

トランプ政権の安全保障政策

2018.2.16.

航空自衛隊幹部学校客員研究員 福田潤一

1. はじめに

- トランプ政権の安保政策に関する公式文書の公表
- トランプ政権の安保政策の今後の課題

2. トランプ政権の安保政策に関する公式文書の公表

- トランプ大統領:就任直後(2017.1.27.)に国家安保戦略(NSS)、国家防衛戦略(NDS)、核態勢見直し(NPR)、弾道ミサイル防衛態勢見直し(BMDR)の四文書の作成を指示
- 2017.12.以降、安保政策に関する公式文書の公表が相次ぐ(BMDR以外)。

2-1. 【国家安全保障戦略(NSS2017)】

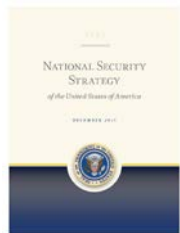
→2017.12.18.に公表。オバマ政権時代(2015.2.)のNSS2015を更新する、トランプ政権として初の国家安全保障戦略。「米国第一(America First)」の原則を正面に掲げ、イデオロギーではなく「原則を基にした現実主義(principled realism)」を唱える。

→世界が中国とロシアを念頭に置いた大国間の競争(competition)の時代に突入しているとの認識。その他の脅威として北朝鮮、イラン、テロ組織等を挙げる。

→大国間の競争において有利な立場に立つため、米国は過去20年間採用してきた、関与が相手の変革を導き、国際社会への参画を促すと共に、善良で信頼可能なパートナーへと変える、という思考を再考する必要がある、とする。更に米国は、通常戦力及び核戦力を近代化し増強する競争相手と比較して、(軍事的な)優位の縮小に直面しており、これを是正して戦争を抑止し、平和を促進することが「力を通じた平和」の目的である、とする。

→死活的な国益として4つを掲げる：①米国民、米本土、米国の生活様式を守ること。②米国の繁栄を促進すること。③軍事力の再建を通じて力に基づく平和を維持すること。④米国の影響力を向上させること(米国の利益と価値を反映した世界こそ米国がより安全で繁栄できるとの認識に基づく)。

→①米国民、米本土、米国の生活様式を守る：大量破壊兵器(WMD)に対する防衛。ミサイル防衛の促進、WMDの探知及び攪乱、拡散対抗の促進、WMDを求めるテロリストの標的化。生物学的脅威とパンデミックへの対応。生物学的脅威の探知と封じ込め、生物医学の変革支援、緊急対応の改良。国境管理の強化と移民政策。国境の安全強化(壁建設を含む)、入国者の身元調査の徹底、移民法の執行、輸送手段の安全強化。ジハーディスト・テロリストの打倒。テロの策謀を攪乱し、直接行動で排除し、テロの聖域をなくす。金銭・物資・人員等の供給連鎖を断つ。同盟国とパートナー国に責任共有を求める。共同体内での過激化や



人員リクルートと戦う。国境横断的な犯罪組織の解体。戦略的な計画と情報収集の改善、共同体の防衛、犯罪組織の指導者の標的化、サイバー犯罪への対抗。サイバー脅威への対抗。リスク特定と優先順位付け、政府ネットワークの防衛、悪質なサイバー行為主体の抑止と攪乱、情報共有と検出の改善、多層化防衛の構築。米国社会の抵抗力向上。リスク管理改善、準備の文化構築、計画改善、情報共有の動機付け。

→②米国の繁栄を促進する：国内経済の復活。規制負担の緩和、税制改革の促進、米国のインフラを改善、財政責任を通じた債務削減、教育と職業支援プログラムの支援。自由で公正で相互主義的な経済関係の促進。（二国間交渉を中心とした）新規の貿易投資合意と既存合意の更新、不公正な貿易慣行への対抗、外国の腐敗への対抗、思考を共有するパートナーとの協同、新規市場の機会促進。研究・技術・開発・イノベーションの主導。世界の科学・技術潮流の理解、イノベーションの誘引と保全、民間資本と人員の活用、イノベーションの迅速な実用化。米国の国家安保上のイノベーション基盤 (NSIB) の促進と保護。（大国間の競争による米国の能力的な優位喪失を背景とした）挑戦の理解、知的所有権の保護、ビザ手続きの厳格化、データと基礎インフラの保護。エネルギー優位の確保。（規制緩和による）障壁の除去、エネルギー輸出の促進、エネルギー安全保障の確保、世界的なエネルギーへのアクセス確保、米国の技術的優位を更に促進。

→③軍事力の再建を通じて力に基づく平和を維持する：現状変革勢力としての中国とロシア、ならず者国家としてのイランと北朝鮮、国境横断的な脅威となる組織（特にジハードイスト・テロリスト集団）を挑戦者と見なす。これに対して米国は政治、経済、軍事を含む米国の国家パワーの全ての要素を統合して立ち向かう。競争相手との協調は力の立場から追及する。米国の競争上の優位の刷新。90年代以来の自己満足を捨て、（国防費削減や調達先の送り等で）米国の軍事的優位が低下している事実を直視する。中ロとの大国間競争の時代へと回帰しており、抑止は冷戦期より複雑化している。敵や競争相手は軍事紛争未満の挑戦も行う（「平和」か「戦争」かという二元的発想では考えない）。米国の軍事力はあらゆる段階の（=フルスペクトラムな）紛争に備える必要があり、同時に複数の領域（陸海空宇宙サイバー）に跨って備える必要がある。能力の更新。米国は敵の行動を防ぐために十分な規模の能力の混交を維持する必要がある。軍事能力を近代化し、兵器取得のあり方を改良し、十分な規模の戦力規模を維持し、即応性を改善し、あらゆる事態に備える戦力を確保する必要がある。国防産業基盤。国防産業基盤の維持のための問題について理解する。重要な産業が米国に回帰するよう促す。死活的な技術を保護し、発展させる。核戦力。米国の核戦力は核攻撃、非核戦略攻撃、大規模通常攻撃を抑止するに不可欠。競争相手の核戦力の近代化に対抗する。米国の核兵器を維持し、核戦力と核インフラを近代化し、安定的な抑止を維持する。宇宙。米国は宇宙における指導力と行動の自由を維持する。宇宙空間を優先的に対処する領域と位置づけ、宇宙空間における商業活動を促進し、宇宙開発を主導する。サイバー。米国はサイバー空間における紛争を抑止し、防衛し、必要ならば打破する。（攻撃者の素性に関する）帰属問題、説明責任、対応を改善する。サイバー空間における手法と人的基盤を

改良する。政府機関の統合を進め、迅速対応を可能にする。情報収集 (インテリジェンス)。敵の経済政策の優先順位を理解し、経済諜報の試みを探知し、打破する。公開情報を活用して敵の攻撃的な情報活動を拒否する。情報と分析を融合する。競争的な外交。競争的な思考を採用して外交能力を向上させる。前方の外交プレゼンスを維持する。連合を形成して米国の利益を促進する。チャンスを生み出す触媒となる。経済外交。経済的な能力を外交活用する。安保上の脅威に経済的圧力をかける。資金の源泉を断つことでテロリストや WMD 拡散者を拒否する。情報活動。情報を武器に自由社会の価値や制度を攻撃する競争相手の試みに対抗する。敵がどのように情報面及び心理的な優位を得ようとするかを理解する。効果的なコミュニケーションを実践する。地元のネットワークを活用する。パートナーと責任を共有する。海外発信の手段を更新し、状況に対応したものとし、革新する。

→④米国の影響力を向上させること：米国の自由な政治・経済システムの勝利は自動的なものではなく、米国自身の行動に依存する。米国は人々を平等に扱い、法の支配に服する民主国家である。自由と繁栄を求める人々とのパートナーシップを締結する。米国は模範を示すことで主導する。米国は価値を他者に押し付けることはしない。しかし同盟国とパートナー国の存在は米国の偉大な強さである。米国は価値観を共有する国が我々の共同体に参加することを称揚する。パートナーシップ締結の促進。中ロが米国に対する競争上の優位を得ようと途上国への投資を進めるのに対して、米国は自由市場経済、公正で互恵的な貿易、民間セクター、法の支配を重視した価値に基づく開発モデルを提供する。開発支援のための資源を動員し、新技術を投入し、国内改革を動機づける。失敗国家に対しては、選択的にコミットする。改革者と協力する。外交・経済・軍事上の手段の調整を図る。多国間枠組みでヨリ良い成果を出す。多国間制度が米国の利益に適い、米国・同盟国・パートナー国を支えるものとなるよう努力する。政治・安保分野の枠組みで指導力を発揮する。国際金融・貿易上の制度の形成と改革を追求する。宇宙・サイバー・航空・海上の共通の領域へのアクセスの自由を確保する。自由で開かれたインターネットを保護する。米国の価値を促進する。個人の尊厳を支持する。国境横断的なテロ組織を打破する。女性と若者を支援する。信教の自由と宗教上の少数派を保護する。人道上の被害を軽減する。

