

【アメリカ】 在日米軍再編・米軍態勢に関する下院公聴会

海外立法情報課・新田 紀子

* 2012年8月1日、下院軍事委員会即応力小委員会は、2012会計年度国防授權法に基づいて国防省が民間シンクタンク戦略国際問題研究所(CSIS)に委嘱した報告書「アジア太平洋地域における米軍の態勢に関する戦略-独立評価書-」に関連して、CSIS及び国防省関係者を証人として公聴会を開催した。公聴会での発言における日本に関連する部分を中心に紹介する。

小委員長、民主党筆頭委員の冒頭発言

2011年12月31日に成立した2012会計年度国防授權法第346条は、国防長官に対し、米太平洋軍担当地域の米軍態勢に関する独立の非政府機関による評価の作成を求め、第2207条において、この報告書の提出をグアム再編の資金の利用条件の1つにしている(注1)。今回提出された2012年6月27日付のCSISの報告書(注2、以下「報告書」)はその評価書にあたり、これについて標記の公聴会が行われた。

公聴会の冒頭、ランディ・フォーブス(J. Randy Forbes)下院軍事委員会即応力小委員長(バージニア州、共和党)は、報告書について、その徹底した評価と提言部分の研究の深さに敬意を表した。在沖繩海兵隊の再編については、かつて自分(同小委員長)は再編費用に懸念を有していたと述べつつ、今年初めに国防省が沖繩の海兵隊を削減して海兵空地任務部隊(MAGTF)を沖繩、グアム、豪州、ハワイに再編することを提案したこと、さらに最近の日米の合意(2012年4月27日の日米安全保障協議委員会(「2+2」)共同発表を指す、以下「共同発表」)(注3)によって全体的な再編費用が相当低減される一方で安全保障態勢がさらに向上することになったことを評価した。その上で、国防予算の自動的な一律削減(sequestration、注4)が行われ、また、それに伴う米軍の撤退が行われた場合に、これらが、そうした個々のリバランス(再均衡化)の動きへどう影響し、米国の同盟国やパートナー国にどのように認識されるかについて議論したい旨発言した。

マデレイン・ボルダロ(Madeleine Bordallo)同小委員会民主党筆頭委員(グアム代表)は、報告書の作成に100万ドルの税金がかかったものの、その結果は、アジア太平洋地域の再重要視(refocus)についての議会内での議論形成に役立ったこと、また、報告書が全体としてオバマ政権の再重要視政策を支持し、海兵隊の配置の分散化の正当性を立証していることを指摘した。また、報告書が、国防省は共同発表の内容を実施しなければならないと明確に述べていること、及びグアムにおける道路等の民間公共社会基盤の整備を支援する作業が必要であると結論づけていることも指摘した。

CSIS 側証人の冒頭発言及び出席議員との質疑応答

(1) 冒頭発言

報告書の作成者である CSIS のデヴィッド・ベルトー (David Berteau) 上級副理事長兼国際安全保障計画部長及びマイケル・グリーン (Michael Green) 上級顧問兼日本部長が以下の順で証言した。

(i) グリーン上級顧問発言大要

報告書の結論について、米国民はアジアにおける米軍の前方展開態勢から多大の利益を得ているが、軍の態勢の多くが冷戦時代の基地配置に基づいており、再編が必要である。再編について、国防省は全体として正しい方向に進んでいると考えるが、報告書は、特定の分野に関しては再考あるいは修正を求める提言を行うとともに、議会や同盟国・パートナー国に対して戦略を包括的に説明するためにさらになすべきことがあると述べている。

