

# 米国の「戦略機軸」のアジア・シフトと日米同盟

——米軍の二正面作戦放棄のインパクト——

川上 高司

オバマ大統領の豪州議会スピーチ

オバマ大統領はイラク、アフガニスタン後の新国防戦略「米国の全世界でのリーダーシップの堅持——二一世紀の国防戦略の優先事項」を二〇一二年一月五日に発表し、そこで米軍全体の規模を縮小するがアジア太平洋地域への戦力の重点的投入を謳った。この発表は二〇一一年一月一七日のオーストラリア議会でのスピーチがベースとなっており。そこでオバマ大統領は、「大統領として米国は太平洋国家として、当該地域を長期的にそして多大に戦略環境の整備を行う役割を果たし、将来ともに同盟国と友好国との緊密な関係の下に確信的な原理とを堅持することについて

て戦略的決断をした」との決意宣言を行った<sup>①</sup>。そのオバマ大統領のスピーチは豪州議会で行った米外交のアジアへのパワー・トランジションの宣言となったものとも受け取られ、非常に重要なものである。それはあたかも二月一七日の北朝鮮の金正日総書記の死亡を予見していたかのような発表であった。

米国はその外交の戦略機軸（ストラテジック・ピボット）を、イラク、アフガニスタンからアジアへスライドする。それは同時に米軍をイラク、アフガニスタンからアジアへシフトすることを意味し、「アジアにおける軍事費は削らない」と述べたことにオバマ大統領の強い決意を見て取れる。米国は費用も死傷者も多大に出した二つの戦争（アフガニスタン、イラク）から、潜在力の高いアジア太平洋地域へと重点

を移すとし、アジア太平洋を米国の「戦略機軸 (Strategic Pivot)」として位置づけろ。

また、その発言と前後してオバマ大統領がオーストラリアへ海兵隊を移駐させることを発表し、その第一歩を実行した。このオバマ大統領の豪州議会スピーチはまた中国への強いメッセージとなった。二〇〇八年の財政危機以後、中国は米国の衰退に比して米国やその同盟国に（とくに海洋権益で）高圧的にならうとしたことが、逆の決断を米国にさせたことになる。

このスピーチに対してニューヨーク・タイムズ紙に「米軍の豪州の駐留は必要なのか？」という討論が掲載され、四人の論者が寄稿している。第一は、ヘリテージ財団のディン・チャン研究員の「アジアへの米国のパワーの投資」という論題で、アジアにおける米豪関係の接近は、ヨーロッパにおける米英関係を彷彿させ、他のアジア諸国との同盟よりも深いものとなる。そして、米軍のオーストラリアへの駐留は中国のエネルギー、希少金属の生命線に対する圧力となり、当該地域の諸国が中国へバンドワゴンしないように再保証するものとなる。しかし、同時にチャンは、米國が国防費の削減を余儀なくされる中で、この新たな計画がいかに中国の軍事力に抗するものとなるか、どれほど実行性を持つものになるかに疑問を呈し、外交・経済政策が

キーとなるであろうとする。

第二は、ハーバード大学のジョセフ・ナイ教授の「要は未払い勘定」という論文である。ナイはここで、海兵隊二五〇〇人のオーストラリアへの駐留の理由を三点挙げている。一番目が、海兵隊のローテーションは当該地域への米國が太平洋のパワーとして留まる意志を示したことであり、アメリカの外交政策の中心が東アジア中心となる。二番目は、中国へのメッセージである。二〇〇八年の財政危機以後、多くの中国人が米國は衰退してきているので、中国は米國やその同盟国に対してとくに海洋権益でもっと厚かましくなるべきだと主張したことは誤りだったのである。米國は中国を封じ込める意図はなく、国際システムを遵守するように求めてきている。三番目は、沖縄普天間基地の辺野古移転はもはや不可能であり、豪州への米軍の一部移動は当該地域へのコミットメントは不動のものであるという意思表示となる。

第三は、フーバー研究所のコーリー・シェイク研究員の「なぜ、シンボルが必要か」の論文である。一番目は、米豪間の合意はシンボリックな意味があり、非常に重要であると述べる。その内容は、アメリカの豪州の空港へのアクセスの増加と二〇一六年に二五〇〇人となる海兵隊の六カ月のローテーションである。現在、アジアの同盟国は、経

済的に中国と絡み合う一方、中国の果敢な政治的要求と軍事的な脅威を感じている。二番目は、沖縄の海兵隊移転問題に見られるように、日本への長期にわたる安定的な駐留に困難性が生じたために、基地をグアムや他の地域に分散化しようとしている点であり、オーストラリアへの分散化は、有事の際に重要となる。

第四は、オーストラリア国立大学のヒュージ・ホワイト教授の「アジアにおける優位競争」と題する論文である。オバマ大統領は中国とのプライマシーをめぐる戦略的競争にコミットとした重大なシンボルの意味合いがあるとみる。米国は中国のチャレンジに対して、その持てる力をすべて投入し、押し戻し、アジアにおける優位を維持することを宣言した。そして、訓練という観点から見た場合、オーストラリアはグアムにも沖縄にもない空間があり有益である。しかも、西太平洋におけるパワー・プロジェクト能力に何ら支障をきたすことはない。ここで問題となるのが、中国がそれに対してどう応えるかである。楽観的な見通しは中国が譲歩することであり、それが望ましい。一方、悲観的な見通しは、中国が受けて立つことであり、そうなれば米中覇権競争が始まり、当該地域は不安定となり、米国のみならずすべての諸国にとって壊滅的な損害となろう。多くの論者が、米国のプライマシー（優位）に替わるもの

は中国の覇権であることがわかっているため、米国には選択肢がないと信じている。しかしながら、米国は中国がアジアにおける覇権をとろうとしているのを止めるためにアジアを支配する必要があるであろうか、という根本問題をホワイトは問うている。

