

21 世紀の米海軍戦略の方向性

— なぜ海軍は「シーコントロール回帰」を目指すのか —

大谷 三穂

はじめに

「我々はシーパワーの新時代に入りつつある」、2017 年 1 月、ローデン (T.S.Rowden) 米海軍水上部隊司令官は、冒頭でこう述べ、*Surface Force Strategy - Return to Sea Control* (水上部隊戦略—シーコントロールへの回帰) と題した文書を発表した¹。この文書は、2016 年 1 月、リチャードソン (John M. Richardson) 米海軍作戦部長が、米海軍の将来構想についての指針として発表した *A Design for Maintaining Maritime Superiority* (海上優勢の維持への構想) に示された「海上における海軍力の強化」への回答とされる戦略である²。ここでローデンは、Sea Control (シーコントロール、以後「SC」) は海軍にとって必須事項であり、新たなシーパワーにより変化する安全保障環境において米国がシーパワーの優位を維持するためには、「SC への回帰」こそが必要であるとしている³。

2000 年代、米海軍の SC に関する言及としては、2007 年 10 月に米海軍、海兵隊及び沿岸警備隊が共同発表した *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower* (21 世紀の海軍力のための協力戦略、以後「CS21」) において「空域やサイバー領域を含む海域で統合作戦を実施する上で、SC は重要である」と述べており、SC を統合作戦の核心的能力としている⁴。また、2010 年 5 月に発出された *Naval Operations Concept* (海軍作戦構想、以後「NOC」) では、SC はシーパワーの最も基盤であるとしている⁵。さらに、2015 年 3 月、2007 年度改訂版の CS21 では、SC は「海上優勢

¹ Commander, Naval Surface Force T. S. Rowden, *Surface Force Strategy -Return to Sea Control-*, January 2017.

冒頭で、“We are entering a new age of Seapower”と述べている。

² John M.Richardson, *A Design for Maintaining Maritime Superiority*, January 2016,
http://www.navy.mil/cno/docs/cno_stg.pdf

³ *Surface force Strategy* における sea control は訳者により「制海」「海上優勢」と訳されるが、本論ではその意味を分析するため「シーコントロール」を使用する。

⁴ U.S. Navy, U.S. Marine Corps, U.S. Coast Guard, *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, October 2007, pp. 10-11.

⁵ U.S. Navy, U.S. Marine Corps, U.S. Coast Guard, *Naval Operations Concept 2010*, pp. 53-56.

を確立し、同時に敵の同じ能力を否定する。脅威の無効化のため戦力投射と相互に補強し合うものである」として、米国本土防衛、武力侵略の撃退及び友好国との関係強化という海軍任務を支えるものと位置づけている⁶。

では、なぜ今「SC への回帰」を米海軍は目指さなければならないのか。

ローデンは、「冷戦終結後、より一層のリスクが予想されるなか、戦力の集中が求められ、艦隊の規模は縮小し、作戦の冗長性（目標達成の多様な方法）が失われた。しかし状況は変化した。潜在的な新たなグループが我々の SC を拒否しようとしているため、グローバルな安全保障環境は、水上部隊に再び SC への貢献を求めている」と述べている⁷。しかし、ローデンは、ここでいう米国の SC を拒否する潜在的な新たな脅威とは何か、なぜ今、SC への回帰を目指すのかを明らかにしていない。

本稿は以上の問題意識から、SC の位置づけが変化したと考えられる 2010 年から 2015 年を中心に分析し、今、米海軍が「SC への回帰」を目指す理由を明らかにする。そのために、第 1 節では、今日までの米海軍における SC の変遷について確認する。第 2 節では、SC の変化に影響を与えた脅威とこれに対応した米国の政策等についてオバマ（Barack Obama）政権以降の政策に焦点を当て分析し、新たな脅威を明らかにする。第 3 節では、SC の今日的意義を確認し、SC 確保上での問題点を明らかにするとともに解決策の必要性こそが「SC への回帰」を目指す理由であることを論証する。

1 米海軍における SC の変遷

本章では、冷戦期から現在までの間、米海軍が SC をどのように捉えていたのかを確認する。

(1) 冷戦期

第二次世界大戦の勝利により、米国の SC に挑戦する脅威はなくなり、米海軍はその存在意義が問われる中で、新たな役割を求めることになった。ランドパワーのソ連とシーパワーの米国は、戦いの場を海域だけではなく大陸へと拡張した。加えて技術革新に伴う航空機や潜水艦、ミサイルなど攻撃兵力の革新的発展は、「絶対的な制海権（absolute control）」を不可能

⁶ U.S. Navy, U.S. Marine Corps, U.S. Coast Guard, *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, March 2015, pp. 22-24.

⁷ Thomas A. Rowden, “Sea Control First,” *Proceedings*, January 2017, p. 58.

なものとし、米海軍戦略の SC を限定的なもの、つまり「必要とする期間に必要とする海域において SC を確保する」性格に変化した⁸。

これについては、1954年5月に、ハンチントン(Samuel P. Huntington)が、*Proceedings* に寄稿した論文の中で、「制海権(Command of the sea)」は、それを「獲得する」から「利用して」陸上優勢を確保するものであり、今まで海洋に向けていた目を内陸に向けるべきであると主張している⁹。この主張は、常時 SC を確保し、制海権を保持するのではなく、必要な時と場所においてこれを利用し、戦力投射(power projection)が実施可能ならば SC の目的を達成できるとしたものである。

(2) 冷戦後

冷戦後の米海軍は、ソ連海軍という強大な脅威を失い、国防政策の焦点は、対ソ全面戦争への備えから地域紛争への対処という方向変換を迫られるようになった¹⁰。1992年に米海軍と米海兵隊が共同で作成した *From the Sea* (海上から) では、外洋における海軍の戦闘から、沿岸海域における海軍と海兵隊による戦闘の方針が打ち出された¹¹。また、1994年に発表された *Forward...from the Sea* (海から...さらに前へ) では、海軍の新しい方針として、沿岸海域からの戦力投射に焦点を当て、海軍の任務は①海上から陸上への戦力投射、②制海(control of the sea)、③戦略的抑止、④海上輸送、⑤前方プレゼンス、としている¹²。つまり、海軍の役割の優先順位が SC ではなく戦力投射が先に記載されていることから、SC は既に獲得・保持したものとして考えられ、米海軍の作戦の重心はの上での、海からの戦力投射へ移ったと言える¹³。

⁸ Geoffrey Till, *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century*, Routledge, 2013, p. 150. ここでは Absolute control と Command of the sea を同等の「制海権」という意味で扱っている。

⁹ Samuel P. Huntington, “National Policy and the Transoceanic Navy,” *Proceedings*, May 1954, pp. 490-491.