次に、報告書の戦略的部分に関して、アジアの重要性の増大と同時に、同地域には北朝鮮の核拡散、東日本大震災のような天災といった問題が存在するが、主な課題は、中国の台頭がどのように地域の秩序、安定、進展に影響を与えるかである。このことを、この地域における戦力態勢に関する米国の戦略の指導的な基本原則の 1 つとしなければならない。しかし、我々は、だからと言って、中国封じ込め戦略が必要であるとも、米軍の戦力態勢の唯一あるいは中心的な目的が中国との闘いに備えるべきものであるとも考えている訳ではない。昨年初め、オバマ大統領は「米中両国は互いの成功に利害(stake)がある」と述べた(注 5)が、中国と相互に尊重し有益な関係を構築するためにこそ、米軍が必要である。米軍は、平和を勝ち取るための戦略の一部であって、この戦略により、(この地域の)諸国が進んで協力しあうような環境が創出される。このような環境とは、諸国が現状の均衡に挑戦したり、米国とその同盟国が何十年の間擁護してきた秩序に挑戦したりすることを望まないような環境である。米軍の前方展開態勢は、①平時におけるより協力的な環境を形成するとともに、②米国への挑戦者を抑止する意味をもつ。前方展開態勢の持続は、平時の環境形成の面で、第 1 に同盟国やパートナー国に対し米国の安全保障上のコミットメント(約束)を保証し、第 2 に中国や北朝鮮などの国々が強制外交(coercion、注 6)は利益を生むと考えることを諫止し、第 3 に関係国が自身の安全保障上の問題に取り組む能力を強化する。さらに、前方展開態勢は、武力行使が必要な場合に備えるものであり、このような有事に不可欠となる同盟国のドクトリン、所要(requirements)、戦術及び技量の形成に寄与する。例えば、米日韓の同盟国間でのネットワークを可能にし、米軍が安全保障環境や協力相手を熟知することを可能にする。また、同盟国やパートナー国に海洋地域についての認識を向上させることになる。

以上のことを進めていく際の指導的原則として、第 1 に、米国の影響力の低下につながるので、米国は、利用拒否を許すような基地利用協定や約束(access arrangements or commitments)を求めないよう注意しなければならない。第 2 に、米国自身も、例えば必要な新しい施設に投資していることをアジア太平洋地域の同盟国に示す必要がある一方、報告書では、国防省の計画の長期的な予算見積もりの多くの正当性を立証できなかったため、議会と国防省間の双方向の連携作業が必要である。第 3 に、米軍

の構成で強化すべき分野—例えば輸送能力分野でなされるべきことがある。接近拒否・領域拒否(Anti-Access and Area Denial: A2AD、注7)のような新しい課題についても同様である。

(ii) ベルトー上級副理事長発言大要

報告書の具体的提言について、4つのオプションを4つの基準に基づいて検討(注8)し、5つの提言に発展させた。第1提言は、太平洋軍以外の、ワシントン、国務長官室や統合参謀本部だけではなく、幅広い省庁間コミュニティ、国務省、各軍、同盟国・パートナー国との連携を含む、より統合された戦略を実施すること、第2提言は、米国の信頼性を喪失しないために、米国が既に行った約束を実行すること、第3提言は、2015年の軍事作戦統制権の韓国への移管とその関連事項、第4提言は、グアムへの攻撃型潜水艦少なくとも1隻の追加配備など、米軍の能力の拡大、第5提言は、太平洋地域で大規模の戦力削減を行っても予算節約にならず、大きな能力の喪失になるため、予算の一律削減を行うべきではないこと、の5つである。

第2提言は、在沖縄海兵隊のグアム、豪州、ハワイなどへの移転の進展のことであるが、注意点(caveats)として、議会に定期的に報告するための実現可能な里程標(milestones)の策定、その関連でグアムやマリアナ諸島への投資の優先順位付けの必要性を挙げており、米海兵隊普天間基地の現在合意されている辺野古への移転については、計画を前進すべきであるが、「プラン B(次の手段)」も少し考える必要があると言及している。