→地域的な文脈における戦略。インド太平洋：中国の地政学的台頭と北朝鮮の核・弾道ミサイル開発等の挑戦に直面。政治的には、航行の自由と領土・海洋紛争の平和的解決にコミットする。北朝鮮の検証可能かつ不可逆的な非核化 (CVID) を追求。経済的には、公正で互恵的な二国間貿易合意を追求。インフラ投資に関する同盟国との協調を強化。軍事的には、前方展開したプレゼンスを維持。北朝鮮に非核化を強制する選択肢を改良。台湾については「一つの中国」政策を維持した上で関係を強化。欧州：ロシアによる米国の欧州へのコミットメントの信頼性を試す動きが発生。中国も貿易面で存在感を強める。政治的には、米欧が共有する価値や安保上の利益、ビジョンへの挑戦に対抗する協力を強化する。経済的には、EU 及び英国と協力して公正で互恵的な貿易関係を構築する。欧州から米国への直接投資を促進する。軍事的には、欧州の同盟国が 2024 年までに国防に対 GDP 比 2%以上を支出し、

支出の 20%を軍事能力の向上に投じるとの合意の実現を目指す。ロシアに近い NATO 諸国における抑止と防衛態勢を強化する。中東：ジハーディスト・テロリストとイランの脅威が焦点。政治的には、イラクその他の国家と関係強化すると共にシリア内戦の解決を図り、イランの核開発及び影響力行使を拒否・無力化する。経済的には、エジプト・サウジ等の国内改革を支援。軍事的には、前方プレゼンスを維持して地域の好ましい勢力均衡を維持。南アジア及び中央アジア。テロリストに対抗。アフガニスタン安定のためパキスタンに関与。政治的には、インドと戦略連携を深めると共にパキスタンの対テロ努力を強化し、アフガニスタンの平和と安全を強化する。経済的には、インドに地域での経済支援強化を促す。軍事的には、アフガン政府を支援すると共にパキスタンが国内テロ組織に強固な措置に出るよう求める。西半球：地域における中ロの影響力拡大に対抗。政治的には、西半球の平和と安定促進を阻害する政府を孤立化させる。特にキューバとベネズエラ。経済的には、貿易合意を公正で互恵的な形に刷新し、経済提携を強化する。治安面では、犯罪と腐敗を取り締まる現地政府の努力を支援する。アフリカ：中国の影響力拡大に対抗する。政治的には、紛争解決と人道的な支援を継続する。経済的には、改革を進める政府を支援し、中国の経済的な拡張に対抗する。治安面では、テロや犯罪に立ち向かう現地政府の努力を支援する。

→結論：NSS2017は個人の自由、法の支配、民主的な政治制度、寛容さ、全員への機会といった米国の価値を保護する。同時に、力の中心的な役割を認める点で「原則を基にした現実主義」の立場を採用する。

→評価 (by 福田)：「米国第一」「力を通じた平和」「原則を基にした現実主義」等のトランプ政権としてのキーワードを並べ、中ロとの戦略的な競争関係を明言する点でオバマ政権時代からの転換姿勢は明白。「自由、公正かつ互恵的な」貿易関係を「二国間交渉で」追求するという経済面での主張でも同様。TPP等の多国間合意をルール作りの手段として活用する発想はない。オバマ政権が重視した気候変動問題への対応も取り上げられていない。

→他方で、全てがトランプ大統領個人のアジェンダという訳でもない。米国の価値や影響力を重視する内容が盛り込まれたことは、伝統的な（超党派の）外交・安保エスタブリッシュメントの発想を取り込んでいる。また、構成面でも「目的を書いた上でその手段（行動）を明らかにする」という（目的と手段を繋ぐものとしての）戦略の本質にヨリ適合する書き方となっている（オバマ政権時代のNSSは高尚な目的を掲げるがその実現手段についての記述が乏しいことが批判されていた）。

→NSS2017はトランプ政権の方針を前面に打ち出しつつも、それと正面衝突しない範囲で伝統的な（あるいは超党派の）外交・安保エスタブリッシュメントの主張を（特に価値に係る次元で）取り上げた「ハイブリッドな」ものであると評価できる。同時にそのことはトランプ政権内部の矛盾の存在を露呈している（「排他的」で「人種差別的」な発言を繰り返すとされるトランプ大統領が米国の価値の擁護や促進に積極的であるとは考え難い）。

2-2. 【国家防衛戦略 (NDS2018)】

→2018.1.19.に公表。NDS は以前から存在しているが (例えば NDS2008)、2017 年度の国防授權法 (FY2017NDAA) においてゴールドウォーター・ニコラス法の見直しを含む大規模な国防総省改革が盛り込まれたことで戦略文書の関係も整理され (NSS>NDS>NMS)、NDS は従来の「四年毎の国防見直し (QDR)」に代わるものとして改めて位置付けられた。NDS は機密文書と位置付けられ、公表されるのはサマリー部分のみとなった¹。NSS2017 は米国全体の文書だが、NDS2018 は国防総省だけの文書であることに留意。

→戦略環境：NSS が現状変革勢力を位置付けた相手との長期的な戦略競争 (long-term, strategic competition) が復活している。中国、ロシアは第二次大戦後の国際秩序の枠組みに挑戦している。ならず者国家である北朝鮮とイランも地域の不安定化を引き起こしている。現状変革勢力とならず者国家は力の全ての領域に跨って挑戦している。米国の軍事的優位が挑戦に晒されており、陸海空宇宙サイバー全ての領域が競争の対象となっている。戦略環境は、急速な技術の進歩と変化する戦争の変化にも影響を受けている。米国は国家安保上のイノベーション基盤 (NSIB) を守らねばならない。テロリスト等の非国家主体からの脅威も重要。国土は既に聖域でなく、サイバー攻撃や WMD の脅威に備える必要がある。

→国防の目的：本土を攻撃から守る。統合軍の軍事的優位を世界と地域で維持する。死活的利益に対する敵の攻撃を抑止する。米国の影響力と利益の増進のため省庁間相互の協力を強化する。インド太平洋、欧州、中東、西半球で好ましい地域的な勢力均衡を維持する。同盟国を軍事攻撃から守り、強制に対するパートナー国の抵抗力を強化し、共通の防衛に対する責任の共有を図る。敵対国家と非国家主体が WMD を取得・拡散・使用することを阻止する。テロリストが米国本土や米国市民、同盟国、パートナー国を攻撃することを阻止する。共有された領域 (海空宇宙サイバー等) の自由かつ開かれた状態を維持する。国防総省の思考態度、文化、管理システムを改革する際に実現可能性と速度を重視する。国防総省の活動を支える並びなき 21 世紀の NSIB を創設する。

→戦略的アプローチ：長期的な競争に向き合う上で外交・情報・経済・金融・インテリジェンス・法執行・軍事といった多様な国家の力のシームレスな統合が不可欠になる。競争力を拡大するために以下のような措置を採る。戦略的に予測可能だが、作戦上は予測不可能な態勢づくり。米国の複数省庁間の統合を促進。強制と破壊への対抗措置。競争重視の思考態度の涵養。これらを前提に、次のような三つの努力を行う。**A ヨリ攻撃力の高い統合軍を構築する。****B 同盟国を強化して新たなパートナー国を勧誘する。****C 国防総省の業務改善を行い、成果と実現可能性を向上させる。**

