

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	オバマ政権による国防予算削減の動向—強制削減の発動と国防戦略・兵力計画の修正—
他言語論題 Title in other language	Reduction of Military Spending under the Obama Administration: Sequestration and Reviews of Defense Strategy and Force Planning
著者 / 所属 Author(s)	福田 毅 (Fukuda, Takeshi) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 外交防衛課
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	793
刊行日 Issue Date	2017-02-20
ページ Pages	61-88
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	米国のオバマ政権は、連邦財政の悪化を受け、国防予算を大きく削減した。本稿では、国防予算削減の動向と、それに伴う戦略及び兵力計画の修正の内容を紹介する。

\*掲載論文等のうち、意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

# オバマ政権による国防予算削減の動向

## —強制削減の発動と国防戦略・兵力計画の修正—

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
外交防衛課 福田 毅

### 目 次

はじめに

#### I 米国の国防予算の長期的傾向

- 1 全般的傾向
- 2 1970年代以降の国防予算変動の歴史

#### II 強制削減発動に至る経緯

- 1 国防戦略ガイダンス（DSG）の策定
- 2 強制削減の発動

#### III 2014QDRに基づく予算計画の修正

- 1 2013年超党派予算法の成立
- 2 戦略の微調整—SCMRと2014QDR—
- 3 FY2016国防予算と2015年超党派予算法
- 4 FY2017国防予算案

#### IV 近年の国防予算をめぐる論点

- 1 暫定予算と海外緊急作戦（OCO）経費の問題点
- 2 予算計画と兵力計画の妥当性
- 3 予算不足に起因する即応能力の低下
- 4 装備近代化
- 5 国防イノベーション・イニシアティブ（DII）の推進

おわりに

別表 略語一覧

## 要 旨

- ① 冷戦の終結以降、米国は、国防予算を大きく削減した。しかし、2001年9月11日の同時多発テロを契機として、米国はアフガニスタンとイラクで大規模な軍事作戦を開始し、それに伴い国防予算も急増した。一方で、2000年代後半に発生した世界金融危機により、米国は深刻な不況に陥り、連邦政府の財政も急速に悪化した。これを受け、2009年1月に発足したオバマ政権は、財政赤字削減策の一環として国防予算の削減に着手した。
- ② オバマ政権による国防予算の削減は、戦略環境の改善などの安全保障上の要因によってではなく、財政上の要請によって行われている。むしろ戦略環境の点では、中国の軍近代化と海洋進出、ロシアによるクリミア併合後の対露関係悪化、「イラクとレバントのイスラム国」の勢力拡大など、米軍の対応を必要とする事態が複数発生している。こうした環境下で国防予算の削減が進められているため、オバマ政権は、時として安全保障上の要請よりも財政上の要請を優先した厳しい選択を行わざるを得ない状況に直面している。
- ③ 当初、オバマ政権は、予算の効率化により国防予算の伸びを抑えようとしていたが、財政状況の悪化を受け、国防予算の実質削減に踏み切った。さらに、2013年3月には、2011年予算管理法に基づく連邦政府予算の強制削減（sequestration）が発動された。強制削減が完全に実施されれば、国防予算は10年間で約1兆ドル削減されることとなる。国防省は、予算削減に対応するための軍事戦略の見直しに着手した。この見直しの結果は、2012年1月の「国防戦略ガイダンス」（DSG）及び2014年の「4年ごとの国防見直し」（QDR）として公表された。
- ④ ただし、これらの戦略見直しは、従来の戦略を大幅に修正するものではなかった。国防省は、強制削減が完全実施されれば、DSGやQDRで提示した戦略の遂行は不可能になると繰り返し訴えている。しかし、その後も強制削減は（削減規模は若干抑制されているものの）継続しており、国防省の将来予算計画も下方修正を重ねている。
- ⑤ 軍や有識者からは、米軍の兵力を増強すべきとの提言がなされている。また、2016年の大統領選に勝利したトランプ氏も、兵力増強を公約に掲げていた。兵力増強には、国防予算の増額が不可欠である。しかし、米国の財政状況からして、国防予算の大幅な増額は容易ではない。

## はじめに

冷戦の終結以降、ソ連という強大な敵を失った米国は、国防予算を大きく削減した。この国防予算の下降傾向に終止符を打ったのが、2001年9月11日に米国で発生した同時多発テロであった。この事件を契機として、ブッシュ（George W. Bush）政権は、アフガニスタンとイラクで大規模な軍事作戦を開始した。同政権は、両国の政権を打倒すれば米軍を速やかに撤退させることが可能だと想定していたが、政権打倒後の国内安定化に失敗したため長期の駐留を余儀なくされ、それに伴い国防予算も増加の一途をたどった。さらに、ブッシュ政権末期には、2007年のサブプライム・ローン問題と2008年のリーマン・ショックを端緒とする世界金融危機が発生し、米国は深刻な不況に陥り、連邦政府の財政も急速に悪化した。

このため、2009年1月に発足したオバマ（Barack Obama）政権は、財政赤字削減策の一環として国防予算の削減に着手した。ここで重要なのは、オバマ政権下での国防予算削減が、戦略環境の改善などの安全保障上の要因によってではなく、安全保障とは無関係の財政上の要請によって行われているという点である。むしろ、戦略環境の点では、中国の軍近代化と海洋進出、2014年3月のロシアによるクリミア併合後の対露関係悪化、「イラクとレバントのイスラム国」（Islamic State in Iraq and the Levant: ISIL）の勢力拡大など、米軍の対応を必要とする事態が複数発生している。こうした環境下で国防予算の削減が進められているため、オバマ政権は、時として安全保障上の要請よりも財政上の要請を優先した厳しい選択を行わざるを得ない状況に追い込まれている。

最も深刻な問題は、2013年に発動された連邦予算の強制削減（sequestration）によって、国防省の想定を遙かに上回る規模の国防予算削減が行われていることである。その結果、米軍は戦力の削減を余儀なくされ、部隊の訓練や装備のメンテナンスに必要な経費も不足するようになった。加えて、戦略と予算計画、兵力計画の間のリンクも不鮮明になっている。強制削減により予算と兵力は削減されているが、国防戦略の修正は最低限にとどめられている。これは戦略の一貫性という点では好ましいことかもしれないが、予算が大幅に削られても以前の戦略が遂行可能である理由を国防省は十分に説明していない。こうした事態が続けば、米国の国防戦略の信ぴょう性が低下する危険もある。

本稿の目的は、オバマ政権による国防予算削減について、その背景と具体的動向を把握することにある。まず、第Ⅰ章では、米国の国防予算の長期的な傾向を解説し、第Ⅱ章において、強制削減発動に至るまでの経緯を記述する<sup>(1)</sup>。第Ⅲ章では、強制削減発動後に行われた戦略と予算計画の見直しの内容を解説し、最後に第Ⅳ章で、近年の国防予算をめぐる主要な論点のうち、米軍の能力や態勢に関わるものについて検討する<sup>(2)</sup>。なお、以下の記述では、米国の会計

\* 本稿における肩書は全て当時のものであり、引用したURLへの最終アクセス日は2017年1月18日である。

(1) 筆者は、2013年の拙稿（福田毅「米国に対する唯一最大の脅威は債務？—米国の財政危機とオバマ政権の国防政策—」『海外事情』61巻5号、2013.5, pp.49-73）で強制削減発動までの国防予算削減の動向を既に紹介しているので、その間については簡略な記述にとどめた。ただし、国防予算の長期的トレンドに関する記述は全体像の理解に不可欠であるため、同稿と重複する部分もあるが本稿でも再論した。

(2) 近年の国防予算をめぐるのは、A-10攻撃機の退役や基地再編・閉鎖（Base Realignment and Closure: BRAC）プロセスの開始の是非、軍人の人件費やヘルスケアの改革、国防省の組織改革などについても大きな論争が生じている。これらも広い意味では米軍の能力に影響を及ぼす重要な問題ではあるが、本稿では紙幅の制約上、取り上げなかった。

年度 (Fiscal Year: FY) について、例えば 2016 会計年度 (2015 年 10 月 1 日～2016 年 9 月 30 日) の場合は「FY2016」のように略記した。

## I 米国の国防予算の長期的傾向

### 1 全般的傾向

約 40 年にわたり西側諸国と東側諸国が対立した冷戦は、米国の国防態勢を大きく変化させた。第 2 次世界大戦以前の米国は、ヨーロッパの権力闘争に巻き込まれることを嫌い、平時には軍隊の規模を必要最小限にとどめ、有事が発生した場合にのみ国防予算を急増させ大規模な動員を行うことを常としていた<sup>(3)</sup>。しかし、平時と戦時の境界線が曖昧なまま緊張状態が継続する冷戦が始まると、米国は大規模な戦力を維持し、第 2 次世界大戦で獲得した拠点を活用して西欧と東アジア、とりわけ西ドイツ、日本、韓国に部隊を前方展開することで西側諸国の防衛にコミットするという戦略の大転換を行った。このようにグローバルな国防戦略を採用しているのは第 2 次世界大戦以降では米国のみであり、それが米国の国防予算が他国に比して突出する理由となっている<sup>(4)</sup>。

とはいえ、冷戦開始後も米国の国防予算は一定ではなく、戦争勃発に伴い急激に上昇し、終戦後にはその反動で急速に下降するというサイクルを繰り返してきた。第 2 次世界大戦前との違いは、下降期もかなりの額の国防予算が維持されている点にある。国防予算上昇の原因となった第 2 次世界大戦後の戦争とは、1950～53 年の朝鮮戦争、1960 年代半ばから 1973 年までのベトナム戦争、1980 年代前半の「第 2 次冷戦」、2000 年代のアフガニスタン戦争及びイラク戦争で、現在は 4 回目のサイクルの下降期に当たる (図 1)。ただし、後述するように、第 2 次冷戦は、現実の戦闘行為を伴う戦争ではなかった。

米国の国防予算の傾向を理解するには、総額だけでなく、その内訳にも着目する必要がある。図 2 は、国防予算の主な費目である軍人人件費、部隊・施設の運用維持費 (Operation and Maintenance: O&M)、装備の調達費及び研究・開発・試験・評価費 (Research, Development, Test and Evaluation: RDT&E) と、現役兵員数の推移を示したグラフである。

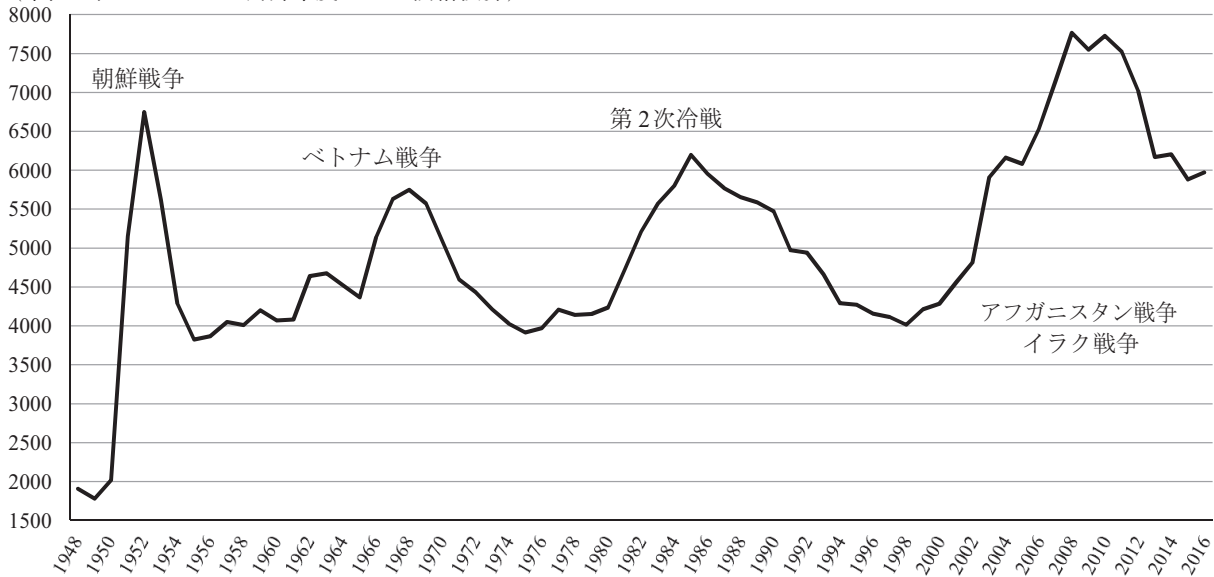
ここから全般的な傾向として読み取ることができるのは、次の点である。まず、戦時には、戦場で使用される装備の調達費と部隊運用に係る O&M が増大する。軍人人件費と現役兵員数も戦時に増加する傾向にあるが、後述するように、アフガン・イラク戦争期では兵員数は増加していない。ここで注意すべきは、戦時に調達される装備の多くは戦場で損耗されるため、戦時における調達費の増額は長期的な軍の能力強化に直結しないことである。一方、戦後の国防

(3) 例えば、第 1 次世界大戦参戦前後では、国防予算 (陸軍省と海軍省予算の合計) は FY1916 の約 3 億 3703 万ドルが FY1918 には約 18 倍の約 61 億 4870 万ドルへ、現役兵員数は 1916 年 6 月末の 179,306 人が 1918 年 6 月末には約 16 倍の 2,897,167 人へと急増した。しかし、1920 年代には国防予算は数億ドルに、兵員数は 20 万人台にまで削減された。その後、第 2 次世界大戦への参戦を契機として、国防予算は FY1940 の約 17 億 9864 万ドルが FY1945 には約 48 倍の約 805 億 3725 万ドルに、現役兵員数は 1940 年 6 月末の 458,365 人が 1945 年 6 月末には約 26 倍の 12,123,455 人に増大した。Department of Commerce, Bureau of the Census, *Historical Statistics of the United States: Colonial Times to 1970, Bicentennial Edition*, Washington, DC: US Government Printing Office, 1975, pp.1114, 1141.