¹⁰ 高橋弘道「1945年以降のアメリカ海軍の戦略概念 - マハンとコーベットの戦略思想を援用して」立川京一他(編)『シー・パワー - その理論と実践』芙蓉書房出版、2008年、318頁。

¹¹ U.S. Navy, ...*From the Sea Preparing the Naval Service for the 21st Century*, September 1992,

<http://www.navy.mil/navydata/policy/fromsea/fromsea.txt>

¹² U.S. Navy, *Forward...from the Sea The Navy Operational Concept*, December 1994,

<http://www.navy.mil/navydata/policy/fromsea/ffseanoc.html>

¹³ Geoffrey Till, *Seapower*, p. 73.

(3) 2000年代

2005年、マレン(Mike Mullen)米海軍作戦部長は「The 1,000 Ship Navy (1000隻海軍)」構想を提唱し、1国の海軍では大量破壊兵器や海賊、洋上での違法活動などの問題は解決できないため、国家間が協力して取り組むことで、各国海軍の友好的共同作戦関係を築くことができると主張した¹⁴。このアイデアを受けて2007年10月に米海軍、米海兵隊及び米沿岸警備隊が初めて共同でCS21を発表した。この戦略は、友好国や同盟国と共に海洋軍種が集団的な安全保障により国家間の信頼醸成に従事するものである¹⁵。その核心的能力は、①前方プレゼンス、②抑止、③SC、④戦力投射、⑤海洋安全保障、⑥人道支援及び災害派遣、としている¹⁶。また、SCは友好国や同盟国と共に実施するのが理想だが、必要とあれば単独で、必要な場所でLocal sea control(地域的SC)を実施するとしている。さらに、この戦略文書の表紙等に象徴的に掲載されている写真は、軍事作戦ではなく人道支援や海賊対処であることから、従来と異なる軍事作戦以外の任務に重心が移ったことを示していると言える。

2010年5月に発出されたNOCでは、①前方プレゼンス、②海洋安全保障、③人道支援及び災害派遣、④SC、⑤戦力投射、⑥抑止、の順に任務を紹介している¹⁷。記載順が必ずしも優先順位を示すものではないが、一般的に重要度の高い任務を先に記載するものと解釈すれば、SCよりも包括的な安全保障や人道支援及び災害派遣が優先されていると言える。

しかしながら、2015年3月に2007年度の改訂版として発表されたCS21では、海軍の任務は、米国本土防衛、紛争抑止、危機対応、武力侵略の撃退、海洋共同財産の保護、共同関係強化及び人道援助・災害対応の提供であり、これらの任務を支える海軍力として、①全海域アクセス、②抑止、③SC、④戦力投射、⑤海洋安全保障、を順に挙げている¹⁸。この戦略では、人道援助及び災害対応といった軍事作戦以外の任務とSCの任務における横並びの関係が解消されており、また、海軍の任務に関する記述よりも、それら海軍の任務を支えるための海軍の能力に焦点が当てられ、SC確保の能力は、海軍の能力としての基盤的なものとして位置づけられるものと

¹⁴ Dan Uhls, "REALIZING THE 1000-SHIP NAVY," NAVAL WAR COLLEGE Newport, R.I., October 2006.

¹⁵ U.S. Navy, *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, October 2007.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ U.S. Navy, *Naval Operations Concept 2010*, contents.

¹⁸ U.S. Navy, *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, March 2015, contents.

なっている。

(4) SC の位置づけの変化

以上述べた冷戦期からの SC の概観において、注目すべき点は、2000 年代になり SC の任務上の位置づけが変化したことである。2007 年には SC は新たな任務である人道支援及び災害派遣よりも優先順位が上位であったにもかかわらず、2010 年には人道支援及び災害派遣が SC よりも優先され、2015 年には、SC は人道支援及び災害派遣等の任務を含めた海軍の全任務を完遂するための海軍力の基盤の一つとされたのである。

米海軍は、第二次大戦後、彼我ともにミサイル等の攻撃兵力の革新的発展によって、SC を「限定的制海」へと変化させた。また、ソ連という新たな脅威に対峙する戦域が海洋から大陸沿岸へと移行したため、陸上優勢へ導くための海軍戦力展開に必要な海軍の基本的任務に位置づけた。冷戦後は、ソ連崩壊により SC は基本的任務であるものの、既に米海軍が獲得したものと位置づけられ、これを前提に海軍の任務は、地域紛争等に対処するための「陸上への戦力投射」に焦点を当てることができた。このように変遷はあったものの 2000 年代以前は、SC は、海軍の最も基本的な任務としての位置づけは変化していなかったと言える。

2000 年代に入り、冷戦後の脅威の多様化や米国同時多発テロの影響により、米国一国ではすべての脅威に対処できないとして、多国間協力による海洋安全保障、人道支援及び災害派遣等に重点が置かれた。そのため、SC は同盟国や友好国と共に、特に中東においては地域的 SC を実施することが理想であるとされ、2010 年には、その優先度は海洋安全保障や人道支援及び災害派遣等よりも下位となった。しかし、その 5 年後の 2015 年には、米海軍の任務を完遂するための海軍の能力の基盤の一つとして、SC の獲得は戦力投射と相互に補強し合うものと位置づけられた。そして 2017 年 1 月、前述の *Surface Force Strategy - Return to Sea Control* においては、「SC は海軍の目標である全ての領域へのアクセス、抑止、戦力投射及び海洋安全保障を達成するための前提条件である」と、SC が再定義されることとなった¹⁹。

この変化は、米国の多様化した非対称脅威から、脅威対象が新たな脅威に変化したことにより、米海軍にとって、この新たな脅威の軍事力を無効化し、内陸への戦力投射を持続するための SC の確立が必要不可欠となっ

¹⁹ Rowden, *Surface Force Strategy -Return to Sea Control*, p. 5.

