代である。南シナ海における人工島の急速なピッチでの建設、東シナ海においては尖閣諸島をめぐる日本への圧力など、中国の高圧的・一方的な行動が地域諸国の反発を高め、米国も中国への警戒感を強めた。さらに、2014年のロシアのクリミア併合と続

くウクライナへの圧力が契機となって、米露関係が決定的に悪化した。

こうした国際安全保障環境の悪化を踏まえ、米国のドナルド・トランプ政権は、発足した2017年の12月に策定した国家安全保障戦略（NSS）で、中国とロシアを現状打破国家と名指しし、「大国間競争の復活」という世界観を示した[5]。実際、トランプ政権期においても、中国は引き続き東シナ海・南シナ海で一方的な行動を続けるとともに、民進党の蔡英文政権の台湾に対して、外交的・軍事的な圧力を強めた。ヨーロッパでも、ロシアの再拡大への東欧諸国の脅威感が高まるとともに、人権問題や5Gモバイルネットワークのセキュリティへの懸念から、中国への警戒感が高まった。特に米国では、国際関係の緊張だけではなく、中国の台頭によってパワーバランスが変化しつつあり、米国の優位が失われていることが懸念された。それが具体的に現れたのが、2018年の国家防衛戦略委員会の報告書である。この委員会は、2018年1月にトランプ政権が国家防衛戦略を策定したあと、その内容を再検討するために議会が設置した専門家委員会である。この報告書では、米国が中露に対し「決定的な軍事的敗北」を喫する可能性があることが率直に指摘されている[6]。

こうした中で2021年にジョセフ・バイデン政権が発足したが、発足当初の3月に公表した暫定国家安全保障戦略指針の中で、中露などとの対立の深刻化に言及しつつ、中国などと戦略的競争が展開しているとの世界観を、トランプ政権に引き続き示した[7]。

このようなかたちで展開しつつある現在の大国間競争には、2つの側面があると考えられる。1つが、科学技術を中心とする総合的な国力をめぐるものである。例えば、5Gモバイルネットワークにおいて、西側諸国の企業は中国の企業に対してマーケットで劣勢に立たされており、日米をはじめとする西側諸国の技術優位はもはや所与のものでなくなっていると考えられている。さらに、中国を中心として、「デジタル権威主義」とも呼ばれる、社会の治安を最優先して個人の情報を管理し、場合によっては人権も制限する権威主義的なデジタル革命を目指す動きがある。しかしこれはプライバシーや基本的人権などの民主的な価値観と相反する社会システムとなる。そのため、民主的な価値観を重視したデジタル革命を進めていくためにも、新興技術を含めて、西側諸国の技術的な優位を再構築していくことが重要だと考えられており、その文脈で経済安全保障が重視されるようになっている。

もう1つが、地政戦略的な勢力均衡をめぐる競争である。インド太平洋地域においては、具体的には、台湾、東シナ海、南シナ海において、現状を維持しようとする地域諸国と、それを変更しようとする中国との間で対立が展開されている。ここでは軍事バランスが重要な要素となっている。

(3) 日本と「大国間の競争」

現在展開している大国間競争について、日本国内では、「日本は巻き込まれる」とか「日本の立場が難しくなる」といった議論もある。しかし、日本は米中競争における中立的な第三者ではない。

前述したとおり、現在の大国間競争には、デジタル革命後の社会システムをめぐる競争と、西太平洋を含む中国周辺地域でのバランス・オブ・パワー、あるいはもっと露骨な言葉を使えば「勢力圏」をどのように設定するかというパワーゲームとしての側面がある。前者の側面において、日本の目指すべきデジタル革命の方向性が民主的価値を重視したものであることに疑いはない。また、後者の側面においても、東シナ海を中心に、日本は現状維持が国益である。その意味で、日本は最初から米国と立場を同じくしているのであり、第三者的な視点から米中競争をとらえようとするのは適当な見方とは言えない。

そもそも、バラク・オバマ政権以後に米中関係における競争的な色彩が濃くなっていくプロセスにおいては、日中の対立が大きな影響を及ぼしている。2010年に尖閣諸島周辺で海上保安庁の巡視船に体当たりをした中国漁船を拿捕したことによって生起した日中の緊張の際には、米国内には、尖閣諸島をめぐる日中対立に巻き込まれることを懸念する見方もあった。それは、この当時の米国の対中政策が、「シェイプ・アンド・ヘッジ」すなわち、経済的な関与を通じて中国が責任ある大国になるよう誘導しつつ、軍事的な抑止力も整備してそうならない可能性にも備えていくというものであったことが大きな理由であった[8]。しかしながら、前述したとおり、東シナ海における日中の対立や中国の一方的な行動を重要な要因として、米国は現在の国際秩序を

「大国間競争の復活」としてとらえ、中国の現状打破的な行動を阻止することを戦略上の重要な目標として認識することになった。このように、日中関係が米中の競争関係の形成に至る原因の一部をなしている以上、日本が大国間競争において傍観者的立場を取ることはあり得ない。

しかし同時に、大国間競争における米中の対立は、「覇権」という抽象的なものをめぐって展開されていることに日本は注意しておく必要がある。抽象的なものである以上、均衡点はどこかに存在し得る。例えば、中国の勢力圏を認める形での均衡点を中国が提案したのが「新型の大国関係」論であった。これは米国が受け入れるところにはならなかったが、米国の中にも、中国との「G2」を目指すべきだとの議論があった時期がある。このように、米中の間で均衡点を設定することが論理的には可能であることは銘記しておく必要がある。台湾の地位だけ現状維持することができれば、米国の防衛はグアム以東に集中し、南シナ海を含むいわゆる第1列島線の西側については事実上中国の優位を容認するという選択も理論的には取り得るのである。