→A ヨリ攻撃力の高い統合軍を構築する：戦争への準備を優先化する。カギとなる能力の

¹ これに伴い、直近の QDR (2014) では 64 頁あった公表内容は NDS2018 ではサマリー分の 11 頁まで縮減した。ただし従来の QDR はボトムアップの作成であったため、作成に手間とコストがかかる上に上層部の希望する改革の方向性が下部で弱められてしまう弊害があり、かつ冗長なため議会とのコミュニケーションの上でも問題があると指摘されての改革となった。

近代化を図る。NDS2018はFY2019-23を対象にしているが、以下の近代化を行う。

- 核戦力：核の三本柱（ICBM・SLBM・爆撃機、NC3含む）を近代化する。
- 宇宙及びサイバー戦能力：敵の攻撃に対する脆弱性の低下に焦点を置く。
- C4ISR²：抵抗力があり、生存可能なネットワーク構築を目指す。
- ミサイル防衛：多層防御と攪乱能力を重視。
- 競合環境における統合軍の攻撃能力：敵領域内の多様な標的を攻撃可能な能力。敵の移動可能な攻撃手段を破壊。複雑な地勢での近接攻撃能力を促進。
- 前方での戦力機動と態勢の抵抗力：全領域において展開・生存・作戦・機動・再構築できる能力に対して優先的に投資。
- 先進的な自律システム：自律性、人工知能、機械学習を軍事に適用。
- 抵抗力があり機敏な後方（＝兵站）：物資の前方集積、戦略的な機動資産、パートナー国と同盟国の支援、非商業的な分散型の後方・メンテナンスなど重視。

→革新的な作戦構想を設ける。近代化はハードウェアの問題だけでなく、組織や戦力の展開法等のソフトウェア面でも必要。競争相手を打破する新たな作戦構想を設ける。

→攻撃的で機敏かつ抵抗力のある戦力態勢と展開を開発：ポスト冷戦期の態勢を刷新し、変化する世界大の戦略環境に備える。

- 動的な戦力展開（DFE）：DFE構想は国防総省が統合軍を優先度の高い任務のために柔軟かつ自由度の高い形で活用することを可能にする。
- 世界大の作戦モデル（GOM）：GOMは統合軍がどのような態勢を採り、任務遂行のために展開するのかを明らかにする。

→業務上の能力を高める。高い資質を持った軍人・文民の活用を促進する。

- 専門的な軍事教育（PME）：軍事的プロフェッショナリズムを高める。
- 才能管理：国家レベルの意思決定に必要な指導者を育てる。
- 文民の業務能力を高める：情報・データ関連、外部専門家の活用など。

→**B 同盟国を強化して新たなパートナー国を勧誘する**：共通の挑戦に対処するため、以下の三つの努力を行う。

- 相互の尊重・責任・優先順位・説明責任の基礎を支える。米国の同盟と連合は自由意志と共通の責任に基礎を置く。権威主義の潮流に抵抗し、過激なイデオロギーと戦い、不安定化に対抗する。
- 地域的な協議のメカニズムと協力の計画を拡大する。同盟と連合へのコミットメント、防衛協力拡大、軍事投資に関する明白で一貫したメッセージを発信。
- 相互運用性の深化。作戦構想、モジュラー化された戦力構成、通信、情報共有、装備に重点を置いて同盟国及びパートナー国との相互運用性の深化を図る。

→地域別の対応としては以下の通り。

- インド太平洋地域の同盟及びパートナーシップを拡大。侵攻抑止、安定維持、

² 指揮・統制・通信・コンピューター・情報・警戒監視・偵察。

共通の領域に対する自由なアクセスの確保のため、インド太平洋地域におけるネットワーク化された安保協力を強化する。

- 大西洋横断的な NATO 同盟の強化。NATO 諸国への第五条履行を誓約。ロシアの冒険主義を抑止。欧州の同盟国の更なる防衛努力を求める。
- 中東における持続的な連合を形成。テロリストの聖域化を拒否し、イランの勢力に対抗し、アフガン・イラク・シリア等の問題への持続的連合を形成する。
- 西半球における優位を維持。地域及び世界大の安保問題に対応するために地域諸国との連携を強化する。
- テロの脅威に対処するアフリカ諸国を支援。過激主義や人身売買、国境横断的な犯罪活動等を含めてこれに対抗する地域諸国を支援する。

→C 国防総省の業務改善を行い、成果と実現可能性を向上させる：現在の官僚的なアプローチを改め、納税者の資源に相応しい業務能力の向上を追求する。

- 成果をこれに関連した迅速さで出す。優れた成果に拘って戦闘に必要な意思決定や政策、能力等を生み出す迅速さを犠牲にする現状を改める。
- イノベーションを生み出す組織を作る。攻撃能力の向上や成果を出すことを阻む既存の構造を変革し、イノベーションを可能にする体制を作る。
- 予算規律と実現可能性を重視する。組織の全ての活動に対する完全な監査を実施し、調達効率性を高める。本部の人員を減らして管理コストを低減させる。人的資源や医療サービス等で二重化されている組織を撤廃する。
- 開発から実戦配備までを迅速かつ反復的に行う体制を作る。取得過程の無駄をなくし、迅速かつ反復的な開発・配備の体制を作る。
- NSIB の保護を行う。国家安保上のイノベーション基盤を守るために十分な予測可能性と長期的視野を持った投資を行う。

→結論：略

→評価 (by 福田)：サマリーだけの公表となり文書の記述が大幅に減ったものの、NDS2018 は国防の優先順位を的確かつ効率的に表現した高く評価できる文書。最初に指摘できるのは、脅威の優先度が変化していること。前回のオバマ政権時代の NMS2015 では脅威の優先度を ロシア>イラン>北朝鮮>中国とし、これらと並行して暴力的過激組織 (VEOs) と表していた。今回の NDS2018 では 中国>ロシア>北朝鮮≒イラン>テロリスト等の非国家主体と変化している。NSS2017 と同じく、ISIL 拠点陥落を背景に「テロとの戦い」から中ロ＝現状変革勢力との「大国間競争」への対応に焦点を大きく移した内容。

→大国間競争を「長期的な戦略競争」と位置づけ、米国の優位性維持のためにあらゆる領域（陸海空宇宙サイバー）に跨る努力が必要であると強調。特に、中ロの接近阻止・領域拒否（A2/AD）能力を抑止し打破する「攻撃力 (lethality)」と、彼らの攻撃の下でも効果的な作戦遂行を可能にする「抵抗力 (resilience)」、技術のみならず組織体制や作戦構想でも優位性を追求するための「イノベーション (innovation)」という概念に焦点が当たってい

ることが特筆される（機密版で更に詳細な内容が記述されていると思われる）。

→同盟国やパートナー国重視の姿勢はNSS2017と変わらない。この点はトランプ大統領個人の態度や行動とは必ずしも合致しない。ちなみに、NDS2018は国防総省内部の文書であり、トランプ政権全体の文書ではないため、その内容は政権交代を越えた国防総省内部の検討を色濃く反映しており、NSS2017に比べてトランプ政権特有のアジェンダの反映は乏しい（中ロとの戦略競争への備えはオバマ政権時代から主張されていた）。

→NDS2018の最大の問題点は、（国防総省単独ではどうにもならないが）今後の予算制約が戦略の実現を困難にする可能性。NDS2018は国防総省の業務遂行の上でコスト削減や事業効率化の追求を強調しているが、中ロとの「長期的な戦略競争」に備える上で現状の国防予算では決定的に不足する（表面上の金額が中ロに比べて多く見えても実際には将来への投資どころか現在の即応性や戦力規模の維持すら実現できていない）。戦略実現のカギを握るのは議会が今後、十分な国防予算の支出を認めるかどうか（後述）。

2-3. 【核態勢見直し（NPR2018）】

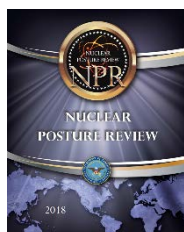
→2018.2.2.に公表。オバマ政権時代の前回のNPR（2010.4.）の内容を更新。「核なき世界」方針を追求し、「抑止戦略における核兵器の役割を低減する」ことを目指したオバマ政権の方針を転換し、戦略環境の悪化に対応した核戦力の近代化と増強を求める内容。

