

ブッシュ政権下の安全保障  
ー地球型社会における安全保障の変化ー  
川上高司（拓殖大学海外事情研究所教授）

オバマ新政権の最優先課題は金融危機への対処であり、その次にブッシュ政権下で泥沼化した「テロとの戦い」からの「名誉ある撤退」を目指すこととなろう。ブッシュ政権は8年にもわたるイラクとアフガニスタンへ米軍を展開させ米軍を極度なまでに疲弊させてしまった。その結果、軍事力の相対的低下を招き、国防費も低迷せざるを得ない。新政権は、疲弊しきった米軍の立て直しのために軍事的アセットを投入することになりその外交政策は内向きにならざるを得ない。その結果、ブッシュ政権が目指したパックス・アメリカーナ（米国による平和）の構築から、オバマ政権は180度転換して米国の国力の復活のために力を尽くすこととなろう。その結果、世界システムも米国卓越システムから無極化へと移行するであろう。

このようにブッシュ政権の8年間の安全保障政策は米国のみでなく地球社会の安全保障の変化をもたらすものであった。その直接的な原因は2001年9月11日の米国同時多発テロ（9.11テロ）であったが、その後のブッシュ政権のテロ<sup>1</sup>を対象としたブッシュ・ドクトリンにより、米国は地球規模でのテロとの戦争に突入したのである。テロという非国家主体を脅威の対象とした「新たな戦争」はまた、テロからの「報復の連鎖」を引き起こすこととなった。その意味で地球規模での安全保障環境がコペルニクスの転換をした8年間であったといえよう。

ブッシュ政権がテロという非国家主体を「脅威」の対象としたため、米国は米軍を地球上のあらゆる場所へいつでも短時間のうちに展開させる必要性に迫られた。その結果、米軍はそれまでの重厚長大なものから小型化し、ハイテクで機動力を増したものとトランスフォームした。つまり、米軍は9.11テロを境にグローバル化したのである。このことがまた、安全保障問題をグローバル化し、地球型社会における安全保障問題が誕生したといえよう。

本論では、ブッシュ政権下の8年間で米国がその安全保障政策を特定の国家を脅威とした戦略から地球型規模の脅威に立ち向かうことになった経緯と結末を論じ、地球型社会における安全保障の本質と将来のゆくえを論じるものである。本論では第一に、米国にとっての安全保障問題がいかにグローバル化したのか、安全保障環境が地球型に変化した結果生じる問題点は何かを述べる。第二に、9.11テロを契機に始まった「新たな戦争」遂行とそれに対する「報復の連鎖」の形とはどのようなものであるかを明らかにする。第三に、「新たな戦争」を遂行できるように米軍はグローバル化したわけであるが、そこに至るまでの、米軍の脅威認識の変遷と戦略の大転換を分析する。第四に、米軍のグローバル化の背景にはトランスフォーメーションと米軍再編があったことを説明する。そして第五に、米国が「不朽の自由作戦」（アフガニスタン）と「イラク自由作戦」（イラク）という2つの「新たな戦

<sup>1</sup> 本論ではテロリズムを「殺人を通じて、政敵を抑制・無力化・抹殺しようとする行動。抑圧的な政府に対して集団行動がなかなか思うように取れないときに、政府指導者個人を暗殺することで、レジーム全体を振動させ、崩壊させるきっかけをつくろうと企図すること」と定義する（『政治学事典』、弘文堂、2000年）。

争」を遂行した結果、どのように戦闘形態および態勢を変化させたのかを述べ、最後に、地球型社会における安全保障の本質と将来展望に関して論じる。

## 1. 安全保障問題のグローバル（グローバル・ネットワーク）化

地球型社会における安全保障とは、国家の安全保障が全地球規模にグローバル化した現象のことであり、この特徴が顕著に表れたのは、9.11 テロ以後である。つまり、冷戦構造が崩壊し、世界システム<sup>2</sup>が米国を中心としたパックス・コンソルティス（多国間による平和）<sup>3</sup>の状況に置かれようとしていたときに、9.11 テロテロが起こったのである。したがって、米国の安全保障問題はそのシステムの下部組織全体の問題となり、「テロ」が一気に地球型脅威として共通に認識されることとなった。米国は、それまでの「国家」という固定型脅威に対して、米軍を脅威の存在する地域へ前方展開していたが、いつどこで起こるかわからない「テロ」というモバイル型脅威に備えるために、米軍をトランスフォームし、米軍を効率的に機敏に世界中のどこにでも投入できる態勢を整えることとなり、結果的に米軍がグローバル化した。

一方、米国の脅威の対象となった「テロ」であるが、米国では国務長官が「反テロリズム・効果的死刑法」第 219 節 (a) に基づいて海外テロ組織の指定を行い、2002 年 3 月時点でアブ・サヤフ、ハマス、タミール・イスラーム、アフレ（元オウム真理教）など 33 団体をテロ組織として登録した<sup>4</sup>。また、テロ支援国家として 2003 年時点でキューバ、イラン、イラク、リビア、北朝鮮、シリア、スーダンの 7 カ国を指定した<sup>5</sup>。テロ組織の特徴は、国家・政府機関の以外の組織・集団・個人といった非対象型脅威という点にある。そして、その目的は意図的に「公共の安全を損なう」ことに向けられる。つまり、国家や企業の要人に対して危害を加えることのみならず、道路、公共輸送機関、多数の人間の集まる場所、施設、建造物、ライフライン関係施設など特定多数、不特定多数に対する攻撃で

<sup>2</sup> 本論ではロバート・コヘインの世界システム論 (Robert Keohane, *After Hegemony*, Princeton : Princeton University Press, 1984) を用いる。つまり、15~16 世紀以降約 100 年間、軍事力と経済力に優れた国が戦争を経て世界各国あるいは覇権国として登場し、国際公共財である安全保障や国際経済システムを独占的に供給してきた。覇権国に余剰がなくなり、十分負担を終えなくなると、国際システムは機能不全に陥る。覇権論者の多くは「派遣はいとど失われると回復できず、したがって、国際社会は不安定になる」との覇権安定論を唱えるが、コヘインは覇権の確立や国際システムの設立には強力なリーダーシップがあれば十分であるとする。つまり、コヘインは覇権国のパワーが衰退したとしても、覇権国を中心にすでに確立された国際レジームを軸に国際協調の維持は可能であるとした。そして、レジーム維持のコストは覇権国と基本認識をともにする特定少数のメンバーにより分担されるため、覇権国は自ら築いた制度に対する本質的影響力は喪失しないまま、しかも自らのコスト分担を最小限に抑えることができる状況となる。

<sup>3</sup> 拙著『米国の対日政策』同文館出版、2001年、16~17頁。

<sup>4</sup> 2001 Report on Foreign Terrorist Organizations, The Office of the Coordinator for Counterterrorism, Department of States, October 5, 2001. (<http://www.state.gov/s/ct/rls/rpt/fto/2001/5258.htm>)

<sup>5</sup> 「産経新聞」2003年3月5日。現在は、イラン、シリア、キューバ、スーダンの4カ国が指定されている。リビア9.11テロ後政策を転換し指定解除され、北朝鮮は2008年10月に決定された。

ある<sup>6</sup>。テロ組織はアメンバー状に国境を越え世界各国に潜伏し、その対象も一国のみではなくグローバル化し、いつ、どこでテロを起こすか予想がきわめて困難である。しかも異なるテロ組織がイシューごとにネットワーク化するという現象も起きている。つまり、テロのグローバル化も進行していることになる。

9.11 テロ後、米国はブッシュ・ドクトリンを出しテロに対する宣戦布告を行った<sup>7</sup>。この「新たな戦争」遂行は、テロからの「報復の連鎖」を引き起こし、そうしたチェーン・リアクション（循環の反応）の中に地球型安全保障環境は陥ってしまったといえるだろう。

### (1) 地球型安全保障環境の変化による問題点ー帝国のジレンマ

著名な歴史家、ジョン・ギャディスがブッシュ・ドクトリンは「過去半世紀における最も重要な戦略転換」であると述べているように<sup>8</sup>、米国のブッシュ・ドクトリンはジョージ・ケナンの「封じ込め」に匹敵するほどの戦略上のパラダイムシフトであったといえよう。

ブッシュ・ドクトリンは、9.11 テロに応じて発表されたもので、テロや大量破壊兵器の脅威が現実のものとなる前に米国が単独で先手を打つ「先制攻撃」を行うものである。この考え方は、「危機が起こりドラスティックな救済を必要とする前に、危機の進展を先回りして防止するもの」という予防防衛<sup>9</sup>、もしくは、「放置しておけばその事態になるあるいは国が脅威となる前に予防する目的で軍事力を行使する」予防的軍事力行使の概念範疇に入る<sup>10</sup>。事例としては、1981年のイスラエルのイラク施設への攻撃や、1991年の「砂漠の嵐」作戦における米国を中心とした多国籍軍によるイラク内にある非通常型兵器施設に対する攻撃等がある。また、先制攻撃の最終目標である「新たな政権を樹立する」国家創造活動<sup>11</sup>もその範疇に入る<sup>12</sup>。

ブッシュ・ドクトリンの発表直後、ヘンリー・キッシンジャー元国務長官は2002年9月26日に上院外交委員会の公聴会で、「近代技術とテロの脅威が結びつく時代には、国家主権の尊重など、1648年のウェストファリア条約以来の国家主権の伝統的な規範が問題となる」と述べ<sup>13</sup>、内政不干渉原則

<sup>6</sup> 宮坂直史『国際テロリズム論』芦書房、2002年、29頁。

<sup>7</sup> The National Security Strategy of the United States of America, President George W.Bush, September 17,2002.(<http://www.whitehouse.gov/nsc/print/nssall.html>)

<sup>8</sup> John Lewis Gaddis, "A Grand Strategy, *Foreign Policy*, Nov/Dec.2002

<sup>9</sup> William J Perry, "Defense in an Age of Hope, *Foreign Affairs*, Vol,75 , no6, 1996.

<sup>10</sup> Richard Hass, "Military Intervention:A taxonomy of challenges and Responses,"in The Aspen Strategy Group, ed., *The United States and the Use of Force in the Post-Cold War Era* (Maryland: The Aspen Institute,1995), p.23.

