

制約下のイノベーション

——冷戦終焉と米国における装備調達政策の転換——

齊藤 孝祐

はじめに

伝統的に技術変容の影響を反映しがちであった安全保障分野において、加速するイノベーションの影響を無視することはできない。特に冷戦後、急速に発展する情報通信技術や無人化技術、宇宙利用などを背景とした米国の優位が認識されるようになると、米国をモデルにした各国の装備調達戦略が新たな展開を見せるようになった。しかしこのことは、米国を含む各国が安全保障政策においてイノベーションの成果を積極的に利用するだけでなく、同時にこうした新技術の導入に伴う装備品の価格高騰や技術開発をめぐるリスク管理などの多様な政策制約を引き受けることも意味する。現代の軍事力の形成・変容の問題を理解するには、イノベーションがもたらす国際的なパワー変容の結果だけでなく、このような制約の中で展開される政策マネジメントのプロセスがその結果にどういった形で影響するのか、という側面にアプローチする作業の重要性も高まってくるのであろう。

本稿はこうした問題意識のもと、冷戦末期の米国で生じた装備調達をめぐる政策転換を例にとり、軍事力の形成・変容をめぐるメカニズムにおいて制約要因がいかなる形で作用するのかを明らかにすることを目的としている。もとよ

り、冷戦後のグローバルな軍事力の変容の出発点となった米国の政策も、それ自体強い制約にさらされる中で決定されたものであった。ソ連の脅威が後退し、財政赤字が拡大していく中、米国の国防予算は大規模に削減されていった¹⁾。特に、それまで国防支出の中でもっとも大きな割合を占めていた調達 (procurement) 予算は、兵力規模の縮小に伴い 1985 年から十年あまりの間に半分程度まで減少した。だが、脅威の後退や財政赤字の影響は、軍備の量的側面、質的側面に等しく及んだわけではなかった²⁾。米国は研究開発 (research and development) 予算の減少を最小限に食い止めながら、情報通信分野を中心とした技術革新の成果を軍事的に活用する取り組みを続けた。その結果、国防予算の大規模な削減にもかかわらず、それを軍縮の流れと同一視しえないような状況が生まれた。国防予算や兵力をめぐる「規模」の縮小は必ずしも軍事的な「能力」の縮小につながらず、むしろ先端技術に裏打ちされる形で質的軍拡が進展した。その結果、米国は冷戦後に「革命」とも表現される突出した軍事的優越を手に入れることとなったのである³⁾。

ではなぜ、ソ連の消滅による脅威の後退や強い財政制約の存在にもかかわらず、米国においてこのような技術志向の政策転換が加速したのであろうか。軍

1) Office of Management and Budget (OMB), "Historical Tables," *Budget of the United States Government*, Fiscal Year 2007, pp. 21-22, 55-60.

2) ハンティントン (Samuel P. Huntington) によれば、「量的軍拡」が現存する形態の軍事力の数的な拡張を目指すものである一方、「質的軍拡」は現行の軍事力を新規かつより効果的な形態の軍事力に置き換えることを目指す試みである。Samuel P. Huntington, "Arms Races: Prerequisites and Results," *Public Policy*, vol. 8, 1958, p. 48.

3) 冷戦後の米国による技術的優越を指摘する議論には枚挙にいとまがないが、たとえば Barry R. Posen, "Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony," *International Security*, vol. 28, no. 1, 2003, pp. 5-46 を参照。また、こうした理由から米国に対する他国の均衡行動が抑制される状況が生じていることを指摘する議論として、Stephen G. Brooks, and William C. Wohlforth, *World Out of Balance: International Relations and the Challenge of American Primacy*, Princeton University Press, 2008 (特に第二章) を参照。

備をめぐる従来の多くの研究—特に軍拡をめぐる一連の研究—は、質的、量的なものを問わず、国家の軍拡行動が構造的に不可避であるという理解のもと、そのような状況をもっともよく説明しうるモデルを特定する作業に分析の重点を置いてきた。これに対して本稿が注目するのは、軍備の拡張に係る国家行動が程度の差こそあれ、さまざまな政策制約の中で進められる側面であり、さらにそれらの要因が複合的に装備調達をめぐる政策論理を構成し、特定の政策選択につながっていく様相である。実際に冷戦終焉の前後に米国が直面したのも、厳しい制約のもとで何を切って何を残すべきかという選択の問題であり、そこで進められたのが量を縮小することで質を向上させるという決定であった⁴⁾。このような装備調達政策の変容プロセスを捉えるには、まず構造決定論的な前提からいったん離れた上で、いかなる要因がどのような形態の政策につながるのかを観察し、構造的要因と個々の政策選択との間にある具体的な因果連鎖を整理しなければならない。

もっとも、冷戦末期の米国の事例は、世界的にも突出したパワーを保持していたこと、また、前例のないドラスティックな国際構造転換に直面していたことの二点において特殊な条件下に置かれており、従ってその分析から得られる示唆が直ちに一般化可能なわけではない。しかし同時に、このような特殊性には次のような分析上の利点も見出すことができよう。まず、冷戦末期の米国は従来の研究で重視されてきた軍拡の推進要因が比較的弱まっている状況に置かれており、にもかかわらず質的軍拡が進展したことを説明するための他の要因を特定しやすい。また、技術と予算の面で最も高い水準にある米国を事例として選択することは、米国をモデルとして装備調達政策の転換を試みる多くの国において、程度の差こそあれ同様の政策制約が観察されうることを示唆する。加えて、米国における軍事力の変容が冷戦後の国際安全保障環境、特に各国の

4) 本稿では特に軍備の量と質をめぐる政策転換過程の分析に主眼を置き、もう一つの重要なイシューである取得の制度改革 (acquisition reform) の問題は扱わない。

装備調達政策に大きな影響を与えてきた経緯を考えれば、その出発点となる米国の政策変容過程に焦点を当てることの意義は大きい。

以上の観点から、本稿ではまず、軍拡に関する従来の議論とその問題点を考察したうえで、軍拡行動をめぐる既存の理論枠組みに制約要因の作用とその帰結との関係性を組み込み、政策選択のメカニズムにアプローチするための視角を提示する。このような視角に基づき、米国が冷戦終焉前後に直面した強い政策制約の中、いかにして冷戦後のイノベーションにつながる政策転換を実行したのかを明らかにしていく。

第一節 先行研究の整理と本稿の分析視角—軍拡構造、政策制約、因果連鎖—

軍備の問題は、国家間のパワーバランス変容（あるいはバランス維持）につながる行動の一つとして、同盟と並んで国際政治学における主要な関心事の一つとなってきた。またそれゆえに、軍備の拡張要因をめぐるさまざまな議論が展開されてきている。その主要な見方は、国際システムレベルの作用・反作用モデル、国内レベルにおける軍拡の選好形成及び制度化モデル、技術の発展そのものに軍拡の推進力をみいだす「技術の要請 (technological imperative)」モデルの三つに大別することができる。

中でも質的、量的軍拡の研究を問わず重視されてきたのは、国際システムレベルにおける国家間の競争性に着目した作用・反作用モデルであった⁵⁾。特に質的軍拡については、ある軍事技術上の成果が他陣営に知られ、自陣営の軍備が持つ報復効果が損なわれるようになる場合には、反作用として対抗的な研究

