

「コスト強要戦略」の現代的意義

— 平時の戦いを考える視座 —

葛西 浩司

はじめに

「コスト強要戦略 (Cost-imposing strategies)」と言われる戦略が中国との関係において米国で数年前から議論され、注目されている。戦略・予算評価センター (Center for Strategic and Budgetary Assessments: CSBA) 所長のマンケン (Thomas Mahnken) が 2014 年に発表した論文によれば、コスト強要戦略とは、限定された政治目的を達成するために平時に追求する一連の戦略と定義されている¹。その論文の中においてマンケンは、米国は中国によってコストを強要される側に陥りつつあると警鐘を鳴らした上で、冷戦期における米ソ間の競争のケースとコスト強要戦略の概念は、平時における長期間の米中間の競争を考える上で有用であると提起している²。

米国でのコスト強要戦略に関する議論の展開に反し、我が国では紹介程度にとどまっているのが実情である³。これは、「エアシーバトル構想」や「オフショア・コントロール戦略」が我が国でも議論されているのとは極めて対照的である。その点も踏まえ、本稿は、コスト強要戦略の概念が中国との関係においてどのように議論されてきているのかを明らかにすることを目的とする。また、それにより、日米による対中国コスト強要戦略を考える上での資を得ようと試みるものである。よって、本稿ではコスト強要戦略の概念の誕生も踏まえた上で、概ね 2012 年から 2018 年までの間におけるコスト強要戦略に関する米国内での議論を考察の主な対象とする。

コスト強要戦略に関する先行研究としては、マンケンが 2012 年に編著

¹ Thomas G. Mahnken, *Cost-Imposing Strategies: A Brief Primer*, Center for a New American Security, November 2014, p. 6.

² *Ibid.*, p. 12.

³ 八木直人「コスト強要戦略：入門編（要約）」『海幹校戦略研究』第 5 巻第 1 号、2015 年 6 月、87-91 頁；神保謙「コスト賦課戦略」『読売新聞』2015 年 7 月 27 日；神保謙「南シナ海におけるコスト強要 (cost-imposing) 戦略」東京財団政策研究所、2014 年 10 月 14 日、<http://www.tkfd.or.jp/research/asiapacific-order/a00373>、2018 年 6 月 8 日アクセス。

し、コスト強要戦略とそれに関連する競争戦略 (Competitive Strategies) について幅広く論じた『21 世紀の競争戦略 (Competitive Strategies for the 21st Century)』と 2014 年にマンケンが発表した『コスト強要戦略入門編 (Cost-Imposing Strategies A Brief Primer)』がある⁴。また、福田潤一はマンケンらの議論も踏まえ、日米での具体的な対中国コスト強要戦略について論じている⁵。しかし、これらの研究ではコスト強要戦略が近年、再注目されるようになった経緯は必ずしも検証されていない。また、マンケンの論文等発表以降、コスト強要戦略を踏まえた具体的な政策の議論が深まった一方で、議論の全体的な方向性は包括的に整理されてきてはいない。

本稿では、コスト強要戦略が中国との関係においてどのように適用されようとしているのかを明らかにするため、まず、第 1 節においてコスト強要戦略と競争戦略の概念を概観する。次に、第 2 節においてコスト強要戦略を含む競争戦略の誕生と発展を考察する。最後に、第 3 節において、コスト強要戦略が再び注目されるようになった背景と経緯を分析した上で、コスト強要戦略を巡る米国での近年の議論の動向を明らかにする。

1 「コスト強要戦略」と「競争戦略」の概念

本節では、本稿の論旨を展開する上で前提となるコスト強要戦略と競争戦略の概念が現在どのように整理されているのかをマンケンらの主張を中心に整理して概観する。

(1) 「コスト強要戦略」

コスト強要戦略とは限定された政治目的を達成するために平時に追求する一連の戦略であり、競争相手の意思決定や戦略的な態度を変更させるための概念である。具体的には、競争相手が我にとって破壊的で脅威となる行動をとることは、競争相手自身にとってコストが大きく、かつ、非効率または非生産的であることを認識させ、結果として競争相手がそのような行動を採用しないように説得 (dissuade) 又は阻止 (deter) することであ

⁴ Thomas G. Mahnken, ed., *Competitive Strategies for the 21st Century: Theory, History, and Practice*, Stanford University Press, 2012.

⁵ Junichi Fukuda, "Denial and Imposition: Long-Term Strategies for Competition with China," *Asia-Pacific Review*, Vol. 22, No. 1, May 2015, pp. 46-72.

る⁶。すなわち、特定の国の望ましくない行動に対してコストを強要することにより、その望ましくない行動を自制させることを目的としている。決して競争相手の転覆を目指すものではない。ここで重要な点は、単に競争相手に対してコストを課すだけでは意味がないということである。あくまでもその目的は、競争相手の態度を変更させようと意図することでなければならない。更に重要な点は、競争相手に強要するコストの対象は我が方にとっては脅威にならない分野や領域であり、それゆえに競争相手とは対照的に自らはコストを回避できなければならない⁷。

コスト強要戦略は、平時における戦略である。そのため軍力は、競争相手を物理的に撃破するためではなく、むしろ阻止 (deter) のために使用される。また、不確実性の多い平時に戦略を遂行しなければならない、さらには、その効果を判定するには数年以上要するという特徴がある⁸。実際には平時のみならず有事にも競争相手に対してコストを強要することは可能であるが、コスト強要戦略は原則的に平時における戦略であり、コスト強要戦略に関する現在の議論は平時におけるコスト強要に限定されている⁹。なお、コスト強要戦略の英語表記は **Cost-imposing strategies** であり、複数形を使用していることから、単一の戦略ではなく複数の一連の戦略である点にも留意が必要である。

コスト強要戦略のコストの内容は、①経済コスト (Economic Costs)、②軍事コスト (Military Costs)、③政治・外交コスト (Political or Diplomatic Costs) の 3 類型に区分される¹⁰。第 1 の経済コストとは、財政、人的資源、技術に関連し、競争相手に対して過剰に支払いを強要することである¹¹。これは、冷戦期のソ連や今日の北朝鮮のように経済が弱体化した競争相手に対してコストを課す場合に有用であり、現在の中国のように経済成長した競争相手に対してこのコストを課すことは難しいとされる¹²。なお、この経済コストはさらに 3 つの視点で区分される。1 点目の視点である財政的コスト (Monetary Costs) は、競争相手に対してトレードオフを生み出すような高価な能力に対して資金を消費させることであり、冷戦期に米国がステルス航空機開発を決定したことにより、ソ連の既存の防空システムが旧

⁶ Mahnken, *Cost-Imposing Strategies*, p. 6.