以上、四人の論者はつきつめるところ次の四点を論じているのである。第一は、オバマ政権の戦略機軸のアジア・シフトをどう読むか、第二は、米国の大統領選挙、第三は、米国の緊迫財政下の軍事費削減、第四は、沖縄の普天間の行方——である。この四つの点をクリアにし、米国の軍事費削減と国防政策との関連を探り、それがとくに沖縄普天間基地にどのような影響を及ぼすかを本稿で論じる。

#### 米国の「戦略機軸」のアジア・シフト： （ストラテジック・ピボット） 「コインの裏と表（Pros and cons）」

「米国の戦略機軸（ストラテジック・ピボット）をアジアに移す」と宣言したクリントン国務長官の二〇一一年一月一〇日のホノルル・スピーチの延長線上に、オバマ大統領のオーストラリア議会演説はある。この米国のアジアへの「戦略機軸」のスライドは、米国がヨーロッパからアジアへシフトした新戦略なのか、またそうであったら緊縮財政

下で可能なのか (Dan Blumenthal)」、米国はヨーロッパ、中東からは機軸を動かすことは不可能だ (Mike Mochizuki)」、いや、ただ単に大統領選挙のレトリックではないのか——といった論争がワシントンでは巻き起こっている。

マイケル・グリーンは、フォーリン・ポリシーで「アジア機軸 (ヒボット) のコインの表と裏——すでに混乱?」<sup>③</sup>と題し、その功罪を問うている。まず、コインの表 (Pros) はインド太平洋地域は世界でも最も経済的発展が著しい場所であり、核保有が六カ国 (米国、ロシア、中国、インド、パキスタン、北朝鮮) が存在する場所である。そこでは米国の同盟国や友好国が中核にいて米国が太平洋の国家として影響力を行使できる。アジアは米国にとってヨーロッパよりも重要なのであるが、アジア諸国は米国がこの地域に留まるかどうか疑問を抱いている。したがって、オバマ政権はアジアの同盟国に米国のコミットメントは再保証することが必要であった。その一環としてパネッタ国防長官に続きオバマ大統領自身が、米国の軍事削減はヨーロッパからでありアジアからは行わないと明確にした。それに加え、クリントン國務長官がアジアを訪問する機会が増えている。とくに同氏は、「米国は『前方外交展開政策』を行うことにより、より頻繁にそして積極的に当該地域への外交的プレゼンスを強化する」と述べている。そのことは戦略機軸

を移す、移さないにかかわらず、米国がアジアへ焦点を当てている証である。

一方、コインの裏 (Cons) は、米国の赤字削減のために避けられない軍事費削減が米軍の能力に与える影響である。それは、アジアにおいて同盟諸国や友好国を抑止する能力とリアシユアランスの信憑性の問題として現われる。また、今までの「二つの同時に起こる戦争に同時に対処し勝利をする (2 MRCS)」という態勢から、「一地域で起こる戦争にだけ対処する (1 MRCS)」に転換することは、もしイラン、アフガニスタン、パキスタン等で紛争が起こった場合、米軍をどこから調達するかが問題となる。もしアジアから投入するのであれば、アジアに軍事的空白が生じることになる。また、中国に対して米国が急激にヘッジへと舵切りすることは非常にリスクが高い。アメリカの対中政策はヘッジと関与のバランスに立つのが好ましい。

以上のことから、マイケル・グリーンは戦略機軸の論議は政治的なフレームワークではないかとも考えられるとも述べる。二〇一二年は大統領選挙の年であり、共和党の有力候補であるミット・ロムニーはオバマ大統領の対中政策への弱腰を批判している<sup>④</sup>。そのためにも中国には強硬に出ざるを得ないという論議だ。

ディフェンシブ・リアリズム（勢力均衡）から

オフエンシブ・リアリズム（覇権）へ

また、これらの論議の根底には、米国がディフェンシブ・リアリズム（ネオ・リアリズム）よりもオフエンシブ・リアリズム（ネオクラシカル・リアリズム）へと転換するののか、という論議が横たわる。

ここで言うディフェンシブ・リアリズムは、構造的リアリズムとも呼ばれ、「国際社会は無政府状態（アナキー）であり国家をバランス維持に努める防衛的な存在」と主張する学派（スクール）で、ケネス・ウォルツが提唱したものである。国家はパワーを最大化させるよりも、むしろ安全保障を最大化させるべきであると論じる。そして拡大政策は安全保障のジレンマを引き起こすと警鐘を鳴らす。これらの論者にはケネス・ウォルツを筆頭に、ジャック・シュナイダー、ロバート・ジャービス、ステイヴン・エヴェラらがいる。これに対して、オフエンシブ・リアリストのスクールにはジョン・ミアシャイマーを代表格としてフリード・ザカリア、クリストファー・レイン、ランドール・シュウエラーたちがいる。彼らの主張は、国際政治システムにおける安全は少ないと考える。そして、大国が安全保障

障を確保するための唯一の戦略が拡大とパワーの最大化であると論じる。つまり、究極的にディフェンシブ・リアリストは「勢力均衡」をオフエンシブ・リアリストは「覇権」を目指すことになり、ここに決定的な相違がある。

国際システムのパワーの分布をクリストファー・レインは一極システム（単一の覇権大国）、二極システム（二つの大国）、多極システム（大国が三つ以上）があるとする。そして、米国はグローバルな覇権は獲得できないため地域での覇権国を目指すことを戦略としてきたとして、米国は西半球では覇権国として（一極システム）、しかしヨーロッパ地域とアジア地域では覇権国を出さないことを外交政策の基本としてきたと述べる。つまり、ヨーロッパ（二極システム）とアジア（多極システム）ではオフシヨア・ balanサーとなり、それぞれの地域でディフェンシブ・リアリストとしてバランスを確保してきたわけである。ところが中国の台頭によりアジアでのバランスが崩れそうになっているため、米国はオフエンシブ・リアリストとなり地域覇権を目指すことを今回決意した（オバマ大統領）と考えられる。

ここでの留意点は、ディフェンシブ・リアリストもオフエンシブ・リアリストも覇権国が最終的には他の大国のカウンター・balancingにより打ち負かされると論じている点である。もしアメリカがディフェンシブ・リアリズムか