→基本方針：「近代化され、柔軟で、抵抗力がある（modern, flexible, and resilient）」、「安全で、セキュリティの確保された、効果的な核戦力（nuclear capabilities that are safe, secure, and effective）」の構築を目指すことがNPR2018の基本方針。NPR2010は中ロとの関係改善を前提に核戦力の役割低減を説いたが、現在の戦略環境は当時より遥かに悪化しており、中ロとの戦略競争の下で米国は核戦力の優位性を維持する必要があるとする。

→戦略環境：NPR2010は①ロシアもしくは大国間の軍事紛争の可能性が今後も大きく減少し、②米国が核兵器の役割及び数を低減することが世界大の核不拡散を進める動機を強めるとの前提に立っていた。しかし、現実にはむしろ逆に動いた。大国間競争の時代へと回帰しており、中ロの核軍拡が進んだ。中ロは通常戦力面でもA2/ADをはじめとする能力を高めた。北朝鮮を含め、2010年以降に核兵器の役割を低下させたり配備された核兵器の数を減らしたりする潜在的な敵国は存在しなかった。むしろ彼らは核戦力の増強に動いた。米国の核削減の努力は模範として機能しなかった。

→ロシア：ロシアの軍事戦略は核兵器の役割を重視し、特に核エスカレーションの威嚇や実際の核兵器の先行使用（first use）がロシアに有利な形で紛争の「エスカレーション緩和（de-escalate）」を齎すと評価する。ロシアは多くの新型核弾頭及びその運用手段を開発・配備しており、それには核弾頭を搭載し核動力で動く自律的な大陸間攻撃用の魚雷³を含む。ロシアは非戦略型の核兵器も増強しており、地上発射型の巡航ミサイル（SSC-8）の開発は

³ ロシアの Status-6 と呼ばれる核魚雷。以前から開発が報道されていたが、今回初めて国防総省が公式にロシアの開発計画の存在を認めた。



INF 条約⁴に違反している。米国はロシアの INF 違反に外交的・経済的・軍事的手段で対抗する（→米国も対抗して同種の本ミサイルの開発について研究する）。

→中国：中国は 2050 年までに世界で「第一線の戦力」を持つことを目指しており、陸上で機動可能な ICBM や先進的な SLBM、核弾頭搭載可能な IRBM（DF-26）、海上配備型の中間段階迎撃用のミサイル防衛システム等を開発している。

→北朝鮮：北朝鮮は 2006 年以降、6 回の核実験を行い、弾道ミサイル開発を進めている。地域の同盟国や米国自身にとって脅威となるのみならず、北朝鮮の核・ミサイル開発は国際社会の安全と安定にとって最も喫緊で重大な拡散面での脅威ともなる。

→イラン：イランは国際社会と核合意（JCPOA）を締結しているが、その中の多くの制約は 2031 年までに期限が切れる。イランは核合意の下でも 1 年以内に核兵器を開発可能な能力を保持すると見られ、長射程の弾道ミサイル開発が進んでいることを勘案すると、地域の不安定化要因となる。

→将来の不確実性：将来の安全保障環境に関する二つの不確実性に備える必要がある。一つは地政学的な不確実性であり、もう一つは技術的な不確実性である。

→米国の核能力：米国の核能力は核及び非核の攻撃を抑止するために不可欠の貢献をする。非核戦力も不可欠だが、それだけでは抑止力として十分ではない（歴史上、核兵器が登場する以前の時代では大国間戦争が頻発してきた）。同様に、非核戦力だけでは同盟国及びパートナー国に安心提供を行う上で十分でない（安心提供は核不拡散上、重要）。「世界政治秩序の根本的な変革（fundamental transformation of the world order）」が起きるまでは、米国の核兵器は抑止と防衛のために必要であり続ける。

→核兵器の目的と役割：核攻撃を抑止することが核兵器の唯一の役割（sole purpose）ではない。米国の国家安保戦略において、核兵器は以下の役割を果たす。

- A. 核及び非核の攻撃を抑止する。
- B. 同盟国及びパートナー国への安心提供を行う。
- C. 抑止が破綻した時に米国の目的を達成する。
- D. 不確実な将来に対するヘッジを行う能力となる。

→A. 核及び非核の攻撃を抑止する：核兵器は核攻撃を抑止するのみならず、非核の戦略攻撃も抑止する。抑止を機能させるために、米国は潜在的な敵対国に、①攻撃国を特定可能で、攻撃の説明責任を負わせること、②非核の戦略攻撃を打破すること、③あらゆる核エスカレーションが敵対国の目的達成の失敗と彼らにとって受け入れ不能な帰結を招くこと、を理解させる必要がある。

→米国の抑止における **【宣言政策（declaration policy）】** は下記の通り。

- 米国は核兵器の運用を、米国、同盟国、及びパートナー国の死活的な利益を守る 究極の状況（extreme circumstances） においてのみ考慮する。究極の状況

⁴ 1987 年に米ソ間で締結した中距離核戦力全廃条約。射程 500-5500km の地上発射型の巡航・弾道ミサイルの全廃を定めた。近年、米国がロシアの違反を批判している。

には重大な非核の戦略攻撃 (significant non-nuclear strategic attacks) が含まれ得る⁵。重大な非核の戦略攻撃には米国、同盟国、パートナー国の民間の人口やインフラ、及び米国や同盟国の核戦力、指揮統制及び警戒・攻撃評価の能力に対する攻撃が含まれるが、これに限られるものではない。

- 米国はNPT加盟国かつ核不拡散義務を順守している非核保有国に対して核兵器を使用する、又は使用すると威嚇することはない。
- 重大な非核の戦略攻撃の潜在性に鑑み、米国は非核の戦略攻撃技術や米国のこれに対抗する能力の発展の下で妥当と見なされる如何なる (上記の消極的安全) 保証の変更を行う権利を保持する。

→米国は決して「核先行不使用 (no first use)」政策を採用することはない。 米国は如何なる状況で米国が核による反撃を行うかについての一定の曖昧性を維持する。

→米国は核戦力の一部を即時発射可能な、日常的な警戒態勢に置き続ける。 ICBMの警戒態勢を解除することは、潜在的な敵対者に先制核攻撃による米国の武装解除が可能であると考えさせる危険を生みかねない。ただし、米国は従来通り、平時の核戦力の標的に関して公海上に設定する (open ocean targeting) 慣行を維持する。

→B. 同盟国及びパートナー国への安心提供を行う：同盟国に対する拡大核抑止のコミットメントを維持する。同盟国及びパートナー国に安心の提供を行うことを通じて、これらの国々が核兵器を持とうとする動機を引き下げる。 核不拡散の目的に合う。

→C. 抑止が破綻した時に米国の目的を達成する：抑止破綻時の核兵器の効果的な使用に備えることは、抑止の信頼性を高める。抑止破綻時の核兵器使用は (国際法の) 武力紛争法と (国内法の) 統一軍事法典に沿う形で行われる。損害限定と抑止の再構築のために柔軟かつ限定的な核兵器使用の選択肢を維持することが重要。

→D. 不確実な将来に対するヘッジを行う能力となる：地政学的かつ技術的な将来の変化に関するリスクをヘッジする。

→状況に対応した抑止 (tailored deterrence)：「あらゆる状況に対応可能な」抑止など存在しない。効果的に抑止を実施するためには「状況に対応した」アプローチが必要。

→柔軟な (flexible) 能力：柔軟性とは、現在および将来の抑止状況に対応した核及びその他の能力の適切な範囲と混交を保有することを指す。

→ロシアに対応した抑止戦略：ロシアの限定的な核兵器の先行使用の戦略、「エスカレーション緩和のためのエスカレーション (escalate to de-escalate)」ドクトリンに対応する必要。ロシアにそのような核使用が可能だとの認識を抱かせないための適切な戦略が必要。

→中国に対応した抑止戦略：米中間の直接的な軍事衝突は核エスカレーションに至る可能性があるため、中国側の核使用を阻止するための戦略が必要。

→北朝鮮に対応した抑止戦略：CVIDは米国の変わらぬ目的。如何なる北朝鮮の米国又は

⁵ この部分はNSS2017では「核抑止…は核攻撃、非核戦略攻撃、大規模通常攻撃を阻止するに不可欠なものである」との書き方となっている。NSS2017, p.30.