たことを意味するものと言える。

以上のことから、米海軍の SC の変化は、世界情勢の変化に伴う脅威認識に基づいて、海軍の役割や任務をその都度見直し戦略に反映、発展させてきた歴史において、その概念や優先度が変化していると言える。

2 米国の脅威認識と外交政策等の変遷

本節では、前節で述べた SC の位置づけが変化する 2010 年と 2015 年のオバマ政権の外交政策等のうち、特に米国の脅威認識が明確な資料を選定して米国の脅威認識と対応政策等の変遷について確認し、「SC への回帰」を目指す要因としての脅威について考察する。

(1) 第 1 期オバマ政権 (2009～2012)

2009 年 2 月、ゲーツ (Robert M. Gates) 国防長官は、*Foreign Affairs* に論文を掲載し、その中で「米国は、国防予算の増加、国家安全保障上のリスクの排除、すべてを実施し、すべて買うことは期待できない」として、「現在の戦争に勝利する」と「今後の不測事態への備え」とのバランスの必要性について言及した²⁰。「現在の戦争」とは、アフガニスタンとイラクでの紛争を指し、「今後の不測事態」とは、中国等の脅威のことであると考えられる²¹。ここでは、中国の軍事力拡大と近代化の不透明性に警戒感を示すものの対話の必要性を強調しており、「現在の戦争の勝利」を優先させるために中国との経済的良好関係を維持する関与政策を採ったと言える。

2010 年 2 月に発表された QDR(Quadrennial Defense Review)2010 「4 年毎の国防見直し」では、QDR2006 と比較し、アフガニスタン及びイラク紛争のような非正規戦への対応が一層重視されるとともに、新興脅威国、特に中国への懸念について、接近阻止・領域拒否 (anti-access and area denial: A2/AD) 環境やサイバー空間という具体的状況を表現したことが注目される²²。また、A2/AD 能力を備えた脅威への新たな作戦構想として、統合エア・シー・バトル構想 (joint air-sea battle concept) の開発にも言

²⁰ Robert M. Gates, “A Balance Strategy,” *Foreign Affairs*, January/February 2009.

²¹ 川上高司『「無極化」時代の日米同盟』ミネルヴァ書房、2015 年、24 頁。

²² 金子将史「米国国防見直し：QDR2010 を読む」『PHP Policy Review』第 4 巻第 23 号、2010 年 2 月、6 頁、
http://research.php.co.jp/policyreview/pdf/policy_v4_n23.pdf

及している²³。一方で中国に関する記述は、抑制的であるとの見方もある²⁴。例えば、QDR2006 では中国の軍事拡大及び近代化の不透明性への警戒感が色濃く、中国を名指しした上で、「最大の軍事的な潜在的競争国」としていたが、QDR2010 ではこのような表現はない²⁵。また、これまで言及してきた対中国ヘッジ戦略がないことは中国との関係を傷つけないという民主党政権の思惑なのかもしれない、と織田は述べている²⁶。

2011年10月、クリントン(Hillary R. Clinton) 国務長官は、“America’s Pacific Century”と題して *Foreign Policy* に論文を寄稿し、次の10年の米国の戦略的重点地域をアジア太平洋地域に転換すると述べた²⁷。同年11月、オバマ大統領は米海兵隊のオーストラリア配備を発表し、アジア太平洋地域での米国のプレゼンスと任務の拡大について、最優先させる方針を述べた²⁸。このアジア太平洋シフトの背景には、米国が「貿易と投資等を通じてその活力を取り込み、これによりアメリカ経済を再生させるという、経済的見地に立った判断がその中心にある」という見方がある²⁹。一方で「太平洋西岸からインド洋に至る広大な領域を対象に、軍事と外交、経済の3つを組み合わせる自由で開放的な地域秩序を形成することである」という見方もある³⁰。また、後藤は、米国のアジアシフトを始めとする外交政策は、東アジアにおける米国のプレゼンス回復を企図したものとの認識を示している³¹。いずれにしても、「米国がアジアに回帰して以来、アジア太平洋施策の最重要点は対中政策であり、この政策を進めようとした背景・理

²³ Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, February 2010, p. 32.

²⁴ 織田邦男「米国防省2010年『4年毎の国防計画見直し』について」『JAGGA だより』第39号、2010年12月、12頁。

²⁵ 同上。

²⁶ 同上。

²⁷ Hillary Clinton, “America’s Pacific Century” *Foreign Policy*, November 2011. http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century

²⁸ the WHITE HOUSE, *The President discussed America's future and what that means for the Pacific*, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>

²⁹ 森聡「オバマ政権のアジア太平洋シフト」日本国際問題研究所、64頁、http://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/H24_US/05-mori.pdf

³⁰ 藤木剛康「オバマ政権のアジア基軸戦略 その背景と展望」立教アメリカン・スタディーズ、58頁。

<http://www.rikkyo.ac.jp/research/laboratory/IAS/.../fujiki.pdf>

³¹ 後藤洋平「中国海権論」の研究:「海洋進出」をめぐる理論と実践に関する考察」『北大法政ジャーナル』第23号、2016年12月、53頁、

https://eprints.lib.hokudai.ac.jp/dspace/bitstream/2115/63839/1/HokudaiHouseiJournal_No23-2.pdf

由は中国の海洋への進出にある。中国の東シナ海、南シナ海への進出、とりわけ、中国の A2/AD 能力向上はアジア諸国には明白な脅威であると米国は認識している」との分析もあるように、対中国を念頭に置いたものであると言える³²。

2012 年 1 月に公表された DSG (Defense Strategic Guidance) 「国防戦略指針」では、戦略的利益がある地域をアジア・中東と明記し、東アジアの平和と安定のため中国との協力の重要性を認めつつも、中国の軍事力増強に対しては、その戦略的意図の明確化を伴うべきとしている³³。

以上のように、第 1 期オバマ政権は、非国家主体等を優先的脅威として対処し、中国等の国家主体の脅威には、関与戦略によりバランスを図った。ただし、中国の A2/AD 能力に対するヘッジとして、アジアへの「戦略機軸」(Strategic Pivot) シフトの中に、陸軍と海兵隊を削減しつつも空・海軍力、サイバー及び宇宙の軍事能力増強を組み込んだものと言える³⁴。

(2) 第 2 期オバマ政権 (2013～2016)

2014 年 3 月発表された QDR2014 の焦点は、アフガニスタンの作戦を終了しつつある中で、国防省が緊縮財政時代における将来軍備の優先順位を決定するものであった。これに先立ち、同年 2 月、2015 年度予算案が公表されたが、その記者会見でヘーゲル (Charles T. Hagel) 国防長官は、「第 1 に、他国の先進的な軍事技術の開発と普及は、海、空、宇宙でのアメリカの支配がもはや絶対的ではない時代に入っている。第 2 に、2013 年に大統領から提出された 5 年間の予算計画に、実際の国防予算が達するとは考えられない」との 2 つの現実を明示したと発言した³⁵。

2015 年 2 月に公表された NSS(National Security Strategy) 「国家安全保障戦略」2105 は、「米国のリーダーシップは必要だが、資源と影響力は無限ではない」、「賢明な戦略は軍事力にのみに頼らない。暴力的過激主義に対抗するため他の国々と協力する努力が、我々の能力より長い目で見れ

³² 森本敏「米国のアジア重視政策と日米同盟」『国際問題』第 609 号、2012 年 3 月、38 頁、

http://www2.jiia.or.jp/kokusaimondai_archive/2010/2012-03_005.pdf?noprint

³³ Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities For 21st Century Defence*, January 2012, p. 2.