⁷ Daniel I. Gouré, "Overview of the competitive strategies initiative," Mahnken, ed., *Competitive Strategies for the 21st Century*, p. 95.

⁸ Mahnken, *Cost-Imposing Strategies*, p. 6.

⁹ *Ibid.*, p. 13.

¹⁰ *Ibid.*, p. 9.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

式のものとなった例が挙げられる¹³。2 点目の人的資源コスト (Human Resources Costs) は、科学者や技術者のような稀有な人的資源の育成や保護のために競争相手に対し過度な負担を強いることである¹⁴。さらに、3 点目の技術的成本 (Technology Costs) とは、外国にある技術へのアクセスを制限することによって、よりコストがかかるよう独自の技術開発に着手するよう仕向けることであり、冷戦期の後半、米国はソ連にコストを課すため技術移転規制を行っている¹⁵。なお、コスト強要の失敗例としては、1941 年の米国による日本への石油禁輸というコスト強要が結果として日本によるパールハーバー攻撃を招いてしまったとする研究がある¹⁶。

第 2 の軍事コストは、効率性コスト (Efficiency Costs) と有効性コスト (Effectiveness Costs) の 2 つの視点で説明される。1 点目の効率性コストとは、競争相手が特定の事象に対して対応しない場合よりも対応した場合の方が、「より非効率になるように強いる」ことである。具体的な例として、一方がサイバー攻撃をする可能性がある場合、競争相手はサイバー攻撃に晒されないようにするために、データを送信する際に暗号化という非効率なコストが必要になるようなケースである¹⁷。また、2 点目の有効性コストとは、競争相手が、ある事象に対して対応しない場合よりも、対応した場合の方が、「より有効性を低下させるように強いる」ことである¹⁸。例えば、既存の兵器への対抗手段となる兵器を開発するように仕向け、結果として、対抗手段となるはずであった兵器が時代遅れになってしまうような場合のことである¹⁹。具体的な例として、冷戦期における米軍の航空機の配備に対抗してソ連が高コストの防空網を築いたことが挙げられる²⁰。ソ連が戦略的防空という形で米軍の航空機に対抗したことにより、資源が他の軍種や任務には配分されず、さらには、攻勢任務のためにも費やされず、ソ連軍全体の有効性を低下させたのである²¹。

第 3 の政治・外交コストは、国際社会における競争相手の評価や評判を

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Edward S. Miller, *Bankrupting the Enemy: The U.S. Financial Siege of Japan before Pearl Harbor*, Naval Institute Press, 2007, p. 2.

¹⁷ Mahnken, *Cost-Imposing Strategies*, p. 10.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ アンドリュウ・クレピネヴィッチ、バリー・ワッツ『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、232-237 頁。

²¹ Mahnken, *Cost-Imposing Strategies*, p. 10.

低下させることである。具体的には抗議や国連決議といった手段によってコストを競争相手に課すことであり、短期的ではあるが最も広範に使用できるものである²²。具体的な例として、中国が 2007 年 1 月に垂直上昇対衛星 (ASAT) 試験で大量の宇宙ゴミを発生させ、それが宇宙での航行に対する脅威となった際、速やかに関係国が抗議したことが挙げられる。また、中国が 2013 年 11 月に東シナ海において防空識別圏 (ADIZ) を設定した際、多くの国が抗議したこともこの例である²³。以上のように、コスト強要戦略を考える類型は、装備品の新旧や質に焦点を当てた軍事コストのみならず、経済コストや政治・外交コストといった非軍事的側面も含めた幅広い概念として現在整理されている。すなわち、コスト強要戦略の概念は、大別すれば軍事的側面と非軍事的側面を有しており、コスト強要戦略のアプローチは、全政府的なアプローチが必要な概念とも言える²⁴。

コスト強要戦略を政策として実行する場合には、その有用性は、経済面、軍事面、政治・外交面で個別に政策を評価するのではなく、全体として総合的に評価する必要がある²⁵。その上で、競争相手が強要されたコストに対応している間、コストを強要する側は常に主導性をもって競争の進捗とその範囲をコントロールし続ける必要がある²⁶。なお、コスト強要戦略の 3 類型のうち、複数を組み合わせ、総合的かつ包括的に実行される戦略は、コスト強要戦略の集合体であり、より大きな概念として定義される競争戦略に近いものになると言える。

(2) 「競争戦略」

コスト強要戦略が論じられる際、必ずと言っていいほど関連して使用される用語が「競争戦略」である。競争戦略はコスト強要戦略とほぼ同意義で用いられる場合や混同して使用される場合が非常に多い。競争戦略をコスト強要戦略との関係で説明すれば、これらは関連する概念であり、コスト強要戦略は競争戦略の一部である²⁷。なお、コスト強要戦略は平時の競争における戦略であるのに対し、競争戦略は平時及び有事ともに適用できる

²² Ibid., p. 11.

²³ Ibid.

²⁴ Gouré, “Overview of the competitive strategies initiative,” p. 103.

²⁵ Mahnken, *Cost-Imposing Strategies*, p. 12.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid., p. 4.