<sup>11</sup> Gerald B Helman and Steven R,Ratner, "Saving Failed States,"*Foreign Policy*,no,89(Winter 1992-93), pp. 3-20

<sup>12</sup> ブッシュ政権はQDR2001で、軍事力行使にあたり保障、抑制、抑止、撃破という四つのステップからなる考えを示して、最終段階の撃破までいく可能性もある。

<sup>13</sup> Henry A,Kissinger, Hearing before the Committee on Foreign Relations United States Senate, Thurs-day, September 26,2002,(<http://foreign.senate.gov/hearings/hrg020926a.html>)

に基づいたウェストファリア体制が衰退しつつあり<sup>14</sup>、他国の内政にさまざまな国が干渉する機会が増えてきていることを示唆した<sup>15</sup>。ウェストファリア体制は、国家の絶対的な主権は、対内的には確立された権力であるということと、外的な介入から自由であるという二重の基礎のうえに支えられていたのである。

冷戦崩壊後、米国が中心となり、人権を蹂躪する政府やテロ支援政府を転覆させ民主的政権を樹立する国家創造(nation building)活動が増えた。国家創造活動では、国家的要素(民族、主権、領土)のうち主権を入れ替えることを目指す。米国の意図する国家創造活動とは、自国の安全保障を脅かす国家に対して、近代国家構成要因のうち、民族と領土は維持するが主権を入れ替えて「フィラデルフィア化」(米国の好む民主主義の国に変えること)する方式である。この考え方の根底には、「民主主義国家は民主主義国家に対して戦争をまれにしか行わない」というパックス・デモクラティアの考え方がある。この考え方はブルース・ラセットに代表されるもので<sup>16</sup>、自由民主主義が定着している限り、政府は市民に対して情報を公開し、その政策は説明と責任を持って行われることが前提となる。その結果、指導者は安易に戦争という手段に訴えることが困難になる。したがって、自由、人権、平等、民主主義の価値を共有する国家間の戦争の機会は低減するというのである。つまり、このシステム下では主権国家であるかどうかよりも、自由民主主義という共通性が強調される。そして、ここでは行動主体が自由民主主義でありその拡大を目指す。パックス・デモクラティアは、冷戦後、グローバリゼーションと米国の卓越した影響力によりその存在が大きくなっている。

しかし一方、国家体系のアメリカーナイゼーションに反発する文明を持つ国家や非国家主体も勢いを増している。その現れが 9.11 テロであった。パックス・デモクラティアの普遍化はサムエル・ハンチントンのいう「文明の衝突」をもたらす可能性がある。ブッシュ・ドクトリンに基づくイラクへの先制攻撃とそれに続く国家創造活動は、逆にイスラム諸国を一致団結させる可能性がある。また、それが回避されたとしても反発が蓄積されて将来の紛争要因として残ることになる。ハンチントンは、今後の世界はイスラム文明や米国文明など八つの文明に多極化されて、文明的に対立する世界になると述べる。そして、イスラム教などのなかにみられる原理主義運動や、西洋文明への反発から自らの文明家の回帰運動が起きて紛争の原因となると指摘する<sup>17</sup>。そうなれば、また別の意味でのウェストファリア体制の崩壊になる可能性も否定できない。その状況下では国家は存在せず「主体」は多様化する。つまり、国家を構成員としたウェストファリア体制が崩壊した国際社会であり、世界は国家ではなく宗教、テロ集団、帝国といった単位で分類されることになる。ヘンドリー・ブルは、この状況を「新中世主義」と説明し、この世界へ向かう兆候として、国家の地域統合化、国家の分裂、世界的な

<sup>14</sup> ウェストファイア体制とは、民族、主権、領土の三つの要素が一致して初めて成立した国家が社会のアクターとなった状況をいう。

<sup>15</sup> Philip Windsor, "Superpower Intervention," in Hedley Bull, ed., *Intervention in World Politics* (Oxford: Clarendon Press, 1984), p.45.

<sup>16</sup> Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World* (Princeton: Princeton university Press, 1993).

<sup>17</sup> Samuel Huntington, "The Clash of Civilizations?," *Foreign Affairs*, Summer 1993.

技術の統一化など五点をあげているが、現在これらすべての条件は満たされている<sup>18</sup>。もし、このような世界システムを「カオスの世界」と呼ぶならば、カオスの世界の下での国際社会では、米国は「帝国」へと変貌を遂げることになる。ブッシュ政権の8年間はまさにこのような時代であったと言えよう。

さらに米国は9.11テロ以後、冷戦までの「国家の脅威」を国防戦略の基盤とした脅威基盤戦略(Threat-Based Strategy)から、「能力の脅威」を基盤とする能力基盤戦略(Capability-Based Strategy)へと国防戦略を大きく転換した。能力基盤戦略では、テロという合理的判断を行わない非政府主体を最も脅威のある対象に置く。そのため、危機が迫りくる状況下でも相手の考えを知ることができず、自らの損失だけが大きくなるのではないかという不安が一層強くなる「ホブズの恐怖」に陥る可能性が高い。この状況では、米国は「自助」行動に向かわざるを得ない。しかもこの状況では、自国が相手よりも安全を強化しても、それは相手の不安を増大させるから、相手も対抗措置をとらざるを得ず、転じて自分の安全を低下させることになるというセキュリティー・ジレンマに陥ってしまうのである。

つまり、米国が「国家」を対象として安全保障を構築していた状況下では、脅威の規模や実態が測定可能であったが、テロなどの非政府主体は脅威の規模や実態が測定困難である。したがって、前者であれば抑止力が機能し安全は確保されるためセキュリティー・ジレンマに陥ることのない安全保障の環境を確保できたが、後者の場合はそれが困難になる。そのため、米国は「自助」行動に向かわざるを得なくなり、先制攻撃(ブッシュ・ドクトリン)と本土防衛(MD)を中心とした安全保障体制に向かわざるを得なくなるのである。

セキュリティー・ジレンマに陥ったブッシュ時代のアメリカは、世界的規模でテロに対する予防戦線を張り巡らせる。そのため、米軍はグローバル化したのである。

## (2) 米軍とテロの非対象戦

グラハム・アリソンの定義によれば、グローバル化とは「特定可能なネットワークが世界中に作られたりひろがったりすること」である<sup>19</sup>。つまり、グローバル化は、世界全体におよぶ地点と人を何らかの特定の面や媒体でつないでいるグローバル・ネットワークを築くことである。そして、ネットワークはアーキテクチャー(構成単位間関係を示す構造)を持つ。アーキテクチャーには構成単位があり、構成単位のあいだにはそれぞれ特性がある。世界中の特定の地点(構成単位)のあいだに特定のつながりが生まれて、初めてグローバル化が起こる。インターネットを例に取れば、全世界的なシステムにつながっている地点だけが、その特定の全世界的なシステムに参加しているのである。また、アーキテクチャーの各構成単位は他の構成単位へ影響を及ぼすことも考えられる。

<sup>18</sup> Hendley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1977).

<sup>19</sup> Graham Alison, "The Impact of Globalization on National and International Security," Joseph S. Nye, Jr. and John D. Donahue, ed., *Governance in a Globalizing World* (Washington, D.C.: Brookings Institutional Press, 2000).

アリソンはネットワークを「ハブ・アンド・スポークス(車輪型)」、「格子型」、「バス型」、「リング型」の4種類に分類している。「ハブ・アンド・スポークス」は、構成単位がハブとスポークストに別れる。そのアーキテクチャーはハブを中心としてその周りのスポークス(結節点)へ放射線状に「一方的」に情報や影響が流れるものである。「格子型」は、ハブが相互に接続されたものであるため、結節点間で「双務的」情報や影響が流れることになる。「バス型」は、1つの伝送リンクに複数の結節点が接続され「一方的」に情報や影響が流れるものである。「リング型」はリング型の伝送リンクに複数の結節点が接続されているもので情報や影響は「循環」して流れる。

上記の各々のアーキテクチャーから、米国は「ハブ・アンド・スポークス」を、テロは「バス型」の指揮系統をそれぞれ持つと指摘できよう。

米国型の「ハブ・アンド・スポークス」では、米国をハブとして、米国が信頼する国に前方展開を行い、その前方展開基地からさらに先の前方へ展開する「前方展開のハブ・アンド・スポークス」による安全保障体制を確立する戦略が見て取れる。そのアーキテクチャーでは米国というハブを中心としてその周りのスポークス(結節点)へ放射線状に「一方的に」指揮系統が統一されている。

米国の指揮系統は国防総省統合戦本部が統括する統合軍が管理する。統合軍は特定轄区を担当地域とする地域別統合軍を管轄する。統合軍には中東地域を担当する中央軍のように平時には司令部のみが米国本土に設置され通常は兵力を持たない軍団なども存在する。そのような部隊は有事の際に他の軍団から兵力を移動させ組織を構成、司令部を適切な地域へ移動させる。1991年の湾岸戦争でも中央軍は同様の形態で軍事行動を行っている。統合軍の数や組織の形態などはおおむね10前後の組織で構成され戦力はその時代ごとに危機を孕んだ地域で増強されている。

つまり、統合軍は地域別統合軍である、北方軍、欧州軍、南方軍、中央軍、太平洋軍、アフリカ軍を傘下に置く。北方軍はコロラド州パターソン空軍基地に司令部を置き、担当地域は、北米大陸(カナダ、メキシコ)、大西洋一部地域である。また、その編成は、第4海兵遠征軍(4th MEB)、州兵航空団、統合民間支援部隊、カナダ軍、北米航空宇宙防衛コマンド(NORAD)からなる。北方軍は、9.11テロの結果誕生した新たな軍団で湾岸警備隊を傘下におさめる国土安全保障省とも緊密な関係にある。冷戦時には東側の戦略爆撃機防衛のためにカナダと合同で組織した北米航空宇宙防衛コマンド(NORADが北米防衛の要であったが、北米軍は外国の脅威や隣国の危機に対応するのではなくテロや麻薬などの問題を中心に対応を行っている。コロラド州パターソン空軍基地は2002年に戦略軍に押収された宇宙軍の本部で、宇宙軍事態は戦略軍に移動したがその機能はNORADと北方軍が継承している。通常兵力は100人前後と小さいが実際には米国本土に展開する各方面軍所属部隊をコントロールする。有事における北方軍の戦闘能力は非常に高いといえる。

欧州軍は、ドイツのシュツットガルトファイヒンゲンに司令部を置き、担当地域はロシア、ヨーロッパ、大西洋、アフリカ、地中海である。その編成は、在欧陸軍、在欧海軍、在欧空軍、欧州海兵隊、在欧特殊作戦コマンドからなり、駐留部隊には、タスクフォースイーグル、タスクフォースファルコンがある。欧州軍は、冷戦時に東ドイツからのワルシャワ軍侵攻を阻止する目的で設置され、ロシア、東ヨーロッパおよび大西洋の広大な戦略担当地域を持つ。1947年に設置された際にはほぼ陸軍だけで構成されていたが現在では陸海空の戦力が充たされている。欧州軍司令官はNATOのヨーロッパ連合

軍の最高司令官を兼任する。冷戦終了後は東ヨーロッパ、旧ユーゴスラビアなどに活動の場を移している。

中央軍は、フロリダ州マクディル空軍基地に司令部を置き、中東、中央アジア、アラビア海、エジプトを担当する。また、その編成は、中央陸軍、中央海軍、中央空軍、南方海兵隊部隊、中央軍特殊作戦コマンドからなっている。中央軍は、1962年に打撃軍として建設され、1980年には緊急展開部隊と統合され、1983年に中央軍として再編される。司令部は米国本土にあり創設期は兵力も存在しなかったが、1990年の湾岸危機以来世界で最も危険な地帯と化した中東および中央アジアの戦略の要として重要視されている。湾岸戦争以降は9.11テロに始まった対テロ戦争のアフガニスタン侵攻（不屈の自由作戦）、2003年のイラク戦争（イラクの自由作戦）を指揮している。また、司令部は戦争の都度該当地に前線司令部を設置する。

