

アジア太平洋リバランスの再考 ——オバマ政権後期における安全保障政策を中心に——

切通 亮

〈要旨〉

米国防省は2012年、オバマ政権が打ち出したアジア太平洋リバランスの一環として地域での軍事および軍事外交的プレゼンスを強化して安全保障秩序に関与していく方針を明確にした。国防省が当初進めたリバランスではプレゼンスの量的および地理的拡大に主眼が置かれる一方、2015年以降では質的な強化が強調された。本論が焦点を当てる安全保障ネットワークの動向と戦闘能力強化の取り組みからは、米国の政策資源が低下すると同時に地域の安全保障秩序が不安定化するなかで、役割分担の再調整を通じてより効率的に秩序を管理しようとしていたことが伺える。またオバマ政権がハイエンドへの脅威や、法の支配および航行の自由といった原則の重要性をさらに強く認識する過程で、リバランスは対中ヘッジの意味合いがより強く反映されたものになった。

はじめに

本論はバラク・オバマ（Barack Obama）政権下において展開されたアジア太平洋安全保障政策を考察するものである。オバマ政権におけるアジア太平洋政策の最大の特徴は、リバランスであろう。ヒラリー・クリントン（Hillary Clinton）国務長官による2011年10月の『フォーリン・ポリシー』論文と、翌11月に行われたオバマ大統領のオーストラリア議会での演説は、外交・軍事・経済の全ての分野で米国の地域関与を強化することで、戦略的な軸足を中東からアジア太平洋地域へと移動させるとした¹。この「アジア太平洋リバランス」の方針に基づき、米国防省はアジア太平洋地域の海空戦力を2020年までに全体の6割にすることを表明するとともに、同盟およびパートナー諸

1 Hillary Clinton, "America's Pacific Century," *Foreign Policy*, October 11, 2011; White House, "Remarks by President Obama to the Australian Parliament," November 17, 2011.

国との安全保障協力関係を深化・拡大し、東南アジアやオーストラリアなどではローテーションによる米軍部隊の展開も開始した²。また 2012 年の国防戦略指針 (DSG) では、中東からアジア太平洋への戦略的重心の移動に伴い、対応すべき脅威についても、主に中東での安定化作戦や対反乱 (COIN) 作戦などでみられたローエンド脅威から米国防省が接近阻止・領域拒否 (A2/AD) と呼ぶハイエンド脅威へと移すことも明らかにされた³。

かくしてオバマ政権はアジア太平洋地域を最優先にすることを米国で初めて明確にした政権になったわけだが⁴、政策としてのリバランスの評価は、すでに多数存在するオバマ政権に関する論考でも意見が分かれるところである。まず、リバランスは実態を伴わない「虚像」または「レトリック」との批判がある⁵。とりわけ小規模アセットの「象徴的な」ローテーション展開⁶、財政制約による米軍全体の規模の縮小⁷、強硬化する中国への過度な配慮⁸などはリバランスの実効性と信頼性に疑念を与えたと考えられている。他方、肯定的な見方では外交や経済を含むより包括的な観点からリバランスを捉えるが、安全保障面での評価はやはり批判論者のいう「レトリック」の基準を超えるものではない⁹。クリントン国務長官はその回顧録の中で「アジアでの戦略の主な目的は [地域諸国の] 政治改革と経済成長」であるとし、クリントン長官の下で国務次官補を務めたカート・キャンベル (Kurt Campbell) も安全保障面では「やるべきことはまだ多い」と認めつつ、リバランスへの批判の多くは「見えにくい外交・経

2 US Department of Defense (DOD), "Remarks by Secretary Panetta at the Shangri-La Dialogue in Singapore," June 02, 2012; DOD, "International Institute for Strategic Studies (Shangri-La Dialogue): As Delivered by Secretary of Defense Chuck Hagel," June 1, 2013.

3 DOD, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense* (Washington, DC: Department of Defense, January 3, 2012).

4 Michael Green, *By More than Providence: Grand Strategy and American Power in the Asia Pacific Since 1783* (New York: Columbia University Press, 2017), p. 539.

5 David Francis, "Why Obama's Big Pivot to Asia Is a Myth," *The Fiscal Times*, January 9, 2014; Jeremy Herb, "Is Obama Pivot to Asia on Hold?" *The Hill*, March 30, 2014.

6 Aaron L. Friedberg, "Bucking Beijing: An Alternative U.S. China Policy," *Foreign Affairs*, vol. 94, no. 5 (September/October 2012): pp. 48-58; John Feffer, "The Myth of the United States' Pivot to Asia," *Mother Jones*, January 28, 2014; Alexander Gray and Peter Navarro, "Donald Trump's Peace through Strength Vision for the Asia-Pacific: How the Republican Nominee Will Rewrite America's Relationship with Asia," *Foreign Policy*, November 7, 2016.

7 Alex Wong and Lanhee Chen, "Has Obama Given up on the Asia Pivot?" *Foreign Policy*, October 2, 2013; William Kyle, "The US Navy and the Pivot: Less Means Less," *The Diplomat*, March 31, 2014; Bruce D. Klingner, "Rebalancing to the Pacific: Asia Pivot or Divot?" in *2015 Index of U.S. Military Strength*, ed. Heritage Foundation (Washington, DC: Heritage Foundation 2015), pp. 38-41; Seth Cropsey, "S.O.S. for a Declining American Navy," *The Wall Street Journal*, January 6, 2016.

8 Sheila A. Smith, quoted in Beina Xu, "What Happened to the Asia Pivot in 2013?" *Council on Foreign Relations*, December 19, 2013; Robert Kaufman, *Dangerous Doctrine: How Obama's Grand Strategy Weakened America* (Lexington: University Press of Kentucky, 2016), pp. 164-173; Eliot A. Cohen, *The Big Stick: The Limits of Soft Power and the Necessity of Military Force* (New York: Basic Books, 2016), pp. 103-104.

9 White House, "Fact Sheet: Advancing the Rebalance to Asia and the Pacific," November 16, 2015, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/11/16/fact-sheet-advancing-rebalance-asia-and-pacific>; Rosemary Foot, "In Praise of Obama's Pivot to Asia," *PacNet*, no. 83, November 7, 2016; Derek Chollet, *The Long Game: How Obama Defied Washington and Redefined America's Role in the World* (New York: Public Affairs, 2016), pp. 52-57.

済的側面も軍事面と同様に重要視している事実を無視している」と論じるなど、安全保障以外の側面を強調している¹⁰。これらはいずれもオバマ政権下における安全保障面でのリバランスが「失敗」ないし「停滞」していたことを直接的または間接的に示している。

こうした議論で興味深いのは、5年間にわたるアジア太平洋リバランスの取り組みのうち、その前半に焦点が当てられていることである。これには、2012年のDSGや当時の政府高官が示した青写真がリバランスの政策的な根拠になるという意味で正当性がある。しかし2012年以降、予算状況や東アジアの安全保障環境にさらなる悪化がみられると、オバマ政権は国防態勢や中国に対する認識を徐々に変化させている。またそうした中で、2015年からアシュトン・カーター（Ashton Carter）国防長官もリバランスに関する安全保障政策を質的に強化する「次の段階」に入ったことを公の場で繰り返し述べているのである¹¹。従って、リバランスの後半部分を中心にその性質を探ることには一定の意義があると思われる。

包括的なアジア太平洋へのアプローチであるリバランスが外交・経済・政治的側面を包含することは論を俟たないが、本論ではあえてリバランスの安全保障面を中心に分析する。ここでの目的は、政策資源の縮小と東アジアのさらなる不安定化という困難な状況の中で、オバマ政権が終盤にかけていかにリバランスを展開したのかを明らかにすることである。本論の構成は以下の通りである。第1節ではリバランスが展開する上での背景として、オバマ政権における緊縮財政と戦力態勢の関係性と、中国に対するアプローチの変化を概観する。それを踏まえ、第2節では平時における安全保障協力の展開を、第3節では実際の戦闘能力に関する動向をそれぞれ明らかにする。

1. 複雑化するオバマ政権の国内外情勢とその影響

(1) 予算削減の副次効果

オバマ政権における戦略的プライオリティーがアジア太平洋に置かれたのに伴い軍事資源も地域に優先配分されることになった。しかしこの方針は緊縮財政という課題に直面する。特に2013年に発動した強制削減は、演習・訓練の中止および延期による

10 Hillary Clinton, *Hard Choices* (London: A CBS Company, 2014), p. 54; Kurt Campbell, *The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia* (New York: Twelve, 2016), pp. 26-27.