同盟国・パートナー国への核攻撃も金政権の終焉を導くと理解させる必要性。同時に如何なる核兵器技術や核物質の移転についても北朝鮮に責任を担わせる必要がある。

→イランに対応した抑止戦略：JCPOA の多くの条項は 2031 年までしかイランの核開発を制約しない。イランのミサイル開発も脅威。米国・同盟国・パートナー国への如何なる非核の戦略攻撃も利益を上回るコストがあると理解させる戦略が必要。

→拡大抑止と状況に対応した安心提供：同盟国やパートナー国に拡大抑止を提供するという安心提供の文脈においても「状況に対応した」アプローチは不可欠。

→欧州の戦略抑止：NATO 諸国との協議及び協力の下で以下の措置を採る。

- NATO の核・非核両用機（DCA）⁶の即応性及び生存性を向上させる。
- DCA 機の任務やその支援、核インフラ等に関する負担分担を促進する。
- 旧式化した航空機と兵器システムを近代化あるいは延命化する。
- 同盟が核及び非核任務を効果的に遂行できるように演習にリアリズムを取り入れる。
- NATO の核指揮統制（NC3）システムを近代化する。

→アジアの戦略抑止：アジアの抑止は欧州と異なる。以下の取り組みを行う。

- 統合され、柔軟で、適応可能な米国の核及び非核の能力を維持する。
- 北朝鮮のミサイル脅威に対するミサイル防衛への投資を継続する。
- 軍事演習を通じて抑止に対する米国及び同盟国のコミットメントを明示する。
- 同盟国との継続した協議・対話を通じて、核の危険性と抑止の必要性に関する理解の共有に努める。

→多様な不確実性に対するヘッジ：将来の核及び非核の脅威に関する不確実性には四つの側面がある。①地政学的なリスク。新たな敵対者の登場など。②技術的なリスク。敵対者の技術的なブレイクスルーなど。③運用上のリスク。米国の核戦力を効果的に運用する上で運用上の問題。④プログラム面でのリスク。核能力のメンテナンスや近代化の問題に伴う適切な核能力の維持に係るリスク。

→挑戦発生の阻止：A. 潜在的な問題を早期に探知する、B. 外交を通じてリスクの低減を行う、C. 米国・同盟国及びパートナー国の安全に挑戦しないように敵対者を諫止する。

→将来の挑戦の潜在的効果を緩和する：米国の核戦力に対する将来の挑戦の潜在的効果を緩和するため、未配備の（non-deployed）予備的な核兵器の備蓄を継続する。

→現在及び将来の米国の核能力：米国の既存の ICBM/SLBM/戦略爆撃機＝「核の三本柱」、核指揮統制（NC3）システム、及び非戦略（non-strategic）核戦力は、状況に対応した抑止を実践する上で不可欠。複数の核投射手段が存在することは抑止を実践する上での柔軟性と抵抗力を高めている。

⁶ 米国は「核共有（nuclear sharing）」の枠組みで幾つかの NATO 諸国と DCA 機を用いた非戦略核の共同運用を行っている。具体的な DCA 機は F-15, F-16, ユーロファイター・タイフーン等であり、将来的には F-35A も導入される。用いられる非戦略核は B-61 核爆弾である。

→特に「核の三本柱」のどれか一つでも失くしてしまうことは敵対者が攻撃を計画することを容易にし、残りの二本を打破するための資源集中を許す⁷ことになる。

→「核の三本柱」に求められる特性は以下の通り：生存性、前方配備、多様で段階的な選択肢、正確な弾頭運搬、貫通性、反応性、射程の多様性、弾道特性の多様性、(外部からの)視認性、標的の再割り当ての可能性。

→海中の抑止戦力：現用のオハイオ級戦略原潜（SSBN）（14隻）とトライデント D5 潜水艦発射型弾道ミサイル（SLBM）を更新かつ延命化。新型 SSBN のコロンビア級（12隻）を 2031 年から導入。トライデント D5 を（最後のオハイオ級が退役する）2042 年まで延命し、後継 SLBM の開発について 2020 年から研究を開始する。

→陸上の抑止戦力：ICBM は大規模核攻撃以外での生存性が高く、最も即応性や指揮統制の確実性の高い柱である。ICBM がなければ港にいる SSBN や警戒態勢にない爆撃機は相対的に少ない核兵器の数で破壊可能になってしまう。現用の ICBM は配備中の 400 基、未配備含めて 450 基のミニットマンⅢICBM だが、2029 年以降、これを新型 ICBM である地上戦略抑止力（GBSD）と呼ばれる弾道ミサイルで更新する。基数は現行と同じ。

→空中の抑止戦力：現在、46 機の B-52H 爆撃機と 20 機の B-2A ステルス爆撃機から成る。使用する兵器は B-61 及び B-83 核爆弾と空中発射型巡航ミサイル（ALCM）である AGM-86B である。2020 年からは B-61 mod12 核爆弾が運用可能になる。将来は B-52H 及び B-2A を延命・近代化しつつ、新型爆撃機である B-21 レイダーを調達する。ALCM は新型の長距離スタンドオフ（LRSO）巡航ミサイルを導入する。非戦略核の運用手段として F-35A に核運用能力を付与する。

→柔軟で安全な核能力のコスト面⁸：現用の老朽化しつつある核戦力の維持と運用に掛かるコストは国防総省全体のコストの 2～3%程度。これを新型に更新するコストは最大で 4%程度であり、両者を合わせて将来最もコストがかかる時期を見ても合計 6.4%程度である。この水準の支出は 1984 年の 10.6%や 1962 年の 17.1%に比べて低い水準に留まる。

→非戦略的な核能力：ロシアは非戦略核を 2000 発ほど保有する。最近のロシアの戦略ではこうした低い威力の核兵器を先行的に使用することを意図しているように見られる。米国はロシアと同数の非戦略核を必要とするわけではないが、ロシアの挑戦に対応した、柔軟で幅のある抑止の選択肢を保有する必要がある。

→数十年に渡り、米国は低威力の核攻撃の選択肢を抑止と安心提供を強化するために配備し続けてきた。これは「核戦争を戦う (nuclear war-fighting)」能力という訳ではない。核使用の閾値を下げるものでもない。むしろ、米国の状況に対応した反撃の選択肢を拡大することで核使用の閾値を引上げ、潜在的な敵対者が限定的な核エスカレーションに利益を

⁷ オバマ政権時に内々検討されていた「ICBM の廃棄」という案に反駁するための記述。トランプ政権として「核の三本柱」を全て維持する方針を明確にするためのもの。

⁸ 核戦力の維持・運用と近代化に要するコストが膨大で、非核戦力の近代化等、国防総省のその他の取り組みを圧迫するとのオバマ政権時代からの批判に反駁するための記述。

見出さないようにするための能力である。

→米国は F-35A への核運用能力付与にコミットすると共に、近い将来、少数の既存の SLBM の弾頭を（単弾頭の）低威力核に変更する。長期的には（オバマ政権の下で核搭載型トマホーク巡航ミサイル TLAM-N が退役させられたことを踏まえて）潜水艦に搭載可能な新型の海中発射型核搭載巡航ミサイル（SLCM）を開発する。

→低威力の SLBM 弾頭は敵対者の防衛を突き抜けて即時の反撃を行う上で有効である。低コストで短期に可能な変更であり、既存の高威力の弾頭を低威力に変えるだけなので、潜水艦搭載の核弾頭数にも変化はない。長期の目標とする新型 SLCM はロシアの INF 条約違反への対応として活用できる。もしロシアが INF 条約の義務履行に復帰し、非戦略核戦力の縮小を図るなら、米国は SLCM の追求を再考してもよい。

→低威力の SLBM と新型 SLCM は①状況対応型の抑止と安心提供を行う多様な能力を提供するものであり、②核及び非核の戦略攻撃に対する米国の選択肢を拡大するものであり、③限定的な核エスカレーションが利益に適うものでないと敵対者に意図を伝達するためのものである。

→核指揮統制（NC3）能力の近代化：米国の NC3 システムは冷戦時代の遺産であり、老朽化が著しい。宇宙・サイバー攻撃の時代にこれらの老朽化を放置することは致命的な帰結を招く。下記の近代化措置を採る。

- 早期警戒衛星：既存の DSP 衛星を SBIRS 及び USNDS で更新。
- 通信システム：既存の MILSTAR を AEHF で更新、その他
- 司令部：NMCC や NAOC、ABNCP など近代化。
- 統制センター：ICBM、SSBNs、爆撃機のそれぞれを近代化。

