

# 海幹校戦略研究

---

JAPAN MARITIME SELF-DEFENSE FORCE COMMAND AND STAFF COLLEGE REVIEW

第7巻第1号(通巻第13号) 2017年6月

---

東アジアにおける空間的秩序の

国際法構造と日本のジレンマ

(大阪大学大学院教授)

— 中国の海洋進出 —

真山 全

2

日本海軍から海上自衛隊へ

— 知的伝統の原点 —

北川 敬三

13

アメリカのアジア太平洋リバランス

— 二重の安心供与 —

関野 博

34

オバマ期における米国防省の対中認識の推移

前田 達也

55

PPBアプローチを活かす業務環境

川上 智

76

戦略研究のガイダンス

八木 直人

石原 敬浩

103

---

英文要旨

執筆者・翻訳者紹介

編集委員会よりお知らせ

表紙：第6回WPNS次世代海軍士官短期交流プログラム(STEP)

# 東アジアにおける空間的秩序の 国際法構造と日本のジレンマ

— 中国の海洋進出 —

大阪大学大学院国際公共政策研究科教授 真山 全

## 1 国際法の性格と中長期的予測

国際社会の構造変化を予測することは当然ながら大変困難である。このため、国際社会の構造を反映する国際法についてもその中長期的な変動予測は容易ではない。さらに、国際法が国際社会の構造の反映であるとはいうものの、慣習国際法の変化は緩慢で、いわゆる立法条約はもとより契約的条約の改訂も迅速にはいかない。国際社会に新たに変化が生じて、それが一段落してからようやくこれに追随して国際法が変化するという事情にも留意しなければならない<sup>1</sup>。

国際法は、国家を中心とする国際法主体(subject)の行為規範であってそれらを拘束する法であるには間違いない。しかし、国際社会の変化に直ちには反応できないため、個別の国際裁判では固定的な国際法による判断を避け、裁判当事者間でその適用に合意する別の衡平と善といった規範で裁判することも珍しくない<sup>2</sup>。国際法が国際法主体の行為規範ながら合意により国際

---

\*本論は、笹川平和財団日米安全保障専門家会合第2作業部会に対し2016年2月に提出された東アジアの国際法環境に関する中長期的予測についての同名報告([https://www.spf.org/topics/topics\\_20906.html](https://www.spf.org/topics/topics_20906.html))にいくらか加筆したものである。本論冒頭に「国際法の性格と中長期的予測」という箇所があるのは、右報告書が東アジア情勢を国際法の観点から中長期的に予測する目的で執筆されたためである。報告書の『海幹校戦略研究』転載を許諾された笹川平和財団関係各位に対し御礼を申し上げるとともに、本職による本論掲載依頼を受け容れて下さった『海幹校戦略研究』編集委員長中村進海将補に謝意を表する。

1 その際、慣習国際法上違法と認識されていた行為が徐々に合法化されていく過程やその逆の過程を経る。

2 国際司法裁判所(ICJ)規程は、第36条1項でICJが「国際法に従って裁判することを任務」とし、条約、慣習国際法及び法の一般原則をICJが適用することを定める(同項末尾に「学説」が掲げられるが、これは「法則決定の補助手段」である。)。さらに同条2項は、「この規定は、当事者の合意があるときは、裁判所が衡平及び善(*ex aequo et bono*)に基づいて裁判をする権限を害」しないという。これは、当事者間の特別合意を特別法と

法主体間の裁判規範から排除されることがあるという現象がみられるのも国際法の固定的性格がその理由の一である。

## 2 国際法の基本構造の維持

国際法の性格から、政治経済社会状況のこれからの変化がそこに反映されるのは遅くなるが、変化が急で大きければそれに追従できない既存国際法への信頼も急速に失われ、国際法違反が常態となる。逆に、国際社会の基本構造の変化がなければ、国際法の主体（主に国家）、法源(条約、慣習国際法及び法の一般原則)、及びその基本的性格（任意法規性）も安定的に維持される。

現在のところ、いわゆるテロ組織や多国籍企業といった非国家的実体の活動は国際法の基本構造に重大な影響を与えていない。安全保障との関係でも、対国家関係を念頭においてきた自衛権を国境外からの侵害行為を行う非国家的実体に対しても行使できるかといった問題にとどまっている。戦争や武力行使の違法化が達成されて近代国際法が現代国際法に変わったとされるが、そのように近代と現代の国際法を分かっほどの構造的な変化は現時点では看取できない。従って、国際社会の基本構造に変化がなく国際法のそれ変わらないという前提で検討を行う。

かかる状況では、基本構造に依拠する特別法規則群である空間的秩序に関する国際法も原則的に維持される。国際法の基本構造が17世紀以降徐々にかたまっていくに伴い、国家領域とそれ以外の双方の空間的秩序維持(管理又は支配)に関する規則も確立していく。例えば、ヨーロッパ公法的理解による国家の領域ではない土地(無主地)の取得に関する規則や、国家領域をこえる地球表面の陸海の細分類基準とその区分内で適用される規則である。20世紀初頭には空の区分がその下の地表の区分に従属するかたちで定まり、20世紀後半からは海洋の新区分の他、宇宙空間と天体の区分規則が明確になった。さらに20世紀末にはサイバー空間という特殊空間の存在が認識され、

---

して一般法に優位させるのではなく、衡平と善という法以外の規範を適用可能とするものである(国際法の欠缺の場合にのみ適用されるのではなく国際法規則を排除しても適用可能と解される。)。法は行為規範で裁判規範にも通常はなる。国際裁判の当事国間の合意で国際法を裁判規範から外し、国際法とは別個の規則で裁判するのは国際法の行為規範としての拘束性も否定しているようにも感じられよう。しかし、固定的国際法を裁判規範としそこから導かれる判決に拘束されるのは具体的正義に反することで当事国が一致すれば、裁判という特別の手続で衡平と善を適用できるというのであって、それ以外の局面での行為規範としての国際法の否定ではもちろんない。

かかる空間も既存国際法の適用領域に入ることが確認された<sup>3</sup>。

### 3 中国の国際法に関する認識及び政策の進展

日本は、「法の支配」という国内統治制度(国家国民の垂直的關係)とのかかわりにおいて使われてきた表現を国際關係(国家間の水平的關係)においてしばしば用い、その実現をはかるとしている。もっとも、その内実は必ずしも明確ではなく、国家間紛争の処理について裁判その他の平和的処理手段を用いるべきことをいうのか、あるいは国際法基本構造上に構築される現行諸規則の実質的妥当性を肯定してその維持をはかろうとするのかも明らかではなかった<sup>4</sup>。

しかしながら、いずれにしてもこれまでの東アジアの安全保障環境から、日本に不利に作用する可能性のある国際法規則の適用場面に直面することは比較的少なく、従って、日本が国際法の構造や諸規則に異議を唱えなければならぬといった状況もあまり生じなかったといえる。その結果として日本の利益追求と「法の支配」の抵触や矛盾も露呈しなかった。

ソ連は、冷戦時代にあつて日本の利益と国際法上の要求の不一致に直接かわるような問題を少なくとも空間的秩序との関係ではさほど提起してこなかった。他方、中国は、将来は特に陸海空宇宙及びサイバーの各空間的秩序に関する現行国際法規則を十分に活用して行動を展開すると考えられ、その過程で日本のジレンマ追及の有効性を認識するであろう。中国の国際法認識になお一貫性がなく様々な問題があるとしても、いずれこれらが克服されれば、中国の海洋、宇宙やサイバーその他の空間への進出に伴い、現在の米のそれと共通の空間的秩序に関する国際法認識を持つに至ると推定するのはそう不合理なことではない。空間的秩序に関する国際法原則及び規則に中国が全面的に、あるいは部分的(選択的)にでも「のる(従う)」場合には、日本は困難に直面する可能性がある。

---

<sup>3</sup> 国際法は、大体において、禁止されないことは許容されるという国家主権の属性から導かれる原則及びその例外である禁止規範の組み合わせで構成される。慣習国際法や条約で禁止されない行為には右原則の適用があつて国際法上違法ではないという評価を一応はうける。従って、いずれの場所で行われようとも国際法主体の行為は国際法で規律されているといえる。サイバー空間における行為もその存在が認識された途端にこのようにして規律対象に自動的になる。その特殊性から新たにサイバー活動に関する禁止規範を特別法として設けるかは別の問題である。

<sup>4</sup> 「法の支配」が規則の妥当性の肯定及びその維持をいうのであれば、それは単に現行国際法遵守の要請の意味を持つにすぎなくなる。

## 4 中国の海洋進出と日本の法的主張の脆弱性

空間的秩序に関する現行の国際法規則は、米やその軍の行動に全体としてみれば有利であって、米軍に安全を依存する日本もそれに「のる」ことは利益であった。つまり優勢な米軍によって日本とその周辺海域の安全が確保され、他の諸国に海上から脅かされることもないのであれば、沿岸国的立場を敢えてとって国際法のいわば防御的解釈をとる必要もなかった。

しかし、中国の急速な海洋進出が続けば、その地理的前面にある日本は、これまでの米と共通の国際法認識やその解釈を改め、中国軍艦艇航空機をより沖合に排除するために防御的解釈をしなければならなくなるかもしれない。人権や経済関係の国際法規則についてはともかく、空間的秩序については国際法の原則及び規則を中国に使われることが日本にとっては不利益となる場合もあるのである。この観点から、中国の国際法認識と国際法政策に注意が向けられなければならない。とりわけ、航行と上空飛行について米と同じく自由な海洋空間の秩序を指向するのか、沿岸国的思考を維持するのか、あるいは折衷的に近海のみ閉鎖海化を企図するかが注目される。いわゆる A2AD を海洋法の分野で実現しようとする、東アジア海域の閉鎖海化が試みられることになるのであろう。この閉鎖海化は米海軍を排除するための閉鎖海化であり、その内側に含まれる日本近海では日本に対して中国は航行等の自由を主張するという二段構成(二重の基準を用いての利益最大化)をとるかもしれない。

中国が自由な海洋法秩序を特定の部分についてでも、又は二段構成をとってでも指向するのであれば、日本は防御的沿岸国的立場から国際法を解釈することになるかもしれない、国際法解釈適用は普遍的であるので東アジア以外の各海域でも行動する米海軍にそれが不利に作用する。東アジアで日本のためだけに沿岸国的解釈を敢えて支持し、自国に有利な状態にある現行国際法の普遍性を損なうような対応を米がとるとは考えにくいので、日本が国際法解釈において米その他海洋国家の間で「浮く(孤立する)」ことになる。そのような状況は、国際海峡の通過通航及び排他的経済水域(EEZ)での軍事活動との関係で目立って生じると思われる。

中国の二段構成や二重基準を非難し、南シナ海等で中国 EEZ 内の軍事活動を米その他諸国が活発化させるなどして攻勢に出ることは考えられる。しかし、海上自衛隊が比を根拠地に南シナ海で米軍並の行動をなすのでなければ、日本が問題に直面するのは自国近海においてのみであり、そこで防御的解釈に傾けば国際法解釈の普遍性から他の海域で米その他の足を法的にひ

っばることにはかわりはない。中国の二重基準使用に対する批判はさほど日本にとって有効な戦術にはならないと思われる。

もちろん、問題となる国際法規則が相互主義的な適用の可能な規則であれば、中国が南シナ海でとる航行制限措置と同様の措置を東シナ海で中国艦艇のみに対して講じるということはある。しかし、その際には、海洋法上の航行関係規則が相互主義的なものであるか否かについて確認が必要である<sup>5</sup>。さらに、日本が防御的解釈を本来日本周辺海域でとりたいとしても、そうした防御的解釈による航行制限が相互主義的な対抗措置としてしかとりえないとすることは、防御的解釈が本来は成立しないことを自ら証明するに等しくなる。

## 5 具体的な発現－国際海峡－中国による対日「航行の自由作戦」

国際海峡(international strait)とは、公海又はEEZの一部と公海又はEEZの他の部分を結ぶ国際航行に使用される海峡である。右定義上国際海峡は、地理的には原則として沿岸国の領海で全部が覆われる海峡である<sup>6</sup>。国際海峡では1982年採択の国連海洋法条約により通過通航権が認められ<sup>7</sup>、無害通航とは相違して沿岸国に対して無害でなくとも艦船の航行ができる。航空機にも通過通航権が与えられ、潜水艦潜没航行も解釈上可能とされる。

日本は、1996年に海洋法条約を批准し、中国も同年その締約国となった。

<sup>5</sup> 1983年3年の米レーガン大統領「海洋政策」では、同国は海洋法条約当事国にはならないとしつつも、航行や上空飛行については同条約の規則に反映された沿岸国の権利を承認するとした。但し、それは、「国際法の下での合衆国及び他の諸国の権利及び自由がそうした沿岸国によって認められる限りにおいて」であるとした。United States Oceans Policy, Statement by the President, 10 March 1983, *Weekly Compilation of Presidential Documents*, Vol.19, 1983, pp.383-384. ここには相互主義的な要素があるようにも思える。

<sup>6</sup> 海洋法上の国際海峡概念はしばしば誤解される。『朝日新聞』(2012年5月1日朝刊(東京本社第13版社会面第32面))に表題「中国艦が大隅海峡通過」の次のような無署名記事が掲載された。「防衛省は30日、中国海軍のフリゲート艦2隻と情報収集艦1隻が鹿児島県の佐多岬東約20キロの大隅海峡を通過したと発表した。中国海軍艦艇が同海峡を通過するのは、2003年11月に潜水艦1隻の浮上航行が確認されて以来9年ぶりという。同省によると、中国艦艇3隻が29日正午ごろ、屋久島の西約430キロの海域を東に進んでいるのを海上自衛隊が確認。30日午前11時ごろ、大隅海峡を通過したという。国際海峡のため、外国の軍艦も自由に通航できる。」右の記事は、その使用する語が海洋法条約のそれと同じ意味を持つとするならば誤りである。つまり、領海でなければ航行の自由が存在するから、無害通航権や通過通航権といった沿岸国との関係における権利として航行をわざわざ説明する必要はない。通過通航権を議論するのであれば、そこは、海洋法条約第36条規定の例外を除き領海であることが前提になる。

<sup>7</sup> 海洋法条約第3部「国際航行に使用されている海峡」(第34条～第45条)。

日本は、しかしながら、通過通航権が細部までは明確にはなっていないという立場をとっているから、その意味ではホルムズ海峡をその領海内に持つイランと同じく通過通航権が慣習国際法上のものであることを完全には肯定してはいないことになろう<sup>8</sup>。従って、通過通航権は慣習国際法上の権利であるという米の立場と日本のそれは必ずしも同じとはいえない。さらに、日本領海に国際海峡が存在するか否かを日本が明らかにしたこともない。これは、通過通航権が核兵器搭載艦艇航空機にも当然に認められるため、国際海峡が日本領海内に存在することになればそれらの通過を認める義務が日本に生じ、その故にかかる海峡の有無を明示したくないからといわれている。宗谷海峡、津軽海峡、対馬海峡東西の水道及び大隅海峡という特定海域距岸3海里以遠は日本領海法附則により日本領海外とされ、これら五海域は、通過通航権の適用のある国際海峡にはならない。領海を12海里に拡張してこれらの海峡を国際海峡化して通過通航制度を適用しても、あるいは領海外のままとしても、艦船航空機に通られるという点では相違がなく、むしろ領海に取り込んで国際海峡化した方が継続的で迅速な通航のみを要求できる点で日本に好都合であるかもしれない。とはいえ、領海化すれば非核三原則との抵触は避けられなくなり、そのことを強調すればやはりさらに「当分の間」、非領海回廊を残す特定海域方式を日本は継続するのであろう<sup>9</sup>。

<sup>8</sup> 領海拡張、通過通航制度、排他的経済水域や深海底鉱物資源開発といった海洋法条約諸規定はパッケージディールで起草採択されたが、深海底鉱物資源開発関連規定等に不満でなお海洋法条約の非締約国のままである米は、条約の一部である通過通航制度を慣習国際法として扱っている。このため、米は海洋法条約非締約国ながら「米海軍関係者は、この条約にのっとり国際秩序を守ろうと努力している」(夏川和也監修、『日中海戦はあるか 拡大する中国の海洋進出と日本の対応』、きずな出版、2013年、274頁)との評価は不適切で、米は同条約の自国に有利な部分のみを慣習国際法と主張してそれを守ろうと努力する selective compliance 的対応をとっているというべきである。これは身勝手という批判を受けるとともに、慣習国際法の存在証明が常に困難であるから中国との法的論争では米に不利にもなる。米における海洋法条約の議会承認問題については以下を見よ。Scott G. Borgerson, *The National Interest and the Law of the Sea*, Council on Foreign Relations, Council Special Report, No.46, 2009, 70pp.; 都留康子、「アメリカと国連海洋法条約 "神話"は乗り越えられるのか」、『国際問題』、第617号、2012年、42-53頁。

<sup>9</sup> 日本は1977年の領海法制定時からその附則2項で特定海域領海幅員を「当分の間」3海里のままとしている。この立場が今後も維持されることは最近の政府答弁書でも確認されている。すなわち、「特定海域に係る領海の幅を三海里としているのは、海洋国家及び先進工業国として、国際交通の要衝たる海峡における商船、大型タンカー等の自由な航行を保障することが総合的国益の観点から不可欠であることを踏まえたものである。」とし、海洋法条約がいう「通過通航に関する制度については、当該制度に関する各国の実行の積み重ねが十分ではなく不確定な面もあると考え」ているため、「現時点でも、領海法附則第二項の規定を維持することが

しかし、トカラ海峡や伊豆小笠原諸島沿の日本領海で覆われた海峡には国際海峡があるとも指摘される<sup>10</sup>。また、中国艦艇航空機が南西諸島のいずれかの日本領海たる海峡を通過する際にそこが国際海峡であると主張する可能性もある<sup>11</sup>。そうなれば、潜没潜水艦の通過通航も認められると中国は主張するはずである。その意味では海洋法条約非締約国でありながら世界各地の海峡で通過通航権を慣習国際法上の権利と主張する米と利害関係を一にすることになる<sup>12</sup>。

---

適当」としている。「衆議院議員緒方林太郎君提出国際海峡に関する質問に対する答弁書」、内閣衆質 189 第 70 号(答弁第 70 号)、2015 年 2 月 24 日、1~2 頁。こうして日本政府は、1982 年に採択され 1994 年に発効した海洋法条約(日本については 1996 年に発効)の通過通航制度の慣習法化を否定しつつ、領海法制定から 40 年を経ても「当分の間」が継続するという見解をとる。なお、質問主意書の質問が中心的論点からややはずれていることが惜しまれ、日本の領海内に海洋法条約のいう通過通航制度の適用される国際海峡が存在するかを端的に質問すればよいと思われる。慣習法上の不明確さは問題にならない海洋法条約規定の解釈を問うことになるから、答弁書としては、国際海峡があるかないかのいずれかで中間的な存否不明との回答は理論上ありえず、それが日本領海内にあるかないかをいわなければならないだろう。

<sup>10</sup> 水上千之、『日本と海洋法』、有信堂高文社、1995 年、34-35 頁。全域が領海であるトカラ海峡については、2016 年 6 月に中国海軍情報収集艦が通航して話題になった。『朝日新聞』、2016 年 6 月 16 日(朝刊)。これは水上艦艇の通航であるので、その通過自体は通過通航権を援用しなければ説明ができないものではないが、中国国防部は、トカラ海峡が国際航行に使用される海峡であるとした。Ministry of National Defense, The People's Republic of China, "China: It's legitimate for Chinese Warships to sail through Tokara Straits," 15 June, 2016, [http://eng.mod.gov.cn/DefenseNews/2016-06/15/content\\_4675551.htm](http://eng.mod.gov.cn/DefenseNews/2016-06/15/content_4675551.htm), visited 27 June, 2016. 防衛省もこの通過の後に統合幕僚長による記者会見を行っている。しかし、不思議なことに「統合幕僚監部報道発表資料」([www.mod.go.jp/ja/Press/press2016.htm](http://www.mod.go.jp/ja/Press/press2016.htm))(visited 30 June and 11 Nov. 2016)の 2016 年 6 月の箇所には他の中露艦艇の日本近海出現の記述はあるが本件通過の記載はないようである。なお、外国艦船通航実績に乏しいためトカラ海峡が国際海峡ではないとする見解も改めてこの事件の後に表明された。坂元茂樹、「中国が次に仕掛ける海洋を巡る法律戦」、『Wedge』、2016 年 8 月号、74 頁。トカラ海峡における外国艦船航行実績は、AIS (Automatic Identification System)([www.marinetraffic.com](http://www.marinetraffic.com))のような艦船識別システムに蓄積された情報である程度明らかにできるとと思われる。国際海峡であるための地理的要件を満たす海峡が使用実績要件も充足するかの議論においては、今後は具体的な航行艦船数を挙げてなされるようになるかもしれない。さらに、使用実績に不足があっても、特定の外国領海内海峡に水上艦を頻繁に派遣して通航させればゆくゆくは国際海峡化するのか、それとも無害通航の実行が蓄積するだけなのかという問題もある。国際海峡とは、海洋法条約採択時又は特定国家にとつての同条約発効時のそれに限定されはしないであろうから、通常の領海が後に国際海峡たる領海となるという現象もありうるように思われる。

<sup>11</sup> 日本が通られる側にまわることの意味について以下を参照せよ。坂元茂樹、「日本と国際海峡」、同編著、『国際海峡』、東信堂、2015 年、3-40 頁。

<sup>12</sup> いわゆる石垣水道を 2004 年に中国漢級原子力潜水艦が潜没航行した際、中国は何故か航法上の錯誤によると説明した。Masahiro Miyoshi, "The Submerged Passage of a

冷戦期にソ連は、黒海、白海、日本海やオホーツク海を閉鎖的に管理しようとする一方、その海軍力整備に伴い通常の領海や領海たる国際海峡の通航権については米と同様の見解に徐々に近づいていった<sup>13</sup>。しかしながら、日本領海で公然と軍艦の無害通航権をソ連が主張し行使することは極めて稀で問題は表面化しなかったのである<sup>14</sup>。また特定五海域中央回廊が領海外とされたのでソ連弾道ミサイル原子力潜水艦の太平洋展開時の非核三原則抵触問題も回避することができた。しかし、中国の活動は、東シナ海や南シナ海等において活発で、日本領海における軍艦の無害通航が既に見られる。次の段階としては、通過通航権の適用される国際海峡と中国が認識する日本領海上空の中国軍用航空機通過が考えられる。要するにこれは米海軍が excessive maritime claims をなすソ連やリビアその他の国に対し行ってきたような「航行の自由作戦(Freedom of Navigation(FON) Program (Operation))」の対日版に他ならない<sup>15</sup>。また、渤海湾全域内水化を諸国が

---

Submarine through the Territorial Sea – the Incident of a Chinese Atomic-Powered Submarine," *Singapore Year Book of International Law*, Vol.10, 2006, p.243; James Kraska, "Putting Your Head in the Tiger's Mouth: Submarine Espionage in Territorial Waters," *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol.54, No.1, 2016, pp.210-212. しかし、石垣水道が国際海峡であるという見解が他ならぬ米海軍大学校教官によりとられたことがある。Peter Dutton, *Scouting, Signaling, and Gatekeeping, Chinese Naval Operations in Japanese Waters and International Law*, China Maritime Studies, No.2, U.S. Naval War College, 2009, pp.11-12. 石垣水道を国際海峡とする解釈は、海洋法条約上は成立しないであろうが、この立場をとれば潜没航行が権利行使として可能になる。なお、先述のとおり、2003年に中国明級潜水艦が大隅海峡を昼間浮上航行した。Hans M. Kristensen, Robert S. Norris, and Matthew G. McKinzie, *Chinese Nuclear Forces and U.S. Nuclear War Planning*, Foundation of American Scientists and the National Resources Defense Council, 2006. p.92. 同海峡中央回廊は日本領海外なので潜没航行、沈座や徘徊も自由にできる海域である。

<sup>13</sup> 1980年代末に米ソは無害通航についての統一解釈を表明した。Uniform Interpretation of Rules of International Law Governing Innocent Passage, *International Legal Materials*, Vol.28, No.6, 1989, pp.1444-1446.

<sup>14</sup> 1980年に沖縄本島東方海上で火災をおこして航行不能となったソ連 659T型(Echo-I型)原子力潜水艦 K122の沖永良部島と論島間日本領海曳航通過はその例外である。アンドレイ V. ポルトフ、『ソ連/ロシア原潜建造史』、海人社、2005年、71頁。ところで、この事件の際には同艦の核兵器(核魚雷)搭載有無を日本はソ連に通過前に照会したが回答は直ちには得られず、通過後に搭載無しの回答がありまた海水放射能汚染も結局はなかったことから、事後的に無害通航であったと日本が認識したことがある。Robert J. Grammig, "The Yoron Jima Submarine Incident of August 1980: A Soviet Violation of the Law of the Sea," *Harvard International Law Journal*, Vol.22, No.2, 1981, pp.331ff. 2004年の中国漢級原子力潜水艦事件では事前にも事後にも核兵器搭載有無の照会をしたかについて全くといっていいほど議論されなかった。これは、漢級原子力潜水艦兵装に関する日本の認識をはからずも示している。

<sup>15</sup> See generally, J. Ashley Roach and Robert W. Smith, *Excessive Maritime Claims*, U.S. Naval War College International Law Studies, Vol.66, 1994, 376pp.

否定するとしてもその入口を国際海峡と主張する必要性は米等にとって小さく、台湾海峡が通過通航権の適用のある国際海峡ではないのはいうまでもないから、中国の領海や内水には国際海峡であるかが議論になる海域は海南島と中国大陸の間を除きあまり考えられない。要するに、中国が外国軍艦軍用航空機の通過通航を認めなければならない自国領海を気にする必要はなく、二段構成をとってもほとんど不利益は中国には生じない。

## 6 具体的な発現—日本 EEZ における中国軍事演習

米は、公海上の軍事活動の自由は、外国 EEZ にも及ぶとする。すなわち、EEZ でも一定の公海の自由が維持され、軍事活動もそれに含まれるとするのである<sup>16</sup>。中国は、現在は沿岸国的思考からか、外国軍の中国 EEZ 内活動の許容性を制限的にとらえている。他方、東シナ海その他の日本 EEZ 内での中国軍の行動の一層増加が予想されている<sup>17</sup>。ここでも米海軍式の外洋海軍思考が中国には有利になる。

中国は、海洋法条約署名時等の宣言においても自国 EEZ 内の外国軍事活動には触れず、法的立場を鮮明にしているとはいえない。例えば、沖ノ鳥島周辺で中国が演習を行った際には国際法的議論はさほどなされず、中国の立場も明確には示されなかった。グアムとの間に存在し、いわゆる第二列島線上にある沖ノ鳥島は海洋法条約の解釈からして EEZ を持たないと中国が考えているとの指摘もあった。そう解すれば日本 EEZ 内軍事演習の問題ではなくなるが、南シナ海の岩礁周辺の中国 EEZ 設定も同様に困難になる<sup>18</sup>。むしろ、沖ノ鳥島周辺日本 EEZ 内軍事演習は法的に許容されると構成した方が中長期的には中国に利益であろうが、依然政府内部で調整中であると想

---

真山全、「中国軍艦の領海侵入、対日版航行の自由作戦」、『朝日新聞』、2016年6月20日(朝刊)。

<sup>16</sup> 米は海洋法条約の締約国ではないが、EEZ 内軍事活動が許容される根拠を同条約条文に求めるとしたらそれは第 58 条である。

<sup>17</sup> 中国軍ソノブイを海上自衛隊が回収したことがあるとされる。それが日本 EEZ 内で回収されたとしても特段の抗議をソノブイ使用国にしていなければ、日本 EEZ 内における外国軍軍事活動が海洋法条約に合致する場合があるという認識を日本も持っていることを示すと考えられる。

<sup>18</sup> 比中仲裁裁判ではこうした岩や低潮高地の地位が論点の一つであった。*The South China Sea Arbitration before an Arbitral Tribunal Constituted under Annex VII to the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea between the Republic of the Philippines and the People's Republic of China*, Award of 12 July 2016, PCA Case No.2013-19.

像される<sup>19</sup>。

中国国内法においても調査測量以外の外国軍事活動について明示的な定めがないようで、中国自身による外国 EEZ 内軍事活動の自由の主張のために、中国 EEZ 内外国軍事活動を妨害しなくなるという可能性は残る<sup>20</sup>。その場合には、米海軍が諸国の EEZ 内で行うのと同様の中国の軍事演習が日本 EEZ 内で公然となされる。そして、中国の日本 EEZ 内軍事演習と日本自身の自国 EEZ 利用との調整原理は、海洋法条約第 58 条 3 項のいう「妥当な考慮」のみとなるから、日本の自国 EEZ 利用の権利が当然に全ての事項について優位する訳ではなくなる。

## 7 日本の法戦(lawfare) 対応

中国の国際法認識は、南シナ海における九段線維持や人工島周辺の領海設定に見られるように<sup>21</sup>、特に空間管理に関して米をはじめ日本その他の諸国と対立的と考えられている。しかし、既存国際法への異議申立者であるとしても、現行規則の法的妥当性は否定せずにその解釈を争ういわゆる法戦(lawfare(legal warfare))にとどまるのか又はかつての公海自由論争のようなより大きな変化につながるのかは議論が分かれる。さらに、別の可能性、すなわち中国が異議申立者ではなくなることも考えられる。つまり、特に海洋進出にかかわる空間的秩序の現行国際法適用を有利と評価すればそれに依拠する国際法政策に中国は転向するかもしれない。

中国の国際法認識が諸国と大きく異なるのであれば、日本の国際法政策の再検討の必要はむしろ小さい。しかし、中国がその海洋進出にあたって現行規則から利益が得られるとし、それを全面的にか部分的にでも適用すれば日本はその弱点をつかれることにもなりかねない。中国はまだそのような戦術を本格的には採用せず、国際法解釈適用にも安定性が見られないが、特に海や空の空間管理方式を象徴的にあらかず国際海峡や EEZ についての問題において米中の法的立場がいつの日にか一致するという事態を考えなければならぬであろう。中国が現行国際法による空間的秩序維持に対し破壊的ではない方が米には利益であるから、その方向に米が中国を誘導するかもしれ

<sup>19</sup> 真山全、「台湾海峡の国際法上の地位と外国艦船航空機の通航」、坂元、前掲書、180頁。

<sup>20</sup> 同、177-178頁。

<sup>21</sup> Zhiguo Gao and Bing Bing Jia, "The Nine-Dash Line in the South China Sea, History, Status and Implications," *American Journal of International Law*, Vol.107, No.1, 2013, pp.98-124.

ない。

国際法解釈における米中の一致は、中国海洋進出の前面にある沿岸国日本には不利な側面もあり、現行国際法による「法の支配」の強調によって日本のジレンマはより大きくなる<sup>22</sup>。その場合には、中国の法的主張への日本の反論が米海軍の利益も損ねることになるのであるから、日本がいかなる解釈操作でこうした問題から逃れるかの検討が必要になってくる<sup>23</sup>。但し、「法の支配」よりも自国の利益を日本は優位させ、その法解釈の振幅は大きく且つ状況依存的であると諸国に思われたら法戦における敗北を意味することに留意しなければならない。

---

<sup>22</sup> 国際紛争の裁判的処理の分野でも日本がその国際法政策の変更を行ったことは「法の支配」重視政策との関係で興味深い。日本は、捕鯨事件で敗訴したことから、2015年10月にICJ規程選択条項受諾宣言への留保追加によってICJの日本に対する強制管轄の範囲を縮小したのである。すなわち、「海洋生物資源の調査、保存、管理又は開発について、これらから生ずる、これらに関する又はこれらに関係のある紛争」を除外した。Japan, Declaration under Article 36(2) of the Statute(7 Oct. 2015); 外務省告示第345号、『官報』、第6631号(2015年10月7日)。1905年の常設仲裁裁判所家屋税事件敗訴によって日本は国際裁判に対し消極的となったといわれるが、ICJ捕鯨事件敗訴も同様の効果をもたらす可能性は排除されない。「法の支配」は多義的な言葉であるとはいえ、国際紛争の法による解決を少なくともそこに含むとすればその一つの理想型は国際裁判である。しかし、日本は、敗訴をきっかけにICJについては裁判可能な範囲を自ら縮小した(海洋法条約の規定する他の紛争処理方法には直接の影響はない)。強制管轄の選択条項留保追加による制限は日本以外でももちろん多く見られ、日本だけが管轄権範囲を狭めているのではないが、日本のいう「法の支配」の主張もかなり柔軟且つ迅速に変更されるようである。

<sup>23</sup> 米との利害関係が空間的秩序において一致しない西側諸国もある。その例の一は、加である。加はその沿岸の北極海に対して特に環境保護の観点から管轄権を強化し、同国沿岸諸島間の水道を内水としている。Michael Byers, *International Law and the Arctic*, Cambridge UP, 2014, pp.131-133. 他方、米は、加が内水にとりこんだ水道を国際海峡と主張することがある。北極海警備のため原子力潜水艦の英又は仏からの導入を以前に加が検討したことがあったのもこうした事情からであった。加は、隣国米との間でこうした問題を抱える一方、日本は中国との関係におけるその主張が翻って米に不利に作用する点で相違があるが、空間的秩序に関する議論では協同できるかもしれない。

## 日本海軍から海上自衛隊へ

— 知的伝統の原点 —

北川 敬三

### はじめに

海上自衛隊は、2017年、海上警備隊の創設から数えて65周年を迎える。その歴史の中、自衛隊初の実任務としての海外派遣は、第一次湾岸戦争終結後の1991年のペルシャ湾への海上自衛隊掃海部隊派遣であった。佐久間一海上幕僚長（当時）は、派遣部隊に対し出港後開封の訓示において次のような気持ちを吐露した。

顧みれば、昭和29年に海上自衛隊が発足して以来、自衛隊を取り巻く環境には極めて厳しいものがあつた。我々の諸先輩はこれに耐え忍び、海軍のよき伝統を継承しつつ、新しい時代に向けての適合化を図り、懸命に今日の海上自衛隊を築き上げてきたのである。この間には、幾多の諸先輩が流された尊い汗と涙、そして血の犠牲さえあつたことを、我々は決して忘れてはならない。そして、今ここに、我が海上自衛隊が国家及び国民のあふれんばかりの期待を担って行動する時が来たのである<sup>1</sup>。

21世紀に入り海上自衛隊のグローバルな地理的活動範囲は、日本海軍に比較し遜色ないかむしろ大きくなっている。2009年以来、海賊対処活動のためアフリカ・アデン湾において、艦艇・航空部隊が常時行動しているのも、その一例である。それらの基盤となっているものの一つが海上自衛隊と米国海軍の共同である。両組織が装備体系を共有し日米共同を標榜しても、用兵・兵術思想が異なると共同は困難となるのは自明である。ここで創設期の海上自衛隊が採用したのは、条件付ながら米国海軍の用兵・兵術思想を全面的に受容することであつた<sup>2</sup>。

<sup>1</sup> 読売新聞解説部『時代の証言者 12「国の守り」佐久間一』読売新聞社、2006年、11頁。

<sup>2</sup> 海上自衛隊幹部学校『海上自衛隊幹部学校30年史』非売品、1984年、1-3項。幹部学校は日本海軍における海軍大学校に位置する上級指揮官および幕僚を養成する機関である。通常「用兵」とは大にすれば国軍の運用、小とすれば大小の団隊を指揮することをいう。古来「兵術」と「兵学」は「戦争」に関する「術」(Art)

本稿で明らかにするが、海上防衛力再建の過程で米国海軍の強制はなかったのにも関わらず、なぜ海上自衛隊は全面的に米国海軍の用兵、兵術思想を受容する道を選択したのか。ここで考えなければならないのは軍事組織に必要な「知」とは何か、というものである。その「知」とは、複雑な社会現象である戦争に勝つ知力を生み出す臨機応変の「創造の方法論」に他ならない<sup>3</sup>。軍事組織に必要なのは想定と定石ありき、の解答ではない。戦略・作戦・戦術の三次元の諸問題に対応する「問題解決の方法論」の観点である<sup>4</sup>。これらは、「軍事における知的態度」ともいえ、軍事組織の高等教育において重視され、軍事組織の高級指揮官に要求される用兵に関する本題解決の方法論の構築を重視し、独創性と柔軟性を担保しつつ「戦争の術と科学 (Art and Science of War)」の探究を試みる姿勢である<sup>5</sup>。