(4) ストックホルム国際平和研究所のデータから算出すると、2015 年の国防予算支出額上位 5 か国が世界各国の国防予算合計に対して占める割合は、米国が 36.5%、中国が 13.1%、サウジアラビアが 5.3%、ロシアが 4.1%、イギリスが 3.4% である。Stockholm International Peace Research Institute, “SIPRI Military Expenditure Database, 2015.” <<https://www.sipri.org/databases/milex>>

図1 国防省予算権限額の推移（1948～2016 会計年度）

（単位：億ドル、2017 会計年度のドル価格換算）

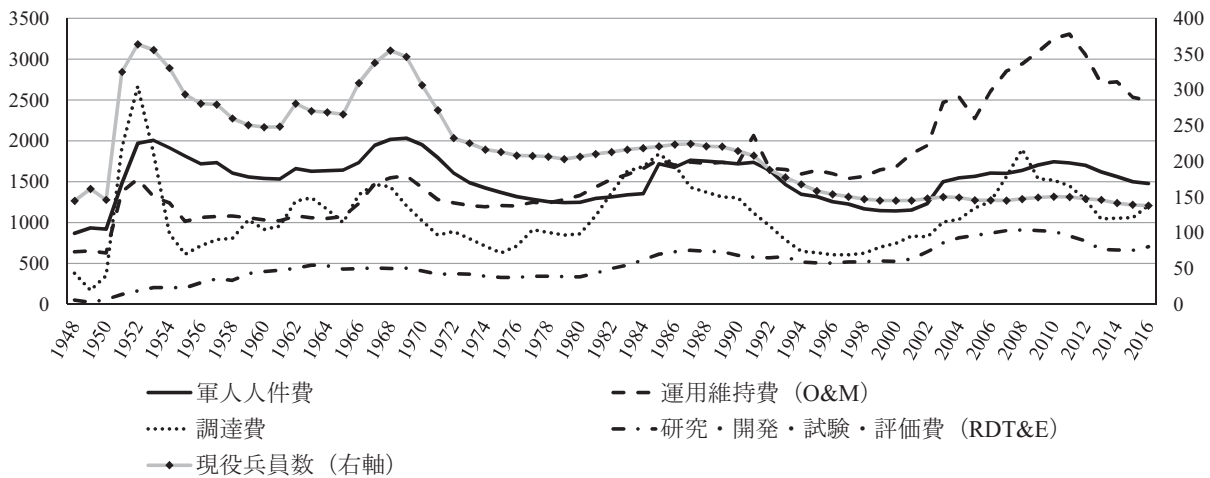


（注） 基礎予算に加え、戦費等の追加予算も含む。

（出典） Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller), *National Defense Budget Estimates for FY 2017 (Green Book)*, March 2016, Table 6-8 を基に筆者作成。

図2 費目別の国防省予算権限額と現役兵員数の推移（1948～2016 会計年度）

（単位：左軸 = 億ドル、2017 会計年度のドル価格換算、右軸 = 万人）



（注） 基礎予算に加え、戦費等の追加予算も含む。

（出典） Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller), *National Defense Budget Estimates for FY 2017 (Green Book)*, March 2016, Table 6-8, Table 7-5 を基に筆者作成。

予算下降期に大きく削られているのは、調達費である。巨額の調達プログラムの縮小や中止は歳出削減効果の面で即効性が高いため、国防予算を削減する際に検討される第1の選択肢となる。O&Mも戦後に縮小する傾向にあるが、縮小比率は調達費に比べれば小さい。それは、O&Mには、平時における訓練や海外プレゼンスの維持、小規模な軍事作戦等に要する経費も含まれるためである。

国防予算の上昇期と下降期で最も増減の幅が小さいのは、RDT&Eである。まさに、この点こそが、米国の国防政策の重要な特徴となっている。米国は、自国の軍事力の優位性が高度な技術力に深く根差していることを自覚すると同時に、科学技術を用いれば軍事的難題の多くは

解決可能だと考える傾向が強い<sup>(5)</sup>。そして、厳しい取捨選択を迫られる国防予算下降期には、他の分野よりも RDT&E を優先し将来に投資することが、長期的な軍事的優越を維持する上で不可欠だとの判断が働くようになる。しかも、RDT&E への支出割合の点で、米国は他国を遙かに上回っている。欧州防衛庁の資料によれば、2011 年の国防予算に占める研究開発費の割合は、欧州防衛庁加盟国<sup>(6)</sup>が平均で 4.0% であるのに対し、米国は約 2.7 倍の 10.7% である。米国の国防予算は欧州防衛庁加盟国合計を大きく上回るので、実際の支出額で比べると両者の格差は約 6.9 倍にまで拡大する<sup>(7)</sup>。

## 2 1970 年代以降の国防予算変動の歴史

### (1) 1970 年代から 1990 年代までの動向

ベトナム戦争後の国防予算削減期に、米軍の能力は大きく低下した。テト攻勢など激戦の続いた FY1968 をピークとして、国防予算は 1973 年 3 月のベトナムからの米軍撤退を経て FY1976 まで下降の一途をたどり、その後も FY1980 まで低迷した。ベトナム戦争中には調達費も増額したが、これは戦場で使用する兵器を調達するためであり、将来を見据えた装備近代化は後回しにされていた<sup>(8)</sup>。にもかかわらず、戦争後には、調達費がインフレ調整をした実質値でほぼ半減されてしまった。また、米国は 1973 年に徴兵制から志願兵制へと移行したが、給与を民間並みに引き上げることもできず、軍に有能な人材が集まらなくなった<sup>(9)</sup>。更に問題だったのは、兵士の教育訓練や装備のメンテナンスといった、目立たないが重要な経費が大幅に削減されたため、軍の即応性が危機的なレベルにまで低下したことである。これらの結果、1970 年代には、米軍が実際には有事で使い物にならない「抜け殻の軍隊」(hollow force) と化しているのではないかとの懸念が高まった<sup>(10)</sup>。

しかし、この時期にも米軍は、将来の中核的戦力となる F-15 戦闘機、F/A-18 戦闘攻撃機、E-3 早期警戒管制機、M1 戦車といった主要兵器の開発を継続していた<sup>(11)</sup>。また、RDT&E の削減も実質最大約 25% にとどめられた。そして、1977 年 1 月に発足したカーター (Jimmy Carter) 政権は、ソ連軍の量的優位を米軍の質的優位 (技術力を駆使したハイテク兵器) で相殺 (offset) することを目標とするオフセット戦略を採用し、調達費と RDT&E への投資を強化した。オフセット戦略で重視されたのは、コンピュータのネットワーク化や全地球測位システム (Global Positioning System: GPS) を含む精密攻撃能力、ステルス技術等である<sup>(12)</sup>。この投資の成果は 1991 年の湾岸戦争の勝利によって見事に実証され、冷戦後の米国の軍事的優越を支える基盤となった。

(5) 米国の戦略文化と科学技術信仰については、例えば次を参照。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、pp.40-43。

(6) 欧州防衛庁とは、欧州連合加盟国間の装備協力を促進するための機関で、デンマークを除く欧州連合加盟 27 か国が参加している。

(7) European Defence Agency, *EU-US Defence Data 2011*, September 2013, pp.10-11. <<https://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal>>

(8) Frederick W. Kagan, *Finding the Target: The Transformation of American Military Policy*, New York: Encounter Books, 2006, pp.24-25.

(9) 松岡完『ベトナム症候群—超大国を苛む「勝利」への強迫観念—』中央公論新社、2003、pp.31-33。

(10) こうした状況については、次を参照。Andrew Feickert and Stephen Daggett, “A Historical Perspective on “Hollow Forces”,” *CRS Report for Congress*, R42334, January 31, 2012, pp.2-6.

(11) Kagan, *op.cit.*(8), pp.25-42.

1970年代に米ソ間で進展した緊張緩和（デタント）は、1979年のソ連によるアフガニスタン侵攻で崩壊し、1981年1月に対ソ強硬派のレーガン（Ronald Reagan）政権が米国で発足すると、米ソ対立は再び激化した。レーガン政権発足から1985年にソ連でゴルバチョフ（Mikhail Gorbachev）政権が誕生する頃までの米ソ対立は、「第2次冷戦」とも呼ばれる。そして、1970年代に浮上した軍の抜け殻化の懸念は、この間にレーガン政権が行った大規模な軍拡により完全に払拭された。同政権は、冷戦に勝利するため国防予算をFY1980からFY1985にかけて実質約46%も増額した。重要なのは、この軍拡が、実際の戦争を戦うためのものではなかったことである。そのため、国防予算の増額分を調達費とRDT&Eに集中的に投資することができた。FY1980からFY1985にかけての実質上昇率は、O&Mが33%であるのに対して、調達費とRDT&Eはそれぞれ113%と82%である。そして、調達された兵器は、戦場で損耗されることなく、戦力増強のために活用された。

冷戦が終結すると、「平和の配当」を求める世論に後押しされクリントン（William J. Clinton）政権は、主に兵員数と調達費の大幅削減により、国防予算をFY1985のピーク時からFY1998までに実質約34%削減した。にもかかわらず、この時期に米国は、圧倒的な軍事的優越を確立している。その理由は、ソ連というライバルが消滅したことに加え、主要兵器の開発・調達が冷戦期にほぼ完了していたことにある。また、特筆すべきは、冷戦終結という戦略環境の大変動を経験したクリントン政権期にも、RDT&Eがほとんど削減されていないことである。事実、1990年代には、ハイテク兵器を駆使した「軍事における革命」（Revolution in Military Affairs: RMA）の促進を求める勢力が国防省・米軍の主流を占めるようになっていた<sup>(13)</sup>。

## (2) 2001年の同時多発テロ以降の動向

ブッシュ政権がアフガニスタンとイラクで軍事行動を開始すると、国防予算は過去最高レベルにまで急増した。戦費の膨張により、O&Mと調達費はFY2000からFY2010前後にかけて実質で倍増している。軍種別に見ると、予算が増えているのは主に陸軍である（図3）。平時においては、高額な兵器を擁する海空軍の予算額が陸軍の予算額を上回ることが多いが、ベトナム戦争やイラク戦争のように大量の地上部隊が投入される軍事作戦が行われると、陸軍の予算が急増する<sup>(14)</sup>。なお、レーガン政権期における海空軍予算の急増は、先端的な海空戦力への集中的投資が行われたことを示している。

アフガニスタン及びイラクにおける戦争と過去の戦争で大きく異なるのは、軍人人件費と兵員数の変動である。朝鮮戦争及びベトナム戦争が始まると、軍人人件費と兵員数は連動して増大し、終戦後に共に低下した。しかし、2000年代は、兵員数がほとんど増えていないにもかかわらず、軍人人件費が2000年から10年間で実質約1.5倍となっている。現役兵士1人当たり

(12) オフセット戦略については、次を参照。Robert R. Tomes, *US Defense Strategy from Vietnam to Operation Iraqi Freedom: Military Innovation and the New American Way of War, 1973-2003*, London: Routledge, 2007, ch.4; 福田 前掲注(5), pp.64-65; 永田伸吾「オフセット戦略構築におけるカーター政権安全保障チームの役割—ステルス航空機開発への取組みを中心に—」『戦略研究』11巻, 2012, pp.105-121.

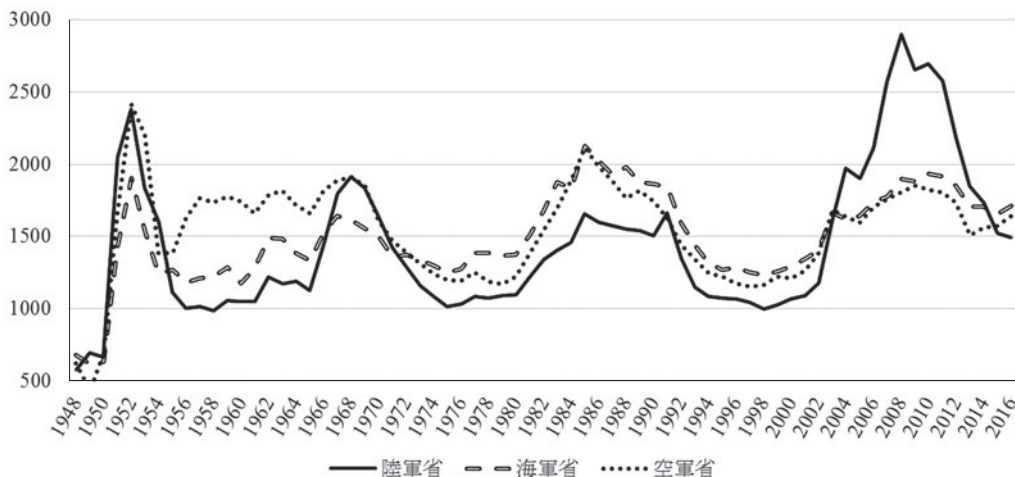
(13) 福田 同上, pp.174-195.