一方、日本と中国の間には、尖閣諸島や東シナ海ガス田と言った、具体的な案件がある。そう考えれば、日本は、中国との直接的な対立要因を抱えながら、地政戦略的な競争において現状維持を求めているという意味で、米国以上に、大国間競争の当事者としての「立ち位置」にあることは明らかであろう。

沖縄県・尖閣諸島（共同）

2　日本の防衛費の相対的低下と課題

（1）現在の日本の防衛費

大国間競争の、特に軍事バランスが大きな意味を持つパワーポリティックス的な側面において重要なのは、日本がどの程度のリソースを防衛分野に割くことができるかである。広く知られている通り、日本の防衛費はGDP比で言うとほぼ1%、実額で概ね5兆円である。なお、いわゆる「1%枠」というのは、1976年に三木武夫内閣の閣議決定で「GNP1%枠」を定めたことによるものだが、1986年の中曽根康弘内閣の閣議決定で撤廃されており制度として存在しているものではない。

一方で、防衛費は現実にはGDPの1%を超えたことはほとんどない。それは制度的な上限によるものというより、厳しい財政環境下で予算にシーリングが課せられ、増額が抑えられていたこと、また、1980年代末に冷戦が終結してしばらくの間は、安全保障環境が安定していたためにそもそも防衛費を大きく増額する必要がなかったことによる。

2022年度の防衛予算は、2021年度から防衛力強化を加速し、防衛力を大幅に強化するため、2022年度当初予算に計上する予定の事業をこれまでにない規模で前倒しして実施することとし、2021年度補正予算と2022年度当初予算を「防衛力強化加速パッケージ」と位置付け、一体として編成することとした。この「防衛力強化加速パッケージ」として示された予算の総額は5兆8,661億円となる。なお、2021年度補正予算と2022年度当初予算を合計した金額（米軍再編関連経費を除く）と比べると、3,559億円（6.5%）の増加となる。また、新規後年度負担は、これまでの伸び率を大幅に上回る493億円（2.0%）増の2兆4,583億円となっており、いずれも過去最大となる。後年度負担とは、原則5年以内で複数年度にわたる契約を行うものであるが、それは防衛力整備においては、艦船や航空機など主要な装備の調達や、格納庫・隊舎の建設など、複数年度を要するものが多いことによる。

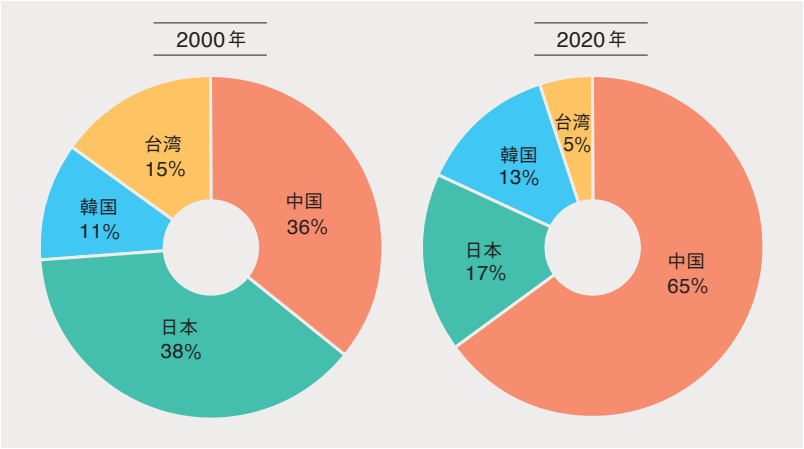
このうち特に領域横断作戦に必要な能力の強化における優先事項として、

宇宙・サイバー・電磁波などの領域における能力の獲得・強化、従来の領域における能力の強化、持続性・強靱性の強化が挙げられ、防衛力の中心的な構成要素の強化における優先事項として、人的基盤の強化、防衛技術・産業基盤の強化、情報機能の強化が挙げられている。

(2) 東アジアにおける日本の防衛費の相対的低下

図1は、東アジアの日本、中国、韓国、台湾の国防支出のそれぞれのシェアを、2020年と2000年とで比較したものである。ここでのデータは、イギリスのシンクタンク、国際戦略研究所が毎年発行している『ミリタリー・バランス』によるものである。図を見れば分かるとおり、2000年においては、東アジアの国防支出の中で、日本は38%を占め、36%の中国をわずかに上回り、ほぼ1対1である。しかしながら、その後20年の時を経て、日本のシェアは17%に低下した。その一方で、大規模な軍拡を続けてきた中国のシェアは65%に達している。比率に直すと1対4.1となる。

図8-1　東アジアにおける防衛支出のシェア



（出所）Institute for International Strategic Studies, *Military Balance 2001/2002*; Institute for International Strategic Studies, *Military Balance 2021* より執筆者作成。