これまでの自衛隊創設期の研究においては、旧軍人の活動、政策史や防衛力整備に関するものは多数存在する<sup>6</sup>。他方、自衛隊創設期における軍事組織の根幹ともいえる「軍の知性」ともいうべき用兵・兵術思想創出に関

と「科学」(Science)である。

<sup>3</sup> 片岡徹也「古典用兵思想から軍の革新へー創造の方法論を求めてー」『鵬友』第36巻第3号、2010年9月号、16頁によると「創造の方法論」とは、たとえ前提が一変しようとも、その新たな前提に基づいて、論理的に問題解決の方法論自体を柔軟に組み立て直し、さらに進化させ、二度と再現されない具体的な状況に最も即したシンプルにしてエレガントな問題解決に至り得る能力を内在的に備えた方法論のことをいう。

<sup>4</sup> ここで惹起されるのが、米国海軍が第二次世界大戦前から研究し日本との戦いにおいても使われた『健全な軍事問題の解決』*Sound Military Decision* (Newport: U.S. Naval War College, 1942)である。本書は日本の『海戦要務令』等がマニュアル化していたのになら、方法論であるいかにして合理的な意思決定を行うかに焦点を当てている。アメリカ海軍大学著、瀧澤三郎・大日向郁夫訳編著『勝つための意思決定』ダイヤモンド社、1991年、184-185頁によると「軍事上の意思決定の手順を説明してあるばかりでなく、軍隊という組織の特徴や、統一行動と行動の自由のバランスをとるための組織の仕組み、さらに意思や相互理解の重要性など、指揮官の役割の人間的な側面にも配慮」しているとされる。

<sup>5</sup> 「軍事における知的態度」に関しては、北川敬三「明治期日本海軍の課題と高等教育ー海軍大学校の創設・改革と海軍の知的態度ー」『軍事史学』第48巻第4号、2013年3月、121-138ページ。同「安全保障研究としての「作戦術」ーその意義と必要性」『国際安全保障』第44巻第4号(2017年3月)93-109頁を参照。

<sup>6</sup> 例えば、ジェームス・E・アワー著、妹尾作太男訳『よみがえる日本海軍 上下』時事通信社、1972年、植村秀樹『再軍備と五十五年体制』木鐸社、1995年、増田弘『自衛隊の誕生』中央公論新社、2004年、大嶽秀夫『再軍備とナショナリズム』講談社、2005年、中島信吾『戦後日本の防衛政策ー「吉田路線」をめぐる政治・外交・軍事』慶應義塾大学出版会、2006年、楠綾子『吉田茂と安全保障政策の形成ー日米の構想とその相互作用』ミネルヴァ書房、2019年、柴山太『日本再軍備への道』ミネルヴァ書房、2010年。

する研究は少なく、ほとんど手がつけられていない<sup>7</sup>。本稿は、日本海軍の敗戦前の状況、戦訓調査を踏まえた上での、海上自衛隊の黎明期の思索過程を明らかにする。すなわち、前述の佐久間の発言のうち「海軍のよき伝統を継承しつつ、新しい時代に向けての適合化」の源流を探るものである。敗戦で歴史を分断するのではなく、海上防衛力の特性という観点から連続性に注目したい。そのため本稿は、先行研究を踏まえつつ日本海軍から海上自衛隊に至る連綿たる歴史の連続性を考察し、「軍事組織に必要とされる問題解決の知的方法論」の観点から日本海軍から海上自衛隊創設期に至る「知」の系譜について考察するものである。本稿は次のように構成される。

第1節は、大東亜戦争終結直後の日本海軍による戦訓研究を、日本海軍が戦争末期までに導出した用兵に関する文書を踏まえつつ整理する。

第2節は、1948年から1952年の海上警備隊創設に至る日本海軍関係者で行われた海上防衛力再建研究における用兵・兵術の検討過程を明らかにする。

第3節は、1954年の海上自衛隊創設からの黎明期における、海上自衛隊幹部学校を中心とする検討と新たな問題解決の知的方法論の導入について分析する。

## 1 日本海軍の戦訓研究

### (1) 敗戦直後の緊急避難的研究

終戦直後の1945年9月2日、「大東亜戦争戦訓調査委員会」（以後、「戦訓調査委員会」とする。）が米内光政海軍大臣により設置された。「委員会規定」として「大東亜戦争敗戦ノ原因ヲ調査シ之ガ対策ヲ研究シ新日本建設ノ資料タラシムル為海軍省内ニ大東亜戦争戦訓調査委員会ヲ置ク」と定められた<sup>8</sup>。海軍大臣が戦訓調査を命じたその日こそ、東京湾の米海軍戦艦ミズーリ艦上で日本が連合国に対し降伏文書に調印した日であった。当時、海軍の各機構に対する将来の見通しは、極めて不明瞭であり、委員会は9

<sup>7</sup> 葛原和三「警察予備隊の創設と日米軍事思想の葛藤(2-1)」『陸戦研究』第58巻第683号、2010年8月、1-26頁。同「警察予備隊の創設と日米軍事思想の葛藤(2-2)」『陸戦研究』第58巻第684号、2010年9月、1-28頁。警察予備隊から陸上自衛隊創設期に至る組織整備、日米軍事思想の相違を論じている。

<sup>8</sup> 海軍省軍務局『大東亜戦争戦訓調査委員会』1945年、防衛研究所戦史研究センター所蔵所収のうち「官房軍第401号 大東亜戦争戦訓調査委員会規定」。『大東亜戦争戦訓調査委員会』のうち「大東亜戦争戦訓調査資料 一般所見」は戸高一成編『証言録 海軍反省会』PHP研究所、2009年、434-467頁にも収められている。

月30日までに海軍大臣に報告を求めた<sup>9</sup>。それを見届けたかのように、海軍省は同年11月30日に廃止された。

海軍省軍務局長は、戦訓調査にあたりこれら海軍省及び軍令部という中央組織のみならず、海軍総隊、各鎮守府、各警備府、各艦隊の参謀長に対し協力を求めている。確かに、幅広く海軍全体から意見を求める姿勢が伺える。しかしながら、開戦後一年から十個の分科会を編成し将来の発展に資するとした「臨時海軍軍事調査会」を擁して戦訓研究を実施した第一次世界大戦当時の海軍とは比べるべくもなかった<sup>10</sup>。

## (2) 用兵・兵術に関する検討

委員会の運営要領は、「軍令部職員タルモノハ作戦用兵ニ関スル事項ヲ又海軍省職員タルモノハ軍政関係ヲ取り纏メ戦争指導ニ関スルモノハ両者協力スルモノトス」とし、各部の役割分担も明確にしている<sup>11</sup>。では用兵・兵術に関し、各部はどのような所見をまとめたのか。

まず野村直邦委員長（海軍大将）は、当初イメージしていた作戦様相と実際の経過情況が乖離していたことを認めている<sup>12</sup>。つまり、日本海軍が長年構想し訓練を重ねた太平洋を越えて来攻する米国艦隊を段階的に減少させ、日本近海で艦隊決戦に持ち込むという「漸減邀撃作戦」はついで生起しなかったのである<sup>13</sup>。後年、野村委員長は「戦前軍令部でも（海軍）大学校でもやっていたことは戦闘の研究で、速戦即決艦隊決戦が主題であった。戦争はそんな簡単なものではない。数個の連合国に対し長期を予想する複雑な大戦争の戦争指導は皆無であったと言ってもよい。それが為大きな所に欠陥があった。」と述べている<sup>14</sup>。野村は、連合艦隊参謀長、軍令部第三部長、呉鎮守府司令長官を経て、1944年には海軍大臣も務めた人物である。

<sup>9</sup> 野村實「終戦時の日本海軍の戦訓調査」『軍事史学』第31巻第1・2号、1995年9月、38頁。

<sup>10</sup> 第一次世界大戦と日本海軍の関わりは、平間洋一『第一次世界大戦と日本海軍』慶應義塾大学出版会、1998年の第6章「第一次大戦の波動とその余波」に詳しい。

<sup>11</sup> 海軍省軍務局「戦訓調査委員会運営要領」、『大東亜戦争戦訓調査委員会』所収。

<sup>12</sup> 「(イ)戦前ニ考ヘ居タ日米戦ニ対スル構想ト今次戦争ノ実際トノ間ニ甚大ナル懸隔アリ」、野村直邦海軍大将（戦訓調査委員長）が20年10月9日に一宮少将及び黒島少将に宛てた所見、『大東亜戦争戦訓調査委員会』所収。

<sup>13</sup> 漸減邀撃作戦は、平間洋一「日本海軍の対米作戦計画—漸減邀撃作戦が太平洋戦争に及ぼした影響—」『軍事史学』第25巻第3・4号、1990年3月に詳しい。

<sup>14</sup> 財団法人水交会編『帝国海軍 提督達の遺稿（上）小柳資料』財団法人水交会、2010年、197項。

伝統的に日本海軍は、戦争の複雑さ、「戦争の科学 (Science of War)」というべきものへの理解の欠如が存在した。つまり、戦闘 (Battle) はしたが、戦争 (War) のやり方に問題があったということである。戦争様相が変わろうとも、健全な軍事問題解決のための「知的方法論」が存在しうれば、日本海軍の対応の仕方も異なっていたのではなかろうか<sup>15</sup>。他方、米国海軍は戦間期における全ての計画策定において、軍事問題解決の方法論である「情勢判断」を活用していた<sup>16</sup>。

では、大東亜戦争当時、海軍の意思決定を間近で見ていた大佐や中佐の中堅クラスの間は、どう用兵・兵術の敗因を分析したのか。「海軍反省会」を参考にしてみよう。同会の構成員の多くは、戦後長い間存命であり海上自衛隊に公式非公式に関わった。同会は、1980年3月28日に、水交会で第一回の会合を持ち、1991年4月25日まで延べ131回開催しているが、最終回は明らかになってはいない<sup>17</sup>。反省会の意義・理由・運営方針について戦争中軍令部員も務めた土肥一夫元中佐 (海兵 54 期) は「将来の海軍の後継者、海上自衛隊の後継者辺りが、振り返ってみた時に、成程これはというような、為になるものを集めるのが目的」としている<sup>18</sup>。同反省会でも戦闘重視、戦略軽視の海軍教育の議論が多く見受けられる。また、前述の「戦訓調査委員会」に関しても、テーマの出し方に問題があり、当時の関係者が負けた責任を取る文面に起因する掘り下げ不足を指摘しており、「海軍反省会」がある意味、同委員会の補足と後世への継承という役割を果たしているといっていよい<sup>19</sup>。

航空隊司令を経験した三代一就元海軍大佐 (海兵 51 期) は、陸軍大学校は精神主義的教育が基礎であり、海軍は大学校を含め自然科学的教育が基本であったとしている。加えて、自然科学なり精神科学を総合する社会科学がなかったという指摘をしている<sup>20</sup>。航空隊司令や大本営参謀を経験した寺崎隆治元海軍大佐 (海兵 50 期) は、海軍大学校は、図上演習と兵棋演習という戦闘研究ばかりであり、長期戦争に対する哲学が検討され

<sup>15</sup> 1910年代から1945年にかけての日本海軍の作戦レベルの意思決定に関わる問題については、北川敬三「日本海軍と状況判断」『軍事史学』第50巻第1号、2014年6月、85-102頁を参照。

<sup>16</sup> John T. Kuehn, *Agents of Innovation: The General Board and the Design of the Fleet That Defeated the Japanese Navy*, Annapolis: Naval Institute Press, 2008, p.31.

<sup>17</sup> 戸高一成編『証言録 海軍反省会』PHP研究所、2009年、7頁。

<sup>18</sup> 同上、31頁。

<sup>19</sup> 同上、48-49頁。

<sup>20</sup> 同上、195-196頁。

なかったことを指摘している。また、1920年代に山本五十六元帥が在米国海軍武官時代の補佐官であり、戦争中は軍令部第1部第1課長や第11航空戦隊司令官を務めた山本親雄元海軍少将(海兵46期)は「状況判断なんちゅうことは大学校入って初めて知ったと。記憶力中心の教育でない思考力を養成する教育が必要だったんじゃないか<sup>21</sup>。」と述べている。

これらは、「何か戦史に問題があるように書かれた人が何回も同じ問題やっている<sup>22</sup>。」という指摘に通じる。すなわちPDCA(Plan, Do, Check, Action)ループのチェックがないため、アクションもないのである。したがって、何度も同じ失敗を犯してしまう。思考過程に基づいた「問題解決の方法論」の欠如である。まさに「戦訓調査委員会」の教育局所見の「科学教育」に関し、「士官教育ニアリテハ所詮根底基盤ナキ(中略)戦略戦術ヲ論議スル傾向大ナリシコト」という内在的に考える教育の欠如を認めている。さらには、「部外学界研究機関ニ対スル海軍ノ接触及其ノ利用ニ関スル着想ト努力ニ欠クルトコロアリタルコト」と独善性に陥った海軍の知的社会も指摘されている<sup>23</sup>。前述の三代元大佐の社会科学、哲学の活用こそが「知の方法論」であることを考えれば、それらの欠如は状況に応じて論理的かつ創造的な解決法を見出す能力を欠いていたということに他ならない。

### (3) 日本海軍の「知」の到達点：状況判断と『統帥綱領草案(試案)』

日本海軍の用兵・兵術思想を長く担ったのは、1901年2月に公布された『海戦要務令』であった。『海戦要務令』は、そもそもドイツの『野外要務令』を参考にした日本陸軍の『野外要務令』を参考に日本海軍が1892年に作成した『海軍戦闘教範草按』から発展したものである。米国海軍等と同様、この当時、世界最高水準のドイツ参謀本部の知的的方法論とも言うべき作戦要務を採用し、海軍版を作成したのは慧眼であった<sup>24</sup>。その後、航空兵力の進歩を包括する試みもなされたが、結局のところ時代の変化に改正が追従できなかった。『海戦要務令』は、その後敗戦まで改正はみられなかったものの、開戦に至るまでの期間においてその考え、軍備のあり方、戦術の研究、艦隊の編成や訓練の方向性を決定づけていた。一方、大東亜戦争も敗戦色が強まり始める1943年7月頃、海軍大学校において『統帥

<sup>21</sup> 同上、215-216頁。

<sup>22</sup> 同上、58頁。

<sup>23</sup> 海軍省軍務局「大東亜戦争敗戦ノ原因及之ガ対策 教育局」、『大東亜戦争戦訓調査委員会』所収。

<sup>24</sup> 高橋弘道「忘れられた海戦要務令戦務篇」『軍事史学』第35巻第4号、2000年3月。

綱領草案(試案)』が起案された。これは、『海戦要務令』に代え統帥の要綱となるべく研究したものと推測され戦争末期における用兵思想構築を知る貴重な史料とされる<sup>25</sup>。

「海軍反省会」において、黨治夫元海軍大佐(海兵47期)が『統帥要綱草案(試案)』について述べている<sup>26</sup>。同大佐によると、1942年頃から同期で海軍大学校の戦略教官であった直井俊夫が書いたとされる。海軍の試案は、陸軍の『統帥綱領』が方面軍司令官レベルの教範であることに比べ、戦争指導も含まれ、軍令部、連合艦隊司令部レベルが対象であった。したがって、この『統帥綱領草案(試案)』こそが日本海軍の「知的到達点」を表すものとするのに相応しい。残念ながら、同案は草案、試案で終わり、海軍全体で共有されてはいない。しかしながら、海軍大学校の位置づけを考えると同案は少なくとも海軍省、海軍軍令部の意図を汲んでいると推測される。すなわち、緒戦で露呈した『海戦要務令』による戦争遂行の不具合を解決するために策定されたと見ることが妥当である。

『海戦要務令』と『統帥綱領草案(試案)』の大きな違いは戦争指導まで言及したほか本稿で着目するのは「問題解決の知的方法論」というべき「状況判断」の存在である。『海戦要務令』が作戦計画の策定の一部として「状況判断」を扱ったのと比較し、扱い方が格段に大きい。むろん、海軍大学校における教育では『兵術作業答模範例』に見られるよう、「作戦に於て彼我の関係其の他各種の状況を考量し如何に為すべきかを判定するを謂ひ通常之を左記諸項区分」とし「状況判断」は比較的様式化されていた<sup>27</sup>。では同試案の「第4章 状況判断及情報」の「第1節 状況判断」を見てみよう。

状況判断ハ戦争及作戦計画ノ基礎タリ 而シテ状況判断ハ之ヲ行ウ者ノ地位  
並作戦規模ニ応ジ考察スベキ範囲ニ広狭アリ従ツテ蒐集スベキ資料ニ多少アリ  
ト雖モ戦争指導又ハ所期作戦ニ対スル関係ノ有無ヲ精査シ努メテ広く且多ク資  
料ヲ蒐集シ微細周到ノ校量ヲ行ウコト肝要ナリ<sup>28</sup>

<sup>25</sup> 海軍大学校『統帥綱領草案(試案)』1944年7月15日、防衛研究所戦史研究センター所蔵。史料経歴における末国正雄戦史室調査員の所見である。

<sup>26</sup> 戸高一成編『証言録 海軍反省会2』PHP研究所、2011年、204-205頁。黨元大佐は、海軍の『統帥要綱』は陸海軍の最高統帥、内閣にも非常にためになると評価する一方、戦争は即戦即決でやるという思想は適当でなく、決戦で必ず勝つ作戦をすべきと述べている。

<sup>27</sup> 海軍大学校『兵術作業答模範例』1929年、防衛研究所戦史研究センター所蔵。

<sup>28</sup> 海軍大学校『統帥綱領草案(試案)』所収。

同節には、「状況判断」に含まれるものとして、「戦争指導計画ノ策定ニ当り考察スヘキ事項」、「国軍作戦計画策定ニ当り考慮スヘキ事項」、「海軍作戦計画策定ニ当り考慮スヘキ事項」、「海軍作戦計画細項及艦隊(部隊)作戦計画ノ策定ニ当り考慮スヘキ事項」が順を追って列記されている。「海軍作戦計画策定に当り考慮すべき事項<sup>29)</sup>」を見てみよう。

1. 国軍作戦目的、作戦方針及其ノ指導要領
2. 海軍作戦目的及戦争ニ於ケル海軍ノ任務
3. 状況 海軍作戦ニ影響スヘキ諸事象
4. 我カ諸方策
5. 敵ノ諸方策
6. 判決 海軍作戦方針並ニ全作戦要領

しかしながら、ここには文字とおり事項だけが示される手順である。どのような思考過程を経て導出されたのか説明はなく、いわば原則を羅列しているに過ぎず、マニュアルの域を出てはいない。背景や経緯の説明が乏しいと、拡張性も乏しくなり応用が利かなくなる。野中郁次郎等によると、「方法論 (methodology)」とは理論構築についての理論であり、現象の本質を洞察し概念化するもの、すなわちコンセプト創造力とされる<sup>30)</sup>。その観点から言うと、同試案は理論としては説明が不十分であろう。

軍事的問題解決のための理論構築の理論こそが軍に求められる「知的的方法論」とするならば、『統帥綱領草案(試案)』は未だ道半ばといえた。「知的的方法論」とは「いかに考えるか」、ということであり戦争指導か戦闘といったレベルを超えた「組織の哲学」ともいうべきものであるからである。このことを日本海軍関係者が気づくには、敗戦後の海上防衛力再建研究を経て海上自衛隊が発足してからであった。

## 2 海上防衛力再建研究における用兵・兵術の捉え方

### (2) 旧海軍残務処理機関等における研究

前述の「戦訓調査委員会」で日本海軍関係者が検討した教訓は、海上防衛力再建にあたりどう反映されたのか。日本海軍関係者は、戦訓調査を含

---

<sup>29)</sup> 同上。

<sup>30)</sup> 野中郁次郎、紺野登『知識創造の方法論』東洋経済新報社、2003年、ii-iii頁。

めた終戦処理を行いつつ、海軍の再建を非公式ではあるが開始していた。しかしながら、情勢下から「差し当り、計画年度等に捉われることなく、情勢の急変に常に即応し得る極く内々理にその研究を行うことを黙認しよう。」という諒解に達した<sup>31</sup>。この段階では、いずれ再建される海軍のコンセプト作りの色合いが強かった。その中心となったのが、海軍軍令部作戦課を母体とする第二復員省資料整理部であった<sup>32</sup>。両省は、1946年6月15日に廃止され、復員庁第一、第二復員局となる。

海上防衛力再建に関する研究は、1948年1月から第二復員局（以下、二復とする。）残務処理部において吉田英三資料課長（元海軍大佐）、永石正孝元海軍大佐、寺井義守元海軍中佐により進められた。この3名は、後に海上警備隊、海上自衛隊で重要な配置に就くことになる。彼らの中心となったのが大東亜戦争開戦時に駐米大使であった野村吉三郎元海軍大将であり、主に世話人となったのが米内海軍大臣から直接指示を受けた保科元海軍中将であった<sup>33</sup>。大きな転機は1950年6月の朝鮮戦争勃発であり、日米両政府各機関との調整、研究の加速が求められた。このグループは、研究を整理し部内に報告するとともに、福留繁元海軍中將、保科善四郎元海軍中將他数名に参集を求め研究を重ねた。その結果、1950年10月には「研究資料」と題する資料を作製するに至った<sup>34</sup>。あわせて1951年1月24日には、米国との調整を主目的とした秘密機関「新海軍再建委員会」が創設された。二復が行った研究が「新海軍再建委員会」に引き継がれたのである。

やはり中心となったのが野村元海軍大将であり、同委員会は「野村機関」とも呼ばれることになる。主任幹事保科元海軍中將、前述の二復の三名のメンバーも入っていた。野村元海軍大将は、1951年1月に発足した吉田首相兼外相の「再軍備に関する諮問機関」のメンバーでもあった<sup>35</sup>。野村

31 「旧海軍残務処理機関における軍備再建に関する研究経過覚」（1953年4月）『旧海軍残務処理機関における軍備再建に関する研究資料 1/3』防衛研究所戦史研究センター所蔵。

32 読売新聞戦後史班編『「再軍備」の軌跡』読売新聞社、1981年、217頁。カウンターパートであった陸軍参謀本部作戦課は、第一復員省史実部（のち史実調査部）となった。

33 保科善四郎「わが新海軍再建の経緯（保科メモ）」『戦後日本防衛問題資料集 第二巻 講和と再軍備の本格化』三一書房、1992年、532頁。

34 「旧海軍残務処理機関における軍備再建に関する研究経過覚」『旧海軍残務処理機関における軍備再建に関する研究資料 1/3』。

35 保科「わが新海軍再建の経緯（保科メモ）」『戦後日本防衛問題資料集 第二巻 講和と再軍備の本格化』532-533頁。

がいわば縦軸で、委員会の研究メンバーが横軸となり研究が行われたことになる。別組織でもリーダーとメンバーが同じ、というのは同じく陸上防衛力の再軍備にあたった旧陸軍に複数グループが存在したことと比較すると対照をなす。この同一性は、後日自衛隊発足後、陸上自衛隊において日米軍事思想の選択で議論が生じたのに比べ、海上自衛隊では同様な議論が行われなかったことに通じるだろう<sup>36</sup>。最終的には、1951年8月28日に、サンフランシスコ講和条約調印のために渡米する吉田首相に「海軍創設について」および「我国海上防衛力強化に関する研究」として二復から「新海軍再建委員会」に至る検討の総括が提出された<sup>37</sup>。

## (2) 新たな海上防衛力の本質

「海軍創設について」において、新たな海上防衛力に対する哲学が明確となった。「二 海軍軍備の内容」として新たな海上防衛力の目標として、「四面環海而も狭長な日本本土の防衛力」として、「侵寇軍を本土着以前に粉砕しその企図を挫折せしめること」並びに「原料と原材料に乏しい日本が国家としての存立を維持し国民を生存せしめるためには海上の交通を確保すること」を挙げ、新たな海上防衛力はこの二つの目標達成に適するものでなければならないとした<sup>38</sup>。日本の新たな海上防衛力のあるべき姿は、ここに明らかになったのである。

これらの二つは「戦訓調査委員会」においても敗因の原因として海軍各々が述べており、委員会の結果が反映されている。これらは、「任務は多様化する中、周辺海域の防衛と海上交通の保護の二つが海上防衛力の任務であるという考えは海上自衛隊の創設以来不易である<sup>39</sup>。」として海上自衛隊に引き継がれていくのである。「三 暫定措置」には「建軍の本質」という言葉が次のように現れる。

<sup>36</sup> 葛原「警察予備隊の創設と日米軍事思想の葛藤(2-2)」19-23頁。1961年9月も井本前陸上自衛隊幹部学校長(日本式を主張)と新宮現学校長(当時、米軍式を主張)と激しく議論が行われ、杉田一次陸上幕僚長の裁定で米軍式思考過程、作戦思想を採用していくとなった。

<sup>37</sup> 大嶽編『戦後日本防衛問題資料集 第二巻 講和と再軍備の本格化』524頁の解説によると旧海軍グループと吉田首相は、朝鮮戦争勃発をきっかけに繋がりを持つようになった。これと米海軍との関係と合わせ、彼らの活動性が実効性を持つようになっていった。

<sup>38</sup> 同上。

<sup>39</sup> 防衛庁防衛研究所戦史部編『中村悌次オーラル・ヒストリー 上巻』防衛庁防衛研究所、2006年、108項。

米国から貸与を受けた艦艇、航空機に対し旧海軍軍人を新しきデモクラテック、ネービーの名に相応しい再教育を施した上、乗員として利用すれば、概ね建軍の本質に合致し、而も民主的軍隊再現の趣旨に添い得るだろう<sup>40</sup>。

暫定措置、というのは米軍貸与装備であり旧海軍軍人の活用であった。「新海軍再建委員会」は、新艦艇の充実と新しく養成された軍人を持って恒久的軍備(ママ)と考えていた<sup>41</sup>。これらの帰納的思考過程で得た知見は、海軍という存在が消えて6年余りの海軍関係者の頭の体操になったことは疑いない。特に「我国海上防衛力強化に関する研究」については、具体的な兵力所要と作戦について検討している。したがって、同研究はいかに戦うかという用兵・兵術面の「知の継承」の場となったと考えられる。人員的にも二復で始まった再軍備検討の関係者は、そのまま継続し続けたことは知見の蓄積にも役立ったであろう。いずれにせよ、この段階では軍備の必要性や教育訓練について言及しているが、用兵・兵術を司る高等用兵に関する事項や高等教育機関の必要性はまだ言及されていなかった。

### (3) Y委員会

上記の二復から「新海軍再建委員会」に至る諸研究が海上防衛力再建を意識したコンセプト作りの場とすると、Y委員会とは1951年10月に発足した米軍からの艦艇供与受け入れを具体的に検討する場といってよい。それまでの「新海軍再建委員会」との大きな違いは、秘密機関ではなく内閣に直属する委員会であったことである。さらに、1951年9月8日にサンフランシスコ講和条約と日米安全保障条約(旧安保条約)が調印され、再軍備をとりまく情勢は大きく変化していた。日米安保条約が締結された、ということは海上防衛力再建に「日米共同」という大枠が公式にはめられたということに他ならない。国家としても、親米的な「通商国家」として国際復帰することを決定づけた<sup>42</sup>。Y委員会でも変わらなかったのは、吉田元海軍大佐等主たるメンバーであった。Y委員会は1951年10月31日の第一回委員会から1952年4月25日の第29回委員会の計29回開催された。

ともかく、Y委員会最後の委員会の翌日、1952年4月26日の「海上保安庁法の一部を改正する達」を持って、海上保安庁に海上警備隊が置かれ

---

<sup>40</sup> 山本「海軍創設について」551頁。

<sup>41</sup> 同上。

<sup>42</sup> 五百旗頭真『日米戦争と戦後日本』講談社、2005年、255頁。

たのである。「新海軍再建委員会」で周辺海域の防衛と海上交通の保護を海上防衛の目的と定義し、「建軍の本質」と議論したのに比べると、Y委員会は終始実務的な委員会であった。用兵・兵術の議論は、海上自衛隊の誕生を待たなければならなかった。まずは、装備、人員といった「型」を揃えることが優先されたのは、ほぼゼロから立ち上がった海上防衛力再建の過程において止むを得なかったといえよう。

### 3 海上自衛隊のキャッチアップ

#### (1) 「知」の到達点と出発点

戦争中、海軍省人事局員も務めた末国正雄元大佐(海兵 52 期)は海軍大学校の教育を振り返り次のように述べている。

海軍大学校の教育というのは、海軍の施策にですね、非常な影響を持つ人間を教育しているんですから、そしてそれが海軍の動きを決めてる。(中略) 将来の海軍の枢要な地位に就く士官を教育するんだと教育綱領に書いてありながらですね、それに合うような教育の実施が余りやられていないところに欠陥があった。(中略) 兵棋演習とか図上演習とかを盛んにやるんですけども、幕僚なり何なりが一とおり務まる程度のものしかやっていた。(中略) やはり一つの型にはまった人間を養成することしかやっていた、この辺に問題があるんじゃないか<sup>43</sup>。

どの国であっても、軍の高等教育機関で教育を受けた人間達が意思決定にあたる配置に補職される。すなわち、そこで何を考え何を教えられるかはその軍事組織を理解する上で一つの指標になるということである。

これは海上自衛隊でも同様であった。1954年7月1日の海上自衛隊の創設から僅か2ヵ月後の1954年9月1日には上級部隊指揮官及び幕僚教育を目的とした海上自衛隊幹部学校が創設されている。Y委員会では、大学校(参謀学校)についての詳細な構想はなかったが、その将来の設置場所を旧海軍施設のうちから確保しておこうとする考えがあった。それで中央総監部の施設とも併せ考えて目黒の旧海軍大学校または築地の旧海軍経理学校のいずれかを入手したい旨、米軍に接收解除方を要望していた<sup>44</sup>。

<sup>43</sup> 戸高編『証言録 海軍反省会』233-235頁。

<sup>44</sup> 鈴木総兵衛『開書・海上自衛隊史話』水交社、1989年、83-84頁。

一国の海上防衛、特に作戦運用においては高い専門性が要求される。幹部基幹要員、つまり指揮官、幕僚向けの高等教育の実施は一刻の猶予もなく、初代学校長であった中山定義元海将(海兵 54 期)にして「旧海軍の下地があったとはいえども、いかにも早い荒しいテンポのように思われた<sup>45</sup>。」と言わしめた。さらに中山は、「日露戦争の勝利には、秋山真之等による海軍大学校教育に負うところが多かったし、太平洋戦争の敗戦には、昭和の海大教育の責めは免れないというのが、私の素朴な認識であったからである。」と軍事組織における高等教育機関の重責を吐露している<sup>46</sup>。中山自身も海軍大学校の甲種学生として教育を受け、さらには米国プリンストン大学にも留学の経験を持つ。他にも中山は、大正、昭和の海大教育を大観し、真珠湾奇襲攻撃やソロモンの夜戦等を評価しつつも「戦争指導、戦略、ロジスティクス等の面で、また戦術面でもどんなに甘い点をつけてみても大きい及第点とならざるを得ない。(中略)この太平洋戦争の反省こそは、わが海幹校発足当時の、教育指針の最大の手がかりであり、ポイントであった。」と述懐している<sup>47</sup>。

海上自衛隊は、日本海軍の反省事項を包含した「知の到達点」を「知の出発点」としたのである。幹部学校開設にあたり担当者達は旧海軍大学校における経験と、米海軍大学校を主たる参考とし、海軍関係者達からの助言を仰ぎ大方針として「良きをとり悪しきを捨てる」としたのである<sup>48</sup>。では、「良き」とは何で、「悪しき」とはどういうものであったのであろうか。それこそが前述の佐久間の訓示「海軍の良き伝統を継承しつつ、新しい時代に向けての適合化」に他ならないだろう。

海上自衛隊は、自然と日本海軍を継承していったといつてよい。「良き」とされる理由の一つ目は、人員という海軍の遺産の継承による「人的継続性」である。海軍大尉で終戦を迎え、1953年12月に海上警備隊に入隊した市来俊男(海兵 67 期)は7年間のブランクの後米国から供与されたフリゲート艦に副長として勤務した。市来は、次のとおり違和感はなかったとしている。

<sup>45</sup> 海上自衛隊幹部学校掲掲『海上自衛隊幹部学校 30 年史』40 頁。中山は準備期間は半年しかなかったとしている。

<sup>46</sup> 同上。秋山真之が教官として在籍した日露戦争前の海軍大学校の雰囲気は、桜井眞清『秋山真之』秋山真之会、1933年に示されるよう自由闊達、学生達が教官のみならず部外教授まで議論を競って臨んだという。他方、昭和の海軍大学校教育の硬直性については実松讓『海軍大学教育』光人社、1993年に詳しい。

<sup>47</sup> 海上自衛隊幹部学校『海上自衛隊幹部学校 50 年史』非売品、2004年、47頁。

<sup>48</sup> 同上、98頁。

だいたい乗員自体が、艦長以下みんな兵学校の先輩で、日本海軍時代と同じだし、乗員の下士官、曹士の人も旧海軍で教育を受けた人達ですから、昔の船と同じように使えた<sup>49</sup>。

前述したように米海軍が、装備は供与したもののやり方は任されたことが自律的な作用をもたらしたことは自明である。したがって、海上警備隊、海上自衛隊に至る艦内号令等の日課、艦内の生活パターン、使用される用語も海軍時代の言葉が、新たな概念として導入されていく米海軍の言葉を包含しつつ大枠は保たれていった。人員と言葉が同一ということは、自然と風習、文化も継承されていった。

また、日本海軍関係者のうち海上警備隊に入隊しなかった世代及び海上自衛隊を退官した世代と現役の接触も大きい。例えば、基幹要員を教育する幹部学校等で山梨勝之進元大将、高木惣吉元少将といった海軍でも「良識派」と目された旧海軍士官による講話が創設当時から継続された。他には、遠洋航海に出発前に高松宮（海兵 52 期）邸における拝謁や海軍関係者の親睦団体である水交会における海自初任幹部に対する激励がある。これらは、日本海軍の「空気」を伝授する上で大きな媒介手段となった。

理由の二つ目は、施設という海軍の遺産の継承による「環境的継続性」である。環境は人を作る。海上幕僚長を務めた大賀良平（海兵 71 期）は「旧軍拒否の考えが強い陸上自衛隊と「海軍臭い」海上自衛隊」として次のように述べている。

海上自衛隊は Y 委員会が海軍の組織をそのまま持ってきた。それから、旧軍港も皆使った。それから、軍艦旗は昔と同じ。（中略）一番は、江田島ですよ。江田島が帰ってくるわけです。あそこに幹部候補生学校や、術科学校が出来るでしょう。あそこに昔の教育資料は全部ある。建物から何から。だからますます海軍臭くなるわけ<sup>50</sup>。

他方、「悪しきを捨てる」とは、即ち敗戦要因となったものであり、その代わりに主として交戦相手の米国海軍から受容したものに他ならない。装備の供与を受けた当時の関係者は、兵器の性能自体は変わらないものの、

<sup>49</sup> 防衛省防衛研究所戦史部編『市来俊男オーラル・ヒストリー』防衛省防衛研究所、2009年、32-33頁。

<sup>50</sup> 政策研究大学院大学 C.O.E オーラル・政策研究プロジェクト『大賀良平（元海上幕僚長）オーラル・ヒストリー 第一巻』政策研究大学院大学、2005年、107頁。

指揮官の意思決定に資する付属装置の差であったり、訓練手法における艦長以下のチーム訓練であるといった刺激を受けた<sup>51</sup>。しかしながら、注目すべきは米国海軍の戦い方にあり、思考法にあったといつてよい。前述の市来は、実戦経験と米国海軍の教育を踏まえた上で米海軍の強さについて次のように述べている。

やっぱり、強いですよ。いいことはどんどん変えていく。(中略) アメリカの手の打ち方の早いこと、やっぱり同じようなことがいくつもあるなどという気がするんですけどね。ひとつは、いうなれば日本軍が考えないというか。戦争ですから、いろんなことを考えてやらなければいけないのに、どうも日本のほうはあまり考えていない。それから、前にうまくいかなかったから変えようと思っても、なかなか変わらない<sup>52</sup>。

日米の戦い方の「差」こそ、「定石で戦う」か、「進化しながら戦う」かの「差」であったのである。米海軍は装備を提供したものの、慣習や用兵思想を強制しなかった。米国海軍は、「帝国海軍の立派な先例」があるのだから自分で考えることを勧めたのであった<sup>53</sup>。海上自衛隊が、学んだものこそが後述する米国海軍の「進化しながら戦う」思考法であり「知的方法論」だったのである。