南方軍は、フロリダ州マイアミに司令部を置き、南米大陸、中南米、カリブ海を担当し、南方陸軍、南方海軍、南方空軍、南方海兵隊、南方特殊作戦コマンドで編成され、グアンタナモ統合任務部隊とタスクフォースブラヴォーの駐留部隊が存在する。南方軍は、米国の喉元に位置する中南米の国家とキューバ、そして麻薬大国コロンビア、戦略と経済の要衝パナマ運河など南米地域を担当する。米国の経済に重要ないわゆる下請け国家が多数存在し、経済的にも重要なこの地域は同時に不安定地域でもある。これらの地域の情勢の不安は直接米国経済を刺激するため米軍政府にとっても神経質にならざるを得ない地域である。またコロンビアなどの麻薬国家では大量の麻薬が米国に向けて出荷されていることから南方軍は南方特殊部隊軍や国務省、CIA、DIAなどと連携し現地政府の協力の下麻薬撲滅を目的とした麻薬戦争に着手している。軍事行動では1979年のグレナダ侵攻、ハイテク兵器の実験場となった1989年のパナマ侵攻などを行っている。

太平洋軍は、ハワイ州オアフ島のキャンプH・M・スミスに司令部を置き、担当地域は、太平洋全域、インド洋、東アジア(中国、北朝鮮)、東南アジア諸島、オセアニア地域、南極、北極海である。太平洋軍は太平洋陸軍、太平洋艦隊、太平洋空軍、太平洋海兵隊部隊、太平洋特殊作戦コマンドで編成され、駐留部隊には在日米軍、在韓米軍、アラスカ軍がある。太平洋軍は、全統合軍中最も広大な地域を守り、米海軍を中心とした編成を維持しており、ハワイに太平洋陸軍、日本に海軍第七艦隊を配置している。またアラスカは北方軍担当地域でありながら駐留部隊は太平洋軍所属のALCOMとなっている。一時期は中東、アフリカ沿岸地域も担当地域にしていたが、現在ではそれぞれ中央軍、欧州軍の担当になっている。主力を担う太平洋艦隊は空母を含む艦船200隻、航空機2000機、将兵25万人を抱える。中国、台湾、インド、パキスタンそして北朝鮮など近年緊張が高まる地域を担当する。

アフリカ軍は2007年2月に構想が打ち上げられた新しい統合軍である。それまでは欧州軍、中央軍などがアフリカ大陸を分担して管轄していたが、エジプトを除くアフリカ大陸を管轄する地域統合軍を置くことでより戦略的に対応することが可能となる。司令部はドイツのシュツットガルト・ケリーバラックに置かれているが、他軍と異なり司令部の規模は小さい。また、人員の構成もユニークである。この司令部は国務省、USAIDなどの政府機関からの人材で構成されており、将来的には人道支援組織などとの協力も視野に入れている。軍は、外交政策を支援する形での軍事的任務を遂行する。

戦闘そのものよりは人道支援に力点が置かれている点が特徴である。

このように米国は一国で歴史上かつてないほど強大で、突出した軍事力を保有するようになった。しかも、米国は自軍の戦力を世界中どこへでも短期間のうちに投入できるだけの能力を持つに至った。しかし、非対象戦である「テロ」との戦いは長期化し、泥沼化する傾向が強いことやテロ組織側が地域情勢を把握していることから、テロ組織が存在する国もしくはその近隣同盟諸国や友好国との連携がかかせないものとなっている。

米国はQDR2001で、前方抑止(Deter Forward)の概念を打ち出した<sup>20</sup>。この概念は「前方抑止体制を強化するもの」であり、「米国の同盟国と友好国とのコンサート」により「米国にとって望ましい地域バランス」を作るものである。米国の軍事力行使の任務が、テロ防止と予防へと転換していることから、元来、敵国からの「共同防衛」であったものが、「地域秩序」の形成・維持へと比重が移動している。これに伴って「同盟機能の拡大」が行われている。つまり同盟国はその周辺秩序の形成・維持のために安全保障上の国際公共財の拠出をますます求められることになる。

また、それを補完し強化するものとしてアジア太平洋地域においては、米太平洋軍がハブとなり軍事演習を行うネットワーク(ウェブ型安全保障)が構築されている<sup>21</sup>。この演習には、アークティック・セレックス(米・露・加)、バリカタン(米・加)、コブラ・ゴールド(米・タイ)、コマンド・スリング(米・シンガポール)、コープ・ノース(米・日)、コープ・タイガー(米・豪・日・シンガポール・タイ)、フォール・イーグル(米・韓)、フリーダム・バナー(米・タイ)、フリークエント・ストーム(米・タイ)、キーン・エッジ(米・日)、リムパック(米・豪・日・韓・加・チリ)、RSO&I(米・韓)、ウルチ・フォーカス・レンズ(米・韓)がある<sup>22</sup>。

一方、テロは往々にして「バス型」の指揮系統をとる。したがって、情報や命令は一方的に流れ、各節点の組織はそれを元に独自に行動することになる。たとえば、イスラム過激派の場合、そのアーキテクチャーは「緩やかな連携構造」あるいは「ネットワーク」であり、単一の司令部を持つピラミッド型の軍事組織ではない。アルカイダはその典型で、エジプトのアルジハードなどさまざまな組織の連合体である。ここでは、メンバーが1つの思想や宗教を拠り所にまとまり、その活動は一国内に留まらず、国際的に人材、資金、武器を集め、各地でテロを行う。冷戦後に国境を越えて伝播するイデオロギーの主たるものは、イスラム過激派の反米反異教徒の思想である。日本赤軍、アレフ(元オウム真理教)のように国際的に活動した集団もここに入る。

「ハブ・スポークス型」あるいは「ピラミッド型」の米軍が「バス型」のテロ組織のような集団を相手に通常戦力を行使することは一般論として適当ではない。ターゲットが固定しておらず、偏在しているため「モグラ叩き」の状況に陥る可能性もあり、長期戦、神経戦を強いられることとなる。前者は指揮系統が明確であるため、後者のターゲットになりやすい。しかし「バス型」を取るテロ組

<sup>20</sup> U.S. Department of Defense, Report of the Quadrennial Defense Review (Washington D.C. : U.S. Department of Defense, 2001).

<sup>21</sup> デニス・ブレア前米太平洋軍司令官の提唱する概念で、「中東アジア諸国の国防担当局・軍関係者間の軍事交流および軍事演習を活発かせ、それをネットワーク化させる」こと。

<sup>22</sup> 拙著『米軍の前方展開と日米同盟』同文館出版、2004年4月、13頁。



織はたとえば、反米異教徒というイデオロギーの下に結束したアメンバー状のものであり、結節点のあいだをつなぐものは「反米異教徒」というイデオロギーでしかない。つまり、指揮系統がきわめて不明瞭であり、結節点を一つ消滅させたとしてもまた別な結節点が「バス型」にリンクするという特徴を持つ。したがって、米国のテロ対策は極めて難しくなる。

## 2. グローバル化のなかの米軍展開

### (1) 脅威の多様化と米軍の国防戦略の転換

冷戦期間中は、ソ連という明確な国家の「脅威」が存在していたために、ソ連の脅威を基礎に国防計画を策定してきた。つまり、明確な国家の「脅威」を基に国防計画の見積もりを行う、いわゆる「脅威基盤戦略」が国防計画を作成する際の基本となっていたのである。ところが冷戦の終焉により「ソ連」という脅威が消滅したため、米国は国防戦略を根底から見直すこととなった。「ソ連と戦い勝利する」ために存在していた国防総省と軍産複合体は、冷戦が終了したためにそのレゾナデートルが脅かされることとなった。1989年の11月ベルリンの壁崩壊時点で米軍は212万4900人の現役兵で構成され、基本的戦闘部隊は18陸軍師団、13空軍団、25戦術戦闘機航空団、3海兵師団であった。また、そのほかに核兵器部隊、兵站旅団、情報部隊、通信隊など広範囲にわたる特殊化した隷下部隊があったのである。そして、約33万人の職員を抱えた大小約3万社の軍産複合体が年間約1750億ドルの軍需契約予算を国防総省から得ていた<sup>23</sup>。特に米軍指導部ははかり知れないほどの衝撃を受け、深刻な「アイデンティティー・クライシス」に陥る一方で、「平和の配当」を求める国民の声が強まり、国防予算削減はやむなしという雰囲気が一気に醸し出された。

国防関係者のうちでも国防予算削減派が圧倒的多数を占めていた。たとえば、1989年12月にはマクナマラとキューブ元国防長官が「軍事支出を5年間で半減しても安全である」と上院予算委員会で証言し、セザール上院予算委員会議長やワナー上院議員もそれと同様な見解を述べていた。そうしたなかチェイニー国防長官だけが唯一、国防予算削減反対派として国防力の現状維持を訴えた<sup>24</sup>。また、国防総省内部でも、国防予算が大幅に削減されることを予期した陸・海・空・海兵隊がよそよりも予算を削減されないように内部で争いを起こしていた。こういった状況を見てパウエル統合参謀本部長は、統合参謀本部J-5（戦略計画および政策部会）のジョージ・バトラー将軍に、米国の安全を脅かすソ連以外の脅威に焦点をあて、大規模な軍備温存を考慮した新たな軍事体制のあり方を研究するように命じた<sup>25</sup>。

ところが、ソ連は解体の最終局面にあり、ソ連から分離した諸国はどれも脅威になる見通しはな

<sup>23</sup> International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1989-1990*, pp.16-27.

<sup>24</sup> U.S. Department of Defense, *Annual Report to the Congress, Fiscal Year 1991* (Washington D.C., January 1990), p.1.

<sup>25</sup> Lorna Jaffee, *The Development of the Base Force 1989-1992* (Washington, D.C.: Joint History Office, Chairman of the Joint Chief of the Staff, 1993), pp.18-20.

く、その他の主要国は米国の同盟国か友好国であった。つまり、国防総省の戦力的基準に十分見合う脅威を持つ国は1つもなく、大規模な米国の軍事力を正当化するほどの力を持つ明確な国は見あたらなかったわけである。そこで、国家以外に基礎を置いた「低強度紛争(LIC : Low intensity Conflict)のシナリオ」と「未知の敵のシナリオ」が検討された。LICは小規模な脅威をまとめて世界的な安全保障に対する大きな構造的脅威として描きだし、それと同時に第三世界で起こる紛争に対応して治安維持を遂行できるようにするもので、LICのカテゴリーには、ゲリラ戦争、内乱支援、対麻薬・テロ戦争、警察型活動などが考えられた。

しかし、パウエル総合参謀本部長は、LICの遂行は、□米国が「世界の警察官」として行動するのを嫌う議会からの反対に合いそうである、□ハイテク戦力が無用視される可能性がある、□LICへの対処だけでは米軍戦力維持を正当化できない、という理由から採用はしなかった。

また、ウェルチ大將は「地球上の重要な地域での政治的・不確実性を直視して、米国は核戦争から非法な麻薬取り締まりに至るまで、あらゆる潜在的な紛争に対処し得る戦力を持たなければならない」と提案した。しかし、パウエルは、□米国に明確な戦略的任務を付与するものではない、□特定の敵の脅威を根拠として詳細で正当な理由がなければ議会は軍事予算を付与しない、という理由からこれも採用は見送られた<sup>26</sup>。

結局、サム・ナン上院議員が1990年3月に実際に「脅威の空白」を埋めるよう警告したため、軍の立案者たちは具体的な“敵”を考えねばならなくなった。サム・ナン上院議員は「予算策定の根拠となる国家的安全保障に対する全般的脅威の基本的評価は過去のもので、上院の予算案承認のために国防総省は将来の安全保障上のリスクについて、より現実的な評価をして”脅威の空白”を埋めねばならない」と述べた。