5) 代表的なものとしてリチャードソン(Lewis F. Richardson)の議論が挙げられる。リチャードソンの議論とその後の一連の計量モデルについてはたとえば、黒川修司「軍拡競争の理論的考察—計量分析を中心として—」『国際政治』第 63 号、1979 年、138-155 頁を参照。

開発が行われると論じられる⁶⁾。安全保障のジレンマのもと、このような技術革新をめぐる国家間競争は不可避免的に継続していくことになるというのが、冷戦期から現在に至るまで一定の説明力を持った見方の一つとなっている⁷⁾。こうした議論が発展した冷戦という時代性のもとでは、軍拡そのものの不可避性が疑問視されにくかったということは言えよう。その後、軍拡メカニズムの研究そのものは冷戦終焉とともに下火になったようにも見える。とはいえ、現象としては中国のように冷戦型の軍拡モデルによりよく当てはまるケースが現在もなお存在しており、一面ではその説明能力が大きく失われているわけではなさそうである。

他方、このような見方にアンチテーゼを提起してきたのが、国内レベルにおける選好形成やその制度化に着目するアプローチである。その特徴は、議会、産業、軍といった国内アクター間の選好や利益の一致が国内レベルでの軍拡の制度化を促し、それが軍拡の内発的推進力となることを強調する点にある⁸⁾。特に軍事技術の開発には通常、概念の立ち上げから最終的な配備に至るまで、十年以上の年月を要するため、それが官僚主義的な惰性と絡み合うことで、開発計画当初の目的が失われた場合にも中止が困難なものと言われる⁹⁾。

6) Harvey Brooks, "The Military Innovation System and the Qualitative Arms Race," *Daedalus*, vol. 104, no. 3, 1975, p. 77. 質的軍拡のメカニズムについては他に、Vally Koubi, "Military Technology Races," *International Organization*, vol. 53, no. 3, 1999, pp. 537-565 を参照。

7) Barry Buzan, *An Introduction to Strategic Studies*, Palgrave Macmillan, 1987, pp. 105-106.

8) 軍拡の推進力として軍産複合体制の影響を重視する議論の多くは、このカテゴリーに属する。たとえばディーター・ゼングハース（高柳先男、鴨武彦、高橋進編訳）『軍事化の構造と平和』中央大学出版部、1986年、89-110頁等を参照。また、冷戦期の分析に限らず、近年の議論でも政治と産業利益の結びつきに着目して装備調達の問題にアプローチする試みは依然として根強い。Peter Dombrowski, and Eugene Gholz, *Buying Military Transformation: Technological Transformation and the Defense Industry*, Columbia University Press, 2006.

9) Bruce M. Russett, *Prisoners of Insecurity: Nuclear Deterrence, the Arms Race and Arms Control*, W. H. Freeman & Co Ltd., 1983, p. 79.

また、着目する要因は異なるものの、近年では戦略文化論の観点から米国における政策動向を論じるものもある。そこでは、米国における高い技術志向性が冷戦後のイノベーションに影響を与えたと論じられる¹⁰⁾。このような議論もまた、国内レベルの選好形成の問題に焦点を当てて軍事力の変容過程を分析しようとするものに含まれよう。

国際レベル、国内レベルの構造的要因に焦点を当てるこれら二つの視角に比べてより注目度は低いものの、技術の発展そのものを軍拡の誘因とみる技術の要請モデルの有効性も指摘されている¹¹⁾。特に技術が質的軍拡に及ぼす影響を国際政治とのかかわりから分析したものとして、ブザン (Barry Buzan) の指摘が参考になる。ブザンによれば、軍民間わず発展する技術の動向を国家が完全に統制することは困難であるため、軍事力の動向を決定する技術的要件は変化し続ける。すると、国家はアナーキーな国際システムのもとで、敵対勢力の技術的ブレイクスルーを常に懸念するようになり、継続的に兵器の近代化を進めることで技術上の優位を維持しようとする動機を高める。その結果、質的軍拡はやはり不可避のものとなるのである¹²⁾。

このように、これまでにも数多くの研究が軍備の拡張要件についての検討を重ねてきており、そこで提起されてきた三つのモデルは現在もお理念型としては有用であろう。しかし、個々のモデルを独立して適用した場合、やはり当

10) たとえば、福田毅『アメリカの国防政策—冷戦後の再編と戦略文化—』昭和堂、2011年、Dima Adamsky, *The Culture of Military Innovation: The Impact of Cultural Factors on the Revolution in Military Affairs in Russia, the US, and Israel*, Stanford University Press, 2010 を参照。

11) スピナルディ (Graham Spinardi) は「技術の要請」に基づく視角を、技術決定性と社会決定性のバランスから三つのカテゴリーに分けている。Graham Spinardi, *From Polaris to Trident: The Development of US Fleet Ballistic Missile Technology*, Cambridge University Press, 1994 [2008], pp. 10-11.

12) Buzan, op. cit., pp. 106-109.

該期の米国における政策転換を説明するにはいくつか不十分な点が残される。作用・反作用モデルに基づけば、ソ連の脅威が後退するにつれて軍拡行動の動機が失われることも予想可能だが、その中でなぜ、米国がなおも質的軍拡を継続したのかを説明することは困難である。また、こうした判断が多分に国内政治上の利益や選好によって規定されるとの見方をとった場合にも、それらがなぜ研究開発と調達への投資に異なる形で作用したのかという論点が残される。さらに、技術の先端性が影響するとの立場から出発した場合、なぜある技術開発プログラムが継続される一方で、同じく先端性への高い期待があったにもかかわらず中止されるプログラムも同時に存在したのかを問うことはできない。

これらの問題点は、上記のカテゴリーに含まれる大半の議論が軍拡を不可避のものとして捉えた上で、その決定要因を特定する作業に集中してきた結果として、少なくとも次の二つの課題が十分に議論されないまま残されてきたことに起因する。第一に、マクロな軍拡構造の検討が行われる中で、軍備をめぐる制約の問題は二次的に扱われるにとどまっておき、それがいかなる形で軍備の動向に影響を与えるかという点はこれまで包括的に論じられてこなかった¹³⁾。軍拡の制約要因は国際システム、国内レベルの双方において、程度の差こそあれしばしば発生しうる。特に1980年代後半は、従来のモデルがそれぞれに重視する軍拡の推進要因が失われたとは言えないまでも、脅威の後退や財政赤字と

13) たとえばファレル (Theo Farrell) は、財政要因がプログラムの実施を制約すると結論する。また、やや文脈は異なるが、近年ではホロウィッツ (Michael C. Horowitz) の議論でも、技術拡散の過程を規定する要因の一つとして財政的な許容度の問題が指摘されている。しかしこれらの議論では、財政制約が他の要因とどのようにかかわり合っているか、また、複数の個別イシューをめぐる意思決定がどのように全体の戦略的決定と結びついているのかという点には分析が十分に及んでいない。Theo Farrell, *Weapons without a Cause: The Politics of Weapons Acquisition in the United States*, Macmillan Press Ltd., 1997, p. 179; Michael C. Horowitz, *Diffusion of Military Power: Causes and Consequences for International Politics*, Princeton University Press, 2010.