## (2) 敗戦から学んだ海上自衛隊の高等教育

1955年3月28日、教育開始にあたり中山学校長は、教官及び学生に対し「海上自衛隊幹部学校のあり方について」を示した<sup>54</sup>。それは「本校の目的及び性格等について」を5項目、「教育研究の方針及び要領等について」を7項目、研究上の留意事項の9項目から構成された。その中から教育研究の方針の一部を見てみよう。

<sup>51</sup> 防衛研究所戦史部『市来俊男オーラル・ヒストリー』30-32頁。

<sup>52</sup> 同上、33-34頁。市来は、真珠湾からミッドウェー攻撃にかけて同じパターンで戦ったのに比較し、偵察を含め米海軍はどんどん戦い方を変えたことを指摘している。

<sup>53</sup> 中村悌次『帝国海軍と海上自衛隊の指揮統率及び教育について』1981年2月15日、防衛研究所戦史研究センター所蔵、3項。中村は、「他自衛隊の場合と異なり、米海軍は貸与艦艇や航空機の操作に関する技術的事項は教えても、制度や考え方について、示唆し、助言し、強要することは全くなかった。」と述べている。

<sup>54</sup> 海上自衛隊幹部学校『海上自衛隊幹部学校30年史』1-3頁。

2. 教官と学生は共に研究するという態度で進みたい。従来、学生は教官から教えてもらうという観念は、この際学生の念頭から切り離し、教官は教程を仕組み推進する世話役、相談役ということでありたい。
3. 学生各自の創意工夫を強く期待し、学生を教官の型にはめることは厳に排したい。また、各種の職務において色々な情勢に対処し、適切、健全な判断ができるように視野を広め、合理的な物の考え方をする習慣を身につけるよう努力されたい。
6. 我々は大急ぎで米英等の海軍を範とし、その水準に追いつく努力を第一とし、その修正等は相当後のこととしたい。小児病的国粹論はこの際避けたい。ただし、統率、精神教育等の面においてはわが国情を無視することは慎みたい。
7. 海上自衛隊発足以来、米海軍各方面からの有形無形の援助協力を受けていることは、諸君の想像以上であることについても諸君の注意を喚起したい。将来も米英等の海軍と、できる限り緊密な連絡を保ち、海上自衛隊育成の能率をあげたい。

上記の項目6にこそ、受容と自立の葛藤に悩む当時の心境が吐露されている。中山は、日本海軍は艦隊決戦に固執し失敗したという認識から特に柔軟性と論理的な物事の考えについて強調していた<sup>55</sup>。また中山は、「防衛研修所、陸、空幹校、術校等と緊密なる連絡を保って、本校の教育の能率發揮に努めるとともに、これらの他機関の申出に対しては積極的に協力したい。」と時代の空気も十分取り入れていた<sup>56</sup>。このような流れの中、1955年に幹部学校で講話を行った高木惣吉元海軍少将は、次のように戒めつつ奮起を期待した。

旧海軍では明治時代は、英海軍を倣い、精神的に独立することが遅く、考えよ  
うによつては最後まで独立出来なかつたといえる。また今日では米国に倣てを学  
んでおり、何時までも米海軍の亜流に甘んじていると明治時代の二の舞を演ずる  
ことになる。ここにおいて精神的だけでも米英の羈絆から脱して新機軸を生み出  
す意気ごみで、基礎研究のルツボを本校に準備して、自らの力で生み出す気魄を  
持ってもらいたいと思う<sup>57</sup>。

時代の空気とは、防衛力再建にあたった吉田茂首相の軍の教育に対する

---

<sup>55</sup> 防衛研究所戦史部『中村悌次オーラル・ヒストリー 上巻』162頁。

<sup>56</sup> 海上自衛隊幹部学校『海上自衛隊幹部学校30年史』3頁。

<sup>57</sup> 海上自衛隊幹部学校編『高木少将講話集』非売品、1979年、188頁。

考えというか「知性」を重視した姿勢にあるとあってよい。吉田は政治家より、学者や専門家との会合を好み政治・経済、軍事に関しブレーン・グループを形成していた<sup>58</sup>。辿ること既に1951年6月には増原恵吉警察予備隊本部長官に中堅幹部養成機関の構想を命じている。教育重視の証左に、1952年8月には保安庁保安研修所(現防衛研究所)が発足、1953年4月1日に保安大学校(現防衛大学校)が開校している。吉田のこれらの教育重視の背景には、当面の軍事的脅威に備えて防衛力を強化するというのではなく、長期的に独立国日本にふさわしい「立派な軍隊」を作る構想があった<sup>59</sup>。

1954年9月1日に横須賀市田浦で業務を開始した幹部学校も、1950年8月には陸海空幹部学校の小平地区集中設置が決定された。1956年6月16日から東京都小平市で業務を開始したのも田浦の施設が手狭であったことその他、吉田の基本方針が受け継がれたものと考えるのが自然であろう。

しかしながら日本の海上防衛は、敗戦から約10年間に渡り高等教育が欠けたこととなった。1940年代後半から1950年代前半に至る年月は、プロペラ機からジェット機へ、大砲からミサイルの時代へ、冷戦を骨格づけた核兵器の開発と軍事面において大きく進歩した時代であった。「教育研究の方針及び要領等について」で中山学校長が念頭に置いた米英海軍を範とし、追いつく切り札と期待されたのが留学生派遣であった。すなわち、米海軍大学校の教育の在り方を学びとり、これを幹部学校の教育に反映させることが開設当初からの念願だったのである。この念願は、意外に早く実現することになる。1955年秋、中山学校長が長沢浩海上幕僚長に同行して訪米の際、海幕長から米海軍作戦部長パーク大将にこの件を要請したのを手初めに熱望を続け、遂に1956年夏、同大将決裁により米海軍大学校に外国高級海軍武官のために特別のコースが設けられた。20数カ国から各国1名ずつの招きがあり、海上自衛隊から当時、幹校教官であった北村謙一2佐(海兵64期)が、第二期は板谷隆一1佐(海兵60期)が派遣され、以後今日に至るまで毎年続けられている。北村の留学直後の対米観と海上自衛隊観を見てみよう。

---

<sup>58</sup> 楠綾子『吉田茂と安全保障政策の形成』ミネルヴァ書房、2009年、182-189頁。軍事問題の討議には、旧陸軍から辰巳栄一、下村定、河辺虎四郎、旧海軍からは富岡定俊と堀悌吉、それに元海軍大学校教授榎本重治が招かれた。

<sup>59</sup> 大嶽秀夫『再軍備とナショナリズム 戦後日本の防衛観』講談社、2005年、112-113頁。吉田は、保安大における訓示でもその構想を学生に対する訓示で披瀝している。

私は留学中アメリカ海軍の各方面から非常な厚遇を受けたが、それも私が日本海軍の代表者であるということが大きな理由であったと思う。たしかに米海軍が日本海上自衛隊に期待するところは大きいものがあるようである。海上自衛隊は現在微力であり、また多くの問題点を持っているが、われわれは米海軍が期待するほどの潜在的な能力を持っていると私は確信している。ともあれ日本の防衛は米軍特に米海軍との協同連合を基本とする。したがって我々はそれに適応した体制を整えなければならない。(中略)海上自衛隊は日本の国力や政策の都合によってその兵力や装備に制限を受けるであろうが、個々の幹部が偉大になることに対しては一切制限はない。(中略)我々が志すべきところは国際的レベルにおいて卓越した士官になることであらねばならない<sup>60</sup>。

北村は、かつて秋山真之が志しても入学かなわなかった米国海軍大学校で学んだのである。当時最先端であった対共産主義戦争や核戦略にも触れたが、北村自身は海上自衛隊を本質から代える使命を持って帰国し幹部学校に戻った。その使命こそが、「知的方法論」を海上自衛隊で打ち立てることであったのである。

### (3) 新たな問題解決の知的方法論の導入

1955年に高木惣吉元海軍少将が海上自衛隊幹部学校において講演した際、「知っていることと実践することは別物であるということ」として、次のように述べている。

旧海軍において、海戦要務令に押し込まんとしたのは一方法であったが、これが極端になって、創造的なものを生み出さなければならないときに、教条主義に押しこめられて動脈硬化になったと思う。一方、戦場のような新しいところでは、奇想天外なものよりも *recollection* が役に立つことがある。学んで身につけておくことが必要な所以である。

海戦要務令では、攻撃や追撃の徹底について強調されていたが、学ぶということが身につけていなかったことを第二次世界大戦は証明したようである。これは日本の非常に苦しい戦訓であり、繰り返してはならないと思う<sup>61</sup>。

高木元少将によると、日本海軍の『海戦要務令』は、「定石」であり「知

<sup>60</sup> 北村謙一「U.S. Naval War College 留学雑感(3)」『幹校レファレンス』第4巻第1号、1958年1月、41頁。

<sup>61</sup> 海上自衛隊幹部学校編『高木少将講話集』186-187頁。

的方法論」ではなかったのである。この「学ぶ」ということ、教条的(ドグマ)にならない概念を海上自衛隊は必要としていた。前述の北村が導出した概念こそが「作戦要務」という概念規定であった。「作戦要務」は日本海軍で使われていた「戦務」との混同を避けるためにつけられた<sup>62</sup>。米海軍から供与された1942年版の『健全な軍事判決(Sound Military Decision)』が、参考資料となった。北村は、日本海軍にはなかった幾つかの目新しい概念をどう理解し、どのような日本語で表現するか苦勞することになる。中山学校長は、北村に概念の理解に並行し「作戦要務」に関する標準様式を定めるよう指示した<sup>63</sup>。

北村は、「作戦要務」の研究を通じて得た印象を3点述べている。これらの印象は、北村自身が昭和の海軍を経験し、大東亜戦争における各種戦闘体験が根底にある。第一は、指揮官の情勢判断における達成すべき任務と任務の目的の理解である。つまり目標の系列という考え方や目標の原則といった教訓である。北村は、大東亜戦争における多くの指揮官の作戦指導にこれらが欠如していたと考えていた。第二は、行動の自由の確保という考え方である。これは指揮官自身と部下両方にとって必要であるということである。第三は、作戦要務における情勢判断のプロセスはあくまでも「標準手続き」にすぎないという点であり結局は指揮官の健全な専門判断力にかかっているということである。北村は米軍の手法を完全に受容したわけではなく、日本海軍のやり方と本人の創造も活用しつつ「作戦要務」を作成したという<sup>64</sup>。この健全な専門判断力に資する教育研究を幹部学校が担うことになる。

海上自衛隊は、ここに改めて世界の用兵・兵術の潮流に参加したのである。つまり、米国海軍の用兵・兵術を受容したということは19世紀後半に世界の軍事思想を席卷したモルトケのドイツ参謀本部の「知的方法論」の系譜に繋がったのである。「改めて」、というのは前述したとおり『海戦要務令』も元を辿ればその系譜なのである。しかしながら、事の由縁はいつの間にか忘却されていた。そして、この系譜をアカデミズムの手法で実戦を経つつ「健全な軍事判決」という哲学的かつ社会科学的な「知的方法

---

<sup>62</sup> 日本海軍における戦務とは、兵術を実施するに際する幅広い業務を指していた。海上自衛隊における「作戦要務」とは、指揮官の意思決定に必要な情勢判断を中心とした思考過程から計画の立案、命令の作成に関する手続きをいう。欧米の軍事組織に共通した思考手続といえる。

<sup>63</sup> 海上自衛隊幹部学校『海上自衛隊幹部学校50年史』112-113頁。

<sup>64</sup> 同上、113-114頁。

論」に高めたのが他ならぬ米国海軍であった<sup>65</sup>。海上自衛隊は、新たなパラダイム、つまり戦争に勝利する知力を生み出す「問題解決の知的方法論の創造」に組織の創設期に触れたのであった。

「作戦要務」は、創設期の海上自衛隊から幹部としての必須素養となっていく。「海戦要務令」との根本的な違いは、学術的基盤の上に導出された論理的思索の根拠の存在であった。日本海軍は作戦に関する業務を「戦務」とし、「戦務は学術にあらざして業務なり」とも言われていた<sup>66</sup>。1955年2月に創刊された部内誌『幹校レファレンス』は、「作戦要務」に関する論考を多く掲載し啓蒙に努めた。軍事組織の部内誌には紐帯の役割、つまり自由な討議を許す組織文化を基本とする主張と議論を経たコンセンサスを構築する役割を有する<sup>67</sup>。幹部学校等における教育と部内誌のフォーラムにより、新たな概念は浸透していったのである。

## おわりに

本稿では日本海軍から海上自衛隊に通じる歴史の継続性に着目し「知」の系譜を取り上げた。海上自衛隊にとり「新しい時代に向けての適合化」とは、敗戦直後の日本海軍敗因分析が出発点であった。日本海軍関係者は、海上防衛力の重要性と構築の困難性を理解し敗戦後直ちに再軍備の意図を持った。この意図は日本海軍関係者及び米国海軍、日本政府に共有され組織的な検討に繋がっていった。その役割を負ったのが第二復員局であり「新海軍再建委員会」に続く「Y委員会」であった。これらの構成員は、野村元海軍大將を頂点にメンバーが重複し、意見の統一を持った。同時期に再軍備をした日本陸軍関係者が複数のグループに分かれ、陸上自衛隊発足後もその用兵・兵術に関し意見が分かれたのとは対照的であった。分析を通じた日本海軍の不足分は、再軍備とともに埋めなければならなかった。この葛藤こそが、海上自衛隊が手本とした二本柱、すなわち日本海軍と米国海軍、この後者である米国海軍の用兵・兵術の受容であった。しかしながら、軍事組織の心臓部ともいえる用兵・兵術の高等教育の必要性と議論は

<sup>65</sup> 米国海軍の知的系譜については、大熊康之『戦略・ドクトリン統合防衛革命 マハンからセブロウスキーまで米軍事革命思想家のアプローチに学ぶ』（かや書房、2011年）に詳しい。

<sup>66</sup> 高野正好「作戦要務の功德あれこれ(2)」『幹校レファレンス』第6巻第5号、1960年9月、17頁。

<sup>67</sup> 片岡徹也「将来に備えるための媒体として—ミリタリーにおける部内誌の意義—」『鵬友』第35巻第1号、2009年5月、122-123頁。

再軍備の過程では後回しにせざるを得なかった。

本稿で明らかになったのは日本海軍の「精神的伝統」は継承されたが、「知的伝統」はむしろ到達点から新たなパラダイムへの新規出発であったということである。これは、日本海軍の敗戦が徹底的であり、戦術の源である用兵・兵術思想を司るアカデミズムの一環とも言うべく「問題解決の知的方法論」が不適切であったという反省があったからであった。この方法論の欠如から、大東亜戦争における戦闘における不備が繰り返されたという認識である。その一方、日本海軍から海上自衛隊に至る連綿たる歴史の連続性は存在し、米海軍の「知的方法論」も日本海軍既存の概念を応用し比較することにより受容と検討のスピードを得た。科学的思考と知的態度の尊重は、アカデミック・フリーダムを掲げて発足した海上自衛隊幹部学校が中心の場となった。この動きは、吉田首相の自衛隊における知的重視の余波と恩恵を受けたといってよい。

海上自衛隊創設期の知的選択が正しかったかどうかは、歴史が現在進行形で進んでいる中で結論を出すのは尚早かもしれない。しかし、先人達が導入した用兵・兵術の背景を内在的に理解したうえで組織が進んでいくのならば、海上自衛隊は「新しい時代に向けての適合化」に挑戦しつづけていけるであろう。

## アメリカのアジア太平洋リバランス

### — 二重の安心供与 —

関野 博

#### はじめに

アメリカのオバマ (Barack Obama) 大統領は 2011 年 11 月、オーストラリア議会において、アメリカの外交・安全保障政策の新たな方針となるアジア太平洋重視政策 (以下、「リバランス」) を発表した<sup>1</sup>。

オバマ政権は、この発表以前から ASEAN 地域フォーラム等のアジア太平洋地域の多国間枠組みに関与し、同地域との経済的繋がりも深め、安全保障面では、新たな部隊の展開など様々な政策を遂行している。

森聡は、リバランスを「地域諸国が国際ルールを受諾・遵守し、アメリカ主導でアジアに安定的秩序を作り上げるという戦略的コミットメントを表明するために政策を体系化した知的枠組み」と評価しており、域内で影響力を拡大しつつある中国に対しては、リバランスが対中封じ込め戦略でもなく、アジア域内の緊張を高める意図もないという安心を供与し、一方で同盟国やパートナー国に対しては、同国が不信任を抱かない程度に対中協調を追求するという「二重の安心供与」<sup>2</sup>ともいうべき構造の上に成立する政策と分析している。

この新たなアメリカの政策は、アジア太平洋地域諸国の厚い支持を得ている<sup>3</sup>。一方で、「言葉だけ・神話」と言った懐疑的・悲観的見解も見られる<sup>4</sup>。

上述のようにアメリカは、同地域において外交・経済・安全保障の各分

---

<sup>1</sup> “Remarks by President Obama to the Australian Parliament,” The White House, November 17, 2011, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>.

<sup>2</sup> 森聡「オバマ政権のリバランスと対中政策」『国際安全保障』第 41 巻 3 号、2013 年 12 月、30、40 頁。

<sup>3</sup> Michael J. Green and Nicholas Szechenyi, “Power and Order in Asia: A Survey of Regional Expectations,” CSIS, July 2014, p. 9. 地域諸国の安全保障コミュニティー対象の調査では、全体の 79%がリバランスを支持している。

<sup>4</sup> たとえば、David Francis, “Why Obama’s Big Pivot to Asia Is a Myth,” *The Financial Times*, January 9, 2014、古森義久「米の「アジア重視」言葉だけか」産経ニュース、2013 年 10 月 26 日を参照。

野における政策を遂行し、一見してリバランスを推し進めているようにも見えるが、こうした悲観的論調は、なぜ起きるのであろうか。そもそも、森が指摘する中国とアメリカの同盟国・パートナー国に対する二重の安心供与は、同時に成し得ないのでないだろうか。

そこで本稿では、上記の問いを念頭に、米政府の政策文書、高官発言等からリバランスとは如何なる政策なのか、そしてそれに対するアメリカ自身の取り組み、対象地域であるアジア太平洋地域諸国の受けとめを整理し、リバランスについて分析を試みる。

## 1 リバランスの概観

アメリカのオバマ大統領は2011年11月、オーストラリア議会においてアメリカの外交・安全保障政策の新たな方針「リバランス」を発表した。アジア太平洋地域へのリバランスとは、中東地域からの米軍兵力の削減(イラク戦争の終結、アフガニスタンからの米軍撤退の開始)に伴い、アメリカの戦略的重点をアジア太平洋地域に転換するというものである<sup>5</sup>。これは同時に、過去10年間にわたって中東地域に投入されてきた外交的・軍事的資源が解放され、新たな方向を模索しつつあることを意味している。こうした方針が打ち出された背景として、アメリカの連邦支出と軍事予算の縮小には、資源再配分のプライオリティーの確定が必要であった<sup>6</sup>ことがあげられよう。2012年1月、オバマ政権が発表した「国防戦略指針(Defense Strategic Guidance: DSG)」では、「アメリカは世界の安全保障に貢献し続ける一方で、アメリカにとってはアジア太平洋地域に対するリバランスが必要である」とその必要性を宣言し、同国の戦略的プライオリティーが、アジア太平洋地域にシフトしつつあることを示した<sup>7</sup>。米国防大のサンダース(Phillip Saunders)は、リバランスという用語が、「勢力均衡(balance of power)」に由来するものではなく、アメリカが中国や他のいかなる国々に対して均衡を求める意図を示すものではないと評価している。サンダー

---

<sup>5</sup> 久保文明ほか『アジア回帰するアメリカ-外交安全保障政策の検証-』NTT出版、2013年3月、103頁。

<sup>6</sup> 八木直人「『インド太平洋』の安全保障(戦略的リバランスと地政学的現実)」平成25年度外務省外交・安全保障調査研究事業(総合事業)報告書『『インド太平洋時代』の日本外交-Secondary Powers/Swing States への対応-』日本国際問題研究所、2014年3月、61頁。

<sup>7</sup> “Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense,” U.S. Department of Defense, January 2012, p. 2.

スはさらに、むしろその根底となるロジックは、財政的ポートフォリオの資産配分に由来するものであり、市場の変化や新たな投資機会の出現にともない、ポートフォリオは投資効率を最大化すべく「リバランス」されるものである。この意味において、アジアへのリバランスとは、アジアにおけるアメリカの政治的、経済的、安全保障上の利益を拡大し、それらの資源をバランスさせることを目的としていると評価している<sup>8</sup>。

2011年11月のオバマ大統領の発表に先立ち、アメリカのリバランスについて明確かつ包括的に打ち出したのは、外交評論誌 *Foreign Policy* に発表された、クリントン (Hillary Clinton) 前国務長官の“America’s Pacific Century”<sup>9</sup>であった。この中でクリントンは、過去10年間膨大な資源を投入し続けてきたイラクとアフガニスタンからの撤退により、アメリカは「リーダーシップの維持、国益の確保、アメリカの価値観の推進のため最も有利なポジションに立てるように、時間とエネルギーの投資先を賢明かつ体系的に判断する必要がある。アメリカの国政における最も重要な目的の一つは外交、経済、戦略などの面でアジア太平洋地域への投資の大幅な増加を確実にすることである。」と述べ、戦略的な重点をアジア太平洋地域に転換すると発表した。クリントンはまた、新たな地域戦略の実施にあたり、前方展開 (forward-deployed) 外交を継続すべきとし、併せて次の6項目、①二国間の同盟関係の強化、②中国を含む新興国家との実務的関係の深化、③地域の多国間機構への関与、④貿易と投資の拡大、⑤軍事プレゼンスの実現、⑥民主主義と人権の推進を行動方針として挙げている<sup>10</sup>。

イラク、アフガニスタンからの撤退に伴い、アジア太平洋地域へのリバランスという新たな戦略目標<sup>11</sup>が設定されたわけだが、クリントンは、その背景として「アジア太平洋地域は世界政治の重要な原動力 (driver) であり、同地域は、インド洋地域まで含めると世界経済における多くの主要国、そして世界人口のほぼ半分を擁する規模となる。このようなアジア地域の成長とダイナミズムを利用することは、アメリカの経済的・戦略的利益の中核をなす。」とも認識している<sup>12</sup>。

クリントン論文は、リバランスの戦略的ロジックを詳述するだけでなく、

<sup>8</sup> Phillip C. Saunders, “China’s Rising Power, The U.S. Rebalance to Asia, and Implications for U.S.-China Relations,” *Issues and Studies* 50, no.3, September 2014, p. 22.

<sup>9</sup> Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, October 11, 2011, <http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> 久保ほか『アジア回帰するアメリカ』、104頁。

<sup>12</sup> Clinton, “America’s Pacific Century”

オバマ政権のアジア政策についての修正点を反映したものとなっている。初期のアジア政策では、3つの要素-同盟国・パートナー国との二国間関係の継続と強化、アジアの新興国である中国・インドとの協力関係の構築、アジア太平洋地域における多国間機構の設立-が強調されていた<sup>13</sup>。しかし2009年以降、二国間、地域さらには世界的問題として中国の独善的態度が多く見られるようになり<sup>14</sup>、過去10年間の経済協力や対外援助活動を通じて獲得したアジア地域諸国との関係改善の成果を、中国は自ら台無しにした<sup>15</sup>。特に、南シナ海・東シナ海における挑発的行動は、中国の主張する「平和的台頭」への信頼を大きく揺るがすものとなった。これは、中国政府が2009年、鄧小平以降長らく掲げていた外交方針“韜光養晦”を放棄し積極外交へ路線転換したと指摘する森本の指摘とも一致する<sup>16</sup>。

クリントンは、こうした中国の行動を踏まえ、2010年7月のASEAN地域フォーラムにおいて、南シナ海における航行の自由に関する懸念を敢えて表明し、地域の多くの国々はアメリカとの安全保障協力の深化について積極的意向を明確にした。このように、中国の行動に対する懸念と地域諸国のアメリカに対する要求が、アジア太平洋地域へのリバランスの根拠となっているのである<sup>17</sup>。しかしながら、このことは、アメリカが中国との協力、あるいは安定的米中関係構築の放棄を意味するものではない。クリントンが述べているように、アメリカは中国との関係を維持し続け、アジア太平洋地域の旺盛な経済活力を取り込まなければならないのである。

アジア太平洋地域へのリバランスとは、域内の緊張を高める中国の独善的行動を抑止し、国際ルールを遵守させることにより現在の世界秩序に中国を統合し、併せて、同盟国・パートナー国に安心を供与するという、中国及び同盟国・パートナー国に対する「二重の安心供与」とでもいうべき微妙なバランスに基づく外交政策<sup>18</sup>なのである。

---

<sup>13</sup> “Remarks on Regional Architecture in Asia: Principles and Priorities,” U. S. Department of State, January 12, 2010, <http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/01/135090.htm>.

<sup>14</sup> 防衛省防衛研究所編「東アジア戦略概観 2011」、92-120頁。ヒラリー・ロダム・クリントン『困難な選択 上』日本経済新聞社、2015年5月1日、124頁。

<sup>15</sup> Saunders, “China’s Rising Power,” p. 26.

<sup>16</sup> 森本敏「米国のアジア重視政策と日米同盟」『国際問題』No.609、2012年3月、39頁。

<sup>17</sup> Saunders, “China’s Rising Power,” pp. 27-28.

<sup>18</sup> Ibid., p. 45、森「オバマ政権のリバランスと対中政策」、40頁。

## 2 アメリカのリバランスへの取組み

リバランスでは、安全保障が目に見える形で示され、最も議論的になり易い政策であるため注目されがちであるが、上述のとおりリバランスは、外交、経済、安全保障の3つの主要な側面を持つ多次元戦略であることを忘れてはならない<sup>19</sup>。本章では、この主要3要素について、アメリカ政府が如何なる方針・政策を示し、具体的にどのような成果・実績を残してきたかについて整理する。

### (1) 外交政策

クリントンは、アジア各地で生起する急速かつ劇的な変化を把握し、その状況に対応し続けるため、自らがアジア太平洋地域に対する前方展開外交を継続すべきであり、政府高官、開発専門家、複数の省庁で構成されるチーム、常勤職員など、アメリカのあらゆる「外交資産」をアジア太平洋地域のあらゆる国や地域へ今後も送り続ける<sup>20</sup>、また、アメリカの課題は、かつて大西洋を越えて築いてきたネットワークと同様に、様々なパートナーシップや機構で構成され、米国の国益や価値観にあった持続的ネットワークを太平洋を越えて構築することである<sup>21</sup>としている。

アメリカのアジア太平洋に対するこうした外交姿勢の強化は、大統領や主要閣僚の同地域への訪問回数、主要会議への出席回数、地域フォーラムへの参加実績などに現れている<sup>22</sup>。オバマ大統領は最初の在任期間中、5回のアジア訪問、中国等10カ国のアジア太平洋諸国を訪問し、APEC首脳会談や東アジア首脳会談に参加した<sup>23</sup>。クリントンは、それまでの慣習を破り国務長官就任後初の公式訪問でアジアを訪れ<sup>24</sup>、任期中、3名の前国務長官を上回る全ASEAN加盟国訪問を含む14回のアジア訪問を行っている。政権の安全保障チームとしては、ゲイツ(Robert Gates)、パネッタ(Leon Panetta)両国防長官が、第1期オバマ政権期間中、アジア地域を13回訪問し、ドニロン(Tom Donilon)国家安全保障担当補佐官、

<sup>19</sup> Robert G. Sutter et al., "Balancing Acts: The U.S. Rebalance and Asia-Pacific Stability," *Elliot School of International Affairs*, August 2013, p. 11.

<sup>20</sup> Clinton, "America's Pacific Century"

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> 八木直人「「インド太平洋」の安全保障(戦略的リバランスと地政学的現実)」、63頁。Sutter et al., "Balancing Acts: The U.S. Rebalance and Asia-Pacific Stability," p. 16.

<sup>23</sup> Saunders, "China's Rising Power," p. 28.

<sup>24</sup> Clinton, "America's Pacific Century"

マレン (Michael Mullen)、デンプシー (Martin Dempsey) 統合参謀本部議長等の主要幹部は、中国を含むアジア地域を定期的に訪問している<sup>25</sup>。多国間機構等への関与としては、東南アジア友好協力条約 (ASEAN Treaty of Amity and Cooperation) の調印、東アジア首脳会談参加があり、アジア地域機構との関係拡大を実現している。

また、アメリカは2014年9月、日本の提案・主導の下2006年に採択されたアジア海賊対策地域協力協定 (The Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia: ReCAAP) に参加している<sup>26</sup>。これは、オバマ大統領が2012年11月、東アジアサミットにおいて、リバランス戦略の観点から参加を表明し<sup>27</sup>、実現に至ったものである。このようなアメリカの既存枠組みへの参画は、アジア地域へのコミットメント強化を象徴するものであり、リバランスの実態の一側面を示すものである。

## (2) 経済政策

堅調なアジア経済との関係強化は、景気後退局面から回復しようとしているアメリカにとって死活的課題であり、リバランスの重要な要素である。世界人口のほぼ半分を擁するアジア太平洋地域の成長とダイナミズムの利用は、アメリカの経済的利益の中核であり、アメリカの景気回復は、輸出と同地域の拡大する巨大な消費者基盤をいかに活用できるかにかかっているとクリントンも述べている<sup>28</sup>。そのためアメリカは、アジア太平洋地域諸国と二国間、地域間の経済協定締結を推し進めている。2011年には、韓国との米韓自由貿易協定が議会承認され<sup>29</sup>、前ブッシュ政権から引き継いだいくつもの貿易協定も承認されている。オバマ政権のアジア太平洋地域

<sup>25</sup> Saunders, "China's Rising Power," p. 28. 第2期政権中、ブッシュ大統領はアジアを6回訪問、33日間を過ごし、オバマ大統領は第1期に5回、27日間を過ごしている。ライス長官はアジア訪問が14回、73日間であり、クリントン長官は14回、101日間を過ごしている。ブッシュ政権の国防長官は7回、33日、オバマ政権の国防長官は13回、58日である。

<sup>26</sup> "United States of America joins the ReCAAP," ReCAAP, September 22, 2014, [http://www.recaap.org/LinkClick.aspx?fileticket=H5LKT\\_q-QLE%3d&tabid=80&mid=393](http://www.recaap.org/LinkClick.aspx?fileticket=H5LKT_q-QLE%3d&tabid=80&mid=393).

<sup>27</sup> "Fact Sheet: East Asia Summit Outcomes", The White House, November 20, 2012, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/11/20/fact-sheet-east-asia-summit-outcomes>.

<sup>28</sup> Clinton, "America's Pacific Century"

<sup>29</sup> "U.S. - Korea Free Trade Agreement," USTR, <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/korus-fta>, accessed December 31, 2015.

との貿易に関する取組みの中心は、アメリカ経済の優先度や価値観を反映し、野心的、次世代の貿易協定と称される環太平洋パートナーシップ(Trans-Pacific Partnership: TPP)であり、リバランスにおける重要政策の一つである<sup>30</sup>。

アメリカは2010年3月にTPP交渉を開始<sup>31</sup>し、2015年10月には、交渉に参加した全12カ国が大筋合意に達した。現在、協定の署名・発効へ向けた調整が行なわれており<sup>32</sup>、リバランスの経済面における重要政策は、着実に実施されようとしている。

アメリカとアジア太平洋地域の経済的繋がりについては、サンダースが評価している<sup>33</sup>ように、世界金融危機による経済不況にも関わらず、2008年から2012年にかけてアメリカのアジア太平洋地域への輸出額、同地域との貿易総額は堅調に増加しており、同地域の経済市場としての重要性を示すとともに、アメリカはアジア太平洋地域諸国にとっても極めて重要な市場となっていることが見てとれる。(表1参照)

表1 アメリカのアジア太平洋地域諸国との貿易額推移

単位：百万 US ドル

	2008年			2012年		
	輸出	輸入	輸出入計	輸出	輸入	輸出入計
アジア太平洋	\$328,350	\$727,926	\$1,056,276	\$419,536	\$862,766	\$1,282,302
世界全体	\$1,287,441	\$2,103,641	\$3,391,082	\$1,545,821	\$2,276,267	\$3,822,088
アジアの割合	25.5%	34.6%	31.1%	27.1%	37.9%	33.5%

(出展: Foreign Trade, U.S. Census Bureau, <http://www.census.gov/foreign-trade/balance/index.html> を基に筆者が作成)

また、アメリカからアジア太平洋地域への直接投資についても、2008年の4846億ドルから2012年の6703億ドルと4年間で1857億ドルの増

<sup>30</sup> “Trans-Pacific Partnership,” USTR, <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership>, accessed December 31, 2015.

<sup>31</sup> “Trans-Pacific Partnership Negotiations Began Today in Australia,” USTR, March 2010, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/blog/2010/march/trans-pacific-partnership-negotiations-began-today-australia>, accessed December 31, 2015.

<sup>32</sup> 環太平洋パートナーシップ (TPP) 協定交渉、外務省、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/tpp/>.

<sup>33</sup> Saunders, “China’s Rising Power,” p. 31.

加と堅調に推移している<sup>34</sup>。

このような貿易・直接投資額の伸びは、リバランス発表以前からのアジア太平洋地域との経済的結び付きを示すものである<sup>35</sup>。

### (3) 安全保障政策

#### ア 安全保障政策の動向

オバマ大統領は2011年11月のオーストラリア議会演説において「国家安全保障チームに対して、アジア太平洋地域における我々のプレゼンスと任務を最優先課題とするよう指示した。国防費削減によって、アジア太平洋地域を犠牲にすることはない。」と述べ<sup>36</sup>、同地域の安全保障を最優先課題に位置付ける考えを明らかにした。この演説に先立ちクリントンは、リバランスについて包括的に発表している。

こうしてアメリカ政府のアジア重視政策が明らかにされる中、アメリカの軍事力の優先順位を過去10年間に及ぶイラクとアフガニスタンでの戦争からアジア太平洋にシフトすることを意図する新戦略として打ち出されたのが、2012年1月に発表された国防戦略指針である。同指針では、中国・イランが資源投入を継続しているアクセス阻止・エリア拒否（Anti-Access and Area Denial: A2/AD）環境下での戦力投入能力の維持、サイバー・宇宙空間における作戦能力の維持向上、ローテーションによる部隊展開、二国間・多国間演習等による海外での常続的軍事プレゼンスの維持などが強調されている<sup>37</sup>。

A2/ADの挑戦に対する解決策としては、ネットワーク化され、統合化された部隊による縦深攻撃で敵部隊を混乱させ、破壊、打倒するエアシー・バトル（Air-Sea Battle: ASB）構想<sup>38</sup>が、シンクタンクからの発表を経て、2013年に国防総省から公表された。ASB構想はアメリカ国内において様々な議論を巻き起こしており、ハマス（T.X. Hammes）は、ASBのように中国本土を攻撃せず、核エスカレーションの可能性を低下させ、海上封鎖により経済的窒息をもたらすオフショア・コントロール（Offshore

<sup>34</sup> 直接投資額は、U.S. Direct Investment Abroad, U.S. Department of Commerce, <http://www.bea.gov/international/dilusdbal.htm> 記載データから筆者が集計。

<sup>35</sup> Saunders, “China’s Rising Power,” p. 33.

<sup>36</sup> “Remarks by President Obama to the Australian Parliament,” The White House, November 17, 2011.

<sup>37</sup> U.S. DoD, “Sustaining US Global Leadership,” pp. 4-6.

<sup>38</sup> “Air-Sea Battle,” U.S. Department of Defense, May 2013, <http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/ASB-ConceptImplementation-Summary-May-2013.pdf>.

