

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月に発表したリバランス政策¹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²。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³。

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⁴。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⁵。オバマ政権発足当初の米国政府⁶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⁷。

¹ 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-austrian-parliament.

² 「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。

³ 同上、11頁。

⁴ Hillary R. Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, October 11, 2011, foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/.

⁵ 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。

⁶ 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。

⁷ 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⁸。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⁹。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¹⁰。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¹¹。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¹²。

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.

⁸ Department of Defense, *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower, 2015 Revision*, March 2015, www.navy.mil/local/maritime/.

⁹ “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.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² 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.

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¹³。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¹⁴」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¹⁵。

(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¹⁶。（筆者抄訳）

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

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

¹⁵ 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。

¹⁶ 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¹⁷。ミヤシャイマー(John Mearsheimer)は、オフエンシブ・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¹⁸。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¹⁹。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²⁰。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.

¹⁷ 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.

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

¹⁹ 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。

²⁰ 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²¹。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²²。

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²³。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²⁴、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²⁵。

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。

²¹ 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。

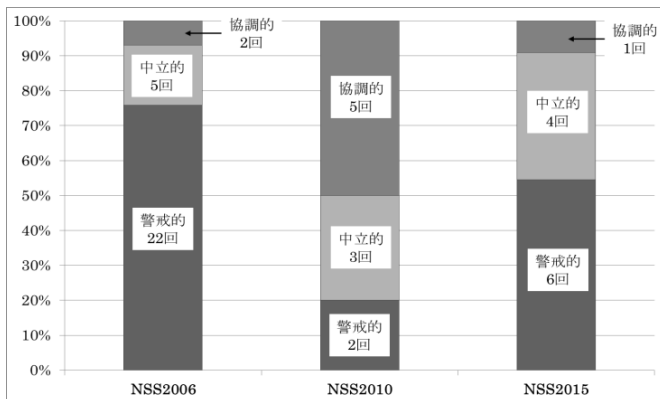
²² 梅本哲也「オバマ政権の世界観と米国の外交・安全保障環境」『国際問題』No. 619、2013年3月、46頁。

²³ 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。

²⁴ 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.

²⁵ 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²⁶。

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²⁷、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²⁸。

²⁶ 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/.

²⁷ 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.

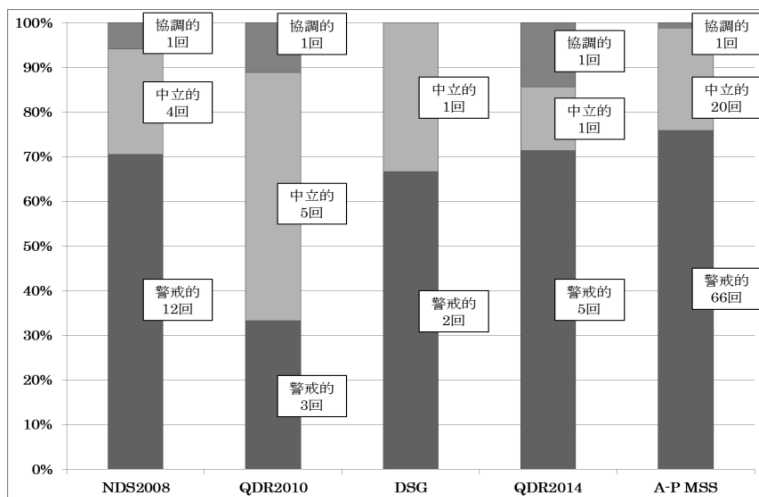
²⁸ *NSS2015*, p. 24.

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²⁹。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³⁰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

²⁹ Ibid.

³⁰ Department of Defense, *National Defense Strategy*, June 2008, pp. 2-4, 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³¹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³²。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³³。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³⁴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C4ISR³⁵の妨害などを挙げた³⁶。

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³⁷。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

³¹ Department of Defense, *Quadrennial Defense Review*, February 2010, p. 60, www.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/QDR/QDR_as_of_29JAN10_1600.pdf.

³² *Ibid.*, pp. 5-9, p. 32.

³³ 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.

³⁴ *Ibid.*, p. 2.

³⁵ 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。

³⁶ *DSG*, p. 3.

³⁷ *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³⁸。

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³⁹。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⁴⁰。

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⁴¹。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⁴²。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⁴³。しかし、国防上の国益という視点から中国

³⁸ *QDR2014*, p. 3.

³⁹ *Ibid.*, p. 4.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 6-7.

⁴¹ *QDR2014*, pp. 20, 28-31.

⁴² *A-P MSS*, pp. 1-2.