(14) 例えば、2005年9月30日の時点で、イラクの自由作戦に従事するためイラク及びその周辺地域に展開していた米軍の内訳は、陸軍約132,400人、海軍約14,500人、海兵隊約25,900人、空軍約19,800人である。Department of Defense, “Worldwide Manpower Distribution by Geographical Area,” September 30, 2005, p.11. <[https://www.dmdc.osd.mil/appj/dwp/dwp\\_reports.jsp](https://www.dmdc.osd.mil/appj/dwp/dwp_reports.jsp)> 以下、Department of Defense は、DoD と略記。



図3 陸・海・空軍省別の予算権限額の推移（1948～2016 会計年度）

（単位：億ドル、2017 会計年度のドル価格換算）



（注） 基礎予算に加え、戦費等の追加予算も含む。

（出典） Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller), *National Defense Budget Estimates for FY 2017 (Green Book)*, March 2016, Table 6-10 を基に筆者作成。

の人員費を FY1968 と FY2010 で比較すると、実質ではほぼ倍増している。

こうしたデータは、志願兵制の下で長期戦を遂行することの難しさを示している。1991 年の湾岸戦争でも大規模な動員が行われたが、軍事作戦は短期間で終結し、米兵の犠牲者も少なかった。そのため、必要な兵力を確保することは比較的容易であった。しかし、アフガンとイラクにおける軍事作戦はベトナム戦争と同等かそれ以上の長期に及び、米兵はベトナム戦争と同様に現地武装勢力の反乱やテロ攻撃に悩まされた。米兵の死者も、(ベトナム戦争と比較すれば少ないが) 5 千人以上に上る<sup>(15)</sup>。このような戦争への参加を志願する兵士を確保するため、米軍は兵士の給与や手当を手厚くせざるを得なかったのである<sup>(16)</sup>。

なお、同時多発テロ後の戦費は、国防省の基礎予算 (Base Budget) とは別枠で、ブッシュ政権期にはグローバルな対テロ戦 (Global War on Terror: GWOT) 経費、オバマ政権期には海外緊急作戦 (Overseas Contingency Operations: OCO) 経費として計上されている (図4)。ピーク時の FY2008 には、1869 億ドルもの巨額の資金が戦費に費やされていた。一方で、基礎予算も、FY2001 の 2874 億ドルが FY2012 には 5304 億ドルへと増大している。ただし、戦費と基礎予算を明確に区別することは決して容易ではない点には、注意すべきである (この点については後述)。

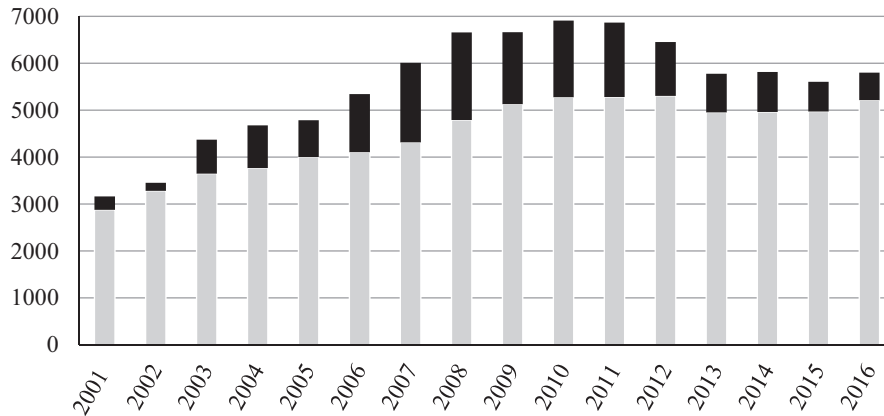
ブッシュ政権の後を継いだオバマ政権は、まず戦争収束による戦費の削減を目指した。実際、FY2016 の OCO はピーク時の約 3 割の 586 億ドルにまで縮小している。しかし、連邦財政悪化

(15) 敵対行為による死者数は、ベトナム戦争 (1950 年代半ばから派遣されていた軍事顧問団による活動を含む) が 47,434 人、湾岸戦争 (砂漠の盾作戦と砂漠の嵐作戦) が 147 人、アフガン戦争 (2001 年 10 月 7 日から 2014 年 12 月 31 日までの不朽の自由作戦) が 1,843 人、イラク戦争 (2003 年 3 月 20 日から 2010 年 8 月 31 日までのイラクの自由作戦と同年 9 月 1 日から 2011 年 12 月 15 日までの新たな夜明け作戦) が 3,519 人であった (2017 年 1 月 18 日時点)。軍事作戦ごとの米兵死傷者数のデータは、次のウェブサイトで入手できる。DoD, Defense Casualty Analysis System website <[https://www.dmdc.osd.mil/dcas/pages/summary\\_data.xhtml](https://www.dmdc.osd.mil/dcas/pages/summary_data.xhtml)>

(16) 視点を変えてみると、アフガン戦争とイラク戦争が 1990 年代と同規模の兵員数で行われたという事実は、兵器の近代化が進み、米軍がますますマンパワーよりも技術力に依存するようになってきていることを示唆しているともいえる。また、ベトナム戦争のように大規模な徴兵を必要としなかったため、アフガンとイラクでの戦争を身近に感じない国民も少なからず存在し、ベトナム戦争時のような大規模な反戦運動も発生しなかった。

図4 国防省基礎予算と戦費等の推移（2001～2016 会計年度の予算権限額）

（単位：億ドル、下段：基礎予算、上段：戦費等）



（注） 戦費等には災害救援等の補正予算も含まれるが、2001 会計年度を除き毎年、対テロ戦（GWOT）経費又は海外緊急作戦（OCO）経費が 99% 以上を占めている（2001 会計年度は約 80%）。

（出典） Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller), *National Defense Budget Estimates for FY 2017 (Green Book)*, March 2016, Table 2-1 を基に筆者作成。

の余波で、国防省は戦費分を超えて基礎予算まで大きく削減する必要に迫られた。ここで問題となるのが、オバマ政権の置かれている状況である。冷戦終結後のクリントン政権には前政権による戦力増強という遺産が残されていたが、オバマ政権が引き継いだのは、長期の戦争で疲弊した軍隊であった。また、ベトナム戦争終結後の米国はソ連との将来の対決に集中することができたが、オバマ政権は、アフガンやイラクでの作戦を遂行しつつ、中国やロシアの軍事的台頭にも対抗しなければならなかった。

こうした状況下で国防予算を大幅に削減することには、当然、リスクが伴う。装備近代化予算（調達費と RDT&E）を削減すれば、米軍の能力が低下することは避けられない。基礎予算を縮小しつつ装備近代化予算を確保しようとするれば、人件費に切り込む必要がある。しかし、いったん引き上げた兵士の給与や手当を削減することは、政治的に容易ではない<sup>(17)</sup>。もちろん、兵員数を減らせば給与レベルを変えずに人件費を引き下げることができるが、これもまた戦力低下につながる可能性がある。

## II 強制削減発動に至る経緯

### 1 国防戦略ガイダンス（DSG）の策定

オバマ政権発足当初、国防省は、予算の実質削減には踏み込まず、予算の効率化により国防

(17) 例えば、2014 年 5 月に下院軍事委員会が策定した FY2015 国防予算案は、政府が提案した軍人基本給と基本住宅手当の上昇率抑制、軍人向けヘルスケア費の削減、軍売店への補助金削減などを軒並み却下していた。その後、同年 11 月の中間選挙後に成立した国防予算では政府提案の多くが認められたが、それでも予算削減額は政府提案の約 25% にとどまった。House Armed Services Committee, “Fact Sheet: Highlights of the Chairman’s Mark H.R. 4435 National Defense Authorization Act For Fiscal Year 2015,” May 5, 2014. <<http://docs.house.gov/meetings/AS/AS00/20140507/102146/HMKP-113-AS00-20140507-SD001-U2.pdf>>; Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller), *United States Department of Defense Fiscal Year 2016 Budget Request: Overview*, February 2015, p.3-1. 以下、Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller) は OUSD(C) と略記。また、以下で引用する OUSD(C)の資料は、全て次のウェブサイト入手可能。OUSD(C) website <<http://comptroller.defense.gov/>>

予算の伸びを抑えようとしていた。そこで行われたのが、価格が想定以上に高騰していた装備（F-22 戦闘機、C-17 輸送機、VH-71 大統領用ヘリなど）の開発・生産中止や、オーバーヘッド・コスト（軍の作戦任務を支援する司令部や文民組織等の後方部門の予算）の圧縮であった<sup>(18)</sup>。しかし、急速に悪化する財政状況に対応するため、2011年4月にオバマ大統領は、12年間で4兆ドルの債務削減計画を発表し、国防省にも無駄を排除するだけでなく「米国の任務、能力、…役割を根本的に見直す」ことで基礎予算を12年間で4000億ドル（年間約5%）削減するよう命じた<sup>(19)</sup>。

国防省による戦略の見直しは2012年1月に完了し、国防戦略ガイダンス（Defense Strategic Guidance: DSG）として発表された。その主な内容は、アジア太平洋と中東を重視した部隊の前方展開態勢を強化すること、敵の接近阻止・領域拒否（Anti-Access/Area Denial: A2/AD）能力（電子戦、サイバー戦、弾道・巡航ミサイル、先進的防空システム、機雷等により敵軍の接近や活動を妨害する能力）に対抗するための能力（海中戦力、次世代爆撃機、ミサイル防衛、宇宙能力等）に重点的に投資すること、イラクやアフガンで行ったような「大規模で長期的な安定化作戦を遂行するため」の戦力は維持しないことである<sup>(20)</sup>。

また、DSGは、冷戦後の米軍の基本戦略である2MTW戦略——朝鮮半島と中東における地域紛争を想定し、ほぼ同時に生起する2つの大規模戦域戦争（Major Theater War: MTW）に勝利可能なレベルの戦力を維持するとの戦略——も微修正した<sup>(21)</sup>。DSGは、「ある地域で米軍が大規模な作戦を行っている場合でも、他の地域で機会に便乗した侵略者の目的を阻止する、あるいは侵略者に受け入れ難いほどのコストを課す能力」を米軍は維持すると述べる<sup>(22)</sup>。この文言の意味はFY2013予算の優先事項を示した国防省文書において、次のように説明されている<sup>(23)</sup>。まず、予算削減に伴う兵力縮小により米軍の作戦遂行能力は低下するため、従来の2MTW戦略に対する「フレッシュ・アプローチ」が必要となる。そこで、現在の紛争形態や宇宙、サイバー、精密攻撃等の分野における進展を踏まえた作戦構想を新たに構築し、即応展開・遠征能力に秀でた部隊を重視することで、第2の敵を阻止・抑止する能力を維持するとの方針を採用する。大規模地上戦を同時に遂行する必要はなく、「競合する要請に直面したとしても、どちらかを優先し、順次に兵力を移動」させればよい。この方針からすれば現在の空輸能力は過剰であるため、輸送機の削減を実施する。

しかし、この戦略見直しには、曖昧な点が多い。そもそも、米国が多数の同盟国の安全にコミットし、複数の敵対国を抑止しようとしている以上、米軍には1つの紛争に対処する能力しか備わっていないと公言することは政治的に極めて困難である。2MTW戦略は抑止のための宣言政策であり、実際には1990年代から米軍が本当に2MTWに対処する能力を有しているか疑問視されていたが、米国政府は一貫してその能力が米軍にはあると主張していた<sup>(24)</sup>。レオ

(18) 詳細は、次を参照。福田 前掲注(1), pp.53-55.

(19) White House, “Fact Sheet: The President’s Framework for Shared Prosperity and Shared Fiscal Responsibility,” April 13, 2011. <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/04/13/fact-sheet-presidents-framework-shared-prosperity-and-shared-fiscal-resp>>

(20) DoD, “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense,” January 2012, pp.2-6. <[http://archive.defense.gov/news/Defense\\_Strategic\\_Guidance.pdf](http://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf)>

(21) 2MTW戦略については、次を参照。福田 前掲注(5), pp.111-114, 148-157.

(22) DoD, *op.cit.*(20), p.4.

(23) DoD, “Defense Budget Priorities and Choices,” January 2012, pp.7-8. <[http://archive.defense.gov/news/Defense\\_Budget\\_Priorities.pdf](http://archive.defense.gov/news/Defense_Budget_Priorities.pdf)>

(24) 2MTW戦略をめぐる論争については、次を参照。福田 前掲注(5), pp.157-159, 200-202, 213-216.

ン・E・パネッタ (Leon E. Panetta) 国防長官も、DSG 発表時の記者会見において、「間違えてはならない。我々は同時に1つ以上の敵と対決し打破する能力を維持する」と断言している<sup>(25)</sup>。しかし、こうした発言が、明確な軍事的根拠に基づいたものなのか否かは不明である。精密攻撃や即応展開能力の重視は従来からの方針でもあり、DSGによって2MTW 戦略がどのように変化したのかは、必ずしも定かではない。

## 2 強制削減の発動

DSG 策定前の2011年夏には、財政赤字拡大で連邦政府の債務が法定上限に達したため、議会が早急に債務上限引上法を成立させなければ米国がデフォルトに陥るという事態が発生した。これを回避するため同年8月2日に制定された予算管理法<sup>(26)</sup>は、債務上限の2.4兆ドル引上げを認める一方で、ほぼ同額の歳出削減を次のように義務付けた。まず9000億ドルの削減については、今後10年間の裁量的経費<sup>(27)</sup>に上限を設定することで対応し(裁量的経費の約半分が国防予算なので、前述の国防予算4000億ドル削減でほぼ対処可能)、残りの1.5兆ドルについては、両院合同特別委員会が同年11月23日までにFY2012からFY2021の10年を対象とする同額の赤字削減法案を作成するとされた。ただし、同委員会が法案作成に失敗した場合には、2013年1月から9年間で最大1.2兆ドルの強制削減が実施される。この削減は各年で等分され、さらに各年度の削減分は国防部門と非国防部門で均等に割り振られる。この場合、国防予算は約1割、年550億ドルほど削減される。決定済みの4000億ドルと合わせれば、10年間で約1兆ドルもの大規模削減となる<sup>(28)</sup>。

歳出削減と歳入拡大をバランス良く組み合わせた赤字削減策ではなく、強制的な歳出の一律削減のみで赤字を削減しようとするれば、軍のみならず多くの政府機関の活動に甚大な支障が生じることが予想される。そのため、増税案や歳出削減案をめぐる議会での対立が続いている共和党と民主党も、最終的には赤字削減法案に合意するだろうと思われていた。しかし、強制削減の発動が差し迫っても両党は合意に達することができず、紆余曲折を経て、2013年3月1日に強制削減が実際に発動されることとなった<sup>(29)</sup>。

強制削減発動前の2012年2月に、国防省は、DSGに基づき策定したFY2013予算案を発表していた。この予算案は、兵員・部隊数の削減に踏み込み、FY2012予算要求時の将来国防計画(Future Year Defense Program: FYDP)と比較してFY2012以降の10年間で4869億ドルの国防予算を削減するとした<sup>(30)</sup>。しかし、この予算案は、予算管理法で確定済みの削減(政府全体で9000億ドルの削減)のみに対処するものであり、強制削減分は組み込んでいなかった。この点について国防省は、10年間で4869億ドルの削減なら「厳しいが対処可能」だが、「国防に必要な兵力と能力を維持するのであれば[計画に]修正の余地はない」([ ]内は筆者補記)と述べ、これ以上の予算削減に反対する姿勢を示した<sup>(31)</sup>。

<sup>(25)</sup> DoD, "Defense Strategic Guidance Briefing from the Pentagon," January 5, 2012. <<http://archive.defense.gov/transcripts/>>

<sup>(26)</sup> Budget Control Act of 2011, Public Law 112-25, August 2, 2011.