(2) 質疑応答

フォーブス小委員長が、グアム再編に関連した計画を推進すべきか、それとも全体の計画を待つべきか、また後者の遅れが同盟国などに持つ意味について尋ねたのに対し、ベルトー副理事長は、豪州における海兵隊の活動は順調に始まっており、1、2年以内に完全なMAGTFが実現できるし、グアム、北マリアナ諸島連邦における初期投資等に関しては、環境影響評価書などのタイミングに関連した問題はあるが、海兵隊の移転規模とは独立して、直ちに軍事建設と関連の公共社会基盤整備を行うべきで、移転関連の日本政府の対応資金(マッチングファンド)を活用できる利点もある旨回答した。グリーン顧問は、軍事建設と関連の公共社会基盤整備の双方の核となる事業については直ちになしうると述べ、それは、日本政府の対応資金の一部の利用の開始を可能にすることでもあると述べた。また、質問の後者について、否定的な影響があると指摘した上で、4月に野田首相は30億ドル以上をMAGTFの分散計画全体、特にグアムへの移転については現金で提供すると約束した(発言のまま)が、これは政治的にはたやすいことではないと説明した。

ボルダロ議員が、日本政府の資金の一部を海兵隊の再編に関連した建設計画に支出することは、どれほど米国の戦略的資本の向上に役立つのか尋ねたのに対し、グリーン顧問は、初期投資の一部は、報告書に記したように、日本にとり、戦略的にも作戦的にも意味のある共同の訓練機会の実現に集中すべきであると回答した。但し、資金の額とタイミングは日本政府との交渉が必要であると付言した。同議員が、米軍の分

散配置戦略にとって、グアムのアンダーセン空軍基地の重要性を尋ねたのに対し、ベルト一副理事長は、報告書では、アジア太平洋地域への分散化に投資する方が、国防省の計画で提案された施設の堅牢化よりも直近の資金の利用としては良いと結論付けたが、これは、同基地に価値がないという意味ではなく、同基地は地域全体にとって戦略的前進拠点の1つだと認識していると説明した。

ヴィッキー・ハーツラー(Vickey Hartzler)下院議員(ミズーリ州、共和党)は、豪州、グアム、ハワイ、日本への海兵隊の配置の分散化は、米国の太平洋における目的をどのように果たすことになるのかと尋ねた。グリーン顧問は、まず、米国がこの地域へのアクセスを維持するための海兵隊の役割の重要性、また沖縄が第一列島線(注9)の中心にあって地政学的に第一級の場所に位置していること、さらに日米両政府が、在沖縄海兵隊が沖縄住民に過剰な負担になっていることを認識していることを指摘した。その上で、海兵隊の分散配置の多様な理由の中でも、沖縄の負担軽減が大きいと考えるが、例えば、豪州への分散配置は、異なる危機に関連して能力の向上が必要な関係国に近い場所に海兵隊を近接させることになる旨説明した。同議員が、グアムへの海兵隊の移転人数を5,000名未満とする報告書の提言に異議を唱えたのに対し、ベルト一副理事長は、国防長官室が今年末か来年初めまでに移転計画の基本線を策定し移転人数を決めると述べた上で、最終的な人数に関係なくグアムに一定の投資を行う価値があると考えていると説明した。

ジョー・コートニー(Joe Courtney)下院議員(コネティカット州、民主党)は、水中戦との関係で、報告書が豪州のコリンズ級潜水艦計画への支援しか言及していないことに疑義を呈したのに対し、グリーン顧問は、日米が一緒になって豪州の攻撃型潜水艦開発に協力する大きな可能性があることと指摘し、さらに米国の太平洋における真の優位は水中戦にあり、それは日本や豪州のような重要な海洋同盟国がいるからであると述べた。ベルト一副理事長は、国防省の予算のうち擁護する1つは、年に2隻の攻撃型潜水艦の建造であると述べた。また、同議員は、日本の防衛白書において、中国軍の指揮統制について一定の懸念を表明しているが、これは大きなニュースなのか、それとも当然の見方なのかと尋ねたのに対し、グリーン顧問は、新しい点はこの問題について率直に述べたことであろうと答えた。

サルバン・グレゴリオ(Salban Gregorio)下院議員(北マリアナ諸島代表、民主党)は、報告書に、日米両国の合同訓練のために、日本と協力してテニアン島や北マリアナ諸島の訓練場開発を進めるべしとあり、大賛成であるが、この訓練場が地域の同盟国にもたらす価値は何かと尋ねたのに対し、ベルト一副理事長は、ここが戦略的に優位なのは、米国領であるための安定性であり、第2に地政学的な位置であり、米軍だけではなく、同盟国などの即応性や能力の向上に役立つと説明した。