いった軍拡の制約要因もまたこれに匹敵するほどに影響力を増した時期であった。さらに、技術的可能性の高まりは一方で軍拡を促すかもしれないが、同時に確立されていない技術の開発はコストの高騰やスケジュールの遅延、場合によっては開発そのものの失敗といったリスクを伴う¹⁴⁾。こうしたリスクの問題が政治過程において許容しえないほどに大きなものとみなされるようになれば、それも軍備への投資を妨げる要因となりうる¹⁵⁾。

第二に、これまでの研究では三つの見方のいずれがより高い説明能力を持つかという点が考察の中心となっていており、要因間の関係性については十分な検討がなされてこなかった¹⁶⁾。その中で、ブザンは従来の各モデルで重視されている要因が、それぞれに軍拡のメカニズムを説明するだけでなく、相互に強化しあう関係におかれうるものでもあると述べる¹⁷⁾。しかし、仮に軍備政

14) Harvey M. Sapolsky, Eugene Gholz, and Caitlin Talmadge, *US Defense Politics: The Origin of Security Policy*, Routledge, 2009, p. 84.

15) 米国の装備調達政策におけるリスク概念、その評価、管理についての考え方として以下を参照。Department of Defense, *Risk Management Guide for DoD Acquisition*, Sixth Edition (Version 1.0), August, 2006.

16) エヴァンゲリスタ (Matthew Evangelista) は、政治体制によって質的軍拡の説明に妥当なモデルが異なるという観点から、国際システムと国内制度化との間の論争をまとめた。そこでは、米国では内的要因に基づく説明が、ソ連では外的要因に依拠した説明がより有効であるとされる。Matthew Evangelista, *Innovation and the Arms Race: How the United States and the Soviet Union Develop New Military Technology*, Cornell University Press, 1988. また、技術の影響が分析から排除される傾向は強かった。たとえばマッケンジー (Donald MacKenzie) は技術的發展の社会決定性を重視する立場を打ち出した。Donald MacKenzie, *Inventing Accuracy: A Historical Sociology of Nuclear Missile Guidance*, MIT Press, 1990. ファレルはマッケンジーの議論を参照した上で、兵器開発プログラムの決定過程が結局のところ社会的な力学 (social forces) によって形作られるものであるという理解に基づき技術要因を検討対象から除外している。Farrell, op. cit., pp. 5-6.

17) Buzan, op. cit., pp. 110-111. この他に (部分的にはであっても) 各要因が相互強化的に軍拡を進めるメカニズムに言及するものとして、Russett, op. cit., p. 92、メアリー・カールドー (芝生瑞和、柴田郁子訳) 『兵器と文明—そのパロック的現在の退廃—』技術と人間、1986 年、9、261 頁などを参照。

策への制約が無視しえないほどに強まり、軍拡が構造的に不可避であるという前提を見直すところから議論を出発させた場合(つまり、本稿のようにその時々
の制約的要因がどのような形で政策選択に反映されるかという側面を重視した
場合)、ブザンらの指摘するようなモデル間の関係はどのように変化するのだ
ろうか¹⁸⁾。軍備の選択に影響する要因を推進と制約の両面からみていく際
には、各モデル間の相互強化関係は自明ではなくなるため、この点を改めて検討
する必要性は高まる。また、戦略文化論の文脈においても同様の問題が残る。
特に安全保障領域においては、国家による先端技術の追求が自明視されがちで
あり、そこだけに着目すれば米国の技術志向性は理論的にも実証的にも特段異
質なものではない。とすれば、米国がそのような状況においてなぜ、どのよう
な条件のもとで軍事力の変容をめぐる政策制約を乗り越えたのかを説明するた
めの視角を別途検討する作業が重要になってくるだろう。

上記の点を踏まえれば、軍事力の形成をめぐる現代的展開にアプローチする
には、いかなる要因がどのような形態の軍備を「選択」することにつながるの
かを観察するための視角を改めて設定する作業が必要となる。そこで本稿では、
第一に、従来の研究で重視されてきた構造的要因の検討に加えて、脅威の後退
や財政赤字、技術開発のリスクといった軍備政策を制約しうる要因を分析の中
心に据える。軍事力の形成・変容をめぐる問題に限らず、政策の「選択」とい
う行為は、ある種の政策目標やそれに付随する利益を実現しようとする意図の
もとに行われるのと同時に、そこから外れた目標や利益を諦めるという決定が
(明示的、暗黙のうちに)含まれるのであり、その動機を形作る、あるいは政
治的な正当化を可能たらしめる制約要因の存在に言及しない限り、選択の問題

18) レピー (Judith Reppy) はブザンの決定論的な見解を、選択にかかわる各国固有の
社会制度や政策を無視するものとして批判する。Judith Reppy, "Review Essay: The
Technological Imperative in Strategic Thought," *Journal of Peace Research*, vol. 27, no. 1,
1990, pp. 101-106.

を論じることはできないためである。

第二に、国際システム、国内レベル、技術の要請という個別の分析には還元できない軍拡の推進、制約要因の関係性に着目したうえで、これらの諸要因と結果としての政策転換のつながりを、より細分化された一連の因果連鎖に着目することで捉えようと試みる。軍拡・軍縮のさまざまな動機が上述のような構造的要因から導き出されるのだとしても、その政策決定上の意味合いが一義的に決まるとは限らない。本稿の文脈においては、脅威の後退や財政制約という一般的には軍縮を促すと考えられている要因が、因果連鎖の中で当該期の調達と研究開発に備わるそれぞれ異なった政策目的や性質を反映しながら複合的な政策論理を形成し、軍事力の質と量をめぐるアプローチに異なる形で作用したことが考えられる。若干結論を先取りすれば、このような観点から本稿が明らかにするのは、冷戦末期以降の米国において軍事技術開発が脅威の後退や財源の不足「にもかかわらず」維持・加速されたのではなく、こうした状況「ゆえに」生じた軍備の効率化志向とリスク計算（及びリスク受容性）の変化によって積極的な投資の対象となっていった意思決定のプロセスである。

このことを示すために、第二節ではまず、国防予算に対する財政問題の影響が強まりはじめたレーガン（Ronald W. Reagan）政権後期の軍備拡張計画を再検討し、対ソ戦略の文脈で計画された研究開発が冷戦末期までにいかなる意味を持つようになっていたのかを示す。それを踏まえて第三節では、ブッシュ政権（George H. W. Bush）下で行われた 1989 年の予算編成において、ソ連の脅威の後退や強い財政制約の問題が大きな政治課題として認識されるようになったにもかかわらず、なぜ大きな予算トレンドの変化につながらなかったのかを明らかにする。これに対して第四節では、1990 年の予算編成ではいかなる政策論理に基づいて調達予算の大規模削減と研究開発予算の維持が決定されたのかを検討する。最後に、この時期までに冷戦後の米国における国防予算のあり方が決まっていたのだとすれば、一般的に冷戦後のイノベーションの端緒と位置づけられる湾岸戦争はいかなる意味合いを持つのかを再検討するのが第

五節の課題である。

第二節 レーガン政権期の軍事戦略と研究開発の位置づけ

ブッシュ政権期以降に存続の是非を問われるようになった技術開発への取り組みは、そのほとんどがレーガン政権期までに計画されたものであった。レーガン政権は財政赤字の中で国防予算の増額を求め続ければインフレが悪化し、逆に国防予算を削減すれば、「強いアメリカ」という公約を実現できなくなるというジレンマに直面した。政権前期には積極的な軍拡が進められたものの、1980年代半ばを過ぎると民主党が上院の多数派となったこともあり、国防予算の見直しを迫られるようになった。その中で米国の安全を確保するには、米ソ間の軍事力を均衡させたまま軍縮を進めていくという選択肢も視野に入れなければならなかった。それは核戦力、通常戦力の両面における軍縮交渉につながっていった。