<sup>(27)</sup> 米国の予算は、義務的経費(法令で支出が定められている医療保障等の予算)と裁量的経費(各年の歳出法で決定される予算)の2つに分類される。

<sup>(28)</sup> 詳細は、次を参照。福田 前掲注(1), pp.56-57.

<sup>(29)</sup> 強制削減の発動日は、2013年1月2日に成立した2012年米国納税者救済法により、2013年3月1日まで2か月間先送りされていた。American Taxpayer Relief Act of 2012, Public Law 112-240, January 2, 2013.

<sup>(30)</sup> 詳細は、次を参照。福田 前掲注(1), pp.58-59.

<sup>(31)</sup> DoD, *op.cit.*(23), pp.1, 3.

その後、国防省は、強制削減が軍に与える悪影響を具体的に示して、議会に強制削減発動回避を働き掛けた。しかし、強制削減の発動を阻止することはできず、最終的に FY2013 の国防省基礎予算は、政府要求から 299 億ドル減の 4955 億ドルとされた<sup>(32)</sup>。強制削減発動が米軍に与えた悪影響のうち、特に深刻だったのが O&M の不足である。国防省は、2013 年 9 月末の状況を次のように説明している。訓練の中止等が原因で、陸軍の現役旅団戦闘チーム 43 個のうち、大規模戦闘作戦に即応可能な状態にあったのは僅か 2 個となり、作戦に従事していない海兵隊部隊の半数も十分な即応レベルを維持できなくなった。海軍の海外展開も約 10% 低下し、空軍は 13 個戦術戦闘飛行中隊の活動停止に追い込まれた<sup>(33)</sup>。後述するように、その後も主に訓練及び装備メンテナンスのための経費不足が原因で、緊急事態に対応するための米軍の即応能力 (readiness) は大きく低下した。

### Ⅲ 2014QDR に基づく予算計画の修正

#### 1 2013 年超党派予算法の成立

強制削減発動の余波の中、オバマ政権は 2013 年 4 月 10 日に FY2014 政府予算案を発表し、国防省基礎予算として強制削減適用時の水準を約 520 億ドル上回る 5266 億ドルを要求した。その一方で、強制削減のように毎年度一律に国防予算を削減するのではなく、徐々に削減幅を拡大する形で、FY2013 予算要求時の FYDP の水準 (10 年間で 4869 億ドルの削減) から更に約 1500 億ドルを削減することを提案した<sup>(34)</sup>。

しかし、財政をめぐる民主党と共和党の対立は強制削減発動後も解消せず、この政府案が実現することはなかった。この年の予算審議では、2010 年 3 月に成立した医療保険制度改革関連法 (通称オバマケア) の是非が争点となっていた。共和党が多数を占める下院では、オバマケアへの支出禁止条項を盛り込んだ暫定予算案が可決されたが、民主党が多数の上院は、この条項に同意しなかった。このため、新会計年度が始まる 10 月 1 日までに議会は暫定予算すら成立させることができず、財政支出が不可能となった結果、17 年ぶりに政府機関の一部が閉鎖される異常事態が発生した<sup>(35)</sup>。

その後、再び連邦政府の債務が法定上限に達し、デフォルトの危機が再燃した。そのため、2014 年 2 月 7 日まで政府に上限を超える債務借入れを認める条項を盛り込んだ暫定予算が 2013 年 10 月 17 日に成立し<sup>(36)</sup>、政府機関の閉鎖は解除された。ただし、暫定予算の期限は 2014 年 1 月 15 日までとされ、その間に、上下両院の予算委員会委員長を中心に構成される超党派委員会が本予算について協議することとなった。

この超党派委員会は、2013 年 12 月 10 日に、今後 2 年間の予算の枠組みに合意した。この案

<sup>(32)</sup> ただし、国防予算については、強制削減の影響を緩和する措置が採られた。福田 前掲注(1), pp.60-62.

<sup>(33)</sup> OUSD(C), *op.cit.*(17), p.3-1.

<sup>(34)</sup> Chuck Hagel, "Submitted Statement to the Senate Armed Services Committee on the FY 2014 Budget Request for the Department of Defense," April 17, 2013, p.3. Senate Committee on Armed Services website <[http://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Hagel\\_04-17-13\\_am.pdf](http://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Hagel_04-17-13_am.pdf)>

<sup>(35)</sup> Jonathan Weisman and Ashley Parker, "Shutdown Looms as Senate Passes Budget Bill," *New York Times*, September 28, 2013, p.A1; Jonathan Weisman and Jeremy W. Peters, "U.S. Government Is Shutting Down in Fiscal Impasse," *New York Times*, October 1, 2013, p.A1.

<sup>(36)</sup> Continuing Appropriations Act, 2014, Public Law 113-46, October 17, 2013.

では、毎年約 1000 億ドルの強制削減を FY2014 は約 450 億ドル、FY2015 は約 180 億ドル縮小することとされた（縮小分は国防関連とそれ以外で折半）<sup>(37)</sup>。この合意案は 2013 年超党派予算法<sup>(38)</sup>として 12 月 26 日に法制化され、同法に基づき 2014 年 1 月 17 日ようやく FY2014 の本予算が成立した<sup>(39)</sup>。この結果、国防省の基礎予算は、政府要求額から 306 億ドル減の 4960 億ドルとなった。

## 2 戦略の微調整—SCMR と 2014QDR—

チャック・ヘーゲル (Chuck Hagel) 国防長官は、強制削減の長期的影響に対処するため、2013 年 3 月 15 日に、「今後 10 年の国防態勢に影響を与える主要な戦略的選択と組織的挑戦」を検討する「戦略的選択と管理の再検討」(Strategic Choices and Management Review: SCMR)の開始をアシュトン・カーター (Ashton Carter) 国防副長官に命じた<sup>(40)</sup>。4 月 3 日にヘーゲル国防長官は、強制削減による戦力低下は不可避であり、その条件の下で DSG の「より適切な遂行を確実にすることを目標として」SCMR の開始を命じたと発言している<sup>(41)</sup>。

しかし、DSG 策定時に国防省は、強制削減が発動され、国防予算が FY2013 時の FYDP を下回るならば戦略の遂行は困難になると主張していた。ところが、その後も FYDP は下方修正を重ね、しかも、実際の予算額は下方修正された FYDP を更に下回っている (図 5)。その一方で、DSG が設定した基本的な戦略は修正されておらず、なぜ現在の予算レベルで戦略が遂行可能なかを国防省は明確に説明していない。こうした事態が継続すれば、米国の戦略の信ぴょう性が低下してしまう危険もある。DSG 策定過程でも国防省高官は、まず戦略を策定し、それに基づき予算削減を行うことが重要だと主張していたが<sup>(42)</sup>、実際には、厳しい予算上の制約を所与とした戦略の策定・遂行を余儀なくされている可能性が高い。

ヘーゲル国防長官は、SCMR では DSG を出発点として検討を行い、その結果を 2014 年に発表される報告書「4 年ごとの国防見直し」(Quadrennial Defense Review: QDR) に反映させると述べていた<sup>(43)</sup>。実際に SCMR で行われたのは、新たな戦略や予算計画の策定ではなく、複数の予算削減シナリオに基づく軍への影響や対応策の比較検討であった。その検討結果は、2013 年 7 月 31 日に国防長官によって発表された<sup>(44)</sup>。その概要は、次のとおりである。まず、検討された複数のシナリオとは、FY2014 予算案で国防省が提案した今後 10 年間で 1500 億ドルの削減、強制削減完全実施 (10 年間で約 5000 億ドル削減)、その中間の 3 つであった。小規模の兵力削減、司令部や文民組織の縮小、人件費削減等を組み合わせれば、政府の削減案を実行すると同時に、

(37) Lori Montgomery, “House, Senate Negotiators Reach Deal on Budget,” *Washington Post*, December 11, 2013, p.A1.

(38) Bipartisan Budget Act of 2013, Public Law 113-67, December 26, 2013.

(39) Consolidated Appropriations Act, 2014, Public Law 113-76, January 17, 2014. なお、国防権限法は、超党派予算法と同日の 2013 年 12 月 26 日に成立していた。National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2014, Public Law 113-66, December 26, 2013.

(40) Chuck Hagel, “Memorandum from Secretary of Defense: Strategic Choices and Management Review,” March 15, 2013; “Hagel Directs New Strategic Choices and Management Review,” *Inside Defense*, March 18, 2013.

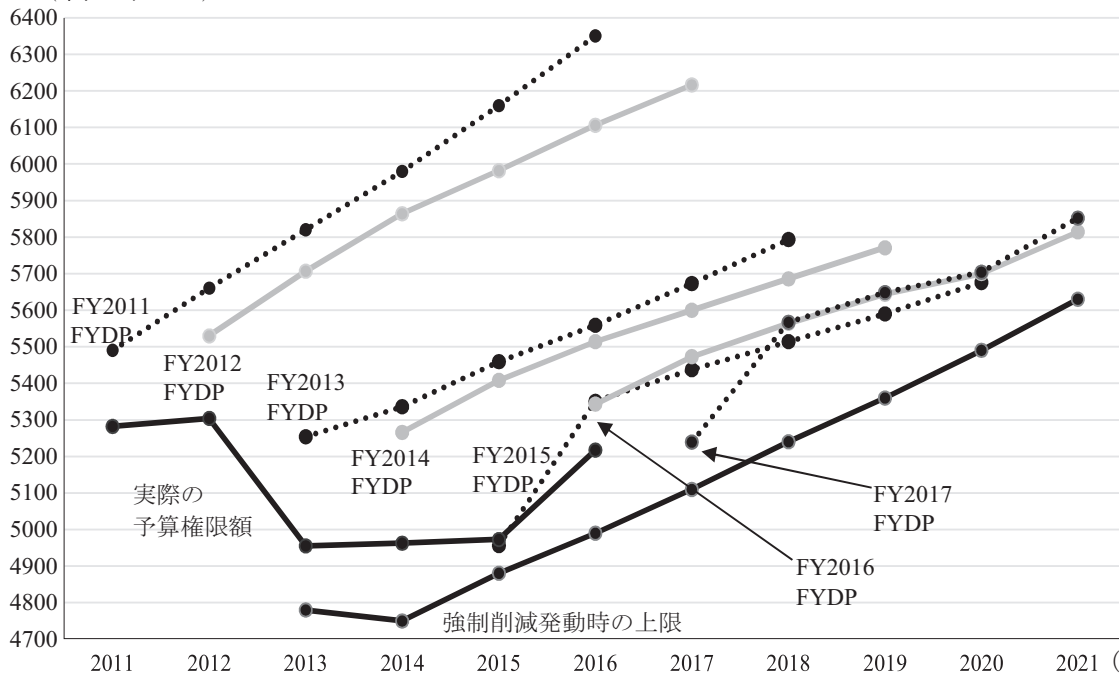
(41) Chuck Hagel, “Speech: National Defense University,” April 3, 2013. DoD website <<http://archive.defense.gov/Speeches/>>

(42) 例えば、Ashton Carter, “Budget Priorities for 21st Century Defense: A Conversation with Deputy Secretary of Defense Ashton Carter,” May 30, 2012. DoD website <<http://archive.defense.gov/speeches/>>

(43) Hagel, *op.cit.*<sup>(40)</sup>

(44) DoD, “Department of Defense Press Briefing by Secretary Hagel and Adm. Winnefeld from the Pentagon,” July 31, 2013. <<http://archive.defense.gov/transcripts/>>

図5 大統領予算案で示された国防省基礎予算の将来国防計画（FYDP）と実際の予算権限額の推移  
（単位：億ドル）



（出典） Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller), *United States Department of Defense Fiscal Year 20XX Budget Request: Overview* (2011 会計年度から 2017 会計年度まで); Congressional Budget Office, *Approaches for Scaling Back the Defense Department's Budget Plans*, March 2013, p.9 を基に筆者作成。

DSG も遂行することが可能である。しかし、強制削減が継続する場合、兵力の大幅縮小（例えば、量より質を優先した場合、陸軍現役兵力は 38～45 万人に、空母攻撃群は 8～9 個に削減）は不可避で、DSG の遂行はほぼ不可能となる。

ヘーゲル国防長官が「最も衝撃的な結論」と形容したのは、いくら現実的な削減策を積み上げてみても強制削減には完全に対応できないことであった。同長官によれば、10 年で 5000 億ドルを削減することは不可能ではないが、そのような計画でも当初 5 年間は強制削減の上限を年間 300～350 億ドル上回ってしまう。これは、家庭や企業と異なり巨大な国防省は、その性質上、人員・組織・施設の大規模削減を断行することが困難であり、改革を行ったとしても予算上の削減効果は直ちに表れないからだとされる。そのため、同長官は、徐々に削減額を増やしていくアプローチを採用することの重要性を強調した。

この検討内容を踏まえた QDR は、2014 年 3 月 4 日に公表された。QDR は DSG の遂行を前提としているため、基本的な戦略に変化はない。従来と同様に QDR も、A2/AD 能力への対抗、アジアへのリバランス（アジア太平洋地域における前方展開態勢及び同盟関係の強化）推進、サイバー・宇宙空間の重視等を列挙し、2MTW 戦略に関する表現も DSG をほぼ踏襲している<sup>(45)</sup>。国防予算に関しては、FY2014 時の削減計画（FY2013 時の FYDP から 10 年間で 1500 億ドル削減）を更に引き下げ、FY2019 までの 5 年間で約 1130 億ドルの削減を上積みする方針を表明した。ただし、これだけの削減を重ねても、強制削減の上限を 5 年間で計 1150 億ドルも上回る事となる<sup>(46)</sup>。例えば、FY2016 国防省基礎予算を例にとると、QDR に基づく予算計画は、FY2012 時

(45) DoD, *Quadrennial Defense Review 2014*, March 4, 2014, pp.7, 22, 34, 36.

