

基地をめぐる政治

「グローバルな文脈での日本」
第6回／2014年6月6日

「グローバルな文脈での日本」第6回研究会は、「基地をめぐる政治」をテーマとして議論を行った。以下では加藤洋一氏の報告をまとめる。

米国のリバランス（アジア回帰）戦略と日本における米国の軍事プレゼンスの役割

——加藤洋一（朝日新聞編集委員）

アジア太平洋地域における米国の軍事プレゼンスは移行期にある。「ローテーション配備（rotational deployment）」といわれる新たな兵力配備のパターンが現れつつあるのである。とりわけ、恒久的な駐留が政治的に実現できそうになく、持続するのも難しいと考えられる国々において、米国はローテーション配備によってアジアへのリバランス（アジア回帰）政策の軍事的側面を実現しようとしている。その代表例が、シンガポールにおける新たな沿岸海域戦闘艦（LCS）の配備や、オーストラリアのダーウィンでの海兵隊ローテーション部隊の展開である。さらに直近では、米比間で、フィリピンにおける米軍のローテーション配備についての合意がなされた。アジア・太平洋における米軍駐留は、日本と韓国では恒久的駐留の近代化を進めながら、（このようなローテーション配備も導入することで、）構造的により柔軟になり、地理的にはより拡大し、そして政治的にはより弾力性に富んだものになりつつある。このような強化の主要な目的は、中国によるアクセス阻止・領域拒否（A2／AD）戦略の増強に直面して、米軍の戦力投射能力の信頼性を守り、維持することにある。ローテーション駐留はA2／AD戦略に

対抗するための効果的な政策手段ではあるものの、決して十分とはいえない。アジア回帰政策自体の実施可能性と持続性に対する疑念が、ローテーション駐留のもたらすプラスの効果を上回るのである。また、米国のローテーション駐留への依存度がさらに高まれば、日本においては恒久的駐留の削減への誤った期待を呼び起こし、米国にとっての新たなジレンマとなりかねない。そうなれば、これまでも基地の地元地域に過重負担を強いてきた、アジア太平洋地域で最大規模の米軍の恒久的駐留を支える政治的弾力性が弱まることになるかもしれない。

米軍のローテーション駐留

“Pivot to Asia（アジア回帰）”が初めて明確に述べられたのは、フォーリン・ポリシー誌の2011年11月号に掲載されたヒラリー・クリントン米国务長官（当時）による論文だった。米軍駐留の将来計画について次のように説明している。



米国は北東アジアにおいて、伝統的同盟諸国との基地に関する取り決めに近代化する一方で、東南アジアからインド洋にかけてのプレゼンスも強化しつつある。例えばシンガポールに沿岸海域戦闘艦を配備する予定である。またオーストラリアとは今年（2014年）、合同訓練・演習の機会を増やすため同国に駐留する米軍の規模の拡大を検討することで合意した。さらに東南アジアおよびインド洋への軍事作戦上のアクセスを拡大し、同盟国や協力国との交流を深める手段も検討している。

クリントン氏は同論文においてさらに、「インド洋と太平洋の結び付きの強まりを軍事作戦上の概念にどう反映するかは、われわれがこの地域の新たな課題に対応するために答えを見いださなければならない問題である。こうした状況の中では、軍の駐留を地域全体により広げれば大きな効果がある」とも述べている。同論文は直接、「ローテーション駐留」には言及していないものの、この新しいイニシアチブの概念枠組みを提示している。

クリントン論文に続いて、レオン・パネッタ米国防長官（当時）が2012年1月に、「国防戦略指針」として一般的に知られる公式戦略文書「米国の世界的なリーダーシップの維持—21世紀の国防における優先事項」を発表した。同文書は、"Pivot"あるいは、後に"Rebalance"と呼ばれることになった「アジア回帰」戦略を実施するにあたって、米軍がどのような役割を果たすのかについて説明している。「米軍の主要任務」と題するセクションでは、下記の通りローテーション駐留・配備について言及されている。