らオフェンシブ・リアリズムへ戦略を転換したのであれば、そのパワーの最大化を目指すことになり、アジア地域で覇権国となった時に墜落の道を辿るといふ。この事例にはチャールズ五世のハプスブルグ帝国、フィリップ二世のスペイン、ルイ一四世やナポレオンのフランス、そしてヒトラーのドイツがある。

このオフェンシブ・リアリズム（ネオクラシカル・リアリズム）の考え方は、ハンス・J・モーゲンソウのクラシカル・リアリズムに回帰するものである。アジア地域における米中関係をハンス・モーゲンソウの理論で説明すれば、現状維持国に対する現状打破国のチャレンジであり、三つの選択肢がある。第一に自らの力を増大すること、第二に自らの力に他国の力を加えること、第三に敵対国から他国の力を引き離す——というものである。そして、第一の選択肢は軍備競争となり、第二および第三の選択肢をとれば同盟政策を追求することになるとする<sup>⑨</sup>。現状維持国が現状打破国に挑戦を受けた場合のことを考えると、現状維持国にとり同ネットワークの形成に成功すれば、現状打破国の台頭を阻止、もしくは遅延させることが可能となる。

このモーゲンソウの理論を現在の状況に適応するならば、米国は、第二のアジア諸国の同盟国および友好国の力を加える同盟政策でそのバランス・オブ・パワー政策をとりア

ジアにおける覇権を確立しようとしていると考えられる。つまり、ある地域に米国だけで封じ込められない潜在敵国が出現した場合には、他国に封じ込めを肩代わりさせるバック・パッシングを行うオフショア・バランシングを行うことになる。米国がオフショア・バランサーである限り戦争には巻き込まれず、現状打破国のある地域のバック・キャッチャー（同盟国および友好国）だけの力で現状打破国を封じ込められなかった時に限り紛争に現状維持国は介入した。たとえば、普仏戦争（一八七〇〜七二年）と日露戦争（二九〇四〜〇五年）では傍観してきたが、ドイツの台頭に対しては介入した（第二次世界大戦）。

バック・パッシャー（米国）と

バック・キャッチャー（同盟国）との関係

この歴史認識が正しければ、アメリカがアジアにおけるバック・キャッチャー（同盟国および友好国）によるオフショア・バランシングが足りないと感じたために、オバマ政権は戦略機軸（ストラテジック・ピボット）をヨーロッパと中東からアジアへ移行する決断をしたと考えられ、自らが覇権国として君臨しない限りはその衰退を免れることになる。その結果、バック・パッシャーとしてのアメリカは自国と潜



在敵国との紛争の代わりに、バック・キャッチャーが敵国と直接対峙（あるいは紛争）を行ってくれるために有利な立場に立つ。その際に、バック・キャッチャーとしての同盟国が多ければ多いほど自国にとり有利となる。<sup>⑩</sup>

オバマ政権の「四年ごとの国防戦略の見直し（QDR2010）」では「ティラード・ディターランス（適合抑止）」として、米軍の前方展開を併せ持つ同盟国と友好国からなるアーキテクチャーによるコミットメントを強化すると述べている。<sup>⑪</sup> そうであれば、アメリカはますますバック・キャッチャーの数を増やし中国包囲網（ニュー・セキュリティ・アーキテクチャー）を形成しティラード・ディターランスを強化することになる。アジアにおける対中ティラード・ディターランスの構成国は日本、韓国、台湾、豪州、フィリピン、タイの五カ国を中心とし、これにインドネシア、インド、ミャンマー、ベトナム等を加えようとしている。事実、米軍は普天間移設問題では今後進展がないとしても普天間基地を強化し、嘉手納基地とともに継続使用する。韓国も米軍態勢を強固にして演習も頻繁に行っている。さらには豪州には海兵隊の二五〇人の移駐（二〇一六年に二五〇〇人）を行い、インドネシアには改良型F-16を二四機売却し、ミャンマーにはクリントン国務長官が五七年ぶりに訪問し、着々とニュー・セキュリティ・アーキテクチャーの構築を試み

ている。

しかしながら、バック・キャッチャーとなるアジアの国家は複雑な戦略環境が生じている。エヴァン・フエイゲンバームCFR上級研究員は「戦略機軸がシフトしている」というのはオーバーだとした上で、経済と安全保障のバランスが崩れ、これまでとは異なる戦略環境が生まれていると述べる。つまりアジア諸国は安全保障で米国、経済で中国に多くを依存する環境で、安全保障と経済のバランスをどうとっていくかに問題がある。<sup>⑫</sup>

この状況下で潜在敵国（中国）から軍事的脅威を受けた諸国は、もし他国（アメリカ）にそのコスト（政治・軍事・経済的）を肩代わりしてもらえぬなら何でもする。ところが潜在覇権国が他国（アメリカ）に比較して強力であればあるほど、その諸国間ではバック・パッシングするのが難しくなり、潜在覇権国に対してバランスング同盟を形成しようとする傾向が増す。その結果、他国（アメリカ）は自らがバランスーとなりバック・キャッチャーとともにバランスング同盟を形成せねばならなくなる。これが現状であると分析できる。

一方、潜在敵国（中国）が地域覇権を獲得しようとするのであれば、アメリカのバック・キャッチャーの少しでも多くを自らのバック・キャッチャーへと転換することが必

要となる。とするならば、潜在敵国（中国）は軍事的パワーを増大すると同時に、経済的パワーをバック・キャッチャーへ行使することがますます増えてくるであろう。

したがって、米国がどれくらいニュー・セキュリティ・アーキテクチャーを強固に維持できるか、バック・キャッチャー諸国をどれくらい自国陣営に留め置くことができるかが今後のアメリカの将来に直結することになる。もし、米国が中国とのアジア地域での覇権競争に負ければ、オフショア・バランスとなりアジア地域からは米軍を撤退させることになるであろう。これをクリストファー・レインらの論者は勧めている。<sup>(18)</sup>