11 DOD, "Remarks on the Next Phase of the U.S. Rebalance to the Asia-Pacific: As Delivered by Secretary of Defense Ash Carter," April 6, 2015.

米軍の国際的プレゼンスと各部隊における即応性の低下を招いており、国防分野に多大な影響を及ぼした¹²。訓練や装備メンテナンスなどへの予算は長引く中東での戦争の影響から既に圧縮されていたため、この強制削減により実際の有事における米軍の対応力への懸念は一段と高まったといえる。

緊縮財政が長期に及び強制削減が再発する可能性も否定しえないとの懸念から、国防省は 2013 年、戦略的選択・管理レビュー (SCMR) として、米軍戦力の「規模」と「ハイエンド能力」をトレードオフの関係に置いた優先順位の検討に着手した。SCMR は、ハイエンド能力を重視した場合、スタンドオフ攻撃やサイバーなど対 A2/AD に資する能力への投資が継続される一方、陸海空軍の大幅な縮小は避けられないとし、逆に、戦力規模を維持した場合には、こうした能力が犠牲になるという考えに基づいている¹³。検討の結果、チャック・ヘーゲル (Chuck Hagel) 国防長官は、「規模」の維持よりも即応性の維持を含む米軍の「能力」を維持・強化していくことを明らかにし、その方針は 2014 版 QDR と FY2015 国防予算要求にも反映されている¹⁴。なかでも水上艦艇と地上戦力には特に大きな影響が及んだといえる。前者については、2011 年 9 月時点での巡洋艦・駆逐艦と沿海域戦闘艦 (LCS) の目標数がそれぞれ 94 隻と 55 隻であったのに対して 2015 年にはそれぞれ 88 隻と 52 隻に減っている¹⁵。国防省は 2016 年に、ここからさらに 12 隻の LCS を削減することを決めている¹⁶。また 2014 版 QDR において予算削減の影響を最も強く受けるとされた陸軍は、それまでの 52 万人から 44 万～45 万人に削減することが決まった¹⁷。

こうした絶対的な戦力規模の縮小は、「リバランス」による太平洋地域への海空戦力の相対的な増加が相殺されることを意味する。米海軍の例を取れば、2010 年の超党派パネルの報告において太平洋地域の重要性に鑑み 346 隻必要とされていた海軍艦艇数は、2015 年の米海軍レポートの目標では 308 隻にとどまり、現状においては 270 隻～290 隻の間で推移している¹⁸。同パネルは 2014 年の報告書において、現行の海軍戦力態勢では効果的な緊急時対応、地域プレゼンス、防衛外交に必要な要件を満たすこと

12 Office of the Under Secretary of Defense, *United States Department of Defense Fiscal Year 2015 Budget Request: Overview* (Washington, DC: Department of Defense, March 2014), 3-2.

13 DOD, "Statement on Strategic Choices and Management Review: As Delivered by Secretary of Defense Chuck Hagel," July 31, 2013.

14 DOD, "CSIS Global Security Forum: As Delivered by Secretary of Defense Chuck Hagel," November 5, 2013.

15 他方で退役後の追加調達が計画されていない巡航ミサイル搭載原子力潜水艦 (SSGN) を除くその他の艦艇は、ほぼ現状維持または微増となっている。See Ronald O'Rourke, *Navy Force Structure and Shipbuilding Plans: Background and Issues for Congress* (Washington, DC: Congressional Research Service, June 7, 2017), p. 40.

16 DOD, "Department of Defense Press Briefing by Deputy Secretary Work and Gen. Selva on the FY 2017 Defense Department Budget Request in the Pentagon Press Briefing Room," February 9, 2016.

17 DOD, *Quadrennial Defense Review 2014* (Washington, DC: Department of Defense, March 2014), pp. 28-29, 61.

18 O'Rourke, *Navy Force Structure and Shipbuilding Plans*.

はできないとして、あらためて戦力規模の増加（323～346隻態勢）を訴えている¹⁹。

他方で、財政制約は国防省改革を促すいい意味での「圧力」になり得るとの見方もあった。2013年5月、米国の4主要シンクタンク——戦略予算評価センター（CSBA）、戦略国際問題研究所（CSIS）、アメリカン・エンタープライズ研究所（AEI）、新アメリカ安全保障センター（CNAS）——は緊縮財政下における国防戦略と米軍の能力の優先順位を検討する『戦略的選択エクササイズ』を共同で実施し政策提言を行った。その中でCSBAは、さらなる国防予算削減は軍が将来の問題に取り組むための「強制的機能」になる可能性があるとして、そのポジティブな側面にも言及している²⁰。後に国防副長官となるロバート・ワーク（Robert Work）率いるCNASチームはさらに踏み込んで、「強制削減は必ずしも大きな問題にはならない」とし、むしろロボティクスや精密誘導兵器などが主体となる将来の戦争への取り組みを「活性化させる」との考えを示した²¹。ヘーゲル長官も、さらなる予算削減は米軍戦力を見直す上での厳しい選択を強いるものとしつつ、限られた資源を真に必要な能力に投下するための「変化と改革を起こす機会」とも捉えている²²。

その後の国防省ではハイエンドでの戦闘能力の強化に重きを置いていた。例えばFY2015国防予算要求では、A2/AD環境下において十分な残存性に欠けるA-10対地攻撃機やLCSなどが削減対象とされている²³。カーター国防長官はLCSの削減に関して、2015年12月にレイ・メイバス（Ray Mabus）海軍長官に宛てた書簡の中で、「プレゼンス任務」の強化よりも「最も洗練された潜在的対立国を打倒するのに必要な能力と態勢」の整備を優先すべきと述べている²⁴。ワーク国防副長官によれば、海軍が目標とする308隻態勢のうちLCSの削減で生まれた余剰分により、魚雷や早期警戒機、先進ミサイルなどの「将来的なハイエンドの脅威」を抑止または打倒可能な能力が調達できるという²⁵。2016年9月には、カーター長官が装備近代化としてバージニア級攻撃原子力潜水艦（SSN）、無人潜水艦、B-21長距離打撃爆撃機、F-35ステルス戦闘機、

19 William Perry et al., *Ensuring a Strong U.S. Defense for the Future: The National Defense Panel Review of the 2014 Quadrennial Defense Review* (Washington, DC: United States Institute of Peace, July 31, 2014), pp. 45-50.

20 Todd Harrison et al., "Strategic Choices Exercise Outbrief," *Center for Strategic and Budgetary Assessment*, May 20, 2013, <http://csbaonline.org/research/publications/strategic-choices-exercise-outbrief>.

21 Ibid.

22 DOD, "CSIS Global Security Forum: As Delivered by Secretary of Defense Chuck Hagel."

23 Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller)/Chief Financial Officer, *United States Department of Defense Fiscal Year 2015 Budget Request: Overview* (Washington, DC: Department of Defense, March, 2014), pp. 3-13, 7-21. ただし、FY2015から全機を段階的に退役させる予定であったA-10は中東地域における対ISIL作戦での有効性が確認されたことから、その退役完了はずれ込むことになるという。

24 "Document: Budget Directive Letter from SECDEF Carter to SECNAV Mabus," *USNI News*, December 14, 2015.

25 DOD, "Remarks by Secretary Carter on the Budget at the Economic Club of Washington, D.C.,"; DOD, "Department of Defense Press Briefing by Deputy Secretary Work and Gen. Selva on the FY 2017 Defense Department Budget Request in the Pentagon Press Briefing Room," February 9, 2016.