ものである²⁸。すなわち、コスト強要戦略は、戦争にまで至らない段階での影響力の優位性を競う競争戦略の中に特徴的に位置づけられている。

競争する 2 者双方は常に資源が制限された環境の中で互いに戦わなければならない。常に利用できる資源を認識し、いかにそれを配分するかを考えなければならない。その意味において、冷戦期における競争戦略の実践に際してはコスト強要の考えが重要な役割を果たした²⁹。競争戦略を理論的に説明しているリー (Bradford Lee) の説明によれば、競争戦略は「コスト強要戦略」を含む 4 つの概念からなっている。「コスト強要戦略」以外には、「拒否 (Denial)」、「敵の戦略の攻撃 (Attacking the enemy's strategy)」、「競争相手の政治システムの攻撃 (Attacking the adversary's political system)」の概念があり、これら 4 つは重複する一連の概念であり、実行に移される際には相互に組み合わされるものである³⁰。

「拒否」とは、追求する政治目的のために、競争相手が具体的な手段を用いないようにすることである³¹。すなわち、競争相手が物理的に威圧又は攻撃することを困難にすることである。このため、一方は、競争相手であるもう一方が受け入れ難いコストにより目的達成できないような能力を有し、かつ、それを示す必要がある³²。事例としては、中国による接近阻止・領域拒否 (Anti-Access/Area-Denial: A2/AD) が挙げられる。これは、中国が米国の軍事力のアクセスを阻止しようとする拒否である。他方、中国による A2/AD に対抗して、さらに米国が基地や前方展開した米軍を中国のミサイル等から防護しようとするのは米側にとっての拒否である。よって、現状は将来の攻撃を相互に阻止しようとする米中相互の拒否戦略となっている³³。平時における歴史上重要なケースとしては冷戦時の「封じ込め (Containment)」が挙げられる。米国にとっての封じ込めは、ソ連と戦争することのない長期間の競争のための拒否戦略であったと言える³⁴。この拒

²⁸ Bradford A. Lee, "Strategic Interaction: Theory and History for Practitioners," Mahnken, ed., *Competitive strategies for the 21st Century*, p. 28.

²⁹ Gouré, "Overview of the competitive strategies initiative," p. 95.

³⁰ Lee, "Strategic Interaction," p. 31.

³¹ *Ibid.*, p. 32.

³² Thomas G. Mahnken, *Small States Have Options Too: Competitive Strategies Against Aggressors*, Texas National Security Network, The university of Texas Systems, January 27, 2016, <https://warontherocks.com/2016/01/small-states-have-options-too-competitive-strategies-against-aggressors/>.

³³ Lee, "Strategic Interaction," pp. 32-33.

³⁴ *Ibid.*, p. 33.

否戦略は、コスト強要戦略をもって同時並行的に競争相手に対しコストを課すことが効果的であるとされる³⁵。

次に、「敵の戦略の攻撃」とは、一方が、競争相手であるもう一方自ら敗北していくように戦略的に何かを仕向けることである³⁶。その近年の例として、アルカイダによる米国へのテロ攻撃が挙げられる³⁷。また、別の例としては、南シナ海における中国の活動について、その実情について写真等を活用して大衆の目に晒すことが挙げられる³⁸。冷戦期では、敵の戦略への平時の対抗手段として米ソの核戦力態勢に焦点を当てた戦略を米国が構築したことが挙げられる³⁹。

さらに、「競争相手の政治システムの攻撃」とは、競争相手が政治的に解体するように仕向けること、または譲歩せざるを得ないような状況に直面するように仕向けることである⁴⁰。一例として、南シナ海における中国の現状変更は中国国内ではナショナリストのプライドで支持され、また、現在のロシアではプーチン (Vladimir Putin) 大統領が国内的に国民の不満なしに支持されているように見えるが、あえてそこを衝いて政治的に突破口を切り開こうとするような考えである⁴¹。冷戦期で言えば、ソ連が指導者の継承に関する問題を有するとともに、ソ連政府と民衆間で生活必需品に関連して緊張が生起し、さらには、国内でイデオロギー的な失望感があることをレーガン (Ronald Reagan) 政権が把握していたという見方や、ソ連が原油価格の低下等により経済的に困難になると米国政府が予期していた点は、米国政府がソ連の政治状況に関する情報を把握していたと言え、総じて、ソ連の政治システム攻撃のための材料を有していたと言えるようなことである⁴²。

この競争戦略には、①合理性 (rationality) と②相互作用 (interaction) の 2 つの特徴があり、戦略の具体化にあたってはこの本質的な特徴を理解することが重要である。合理性とは目標 (ends) と手段 (means) の関係、すなわち政治目標とその達成のための計画の関係である。また、相互作用とは、一方が負うコストは、もう一方の行動や反応に依存しているという

³⁵ Ibid., p. 34.

³⁶ Ibid., p. 37.

³⁷ Ibid., p. 38.

³⁸ Mahnken, *Small States Have Options Too*.

³⁹ Lee, "Strategic Interaction," p. 40.

⁴⁰ Ibid., p. 41.

⁴¹ Mahnken, *Small States Have Options Too*.

⁴² Lee, "Strategic Interaction," p. 42; ジョージ・F・ケナン「ソビエト対外行動の源泉 (X 論文)』『外交フォーラム』No. 211、2006 年 2 月、42-53 頁。

意味である⁴³。この相互作用の側面は、チェスに例えられ、相手の次の手、さらに次の次の手を読み解くことの重要性を示唆している。

なお、コスト強要戦略を含む平時の競争戦略の具体化にあたって考慮すべき点をマンケンはさらに分かりやすく 6 つの点で説明している。それは、①影響を与えようとする具体的な競争相手に対して戦略を指向すること、②効果を評価するための十分な情報を有していること、または、望まない副次効果を予防するための情報を有していること、③資源（人、資金、技術等）には限界があること、④競争する両者は共に単一の行為者ではなく、必ずしも最適な結果を導かない文化や思考を有する官僚機構であること、⑤時期が重要であること、そして、⑥相互作用を踏まえることである⁴⁴。したがって、コスト強要戦略を含む競争戦略の具体化にあたっては、競争相手に関する十分な理解が必要であり、そのための研究が重要である。冷戦期に米国防省のネットアセスメント室（Office of Net Assessment: ONA）が競争戦略を進めるためにソ連に関する膨大な研究を行ったことからその重要性が伺える。

平時における長期間の競争のケースは歴史上、決して少なくない。「ツキディデスの罠」で知られる紀元前 3 世紀のアテネとスパルタの関係や、冷戦期に米国がソ連に対して行った一連の戦略はまさにその例である⁴⁵。

2 冷戦期の「コスト強要戦略」と「競争戦略」

本節では、冷戦期にコスト強要戦略を含む競争戦略がどのように誕生し、発展してきたのかを考察し、冷戦期におけるコスト強要戦略の特徴について考察する。

(1) 対ソ連「競争戦略」の発生

ソ連が 1949 年に初の核実験を行い、1954 年には初の 2 段階水爆実験を実施して、米ソは核兵器を大量に配備し始めた⁴⁶。これにより、米国にとって「大量報復」が信頼できる抑止となった一方で、ソ連が核以外の方法で米国と戦うことを防ぐことができなくなってきた⁴⁷。そのような状況におい

⁴³ Lee, “Strategic Interaction,” pp. 28-29.