国防省側証人の冒頭発言及び出席議員との質疑応答

(1)冒頭発言

ロバート・シャー(Robert Scher)計画担当国防次官補代理、デヴィッド・ヘルヴィ

一 (David Helvey) 東アジア担当国防次官補代理代行が証言した。

(i) シャー次官補代理発言大要

まず、アジア太平洋地域に向けた国防、外交、経済資源のリバランスを求める米国の戦略について、本公聴会は同地域における米軍のプレゼンスの拡大に焦点を当てているが、外交その他の努力も含むものであり、米軍の態勢とともに重要な国防戦略は同盟関係やパートナーシップの強化である。国防省は、CSIS の評価がこうした原則を支持していることや国防省のアプローチを支持していることに勇気づけられており、今後とも当該地域で「地政学的に分散し、作戦上抗堪性^{こうたんせい}(operationally resilient)があり、政治的に維持可能な」国防態勢を追求することを確認した。

今後何年か、国防省は、グアムを西太平洋の戦略的拠点として構築し、東南アジア、オセアニア、インド洋地域へのアクセスを拡大し、また、侵略の抑止や阻止、同盟国やパートナー国への再保証のための適切な能力への投資、訓練や支援、同盟国への関与を拡大していく。この中には、日本、グアム、豪州、ハワイにおける MAGTF の能力の確保、シンガポールへの 4 隻までの沿海域戦闘艦の配備、米空軍部隊の豪州北部へのローテーションでの配備の増大計画を含む。こうした態勢の向上と並行して、国防省は、リバランスの努力を補強する能力への投資を行っており、これには、新しい侵入爆撃機、長距離迅速通常兵器による打撃システム、空母艦隊とその航空団の維持、抗堪性関連への投資が含まれる。しかし、こうした計画の実現は 1 会計年度では不可能であり、報告書が国防省の戦略と資源の不一致があると主張したことには異議があるが、歳出予算の継続が重要であるとの報告書の評価に同意する。

(ii) ヘルヴィー次官補代理代行発言大要

国防省がアジア太平洋地域で同盟関係やパートナーシップ関係の強化のために行っていることを中心に述べたい。レオン・パネッタ (Leon Panetta) 国防長官が 2012 年 6 月の演説(注 10)で述べたとおり、リバランスされたアジアへのアプローチの 4 つの原則は、第 1 に国際的なルールの推進、第 2 に二国間や多国間のパートナーシップの深化、第 3 に米軍の当地域における永続的なプレゼンスの向上と調整、第 4 に当地域における戦力投入と作戦に必要な能力への投資である。また、当該地域の重要性には、貿易や投資への前例のない機会、最先端の技術へのアクセスがあり、課題としては、南シナ海における航行の自由の維持、北朝鮮の核拡散への対抗、北朝鮮の武力侵略、攻撃や挑発の抑止、中国のような重要国の軍事活動の透明性の確保、あるいはテロ対策、海賊対策、災害救援など伝統的及び非伝統的な課題への取組みがある。その上で、戦略の中心は、米国の同盟国、パートナー国との関係強化であり、海兵隊の再編計画は、当地域における海兵隊のプレゼンスを維持し、複数の完全な能力のある (fully capable) MAGTF(注 11)を配備し、同盟国などと訓練や演習の能力を向上させることにある。

そして、海兵隊の再編は、その一部の早期グアム移転を可能にし、一部を沖縄北部の人口のより少ない地域へ移転することによって(基地負担を軽減し)、日本における米軍のプレゼンスの政治的な維持可能性を向上させる。また、共同発表は、グアムや