だが、このような軍縮の試みは必ずしも米国内における対ソ楽観論につながったわけではなく、従ってこうした情勢の変化が直ちに米国の軍備計画に反映されたわけでもない。国防総省は、一連の軍縮条約交渉に進展がみられた1988年の時点でもなお、財政圧力のもとでソ連の脅威に対抗しなければならない状況に強い危機感を抱いていた¹⁹⁾。特に懸念されていたのが、長らく続く通常兵力面での量的劣位であった。国防総省はこうした状況の中で、米国やその同盟国の安全を確保するために科学技術上の優位に依存し続けなければならないことを意識しており、そのためにより効率的な形で軍事技術開発を進めようとしていた²⁰⁾。

19) Frank C. Carlucci, *Report of the Secretary of Defense to the Congress on the Amended FY 1988 / FY1989 Biennial Budget*, February 18, 1988, p. 121.

20) *Ibid.*, pp. 64-65, 102-103.

当時その指針の一つとなっていたのが、「競争戦略 (Competitive Strategies)」の考え方である²¹⁾。競争戦略は、特に欧州戦域でのソ連に対する劣位を改善するために、米国側に比較優位のある分野での能力を高めることで、戦略面での優越性を獲得しようとするものであった。競争戦略の適用範囲は、ドクトリンや組織の改革から、調達、研究開発を通じた装備品の改善まで幅広いものであったが、そこではとりわけ新技術の果たす役割が大きくなるとみられていた²²⁾。さらにこうした競争戦略のコンセプトを体現するべく、1987 年度予算には通常兵器分野の技術力改善を目指す「バランス・テクノロジー・イニシアティブ (Balanced Technology Initiative: BTI)」が盛り込まれている²³⁾。1988 年 4 月に、国防総省が議会で説明したところでは、BTI の軍事戦略上の目的は、いくつかの通常兵器技術領域においてソ連との「差異を打ち出す」ことを狙い²⁴⁾、米国と同盟国の優位を確保することによって、中距離核戦力全廃条約が進む中でも欧州防衛の能力を維持することにあつた²⁵⁾。

このように、レーガン政権はソ連に対する量的劣位の相殺という文脈で、戦略防衛構想をはじめとする戦略兵器分野のみならず、通常兵器技術の開発も積極的に進めた。ただし、それは同時にソ連の継続的な軍事技術開発への対抗策として位置づけられるものでもあった。アイディアの面でも、米国はソ連の「軍

21) Caspar W. Weinberger, *Report of the Secretary of Defense to the Congress on the FY 1987 Budget, FY 1988 Authorization Request and FY 1987-1991 Defense Programs*, February 5, 1986, p. 86.

22) Ibid., p. 87.

23) P.L. 99-661, "National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1987," November 14, 1986, Sec. 222.

24) こうした技術領域には、たとえば精密誘導技術や標的捕捉、通信指揮統制技術等が含まれる。

25) Robert C. Duncan, "DoD Statement on the BTI to the Committee on Armed Services," April 11, 1988, Defense Technical Information Center, Accession No. ADA191841, pp. 12-17.

事技術革命（Military Technical Revolution: MTR」に対する懸念を強めていた²⁶⁾。その意味では、米国はこの時期、依然として質的軍拡の作用・反作用モデルに当てはまる行動をとっていたとも理解できる²⁷⁾。

だが、研究開発の成果は短期的に得られるものではない。レーガン政権期の技術開発は、ブッシュ政権以降に軍備計画が再検討される際の技術的な背景を提供するものとなったが、それと同時に、ソ連の脅威の後退に代表される安全保障環境の変化が徐々に明らかになっていく中で、その軍事戦略上の意味合いも問い直されていくことになる。

第三節 軍備計画の見直しと予算の維持—1989年—

ソ連が外交姿勢を軟化させていくにつれ、対ソ戦を想定した軍事戦略を再検討する機運は高まっていった。それは同時に、研究開発や調達をめぐる具体的な予算見直しの議論にもつながっていった。さらに膨大な財政赤字の問題が、国防予算をめぐる議論をますます難しいものにした。特に会計監査院からは、行政府による予算展望の甘さに対して批判が繰り返されてきた²⁸⁾。こうした状況の中で、国防予算の維持に賛意を示す議員ですら、安定的な予算確保のためには財政赤字を縮小するべきであるとの立場を強調するようになっていた²⁹⁾。

批判に対して軍や国防総省がまず打ち出したのは、財政的制約を乗り越え

26) Dima P. Adamsky, "Through the Looking Glass: The Soviet Military-Technical Revolution and the American Revolution in Military Affairs," *The Journal of Strategic Studies*, vol. 31, no. 2, 2008, pp. 257-294.

27) Carlucci, op. cit., pp. 271-272.

28) Charles A. Bowsher, "Five Year Defense Program," May 10, 1989, CIS: 90-S201-5, pp. 286-290.

29) Sam Nunn, "Amended Defense Authorization Request for Fiscal Years 1990 and 1991," May 3, 1989, CIS: 90-S201-5, p. 3.

るには新技術の開発が必要であるという論理であった。たとえば国防総省は、陸軍の最優先開発プログラムとされていた LHX (後の RAH-66 ヘリコプター) が、財政問題を解決する有力な手段となると主張した。なぜなら、LHX に期待される高い軍事的能力によって、能力の低下を食い止めながら軍の規模を縮小することが可能となると考えられたためである³⁰⁾。また、海軍は最新技術を導入したイージス艦の新規建造について、軍事的能力の側面はもとより、効率性という面でも好ましいものであることを主張していた³¹⁾。そこでは、イージスシステムを搭載していない通常と同規模艦船に比して必要となる人員が少なくなるため、運用の効率化が期待できるという論理が持ち出された³²⁾。空軍も当時から膨大な開発コストが批判の対象となっていた B-2 について、運用の柔軟性や爆弾一発あたりの運搬費用という面で高い効率性を有する機体となりうることを議会に説明し、プログラムの継続を正当化しようとした³³⁾。

情報通信関連技術への投資が、湾岸戦争以前からすでにこのような効率化の文脈に位置づけられていたことも重要である。軍では、兵力の効率的な運用や能力の向上のために、C3 (Command, Control, and Communication) システムの改良を最重要視しており、しかもそれはあらゆる任務に対応するものであると考えられた³⁴⁾。このような認識からすれば、財政的な制約の中で効率的に

30) Donald J. Atwood, "Program Recommended for Termination," June 15, 1989, CIS: 90-S201-5, pp. 380-381.

31) Carlisle A. H. Trost, Adm., "Long-Range Future of the U.S. Navy," May 4, 1989, CIS: 90-H201-9, pp.976-977.

32) John W. Nyquist, Vice Adm., "Shipbuilding and Conversion Program," February 28, 1989, CIS: 90-H201-9, p. 146.

33) John J. Welch Jr., "Strategic Bomber and Cruise Missile Programs," June 13, 1989, CIS: 90-S201-10, p. 328.

34) Thomas P. Quinn, and Bruce D. Cargill, Rear Adm., "Space Launch and C3 Programs," May 31, 1989, CIS: 90-S201-10, pp. 131-132, 146.