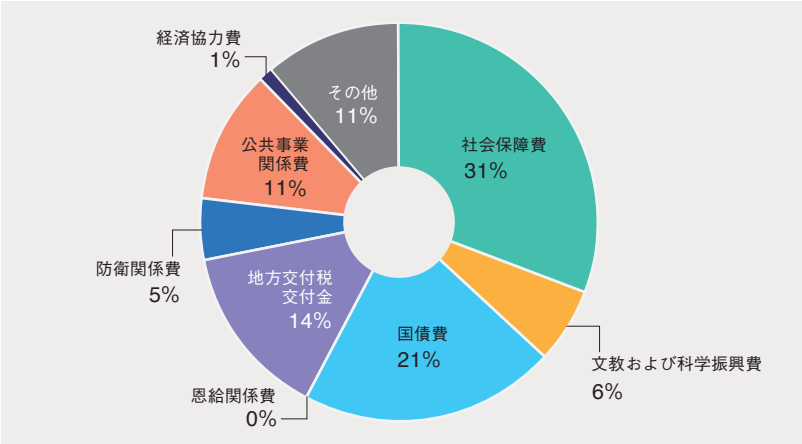
つまり、東アジア全体で日本の防衛費のシェアは半減し、対中比でほぼ同額だったものが4分の1を下回る水準まで低下しているということになる。これは、日本の防衛費が、この20年間ほぼ5兆円の水準で推移してきたのに対し、中国が高い伸び率で増額させ続けてきたことによる。なお、台湾も15%だったシェアが5%まで低下している一方、韓国も中国同様にシェアを伸ばしており、11%が13%に伸びている。韓国も一貫して国防費を増額させており、このまま行けば数年以内に日本を上回ると考えられている。

防衛力・軍事力は、構築するのにある程度の時間がかかるものであるから、単年度だけの差を比較してもそれほど大きな意味はない。しかし、過去20年にわたり、これだけの差がついてきたことは、地域の軍事バランスに重要な影響を及ぼしている。日本との関係のみならず、前述した国家防衛戦略委員会の報告書のように、米国でさえも、中国に対して「決定的な軍事的敗北」を喫することを真剣に懸念するようになっているのである。

ただし、日本も防衛費を増やさないできたわけではない。日本の防衛費は、プライマリーバランスの均衡を目標とした小泉純一郎政権とそれを継いだ政権の下の緊縮財政で縮小され、2008年度には名目ベースで約4兆7,000億円まで低下した。しかしその後増額に転じ、2021年度の予算で5兆1,235億円、2022年度は当初予算額としては5兆1,788億円となっている。つまり、10年ちょっとで約17%以上伸びているのであり、日本の厳しい財政状況を考慮すれば、一定の努力が行われていることは事実である。それはほかの予算費目と比較してみると明らかになる。

図2は、決算ベースで見た2019年度の日本の予算支出である。ここでのデータは、国会に報告された決算資料に基づいている。また、ここでは、歳出予算額ではなく、キャッシュフロー全体を見るために歳出予算現額の数字を用いている。歳出予算額は、当初予算額と補正予算額の合計だが、歳出予算現額には歳出予算額に前年度繰越額を加えるとともに、予備費の使用や移替・流用などの増減が加味されている。なお、現在のところ最新の決算資料は2020年度のものであるが、2020年度には新型コロナウイルス対策のために大規模な補正予算が組まれたため、それ以前の年度の支出とはトレンドが大き

図8-2　2019年度の日本の予算構造（決算ベース）



（出所）財務省決算資料より執筆者作成。

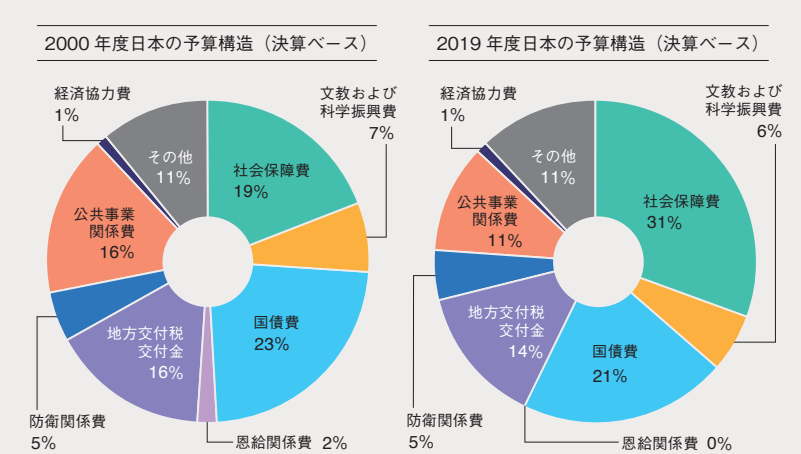
く異なっている。歳出予算現額で見た支出総額は2019年度が109兆円なのに対し、2020年度では182兆円に達した[9]。特に社会保障費は、2019年度が約34兆円だったのに対して2020年度では約49兆円が支出された。そこでここでは、新型コロナウイルス流行前の2019年度の数字を示した。

通常の文脈では、防衛費とは、本予算における防衛費を指すが、これは契約ベースで表し、後年度負担として契約した装備品などへの支出を含めて表すことが多い。それは、契約ベースの方が、各事業単位で経費の総額などを把握する上で有益な視点であることによる。ただその場合、本予算成立後に補正予算として支出されたものは含まれない。一方、決算はその年度の支出額を表す数字だから補正予算を含むが、後年度負担として契約したもののうち将来の支出金額は含まれない。その意味で決算と本予算ではそこに含まれる費目自体が違うことには注意する必要があるが、補正予算を含むその年度のキャッシュフローを見るために、ここでは決算で示された歳出予算現額を手がかりとしてみる。