国防総省は明確な敵を抽出する作業のなかで第1世界、第2世界、第3世界をそれぞれ考慮したが、結果的には第3世界諸国の中から仮想敵国を抽出することとなった。第3世界のなかではアンゴラ、キューバ、ベトナムといったソ連の旧同盟国が考えられたが冷戦後は米国に対する軍事的脅威でなくなったため、ソ連とは無関係な基準を立てなければならなくなった。そこで国防総省は1990年代はじめ、第3世界での兵器拡散の脅威を取り上げ始めた。つまり、第3世界のなかで、WMD（大量破壊兵器）とそれを遠方に発射する手段を持った攻撃的な「ならず者国家」（ログ・ステイツ）と呼ばれる諸国だった。

こうして「ならず者国家」がソ連の脅威に代わるものとして国防総省の戦略計画の基礎となったが、これらのなかで最も強力な軍事力を持つ国に対してでも100万人未満の米国兵力で対応でき、場合によっては米軍の半分以下の兵力で勝利できることから、1ヶ国との戦闘では冷戦時代よりもはるかに小規模な軍隊しか必要とされなくなる。そこで、潜在的な敵が散在している状況では、複数の敵国が徒党を組む可能性もあるので、同時に「2つの敵と戦う力」が必要になるという想定がなされた。それに基づくと、□冷戦時代に配備されていたおよそ4分の3の規模の軍隊が必要となり、□米軍の「戦力投入」能力の増強が求められることとなった。パウエルの算定では、単独の地域紛争では約50～75万人、また「二つの大規模紛争を同時に生起する」と想定すると少なくとも150万人の兵力が必要で、

<sup>26</sup> Larry Welch, "global Reach in a Non-Tranquil World," Sea Power, April 1990, p.50.

これに特殊な核兵器部隊や予期せざる緊急事態に備える「紛争対処部隊」を加えると全体で 150 万人に達すると見積もられた<sup>27</sup>。

こうしてイラクと北朝鮮を仮想敵国とした「二正面戦略」が、「地域的防衛戦略」（1990 年）として発表されることとなった。この 2 つの地域で同時期に生起する大規模紛争に勝利する「二正面戦略」は「BUR」（1993 年）、「QDR1998」（1998 年）へと継承され、ブッシュ政権発足から 9.11 テロまでのあいだは中国が次の仮想敵国として浮上していた。

現に QDR2001 では、アジアで強大な資源を持った軍事的な競争相手が出現する可能性を指摘し、「アジア重視」を鮮明にしている。QDR2001 では、アジア地域では「ベンガル湾から日本海へ至る“東アジア沿岸部”」が特に注意すべき地域であると指摘し、その脅威に対応するための海軍力増強などが盛り込まれている。そして、名指しこそは避けているが中国を暗に脅威の対象国にあげていた。

## （2）安全保障環境の変化

そうした状況下で、9.11 テロが起こった。キッシンジャー元国務長官は「9.11 テロは真珠湾攻撃に匹敵する」と述べたが、米国本土中枢が攻撃されて大きな犠牲者がでたという衝撃はそれ以上であったと考えられる。この時を境に「すべて変わった」のである。

ブッシュ大統領は 9.11 テロ直後の 2001 年 9 月 20 日の「上下両院合同会議」でテロに対する戦争宣言を出し<sup>28</sup>、その後米軍はアフガニスタンのアルカイダおよびタリバン政権への攻撃を行った。マザリシャリフ（11 月 10 日）、カブール（11 月 16 日）、コンダズ（11 月 26 日）、カンダハル（12 月 7 日）、12 月 14 日にはカンダハルに駐留を開始し、きわめて短期間のうちに米国は勝利を収め、その初期目的を達成した。そして、2002 年 1 月 29 日の「一般教書演説」で米国本土を直接攻撃する“脅威”を明確にテロと位置づけることによりブッシュ・ドクトリンの基本路線を発表した<sup>29</sup>。さらに、5 月 1 日の「国防大学演説」で「MAD（相互確証破壊体制）の終焉」を宣言し“新しい枠組み”への移行を表明した<sup>30</sup>。9 月 1 日には「4 年後との国防計画の見直し」（QDR2001）で脅威基盤戦略と決別し、新たに能力基盤戦略を採用し、冷戦後の国防計画の基礎を根底から覆した<sup>31</sup>。“新しい枠組み”は、従来のトライアッドからニュー・トライアッドへの移行を宣言した 2002 年 1 月 8 日の「核態勢見直し」（NPR2002）

<sup>27</sup> Collin Powell, Before the House Budget Committee, Washington, D.C., February 5, 1992.

<sup>28</sup> “Address to a Joint Session of Congress and the American People,” September 20, 2001. (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/print/20010920-8.html>)

<sup>29</sup> “Remarks by the President in Address to the Nation,” June 6, 2002. (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/print/20020606-8.html>)

<sup>30</sup> White House, “remarks by the President to Students and Faculty at National Defense University,” May 1, 2001. (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/05/10.html>)

<sup>31</sup> U.S. Department of Defense, Report of the Quadrennial Defense Review (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, September 2001).

で一部公表されていたが<sup>32</sup>、8月15日に発表された「国防報告」(国防報告 2002)で「ブッシュ・ドクトリン」の全容がより明確に浮かび上がってきた<sup>33</sup>。そしてついにブッシュ大統領は、テロ組織に対して「単独で、もし必要であれば自衛権に基づき先制攻撃を行う」ことを9月20日の「米国の国家安全保障戦略」で明言した<sup>34</sup>。

ブッシュ大統領はこの報告書の冒頭で「自由主義と全体主義」という20世紀の対立軸は、自由と民主主義を掲げる陣営の勝利に終わったと指摘した<sup>35</sup>。これは、ブッシュ大統領が事実上、米国の覇権を宣言したことになる<sup>36</sup>。またこれは、同時に9.11テロ以後のブッシュ発言や同政権の報告書の集大成であり、これまでの抑止戦略と封じ込め戦略からのパラダイムのシフトが安全保障面で行われたことになる。その意味で9.11テロは安全保障の政治学に地殻変動をもたらしたといえよう。つまり、レジームの遵守やその加盟メンバーによる制裁に一国の安全保障を頼るのではなく、自国の自衛権に基づき一方的に先制攻撃を辞さない予防防衛であるブッシュ・ドクトリンにより、米国の欲する安全保障体系に組み直そうとしているのである。

9.11テロ以前の米国の国家戦略は「国家」を脅威の対象として立案されてきたが、9.11テロを境に米国は必然的にテロという「非政府主体」を脅威の対象とした。そのために、従来の国家を対象とした国家戦略を根底から見直す戦略を必要としたのである。

イラクと北朝鮮という国家からの脅威は米国の重要国益に対する脅威であり、それは、死活的国益に対する脅威ではなかった。それが、9.11テロ以後は、「テロ」が米国の死活的国益に対する脅威として認識されたのである。また、冷戦期間中のソ連や、冷戦後のイラクや北朝鮮は、対象が「国家」をであったが、「テロ」は非政府主体あるいは非対象脅威である。そのため国家を対象とした従来の「脅威基盤戦略」では適応できなくなった。つまり、テロ組織は実態を把握しにくい組織体であり特にアルカイダのようなテロ組織は世界各国にそのネットワークや資金源を拡散していることから、ブッシ

<sup>32</sup> NPR2002の公表は、クラウチ国際安全保障担当国防次官補のブリーフィング、スライド、NPR2002の序論 ([http://www.defenselink.mil/news/jan2002/to0192002\\_to109npr.himl](http://www.defenselink.mil/news/jan2002/to0192002_to109npr.himl))、および米陸上院軍事委員会証 ([http://www.senate.gov/armed\\_serveces/e\\_witnesslist.cfm?id=165](http://www.senate.gov/armed_serveces/e_witnesslist.cfm?id=165))だけであったが、その後、ニューヨーク・タイムズ (U.S.nuclear Plan Sees New Targets and New Weapon, The New York Times, March 10, 2002)、ロサンゼルス・タイムズ (U.S.works Up Plan for Using Nuclear Arms, L.A Times, March 9, 2002)がその一部を掲載し、民間の研究所グローバル・セキュリティー (Global Security) がNPR2002の大部分を掲載した (<http://www.globalseclity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm>)。また、2002年国防報告でもNPR2002よりも詳細な内容を一部公表した。本論文のNPR2001に関する言及はこれらの資料に基づく。

<sup>33</sup> Annual Report to President and the Congress, Donald H. Rumsfeld, Secretary of Defense, Washington, D.D., August 2002. (<http://www.defenselink.mil/execsec/adr2002/index.html>)

<sup>34</sup> President George W. Bush, The National Security Strategy of the United States of America, September 7, 2002 (<http://whitehouse.gov/nsc/print/nssall.html>)

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Michael Hirsh, "Bush and the World," *Foreign Affairs*, September, October, 2002.

ブッシュ政権では、「不確実性」がこれまでになく重視され、新たな戦略が模索されるようになったのである。つまり、ブッシュ政権は、大量破壊兵器、テロなどの予測不可能な「非対象脅威」を基盤とし、テロとの戦いを最優先課題としたのである。

これに先立ち、クリントン政権は国防予算を厳しく抑制し、大幅な兵力削減を進める一方、「二正面作戦」が対象としないソマリア、ボスニア等の「戦争以外の作戦」(MOOTW: Military Operations Other Than War)に頻りに軍を投入した。この結果、「二正面作戦」のために拘束される戦力と MOOTW に投入される戦力の負担に乖離が生じ、また作戦遂行のための予算が嵩み、軍人の志気低下、装備の更新等の遅延が生じることとなった。ブッシュは発足以前からこのような米軍の問題点を大統領選挙の争点とし、国防体制、戦略の転換を公約として掲げ、政権発足後にラムズフェルド国防長官にその見直しを命じたのである<sup>37</sup>。ラムズフェルド国防長官はこれに対し、「国防戦略の見直し」の中心人物に長期戦略担当のアンドリュー・マーシャルを据え、彼の率いるネット・アセスメント室などを中心に20の特別チームを編成させて第2次大戦以降の抜本的再編を探らせた。これを理論的に支えたがクレピレビッチ CSBA 所長とウルフォウィッツ国防副長官をサポートするエリオット・コーヘン SAIS 教授であった。

その結果は、2003年度から4年間の米軍体制を見直す QDR2001 に吸収される形で、2001年10月1日に米国防総省から連邦議会に提出された。QDR は米国防戦略の方針を4年ごとに議会に報告するよう義務づけられたもので、例年通りなら2001年春に提出される予定であったが、種々の事情から提出が遅れていたところへ9.11テロが起こったために提出は期限ぎりぎりとなってしまった<sup>38</sup>。

QDR2001では米国の「脅威」の対象が根底的に見直された。すなわち冷戦時代には「ソ連」、冷戦後は「ならず者国家」(イラクと北朝鮮)といった国家を「脅威」とする脅威基盤戦略(Threat-based

<sup>37</sup> 2001年の米国の国防戦略について、2001年2月13日にブッシュ大統領はノーフォーク空軍基地演説で、ラムズフェルド国防長官に包括的な国防計画や兵力構成の見直しを支持したことを明らかにした。(Remarks by the President to the Troops and personnel, Norfolk Naval Air Station, Norfolk, Virginia. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/20010213-1.html>)