米軍は、ローテーション配備及び二国間・多国間訓練、演習を含め、持続可能なペースで海外プレゼンスによる作戦行動を実施する。このような活動は、抑止力を強化し、米国、同盟国、協力国の軍隊の国内外の防衛のための能力構築を助け、同盟の結束力を強化し、米国の影響力を増強する。同盟国及び協力国との相互運用性及び協力国の能力を構築するための支援を維持するために、国防予算が削減されるなか、米国の同盟国や協力国の相互運用性に対する支援の維持、協力国の能力構築を継続するためには、革新的で創造的な解決法が必要とされる。

その数か月後、（同年2月にパネッタ氏の後任となった）チャック・ヘーゲル米国防長官は、6月のアジア安全保障会

議（シャングリラ・ダイアログ）で行った演説で、アジア回帰政策を軍事面においてどのように実施するかについて次のように明確に述べた。「米軍はより多くの装備や兵器を太平洋に移動させるだけでなく、軍の態勢と他国との協力関係を強化するために新たな方法でそれらの装備や兵器を活用している。たとえば、域内における革新的なローテーション（配備）の計画を推進している」

アジア太平洋地域におけるローテーション駐留の実際の開始は、「アジア回帰」の正式な発表に先立って行われた。クリントン論文出版の5か月前、2011年6月に、ロバート・ゲイツ国防長官（当時）はシャングリラ・ダイアログで行った演説で、2005年に米国とシンガポールの間で締結された戦略枠組み合意に基づいて、シンガポールに沿岸海域戦闘艦を配備する計画をすでに発表していたのである。2013年4月に沿岸海域戦闘艦フリーダム（LCS-1）が到着し、実際の配備が開始された。

水陸両用戦能力を持つ部隊のローテーション配備の代表例はオーストラリア・ダーウィンの海兵隊ローテーション部隊（MRFD）だ。この配備は、クリントンの「アジア回帰」論文発表直後の2011年11月に、バラク・オバマ米大統領とジュリア・ギラード豪首相（当時）の間で結ばれた合意に基づく。米豪両政府は、2012年からオーストラリアの（ダーウィンがある）ノーザンテリトリーで米海兵隊のローテーション駐留を開始することに合意した。部隊規模は200から250人で、一度の駐留期間は約6か月とされた。何年かけて、両政府は段階的に、2,500人規模の定員を完全に充足する海兵空陸任務部隊（MAGTF）を構築する予定である。

2014年夏時点で、ダーウィンの海兵ローテーション部隊は3回目の配備として1,100人規模の兵力を展開している。この年（2014年）は、初めて航空戦闘部隊（ACE）も加わり、構成・規模共に、このローテーション配備がフル編成の海兵空地任務部隊に近づくこととなった。航空戦闘部隊は、ハワイのカネオヘ・ベイ海兵隊航空基地から派遣された4機の大規模輸送ヘリコプターCH-53スーパー・スタリオンで構成されている。

米豪間の合意の第二項目では、米軍の航空機による豪空軍施設のより広範な利用を取り決めている。ギラード首相が発

表した声明によれば、これにより米軍機がより頻繁に豪州北部に飛来し、そこから発進することが可能になる。先に述べた初めての航空戦闘部隊配備はこの合意に基づいて実施された。

米太平洋空軍司令官ハーバート・カーライル大将（当時）は、ローテーション駐留の基本的概念を説明するために「基地ではなく場所（places not bases）」という表現を生み出したことで知られている。2014年4月に著者がインタビューした際、カーライル司令官はこの考えについて次のように詳しく述べている。「私がローテーション駐留について話すとき、基地増設のことを言っているではありません。最新のシステムを伴った、より大きな能力が（この地域に）展開されることを語っているのです。ですから、訓練であれ、戦域安全保障パッケージであれ、数週間または数か月間の周期でのローテーション部隊であれ、今後も太平洋のあらゆる場所で強力なローテーション駐留を続けていくつもりです」。そしてカーライル司令官は、空軍戦力のローテーション駐留の例として、朝鮮半島へのF16戦闘機の配備のほか、嘉手納飛行場へのF22戦闘機、グアムへの爆撃機と空中給油機、オーストラリアへのF16戦闘機の配備について言及した。