ただ、単年度だけ見ていても意味のある分析はできないので、過去のデータを踏まえて他の支出項目との比較を行う。ここでは、新型コロナウイルス流行前の2019年度と、20年前の2000年度のデータ（物価調整を行った実質ベース）とを比較する（図3）。こうしてみると、2000年度から2019年度までの間に、防衛費は実質ベースで123.9%となっていることがわかる。この20年で見ると、主要予算項目の中で、防衛費を上回る水準で伸びているのは、社会保障費（195.0%）のみとなる。

ただ、この間には小泉政権からリーマンショックまでの緊縮財政政策による防衛費と公共事業費の低下がある。そこで、比較の範囲を20年間ではなく、2010年度から2019年度までの10年間としてみると、防衛費の伸びは128.9%

図8-3　2000年度と2019年度の支出の比較



	社会保障費	文教および科学振興費	参考：科学振興費	国債費	恩給関係費	地方交付税交付金	防衛関係費	公共事業関係費	経済協力費	その他
2000～2019の増加率	195.0%	97.3%	139.7%	107.8%	14.8%	107.2%	123.9%	82.5%	66.1%	123.5%
2010～2019の増加率	125.8%	108.4%	131.5%	117.3%	30.8%	89.2%	128.9%	157.6%	97.0%	101.3%

2019年度決算（単位100万円）

総額	社会保障費	文教および科学振興費	国債費	恩給関係費	地方交付税交付金	防衛関係費	公共事業関係費	経済協力費	その他
109,728,338	34,466,868	6,623,363	22,506,242	209,428	15,564,169	6,001,431	11,686,712	724,886	11,945,239

（出所）財務省決算資料より執筆者作成。

となる。この10年間の伸び率をほかの予算項目と比べると、防衛費よりも伸び率が高かったのは、公共事業費（157.6%）のみとなる。2010年度から2019年度までの10年で見ると、社会保障費の伸びは125.8%となり、防衛費の伸びをわずかに下回る（ただし、2020年度には社会保障費が大幅に上昇しているので、2010年度と2020年度を比較すると、防衛費の伸びは127.4%となる一方で社会保障費の伸びは177.4%となる）。

このうち、社会保障費の伸びが大きいのは高齢化が進む日本社会において必然である。公共事業費も、特に小泉政権の時に大きく削減されたこと、さらに東日本大震災からの復興のために必要だったことを考えれば、当然の伸びと考えられる。

一方、2000年度と2019年度とを比較して、防衛費よりも伸び率が低かった予算項目の主立ったものには、国債費（107.8%）、地方交付税交付金（107.2％）がある。こうしてみると、国家予算全体の5%とはいえ、全体の中では防衛費が相対的に重視されていることが分かる。日本も、厳しい財政状況ではあるものの、伸び率から見れば現在の安全保障環境に対応するための努力をある程度は行ってきているといえる。同時に、2019年度に支出されたキャッシュフローの絶対額から見れば、防衛費は社会保障費の約6分の1、国債費の約3分の1弱、地方交付税交付金の約5分の2、公共事業費の約2分の1にとどまるのである。

（3）政治的選択の必要性

中国は日本をはるかに上回るペースで国防費を増加させてきており、その差は開く一方である。2019年に、米国トランプ政権のマーク・エスパー国防長官が、日本を含む同盟国の防衛費について、GDP2%の水準が望ましいと発言したが、先ほどみた東アジアにおける国防支出のシェアを見てみるとそれも故なきものではない[10]。20年前であれば、GDP1%弱であっても日本の防衛費は東アジアの38%を占めていた。しかし現在では半分以下の17%に低下している。東アジアで最大の国防費を支出しているのは中国だが、日本と中国との比率は、2000年がほぼ1対1だったものが、2020年には1対4.1となった。

これが仮に2%、すなわち現在の倍の水準であれば、2020年における比率は1対1.95となり、2000年の状況には及ばないものの格差は大きく改善することになる。

軍事戦略においては、一般的に「攻者3倍の法則」と呼ばれ、攻撃側は防御側に対して3倍の兵力が必要とされる。そして日本の安全保障の目標は現状維持である。つまり、攻勢的な外征作戦によってどこかを占領するのではなく、防御的な作戦によって現状を維持できれば目的は達成できる。

もちろん、日本は米国と同盟関係にあり、在日米軍および増援を期待することができる。ただし、日米防衛協力のための指針（ガイドライン）にも、「日本は、日本の国民および領域の防衛を引き続き主体的に実施し、日本に対する武力攻撃を極力早期に排除するため直ちに行動する」と記述されているとおり、自国領土の防衛について一義的に責任を持つのは日本である。そう考えると、尖閣諸島周辺における中国の一方的な現状変更の試みに対処しなければならない日本の防衛費の水準として、中国の3分の1以上、2分の1をやや下回る程度くらいを、安定的な抑止力の確保のための1つの目安と考えることもできる。

仮に、単純に日本と中国の防衛費に当てはめれば、GDPの2%、すなわち約10兆円であれば、中国との比率は1対1.95となる。仮に7兆円と考えると、比率は1対2.76となり、ほぼ3分の1のレベルになる。ただし、中国の国防費はこれまでも伸びてきたし、これからも伸びて行くであろうから、2020年度の水準を与件とするのは妥当ではない。中国の国防費のこれからの伸びを考慮し、その3分の1を目安とするならば、防衛費の水準は10兆円規模になるという考えもあり得る。