(46) *ibid.*, p.27.

の計画の 6106 億ドルを 755 億ドル減の 5351 億ドルにまで引き下げているが、強制削減が完全実施される場合は更に 361 億ドルを削り 4990 億ドルとしなければならない（前掲の図 5 参照）。

前述したように、FY2015 の予算総額は既に 2013 年超党派予算法により決定されていたため、QDR に基づく予算計画は FY2016 以降の予算を大きく引き上げるものとなっている。QDR において国防省は、この計画なら「リスク」を伴うものの DSG の遂行が可能だと主張する一方で、強制削減が完全実施されればアジアで空母のプレゼンスを維持することが困難になり、装備近代化予算も大きく不足するため、DSG の効果的遂行は不可能になると訴えた<sup>(47)</sup>。マーティン・デンプシー（Martin Dempsey）統合参謀本部議長は、ここでいう「リスク」とは、本土防衛と同時に中規模以上の地域的軍事作戦を遂行することが困難になること、同盟国・パートナー国に頼ろうとしても、それらの国の国防力が低下傾向にあること、技術の発達・拡散への対応の遅れ等により米軍の軍事的優越性が低下することを意味すると説明している<sup>(48)</sup>。

しかし、QDR の予算計画は、DSG が策定された FY2013 時の FYDP と比べて、年平均約 300 億ドル減となる。これだけの額を削っても DSG 遂行が可能な根拠について、QDR は明確に説明していない。ただし、QDR 及び FY2015 国防予算案で提案された予算削減策（表 1）を見ると、削減額の大半は後方部門の整理統合や、業務効率化、人件費削減により捻出されている。その一方で、これまでと同様に、重点投資分野として、F-35 戦闘機、B-21 次世代長距離爆撃機<sup>(49)</sup>、情報・監視・偵察（Intelligence, Surveillance and Reconnaissance: ISR）能力、水中戦闘能力などの A2/AD 対抗能力、精密攻撃能力、宇宙・サイバー能力、特殊部隊、ミサイル防衛（Missile Defense: MD）、核抑止能力等が列挙されている<sup>(50)</sup>。この装備近代化予算を確保するため QDR は若干の兵力構成見直しを行ったが（表 1）、陸軍現役の最大 5 万人削減（49 万人から 44～45 万人へ）を除けば、それほど大胆な提案は含まれていない。これに対して、FY2016 から強制削減が完全に実施される場合は、大幅な兵力の削減が必要になると国防省は主張している<sup>(51)</sup>（詳細は表 2 を参照）。

FY2015 予算の大枠は 2013 年超党派予算法で決定済みであったため、この点は議会でも問題とならなかった。国防省の場合、基礎予算要求額は前年度の実際の予算額とほぼ同額の 4956 億ドルで、これがほぼそのまま議会で認められた<sup>(52)</sup>。しかし、民主党と共和党は予算案に関する合意形成を 2014 年 11 月の中間選挙の後まで棚上げしたため、この年度も例年どおり暫定予算で幕を開けた（本予算は 2014 年 12 月に成立）。

(47) *ibid.*, pp.22, 53-56.

(48) *ibid.*, pp.62-63.

(49) 次世代長距離爆撃機は、当初、長距離攻撃爆撃機（Long Range Strike Bomber: LRS-B）と呼ばれていたが、2016 年 2 月に正式名称を B-21 とすることが決定された。本稿では、用語を使い分けず B-21 で統一した。

(50) DoD, *op.cit.*(45), pp.x-xi.

(51) DoD, *Estimated Impacts of Sequestration-Level Funding*, April 2014. <[http://archive.defense.gov/pubs/2014\\_Estimated\\_Impacts\\_of\\_Sequestration-Level\\_Funding\\_April.pdf](http://archive.defense.gov/pubs/2014_Estimated_Impacts_of_Sequestration-Level_Funding_April.pdf)>

(52) なお、政府の FY2015 予算案には総額 560 億ドルの機会・成長・安全保障イニシアティブという特別枠があり、うち 264 億ドルが基礎予算とは別枠で国防省に配分された。OUSD(C), *United States Department of Defense Fiscal Year 2015 Budget Request: Overview*, March 2014, p.1-4.



表1 2014QDRとFY2015国防予算案で提案された主要な予算削減策

兵力構成見直し	<ul style="list-style-type: none"> <li>・現役兵員数（DSG 策定時の計画における FY2017 の兵力 → QDR で示された FY2019 の兵力） 陸軍：490,000 → 440,000～450,000、海兵隊：182,100 → 182,000、海軍 319,500 → 323,200、空軍 328,600 → 308,800</li> <li>・A-10 攻撃機と U-2 偵察機の完全退役（それぞれ約 280 機と約 30 機）</li> <li>・陸軍ヘリ部隊の再編（Army Aviation Force Restructure）</li> <li>・52 隻調達予定の沿岸戦闘艦（LCS）の調達を 32 隻で停止し、調達計画を再検討</li> <li>・無人航空機プレデターとリーパーの運用機数を 65 機から 55 機に下方修正</li> <li>・陸軍の新型戦闘車両（GCV）の開発中止</li> </ul>
予算削減策 （金額は将来 5 年間の累計削減額）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・調達改革・効率化（299 億ドル）</li> <li>・兵器開発・調達中止・延期（95 億ドル）</li> <li>・司令部の整理統合と人員削減（53 億ドル）</li> <li>・陸軍の文民雇用者削減（49 億ドル）</li> <li>・空軍の人員と旧式の C-130H 輸送機の削減（31 億ドル）</li> <li>・軍人人件費等の削減：ヘルスケア改革（103 億ドル）、基本給の上昇率抑制（38 億ドル）、基本住宅手当の上昇率抑制（50 億ドル）、軍売店への補助金削減（39 億ドル）</li> <li>・各種業務改革（ビデオ会議の活用による旅費節約、印刷費節約、ウェブを活用した訓練の増大、日用品等の調達節約など）（150 億ドル）</li> <li>・施設建設計画の再編・延期（42 億ドル）</li> <li>・FY2017 からの基地再編・閉鎖（BRAC）プロセス開始（FY2019 までは逆に 16 億ドルの費用が発生するが、それ以降は削減効果あり）</li> </ul>

（出典） Department of Defense, *Quadrennial Defense Review 2014*, March 4, 2014; Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller), *United States Department of Defense Fiscal Year 2015 Budget Request: Overview*, March 2014; Department of Defense, “News Transcript: Remarks by Secretary Hagel and Gen. Dempsey on the Fiscal Year 2015 Budget Preview in the Pentagon Briefing Room,” February 24, 2014 を基に筆者作成。

表2 強制削減実施が米軍に与える主要な影響（対象期間：2016～2019 会計年度）

<ul style="list-style-type: none"> <li>・4 年間で計 1152 億ドルの予算削減（軍人件費計 27 億ドル、O&amp;M 計 401 億ドル、調達計 483 億ドル、RDT&amp;E 計 179 億ドル）</li> <li>・KC-10 空中給油機及び RQ-4 グローバル・ホーク Block40 無人航空機の全機退役（それぞれ 59 機と 11 機）</li> <li>・常時運用可能な巡洋艦・駆逐艦が 82 隻から 75 隻に減少</li> </ul>
---

	FY2015	FY2019 (FY2015 時の計画)	FY2019 (強制削減実施の場合)
陸軍現役兵力	49 万人	44～45 万人	42 万人
陸軍現役旅団戦闘チーム	32 個	28 個	24 個
海兵隊現役兵力	18.4 万人	18.2 万人	17.5 万人
空母	10 隻	11 隻	10 隻
現役戦術飛行中隊	27 個	27 個	26 個（F-35 中隊 1 個削減）
空中給油機	455 機	485 機	468 機
プレデター+リーパー	50 機	55 機	45 機

FY2016～FY2019 における調達額・調達数の削減		
	FY2015 時の計画	強制削減実施の場合
UH-60 ブラックホーク	72.0 億ドル、410 機	59.6 億ドル、349 機
艦艇建造費合計	691.3 億ドル、44 隻	609.2 億ドル、36 隻
アーレイ・バーク級駆逐艦	160.1 億ドル、10 隻	128.4 億ドル、7 隻
ヴァージニア級攻撃原潜	279.2 億ドル、10 隻	267.1 億ドル、9 隻
空母	111.8 億ドル	102.0 億ドル（CVN-79 の就役が FY2022 から 2 年遅延）
F-35C（海軍用艦載機）	64.1 億ドル、36 機	61.9 億ドル、34 機
F-35A（空軍用）	279.5 億ドル、238 機	264.6 億ドル、223 機
KC-46A	147.9 億ドル、69 機	136.5 億ドル、64 機
MQ-9 リーパー	20.7 億ドル、83 機	11.6 億ドル、45 機

（出典） Department of Defense, *Estimated Impacts of Sequestration-Level Funding*, April 2014 を基に筆者作成。

### 3 FY2016 国防予算と 2015 年超党派予算法

オバマ政権は、2015年2月2日に、FY2016の国防予算案を公表した。2013年超党派予算法はFY2014とFY2015のみを対象としているため、何らかの立法措置が採られない限り、FY2016から強制削減が完全に実施される。その場合の国防省基礎予算額は、4980億ドルとなる。しかし、オバマ政権は、強制削減の緩和を前提とする5343億ドルの予算案を作成した。前掲の図5からも分かるように、FY2016のFYDPは前年度と同レベルである。これはSCMR及びQDRに基づく計画に沿ったもので、この点で国防省の要求は一貫している。ロバート・ワーク(Robert O. Work)国防副長官は予算案発表時の会見で、このレベルの予算計画であれば戦略遂行に伴うリスクは「管理可能」だが、強制削減が完全実施されれば「我々の国防戦略はもろく、壊れやすく」なり、リスクは「管理不可能」になると再警告した<sup>(53)</sup>。

ワーク副長官は、上記会見において、軍の課題として次の点を強調した<sup>(54)</sup>。まず、長引く戦争と強制削減発動の影響で、軍の即応能力は深刻なダメージを受けている。しかも、強制削減発動以降も人件費とO&Mはインフレ率を上回るスピードで上昇しており、即応能力回復を阻害している。仮に現在の政府計画が認められたとしても、あらゆる事態に対応可能なレベルの即応能力を回復するのは2020年から2023年になる。一方で、過去3年間、装備近代化への投資を先送りしてきたことが大きな問題となっており、即応能力回復と装備近代化のバランスをとることは容易ではない。

こうした懸念を踏まえ、FY2016予算案では、前年度からの基礎予算増額分382億ドルのうち、約38%(145億ドル)がO&Mに、約53%(204億ドル)が装備近代化(調達とRDT&E)に割り振られた。装備近代化の重点投資分野も、2014QDRで示された方針に従ったものとなっている<sup>(55)</sup>。例えば、前年度からの増額率が高いプログラムは、F-35A/B/C戦闘機(28%増)、B-21爆撃機(25%増)、KC-46A空中給油機(27%増)、P-8A哨戒機(43%増)、無人航空機のRQ-4グローバル・ホーク及びMQ-4Cトライトン(32%増)、米本土防衛用MDの地上配備型ミッドコース防衛(Ground-Based Midcourse Defense: GMD)システム(55%増)等であった<sup>(56)</sup>。

一方、議会における予算審議は、2015年も難航した。年度末の9月30日に暫定予算を成立させた民主党と共和党は、再び今後2年間の予算の大枠を決めるための交渉を行うことに合意し、その結果、11月2日に2015年超党派予算法が制定された。同法の内容は、次のようなものである。まず、国防部門と非国防部門の双方について、強制削減による歳出上限をFY2016は250億ドルずつ、FY2017は150億ドルずつ引き上げる。その代わりに、強制削減の実施期間をFY2025まで延長する(当初、強制削減はFY2021までとされていたが、その後の立法により既にFY2024まで延長されていた)。また、FY2016の国防省OCOは政府要求の509億ドルから588億ドルに引き上げ、FY2017も同額とする<sup>(57)</sup>。

最終的に、FY2016の国防省基礎予算は5217億ドル、OCOは588億ドルとなった。ただし、OCOのうち77億ドルは、本来は基礎予算から支出すべき費目に充当されることとされたので、

<sup>(53)</sup> DoD, “Department of Defense Briefing by Deputy Secretary Work and Adm. Winnefeld on the Fiscal Year 2016 Budget in the Pentagon Briefing Room,” February 2, 2015. <<http://archive.defense.gov/transcripts/>>

<sup>(54)</sup> *ibid.*

<sup>(55)</sup> OUSD(C), *op.cit.*(17), pp.2-3 to 2-4.

<sup>(56)</sup> OUSD(C), *FY 2016 Program Acquisition Cost by Weapon System*, February 2015.

<sup>(57)</sup> Bipartisan Budget Act of 2015, Public Law 114-74, November 2, 2015; Grant A. Driessen, “Bipartisan Budget Act of 2015: Adjustments to the Budget Control Act of 2011,” *CRS Insight*, November 6, 2015.

