

本文献紹介に示された見解は、航空自衛隊幹部学校航空研究センターにおける研究の一環として発表する執筆者個人のものであり、防衛省または航空自衛隊の見解を表すものではありません。

2021年5月26日

文献紹介 011

Michèle A. Flournoy
*America's Military Risks Losing Its Edge:
How to Transform the Pentagon for a Competitive Era*

(仮訳：米国の軍事力は優位性を失いつつある)

Foreign Affairs, May/June 2021.

防衛戦略研究室 坂田 靖弘

米フォーリン・アフェアーズ5月・6月号に、ミシェル・フロノイ (Michèle Flournoy) による「米国の軍事力は限界に達している (America's Military Risks Losing Its Edge)」との論考が掲載された。フロノイと言えば、ビル・クリントン政権で国防次官補代理を務め、オバマ政権 (第一期) では国防次官を務め¹、バイデン政権誕生時にも、その有力な国防長官候補として早くから注目された防衛実務のエキスパートである²。

本稿では、大国間競争の時代における米国の軍事力が抱える問題点とその解決策について、特に国防総省 (ペンタゴン) における業務等に注目して述べられている。

フロノイは、2000年代のテロとの戦いの期間を経て、2010年代に入るとより大きな課題 (= 中国の台頭) が眼前に迫っているとの危機感が国防専門家の間で高まり、バイデン政権が始まった今日では変曲点を迎えているとし、これからの

¹ オバマ政権第二期では国防長官候補に浮上したものの要請を辞退し、ヒラリー・クリントン候補が大統領に就任した際には国防長官就任が確実と言われていた。

² フロノイ氏ではなく、オースティン元中央軍司令官が国防長官に起用された背景は次を参照。渡部恒雄「オースティン元中央軍司令官の国防長官起用をめぐる波紋：シベリアンコントロールを巡る左右からの批判」『SPF アメリカ現状モニター』No.79、2020年12月15日。

4 年間は今後 40 年を占う上でも重要な期間だと評する。

フロノイの問題意識は、「中国との大国間競争」という課題については超党派の共通認識になっており、安全保障戦略も同認識に沿って見直されているにもかかわらず、国防総省（ペンタゴン）の業務要領が従来のものであることにある。そして、大国間競争において軍事的・技術的優位性を確保するためには、より大胆な措置を講ずる必要があり、そのためには国防総省の業務要領を根本的に改革（reform）する必要があるというのが本稿における主な主張である。

この危機感の前提にある米中間の軍事バランスについて、フロノイは、国防総省が行ったウォー・ゲームの結果などから、10 年以内に米軍は優位性を失うおそれがあると主張している。湾岸戦争以降、中国は、米国流の戦い（American Way of War）に学び、米国の軍事力を弱体化させるとともに、その脆弱性を突くために強力な A2/AD 能力を含む非対称的なアプローチを拡大させてきたと説明し、中国の戦力は、米軍の指揮統制ネットワークを混乱させたり、破壊したりして、米軍のインド太平洋地域への戦力投射（power projection）を妨害するように作り上げられているとしている³。米軍はあらゆる軍事的な状況で相手よりも優位に立つことに慣れているが、近い将来、中国やロシアといった大国と対峙するとき、そのような優位性は失われているかも知れないと警鐘を鳴らす。

米軍が優位性を確保するためには、戦い方を再考し、必要な技術的・運用的投資を行うことが必要だとフロノイは論じる。戦い方の再考について、第 1 に米軍の海外における展開先の見直しの必要性を訴えており、本年 2 月にバイデン大統領がオースティン国防長官に指示した「グローバルな態勢見直し（global force posture review）」において、中東に展開する兵力を縮小し、インド太平洋地域でより多くの兵力を使えるようにすると見ている。また、第 2 に、各軍と統合参謀本部が検討している新しい作戦概念についても言及しているが、大国間競争におけるライバルを抑止できるほどの成果は得られていないと批判的な立場をとっている。

作戦概念の開発については、第二次世界大戦のドイツによる電撃戦を引き合いに出し、新しい技術と新しい作戦概念を組み合わせることの重要性を指摘し

³ いわゆる「システム破壊戦」として知られる中国の戦い方や能力は次を参照。Jeffrey Engstrom, *System Confrontation and System destruction Warfare: How the Chinese People's Liberation Army Seeks to Wage Modern Warfare*, RAND, 20108.