→NC3 システムの近代化にあたっては下記の点に注意する。

- 宇宙における攻撃への防護を強化する。
- サイバー脅威への防護を強化する。
- 統合戦術警戒及び攻撃評価の取り組みを強化する。
- 指揮所と通信リンクを改善する。
- 意思決定支援の技術を改良する。
- 計画と運用を統合する。
- NC3 システム全体のガバナンスを改革する。

→核インフラの保全：核能力を支えるインフラや人員の質を改善する。核インフラは各備蓄を維持し、核弾頭を延命し、その安全性を評価・承認し、新型弾頭を設計・開発・生産し、戦術的な問題に効果的に反応する上で不可欠である。

→核弾頭の維持プログラムにつき、下記の取り組みを実施する。

- W76-1 弾頭の延命措置（LEP）を FY2019 までに完了する。
- B61 mod12 爆弾の LEP を FY2024 までに完了する。
- W-88 弾頭の改変を FY2024 までに完了する。

- W-80-4 弾頭の延命と LRSO 開発を同期させ、前者を FY2031 までに完了する。
- W-78 弾頭の後継計画を FY2019 に 1 年間前倒して、GBSD の配備を 2030 年までに行う。海軍の航空機で核兵器を運用する可能性を調査する。
- B-83-1 爆弾を後継爆弾が特定されるまで維持し続ける。
- 潜在的敵対者の脅威や脆弱性に合わせた将来の弾道ミサイル弾頭の改良を模索する。空軍及び海軍の再突入システムを統合することも視野に入れる。

→国家核安全保障局（NNSA）は以下に取り組む。

- 国防総省／エネルギー省が協力して新技術開発に取り組む。
- 2030 年まで年間 80 個を下回らない数のプルトニウム・ピットを生産する。
- 軍事的所要に適うリチウム化合物の生産能力を確保する。
- 軍事的所要に適う低濃縮ウラン生産のためウラン濃縮施設に十分に投資する。
- 十分なトリチウム供給のために必要な原子炉の能力を確保する。
- 放射性物質に強い超小型電子システム開発の能力を 2025 年を越えて維持する。
- 若い科学者や技術者の核弾頭的设计・開発・生産技術の向上を図る。
- 核物質の生産能力を計る NNSA ロードマップを作成する。
- 自由落下型の核爆弾が抑止の必要性に適うように問題点を克服する。
- 毎年の核兵器の評価のために計測及び実験能力を向上させる。

→**核テロリズム**：核テロに対して米国は①核兵器、核物質や関連技術、知識等をテロリストの手に渡らないようにする、②同盟国やパートナー国、国際制度と協力して対抗する、③先進的な（核物質の）法的検証及び起源特定的能力を通じて国家による核テロへの支援を抑止する、④米国人と米国の利益を国内及び国外において防護する能力を強化する、⑤核事故の影響を緩和する準備を整える、ことによって対処する。

→**不拡散と軍備管理**：米国は、①（拡大核抑止による安心提供を含めて）核保有国の数を最小限に留める、②テロ組織が核兵器や核物質、専門知識を手に入れることを阻止する、③兵器転用可能な物質や関連技術、専門知識等を厳格に管理する、④安全を高め、検証かつ執行可能な軍備管理合意を追求する。

→米国は NPT 条約へのコミットメントを維持し、NPT 体制の強化に取り組む。同時に、米国は同盟国及びパートナー国に信頼できる拡大核抑止を提供することを維持する。米国は更なる核削減が可能な政治的及び安全保障上の条件を追求し続ける。米国は包括的核実験禁止条約（CTBT）の批准は追求しないものの、CTBT に基づく実験監視の組織への支援は継続する。

→2017 年の核兵器禁止条約については、国際的な安全保障環境の必要な変化がないまま、核兵器の全廃という非現実的な目標達成を求めるものだと認識する。こうした試みは国際社会を分極化させ、不拡散体制を損なうものである。核兵器禁止条約の文言も米国と署名国の間の起こり得る軍事協力を阻害するもので、信頼性の高い拡大核抑止を損なうものである。

→軍備管理に関しては、ロシアの INF 条約等の違反が問題である。米国が遵守しているのにロシアが条約違反を継続する状態は持続しない。米国は違反国に義務遵守に戻るよう説得す

ることに努める。

→評価 (by 福田) : NPR2018 の主なポイントは、A. 戦略環境の悪化を踏まえて「抑止戦略における核兵器の役割を低減する」としてきた前オバマ政権の路線を転換したこと (=核兵器の役割を「核及び非核の戦略攻撃を抑止する」こととしたこと⁹⁾、B. 主にロシアの核戦略に対抗して低威力の核弾頭を SLBM 及び新型 SLCM に搭載する形で持つとしたこと、C. 核インフラに十分な投資を行い、今後も米国の核能力を支える基盤を維持するとしたこと、の三点。

こうした前政権からの転換は、核廃絶論者や軍縮・軍備管理を重視する人々には「核廃絶の流れに逆行する危険な路線転換」と見なされているが、核政策や抑止政策の観点からはオバマ政権時から指摘されていた種々の問題を踏まえた転換という印象が強く、特に同盟国・パートナー国に対する拡大核抑止の信頼性維持を強調する文脈において、日本政府 (河野太郎外相) が言うように「高く評価する」という見方ができるもの (「トランプ政権に変わったから」の路線転換ではなく、もともとオバマ政権時代の無理が指摘されていた)。

→そもそも、オバマ政権の核廃絶論の前提は、冷戦後の米国の「単極」的優位の永続が前提となっていた。通常戦力面での圧倒的優位性の維持があつてこそその核廃絶論だった。しかしオバマ政権は核廃絶を主張しつつ、同時に国防費の削減で通常戦力の優位性低下を招いた。結果、同盟国・パートナー国への拡大抑止力も低下した。トランプ政権の NPR はオバマ政権時代の行き過ぎた核抑止力軽視の流れを是正し、本来の米国の抑止戦略の姿へと回帰させるものだと評価でき、同盟国・パートナー国の立場からは肯定的に評価できる。

NPR2018 で最も論争的と考えられる低威力の非戦略核配備の問題にしても、敵対者が低威力の非戦略核による攻撃を行ってきた際に柔軟かつ状況に対応した反撃の選択肢があることは、そもそもそうした攻撃を抑止する上で重要である。米国は従来から低威力の非戦略核による反撃手段を有してはいるが (B-61 核爆弾や ALCM など)、これらは SLBM のように即時反撃可能な手段ではなく、また SLCM についてはオバマ政権が退役させてしまった経緯があり、低威力の非戦略核を搭載した SLBM/SLCM の配備には合理性がある¹⁰。

尤も、NPR2018 には新型 SLCM の位置づけについてやや不明確な部分があつたり¹¹、核戦力の近代化を行うと言つてもそのための十分な予算を確保できるかどうか等の点で疑問点がない訳ではないが、総合的に見れば前オバマ政権の核政策と比較して、戦略環境の悪

⁹ オバマ政権時の NPR2010 では「非核攻撃を抑止する核兵器の役割を低減させる」ことが強調され、核攻撃の抑止は米国の核兵器の「唯一の」役割とは言えないまでも「根本的な」役割であると位置づけ、生物・化学兵器攻撃に対しても基本的には通常兵器で反撃すると位置付けていた。

¹⁰ SLBM に低威力の非戦略核を搭載することは、通常の SLBM に搭載される弾頭が高威力の戦略核であることから、意図の誤認と核エスカレーションを招きかねないという批判も存在するが、戦略核攻撃は大規模かつ包括的に行われるものであり、少数の低威力核搭載の SLBM 発射が戦略核攻撃と誤認されるリスクを過大評価することには疑問がある。

¹¹ 潜水艦発射型の核搭載 SLCM は対ロシアのみならず対中国の文脈でも重要なはずであるが、NPR2018 ではロシアが INF 条約の義務履行に復帰すれば新型 SLCM 開発を見直してもよいとしており、対ロシアの抑止を対中国の抑止より過剰に強調している印象がある。