なお、10兆円とは、2020年度のキャッシュフローを表す歳出予算現額では、公共事業費（約13兆円）をやや下回る水準の支出にあたる。絶対額で見ると、社会保障費、国債費、地方交付税交付金に次ぐレベルとなるが、社会保障費の約5分の1、国債費の約2分の1、地方交付税交付金の約3分の2程度である。一方、2020年度において、歳出予算現額であらわされる支出総額は約182兆円であるから、単純に防衛費を10兆円とした場合に必要となる4兆円の追加

支出を含めると支出総額は約186兆円に相当することになる。日本の財政状況が厳しいことは周知の事実ではあるが、182兆円の支出を186兆円に増やしたとしても、それは支出全体が約2.2%増加するに過ぎない。なお、新型コロナウイルス流行前の2019年度では、歳出予算現額で見る支出総額は109兆円となり、防衛費を4兆円増額した場合の増加率は支出全体の約3.5%となる。

一方で、仮に中国との関係で抑止が破綻した場合のコストは4兆円にはとどまらないであろう。さらに、仮に日本にも戦火が及んだ場合、その事実こそが金融市場に大きく影響して日本の財政破綻をより近づけることになりかねないことにも考慮が必要であろう。

日本は次の2つの選択肢をめぐる議論を回避できないということである。1つに、財政破綻を高めるリスクを負って、抑止力を根本的に強化するために、防衛費を公共事業費と同程度、新型コロナウイルス流行以前の社会保障費の3分の1程度に増額させるかという選択肢である。もう1つは、財政破綻リスクを重視して、軍事バランスにおける決定的な劣勢を甘受し、抑止破綻のリスクを負うかである。この問題を考える際、公共事業など他の政策目標と比較して、防衛にどの程度のプライオリティをおくのか、という考慮が必要となるであろう。

もちろん、日本は米国と同盟を結んでいるから、自国だけですべての所要をまかなわなければならないわけではない。しかし、現在の東アジアにおける中国との地政戦略的な競争は、米国の問題というよりも何よりも日本の問題であり、特に東シナ海においては日本自身が主体的な当事者である。そして米国も、中国に対し「決定的な軍事的敗北」を喫する可能性があることに深刻な懸念を抱いている。ここで日本がどの程度の努力を払うかが、未来の安全保障環境が好ましいものになるかを決める重大な要素になる。

ただし、闇雲に数値目標を定めて防衛費を増大させることはできないし、そもそもそれは望ましいことでもない。具体的にどのような兵力構成を目指すのか、それによってどのような戦略的効果が達成されるのか、そういった点を明確にしない限り、日本の安全保障をめぐる環境を改善できるような形で防衛費を増大させていくことはできない。特に、具体的にどのような能力をどのような形で使うのか、現状では何が足りないのかを明確化しなければ、防衛費の増大について国民的な理解を得ることは難しい。

この文脈で重要なのが、「セオリー・オブ・ビクトリー」という概念である。これは、軍事専門家の間で最近よく言及されるようになったもので、抑止が破れて戦争になってしまった場合に、どのように戦って戦争の目的を達成するかという「戦い方」を表す。一般的に安全保障に関わる戦略は、大戦略→軍事戦略→作戦計画という階層構造にあるとされるが、「セオリー・オブ・ビクトリー」とは、このうち軍事戦略と作戦計画との中間に位置付けられる。なかなか日本語になりにくい概念なのだが、あえて言えばサッカーで言う「ゲームモデル」や、プロ野球でいう「勝利の方程式」に語感としては近い。

「セオリー・オブ・ビクトリー」を構築できれば、特に重要な能力を把握することができる。そうすれば、それらの能力を「どのような形で使うのか」、「現状では何が足りないのか」を明確化することができるし、防衛費の増大によってどのような戦略的効果がもたらされるかをより具体的に示すことができるであろう。その意味で、新たな国家安全保障戦略や防衛計画の大綱の策定を通じて、「セオリー・オブ・ビクトリー」の構築に向けた議論を進めていくことが急務となっている。

3　日米同盟における協力の強化

(1) バイデン政権と日米同盟

2017年から2021年までのトランプ政権の間、2017年の北朝鮮ミサイル危機や中国の台湾に対する圧力の増大や、尖閣諸島周辺への政府公船の継続的な展開など、日本の周辺地域の安全保障環境は引き続き深刻さを増してきた。その一方で、安倍晋三首相とトランプ大統領の関係が非常に良好だったこともあって、日米関係は安定的に推移し、日米同盟による抑止力が地域の安定に大きく寄与してきた。そして日本の首相は菅義偉首相を経て岸田文雄首相に代わり、米国もバイデン政権へと移行した。良好な安倍・トランプ関係の

あとの日米同盟がどうなるか、若干の不確実要素ではあったが、バイデン政権は、同盟国を重視する方針を非常に早い段階で打ち出し、そうした不安を払拭した。

まず4月16日、菅首相とバイデン米大統領は、2人にとって初めてとなる対面での日米首脳会談を行った。これは、コロナ禍で国際的な往来が厳しく制限されている中、バイデン大統領にとっては初めてとなる対面での首脳会談であった。そして会談後、日米首脳共同声明「新たな時代における日米グローバル・パートナーシップ」に加え、添付文書として合意した「日米競争力・強靱性（コア）パートナーシップ」「野心、脱炭素化およびクリーンエネルギーに関する日米気候パートナーシップ」についても発表された。