### 米国大統領選挙の年

米国がこういったオフショア・バランスングをとるには原因がある。それは第一に大統領選挙、第二に未曾有の財政危機とそれに伴う軍事費削減である。二〇一二年は大統領選挙がある。大統領選挙まで一年を切った現在、民主党は現職のオバマ大統領が大統領候補となることがほぼ確実である一方、共和党は大統領候補指名を目指して各候補がしのぎを削っている。いちはやく名乗りを上げたミット・ロムニーがトップランナーとなるかと思いきや、トップは

次々と入れ替わり、共和党候補も横並びで強い支持を得られない。その時の話題をさらった候補に支持が集まるもの一過性にすぎず、たちまち支持を落とすという状態の繰り返しとなっている。

まず、ティーパーティの動きが注目を浴びた二〇一一年六月頃からは、ミッチェル・バックマン（ミネソタ州下院議員）、リック・ペリー（テキサス州知事）、ハーマン・ケイン（ジョージアの企業家）が次々と脚光を浴びては沈んでいった。一月に入ると、にわかになユート・ギングリッチが支持を集め、今ではトップランナーとして追われる立場にいた。ギングリッチは保守派で序盤戦では支持率は低迷していたが、ペリーやケインが支持を落とすとと並行して支持を集めている。

だが、共和党の候補がいまひとつインパクトに欠けることがオバマ大統領にとっては幸いしている。共和党候補が互いに足を引っ張り合い欠点をさらけ出し合えば合うほど、オバマ大統領への支持が高まるからである。その意味において二〇一二年の大統領選挙では共和党候補がオバマ大統領の勝敗を左右する。

中道で地味ながら堅実な路線のロムニーが共和党の候補となった場合、オバマ大統領の苦戦が予想される。逆に共和党候補がギングリッチの場合、オバマ優位になる。ギン



グリッチは下院議長を務め長年ワシントンの政治にかかわってきただけに経験豊富だが、大統領にふさわしいかという点では評価が厳しい。

二〇一二年の大統領選挙では経済問題、財政赤字問題がメインテーマとなる。この点では、共和党と民主党では政策が真っ向から対立している。財政赤字解消の政策として富裕層への増税を主張する民主党に対して、共和党は社会保障関連の歳出削減を主張して譲らない。両者が歩み寄ることができないため、八月にはデフォルトの危機に陥り、赤字削減の委員会でも妥協できないでいる。そのため国民の議会への支持は一二・三%と下がる一方である。折しも米国のウォール・ストリートでは、「九九%の貧困層と一%の富裕層」というスローガンを掲げた若者によるデモ運動が展開され、全米に拡大した。この経済格差への不満と失業に苦しむ若者の不満にオバマ大統領も「気持ちちはわかる」と理解を示して、富裕層への増税の追い風としている。この社会現象は、富裕層への増税に反対する共和党にとっては厳しい一撃となっている。

大統領選挙では、宗教の持つ影響力が重要な位置を占める。とくに福音派と呼ばれる層の票を掴むことができるか否かは、勝敗を左右するほど重要である。米国の調査会社ピュー・リサーチ・センターの調査によれば、共和党の大

統領候補指名レースでは宗教が問題になるが、本戦では問題にならないとの結論を調査結果から導き出している。一月九日から一四日にかけて実施された同社の共和党支持者対象の世論調査では、ロムニーの宗教であるモルモン教をキリスト教と考えているのは五四%と半数以上に上り、モルモン教がキリスト教として受け入れられていることを示す一方、福音派に限ると、モルモン教をキリスト教と認めるのは三五%となる。さらに、プロテスタントやカトリック教徒は、共和党の候補としてロムニーを支持するが福音派は支持しない傾向にある。福音派が最も支持しているのはハーマン・ケインだったがケインがレースから撤退したため、福音派の票はキングリッチに流れる可能性がある。⑩だが大統領選挙本戦でロムニーとオバマの決戦となった場合、福音派の九一%がロムニーに投票すると答えており、本戦では宗教は要因ではなくなることがうかがえる。民主党プロテスタントよりは共和党モルモン教のほうがましだという強い意識を福音派は持っているのである。

ティーパーティーの票も重要である。ティー・パーティーが支持していたのはハーマン・ケインだったが、ケインの撤退によりその票もキングリッチに流れる可能性がある。そうなるならロムニーにとっては厳しい闘いとなる。超保守派であるティーパーティーにとっては中道のロムニーは受け入

れ難く、逆にテイーパーテイでなければロムニーへの支持は二七%と高いのである。<sup>17)</sup>

民主党から共和党レースを見ると、共和党候補にキングリッチが指名されると最も楽なレースとなる。彼はワシントンの中では「指導力の欠如」「節度がない（主張に一貫性がない）」と厳しい批判にさらされている。<sup>18)</sup>ただ、近年キングリッチはヒスパニック系への食い込みが盛んで、ヒスパニック系の票を取り込みかねない。<sup>19)</sup>二〇〇八年の大統領選挙ではオバマ候補はヒスパニック系の支持を得て勝利に結びつけたが、ヒスパニック系の支持がキングリッチに流れると苦戦を強いられる可能性もある。

共和党候補がロムニーとなった場合は、世論調査からもわかるようにオバマ陣営は苦戦を強いられる可能性が高い。天文学的な財政赤字と低迷する経済、ヨーロッパの経済危機の影響などアメリカの前には課題が山積みである。オバマ政権の経済政策に対しては国民の不満が高いため、経済に強いと定評のあるロムニーの手腕に期待する声が高まるかもしれない。

オバマの中国に対する強硬姿勢は、同時にすでにスタートした大統領選挙向けのものである。共和党の最大の候補であるロムニーやキングリッチはオバマ大統領の対中政策が弱腰であると非難してきた。現職にあるオバマにはこ

にきて中国に対する強硬姿勢を大統領選挙を戦い抜くためにも必要なのである。

#### 米国の緊縮財政と軍事費削減

二〇一一年一月一日、米議会超党派委員会が削減案をめぐり合意に達することができず、米国の国防予算は二〇一一年予算管理法に基づき、一兆一〇〇〇億ドルのデット・シーリング（債務上限）の引き上げと引き替えに、以下のとおり、二段階の削減が行われることとなった。