Control)<sup>39</sup>を提案し、クライン(Jeffrey Kline)とヒューズ(Wayne Hughes)は、これらの折衷案とも言うべき“war-at-sea strategy”<sup>40</sup>を発表している。また、アメリカは、中国の A2/AD を自身の戦力投入能力に対する脅威として、今後数十年間、軍事的優位、特に軍事技術上の優位を確保すべく「第三の相殺戦略(Third Offset Strategy)」のもと、兵力整備を行うことを明らかにしている<sup>41</sup>。

アジア太平洋地域では、上記方針を受けたいくつかの新たな政策が具体化しており、最も早かった動きが、シンガポールへの沿岸海域戦闘艦(Literal Combat Ship: LCS)の配備である。2011年6月のシャングリラ・ダイアログで、ゲイツ前国防長官が意向を表明し<sup>42</sup>、2013年4月、2014年12月にLCS計2隻を配備<sup>43</sup>、2018年までには合計4隻の配備を目指している<sup>44</sup>。また、2015年12月には、アメリカとの2国間防衛協力強化へ向けた新たな合意を結び、最新鋭の対潜哨戒機P-8の配備も実現している<sup>45</sup>。

オーストラリアにおける米海兵隊のローテーション展開もその一つである。2011年11月、オバマ大統領のオーストラリア訪問中に公表された北部ダーウィンへの海兵空陸任務部隊(MAGTAF)展開は、最終的には2500人規模が目標とされており、2012年4月、200人規模で開始された部隊展開は、2014年には1150人規模に拡大している<sup>46</sup>。米豪両国はこのほか、米空軍の展開拡大についても合意している。そして日本とは、2015年の日米防衛協力のための指針(日米ガイドライン)改定に示されるように防衛協力枠組みの強化を図ると同時に、最新兵力の追加配備を進めている。2013年12月には、最新鋭の対潜哨戒機P-8、6機が米軍嘉手納基地に配

<sup>39</sup> T.X. Hammes, “Offshore Control is the Answer,” *Proceedings*, Vol. 138/12/1, 318, December 2012.

<sup>40</sup> Jeffrey E. Kline and Wayne P. Hughes, Jr., “Between Peace and the Air-Sea Battle: A War at Sea Strategy,” *Naval War College Review* 65, no. 4, Autumn 2012.

<sup>41</sup> “The Defense Innovation Initiative,” U.S. Department of Defense, November 15, 2014, <http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/OSD013411-14.pdf>.

<sup>42</sup> “Secretary of Defense Speech,” U.S. Department of Defense, June 04, 2011, <http://archive.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=1578>.

<sup>43</sup> “USS Fort Worth Arrives in Singapore,” U.S. Pacific Command News, December 28, 2014.

<sup>44</sup> “US Navy: 4 LCSs to Operate Out of Singapore by 2018,” *Defense news*, February 18, 2015.

<sup>45</sup> “Carter, Singapore Defense Minister Sign Enhanced Defense Cooperation Agreement,” U.S. Pacific Command News, December 08, 2015.

<sup>46</sup> “Dempsey, Australian Defense Chief Discuss Security Issues,” U.S. Pacific Command News, February 23, 2015.

備され<sup>47</sup>、2015年に2隻配備された最新鋭のイージス艦は、2017年までに合計3隻が横須賀基地に追加配備される計画である<sup>48</sup>。アメリカは、アジア太平洋地域における海軍プレゼンスの向上として、2020年までに同地域に展開させる艦艇の割合を現状の5割から6割に引き上げる計画<sup>49</sup>であり、シンガポールへのLCS配備、日本へのイージス艦追加配備はその一環である。また、航空展開兵力の近代化として、新型輸送機MV-22オスプレイ、現在開発中のステルス戦闘機F-35の2017年の日本配備も明らかにされている<sup>50</sup>。その他フィリピンとは、2014年4月、防衛協力強化協定(Enhanced Defense Cooperation Agreement: EDCA)を締結し<sup>51</sup>、共同利用基地へのアクセスの確保、ローテーション部隊展開合意など、防衛協力枠組みの強化を推し進めている。これまでのアジアにおけるアメリカの軍事態勢と言え、朝鮮半島や台湾海峡に着目したものであったが、A2/AD環境を追求する中国とのバランスिंगのため、アメリカの態勢は上述のように、北東アジアからアジア太平洋全域に拡大している<sup>52</sup>。

## イ 国防費の動向

2016年度の国防総省予算によると、ISIL対策、アフガニスタンでの経費等の海外有事行動経費(Overseas Contingency Operations: OCO)は、2001年以降、2008会計年度の1870億ドルをピークに減少し続けており、2016年度は510億ドルに削減されている。さらに、2017年度以降は、270億ドルまで削減される計画が示されている。このように、過去の戦争後の国防費削減と同様に、イラク・アフガニスタン等における有事行動に対する資源配分は明らかに減少していることが分かる<sup>53</sup>。

一方、リバランスに関する資源配分について見てみると、2012年2月に発表された2013会計年度国防総省予算からは、2012年1月に公表され

<sup>47</sup> “First P-8A Poseidons Report for Duty,” U.S. Navy News, December 2, 2013.

<sup>48</sup> “U.S. Navy's Overseas Force Structure Changes Underscore Commitment to the Asia-Pacific,” U.S. Pacific Fleet News, October 16, 2014.

<sup>49</sup> “The US Rebalance Towards the Asia-Pacific: Leon Panetta,” IISS, June 2, 2012, <http://www.iiss.org/en/events/shangri%20la%20dialogue/archive/sld12-43d9/first-plenary-session-2749/leon-panetta-d67b>.

<sup>50</sup> “Secretary of Defense Speech,” U.S. Department of Defense, December 18, 2012, <http://archive.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=1742>.

<sup>51</sup> “Enhanced Defense Cooperation Agreement between the Philippines and the United States,” Republic of The Philippines, April 29, 2014, <http://www.gov.ph/2014/04/29/document-enhanced-defense-cooperation-agreement/>.

<sup>52</sup> Tetsuo Kotani, “U.S.-Japan Allied Maritime strategy: Balancing the Rise of Maritime china,” CSIS, April 2014, p. 7.

<sup>53</sup> “DoD Budget Request,” U.S. Department of Defense, <http://comptroller.defense.gov/budgetmaterials/budget2013.aspx>.

た国防戦略指針の方針に基づき、アジア太平洋地域へのリバランスに重点を置いた予算編成としていることが明記されている。これは、2011年2月に作成された2012年度予算までにはなかったものであり、さらに米軍の前方展開に必要な作戦・維持経費（Operation and Maintenance）の解説では、アジア太平洋地域への兵力整備・同地域への投資が筆頭項目として挙げられている<sup>54</sup>。また予算資料には、アジア太平洋地域へ最も能力のある最新兵力を配備する旨が明記されており、質的・量的に前方展開兵力を充実させる方針が読み取れる。上述のシンガポールへLCS・対潜哨戒機P-8の配備、日本への最新鋭イージス艦の追加配備などはそれと合致するものである。

クリントン論文では「アメリカは東南アジアおよびインド洋地域における軍の作戦上のアクセスをいかに拡大し、同盟国やパートナー国との連携を深めるか検討している。」と安全保障上の関与について指摘していた<sup>55</sup>。安全保障面についても、リバランス発表当初の方針に沿って、着実に一定の実績が積み上がっていると見えよう<sup>56</sup>。

### 3 アジア太平洋地域諸国の受けとめ

リバランスの実態を分析する上で、各国のリバランスに対する取組み・評価を理解することは重要である。そこで本章では、アジア太平洋地域における主要10カ国の受けとめを簡単に整理してみる。最初のグループは5つの同盟国、2つ目は4つのパートナー国、そして最後に中国である。

#### (1) アメリカとの同盟国

オーストラリアは、リバランスの発表から4人の首相が就任しており、全員が地域におけるアメリカの役割の活性化を支持している。オバマ大統領によるリバランス公表の際、ギラード（Julia Gillard）前首相は「我々の同盟は、地域における基盤」<sup>57</sup>とし、ジョンストン（David Johnston）

<sup>54</sup> “Operation and Maintenance Overview U.S. Department of Defense, FY 2013 Budget Estimates,” U.S. Department of Defense, [http://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2013/fy2013\\_OM\\_Overview.pdf](http://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2013/fy2013_OM_Overview.pdf), accessed December 19, 2015.

<sup>55</sup> Clinton, “America’s Pacific Century”

<sup>56</sup> 久保ほか『アジア回帰するアメリカ』、108頁。

<sup>57</sup> “Remarks by President Obama and Prime Minister Gillard,” The White House, November 16, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/16/remarks-president-obama-and-prime-minister-gillard-australia-joint-press>,

前国防大臣は「アメリカは、オーストラリアの国防政策の柱」<sup>58</sup>と述べている。世論調査では、実に74%のオーストラリア国民が、ダーウィンへのアメリカの海兵隊派遣に賛成しており<sup>59</sup>、国内における米豪同盟への支持の厚さが分かる。特に、アボット政権はアメリカだけでなく、日本や他の海洋国家との安全保障分野での協力に力を注いできた。

こうした政府の取組みについては、「アメリカのオーストラリア西部における軍事プレゼンスの拡大は、西岸沿いとインド洋におけるオーストラリアの軍事プレゼンス強化という戦略的利益を生み、政府の計画と軌を一にするもの」という評価がある<sup>60</sup>。

一方で、アメリカのリバランスへの取組みについて、国防省高官が、北部ダーウィンへの部隊展開のペースについて指摘しているように<sup>61</sup>、より迅速な政策実行に対する要求があることも事実である。

日本は、アメリカのリバランスに対する最大の支持国の一つである。安倍政権における積極的平和主義の下、集団的自衛権行使の閣議決定、日米ガイドライン改定、自衛隊の近代化、日米間の機微な案件を取り扱う特定秘密保護法の制定、装備移転三原則の策定といった様々な政策を遂行している<sup>62</sup>。これらの積極的取組みは、日米同盟を強化しリバランスに資するものである<sup>63</sup>。日本のリバランス支持については、2015年の安倍総理の米議会演説、日米首脳による共同声明、日米安全保障協議委員会(「2+2」)における共同記者会見等、様々な場で表明されており<sup>64</sup>、在日米軍再編、また弾道ミサイル監視用レーダTPY-2・イージス艦の追加配備、対潜哨戒機P-8といった最新兵力配備受け入れにも見られるように、主に日本国内における法整備と併せて、在日米軍兵力の近代化も確実に進められている。

accessed January 13, 2016.

<sup>58</sup> “Minister for Defence – Kokoda Foundation Annual Dinner,” Government of Australia, October 31, 2013, <http://www.minister.defence.gov.au/2013/10/31/minister-for-defence-kokoda-foundation-annual-dinner-rydges-hotel-canberra/>, accessed January 13, 2016.

<sup>59</sup> Fergus Hanson, “The Lowy Institute Poll 2012: Public Opinion and Foreign Policy,” Lowy Institute for International Policy, June 5, 2012, <http://www.loyyinstitute.org/publications/lowy-institute-poll-2012-public-opinion-and-for-ign-policy>.

<sup>60</sup> Sam Bateman, “US Marines in Northern Australia: Strategic Benefits with Social Costs”, RSIS Commentaries, November 18, 2011

<sup>61</sup> Peter Jennings, “US alliance: run Forrest, run!”, *The Strategist*, May 1, 2013.

<sup>62</sup> 取り極めの内容は、首相官邸、外務省、防衛省ホームページを参照。

<sup>63</sup> Michael J. Green and Zack Cooper, “Revitalizing the Rebalance: How to Keep U.S. Focus on Asia,” *The Washington Quarterly*; 37:3, Fall 2014, p. 32.

<sup>64</sup> 発言内容については、首相官邸、外務省、防衛省ホームページを参照。

しかし、こうした防衛協力の進展にも関わらず、日本にもリバランスへの懸念の声があると評価されている。日本政府の一部には、アメリカ国内の財政問題がリバランス実施の障害になるのではないかと、また、再び中東へ戦略重点が移ってしまうのではないかとというものである<sup>65</sup>。

韓国も他の同盟国と同様、リバランスの支持を表明しているが、その立ち位置は、中国との政治的・経済的関係拡大のため複雑なものとなっている<sup>66</sup>。北朝鮮の脅威を考慮すれば、盤石なアメリカのコミットメントが欲しいが、対中国戦略と言われるリバランスの支持について明示的に確認されたくないというのが正直なところだ<sup>67</sup>。

実に94%の韓国人が米韓同盟の必要性を認識しているものの、リバランスの支持は、54%に留まっている<sup>68</sup>。対北朝鮮という観点でアメリカと強力な関係を維持する韓国にとってさえ、中国の増大する経済的役割、日本との緊張、そしてアメリカの予算削減が、アメリカのリバランスに対する懸案となっている<sup>69</sup>。

フィリピンは、2012年に中国との緊張が一気に高まってから、積極的にアメリカのリバランスを推進している。ロサリオ(Albert Del Rosario)外務大臣は、能力構築・米比共同活動を通じ確固とした軍事態勢確立の後押しになるとして<sup>70</sup>、米軍のプレゼンス拡大を支持してきた。2014年4月の米軍によるローテーション部隊の展開、フィリピン国内港湾等への更なるアクセスを許可するEDCA合意は、リバランスの大きな成果の一つである。また同合意は、アメリカの地域への影響力行使の足掛かりとなるだけでなく、オーストラリアのケースと同様、フィリピンとしても軍事プレゼンス拡大という戦略的利益を得ることとなった。

米比の安全保障協力はテロ対策を除き、ここ数十年、衰退の一途を辿ってきたが、アメリカは、中国の南シナ海における挑発的行動により、フィ

---

<sup>65</sup> Sutter et al., “Balancing Acts: The U.S. Rebalance and Asia-Pacific Stability,” p. 20.

<sup>66</sup> 中国との関係を示す顕著な例は、2014年7月の習近平主席の韓国訪問である。細部は、次を参照。Jane Perlez, “Chinese President’s Visit to South Korea Is Seen as Way to Weaken U.S. Alliances,” *The New York Times*, July 2, 2014

<sup>67</sup> Green and Cooper, “Revitalizing the Rebalance,” p. 32.

<sup>68</sup> Karl Friedhoff, “South Korean Views on the U.S. Rebalance to Asia,” Korea Economic Institute of America, May 8, 2014, p. 3., Jiyeon Kim and Karl Friedhoff, “South Korea in a Changing World: Foreign Affairs,” The Asian Institute for Policy Studies, March 2013, p. 8.

<sup>69</sup> Green and Cooper, “Revitalizing the Rebalance,” p. 33.

<sup>70</sup> Alexis Romero, “Deal on US Troops’ rotational presence unlikely this year,” *The Philippine Star*, December 20, 2013.

リピンとの連携強化の必要性を認識し<sup>71</sup>、2012年のスカボロ事案は特に大きな転機となった。フィリピンの領海警備・防衛能力の向上、確たる安全保障協力体制の構築には時間がかかるであろうが、新たな軍事協力やローテーションアクセスは、米比同盟ひいては、アメリカのリバランス強化につながるものである<sup>72</sup>。

タイは、長年に渡るアメリカとの同盟国であり、軍事演習 *Cobra Gold*、*CARAT* をアメリカと定期的実施している。*Cobra Gold* は、日本、韓国、マレーシア、シンガポール、インドネシアも参加する定期的演習であり<sup>73</sup>、*CARAT* は、米海軍・海兵隊が中心となり、シンガポール・フィリピン等の南西アジア諸国と行なう演習である<sup>74</sup>。2012年11月には、オバマ大統領が再選後初の訪問国としてタイを訪問し、パネッタ前国防長官が米タイ軍事同盟を刷新する2012年米タイ軍事同盟共同声明を発表した<sup>75</sup>。

一方でタイは、中国との緊密な関係を維持している。特に経済的結び付きは強く、中国市場と南西アジアを連結する鉄道・道路・電力事業等のインフラ整備に中国の関与は大きく及んでいる。アメリカとの緊密な関係を歓迎するものの、中国との強固な結び付きを犠牲にするまでではないと見られる<sup>76</sup>。

## (2) アメリカのパートナー国

シンガポールのリー (Lee Hsien Loong) 首相は、「アメリカがアジア太平洋地域に関心を持つことを歓迎する。」と述べ<sup>77</sup>、リバランスを歓迎する意向を示した。それを象徴する発表の一つは、LCSの前方展開であり、地域の軍事バランスを取ろうとするシンガポールの動きの一環と見られてい

<sup>71</sup> Renato Cruz De Castro, "The 21st Century Philippine-U.S. Enhanced Defense Cooperation Agreement (EDCA): The Philippines' Policy in Facilitating the Obama Administration's Strategic Pivot to Asia," *The Korean Journal of Defense Analysis* Vol. 26, No. 4, December 2014, p. 432.

<sup>72</sup> Green and Cooper, "Revitalizing the Rebalance," p. 33.

<sup>73</sup> "Pacific in Any Clime and Place," U.S. Marine Corps, <http://www.marforpac.marines.mil/Exercises/Cobra-Gold/>.

<sup>74</sup> "CARAT 2015 Exercise Series Begins in the Philippines," U.S. Pacific Command News, June 22, 2015.

<sup>75</sup> "2012 Joint Vision Statement for the Thai-U.S. Defense Alliance," Department of Defense News, November 15, 2012.

<sup>76</sup> Sutter et al., "Balancing Acts: The U.S. Rebalance and Asia-Pacific Stability," p. 24.

<sup>77</sup> "Singapore Prime Minister Lee Hsien Loong On CNN," CNN, February 6, 2012.

る<sup>78</sup>。それにもかかわらず、シンガポール首脳陣は、中国との関係悪化を避けるため、リバランスを支持する自国の役割を大々的に公表することはない。例えば、リー首相はリバランスを歓迎する一方で、「アメリカには建設的で安定した中国との関係構築を希望する。それは、私達にとって都合が良く、どちらかを選択する必要がないのである。」と述べており<sup>79</sup>、シンガポールは、中国の台頭とのバランスとして強力なアメリカの軍事プレゼンスを評価していると言える<sup>80</sup>。

インドネシアは、クローズドアではアメリカのリバランス支持を表明するも、他のパートナー国と同様、同盟国よりは慎重な立ち位置をとっている<sup>81</sup>。大統領・政府高官は、アメリカは安全保障面だけでなく、政治・経済面全ての分野における積極的関与を推し進めるべきとしている<sup>82</sup>。

ベトナムの見方を一言で言えば、ハイブリッドである。従来から、中国とのバランスのためアメリカとの関係強化のための取組みを続けており、2013年7月には、アメリカとの包括的パートナーシップに合意した<sup>83</sup>。従来、ベトナムは中国を敵に回さないと見られており、「親米・アンチ中国」を公式発表に盛り込まないようにしていたが、中国のオイルリグ設置や2014年5-7月に生じた係争海域への大量の船舶派遣事案を踏まえ、その意向は変化しようとしている<sup>84</sup>。

インドのリバランスに対する見方は、アメリカとの積極的な軍事関係に見られるように基本的に歓迎ムードである。2004年の戦略的パートナーシップ合意、2005年の10カ年防衛フレームワーク、核協力における合意は、二国間関係を象徴するものであろう。一方で、戦略的自律性を重視するインドは<sup>85</sup>、対米一辺倒の外交が対中外交にはマイナスに作動することを十

<sup>78</sup> 久保ほか『アジア回帰するアメリカ』、107頁。

<sup>79</sup> Lally Weymouth, “An interview with Singapore Prime Minister Lee Hsien Loong”, *Washington Post*, March 15, 2013.

<sup>80</sup> Green and Cooper, “Revitalizing the Rebalance,” p. 34.

<sup>81</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>82</sup> “Natalegawa: Indonesia Wants to ‘Facilitate Conversation’ on Tense South China Sea,” Asia Society, September 19, 2013, <http://asiasociety.org/video/indonesian-foreign-minister-marty-natalegawa-complete>, accessed January 11, 2016.

<sup>83</sup> “Joint Statement by President Barack Obama of the United States of America and President Truong Tan Sang of the Socialist Republic of Vietnam,” The White House, July 25, 2013, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/07/25/joint-statement-president-barack-obama-united-states-america-and-preside>.

<sup>84</sup> Green and Cooper, “Revitalizing the Rebalance,” p. 34.

<sup>85</sup> 堀本武功、「冷戦後のインド外交」『国際問題』No.628、2014年1・2月、48

分に認識していることから<sup>86</sup>、多くのアジア諸国と同様、リバランス歓迎の意向を大々的に公表することには慎重になっている。主要な貿易相手国であり、国境紛争を有し、軍事能力では劣勢に甘んじている中国を不要に刺激することを避けるためである<sup>87</sup>。

### (3) 中国

中国の政府高官や安全保障コミュニティーは、アメリカのリバランスに対し、高まる批判で反応している<sup>88</sup>。アメリカの取組みは、中国の台頭を抑制し、地域におけるアメリカの支配を維持しようとする冷戦時代方式の安全保障同盟、大規模軍事派遣を支持するものであり<sup>89</sup>、さらに、リバランスは中国とのゼロサム的競合を押し進め<sup>90</sup>、新時代の「地政学的対立」<sup>91</sup>へ誘導する可能性があるとも警告している。最も直接的な反応としては、戴秉国前國務院國務委員(外交担当)がクリントン前國務長官に対し、「なぜ、ここから外へ”旋回”しないのか」と大声を上げた批判が挙げられる<sup>92</sup>。また、スカボロ礁事案においてアメリカが中国、フィリピンの仲介を行なった際、中国は、アメリカがリバランスなどと誹り地域諸国を煽ることでフィリピンのような挑発的行為が生まれたと批判している<sup>93</sup>。

中国は、リバランスへの懐疑論を展開する一方で、アメリカとの二国間関係強化の重要性を訴えつつ、A2/AD 環境への投資を推進し、東・南シナ海における近隣諸国への挑発的行動を継続している。アメリカの圧力を回

頁。

<sup>86</sup> 堀本武功、「冷戦後におけるアメリカのアジア政策:米印核協力をめぐって」『ノモス』20、関西大学、2007年6月、19頁。

<sup>87</sup> Sutter et al., “Balancing Acts: The U.S. Rebalance and Asia-Pacific Stability,” p. 25.

<sup>88</sup> Michael D. Swaine, “Chinese Leadership and Elite Responses to U.S. Pacific Pivot,” *China Leadership Monitor* no. 38, 2012, p. 5.

<sup>89</sup> “U.S. will not backtrack on rebalance toward Asia: envoy,” Xinhua News Agency, July 23, 2013.

<sup>90</sup> Zhong Sheng, “Goals of US ‘Return-to-Asia’ strategy questioned,” *People’s Daily*, October 18, 2011.

<sup>91</sup> Zhu Feng, “US Pivot to the Asia-Pacific and Its Impact on Regional Security,” The Tokyo Foundation, June 25, 2012, <http://www.tokyofoundation.org/en/topics/japan-china-next-generation-dialogue/us-pivot-and-its-impact-on-regional-security>.

<sup>92</sup> クリントン『困難な選択 上』、132頁。

<sup>93</sup> Ely Ratner, “Learning the Lessons of Scarborough Reef,” Center for a New American Security, November 21, 2013, <http://www.cnas.org/content/learning-lessons-scarborough-reef#.V2PaTDc69WE>.

避すべく打ち出した「新型大国関係」<sup>94</sup>と称する二国間関係では、相互理解・戦略的信頼の必要性、両国にとって有益な経済的關係、両国の核心的利益と主要な課題の尊重を強調し、A2/AD 環境への投資では、2016年2月、南シナ海パラセル諸島ウッディー島に対空ミサイル、同3月には対艦巡航ミサイルを配備し、スプラトリー諸島における滑走路建設、レーダ施設建設など、軍事拠点化を急速に推し進め<sup>95</sup>、まさに自身の核心的利益の追求に邁進している。

ウッディー島への兵力配備は、中国を念頭にした南シナ海の緊張緩和について協議が行なわれた米・ASEAN 首脳会議に時期を併せ行なわれたものであり、アメリカを完全に見くびった行動ともとれる。

戦略(外交・安全保障)、経済(経済・通商分野)を包括するアメリカとの二国間の戦略・経済対話(US-China Strategic and Economic Dialogue: SED)では、一部経済・通商面で進展はあるものの、南シナ海における領有権問題やサイバー問題などに関しては、中国は自国の平和的台頭、主権を主張し、アメリカと実質平行線を辿っている<sup>96</sup>。

#### 4 分析

アジア太平洋地域の成長とダイナミズムの利用が、アメリカの経済的・戦略的利益の中核とクリントン論文で述べられているとおり、アメリカのリバランスの優先課題は、同地域における経済的利益とそれを享受するに必要な政治的安定を確保し、非対称脅威や中国の勢力拡大による地域の不安定化を阻止し、リバランスを進めることによってアジアのみならず国際社会をも主導する地位を維持・確保することである<sup>97</sup>。政策対象の中国を中心に考えると、①域内の緊張を高める中国の現状変更行動を抑止し、②同盟国・パートナー国が不信任を抱かない程度の中強調整により中国に国際ルール遵守を慫慂し、③中国が国際ルールの遵守や国際協力を拒否しない程度に同盟国・パートナー国が中国に対して抱く安全保障上の懸念に対

<sup>94</sup> “China-US Relations in China's Overall Diplomacy in the New Era: On China and US Working Together to Build a New-Type Relationship Between Major Countries,” Ministry of Foreign Affairs, the People's Republic of China, July 20, 2012, [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjb\\_663304/zzjg\\_663340/bmdyys\\_664814/xwlb\\_664816/t953682.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zzjg_663340/bmdyys_664814/xwlb_664816/t953682.shtml).

<sup>95</sup> 『産経ニュース』2016年3月31日。

<sup>96</sup> 久保ほか『アジア回帰するアメリカ』、30-55頁。

<sup>97</sup> 森本「米国のアジア重視政策と日米同盟」、37頁。

応し、安心を供与するという「二重の安心供与」<sup>98</sup>というべき状況が存在する。サンダースは、このスイートスポットを探し当て、維持することがリバランスの最大の課題であり、最も困難なものであると述べている<sup>99</sup>。これを受けアメリカは、外交・経済・安全保障の各分野において、地域諸国の協力を得ながら上述のように各政策を進めており、中国との間でも、首脳会談、米中戦略・経済対話等を通じ、国際ルール遵守へ向けた協議を継続している。

地域諸国のリバランスに対する受けとめは、中国を除き基本的にアメリカ支持であり、アメリカは同盟国・パートナー国の合意・協力を得ながら、地域におけるプレゼンス向上を図っていると言える。

また、地域諸国の受けとめからも、中国の重要性が伺える。地域諸国と経済的結び付きが深い中国の行動が地域の安全保障上の懸念を生み、それにアメリカを注目させていることは事実である。さらに、地域諸国のアメリカのリーダーシップに対する要求も中国の行動が原因であることが分かる<sup>100</sup>。アメリカの地域における存在感も、中国の反応から推し量ることができるが<sup>101</sup>、中国の東・南シナ海における行動は、アメリカの存在感以上に勢いを増している<sup>102</sup>。アメリカは、日米同盟をはじめとする地域諸国との同盟やパートナー国との安全保障協力を強化し、航行の自由作戦などにより中国の行動に対応してはいるものの、その独善的行動を抑止、またその方向性を変更させているとは言い難い。

しかし、これは中国の如何なる意図も抑止できていないということではない。ラトナーが指摘するように<sup>103</sup>、アメリカの軍事力によりアジア地域における本格的な戦争は抑止され、その可能性は遠のいている。その一方で、中国が行なっているような“グレーゾーン”における係争が地域の不安定をもたらしているのである。

また、米中戦略・経済対話においては、一部経済・通商面で進展はあるものの、肝心の領有権問題などについては平行線を辿っており、現在の国際ルールを遵守させる状況には至っていない。

---

<sup>98</sup> 森「オバマ政権のリバランスと対中政策」、30、40頁。

<sup>99</sup> Saunders, “China’s Rising Power,” p. 45.

<sup>100</sup> Green and Cooper, “Revitalizing the Rebalance,” p. 41.

<sup>101</sup> クリントン『困難な選択 上』、132頁。戴前國務院國務委員の「なぜ、ここから外へ“旋回”しないのか」との批判から、クリントン前國務長官は「この地域での存在感を強調することに成功した」と述べている。

<sup>102</sup> Michael Green et al., “Asia-Pacific Rebalance 2025 Capabilities, Presence, and Partnerships,” CSIS, January 2016, p. 5.

<sup>103</sup> Ratner, “Learning the Lessons of Scarborough Reef”

CSISの調査によれば、地域諸国の安全保障コミュニティーの51%が「リバランスは正しい政策であるものの、その実施状況は不十分」と回答しており<sup>104</sup>、アメリカ国内では、政府の一貫したアジア地域戦略の欠如も指摘されている<sup>105</sup>。地域諸国の受けとめ及びこうした評価結果は、上述のように、アメリカが中国のグレーゾーンにおける行動を抑止できていない現状、つまり、地域諸国の中国に対する安全保障上の懸念に対応できていない状況と言え、同盟国・パートナー国への安心を十分に供与できていないことを示すものである。

上述のようにアメリカは、リバランスに関し一定の実績を残しつつも、それらは2012年の公表前後に発表した、もしくは既に着手していたものに過ぎない。近年、中国のグレーゾーンにおける独善的行動拡大が継続し、アジアにおける安全保障環境に変化が見られるが、アメリカはリバランスの方針変更や安全保障面における投資拡大など目新しい政策を打つことができていない。中国の「新型大国関係」を掲げた巻き返しもあり、オバマ政権は、2期目を迎えた2013年以降、リバランスの軍事的側面を後退させる発言を繰り返すなど<sup>106</sup>、中国への配慮が見られるのである<sup>107</sup>。これに加え、同年には、国防費を含む予算の強制削減も発動された。中国はアメリカのおかれたこの状況から、ある種の安心を享受していたであろうし、その結果として自らの行動を拡大し続けたと考える。こうした中国の動きには、同時期におけるアメリカの対外政策との強い関連も見られる。2013年以降の南シナ海における岩礁埋め立ての進展は、アメリカのシリア対応(2013年)、クライナ情勢対応(2014年)を見極めた上で、動かないアメリカの足元を見た中国の行動と考えるのが妥当であろう。こうした一連の中国の行動、アメリカの姿勢から、地域諸国の中国に対する安全保障上の懸念に加えアメリカへの不信も蓄積され、同諸国への安心は供与されないのである。

<sup>104</sup> Green and Szechenyi, “Power and Order in Asia,” p. 9.

<sup>105</sup> Green et al., “Asia-Pacific Rebalance 2025 Capabilities, Presence, and Partnerships,” p. 4.

<sup>106</sup> ヘーゲル国防長官の「リバランスは、第一義的には外交的、経済的、文化的な戦略」、ライス補佐官の「(中国との)新型大国関係を実体化(operationalize)させる」など。“Secretary of Defense Speech,” U.S. Department of Defense, June 01, 2013, <http://archive.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=1785>; “Remarks As Prepared for Delivery by National Security Advisor Susan E. Rice,” November 21, 2013, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/11/21/remarks-prepared-delivery-national-security-advisor-susan-e-rice>.

<sup>107</sup> Sutter et al., “Balancing Acts: The U.S. Rebalance and Asia-Pacific Stability,” p. 29.

以上から、アメリカが安心供与し現在の国際秩序に取り込もうとする中国が、グレーゾーンにおける独善的行動を拡大、地域の安全保障上の懸念を生み出し、その状況に地域諸国が安心出来ていないという状況が見てとれる。“安全保障上の懸念”を中心に、中国への安心供与と同盟国・パートナー国への安心供与が相対する形で存在しており、それらを同時に成立させようとするリバランスは、明らかな構造的問題を抱えていると言えよう。さらに言うと、安心供与しようとする中国自身が、安全保障上の懸念を生起させている現状は、この構造的問題をさらに複雑にしている。地域の不安定化を阻止すべく、アメリカがその懸念を取り除こうとすれば、中国には対中封じ込めと映り、一方放置すれば、同盟国・パートナー国のアメリカへの懸念・不信が蓄積され、アメリカの同地域への関与そのものの土台が揺らぐことになるのである。

こうした現状から、森の指摘する二重の安心供与は成立せず、サンダースの指摘するスイートスポットは存在しないと言わざるを得ない。リバランスに対する悲観論は、こうしたリバランスの構造的問題、そしてそこに行き着いているアメリカの現状を捉えたものと言えよう。

## おわりに

過去 10 年間、中東地域に資源を注いできたアメリカは、リバランスを謳いアジア太平洋地域への関与を強めようとしている。その意図は、同地域の旺盛な経済活力の取り込みとその享受に必要な政治的安定の確保である。しかしながら、アメリカは、自国・地域諸国と強い経済的相互依存関係にある中国のグレーゾーンにおける独善的行動拡大の抑止・阻止、世界秩序への取り込みを進めることができず、同盟国・パートナー国への安心供与が実現できていない。

この状況から、二重の安心供与は成立し得ず、そのスイートスポットも存在しないと結論付けたが、これはあくまで中国がグレーゾーンにおける独善的行動を拡大している現状や地域諸国の受けとめを分析した結果であり、リバランスに対する悲観論を支持するものではないことは付言しておきたい。

本稿では紙幅の関係もあり言及できなかつたが、どの程度の成果をもって中国の行動を抑止できているのか、中国や同盟国・パートナー国へ安心供与できているのかについて、詳細な分析が今後行なわれるものと考えてる。

アメリカの対中政策の行く末を楽観視することはできない<sup>108</sup>と指摘されるように、厳しい状況が現に続いている。リバランス推進の方策が種々提案されているが<sup>109</sup>、これについてクーパー（Zack Cooper）は、「残念ながら現政権下において実施される可能性は低く、実現へ向けた具体的な動きは見られない。次期政権に委ねられる可能性が高い。」と分析している<sup>110</sup>。中国が現在の挑発的行動を繰り返せば、今後の米大統領選において対中政策・外交政策が一争点となり得ることもあり、有力候補者が不支持を表明している TPP への対応と併せ、今後注目を要する。

リバランスはアメリカの政策ではあるが、地域諸国の協力なくしては実現出来ない。特に、アメリカと同盟国の安全保障態勢の確立は、中国の軍事力に対するヘッジ、安全保障上の懸念の排除という点でリバランスの成否にとって死活的に重要であり、アジアにおける地域秩序の将来を決する大きな要因とも言えよう<sup>111</sup>。そのためにも、戦略的に重要な位置にある我が国の貢献と防衛努力は、アジア太平洋地域・国際社会の平和と安定にとって極めて重要である<sup>112</sup>ことを念頭に、我々はアメリカとの協力を推し進めていかなければならない。

---

<sup>108</sup> 森「オバマ政権のリバランスと対中政策」、41頁。

<sup>109</sup> たとえば、Green and Cooper, “Revitalizing the Rebalance”を参照。

<sup>110</sup> CSIS クーパー（Zack Cooper）氏、筆者によるインタビュー、2015年12月15日。

<sup>111</sup> 森「オバマ政権のリバランスと対中政策」、39頁。

<sup>112</sup> 森本「米国のアジア重視政策と日米同盟」、42頁。

## オバマ期における米国防省の対中認識の推移

前田 達也

### 序 論

オバマ (Barack Obama) は、大統領に就任当初、中国に対して協調的な態度を示していた。オバマは、2011年11月に発表したりバランス政策<sup>1</sup>においても、同政策が特定国を対象とした政策であることを否定し、中国を刺激する発言を行わなかった。オバマには、中国の意図不明な軍備拡張や南シナ海における強硬な現状変更を非難するより、経済上の国益を優先し、中国との良好な関係を維持する意図があったのであろう。

2001年以降、米国の対中貿易は右肩上がり、米国の対中投資は高水準を維持、中国の対米投資も2007年以降急増している<sup>2</sup>。中国の米国債保有率は、海外引受分全体の2割を占め、世界第1位である<sup>3</sup>。

オバマ政権第1期目に国務長官を務めたクリントン (Hillary Clinton) は、「中国の経済発展は米国に好都合」と評した<sup>4</sup>。同じ時期に財務長官を務めたガイトナー (Timothy Geithner) は、対中貿易を推進し、積極的な金融政策を行った<sup>5</sup>。オバマ政権発足当初の米国政府<sup>6</sup>は、対中関係に経済的な国益を見出し、それを優先していたのである。

しかし、2014年以降、政府の中国に対する論調は、国防省を中心に変化した。国防省は、2014年度版「4年毎の国防計画見直し」(Quadrennial Defense Review: QDR)の安全保障環境認識に、初めてアジア太平洋地域を冒頭に記述し、地球規模の懸念の筆頭に中国を掲げた<sup>7</sup>。

---

<sup>1</sup> The White House, *Remarks by President Obama to the Australian Parliament, Parliament House Canberra, Australia*, November 17, 2011, [www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-aust-ralian-parliament](http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-aust-ralian-parliament).