³⁴ 川上『「無極化」時代の日米同盟』141 頁。

³⁵ Department of Defense, *Remarks by Secretary Hagel and Gen. Dempsey on the fiscal year 2015 budget preview in the Pentagon Briefing Room*, February 2014,

<http://archive.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=5377>

ば重要になる」として、軍事行動抑制、同盟国等との協調に言及した³⁶。

また、中国については、建設的関係発展の探求と海洋安全保障等の問題における国際規範順守を主張するとともに軍備近代化とプレゼンス拡大を注意深く監視するとした³⁷。ロシアについても、ウクライナ問題の制裁による大きな代償を負わせ、ロシアの圧力に抵抗する同盟国等を援助するが、ロシアが近隣国の主権を尊重すれば、利益共有の面で協力するとした³⁸。

この安全保障戦略は、軍事に加え経済、外交、政治による多角化を図り、米国のリーダーシップの重要性を訴えながらも、同盟国・友好国との協調により国際諸問題を解決していくという姿勢を表明したものとと言える。

2015年6月に公表されたNMS(National Military Strategy)「国家軍事戦略」2015において、デンプシー(Martin E. Dempsey)統合参謀本部議長は「2011年のNMS以来、世界的混乱は拡大しつつあり、アメリカの軍事優位性が侵食され始めている」、「我々は伝統的な国家から地域を跨ぐ非国家組織までの、多様な挑戦を同時に受けている。それら敵対組織すべてが急激な技術革新を活用している」と述べ、米国が、もはや世界において軍事的、技術的に優位ではないということを強調した³⁹。

また、「アメリカの安全保障を脅かす国家」として、ロシア、イラン、北朝鮮、中国の順に名指しで挙げた。特に非国家主体紛争としてイスラム国等を、ハイブリッド紛争でロシアを、国家間紛争で中国を脅威と認識する最初の文書になった⁴⁰。しかし、中国については、南シナ海の岩礁埋め立てによりアジア太平洋地域の緊張を高めていると言及しつつも中国の発展を支援し、と国際社会でのパートナーとして支援するとも述べている⁴¹。

以上のように、第2期オバマ政権は、第1期時の優先的脅威である非国家主体及びテロ組織等に加え、関与戦略対象の国家主体であるロシア、中国、イラン、北朝鮮を深刻に懸念される脅威として明確化した。

特に、中国の軍事拡大やロシア軍の近代化により米国の軍事的、技術的

³⁶ The President of the United States, *National Security Strategy*, February 2015, pp. 1-5.

³⁷ *Ibid.*, pp. 1-5.

³⁸ *Ibid.*, p. 25.

³⁹ Department of Defense, *The National Military Strategy of the United States of America 2015*, June 2015, p. i.

⁴⁰ 鈴木通彦「大きく変わる米国の対中軍事戦略」『戦略研レポート』2015年9月、4頁、https://www.mitsui.com/mgssi/ja/report/detail/_icsFiles/afieldfile/2016/10/20/150907_suzuki.pdf

⁴¹ Department of Defense, *The National Military Strategy of the United States of America 2015*, p. 2.

優位性が脅かされていることへの危機感が顕著となり、これに対し、米国は財政上も米国一国では対処できないとして友好国や同盟国との協力関係を強調した。第2期オバマ政権は、脅威が増大した安全保障環境の変化に対し、明らかに米国の優位性が維持できない焦りを露呈したと言える。

(3) 新たな2つの脅威

オバマ政権における脅威認識の変化から、ローデンの発言にあるSCを拒否する新たな潜在的脅威は、第1期時に既に潜在し、第2期においてロシアと中国が新たな2つの脅威として顕在化したと言える。

2015年7月、ダンフォード（Joseph Dunford）米海兵隊司令官は、上院軍事委員会の公聴会で米国の安全保障上、ロシアが最大の脅威であるとの認識を表明した⁴²。理由として、ロシアは核兵力を大量に保有し、国境地帯では北大西洋条約機構（NATO）諸国を挑発して対決姿勢を強め、米国にとって難しい問題だからだとしている。また、ロシアに次ぐ大きな脅威とした中国については、南シナ海での人工島建設など、軍事能力とアジア太平洋地域におけるプレゼンスの拡大は、地域の不安定要因であり、東・南シナ海での行動は（中国の）長期的な意図に疑念を抱かせると述べた⁴³。この発言の背景には、2014年3月以降のウクライナ問題を巡るロシアのクリミア半島侵攻に対する欧米との対立がある。中国については2014年の米国議会への年次報告書で、遠方戦力投射能力の向上等、軍近代化への懸念、2014年にフィリピン海で実施された大規模海軍外洋演習が、東・南シナ海有事に備えていることが報告されている⁴⁴。このようなロシアと中国の行動が、ダンフォードの念頭にあったと思われる。

また、2014年に国防省が発表した国防革新イニシアティブ（Defense Innovation Initiative: DII）では、「アメリカがイラクやアフガニスタンで地上軍による各種の安定化作戦に多大なリソースを費やしている間に、中国のみならずロシアといった大国が巨額の資金を投じて兵器の近代化を進め、特に中国がいわゆる領域拒否・接近阻止（anti-access/area denial:

⁴² Dan Lamothe, “Russia is greatest threat to the U.S., says Joint Chiefs chairman nominee Gen. Joseph Dunford,” *The Washington Post*, July 2015, <https://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2015/07/09/>

⁴³ 産経ニュース、2015年7月10日、

<http://www.sankei.com/world/news/150710/wor1507100019-n1.html>

⁴⁴ Department of Defense, *ANNUAL REPORT TO CONGRESS*, Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China, 2014, p. i.