なお、オバマ政権の時も、ホワイトハウスを訪れた最初の首脳は日本の麻生太郎首相であった。安倍首相は、大統領選挙後、就任前のトランプ大統領と会っているが、首脳会談としては、英国のテリーザ・メイ首相に次ぐ2人目であった。ただ、麻生・オバマ会談の時は、共同声明などは発表されておらず、最初の安倍・トランプ会談の時も共同声明は2ページにとどまる。4月の菅・バイデン会談において発表された3つの文書は、合計で10ページに及ぶものであり、米国側が大統領就任からわずか3カ月しか経っていないとは思えないほど、それぞれ具体的で実質的な内容を含んでいる。こうしてみると、この日米首脳会談は、「最初の顔合わせ」という儀礼的なものではなく、実質的な政策調整のために行われたことがわかる。

実際、バイデン政権は、日米首脳会談の前から、政権発足後直ちに、対中戦略を見据えた外交活動を活発に展開していた。4月の菅・バイデン会談は、3月12日にリモートで行われた日米豪印首脳会議、3月16日に東京で行われた日米安全保障協議員会（2＋2）、3月18日にソウルで行われた米韓2＋2、3月18日にアラスカで行われた米中外相会談という形で続けられた政権の立ち上がりの外交キャンペーンの1つの区切りとなったものである。このことから、バイデン政権のアジア戦略において日本が重視されているのは明らかであるし、このタイミングで日米首脳会談を行い、基本的なスタンスをすり合わせたことをベースに、今後の対中戦略を本格的に組み立てていくということであろう。

10月には日本において首相が交代し、岸田政権が発足した。岸田首相は早速10月5日にバイデン大統領と電話会談を行い、日米同盟の抑止力・対処力を一層強化していくことや、日米安保条約第5条の尖閣諸島への適用を含む、対日防衛コミットメントについてのバイデン大統領からの言及など、これまでの方向性を継続していくことが合意された。

（2）台湾海峡をめぐる課題と抑止力の強化

2021年4月の菅・バイデン会談の際に発出された共同声明で最も関心を集めたのは、首脳間の共同声明としては1969年の佐藤・ニクソン共同声明以来52年ぶりに台湾に言及されたことであった。

52年前は、日米双方とも中華人民共和国と外交関係を持っていなかったし、韓国と台湾への言及は沖縄返還交渉との関連もあったから、同列に比較するのは適当ではない。ただ、冷戦終結後のアジア太平洋地域における日米同盟の重要性を日米の首脳レベルで確認した1996年の日米安全保障共同宣言（橋本龍太郎首相とビル・クリントン大統領との間での宣言だったので「橋本・クリントン共同宣言」とも呼ばれる）にも、「この地域における諸問題の平和的解決」との言及はあるものの、台湾ないし台湾海峡についての言及はないことを考えれば、その含意は大きい。

一方、防衛・外務閣僚の協議である日米2＋2では、米軍再編協議のさなかの2005年2月19日に発表された共通の戦略目標に、「台湾海峡を巡る問題の対話を通じた平和的解決を促す」との記述がある。その後しばらくは、2＋2文書でも台湾ないし台湾海峡に言及されることはなかったが、菅・バイデン首脳会談に先立って行われた、2021年3月16日の2＋2の際に発表された共同文書で、「台湾海峡の平和と安全の重要性を強調した」との記述が久しぶりに盛り込まれた。なお、この2＋2文書では「平和と安全の重要性を強調した」と記述されたが、4月16日の首脳会談後の共同声明では、「台湾海峡の平和と安定の重要性を強調するとともに、両岸問題の平和的解決を促す」との文言になっており、2005年の2＋2文書同様の「平和的解決を促す」との記述が加わっている。

このように、日米の公式文書で久々に台湾ないし台湾海峡に言及された背景には、台湾海峡をめぐる安全保障環境が急激に悪化していることへの危機感がある。オバマ政権期にもすでに、急激な経済成長と軍事力の近代化を背景とした中国の一方的・高圧的な振る舞いに対する懸念は高まっており、「アジア太平洋地域へのリバランス」として対中戦略の見直しが行われた。ただしその頃は、中国をめぐる関心の中心は南シナ海にあり、ごく一部の専門家を除けば、台湾海峡をめぐる問題はそれほど注目されていなかった。それがトランプ政権期になり、米中の「大国間競争」が展開しているとの認識に基づいた戦略の見直しが行われたこと、台湾周辺での軍事行動の活発化を含む、中国側の台湾に対する圧力が増大したこと、また、中国が限定武力行使オプションを検討しているのではないかとの懸念が高まったことから台湾海峡情勢への危機感が急速に高まった。

特に最近では、中国が大量に配備している短中距離の弾道ミサイル・巡航ミサイルの優勢もあり、西太平洋における通常戦力のバランスが中国有利に傾きつつあるのではないかとの懸念が専門家の間で共有されるようになっている。もちろん、全世界からリソースをかき集めれば、米国の軍事的優位は動かない。しかし、そのためには最低でも半年から1年程度の時間を要する。そうしたグローバルな総動員を考えず、現在西太平洋地域に配備されているアセットだけを切り取って、短期決戦シナリオを想定した場合には、中国が優位に立つ可能性が高くなってきていると考えられるようになってきている。こうした状況を反映して、前述した米国の国家防衛戦略委員会の報告書は、中国やロシアに対して米国が「決定的な軍事的敗北」を喫する懸念があると述べたのである。