⁴⁴ Mahnken, *Cost-Imposing Strategies*, p. 8.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 5.

⁴⁶ クレピネヴィッチ、ワッツ『帝国の参謀』69 頁。

⁴⁷ Gordon S. Barrass, “U.S. Competitive Strategy during the Cold War,” Mahnken, ed., *Competitive Strategies for the 21st Century*, p. 71.

て、マーシャル (Andrew Marshall) らが 1954 年に発表した「次の 10 年 (The Next Ten Years)」が、平時におけるソ連との競争に関する考え方を提供したとされる⁴⁸。その中においてマーシャルは、ソ連の弱点を見出し、利用することが重要であることを指摘した⁴⁹。

冷戦期における競争戦略の誕生には、国際情勢も大きく影響した。1962 年に生じたキューバ危機は、米国が抑止と競争について考えるターニングポイントとなった。その後、1960 年代後半には、ソ連が軍事的に優勢な立場になり始めたとの見方が米国で増え、ソ連の軍事力の急速な改善に米国がいかに対応すべきかについて議論されるようになった⁵⁰。以上のような時代背景の中で、1966 年にシェリング (Thomas Schelling) が、抑止と強要 (compellence) の概念について言及した『軍備と影響力 (Arms and Influence)』を発表した⁵¹。シェリングは、敵対国の有害な行動のコスト (敵対国の自覚) を高めて、未然に攻撃を自制させる重要性を強調する等、コスト強要の概念は冷戦期の抑止論の中で議論されてきた⁵²。1972 年にはマーシャルが RAND 研究所在籍時に、競争戦略の基礎となる「ソ連との長期間競争: 戦略分析のための枠組み (Long-Term Competition with the Soviets: A Framework for Strategic Analysis)」を執筆した。これは競争戦略のまさに古典と言えるものであり、この中でマーシャルは、「米国は現在、ソ連との拡大された戦略的軍備競争の中にいる」とし、また、「米国は特定の分野においてソ連に対し支出の増大を強いることができる」などと論じている⁵³。このマーシャルの論文は、米ソの核戦力態勢に焦点が当てられているが、広義において冷戦全体への適用の可能性があるものであったとされている⁵⁴。また、第二次世界大戦後の米国の戦略思考に重要で多大な影響を与え、聡明な見方を提供したと評価されている⁵⁵。このように、競争戦略の誕

⁴⁸ Ibid., p. 72.

⁴⁹ クレピネヴィッチ、ワッツ『帝国の参謀』88 頁。

⁵⁰ Barrass, "U.S. Competitive Strategy during the Cold War," p. 72.

⁵¹ Thomas C. Schelling, *Arms and Influence*, Yale University, 1966, pp. 69-86 (邦訳は、トーマス・シェリング『軍備と影響力 一核兵器と駆け引きの論理一』斎藤剛訳、勁草書房、2018 年、73-94 頁)。

⁵² 神保「南シナ海におけるコスト強要戦略」。

⁵³ A.W. Marshall, *Long-Term Competition with the Soviets: A Framework for Strategic Analysis*, Rand, April 1972, pp. iii-viii.,

<https://www.rand.org/content/da m/rand/pubs/reports/2014/R862.pdf>, 2018 年 10 月 19 日アクセス。

⁵⁴ Lee, "Strategic Interaction," p. 40.

⁵⁵ David J. Andre, "Competitive Strategies: An Approach against Proliferation," *Fighting Proliferation*, Air University Press, 1996, Chap. 15.

生は 1960 年代後半から 1970 年代前半であり、シェリングとマーシャルの研究が競争戦略の誕生に大きく影響したと見る研究者は極めて多い。なお、マーシャルの研究が発表された時期は、ワルシャワ条約機構と西側諸国の対立が尖鋭化しつつあった頃であり、米国の政策決定者は、両者の対立は良くても行き詰まりになり、最悪の場合には西側諸国がゆっくりと劣勢になると懸念し始めた時期でもある⁵⁶。その後 1970 年代には、情報テクノロジーをはじめとする科学技術の発展を確信する技術者等と、核兵器を使用することなしにソ連との戦いにいかに勝利すべきかを再考する必要が生じた軍人らが米国の軍事的優位性回復の必要性を共有し、その後の競争戦略の発展へと繋がっていくこととなる⁵⁷。

なお、競争戦略の考えは、コンピュータを使用したモデリングやシミュレーション、そして産業心理学に至るまで、分野を超えて安全保障以外にも広く影響を及ぼした。特に、ハーバードビジネススクールのポーター (Michael Porter) は、経営学の分野で市場での企業間競争におけるビジネスプランニングの概念を構築し、その著名な書籍を 1980 年に出版した⁵⁸。さらに、彼の業績やビジネス分野での研究の成果は米国防省の ONA でも使用され、その後の米国防省における競争戦略の理論の発展に貢献した⁵⁹。以上のように、競争戦略は冷戦期に誕生し、安全保障分野のみならず、経営学の分野とも相互に影響を与えつつ発展を遂げた概念である。

(2) 冷戦期における実践と発展

競争戦略という用語は、1970 年代に米国防省に導入されたと言われている⁶⁰。1973 年に ONA 室長として米国防省の一員となったマーシャルは、ソ連の弱点を特定し、米国が持続可能かつ優位な分野で戦略的に競争を行う必要性を唱え、その後、競争戦略というアプローチを発展させていくこととなる⁶¹。なお、米国政府がソ連との競争のための戦略を発展させ、それを実行したのは、概念化されたという点では 1970 年代後半であり、政策的に実行されたという点では 1980 年代であるとされる⁶²。

1981 年に発足したレーガン政権の戦略は、ソ連経済が米ソの軍拡競争に

⁵⁶ Gouré, "Overview of the competitive strategies initiative," p. 90.