北マリアナ諸島における訓練場共有の可能性を提供することによって、日本の自衛隊との作戦上の協力の深化や、役割と任務及び能力についての二国間での再検討を支持している。この文脈で、国防省は、共同発表の実施について、日本政府との緊密な協力を継続する。また、当該地域に対し米国が信頼すべき計画を持っていることを示すために、議会の支持は不可欠である。国防省は、グアムへの移転を進めることにより、同地域に重要なメッセージを送る機会があるとの報告書の評価に同意するが、同じ理由で、報告書が示唆した、より少人数の海兵隊のグアム移転は、日本における基地配置体制の安定性に疑問を引き起こし、複数の完全な能力のある MAGTF をアジア太平洋地域に配備するという我々の計画に逆行するものである。

また、米韓同盟は、北東アジアにおける米国の国防パートナーシップや態勢の基軸の一つであり、戦時作戦統制権移管は、米軍のプレゼンスとともに、韓国が自国の防衛を主導することを可能にする。さらに、東南アジアで進行中の他の重要な米軍の態勢の変更については、豪州における海兵隊及び空軍部隊及びシンガポールにおける沿海域戦闘艦の配備に加え、国防省は、フィリピンにおける米軍のローテーションでの配備の機会を探っている。こうした計画を支えるのは、この地域における米国の訓練場の充実である。結論として、国防省は米太平洋軍の責任地域に相当の努力を注いでいる。

(2) 質疑応答

フォーブス小委員長が、共同発表で明らかにされた海兵隊の分散配置の実現のための予定表と費用の見積もりについて尋ねたのに対し、ヘルヴィー次官補代理代行は、分散配置に関する完全な予定表はないと答えた上で、本計画の利点の 1 つは、個々の計画が独立して実施できることであり、現時点ではグアムへの移転開始に焦点を当てている旨説明した。さらに最も重要な軍事施設建設は、補完的な環境影響評価書を作成するまで開始できないが、議会による(予算執行の)規制が撤廃されれば、既に歳出が認められた予算あるいは日本の資金によって、いくつかのプロジェクトを開始できる旨付言した。また、シャー次官補代理は、2013 会計年度予算に反映されているいくつかの分野では既にリバランスは開始されており、2014 会計年度予算では、軍事施設建設以外の部分で、リバランスに向けて全体的に進めていくつもりである旨付言した。なお、同小委員長とボルダロ議員は、国防省に対し、予定表の提出を求めた。同小委員長が、グアム、豪州における費用を補う米軍駐留経費負担の議論の進展について尋ねたのに対し、シャー次官補代理は、MAGTAF の配備について豪州側と議論していること、ヘルヴィー次官補代理代行は、共同発表はグアム再編で日本による 31 億ドルの直接貢献(発言のまま)を定めていること、加えて、普天間基地維持のため沖縄で行わなければならないプロジェクトについて日米で協議していること、また、グアムと北マリアナ諸島における訓練場について日本と一連の協議を行った旨説明した。

ボルダロ議員が、再編が 10 年以上も進んでいない点に言及し、議会が海兵隊再編に関連した軍事施設建設を認めない場合の日米関係への影響について尋ねたのに対し、ヘルヴィー次官補代理代行は、日本側に再編が進展するのかどうか疑念を抱かせ、ま

た、アジア太平洋地域の日本以外の国は、日米同盟の強固さだけでなく米国の義務とコミットメントの信頼性を危ぶむであろうし、潜在的な敵もそれに気付くであろうと述べた。

注(インターネット情報は、2012年9月14日現在である。)

なお、本公聴会の模様は、<http://armedservices.house.gov/index.cfm/2012/8/united-states-force-posture-in-the-united-states-pacific-command-area-of-responsibility>>参照。

(1) 新田紀子「日本関係情報【アメリカ】普天間基地移設問題に関連する国防授權法の成立」『外国の立法』No.250-1, January 2012, pp.35-36.<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3382166_po_02500113.pdf?contentNo=1>参照。

(2) 2012年6月27日付でレオン・パネッタ国防長官宛に提出されたCSISの報告書(「アジア太平洋地域における米軍の態勢に関する戦略: 独立評価書(U.S. Force Posture Strategy in the Asia Pacific Region: An Independent Assessment)」)及び同報告書に対するパネッタ国防長官名による国防省のコメントは、<<http://www.levin.senate.gov/newsroom/press/release/-statement-of-senators-levin-mccain-and-webb-on-csis-report/?section=alltypes>>参照。