第一段階の措置は、非義務的経費に上限（キャップ）をかけ、今後一〇年間で九〇〇〇億ドル超の予算の節約を行う。このうち、三五〇〇億ドルは、国防基礎予算（全国防関連予算から退役軍人関連予算、海外任務関連予算、エネルギー省関連予算を除外したもの）から捻出。この結果、たとえば一二会計年度について言えば、国防基礎予算は五二五〇億ドルの上限が課されることとなり、これは政権の要求額の五五三〇億ドルよりも二八〇億ドル（五五%）少ない額となる。

第二段階では、一二名から成る超党派委員会が一〇年間で一兆五〇〇〇億ドル相当の債務削減案を作成する。ここでは、非義務的経費の上限設定だけでなく、社会保障費等の給付や租税の問題も議論の対象となる。同委員会は一一

月二三日までに削減案に合意せねばならず、その場合は同案は一月二三日までに連邦議会の採択を得ることになっていた。

しかし、同委員会が一月二三日までに最低でも一兆二〇〇〇億ドル相当の削減案に合意できなかったため、一兆二〇〇〇億ドル相当の強制歳出削減措置が執行されることになった。このうち、半分に当たる六〇〇〇億ドルが安全保障関連予算からの削減となり、うち約九六％に当たる五七六〇億ドルが国防基礎予算から捻出されることになる。

この結果、仮に強制歳出削減措置が執行された場合、第一段階の措置と合わせると、国防基礎予算だけでも一〇年間で約九〇〇億ドル前後の削減が行われることになる。

これを単年度に落とした場合、一三会計年度については四七二〇億ドルまで自動的に削減される計算となる。これはCBOの一三会計年度予測値との比較では約一四％の削減、政府の一三会計年度予測値との比較では約一七％削減となる。

しかしながら、強制的歳出削減措置が発効するのは二〇一三年一月であるので、それまでに二〇一一年予算管理法を無効にするか覆すような法律を議会は提出することが考えられる。他方、オバマ大統領は「単に国防予算を復活させるだけの法案であれば拒否権を発動する」とすでに述べ

ていることから、今後アメリカはますます大統領選挙モードに入っていくので、果たして本当に妥協が可能なのか、下手するとオバマ大統領は本当に発動してしまうことも考えられる。また、行政府としては、二〇一一年予算管理法が実際に無効化されるまでは同法に従う必要があることから、強制的歳出削減措置の無効化が遅れば遅れるほど、二〇一二年二月に開始されるとされるFY二〇一三の予算編成作業に混乱が生じることになる。

#### 軍事費削減四つのシナリオ

ただ、具体的にどれほどの軍事費削減がなされるか定かではないために、様々な憶測がなされている。この点新アメリカ安全保障センター(CNAS)は「厳しい選択、緊縮財政下の責任ある国防」という報告書で軍事費予算削減に伴う四つのシナリオを提示している<sup>⑧</sup>。

第一は、国防予算が三五〇〇〜四〇〇〇億ドル削減された「再配備とリセット(Reposition and Reset)」のシナリオである。ここでは削減総額を海軍一％、空軍三％、陸軍一九％、国防関連活動七三％、それ以外四％に割り当てる。具体的には、二〇一四年からのアフガニスタンからの撤退兵力数と関連して二〇一五年会計年度から陸軍が五二万人

を四八万二〇〇〇人、海兵隊一八万七〇〇〇人を一七万五〇〇〇人まで削減し、二〇〇一年の水準に戻す。したがって、シナリオ1では過度に広範囲に、あるいは急速な計画変更により生じる潜在的な脆弱性を極限する。現状維持が可能なシナリオでグローバルな脅威への米軍の対処能力が維持される。調達においては、老朽化したプラットフォームのハイテク兵器システムへの転換、既存システムの更新および新たな革新的技術によるハイ・ロー技術による近代化を目指す。LCS、F-35、陸軍近代化およびミサイル防衛プログラムを実質的に削減し、削減額の大部分をDDG-51クラス、F/A-18、F-16、ブラッドレー戦闘車および装甲車両等高性能の既存のプラットフォームに再投資する。

第二は、国防予算が五〇〇〇億ドル削減された「抑制されたグローバルなプレゼンス (Constrained Global Presence)」のシナリオである。このシナリオでは、米国の死活的利益にかかわる地域を優先し、世界の他の地域のリスクを許容する。中東における米国の利益を守りつつ、環太平洋地域を越えて米国の軍事力を維持することに焦点を当てる。それと同時に、予期せぬ脅威に対して戦略的投射能力および地上部隊能力を維持する。ここでは削減総額のうち海軍二%、空軍七%、陸軍一五%、国防関連活動七二%、それ以外四%に割り当てる。陸軍と海兵隊はシナ

リオ1と同じく二〇〇一年の水準にされる。また、アラビア湾における海軍展開に選択的に関与する一方、地中海、アフリカ、南米への展開規模は縮小される。調達面においては、海兵隊のV2オスプレーの削減、海軍ではMQ4CとF-35プログラムを削減し、その一部をDDG-51等の既存プラットフォームに再投資し、戦闘UAS開発に投資する。つまり、第二のシナリオでは老朽化した装備の近代化と更新に重点を置くこととなる。

第三は、国防予算が六五〇〇億ドル削減された「選択的レベレッジ (Selective Leverage)」のシナリオである。インド洋、西部太平洋と同様に中東、アラビア湾の米国の利益の防御に焦点を当てるが、より大きなリスクと重要度の低い地域からは米軍プレゼンスを減少させる。シナリオ3ではシナリオ2の削減を行い、削減総額を海軍八%、空軍七%、陸軍一四%、国防関連活動六七%、それ以外四%に割り当てる。陸軍の総兵力は四六万人、海兵隊は一六万二五〇〇人に削減する。そして重部隊を予備役に移行させることにより大きな予算削減となる。最終的に、太平洋および他の海域を越えた前方展開戦略の中核となるバージニア級攻撃潜水艦および揚陸艦といった海軍艦艇が削減される。さらに次世代型有人航空戦力も削減される。シナリオ3の予算削減は海軍艦艇の削減を強いるものとなり、