⁵⁷ Barrass, "U.S. Competitive Strategy during the Cold War," p. 73.

⁵⁸ Michael E. Porter, *Competitive Strategy*, FREE PRESS, 1980.

⁵⁹ Gouré, "Overview of the competitive strategies initiative," p. 94.

⁶⁰ Mahnken, *Cost-Imposing Strategies*, p. 5.

⁶¹ Barrass, "U.S. Competitive Strategy during the Cold War," p. 73.

⁶² Thomas G. Mahnken, "Conclusion," Mahnken, ed., *Competitive Strategies for the 21st Century*, p. 301.

よっていずれ崩壊するほど深刻な状況にあるという信念に基づいていた⁶³。1986 年 2 月にはワインバーガー（Caspar Weinberger）米国防長官が、競争戦略は米国防省の主要なテーマになると表明している⁶⁴。ワインバーガー米国防長官は、競争戦略こそがソ連の軍事力を非効率かつ非効果的にするための考え方であるとみなしていた。その理由の 1 点目は、競争戦略の概念が、米国以上にソ連が資源を集中せざるを得ない領域での競争に持ち込む概念である点、2 点目は、米国にとっては脅威にならない軍事力への過剰投資をソ連に促すことを目指している点である⁶⁵。まさに、これらはコスト強要戦略の概念を踏まえていたと言える。

冷戦期における競争戦略の具体的な例として挙げられるのが、1983 年に発表された戦略防衛構想（SDI）である。米国は国防政策として、競争戦略と SDI 構想を明示的に関連付けることはしなかったが、多くの研究者はレーガン政権時代の思考は競争戦略に近いものであったとみなしている⁶⁶。また、第 1 節でも言及した 1950 年代から 1980 年代頃にかけての米国の航空機とソ連の防空網に関する例はコスト強要戦略の好例として頻繁に引用される。冷戦期におけるコスト強要戦略は、米国防省による軍事的なコスト強要が中心であり、非軍事的な側面を踏まえた分析は極めて少なく、軍事的観点を焦点に議論されてきている。

3 「コスト強要戦略」の現代への適用

本節では、米国の脅威認識の変遷を踏まえ、冷戦後に再びコスト強要戦略が注目された経緯を分析した上で、対中国のコスト強要戦略を巡る議論が現在どのように展開されてきているのかを考察する。

(1) 中国の台頭と米国の脅威認識

2000 年代に入り、中国の軍事的台頭とともに米国における中国への関心が高まった。米国の中国に対する脅威認識を、4 年毎の国防見直し報告書（QDR）の中における「A2/AD」や「競争」という表現の使用から見れば、ブッシュ（George Bush）政権は、QDR2001 において当初、中国を「大規模な軍事的な競争相手」とし、さらに、初めて A2/AD という用語を QDR

⁶³ Barrass, “U.S. Competitive Strategy during the Cold War,” p. 80.

⁶⁴ Ibid., p. 86.

⁶⁵ クレベネヴィッチ、ワッツ『帝国の参謀』290 頁。

⁶⁶ Gouré, “Overview of the competitive strategies initiative,” p. 94.

の中で使用した⁶⁷。これは、クリントン (Bill Clinton) 政権が、全面的関与政策を採用して中国との戦略的パートナーシップを追求したのとは対照的である。しかし、ブッシュ政権は、9.11 同時多発テロ以降、テロとの戦いを最重要課題とし、中国とは競争関係ではなく協力関係を追求した⁶⁸。その後、QDR2006 では、中国の軍事費の増大と米国との軍事的競争の可能性を指摘し、米国は政治的な接近阻止 (A2) 挑戦に対抗するとされた⁶⁹。さらに、オバマ (Barack Obama) 政権時代の QDR2010 には、A2 に関する記述に加え、統合エアシーバトルについても言及されたが、その一方で中国との競争に関する記述は見られない⁷⁰。

米国は、2000 年代に中国からの長期的な挑戦に焦点を絞って、それに取り組もうとしていたが、まさにその矢先にテロとの戦いを強いられ、予算と労力是对テロ作戦と対反乱作戦に注力され、それらが最優先されていくこととなる⁷¹。つまり、米国はテロとの戦いを遂行しながら、一方では中国の軍事的な台頭にも取り組まなくてはならなくなっていくのであった⁷²。そのような折に生じたのが 2008 年のリーマン・ショックである。これにより軍事支出に大きな削減圧力がかかり、米国は逼迫した財政的制約によって中国の戦略的な挑戦に対応することが益々厳しさを増していくこととなる⁷³。米国防省は大規模な予算削減に直面し、結果として米軍事力の規模は低下傾向となった⁷⁴。逼迫した財政による米国防予算への影響は、その一方で益々増大する中国の軍事費の増大をより際立たせたとと言える。

(2) 「コスト強要戦略」への再注目

コスト強要の用語が冷戦後、米国で再び公式に使用され、再注目されるようになったのは、QDR から読み解く限りでは、必ずしも中国との関係で

⁶⁷ Secretary of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, Department of Defense, February 6, 2001, p. 31.

⁶⁸ 高木誠一郎「米国の対中認識・政策：第 2 期オバマ政権を中心に」『主要国の対中認識・政策の分析』日本国際問題研究所、2014 年 3 月、8-9 頁。

⁶⁹ Secretary of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, Department of Defense, February 6, 2006, p. 29.

⁷⁰ Secretary of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, Department of Defense, February, 2010, p. 31.

⁷¹ アーロン・フリードバーグ『アメリカの対中軍事戦略』平山茂敏監訳、芙蓉書房、2016 年、82 頁。

⁷² Thomas G. Mahnken, "Thinking about Competitive Strategies," Mahnken, ed., *Competitive Strategies for the 21st Century*, p. 3.

⁷³ フリードバーグ『アメリカの対中軍事戦略』83 頁。

⁷⁴ Fukuda, "Denial and Imposition," p. 52.