こうした現実を踏まえれば、抑止力を抜本的に強化する必要があるのは明白であり、西太平洋地域の平和と安定のための日米同盟の役割が大きく高まってきている。バイデン政権発足後、非常に速いペースでアジア外交が展開された背景には、このような戦略的現実に基づく切迫した危機感がある。

(3) 日米同盟の抑止力強化にむけた課題

厳しい安全保障環境の中で、抑止力を強化していくためにはリソースを投入する必要があるが、日米とも現在の状況ははかばかしくない。前節で述べたとおり、日本の防衛費は、2000年の東アジア（日本、韓国、中国、台湾）の中で38%を占めていたが、20年間で半減し、現在では17%に低下している。米国は、2022会計年度予算要求で、太平洋抑止イニシアチブに50億ドルを割り当てたが、詳細を見てみると、海兵隊の既存の近代化プログラムやF-35、あるいはトマホーク巡航ミサイルと言った、既存の近代化プログラムを並べたものにとどまっており、新たな抑止態勢を構築するようなものになっていない。現在の深刻な情勢を踏まえれば、実際の能力の整備を進めていくことが日米の急務となっている。

この関連で、菅・バイデン会談に先だって3月16日に開催された2+2の際に発表された共同声明において、「米国国防省が『世界的な戦力態勢の見直し（GPR）』を進めている中で緊密に連携することの重要性を認識した」、「閣僚は、日米同盟の役割・任務・能力について協議することによって、安全保障政策を整合させ、すべての領域を横断する防衛協力を深化させ、そして、拡大抑止を強化するため緊密な連携を向上させることにあらためてコミットした」と記述されていることが注目される。

GPRは、20年ほど前のジョージ・W・ブッシュ政権期にも進められた。当時は、米軍のグローバルな配備態勢を冷戦後の戦略環境に適合した形にあらためていくことが主眼で、冷戦期に多くの兵力が配備されていた欧州からの兵力の削減を進め、有事に際しては米本土からの緊急展開によって対処する形を目指し、前方

訓練で米軍の爆撃機を護衛する航空自衛隊のF-15（ZUMA Press／共同通信イメージズ）

展開プレゼンスを「バーチャルプレゼンス」化する方向性であった。しかしながら、2001年の9.11事件を契機として、アフガニスタンとイラクに大兵力を派遣しなければならなくなったため、主要兵力を米本土に集中させるという当初目指していた形態は実現できなかった。また、常駐的な前方展開兵力を削減し、有事には緊急展開で対処するという方針についても、常駐兵力を削減することは、平素の同盟国の安全保障への寄与が低下することから、その国からの米国への信頼が損なわれると考えられるようになり、2010年版の「四年次国防見直し（QDR）」では「［同盟国の］信頼と協力関係をオンデマンドのような形で急激に向上させることはできない」と記述され、バーチャルプレゼンスという考え方それ自体が放棄されることになる[11]。

現在、あらためて進められているGPRは、アフガニスタンやイラクからの撤退を契機とするものである。2021年8月には、米軍はアフガニスタンから完全撤退し、イラクの駐留兵力も大幅に削減した。ただこれは、米軍の海外関与が単に削減されると言うことではなく、対中戦略上の抑止態勢の強化を重視した形での米軍の配備態勢の再編につながっていくものである。そこでは、中国が急激に整備してきた、アクセス拒否・領域阻止（A2/AD）能力への対抗が重視されることになる。

20年前のブッシュ政権当時のGPRにおいては、A2/AD脅威に対しては、相手の攻撃可能圏外に兵力を配備し、遠隔地から精密攻撃で反撃する「スタンドオフ」が重視されていたが、中国のA2/AD能力の強化に伴い、攻撃可能圏外から進入するのは難しくなったと考えられるようになった。そこで、A2/AD圏内に、抗堪性（レジリエンシー）の高い拠点を維持し、その拠点に域外からの兵力を展開させる「スタンドイン」という考え方や、あるいは対艦・対空ミサイルを中心とする地上配備のミサイル能力によって日米同盟側のA2/AD能力を強化していく「列島線防衛」という考え方が議論されるようになってきている。このような形で、現在の軍事技術の動向を踏まえ、中国との地政戦略的対立に適応した形に米軍プレゼンスが見直されていくことが、今後の中国への抑止態勢の強化のためには重要であろう。

役割・任務・能力についての協議は、RMCとも呼ばれる。RMCとは、やはりブッシュ政権期のGPRの中で行われた米軍再編協議の中で議論されたもので、特に2005年10月の2＋2共同文書の中で15項目に及ぶ協力の例が列挙され、その後も協議が進められてきた。

類似のものとしてガイドラインがあるが、ガイドラインは、自衛隊と米軍で共同対処すべき局面を特定し、局面ごとに自衛隊と米軍の役割を定め、その上で共同の作戦計画の立案につなげるものである。ガイドラインは、日米両国の防衛・外務閣僚の協議体である2＋2で合意される。よって、ガイドラインに基づいて作成される作戦計画は政治的な承認の上で進められると言うことであり、防衛政策の民主的コントロールの上で大きな役割を果たしている。一方RMCは、作戦計画というより、日米の防衛戦略の基本的な方向性を整理し直し、個別の論点を防衛全体の戦略の中に位置付け直すことが重要な役割となる。例えば、2005年の2＋2文書で合意されたRMCに関する協力は、米軍再編の方向性を、単なる基地の再編成にとどめず、抑止力の強化の文脈で整理しなおすためのものであった。