米軍前方展開を減少させ、グローバルな米軍の関与がさらに困難となる。そして、海空のアセット不足に加え、陸軍と海兵隊の総兵力が削減により地上戦力が必要とされる不足事態では大きなリスクを負うこととなる。

第四は、国防予算が八〇〇〇〇〇八五〇〇億ドル削減された「経済重視の軍事力 (Focused Economy of Force)」のシナリオである。シナリオ4は、米国の中核的国益に脅威を与える敵に対する高強度戦争の遂行が可能な近代戦力維持を目的とするが、その他の分野では大きなリスクを負う。

ここでは多額の予算削減が可能であるが、選択の幅を制限し苦痛を伴う決断が迫られることとなる。米軍の主要地上戦力と統合戦闘機の削減は、危険な世界から米軍を後退させるとのメッセージとなりかねない。ここでは削減総額のうち海軍四％、空軍八％、陸軍一六％、国防関連活動六四％、それ以外四％に割り当てる。シナリオ4では、陸軍総兵力が四三万人、海兵隊を一五万人まで削減され、また、海軍艦艇数の削減が行われ、米軍前方展開を減少させ、グローバルな関与はさらに困難になる。このギャップを埋め合わせるため、前方駐在米兵のローテーションや海上での長期展開、優先度の低い地域からのアセットの移動を行う。海兵隊は揚陸艦三隻態勢から二隻態勢となりその遠征打撃群 (ESG) 能力は低下するが、それを前方展開、やロー

テーションの再編を通じて補う努力がなされる。結果的にシナリオ4では米軍を使用するタイミングにより慎重な選択が求められることとなり、大規模な紛争は多大な損害を被る覚悟が必要となる。それと同時に、シナリオ4はますますアジアの同盟国に対する米国の安全保障上のコミットメントに疑問を生じさせ、結果的に独自の軍事力構築に向かわせ、ひいては当該地域の不安的化につながりかねない。また、米軍の介入能力低下は、当該地域諸国を中国へのバンドワゴンへと導きかねない。

以上四つのシナリオの主な共通点は、①次世代の戦争における米国の優位確立に必要なステルス、海上および地上ベースの長距離戦闘UASおよび無人潜水艦等の技術への優先的投資、②将来の軍事作戦で重要な役割を果たす特殊部隊に関する現行計画の維持、③CG47級巡洋艦六隻の退役およびLCS (沿岸戦闘艦艇) 調達予定数の削減、その削減分をイージスミサイル防衛システム装備のDDG-51級駆逐艦へ再投資、④F-35ステルス短距離戦闘攻撃機の取得予定数の削減、削減の一部を性能向上型FA-18E、F-16の取得および先進UASの開発へ再投資、⑤一五機のC5Aの退役と関連インフラおよび人員の削減による、米戦略空輸飛行隊の保有数を三一六機から二〇一機までの削減、⑥米国のアフガニスタンおよびイラクからの撤収による地



上兵力への作戦要求低下に伴う、陸軍と海兵隊の総兵力の縮小。リスクに対する備えとして、シナリオでは州兵および予備役の戦略および運用における最大限の活用への追求、⑦陸軍の地上戦闘車両(GCV)、統合軽戦闘車両(JLTV)および統合戦闘無線システム(JTRS)を含む地上戦力プログラムの中止または大幅な延期、⑧現行の調達予定では、今後一〇年間の経費削減が相対的にほぼ見込めないことから、国防省の予算内における次世代核戦力運搬手段の削減を回避。代わりに、シナリオでは国家核安全保障局予算内での投資、⑨国防省がすでに決定した効率化イニシアティブ以上に、人権費および関連経費を削減することによる戦闘能力の維持、⑩二〇一七年会計年度をもって統合即製爆発装置対処機構(JIEDDO)の廃止。これによりアフガニスタンからの米軍戦闘主力部隊の撤収後、数年間でJIEDDOの最も有用な技術を広範な軍の開発活動への統合、⑪イージス海上ベースシステム等の戦域ミサイル防衛プログラム関連の作戦行動を優先し、本土ミサイル防衛プログラム関連の実験への資金の削減。

### グアム関連予算の行方と普天間基地移設問題

普天間基地が辺野古へ移転するためには、その資金が必

要となる。それに関してはグアム協定で日本側とアメリカ側の分担金の取り決めが確認され、グアム移転費用一〇二億七〇〇〇万ドルのうち、日本側が六〇億九〇〇〇万ドル、米側が四一億八〇〇〇万ドルの予算を計上できるかどうか<sup>2)</sup>が注目される。もし、米側がグアム関連予算を計上できなければ、たとえ辺野古に代替基地が建設されたとしても海兵隊要員約八〇〇〇人とその家族約九〇〇〇人のグアムへの移転、さらに嘉手納飛行場以南の施設の返還が不可能となるからである。したがって、米側のグアム関連予算が計上されかどうかは非常に重要となる。

グアム関連予算に関しては、「国防予算授權法案」と「ミリタリー・コンストラクション・退役軍人予算歳出法案」(ミリコン法案)の二つの予算関連法案で検討がなされる。「国防予算授權法案」は軍事委員会で、「ミリコン法案」は歳出委員会ですべて審議される。法案の決定は、上下両院の委員会がそれぞれ決定を行った後、上下両院の軍事委員会同士で、また同じく歳出委員会同士で、法案の違う部分について調整を行う。そして調整が済んだところで、それぞれの院に持ち帰り本会議で採決がなされる。もし上院と下院で違う結論が出た場合には、上下両院で意志統一がなされた上で、米議会としての意思を固め法案として可決される。法案は大統領が署名をして法律となる。