軍事的能力を維持、拡大していくために、C3システムに投資しようというのはごく自然な考え方であった³⁵⁾。

研究開発への積極的な投資によって財政の効率化を目指すという論理は、その裏返しとして、研究開発予算の削減が結果的に軍全体の効率性を低下させるという主張にもつながった。このような文脈でしばしば取り上げられたのが、海兵隊のV-22（オスプレイ）プログラムであった。V-22は軍事的能力の観点から国防総省や海兵隊、そして議会からも高い期待が寄せられていた。だが、その開発にかかるコストが他のプログラム予算を圧迫する可能性があるという国防総省の判断によって、中止が発表されていた。海兵隊のグレイ（Alfred M. Gray Jr.）総司令官は、一方でこうした決定がやむを得ないものであることを認めている。だが同時に、V-22の中止は兵員数の縮小や航空機の機種削減を妨げるため、軍事面のみならず財政的な観点からも非効率的な決定であるという留保がつけられたことは、議会による後のプログラム復活にもつながる重要な背景となっている³⁶⁾。一部の装備品の老朽化問題が深刻化し、財政的制約も強まる中で軍事力を維持していくには、長期的視野に立った「一世代とばしの能力構築」を行わなければならないのであった³⁷⁾。

このように、研究開発への投資は当時、財政的にはより少ない投資、軍事的にはより小さな規模で、より大きな能力を獲得することのできる効率的な措置とみられていた。だが同時に、厳しい財政的制約のもとで研究開発への投資を

35) C3能力の向上によって軍の効率性を高めるという考え方は、JSTARS (Joint Surveillance and Target Attack Radar System) 開発プログラムをめぐる軍の主張によくあらわれている。この点については、齊藤孝祐「冷戦終焉期における米国の軍事R&D—JSTARS取得プログラムを中心に—」『国際政治経済学研究』第21号、2008年3月、39-50頁を参照。

36) Alfred M. Gray Jr., Gen., “Amended Defense Authorization Request (Fiscal Years 1990 and 1991) and The Five Years Defense Plan (Fiscal Years 1990-1994),” May 4, 1989, CIS: 90-S201-5, pp.186-187.

37) Ibid., p. 175.

維持しようとするれば、他の項目で予算を削減しなければならないということも理解されていた。そこで大規模な削減対象として設定されたのが、調達予算であった。とはいえ元来、調達と研究開発の軍事的役割は大きく異なっている。調達は比較的短いタイムスパンでの軍事力の増減につながるものである一方、研究開発は計画してから開発の完了、生産、配備に至るためのリードタイムが長い³⁸⁾、将来のための投資という意味合いが強い。そのため、研究開発への投資を進め調達を控えることによって、軍事的能力の効率的な維持を狙うという考え方は、たとえ財政面では適切であっても、軍事面での妥当性は必ずしも自明ではない。

実際、行政府による政策転換の計画は必ずしも最善の策として広く受け入れられていたわけではなかった。行政府と立法府がそれぞれ必ずしも一枚岩だったわけではないが、大枠で見れば、両者の間には国際情勢認識の乖離を背景とした大きな選好のズレが生じていたのである。特に軍事委員会の議員の間で大きな懸念材料となったのが、研究開発を重視した政策転換に伴うリスクの問題であった。研究開発への積極的な投資は、短期的な脅威への対処能力を即座に高めるわけではない。にもかかわらず同時に調達量を縮小してしまえば、脅威の再拡大のような事態に直面した場合に対処が不可能となるリスクがあった。加えて、研究開発には技術的不確実性に由来するスケジュール遅延やコスト超過といった問題も常につきまとうため、長期的にみても期待通りの能力獲得が確約されているわけではなかった。

リスクへのこうした懸念は、海軍航空兵力の整備計画をめぐる議論にとりわけ強くあらわれた。この時期には海軍航空兵力の深刻な数量不足が発生しており、また、将来的にその不足はより一層深刻化するとみられていた。にもかかわらず、国防総省はいくつかの既存機種の新規調達を中止することで、NATF

38) リードタイムとは、開発の開始を決定してから開発の完了、生産を経て、実際に配備するまでにかかる時間を指す。

(Naval Advanced Tactical Fighter) や A-12 艦上攻撃機といった新機種の開発費用を捻出しようとした。これは、軍事力の量的縮小によって生じる短期的なリスクを受け入れることで、長期的にはより質の高い装備品を導入し、数量不足によって生じる能力低下を相殺することを狙ったものであった。しかし、航空兵力の数量不足が問題視される中で新規開発の方にも不具合が発生するようなことになれば、長期的な脅威への対処能力まで失われてしまう。言い換えるならば、このようなアプローチは、エクソン (J. James Exon) 上院議員が述べたように、脅威の動向が不明確であるにもかかわらず、「ひとつの籠に全ての卵を入れる」ような高いリスクを伴うものとみなされたのである³⁹⁾。

こうして、当時の新技術に対する期待は予算縮小圧力の問題と結びつき、研究開発に力点を置いて軍事的能力の効率的な再構築を目指そうとする動きにつながった。しかしそれは、たとえ財政的には合理的な措置であっても、ソ連の脅威が依然として最も大きな懸念事項となっている状況においては看過できないリスクを伴うものであり、議会では必ずしも妥当なものとはみなされなかった⁴⁰⁾。無論そうした懸念は、研究開発の軍事的な重要性それ自体を否定するものでもなかった⁴¹⁾。そのため、1990年度予算において調達と研究開発の投資バランスが大きく変化することはなかったのである⁴²⁾。しかしこうした経緯

39) J. James Exon, "Program Recommended for Termination," pp. 361-362.

40) House of Representatives, Committee on Armed Services, "National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1990-1991, Committee Report," 101-121, July 1, 1989, pp. 13-14.

41) 技術の利用を積極的かつ注意深く進めていくことの重要性について、上下院は見解を同じくしていた。Ibid., p. 16; Senate, Committee on Armed Services, "National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1990-1991, Committee Report," 101-81, July 19, 1989, pp. 12-13.

42) 行政府による調達予算の削減、研究開発予算の増加志向に対して、議会は予算要求比で調達予算を6.8%増加、研究開発予算を6.2%縮小させた。こうした決定は、この年の国防予算における議会の懸念を反映したものと言えよう。Gregory W. Eaton, *Fiscal Oversight of the Budget for Defense Research, Development, Test and Evaluation: Fiscal Years 1983-1992*, Naval Postgraduate School, December 1992, pp. 60, 63.