現在の安全保障環境を踏まえれば、2021年3月の2＋2共同声明に基づいて進められるRMCに関する協議は、北朝鮮の核・ミサイル脅威の増大や中国のA2/AD能力をはじめとする軍事力の強化に伴う軍事バランスの変化に対応させた形で、日米の防衛戦略の基本的な方向性を整理し直し、日米同盟としての「セオリー・オブ・ビクトリー」を構築していくことが重要な目的となると考えられよう。

その際重要な論点として、ここでは以下の3点を挙げておきたい。

第1は、北朝鮮の核ミサイル脅威や中国の精密誘導可能な弾道ミサイルに加え、極超音速滑空兵器や巡航ミサイル脅威も増大していく中で、ミサイル防衛体制をどのように整備していくかである。20世紀末より、日米は弾道ミサイル防衛（BMD）に関する協力を進めてきており、日本も、弾道ミサイル攻撃に対する体制整備を着実に進め、現在では弾道ミサイルに対して一定の防衛能力を備えるようになっている。しかしながら、弾道ミサイルに限らず、大気中で空力機動することでBMDの迎撃を突破できる可能性を高めた極超音速滑空兵器や、大気中を低空で飛行するためにそもそもBMDでは対処で

日米共同訓練で展開する米軍のPAC-3と陸上自衛隊の03式中距離地対空誘導弾（中SAM）（共同）

きない巡航ミサイルの脅威が増大している。これらのミサイルを合わせて統一的に対処しようとする構想が、総合ミサイル防空という概念だが、特に極超音速滑空兵器に対しては単に概念を進化させるだけでなく、新たなハードウェアの開発が必要となる可能性が高い。また、ミサイル脅威の増大を考えれば、運動エネルギー迎撃体を中心とする第１世代BMDのみならず、指向性エネルギー兵器を中心とする第２世代BMDの研究開発も進めていくことも必要となろう。

第２は、中距離核戦力全廃（INF）条約の失効に伴う、ポストINFシステムの位置付けである。INF条約では、米露の射程500kmの地上発射型ミサイルが禁止されていたが、2019年の同条約の終了によって、それらの制約が消滅した。ただし、海洋がほとんどを占める日本周辺の地理的条件を考えると、海上発射型ミサイルに対して地上発射ミサイルにはどのような比較優位があるのか、そしてどのようなミサイルを配備することが高い付加価値をもたらすかといったことを考え抜いていく必要がある。

第３は、精密誘導兵器が米国の独占ではなくなり、また無人化技術やステルス技術が発展・拡散している中での戦闘の在り方、特に航空戦の在り方の変化をどうとらえていくかである。戦闘機を含め、いかなる航空機も一日の大半の時間は地上に所在しているが、現在の中国が配備している精密誘導可能な弾道ミサイルは、飛行場で待機している航空機をピンポイントで撃破できる可能性が高い。そう考えると、近い将来に航空戦の態様そのものが大きく変わっていく可能性がある。

これらは個別の論点としても重要だが、それぞれに日米同盟全体に影響する論点でもある。これらをたこつぼ的に個別に検討していくのではなく、日米同盟全体の「セオリー・オブ・ビクトリー」の中で位置付け、戦略的な効果を明確化していくためにも、RMCに関する協議は重要な役割を果たすことが期待されるのである。

注

1）鴨武彦『国際安全保障の構想』（岩波書店、1990年）； G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars* (Princeton University Press, 2001).

2）Janne Nolan, ed., *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century* (Brookings Institution, 1994); Dora Alves, *Cooperative Security in the Pacific Basin: The 1988 Pacific Symposium* (National Defense University Press, 1990); Emanuel Adler and Michael Barnett, *Security Communities* (Cambridge University Press, 1998); Helga Haftendorn, Robert O. Keohane, and Celeste A. Wallander, eds., *Imperfect Unions: Security Institutions over Time and Space* (Oxford University Press, 1999).

3）Michael Mandelbaum, “Is Major War Obsolete?,” *Survival* 40, no.4 (1998): 20-38.

4）Michael Mandelbaum, “Is Major War Still Obsolete?,” *Survival* 61, no.5 (2019): 65-71.

5）The White House, “National Security Strategy of the United States of America” (December 2017).

6）[U.S.] National Defense Strategy Commission, “Providing for the Common Defense: The Assessment and Recommendations of the National Defense Strategy Commission” (November, 2018), 14.

7）The White House, “Interim National Security Strategic Guidance” (March 2021).

8）高橋杉雄「米国の対中政策」『中国安全保障レポート 2018―岐路に立つ米中関係』（防衛研究所、2018年）22-25頁。

9）財務省『令和元年度一般会計歳入歳出決算（第203回国会提出）』（2020年11月20日）；財務省『令和２年度一般会計歳入歳出決算（第207回国会提出）』（2021年12月６日）。

10）Mark T. Esper, “Secretary of Defense Engagement at RAND Corporation (Complete Transcript)” (September 16, 2020).

11）[U.S.] Department of Defense, “Quadrennial Defense Review Report” (February 2010), 63.