<sup>2</sup> 「米中経済の基礎データ」 外務省、2013年6月、5、10頁、[mofa.go.jp/mofaj/files/000024741.pdf](http://mofa.go.jp/mofaj/files/000024741.pdf)。

<sup>3</sup> 同上、11頁。

<sup>4</sup> Hillary R. Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, October 11, 2011, [foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/](http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/).

<sup>5</sup> エドワード・ルトワック『自滅する中国』奥山真司訳、芙蓉書房出版、2014年、280頁。

<sup>6</sup> 以下、米国政府機関の名称の表記には、米又はU.S.を省略する。

<sup>7</sup> Department of Defense, *Quadrennial Defense Review*, March 2014, p. 4,

2015年2月、カーター(Ashton Carter)が国防長官に就任以降、この傾向は、一層顕著になった。2015年3月、海軍、海兵隊、沿岸警備隊の各組織のトップは、「21世紀の海軍力のための協力戦略」(A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower, 2015 Revision: CS21R)を共著し、中国海軍の意図不明な拡張、南シナ海での他国に対する武力行使や威嚇に懸念を示した<sup>8</sup>。同年5月、カーターは、南シナ海での「航行の自由作戦」(Freedom of Navigation: FON)の必要性をアジアの各国に表明した<sup>9</sup>。同年8月、国防省は、「アジア太平洋海洋安全保障戦略」(Asia-Pacific Maritime Security Strategy: A-P MSS)を公表した<sup>10</sup>。これは、明らかな対中戦略と見られる。同年10月、海軍は中国が領有を主張する南シナ海の海域においてFONを実施した。2016年3月、カーターは、国内演説において、中国をロシア、北朝鮮、イラン、テロ組織と同列に位置づけ、現在進行中のチャレンジと述べた<sup>11</sup>。同年2月、国家情報長官(Office of the Director of National Intelligence: ODNI)は、「脅威評価に関する年次記録」において、初めて、中国を地域脅威の冒頭に記述した<sup>12</sup>。

なぜ、国防省は、2014年を境に中国への警戒感を明示するようになったのであろうか。その結論は、「米国の戦略文化が抑止の優位にあり、それを脅かす中国初の信憑性ある海上配備型核抑止力が、2014年以降、運用可能となることを国防省が懸念した」というものである。

本稿は、国防省の対中認識を中心課題とする。まず、脅威と国益の関係

archive.defense.gov/pubs/2014\_Quadrennial\_Defense\_Review.pdf.

<sup>8</sup> Department of Defense, *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower, 2015 Revision*, March 2015, [www.navy.mil/local/maritime/](http://www.navy.mil/local/maritime/).

<sup>9</sup> “The IISS Shangri-La dialogue 14th Asia Security Summit ; The United States and Challenges of Asia-Pacific Security,” IISS, May 30, 2015, [www.iiss.org/en/events/shangri%20la%20dialogue/archive/shangri-la-dialogue-2015-862b/plenary1-976e](http://www.iiss.org/en/events/shangri%20la%20dialogue/archive/shangri-la-dialogue-2015-862b/plenary1-976e).

<sup>10</sup> Department of Defense, *Asia-Pacific Maritime Security Strategy*, August 2015, [www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/NDAA%20A-P\\_Maritime\\_Security\\_Strategy-08142015-1300-FINALFORMAT.PDF](http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/NDAA%20A-P_Maritime_Security_Strategy-08142015-1300-FINALFORMAT.PDF).

<sup>11</sup> Department of Defense, *Remarks on Securing the Oceans, the Internet, and Space: Protecting the Domains that Drive Prosperity*, As Delivered by Secretary of Defense Ashton Carter, San Francisco, California, March 1, 2016, [www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/684118/remarks-on-securing-the-oceans-the-internet-and-space-protecting-the-domains-th?source=GovDelivery](http://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/684118/remarks-on-securing-the-oceans-the-internet-and-space-protecting-the-domains-th?source=GovDelivery).

<sup>12</sup> James R. Clapper, Director of National Intelligence, *Statement for the Record Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community*, February 9, 2016, pp. 16-17, [www.dni.gov/files/documents/SASC\\_Unclassified\\_2016\\_ATA\\_SFR\\_FINAL.pdf](http://www.dni.gov/files/documents/SASC_Unclassified_2016_ATA_SFR_FINAL.pdf).

から国防省の組織目標を導出する。次に、国防省とその意思決定に影響力を持つ大統領府の戦略文書を分析し、対中認識の変化を確認する。最後に、生起事象や政府見解等から国防省の対中認識の変化要因を明らかにする。

## 1 米国の脅威認識

### (1) 米国の脅威とは

米国の国防上の意思決定は、安全保障環境、好機、懸念などの諸要素に基づき行われる<sup>13</sup>。懸念とは、脅威、危険、不安である。災害などの危険、恐慌などの不安は、広義の安全保障に含まれるが、国防・軍事との関係が薄く、本稿で取り上げない。一方、脅威は、国防・軍事の中心課題である。

シンガー (David Singer) は、「脅威=能力×意図<sup>14</sup>」と説明する。能力とは、敵対者の戦力組成、装備、技術、練度、軍事費などである。一方、意図は明示されることが少なく、相手の言動から見積もる必要がある。

ソ連の軍事的脅威と共産イデオロギーの消滅によって、米国は事実上、唯一の超大国となった。同時に、米国の脅威認識は一変した。その結果が1993年3月の「ボトムアップ・レビュー」である。覇権主義的な性格を帯びた米国は、国家の安全、経済的利益、国際社会での主導的地位などの国益に対するチャレンジを脅威と認識するようになったのである<sup>15</sup>。

### (2) 米国の国益、国防省の組織目標

米国の国益とは何か。オバマは、国益を次のように定義している。

国益とは、安全、繁栄、価値、国際秩序である。安全とは、国土防衛(同盟国を含む)、テロの打倒、紛争予防、大量破壊兵器拡散防止、気候変動への対応、国際公共財へのアクセス確保である。繁栄とは、経済発展、資源確保、科学技術の優越、世界経済の秩序維持、極度の貧困の廃絶である。価値とは、自由、民主主義、平等の世界的共有である。国際秩序とは、アジア太平洋へのリバランス、欧州との永続的な同盟関係の強化などである<sup>16</sup>。(筆者抄訳)

<sup>13</sup> National Defense University, *Decision Making for Government Leaders*, icollege.ndu.edu/Academics/Courses/DMG.aspx.

<sup>14</sup> David Singer, "Threat-perception and the armament-tension dilemma," *The Journal of Conflict*, March 1958, p. 94.

<sup>15</sup> 森本敏「冷戦後における米国の脅威認識と安全保障戦略変化」『国際問題』第511号、国際問題研究所、2002年10月、21頁。

<sup>16</sup> The White House, *The National Security Strategy of the United States of*

このうち、国防・軍事の中心課題は、国土防衛、テロ打倒、紛争予防、大量破壊兵器拡散防止、国際公共財へのアクセス確保、資源確保、科学技術の優越、アジア太平洋へのリバランス及び欧州との永続的な同盟関係の強化である。しかし、テロ打倒と大量破壊兵器拡散防止は、中国が脅威の主体になるとは考え難く、協力関係が模索される分野であるので捨象する。資源確保と科学技術の優越は、国防・軍事に限定すれば、国土防衛、紛争予防、国際公共財へのアクセス確保に包含される。欧州との永続的な同盟関係の強化は、対中認識との関係が希薄なので、本稿の対象外とする。

すなわち、国土防衛、紛争予防、国際公共財へのアクセス確保、アジア太平洋へのリバランスの4項目が米中関係における国防上の国益であり、国防省の対中政策における組織目標となる。

### (3) 先行研究

前述の4つの国益から米中関係を論ずる先行研究は多い。ミード(Walter Russel Mead)及びクレピネヴィッチ(Andrew Krepinevich)は、中国を修正主義国と捉え、南シナ海における独善的、強硬的な行為を説明する<sup>17</sup>。ミヤシャイマー(John Mearsheimer)は、オフENSIVE・リアリズムの視点から「大国は自国の安全保障のために覇権を目指すので、米中対決は不可避」と論ずる<sup>18</sup>。カプラン(Robert Kaplan)は、「米中は競争しつつ協力するが、中国がシーパワーを追求すれば、インド洋全域と西太平洋の海軍が接する海域で衝突する」と予測する<sup>19</sup>。フリードバーグ(Aaron Friedberg)は、「中国が政治体制を変えずに拡大すれば米中紛争は不可避」と指摘する<sup>20</sup>。スタインバーグ(James Steinberg)とオハンロン(Michael O'Hanlon)は、「核兵器、宇宙、サイバー、海洋が軍拡の引き金となり、

---

*America*, February 2015, pp. 2, 7-28.  
[www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015\\_national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf)

<sup>17</sup> Walter Russell Mead, "The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers," *Foreign Affairs*, Vol.93, No. 3, May/June 2014, pp. 69-70;  
 Andrew Krepinevich, "How to Deter China: The Case for Archipelagic Defense," *Foreign Affairs*, Vol.94, No. 2, March/April 2015, pp. 78-80.

<sup>18</sup> John J. Mearsheimer, *The Great Power Politics Updated Edition*, W. W. Norton & Company, April 2014, pp. 410-411.

<sup>19</sup> ロバート・カプラン『インド洋圏が世界を動かす』奥山真司訳、合同出版、2012年、425頁。

<sup>20</sup> Aaron L. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*, W.W. Norton & Company, 2011, p. 2.

紛争へと導きかねない」と指摘する<sup>21</sup>。梅本哲也は、「オバマの世界観には、中国によるパワーシフトの可能性がある」と論じている<sup>22</sup>。

前述の研究に対する反論もある。シャンボア（David Shambaugh）は、「中国は未完の国であり、現状変更のパワーを持たない」と指摘する<sup>23</sup>。アイケンベリー（John Ikenberry）は、ミードを批判し、「中国の妨害的行為は、自由主義への脅威でない」と断じ<sup>24</sup>、スウェイン（Michael Swain）は、対中協調を主張し、クレピネヴィッチを批判している<sup>25</sup>。

これらの先行研究は、修正主義、覇権的野心、大陸国家思想、海洋進出、権威主義、現状打破勢力の視点から、米中関係の研究に多くの示唆を与えるものである。しかし、これらは、国防の観点から米国の対中認識を問うものではない。そこに、本研究の意義があると考えられる。

## 2 戦略文書に見る対中認識

米国は、国防上の国益に影響する中国の行動をどのように認識していたのであろうか。これを明らかにするため、本節では、大統領府が刊行する「国家安全保障戦略」（National Security Strategy: NSS）及び国防省が発刊した各種の戦略文書を内容分析する。ただし、オバマ期の対中認識を相対的に位置づけるため、G.W.ブッシュ（George W. Bush）期に発刊されたNSS2006及び「国家防衛戦略」（National Defense Strategy: NDS）も併せて分析する。分析の対象語彙を“China”と“Chinese”とし、それらが「警戒的」、「中立的」、「協調的」のいずれの意味において用いられたかをカウントし、その使用回数の全体に占める割合によって評価する。

### (1) 大統領府

NSSの分析結果は、グラフ1のとおりである。

<sup>21</sup> ジェームス・スタインバーグ、マイケル・オハンロン『米中衝突を避けるために：戦略的再保証と決意』村井浩紀、平野登志雄訳、日本経済新聞社、2015年、16頁。

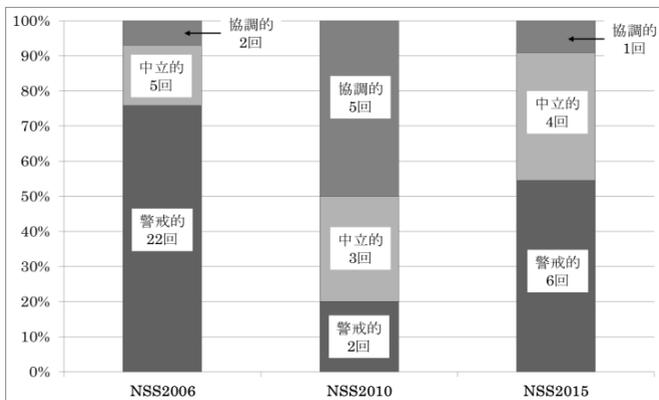
<sup>22</sup> 梅本哲也「オバマ政権の世界観と米国の外交・安全保障環境」『国際問題』No. 619、2013年3月、46頁。

<sup>23</sup> デイビット・シャンボア『中国グローバル化の深層：「未完の大国」が世界を変える』加藤祐子訳、朝日新聞出版、2015年、21-22頁。

<sup>24</sup> John Ikenberry, “The Illusion of Geopolitics: The Enduring Power of the Liberal Order,” *Foreign Affairs*, Vol.93, No. 3, May/June 2014, pp. 80-81.

<sup>25</sup> Michael Swain, “The Real Challenge in the Pacific: A Response to “How to Deter China”,” *Foreign Affairs*, Vol.94, No. 3, May/June 2015, p. 148.

グラフ1：国家安全保障戦略（NSS）の分析結果



### ア National Security Strategy 2006

G.W.ブッシュ期のNSS2006では、中国が29回登場し、全体の7割を超える割合で警戒的な文脈に用いられた。G.W.ブッシュは、意図の不明な軍備拡張、エネルギー困り込み、資源獲得目的で問題国を支援する姿勢、国際規範に反する行為等、あらゆる面で中国への警戒感を示した<sup>26</sup>。

### イ National Security Strategy 2010

オバマ期のNSS2010では、中国が10回登場し、警戒的な表現は全体の2割にとどまった。NSS2010には、中国の発展と国際社会への関与拡大を歓迎するなど<sup>27</sup>、記述内容に中国に対する協調的な論調が見られた。

一方、警戒的な表現は、軍の近代化の不透明性と中台関係における緊張を指摘するにとどめられている。

### ウ National Security Strategy 2015

NSS2015では、中国が11回登場した。警戒的表現が6回であったのに対し、協調的表現は1回であった。オバマ政権の2期目は、警戒的の優位に転じたと見られる。NSS2015には、中国の軍拡と軍近代化の不透明性及び軍事的プレゼンスの拡大に警戒感を表す論調が見られた<sup>28</sup>。

<sup>26</sup> The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, March, 2006, pp. 41-42, [georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/](http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/).

<sup>27</sup> The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, May 2010, p. 3, [www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf).

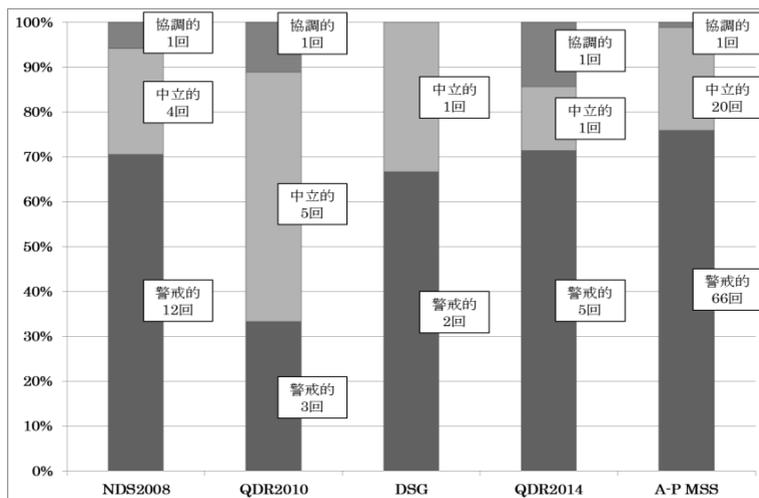
<sup>28</sup> *NSS2015*, p. 24.

オバマは、同文書でリバランス政策の実行を再度指示し、アジア太平洋における諸問題の多国間での対応、航行自由の確保、安保協力の多角化、同盟の近代化と義務の確認などを訴えている<sup>29</sup>。これらの記述は、リバランス政策が対中政策であることを示していると言える。

## (2) 国防省

国防省が発刊した戦略文書の分析結果は、グラフ2のとおりである。

グラフ2：国防省刊行の戦略文書の分析結果



### ア National Defense Strategy 2008

NDS2008は、G.W.ブッシュ期に国防長官を務めたゲーツ(Robert Gates)が刊行した文書である。NDS2008では中国が17回登場し、警戒的な表現は7割を超えて使用された。ゲーツは、中国の不透明な軍備拡張を長期的な安全保障上の問題と指摘<sup>30</sup>し、初めて中国軍の「近接阻止・領域拒否」(Anti-Access/Area Denial: A2/AD)の懸念を指摘した。

### イ Quadrennial Defense Review 2010

QDR2010は、前政権に引き続き国防長官に就任したゲーツが刊行した文書である。同文書に中国は、9回登場した。警戒的表現は全体の3割に

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Department of Defense, *National Defense Strategy*, June 2008, pp. 2-4, [www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2008NationalDefenseStrategy.pdf](http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2008NationalDefenseStrategy.pdf).

過ぎないが、協調的表現も1回にとどめられている。このようなゲーツの論調の変化は、対中協調を重視する大統領への配慮と国防省の組織目標に対する思惑との相克の結果と見られる。

ゲーツは、中国が軍近代化に関する意図の不透明性を払拭しなければ、米中対立の可能性は低減しない<sup>31</sup>との認識を示した。QDR2010の注目点は、敵対勢力のA2/AD能力に対抗するエアシー・バトル(Air-Sea Battle: ASB)構想の検討を軍に指示したことである<sup>32</sup>。ただし、この時点では中国軍のA2/AD能力とASB構想との関係は、明らかにしていない。

### ウ Defense Strategic Guidance

2012年1月、パネッタ(Leon Panetta)は「国防戦略指針」(Defense Strategic Guidance: DSG)を発刊した。DSGは、リバランス政策の計画と予算化を企図した戦略文書である<sup>33</sup>。DSGは、12頁の短い文書であり、中国は3回しか登場しない。ただし、2回が警戒的な表現であり、協調的な表現は用いられていない。

パネッタは、DSGにおいて、中国の軍拡と軍近代化の意図の不透明性に懸念<sup>34</sup>を述べ、具体的な懸念として米軍のアクセス制限、サイバー・宇宙領域における米軍のC4ISR<sup>35</sup>の妨害などを挙げた<sup>36</sup>。

DSGは、オバマ期で初めて、米軍の戦力投射を阻止するA2/AD能力を有する国として中国を名指した文書である<sup>37</sup>。ただし、中国がASB構想の対象国であるとは明示していない。しかし、QDR2010を併読すればASB構想が対中構想であることが浮き彫りになる。つまり、DSGが中国の潜在能力を指摘した点において、国防省の対中認識が一段階警戒的になったと見ることができるのである。

### エ Quadrennial Defense Review 2014

QDR2014は、ヘーゲル(Charles Hagel)が刊行した戦略文書である。QDR2014には、中国が7回登場した。警戒的な表現は、全体の7割以上

<sup>31</sup> Department of Defense, *Quadrennial Defense Review*, February 2010, p. 60, [www.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/QDR/QDR\\_as\\_of\\_29JAN10\\_1600.pdf](http://www.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/QDR/QDR_as_of_29JAN10_1600.pdf).

<sup>32</sup> *Ibid.*, pp. 5-9, p. 32.

<sup>33</sup> Department of Defense, *Sustaining Global U.S. Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, January 2012, p. 1, [archive.defense.gov/news/Defense\\_Strategic\\_Guidance.pdf](http://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf).

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>35</sup> Command Control Communication Computer Intelligence Surveillance and Reconnaissance. 指揮、統制、通信、コンピュータ、情報、監視、偵察の意味。

<sup>36</sup> *DSG*, p. 3.

<sup>37</sup> *DSG*, p. 4.

を占めた。このことから **QDR2014** は、警戒的の優位と言える。

ヘーゲルは、同文書の安全保障環境認識において、アジア太平洋地域を冒頭に取り上げ、地域の懸念事項としては中国を筆頭に記述した<sup>38</sup>。

**QDR2014** は、**DSG** と同様、中国の軍拡と軍近代化の意図の不透明性、アジア太平洋地域における中国と沿岸国の緊張に懸念を表明している<sup>39</sup>。しかし、**QDR2014** には **DSG** との大きな違いが見られる。**DSG** が中国の **A2/AD** 能力を指摘するにとどまったのに対し、**QDR2014** では、中国には米国の国際公共財へのアクセスを妨害し、**A2/AD** 能力を高めて米軍に対抗する意図があると指摘したのである<sup>40</sup>。

オバマ期の国防省が、中国の意図と能力に懸念を表明したのは初めてのことである。これが **QDR2014** における安全保障環境認識の記載順序変更の理由と考えられる。すなわち、国防省は、**QDR2014** において中国への警戒感をさらに一段高く評価したのである。

#### オ **Asia-Pacific Maritime Security Strategy**

**A-P MSS** は、カーターが 2015 年 8 月に刊行したアジア太平洋における新たな海洋戦略である。**A-P MSS** において、中国は 87 回登場し、約 8 割が警戒的な表現で用いられた。

**A-P MSS** は、アジア太平洋地域における米軍のプレゼンス向上のため、同地域への人員・装備の重点配備、同盟国及び友好国との関係強化などを軍に指示する内容となっている<sup>41</sup>。また、**A-P MSS** には、南シナ海及び東シナ海での航行の自由、紛争抑止、沿岸国の国際規範遵守についての米国の関与の在り方が記載されている<sup>42</sup>。以上のことから、**A-P MSS** は、海洋における対中戦略そのものと言える。

### (3) 対中認識の 2 度の変化

分析の結果、オバマ政権 1 期目に刊行した **NSS2010** は、協調的の優位であった。高木誠一郎は、オバマ 2 期目の対中認識を「対立と協調の安定的優位なき併存」と評した<sup>43</sup>。しかし、国防上の国益という視点から中国

<sup>38</sup> *QDR2014*, p. 3.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>40</sup> *Ibid.*, pp. 6-7.

<sup>41</sup> *QDR2014*, pp. 20, 28-31.

<sup>42</sup> *A-P MSS*, pp. 1-2.

<sup>43</sup> 高木誠一郎「平成 26 年度外務省外交・安全保障調査研究事業 主要国の対中認識・政策の分析 第 1 章 米国の対中認識・政策：第 2 期オバマ政権を中心に」日本国際問題研究所、2015 年、14 頁。

を捉え、オバマ 2 期目の NSS2015 を分析した結果では、グラフ 1 (60 頁) に見られるように、警戒的な表現が使用回数において他を上回った。

国防省の対中認識は、グラフ 2 (61 頁) が示すとおり、一貫して警戒的が協調的を上回った。警戒的に中国を捉える割合は、年々増加している。この様な傾向は、数値の評価のみならず、記述内容にも顕著に表れている。DSG が中国軍の潜在的な能力を指摘し、QDR2014 が意図と能力を指摘したことが、その例である。

国防省の対中認識は、図 1 (65 頁) に示すとおり 3 段階に変化している。ルトワックを模倣<sup>44</sup>してその推移を表現するならば、次のようになる。

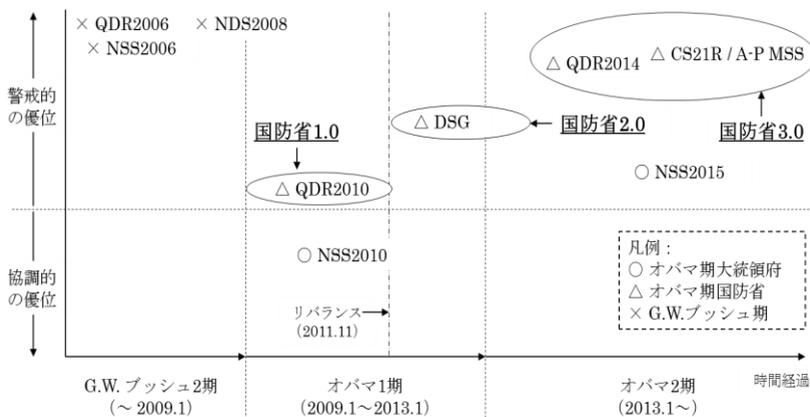
まずは、「国防省 1.0」である。「国防省 1.0」とは、オバマの大統領就任からリバランス政策発表までの期間である。QDR2010 の分析結果が示すとおり、この時期の国防省は、オバマの対中協調路線に従いつつ、中国の活動が国防省の組織目標に及ぼす影響を懸念していた。

「国防省 2.0」とは、2011 年末から 2014 年 2 月頃までの期間である。「国防省 2.0」は、国防省がオバマのリバランス政策に従い、安全保障の軸足をアジアに向けるとともに、DSG において中国の潜在的な能力に対する懸念を顕にした時期である。国防省が懸念とした中国の潜在的な能力とは、国際公共財へのアクセス制限、宇宙・サイバー及び A2/AD 能力である。

「国防省 3.0」とは、2014 年 3 月に QDR2014 を発刊した以降である。国防省は、「国防省 3.0」において中国を地域脅威の筆頭に記述したほか、中国をロシアと同定<sup>45</sup>した。中国の潜在的な能力のみならず、軍事力を増強して米国に対抗しようとする中国の意図について言及するようになった。このような中国の「意図×能力」に対応するため、CS21R 及び A-P MSS に見られる不定期の戦略文書を複数刊行した。つまり、中国への警戒感を明示するようになった時期が「国防省 3.0」である。

<sup>44</sup> エドワード・ルトワック『中国 4.0: 暴走する中華帝国』奥山真司訳、文春新書、2016 年 4 月、24 頁。

<sup>45</sup> Carter, *Securing the Oceans, the Internet, and Space*.

図1：戦略文書に見る対中認識の推移<sup>46</sup>

「国防省 1.0」から「国防省 2.0」への変化は、オバマのリバランス政策の影響を受けたことによるものと考えられる。なぜなら、「国防省 2.0」の変化点となった DSG は、国防省におけるリバランス政策の実行と予算化のために発行された文書である<sup>47</sup>。

では、「国防省 2.0」から「国防省 3.0」への変化要因は、何であろうか。第 3 節において「国防省 3.0」への変化時期前後の生起事象等を分析し、その変化要因を明らかにする。

### 3 「国防省 3.0」への変化要因

結論から述べるならば、「国防省 3.0」は、国防省が中国の戦略的な意図及びそれに信憑性を与える能力を厳しく捉えた結果である。中国の戦略的な意図とは何か。中国の活動に対する米国の軍事力行使を抑止する意図である。信憑性を与え得る能力とは何か。米国本土を直接脅かすことが可能な核戦力である。国防省は、2014 年頃、中国が斯様な意図と能力を有する可能性を見積り、これを重く受け止めた。つまり、中国の新たな核抑止力の保有への警戒感の高まりが「国防省 3.0」への変化の主因である。

本節では、この仮説の論証を試みる。ただし、結論を導出するためには変化要因に係るすべての可能性を評価する必要がある。従って、第 1 項

<sup>46</sup> 第 2 節の分析結果から筆者がイメージ化したもの。

<sup>47</sup> DSG, p. 1.

では、第1節で導出した国防省の組織目標から変化要因となった可能性のある項目を導出し、それらを評価項目として設定する。第2項以降では、それぞれの評価項目について、実際の生起事象や国防省の対応等に照らし合わせて評価し、「国防省 3.0」への変化の主因を特定する。

### (1) 分析枠組

「国防省 3.0」への変化要因を解明する鍵は、国防上の国益、国防省の組織目標である。つまり、国土防衛、紛争予防、国際公共財へのアクセス、アジア太平洋への関与に係る中国の行動が変化要因を捉える鍵である。

国土防衛に関する中国の具体的な行動とは、軍備拡張と軍近代化であり、具体的には、「米国本土に打撃を与え得る能力」である。紛争予防に関する中国の行動は、「東シナ海及び南シナ海の島嶼領有権を巡る対立」である<sup>48</sup>。国際公共財の問題は、「宇宙、サイバー、海洋へのアクセス制限」である<sup>49</sup>。

ただし、海洋へのアクセス制限に係る問題は「南シナ海及び東シナ海の島嶼を巡る強硬な活動」に包含される。従って、「宇宙・サイバー領域における活動と能力」が問題となる。アジア太平洋における中国の活動に起因する不安定要素は、「南シナ海と東シナ海を巡る強硬な活動」に収斂する。

つまり、国防上の国益に対する中国のチャレンジとは、「米国本土への打撃能力」、「南シナ海及び東シナ海を巡る強硬な活動」、「宇宙・サイバー領域における活動と能力」であり、これらが変化要因の分析枠組となる。

### (2) 米国本土への打撃能力

米国の国防には、2つの特徴がある。地理的な孤立性及び自国を例外的存在とみなす傾向である<sup>50</sup>。前者は、太平洋と大西洋という自然の要害に隔てられ、実質的な弱みがないことである。後者は、本土の沿岸から遠方への戦力投射が可能で、他国に敵対を許さない強大な軍事力を備えていることである。今日、通常兵力で米国を攻撃できる国はない。しかし、核兵器は例外であり米国の安全保障の特徴を不確実にしている。

2014年、国防省は、新たな中国の能力向上を見積った。潜水艦発射弾道ミサイル(SLBM)と弾道ミサイル搭載原子力潜水艦(SSBN)に関する見積りである。具体的には、晋級SSBN(Type094)が2014年のある時期にCSS-NX-14(JL-2)と称されるSLBMを搭載して、核パトロールを

<sup>48</sup> *NSS2015*, pp. 10-11.

<sup>49</sup> *Ibid.*, pp. 12-13.

<sup>50</sup> スタインバーグ、オハンロン『米中衝突を避けるために』、42頁。

開始するというものである<sup>51</sup>。

2015年の国防省の見積りによれば、中国は50から60基の大陸間弾道ミサイル(Intercontinental Ballistic Missile: ICBM)を保有している。この中には、即応性と機動性に優れ、米国本土を射程圏内に入れるCSS-10 Mod2(DF-31A)を含み、さらに高性能なCSS-X-20(DF-41)を開発中とも見積もっている。SLBMについては、Type094がJL-2を搭載すれば中国初の信憑性ある海上発射型の核抑止力になると指摘している<sup>52</sup>。

米国は、自国の核戦略にSSBNをいかに位置づけているのであろうか。

米国は、ICBMに即応性、SSBNに残存性、爆撃機に柔軟性と攻撃中止可能な”recall”能力を期待している<sup>53</sup>。残存性は、第2撃能力の担保を意味する。米海軍は、14隻のSSBNを保有、1隻に24発のTrident II(D-5)SLBMを搭載可能である<sup>54</sup>。そのうち9隻のSSBNを太平洋地域に配備し、残存性の高い核抑止力を確保している<sup>55</sup>。まさに、国土防衛の重点と資源配分としての国防戦略を読み取ることができる。

オバマは大統領就任後、「核なき世界」という理念を掲げた。その直後、国防省は「核態勢の見直し」(Nuclear Posture Review: NPR)を刊行した。NPRは、オバマの理想主義に基づく「安全保障における核の役割低下<sup>56</sup>」に加え、「世界に核兵器が存在する限り、核抑止の実効性を保障するため、核兵器を保有し、近代化を図る<sup>57</sup>」という現実主義の目標も掲げている。

米国の核戦略におけるSSBNの位置づけにかんがみれば、JL-2搭載のType094の運用開始が何を意味するのかは、自明であろう。

フリードバーグは、米国が中国の紛争に介入することは最早容易でない

<sup>51</sup> Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2014*, April 2014, p. 8, [www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2014\\_DoD\\_China\\_Report.pdf](http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2014_DoD_China_Report.pdf).

<sup>52</sup> Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2015*, April, 2015, pp. 8-9, [www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2015\\_China\\_Military\\_Power\\_Report.pdf](http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2015_China_Military_Power_Report.pdf).

<sup>53</sup> Department of Defense, *Nuclear Posture Review Report*, April 2010, pp. 21-24, [www.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/NPR/2010\\_Nuclear\\_Posture\\_Review\\_Report.pdf](http://www.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/NPR/2010_Nuclear_Posture_Review_Report.pdf).

<sup>54</sup> Amy Woolf, “U.S. Strategic Nuclear Forces: Background, Development, and Issues,” *Congressional Research Service Report*, March 10, 2016, p. 18, [fas.org/srgp/crs/nuke/RL33640.pdf](http://fas.org/srgp/crs/nuke/RL33640.pdf).

<sup>55</sup> “U.S. Strategic Nuclear Forces,” summary page.

<sup>56</sup> *NPR*, p. 2.

<sup>57</sup> *Ibid.*

と述べ、その理由を近代化された A2/AD 能力と米国の報復攻撃に対する残存性と指摘している<sup>58</sup>。中国が残存性の高い第 2 撃能力を保有すれば、米中間における核抑止力が、均衡に近づくことになる。これを米国側から見れば、自国の安全保障が相対的に脆弱化することを意味するのである。

### (3) 南シナ海及び東シナ海を巡る強硬な活動

2009 年以降、中国は、南シナ海での他国の実行支配を否定し、現状変更する過激な行動を活発化している。これらの活動は、法執行機関の公船が中心であったが、近年では、軍の活動の活発化が指摘される<sup>59</sup>。中国軍は、主張の対立する沿岸国のみならず、南シナ海に展開する米軍にも過激行動を行っている<sup>60</sup>。

米国は、中国の海洋における過激行動、岩礁の埋め立て、港湾や滑走路の施設建設及びそれらの軍事拠点化が地域の緊張を高めるとして、直接的に中国を非難している<sup>61</sup>。

東シナ海でも尖閣諸島を中心に、中国軍、公船、漁船などによる違法、或いは、過激かつ挑発的な活動が活発化し<sup>62</sup>、2013 年以降、日本領海での無害でない航行などの活動は、ルーチン化の傾向にある<sup>63</sup>。

ただし、東シナ海における中国の活動は、現状変更には至っていない。日本政府の対応はもとより、米国が尖閣諸島を日本の施政下と認める立場をとるからである。他方、南シナ海の沿岸国には、既存の実効支配を維持する能力がなく、米国は係争国間の主張に一方的な立場をとっていない。これが、南シナ海において中国が強硬な活動を継続し得る理由であろう。

ワイリー (Joseph Wylie) によれば、軍事戦略には順次戦略と累積戦略があるという。順次戦略とは、別個に形成される行動が次の段階を決定し、さらにその行動が次にとるべき行動を決定づける戦略である<sup>64</sup>。累積戦略とは、一つ一つの小規模の行動は、それ自体が関連性を持たないが、その

<sup>58</sup> Aaron Friedberg, *Beyond Air-Sea Battle: The Debate over US Military Strategy in Asia*, IISS, 2014, p. 45.

<sup>59</sup> *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2015*, p. 2.

<sup>60</sup> 防衛省編『平成 27 年度版防衛白書: 日本の防衛』2015 年、46 頁。

<sup>61</sup> John Kelly, Secretary of State, *Remarks with Chinese Foreign Minister Wang Yi*, February 23, 2016, [www.state.gov/secretary/remarks/2016/02/253164.htm](http://www.state.gov/secretary/remarks/2016/02/253164.htm).

<sup>62</sup> 『平成 27 年度版防衛白書』、118 頁。

<sup>63</sup> 同上、43 頁。

<sup>64</sup> J.C.ワイリー『戦略論の原点』奥山真司訳、芙蓉書房出版、2010 年、26 頁。

集合によって効果を発揮する戦略である<sup>65</sup>。これらは、対立概念である。

ハディック (Robert Haddick) は、中国の南シナ海における強硬な活動をサラミ・スライス<sup>66</sup>と指摘する。サラミ・スライスは、島嶼の実効支配を順次に進めるが、それらの行動が一定順序で進行している訳でなく、現状変更と既成事実化を累積的に図っているように見える。つまり、順次戦略と累積戦略を組み合わせ、沿岸国の既存の実効支配を否定するとともに、地域の安定を図ろうとする米国の関与を巧妙にかわしているのである。

サラミ・スライスのような中国の海洋における挑発的活動に対して米国が行った対応は、いくつか列挙できる。例えば、2013年4月、南シナ海の警戒監視の強化のため、沿海域戦闘艦 (Littoral Combatant Ship: LCS) をシンガポールに配備したことである<sup>67</sup>。同年11月には、「東シナ海防空識別区」に米軍爆撃機を無通告で飛行させたことも該当する。さらには、2015年10月、2016年1月、同年5月に実施した FON は、海洋での中国の強硬な活動を牽制する軍事プレゼンスである。

#### (4) 宇宙・サイバー領域における活動と能力

宇宙は、米国の安全と繁栄に密接不離であり<sup>68</sup>、脅威の察知、世界規模での戦力投射には、不可欠な領域である<sup>69</sup>。

米国は、国際公共財たる宇宙利用や開発には、責任を伴うという立場をとる<sup>70</sup>。責任とは、混雑し、競合する宇宙利用の基本的ルールを遵守することである<sup>71</sup>。混雑は、宇宙空間に存在する物体の個数に起因し、競合は、衛星の軌道上の位置取りに関する国家間の競争である。

混雑に関する米国の懸念には、実験と称して各国が実施する様々な行為によって発生するデブリ (破片) を含む。中国の衛星攻撃 (Anti-Satellite:

<sup>65</sup> 同上、26-27頁。

<sup>66</sup> Robert Haddick, "Salami Slicing in the South China Sea: China's slow, patient approach to dominating Asia," *Foreign Policy*, August 3, 2012, [foreignpolicy.com/2012/08/03/salami-slicing-in-the-south-china-sea/](http://foreignpolicy.com/2012/08/03/salami-slicing-in-the-south-china-sea/).