「国防予算授権法案」は軍事委員会で国防予算の大枠を決めるものである。米軍普天間飛行場をキャンプ・シュワブ沿岸部に移設するとした日米合意計画を断念し、普天間の機能を米軍嘉手納基地に統合するよう求めている軍事委員会が提案したものである。同法案は、嘉手納統合案の実現可能性について、国防総省に調査を求めているほか、海兵隊グアム移転に関する詳細な計画が議会に提出されるまで、いっさいの関連支出を禁じる条項が盛り込まれている。

二〇一二年度の「国防予算授権法案」に関しては、下院は二〇一一年五月にすでに政府が要求する通り移転費一億五六〇〇万ドル（約二〇億円）を盛り込んだ法案を可決した。一方、上院では二月一日に本会議で、在沖繩海兵隊のグアム移転費の支出を認めない一二会計年度（二〇一一年一月～二〇一二年九月）の「国防予算授権法案」を賛成多数で可決した。その理由として、グアムのインフラ整備が遅れていることと、海兵隊移転の前提となる普天間飛行場の移設実現のメドが立っていないことを挙げている。それを受けて上下両院協議会で、上下両院の軍事委員長と野党筆頭理事の計四人が中心となり七日以降、断続的に最終的な取り扱いをめぐる協議を行った。

その結果、上下両院の軍事委員会で、沖縄駐留の米海兵隊のグアム移転の関連費一億五六〇〇万ドル（約二〇億円）

について二〇一二会計年度（二〇一一年一月～二〇一二年九月）を「国防予算授権法案」から全額削除して、全会一致で可決した。軍事委員会は、①必要と見込まれるグアム移転関連費の総額、②移転の具体的なスケジュール、③海兵隊のアジア太平洋地域での最新配備案——を提示することを米政府に求め、これらの条件が満たされなければ支出を認めないことで合意した。また、日本が提供した移転費についても執行を凍結する条項が盛り込まれた。

一方、グアムのインフラ整備が遅れたことにより支出されず未消化となっている予算約五億ドル（約三八〇億円）については、支出禁止条項の例外として支出を認めた。米政府側の未執行のグアム移転関連予算には、米軍のアジア太平洋戦略と密接に絡む事業となる米空母接岸のための新しい岸壁建設に向けた港湾改修などが含まれている。

一方、二〇一二年度の「ミリコン法案」は歳出委員会で軍事施設にかかわる予算の大枠を決めるものである。米国の法令第一〇編第二章一四節によって、ミリタリー・コンストラクションに関しては議会によって予算が策定されなければならない。ここで言うミリタリー・コンストラクションとは、軍事施設にかかわる建設、開発、改造、拡張を指すが、それらの施設は国有だけでなくリースされているものも含み、また恒久的、一時的を問わずいかなる軍事施設を

も対象としている。具体的には土地の取得、核兵器や戦艦のための新たな軍事施設の建設、軍の再配備に伴う新たな基地の建設、軍の生活や活動環境の改善、基地の再編と閉鎖（BRAC）に関する経費、環境回復のための費用、また、NATO関連で基地の建設などの費用も含まれる。さらに基地関連の他には軍の家族のための宿舎の建設も含まれる。したがって、ここにグアム関連費用が入るわけである。

米下院歳出委員会は二〇一一年六月一日、在沖繩米海兵隊のグアム移転費（二億五六〇〇万ドル）を含む二〇一二会計年度の予算法案を可決した。また、同時に同委員会は前述した約六四九〇億ドル（約五二兆二九〇〇億円）の国防歳出法案も可決した。

一方、米上院歳出委員会は二〇一一年七月三日、二〇一二会計年度の軍事建設等歳出法案をオバマ政権が要求した「在沖繩海兵隊グアム移転費約一億五六〇〇万ドル（約一二〇億円）を全額削除して全会一致で可決した。その上で、グアム移転とその前提条件となる沖繩県の米軍普天間飛行場移設について、二〇一二年五月二十五日までに進捗状況や将来展望を詳しく報告することを求めた。同委員会は一部海兵隊のグアム移転について厳しい財政事情の中での巨額の予算支出に懸念を表明した。そして国防総省がこれまで基本計画を提出していないことに加え、日本政府が普天間

移設を実現できない可能性を指摘し、同年度の予算計上は認められないと結論づけた。

米下院本会議は二月一六日、二〇一二会計年度歳出法案を在沖繩海兵隊グアム移転費を全額却下して、賛成多数で可決した。また、これに続いて上院本会議でも翌日、賛成六七、反対三二で可決された。法案はオバマ大統領に送付され、大統領の署名を経て成立する。歳出法案は付属文書で、アジア太平洋地域での米軍の態勢強化を支持すると表明する一方、グアム移転の基本計画を策定し、費用見積もりのやり直しを国防総省に要請している。また、今回予算計上を見送った理由については、現地の環境影響評価などをめぐり「予期しない障害が多数生じ、施設の建設を妨げたため」だと説明した。

結果的に米側のグアム移転費は軍事委員会（国防予算授權法案）でも歳出委員会（ミリコン法案）でも認められなかった。その結果、日本政府も二月一日、日本側の分担経費（在沖繩米海兵隊のグアム移転関連経費）につき、二〇一二年度予算案は二〇一一年度予算で計上した約五一八億円を一〇〇億円未満へと減額し、さらに普天間の辺野古移設の建設費についても二〇一二年度予算案で計上しないこととなる。必要性が生じた場合は予備費で対応する。

日米とも二〇一二年度のグアム予算がつかなかったため、

米海兵隊の普天間基地の辺野古移設はほぼ不可能となった。その結果、普天間基地に海兵隊は残留する可能性が非常に高くなり、嘉手納飛行場以南の施設の返還はご破算となりSACO以前の状況に戻ることが濃厚となった。