化を真剣に受け止めており、同盟国・パートナー国への拡大核抑止を強調している文脈において、安心感のあるものだと言える。

3. トランプ政権の安保政策の今後

→NSS、NDS、NPR の公表で、トランプ政権の安保政策の基本文書は（BMDR を除き）出揃った。これらをどう評価できるか。トランプ政権の安保政策の今後の課題は何か。

3-1. 【全体の評価】：以下の三点に要約可能。

- ① トランプ政権の安保政策の基本文書は「米国第一」「力を通じた平和」「原則を基にした現実主義」等のキーワードを盛り込み、（特にNSSを中心に）オバマ前政権からの転換姿勢が明白。
- ② しかし、その内容を子細に見れば、オバマ政権時代からの組織的あるいは専門的な立場の連続性があることも事実。オバマ政権時代からホワイトハウスと国防総省あるいは（その周辺の）安保識者の立場には乖離があり、方針転換の芽が存在していた。今回の文書にはトランプ政権としてのアジェンダばかりでなく、国防総省あるいは安保識者らの組織的・専門的見地からのアジェンダが多く含まれていることに留意する必要がある。
- ③ そして、そうした組織的・専門的見地からのアジェンダは現在の戦略環境に合致し、肯定評価できる内容が多いことに注目する必要がある。とりわけ中ロとの戦略競争への備えを訴えたNDS及び、米国の拡大核抑止力の維持・強化を強調したNPRの内容は、同盟国としても「高く評価」できるものである。

3-2. 【今後の課題】：トランプ政権の安保政策の今後の課題には、大きく分けて二点が存在。

→【第一の課題：方針の乖離】大きな課題の一つはトランプ政権の安保政策の方針について、トランプ大統領（ホワイトハウス＝WH）と各省庁（国務・国防その他）の立場が乖離すること。これは過去1年で既に起こっており、今後も大きな問題になると思われる。

→トランプ政権の過去1年で起こった問題には例えば下記のようなものがあつた。

- 対ロシア：WHは宥和を望んだが各省庁は対決姿勢を望んだ。
- 対中国：WHは南シナ海問題に無関心だが、国防総省は牽制を望んだ。
- 対北朝鮮：WHは軍事攻撃を望んだが各省庁は対話と交渉を望んだ。
- 対イラン：WHはイラン核合意の破棄を望んだが各省庁は維持を望んだ。
- 対サウジ・カタール：WHはサウジ支援でカタールとの断交を支持したが、国務省は対ISILの文脈でカタールとの関係維持、中立的立場を望んだ。

→こうした現象は米国においては珍しい現象ではなく、オバマ前政権においても例えば「気候変動問題での協力のため中国に宥和的なWH vs 現状変革を図る中国に厳しい立場を採る国防総省」のような対立関係は存在した。2013年8月の対シリア攻撃の是非を巡る

論争でも大統領と側近の意見は対立したし、更にオバマ大統領が理想主義的見地からロシアとの間で踏み込んだ核削減交渉を追求しようとするのに対して、各省庁が現実主義的見地から一斉に反対して方針をトーンダウンさせたという出来事もあった。

→しかしトランプ政権の場合、トランプ大統領自身の Twitter 等による発信（や放言）をケリー首席補佐官を含めて誰もコントロールできないという問題があり（例：中南米諸国への「糞溜め」発言）、おまけに国務省を中心に高官人事が滞っており¹²、予算配分でも組織が殆ど機能不全に追い込まれているという問題もある。側近や各省庁が WH の暴走（=思い付きの非戦略的行動）に歯止めを掛けようとしても、これがうまく機能しない可能性あり。

→既に、NSS のような戦略文書は実務家レベルの文書に過ぎず、トランプ大統領個人のアジェンダを反映していないという不吉な傾向が表面化し始めている。2018.1.30.の一般教書演説で、トランプ大統領は ISIL 等、テロリストとの戦いについて大きく取り上げたが、中国とロシアについては一言しか取り上げなかった。言及した順番も「ならず者国家」「テロ集団」「中国やロシアのような競争国」であり、NSS や NDS が定める「中国>ロシア>北朝鮮≒イラン>テロリスト」という脅威の優先度とは著しく異なっていた。米国は国家戦略としては既に対テロ戦争の時代は終わり、中ロなどとの長期戦略競争の時代に入っていると定めているが、トランプ大統領自身がこの思考を内面化していない可能性は高いと言わざるを得ない（そもそも NSS をまともに読んでいないか疑わしい）。

→評価 (by 福田)：結局、NSS・NDS・NPR のような文書の意義は、大統領を含む WH の行動ではなく、各省庁レベル以下の行動を規律するものだと理解することが妥当である。たとえ大統領や WH のレベルで脅威の優先度が内面化されていなくても、各省庁のレベルで長期的な計画の土台とすることには意味がある。特に国防総省における長期的な能力向上のための投資計画に作用する面に注目する意義がある。他方で、大統領や WH のレベルの行動や発信は今後も予測不能・機能不全で一貫性のない状態が続くと考えられる。

→【**第二の課題：予算の不透明性**】もう一つの課題は、NDS・NPR が「力を通じた平和」追求のために軍事力への大きな投資の必要性を主張しているところ、果たしてそのような予算の確保が可能であるのかという今後の予算の不透明性に関する問題である。

→米国の国防費は過去、連邦政府の累積債務の高止まりを背景に、オバマ政権下で大きく削減されてきた。特に 2011 年の予算統制法 (BCA2011) に基づき 2013 年から発動された予算の強制削減 (sequestration) は、国防費を「一律 (across-the-board)」に FY2021 までの 10 年間で約 5,000 億ドルも強制的に削減する内容を含んでいた。

→中国やロシア、北朝鮮やイラン、ISIL 等の脅威が深刻化する中での国防費の大規模な削減は軍の態勢に重大な影響を及ぼし、即応性の低下によるリスクの増大を招いたため、議

¹² 国務省は中核となる国務次官 6 ポストのうち（近日の政治担当のシャノン次官の退任で）5 つが空席となる見込み。しかも発足後 8 カ月で対外担当の専門家の 11.9% が離職したとされる（2580 人→2273 人）。全体でも 6.3% の人員が離職したとされ、ティラーソン国務長官の辞任観測と相まって、地盤沈下が著しい。”The Hollowing Out of the State Department Continues,” *The Atlantic*, February 11, 2018.

会は FY2013 と FY2015 にそれぞれ予算に関する超党派合意（BBA2013 及び BBA2015）を成立させ、国防予算の部分的な増額を認めたが、焼け石に水という水準に留まった。

→そこにトランプ政権が誕生し、国防予算の大幅な増額を求める方針を打ち出した。既述のようにトランプ政権は FY2018 の国防予算として前年度比 10%増(523 億ドル増)の 5740 億ドル（国防総省の基本予算）を要求した。これは債務悪化を防ぐために国防費増を非国防費に当たる他省庁予算の大幅削減で賄う極端な予算要求であったが、実際にはこれでもオバマ政権時代の多額の削減分を穴埋めする額としては過少に過ぎるものであったため、議会は 11 月までに国防授權法（NDAA）でトランプ政権を上回る 6109 億ドル（同上）の予算権限を与えた（再掲）。

→ところが、米国の予算制度では、授權法が成立しても歳出法が成立しなければ予算として支出ができない。そして、この歳出法は国防費増をどの費目の削減（あるいは国債の発行）で賄うかの判断を含むため、国防費を増額する必要性には超党派の合意があっても、それを債務悪化を防ぎつつ非国防費の削減で賄うのか（共和党）、債務増を許容し国防費と共に非国防費も増額する形で予算成立させるのか（民主党）に関する党派対立が発生し、これが議会のデッドロックを生んで、年度内の予算成立自体が不可能になる（前年度実績に基づく継続予算 CR での歳出を余儀なくされる）事態が従来から繰り返されてきた（オバマ政権時代に国防予算増額の必要性が超党派で了解されながら放置されてきたのはこれが背景）。

→トランプ政権でもこの議会の機能不全は例外ではなく、トランプ政権自体の議会指導力の不足と、2017 年末に成立した 10 年間で 1.5 兆ドル規模の大減税の結果としての債務増への懸念が、問題を更に複雑化させた。その結果、FY2018 予算を巡る議会の審議は難航し、年度初め（2017 年 10 月）までに予算が成立しなかったため、度重なる継続予算（CR）の決議を通じてその場しのぎの政府運営を継続してきた。すなわち、トランプ政権が望む国防予算の増額は達成できてこなかった。