A2/AD) 能力を急速に増強させたことにより、アメリカの軍事的優位性が削がれつつあるとの警戒感が高まった」としている⁴⁵。

さらにロシアと中国は、2012年以來、合同海上演習を継続実施しており、2016年には南シナ海で実施している。これは、両国がウクライナ問題を機に経済と安全保障の両面で接近し始めていることを現すものと言える⁴⁶。

2015年10月、米国は南シナ海で航行の自由作戦 (Freedom of Navigation Operation: FON) を実施した。米国は、この海域の領有権を主張している国に事前通知はしておらず、FONの通常プロセスと国際法に従って実施し、米国はいずれの国の領有権の主張にも立場を示さないとした⁴⁷。これにより、FONは中国を多分に意識して実施しているにもかかわらず、中立的な立場とのバランスで、FONの抑止としてのメッセージ性が後退し、米国のコミットメントに疑義が生じる結果となった⁴⁸。米国の中国への配慮は、結果として、同盟国等への不安を煽ることとなり、オバマ政権における米中関係の転換期には、鎌江一平のいう「安心供与と抑止の矛盾」が存在したのである⁴⁹。

このように、中国とロシアの台頭による米国の軍事的優位性の低下は、米国の脅威認識の変化を現在も継続、拡大させており、それは同時に米国に対する同盟国や友好国からの信頼の低下をも招いているものと言える。

3 なぜ今、「SCへの回帰」なのか

本節では、前節で明らかにした米国のSCを拒否する新たな脅威に対して確保すべきSCの今日的意義を確認し、SC確保の実行上の問題点について考察する。そしてこの問題解決策の必要性こそが、米海軍が、今、「SCへの回帰」を目指す理由であることを明らかにする。

⁴⁵ 森聡「第5章 米国の『オフセット戦略』と『国防革新イニシアティブ』」54頁、
http://www2.jiia.or.jp/pdf/research/H27_US/05-mori.pdf

⁴⁶ 鈴木「大きく変わる米国の対中軍事戦略」5頁。

⁴⁷ “Document: SECDEF Carter Letter to McCain On South China Sea Freedom of Navigation Operation,” *USNI NEWS*, Jan. 5, 2016,
<https://news.usni.org/2016/01/05/document-secdef-carter-letter-to-mccain-on-south-china-sea-freedom-of-navigation-operation>

⁴⁸ 鎌江一平「転換期に入った米中関係」川口順子他(編)『アジア太平洋の未来図 - ネットワーク覇権』中央経済社、2017年、9頁。

⁴⁹ 同上、5頁。

(1) SCの今日的意義

ローデンは「SCは、一時的と地理的の双方で確立される状況を意味し、SCを確立したならば、その海域内外でのあらゆる作戦の遂行が可能であり、SCの確保は、つまり作戦に必要なすべての領域（海上、水中、航空、電子）を支配していることを意味する」と述べている⁵⁰。また、SCの確立は、脅威と作戦目標を考慮した許容レベルのリスクの範囲において、海上部隊が全戦闘能力による作戦遂行を可能とする状況と定義している⁵¹。

このSCの確立を阻害する中国のA2/AD能力は、米海軍空母機動部隊への遠距離攻撃能力を有し、海上機動の自由を拒否しつつある。前述のFONの失敗はこれを明らかにし、米国の東アジアにおける軍事的優位性の低下を露呈したものとと言える。

したがって、SCの今日的意義とは、海軍部隊が作戦に必要な時と場所において、A2/AD能力に対する相対的リスクの中で全戦闘能力による作戦を遂行するため、全次元の戦域を確保することにより、SCの確保により、米国の東アジアにおける軍事的優位性を回復させることにあると言える。

つまり、SCの今日的意義における必要性が、すなわち「SCへの回帰」を目指す根本的理由である。しかし、なぜ今なのかという点については、次に述べる、SCと予算削減の関係から分析し、論証する。

(2) 米国防予算削減の影響

2010年、オバマ政権は、当初国防予算の実質的削減は見送り、将来装備予算削減による効率化を図ったが、財政悪化は抑制されず、2011年の予算管理法により10年間で国防費4,870億ドル削減が義務づけられた⁵²。また2013年3月に強制削減が発動されFY13（Fiscal Year：会計年度）国防省基礎予算は、政府要求の299億ドル減の4,955億ドルとされた⁵³。図表1は、FY2009からFY2017の米国国防予算の推移を示している。

これに関しQDR2014は、2016年度以降の歳出強制削減レベルによっては、空母ジョージ・ワシントン退役の必要性とともに予算削減の懸念を強調した。

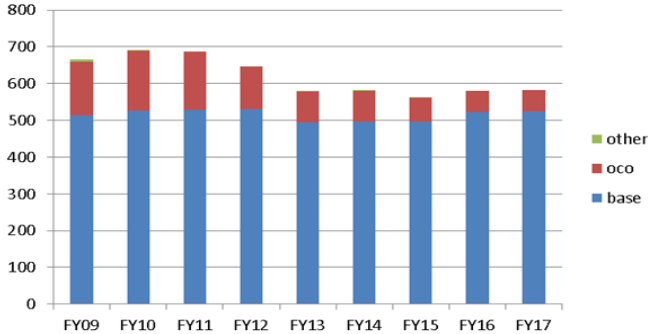
⁵⁰ Rowden, “Sea Contrl First,” *Proceedings*, January 2017, p. 58.

⁵¹ Ibid.

⁵² U.S. GOVERNMENT, *FISCAL YEAR 2013 BUDGET OF THE U.S. GOVERNMENT*, p. 77.