KC-46A 空中給油機、スタンダード・ミサイル (SM-6)、サイバーおよび宇宙戦能力などのプラットフォームをアジア太平洋地域に投入するとした²⁶。これらの装備は、2010 年版『4 年毎の国防計画見直し (QDR)』において、対 A2/AD 作戦構想として打ち出された統合エアシーバトル構想の能力体系と合致することからも、ハイエンド脅威を念頭に置いたものであることは明らかである²⁷。

地域のパートナー諸国への保障 (assurance) が重要要素として位置付けられているリバランスにおいて、戦力規模の縮小がその実効性に疑念を生じさせる一要因であったことは間違いない。同時に、予算の圧迫によって、国防省が将来の脅威に対応するために必要な投資の優先順位を決める、いわば選択と集中に取り組み始めたことは特筆すべきであろう。

(2) 対中アプローチの変化——より率直な関係性へ

オバマ政権が当初から重視していた米中関係に関しても、政権終盤にかけてその認識に変化がみられた。2010 年版『国家安全保障戦略』では対中関係を「前向き、建設的、包括的」と表現し、G・W・ブッシュ政権において使われた「率直、建設的、協力的」な米中関係の方針を修正した²⁸。「率直」とは中国に対する懸念を公に表現することを示唆するために用いられた表現であったが、これが「前向き」の表現と入れ替わったのである²⁹。こうした方向性を反映するように、オバマ政権は中国のより強硬な姿勢に対する直接的な懸念を表明することは避け、共通の利益を模索した。

特に注目された米中関係の枠組みとして「戦略的再保証」と「新型大国間関係」がある。前者はジェームス・ステインバーグ (James Steinberg) 国務副長官が「政権の米中関係のビジョン」として 2009 年 9 月に打ち出したもので、両国の戦略的意図をめぐる不信感の払しょくと信頼の醸成、中国の国際的役割の負担増などが期待された³⁰。その後、気候変動などの国際課題や南シナ海などの地域問題において両国の国益の相違が浮き彫りになると米中関係に摩擦が生じるが、これにより両国間の対立関係が表面化したとはいえない。逆に習近平国家主席が 2013 年に新型大国間関係を提案するとオバマ政

26 DOD, "Remarks on 'the Future of the Rebalance: Enabling Security in the Vital & Dynamic Asia-Pacific': As Delivered by Ash Carter," September 29, 2016.

27 QDR2010 では統合エアシーバトル構想における強化分野として、長距離打撃力、水中戦能力、前方戦力および基地施設の強靱化、宇宙アセットへのアクセス確保、C4ISR 能力を挙げている。See DOD, *Quadrennial Defense Review 2010* (Washington, DC: Department of Defense, February 2010), pp. 32-34.

28 White House, *National Security Strategy* (Washington, DC: White House, May 2010), p. 43.

29 George W. Bush, in *Foreign Policy Reader: Presidential Speeches with Commentary*, ed. John Dietrich (New York: M. E. Sharpe, Inc, 2005), p. 214.

30 Department of State, "Remarks on Administration's Vision of the U.S.-China Relationship: Keynote Address at the Center for a New American Security," September 24, 2009.

権内でもこれを歓迎する姿勢がみられた。この枠組みは、戦略的再保証のように相互信頼に重点を置くことで、覇権国家と台頭国家の間に不信感や不安感が生ずるとされる「トゥキディデスの罠」を回避しようとするものであるが、新たに就任したジョン・ケリー（John Kerry）国務長官やスーザン・ライス（Susan Rice）大統領補佐官をはじめとする政府高官もこの提案を肯定的に捉えていた³¹。

この時期においては、米国防省も周辺海空域での強硬姿勢を含め中国が戦略的課題であるとの認識を積極的に表明するには至っていない。むしろ、サミュエル・ロックリア（Samuel Locklear）太平洋軍（PACOM）司令官が指摘したように米国にとって「比較的平和な」アジア太平洋における最大の脅威は気候変動であり、「中国との対立を煽るべきではない」とされていた³²。2012年まで遡れば、ハーバート・カーライル（Herbert Carlisle）太平洋空軍司令官が太平洋の「岩」のために中国と戦争をすることはないと考えを示していた³³。さらに国防省は、特に中国のA2/AD能力を念頭に置いた運用構想として「エアシーバトル」を検討していたものの、やはりこの文脈で中国が明示されたことはほぼなかったといっていよい³⁴。

米軍内外でのこうした発言や姿勢は地域に対する軍事的なコミットメントの信頼性に疑念を抱かせるものであった。このことは、2013年9月、オバマ大統領が化学兵器の使用に対して「レッドライン」を設定したにも関わらず、これを越えたシリアのバッシュール・アル＝アサド（Bashar al-Assad）政権に対する武力行使に踏み切れなかったことを考えれば尚更である³⁵。パネッタ元国防長官は、この事件はアサド政権のみならず世界に対して誤ったメッセージが送られたとして、米国の信用に傷がついたとの認識を示しているが、この信用性の問題がアジア太平洋においても重要な意味を帯びていることは言うまでもない³⁶。

他方で、東シナ海における防空識別圏の一方的な設定や南シナ海での埋め立てなど、周辺地域での中国の強硬姿勢が一段と強まると、米政府の言説にも変化が表れる。

31 Senate Committee on Foreign Relations, "Nomination of John F. Kerry to be Secretary of State: Hearing before the Committee on Foreign Relations United States Senate," January 24, 2013, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-113shrg86451/pdf/CHRG-113shrg86451.pdf>; White House, "America's Future in Asia: Remarks as Prepared for Delivery by National Security Advisor Susan E. Rice," November 20, 2013.

32 *Asia Society*, "Admiral Samuel J. Locklear III: The Asia Pacific 'Patchwork Quilt,'" December 2012; US Pacific Command, "PACOM Senate Armed Services Committee Testimony: By Commander, US Pacific Command, Adm. Samuel J. Locklear, III," March 25, 2014.

33 Sydney Freedberg, "US Won't Fight China over Pacific 'Rock'; PACOM Strives for Strategic 'Ambiguity,'" *Breaking Defense*, September 19, 2012.

34 Jonathan Greenert and Mark Welsh, "Breaking the Kill Chain," *Foreign Policy*, May 17, 2013; The US Navy, "Rear Adm. Foggo Discusses Air-Sea Battle Concept," *Navy Live*, October 10, 2013.

35 "The Post's View: Obama Gives Syria's Assad Another Pass on Chemical Weapons," *Washington Post*, October 23, 2014.

36 "Panetta: Obama's 'Red Line' on Syria Damaged U.S. Credibility," *Real Clear Politics Video*, October 7, 2014.

2014 年 4 月、オバマ大統領は尖閣諸島が日米安保条約第 5 条の適用対象であることを米大統領として初めて言明し³⁷、2015 年 9 月の米中共同記者会見では、両国間の協力を拡大するとしながらも、「率直かつ建設的に [米中の] 相違点に対処する」と発言した³⁸。ヘーゲル国防長官も 2014 年 5 月のシャングリラ会合で南シナ海での中国の領土主張活動を異例の名指しで批判し³⁹、それ以降も国防省は南シナ海での中国の埋め立ておよび軍事化について、「非常識」⁴⁰、「規模、ペース、影響で他国を凌駕」⁴¹、「安全保障上の深刻な懸念」⁴²、「孤立の長城を構築」⁴³、などの厳しい表現で批判してきた。

オバマ政権が中国に対するこうした率直な懸念を公の場で発信したことは、安全保障に関する一層の危機感の表れといえる。米統合参謀本部は 2015 年版『国家軍事戦略』の中で、大国間戦争の可能性が「低いものの増大している」との認識を示し、過去 20 年で初めて公式にその可能性を認めている⁴⁴。もとより米国防省はウクライナ危機以降ロシアへの対応を最も差し迫った課題とみる傾向にはあったのは事実である。しかし中国による南シナ海での島嶼の埋め立ておよび軍事化を受けて、2016 年にハリー・ハリス PACOM 司令官が米中の「新たな大国競争」の可能性に言及するなど、太平洋地域における緊張の度合いが高まっていたこともまた否定しえない事実である⁴⁵。さらにオバマ政権は 2015 年頃から中国を「4 プラス 1」——ロシア、中国、北朝鮮、イランの 4 つの国家とテロリズム——と呼ばれる米国の安全保障課題の 1 つに位置付けて、中国に関する安全保障上の問題意識を高めている⁴⁶。また、2015 年 12 月には、国防省で推進される「第 3 のオフセット戦略」の目的が中国とロシアに対する通常抑止力の強化であることも明確にされた⁴⁷。

このようにオバマ政権において、それまでオブラートに包まれていた米中間の戦略

37 White House, "Joint Press Conference with President Obama and Prime Minister Abe of Japan," April 24, 2014.

38 White House, "Remarks by President Obama and President Xi of the People's Republic of China in Joint Press Conference," September 25, 2015.

39 DOD, "IISS Shangri-La Dialogue: As Delivered by Secretary of Defense Chuck Hagel," May 31, 2014.

40 Admiral Harry Harris, as quoted in Aaron Mehta, "Carter: China Isolating Itself in Pacific," *Breaking News*, May 27, 2015.

41 Senate Armed Services Committee (SASC), "ASD Shear Statement for the Record: SASC Hearing on DOD Asia-Pacific Maritime Security Strategy," September 17, 2015, https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Shear_09-17-15.pdf.

42 Joint Chiefs of Staff, *The National Military Strategy of the United States of America 2015: The United States Military's Contribution to National Security* (Washington, DC: Department of Defense, June 2015), p. 2.

