

~ Special Contribution (Thesis) ~  
**JAAGA創立20周年特別寄稿**  
**JAAGA顧問 廣中雅之**  
**Lt.Gen. Masayuki Hironaka (Ret.)**  
**JAAGA Adviser**



## 米国の国防政策・戦略と航空自衛隊の役割

JAAGA 会員の皆様、こんにちは。この度、JAAGA 創設20周年記念誌に寄稿させていただけることを、大変、光栄に思います。私は、昨年6月より米国ワシントン DC に所在するふたつの安全保障研究所の上級研究員として研究留学中で、現在、4つの研究プロジェクトに取り組み、忙しい毎日を送っています。今回は、米国の国防政策・戦略の動向と航空自衛隊の今後の役割と題し米国から報告をさせていただきます。

### オバマ政権の対外政策と戦略

現在のオバマ政権は政権交替を半年後に控え、事実上、政策決定・執行能力を失いつつあります。また、ワシントン DC の多くの前政府高官、専門家、研究者からオバマ政権の政策決定は常にマイクロ・マネジメントであり、米国の威信を著しく傷つけ、国益を害しているとの厳しい批判が繰り返し表明されています。しかしながら、オバマ大統領自身は失政を繰り返しているとは全く認識していません。名門コロンビア大学を卒業し、ハーバード大学の法律学大学院で学び、弁護士となった後、上院議員を経て若くして大統領となったオバマ大統領は、近來まれにみる優秀な実務家です。更に、オバマ政権はホワイト・ハウスの国家安全保障会議(NSC)に優秀な政策立案集団を擁しています。一時期、この NSC のスタッフは450名以上にな



りましたが、削減の努力をしつつも、現在でも約400名のスタッフが NSC で勤務しています。政権末期を迎えている現在、オバマ政権は、大統領としての歴史的偉業を達成することに主眼をおき、次々に生起する事態に対して実務的に対応し成果を上げることが米国に最も必要だと認識しています。オバ

マ大統領が、生起する事態に対し常にベストの政策決定をしていると大いに自負していることに疑いの余地はありません。

しかしながら、客観的に俯瞰すると、ロシアのウクライナへの干渉の許容、シリアへの中途半端な関与、IS に対する空爆開始の遅れや南シナ海への積極的な関与の遅れなど、明らかに米国のリーダー・シップの発揮が不十分であり、対外政策の失敗だと思われる政策案件が多々あります。何故、オバマ政権の対外政策にかかる政策決定が不相当だと厳しく批判されるのか。その最も大きな理由は、戦略がなく、状況対応型の政策決定を行っているということにつきます。大統領就任後、4年後、8年後の米国を如何なる状況にし、そのために如何なる政策が必要かと言う中長期的な方針に基づく政策決定をしていないということです。中長期的な戦略を構築するためには、世界中での米国の立ち位置をいつまでにどのようにするかという明確な最終目標(End State)を示さなければなりません。この最終目標は、米国の政治指導者のみが示し得るものです。数年前にオバマ大統領が出した「もはや米国は世界の警察官ではない」という声明は、本来は8年前の大統領選挙で米国民に示し、共有してもらわなければならない世界観であったと思います。現在の激しい政策批判の状況を見る限り、少なくとも、米国の対外政策の根本を変えることに繋がるこの大方針が国民的な支持を得ているとはとても思えません。オバマ政権の政策に対する歴史的評価は、現政権の自己評価とは全く異なると思います。