米太平洋空軍は、F22という最高の能力を備えた戦闘機によるまったく新しい形のローテーション配備を考案した。これは「緊急ラプターパッケージ（Rapid Raptor Package）」と呼ばれる概念で、4機のF22（名称「ラプター（猛禽類）」）と1機のC-17輸送機からなる緊急展開パッケージを創設するという考えである。必要な装備・兵器に加え、保守・整備や地上作業のための要員を乗せたC-17が、F22とともに、通常配備の地理的範囲を超えた地域にまで飛行する。現在F22は、中国のA2／AD能力の域外にあるハワイとアラスカに配備されている。「緊急ラプターパッケージ」は、この最新鋭のステルス戦闘機をA2／AD能力の及ぶ範囲の内側に、最小のリスクで送り込むという構想だ。中国側が発見するころには、F22はすでに任務を完了して、基地に向けて帰投しているというわけだ。

海軍、海兵隊、空軍に続き、米陸軍も2013年9月にアジア太平洋地域でのローテーション駐留を開始した。380人規模の陸軍攻撃偵察飛行隊が、OH-58Dカイオワ・ウォリアー・ヘリコプター30機とともにアジア太平洋地域における

最初のローテーション地上戦力として韓国に配備された。このようにして今や、米国の全四軍が、米国の戦略的アジア回帰を支えるため、ローテーション配備を実施している。

ローテーション配備の地域的戦略バランスに与える影響

米太平洋軍司令官のサミュエル・ロックリア海軍大将によれば、中国人民解放軍が達成しようとしているA2／AD能力は、「彼らが考える、米国の潜在的脆弱性を狙っている」のであり、懸念されるのは、「そうした軍事技術が拡散して、グローバルな安全保障環境をさらに複雑化することだ」という。

ローテーション配備は、軍事力が地理的に不均等に配分されるという米国の脆弱性を補うことを目的としている。1991年にフィリピンにあった米空軍と米海軍の基地が閉鎖されて以来、米軍の前方展開戦力は、北東アジアに集中してきた。南シナ海における領土紛争をめぐる緊張の高まりに伴い、東南アジアと太平洋地域では、米軍配備の戦略的必要性と、実際のプレゼンスとの間に明らかなミスマッチが生じた。

アジア太平洋地域で米軍のローテーション駐留を行うという米国の決定は、以下のような要素に基づいていると考えられる。

1. 中国を除く域内諸国全てが歓迎する、米国のアジア回帰戦略の実施をさらに進める必要性。
2. 現在のところ実質的には米軍駐留が行われていないが、中国に対抗するために駐留が戦略的に必要とされる地域に米軍を展開する必要性。東南アジアがその実例である。
3. 予見しうる将来、恒久的駐留が政治的に不可能である場所への米軍展開の必要性。
4. 米国の国防予算の制約により、利用可能な装備・兵器と各種資源が乏しくなり、限定される状況下、アジア太平洋地域全体に米国の軍事プレゼンスを拡大する必要性。

ローテーション駐留はこれらの必要性をすべて満たすものであり、したがって、現状で米国がとるべき論理的選択肢であると言える。シンガポール、フィリピン、オーストラリアなどの域内諸国が米軍のローテーション駐留を受け入れる