<sup>38</sup> 延期された理由として次の4点が考えられる。まず第1に、ブッシュ大統領のチームが国防計画を2001年5月下旬までにまとめようとしていたのは、2002年度予算に間に合わさなければ来年の中間選挙で米議会の共和党多数体制が維持できなくなる可能性があった。ところが、ジェフォーズ議員が共和党を離党したため、上院の多数派が民主党に移行したことでそうした配慮も無意味になり、新戦略の再検討が必要になったとの見方である。第2に、ラムズフェルド国防長官が少数の専門家の意見を戦略見直しに反映させているとして、共和党のロッド院内総務、スティーブズ歳出委員長、ウォーナー軍事委員長ら上下両院の一部の国防関係議員および国防省関係者らが反発したことがあげられる。第3に、「二正面戦略」の放棄は兵員の大幅削減を意味するほか、情報技術や宇宙兵器を前面に打ち出した新戦略によって戦車や船舶など旧型兵器への予算が大幅に削られることが徐々に明らかになるにつれ、軍需産業やその利益を代表する米議員の強い反発を招いた。第4に、沖縄駐留米軍など前方展開兵力を削減し、長距離爆撃機やミサイル部隊を充実させるという案に対しても太平洋軍司令官が直接批判するなど陸海軍の現場からも不満の声があがっていた。

Strategy)であったものが<sup>39</sup>、9.11テロ以後はテロという「非政府主体」を中心とする「能力」を基礎とする能力基盤戦略 (Capability-based Strategy) へと転換した。脅威基盤戦略においては、敵が政府主体であり「明確な脅威」であるため、一番適切な場所に米軍を事前配備し、そのことで抑止効果を持たせ、有事の際にはそこを拠点にしてさらに前方に戦力を展開する。しかし、テロなどの多様化する「脅威」に焦点をあてる「能力基盤戦略」では、従来のフォース・プランニングから脱却して、テロ対処に効果的なものへ戦略転換することとなった<sup>40</sup>。

そしえ、米軍は能力基盤戦略を実行するため「保証」、「抑制」、「抑止」、「撃破」の4つが目標に掲げられた。第1に、同盟・友好国の「保証」(assur)は、米軍の前方展開を同盟・友好国との関係で強固にして達成される。第2に競争相手の「抑制」(dissuade)は、米軍がすでに優位にある戦闘機や軍艦といったプラットフォームや軍事技術に対して「選択性」投資を行い、優位性を維持することで達成させる。そのため国防予算の3パーセントが科学・技術の研究開発にあてられる。第3は、侵入者の「抑止」(deter)であり、十分な規模、装備、訓練をつんだ軍隊で達成される。第4の敵の「撃破」(defeat)は、敵の領土を占領し、必要ならば政権を転覆し交代させる国家創造運動(nation building)を行うことにより達成されるものである<sup>41</sup>。

### (3) 米軍のトランスフォーメーションとグローバル化

米国の国防戦略の転換は、当然ながら各米軍のトランスフォーメーション(変革)をうながした。ソ連崩壊直前の1991年1月の「国防報告」は、米軍の通常戦力を21世紀に予想される安全保障環境に対処できる戦力構成に変革させていくための大規模で長期にわたる実験的努力が必要であるとする「変革戦略」(Transformation Strategy)を打ち出した<sup>42</sup>。「変革戦略」の目標は、選択的な装備の近代化に加えて、情報技術、精密誘導技術、ステルス技術などの飛躍的發展を目指す「軍事革命」(RMA: Revolution in Military Affairs)の成果を取り入れ、新たな運用構想と融合させて米軍の能力に根本的な変化をもたらすものであり、「新たなドクトリン」、「運用概念」および「組織機構」を含むオプションを開発することである。「変革戦略」は、軍の将来ヴィジョンを示しながら、有望な新技術による兵器システムの改良や新開発をうながし、それらを効果的に運用するための運用構想の開発を進めていくという、技術主導型の革命である。QDR2001 および国防報告 2002 でも、米軍・国防省のトランスフォーメーション(変革)を新国防戦略の核として位置づけている。国防報告 2002 では、国防省の

<sup>39</sup> 二つの大規模戦争(イラクと北朝鮮を想定)が生起しても同時に戦って勝利する戦略。

<sup>40</sup> Paul Wolfowitz, Before the House Armed services Committee, United States House of Representatives, Hearing on U.S. Military Presence in IRAQ: Implications for Global Defense Posture, June 18, 2003.

<sup>41</sup> Special Briefing on the Nuclear Posture Review by J.D. Crouch, ASD ISP, January 9, 2002. ([http://www.defenselink.il/news/Jan2002/T0192\\_T0109 npr.html](http://www.defenselink.il/news/Jan2002/T0192_T0109 npr.html))

<sup>42</sup> William S. Cohen, Secretary of Defense <Annual Report to the President and the Congress. (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, January 1991), p.121

トランスフォーメーションを収束する6つの作戦上の目標として以下を提示している。①作戦上の重要拠点(米国本土、海外展開部隊、同盟国および友好国)を防護すること、②アクセスを阻害する脅威または地域の使用を拒否する脅威のある環境に米軍を投入・維持し、これらの脅威を打倒すること、③さまざまな範囲かつすべての気象すべて地域において、空域・地上・海上能力を相互補完的に組み合わせ、重要な移動目標および固定目標に対する大量の精密攻撃を伴った継続的な偵察や交戦の追跡、戦闘により、敵が聖域を持つこと拒否すること、④再構成が可能な統合運用構想等、相互運用可能な統合C4ISRアーキテクチャーおよび、能力を発展させるために、情報技術および革新的な構想を推進すること、⑤攻撃に必要な情報システムの保障および効果的な情報運用を実施すること、⑥宇宙システムおよびその支援インフラ能力ならびにこれらの残存性を強化すること。

そして、QDR2001は米軍のミッションを達成するために米軍を変革(トランスフォーム)することが必要であると以下の6点を訴えた。具体的には、①米本土や同盟国などの米軍の作戦上重要な基盤を防護し、大量破壊兵器にうち勝つ、②情報システムの一体性を確保し、情報攻撃を実施する、③米軍の接近を妨害する手段が用いられる米国から遠方の戦域に対して米軍を投入し、作業を継続し、妨害手段を撃破する、④重要な移動および固定目標に対して各種の距離から、そして全天候条件下とあらゆる地形条件下で航空戦能力と地上戦能力をお互いに保管しながら組み合わせて用いる方法で、継続的な監視、追尾を行い、大量の精密攻撃により迅速な交戦を行うことで敵の聖域化を拒絶する、⑤宇宙システムとその支援基盤の能力と生存性を強化する、⑥情報技術と革新的な概念を用いることにより、相互運用可能な4軍の統合的なC4ISR構成機能と、任務にあわせて変更が可能な統合作戦能力を開発することである<sup>43</sup>。

米軍のトランスフォームとは、世界情勢の変化と技術進歩と並行して、米軍の組織・編成・装備・運用等を変革させ、能力と効率を向上させようというものである。そのために米軍の能力・効率向上をより一層行い、軽量化、高速動機、大きな破壊力を持つ米軍に改編することを目指した<sup>44</sup>。

そして、トランスフォーメーションを達成する最も重要な目的を、「大規模な精密攻撃をかける能力」としている。その能力とは、①米本土や同盟国、重要な基地における作戦保護とWMDの破壊、②情報システムの一体性の確保と情報戦争の実施、③米軍投入を阻止され得る遠方地域でも、米軍を投入し、作戦を継続させ、妨害手段を爆破する能力、④継続的な監視、追尾。また、遠近にかかわらず、またあらゆる天候、地形条件下でも、重要な移動・固定目標に対して、航空・地上戦力の統合運用により、大規模な精密攻撃をかける能力、⑤宇宙システムとその支援インフラ能力と残存性の向上、⑥情報技術と革新的な構想により、軍の統一的運用に適した状況把握を可能にさせる相互運用可能な、統合指揮統制通信、コンピューター、情報、監視、偵察(C4ISR)アーキテクチャーの開発と応用、の6つの目標を掲げている。

また、その目的を達成するためには情報と情報システムを最大限に活用して効率的な作戦を実施する「軍事革命」(RMA: Revolution Military Affairs)が必要であるとする。RMAの進展に伴い、たとえ

<sup>43</sup> Army Svitak, "U.S. Leaders Would Change Roles," Defense news, November 26-December 2, 2001, p. 1.

<sup>44</sup> "Wolfowitz Explains QDR Results," Ail Force Magazine, December 2001, p. 22.



ば探知が難しい移動目標の補足を、地上の特殊作戦部隊と爆撃機や攻撃部隊を連携させ作戦行動を展開したり、戦場にセンサーを張り巡らし戦場の状況をネットワークでつないで瞬時に把握し、遠方から精密誘導兵器で攻撃を行ったりすることが可能となっている。たとえば、2002年のアフガニスタン空爆作戦では、タリバン勢力の移動や陣地、隠蔽された地下施設を特殊作戦部隊が発見して、上空の爆撃機や戦闘機にその位置を連絡して精密誘導爆弾で破壊する作戦をとった。

また、2003年4月にラムズフェルド国防長官は「トランスフォーメーション・ガイダンス」で、米軍のトランスフォーメーションに関して「小規模で機動力があり迅速で、展開・維持しやすい」軍にすることを目的としてあげている<sup>45</sup>。つまり、戦闘規模を小さくし、統合された任務体制を敷き、効率よく敵を叩くのであり、機敏さと機動力を備え、精密な攻撃による戦闘を目指すのである。また、ここでいうトランスフォーメーションとは、「軍の競争や協力の特性をコンセプト、能力、人間、組織のコンビネーションを通じて形成するプロセス」であり、RMAとトランスフォーメーションの違いは、前者が戦闘の性質における変革であるのに対して、後者はRMAの結果、兵器、任務のコンセプト、組織に生じる変革である<sup>46</sup>。

また、米軍変革の指針として、統合参謀本部(JCS)は軍全体のトランスフォーメーションを示した報告書を「Bottom-Up Review」(1993年9月)を受けて、「ジョイント・ヴィジョン2010(Joint Vision 2010)」(1996年7月)を、そして「QDR1997」(1997年5月)を受け手「ジョイント・ヴィジョン2020(Joint Vision 2020)」(2000年6月)をそれぞれ2度提出している。その後、2003年になり先述した「トランスフォーメーション・ガイダンス」(2003年4月)は統合参謀本部に各種報告書作成を義務づけ、ジョイント・ヴィジョンを2003年4月までに作成するよう命じた。また、そこでの中心である10~20年の視点から統合運用のあり方を提示するものが「統合作戦の概念」(Joint Operations Concepts)<sup>47</sup>として2003年11月に国防総省から出され、「ジョイント・ヴィジョン」を踏襲した。その後、統合参謀本部は「統合概念の発展と修正計画」(2004年7月)を出し<sup>48</sup>、さらにその概念に基づき、国防総省は「本土防衛統合作戦概念」<sup>49</sup>、「主要な戦闘作戦」<sup>50</sup>、「安定化作戦」<sup>51</sup>、「戦略抑止」<sup>52</sup>の4分野それぞれの「統合作戦遂行の概念」(Joint Operating Concepts)の報告書が作成された。

また、米軍の各軍種もまた「ジョイント・ヴィジョン」を受けてトランスフォーメーションをそれぞれ行ってきた。米陸軍は「シンセキ・プラン」(1999年)に基づき、世界各地へ96時間以内に緊急展開可能な中型装甲旅団の創設に取り組んだ。その後、「トランスフォーメーション・ガイダンス」(2003年)を受け手「陸軍トランスフォーメーション・ロードマップ」(2003年11月)<sup>53</sup>が作成され、2015年を目標に陸軍をRMA化し、地球規模での紛争に対応可能な機動性に富む組織への変革を促す

<sup>45</sup> U.S. Department of Defense, *Transportation Planning Guidance*, April 2003, p.1.