実質的な基礎予算は、政府案（5343億ドル）から49億ドル減の5294億ドルである。

#### 4 FY2017 国防予算案

2015年超党派予算法に基づく政府のFY2017国防予算案は、2016年2月9日に公表された。基礎予算は5239億ドルで、FY2016予算案時のFYDPが想定していたFY2017予算額から218億ドル減となる。この削減分は、次のように捻出されている。まず、52億ドルは、超党派予算法成立時の合意に従い、OCOから充当することとされた<sup>(58)</sup>。また、原油価格が低下したことや、インフレ率が想定より低かったことにより、56億ドルが節減できた。実質的な削減は、残りの約110億ドルのみとなる。この分は、主に調達削減により賄われた。削減されたのは、空軍用F-35A戦闘機が5機、AH-64Eアパッチ攻撃ヘリが9機、UH-60ブラックホーク多用途ヘリが24機などである<sup>(59)</sup>。

2016年も議会は、会計年度開始前に本予算を成立させることができなかった。11月8日に行われる大統領・議会選の前に相手に妥協することを嫌った民主党と共和党は、予算審議を選挙後に先送りするため、2016年12月9日までを期限とする暫定予算を成立させた<sup>(60)</sup>。その後、11月の大統領選では共和党候補のドナルド・トランプ（Donald J. Trump）氏が勝利し、議会選でも共和党が上下両院で多数派の地位を維持した。これを受け、共和党は、次期トランプ政権の下で本予算を策定すべきだと主張し、2017年4月28日までを期限とする暫定予算案を議会に提出した。この暫定予算は、2016年12月10日に成立した<sup>(61)</sup>。

また、選挙後に両党は、国防権限法（National Defense Authorization Act: NDAA）<sup>(62)</sup>に関する協議も進め、上院案と下院案を一本化したNDAA案が2016年11月30日に策定された。この案は、国防省基礎予算を5237億ドルとして政府要求をほぼ認める一方で、678億ドルのOCOのうち83億ドルを基礎予算から支出すべき費目に充当するものである<sup>(63)</sup>。この法案は、超党派の合意を得て12月上旬に両院の本会議を通過し（下院は賛成375、反対34、上院は賛成92、反対7）、同月23日の大統領署名により成立した。

<sup>(58)</sup> FY2017のOCO要求額は588億ドルで、基礎予算への充当分以外の内訳は、アフガンでの作戦経費417億ドル、イラク・シリアでの作戦経費75億ドル、在欧米軍の態勢強化（European Reassurance Initiative: ERI）34億ドルなどである。ERIは、ロシアによるクリミア併合後に開始された措置で、米国・EU諸国とロシアの関係悪化を受け、FY2017ではERIの予算が前年度から4倍強に増額され、東欧での部隊のローテーション展開や装備の事前集積を更に増強することとされた。OUSD(C), *United States Department of Defense Fiscal Year 2017 Budget Request: Overview*, February 2016, ch.7.

<sup>(59)</sup> DoD, “Department of Defense Press Briefing by Under Secretary of Defense McCord and Gen. Ierardi on the FY 2017 Defense Department Budget Request in the Pentagon Press Briefing Room,” February 9, 2016. <<https://www.defense.gov/News/News-Transcripts>>; OUSD(C), “Fiscal Year 2017 Budget Request (Briefing Slide),” February 9, 2016, pp.7-8.

<sup>(60)</sup> Continuing Appropriations and Military Construction, Veterans Affairs, and Related Agencies Appropriations Act, 2017, and Zika Response and Preparedness Act, Public Law 114-223, September 28, 2016.

<sup>(61)</sup> Further Continuing and Security Assistance Appropriations Act, 2017, Public Law 114-254, December 10, 2016.

<sup>(62)</sup> 各年度の国防予算を認可するのは国防省歳出法（Department of Defense Appropriations Act）などの歳出法であるが、国防省の各組織を設置・改編し、政策の方針や個別費目の予算額を定めるのはNDAAである。

<sup>(63)</sup> “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017, Conference Report to Accompany S.2943,” House of Representatives Report 114-840, November 30, 2016; House Armed Services Committee, “S. 2943 - The National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017,” Conference Report Summary, November 30, 2016. <[https://armedservices.house.gov/sites/repUBLICANS.armedservices.house.gov/files/wysiwyg\\_uploaded/NDAA%20final%20passage%20Summary%20FINAL.pdf](https://armedservices.house.gov/sites/repUBLICANS.armedservices.house.gov/files/wysiwyg_uploaded/NDAA%20final%20passage%20Summary%20FINAL.pdf)>

## IV 近年の国防予算をめぐる論点

### 1 暫定予算と海外緊急作戦（OCO）経費の問題点

会計年度の開始前に本予算を可決できない場合、議会は、前年度予算を踏襲した暫定予算（Continuing Resolution）を成立させ、当面の危機をしのぐことが多い。事実、FY1977以降で、年度開始前に全省庁の歳出法が成立したことは3度しかなく、暫定予算の策定は常態化している。しかも、民主党と共和党の対立が激化した近年は暫定予算の期間も長期化しており、オバマ政権が予算案を提出したFY2010以降の7年度のうち、4年は暫定予算の期間が100日を超え、うち2年は通年となっている（残りの3年も80日前後）<sup>(64)</sup>。

暫定予算は、基本的に各費目について前年度と同レベルの歳出のみを認めるものであるため、例えば、国防省の調達費の場合、調達数の変更や新規プログラムの開始、プログラム間の資金移動等は許されない<sup>(65)</sup>。何をいつ、どれだけ調達するのかは年度により変化するので、前年度を踏襲した予算では現在のニーズに対応できない場合も多い。例えば、デボラ・リー・ジェームズ（Deborah Lee James）空軍長官は2016年8月に、FY2017も暫定予算しか成立しなければ、B-21爆撃機やKC-46A空中給油機の開発・生産、MQ-9リーパー無人航空機、C-130輸送機、B-52爆撃機、B-2爆撃機のアップグレードなど、約60のプログラムに支障が生じるとの懸念を示している<sup>(66)</sup>。前述したように、2016年の大統領選後に、議会は暫定予算の期限を2017年4月28日まで延長したが、この際にも、カーター国防長官は、イラク等における軍事作戦の経費や、KC-46A空中給油機や次世代戦略原子力潜水艦<sup>(67)</sup>（オハイオ級原子力潜水艦の後継艦）の開発・調達費などが不足するとして、暫定予算ではなく本予算を成立させるよう議会に求めている<sup>(68)</sup>。

予算の健全性を損ねているもう1つの要因は、OCOである。何が戦費で、何が戦費でないのかを判断することは、容易ではない。特に、使い回しのきく主要装備の調達では、境界線が曖昧になる。例えば、FY2017のOCO政府要求は、弾薬類だけでなく、F/A-18E/F戦闘攻撃機やMQ-9リーパー無人航空機等の調達にも資金を割いている（それぞれ1.85億ドルと2.74億ドル）。また、空軍の調達36.1億ドル分が秘密とされるなど、OCOの透明性は高くない<sup>(69)</sup>。FY2001からFY2016までの基礎予算のうち、約7330億ドルが実際は戦費関連の支出だと推定する論者

<sup>(64)</sup> James V. Saturno and Jessica Tollestrup, “Continuing Resolutions: Overview of Components and Recent Practices,” *CRS Report*, January 14, 2016, pp.10-14.

<sup>(65)</sup> Amy Belasco, “Potential Effects on Defense Spending of a Year-long Continuing Resolution and the March 2013 Sequesters,” *Congressional Research Service Memorandum*, February 7, 2013, pp.15-18.

<sup>(66)</sup> Aaron Mehta, “60 US Air Force Programs Could Be Delayed by CR,” *Defense News*, August 10, 2016. <<http://www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/budget/2016/08/10/60-programs-could-delayed-continuing-resolution/88525546/>> 一方、海軍は、FY2017が暫定予算でスタートすることを見越して、第2四半期に主要プログラムを開始する計画を立てている。しかし、暫定予算の期間が延びれば、当然、海軍も大きな打撃を受けることとなる。Megan Eckstein, “Navy Can Weather 6-Week Continuing Resolution, But Extension Would Delay Columbia Submarine Class, Other Programs,” *US Naval Institute News*, September 29, 2016. <<https://news.usni.org/2016/09/29/navy-can-weather-6-week-cr-but-extension-would-delay>>

<sup>(67)</sup> 原子力潜水艦のうち、核弾頭を搭載した弾道ミサイルを発射可能なものは戦略原潜、核兵器を搭載せず非核任務を遂行するものは攻撃原潜と呼ばれる。

<sup>(68)</sup> Aaron Mehta, “Carter Slams Congress over Potential Continuing Resolution through May,” *Defense News*, November 29, 2016. <<http://www.defensenews.com/articles/carter-slams-congress-over-potential-continuing-resolution-through-may>>

<sup>(69)</sup> “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017, Conference Report,” *op.cit.*(63), sec.4102.

も存在する<sup>(70)</sup>。

さらに、強制削減発動後には、強制削減の対象から除外されている OCO の存在が重宝されるようになった。例えば、共和党が主導する下院軍事委員会が 2015 年 4 月 27 日に発表した FY2016 NDAA の独自案は、強制削減を完全実施し基礎予算を 4959 億ドルに抑える一方で、OCO は政府要求の 509 億ドルに 383 億ドルを上乗せし、その上乗せ分を基礎予算で賄うべき費目に支出すると明示していた<sup>(71)</sup>。これに対してオバマ政権は、OCO を基礎予算に充当するような方法は多年度にわたる国防予算計画の基礎を揺るがすと批判し、撤回を求めた<sup>(72)</sup>。しかし、基礎予算に制約が課されている以上、OCO を平時のニーズに活用することには、国防省にとってもメリットがあった。そのため最終的には妥協が成立し、前述したように、OCO から 77 億ドルを基礎予算に充当することが認められた<sup>(73)</sup>。

オバマ政権は、FY2020 までに OCO 枠を廃止し、戦費も含め全ての支出を基礎予算に組み込むことを提案したが、その条件として、強制削減の撤回を議会に求めている<sup>(74)</sup>。元国防省高官も、強制削減発動後は OCO の柔軟性が役に立っていると認めており、強制削減が継続する間は国防省が OCO を手放すことは難しいであろうと指摘されている<sup>(75)</sup>。

## 2 予算計画と兵力計画の妥当性

国防省は一貫して、強制削減の撤回を議会に求めている。一方、共和党と民主党の間でも、強制削減が軍に多大な悪影響を与えているという点については、ある程度のコンセンサスが存在する。しかし、オバマ政権と民主党が国防部門と非国防部門の予算を同程度引き上げるべきだと主張しているのに対して、歳出削減を重視する共和党は、非国防部門の予算増には反対している。そのため、両党間で予算について抜本的な合意を形成することができず、強制削減が存続する結果となっている。

ただし、強制削減の額が緩和されてきたこともあり、現在のところ兵力削減は小幅にとどまっている。表 3 が示しているように、2015 年時点の主要艦艇数は、空母が 1 隻減っていることを除けば、2010 年と同レベルである。陸軍と海兵隊の現役兵員数は 2010 年から 1 割ほど削られ

(70) Neta C. Crawford, “US Budgetary Costs of Wars through 2016: \$4.79 Trillion and Counting: Summary of Costs for the US Wars in Iraq, Syria, Afghanistan and Pakistan and Homeland Security,” September 2016, pp.11-14. <<http://watson.brown.edu/costsofwar/papers>>

(71) House Armed Services Committee, “Fact Sheet: Highlights of the Committee on Armed Services Bill, H.R. 1735 National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2016,” April 2015, pp.1-2. <[https://armedservices.house.gov/sites/republicans.armedservices.house.gov/files/wysiwyg\\_uploaded/FY16%20Bill%20Summary.pdf](https://armedservices.house.gov/sites/republicans.armedservices.house.gov/files/wysiwyg_uploaded/FY16%20Bill%20Summary.pdf)>

(72) Office of Management and Budget, “Statement of Administration Policy: H.R.1735 - National Defense Authorization Act for FY 2016,” May 12, 2015. <[https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/legislative/sap/114/saphr1735r\\_20150512.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/legislative/sap/114/saphr1735r_20150512.pdf)>

(73) 下院軍事委員会は、FY2017 予算についても、OCO から 231 億ドルを基礎予算に充当する独自案を作成した。ただし、今回は、OCO の総額は政府要求と同額としつつ、OCO の期限を 2017 年 4 月末までとし、2017 年 1 月に発足する新政権が新たに OCO の補正予算を作成するという戦術を採用した。しかし、大統領選でトランプ氏が勝利した結果、新政権発足後に追加予算が作成されることがほぼ確実となったため、下院共和党は、OCO から基礎予算への充当額を 83 億ドルに圧縮することに同意した。House Armed Services Committee, “H.R. 4909 - The National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017,” Bill Summary, April 2016. <[https://armedservices.house.gov/sites/republicans.armedservices.house.gov/files/wysiwyg\\_uploaded/FY17%20NDAA%20Summary.pdf](https://armedservices.house.gov/sites/republicans.armedservices.house.gov/files/wysiwyg_uploaded/FY17%20NDAA%20Summary.pdf)>

(74) OUSD(C), *op.cit.*(17), p.7-9.