43 DOD, "Remarks on 'Asia-Pacific's Principled Security Network': As Delivered by Secretary of Defense Ash Carter, Singapore," June 4, 2016.

44 Kathleen McInnis, "The 2015 National Military Strategy: Background and Questions for Congress," *CRS Insight*, IN10333, July 29, 2015.

45 SASC, "Statement of Admiral Harry B. Harris Jr., U.S. Navy Commander, U.S. Pacific Command before the Senate Armed Services Committee on U.S. Pacific Command Posture," February 23, 2016, https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Harris_02-23-16.pdf.

46 Megan Eckstein, "CNO: Navy Needs More Agile Procurement To Keep Pace With '4-Plus-1' Threat Set," *USNI News*, December 7, 2015.

47 DOD, "CNAS Defense Forum: As Delivered by Deputy Secretary of Defense Bob Work," December 14, 2015.

的な問題が中国の自己主張の高まりとともに表出していったのである。米国の厳しい財政状況と中国に対する認識の変化を踏まえ、以下ではオバマ政権のアジア太平洋リバランスがどのように展開したのかを明らかにしたい。

2. リバランスの「新たな段階」と安全保障環境のシェイプ

カーター国防長官は2016年9月の空母カール・ヴィンソン艦上でのスピーチで、アジア太平洋リバランスはその5年間の取り組みを通じて段階的な発展を遂げたとした。その「第1段階」では地域における米国の軍事プレゼンスを量的・地理的に拡大させ、「第2段階」では最新プラットフォームの投入や演習での新たな運用コンセプトの検証、そして同盟・パートナー諸国との安全保障協力の進展など、プレゼンスを質的に強化した。そしてこれまでのリバランスの取り組みを土台に、地域での安全保障協力がネットワーク化する「第3段階」に入ったという⁴⁸。しかしその背景には地域において高まる中国への懸念と米国の財政制約による戦略資源の先細りがみとれる。

(1) 責任分担の再調整

カーター長官の説明によれば、このネットワークは安全保障協力の多層化を通じて、「全て[の地域諸国]へと拡大し、責任ある安全保障の分担がなされ、今後何年にもわたり地域の平和と安定に資する」ものである⁴⁹。また、同長官がこれを「原則に基づく」安全保障ネットワークとしているように、問題の平和的解決や航空・航行の自由など、地域における共通利益を起点に、各レベルでの安全保障協力をリンクさせることで、既存の安全保障秩序を維持・強化していくとしている⁵⁰。これは単に多くの国と良好な関係性を維持するという意味を超えて、個々のアクターに対して安全保障秩序の安定化への関与をより強く促すものである。

この安全保障協力のネットワーク化については、安全保障に関する各国の役割拡大の観点から主に5つの特徴が指摘できる⁵¹。第1に、米国の同盟諸国との協力の深化である。米国は日本、韓国、オーストラリア、フィリピンといった伝統的な同盟国と

48 DOD, "Remarks on the Next Phase of the U.S. Rebalance to the Asia-Pacific."

49 DOD, "Remarks on 'America's Growing Security Network in the Asia-Pacific': As Delivered by Secretary of Defense Ash Carter, New York," April 8, 2016.

50 Ibid.

51 Ash Carter, "The Rebalance and Asia-Pacific Security: Building a Principled Security Network," *Foreign Affairs*, vol. 95, no. 6 (November/December 2016): pp. 65-75.

の訓練・演習や最新の装備品の展開などを通じてそれぞれの同盟の防衛力と相互運用性を高めてきた。いまひとつに重要なのは、米国がこれらパートナー諸国と共有する責任の拡大である。日米同盟では 2015 年のガイドライン見直しにより、いわゆるグレーゾーン事態から宇宙およびサイバー空間での対応を含め安全保障協力の領域が広がった。米豪同盟においても、イラク・レバントのイスラム国 (ISIL) に対する軍事作戦などにみられるように、協力の地平は地域にとどまらずグローバルなものへと拡大している⁵²。

安全保障ネットワークの第 2 の特徴は、東南アジア諸国の能力構築を支援することで、これらの国々が安全保障上の一定の役割を担うことを期待している点である。例えば、2014 年に米比間で締結された EDCA は、米軍の地域プレゼンスの強化だけでなく、比軍の長期的な近代化や海洋安全保障、海洋状況把握、HA/DR などの分野での能力強化も視野に入れている⁵³。また 2015 年にカーター国防長官は「東南アジア海洋安全保障イニシアティブ (MSI)」として、5 年間で 4 億 2500 万ドル規模の装備品や訓練などを東南アジア諸国 (インドネシア、マレーシア、フィリピン、タイ、ベトナム) に提供するとしたが、その目的は、当該 5 カ国の海洋能力の強化とともに安全保障上の自律性を一層促進させることであると述べている⁵⁴。2013 年フィリピン台風や 2015 年ネパール地震には地域諸国が集団で対応し、また、インドネシア、マレーシア、フィリピンの 3 カ国がスルー海において対海賊共同パトロールを実施するなど、各国の主体的な安全保障の取り組みは既に部分的な成果を挙げているという⁵⁵。

第 3 の特徴として、日米同盟を中心に、ミニラテラリズムとも呼ばれる 3 カ国協力が拡大している点が挙げられる。ミニラテラリズムとは、特定の安全保障課題について、基本的には 3 カ国、場合によって 4~5 カ国程度の利害関係国間で協議・対話の場をもち、協力の在り方を検討するアプローチで、協議が停滞しがちな多国間枠組みと比べてより効率的な協議を可能にすると考えられている⁵⁶。例えば、日米韓の間では 2016 年に 3 カ国共同で初のミサイル防衛訓練が実施され、日米豪間では演習、訓練、情報共有、能力構築などでの協力が拡大している。また、日米印においても、「マラバール」演習

52 Ibid.

53 US Embassy in the Philippines, "Signing of Enhanced Defense Cooperation Agreement," April 28, 2014, <https://ph.usembassy.gov/signing-enhanced-defense-cooperation-agreement/>.

54 DOD, "A Regional Security Architecture Where Everyone Rises: As Delivered by Secretary of Defense Ash Carter," May 30, 2015.

55 DOD, "Remarks on 'Asia-Pacific's Principled Security Network': As Delivered by Secretary of Defense Ash Carter," June 4, 2016.

56 Moises Naim, "Minilateralism," *Foreign Policy*, June 21, 2009; William Tow, "The Trilateral Strategic Dialogue, Minilateralism, and Asia-Pacific Order Building," in *US-Japan-Australia Security Cooperation: Prospects and Challenges*, ed. Yuki Tatsumi (Washington, DC: Stimson Center, 2015), pp. 24-25.

で対空・対潜訓練などが共同で行われており、当局間の対話にとどまらず実践的な協力へと拡大している⁵⁷。

さらに4つ目の特徴として、ミニラテラルなアプローチが顕在化する一方で多国間枠組みにおける協力も拡大している点も無視できない。オバマ政権では地域安全保障アーキテクチャにおけるASEANの中心性を維持・強化すべきとの考えに基づき、ASEAN、東アジア首脳会議、拡大ASEAN国防相会議（ADMMプラス）への積極的な関与をみせた⁵⁸。なかでも近年において、ADMMプラスでの協力は急速な進展をみせている。例えば、2年ごとの大臣級会合に加えて、防衛当局間の実務レベルでの協議も定期的に開かれ、また軍種間においては課題ごとの専門家会合や演習を通じて非国家脅威に対する相互運用性を高める貴重な機会が提供される。ここでも単なる「トーク・ショップ」を超えたより実務的な協力がみられるのである⁵⁹。

最後に、米国の同盟およびパートナー諸国間での安全保障協力も安全保障ネットワークにおける重要な要素である。例えば、日本・ベトナム間の共同海洋演習や、海洋共用プラットフォームを使用したインド・ベトナム間の海上訓練、日豪印による3カ国対話などがある⁶⁰。特に、2007年にオーストラリアとの間でHA/DRなどの非伝統的安全保障分野での協力を制度化させた日本は、その協力をより烈度の高い事態での豪軍に対する後方支援や部隊防護といった運用上の連携へと格上げさせつつある⁶¹。また日印2国間においても、少なくとも2014年以降、共同軍事演習や軍事交流に加えて、軍事装備・技術協力に関する著しい拡大がみられる⁶²。こうした地域諸国の主体的な役割拡大により米国の相対的な負担は低減するが、オバマ政権が安全保障上の米国の資源と影響力の限界を認識していたなかで、その意味は決して小さいものではないだろう⁶³。

カーター長官は、これまでは米国が安全保障を提供する役割を担ってきたとす一方で、今後のネットワーク化された安全保障協力においては、「全ての」地域諸国が安全保障の提供者であるべきとの考えを明確にしている⁶⁴。言い換えれば、より自立し

57 DOD, "Remarks on 'America's Growing Security Network in the Asia-Pacific': As Delivered by Secretary of Defense Ash Carter, New York," April 8, 2016.