はなく、テロとの戦いの文脈の中においてである。QDR2006 には、アフガニスタンやイラクを取り扱った「テロとの長期の戦い」の項目の中で、「敵対者に対して維持できないコストを課しつつ、米国は生命と財産の観点でのコストを最小化するよう努力する。効果的なコスト強要戦略は敵の不確実性や潜在的な内部分裂の生起を高める」と記載され、コスト強要戦略に言及している⁷⁵。また、QDR2006 を受けて米国防省が 2006 年 12 月に公表した「抑止作戦 統合作戦コンセプト (Deterrence Operations Joint Operating Concept, ver. 2.0)」においても、「コスト強要による抑止」という概念が説明されている⁷⁶。本コンセプトの時期的焦点は、2006 年から 2025 年であり、内容的な焦点は国家主体のみならず、テロとの戦いにおける非国家主体も含むものであり、本コンセプトの別紙においては非国家主体の抑止をコスト強要の観点から詳細に分析している。

コスト強要戦略が再注目された背景にテロとの戦いがあることはマンケンの指摘からも見て取れる。それは、米国がテロという敵対者からコストを強要された近年の例として、9.11 を挙げていることである。米国は、ワールドトレードセンターやペンタゴン等に対するテロ攻撃の後、公共機関における安全の確保と長期の対テロ戦争に対して莫大な時間と経費的なコストを課された⁷⁷。9.11 以降、米国は常にテロ攻撃という社会不安や、対応の不備による政府への批判と言った目に見えないコストも負うこととなり、コストへの観念が高まっていったと推察できる。

以上のようにコスト強要の概念は、米国において 9.11 が起きた 2001 年以降、特に 2006 年前後にテロとの戦いの文脈において改めて注目されるようになってきた。では、テロとの戦いで関心が高まったコスト強要戦略が、台頭する中国との関係で、いつの時点でどのように米国政府内で結びついたのか。それを明確に論証することはできないが、2001 年以降の QDR に見られる米国での中国に対する脅威認識の高まりと、2008 年のリーマン・ショックに起因する米国軍事費の抑制が米国内におけるコスト観念を高め、それと関連して対中国のコスト強要戦略へと関心が繋がっていったと推察できる。

なお、マーシャルが率いる ONA では、冷戦後の 1990 年代後半以降、QDR のような公式資料の作成とは関係なしに、中国を焦点に研究が進めら

⁷⁵ Secretary of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, 2006, p. 18.

⁷⁶ Secretary of Defense, *Deterrence Operations Joint Operating Concept, ver. 2.0*, Department of Defense, December 2006, pp. 26, 65.

⁷⁷ Mahnken, *Cost-Imposing Strategies*, p. 5.

れ、2001 年以降は中国の台頭に関連する課題が中心となっていた⁷⁸。その意味では、冷戦期に発展したコスト強要戦略が 2000 年代後半頃に再び注目され始め、軍事的に台頭してきた中国に適用することが考えられたのは必然であったと言えるかもしれない。

（3）対中国「コスト強要戦略」を巡る議論の展開

対中国の競争戦略とコスト強要戦略の議論全体を米国でリードしたのはマンケンである。彼は、2010 年に米国海軍大学において競争戦略に関する会議を開催するとともに、2012 年には『21 世紀の競争戦略』を出版した⁷⁹。その後、新米国安全保障センター（Center for a New American Security: CNAS）が、2014 年 7 月から 2015 年 8 月までの間、東シナ海と南シナ海における中国の振る舞いに対するコスト強要に関するプロジェクトを実施した。その中で、2014 年にマンケンが『コスト強要戦略入門編』を発表して、米国におけるコスト強要戦略の議論がより活発化されるようになる。

神保謙は、2015 年時点における米シンクタンクでのコスト強要戦略に関する議論は、①中国との包括的な競争戦略の中で米国の優位を確保しようとするマクロ的なアプローチと、②南シナ海における中国の力による現状変更を阻止するための具体的な措置に主眼を置くアプローチに大別できると指摘している⁸⁰。この 2 つのアプローチは、コスト強要戦略の捉え方に差異があることから、その差異について明らかにする。

第 1 の、中国との包括的な競争戦略の中で米国の優位を確保しようとするマクロ的なアプローチは、まさにマンケンの主張しているところである。マンケンは、その論文の中で、経済コスト、軍事コスト、政治・外交コストの 3 類型に基づき、米国は今後、コスト強要戦略を踏まえた中国との包括的な競争戦略を推し進める必要があることを示唆している。その上で、米国はコスト強要戦略で誤った側の立場に陥っており、米国は競争において主導権を失い、競争の焦点とペースを優位にできておらず、むしろ中国の動向に対応しているのみであると警鐘を鳴らしている。さらに、冷戦期におけるソ連との競争と、現代の中国との競争にはある程度の類似性が見

⁷⁸ クレピネヴィッチ、ワッツ『帝国の参謀』406-423 頁。

⁷⁹ Mahnken, “acknowledgment,” Mahnken, ed., *Competitive Strategies for the 21st Century*.

⁸⁰ 神保「南シナ海におけるコスト強要戦略」東京財団政策研究所。神保は法政大学の森聡教授から得た示唆として分析している。

られるとし、冷戦時の競争戦略を研究する意義についても言及している。その上で、現在の米中関係の状況は、米ソ関係で言えば 1980 年代よりもむしろ 1950 年代の状況に類似しているとし、米国の強点と中国などの競争相手の弱点を特定する必要性を説いている⁸¹。これはすなわち、米国は今、冷戦期で言えば、ソ連の実態を見極められずにソ連研究に取り組み始めたばかりの頃と同様であるとの見方であり、現在の中国との関係を考える上で極めて興味深い指摘である。

このコスト強要戦略が具体的な政策として発表されたのは、2014 年 9 月にヘーゲル (Chuck Hagel) 米国防長官が発表した「第三の相殺戦略 (Third Offset Strategy)」であると言われている⁸²。梅本哲也は、中国の A2/AD 能力が第三の相殺戦略の重要な標的になっていることは疑いないとした上で、中国に照準を合わせた第三の相殺戦略は競争戦略を少なからず体現したものになるとも指摘している⁸³。ヘーゲル米国防長官の発表と時期を同じくして、2014 年 10 月には、CSBA から「第三の相殺戦略」に関する提言が発表され、その提言では米国に対する長期間のコスト強要を覆すために、米国防省は新たな相殺戦略を採用する必要があると指摘している⁸⁴。これらは第 1 節で論じたコスト強要の 3 類型の観点から見れば、軍事コストの強要を狙ったものと言え、コスト強要戦略に関する議論を踏まえたものであると推察できる。他方で、2017 年 1 月に発足したトランプ (Donald Trump) 政権においては、この第三の相殺戦略という用語は米国防省で公に使用されていない。そのため、トランプ政権下でどれほどこの戦略が採用され、コスト強要戦略の観点から資源が投入されているかは定かではないのが現状である。

第三の相殺戦略が打ち出された一方で、冷戦期のように軍事的なコストを中国に強要することは、そもそも困難であるという見方もある。その理由の 1 点目は、米国の戦力投射との関係において、中国が注力する A2/AD 態勢が本質的に有利なためである。具体的には、中国の A2/AD 態勢下において米国の前方基地が中国のミサイル攻撃能力に対し脆弱である点、空母が極度に高価である点、中国の防空・ミサイル防衛体系が戦闘行動半径の

⁸¹ Mahnken, *Cost-Imposing Strategies*, p. 12.