(75) Tony Bertuca, “Pentagon Will Need to Fund ‘Enduring Requirements,’ Now in OCO Account, Once Combat Ends,” *Inside Defense*, September 30, 2016. <<https://insidedefense.com/share/181524>>

たが、それでも 2000 年代前半のレベルを上回っている。一方で、空軍機数は 2000 年以降、大きく低下しているため、B-21 爆撃機と F-35 戦闘機の開発・調達促進や、旧型戦闘機の近代化が課題となっている。もっとも、前述したように、強制削減が今後も継続すれば、将来の兵力は更に削減されることとなる。

表 3 冷戦終結後の米軍主要兵力数の推移

	1990 年	1995 年	2000 年	2005 年	2010 年	2015 年
陸軍現役兵員数 (人)	761,100	524,900	471,700	488,944	566,065	490,000
海兵隊現役兵員数 (人)	195,300	171,900	169,800	175,350	204,056	184,100
空母 (隻)	14	12	12	11	11	10
巡洋艦・駆逐艦 (隻)	102	78	79	72	81	84
揚陸艦 (隻)	65	41	41	36	31	30
潜水艦 (隻)	127	100	74	72	71	71
爆撃機 (隻)	277	204	208	236	146	139
空軍戦闘機・攻撃機 (機)	3,577	2,461	2,420	1,565	1,662	1,303

(出典) International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance*, 1990-1991, 1995/96, 2000-2001, 2006, 2011, 2016 を基に筆者作成。

国防省は 2014QDR 及び FY2015 時の FYDP に基づく兵力計画を提示しているが、この計画の妥当性には疑念も呈されている。2014 年に著名な 4 つのシンクタンク——アメリカン・エンタープライズ研究所 (American Enterprise Institute: AEI)、新アメリカ安全保障センター (Center for a New American Security: CNAS)、戦略・予算評価センター (Center for Strategic and Budgetary Assessments: CSBA)、戦略国際問題研究所 (Center for Strategic and International Studies: CSIS) ——が行ったシミュレーションによれば、FY2015 時の FYDP レベルの予算が確保されたとしても、国防省が想定するよりも大きな兵力削減が必要になる。例えば、国防省が FY2019 時の陸軍現役兵員数を 44~45 万人としているのに対して、CSBA は 40.6 万人、CSIS は 38 万人まで削減する必要があると判断した。また、国防省の計画では空母は 11 隻となるが、CNAS と CSBA は 9 隻、CSIS は 8 隻、AEI は 7 隻が妥当としている<sup>(76)</sup>。

そもそも、国防省の兵力計画に対しては、想定兵力が過少だとの批判が強制削減発動前から存在する。2010QDR の内容を再検討した独立パネル (有識者委員会) の報告書は、1993 年に策定された報告書「ボトムアップ・レビュー」で示された 2MTW 戦略を遂行するための兵力計画<sup>(77)</sup>をおおむね支持するとし、300 隻前後の艦艇数を 346 隻に、96 機の非核任務用長距離爆撃機を 180 機に増強することなどを勧告していた<sup>(78)</sup>。2014QDR に関する独立パネルの報告書も、ほぼ同様の勧告を行っている。さらに、この報告書は、強制削減の発動前後で戦略環境がほとんど変化していないにもかかわらず、目標兵力のレベルが引き下げられた点に懸念を表明

(76) Todd Harrison, “The FY 2015 Defense Budget: Balancing Strategy and Resources,” March 2014, p.4. Center for Strategic and Budgetary Assessments website <<http://csbaonline.org/uploads/documents/Balancing-Strategy-and-Resources-background.pdf>>

(77) 「ボトムアップ・レビュー」については、福田 前掲注(5), pp.153-160.

(78) Quadrennial Defense Review Independent Panel, *The QDR in Perspective: Meeting America’s National Security Needs In the 21st Century*, July 2010, pp.55-59. <<http://www.usip.org/quadrennial-defense-review-independent-panel-/view-the-report>>

し、QDRの兵力レベルは「不適切」だと指摘した<sup>(79)</sup>。

海軍が2016年12月に発表した必要兵力の見積りも、潜在的敵対国の軍近代化が進んでいることを理由として、前回(2014年)の見積り時に308隻としていた目標艦艇数を355隻に引き上げている。特に増強が求められているのは、大型水上戦闘艦(88隻を104隻に引上げ)と攻撃原潜(48隻を66隻に引上げ)である<sup>(80)</sup>。陸軍については、議会が設置した陸軍の将来像に関する有識者委員会が、2016年1月に報告書を公表している。この報告書は、陸軍現役45万人態勢は「最低限」のラインであり、ヘリ部隊や短距離防空能力は増強する必要があると勧告した<sup>(81)</sup>。

また、2016年に上記の4シンクタンクとケイトー研究所(Cato Institute)は、それぞれが適切と考える国防戦略に基づき今後10年間の国防予算・兵力計画を作成するシミュレーションを行っているが、以前から国防予算削減を訴えているケイトー研究所を除き、全てのシンクタンクが予算と兵力の増強を支持している。例えば、予算については、FY2017時のFYDPと比較してAEIが年間1089億ドル、CSBAが同511億ドル、CSISが同412億ドル、CNASが同109億ドルの増額を求めた。増強すべき兵力についても、A2/AD対抗能力を含む近代戦遂行能力の重視という点で見解がほぼ一致している。具体的には、陸軍の装甲旅団戦闘チームと短・中距離の火砲・ミサイル、ステルス爆撃機、ステルス無人航空機、小型戦闘艦艇、攻撃原潜、海中無人機などである<sup>(82)</sup>。

議会では、特に共和党の主流派が、兵力の削減に反対している。例えば、陸軍は、予算削減に対処するため現役部隊のヘリ687機、州兵のヘリ111機を削減する航空部隊再編イニシアティブ(Aviation Restructure Initiative: ARI)をFY2015に開始したが<sup>(83)</sup>、2016年3月の下院軍事委員会では、部隊司令官などからは逆にヘリを増強すべきだとの声が出ていること等を理由として、ARIへの反対が噴出した<sup>(84)</sup>。また、FY2017で海軍は、予算不足から14機のF/A-18E/F戦闘攻撃機の調達(15.4億ドル)や2機のF-35C戦闘機の調達(2.7億ドル)などを見送ったが<sup>(85)</sup>、

<sup>(79)</sup> National Defense Panel, *Ensuring a Strong U.S. Defense for the Future: The National Defense Panel Review of the 2014 Quadrennial Defense Review*, July 2014, pp.50-52. <<http://www.usip.org/publications/national-defense-panel-releases-assessment-of-2014-quadrennial-defense-review>>

<sup>(80)</sup> US Navy, "Executive Summary: 2016 Navy Force Structure Assessment (FSA)," 14 December 2016. <<https://news.usni.org/2016/12/16/document-summary-navys-new-force-structure-assessment>>

<sup>(81)</sup> National Commission on the Future of the Army, *Report to the President and the Congress of the United States*, January 28, 2016, p.2. <<http://www.ncfa.ncr.gov>>

<sup>(82)</sup> Jacob Cohn and Ryan Boone, eds., *How Much Is Enough?: Alternative Defense Strategies*, Washington, DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2016, pp.25-29. <<http://csbaonline.org/research/publications/how-much-is-enough-alternative-defense-strategies>>

<sup>(83)</sup> ARIの詳細は、次のようなものである。州兵のAH-64アパッチ攻撃ヘリは192機削減され、うち120機は現役部隊に移管される。現役部隊のUH-60ブラックホーク多用途ヘリは159機削減され、うち111機は州兵に移管される。OH-58Dカイオワ・ウォリア観測ヘリは現役部隊から338機、州兵から30機が削減される。現役部隊が練習機として使用しているOH-58A/Cカイオワ観測ヘリとTH-67クリーク訓練用ヘリは全廃(それぞれ228機、182機)される。一方で、LUH-72ラコタ多用途ヘリを新たに100機調達し、現役部隊に配備する。US Army, "Army Background Paper #38: Aviation Restructure Initiative (ARI)," April 14, 2015, pp.2-3. <<http://www.ncfa.ncr.gov/sites/default/files/HQDANCFARIDropBook.pdf>>

<sup>(84)</sup> Jen Judson, "House Appropriators Push Back on Army Aviation Cuts," *Defense News*, March 3, 2016. <<http://www.defensenews.com/story/defense/land/army/2016/03/03/house-appropriations-leaders-push-back-army-aviation-cuts/81276282/>>

<sup>(85)</sup> Megan Eckstein and Sam LaGrone, "Navy Submits \$5B Fiscal Year 2017 Unfunded Priorities List Topped by Super Hornets, F-35s, Destroyer Funds," *US Naval Institute News*, March 3, 2016. <<https://news.usni.org/2016/03/03/navy-submits-5b-fiscal-year-2017-unfunded-priorities-list-topped-by-super-hornets-f-35s-destroyer-funds>>

下院軍事委員会は独自の NDAA 案に、これらを OCO から基礎予算への充当分で調達する規定を盛り込んだ<sup>(86)</sup>。この規定は両院が一本化した NDAA 案からは削除されたが、充当分を現役兵員数の増強に充てる規定は生き残った（例えば、FY2017 末の陸軍現役兵員数は、政府案の 46 万人から 47.6 万人に引き上げられている<sup>(87)</sup>）。

2016 年の大統領選に勝利したトランプ氏も、陸軍の現役兵員数を 47.9 万人から 54 万人に、海兵隊の大隊数を 23 個から 36 個に、海軍の艦艇数を 276 隻から 350 隻に、空軍の戦闘機数を 1,113 機から 1,200 機に増強することを公約に掲げている<sup>(88)</sup>。この数字は、前述した QDR 独立パネルの勧告や、ヘリテージ財団（Heritage Foundation）の提言<sup>(89)</sup>に基づくものとされている。

しかし、戦力を増強するには、予算を確保する必要がある。国防省にしても、予算が不足しているため、やむなく兵力を削減しているに過ぎない。AEI の研究者は、トランプ氏の公約を実現するには、今後 4 年間の国防予算を強制削減レベルから約 2000~4000 億ドル引き上げる必要があると見積もっている<sup>(90)</sup>。トランプ氏は、国防予算を増額するための施策として、強制削減の撤回、国防省を含む政府職員の削減、無駄な支出の排除、未納の税金の徴収等を提示しているが<sup>(91)</sup>、具体性は乏しい。同氏は大規模な国内インフラ投資や法人税減税も公約しており、戦力増強のための財源探しが次期政権にとっての課題となることは確実である。

### 3 予算不足に起因する即応能力の低下

軍の即応能力の低下も、強制削減の発動が引き起こした深刻な問題の 1 つである。2016 年 3 月 15 日に行われた上院軍事委員会公聴会において、空軍副参謀長は発動時の状況を次のように証言している。強制削減により、戦闘飛行中隊の 3 分の 1 が 3 か月間の飛行中止を余儀なくされ、訓練もメンテナンスも延期された。約 18 万人の民間人雇用者に無給で休暇を取らせ、幾つかの基地施設も閉鎖した。こうして失われた即応能力を回復するには、長い時間が必要となる<sup>(92)</sup>。また、同じ公聴会で行われた海兵隊副司令官の証言によれば、現在でも訓練やメンテナンスの不足が原因で米本土部隊の即応能力が低下しており、特にインテリジェンス部隊と通信部隊には戦時任務を完全に遂行できる大隊が 1 個も存在しない<sup>(93)</sup>。海軍も、2016 年 5 月の時点で O&M が 8.48 億ドル不足していると主張し、艦艇のメンテナンスやオーバーホールを延期

<sup>(86)</sup> House Armed Services Committee, *op.cit.*(73), p.5.

<sup>(87)</sup> “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017, Conference Report,” *op.cit.*(63), sec.401-402.

<sup>(88)</sup> Donald J. Trump, “Donald J. Trump Military Readiness Remarks,” September 7, 2016. <<https://www.donaldjtrump.com/press-releases/donald-j.-trump-military-readiness-remarks>>

<sup>(89)</sup> ヘリテージ財団は、2MTW に対応可能な戦力として、陸軍現役旅団戦闘チーム 50 個、海軍艦艇 346 隻、海軍攻撃用航空機 624 機、空軍戦闘機・攻撃機 1,200 機、海兵隊大隊 36 個を整備するよう提言している。Dakota L. Wood, ed., *2017 Index of U.S. Military Strength: Assessing America's Ability to Provide for the Common Defense*, Washington, DC: Heritage Foundation, 2016, p.274. <<http://index.heritage.org/military/2017/>>

<sup>(90)</sup> Mackenzie Eaglen and Rick Berger, “How Much Will Donald Trump Really Spend on Defense?” *War on the Rocks*, November 10, 2016. <<http://warontherocks.com/2016/11/how-much-will-donald-trump-really-spend-on-defense/>>

<sup>(91)</sup> Trump, *op.cit.*(88)

<sup>(92)</sup> David L. Goldfein, “Department of the Air Force Presentation to the Subcommittee on Readiness and Management Support, United States Senate Committee on Armed Services, Current State of Readiness of U.S. Forces,” March 15, 2016, pp.3-4. <[http://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Goldfein\\_03-15-16.pdf](http://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Goldfein_03-15-16.pdf)>

<sup>(93)</sup> John Paxton, “Statement of General John Paxton, Assistant Commandant of the Marine Corps before the Senate Armed Services Subcommittee on Readiness on U.S. Marine Corps Readiness,” 15 March 2016, pp.7-9. <[http://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Paxton\\_03-15-16.pdf](http://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Paxton_03-15-16.pdf)>



する措置等を取っている<sup>(94)</sup>。

近年、米本土では軍用機の事故発生率が上昇しているが、これも予算削減に伴う訓練とメンテナンスの不足が原因ではないかと指摘されている。例えば、2012年に57件だったF/A-18戦闘攻撃機の事故件数は、2015年に88件となり、2016年は8月2日までの時点で既に82件を記録している。軍によれば、パイロットの月間飛行時間が11時間以下となると事故率が上昇するが、2015年夏の時点で、戦場の作戦に参加していない海兵隊のF/A-18戦闘攻撃機飛行中隊の月間飛行時間は平均約8.8時間だったという<sup>(95)</sup>。

FY2017の国防省予算文書も、即応能力の回復には、大規模演習の増大、経験豊富な整備士やプロフェッショナルな下士官の養成、メンテナンス・サイクルの安定化など、一定の期間を要する取組が必要であり、強制削減が完全実施されれば回復は不可能になると指摘している<sup>(96)</sup>。軍によれば、陸海軍と海兵隊は2020年までに強制削減発動以降に低下した即応能力を回復できるが、空軍はリスクを冒して装備近代化を優先するため回復は2023年となる<sup>(97)</sup>。

#### 4 装備近代化

カーター国防長官は、FY2017国防予算案に関する演説の中で、5つの課題への対応を念頭に予算を作成したと発言した。5つの課題とは、ロシアによる侵略の抑止、台頭する中国に対応するためのリバランス、北朝鮮及びイランへの対処、ISIL等のテロリズム打倒である<sup>(98)</sup>。カーター長官は、これら全ての脅威に備えることが必要だと述べているが、DSGの策定以来、米軍が対テロ作戦に必要な能力よりも、A2/AD対抗能力のような近代戦遂行能力を重視していることは明らかである。事実、カーター長官も、この演説で、今後の米軍は、イラクやアフガンで行っているのとは大きく異なる戦い方をするようになる述べ、ロシアと中国に代表される高度な近代戦遂行能力を保有する敵に備えることの重要性を強調した。また、ワーク国防副長官も、カーター長官から「最も先進的な敵に対する通常兵力による抑止の強化を優先」するようにとの指示を受けたと発言している<sup>(99)</sup>。

強制削減発動後も、主要な近代化プログラムに大きな変化はない。調達で重視されているのは、F-35戦闘機、KC-46A空中給油機、P-8A哨戒機、V-22オスプレイ垂直離着陸機、新型のフォード級空母、ヴァージニア級攻撃原潜<sup>(100)</sup>、次世代戦略原潜、各種MDシステムなどである。ま

<sup>(94)</sup> Christopher P. Cavas, "US Navy Faces \$848 Million Ops & Maintenance Shortfall," *Defense News*, May 26, 2016. <<http://www.defensenews.com/story/defense-news/2016/05/26/navy-maintenance-overhaul-funding-submarine-aircraft-carrier-forbes-mcrae-davidson-stearns-norfolk-congress-sequestration/84994640/>>

<sup>(95)</sup> Tara Copp, "Feeling the Impact of Budget Cuts: Services See Loss of Pilots and Fighter Jets after Funds Reduced for Training and Repairs," *Stars and Stripes*, September 2, 2016, pp.3-4.