は、脅威の後退という情勢認識が立法府と行政府の間で共有されるような状況になれば、調達から研究開発への投資比重の移行が可能となる土壤がすでに生まれていたことを意味していた。

第四節 脅威の後退と研究開発の重点化—1990 年—

1989 年末に東欧で生じた政治体制転換の波、そしてマルタ会談における冷戦の終結宣言によって、ソ連の脅威の後退はより明確なものとなった。さらに翌年 2 月にソ連で一党独裁の放棄と市場原理の導入が宣言されたことは、こうした流れがもはや不可逆的なものとなりつつあることを示していた。このような冷戦終焉のプロセスは、一方で米国においても歓迎されたが、他方ではその結果として、軍事力の再編方針をめぐる議論に拍車をかけることとなった。これまで最も警戒すべき脅威とみなされていたソ連の軍事力が縮小していく状況は、一般的にみて国防予算の削減を促す要因である。実際に、行政府の予算案では軍の規模と支出額の縮小が既定路線となった。しかしその中で、研究開発への投資を優先する方針はますます強調されるようになった⁴³⁾。

冷戦の終焉に伴い、いくつかの例外を残しつつも、米国の装備調達をめぐる予算編成は脅威の後退を基調としたものとなっていった。研究開発への投資はもはやソ連の軍事技術開発に対抗するものではなくなりつつあった。一部の専門家からは、ソ連にはもはや十分な技術開発能力がないという見解も明らかにされており⁴⁴⁾、国防総省もそれを支持するかのような説明を議会に対して行っていた⁴⁵⁾。こうしたソ連の技術開発能力に対する評価が米国の政策決定にも

43) OMB, *Budget of the United States Government*, Fiscal Year 1991, p. 152.

44) Stephen Meyer, "State of the Soviet Military," April 25, 1990, CIS: 91-H201-26, pp. 404-405.

45) たとえば、一部の議員から表明されたソ連の近代化を懸念する声に対して、ウォルフォ

たらししたのは、しかし、米国側の研究開発予算を連動的に縮小するという結論ではなかった。ソ連の脅威が後退するという認識の定着はむしろ、研究開発への投資の正当性を高めはじめたのである。

国防総省は、依然として多くの留保がつくものの、欧州通常戦力 (Conventional Forces in Europe: CFE) 条約の成功、また、東側がそれ以上に軍縮を進めていくという見込みのもとで、米軍の規模を縮小する方針を議会に示した⁴⁶⁾。その中であって、ステルス技術、精密誘導技術、高速データ処理技術等は、兵器のみならず、新たなドクトリンや作戦コンセプトを構築する前触れともなりうる重要な領域であるとされた。そのため、これらの領域に関わる技術基盤は主要な脅威が後退したとしても、また、軍の規模を犠牲にしてでも維持すべきであるということが繰り返し強調された⁴⁷⁾。

ソ連の脅威は依然として無視しえないものの、そのレベルは受容可能な程度まで低下しているという認識は軍でも概ね共有されていた。そのことが、前年度の予算プロセスの中で展開された、リスクの受け入れによる軍事力の効率化というアイデアの妥当性を強化することとなった。ライス (Donald B. Rice) 空軍長官は、世界規模の戦争が発生する蓋然性が低下したという前提で兵力構築が可能となったとの見解を示した。その上で、核戦力の均衡を維持しながら技術面、人材面での質的向上を図り、通常戦力を地域的かつ限定紛争対処型のものへと転換していくことが重要であると

ウィッツ (Paul Wolfowitz) はソ連の軍拡や技術開発の「意図」を重視しつつも、ソ連経済にはもはやそれを賄う力がないと回答している。Paul Wolfowitz, "New Planning Guidance Prepared for Fiscal Year 1992 Budget Request," February 28, 1990, CIS: 91-H201-26, p. 98.

46) 無論、ソ連の脅威は「なくなった」わけではなく、CFE 条約関連の交渉、措置が完了するまでは大規模な軍事力の削減は時期尚早であるという点も強調されていた。Ibid., p. 63.

47) Ibid., pp. 63, 74-75.

述べた⁴⁸⁾。また、海兵隊は予算問題の改善見込みがない中で冷戦後の世界戦略を実現していくために、装備の無用な重複や特化を行うことなく、対ソ連戦略の文脈で構築された兵力の量を削減しながら質を向上させていくことに力を注いでいかねばならないと主張した⁴⁹⁾。

脅威の後退と研究開発への投資を因果的に結びつける主張は、陸軍の研究開発・取得を担当していたコンバー（Stephen K. Conner）次官補らの発言によりよくあらわれている。議会に対して示された陸軍の近代化方針は、破壊力、生存能力、技術基盤の維持、全方位にわたる効率性の向上の四点を重視し、未来志向の軍事システムの構築を目指すものであった⁵⁰⁾。資金の制約上、このような近代化を実施するには M-1 戦車や AH-64 ヘリコプター等、それまで陸軍の主力であった兵器の追加調達を諦めなければならないと考えられていた。コンバーはこうした調達の犠牲が可能になった理由として、短期的なリスクを冒すことで生じる問題が小さくなったことを挙げている。ソ連の脅威が後退する状況は、むしろ技術開発への投資を促すものとみなされるようになったのである⁵¹⁾。

他方、ソ連の脅威の後退と反比例するように第三世界の動向への懸念が高まっており、それが政策転換のアイデア実現に少なからず影響していたことも確かである。特に、技術拡散に伴い第三世界の諸国がソ連型の兵器を獲得し、高強度紛争で用いられる技術のレベルが高まるとの想定があったことは、対ソ戦略の文脈で計画された新兵器の開発プログラムを、ソ連の脅威が後退したあともなお維持していくために必要な条件であった⁵²⁾。だが重要なことは、東

48) Donald B. Rice, "Air Force Budget Request," February 8, 1990, CIS: 90-H201-35, pp. 5, 11-12.

49) Gray, "Requirement for Future Contingency Forces," March 14, 1990, CIS: 91-H201-26, pp. 147-151, 153.

50) Stephen K. Conner, and Donald S. Pihl, Lt. Gen., "Army Budget Issues," March 20, 1990, CIS: 90-H201-46, pp. 185-186.

51) Ibid., pp. 194-200, 215, 224.

52) Carl E. Vuono, Gen., "Requirement for Future Contingency Forces," pp. 142-145; Wolfowitz, "New Planning Guidance Prepared for Fiscal Year 1992 Budget Request," p. 75.

側の変化と第三世界の問題が同時並行的に意識される中で、総体的には米国に対するグローバルな脅威は低下している、という理解が国防予算の決定過程において一般化しつつあったことである。そのため、単純な脅威の論理は、もはや国防予算を従来通りに正当化する十分条件ではなくなっていた。一部では、高度化する第三世界の脅威への対処を理由として国防予算の維持を求める声も上がっていたが、これに対して上院軍事委員会の委員長を務めていたナン (Sam Nunn) は、ソ連の脅威が後退する状況を根拠に予算削減という「不快な決定」を支持するよう求め、結果的にもそれが達成された⁵³⁾。

前年度の予算審議における議論とは決定的に異なり、それゆえに法案に大きな影響を及ぼしたのは、議会もまた東側の脅威の後退という前提を受け入れ、国防総省や軍が提示するような研究開発重視の路線を認めるようになっていたことであった。軍事委員会において研究開発への投資を支持していた議員の間では、技術開発のリスクの受容が可能であるという認識が広がっており、それに伴って政策転換への支持も高まりつつあった⁵⁴⁾。これに対して、東側の脅威の後退が国防予算の削減圧力をさらに高めつつ、脅威の観点からも軍の規模縮小が正当化されるようになったことで、従来型の装備調達はますます妥当性を欠くものとなった。上下院の軍事委員会はこうした背景のもとで、新たな技術の導入を見越して軍備の効率化を進める方針を打ち出した⁵⁵⁾。その結果、

53) Richard M. Dunleavy, Vice Adm., and Nunn, "Department of the Navy's Force Structure and Modernization Plan," May 2, 1990, CIS: 91-S201-6, pp. 176-177, 180-181.