さて、NSC のスタッフは大統領に対し戦略的な助言をするのが最も重要な仕事ですが、多過ぎるが故に戦略の構築、展開のみに集中できず、大統領に対し適切な助言ができていません。NSC のスタッフが、本来、国防省・米軍が行うべき IS に対する空爆の目標選定作業(Targeting)などの戦術的な仕事のみをしていると揶揄される所以です。リベラルを標榜する民主党のオバマ大統領は、基本的に軍を信用しておらず、軍との関係をあまり重視していません。法律上、大統領に対する最高の軍事的な助言者は、国防長官と統合参謀本部議長とされていますが、オバマ大統領は大統領就任以来のさまざまな軍事的な政策判断の際、米軍を代表するこのふたりの助言者と率直な意見交換をせず、NSC のスタッフの助言のみを重視してきたようです。事実、現政権が軍事的な政策判断をホワイト・ハウス主導で独善的に行っているという批判は根強く、関係者間では、現在、ホワイト・ハウスと国防省(米軍)との関係は円滑な意思疎通が全くできていない最悪の関係にあると言われています。

## 米国の国防政策・戦略の方向性

世界最大の政治、経済及び軍事力を持つ米国の行政政府の長であり、かつ、米軍の最高司令官 (Commander in Chief) である米国大統領に誰になるかによって、米国の対外政策、戦略が変わり、内外に大きな影響を与えることが予想されることから、高い関心が寄せられるのは当然です。現在、政治の街ワシントン DC は、数か月後の新大統領の誕生を控え、行政政府、議会は、新たな対外政策を打ち出し、推進していくという状況にはありません。新政権が対処すべき課題と処方箋については、多くのシンクタンクでは既にほとんどの研究は終わっています。今後、本年11月、本選挙の終了後に正式に発足する政権移行チームによる新政策・戦略の立案にどのような形で盛り込むかという戦術的なレベルでの諸準備が、約3,200～300名と言われている政治任用の幹部公務員の人事構想とともに検討が開始されています。



実は、新大統領が誕生すると、直ちに米国の対外政策・戦略が劇的に変わるという訳ではありません。米国の会計年度は、10月から翌年の9月末までですが、新政権誕生時には現政権が決定する2017年度国防予算は既に執行中であり、緊急事態の発生時の対処を除き、新たな政策・戦略を急に打ち出しても十分な予算上の裏づけのない政策は具体化しません。更に、新大統領が就任する来年1月20日の時点では2018年度国防予算案の骨格もほぼ概成していることから、新政権の新たな国防政策・戦略が明示的に具体化されるのは、実際には一年半後の2019年度国防予算からと言うことになります。また、外交・安全保障政策の一貫性を保つため、現国防長官の続投も予想されることから、まずは、2017年度国防予算案の特徴をしっかりと把握しておくことが肝要です。

3月上旬～4月上旬、約1ヶ月の間、国防省関係者(国防長官、国防副長官、統合参謀本部議長、国防次官補など)による2017年度国防予算案にかかる対外説明がワシントン DC の安全保障研究所などで繰り返行われました。ここ数年、国防省はテロとの戦いを収束させる一方、グローバルな安全保障環境の変化への対応の必要性を深刻に認識し始めたと言われています。現在、検討中の第3の相殺戦略(3rd Off Set Strategy)の概念は、こうした背景の下で生まれたものであり、主として軍事作戦、戦術の革新とその前提となる軍事技術革新を目指しています。加えて、国防省は、近年の厳しい国防予

算削減を踏まえ資源の集中投下の必要性を深刻に認識するとともに議会による追加の強制削減措置に対する警戒を強めています。国防省は、3rd Off Set Strategy の構築を国防省の最優先課題として真剣に取り組もうとしています。国防省が考える米国の中長期的な戦略の方向性は、「財政問題に対処しつつ、核抑止力(Nuclear deterrent capability)と戦力投射能力(Global strike capability)を中核とする攻勢戦略を再構築し、引き続き軍事的優越性を維持する」というものです。