ことを決めたのはこうした理由による。 ローテーション駐留はこれら諸国の利益にも資するものだ。

米中の戦略的競争の基本枠組みは、「『米国の戦力投射能力』 対 『中国のA2／AD能力』」 と言い表すことができる。 域内諸国のほとんどが、 高まる中国のA2／AD能力に対抗するうえで、 米国に依存している。 中国のA2／AD能力は、 米国の戦力投射能力を完全に無力化できないまでも、 米国の地域へのアクセスを拒否しうる。 域内諸国からみれば、 ローテーション配備は米軍の基盤を確実に強化するものである。 しかしながら、 最近、 米国から聞こえてくる、 アジア太平洋地域における米軍プレゼンスの持続可能性とアジア回帰戦略の実施に関する発言は、 域内諸国にとって、 控えめにいっても安心できるのではない。 チャック・ヘーゲル国防長官（当時）は2月24日、 2015会計年度予算の事前説明に関して次のように発言した。「もはや、 海・空・宇宙空間における米国の優位が当然のことではない時代に入りつつある」。そして現職の調達担当国防次官補、 カトリーナ・マクファーランド氏（当時）による3月4日の衝撃的な告白が続いた。 報道によれば、 マクファーランド氏は、「現在、 米国のアジア回帰戦略は見直されつつある。 それは率直に言って（予算的制約のために） 実行できないからだ」と述べたとされる。 同氏は後にこの発言を撤回したものの、 域内諸国はその意味することを感じ取った。 その翌日、 今度はロッキリア太平洋軍司令官が下院で「（最近の予算削減により） 米軍が歴史的にアジア太平洋地域で危機対応のために必要としてきた、 主要な地域で海洋および空域で防護する能力は低下し、 私が許容できるとみなすリスクの水準を超えている」と証言したのである。 この発言は、「目下自由に使える軍事面での諸資源は、 運用要求を満たすには十分ではない」と解釈され、 報道された。

こうした米政府高官による一連の発言は、 アジア回帰戦略の実施とローテーション駐留の拡大の最中になされた。 結果として、 こうした発言はアジア回帰の根本的な信頼性について疑問を投げかけてしまったのである。 地域的観点からは、 この信頼性の欠如こそが米国のアジア回帰戦略が直面する最も深刻な課題である。 アジア回帰に対する信頼なしには、 一連のローテーション配備が域内諸国の間に安心感を生むことも、 中国に対する抑止となることもないからだ。

日本に対する影響

アジア太平洋地域における米軍のローテーション駐留の増強は、 日本の利益にかなっている。 あらゆる兆候から見て中国にシフトしつつある米中の勢力バランスを、 現状で維持することができるからである。 ローテーション駐留は、 中国のA2／AD能力の高まりに直面して疑問視されつつある米国の戦力投射能力を強化する。 中国の尖閣諸島周辺での攻撃的行動がエスカレートし続けるようなことがあれば、 日本においても米国の恒久的配備の維持に加えてこうした地域的プレゼンスの増強の必要性も考えられよう。 実際のところ、 尖閣諸島を行政区域内に含む沖縄県が実施した県民意識調査によれば、 沖縄の人々は、 本土の人々よりも、 東シナ海における中国との軍事紛争の可能性について大きな懸念を抱いている。 この調査はまた、 沖縄の人々が本土の人々よりも強い親米感情を抱いていることも示している。

しかしながら、 日本国内では米軍のローテーション駐留はほとんど関心を集めていない。 政府でも国会でも広く議論されておらず、 メディアの報道も限られている。 これはおそらく、 日本はすでに自国の領土内に大規模な米軍の恒久的駐留を受け入れており、 他の地域におけるローテーション駐留の出現が、 日本の公共政策をめぐる議論に関連性があるとは考えられないからだろうと思われる。 日本における米軍駐留問題は、 基地や部隊を受け入れている地元地域、 とりわけ米軍専用施設の74%が集中する沖縄県における過重負担をめぐるものである。 現在沖縄の中心部の人口過密地域に位置する海兵隊普天間飛行場の、 北部の人口の少ない地域への移転が、 日米間の同盟管理の中心的課題となっている。 東南アジアやオーストラリアにおけるローテーション駐留が日本国民の関心を集めるとすれば、 日本国外に部隊や兵器システムを再配備する可能性を通して、 日本が今抱えている負担を削減できるという文脈においてのみであろう。 現時点で、 日本がローテーション駐留を受け入れている唯一のケースは、 F22の沖縄の嘉手納空軍基地への配備である。 しかしながら日本国内でこれは、 アジア太平洋地域、 ましてや日本の安定に対する米国のコミットメントの拡大としてではなく、 主に基地の地元地域の負担増としてみなされ、 議論されている。

日本において実際に「ローテーション配備」として議論されているのは、 米軍駐留の不均等な分布から生じている、 沖縄の人々の過剰負担を削減するために、 米軍の装備・兵器を日本国内でローテーション配備するということである。 最近、 普天間飛行場に配備された新型輸送機MV-22オスプレイの日本本土への移転が、 その代表例である。