58 House Committee on Armed Services, "Testimony of Abraham M. Denmark, Deputy Assistant Secretary of Defense for East Asia U.S. Department of Defense before House Committee on Armed Services Subcommittee on Seapower and Projection Forces," July 7, 2016.

59 Kurt Leffler, "The ADMM-Plus and the U.S. Department of Defense: Beyond the 'Talk Shop' Paradigm," *Asia Policy*, vol. 22, no. 1 (2016): pp. 123-129.

60 DOD, "Remarks on 'Asia-Pacific's Principled Security Network'."

61 Yusuke Ishihara, "Watch Out, China: Japan and Australia Are Getting Closer," *National Interest*, May 6, 2015.

62 Thomas Lynch and James Przystup, *India-Japan Strategic Cooperation and Implications for U.S. Strategy in the Indo-Asia-Pacific Region* (Washington, DC: National Defense University Press, March 2017), pp. 20-24.

63 White House, *National Security Strategy* (Washington, DC: White House, February, 2015).

64 DOD, "Remarks on 'Asia-Pacific's Principled Security Network'."

た地域パートナーが主体的に地域安全保障に関与することで既存システムの土台が一層強化されることを期待しているのである。米国は冷戦以降、特に欧州諸国に対して「安全保障の生産者」となることを要求してきたが、近年徐々にではあるがこうした潮流がアジア太平洋地域においても現れているといえよう。

(2) ネットワークの効用と限界

オバマ政権がアジア太平洋での安全保障協力のアプローチとしてネットワークを強調する理由には、各国が持つ利益のバランスの考慮が考えられる。このアプローチでは、新たな制度の設立や既存制度の公式化を必要とせず、各協力関係の中に一定の柔軟性を維持している⁶⁵。言い換えれば、国益が合致した2つ以上の国が共同で特定の問題に取り組む「課題指向型」のアプローチである。ヴィクター・チャ (Victor Cha) によれば、こうした「非公式的」あるいは非制度的なアプローチは特に東アジアの政治的特性に馴染むものであるという⁶⁶。

ここで重要なのは、個別の国益に基づいた各国の協力が、結果として地域全体の利益となり得ることである。例えば、テロリズムや海賊、自然災害などの非伝統的安全保障課題は、ほとんどの地域諸国が共有できるため比較的容易に協力することが可能である。この分野での協力は特に中国の不信感を最小限に抑えるのみならず、中国自身も、自らの国益に沿って活動に参加することで地域の集団的な利益に貢献することが可能である⁶⁷。実際にカーター国防長官もネットワークの非公式および非排他的な性格を強調するとともに、各国による効果的な連携がみられる分野として HA/DR、対テロリズム、海洋安全保障を挙げるなど、協力の主眼を非伝統的事態への対応に置いている⁶⁸。

しかしながら、力を背景とした中国の周辺地域での主張や活動はオバマ政権が唱える「原則」と矛盾することからも、安全保障ネットワークは対中ヘッジの要素を含んでいるといえる。カーター長官は「責任ある役割で地域の安全保障ネットワークに貢献する中国の台頭は歓迎する」としながらも、近年の中国のアプローチは多くの地域諸国に懸念を抱かせるもので「中国自身をアジア太平洋で孤立させ」ており、地域の「原則に基づく秩序」を不安定化させているとの表現で批判している⁶⁹。とりわけ、中

65 Richard Fontaine et al., *Networking Asian Security: An Integrated Approach to Order in the Pacific* (Washington, DC: Center for New American Security, 2017), p. 9.

66 Victor Cha, "American Alliances and Asia's Regional Architecture," in *The Oxford Handbook of the International Relations of Asia*, ed. Sattia Pekkanen et al. (Oxford: Oxford University Press, 2014), pp. 742-743, 750.

67 Fontaine et al., *Networking Asian Security*, p. 13.

68 Carter, "The Rebalance and Asia-Pacific Security," pp. 72-74.

69 Ibid.

国に対する安全保障上の懸念を共有する諸国間のネットワークは、今後中国がより攻撃的に安全保障秩序に挑戦した場合、地域での「より制度化された集団的安全保障協定」締結の可能性を示唆するという、対中けん制の意味合いをはらむ⁷⁰。

政策面において実際に対中ヘッジの兆候はみられる。オバマ政権が2015年に発表した『アジア太平洋海洋安全保障戦略』は、近代化された中国の海洋法執行機関と海軍が周辺諸国に対する威嚇と抑止を可能にしていると分析し、中国が軍事衝突を回避しつつ現状を変更していることを主要な地域海洋課題としている。こうしたいわゆるグレーゾーン課題の認識と、東アジア地域における海軍および海洋法執行能力の不均衡を背景に、この戦略では同盟・パートナー諸国の能力構築を対策の1つに位置付けている⁷¹。事実、日本、米国、オーストラリアは、東南アジア諸国に対して単独または共同で、海上監視能力や法執行能力などを含む海洋状況把握能力を中心とした能力構築支援を強化している⁷²。また、日米豪ほどではないものの、インドも2013年に1億ドル規模の軍事装備援助をベトナムに提供するなど、東南アジアに対する能力構築支援を展開しつつある⁷³。言うまでもなく、中国の不透明な軍事的意図と影響力の増大などがこうした取り組みを促す主要要因として考えられているのである⁷⁴。

このように米国やパートナー諸国がネットワークを活用して対中ヘッジを進める一方で、各国が中国の反応を考慮しながら慎重に安全保障協力を進めている点には注意が必要である。例えば、インドにとって中国の脅威はあくまで「潜在的」であり、より現実的な脅威になること回避するために、米国との安全保障協力は中国を過度に刺激しない範囲で抑えられているという⁷⁵。同様に、東南アジア諸国では、安全保障問題における米国との親密すぎる連携が中国を刺激し、主に同国との経済関係に影響を来すとの懸念がある⁷⁶。当然オバマ政権もこうした地域の特性を踏まえ、とりわけ非伝統的安全保障問題に焦点を当てることで、多くの地域諸国に対してネットワークでの行動空間を提供していたものと考えられる。

さらに、「新たな特別な関係」とされる日豪関係に関しても、いわゆる巻き込まれの

70 Michael Green, "Strategic Asian Triangles," in *The Oxford Handbook of the International Relations of Asia*, ed. Suddia Pekkanen et al. (Oxford: Oxford University Press, 2014), pp. 761, 770.

71 DOD, *Asia-Pacific Maritime Security Strategy* (Washington, DC: Department of Defense, July 27, 2015), pp. 10-17, 25-29.

72 Ken Jimbo, "Japan-US-Australia Cooperation on Capacity Building in Southeast Asia," in *US-Japan-Australia Security Cooperation: Prospects and Challenges*, ed. Yuki Tatsumi (Washington, DC: Stimson Center, 2015), pp. 61-75.

73 Jonah Blank et al., *Look East, Cross Black Waters: India's Interest in Southeast Asia* (Washington, DC: RAND Corporation, 2015), pp. 79-141.

74 Jimbo, "Japan-US-Australia Cooperation," p. 69; Takenori Horimoto quoted in Lynch and Przystup, *India-Japan Strategic Cooperation*, p. 25.