⁵³ 福田毅「オバマ政権による国防予算削減の動向 - 強制削減の発動と国防戦略・兵力計画の修正 - 」『レファレンス』第793号、2017年2月、72頁。

図表 1 米国国防予算の推移 (FY2009～FY2017) 単位：億ドル



出典： Department of Defense, Fiscal Year 2018 Budget Request, pp. 1-4
を元に筆者作成。

Other: non-war supplemental funding 非戦時補完資金

OCO : Overseas Contingency Operation 海外緊急対応作戦

米海軍は 2012 年に完了した FSA (Force Structure Assessment : 戦力構造査定) の結果に基づき、FY13 において艦隊 306 隻体制を決定したが、2014 年 3 月に、グリナート (Jonathan Greenert) 米海軍作戦部長は、下院軍事委員会において米海軍がグローバルなニーズに対応するためには艦隊 450 隻体制が必要であると主張した⁵⁴。

また、2014 年 4 月に国防省が発表した「強制削減により見積もられる影響 (Estimated Impacts of Sequestration-Level Funding)」によれば、海軍は強制削減が完全に履行された場合、将来国防計画 (Future Year Defense Program: FYDP) で水上艦艇は当初予定調達数の 8 隻減となり、戦力組成に大きな影響を与えるとされ、巡洋艦 11 隻と駆逐艦 6 隻が改造や修理により毎年非可動艦となるため、可動艦は 82 隻から 75 隻に減少すると見積もった⁵⁵。さらに、DDG51 (アーレイ・バーク級駆逐艦) の調達数は 3 隻減となり、能力向上型フライトⅢの対空迎撃能力が得られなければ、FYDP 期間以降においても水上艦艇部隊の戦闘力低下を招くとしている⁵⁶。

⁵⁴ Congressional Hearings March 12, 2014 - Final, House Armed Services Committee Holds Hearing on the Proposed Fiscal 2015 Defense Authorization for the Navy Department, <http://www.navy.mil/navydata/people/cno/Greenert/Testimony/>

⁵⁵ Department of Defense, *Estimated Impacts of Sequestration-Level Funding: United States Department of Defense Fiscal Year 2015 Budget Request*, April 2014, p. 3.

⁵⁶ *Ibid.*, pp. 4-7.

2015年3月、米海軍は2014年に完了したFSAの結果に基づき、艦隊308隻体制を議会に報告した⁵⁷。しかしながらFY17からFY46の30年間で254隻の艦艇を建造するものの艦艇の退役により2030年代には艦隊300隻体制も維持できない見通しが明らかとなった⁵⁸。

翌2016年には、前年を47隻上回る355隻体制の必要性を公表した⁵⁹。その理由は、継続的な中国海軍の近代化及び地中海や西大西洋でのロシア海軍の活動並びに前方展開部隊指揮官の艦艇所要の要求への回答と説明している⁶⁰。ただしFSAでは本来の所要艦艇数は653隻であるとしている⁶¹。

同年、米国西海岸サンディエゴの第3艦隊の艦艇を、横須賀の第7艦隊と共に東アジアに派遣する方針を決定した⁶²。これはアジアシフトの一環であり、南シナ海でのプレゼンス強化と思われるが、東アジア地域の作戦所要艦艇数の不足が背景にあるものと考えられる。

この問題が顕在化したものとして、2017年8月の時点で太平洋海域での米海軍艦艇による事故が4件連続して発生している⁶³。米海軍では、相次ぐ事故の要因は、西太平洋で活動する艦艇数の削減による影響であり、海外配備艦艇の展開日数が増加し、メンテナンス期間短縮等による装備品の質が低下、訓練機会も過去10年間で20～25%減少していると指摘している⁶⁴。

⁵⁷ Ronald O'Rourke, "Navy Force Structure and Shipbuilding Plans: Background and Issues for Congress," *Congressional Research Service Report*, January 2016, p. 5.

⁵⁸ Ronald O'Rourke, "Navy Force Structure and Shipbuilding Plans: Background and Issues for Congress," *Congressional Research Service Report*, September 2016, pp. 10-11.

⁵⁹ Ronald O'Rourke, "Navy Force Structure and Shipbuilding Plans: Background and Issues for Congress," *Congressional Research Service Report*, July 2017, p. 1.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 4.

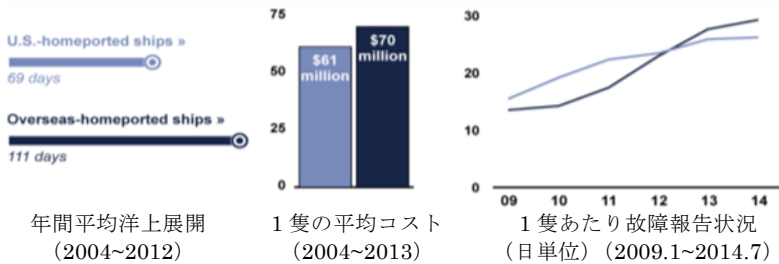
⁶¹ USNI NEWS, Document: Summary of the Navy's New Force Structure Assessment, *EXECUTIVE SUMMARY 2016 Navy Force Structure Assessment (FSA)*, December 2016, p. 2.

⁶² Idrees Ali and David Brunnstrom, "U.S. Third Fleet expands East Asia role as tensions rise with China," *REUTERS*, June 2016, <https://www.reuters.com/article/us-southchinasea-usa-china-idUSKCN0Z02UN>.

⁶³ 2017年1月 横須賀沖でイージス艦「アンティータム」が座礁、同年5月、韓国鬱陵島沖の日本海で「レイク・シャンブレイン」が韓国漁船と衝突、同年6月、伊豆半島沖で「フィッツジェラルド」がタンカーと衝突、同年8月、シンガポール沖で「ジョン・S・マケイン」がタンカーと衝突した。

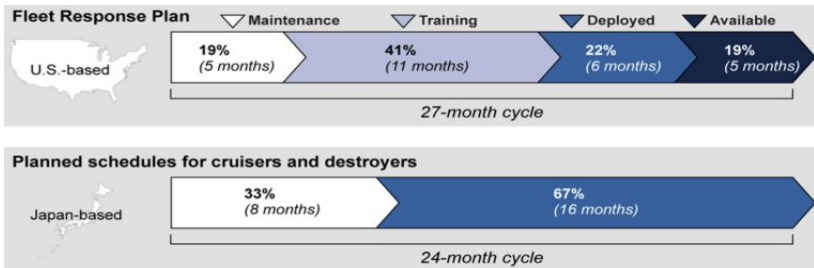
⁶⁴ Sam LaGrone, "Chain of Incidents Involving U.S. Navy Warships in the Western Pacific Raise Readiness, Training Questions," *USNI NEWS*, August 2017,

図表 2 本土配備と海外配備艦艇の可動日数、コスト、故障状況



出典：GAO, “Report to Congressional Committees, NAVY FORCE STRUCTURE Sustainable Plan and Comprehensive Assessment Needed to Mitigate Long-Term Risks to Ships Assigned to Overseas Homeports,” p. 2.