た上で、米軍が数で劣勢に立ち、継続的に敵の攻撃下に置かれる状況を想定し、敵の優位性に非対称に対抗する方法の考案が必要だと指摘している。米軍が長年にわたって戦争計画の基本としてきた「消耗戦 (attrition-based warfare)」の考え方はもはや通用せず⁴、敵を抑止するための創造的なアプローチに移行すべきと主張する。

フロノイによると、新しい作戦概念の開発には、①現行ドクトリンにとらわれない旨の上官からの指示、②アイデア間の正真正銘の競争、③多様な経験と見識を持つ可能な限り多くの優秀な人材を関与させる仕組み、そして④階級と地位を門前払いする意思、という 4 つの重要な要素が必要であり、こうして生まれた有望なアイデアをウォー・ゲームや実験を通じて作戦概念に昇華させるサイクルの確立の重要性を強調している。

技術的な投資について、フロノイは、空軍による AFWERX と特殊作戦軍による SOFWERX の取り組みに一定の評価を示している⁵。その一方で、過去 3 年間で 2,300 社もの企業が空軍や宇宙軍と提携したものの、その多くはプロトタイプの開発成功を大規模な生産には繋げられてはいないことにも言及している。

この背景として、新しい技術開発への予算配分が一定せず、年度によってまちまちであることを 1 つの理由として挙げ、ベンチャー企業を含む産業界への強力なメッセージとして、国防長官が、重点投資分野に関する 5 カ年計画を発表することを提案している。

また、取得プロセスについても、新型爆撃機や空母のような主要なプラットフォームと AI、5G、量子コンピューティングのような新興技術のプロセスを区別することを提案している。あらかじめ要求事項を定めるのではなく、プログラム・マネージャー、技術者、そして運用者が相互に意見交換をしながら設計とテストを繰り返していく「アジャイル開発の手法 (agile development methods)」が新興技術の開発には適しているとし、特に空軍においてこの手法の導入が徐々に進んでいることを紹介している。

このような新しい作戦概念の開発や注目すべき新しい技術等への投資が遅々

⁴ 消耗戦とは、フロノイによると、「相手により大きな人的・物的損害を与えた方が勝つ」という性質を持つもの。

⁵ AFWERX は、2017 年に新設された、スタートアップ企業を含む産・学との連携によって組織に変革をもたらそうとする米空軍のイノベーション・チームである。

として進まない理由を、フロノイは、ペンタゴンにおける官僚主義にあるとする。官僚のリスク回避の姿勢、現業（現行作戦の監督やサービス関連の管理等）が多忙であること、そして2～3年ごとの人事ローテーションによって、ペンタゴンでは新しい行動を取り入れることを難しくしていると説明している。さらに、議会との間でも、自らの選挙区における雇用を守ろうとする議員の存在等によって良好な関係を築けていないと断じている。

このような組織慣性（inertia）に対して、フロノイは、ペンタゴンの高級幹部によるリーダーシップ無しに変革は図れないと主張し、オースティン長官によるペンタゴンにおける多様性と一体感（inclusiveness）を高める取り組みを評価するとともに、上司は明確なビジョンを示すとともに、あらゆるレベルの人が結果を出すために、インセンティブを与えることの必要性についても強調している。

最後に本論考の注目点であるが、冒頭紹介したように、フロノイはバイデン政権の国防長官候補の最右翼とも目されていた人物であり、自らが就任することを想定し、国防総省（ペンタゴン）が抱える問題点等についても整理し、その対策を考えていたことは想像に難くない。そのため、本稿で取り上げられている内容は、まさに今日の米軍が直面している課題であるとともに、示された対策についても一定の実行可能性を持つ、採用可能なアイデアなのではないだろうか。

その上で、空軍の取り組みのいくつかが前向きに評価されていることに注目すべきであろう。産業界や学术界との間で新興技術の発掘や開発促進を進めるための組織を新設したり、装備品の性質によって取得プロセスを工夫したりするといったアイデアからは学ぶ点が多い。

フロノイは、国防総省（ペンタゴン）が抱える問題の根底には、彼女が「官僚主義」と呼ぶ文化があることにも言及している。こういった主張は、国防総省における業務とも密接に関係していたクリスチャン・ブローズの著書『キル・チェーン』にも見られ⁶、今日では米国の安全保障コミュニティの中では共通の問題認識なのかも知れない。そして、そういった問題認識が一定の影響力を持つフロノイやブローズから繰り返し提示されることにより、その解決に向けた取り組みが促進されるものと考えられる。

⁶ Christian Brose, *The kill chain: defending America in the future of high-tech warfare*, Hachette Books, 2020.