75 Blank et al., *Look East*, pp. 207-208.

76 Hunter Marston, "Why Southeast Asian Countries Avoid Tilting too Far toward the US," *The Diplomat*, July 1, 2016.

恐怖によりハイエンドでの日豪安全保障協力を慎重な論調はオーストラリアにおいて根強く、日豪間に「チャイナ・ギャップ」とも呼ばれる対中認識の差異が存在する⁷⁷。ネットワークはその柔軟性や非公式性からより多くの地域諸国を包含し安全保障の役割を分散させることを可能にする一方で、ハイエンドでの武力衝突が生じた場合これらの国々が特定の国を防衛する義務はない。近年において「準同盟」ともいわれる日豪関係においても、「危機における根本的な国家利益の保障は非同盟パートナーには期待できない」のである⁷⁸。

3. 西太平洋における戦闘能力の動向

(1) 対 A2/AD 構想をめぐる議論

オバマ政権においてはアジア太平洋リバランスに伴い軍事面での米国の脅威認識にも変化がみられた。2012 年の DSG では冒頭、米国の新たな防衛戦略として「今日の戦争の重視から将来的な問題への準備」へと移行することを謳っている⁷⁹。これは、約 10 年にわたり中東で注がれてきた安定化作戦のエネルギーの多くを、今後考えられ得る脅威に向けさせる転換点でもあったといえる。西太平洋における将来の脅威の有力な候補として懸念されているのが、中国のいわゆる接近阻止・領域拒否 (A2/AD) システムであった。これは主に統合防空システムや精密誘導兵器などにより、米軍の艦艇、航空機、基地施設などを破壊ないし無力化することで、台湾や南シナ海を含む周辺地域での紛争の際に、米軍の介入を阻害、または作戦行動の自由を制限するものと考えられている⁸⁰。将来的な A2/AD の効果範囲は中国沿岸部から 1,500km ~ 2,000km にまで及ぶと考えられている⁸¹。

A2/AD 脅威に関しては 2010 年以前から議論されていたが、これはオバマ政権期において著しく加速したといえる。米国防省は 2010 年 2 月に発表した QDR において海空軍の長距離打撃力や水中戦力などを主体とする「統合エアシーバトル構想」を打ち出し、

77 Ishihara, "Watch Out, China."

78 Fontaine et al., *Networking Asian Security*, p. 8.

79 DOD, *Sustaining U.S. Global Leadership*, p. 1.

80 DOD, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2017 (CMR2017)* (Washington, DC: Department of Defense, May 15, 2017), pp. 49-52.

81 DOD, *CMR2017*, pp. 32, 57; Jan Van Tol et al., *AirSea Battle: A Point-of-Departure Operational Concept* (Washington, DC: CSBA, 2010), pp. 21-22. これは東シナ海と南シナ海を囲う第 1 列島線を包含するものであるが、2016 年時点での A2/AD の有効範囲は 400km ~ 600km で第 1 列島線をカバーすることはできないとする分析もある。See Stephen Biddle and Ivan Oelrich, "Future Warfare in the Western Pacific: Chinese Antiaccess/Area Denial, U.S. AirSea Battle, and Command of the Commons in East Asia," *International Security*, vol. 41, no. 1 (Summer 2016): pp. 7-48.

2012年にその上位概念となる「統合作戦アクセス構想（JOAC）」が公表された⁸²。2013年にはエアシーバトル（ASB）がキル・チェーンないしエフェクト・チェーンと呼ばれる敵の攻撃手順の脆弱部を無力化する運用構想であるとされるなど、A2/AD環境下での戦力投射の考え方が断片的に明らかになった⁸³。しかしASBの詳細は機密とされていたことから、具体的な議論をけん引したのは軍事戦略の専門家たちであった。

CSBAが2010年5月に発表した『エアシーバトル』論文は中国のA2/ADシステムを念頭に置いた運用構想を提示した。そこでは、中国の初動攻勢に対する抗たん性、中国の指揮統制ノードやミサイル発射源泉に対する縦深攻撃、友軍水中戦力により中国の近海使用の拒否、遠距離封鎖による中国経済の圧迫などが対抗策として示され、これらに必要な能力として水中戦力や長距離精密誘導兵器、長距離打撃爆撃機などが挙げられた⁸⁴。中国本土への攻撃を含むCSBAの提言はとりわけエスカレーションや軍拡競争、財源などの観点から強い批判を受けた⁸⁵。これに対して米国防大学のT.X. ハメス（T.X. Hammes）などは、戦術的な中国本土への攻撃は避け、代わりに海上封鎖による中国経済への戦略的な攻撃により紛争を「オフショア」からコントロールすべきとした。そのため、この軍事戦略の主な方法論はA2/AD圏の外側で主要なチョークポイントを押さえるとともにA2/AD圏の内側では主に水中戦力により中国の海洋利用を拒否することであった⁸⁶。ただし遠洋封鎖を阻止する手段として中国が軍事手段に訴えない保証はなく、エスカレーションの懸念が完全に消えるわけではない。また前方での米軍プレゼンスが著しく低下するため、第1列島線上に位置する同盟・パートナー諸国に対する安心供与の観点からも疑問視された⁸⁷。

ただ先述のように、オバマ政権では最新のB-21長距離爆撃機やバージニア級SSN、F-35やSM-6などのアジア太平洋地域への配備を明らかにしていることから、存在する脅威（必要であれば敵の本土）に対して攻撃を加える能力を強化している。これは、CSBAが「矢ではなく射手を破壊」すべきと論じたように、飛来するミサイルを撃ち落とす受動的防衛よりもその発射源を攻撃する積極的防衛の方が作戦・費用の両側面からみても合理的であることに起因すると思われる⁸⁸。そして、こうした傾向は国防予算削減のあおりを受け、対A2/ADの文脈においても比較的存在感の薄かった水上戦

82 DOD, *Joint Operational Access Concept (JOAC): Version 1.0* (Washington, DC: Department of Defense, January 17, 2012).

83 Greenert and Welsh, "Breaking the Kill Chain"; Air-Sea Battle Office, *Air-Sea Battle: Service Collaboration to Address Anti-Access & Area Denial Challenges* (Washington, DC: Department of Defense, May 2013).

84 Van Tol et al., *AirSea Battle*.

85 Greg Jaffe, "U.S. Model for a Future War Fans Tensions with China and Inside Pentagon," *Washington Post*, August 1, 2012.

86 T.X. Hammes, "Offshore Control: A Proposed Strategy for an Unlikely Conflict," *Strategic Forum*, SF no. 278 (June 2012).

87 Eric Heginbotham and Jacob Heim, "Deterring without Dominance: Discouraging Chinese Adventurism under Austerity," *The Washington Quarterly*, vol. 38, no. 1 (2015): 185-199.

88 Van Tol et al., *AirSea Battle*, p. 38.

力と陸上戦力においてもみられるようになった。

(2) 水上戦力と陸上戦力の再考

運用構想であるエアシーバトルと軍事戦略として提起されたオフショア・コントロールでは根本的なアプローチや目的が異なる一方、この2つのコンセプトには共通点も見いだせる。すなわち水上戦力と陸上戦力の前線での役割にほとんど触れられていない点である。上記の議論では、水上戦力は A2/AD 脅威の及ばない遠方からの戦力投射、あるいは遠洋海域において活動することが前提とされている。その理由として、近年の中国において弾道および巡航ミサイル能力とその運用に必須である指揮・統制・通信・コンピュータ、および情報・監視・偵察 (C4ISR) 能力の向上が進んでおり、西太平洋で米軍水上戦力を発見・捕捉・攻撃する能力が著しく向上していることがある。つまり A2/AD 圏内では費用面で高価な水上戦力が比較的安価な対艦巡航ミサイルなどによりリスクに晒されるのである⁸⁹。これに伴い、水上戦力は——特にアジア太平洋においては——戦力投射を含む実戦用のアセットというよりは存在誇示 (showing of the flag) のツールとして認識される傾向にあった⁹⁰。

同様に陸上戦力についても対 A2/AD 構想の文脈で存在感が示されていたとはいえない。海上封鎖はもとより、統合作戦が強調された国防省の ASB においても実質的には海・空の2領域作戦が前面に打ち出されており⁹¹、陸軍および海兵隊の役割は必ずしも明確ではなかった。国防省の重心が中東での安定化作戦や COIN といった「今日の戦争」から A2/AD をはじめとする「将来の戦争」へと移動したことにより、陸上戦力の作戦上の有用性が不透明となったのである。2014 年の超党派パネルの報告書では、「前方駐留 [陸上] 部隊はパートナーを構築し、同盟を安心させ、理解を深め、抑止と米国の関与を証明する」として、作戦上の有用性よりもむしろ戦略面での効果が強調されている⁹²。

しかしながら、特にオバマ政権の終盤において、A2/AD 環境下でのこれらの戦力の役割が明らかになってきた。2012 年の DSG は A2/AD 環境下における戦力投射を米軍の課題の1つとしていたが、海軍ではその戦力投射の前提である制海権が挑戦を受けているとの認識の下、局所的にこれを確立する能力が必要であるとしている。2017 年

89 DOD, *CMR2017*, pp. 49-52.

90 Elbridge Colby and Jonathan F. Solomon, "Avoiding Becoming a Paper Tiger: Presence in a Warfighting Defense Strategy," *Joint Force Quarterly*, vol. 82 (July 2016): pp. 24-28.