図表 3 修理、訓練等に配分された時間の割合 (2015 年度)



出典：GAO, “Report to Congressional Committees, NAVY FORCE STRUCTURE Sustainable Plan and Comprehensive Assessment Needed to Mitigate Long-Term Risks to Ships Assigned to Overseas Homeports,” p. 16.

図表 2 は、米国本土配備と海外配備艦艇の年間平均洋上展開日数、1 隻の年間コスト及び故障報告状況を示している。また、図表 3 は、本土配備と日本配備艦艇（巡洋艦及び駆逐艦）の訓練、修理及び展開に配分された時間の割合を示している。

この表からは、老朽化による故障とコスト増加と日本配備艦艇の実動期間増加による訓練期間の無い、修理と展開の 2 サイクルの状況が読み取れ、練成訓練の不足とこれによる即応態勢への不安が生じると判断できよう。

以上のように、米国防予算の削減による所要艦艇数不足は、艦隊の戦力組成に影響し、防勢的作戦・戦術を強いる SC 確保における作戦・戦術の問題に直結しており、また、新造艦及び新装備の取得遅延と老朽化及び練成訓練不足による装備と人的能力の低下は、SC 確保における艦隊の戦闘能力低下の問題を引き起こしている。この 2 つの危機的な問題は速やかに解決すべきであり、この解決策の必要性こそが、米海軍が、今「SC への回帰」を目指す理由である。これについて以下、解決策である作戦・戦術再構築の必要性と所要艦艇数確保の必要性について考察する。

(3) 作戦・戦術再構築の必要性

2017 年 1 月、*Proceedings* で、海軍、海兵隊及び沿岸警備隊の連名により「Distributed Lethality」（武器分散、以後「DL」）と題した論文が掲載された⁶⁵。DL は、米海軍の新戦略 *Surface Force Strategy - Return to Sea Control* においても、SC の達成・維持のための作戦上の主要事項として採用されている作戦・戦術構想である⁶⁶。

DL の論文では、米海軍が「冷戦後、敵対する挑戦者が洋上に存在せず、SC よりも陸上への戦力投射に傾注し、水上部隊の基本的能力である対潜戦、対水上戦能力を失い始めた。そのため、水上部隊の思考は攻撃から防御に変化している」と述べ、米海軍水上部隊の SC における能力低下に言及している⁶⁷。この言及が、すなわち、前述の米国防予算削減に起因する、防衛的姿勢を強いられた SC 確保における作戦・戦術の問題である。

この問題の解決策としては、同論文において「洗練された海上拒否戦略の台頭が、制海のために、攻勢にシフトする必要性を加速させている」として、SC 確保のための攻勢へのシフトの必要性について述べるとともに、米海軍が、A2/AD 環境下で海上戦闘スペース優勢（maritime battlespace dominance）を再獲得するため、艦隊の攻撃力の向上と DL の採用により、攻勢にシフトし、SC 確保の能力を取り戻すとしている⁶⁸。

また、ファンタ（Peter Fanta）米海軍水上戦担当副部長は、米海軍が攻勢にシフトする理由として、国防省の文民トップや議会が中国とロシア

⁶⁵ 下平拓哉による解釈を引用し、DL の和訳を「武器分散」としている。なお、DL とは「個艦の攻撃力と防御力の強化及び広域分散配備による戦術」である。
<http://www.mod.go.jp/msdf/navcol/navcol/2016/041.html>

⁶⁶ Rowden, *Surface Force Strategy - Return to Sea Control*, January 2017, p. 1.

⁶⁷ Thomas Rowden, Rear Admiral Peter Gumataotao and Rear Admiral Peter Fanta, “Distributed Lethality,” *Proceedings*, U.S. NAVAL INSTITUTE, 141/1/1, No.343, January 2015, p. 19.

⁶⁸ Ibid.

の脅威をこれまで以上に感じているからとも述べている⁶⁹。

2016年10月、リチャードソンは3日付のウェブサイト *The National Interest* の論説で、米海軍は今後、独立した略語としての A2/AD の使用を中止すると発言した⁷⁰。その理由として、制海や戦力投射は、戦闘地域において海軍が最初を実施することであり、A2/AD は新しい現象ではなく、また、A2/AD はあたかも中国やイランなどの国の沿岸沖に赤い弧を引いて、進入すれば敗北を意味するような防御指向に捉えられるが、米海軍は全方向から戦闘遂行が可能である、ことなどを挙げている⁷¹。つまり、A2/AD という用語が米海軍の防御的姿勢を助長させるものであり、これを打ち消して米海軍の攻勢へのシフトによる SC 能力の信頼性を印象付けるために、リチャードソンは、新戦略発表前に伏線を張る意味で A2/AD の使用を中止したと考える。

また、新戦略では、新たな脅威の能力は、米軍の能力に対する同盟国等の信頼を揺るがすことを意図しているとも述べている⁷²。このことから、この戦略は、米海軍水上部隊にとって A2/AD は越えられるものであり、必要な時と場所で SC を確立・維持し、プレゼンスが発揮可能なことを示し、同盟国等との地域的 SC のための信頼関係維持も狙ったものと考えている。

したがって、作戦・戦術の問題解決策としての A2/AD 環境下における作戦遂行を可能とする作戦・戦術姿勢の攻勢への速やかなシフトの必要性が、今「SC への回帰」を目指す第1の理由である。

(4) 所要艦艇数確保の必要性

2017年5月、リチャードソンは、*The Future Navy* (将来の海軍) と題した白書を発表した⁷³。この白書で、リチャードソンは2016年のFSAが試算した355隻体制では、現在の安全保障環境下で海上優勢を確保することは困難であるとして、さらなる規模の拡大と、よりスピード感をもって艦艇を建造し、数量だけではなく、能力も向上する必要があると述べて

⁶⁹ Peter Fanta, "If It Floats, It Fights": Navy Seeks "Distributed Lethality," *Breaking Defence*, <http://breakingdefense.com/2015/01/if-it-floats-it-fights-navy-seeks-distributed-lethality/>

⁷⁰ John Richardson, "Chief of Naval Operations Adm. John Richardson: Deconstructing A2AD," *The National Interest*, Oct 2016, <http://nationalinterest.org/feature/chief-naval-operations-adm-john-richardson-deconstructing-17918>

⁷¹ Ibid.

⁷² Rowden, *Surface Force Strategy -Return to Sea Control-* January 2017, p. 6.

⁷³ John Richardson, *The Future Navy*, May 2017.