<sup>46</sup> Background and Oversight Issues for Congress, pp.4-5.

<sup>47</sup> Department of Defense, *Joint Operations Concepts*, Nov. 2003.

<sup>48</sup> Joint Chief of Staff, *Joint Concept Development and Revision Plan*, July 2004.

<sup>49</sup> Department of Defense, *Homeland Security Joint Operating Concept*, Feb 2004.

<sup>50</sup> Department of Defense, *Major Combat Operations Joint Operating Concept*, Sep 2004.

<sup>51</sup> Department of Defense, *Stability Operations Joint Operating Concept*, Sep. 2004.

<sup>52</sup> Department of Defense, *Strategic Deterrence Joint Operating Concept*, Feb. 2004.

<sup>53</sup> US Army, *Army Transformation Roadmap 2003*, November 2003.



「シューメーカー・プラン」を出した。さらに 2004 年 7 月にも同報告をヴァージョンアップしている<sup>54</sup>。

米海兵隊は、「海上からの機動作戦行動」(1996 年)で、上陸作戦だけでなく海上から陸地の奥地にまで機動的に一気に展開することを明確にし、現に 2003 年のイラク攻撃で実証した。米海軍は「フォワード.....フロム・ザ・シー」(1994 年)で海軍力を陸上にプロジェクションすることに重点を置くようになった。2004 年 4 月に「海軍トランスフォーメーション・ロードマップ....海からのアクセスの確保と戦力投入」<sup>55</sup>で海上からの打撃(Sea Strike)、海上における防御(Sea Shield)、海上基地 (Sea Basing) の 3 の作戦コンセプトと、これを実行可能にするための「フォース・ネット」の 4 本柱を発表した。ここでは 1 2 の空母打撃群のうち常に 6 つを即応態勢におき、残りの 2 つを 90 日以内に展開可能名状態に維持する計画である。

米空軍は「グローバル・エンゲージメント」(1996 年)で前方プレゼンスを恒常化させるばかりでなく、部隊を必要とされる場所に期間を限定して駐留させ、その部隊だけで独自に作戦行動を遂行できるように目論んでいる。この結果、各米軍部隊の攻撃力は飛躍的に向上している。そして、打撃力が高まれば、米軍はより小型化し機動力を増す。この結果、大規模な前方展開に依存する必要性は低くなることになる<sup>56</sup>。その後 2003 年 11 月の「米空軍トランスフォーメーション・フライト計画 2003」<sup>57</sup>では、宇宙で米国が優位に立つことが 21 世紀の米国防総省の最優先事項だとした。特に航空宇宙遠征軍(Aerospace Expeditionary Force)構想である。これは、空軍のほぼ全兵力を 10 個の AEF に分け、各 AEF のローテーションで常時そのうちの 2 つを前線配備か即応展開可能な状態に置くとする<sup>58</sup>。また、2004 年版では宇宙戦闘能力をより重視し、宇宙航空優勢を重視した。さらに、2005 年版は、NCW 中心の内容であり、超音速航空機やミサイルの必要性を強調した。

#### (4) グローバル化する米軍

そのほか、米軍のグローバル化が進められているもう 1 つの原因に、米軍再編成がある。米軍の再編は、第 2 時世界大戦終結後の 1945 年 10 月に米軍総合参謀本部報告「JCS-570/40」で前方展開戦略を確立したときから現在に至るまで、軍事技術の発達、戦略環境の変化、財政的・人的制約などの理由から、継続して実施されている。そのなかでも、現在進行中の米軍の再編は、過去の朝鮮戦争やベトナム戦争後の見直しと比べても最も大きなものの 1 つである。

今回の米軍再編は「世界規模での兵力見直し」(GPR: Global Posture Review)と呼ばれ、2001 年 11 月にブッシュ大統領がラムズフェルド国防長官に命じてスタートさせたものである。これに対してラムズフェルド国防長官は、レビューの中心人物にアンドリュー・マーシャル率いるネット・アセスメント室(長期戦略計画室)を中心に 20 の特別チームを編成させて、第 2 次世界大戦以降の抜本的

<sup>54</sup> US Army, *Army Transformation Roadmap 2004*, July 2004.

<sup>55</sup> Gordon England, Secretary of Navy, *Naval Transformation Roadmap 2003*, April 2004.

<sup>56</sup> National Defense University, Institute for National Strategic Studies, *Strategic Assessment 1998*(Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office. 1998).

<sup>57</sup> US Air Force, *The US Air Force Transformation Flight Plan 2003*, November 2003.

<sup>58</sup> 現在は 20 ヶ月のサイクルのうち 120 日が前線配備、それ以外が訓練と休養期間とされる。

再編を促させた。その後、その結果を反映して、ブッシュ大統領は 2001 年 5 月に、将来の脅威に対応するため、「米軍全体の規模を削減する一方、機動性を重んじた柔軟性のある 21 世紀型の米軍にトランスフォームする」と発表し、その後、同盟国や友好国との米軍再編に関する協議が非公開に始まった。

そして、GPR は、ブッシュ大統領により 2004 年 8 月に公表された。そこでは、GPR 計画の一環として、米国は今後 10 年間で約 6 万～7 万人の軍人と、約 10 万人の軍人家族と軍属を米国本土に帰還させるとされた。この内訳は、ドイツ駐留米軍 7 万 3000 人からは 3 万人、韓国駐留米軍 3 万 7000 人からは 2008 年までに 3 段階で 1 万 2500 人を削減するというものである。日本駐留米軍 4 万 1500 人については在日米軍再編協議が履行されれば海兵隊が約 7 千人削減される。

米軍が再編される背景として、1994 年の「軍の任務と役割に関する委員会」(CORM)は、第 1 に「戦略環境の変化」、第 2 に「地政学的変化」、第 3 に「財政的・人的変化」、第 4 に「米軍統合化の深化」の 4 つの理由が存在すると述べている。

第 1 の「戦略環境の変化」とは、先に述べたように、冷戦中の仮想敵国「ソ連」を対象にした「封じ込め政策」からソ連崩壊後の仮想敵国「イラクと北朝鮮」を対象とした「二正面戦略」への変化、さらに 9.11 テロ後の「テロや米国に対して脅威をもたらすもの」を脅威の対象とする「能力基盤戦略への変化のことである。「封じ込め戦略」と「二正面戦略」の 2 つと「能力基盤戦略」の大きな違いは、「封じ込め戦略」と「二正面戦略」はソ連、イラク、北朝鮮といった国家を脅威の対象としたため、米軍はその脅威の近くに前方展開する必要があった。ところが、9.11 テロ以後は、テロ組織という「非国家」が脅威の主な対象となったことから、米軍を必要に応じて即座にどこでも展開できるようにトランスフォームする必要性がでてきたことである。

第 2 の「地政学的変化」とは、ソ連が崩壊し、その後 9.11 テロが起こったことから、ロシアが米国の敵国ではなく友好国となったことである。このことにより元来、ソ連や東側諸国から来る脅威へ対処するために駐留させていた欧州における米軍を再編し、駐留米軍の数を減らすこととなった。

第 3 の「財政・人的変化」には、長期化するイラク駐留とアフガニスタン駐留で財政支出が増加したことから、その経費調達のための予算獲得と、さらには国防費の再配分を考慮する必要上からくる財政的变化がある。また、現在イラクに駐留する米軍をローテーションする必要から在韓米軍や在日米軍から移動させる必要性が生じたことなどである。

第 4 の「米軍統合化の深化」とは、先述した「米軍のトランスフォーメーションによる変化」である。これにより、米軍 4 軍種は、冷戦時代の「重厚長大型」の軍隊からより小回りが利く「ハイテク・機動力」へトランスフォームし、テロリストが世界中どこにしようと米軍は迅速に部隊を派遣できるようになってきている。その結果、前方展開兵力を削減しても、米本土から戦闘地域へ短期間で兵力展開が可能となり、米軍を削減することにつながったともいえる。

また、米軍再編に関しては、ホワイトハウス、国防総省、国務省といった「行政府」による動きのほかに、「米議会」によるものもある。米議会の動きとしては、「米軍基地再編・閉鎖委員会」(BRAC: Base Realignment and Closure)と「合衆国海外軍事施設の構成見直しに関する委員会」(基地見直し委員会)がある。BRAC に関しては 1960 年代初頭にマクナマラ国防長官によって開始して以来、何度

か基地の再編・閉鎖が実行されてきた。最近ではラムズフェルド国防長官が2002年に「BRAC2005」を決行しBRAC2005は、2005年に最終提案が国防長官から委員会へ、9月に大統領へ提出された。BRACは米国内の基地の再編を通常検討するが、BRAC2005に関しては、GPRの結果削減される帰国兵の配置を決定することから、GPRが終わらなければBRAC2005は終了できないことになるとの論議もあり、一時的にGPRの実施が急がねばならないとの論議があったが、両者は切り離されBRAC2005は終了し、GPRが日本の在日米軍再編協議の履行がされていないため未だ完結されていない。

もう一つの「基地見直し委員会」は、2003年11月の「米国軍事建設歳出法2004」で設置されたもので2004年12月までに報告書を提出することとなっていたが、2005年の後半に提出は延期された。「基地見直し委員会」は、沖縄の基地を視察し、当時の稲嶺知事にも会い、二〇〇五年八月に最終的報告書を発表した。「普天間基地の閉鎖」を勧告し、「嘉手納か岩国への移転」、「残りの海兵隊基地の維持」を提言した。

#### (1) 不朽の自由作戦（アフガニスタン）

米国の「新たな戦争」は、現代の戦争の様相を一変させてしまった。情報能力、精密誘導兵器や航空機、艦艇から発射されるミサイルの精度によって戦闘の帰趨が決定される一方、不正規戦闘、非対称戦闘能力が軍事力のなかで重視されるようになった。そして、戦争において科学技術力や経済力が決定的要因になることがますます明確となった。<sup>(6 8)</sup>

その結果米軍は、対テロ戦争に重きを置く「21世紀型軍隊」にトランスフォームし、米軍はますますほかを寄せつけない強大なものとなった。したがって、このような軍隊に太刀打ちできるものは、非対称である「テロ」でしかありえなくなっている。以下、アフガニスタンの「不朽の自由作戦」およびイラクの「イラクの自由作戦」で、米軍がいかに戦闘形態および態勢を変化させたかを簡単に論じる。

まず、アフガニスタンの「不朽の自由作戦」は、アルカイダという非国家組織を対象としたため、従来型のオペレーションとはまったく異なっていた。9・11テロの実行組織とされるアルカイダは世界中に組織を広げており、その根絶には一部の結束点を破壊するだけでは不十分であった。「不朽の自由作戦」は、アフガニスタンに所在するアルカイダの主要メンバーとそれを支援するタリバン政権を打倒することを目的に遂行された。この攻撃が、テロとの本格的な闘いの始まりを意味していたといえよう。