<sup>67</sup> Navy, *USS Freedom to Conduct Maiden Deployment to the Asia-Pacific*, February 27, 2013, [www.navy.mil/submit/display.asp?story\\_id=72381](http://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=72381).

<sup>68</sup> The White House, *National Space Policy of the United States of America*, June 2010, pp. 1-2, [www.whitehouse.gov/sites/default/files/national\\_space\\_policy\\_6-28-10.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/national_space_policy_6-28-10.pdf).

<sup>69</sup> Department of Defense, Office of the Director of National Intelligence, *National Security Space Strategy*, January 2011, p. 1, [www.defense.gov/Portals/1/features/2011/0111\\_nsss/docs/NationalSecuritySpaceStrategyUnclassifiedSummary\\_Jan2011.pdf](http://www.defense.gov/Portals/1/features/2011/0111_nsss/docs/NationalSecuritySpaceStrategyUnclassifiedSummary_Jan2011.pdf).

<sup>70</sup> *National Space Policy*, p. 2.

<sup>71</sup> *National Security Space Strategy*, p. 5.

ASAT) システムを用いた自国の衛星破壊実験(2007年)及びロシアの Cosmos 衛星と米国の Iridium 衛星の衝突事案がその例である。前者は 3,000 個、後者は 1,500 個の探知可能なデブリを発生させ、宇宙の安全な利用に懸念を与えた<sup>72</sup>。

競合に関する米国の懸念は、重要なインフラである衛星通信におよぶ。米国は、2015年までに 9,000 個の通信衛星が宇宙空間に存在し、これらの発する電波が輻射して米国の衛星通信に支障を来すと見積もっている<sup>73</sup>。米国は、国家間の協調によって、この懸念を払拭しようとしている<sup>74</sup>。

一方、米国は、自国の宇宙利用に対する妨害にあらゆる手段で阻止するとの構えを示している<sup>75</sup>。妨害行為とは、レーザー照射、電波妨害、衛星破壊、サイバー攻撃である<sup>76</sup>。すなわち、米国は、硬軟両方の手段を用い、宇宙の安定利用と自国の宇宙優勢を維持しようとしているのである。

2013年、中国は、米国の宇宙優勢のチャレンジとなる新たな能力を見せつけた。高高度の ASAT である。中国は、静止軌道(高度 36,000km)を若干下回る高度にミサイルを到達させたとされる<sup>77</sup>。静止軌道上には、ミサイル早期警戒衛星、通信衛星など軍事活動に重要なインフラを支える衛星が存在する<sup>78</sup>。換言すれば、2013年、中国は、すべての軌道上にある衛星を攻撃可能な能力を示したことになる<sup>79</sup>。

サイバー領域もまた米国の安全保障、国民生活に関連する重要な領域である<sup>80</sup>。国防省は、中国によるサイバースパイ活動が自国の安全保障及び

---

<sup>72</sup> Ibid., p. 2.

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> *National Space Policy*, p. 3.

<sup>75</sup> Ibid.

<sup>76</sup> Elbridge Colby, *From Sanctuary to Battlefield: A framework for a U.S. Defense and Deterrence Strategy for Space*, Center for a New American Security, January 2016, p. 8, [www.cnas.org/sites/default/files/publications-pdf/CNAS%20Space%20Report\\_16107.pdf](http://www.cnas.org/sites/default/files/publications-pdf/CNAS%20Space%20Report_16107.pdf).

<sup>77</sup> Colby, *From Sanctuary to Battlefield*, p. 6.

<sup>78</sup> Bruce MacDonald, "China, Space Weapons, and U.S. Security", *Council Special Report No. 38*, Council on Foreign Relations, September, 2008, [www.cfr.org/china/china-space-weapons-us-security/p16707](http://www.cfr.org/china/china-space-weapons-us-security/p16707).

<sup>79</sup> House Armed Services Subcommittee on Strategic Forces, *Statement of Lieutenant General John W. Raymond Commander Joint Functional Component Commander for Space on Fiscal Year 2016 National Defense Authorization Budget Request for Space Program*, March 25, 2015, p. 5, [docs.house.gov/meetings/AS/AS29/20150325/103106/HHRG-114-AS29-Wstate-RaymondUSAFJ-20150325.pdf](http://docs.house.gov/meetings/AS/AS29/20150325/103106/HHRG-114-AS29-Wstate-RaymondUSAFJ-20150325.pdf).

<sup>80</sup> *QDR2014*, p. 7.

軍事技術の優位性維持に深刻な影響を与えることを懸念している<sup>81</sup>。

2013年5月の米国紙は、F-35の設計情報を含む米国の先進的軍事技術が中国のサイバースパイに窃取されたと報道した<sup>82</sup>。本件に関する国防省から公式発表は行われていない。しかし、事実であれば米国の軍事的優位を阻害する脅威である。この非公表の事案との関連性は不明であるものの、オバマは国防省にサイバー攻撃等への対応を指示し、国防省は2012年にサイバー軍の創設に着手している<sup>83</sup>。

### (5) 「国防省 3.0」への推移の主因

国防省は、2014年に「中国がJL-2を搭載したSSBNによる太平洋パトロールを開始する<sup>84</sup>」と見積もり、2015年には、それが「中国初の信憑性のある海上配備型の核抑止力になる<sup>85</sup>」と評価した。国防省は、これらの見積りと評価を相当重く受け止めたと見るべきである。なぜなら、それが米国本土を直接攻撃し得る打撃力になるからである。これは米国におけるSSBNの核戦略上の位置づけによって明らかにすることができる。

それ故に、国防省はQDRを刊行する2014年に合わせて、2014年度版「中国の軍事力と安全保障の発展に関する議会報告」におけるJL-2及びType094の運用開始に関する見積りを公表したのである。つまり、国防省は、2014年に中国に対する警戒感を一段階高くしたのである。

南シナ海及び東シナ海での中国の強硬な現状変更活動も、「国防省 3.0」への変化の要因となった可能性はある。しかし、LCSのシンガポール配備は、クリントン論文<sup>86</sup>に含まれた既定路線と見ることができる。「東シナ海防空識別区」における米軍機の無通告飛行や2015年10月の南シナ海でのFON実施は、1980年頃以降実施されているFONの長い歴史<sup>87</sup>に照らせば、

<sup>81</sup> Department of Defense, Defense Science Board, *Task Force Report: Resilient military Systems and the Advanced Cyber Threat*, January 2013, p. 17, [www.acq.osd.mil/dsb/reports/ResilientMilitarySystems.CyberThreat.pdf](http://www.acq.osd.mil/dsb/reports/ResilientMilitarySystems.CyberThreat.pdf).

<sup>82</sup> Ellen Nakashima, “Confidential report lists U.S. weapons system designs compromised by Chinese cyberspies,” *Washington Post*, May 27, 2013.

<sup>83</sup> Department of Defense, *Fact Sheet: The Department of Defense Cyber Strategy*, April 2015, p. 1, [www.defense.gov/Portals/1/features/2015/0415\\_cyber-strategy/Department\\_of\\_Defense\\_Cyber\\_Strategy\\_Fact\\_Sheet.pdf](http://www.defense.gov/Portals/1/features/2015/0415_cyber-strategy/Department_of_Defense_Cyber_Strategy_Fact_Sheet.pdf).

<sup>84</sup> *Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2014*, p. 8.

<sup>85</sup> *Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2015*, pp. 8-9.

<sup>86</sup> Clinton, “America’s Pacific Century”.

<sup>87</sup> Dick Cheney, Secretary of Defense, *Annual Report to the President and the*

必要の都度、実施される作戦と考えられる。

歳出強制削減後の厳しい予算環境下で発行された QDR2014 は、陸軍の削減、空軍の効率化、海兵隊の将来削減を指示した<sup>88</sup>。一方、海軍に限り、能力維持に加え、現行の LCS の建造を打ち切って強い打撃力と残存性を有する艦艇の建造を指示した<sup>89</sup>。すなわち、中国によって引き起こされる海洋問題は、「国防省 3.0」の重要課題として継続するのであろう。しかし、「国防省 3.0」への変化の核心的な理由と断言することは、前述した理由によって否定される。

中国の ASAT 技術は、米国の宇宙優勢を脅かす。中国のサイバー攻撃やサイバースパイは、米国の先進技術の優位性を無効化し得る。高高度 ASAT 実験の成功や F-35 の設計情報を搾取したと言われるサーバースパイ事案は、2013 年の生起事象と言われる。これらが国防省の警戒感を高め、「国防省 3.0」への移行に影響した可能性は排除できない。しかし、現時点では国防省の公表がない。事実として評価するためには、情報公開を待たねばならない。

以上のことから、「国防省 3.0」への変化の主因は、「米国本土への打撃能力」、つまり、JL-2 を搭載する Type094 が 2014 年中に運用開始となるという見積りが、最有力説となる。

今一度、米国本土への打撃能力となり得る中国の核兵器及び運搬手段に対する米国の捉え方について言及しておきたい。なぜなら、それが米国の戦略文化の底流をなすと考えるからである。

冷戦期は、米ソが核戦争を勝ち抜くことができないという相互脆弱性、所謂、相互確証破壊により均衡を保っていた。しかし、米国はその均衡を退けた。レーガン (Donald Reagan) は、戦略防衛構想 (Strategic Defense Initiative: SDI) に基づくコスト・インポージングによって、東側陣営に抑止均衡を図ることを断念させ、冷戦を終結させた。

クレピネヴィッチは、マーシャル (Andrew Marshall) の「米ソ対立の基本構造は、平時の相対的優位獲得及び有事における報復である」という分析成果を最高の偉業と評した<sup>90</sup>。このように、米国は対抗勢力が軍事力、

*Congress*, February 1992, pp. 77-78,  
policy.defense.gov/Portals/11/Documents/gsa/cwmd/FY1991%20DOD%20Annual%20FON%20Report.pdf.

<sup>88</sup> QDR2014, pp. 27-31.

<sup>89</sup> Ibid., p. 30. 54 隻の計画を 32 隻で打ち切った。

<sup>90</sup> アンドリュウ・クレピネヴィッチ『帝国の参謀: アンドリュウ・マーシャルと米国の軍事戦略』北川知子訳、日経 BP 社、2016 年、20 頁。

特に、核戦力における相対的優位差を縮めることを許容しないのである。これこそが、米国の戦略文化の本質である。

今日の米国の対中政策にも、米国の戦略文化が垣間見られる。米中は、いずれも核保有国であり、双方とも相手に第1撃を加えうる ICBM を保有している。しかし、報復の第2撃を可能にする残存性の高い SSBN に関しては、能力差が認められる。

米国は、オハイオ級 SSBN 及び Trident II (D-5) SLBM を運用可能な状態に維持している。一方、国防省の見積りによれば、2016年4月時点においても中国に信憑性ある第2撃能力は備わっていない<sup>91</sup>。仮に、国防省の見積りが現実となり、中国が残存性の高い SSBN による米国本土への報復の第2撃能力を保有すれば、冷戦期の米ソ関係を彷彿とさせることになる。

最後に、本稿が「国防省 3.0」の起点と論じた QDR2014 の記述内容と同じく本稿が「国防省 3.0」への変化の主因と評価した中国の核戦力との関係について述べておく必要がある。換言すれば、QDR2014 が指摘した中国の A2/AD 能力<sup>92</sup>と中国の SSBN に関する評価にどのような関連性があるのであろうか。

それは、南シナ海の制海を欲する中国の意図を明らかにすることで説明可能である。南シナ海には、国際公共財としての海洋への自由なアクセスとそれを阻害する中国の A2/AD 能力というチャレンジが集約されているからである。

制海とは、自らが欲する海域において排他的に自らが欲する活動を実施することができる状態である。中国にとって南シナ海の制海とは、他国による海洋利用や米国による中国への干渉を排除し、南シナ海を中国のコントロール下に置くことである。

南シナ海の制海を得て、海洋資源を独占することは、中国経済にとって魅力である。同時に、中国にとっての南シナ海の制海には、計り知れない軍事的価値がある。中国が南シナ海の制海を獲得したと仮定しよう。そうなれば、南シナ海は潜水艦の聖域となる。中国海軍の SSBN は所在を把握されることなく太平洋に進出し、米国沿岸から 7,200km 以内に近づくこと

---

<sup>91</sup> Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2016*, April 2016, p. 26, [www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2016%20China%20Military%20Power%20Report.pdf](http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2016%20China%20Military%20Power%20Report.pdf).

<sup>92</sup> QDR2014, pp. 6-7.

が容易になる。7,200km とは JL-2 の推定射程距離である<sup>93</sup>。すなわち、中国が南シナ海の制海を獲得するということは、米国本土に直接打撃力を投射できる SSBN の脅威が信憑性を伴って浮上することを意味するのである。

相対的な軍事的優位を確保したい国防省が、中国の信憑性ある海上配備型の核抑止力の運用開始に関する見積りを厳しく捉えた。これが「国防省 3.0」への変化の主因である。

## 結 論

本稿では、米国の脅威認識が国益に対するチャレンジを基に形成されることを前提に、戦略文書の分析を通じて、国防省の対中認識を調査した。戦略文書の分析の結果、オバマ期の国防省の対中認識は、一貫して警戒的の優位にあった。しかし、その細部に目を向ければ、国防省の対中認識に3段階の推移があったことを明らかにした。

「国防省 1.0」から「国防省 2.0」への推移は、オバマのリバランス政策の影響を受けた変化、所謂「上からの変化」であった。一方、「国防省 2.0」から「国防省 3.0」への推移は、国防省が自らの組織目標に影響を及ぼす中国の活動を懸念した「下からの変化」であった。そして、国防省の懸念とは、中国が 2014 年のある時期に、信憑性ある米国本土への打撃能力を運用可能とすることであった。

中国の「南シナ海及び東シナ海を巡る強硬な活動」や「宇宙・サイバー領域における活動と能力」もまた、米国の国益に継続的かつ重大な影響を及ぼす懸念である。しかし、本稿の中心課題である「2014 年以降、国防省が中国への警戒感を明示するようになった主因」としては、除外した。

国防省は、オバマの「核なき世界」という理想主義の実現に向け、米国の安全保障における核兵器の役割低下と削減を発表した<sup>94</sup>。しかし、全面的に核保有を否定した訳ではない。「軍事力の脆弱性と潜在的な技術的問題の可能性がある限り、米国の安全をヘッジするために、核兵器を保有する」と宣言している<sup>95</sup>。軍事力の脆弱性とは何か。それは、米国の高度な軍事

<sup>93</sup> *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2016*, p. 26.

<sup>94</sup> *NPR*, p. 2.

<sup>95</sup> Department of Defense, *Report on Nuclear Employment Strategy of the United States*, Washington, DC, June 2013, p. 5, [www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/ReporttoCongressonUSNuclearEm](http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/ReporttoCongressonUSNuclearEm)

技術が宇宙及びサイバー技術に依存していることである。潜在的な技術的問題とは何か。それは、宇宙・サイバー領域がもたらす不確実性によって米国の高度な軍事技術が常時完全な状態で機能する保証がないことを意味しているのである。つまり、米国は、あらゆる不確実性に備え、核戦力を本土防衛の最後の砦と位置づけているのである。

本稿で論じた中国の信憑性ある海上配備型の核抑止力が現実のものとなったか否かは、2016年7月時点において明らかにされていない。今後、これが現実のものとなった際、米国がいかなる対応をとるか注目される。

米国は、世界で最も影響力を有する国である。米国が発信する情報は、米国研究を促進する。しかし、米国について解明されていないことは多い。そこに米国の研究を行う意義がある。特に、我が国は自国の防衛に米国の軍事機構を組み入れることを前提としている。故に、我が国における米国の政策と戦略の研究は、殊更に重要なのである。

## PPB アプローチを活かす業務環境

川 上 智

### はじめに

国防組織に限らず国家の行政組織は、その活動を支える財的資源、物的資源、人的資源が限られており、国家目標に到達するための適切な割合でのこれら資源<sup>1</sup>の配分(Resource Allocation)について意思決定することは避けて通れない問題である。

資源の配分に対するこの問題に一つの解法を与えたのが米国防省で1962年に導入された計画策定-プログラミング-予算配分作成システム(Planning-Programming-Budgeting System:PPBS)である。この制度は、各国の注目を集め、瞬く間に主要国の国防組織のみならず他の行政部門にも取り入れられ普及した。ところがPPBSは、論理的に成熟した機能を持っていても、その組織への導入にあたっては、組織のもつ既存の業務環境に応じた問題が発生し、新たな業務環境を整える必要があった。そこで、各国は、PPBSの核となる手法であるPPBアプローチ<sup>2</sup>を活かしつつ、各組織の事情に合わせた改善を行い、現在に至るまで予算制度として維持している。実際、2003年には列国議会同盟及び軍隊の民主的統制のためのジュネーブセンターが、アカウンタビリティと透明性を高める予算制度としてPPBSを紹介しており<sup>3</sup>、国際機関においてもPPBSの有用性が認められている。さらに、現在でも国防組織の予算制度としてPPBSを導入する国は増えている<sup>4</sup>。

一方、わが国では1968年より大蔵省、建設省、防衛庁などが中心とな

---

<sup>1</sup> 「資源」は物、人を示す語であり、金については「原資」を使うところである。本稿では、金についても、財的資源と表現して物的資源、人的資源と合わせて「資源」に含めた意で使うものとする。

<sup>2</sup> PPBSは制度を指し、PPBアプローチ(または単にPPB)は手法を指す。宮川公男編著『PPBSの原理と分析』有斐閣、1969年、55頁。

<sup>3</sup> 列国議会同盟及び軍隊の民主的統制のためのジュネーブセンター『議会における安全保障部門の監視』国立国会図書館調査及び立法考査局訳、2008年、120-122頁原著は2003年に発行。

<sup>4</sup> クウェートやUAEなどの中東諸国はここ10年ほどの間にPPBSの導入を進めている。(Policy Development & planning Australia Pty Ltd homepage: <http://www.pdp.com.au/> 2015年2月16日アクセス)

って各省 PPBS 担当者連絡会議、財政制度審議会などを発足させ大々的に研究が行なわれたが、その後の高度経済成長時代には予算は右肩上がりであったため、効率を追求して予算削減に努力する状況にはなかった<sup>5</sup>。さらに、各国での導入段階における諸問題がクローズアップされ、PPBS には悲観的な見解を示す研究が次々と発表されたことにより、わが国での PPBS への関心は急速に失われていった<sup>6</sup>。

しかしながら、PPBS が悲観的な研究のとおりであれば、各国が、PPB アプローチを活用した予算制度を使い続けている現状について説明することはできない。

本研究では、各国の国防省が PPB アプローチを予算制度に活用して機能している理由について、組織の経営管理システムのフレームワークにより分析する。そのため、まず、分析のフレームワークとなる日本生産性本部によって解説された経営管理システムの基礎であるアンソニー(Robert N. Anthony)の「計画とコントロールのシステム」について概観する。概観するにあたり、その経営管理システムと資源の配分について論考した上で、米国国防省が PPBS を導入した経緯、PPBS の特徴について示し、それを踏まえて、PPB アプローチを発展させ自国の予算制度として機能させるに至った欧米の国防省の事例について述べ、PPB アプローチを活用した予算制度が機能するために必要な業務環境について論じる。

## 1 経営管理システムと資源の配分

ここでは本研究において PPBS 分析のフレームワークとして利用する経営管理システムについて、アンソニーが定義した「計画とコントロールのシステム」に対する解説を概観し、経営管理システムのフレームワークが、資源の配分に対してどのように働くのかについて論考する。

<sup>5</sup> 福島康人「PPBS の教訓と政策科学への道」『オペレーションズ・リサーチ』1980年5月号、290-292頁。

<sup>6</sup> 例えば、次の論文などで諸問題が指摘されてきた。金子太郎他『PPBS の理論と展開』大蔵財務協会、1971年、53頁；池上惇「予算制度と政府計画の評価」『経済論叢』第141巻4・5号、1988年4月、219-235頁；国土交通省国土交通政策研究所「NPMの展開及びアングロ・サクソン諸国における政策評価制度の最新状況に関する研究—最新 NPM 事情—」『国土交通政策研究』第7号、2001年12月、7-11頁；松本有二「プログラム概念の発展について」『静岡産業大学情報学部研究紀要』8号、2006年、13頁；林育正「防衛予算の多年度配分計画の策定を支援する意思決定システムのデザイン」慶應義塾大学大学院システムデザイン・マネジメント研究科修士論文、2013年3月。

アンソニーは組織の計画とコントロールをシステムとしてとらえたパイオニアであり、その著書『経営管理システムの基礎』は、「計画およびコントロールのシステムについての通則を分類するのに最も有用なフレームワークを発見すること」を目的に書かれたものである<sup>7</sup>。

アンソニーのフレームワークは、組織の諸活動を戦略的計画、マネジメント・コントロール、オペレーショナル・コントロールの3つのプロセスに分類してとらえることを基礎としており、それぞれのプロセスを次のとおり定義している<sup>8</sup>。

「戦略的計画とは、組織の目的、これらの目的の変更、これらの目的達成のために用いられる諸資源、およびこれらの資源の取得・使用・処分に際して準拠すべき方針を決定するプロセスである。」

「マネジメント・コントロールとは、マネジャーが、組織の目的達成のために資源を効率的かつ能率的に取得し、使用することを確保するプロセスである。」

「オペレーショナル・コントロールとは、特定の課業が効率的かつ能率的に遂行されることを確保するプロセスである。」

このアンソニーのプロセスによる区分に対して、日本生産性本部は、「短期的戦略計画とオペレーショナル・コントロールとを調整し総合する過程が予算である。」と解説し、「予算管理」という業務をマネジメント・コントロールの手法の一つと位置づけている。さらに日本生産性本部は、アンソニーが定義する戦略的計画には「目標の展開」と「予算管理」(一部)という業務が含まれており、オペレーショナル・コントロールを「個別活動の統制」という業務ととらえ、目標と結びついた「業績評価」という業務によって組織は発展することを解説している<sup>9</sup>。

アンソニーの定義に沿った日本生産性本部の解説する経営管理システムは、目標の展開、予算管理、個別活動の統制、業績評価といった4つの業務によって構成されると解釈でき、各業務の定義は表1のとおりとなる。

なお、表の最右列には、本論で主題となる資源の配分として果たす機能を考察し付記した。

---

<sup>7</sup> R. N.アンソニー『経営管理システムの基礎』高橋吉之助訳、ダイヤモンド社1968年、133頁。

<sup>8</sup> 同上、20-23頁。

<sup>9</sup> 木内佳市「業務評価システムと会計情報システム」『経営の価値システム』日本生産性本部1968年、94-97頁、115-118頁では、アンソニーのフレームワークに対して「目標の展開」「予算管理」「個別活動の統制」「業績評価」の4つの業務に区分して解説している。本研究では、以降この業務を示す語を用いる。

業務区分	定義	資源の配分としての機能
目標の展開	組織目標達成のため、組織細部に個人（または複数の個人）の能力発揮の方向を示す目標を細分し、方針として明示すること。	資源の配分指針を明確にするため、以降の業務でも一貫性を保つ区分により細分目標を示す。
予算管理	長期計画を必要とする組織目標の到達に対して、計画との整合を計りつつ短期間での資源の取得及び配分を繰り返し管理すること。	資源の取得及び配分量を短期に管理することで、目標到達までの進捗を調整する。
個別活動の統制	個人または複数の個人の業績を効率的に組織目標に向かわせること。	オペレーショナル・コントロールの定義に同じく、資源を転換し、使用することを効率的にする。 資源の転換とは、財的資源から物的資源及び人的資源に変えることをいう。
業績評価	組織の目標を達成するのに、十分な業績の積み上げがあるのか評価し、目標到達の度合いを測ること。	資源の短期での配分効率、転換効率、使用効率を評価して、次期の資源の配分に対する判断情報を与える。

表1 経営管理システムの業務区分の定義と資源配分としての機能<sup>10</sup>

このとき政府組織、国防組織あるいは企業組織など組織は、個人の統合の上に成り立っており<sup>11</sup>、個人の能力が発揮され業績となって組織の設定する目標に結集されることにより組織の目標を達成するととらえる<sup>12</sup>。

資源の配分に対してこのように機能する経営管理システムの視点から、

<sup>10</sup> 同上、94-115頁を要約し、各業務において資源の配分として果たす機能を考察して表を作成。

<sup>11</sup> リチャード L.ダフト『組織の経営学』高木晴夫訳、ダイヤモンド社、2002年11月28日、8頁。にもあるとおり、経営学においては一般的に組織を個人の統合ととらえる。

<sup>12</sup> 木内「業務評価システムと会計情報システム」、94頁。

米国防省の PPBS 導入と改善、欧州諸国の国防省における PPB アプローチの活用と自国制度との融合について見ることにより、各国が、現在の PPB アプローチを活かした予算制度を機能させるため、どのような経営管理システムを構築していったかについて明らかにする。

## 2 予算制度 PPBS の概要

### (1) 米国防省における PPBS 導入の経緯

なぜ PPBS は、1960 年代に各国の注目を集め、瞬く間に主要国の国防組織などに普及したのか。米国防省における導入の経緯は、その疑問に対する答えを明確にする。ここでは、PPBS 導入当時にランド(RAND)研究所より国防省入りし、1981 年まで補佐官として、PPBS 導入と推進の実務面で活躍したカウフマン(William W. Kaufmann)による論評に基づき概説する。

1960 年代は、第二次世界大戦後の世界的軍縮の中で、戦略核兵器開発とゲリラ戦という軍事革命(Revolution in Military Affairs: RMA)が起こった後であり、東西二極対立の体制の下で再び軍拡競争へ向かう時代であった。そうした体制の下で強大な軍事力を維持した米国は、国家の安全保障に対する統一した戦略を持つために、大戦直後(1947 年)より国家安全保障法を成立させ、国家安全保障会議、国防省及び統合参謀本部を設置して軍事力の統合整備を図るのである<sup>13</sup>。

陸軍参謀総長テイラー(Maxwell D. Taylor)大将(1962 年 10 月～1964 年 7 月、統合参謀本部議長)は 1960 年の議会証言にて、PPBS 導入以前の状況を述べている。カウフマンによると、テイラーの証言では、米国防予算が戦略的意味についてほとんど考慮されないまま各軍にワクとして与えられ、そのワクの中で各軍バラバラに予算編成されており、統合された任務(核回復兵力、海外展開兵力など)を遂行するような形では組まれていなかったと言われている。このため、どの予算をとってみても、その予算でどんな種類のどれだけの国防力を購おうとしているのか、わからないという証言を展開した<sup>14</sup>。

このような予算配分の安全保障戦略とのかい離、不透明、非効率などの

---

<sup>13</sup> ウィリアム・カウフマン、『マクナマラの戦略理論』桃井真訳、ペリカン社、1968 年、21・46 頁。

<sup>14</sup> 同上、46・47 頁；馬淵良逸『マクナマラ戦略と経営』ダイヤモンド社、1967 年、36 頁。

状況を改めるため1960年にランド研究所が取りまとめた手法を、ケネディ(John F. Kennedy)政権下のマクナマラ(Robert S. McNamara)国防長官が、1962年より予算編成に導入したのがPPBSである。

PPBSは、長期的な国防計画(Plan)と短期的な予算(Budget)を、国防計画の目標と戦略、戦略とリソース、リソースと予算の関係を詳細に組み上げたプログラム(Program)によってリンクさせるとともに一貫性のある資源の配分を実現する制度である<sup>15</sup>。

この制度導入の目指したものは、国防計画からの一貫性のある予算が配分され国家安全保障戦略と対になった3軍戦力構成を得ることであった<sup>16</sup>。

## (2) 米国防省のPPBSの特徴

米国防省と同様の課題を抱えていた各国の国防省においては、PPBSもしくはPPBアプローチを活用した予算制度が導入されている。しかし、その予算制度が確かにPPBアプローチの活用であると理解するためにまずは、PPBSの特徴をとらえなければならない。ここではカウフマンのとらえた米国防省のPPBS導入前後の予算編成の流れから、PPBSの特徴について概観する。

米国防省におけるPPBS導入以前の予算編成は、国家安全保障基本政策(Basic National Security Policy: BNSP)及び統合戦略目標計画(Joint Strategic Objectives Plan: JSOP)という目標の設定があつたにもかかわらず、それらの政策や目標計画からは、国防予算の使い方に対する指針を与えられてはいなかった<sup>17</sup>。

その結果、予算編成の計画の段階においては、三軍がそれぞれ他と関係なく独自の国防計画を設定するとともに、予算割り当ての漸増を期待して、将来の任務に手を出す研究開発に次々と着手する要求をしていた<sup>18</sup>。

予算化の段階においては、予算割り当ての漸増を狙う三軍が組織別かつ物別に昨年度からの増分要求をまとめて予算案を作成し、議会が行う予算割り当ての調整に臨んでいた。議会はアイゼンハワー政権下に打ち出したニュールック(New Look)政策という国防方針に基づき三軍間の予算割り当てを安定させたが、以降の予算編成では、三軍の増減を繰り返しながら

---

<sup>15</sup> カウフマン『マクナマラの戦略理論』、215頁。

<sup>16</sup> 同上、215-234頁。

<sup>17</sup> 同上、39頁。

<sup>18</sup> 同上、48-49頁。

予算割り当ての争奪戦が繰り返されることとなった<sup>19</sup>。

また、一度割り当てをした予算に対する使い方の幅は相当に広く、各軍内での予算の配分に対する統合した統制をする手段は何もなかった<sup>20</sup>。

この状態に対して PPBS は、国防を実現するために必要な能力の様相をもとに、その能力を得るための必要な装備などを決定して、その装備などを得るための国防予算の使い方や配分を決めるための手段を導いた。

PPBS による予算編成の特徴は、計画策定(Planning)、予算配分作成(Budgeting)の間に、プログラミング(Programming)という手順が入ることにある<sup>21</sup>。PPBS では、手順が加わるだけでなく、それぞれの段階で実施する内容も大きく変わっている。

具体的には、計画策定(Planning)の段階では、統合参謀本部が作成した JSOP に基づく国防計画により整備すべき国防能力を策定する。国防計画より与えられた各任務を達成するために用いる装備などの能力を、三軍の組織別にはかかわらず、複数のとり得る方策から費用対効果分析などにより評価選択し計画として策定する<sup>22</sup>。

プログラミング(Programming)の段階では、計画策定の段階で選択された国防能力を構築するプログラムを作成する。これは選択した能力を構築するための種々の資源の複数年度にわたる逐年整備計画であり、組織単位的设计、人員の配置、資材の調達等の時期を明確にする。この段階ではプログラミングにより進捗程度及び完了時期の目途を決めるため、他のプログラムとの関連や完了のための必要要件が網羅されていることが必須となる<sup>23</sup>。

予算配分作成(Budgeting)の段階では、プログラミングされた資源の逐年整備計画の実行年度分を予算化する。予算枠の中で資金配分を決定するので実質の今年度進捗が決定される。予算化には議決されるまでの締め切りがあり、大きな見直しは許容されない。このため、米国防省の PPBS は毎年4年先の予算に対してオーバラップして開始されており、予算枠のみならず安全保障環境の大きな変化に対して続く年度にフィードバックできる

<sup>19</sup> 同上、39-40頁。

<sup>20</sup> 同上、38-50頁。

<sup>21</sup> 宮川『PPBSの原理と分析』、有斐閣、1969年、15頁。

<sup>22</sup> National Security Decision Making Department, *Resource Allocation: The Formal Process 6th Edition*, Naval War College, July 2001 及び宮川公男『PPBSの原理と分析』より内容を要約。

<sup>23</sup> 同上。

ようにされている<sup>24</sup>。このオーバーラップ機構によって、予算枠の関係上で、事業が実施困難であることが判明した場合、プログラムの修正や、さらには、一度開始した計画でも中止、融合、追加など、安全保障環境の変化に対応した意思決定を行うことができるようになってきている。

このように PPBS は、設定された目標から任務区分に逐次展開されることで予算の用途を明確にし、短期的な年度予算の配分ではなく、長期的にプログラムされた予算の配分を行う。加えて、いつでも情勢の変化へ即応する仕組みが組み込まれており、無駄なプログラムが発生すると直ぐに変更できるようになっている<sup>25</sup>。

### 3 PPBS 導入当初の問題点と以後の展開

PPBS は理路整然と組み上げられた予算制度として、導入と共に予算編成の問題を解決していくかに見えたが、問題点が発生し、その解決が必要となった。ここでは経営管理システムに照らして、その問題点を浮き彫りにし、改善した制度がどのような機能を果たしているのかについて述べる。

米国防省での PPBS 導入当初は、マクナマラ国防長官による強力な JSOP への目的指向の組織浸透（経営管理システムの目標の展開）と、費用削減計画による開発、調達、補給などの一元化（経営管理システムの個別活動の統制）、及び次年度のプログラム変更のために収集した、経営管理システムで言うところの業績評価情報により、PPBS（予算管理の制度）が効果的に機能したかに見えた<sup>26</sup>。

しかし、機能したかに見えた PPBS は、経営管理システム全体として機能するには、まだ組織の中で十分には安定しておらず、代替案選択や情報の収集においては恣意的な面が表出し、いくつかの失敗事例を生むこととなった。

たとえば、ベトナム戦争では、ゲリラ鎮圧作戦の進展を測定するために死傷者数や脱走者数など作戦進展の評価（業績評価）情報を収集したが、その数値はまったく根拠のないもので、作戦の効果を示すものではなかった。それにもかかわらず、マクナマラは兵力増派の必要を感じていたのである<sup>27</sup>。これは業績評価指標の取り方を失敗した事例と言える。

---

<sup>24</sup> 同上。

<sup>25</sup> 宮川『PPBSの原理と分析』、14-15頁、31-32頁。

<sup>26</sup> カウフマン『マクナマラの戦略理論』、217-222頁、236-247頁。

<sup>27</sup> 同上、320-324頁；エドワード・N・ルトワック『ペンタゴン』江畑謙介訳、光

また、ジェット戦闘機の開発では、海軍が2機種、空軍が2機種の開発を4年の間に行い、機種を絞って中止するまでの間に開発費を浪費したことを踏まえて、費用対効果分析により海軍、空軍及び戦略空軍で使用する統一型式の戦闘機1機種 F-111 を開発したが、平時の運用では効率がいいものの、実戦では非常に脆弱であり、結局海軍、空軍には配備されなかった<sup>28</sup>。これは海、空軍の専門性をすべて数学の解析手法により、財的資源から物的資源に転換する開発効率を追求(個別活動の統制)したため、数学の解析手法では十分に反映できなかった軍事上の専門性が無視されて失敗に至った事例と言える。

米国防省では、このような失敗を踏まえて、PPBS(予算管理の制度)(図1④)につながる目標の展開のシステム(図1①)、資源の使用についての個別活動の統制と業績評価をするシステム(図1②)、資源の転換についての個別活動の統制と業績評価をするシステム(図1③)を順次整備し、全体を結び付けた資源の配分プロセス(Resource Allocation Process: RAP)という国防の経営管理システムのリンク体系を完成させたのである。

①統合戦略計画システム(Joint Strategic Planning System: JSPS)は、国家安全保障戦略(National Security Strategy: NSS)により示された目標の軍事的評価を行い国家軍事戦略(National Military Strategy: NMS)を作成し、統合戦略計画に対する資源の配分指針(Joint Planning Document: JPD)等を策定する目標の展開のシステムである。PPBSにおける財的資源の配分計画はこの配分指針に基づき策定される<sup>29</sup>。

JSPS では、国家安全保障会議により決定された戦略目標を統合参謀本部において各軍に振り分ける目標の展開の機能を果たしている。

②統合運用・計画・実行システム(Joint Operation, Planning & Execution System: JOPES)は、事態に対処するため必要となる現時点での能力を、どのように結集させ、使っていくのかについての計画・実行シナリオが作成される資源の使用についての個別活動の統制と業績評価をするシステムである<sup>30</sup>。各軍は作成されたシナリオに従って演習もしくは実戦を行い、

---

文社、1985年、29-31頁。

<sup>28</sup> ルトワック、『ペンタゴン』、348-350頁；日高義樹『ペンタゴン—米国防総省の内幕—』日本放送出版協会、1973年、68-70頁、224-226頁。

；カウフマン『マクナマラの戦略理論』、48-49頁

<sup>29</sup> *Resource Allocation*, pp. 2\_19-2\_32.