いる⁷⁴。その背景には、前述のとおり、新たな脅威としての中国の A2/AD 能力向上及びロシア海軍の地中海や西太平洋での活動等があると思われる。米海軍は、これらの脅威に対抗するためには、具体的に 12 隻の空母と 5 ～6 個の空母打撃群を比較的短期間に必要とすると述べている⁷⁵。この問題認識は、すなわち、前述の米国防予算削減に起因する、SC 確保における艦隊の戦闘能力低下の問題であると言える。

前述した DL は、作戦・戦術コンセプトだけではなく、装備能力の向上に関するコンセプトでもある。それは、減り続ける海軍の予算内で、現有艦艇の武器、センサーなどを強化し、攻撃能力強化を目指すとした低コストプランであり、イージス駆逐艦、強襲揚陸艦はもちろん、理論上は補給艦もその対象となると、ファンタは述べている⁷⁶。

しかしながら DL を主とした新たな作戦・戦術構想でも、数がなければ SC 確保の能力を取り戻すには不十分という事実は明確であり、SC 確保の能力に必要な所要艦艇数確保と装備能力向上が、艦隊の戦闘能力低下という問題の解決策であり、スピード感もある所要艦艇数確保と装備能力向上の必要性が、今「SC への回帰」を目指す第 2 の理由である。

新たな脅威としての中国海軍とロシア海軍の量と質を前に、米海軍が SC を確立・維持するためには、米海軍も量と質で優勢を維持しなければならず、米国の軍事的優位性は回復しない。したがって、以上述べた 2 つの解決策の必要性こそ、米海軍が、今「SC への回帰」を目指す理由であり、実現の方策であると結論付ける。

おわりに

本稿では、なぜ今、米海軍は「SC への回帰」を目指すのかを明らかにした。米海軍にとって、SC とは、持続的に戦力投射が可能な状態であり、必要な海上交通路を自由に航行し、プレゼンスが可能な状態である。つまり、その領域での軍事的優位性の獲得である。米海軍の SC は、冷戦後、それに対峙する脅威はなく、すでに獲得・維持したものとされ、当時の世界情勢によって優先順位は変化したものの、米海軍の任務から除外されることはなかった。米国は同時多発テロ以降、アフガニスタン及びイラクにおける大規模な軍事行動による国防費の増加や世界的金融危機により財政

⁷⁴ Ibid., p. 4.

⁷⁵ Ibid., p. 6.

⁷⁶ Fanta, "If It Floats, It Fights": Navy Seeks 'Distributed Lethality'

が悪化し、米国一国ではすべての任務に対処できず、その信頼性、軍事的優位性は低下した。一方で、オバマ政権の経済重視による対中国政策は、中国の短期間で急激な軍事力増強を許すこととなり、中国の A2/AD 能力は、財政緊縮に喘いでいる米国を尻目に懸けて、南シナ海で着々と拡大した。また、ロシアもその軍事力を拡大・近代化し、安全保障環境を脅かす存在となった。つまり、それは米海軍にとって我が作戦海域の SC が維持できないことを意味するものであり、米海軍は、再び SC に貢献することを求められた。したがって、米海軍にとって「SC への回帰」を目指す理由は、中国やロシア等の新たな脅威による SC の拒否に対し、我が SC を維持することによって米国の軍事的優位性を示し、それを可能とするための所要艦艇数を確保することである。

しかし、米海軍も国防予算削減の煽りを受け、装備開発の中断、艦船建造数の削減や効率化を迫られ、SC 能力に必要な所要艦艇数を確保することが困難となった。当面の対抗策として装備の効率化を図りつつ、水上部隊の新戦略構想である DL を採用し、限られた装備の分散配備と火力の發揮によって、SC 能力に必要な艦艇の量と質を補うことにより SC を維持しようとしているが、米海軍にとって継続的な艦艇建造予算と武器・システム能力向上のための予算獲得が、リチャードソンが言う、海軍にとって喫緊の取り組みであり、前述の白書の狙いである⁷⁷。

また、355 隻体制の発表と新戦略及び白書を発表する前に伏線を張る意味で、米海軍は A2/AD という用語を使用しないと明言することによって、防衛的な米海軍のイメージを一掃して攻勢的軍事力を誇示し、母国のみならず同盟国や友好国の米海軍に対する信頼を堅固なものにしようとした。

その後、2016 年 12 月、「力による平和 (Peace through Strength)」を掲げて米国大統領選挙を勝ち抜いたトランプ (Donald J. Trump) 大統領は、選挙前から海軍 350 隻構想を打ち出していたが、米海軍はそれを上回る 355 隻体制の必要性を大統領就任の前月に公表した。オバマ政権からトランプ政権への移行のタイミングで公表し、引き続き 2017 年 1 月に新戦略が、2017 年 5 月に白書がそれぞれ発表されたことは、米海軍の SC 能力のための隻数確保を狙った予算獲得のための戦略と言えよう。

したがって、米海軍の「SC への回帰」は、このような米海軍の予算獲

⁷⁷ リチャードソンが 2017 年 5 月 17 日、The Future Navy を発表した際の記者への質問に対し、「海軍の喫緊の取り組みは、艦艇建造予算の継続を強く希望することだ。」と答えている。“CNO urges faster path to bigger Navy, hints at naval warfare transformation,” *Defense News*, May 2017.

得に向けた取り組みに弾みをつけ、財政赤字によって削減され続けた艦艇の建造予算の確保に繋げようとするキャッチフーズ的な試みでもあったと考える。

2018年1月、マティス（James Mattis）国防長官は、トランプ政権下で初めて国家防衛戦略を発表した。その発表に際し、マティスは「米国はテロとの戦いを遂行し続けるが、現在の国家安全保障の優先課題はテロではなく、大国間の競争である」と述べ、中国とロシアとの国家間競争を優先課題であることを明確にした⁷⁸。これは、米国の国家防衛戦略が前オバマ政権から大きく方向変換したことと言えるが、果たして、今後の米国は中国とロシアを相手にどのように軍事的優位性を取り戻すのか。それは、米海軍による「SCへの回帰」では到底達成できないものであり、さらなる論証が必要である。トランプ政権が発足して2年になるが、引き続き米国の動向に注目していきたい。

⁷⁸ Aaron Mehta, “National Defense Strategy released with clear priority: Stay ahead of Russia and China,” *Breaking News*, January 19, 2018, <https://www.defensenews.com/breaking-news/2018/01/19/national-defense-strategy-released-with-clear-priority-stay-ahead-of-russia-and-china/>