⁸² Chuck Hagel, “*Defense Innovation Days*,” *Opening Keynote*, Department of Defense, September 3, 2014; 防衛省『防衛白書』2017 年、70 頁。

⁸³ 梅本哲也『米中戦略関係』千倉書房、2018 年、267 頁。

⁸⁴ Robert Martinage, *Toward A New Offset Strategy Exploiting U.S. Long-Term Advantages To Restore U.S. Global Power Projection Capability*, Center for a New American Security, November 2014, p. 39.

短い米国の航空機に留意している点、さらには、米国の戦闘ネットワークがサイバー攻撃に対して脆弱である点等が指摘されている⁸⁵。加えて、中国の A2/AD 関連技術は民間の技術に依存することが多いため発展が急速で価格も廉価である点も指摘されている⁸⁶。フリードバーグ (Aaron Friedberg) もまた、中国がこの 20 年間に継続してきた計画は、現在、米国とその同盟国に過度のコストを課す状態になっており、人民解放軍の長射程、精密通常攻撃兵器は相対的に安価であると指摘している。さらには、冷戦後に競争戦略やコスト強要戦略の価値を評価してきたのは米国であるが、近年、この理論を有利に実行しているのはむしろ中国であり、やがて米国が競争を続けるにはあまりにもコストが高くつくことと認識し、アジア地域における新秩序を受け入れるほか選択肢がないと判断してしまうかもしれないと指摘している⁸⁷。

2 点目の理由は、現在の国際情勢が冷戦期とは大きく異なる点である。具体的には、米国にとっての現代の競争相手は、中国やロシアをはじめとする大国に加え、北朝鮮やイランのような地域的な脅威、さらには非国家主体も潜在的な脅威であり、冷戦期のソ連のように単一ではなく、より複雑化しているということである⁸⁸。

次に、コスト強要戦略に関するもう一つの議論として、南シナ海における中国の力による現状変更を例に、特定の事象に対する具体的な対抗措置としてのアプローチについて考察する。クローニン (Patrick Cronin) が 2014 年 9 月に発表した論文の中では、中国の威圧的な海洋進出を抑止し、拒否することを狙いとしてコスト強要戦略を採用し、軍事衝突にエスカレートすることも、さらには不作為によって現状変更を許すこともさせない具体的な対抗措置として、軍事的な対応と非軍事的な対応が示されている⁸⁹。ここで論じられている軍事的対応と非軍事的対応は、包括的な競争戦略の中で米国の優位を確保しようとする場合の第 1 節で概観した軍事的対応と非軍事的対応とはやや異なる。この場合における軍事的対応とは、3 類型

⁸⁵ 梅本『米中戦略関係』269 頁。

⁸⁶ Terrence K. Kelly, David C. Gompert, Duncan Long, *Smart Power, Stronger Partners, Volume I*, RAND, 2016, pp. 84-96.

⁸⁷ フリードバーグ『アメリカの対中軍事戦略』58-59 頁。

⁸⁸ Bob Work, *The Third U.S. Offset Strategy and its Implications for Partners and Allies*, Department of Defense, January 28, 2015.

⁸⁹ Patrick M. Cronin, *The Challenge of Responding to Maritime Coercion*, Center for a New American Security, September 2014, p. 4.; 平賀健一「海洋における強制への対応に関する課題 (要約)」『海幹校戦略研究』第 5 巻第 1 号、2015 年 6 月、83-86 頁。

で整理された中の軍事コストの強要のみならず、軍のプレゼンスの強化や共同訓練といった部隊運用をはじめ、能力構築支援などの活動も含むさらに広い概念であり、また、非軍事的措置には多国間での情報収集、警戒監視及び偵察 (ISR) 体制強化なども含んでいるのが特徴である。すなわち、南シナ海における現状変更のような具体的行動を抑止するためのコスト強要の手段には、そのような実行行動を伴う手段も含まれ、航行の自由作戦等として実際にそれが実行されていると言える。また、サイヤー (Carlyle Thayer) は 2015 年に、南シナ海の問題に対する東南アジア諸国連合 (ASEAN) が取るべき戦略として、法的、外交的、政治的手段での非直接的なコスト強要について論じている⁹⁰。さらに最近では、2018 年にクーパー (Zack Cooper) らも、南シナ海に関連して米国がとるべき戦略の一部として、経済的、外交的なコストの強要について論じている⁹¹。

しかし、南シナ海における中国の現状変更を例にとれば、このアプローチについても課題がないわけではない。それは、中国の現状変更を伴う行動が費用対効果によって制約されているのであればコストに着目した戦略として有効であるが、仮に、中国が拡張主義的な観点のみから、高いコストを払ってでも南シナ海の単独支配を意図している場合には、いかなるコスト強要も無力であるというものである⁹²。

米国が中国との競争を進めることの是非について米国内でも多くの議論があったためか、米国におけるコスト強要に関する議論は、近年、南シナ海における力による現状変更などの個別の事象への対応のための措置として議論されることが多かった。しかし、コスト強要戦略の議論が南シナ海での対応のための概念として収斂したわけではない。

2018 年 1 月にマティス (James Mattis) 米国国防長官がトランプ政権下で初めて発表した国防戦略要約 (Summary of the 2018 National Defense Strategy) にその理由が見て取れる。この国防戦略要約には、中国が戦略的な競争相手であることが明記され、国家間における長期間の戦略的な競争が再現しているとして、競争的思考 (competitive mindset) の促進の必要性にも言及されているほか、表紙には副題として「米国軍事の競争力を研ぎ澄ます (Sharpening the American Military's Competitive Edge)」と

⁹⁰ Carlyle A. Thayer, *Indirect Cost Imposition Strategies in the South China Sea: U.S. Leadership and ASEAN Centrality*, Center for a New American Security, April 2015, p. 10.