54) たとえば以下を参照。Pete Wilson, "The Air Force's Force Structure and Modernization Plans," April 27, 1990, CIS: 91-S201-6, p. 75.

55) Senate, Committee on Armed Services, "National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1991, Committee Report," 101-384, July 20, 1990, pp. 9-11, 14-27; House of Representatives, Committee on Armed Services, "National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1991, Committee Report," 101-665, August 3, 1990, pp. 8-14. 調達費が対予算要求比で13%以上削られたのに対して、研究開発費の削減は5%強にとどまった。Eaton, *op. cit.*

前年度にも行政府から打ち出されていた研究開発重視の政策転換が、1991 年度予算において現実のものとなったのである。

第五節 湾岸戦争の成果とさらに後退するソ連の脅威—1991 年—

ここまで検討してきたように、研究開発重視の政策転換は、新たな技術が軍事的能力と財政の両面で効率化を促すという認識と、そのような措置に伴って生じるリスクがソ連の脅威の後退によって受容可能なレベルまで低下しているとの情勢認識に基づいていた。1991 年に生じた湾岸戦争やソ連における一連の動きは、必ずしも冷戦後の装備調達方針に新たな正当化の論理を提示するものではなく、むしろそれまでの議論の妥当性を証明するというニュアンスを強く持っていた、という位置づけとなる。しかし同時に、これらの出来事は、論理的にはこのような政策転換の前提に挑戦するものとなる可能性もはらんでいた。

湾岸戦争を通じて米国が冷戦後の安全保障戦略における技術志向性を高めたのは、すでに多くの研究によって指摘されている通りである。実際に、軍は湾岸戦争を経て第三世界の脅威が技術的に高度化しているとの認識を強めただけでなく、こうした脅威に対しても先端技術が有効な対策となるとの主張を展開するようになっていた⁵⁶⁾。さらに、議会でも技術と脅威について同様の認識が広まっていたことは、予算編成をめぐる決定を理解するうえで重要である。ステルス航空機 (F-117) や JSTARS のようなプラットフォームから、GPS (Global Positioning System) に代表される新たな情報技術、さらにトマホークのようなスタンド・オフ兵器など、湾岸戦争における具体的な装備品の成功例

56) Colin L. Powell, Gen., "Fiscal Years 1992 and 1993 National Defense Authorization Request," February 7, 1991, CIS: 91-H201-31, pp. 52-54.

についても議員らの関心は高かった⁵⁷⁾。「先端技術なくして兵力を投入することはもはやできず」、「兵力が縮小されていく中で次世代の技術が戦力を倍増させ、その効果を増大させる」ことが求められるとの理解は、湾岸戦争を通じて研究開発予算の維持がより一層重視されるようになったことを示している⁵⁸⁾。

その反面、湾岸戦争で使用された兵器のほとんどがレーガン政権期までに調達されたものであったことは、次の二つの政策的主張につながる可能性をはらんでいた。一方で、サーモンド (Strom Thurmond) 上院議員が述べたように、湾岸戦争で明らかになった技術的成果は「過去数十年の技術への投資の蓄積がもたらした優越」であるからこそ、将来の「新たなサダム・フセインによる挑戦」に確実に対処するには、今こそ研究開発への投資が必要となるという議論につながった⁵⁹⁾。しかし他方で、湾岸戦争で示された成果が過去の投資によるものであるならば、それは将来的な研究開発だけでなく、成果を挙げた現行装備品の調達そのものを正当化する論理としても機能しえたはずである。実際に、湾岸戦争の戦果は、現行の兵器がいかに新たな安全保障環境において有効なものとなりうるかを説明する際にも引き合いに出され、その結果としていくつかの調達プログラムを正当化する論拠としても用いられていた⁶⁰⁾。

57) Richard Ray, and Conner, "Fiscal Year 1992-1993 Budget Request for the Army Procurement Program," March 21, 1991, CIS: 91-H201-34, p. 36; Malcolm Wallop, and Conner, "Army Acquisition Plans and Modernization Requirements," May 10, 1991, CIS: 91-S201-22, p. 175; Gene Taylor, and Conner, "Fiscal Year 1992-1993 Budget Request for the Army Procurement Program," March 21, 1991, p. 43.

58) Wallop, "Air Force Acquisition Plans and Modernization Requirements," April 22, 1991, CIS: 91-S201-22, p. 5.

59) Strom Thurmond, "Army Acquisition Plans and Modernization Requirements," May 10, 1991, p. 148.

60) Conner, "Fiscal Year 1992-1993 Budget Request for the Army Procurement Program," March 21, 1991, pp. 12-15. ここでは陸軍の「ビッグファイブ」システムとして、M-1、ブラッドレー、AH-64、ブラックホーク、パトリオットが挙げられている。

とはいえ、このような議論は軍事支出に強い財政圧力がかかり、かつ、軍の規模縮小が既定路線となる当時の流れに反するものであった。チェイニー (Richard B. Cheney) 国防長官は公聴会において、たとえ有効性が高く、生産ラインを維持すべき装備品であっても、それは財政的な観点から不可能であり、軍の規模そのものが縮小される流れの中ではこうした従来型装備品の削減も行われてしかるべき、との見解を示している⁶¹⁾。実際には湾岸戦争の成果が個別の調達プログラムに与えた影響の大きさはケースバイケースではあったが、全体的な装備調達政策の方向性としては、ますます厳しくなる財政制約を乗り越えてまで軍事力の量的維持、拡大を正当化する根拠となるまでには至らなかったようである。

これと並行して、いくつかの但し書きつきながら、ソ連の脅威の後退がより鮮明に認識されるようになったことも研究開発志向の投資の戦略的な妥当性を裏づけた。一方で、この年には、バルト三国独立の動きに対するソ連の反応や、それと前後して高まっていたソ連邦内における保守勢力の台頭、あるいはゴルバチョフ (Mikhail S. Gorbachev) 自身の保守化に対する懸念が高まったことは確かである⁶²⁾。また、議会や各軍では一部、特に戦略分野を中心にソ連の脅威を強調し続ける議論も根強く存在していた⁶³⁾。このような懸念が、研究

61) Richard B. Cheney, "Fiscal Years 1992 and 1993 National Defense Authorization Request," February 7, 1991, pp. 59-60.

62) Beth A. Fischer, "US Foreign Policy under Reagan and Bush," Melvyn P. Leffler, and Odd Arne Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War*, volume III, 2010, pp. 267-288; Alex Pravda, "The Collapse of the Soviet Union," Leffler and Westad, *The Cambridge History of the Cold War*, p. 369.

63) John Warner, and Thurmond, "Current Trend in the Soviet Union," February 26, 1991, CIS: 91-S201-17, pp. 3-4; Lawrence H. Garrett, III, "Navy and Marine Corps Requests," February 21, 1991, CIS: 91-H-201-31, p. 313; Joseph W. Ralston, Maj. Gen. "Air Force Acquisition Plans and Modernization Requirements," April 22, 1991, p. 39.