→FY2018 における継続予算は、2017.10.1 以降、①12/8 まで、②12/22 まで、③1/19 までと三回に渡って続いた。そして 1/20 以降は移民制度（DACA 救済等）を巡る党派対立の結果として期限までに合意できず、1/20-22 の間の政府閉鎖（1 回目）へと繋がった。1/22 に④2/8 までの継続予算が成立し、2/7 には下記に述べる超党派の予算合意（BBA2018）も成立したが、債務悪化の懸念から上院でランド・ポール議員による抵抗にあい、8.5 時間ほどの 2/9 の政府閉鎖（2 回目）が発生した。その後、⑤超党派合意に沿った 3/23 までの継続予算が決議され、現在はこの期限までにヨリ長期の予算を成立させるべく審議中である。

→今後の国防予算増に関しては 2/7 の超党派予算合意（BBA2018） が大きな重要性を持つ。この合意は過去の超党派予算合意と同様に、選挙（中間選挙）を前にした予算の不透明性の克服を図るもの。FY2018-19 の二年間（～2019 年 9 月）の予算の大枠について合意した。その内容は、国防・非国防の裁量的経費の支出上限について、国防は FY2018 予算で 800 億ドル引き上げて 6290 億ドルとし、FY2019 予算では 850 億ドル引き上げて 6470 億ドルとする。同様に、非国防は FY2018 予算で 630 億ドル引き上げて 5790 億ドルとし、

FY2019 予算では 680 億ドル引き上げて 5970 億ドルとする、というものであった。

→BBA2018 は債務悪化を許容して国防費増を求める共和党と非国防費増を求める民主党双方の要求を満たす内容の合意であり、この合意によって FY2018 の国防予算は当初のトランプ政権の要求を大幅に上回る 6290 億ドル（国防総省外の基本予算を含むため、国防総省の基本予算としてはそれより若干少ない額）が認められる見込み。海外作戦経費（OCO）を含めた総額は 7000 億ドルに到達する見込みである。FY2019 の予算額はそれ以上に拡大する。BBA2018 の成立は国防費増という観点からは大きな成果であり、当面（FY2019 まで）の国防予算の支出についてはこれで問題がなくなる見込みである¹³。

→しかし、この合意は長期的には米国の債務を大幅に悪化させる問題を引き起こすもの。責任ある連邦予算のための委員会（CRFB）の試算¹⁴によれば、連邦政府の赤字は FY2018 に 8500 億ドル、FY2019 に 1 兆ドルを超え、もし合意が永続化されれば FY2027 に 2.1 兆ドルを超えるとされる。また、債務の対 GDP 比は、現行の 70%代後半が合意を永続化する場合では（他の減税効果等と合わせて）FY2027 に 109%に到達するとされ、これは WWII 直後の 106%を上回る歴史上もっとも深刻な債務状況であるとされる。こうした債務増の中で国防予算の大幅増額をいつまでも継続できるとは考えられず、いずれ景気状況の転換などを踏まえて国防予算の歳出抑制への再転換が行われる可能性は高い。共和党の保守派が財政規律を無視するような BBA2018 の方針をどこまで支持し続けられるかも焦点。

→評価（by 福田）：トランプ政権が議会指導力を深刻に欠如していることが明らかで、1月に政府閉鎖を発生させるような党派対立の状況にあったことを考えると、2/7 の BBA2018 の成立は少々サプライズであり、従来通り継続予算による瀬戸際のやりくりが続いて、国防予算の増額は達成できないと考えていた。しかし BBA2018 の成立で少なくとも当面（FY2019 まで）の国防予算増額の目は立ったと言える。これは目先の即応性低下に苦しみ、将来に備えた近代化も困難な現在の国防総省にとっては大きな朗報である。

→しかし、BBA2018 が赤字拡大と債務悪化を長期的に引き起こすものであることを考えると、国防予算の大幅増額の流れは持続的でないと考えざるを得ない。選挙の結果や景気の悪化など、様々な動向に FY2020 以降の国防予算の歳出額が左右される流動的な状況が今後も続くと思われる。これに伴い、日本を含む同盟国・パートナー国への負担増の要請も基本的に継続されると思われる。2018 年末の防衛大綱・中期防改定を踏まえ、日本自身の取り組みを引き続き強化する努力が要る。

¹³ なおトランプ政権は 2/11 に FY2019 の予算教書を公表し、その中で国防総省の基本予算として 6170 億ドルを要求しているが、これは BBA2018 以前に作成された要求額であり、実際には上記の通り、それ以上の額が議会によって承認されると思われる。

¹⁴ “Budget Deal Would Assure Permanent Trillion-Dollar Deficits,” Committee for a Responsible Federal Budget, February 7, 2018.

【補論：対北朝鮮政策及び日米同盟の今後】

トランプ政権の安保政策の大枠はともかく、今後の対北朝鮮政策及び日米同盟はどうか。私見に基づく評価。

→【**対北朝鮮政策**】トランプ政権はオバマ政権時の「戦略的忍耐」の流れを転換し、制裁を中心とした圧力を強める「戦略的説明責任」の方針を採るとしているが、効果は限定的。軍事攻撃（「鼻血作戦」）の威嚇を含む非核化の強制外交は機能しておらず、日米韓連携の足元も揺らぐ。そうした状況で北朝鮮の ICBM 開発は最終段階に到達。

平昌五輪後に米韓軍事演習を実施できるかは、韓国の対北宥和姿勢を見ると不透明。北朝鮮の挑発行為がなければ演習再延期等の更なる時間稼ぎが図られる可能性も。挑発行為（ミサイル発射等）があれば対決局面に戻るが、北朝鮮を非核化へ導く効果的な手段はない。最終的には北朝鮮が米国を射程に含む ICBM の実戦配備に今年中に至る可能性は大きい。

北朝鮮が核 ICBM の実戦配備に至れば、日米の間には同盟のデカップリングの問題が発生する。北朝鮮が米国本土を直接攻撃可能になることで、地域紛争への米軍の関与が抑止される可能性がある。その状況は北朝鮮が日韓等の周辺諸国に核恫喝を含む政治的・軍事的恫喝や挑発行為を行うことを容易にする。日本は米国が北朝鮮に抑止される状況の下でも北朝鮮の行動を抑止できるよう、従来にない抑止力の強化に取り組まねばならなくなる。

→【**日米同盟**】日米同盟は今年のトランプ・ショックの下でも結束を維持した。トランプ政権は同盟重視の姿勢を採り、選挙期間中に述べていた負担分担の問題で日本を追求する事もしなかった。北朝鮮の脅威もあって、日米同盟は例外的に健全な状態にある。

しかし、トランプ政権の本質は「米国第一」である。側近や省庁レベルでは日米同盟重視派が多数だが、大統領がそうとは限らない。同盟関係は安倍・トランプの個人的関係に依拠する面があるし、（北朝鮮は米国自身の問題だからともかくとしても）中国への対抗という面でトランプ大統領に全幅の信頼がおける訳ではない（安易な「取引」に走る危険も、逆に好ましくない過度な対立に至る危険も、両方存在する）。昨年 11 月のアジア歴訪におけるトランプ大統領の南シナ海問題への無関心が示すように、政権は公式にはコミットした「インド太平洋戦略」について未だ定見を持たないと考えるべきである。

日米同盟を揺るがすもう一つのリスクは日米経済対話である。昨年はトランプ政権が準備不足の上に NAFTA 再交渉等を優先したために動きが乏しかったが、今年は中間選挙を控えて日米 FTA 交渉や TPP 再交渉を含む強硬な貿易上の圧力をかけてくる可能性もある。日米関係が経済面で緊張すれば、その余波は必然的に同盟関係にも及ぶ。ただし、日本は既に日欧 EPA 交渉で大枠合意し、CPTPP (TPP11) 交渉でも協定締結で合意している。貿易面での日本の交渉上の立場は強化されており、トランプ政権が同盟関係悪化のリスクを負っても強硬な要求を打ち出すかどうかは不透明である。

いずれにせよ、日本としては米国の行動の不確実性が高いことを踏まえ、年末の防衛大綱・中期防の改定を念頭において、抑止・防衛面での自身の取り組み強化を図るべきである。