91 海軍作戦副部長補であったジェームス・フォゴ (James Foggo) 海軍中將は、エアシーバトルの具体例として、海中・海上から発射した巡航ミサイルで防空網を破壊し制空権を確立したりビアでの作戦を挙げている。See US Navy, "Rear Adm. Foggo Discusses Air-Sea Battle Concept," *Navy Live*, October 10, 2013.

92 Perry et al., *Ensuring a Strong U.S. Defense for the Future*, p. 44

1月に海軍が発表した『水上部隊戦略——制海権への回帰』では、高烈度の戦闘において局所的な制海権を確立するための構想として、2015年前後から注目を集めていた「攻撃力分散 (distributed lethality)」に言及している⁹³。攻撃力分散とは、ネットワーク化された水上戦力を地理的に分散させてLCSや補給艦を含む全ての海軍艦艇に攻撃力を付与するというコンセプトで、これにより敵は攻撃を分散させる必要が生じると同時に、米軍水上部隊の多方向からの攻撃への対処を強いられる⁹⁴。トーマス・ローデン(Thomas Rowden)米太平洋艦隊水上部隊司令官は、1個空母打撃群の代わりに「3個か4個あるいは5個水上戦闘群(SAGs)があれば、敵はそれぞれに対するISR活動を強いられ、ターゲットと武器も分散される。また[これらのSAGsは]遠方の水中、航空、水上脅威に対する自己防衛力を保有しているため、費用面からも効率的に敵戦力のリスクを高める」として攻撃力分散の有用性を説明している⁹⁵。これはつまり敵の攻撃目標が複雑化し防御への比重も増加するため、結果として米軍水上戦力の強靱性が高まることを意味する。

米海軍では分散した艦艇をネットワーク化してリアルタイムで情報やデータを共有するための取り組みも強化している。特に、米海軍で検討が進められている海軍統合射撃管制対空(NIFC-CA)システムは、分散した多様な海軍プラットフォームがセンサーと目標補足データにアクセスする「キル・ウェブ」とも呼ばれ、水平線以遠での脅威の補足・迎撃を可能にするものとして期待されている。この「ウェブ」の防御および攻撃範囲をさらに拡大するため、対空・対艦能力を有する最新の長距離SM-6やセンサー・ノードとしてのF-35をNIFC-CAで運用するための検証も現在進められている⁹⁶。こうした観点からも、カーター長官がリバランスの「次の段階」としてSM-6やF-35をアジア太平洋地域へ展開するとしていたことは興味深い。

2014年頃からは陸上戦力に関する考え方も変化し始め、精密誘導可能な火砲を沿岸ないし陸上に配備し、周辺の海空域をコントロールしようとする中国の海空戦力を拒否すべきといった提言が散見された。これは陸上部隊の比較的安価な攻撃プラットフォームを用いることでコストを抑えるのみならず、前線に部隊を配備することにより地域諸国への安心供与などの問題にも対応可能になると考えられた⁹⁷。

93 Naval Surface Forces Commander, *Surface Force Strategy: Return to Sea Control* (Washington, DC: Department of Defense, January 9, 2017).

94 Thomas Rowden, "Distributed Lethality," *Proceedings Magazine*, vol. 141, 1/1, 343 (January 2015).

95 Vice Adm. Thomas Rowden quoted in Sam LaGrone, "SNA: Navy Surface Leaders Pitch More Lethal Ships, Surface Action Groups," *USNI News*, January 14, 2015.

96 Scott Truver, "Opinion: Expanding the Distributed Lethality Web," *USNI News*, June 10, 2016.

97 Eric Lindsey, *Beyond Coast Artillery: Cross-Domain Denial and the Army* (Washington, DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments, October 29, 2014); Andrew Krepinevich, "How to Deter China: The Case for Archipelagic Defense," *Foreign Affairs*, vol. 92, no. 2 (March/April 2015): pp. 78-86.

陸上戦力に関する考え方の変化は、緊縮財政と中東関与縮減の両面から陸上戦力規模の縮小を決定していたオバマ政権内でもみられた。ヘーゲル国防長官は 2014 年 10 月の米陸軍協会年次大会でのスピーチで、米陸軍が直面する新たな挑戦は中東での安定化作戦のような大規模戦力を要するものではなく、よりコンパクトで機敏性を基調とした地上軍を必要とするものであるとした。その上で、オバマ政権が推進するアジア太平洋リバランスに伴い陸軍の役割をミサイル・ロケット・火砲による長距離精密誘導攻撃や防空任務を中心としたものへと移行させるとし、後任のカーター長官やハリス PACOM 司令官も同様の考えを示している⁹⁸。恐らくこうした変化は、2015 年に ASB が構想に陸上戦力の役割を取り込む形で、その名称を「グローバルコモンズにおけるアクセスと機動に関する統合構想 (JAM-GC)」に変更したことと無関係ではないだろう。

近年ではアジア太平洋地域で想定される陸上戦力の具体的な運用法に関しても徐々に明らかになっている。リチャード・シムコック (Richard Simcock) 第 3 海兵師団長は、同盟およびパートナー諸国の地理を活用した A2/AD 圏内での防衛の重要性を強調し、高機動ロケット砲システム (HIMARS) を装備した陸上部隊が沿岸から敵の統合防空システムや前方航空基地、指揮統制ノードなどの使用を拒否することができると述べている⁹⁹。前線における陸上部隊は、陸軍と海兵隊が近年進めるマルチ・ドメイン・バトル構想でも当然重要な役割を果たす。ロバート・ブラウン (Robert Brown) 米太平洋陸軍司令官はこの構想の一例として、地域における島嶼または沿岸部といった戦略的重要拠点の仮想奪還作戦を以下のように説明している。サイバーと宇宙領域から敵の指揮統制システムを一時的に無力化し、特殊作戦部隊、海兵隊上陸作戦部隊、陸軍水上艇が続いて拠点を段階的に奪還・占拠した後、空軍の C-17 または C-130 輸送機で対艦攻撃用の HIMARS と短距離防空用の間接火力防護能力 (IFPC) を装備した各部隊を輸送および展開し、これらの部隊が超水平線レーダー・システムと併せて対艦・対空任務を担うことで拠点を防衛する¹⁰⁰。なお、陸上部隊の運用の鍵となる HIMARS は、2014 年以降、日本、韓国、オーストラリア、フィリピン、グアムなどの西太平洋地域において、ローテーション配備や演習などのかたちで頻繁にその姿をみせている¹⁰¹。

98 DOD, "Association of the United States Army (AUSA): As Delivered by Secretary of Defense Chuck Hagel, Washington, D.C.," October 15, 2014; SASC, "Nomination Hearing: Advance Policy Questions for the Honorable Ashton Carter Nominee to be Secretary of Defense," February 4, 2015; Harry Harris, "LANPAC Symposium 2016: 'Role of Land Forces In Ensuring Access To Shared Domains'," May 25, 2016.

99 Richard Simcock, "HIMARS: Forward Deployed in the Pacific," *Marine Corps Gazette*, vol. 100, no. 8 (August 2016): pp. 24-25; 防衛研究所編『東アジア戦略概観 2017』(株式会社アーバンコネクションズ, 2017 年) 196-197 頁。

100 Robert Brown, "The Indo-Asia Pacific and the Multi-Domain Battle Concept," *Army.mil*, March 20, 2017.

101 Simcock, "HIMARS," p. 26.

(3) オフセット戦略と西太平洋への含意¹⁰²

オバマ政権は平時の競争戦略として第3のオフセット戦略を打ち出しており、この取り組みも2014年頃から注目を集めた。前述したようにこれは中国とロシアに対する通常抑止力の強化を狙ったものである。オフセット戦略の核心は競争国との競争の軸をずらすことにより文字通り相手の優位性を相殺することにある。例えば、冷戦期におけるソ連軍の陸上戦力の対しては、戦術核兵器でその数的優位性を無効化しようとし、その後米ソ間で相互の戦略核抑止が確立するとステルス技術や精密打撃能力、そして偵察衛星や情報通信などでシステム化された戦闘ネットワークなど、攻撃力の質を上げることで通常戦力の優位性を維持しようとした。第3のオフセット戦略では、中露が高度な戦闘ネットワークや精密誘導兵器などを有する事実を踏まえ、自律性や人工知能(AI)など米国の強みと考えられている革新技术を競争の軸とすることで競争優位を堅持するとしている¹⁰³。