これらを具体化していく3rd Off Set Strategy は、未だ明確な戦略構想として確立されてはいません。他方で、新政権による新たな国防政策・戦略の方向性は、遅くとも来年夏までには明らかにされます。国防省は、3rd Off Set Strategy の構築を急いでいますが、残された時間はあまりありません。2017年度国防予算案は、検討中の第3の相殺戦略の初年度の投資として、少ない予算ではありますが戦略原潜や B-21戦略爆撃機の開発など戦力投射能力の再構築に関係するいくつかの重要な兵器調達決定をしています。また、戦略環境の劇的な変化の中で新たな方法と行為が求められるという認識が示されており、ロシア、中国、北朝鮮、イラン及び地球規模のテロリスト・ネットワークが、米国が直面する5つの戦略的な挑戦と優先順位が付されています。これらの考え方の下で、グローバルな展開能力の再構築と高度な兵器システムの開発は、平時のプレゼンスの維持よりも優先するとされています。また、同盟国、友好国への関与(Commitment)の重要性が改めて指摘されつつも、米国の国益に叶うかと言う冷静な計算(Calculation)の必要性が併せて指摘されています。

## 航空自衛隊の役割

米国から眺めていますと、昨年の平和保障法制の策定にかかる議論のように「米国の力が弱くなったので日本が米国を助けなければならない」という大きな誤解が日本にはあるように思います。米国の世界第一位の国民総生産17兆9680億ドルは引き続き伸び続けていますし、現在、3億1445万人の人口も増え続けています。米国の力は決して弱くなっていません。本年2月に発表された2017会計年度国防予算案は、1.9%減ったとは言え5239億ドル、日本円に換算すると約60兆円です。更に、軍事技術の開発にかかる基礎研究の経費は別枠で10兆円以上計上されていると言われています。言うまでもなく、世界には安全保障上の課題が数限りなくあり、超大国米国であっても全ての課題に100%対処することはできないので、要は優先順位をつけると言うことだろうと思います。米軍は自衛隊の支援を前提とする作戦を行おうとは決して思っていないが、一緒に仕事がしたいと強く願っています。我が国は、世界の政治、経済に引き続き大きな影響力を及ぼすこの強大な国と同盟関係にあります。

米国は強大な軍事力を全世界に展開して、その抑止力を示し、あるいは必要な時には戦闘力を行使して、その地域の平和と安定を維持しています。我が国は米国の同盟国として、条約上、可能な限りの対米協力を履行しなければなりません。日米安保条約の締結の経緯を振り返ると、東西冷戦下で米国の封じ込め政策が背景となって締結され、日本はソ連の膨張政策に対する極東地域における防波堤として重要な役割を果た

しました。陸上自衛隊は、1980年代の終わりまで、北海道に対する極東ソ連軍の侵攻を如何に防ぐかということを中心に、北海道に主力部隊を展開し、猛訓練をして、その存在感を十分に発揮しました。海上自衛隊は、ソ連海軍の太平洋への進出を防ぐため、宗谷海峡、津軽海峡及び対馬海峡の封鎖に備え、また、航空自衛隊は、極東ソ連軍の軍用航空機による偵察活動や示威活動に対し、厳正な対領空侵犯措置を行って来ました。

冷戦後、日米同盟は、特定の仮想敵ソ連に対抗する同盟関係から、アジア・太平洋地域及び国際社会の秩序と安定を保つための同盟へと、その役割を大きく変化させます。自衛隊の活動の場が拡大し、限定的ではあるものの米国の同盟国としての国際貢献活動などを積極的に行い、価値観を共有する国家として適切な役割を果たしてきたと思います。海空自衛隊の弾道ミサイル防衛や海上自衛隊の国際テロへの対応や海賊対処活動は明らかに眼に見える形で日米同盟の緊密化に大きく貢献しています。しかしながら、1997年に改定された日米防衛協力の指針に基づく日本周辺事態における自衛隊の米軍に対する協力については、地理的な制限があるなど、およそ防衛力運用の原則からかけ離れたものでした。

我が国における昨年までの一連の安全保障政策の改革は、集団的自衛権の解釈変更及び関連法案の成立がその中心ですが、現下の厳しい国際安全保障環境の下で、過去の活動の教訓を踏まえて現行の安全保障法制の欠陥を抜本的に是正するという必然の改革でした。これらの改革は、現行法制下で、日米同盟を有効に機能させるための日本の法制面の準備が概ね整ったということを意味します。今後、航空自衛隊は、この新たな法制に伴い拡大する役割に沿う任務が果たせるよう、しっかり訓練を行い、万一の事態に備えなければなりません