⁹¹ Hal Brans and Zack Cooper, "Getting serious about strategy in the south china sea," *Naval War College Review*, Vol. 71, No. 1, winter 2018, pp. 27-29.

⁹² 神保「南シナ海におけるコスト強要戦略」東京財団政策研究所。

記載され、大国間の競争としてのアプローチが示されている⁹³。マティス米国防長官は、国防戦略の発表に際して行った講演で、大国間競争 (Great Power competition) が米国の安全保障の焦点であるとも発言している⁹⁴。国防戦略要約もマティス米国防長官の発言も、コスト強要戦略を含む競争戦略の視点が念頭にあることが十分に推察される。なお、この国防戦略の策定にはコスト強要戦略の議論を主導したマンケンも一員として参加しており、その影響が伺える⁹⁵。さらに、米統合参謀本部が 2018 年 3 月に公表した新たな統合コンセプトの中においても競争概念が取り入れられ、軍事面及び非軍事面での対応の必要性についても言及されている⁹⁶。よって、コスト強要戦略を含む競争戦略は、今後、戦略レベルのみならず作戦レベルでも注視する必要があるだろう。

前述のとおり、競争戦略がクローズアップされてきているが、実際にどれだけコスト強要の概念が具体的政策に反映されるかは、公開版の国防戦略要約からは知る由もない。仮に、コスト強要戦略が考慮されたとしても、冷戦期にそうであったように、具体的な方策が対外的にオープンになることは決してないだろう。それは、2017 年 12 月に米国が策定した国家安全保障戦略の中において、敵対者が米国を害するために自由と民主主義のシステムを利用しているため、米国の公開性がそれにより米国自身にコストを強要してしまっていると指摘している点からも明らかである⁹⁷。

おわりに

本稿では、コスト強要戦略が中国との関係においてどのように議論されてきているのかを明らかにするため、コスト強要戦略を含む競争戦略の概念が軍事面のみならず非軍事面も含む包括的な概念であり、また、平時における長期間の戦略であることを確認した。また、冷戦期の米ソの大国間

⁹³ Secretary of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy*, January, 2018, pp. 1-5. 冒頭において、「国防戦略 2018」は機密扱いであり、公開版はあくまでもその要約である旨が記載されている。

⁹⁴ James Mattis, *Remarks by Secretary Mattis on the National Defense Strategy*, Department of Defense, January 19, 2018.

⁹⁵ U.S. Senate Committee on Armed Services, *Armed Services Leaders Appoint Members to Defense Strategy Commission*, July 21, 2014, <https://www.armed-services.senate.gov/press-releases/armed-services-leaders-appoint-members-to-defense-strategy-commission>.

⁹⁶ Joint Chief of Staff, *Joint Concept for Integrated Campaigning*, Department of Defense, March 16, 2018.

⁹⁷ White house, *National Security Strategy*, December 2017, p. 7.

競争において、競争戦略とコスト強要戦略の概念が有用であったこと、また、冷戦期のコスト強要は軍事コストの側面が中心であったことを明らかにした。さらに、コスト強要戦略はテロとの戦いにおいて再注目され、その後、中国との関連で議論されるようになり、現在、大別して 2 つのアプローチで議論されていることを分析した。

以上の考察を踏まえ、冷戦期と現代のコスト強要戦略の相違点は、その概念の中に非軍事的要素も十分に考慮するか否かであり、かつ、特定の対立する事象にもコスト強要の概念を適用しようとするか否かであると言える。よって、コスト強要戦略の現代的な意義は、平時における長期戦において、軍事面と非軍事面の両面から、より幅広く競争相手に対するコストの強要を考えることであり、また、比較優位を確保しようとするマクロ的なアプローチに加え、南シナ海における中国の現状変更のような特定の事象においても適用を検討することである。そして、これらは二者択一的なものではなく、相互補完して機能するよう考えるべきものであると言える。

なお、本論でも一部言及したとおり、対中国のコスト強要戦略や競争戦略については、その効果について問題点や課題が指摘されている。また、冷戦期における競争戦略やコスト強要戦略の成果についても、さらなる研究が必要であるとの指摘もある。それは、冷戦期に米国がソ連に対して取った行動が、一貫した競争戦略の理念に基づくものであるのかをさらに考察する必要があり、たとえ競争戦略の理念に基づいていたとしても、明確な概念や計画があったのか、それとも曖昧で一時的な考えで遂行されたものであったのかを十分に検証する必要があるというものである⁹⁸。さらには、ソ連側の資料にも基づいて、米ソの相互作用がどうであったのかを詳細に分析する必要もあると言われている⁹⁹。この点は、現代への適用にあっても十分に考慮される必要がある。

望むと望まないに関わらず競争相手の意図によって、いつの間にか平時の競争は進行する。歴史は、平時の競争が数十年単位で長期間継続することを示している¹⁰⁰。米国は今後、コスト強要戦略を含む競争戦略を含意していると見られる国防戦略に基づいて具体的な政策を打ち出していくことになるであろう。コスト強要戦略や競争戦略が、国家や同盟としての利益を守るための唯一の解決策では決してない。しかし、その考え方は、我が国における防衛力整備や事態対応を含む安全保障政策においても十分

⁹⁸ Barrass, "U.S. Competitive Strategy during the Cold War," p. 71.

⁹⁹ Mahnken, "Conclusion," p. 302.

¹⁰⁰ Mahnken, *Cost-Imposing Strategies*, p. 12.

に考慮し、かつ、適用し得るものである。米国の同盟国として、コスト強要戦略が発展してきた経緯とその現代的意義を十分に理解し、平時における中国との長期の戦いを米国が今後どのように進め、そしていかに優位を獲得しようとしていくのか、コスト強要戦略の視座も踏まえて注視していく必要があるだろう。