米側の決定にいかに対処するのか――。日本政府ばかりでなく、沖縄も苦境に立たされることとなった。

それに対して、沖縄をめぐるタイムテーブルは目白押しである。現在予定されているのは、二〇一一年末の日本政府からの環境影響評価書の提示、それを受けての沖縄県側からの解答の公示閲覧、一二年四月に普天間基地へのオスプレイ飛来の通知、五月は米国防総省の米議会報告への現状報告、六月沖縄県議会選挙、七月オスプレイの普天間飛来と、ここまででも地元沖縄と日本政府、米政府との間にかんがりの摩擦が起こることは容易に想像ができる。その後は日本政府の沖縄県への埋め立て許可申請となるが、これは米側に二〇一二年度のグアム移転費用がつかないため二〇一二年度に出すことはなくなったと言えよう。日本政府は米側の責任だと異議申し立てができる。

しかし、実質的には海兵隊は普天間に残留することになる。海兵隊はオスプレイ用の格納庫を造ったり、滑走路を補強したり普天間基地の補強を行うことになる。沖縄県民や反基地闘争家がいかに成田闘争並の運動を展開したとし

ても、いったん米国が大戦略を決定しその延長線上に米海兵隊が普天間への残留を決定すれば、それを変更させるのはきわめて難しい。米国の論理はアジア・シフトの決定であり、北朝鮮の金正日総書記が死亡し、朝鮮半島状況が一気にアラートがかけられた今、米軍にとり普天間は最も重要な基地となったのである。米軍の使命は当該地域の平和と安定の維持であり、朝鮮半島情勢や台頭する中国へ抑止を行うためにも普天間基地は重要である。米国の戦略上の観点からアフガニスタンに一〇年、イラクに九年に展開した海兵隊である。今を起点として考えても、いったん居座りを決めた海兵隊を今後動かすのは相当困難極まりないものとなるのは覚悟せねばならない。

その米軍の戦略的決定に対して、沖縄県や沖縄住民はどう反応するのであろうか。結果的に沖縄がかたくなに辺野古移設を拒んだために海兵隊は普天間に居座ることとなった。また、日本政府の責任はそれ以上に重大である。普天間飛行場の辺野古移転を沖縄は了承していたのに、自民党はそれをすぐに果たせなかった。また、それを再び白紙に戻したのは民主党政権であり、その白紙をまた元に戻したのも民主党政権である。「沖縄県民を愚弄するにもほどがある」という沖縄の言い分は十分筋が通っている。しかしながら米海兵隊は居座る。

こ)にきて、沖繩と政府の利害関係は一致したと考えられる。沖繩と野田政権とともに海兵隊移設のリセットを協力して米国政府と新たな協議をスタートする以外に道は残されていない。この難局を野田政権は乗り切ることできるであらうかが問われる。

(かわかみたかし・拓殖大学海外事情研究所教授)

●注

(一) Remarks by President Obama to the Australian Parliament Parliament House, Canberra, Australia, the White House, Office of the Press Secretary, November 17, 2011.

(二) US Department of State, Secretary of State Hillary Clinton, *On America's Pacific Century*, November 10, 2011, East-West Center, Hawaii.

(三) Michael Green, *Dezzy yet? Pros and Cons of Asia 'pivot'*, *Foreign Policy*, November 21, 2011.

(四) ロムニーは11年10月7日に外交政策を発表し、中国について警戒感を示し、その外交・安全保障顧問大にチャートフ前国家安全保障長官、インデン元CIA長官、フリードバーグ・チェイニー副大統領次席補佐官などのバックアップで前政権の強硬派を指名した。

(五) Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, USA, McGraw-Hill, 1979.

(六) John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, Norton & Company, Inc, New York, 2001, pp.15-16.

(七) Christopher Layne, *The Peace of Illusions*, Cornell University Press, Ithaca and London, 2006, p. 16.

(八) 吉川直人、野口和彦編『国際関係理論』劉草書房、二〇〇七年一月一日、一四七ページ。

(九) Hans J. Morgenthau, *Politics among nations*, Alfred Knopf, New York, 1967, p. 194.

(一〇) John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*,

Norton & Company, Inc, New York, 2001, pp. 269-272.

(一) Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, February 2010, p. 14.

(二) Evan Feigenbaum, *Strengthening the U. S. Role in Asia*, CFR interview, November 16, 2011 <<http://www.cfr.org/asia/strengthening-us-role-asia/p26520>>.

(三) Christopher Layne, *The Peace of Illusions*, Cornell University Press, Ithaca and London, 2006, pp. 198-205.

(四) 2012 Republican Presidential Nomination <[http://www.realclearpolitics.com/epolls/2012/president/us/republican\\_presidential\\_nomination-1452.html](http://www.realclearpolitics.com/epolls/2012/president/us/republican_presidential_nomination-1452.html)>.

(五) "Romney's Mormon Faith Likely a Factor in Primaries, Not in a General Election," 23 Nov. 2011 <<http://www.pewresearch.org>>.

(六) "Romney's Mormon Faith Likely a Factor in Primaries, Not in a General Election," 23 Nov. 2011 <<http://www.pewresearch.org>>.

(七) "Romney's Mormon Faith Likely a Factor in Primaries, Not in a General Election," 23 Nov. 2011 <<http://www.pewresearch.org>>.

(八) "The insider-outsider divide over Newt Gingrich," *The Washington Examiner*, 05 Dec. 2011 <<http://campaign2012.washingtonexaminer.com>>.

(九) "Some Democratic Strategists Worry about Gingrich's Potential Appeal," *Washington Post*, 03 Dec. 2011 <<http://www.washingtonpost.com>>.

(一〇) David Barno, Nora Bensahel, Travis Sharp, *Hard Choices: Responsible Defense in an Age of Austerity*, Center for a New American Security, October 2011.

(一) 「第三海兵機動展開部隊の要因およびその家族の沖繩からブアムへの移転の実施に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定」 <[http://www.mofago.jp/mofaj/gaikou/treaty/shomei\\_43.htm](http://www.mofago.jp/mofaj/gaikou/treaty/shomei_43.htm)>.

(二) Daniel E. Elise, *Military Construction: Analysis of the FY2012 Appropriation and Authorization*, RES Report for Congress, July 13, 2011.