⁴³ 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。このような傾向は、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⁴⁴してその推移を表現するならば、次のようになる。

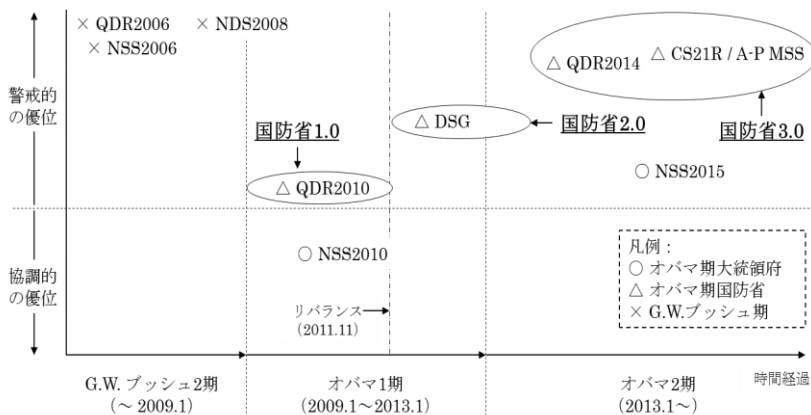
まずは、「国防省 1.0」である。「国防省 1.0」とは、オバマの大統領就任からリバランス政策発表までの期間である。QDR2010 の分析結果が示すとおり、この時期の国防省は、オバマの対中協調路線に従いつつ、中国の活動が国防省の組織目標に及ぼす影響を懸念していた。

「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⁴⁵した。中国の潜在的能力のみならず、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。

⁴⁴ 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。

⁴⁵ Carter, *Securing the Oceans, the Internet, and Space*.

図1：戦略文書に見る対中認識の推移⁴⁶

「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⁴⁷。

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

⁴⁶ 第 2 節の分析結果から筆者がイメージ化したもの。

⁴⁷ 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⁴⁸。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⁴⁹。

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⁵⁰。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

⁴⁸ *NSS2015*, pp. 10-11.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 12-13.

⁵⁰ 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⁵¹。

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⁵²。

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⁵³。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⁵⁴。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⁵⁵。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⁵⁶」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⁵⁷」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

⁵¹ 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.

⁵² 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.

⁵³ 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.

⁵⁴ Amy Woolf, “U.S. Strategic Nuclear Forces: Background, Development, and Issues,” *Congressional Research Service Report*, March 10, 2016, p. 18, fas.org/sgp/crs/nuke/RL33640.pdf.

⁵⁵ “U.S. Strategic Nuclear Forces,” summary page.

⁵⁶ *NPR*, p. 2.

⁵⁷ *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⁵⁸。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⁵⁹。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⁶⁰。

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⁶¹。

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⁶²、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⁶³。

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⁶⁴。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

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

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

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

⁶¹ John Kelly, Secretary of State, *Remarks with Chinese Foreign Minister Wang Yi*, February 23, 2016, www.state.gov/secretary/remarks/2016/02/253164.htm.

⁶² 『平成 27 年度版防衛白書』、118 頁。

⁶³ 同上、43 頁。

⁶⁴ 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⁶⁵。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⁶⁶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⁶⁷。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⁶⁸、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⁶⁹。

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⁷⁰。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⁷¹。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:

⁶⁵ 同上、26-27頁。

⁶⁶ 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/.

⁶⁷ Navy, *USS Freedom to Conduct Maiden Deployment to the Asia-Pacific*, February 27, 2013, www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=72381.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ 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.

⁷⁰ *National Space Policy*, p. 2.

⁷¹ *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⁷²。

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⁷³。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⁷⁴。

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⁷⁵。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⁷⁶。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⁷⁷。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⁷⁸。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⁷⁹。

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⁸⁰。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

⁷² Ibid., p. 2.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ *National Space Policy*, p. 3.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ 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.

⁷⁷ Colby, *From Sanctuary to Battlefield*, p. 6.

⁷⁸ 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.

⁷⁹ 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.

⁸⁰ *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⁸¹。

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⁸²。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⁸³。

(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⁸⁴」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⁸⁵」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⁸⁶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⁸⁷に照らせば、

⁸¹ 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.

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

⁸³ 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.

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

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

⁸⁶ Clinton, “America’s Pacific Century”.

⁸⁷ 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⁸⁸。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⁸⁹。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・インポーザメントによって、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⁹⁰。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.

⁸⁸ QDR2014, pp. 27-31.

⁸⁹ Ibid., p. 30. 54 隻の計画を 32 隻で打ち切った。

⁹⁰ 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⁹¹。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⁹²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

⁹¹ 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.

⁹² *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⁹³。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⁹⁴。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⁹⁵。軍事力の脆弱性とは何か。それは、米国の高度な軍事

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

⁹⁴ *NPR*, p. 2.

⁹⁵ 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

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。