この作戦は、アクセスが困難な内陸の山岳地域を移動するテロ組織を攻撃するという地理的に難しい環境の下で行われた。この戦闘では、航空戦力の長距離進行能力と精密攻撃能力および特殊作戦部隊などの情報力の組み合わせにより、タリバン政権を打倒しアルカイダ組織の大部分を掃討した。

この作戦で特に注目されるのは、空母搭載航空戦力による攻撃、ディエゴ・ガルシアから先発するB-52爆撃機による精密誘導爆弾（JDAM）攻撃、プレデター等の無人機による偵察・攻撃を本格的に作戦で運用したことにある。山岳地帯を逃走するテロ集団を捕捉し、即時に攻撃するために、戦術

的な状況を判断する指揮官、B-52操縦者などのシューターがリアルタイムに無人偵察機などのセンサーによる情報を共有した。「不朽の自由作戦」は、オサマ・ビン・ラディンの消息を確認できないものの、米軍が先頭情報の即時共有をほぼ獲得したことを意味した<sup>59</sup>。また、移動する小集団等の目標を攻撃する場合の約70パーセントに精密誘導兵器が使用されたといわれている。

また、「不朽の自由作戦」は、パキスタンに代表されたように、周辺諸国による基地提供や領空通過許可が不可欠であることを改めて認識させた。移動目標の情報取得、攻撃成果の評価等の情報能力が決定的に重要であること、さらにディエゴ・ガルシアからの長距離攻撃は効果的ではあったが効率的ではなかった。

## (2) イラクの自由作戦 (イラク)

2003年の「イラクの自由作戦」は、ブッシュ・ドクトリンを実際に行動に移した最初のオペレーションであった点で画期をなくすものであった。また、「イラクの自由作戦」が内外の予想に反し、勝利をもたらしたために、このオペレーションの方向性が今後の米国の国防戦略を定めるものとなったことは非常に重要である。さらに、米国の国防戦略の最重要目標をQDR2001により「テロとの戦争」にシフトさせたことと<sup>60</sup>、ブッシュ政権発足以来ラムズフェルド国防長官の主導権により冷戦時代に配備された「重厚長大型」の米軍を、小回りが利く「ハイテク・機動力型」に転換してきたことの正しさが立証された。

イラク攻撃の総括は、ウルフォウィッツ国防副長官が2003年6月13日の米下院軍事委員会の公聴会「イラクの米軍プレゼンス—グローバルな防衛体制への影響」で初めて行い、ここで「イラクの自由作戦」後の米国の国防戦略の方向性が示された。ウルフォウィッツは、「イラクの自由作戦」からの教訓として、①圧倒的な戦力が不可欠である、②より効率的な軍事力行使が必要である、③バトル・フィールドからバトル・スペースの戦闘となった、④トランスフォームされた軍隊が必要である、の4点を証言するとともに、その教訓から今後の米国の国防戦略においてそれを実行するために「前方展開兵力の再編」が最重要課題であると述べた。米軍の前方展開兵力の再編は、①米軍を展開している地域の特異性に応じて軍事能力を調整し、②世界中どこでもどんなときでも前方展開兵力を補足し、グローバルな軍事行動を即座にとれる能力を強化する、という2つの方法で行うことが重要であるとした<sup>61</sup>。つまり、ウルフォウィッツは、米軍のリアル・プレゼンスとヴァーチャル・プレゼンスの相互の割合や編成を根底から見直し再配備を示唆したのである<sup>62</sup>。リアル・プレゼンスである前方展開兵力を大幅削減、あるいは撤収できれば、①駐留経費の節約、②駐留国への政治的考慮の回避、③前

<sup>59</sup> 森本敏編『イラク戦争と自衛隊派遣』東洋経済新報社、2004年、34～35頁。

<sup>60</sup> President George W. Bush, “Address to a Joint Session of Congress and American People,” United States Capital, September 20, 2001. (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09>)

<sup>61</sup> Statement by Deputy Secretary of Defense, Paul Wolfowitz, Before the House Armed Service Committee, U.S. House of Representatives, Hearing on U.S. Military Presence in IRAQ: implications for Global Defense Posture, June 18, 2003.

<sup>62</sup> ヴァーチャル・プレゼンスは1995年米空軍の『グローバル・プレゼンス』(Global Presence)で発表された、「米軍投入が必要と判断されたときに必要な場所へ部隊を送る」というコンセプトである。

方展開兵力の脆弱性回避などメリットは多い。

米国は先制攻撃を辞さないブッシュ・ドクトリンを採用しイラク攻撃で実践したことから、米軍は今後、予防攻撃(Preventive Defense)や先制攻撃(Preemption Attack)を中心に構成され始めた。しかも、米国の軍事戦略が脅威基盤戦略から能力基盤戦力へと転換され、米軍は多様化する「脅威」に焦点をあてねばならなくなった。従来は「脅威」が明確であったことから、一番的確な場所に米軍を前方展開し、そのことで抑止効果を持たせ、有事の際にはそこを拠点にしてさらに前方に戦力を展開することが可能であった。しかし、「脅威」がテロなどの非政府主体へと多様化したため、今後は従来の方策では十分ではなくなった。この点、ウルフォウィッツ国防副長官が、二正面戦略を基盤としたフォース・プランニングから脱却して、テロ対処のために効率的なものへ転換すると明言しているように、各米軍部隊の攻撃力は飛躍的に向上している。そして、打撃力が高まれば、米軍はより小型化し機動力を増す。しかも、2003年のイラク攻撃によって、米軍の軍事目的達成手段であるパワー・プロジェクション能力が飛躍的に向上したことが実証された。米軍は今や世界のいかなる場所で発生する紛争に対してもパワー・プロクシオンを行える力を持つに至った。

イラクの自由作戦の成功により、米軍はより小型化し機動力を増す傾向を強め大規模な前方展開に依存する必要性が低いことを確信するようになった。

米軍の前方展開の種類はリアル・プレゼンスの①前方展開兵力(前方展開している陸海空軍兵力)と、ヴァーチャル・プレゼンスの②洋上移動兵力(空母戦闘群、水陸両用即応群、遠征軍、遠征旅団、事前集積船団)、③米本土兵力(緊急展開部隊と戦略爆撃機など)とから成り立つ。米軍はリアルとヴァーチャルなプレゼンス兵力をその戦場や戦闘の特性に応じて組み合わせ、効果的に展開配備し、それぞれの兵力支援インフラの相互補用のなかで最大限の戦闘機能を発揮できるような構造になっている。

米軍は戦略の大逆転により、そのリアル・プレゼンスとヴァーチャル・プレゼンスの相互の割合や編成を根底から見直し、再配備を行っていて、イラクの自由作戦の成功により、リアル・プレゼンスからヴァーチャル・プレゼンスへ比重を移す流れが固まったといえよう。また、米軍がヴァーチャル・プレゼンスへ比重を移すもう一つの理由は、9.11テロ以降、脅威が多様化・降参したことである。つまり、大量破壊兵器やその長距離運搬手段としてのミサイル技術は拡散し、さらには国際テロリズムなどの脅威が増大していることから、米国の安全保障政策の重心が「本土防衛」へ移っていることも理由としてあげられるのである。

## (2) QDR2006

2006年2月に発表された「4年毎の国防戦略の見直し」(QDR2006)で、アメリカは「長期戦争」の真っ只中にあり、「イラク後」も戦いは継続することを発表した。ブッシュ大統領は「テロとの戦い」という「錦の御旗」を改めて掲げた。また、アメリカ国民もテロに備える「本土防衛」を最優先課題として認識している。QDR2006はブッシュ政権になってから2回目であり、今後20年間を見通した包括的なものとなった。新国防戦略では、「本土防衛」をその中心課題に据えながらいかにテロとの「長期戦争」を闘い抜くか、戦略的分岐点(ストラテジック・クロスロード)にある中国などを

囲い込む「ヘッジ戦略」が打ち出された。また国防総省はQDRを発表すると同時に、07年会計年度の国防予算4,393億ドルを議会に提出した。国防費の総額は前年度比6.9%増となり、緊縮型の予算全体のなかで突出したものとなった。この予算案には、「20世紀」型軍隊から機動性に富む「21世紀」型軍隊に変革を進めるというラムズフェルド国防長官の目標がはっきりと打ち出されている。

QDR2006の特徴は2つある。第一は、国防総省の高官グループによりトップ・ダウンで作成されたことにあるが、立案責任者だったウォルフォウィッツ国防副長官が2005年5月にQDRの作成途中でイングランドに交代したこともあり政策決定過程が理解しにくいものとなっている。

今回のQDRには3つのチームが関与した。先ずウォルフォウィッツとペース統合参謀本部議長によって「統合プロセスチーム」(IPT)と呼ばれるチームが2004年秋に設けられ2005年2月より活動を開始した。IPTには6つの委員会(能力混合、統合能力促進、兵力の人員とバランス、役割・任務、業務処理、法的権限)が設けられ、専門家や関係省庁の関係者も参加した。

ところが前回と比べて今回のQDRの見直し作業にはラムズフェルドはほとんど関与せず、6つのIPT委員会の下には30の作業部会と100の分科会ができイングランドが引き継いだ時には收拾がつかない状況であった。

そのため、イングランドは国防副長官に就任するとすぐにジアンバースチーニ統合参謀本部副議長を共同議長として、5人の国防次官、各軍次官、州兵局長、国防総省計画分析評価局長・次長、国防首席副次官、統合参謀本部J8局長等からなる「グループ・オブ・12」と呼ばれる上級専門家グループを作り、QDRの作業を行った。

さらにイングランドは、国防総省外にマーシャルNET局長を議長に「レッド・チーム」を作った。ここではハウリー元陸将、ファーゴ元海将、ドニー元陸将、クレピネヴィッチCSBA所長、ヴィカース同部長等を構成メンバーとして12の分野(統合共同陸空海兵隊能力、特別作戦軍能力、抑止、WMDとの闘い、状況認識、可動性、本土防衛、宇宙とサイバースペース、友好構築、人的資源開発戦略)の検討を行ない、その結果はQDRに反映された。

第二の特色は、QDRが国防戦略から予算獲得の報告書へと位置づけが変更されたことにある。今回の国防戦略の立案の流れは、「国家安全保障戦略」に基づいて国防長官室が「国家防衛戦略」で新国防戦略を昨年3月に発表し、「グループ・オブ・12」がQDRで予算獲得のための裏付けとなる所与を発表した。

QDR2006は合衆国規約の第10編118項(タイトル10)に基づいて「4年に1度」、国防長官が国防戦略等を包括的に見直して米議会に提出することが義務づけられている。従来QDRは「4で割り切れる年のその次の年の9月末」と定められ国防総省と行政管理局への予算要求が行われる9月に提出される。それから各利害関係者間の調整が行われていたため多大な労力と時間が費やされていた。しかし今回は、「タイトル10」の規約を改め、昨年5月の段階ですでに米国の国防戦略を示した。そして各軍との予算配分調整を国防総省内で片づけてから今年3月に国防予算と同時に議会に提出した。したがって従来の予算獲得をめぐる熾烈な各軍間の争いは省かれ、効率化に結びついたわけである。これは、ラムズフェルド国防長官が戦略立案と予算策定のプロセスを関連づけて効率化をはかった国防総省の「変革」の一環である。