<sup>30</sup> *Ibid.*, pp. 1\_2-1\_3.

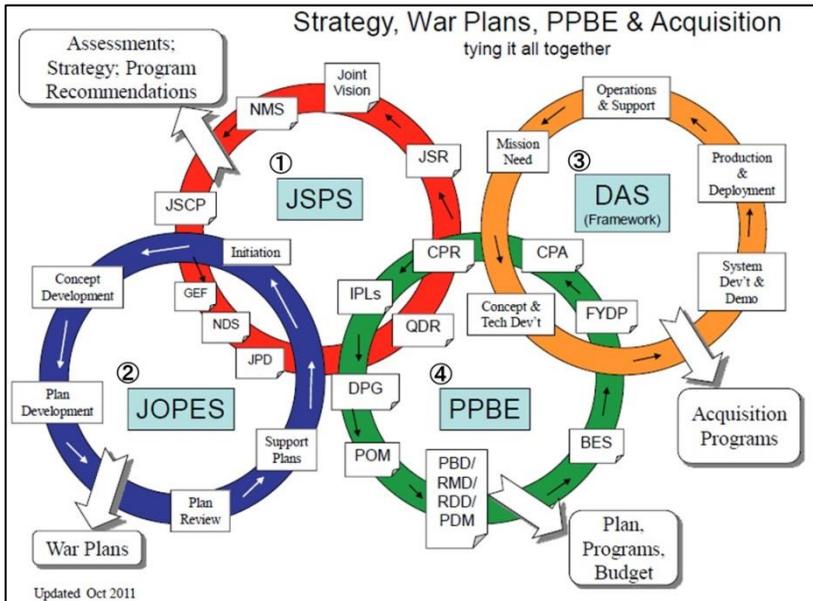


図1 資源の配分プロセス(RAP)

出典: *Practical Financial Management*

得られた教訓から必要とする資源などを要求する。

JOPEs は、事態対処における各軍の現有能力の使い方（資源の効率的な使用についての個別活動の統制）を示し、演習もしくは実戦を通じて部隊作戦の教訓（業績評価）を得て、さらに次期の計画に対する資源の要求をするシステムである。

③国防調達システム(Defense Acquisition System: DAS)は、装備調達における研究開発・試験・生産・配備・維持・支援・開発要求を通して、PPBSにより配分された財的資源から装備・技能などの物的資源、人的資源を造り出すという、資源の転換についての個別活動の統制と業績評価をするシステムである<sup>31</sup>。

DAS は、装備の開発等を効率よく推進するため予算や生産能力の活用を統制し（個別活動の統制）、部隊運用での不具合等の情報を蓄積し、評価（業績評価）することにより次期開発の要求につなげるシステムである。

<sup>31</sup> Ibid., pp. 4\_28-4\_35.

④PPBSは、2003年5月ブッシュ政権下ラムズフェルド国防長官のもとトランスフォーメーションにより計画策定－プログラミング－予算配分作成－予算執行(Planning-Programming-Budgeting-Execution: PPBE)に改定され、予算執行に対する資源の転換と使用の配分比較を組み込むようになった<sup>32</sup>。

このように資源の配分プロセス(RAP)は、PPBアプローチを活用したPPBE(予算管理)を効率的に機能させるため、JSPSという目標の展開の機能、DASという資源の転換に対する個別活動の統制及び業績評価の機能、JOPESという資源の使用に対する個別活動の統制及び業績評価の機能を加え、業務環境を整えることにより、米国防省の資源の配分を属人的ではない経営管理システムとして機能するように変えたのである。

#### 4 欧州諸国におけるPPBアプローチを活かした予算制度の確立

米国防省PPBSの予算改革は、数年のうちに西欧諸国でも注目され、軍事努力の合理化との見地から、いち早くイギリス、フランス、西ドイツ、カナダ、オーストリア、ベルギーなどが導入し、その他の西欧諸国にも少なからぬ影響を与えた。特にソ連では、当時冷戦下であるにもかかわらずPPBSの基となったヒッチの著書『核時代の国防経済学』が翻訳出版され、初版で1万部も売れたと言われている<sup>33</sup>。

PPBSを導入した各国の国防省などではその効果を発揮し、冒頭でも述べたとおり、今では軍隊を民主的統制下に置く活動を行っている列国議会同盟及び軍隊の民主的統制のためのジュネーブセンターの進める予算制度にもなっている<sup>34</sup>。

ここでは、イギリスとフランスの国防省の事例について、PPBアプローチを活かし、発展させている現制度の状況について述べる。

---

<sup>32</sup> Lisa Potvin, *Practical Financial Management –A Handbook for the Defense Department Financial Manager 11<sup>th</sup> Edition*, Naval Post Graduate School, October 2012, pp. 43-67.

<sup>33</sup> チャールズ・N・ヒッチ、ロランド・N・マッキーン『核時代の国防経済学』前田寿夫訳、東洋政治経済研究所、1967年、500頁。；福島康人『戦略決定の経営科学』実業之日本社、1971年、192頁。

<sup>34</sup> 『議会における安全保障部門の監視』、120-122頁。

## (1) イギリス国防省

米国防省の予算改革ののち、1963年にいち早く英国国防省がPPBSを導入した<sup>35</sup>。以後、米国防省と協同して改革を進めていった英国国防省には、PPBSが効率的に機能する環境が順次整っていった<sup>36</sup>。

これは、PPBS導入以前から、計画策定(Planning)の前提となる戦略的な目的の設定に関し、戦闘能力基盤評価(Capability

Based Assessment: CBA)(図2)という目標の展開のための業務フローが確立されていたからである<sup>37</sup>。

### ア 英国国防省の目標の展開

CBAは、脅威、物理的環境、同盟国等の軍事支援を評価して、国防に必要な戦闘能力(Capability)を分析し、その能力に相対する能力を準備するための資源の配分方法である。図2のとおり、現有の戦闘能力は、構成要素(Force Elements)を組み合わせることができる統合戦闘能力パッケージ(Joint Capability Packages)により規定される。この統合戦闘能力パッケージと国防に必要な戦闘能力を比較することで、整備しなければならない構成要

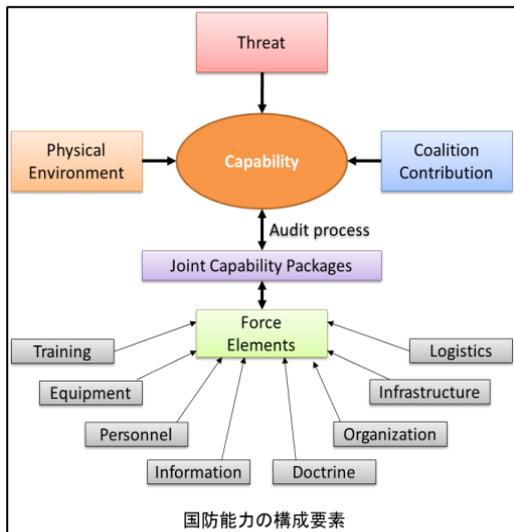


図2 CBAによる資源の配分方法

出典：『欧米主要国における防衛検査の手法と事例』

<sup>35</sup> Aidan Rose, “Results-Orientated Budget Practice in OECD Countries”, *Working Paper 209 ISBN 0 85003 653 4*, February 2003, p. 9.

<sup>36</sup> US/UK Reciprocal Defense Procurement MOU, により、1975年より国防能力の調査研究、開発、生産、調達、後方支援について強固に協力し合っていく協定が締結されている。

David M Moore, Peter D Antill, “The Way Forward for UK Defence Procurement”, *European Journal of Purchasing & Supply Management*, Vol.7 Issue3, September 2001, pp. 179-185.

<sup>37</sup> Rose, “Results-Orientated Budget Practice in OECD Countries”, p.9 には、国防省以外の政府の機関においてPPBSが機能しない理由の一つとしてCBA(Capability Based Assessment)を事前実施していないことを挙げられている。

素を割り出して調達プログラムに展開するのが英国防省の CBA である<sup>38</sup>。

言い換えれば、CBA は国防に必要な戦闘能力を整備するために、構成要素という区分で目標の展開も図るシステムと見ることができる。

### イ 英国防省の個別活動の統制（資源の転換）

調達プログラムにおいては、国防に必要な戦闘能力の維持のため、1960年代当初は適切な装備品を、適正な価格で、タイムリーかつ確実に調達することに焦点が当てられ、適正な価格と調達時間を明示したイエロー・ブック (Yellow Book) (1968年以降) が作成された。それはさらに発展して時価や時間価値を考慮したスマート調達プログラム (Smart Acquisition Program) となった<sup>39</sup>。

これは財的資源を適正に物的資源と人的資源に転換する方法が個別活動の統制をする制度として整備されていったと言える。

現在ではライフサイクルでの戦闘能力管理を重視したスマート調達方式改革 (Smart Procurement Initiative) により、構想・評価・実証・製造・運用・廃棄 (Concept・Assessment・Demonstration・Manufacture・In-service・Disposal: CADMID) をサイクルとした調達システムが導入されている<sup>40</sup>。このようなサイクルを持った調達により財的資源を効率よく構成要素に転換すること、つまり資源の転換効率についての個別活動の統制をするシステムが構成されているのである。

### ウ 英国防省の個別活動の統制（資源の使用）

一方、資源の使用効率についての個別活動の統制は運用段階の計画策定プロセス (Operational-level planning process: OLPP) というシステムにより統制される。OLPP では、発生した危機に対して運用コンセプト (Concept of operations: CONOPS)、運用計画 (Operational plan: OPLAN) を適用した後、問題点の分析・評価等を行い、教訓を得る。この教訓をもとに CONOPS、OPLAN を見直し、あるいは軍事行動オプション (Military response option: MRO) を追加することによって戦闘能力を広げる努力を行う<sup>41</sup>。このプロセスにより戦闘能力を広げるための統合戦闘能力パッケ

<sup>38</sup> 『欧米主要国における防衛検査の手法と事例—防衛装備品の調達を中心として—』平成20年度会計検査院委託業務報告書、PwC アドバイザリー株式会社、2009年2月、122頁。

<sup>39</sup> Ministry of Defense, *Better Defense Acquisition/ Improving how we procure and support Defense equipment*, June 2013, pp.7-8.

<sup>40</sup> 『欧米主要国における防衛検査の手法と事例』、129-130頁。

<sup>41</sup> Ministry of Defense, *Joint Doctrine Publication 01(JDP 01)UK Joint Operations Doctrine*, November 2014, pp. 39-42.

ージの使い方及び組合せ方、不足する構成要素などが詳細に報告される<sup>42</sup>。これは OLPP によって資源の使用効率についての個別活動の統制が行われていると言える。

### エ 英国防省の業績評価

戦闘能力の評価は、図2のCBAにおいて監査プロセス(Audit process)と示されるように、国防に必要な戦闘能力と現有の統合戦闘能力パッケージを比較する重要なプロセスである。このプロセスでは、防衛監査委員会(Defense Audit Committee: DAC)が内部監査機関として、「国防省全体の直面している重要なリスクに対する効果的な省内体制を評価し、また脆弱性が見られる分野に講じられる改善策に漏れないのか評価」することにより次期の戦闘能力整備に反映させている<sup>43</sup>。つまりDACの行う内部監査では資源の配分、使用、転換効率を、必要とされる戦闘能力への対応度として評価し、次期に反映する業績評価を行っているのである。

このように英国防省においては、PPBSによる予算管理を効率的に機能させるために、CBAによる目標の展開を行っていたことに加えて、CADMID調達サイクル及びOLPPによる個別活動の統制を行い、DACによる内部監査によって業績評価を行うといった経営管理システムの業務環境が構築されていることがわかる。

### オ 英国政府の改革

さらにイギリスでは、財的資源の配分に注目していたPPBSによる予算管理の制度を、物的資源、人的資源の配分も合わせて考える資源予算配分(Resource Budgeting)という方法を導入して発展させ、資源会計・予算制度(The British Resource Accounting and Budgeting: RAB)という経営管理システムを構築している<sup>44</sup>(図3)。

RABは、歳出レビュー(Spending Review: SR)、公共サービス協定(Public Service Agreements: PSA)、サービス提供協定(Service Delivery Agreements: SDA)、技術協定(Technical Agreements: TA)、資源予算配分(Resource Budgeting)、省庁別投資戦略(Departmental Investment Strategy: DIS)、金額価値(Value for Money: VFM)監査、年次業績報告書

<sup>42</sup> Ibid., pp. 24-27.

<sup>43</sup> 『欧米主要国における防衛検査の手法と事例』、221-222頁。

<sup>44</sup> HM Treasury, *Managing Resources – Implementing resource based financial management*, September 2002, p.7 には、資源予算配分は計画策定と予算案作成を予算執行のプログラムだけでなく投下資源(Resource Budget)や投下資本(Capital Budget)などとともにつなぎ、より実効的な予算を編成する方法であることが示されており、PPBアプローチからの発展型と言える。

(Annual Report)等により構成されている。それぞれの構成単位の機能から見ると図3に示すとおり、経営管理システムの各機能に区分することができる<sup>45</sup>。

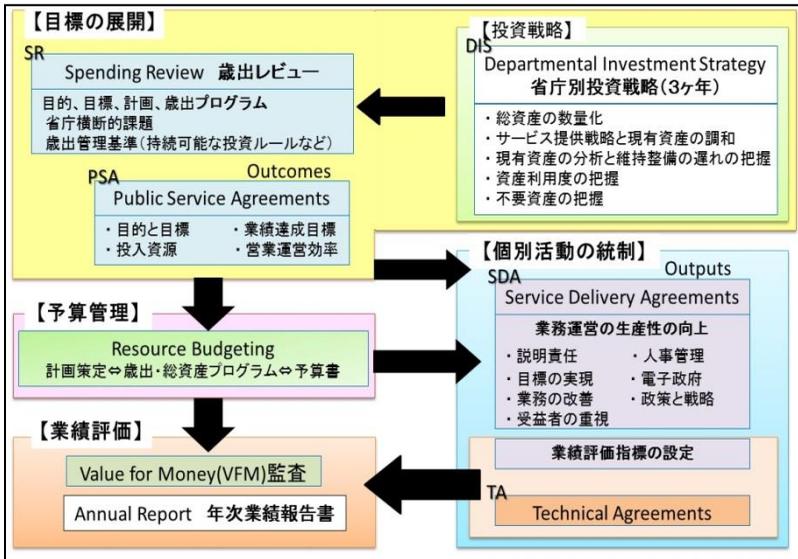


図3 RAB制度

出典：「NPMの展開及びアングロ・サクソン諸国における政策評価制度の最新状況に関する研究」をもとに作成

### カ 英国政府の目標の展開

歳出レビュー(SR)では各省庁で作成された省庁別投資戦略(DIS)をもとに政府全体の目的、目標、計画、歳出プログラムを作成していく。公共サービス協定(PSA)では、作成された歳出レビュー(SR)の細部について、組織の中に落とし込み、各部門の公的セクターにおけるサービスの提供現場(個別活動の統制を行うところ)まで目標の展開を行う。

### キ 英国政府の予算管理

資源予算配分(Resource Budgeting)では公共サービス協定(PSA)で展開した目標達成のために必要な財的資源だけでなく、現有の人的あるいは物的な資源・資本も計画的に配分するプログラムを作成し、会計年度の予算書を作成する。

<sup>45</sup> 「NPMの展開及びアングロ・サクソン諸国における政策評価制度の最新状況に関する研究」、104頁をもとに区分。

## ク 英国政府の個別活動の統制

サービス提供協定(SDA)では、公共サービス協定(PSA)で目標の展開をしたサービス現場ごとに、業務運営の生産性向上のための具体的な方策を策定する。これは資源予算配分(Resource Budgeting)でサービス現場ごとに配分した資源を効率的に転換し、あるいは効果的に使用し、国民へのサービスを提供する方策の策定(個別活動の統制)でもある。サービス提供協定(SDA)の中では合わせて業績指標の設定も行い、評価方法の技術的な面を取り決める技術協定(TA)とともに業績評価への準備を行う<sup>46</sup>。

## ケ 英国政府の業績評価

金額価値(VFM)監査では、多分野横断的な評価基準が統一されやすいことから、金額価値基準で評価・比較を行い、経済性、効率性、有効性(Economy, Efficiency, Effectiveness: 3E)の視点から問題の発見・原因解明・解決策の提示を行うとともに年に2回、政府での対応を議論し、進捗状況の監視と報告書により次期年次の投資に対する参考情報を提供する<sup>47</sup>。

## コ 政府に合わせた国防省の変化

このように構築された英国政府の経営管理システムに合わせて、英国国防省では、予算管理の制度を PPBS から資源予算配分(Resource Budgeting)へと発展的に転換した。

また CBA において分析される現有資産(現有の戦闘能力)とその整備状況を省庁別投資戦略(DIS)に反映させ、政府の展開する歳出レビュー(SR)と公共サービス協定(PSA)により現安全保障環境に対応する目標の展開を図っている。CBA の分析は、従前より英国国防省において作成されていた30年計画の防衛戦略、10年計画の防衛プログラム、装備品調達計画、装備品運用支援計画などに示された結果が省庁別投資戦略(DIS)にも反映され、将来予測される戦闘様相に対しての目標の展開が行われる<sup>48</sup>。

業績評価においては、防衛監査委員会(DAC)による内部監査だけでなく、会計検査院(National Audit Office: NAO)による中央政府機関としての外部監査により、公的資金が 3E の視点で経済的(Spending less)、効率的

<sup>46</sup> 同上、106-108頁。

HM Treasury, *2000 Spending Review: Public Service Agreements*, July 2000, pp.21-22.

<sup>47</sup> 『欧米主要国における管理会計の業績評価への活用と会計監査に関する調査研究』平成19年度会計検査院委託業務報告書、新日本監査法人、2008年2月、91-92頁。

<sup>48</sup> 『欧米主要国における防衛検査の手法と事例』、125頁; Tony Kausal(Editor), Gertrud Humily, Trevor Taylor, Peter Roller, *A Comparison of the Defense Acquisition Systems of France, United Kingdom, Germany and the United States*, Defense Systems Management College Press, September 1999, p.3\_14.

(Spending well)、有効的(Spending wisely)に支出されたのかについての監査を受け、業務改善などの勧告を受ける制度となっている<sup>49</sup>。

こうして英国防省の経営管理システムは、より広範な英国政府の経営管理システムである RAB 制度の中でも業務環境が変わらず保持されており、効率的に機能しているのである。

## (2) フランス国防省

フランスでは 1965 年に財務省の主導のもと PPBS が研究され、政府全体で予算編成合理化(Rationalisation des Choix Budgétaires: RCB)というフランス版 PPBS の導入が試みられた<sup>50</sup>。

仏国防省では、1961年に創設された国防装備庁(Délégation Générale pour l'Armement: DGA)が RCB 実施と同時に PPB アプローチによる予算編成を導入し、現在に至るまで使い続けている<sup>51</sup>。

DGA は、「起こり得る安全保障環境の変化や今後のシナリオを推測し、その予測される将来環境に適応するために必要な技術及び専門知識を特定するとともに、それらを維持育成し、十分に活用できるものとして技術基盤を整備する」機関である<sup>52</sup>。

仏国防省には、資源の転換を主な任務とする DGA の一方で、資源の使用を主な任務とする、統合軍司令部(l'État-Major des armées: EMA)と国防政策庁(Secrétaire general pour l'administration: SGA)がある<sup>53</sup>。

### ア 仏安全保障の目標の展開

フランスの安全保障は、国防及び国家安全保障会議(Le conseil de défense et de sécurité nationale: CDSN)において、国防に関わる脅威の分析、安全保障環境の予測に加え、テロ対策、治安維持、災害・疫病からの市民の保護等の検討を行い、国防と国家安全保障白書(LIVRE BLANC *Défense et Sécurité Nationale: LBDSN*)としてまとめられる<sup>54</sup>。

LBDSN の国家安全保障戦略では、防衛(la protection)、抑止(la

<sup>49</sup> 『欧米主要国における防衛検査の手法と事例』、129頁、216-217頁。

<sup>50</sup> *Les scènes multiples de l'évaluation Les problèmes récurrents de son institutionnalisation*, LIEPP2013 Policy paper n° 1, mai 2013, p.23.

<sup>51</sup> *Les origines de la Délégation générale pour l'armement*, Cmité pour l'histoire de l'armement, 2002, pp. 35-42.

<sup>52</sup> 『欧米主要国における防衛検査の手法と事例』、159-160頁。

<sup>53</sup> *Transformation du soutien 2014-2019 <Opérationnels Ensemble>*, l'État-Major des armées, 2014.

<sup>54</sup> Président de la République, *Le LIVRE BLANC Défense et Sécurité Nationale(LBDSN) 2008 et 2013*, 2008.

dissuasion)、介入(l'intervention)の3つを主要な武力行使の優先項目として優先順位を決定し、これに仏軍の対処能力(Capacités)をもって対処することにより戦略的目標を決定している。仏国防省は、現状の仏軍対処能力を将来必要となる対処能力に拡充するため、6年おきに見直している軍事計画法(*la Loi de programmation militaire: LPM*)によって軍事力整備方針及び軍事力整備プログラムを示している<sup>55</sup>。

DGA は、*LPM*の方針とプログラムを受けて「安全保障環境の変化からシナリオを推測し、必要な技術及び専門知識を特定する」という任務指向に徹した装備研究に導く資源を転換するための目標の展開を行っている<sup>56</sup>。

図4にDGA機能図を示す。

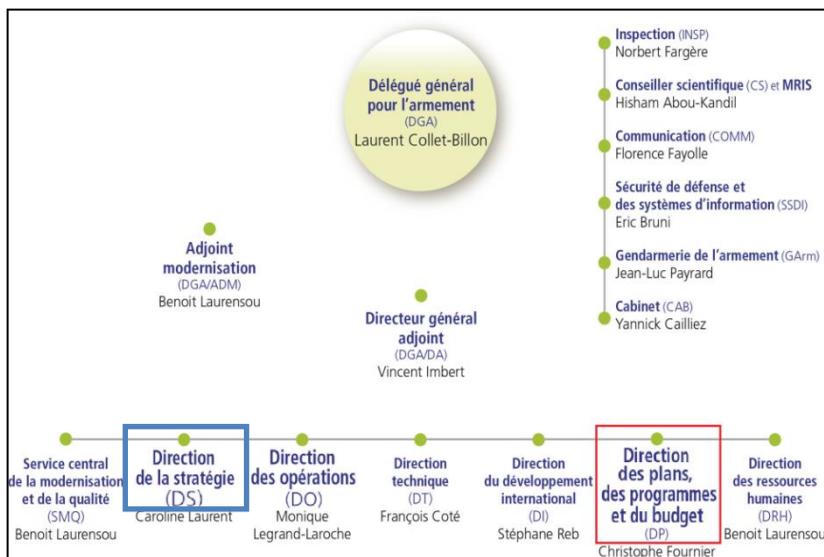


図4 DGA機能図

出典：DGAホームページ

図4青枠の戦略部(Direction de la stratégie: DS)では、産業技術、産業連携及び軍事システム調達などの装備戦略について、将来予測に基づいた戦略目標の決定を行い、仏軍の対処能力を支える手段となる装備について、

<sup>55</sup> Ministère de la Défense, *Actualisation de la Loi de Programmation Militaire(LPM) 2014/2019*, 2014.

<sup>56</sup> Direction Générale de l'Armement, *Strategic Plan for Research & Technology in defense and security(PS R&T)*, 2009, p.7.

抑止(Dissuasion)、指揮・情報優勢(Commandement et maîtrise de l'information)、展開・輸送支援(Projection-Mobilité soutien)、局地戦・主力戦闘(Engagement et Combat)、防衛・救難(Protection et Sauvegarde)の5つの任務別に区分して目標の展開を図っている<sup>57</sup>。この任務別の区分は以降の業務(予算管理、個別活動の統制、業績評価)においても一貫性が保たれている<sup>58</sup>。

特に将来装備に対する目標の展開は、軍事技術の動向、将来の作戦動向を踏まえた調査研究を含む30ヶ年計画(*Plan Prospectif à 30 ans: PP30*)の作成により開始され、この計画がLPMの軍事力整備方針に沿うように、LPMの2回分の周期に合わせた12年ごとの見直しを図りながら、開発開始の3~5年前に仏軍が必要とする対処能力に対応したシステム導入を決定する<sup>59</sup>。

また国家安全保障戦略では、陸海空等各軍の対処能力を組合わせた統合軍モデル(*Modèle d'armée*)により、新たな事態に対処する基本構想が示されている。

EMA/SGAはこの基本構想に合わせた統合軍コンセプト(*Concept Interarmées*)及びドクトリン(*Doctrines Interarmées*)において統合体制を示しており、この体制の中に作戦で使用する装備等の統合運用も規定することで資源の使用についての目標の展開が行われている<sup>60</sup>。

EMA/SGAはLBDSNの事態対処の基本構想にに合わせて各事態に振り分ける対処能力を管理している<sup>61</sup>。対処能力は任務別の区分により振り分けることで資源の使用においても、区分の一貫性を保っている。

#### イ 仏国防省の予算管理

図4のDGA機能図中の赤枠は、PPBアプローチを活かした予算管理を担当する部門である<sup>62</sup>。この部門では、他の部門でまとめられた調達戦略などをもとに装備に関わる開発、調達、維持改善、教育訓練などについての予算を計画策定し、複数年度にわたる逐年整備計画について、組織の改編や人員の配置など他部門での検討結果をプログラミングして、年度の予

<sup>57</sup> 『欧米主要国における防衛検査の手法と事例』,159-160頁。

<sup>58</sup> Ministère de la Défense, *Projet de loi de finances pour 2011 Budget de la défense*, 2011, p.47.

<sup>59</sup> DGA, *PS R&T*, p.7.

<sup>60</sup> *LBDSN 2008 et 2013*, pp. 88-98.

<sup>61</sup> *LPM 2014/2019 Rapport annexe modifiée*, p. 14.

<sup>62</sup> DGA ホームページ、

<http://www.defense.gouv.fr/dga/la-dga2/organisation/l-organigramme-de-la-dga>, 2015年7月1日アクセス。

算枠に収めるための予算案作成を行うことにより予算の管理を行っている<sup>63</sup>。

装備に関連しない部分の予算管理は国防省(Ministre de la Défense)が装備に関わる DGA の予算とともに取りまとめて、後に言及するフランス政府の制度に基づき行われる。

国防省がまとめる予算書は、目標の展開からの一貫性を保つため、任務別により区分されている<sup>64</sup>。

#### ウ 仏国防省の個別活動の統制（資源の転換）

DGA では表 2 のとおりの調達プロセスを通して、コスト削減、納期遅延防止などにより、財的資源を効率よく物的資源（装備）に転換するための個別活動の統制を行っている。

段 階	プロセス
準 備	将来必要となる技術等を特定するとともに、費用対効果等によるコストを推定し、その実現性、妥当性を判断する。
構 想	安全保障上のシナリオから任務指向の調達戦略が定義される。
生 産	研究開発、試験、量産化が実行される。
使 用	部隊に配備され運用を開始する。
廃 棄	装備品の運用停止を決定し、解体を行う。

表 2 DGA の調達プロセス<sup>65</sup>

#### エ 仏軍の個別活動の統制（資源の使用）

各軍は LPM の戦略目標に従った任務別の戦略計画(le Plan stratégique)を立て、その計画に基づいた各部隊の任務到達基準を示し、任務遂行に必要な資源を与えて<sup>66</sup>、資源を効率よく使用するための個別活動の統制を行う。戦略計画においても、目標の展開からの一貫性を保つため、任務別の区分は継承されている。

#### オ 仏国防省の業績評価（資源の転換）

DGA での業績評価は、政策評価、財務評価、業務評価という 3 つの評価に区分されており、各評価は多重の評価委員会、審議会等によって内部監査及び外部監査が行われている。内部監査は、目標の展開をした時と同じ対処能力アプローチ(Approche de capacité)で評価する業務評価結果と、

<sup>63</sup> 『欧米主要国における防衛検査の手法と事例』、159-160 頁。

<sup>64</sup> 2011 Budget de la defense , p. 5.

<sup>65</sup> 『欧米主要国における防衛検査の手法と事例』、161 頁をもとに作成。

<sup>66</sup> LPM2014/2019

財務アプローチ(*Approche des financières*)で評価する財務評価結果が、行政投資委員会(*Comité Ministériel d'Investissement*)に集められ、政策評価としてまとめられる。政策評価結果は、軍備遅延、コスト及び実績を効率的に管理するための投資判断情報として、国防省に提供される<sup>67</sup>。外部監査は、フランス会計検査院(*Cour des comptes: CDC*)により、主に財務評価が行われる。外部監査の評価方法は、フランス政府の経営手法に基づくものであり、後に述べる方法により実施される。

### カ 仏国防省の業績の評価(資源の使用)

EMA/SGA は各軍に目標の展開をしたのち、一貫性を保ち区分されてきている任務別に任務到達度(*la Qualité du service rendu: QSR*)を設定・検証し、戦略計画に沿って報告させることで業績評価を行っている<sup>68</sup>。

仏国防省では、*LBDSN* 及び *LPM* からの戦略目標の展開、装備戦略の展開、調達プロセス及び戦略計画、業務評価・財務評価・政策評価及び *QSR* といった目標の展開、個別活動の統制、業績評価の各業務において任務別の区分という一貫性を保ちつつ、到達基準の設定、資源の配分を行い、評価している。これは各機関、軍及び部隊に対して、権限と責任の一致した任務を負わせていることになる。

仏国防省で行われている目標の展開、個別活動の統制、業績評価について、一貫性を保つ区分で権限と責任を負わせて評価する経営手法は、フランスでは *RCB* (フランス版 *PPBS*) 導入以前より、「*タブロー・ド・ポール* (*Tableaux de bord*)」という業績評価指標として、民間に普及していたものである<sup>69</sup>。*タブロー・ド・ポール* は評価指標のデータを目標の展開とは逆の流れで組織上層部に引き上げ、組織戦略との整合を計る経営手法である<sup>70</sup>。

### キ 仏政府の改革

フランス政府では、*RCB* は 1977 年に中止され<sup>71</sup>、新たな予算組織法(*Loi*

<sup>67</sup> 『欧米主要国における防衛検査の手法と事例』、228-239 頁。

<sup>68</sup> EMA, *Transformation du soutien 2014-2019*,

<sup>69</sup> 中西一、「フランスにおける行政評価－自治体管理会計－」『会計検査研究』No.27、2003年3月、40頁。

<sup>70</sup> 『欧米主要国における管理会計の業績評価への活用と会計監査に関する調査研究』平成19年度会計検査院委託業務報告書、新日本監査法人、2008年2月、168-171頁。

<sup>71</sup> *LIEPP2013*, p.23 には、「目標の展開と業績評価がうまく結びついている経営手法を持つフランスでは *RCB* は上手く行くかに思われたが、長年使われ現場に根差した、組織の分権化を前提とする経営手法と、研究所で理論から生まれた、決定権の中央集権化を進める経営手法とは相いれることはなく、財務省は 1977 年に形骸

Organique relative aux Lois de Finances: LOLF)に基づく制度が始められているが、このLOLFにおいて使われている業績評価制度がタブロー・ド・ボールの特徴を引き継いでいる<sup>72</sup>。

LOLFの業績評価制度は、任務別区分により作成する、年次業績計画書(Projet annuel de performance: PAP)と年次業績報告書(Rapport annuel de performances: RAP)で構成される。年次業績計画書(PAP)には業績指標と計画値が示され、ここに示された計画項目が目標の展開をすることとなり、計画値が個別活動の統制をする際の指標となる。そして年次業績計画書(PAP)と一貫した区分を持つ年次業績報告書(RAP)が業務執行後に、目標の展開とは逆の流れで組織上層部に引き上げられ、実績値が示されることにより業績評価が行われる<sup>73</sup>。

業績の結果責任は任務別区分により任務を任された組織が追うことにされおり、そのためLOLFによる予算管理は、ミッション、プログラム、アクション(PPBSと同じプログラム体系の構造<sup>74</sup>)という任務別区分に対する枠配分予算とされ、ミッション内の予算移用、プログラム内の予算流用を各組織に認めている<sup>75</sup>。

#### ク 仏政府のもとでの国防省

LOLFの業績評価制度と一致している経営手法を仏国防省が持つことにより、区分の一貫性が保たれ、フランス政府で構築している経営管理システムの中においても、仏国防省DGAでのPPBアプローチを活かした予算管理の効率的な機能は保たれるのである。

仏国防省では、DGAでの資源の転換効率とEMA/SGAでの資源の使用効率の双方に対して行う、タブロー・ド・ボール方式による業績評価をもとに、外部監査機関であるCDCの年次業績計画書(PAP)と年次業績報告書(RAP)の作成情報を提供する。年次業績報告書(RAP)は次期の年次業績計画書(PAP)作成と予算配分の際の参考情報となる<sup>76</sup>。

化したRCBの中止を宣言した。」とされている。

<sup>72</sup>『欧米主要国における管理会計の業績評価への活用と会計監査に関する調査研究』、168-171頁。

<sup>73</sup>『フランスの行財政改革と業績予算の実態に関する調査』経済産業省平成19年度政策評価調査事業、新日本監査法人、2008年3月、48-50頁。

<sup>74</sup>中西一、「フランス業績予算改革のインプリメンテーション：政府予算の裁量と統制」『佐賀大学経済論集』第40巻第4号、2007年、55頁。

<sup>75</sup>LOLFの枠配分「予算制度」は、RCB導入時に得られた中央集権化による失敗を教訓に、組織の分権化を重視したものと言える。；『フランスの行財政改革と業績予算の実態に関する調査』、48-50頁。

<sup>76</sup>『欧米主要国における防衛検査の手法と事例』、228-234頁。

このように 仏国防省においては、PPBアプローチによる予算管理を効率的に機能させるため、DGA、EMA/SGA による目標の展開、DGA の調達プロセス及び各軍の戦略計画による個別活動の統制、多重の評価委員会、審議会等による内外監査での業績評価という経営管理システムの業務環境が整備されているのである。

## 5 まとめ

国防組織等において国家目標を達成するために避けては通れない資源の配分の意思決定には、PPBアプローチを活かした予算管理だけでは十分な機能を果たさない。

第3章では米国防省における2つの事例を示したが、その改善のために米国防省が構築した資源の配分プロセスのシステムと英仏国防省で構築された資源の配分、転換、使用のシステムには、PPBアプローチを活かした予算管理だけでなく、経営管理システムの業務環境が整えられ、一貫した区分により各業務が関連し合って効率的に作用していることが分かった。

経営管理システムの各機能が、PPBアプローチを活かした予算管理の各段階に作用しない場合、次のとおりの影響がある。

- ・ 国家目標からの目標の展開によって資源の配分指針が示されなければ、計画策定(Planning)の段階において方策の選定ができない。
- ・ 国防組織内での個別活動の統制により、資源の転換や使用の方法が明確になっていなければ、プログラミング(Programming)の段階、予算案作成(Budgeting)の段階において、予測した結果を得るようなプログラム作成や予算配分ができない。
- ・ 業績評価が適切にできなければ、予測した結果からのずれを修正できない。

したがって、経営管理システムの、目標の展開、個別活動の統制、業績評価という業務が、予算管理と関連して構築されていなければ、PPBアプローチを活かそうとした予算管理は単なる理想論となるのである。

米国防省が構築した資源の配分プロセスでは、PPBS 導入当初に属人的能力に頼ったことによる失敗事例の反省から、極めて合理性の高い業務手順が定められており、その手順で意思決定し、実行された後は、次の意思決定にフィードバックするという循環した手順をシステムチックに構築している。この循環した手順は、経営管理システムの各業務を漏れなく担うように構成されており、PPBS(PPBE)を効率的に機能させている。