自衛隊は国内法制上、軍隊ではありません。しかしながら、厳しい国際安全保障環境の下、今後、行政組織でありながらも、限りなく諸外国軍隊に近い役割を果たすことが、求められています。航空自衛隊が、これまで果たしてきた任務と役割は、冷戦の時代及び冷戦後の時代のいずれにおいても、明らかに国防組織としてのものでした。もちろん、航空自衛隊は、これまで、憲法並びに我が国国内法を逸脱した活動をしたことは一度もなく、法治国家における国防組織として、愚直なまでに法律を遵守して諸活動を行って来ています。しかしながら、本来、軍事行動として行うべき対領空侵犯措置の実態に鑑みれば明らかなように、法理と現実の対処に大きな乖離が生じていることも事実です。真に国民の生命と財産を守るための自衛隊の行動を、より適切にするために、我が国においても武力の行使にかかる考え方を、

そろそろグローバル・スタンダードなものにしていく必要があると思います。

冷戦時代、航空自衛隊は、厳正な対領空侵犯措置を通じて、米国の封じ込め政策の下で日米同盟の一翼を担い、対ソ戦を想定した抑止力を大いに発揮しました。しかしながら、近年の核搭載可能な長射程空対地ミサイルを装備するロシア、中国の戦闘爆撃機の配備は、航空自衛隊の対領空侵犯措置の軍事的な効果に根本的な疑問を投げかけています。当面、日米同盟の下で有効な抑止力を発揮し、万一、緊急事態が発生した場合には適切な拒否力を発揮する航空自衛隊の任務と役割は、基本的に変わりません。そのため、空の主権を守る国防組織としては、第一義的に軍事的な効果を追求する必要があります。航空自衛隊はより高度な戦闘能力の向上を期すため、これまで、任務の中核であった対領空侵犯措置にかかる態勢の抜本的な見直しを行い、新安全保障法制の策定に伴う海外活動やサイバー、宇宙空間での活動などの新たな任務への資源の再配分について真剣に検討する必要があります。

### 結言

航空自衛隊は半世紀以上の間、様々な活動や交流を通じて、米空軍との間に極めて強い連帯感を作り上げてきました。日米の安全保障に関する政策協議は、日米首脳間で、また、日米防衛首脳会談や日米安全保障協議委員会、高級事務レベル協議などを通じて適宜行なわれており、また、統合幕僚長、航空幕僚長をはじめとする実務レベルにおいても随時の協議や必要な情報交換等が緊密に行われています。私は、約35年余の幹部自衛官としての勤務の間、日米協議に直接的に携わり、また、数度の米国留学も経験をしています。そのような経験を通じて、米軍人と自衛隊員の間では、共に持っている高い専門性と国家に対する忠誠心を互いに深く尊敬できる関係となっていると確信しています。

航空自衛隊の創設、発展に関し、物理的にも精神的にも絶大な支援を惜しまなかった米空軍との関係は航空自衛隊の素晴らしい財産です。今後、益々、円熟化する日米同盟の下で、いざと言う時に共に戦ってくれる米空軍の関与を確実にするためには、米国に日本に何を期待するかと問う受け身の対応をやめ、自ら為すべきこと考え、積極的に行動することが最も重要であると思います。JAAGA会員の皆様のご健勝と後輩諸君の益々の精進を期待して私の報告を終わります。（了）

2014年8月に退官。伊藤忠商事(株)顧問。

2015年6月より米国ワシントン DC 駐在、日本再建イニシアティブ(RJIF)上級研究員(於、日本)、アメリカ安全保障研究所(CNAS)上級研究員、笹川平和財団・米国(SPF USA)安全保障・外交問題研究員(於、ワシントン DC)