マイケル・グリーン CSIS 上級顧問は、報告書の作成にあたり、ほぼ 300 回のインタビュー、アジア太平洋地域への数週間の訪問が行われたと証言の中で述べている。

同報告書に対するパネッタ国防長官名の国防省のコメントでは、同長官は、国防省とCSISの評価はほとんどの論点で一致しているとした上で、特に懸念を2点挙げた。日本との関係では、報告書が、およそ5,000名未満の海兵隊をグアムヘローテーションさせることは、作戦上実行可能と述べたことに対し、その場合、沖縄、グアム、豪州、ハワイにおける複数の、「完全な能力のある(fully capable)」MAGTF(注11参照)の創設に支障をきたすと述べている。また、国防予算の自動的な一律削減(注4参照)は、アジア太平洋地域における米軍のプレゼンスと態勢の向上に破滅的な影響を与えようと指摘した。

(3) 共同発表のポイントは、海兵隊の沖縄からグアムへの移転及びその結果として生ずる嘉手納以南の土地の返還の双方を普天間飛行場の代替施設に関する進展(現行の移設案が唯一の有効な解決策)から切り離すこと、グアムと沖縄における部隊構成(約9,000人の海兵隊員が沖縄から日本国外に移転すること、沖縄における海兵隊の最終的なプレゼンスは2006年5月の「再編ロードマップ」の水準と同じ)、海兵隊のグアム移転に係る米国政府による暫定的な費用見積り及び日本の財政的コミットメント、グアム及び北マリアナ諸島連邦において日米が共同使用する訓練場の整備に向けた協力の検討など。共同発表については、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/pdfs/point_120427.pdf>を参照。

(4) 2012年度から2021年度までの10年間で連邦政府の債務の上限を14兆3千億ドルから最小で2兆1千億ドル、最大で2兆4千億ドル引き上げることを可能とする法律である予算コントロール法(P.L.112-25)(廣瀬淳子「【アメリカ】債務上限引上げと財政赤字削減の予算コントロール法成立」『外国の立法』No.249-1, Oct. 2011, pp. 2-3<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050729_po_02490101.pdf?contentNo=1>参照)に基づき、この削減目標を達成する予算法案が成立しない場合、予算の自動的かつ一律の削減が行われるもので、セクエスター(原意は差し押さえ、接

- 収)と呼ばれている(防衛省防衛研究所『東アジア戦略概観 2012』(第 6 章)<<http://www.nids.go.jp/publication/east-asian/pdf/eastasian2012/j07.pdf>>参照)。
- (5) 2011 年 1 月 19 日、胡錦濤中国国家主席訪米時の歓迎式典でのオバマ大統領の発言<<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/19/remarks-president-obama-and-president-hu-peoples-republic-china-official>>。
- (6) 武力を背景にした威圧的対外政策。
- (7) 米軍の中国本土への接近を排除するために中国が追求しているとされる戦略及び軍事的能力のこと。
- (8) 4 つのオプションとは、①現状維持、②共同発表など、米政権によって既に発表された諸計画の全ての実施、③追加的な軍事能力、米軍を意味するさらに強力なオプション、④予算の自動的一律削減への適合であり、これらのオプションの評価に、4 つの基準—①同盟国などとの関係や潜在的な敵への諫止の向上という地政学的安全保障への影響、②作戦の遂行可能性といった作戦への影響、③予算的な負担可能性、④実施可能性—を用いたと述べた。
- (9) 中国は日本列島から沖縄、台湾、フィリピンを結ぶ防衛ラインを「第 1 列島線」と呼んでいる。
- (10) 2012 年 6 月 2 日のパネッタ長官によるアジア安全保障会議(シャングリラ対話、英国際戦略研究所主催、於シンガポール)での演説、<<http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1681>>参照。
- (11) 完全な能力のある MAGTF とは、海上、地上、航空戦闘部隊、後方支援部隊、輸送部隊からなっている。(上記(2)の報告書のサイト参照。)