これはオバマ政権が置かれていた厳しい財政状況を反映したのもでもある。ヘーゲル国防長官は2014年11月にオフセット戦略を説明した際、米軍がその規模の増強により潜在的競争国に対抗するのは難しいとして、「財政の現実」を強調している。そこで、国防革新イニシアティブを打ち出し、これに基づき、今後求められる能力の検討や、研究・開発および調達、さらには制度改革などを通じて、限られた資源を最適な領域に投下することで軍事優位の維持に資するイノベーションを起こすとしている¹⁰⁴。同時に中長期的な革新技术の開発・試験・運用サイクルの間で能力の空白が生じるのを防ぐために、既存技術の新たな運用方法を検討する戦略能力室(SCO)も「時間稼ぎ」として設置している¹⁰⁵。これは米軍アセットをより安くより効果的に運用するための施策であるともいえる。

では今回のオフセット戦略はアジア太平洋地域においていかなる意味をもつのであろうか。まずA2/AD圏内における活動の幅が広がる可能性が挙げられるであろう。例えば、国防科学委員会(DSB)の提言にもみられるように、想定される自律性の活用の1つに、無人機のカスケード式の運用がある。これは無人機を母機(あるいは戦域から離れた地点)から発出し、戦域付近でさらに小型の無人機を多数射出・配備するもので、その「群れ」はそれぞれが自律的に、また連動しながら活動する。これによ

102 オフセット戦略については(防衛研究所編『東アジア戦略概観2017』198-205頁)を参照。

103 DOD, "CNAS Defense Forum: As Delivered by Deputy Secretary of Defense Bob Work, JW Marriott, Washington, D.C.," December 14, 2015.

104 DOD, "Reagan National Defense Forum Keynote: As Delivered by Secretary of Defense Chuck Hagel," Ronald Reagan Presidential Library, Simi Valley, CA, November 15, 2014.

105 Sydney Freedberg, "Strategic Capabilities Office Is 'Buying Time' for Offset: William Roper," *Breaking Defense*, July 18, 2016.

り有人機や高価値アセットでは高リスクの空・海域内においても、ISR から対艦攻撃に至る多様な任務が比較的 low コストで可能になるとして、「対 A2/AD」の文脈から自律性に期待が寄せられている¹⁰⁶。

第 3 のオフセット戦略はコスト交換比の観点からも西太平洋において重要な意味をもつ。近年では、中国が強化する精密誘導兵器や無人航空機 (UAV) などにより米軍前方展開基地および戦力の脆弱化が指摘されているが、対空ミサイルなどの米国側の防衛コストは決して低くない¹⁰⁷。これに対して米国はレールガンや指向性エネルギー兵器の開発試験を進めているが、兵器としての実用化は 2020 年から 2025 年を目途としている。他方、レールガン用の誘導発射弾として開発されていた超高速発射弾 (HVP) を 5 インチ砲 (MK45) から発射可能にする超高速砲兵器システム (HVGWS) プロジェクトは、既存の火砲と調達単価 2 万 5 千ドル程度の HVP を組み合わせることで、敵のより高価な対艦ミサイルに低予算で対抗することを目的とする¹⁰⁸。さらに、米海軍では小型 UAV の活用も検討しており、想定される多数の敵 UAV の群れによる襲撃に対しては、既存の対空ミサイルや CIWS などよりも自律性の小型 UAV の群れによる迎撃の方が効果的と考えられている。逆に、1 機当たり 1 万 5 千ドル以下の小型 UAV の群れによる敵艦艇への攻撃は、約 120 万ドルの対艦ミサイルよりも低価格で効果的な成果を挙げる可能性があるという¹⁰⁹。これらは従来のコスト交換比の逆転を狙ったもので、低コストでより大きな損害を敵に与えようとするものである。

ただ、こうした新旧の技術が、西太平洋におけるゲーム・チェンジャーになるかは今後の展開次第であろう。長期的には、ソフトウェアである軍事技術は模倣することが可能であり、中国を含む多くの国にとってアクセス可能な技術となり得る。他方、ハードウェアである軍需産業基盤や人材、訓練、ドクトリン、実験などを「パッケージ」で模倣することは容易ではなく、これらの分野で総合的な優位性を維持することで、革新技術やその運用方法に関しても革新的なアイデアの創出が可能になると考えられている¹¹⁰。

106 Defense Science Board, *Summer Study on Autonomy* (Washington, DC: Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistics, June 2016), pp. 60-62.

107 例えば、海軍の発展型シースパロー (ESSM) は 250 万ドル前後、SM-6 ブロック 1 は約 440 万ドル、SM-3 ブロック 1B は約 1,250 万ドルとされている。See Ronald O'Rourke, *Navy Lasers, Railgun, and Hypervelocity Projectile: Background and Issues for Congress* (Washington, DC: Congressional Research Service, August 2017), p. 3.

108 Ibid., pp. 17-25.

109 David Hambling, "U.S. Navy Plans to Fly First Drone Swarm This Summer," *Defensetech*, January 4, 2016.

110 Scharre quoted in Sydney Freedberg, "Centaur Army: Bob Work, Robotics, & The Third Offset Strategy," *Breaking Defense*, November 9, 2015.

おわりに

本論ではオバマ政権後期におけるアジア太平洋リバランスを安全保障面から考察した。ここでは以下の2点が指摘できる。1つには、米国の政策資源が低下するとともに地域の安全保障秩序が不安定化するなか、オバマ政権がリバランスを通じてより効率的に秩序を管理しようとしていたことが伺える。米国は限られた軍事資源をハイエンド脅威に集中する一方で、地域諸国に対しては特に非伝統的安全保障分野でのより一層の関与を要請している。こうした役割の再調整は、アジア太平洋への軸足移動、厳しい財政事情、対中認識の変化といった要因が複雑に絡み合った結果といえる。もう1つは、リバランスにおける中国要因の増大である。オバマ政権がハイエンドへの脅威や、法の支配および航行の自由といった原則の重要性をさらに強く認識する過程で、中国の存在をより意識するのは必然であった。オバマ政権ではリバランスが特定の国への対応を意図したものではないことが繰り返し強調されてきたが、政権終盤にかけて対中ヘッジの意味合いがより強く反映されたものになったといえる。

本論でみてきたように、オバマ政権後期においてリバランスが進展したことは間違いない。安全保障協力、特に米国を含む3カ国協力や米国のパートナー国同士の安全保障協力は文字通り「新たな段階」に入ったといえるだろう。また実際の戦闘能力についても、いわば発想の転換により、西太平洋における作戦上の優位性を逆転させようとする取り組みがみられる点は特に注目されるべきであろう。緊縮財政や中国の強硬化といった厳しい環境下にも関わらずこうした進展がみられた事実は見逃されるべきではない。

他方、オバマ政権後期の取り組みが当初からのリバランスの懐疑論者を納得させるものであったかは議論の余地がある。カーター国防長官が繰り返し言及していた安全保障ネットワークにおける協力の中心は、あくまで非伝統的安全保障分野であり、これは新鮮味に欠けている。特に対中ヘッジの視点からネットワークをみると、各国の認識と国益は必ずしも一致しておらず、協力は限定的なものとならざるを得ないのである。安全保障ネットワークは未だ発展段階であり、当面は米国を中心としたハブ・アンド・スポーク同盟システムの補完的なものとして機能することが考えられる。また戦闘能力強化の取り組みに関しても、その多くは成熟したものというよりは、今後も訓練や演習などを通じた継続的な検証を要するものである。とりわけ中長期的な視点からは第3のオフセット戦略を通じて革新技術がいかなる運用を可能にするのか、またそれが西太平洋での軍事バランスにいかなる意味をもたらすのか、今後の展開が

注目される。

オバマ政権はリバランスを通じて西太平洋における課題に対応するための政策的な基盤を築いたといえる。ドナルド・トランプ (Donald J. Trump) 新政権においてもオバマ政権が敷いたルールを活用しようとする傾向は特に安全保障分野において随所にみられる。詳細は他稿に委ねるが、ジェームズ・マティス (James Mattis) 新国防長官は「近いうちに」地域における米空軍戦力が全体の 6 割になるとし、地域の同盟・パートナー諸国への支援策として米議会が提案する「アジア太平洋安定化イニシアティブ」にも言及している¹¹¹。2017 年以降もアジア太平洋において緊張と懸念の渦巻く戦略環境は継続しており、トランプ政権にはオバマ政権の 5 年間の取り組みをアップデートし強化することが求められている。

(きりどおりりょう 地域研究部米欧ロシア研究室研究員)

111 DOD, "Remarks by Secretary Mattis at Shangri-La Dialogue," June 3, 2017.