ローテーション駐留が話題にならないもう一つの理由は、 烈度の高い紛争に関する議論は避けようとする、 日本における国家安全保障議論の独特な性格によるものであろう。 そのような政策議論をすること自体が近隣諸国との緊張を高めるのであり、 そうした事態を回避するために外交により高い優先順位が置かれるべき、 というのが日本で広く共有されている認識なのである。

日本の政策議論では、 安全保障政策は外交政策と完全に区別されてはおらず、 両者はしばしば、 渾然一体となって議論されている。 これは日本の政策議論が抱える根深い問題であり、 より広く言えば、 日本の戦略文化の弱さの問題である。 米軍のローテーション駐留について、 日本ではまだ本当の意味で議論されていないものの、 このような配備の増加についての認識が広まれば、 国民一般の期待に大きな影響を与える可能性がある。 中でも米軍受け入れの重い負担を強いられているという被害者意識を持っている人々は、 日本でローテーション配備が導入されれば恒久的駐留が解消されとの期待を高めるかもしれない。 こうした人々は、 なぜ日本だけが米軍の恒久的駐留の重い負担に耐えなければならないのかと問うであろう。

このような考え方は、 民主党が政権を取り戻したときに政治的な勢いを得る可能性がある。 同党内には、 かつて「常時駐留なき安保」という考え方があった。 これは、 実際に有事が発生した時にだけ米国に軍の展開を求めることで、 恒常的に米軍を受け入れる負担を削減しようという考えである。 実際の運用はローテーション駐留と似ており、「有事ローテーション駐留」ともいえる。 このような考え方は、 自民党が政権の座に返り咲いたことで放棄されたが、 将来的な日米同盟の代替案として完全に消滅したわけではない。 アジア太平洋地域における米軍のローテーション配備の増加は、 この案をよみがえらせる可能性をはらんでいる。



加藤洋一
朝日新聞編集委員。専門は日本の安全保障政策と日米同盟。2001 年から 02 年まで、米国防大学国家戦略研究所（INSS/NDU）の研究員。2005 年から 09 年までアメリカ総局長。2011 年、学習院大非常勤講師。
最近の主なインタビューは、ケネディ駐日米国大使、バイデン米副大統領、ラッド元豪州首相。主な論文は、『『新型大国関係』の虚実と日本』『外交』Vol. 24、「美国的亚太再平衡戦略及其対地区戦略環境的影响』『中国国際戦略評論 2013』。

〈開催概要〉
グローバルな文脈での日本

第 6 回
基地をめぐる政治

2014 年 6 月 6 日／於 ラグナガーデンホテル（沖縄）

報告者
加藤洋一（朝日新聞社編集委員）
アレクサンダー・クーリー（コロンビア大学バーナード・カレッジ教授）

ディレクター
田所昌幸（慶應義塾大学法学部教授）
デイヴィッド・ウェルチ（ウォータールー大学バルシリー国際関係大学院教授）

プロジェクトコアメンバー
久保文明（東京大学大学院法学政治学研究科教授）
遠藤乾（北海道大学公共政策大学院教授）

プロジェクトメンバー
彦谷貴子（防衛大学校総合安全保障研究科准教授）
五百旗頭真（熊本県立大学理事長）
木村昌人（渋沢栄一記念財団研究部部長）
清水さゆり（ライス大学歴史学部教授）

アシスタント
アラディン・ディアクン（ウォータールー大学バルシリー国際関係大学院）
昇垂美子（政策研究大学院大学）

オブザーバー
波照間陽（沖縄県知事公室地域安全政策課研究員）

サントリー文化財団
今井渉（専務理事）
浜橋元（事務局長）
山内典子（プログラムオフィサー）



国際研究プロジェクト「グローバルな文脈での日本」は、研究者や実務家が政策を意識しながら日本の社会科学研究を進める海外ネットワーク Japan Futures Initiative と提携しております。詳細はホームページをご覧ください▼
<http://jfi.uwaterloo.ca>