開発の重点化や調達削減に伴うリスクの問題を前景化させる可能性もあったはずである。

しかし、より長期的かつ包括的な視点からは、意図、能力の両面でもはやソ連が再活性化することはないとの理解も前年度以上に広まりつつあった。1991年2月7日に開催された1992-1993年度の国防予算要求に関する公聴会において、チェイニーは米ソ関係が総合的に改善されているという情勢認識に基づき、ソ連との全面戦争を想定した40年あまりも前の戦略から離れ、ソ連の能力と湾岸戦争型の地域的脅威との双方に気を配ることが重要との方針を示した⁶⁴⁾。また、専門家の間では、「能力」の観点からはソ連にもはや米国の質的軍拡についてくるだけの力はなく、従って米国の国益に深刻な問題を投げかけることはもはやないと議論も展開された⁶⁵⁾。さらに、ソ連が先端技術を導入した上で高度な技術に基づく戦争を遂行するための能力を持つとは思われないとの見解も示されている⁶⁶⁾。ワルシャワ条約機構の軍事的機能停止、その後の解体は、このような脅威認識をさらに補強することとなった。

むしろこの時期のソ連について装備調達の文脈で懸念されていたのは、前年度に引き続き、第三世界への技術拡散の起点となりうることであった。その後ますます悪化するソ連経済の動向は、第三世界への技術拡散問題に対する懸念をより一層高めた。というのも、ソ連の国力の縮小、特に経済力の急激な落ち込みは、外貨獲得のためのソ連製の武器輸出を加速させると考えられたからである⁶⁷⁾。つまり、ソ連の脅威への懸念が低下していったことが、相対的に第三世界への関心を高めることになったことは確かであるが、それは単に認識上

64) Cheney, "Fiscal Years 1992 and 1993 National Defense Authorization Request," February 7, 1991, pp. 4-6.

65) William E. Odom, Lt. Gen., "Current Trend in the Soviet Union," February 26, 1991, p. 7.

66) Richard Pipes, "Current Trend in the Soviet Union," February 26, 1991, p. 34.

67) Wallop, "Air Force Acquisition and Modernization Requirements," April 22, 1991, p. 48.

の転換にとどまるものではなく、技術拡散の問題を通じてより現実的な裏づけを与えられているものと理解されていたのである。このような形で、ソ連の脅威の後退が第三世界の脅威の高まりと因果的に結びつけられていたことも、各軍や議会が研究開発を支持する根拠が「ソ連の脅威」から、第三世界における「ソ連型の脅威」へと移行していく重要な背景となった。

上下院の軍事委員会はこうした議論を踏まえ、ソ連の脅威が後退している状況を改めて認めたとうえで、湾岸戦争の成果を踏まえて技術重視の投資を改めて支持するに至った⁶⁸⁾。言い換えれば、それ以前にはあくまでも仮説の域を出なかった「技術の可能性」や脅威の変容が具体的な事例によって実証されていたことで、安全保障分野における技術重視の政策がさらに加速することとなったのである。

おわりに

本稿では、従来指摘されている軍拡の構造的影響のほか、軍備行動の制約要因を含めた一連の因果連鎖を追っていくことで、米国が冷戦末期に政策転換を実現し、厳しい制約「ゆえに」質的軍拡を推し進めるに至ったメカニズムを明らかにした。国際的な脅威動向や国内の財政的、産業的課題、あるいは技術の発展といった要素は、それぞれが独立して軍備のあり方を規定するわけではなく、装備調達政策を構成する諸要素に様の影響を与えるわけでもない。これらの要因は、予算をめぐる政治過程の中で連鎖的に新たな政策論理を形成する。

68) House of Representatives, Committee on Armed Services, "National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1992-1993, Committee Report," 102-60, May 13, 1991, pp. 3, 7-9, 27-29, 48-49, 62-63; Senate, Committee on Armed Services, "National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1992-1993, Committee Report," 102-113, July 19, 1991, pp. 3-9, 63, 99.

それが政策の構成要素となる研究開発と調達にそれぞれ異なる形で作用することで、冷戦後のイノベーションにつながる政策転換が行われた、というのが本稿の議論である。

このプロセスをより具体的に整理するならば、以下ようになる。当該期の米国の軍備政策においては、厳しい財政的制約を背景に、新技術の開発に依拠しながらより効率的な軍事力を求めていく機運が高まった。それとほぼ同時期に進んだソ連の脅威の後退は、一方で調達への投資による軍備の量的維持、あるいは拡大の妥当性を低下させたが、他方では技術開発の不確実性に伴うスケジュールの遅れや開発失敗のリスクを受け入れる余地を広げる役割も果たした。冷戦の終焉によって行政府、立法府の認識が収斂し、双方がこのような選択の妥当性を受け入れた結果、米国では調達予算の削減を進めながら研究開発への投資に重点を置く形で政策転換が進んだ。軍備政策をめぐる制約は、このような経緯で投資の選択性を高め、冷戦後の米国が技術的優越に依存した軍備政策を進める出発点となった。その後、湾岸戦争を経てこうした投資戦略の前提となっていた技術の有効性が実証されると同時に、ワルシャワ条約機構の解体を通じて脅威の後退も具体的な形で明らかになったことで、新たな指針がクリントン（William J. Clinton）政権後にも引き継がれていく素地が固まったのである。

一見すると合理的なこの決定は、しかし、後に当時の期待とは異なるさまざまな問題を惹起した。たとえば、研究開発に比重を置いて軍備を効率化するという狙いは、1990年代後半から現在にかけて能力は高いが価格も高い兵器を調達することにつながり、長期的には財政の面でも問題を投げかけるものとなった。また、ソ連の脅威が後退する中で継続された主要な兵器開発プログラムの多くが「高度な軍事技術を備えた第三世界の台頭」を念頭に置いていたのに対して、クリントン政権以降の米国がむしろ悩まされたのは、低強度の軍事作戦やテロリズムなどの問題であり、技術依存型の兵力構成がそれだけで冷戦後の安全保障戦略を遂行する十分条件ではないとの認識も表面化するように

なっていた⁶⁹⁾。こうした冷戦末期の「読み違い」が絡み合う中で、兵力の規模縮小に伴う諸問題を軍事と財政の両面で解決することを期待されたさまざまなプログラムが途中で開発や生産を打ち切られてきた。

米国は現在、再び厳しい財政的制約や技術開発リスクのもとで装備調達政策の転換を迫られており、冷戦末期の読み違いはそこで解決すべき課題に少なからず影響している。しかしこうした問題が明らかになる中でなお、米国型の軍備モデルはグローバルに波及し、同様に強い制約を引き受けながら軍事力の高度化を進める国家が増えている。それは単に国家間の競争的な関係に基づいて展開するだけでなく、同盟や緊密な友好国間の共同開発・調達といった協調的手法を通じてリスクとコストの分散を図ろうとする動きにもつながっている。各国はその結果として、先端技術の追求に際して競争と協力の入れ子関係に置かれ、安全保障政策の自律性と装備調達の効率性をいかにバランスさせるか、という問題に改めて直面するようになってきているのである。今後、米国の動向のみならずグローバルな軍事力の変容プロセスを分析していく上でも、こうした政策トレンドを踏まえつつ軍備をめぐる制約とそれが政策的帰結に与える影響を考察していく作業が重要な課題になってくると言えよう。

【付記】 本稿は JSPS 科研費 15K16999 の成果を一部反映させたものである。

69) たとえば、Joint Chiefs of Staff, *Joint Vision 2010*, 1996, p. 14 を参照。冷戦後の米軍再編におけるベンチマークの一つとなった同文書では、多くの軍事作戦が地上兵力による占領や集中的な物理プレゼンスを必要とするが、そこでは科学技術の持つ前提が自明ではないとの留保が付されている。