英国防省では、導入以前から CBA という安全保障態勢構築のための手法があり、それを核として経営管理システムの各業務を構成することにより、PPBS から発展した資源予算配分(Resource Budgeting)を効率的に機能させている。

仏国防省では、DGA という機関と、タブロー・ド・ボールという経営手法を活かすために、分権化という特殊な状態を選択してもなお、経営管理システムが機能する、項目区分の一貫性を保持したシステムが構築された。項目区分の一貫性を保持することで、分権化された組織においても、国家目標に向かって経営管理システムの各機能を担うことができ、PPB アプローチを活かした予算管理あるいは PPBS と同じプログラム体系の LOLF という予算管理を効率的に機能させることができた。

これら欧米の主要国が構築した経営管理システムは、その構築の仕方や構成には違いがあるものの、目標の展開、個別活動の統制、業績評価の各業務が PPB アプローチを活かした予算管理と関連をもって構築されていることに変わりない。

欧米主要国は 1962 年の PPBS 普及以降、研究や検討を重ね、発展させた PPB アプローチを活かした予算管理をより効率的に機能させるために、資源の配分、転換、使用に関わる業務の改善に取り組み、それぞれの国の手法や組織を生かした経営管理システムが構築されたと言える。

## おわりに

本研究でつかむことのできた米国防省、英国防省及び仏国防省の PPB アプローチを活かす業務環境は、経営管理システムの観点でとらえた目標の展開、予算管理、個別活動の統制、業績評価という 4 つの業務が構築されていることにありと理解できた。各国の経営管理システムは、PPB アプローチという予算管理手法を有効に活用するため、周辺の業務と関連をもって結び付けていく中で構築されたものとみられる。

この経営管理システムを全体としてとらえたことにより、今後 PPB アプローチを活かした予算管理を導入しようとする国防機関においては、また既に導入したがうまく機能していない国防機関においては、重要な改善の方向を示唆するものになると考える。

加えて、過去の調査研究や苦い経験から PPB アプローチを活用した予算管理より遠ざかっていた国防機関においても再度導入への挑戦を試みる切掛けとなることを願うものである。

今後は、さらに研究を深めることによって、他国での経営管理システムの特徴をつかんでいくことが課題となると考える。

## 略語集(1/2)

略語	語義(訳語)
3E	Economy, Efficiency, Effectiveness (経済性、効率性、有効性)
BNSP	Basic National Security Policy (国家安全保障基本政策)
CADMID	Concept, Assessment, Demonstration, Manufacture, In-searvice, Disposal (構想、評価、実証、製造、運用、廃棄)
CBA	Capability Based Assessment (戦闘能力基盤評価)
CDC(仏)	Cour des comptes (フランス会計検査院)
CDSN (仏)	Le conseil de défense et de sécurité nationale (国家安全保障会議)
CONOP	Concept of operations (運用コンセプト)
DAC	Defense Audit Committee (防衛監査委員会)
DAS	Defense Acquisition System (国防調達システム)
DCAF	Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (軍隊の民主的統制のためのジュネーブセンター)
DGA(仏)	Délégation Générale pour l'Armement (国防装備庁)
DIS	Departmental Investment Strategy (省庁別投資戦略)
DS(仏)	Direction de la stratégie (戦略部)
EMA	l'État-Major des armées (統合軍司令部)
IPU	Inter-Parliamentary Union (列国議会同盟)
JOPES	Joint Operation, Planning & Execution System (統合運用・計画・実行システム)
JPD	Joint Planning Document (統合戦略計画に対する資源の配分指針)
JSOP	Joint Strategic Objectives Plan (統合戦略目標計画)
JSPS	Joint Strategic Planning System (統合戦略計画システム)
LBDSN (仏)	LIVRE BLANC Défense et Sécurité Nationale (国防と国家安全保障白書)
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finances (予算組織法)
LPM(仏)	la Loi de programmation militaire (軍事計画法)
MRO	Military response option (軍事行動オプション)
NAO	National Audit Office (会計検査院)
NMS	National Military Strategy (国家軍事戦略)

## 略語集(2/2)

略語	語義(訳語)
NSS	National Security Strategy (国家安全保障戦略)
OLPP	Operational-Level Planning Process (運用段階の計画策定プロセス)
OPLAN	Operational plan (運用計画)
PAP (仏)	Projet annuel de performance (年次業績計画書)
PP30 (仏)	Plan Prospectif à 30 ans (30ヶ年計画)
PPBS	Planning- Programming- Budgeting System (計画策定-プログラミング-予算配分作成システム)
PPBE	Planning- Programming- Budgeting- Execution (計画策定-プログラミング-予算配分作成-予算執行)
PSA	Public Service Agreements (公共サービス協定)
QSR (仏)	la Qualité du service rendu (任務到達度)
RAB	The British Resource Accounting and Budgeting (資源会計・予算制度)
RAP	Resource Allocation Process (資源の配分プロセス)
RAP (仏)	Rapport annuel de performances (年次業績報告書)
RCB (仏)	Rationalisation des Choix Budgétaires (予算編成合理化)
RMA	Revolution in Military Affairs (軍事革命)
SDA	Service Delivery Agreements (サービス提供協定)
SGA (仏)	Secrétaire general pour l'administration (国防政策庁)
SR	Spending Review (歳出レビュー)
TA	Technical Agreements (技術協定)
VFM	Value for Money (金額価値)

## 戦略研究のガイダンス

八木 直人  
石原 敬浩

この「戦略研究のガイダンス」は、前回(2015年6月号)、「新アメリカ安全保障センター(Center for New American Security: CNAS)」の「海洋戦略シリーズ」の論文や報告書を中心に要約と解題を掲載した。本号では、2017年初頭に「戦略・予算評価センター(Center for Strategic and Budgetary Assessments: CSBA)」から刊行された「バランスを保持せよ—米国のユーラシア防衛戦略 (Preserving the Balance: A US Eurasia Defense Strategy)」と「前線を強化せよ—米国の国防戦略と中国の台頭 (Reinforcing the Front Line: US Defense Strategy and the Rise of China)」を概観する。

著者のクレピノヴィッチ(Andrew F. Krepinevich)は、同センターの首席上級研究員であるが、過去20年余を理事長(president)として采配を振った。また、様々の政府機関や委員会に奉職し、陸軍士官学校を始め、多くの大学で教鞭をとっている。モンゴメリーは、同センターの上級研究員として、戦略・安全保障に関する多数の論文を発表している。

### 「バランスを保持せよ」; 米国のユーラシア防衛戦略

Andrew F. Krepinevich  
PRESERVING THE BALANCE:  
A US EURASIA DEFENCE STRATEGY  
CSBA 2017

### 概要

本報告書は、米国の長期的なインタレストを確保するための戦略を検討している。米国のインタレストとは、ユーラシア大陸において覇権国家の出現を防ぐことである。覇権国家が台頭すれば、米国の国家安全保障に大きな脅威を与える。ここに示される戦略は、米国の国防態勢の大規模な変

化を求めている。すなわち、前方防衛態勢、西太平洋戦域に対するプライオリティー、欧州及び中東戦域におけるリスク受容、時間軸を念頭に置いた競争力の向上、米国と同盟国における作戦概念の構築や分業体制の確立等である。また、戦略の社会的次元に対するプライオリティも検討の対象となっている。

## 1 勢力均衡、再び (Refocus on the Balance of Power)

現在、米国は戦略的屈折点に位置し、その安全保障インタレストは修正主義的国家(例えば、中国やロシア、イラン)の挑戦を受けつつある。挑戦とは既存の国際システムの転覆や溶解であり、その兆候は西太平洋や欧州、中東で多発し、中国は最大の長期的脅威である。中国共産党の歴史感覚は修正主義の源泉であり、その領土的野心は、東アジアと西太平洋における覇権を目的としている。プーチン施政下のロシアは旧ソ連の再興を目論み、東部ウクライナへの介入とクリミア併合を達成した。東欧では NATO の最前線を圧迫し、国際水域では西側の空海軍にハラスメントを行い、1987年の中距離核戦力条約に公然と挑戦している。しかし、ロシアの経済は低迷し、米露のギャップは拡大し続け、脅威としては小規模である。イランは中東の覇権国家を目指し、核保有について米国の黙認を画策している。イスラム原理主義の野心は、カリフ制(Caliphate)の復旧とアラーの意志の拡散である。

### 脅威の拡大

米国と比較した修正主義国家の経済力は、継続的に拡大している。現在の国内総生産(GDP)から見れば、中国は米国に対する経済的挑戦を成し得る。中国の GDP は米国の半分以上であり、その成長率は米国を凌駕し続けている。米国の同盟国である NATO は大規模な経済力を有するが、防衛支出は NATO 最低基準を満たす程度に衰えている。また、サイバー戦等の新たな紛争形態は、米国への挑戦規模を拡大している。

### 脅威形態の変化

米国に対する挑戦は、マイナーな敵対国家や過激なテログループが中心である。近年、米国の優位は減少し、修正主義国家のアクセス阻止・エリア拒否(A2/AD)システムは、ユーラシア周辺部で米軍を弱体化させている。また、米国は、南アジアや西太平洋における核の独占を喪失し、同時に、最新技術の拡散が新たな紛争領域を生み出して「破壊の民主化(democratization of destruction)」を進展させ、通常部隊と非正規部隊の

破壊力の差を縮めている。通常兵器と非正規兵器の差異が「不鮮明」となれば、通常戦争と核戦争の境界が曖昧となる。軍拡競争は、新たな戦争領域—宇宙やサイバー空間、海底等を含む—において高烈度化しつつある。人工知能(AI)やビックデータ、指向性エネルギー、ロボティクス等は組み合わせられ、軍事バランスの変化を生み出すであろう。

### 現行の手段

米国経済のダイナミズムは、長期的経済成長に適応し、同盟国の経済と結合されれば、修正主義国全体の経済力を上回る。しかし、米国の安全保障上の挑戦の増大と比較して、防衛予算は減額されている。米国の負債は急激な割合で成長し、負債利子払いは2015会計年度には2330億ドルに達した。さらに、社会保障とメディケアは、米国の財政的問題を悪化させ、国防支出を冷戦期のGDP6%支出レベルに戻すことは困難である。9/11後の4%レベルでさえ困難であり、事前に危機に対処することが不可能である。同盟国の状況も悪化し、NATOは割り当て充実に苦勞し、日本は防衛費GDP1%の上限から抜け出せない。

## 2 戦 略

戦略とは、許容可能なリスクのレベルにおける資源投資によって望ましい目的を達成することである。したがって、戦略は、修正主義国家と中国に対する優先順位の問題である。

### 軍事的可能性

中国の経済・軍事分野の拡大は極めて急速であり、米ロを上回る核兵器開発の可能性はある。西太平洋戦域における米国と同盟国は、修正主義国家に勝る利点を持ちえない。欧州戦域において米国の同盟国はロシアを凌駕し、米国の最小限の直接的支援によって良好な軍事バランスを維持可能である。

### 戦略的縦深性

戦略的縦深性は、ユーラシア周辺部での軍事競争の重要な要因であり、時間と空間の確保を中心とした縦深(重層的)防御戦略の基盤である。米国は、西太平洋における戦略的縦深性を有せず、したがって、その戦域における前方防衛態勢の適用を必要とする。対照的に、欧州においては大規模な戦略的縦深性を享受し、最初の敗退から立ち直る可能性を有し、相対的に安全な「後部地域(rear area)」からの増援部隊を配備できる。

## 戦略地政学的リスク

紛争が勃発した場合、欧州においては、米国は欧州大陸の独占的支配は防ぐことが可能であり、また、イランが中東の大部分を支配した場合でも、米国はイスラム帝国を凌ぐ経済と軍事力を確保できる。しかし、西太平洋では異なっている。日本が征服されるか、或いは中国による「フィンランド化」となれば、西太平洋の軍事バランスは、中国の優位は決定的となる。したがって、米国の戦略は西太平洋にプライオリティーを置き、西太平洋での前方防衛態勢の再構築、欧州(第2プライオリティー)と中東(第3プライオリティー)で遠征態勢の強化を図る必要がある。

## 西太平洋戦域の態勢

日本は、自国の防衛と第1列島線の北部分を完全に防衛できる。米軍は、島嶼防衛の自衛隊を補完するために前方展開を行う。米国は第1列島線南部分に対する責任を負い、フィリピンの防衛と中華民国(台湾)―長期的安全保障コミットメントを有する―への支援を提供する。オーストラリアは部隊を派遣し、最前線国家(フィリピンや台湾、ベトナム)は、中国の攻撃コストを押し上げる非正規戦を遂行して、A2/ADの進展と拡大を遅らせる。

## 戦域作戦予備部隊

日本の空自と海自は、陸軍部隊と共に第1列島線北部の作戦予備部隊として配備される。米海空軍―海兵隊を含む―は、第1列島線に沿って展開し、必要に応じて、海兵隊やレンジャー・空挺部隊が派出される。これらの部隊は、敵部隊がA2/AD能力を獲得する以前に、失地を回復する準備ができていなければならない。

## 欧州の作戦戦域態勢

欧州作戦戦域(European Theater of Operations: ETO)は、ユーラシア防衛戦略の第2プライオリティーである。ETOの防衛態勢はロシアに対する抑止力として機能し、東欧諸国の能力構築を率先して、ロシアの低レベルの侵略に対処する。東欧諸国のNATO加盟は、ロシアの侵略を抑止・打破するためのA2/AD能力の確保に繋がる。全面戦争の場合、NATOは戦略的縦深性を利用し、米国や西欧の遠征軍等の前方部隊が時間と空間を交換することを可能にする。ロシアのA2/AD部隊が削減されれば、失地奪還が可能である。米国の欧州における態勢は、東欧に適度の空軍と地上軍を配備することである。

## 戦域作戦予備部隊

NATO加盟国が国防資源の継続的増加に向かわなければ、米国の戦力の有用性は制限される。戦略とはプライオリティーを設定して、リスクを割

り当てることである。米本国に拠点を置く遠征部隊は、作戦戦域での不測事態に対応するため、A2/AD 環境下での効果的な行動を必要とする。ロシアの A2/AD 戦力が効果的であれば、米地上軍は分散作戦が必要となり、装甲機械化部隊や航空部隊、クロス・ドメイン能力、通信設備、誘導ロケット、大砲、迫撃砲、ミサイル(G-RAMM)等の多様な装備の機動部隊が必要となる。

### 中東の作戦戦域態勢

中東の作戦戦域(METO)は、米国のユーラシア防衛戦略における第3のプライオリティーを与えられている。過激イスラム・グループからの原理的挑戦は、最新の非正規戦の形態となり、米国は非正規戦における敵を打破するため、地域の安全保障パートナーを支援し、プライオリティーを整合させる必要がある。中東作戦戦域における米軍は、友好国を支持する顧問団を強化する必要がある。この施策は、地域的優位を確立しようとする過激なスンニ派イスラム教徒グループや叛乱イラン人の行動を抑制する。

### 戦域作戦予備部隊

米国のインタレストに対する大規模な脅威が生起すれば、米国と同盟国の部隊は、METO の外部に配備された米遠征部隊で増強される。これらの部隊は、ホスト国や同盟軍と共に、南部湾岸地域に沿って大規模なエネルギー抽出や生産、交通路の確保を必要とする。

### 反撃・進攻部隊と戦略予備

その遠征部隊と同様、反撃・進攻部隊を伴う米軍は、同時発生でなければ、西太平洋(例えば、フィリピン)や中東(例えば、ペルシャ湾北岸に沿って)の不測事態に十分対処できる。

米国の通常型世界展開攻撃部隊—世界規模の C4ISR アセット、長射程精密誘導攻撃、サイバー攻撃部隊パッケージ、戦域防空・ミサイル防衛等を含む—は、3つの作戦戦域に対して比較的迅速に展開できる戦略予備から構成されている。戦略予備は3つの全ての戦域において抑止力の機能を果たすことに加えて、直截な進攻に用いられる。また、敵の A2/AD 能力を低下させる一方で、米国と同盟国の作戦予備、或いは遠征部隊が展開するまでの時間を稼ぐことができる。戦略予備は、決定的なポイントにおいて、米国の反撃部隊を支援することが可能である。

## 3 軍事技術競争と「次世代の大問題」

ユーラシア防衛戦略は、米国と修正主義国間の長期的な軍事技術競争

を考慮している。3つのユーラシア作戦戦域や重要地域においてバランスを維持するには、新たな資源開発とリスクの緩和オプションが不可欠であり、米軍が「大きな賭け」に出ることを防ぐ。技術傾向は、戦争の特徴を大幅に変えるであろう。新たな戦争形態を認識した軍隊は、ライバルに勝る利点を享受する。したがって、米軍は次世代の戦争を認識するために、戦場での実験キャンペーンを継続し、新たな作戦概念の文脈での技術利用を模索する必要がある。

### 時間の競争

軍隊は、優位要素の確認以上に、行動を要求されている。技術の利用は不可欠であり、ライバルより速い利用が望ましい。例えば、AIや大容量のデータ、誘導エネルギー、遺伝子工学、添加物製造、ロボット技術等のテクノロジーは、商業セクターによって進展し、これらのテクノロジーは、拡散の途にある。軍隊の競争的利点とは、そのライバルより速く利用することであり、したがって、時間は、益々、価値ある資源になっている。

残念なことに、現在の米国の調達システムは、新たなシステムや能力を実用することに10年以上を必要としている。したがって、急速な技術変化の世界での競争力を保つためには、新たな兵器を戦場に展開する時間を圧縮する方法を開発すべきである。

### 物語の闘争

最後に、戦略の社会的次元は極めて重要である。その財政基盤を回復し、その安全保障を維持するために必要な資源を確保するには、リーダーは国家の死活的な安全保障インタレストと経済的繁栄に対する脅威について、米国の国民を教育しなければならない。第2に、彼らは、これらの脅威に関する戦略を提示しなければならない。第3に、具体的事例は、戦略の実行に必要な資源、または米国民に犠牲を受け入れることを要求する。それは、資源を解放することを要求される。このことは、国家の凋落傾向にある財務体質を転換させる計画の必要性を意味している。第4に、米国が修正主義国家との長期的競争を遂行すれば、この努力は時間と共に持続する必要がある。米国は、その国民に同様の論拠を述べる同盟国政府の努力を支持しなければならない。最後に、修正主義国家のメッセージに異議を申し立てる戦略は、開発され、実行されなければならない。

(八木 直人)

## 「前線を強化せよ」； 米国防戦略と中国の台頭

Evan Braden Montgomery

REINFORCING THE FRONT LINE

US DEFENSE STRATEGY AND THE RISE OF CHINA

CSBA 2017

### 概要

世界有数の経済大国の幾つか、最重要な海上交通路、最も緊密な同盟諸国、アジア太平洋諸国は急速に今日の国際システムの中核と成りつつある。そこはまた、初の 21 世紀大国、中国の本拠でもある。中国の台頭を管理するのは容易ではないであろう。近年中国政府は軍の近代化を進め、より果敢に行動するようになり、エスカレーションのリスクを高め、特に近海における領有権に関する事柄に関してはそうである。

以上のような情勢に鑑み、本レポートは、地域における米国防戦略に幾つかの重要事項を指し示すこと、世界に関与し続け、リーダーシップを示すという国家戦略に基づくだけでなく、中国の拡大する軍事力による挑戦をも含んだ指針を示すことを目的とする。

### 1 変容しつつある安全保障環境下の戦略

凡そ 70 年以上にわたるアメリカの大戦略は、ユーラシア・リムランドの重要地域において、敵対的な勢力が覇権を獲得することを阻止するとともに、同盟国に対しては、米国の拡大抑止の傘を差掛け、自由経済の秩序の下、公共財を提供する事により守護することを目標としてきた。かつて、複数の修正主義国家群がその周辺に影響圏を拡大しようとしてきたし、今日でもその様な傾向は続いている。しかしながら、現在では前方防衛の戦略を維持することはより困難となっている。過去の時代とは異なり、米国は欧州、中東、東アジアにおいて、力量のある競争相手と対峙することとなる。おまけに、精密誘導兵器の拡散により、これらの競争者は非正規戦や核エスカレーションという手段を行使せずとも、米軍に出血を強要する能力を獲得しつつある。この状況は東アジアで特に顕著である。

米国は、地域覇権を目指す中国に対し、対抗勢力となる地域の同盟国を有してはいるものの、独自で中国に対抗し安定を保ちうる能力を有する国

は無く、米国の圧力がなければこれらの国家間の緊張は容易ならざるものとなろう。更に、中国軍の近代化は米国に対する安全保障上の挑戦をより進めることとなろう。

## 2 中国軍の台頭を認識せよ。

近年、中国は核兵器の射程延伸と残存性向上を図り、地上兵力を増強し、より定期的に海軍兵力を本国海域以遠海域に展開しつつある。その傾向は準軍事的組織、エスカレーションの恐れを極小化しつつ、南シナ海における人工島建設や、現状変更挑戦するために使用される海警(coast guard)艦隊の増強も同様である。更に重要なのは、これが A2/AD (anti-access/area-denial) あるいは対干渉戦略の道具として使用される事である。それには多種多様な、陸上攻撃、海洋拒否、対空、対 C4ISR (Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance)能力を有する精密誘導の弾道・巡航ミサイル、増強過程の近代空軍力、発展型対衛星兵器、サイバー攻撃、電子戦兵器を含む。これらの兵器は米海空パワープロジェクション能力の根幹であるところの、地域大規模基地、主要兵器及び支援機材、複雑な情報ネットワークに対する直接的な脅威となる。視点を変えれば、中国はこれにより、海上の前線をより強固にし、第一列島線内の係争地域をコントロールし、より自由に拡張の扉をこじ開けることができるのである。

中国軍の通常戦力による挑戦、特にその対介入(counter-intervention)能力に直面した場合、を米国としては焦点とすべきである。これらの能力が長期にわたる米国及び同盟国に対する潜在的脅威の典型として作用するからだけでなく、当該地域において米国が直面する潜在的な他のリスクの誘因となるからである。

## 3 前方防衛の防衛において In Defense of Forward Defense

このような状況下、米国はどのようにしてその大戦略、核心的国益確保を維持できるのだろうか。答えは、戦略の有効性をも加味した能力を含む国防戦略に、その多くを委ねる事となる。現在、東アジアのような緊要な地域に対する米国が好むオプションは、一般的に前方防衛“forward defense”と呼称される。これは侵略が起こったのち準備期間を経て直接対処する、あるいは他地域でのコスト賦課による間接的対処法よりも、いつ・

どこで生起しようとも脅威に対処できるよう準備態勢を整える事を好むからである。当然のことであるが、各個の前方防衛体制は、時期、地域により異なるものである。それでも、米国は敵国の目的に反対し、同盟国のために来援する事の、明白かつ信頼できる証としての前方防衛、抑止と保障を下支えするもの、結果として最も問題が多い地域における、安定の保障となる事でもある。将来的に考えても、前方防衛は米国のアジア・太平洋地域に対するアプローチとして最適である。これは高い利得を包含しており、もし米国が遅すぎる反応や、計画的な本質的でない作戦を実施した場合に生ずるマイナス要素も排除するものである。前方防衛の評価については、他の戦略を採用した場合、画期的に兵力削減できるものがあるものの、米国の当該地域における国益、地域の不安定化増大への影響もあり、悩ましい所ではある。米国は、新たな作戦領域における挑戦に対処できるように戦略を適合させなければならない。例えば、海空からのパワープロジェクトと統合する、特に陸上型精密誘導攻撃兵器、陸上戦力の統合進化。陸上型精密誘導攻撃兵器部隊の新編は、同時に、米国が直面する様々な中国からの作戦レベルでの挑戦にも関わらず、当該地域から撤退する意図はないという、地域同盟国に対する明白なシグナルとなる。

(石原 敬浩)

## Abstract

---

### **International Legal Order in the East Asian Region and Japan's Dilemma : China's Naval Expansion and its Legal Implication**

**MAYAMA Akira**

China has been expanding its naval power and the PLAN will soon become a well-balanced blue-water navy having operational capability in the remote areas of the world. On the contrary, China still interprets customary and conventional rules of the Law of the Sea (LOS) from the perspective of brown-water navy as if its coast is still blocked by the KMT Navy. Although, of course, there are some premonitory symptoms indicating the change of China's international legal policy, it can be said that its LOS interpretation is rather defensive one.

However, in the future not far off, it is likely that China will realize that the current LOS is favorable for the PLAN and this will naturally result in the change of its LOS policy. This means that China will take the same stance as that of the U.S. It is appropriate here to remember that similar change was seen when the Soviet Union built large fleet. This led to the deceleration of the uniform interpretation on innocent passage between the U.S. and the Soviet Union in the late 1980's.

If China takes the same attitudes as the U.S. in the field of the LOS, it will claim innocent passage of its warships through Japanese territorial sea. Furthermore, it will argue that PLAN's submerged submarines and military aircraft can exercise the right of transit passage through certain Japanese straits and that the PLAN has the right to conduct naval exercises in Japanese EEZ according to the LOS Convention.

In such situations, Japan will be in a dilemma: although Japan wants to take defensive littoral-State-like interpretation of the relevant LOS rules in order to exclude Chinese warships away from its coastline, it is needless to say that such interpretation would be against American

national interest.

In June 2016, when a PLAN surface warship ran through the Tokara Strait fully covered by Japanese territorial sea, the Chinese Ministry of National Defense explicitly stated that the Tokara Strait was an international straits to which the transit passage regime applied. This might be the first stage of the Chinese 'Freedom of Navigation' Operations against Japan. The 2016 Tokara Strait Incident is very symbolic and Japan should be commended for considering how to avoid this legal dilemma.

## **From Japanese Navy to JMSDF : Origin of the Intellectual Tradition**

**KITAGAWA Keizo**

Kaijokeibitai(Coastal Safety Force) was established in 1952, and then became Kaijojieitai(Japan Maritime Self-Defense Force) in 1954, and they are the successors of the Imperial Japanese Navy which was dismantled in 1945.

This paper discusses the intellectual flow from Japanese Navy to JMSDF in the perspective of the “Intellectual Attitude” which pursue the “Art and Science of War” with the emphasis of methodology, innovative thinking and flexibility.

JMSDF started its higher educational institution upon its creation and formed the Command and Staff College. The college founders had studied the history carefully and adopted the methodology from the U.S. Navy the most. JMSDF has been the hybrid organization with the traditional culture of Japanese Navy and adapted the new methodology of the U.S. Navy, and other navies like the Royal Navy. Under the “Academic Freedom” of the Command and Staff College, the founders created the “Sakusenryomu”, the new Operational Procedures.

## **The U.S. Rebalance to Asia-Pacific : Mutually exclusive reassurance**

**SEKINO Hiroshi**

The Obama administration's "rebalance to Asia-Pacific" involves a comprehensive diplomatic, economic and military approach that pays more attention to Asia-Pacific region.

Saunders says that the most difficult task is making the rebalance robust enough to reassure U.S. allies and partners of U.S. capability and will do maintain a presence in Asia over the long term while not alarming Chinese leaders to the point where they forego cooperation with Washington. He also says that finding and maintaining this sweet spot in U.S. policy poses daunting challenge. Mori analyzes that the rebalance is based on a "Mutually exclusive reassurance" for China and U.S. allies and partners.

Despite of many efforts based on the rebalance, the Obama administration is not able to control or deter China's confrontational approach in the west pacific. Mutually exclusive reassurance for China and U.S. allies and partners has secure concern raised by China as a center. The U.S. rebalance has structural problem that tries to realize reassurance for China and U.S. allies and partners at the same time.

### **U.S. DoD's cognition on China in the Obama era**

**MAEDA Tatsuya**

This paper analyses U.S. DoD's cognition toward China's military activities by reviewing strategic documents issued by The White House and DoD in the Obama era.

As the result of the analysis, two changes of DoD's cognition was observed under the Obama administration. This research classified DoD's cognition into three phases as "DoD 1.0" to "DoD 3.0".

The first transition from "DoD 1.0" to "DoD 2.0" was caused by

Obama's "Rebalance" policy. It was read in "Defense Strategic Guidance" issued in 2012.

And, the second change from "DoD 2.0" to "DoD 3.0" was observed in 2014. From the year on, DoD has perceived a sense of rivalry against U.S. in the China's military activities. DoD put China as first on the list of regional threat in their strategic documents. Besides those, Secretary of Defense, Ashton Carter identified China with Russia, North Korea, Iran, and terrorism as "Five evolving challenges".

Why did DoD directly show the growing sense of alarm toward China's military activities from the year? To clarify this question, this paper looked at China's activities which cause the threat of U.S. national interests. It concluded that DoD has evaluated Chinese Navy will hold its first credible sea-based nuclear deterrent in 2014, which can be threat of U.S. mainland.

## **Defense Resource Allocation Process Condition for Practical use of PPB\* Approach**

\*PPB: Planning-Programming-Budgeting

**KAWAKAMI Satoru**

Government organizations must manage limited resources. The defense organization is a major user of these limited resources and should make every effort to optimize resource allocation.

In 1962 the U.S. Department of Defense began using a resource allocation decision process with the implementation PPBS. European defense organizations, learning from the U.S. model, developed their own resource allocation process.

This paper studies the defense resource allocation processes of the U.S., U.K. and France. These processes share the same basic model consisting of four functions and can easily be adopted by any defense organization. The first function is "Define the End Goals".

Organizations need to implement a system to "Define the End Goals" in order to achieve their end goals. The second function is

“Manage the Budget”. Organizations must manage short term budgets in order to make adjustments for their long term operating plan. The third function is “Integrate the Individual Efforts”. Individual efforts must be integrated toward achieving the organization’s end goal. The fourth function is “Evaluate the Outcome”. The organization’s outcome must be compared with the end goal. The resource allocation process manages the relation of these four functions. PPB approach is one of the solutions for developing a resource allocation process, and this approach focuses on “Manage the Budget” function. From the budgeting viewpoint, the other three functions are an essential condition for practical use of PPB approach.

## 執筆者・翻訳者紹介

**真山 全**（まやま あきら）大阪大学大学院国際公共政策研究科教授、国際法専攻

京都大学（法学部）卒。京都大学大学院法学研究科博士後期課程単位取得満期退学。

甲南大学法学部助教授、コロンビア大学法科大学院研究員（フルブライト奨学生）、防衛大学校国際関係学科教授などを経て、現職。この間、特定通常兵器禁止制限条約政府専門家会合日本政府代表団法律顧問、国際刑事裁判所設立外交会議及び同規程検討会議日本政府代表団法律顧問、ジュネーブ諸条約第1追加議定書国際人道事実調査委員会委員をつとめる。

**北川 敬三**（きたがわ けいぞう）1等海佐 海上自衛隊幹部学校戦略研究室長

米国海軍兵学校卒（科学士）。防衛大学校総合安全保障研究科（安全保障学修士）。慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科博士後期課程単位取得満期退学（博士候補）。

海上自衛隊幹部候補生学校航海船務科教官、護衛艦みねゆき船務長兼副長、第3護衛隊群司令部通信幕僚、国連兵力引き離し監視隊（UNDOF）司令部副広報幕僚、海上幕僚監部防衛課、護衛艦まつゆき艦長、在英国防衛駐在官などを経て、現職。

**関野 博**（せきの ひろし）1等海佐 第2術科学校総務部（執筆時 海上自衛隊幹部学校第71期幹部高級課程）

防衛大学校（精密機械工学）卒。防衛大学校理工学研究科（工学修士）。呉造修所武器部、舞鶴造修補給所武器部、海上幕僚監部技術1課、技術研究本部技術開発官付、横須賀造修補給所誘導武器科長、海上幕僚監部武器課、在米国防衛駐在官、補給本部艦船装備計画課長などを経て、現職。

**前田 達也**（まえだ たつや）2等海佐 海上幕僚監部艦船・武器課誘導武器班長（執筆時 海上自衛隊幹部学校第71期幹部高級課程）

日本大学（政治経済学部）卒。  
横須賀造修所武器部、プログラム隊第2科、補給本部武器部、佐世保造修所武器部誘導武器科長、海上幕僚監部情報課、補給本部装備計画部、FMS技術連絡官、海上幕僚監部艦船・武器課などを経て、現職。

**川上 智** (かわかみ さとる) 2等海佐 海上自衛隊第3術科学校研究室長(執筆時 海上自衛隊幹部学校教官(運用教育研究部ロジスティクス研究室))

防衛大学校(航空宇宙工学)卒。防衛大学校理工学研究科(工学修士)。  
第21支援整備隊検査隊発動機検査班長、第22整備補給隊検査隊機体検査班長、護衛艦あさぎり整備長、補給本部航空装備計画課、護衛艦しらね整備長、第51航空隊MCHプロジェクト室、海上幕僚監部技術部技術課、第1整備補給隊第12検査隊長、第3術科学校教官兼研究部員、ジブチ後方支援官、航空補給処下総支処などを経て、現職。

**八木 直人** (やぎ なおと) 2等海佐 海上自衛隊幹部学校教官(防衛戦略教育研究部戦略研究室)

関西学院大学法学部卒。筑波大学(研究生)。青山学院大学大学院(国際政治学修士)。横浜国立大学大学院(学術博士)。  
ヘンリー・スティムソン・センター(米国)客員研究員、(財)世界平和研究所主任研究員/客員研究員、政策研究大学院大学講師、防衛大学校准教授などを経て現職。青山学院大学/慶應義塾大学非常勤講師。日本国際問題研究所研究委員(2012年度~)。

**石原 敬浩** (いしはら たかひろ) 2等海佐 海上自衛隊幹部学校教官(防衛戦略教育研究部戦略研究室)

防衛大学校(機械工学(船舶))卒。米海軍大学幕僚課程。青山学院大学大学院(国際政治学修士)。(株)電通(研修生)。  
護衛艦ゆうばり航海長、護衛艦たかつき水雷長、護衛艦あまぎり砲雷長兼副長、護衛艦あおくも艦長、第1護衛隊群訓練幕僚、防衛局調査第2課、海上幕僚監部広報室などを経て、現職。慶應義塾大学非常勤講師。

**【編集委員会よりお知らせ】**

『海幹校戦略研究：Japan Maritime Self-Defense Force Command and Staff College Review』は、海上自衛隊幹部学校職員・学生等の研究成果のうち、現代の安全保障問題に関して、海洋国家日本の針路を考えつつ、時代に適合した海洋政策、海上防衛戦略を模索するという観点から取り扱ったものを中心としてまとめ、部外の専門家に向けて発信することにより、自由闊達な意見交換の機会を提供することを目的として公刊するものです。

なお、本誌に示された見解は執筆者個人のものであり、防衛省または海上自衛隊の見解を表すものではありません。論文の一部を引用する場合には、必ず出所を明示してください。無断転載はお断りいたします。

*Japan Maritime Self-Defense Force Command and Staff College Review* is the editorial works of the staff and students' papers from the viewpoint of security issues concerning the course of action of Japan as a maritime nation, and seeking maritime defense strategies and policies suited for today. The purpose of this publication is to provide an opportunity for free and open-minded opinion exchange to the experts of security studies all over the world.

The views and opinions expressed in *JMSDF Command and Staff College Review* are solely those of the authors and do not necessarily represent those of Japan Maritime Self-Defense Force or Japan Ministry of Defense. To cite any passages from the review, it is requested that the author and *JMSDF Command and Staff College Review* be credited. Citing them without clearly indicating the original source is strictly prohibited.

**【戦略研究会役員】**

会 長 畠野 俊一  
副 会 長 篠村 靖彦 杉本 洋一

**【『海幹校戦略研究』編集委員】**

委 員 長 八木 直人  
委 員 北川 敬三 石原 敬浩 倉谷 昌伺 後瀉 桂太郎  
原 由起子

**【戦略研究会事務局】**

事務局長 寺本 好孝  
企画調整 小笠原 崇之

『海幹校戦略研究』第7巻第1号(通巻第13号)

発行日：平成29年(2017年)6月20日

発行者：海上自衛隊幹部学校

(ホームページ)：<http://www.mod.go.jp/msdf/navcol/>

〒153-0061 東京都目黒区中目黒2丁目2番1号

TEL：03-5721-7010(内線5624) FAX：03-3719-0331

e-mail：navcol-cintpln@inet.msdf.mod.go.jp

担 当：戦略研究会事務局

印刷所：海上自衛隊印刷補給隊