もう一つの特徴は四象限のチャート図にある。QDR2006は、前回のQDR2001の「能力基盤戦略」（非国家をも脅威とする）を踏襲しながら、さらにアメリカにとっての「脅威」を細分化し、アメリカの持つべき「能力」を明示して今後必要とされる能力を導き出したところにある。

QDR2006はまず、アメリカに対する「脅威」を第一象限「壊滅的」、第二象限「崩壊的」、第三象限「伝統的」、第四象限「不正規的」なものに4つに分類した。そのうえで、アメリカの持つべき「能力」を「テロネットワークの壊滅」、「本土防衛」、「大量破壊兵器拡散防止」、「戦略的岐路にある国家への対応」の4つとし、それぞれの象限にあてはめた。その結果、テロのネットワーク崩壊能力は「不正規的」象限、大量破壊兵器拡散防止能力と本土防衛は「壊滅的」象限、戦略的岐路にある国家への対応能力は「崩壊的」象限にそれぞれ重点的に位置することが分析された。しかし現在の米軍の能力は「伝統的脅威」象限に対処するための通常型戦闘能力に偏っているため、これを他の象限でも優位を確保する能力が必要とされることが導きだされた。

つまり、2001年のQDRの「1-4-2-1」戦略（本土防衛をし、4地域での紛争抑止、2つの紛争の同時対応、そのうちの1つでの勝利）の代わりに、「本土防衛」と一つの長期にわたる「不正規戦」とそれと同時に生起する一つの「従来型戦」を戦う能力が必要とされるようになった。

その結果、特に陸軍と海兵隊の役割の比重が従来の通常戦争よりも不正規戦、長期安定化作戦、対反乱戦に対する役割へと移った。そのため両軍は、伝統的戦闘形態から21世紀型軍隊へ変革する必要性に迫られ、それぞれ12.8%（陸軍）、5%（海兵隊）の前年度費増額となった。また、海軍（3.8%）、空軍（5.1%）もそれぞれ増加され、この予算案には、「20世紀」型軍隊から機動性に富む「21世紀」型軍隊に変革を進めるというラムズフェルド国防長官の目標がはっきりと打ち出されている。

QDRの予算の調達要求の内訳を見てもその線に沿ったものとなっている。つまり、将来戦と従来戦の兵器の併存である。米国は伝統的な国家からの攻撃は低い、従来型の戦争においては能力の優越性を維持する必要があるし、一方、将来型戦争に向けての投資をせねばならない。QDRの予算の調達要求の内訳を見ても将来戦と従来戦の兵器を併存して要求している点が特徴的である。

QDR2006は米軍を「本土防衛」、「テロとの戦い」、「通常型戦争」の3つの任務に備えるように戦力構成を再編することを決めた。

「本土防衛」は21世紀型の多様な脅威から米本土を守るためにQDRの中核に据えられた。また、国防予算もテロとの戦いが「長期戦」になるとの見通しを踏まえ、本土防衛やテロ対策に力点を置いたものとなった。国防総省は国内での対テロ（特にバイオテロ）対策を講じるのはもとより、ミサイル・デフェンス、早期警戒能力、戦略的指揮統制、衛星通信能力等を向上させる。

「不正規戦」に関してQDR2006は最も力を入れている。テロとの長期戦を闘い抜く21世紀型軍隊では機敏さ、スピードと精密さが要求される。将来の地域安定化作戦がより重要となるため、柔軟に対応可能な特殊部隊の創設と増強が盛り込まれた。また、陸軍は、48の戦闘旅団を70の旅団戦闘チーム（BCTs）に編成し直し柔軟性を高め、無人飛行機、無人地上車両、戦闘域部隊、通信システムを導入する。また、軍の展開地域の言語や文化知識の向上が目指される。

「通常型戦争」をQDRでは、「戦略的岐路」にある国家を“ヘッジ”するとして重視している。「中東から中央アジアを経て中南米」にかかるロシア、インド、中国を「戦略的岐路」にある国とし

て焦点をあてている。この3カ国のうち、「軍事的競争相手となる重大な潜在力がある」と中国に重点を当てている。先回の QDR が、中国に対して「不安定の弧」という表現を用いて名指しはしなかったことと比べると大きな違いがある。しかし、一方で「中国が平和的な経済成長と政治的自由の道を進むことを望んでいる」ことも明確にしている。これは「ヘッジ戦略」と呼ばれ、中国に「平和的な経済成長と政治的自由の道」以外の選択肢を取らせなくするものである。

つまり、アメリカは中国が将来米国にとり軍事的な脅威になった場合のことを考えてそれに備える一方、アジア太平洋地域で建設的で平和的な役割を果たすことを望んでいるのである。対中ヘッジ戦略の一例として、QDR2006 は、海軍力を再編し「太平洋でのプレゼンスをより強化する」として、空母6隻以上、潜水艦の6割の配備を明記している。

QDR2006 は国防予算と同時期に提出されるようになった点につき、米国内では賛否両論がでている。つまり、ローロング QDR で戦略立案と予算策定プロセスとに一貫性がでて効率化された反面、QDR が本来の新政権の戦略を発表する場ではなくなったという点である。予算とは関係なしに国防総省内外のあらゆる資産を投じてよりよい国防戦略を QDR は練るべきであり、今回の QDR はただ単なる予算獲得のための報告書となっていて不十分である。したがって、QDR を本来の姿にもどすべきで、そうでなければ無駄であるので廃止すべきだという論議である。

また、今回の QDR のプログラムを予算上で反映させるのは 2008 年度予算からとなることに留意せねばならない。米国の予算プロセスである P P B E で、大きな変更が行われるのは偶数会計年度で次回は 2008 年度となるが、2009 年のオバマ政権になってからになるであろう。奇数会計年度は原則として前年度予算を踏襲するため 2007 年会計年度は昨年度の予算を踏襲することになる。したがって、QDR の要求は 2008 年会計年度から反映されるわけである。そこで、2008 年会計年度の国防予算の議会への提出は 2008 年の 2 月頃と、それから議会での審議が行われるが、米大統領選挙が行われたためブッシュ政権はレーム・ダックになり、QDR の決定を 2008 年度予算で十分に確保できたかどうかは定かではない。

#### 4. 地球型社会における安全保障の本質と将来

アフガニスタン戦争とイラク戦争は米国の「対テロ戦争」であったが、その結果、攻撃を受けたテロ組織あるいはテロ支援国家からの「報復」の連鎖が切れる予兆はない。米国の対テロ戦争という「新たな戦争」遂行に対して、反米反異教徒のテロによる「報復」が生まれる。それはさらに米側の犠牲者を出し、「報復に対する報復」が生まれ、「報復の連鎖」のパラドックスに地球型社会における安全保障環境は陥っているというのが現状である。その観点から、人類は「新たな戦争の時代」に直面しているのであり、これらの戦争は従来の伝統的な地域紛争というよりは、むしろ冷戦後型戦争と呼べるであろう。そして、地球型社会の共通点は、すべての国が「テロ」という新たな脅威を共通していることになる。

米国は、国際社会システムを根底から崩壊させる脅威に対応する活動を「新たな戦争」の始まりと位置づけた。この「新たな戦争」は、戦争の対象が国家ではなく、テロ組織という非国家主体である。



テロ行為は日常生活にまで入り込み、9.11テロのように民間航空機を乗っ取り、自爆テロを行い、民間人までその攻撃の対象としている点でまったく新たな脅威である。しかも、テロ集団やネットワークは国境を超えグローバルに拡散している。しかも、テロは宣戦布告も行わずに行使され、その目的が不透明な場合もある。そのため紛争解決や紛争予防がきわめて困難であり、開戦も終戦も不明瞭である。さらに、先述したようにある共通目的だけで異なるテロ集団が結びつきネットワーク化する「バス型」であるため、一つのテロ集団を撲滅したからといって全部のバス型ネットワークの掃討にはつながらないという特徴である。

一方、9.11テロを機転とする米国の「新たな戦争」、それに対するテロという「報復」の連鎖の衝動は、攻撃した側と攻撃された側の双方が予想だにしないものであった。「イラクの自由作戦」では、米国は勝利したものの、バクダッド陥落後のイラク情勢は、米国が「イラクの自由作戦」を遂行する前に予兆したものとはまったく異なる方向へ進んでいった。特に、イラク戦争はイラクの大量破壊兵器を掃きさせるための戦争であると説明されたが、それは現在もまだ見つからず、その正当性はゆらいだ。

一方、テロ組織にとっては、ロシアと中国までが「テロ」という脅威に対して共通認識を持ち米国と結束したことは計算外であったであろう。テロという共通の脅威を見いだした米ロは戦略的対立を解消し、ロシアがNATOの準加盟国となったことで世界システムは根底から転換していた。地球型社会の安全保障というコンテキストで考えるならば、地球型安全保障環境はブッシュ政権のほぼ8年間は「テロ」対「民主主義連合」の構図にわけられていたのかもしれない。2005年2月の一般教科書演説でブッシュ大統領は「テロとの戦争と民主主義促進」を広く訴え、その構図を改めて浮き彫りにさせた。<sup>(78)</sup>「民主主義の拡大」の宣言は対テロ戦争と同時に、米国的価値観の流布を宣言したものであった。その意味で、「新たな戦争と報復の連鎖の衝撃」は、国際システムに対する大きなインパクトとなって現れてきた。

デビッド・ヘルドは、地球型社会における安全保障の本質は、究極すると、米国に代表されるヨーロッパの拡大が、世界を国民国家システムへと政治的に統一していく基盤となり、その一方で、ヨーロッパ拡大の主たる目的は通商拡大であるため、それは資本主義の発達へつながったと考える<sup>63</sup>。もし、このヘルドの考えが正しいとするならば現在の「新たな戦争」遂行と「報復の連鎖」は、米国に代表されるヨーロッパ拡大が最終局面に達しつつあり、ヨーロッパの価値や体系を受け入れないイスラム社会に代表される非ヨーロッパ社会との最終的な衝突の安全保障上の表れと考えられる。

また、先述したように今回の紛争が、「キリスト教文明」対「イスラム教文明」の対立へと発展していく様相も呈しており、イラクやアフガニスタン情勢が今後どのように展開するかでその行く末が決まる。また、一方では、イラク戦争後に、米国を中心としたパックス・コンソルディス体制への移行に異を唱える諸国がロシアや中国ばかりではなく、米国の同盟国であるフランスやドイツにも広がったという特徴を見出せる。そういった観点から、ブッシュ政権の8間にわたる「テロとの闘い」は、構成員全員が共通認識を持ち結束を固めながら対処していかなければ、「新たな戦争」に対する「報復」

<sup>63</sup> デビッド・ヘルド『デモクラシーと世界秩序』（佐々木寛・遠藤誠治・小林誠・土井美德・山田竜作訳）、NTT出版、2002年73頁。

の連鎖というチェーン・リアクションの悪循環は断ち切れないとは理解しながらも、「テロとの闘い」というブッシュの戦争が本当に正当性があったのか、あるいは、正しい解決であったのかという根本的な問題に直面している。オバマ政権が「テロとの闘い」からの撤退を至上目的とするならば、ブッシュ政権の目指した米国卓越はなく、世界はむしろ無極化へと向かうであろう。そういう意味で地球型の安全保障は再び新たな様相を見せることとなろう。