<sup>(96)</sup> OUSD(C), *op.cit.*(58), p.3-2.

<sup>(97)</sup> DoD, "Defense Department Briefing by Under Secretary of Defense McCord and Lt. Gen. Ramsay on the President's Fiscal Year 2016 Defense Budget Proposal," February 2, 2015. <<http://archive.defense.gov/transcripts/>>

<sup>(98)</sup> Ashton Carter, "Remarks by Secretary Carter on the Budget at the Economic Club of Washington, D.C.," February 2, 2016. DoD website <<http://www.defense.gov/News/News-Transcripts>>

<sup>(99)</sup> DoD, "Department of Defense Press Briefing by Deputy Secretary Work and Gen. Selva on the FY 2017 Defense Department Budget Request in the Pentagon Press Briefing Room," February 9, 2016. <<http://www.defense.gov/News/News-Transcripts>>

<sup>(100)</sup> ヴァージニア級攻撃原潜については、巡航ミサイル搭載数を12発から40発に拡大するヴァージニア・ペイロード・モジュールも実施されている。

た、A2/AD 対抗能力の1つである長距離ミサイルも重視されている。例えば、海軍では、トマホーク巡航ミサイルを対艦ミサイルに改修し、2021年から水上艦及び潜水艦に搭載する計画が進行中である（現在、潜水艦には対艦ミサイルは搭載されていない）。このミサイルは、発射後に航空機から誘導することも可能だと言われ、2015年1月には海上移動目標を攻撃する初の実験に成功している<sup>(101)</sup>。

ここで問題となるのは、近年、装備の高額化がますます進み、研究開発費と調達費が想定を上回る事態が多発していることである。例えば、F-35の研究開発費と調達費は、2001年の想定額と2014年の想定額を比較すると実質で約5割上昇している。ズムウォルト級駆逐艦は、研究開発費の想定額が1998年から2014年の間に4倍以上に膨らみ、1隻当たりの調達額も高騰したため、僅か3隻で調達が打ち止めとなった（当初予定は32隻）<sup>(102)</sup>。また、オバマ政権が進めている核兵器近代化（B-21、次世代戦略原潜、次世代弾道・巡航ミサイルの開発・調達、核弾頭の近代化など）には、今後30年間で最大1兆ドルが必要になるとの試算も存在する<sup>(103)</sup>。

ジョン・マケイン（John McCain）上院軍事委員会委員長は、装備のコスト超過問題に以前から警鐘を鳴らしており、例えばF-35戦闘機についても価格の高騰と生産の遅延に不満を漏らしている<sup>(104)</sup>。また、同委員長は、B-21爆撃機をめぐる国防省と対立している。国防省は、2015年10月に、B-21爆撃機の研究開発と初期生産（調達予定数100機のうち21機）の受注企業としてノースロップ・グラマンを選定した。想定金額が研究開発235億ドル、調達118億ドル、計353億ドルの大型プログラムである<sup>(105)</sup>。マケイン委員長が問題視したのは、総額1000億ドルとも言われるB-21爆撃機の開発・調達・維持費について空軍が見積りを公表していないこと、上記の研究開発235億ドルは正確な数字ではなく、第3国がB-21爆撃機の性能を把握することを回避するため正式な契約額は非公表とされていることであった<sup>(106)</sup>。そのため、上院軍事委員会のFY2017NDAA案には、研究開発の正式な契約額を上下院の軍事委員会に開示しない限り、研究開発への支出を禁じる条項が盛り込まれていた<sup>(107)</sup>。この規定は両院が一本化したNDAA案からは削除されたが、議会は今後も、開発・調達のコスト管理に対して厳しい姿勢で臨むことが予想される。

<sup>(101)</sup> Sam LaGrone, "Video: Tomahawk Strike Missile Punches Hole through Moving Maritime Target," *US Naval Institute News*, February 9, 2015. <<https://news.usni.org/2015/02/09/video-tomahawk-strike-missile-punches-hole-moving-maritime-target>>; *id.*, "WEST: U.S. Navy Anti-Ship Tomahawk Set for Surface Ships, Subs Starting in 2021," *US Naval Institute News*, February 18, 2016. <<https://news.usni.org/2016/02/18/west-u-s-navy-anti-ship-tomahawk-set-for-surface-ships-subs-starting-in-2021>>

<sup>(102)</sup> Government Accountability Office, *Defense Acquisitions: Assessments of Selected Weapon Programs*, March 2016, pp.95-96, 163-164. ただし、オバマ政権下で国防省は「ベター・バイイング・パワー」という調達改革プログラムを進めており、近年に開発を開始した兵器については開発費・調達額の高騰を抑えることに成功していると主張している。DoD, *Performance of the Defense Acquisition System, 2016 Annual Report*, October 2016, pp.xv-xvii, 12-14.

<sup>(103)</sup> Kingston Reif, "U.S. Nuclear Modernization Programs," December 2016. Arms Control Association website <<https://www.armscontrol.org/factsheets/USNuclearModernization>>

<sup>(104)</sup> Anthony Capaccio, "McCain Says F-35's Cost May Force Pentagon to Cut Back Purchases," *Bloomberg*, December 2, 2015. <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2015-12-02/mccain-says-f-35-s-cost-may-force-pentagon-to-cut-back-purchases>>

<sup>(105)</sup> DoD, "Air Force Awards Contract for Long Range Strike Bomber," October 27, 2015. <<https://www.defense.gov/News>>; "Northrop Grumman Lands Bombers Contract," *Stars and Stripes*, October 29, 2015, p.3.

<sup>(106)</sup> Lara Seligman, "McCain Hammers Air Force on Bomber Cost Secrecy," *Defense News*, March 8, 2016. <<http://www.defensenews.com/story/defense/air-space/air-force/2016/03/08/mccain-hammers-air-force-bomber-cost-secrecy/81501682/>>

<sup>(107)</sup> "National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017," S.2943, May 18, 2016, sec.217.

## 5 国防イノベーション・イニシアティブ (DII) の推進

前述したように、米国は国防予算削減期でも RDT&E の予算を確保しようとする傾向にある。今回も同様の動きがあり、これは国防イノベーション・イニシアティブ (Defense Innovation Initiative: DII)、通称「第3のオフセット戦略」(Third Offset Strategy) と呼ばれている<sup>(108)</sup>。前述した以前のオフセット戦略と同様に、DII も、他国の軍事的優位性を米軍の技術力で「相殺」(offset) しようとする試みである。予算的な制約の中で、いかに効率的な投資を行って新技術を開発するかが、米軍にとっての課題となっている。

ヘーゲル国防長官は、2014年9月の演説において、米国の国防予算の削減が続く一方で、先端技術の世界的拡散がますます進行しているため、米軍の技術的優越が脅かされているとの懸念を表明した。そして、同長官は、この事態に対応するためには、「ロボティクス、先端コンピューティング、小型化、3Dプリンティングなどの分野における」民間の革新的技術を軍に導入し、イノベーションを促進することが必要だと訴えた<sup>(109)</sup>。また、ワーク国防副長官によれば、DIIの基本的な目的は、「A2/AD兵器やその他の先端技術における相手の優位や進展を相殺する手段を開発すること」である<sup>(110)</sup>。A2/AD対抗能力の向上は既定路線であるが、民間の革新的技術を積極的に導入しつつ、技術革新だけでなく、新たな作戦コンセプト(技術の革新的な使用法)の開発やウォー・ゲーミングの再活性化等も視野に入れた活動も行う点がDIIの特徴である<sup>(111)</sup>。DIIの一環として開始された「長期研究開発計画」では、宇宙技術、水中技術、航空支配・攻撃技術、防空・MD技術、革新的技術のそれぞれに関する5つの作業部会が設置されている<sup>(112)</sup>。

2015年3月の上院軍事委員会公聴会において、カーター国防長官は、DIIを「21世紀におけるアメリカの軍事的優越を維持・拡大するために、革新的な方法で[新技術の]特定と投資を行う国防省全体の野心的な取組」([ ]内は筆者補記)と形容し、FY2016予算では高速攻撃兵器、先端的な航空工学、レールガン、高速エネルギー・レーザーなどに投資すると述べた<sup>(113)</sup>。この方針には議会も賛同しており、成立したFY2016NDAAは、「指向性エネルギー、低コストで高速な弾薬、自律システム、海中戦闘、サイバー・テクノロジー」といった「オフセット技術」

<sup>(108)</sup> 第3のオフセット戦略という用語は、1950年代のアイゼンハワー政権期のニュー・ルック戦略を第1のオフセット戦略、1970年代末頃のカーター政権期のオフセット戦略を第2のオフセット戦略と位置付けることに由来する。Robert Martinage, *Toward A New Offset Strategy: Exploiting U.S. Long-Term Advantages to Restore U.S. Global Power Projection Capability*, Washington, DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2014; Robert O. Work, “Speech: National Defense University Convocation,” August 5, 2014. <<http://archive.defense.gov/speeches/>>

<sup>(109)</sup> Chuck Hagel, “Defense Innovation Days Opening Keynote,” September 3, 2014. DoD website <<http://archive.defense.gov/speeches/>>

<sup>(110)</sup> Robert O. Work, “The Third U.S. Offset Strategy and Its Implications for Partners and Allies,” January 28, 2015. DoD website <<http://archive.defense.gov/speeches/>>

<sup>(111)</sup> Chuck Hagel, “Speech: Reagan National Defense Forum Keynote,” November 15, 2014 DoD website <<http://archive.defense.gov/speeches/>>; “Secretary of Defense, Memorandum: The Defense Innovation Initiative,” November 15, 2014. <<http://www.defenseinnovationmarketplace.mil/>> DIIについては、次も参照。森聡「アメリカのアジア戦略と中国」世界平和研究所編『希望の日米同盟—アジア太平洋の海上安全保障—』中央公論新社、2016、pp.62-76。

<sup>(112)</sup> “Under Secretary of Defense, Memorandum, Subject: Long Range Research and Development Plan (LRRDP) Direction and Tasking,” October 29, 2014. <<http://www.defenseinnovationmarketplace.mil/>>

<sup>(113)</sup> Ashton Carter, “Secretary of Defense Ash Carter Submitted Statement to the Senate Armed Services Committee on the FY 2016 Budget Request for the Department of Defense,” March 3, 2015, p.9. Senate Committee on Armed Services website <[http://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Carter\\_03-03-15.pdf](http://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Carter_03-03-15.pdf)>

の開発等のためとして政府要求に3億ドルを上乗せした<sup>(114)</sup>。

FY2017 予算に関するカーター国防長官の演説では、2012年に新設された国防省の戦略能力局 (Strategic Capabilities Office: SCO) による取組が比較的詳細に説明されている<sup>(115)</sup>。この説明によれば、SCOは長期的な研究開発ではなく、既存の能力と組み合わせることで、より迅速に新技術を軍に取り込むことを目的とする組織である。カーター長官は、SCOによるプロジェクトの例として、集団で行動する各種の自律型無人機(3Dプリンターで作成可能な超小型無人機や、ネットワークで接続され多様な任務を遂行する無人艇部隊など)、レールガンで使用される超高速射出弾 (hyper velocity projectiles) を応用した MD システム (駆逐艦の5インチ砲や陸軍のパラディン自走榴弾砲からも射出可能な迎撃弾)、アーセナル・ブレイク構想 (各種の兵器を搭載した旧型航空機と、センサーや目標探知役を果たす F-35 等の第5世代戦闘機をネットワークで連結する構想) 等を挙げている。また、カーター長官が2016年10月に行った講演では、陸軍戦術ミサイル・システム (Army Tactical Missile System: ATACMS) の砲弾に既存のシーカーを取り付けることで、陸上及び海上の移動目標を攻撃できるよう改修するための研究を SCO が行っていることが紹介されている<sup>(116)</sup>。

なお、FY2017 政府予算案における SCO 予算は9.02億ドルであるが<sup>(117)</sup>、DII 全体の予算は不明である。DII 関連の FY2017 予算は36億ドルとの報道もあるが、国防省高官は、個々のプログラムの予算について、それが DII か否かを特定していないと述べている<sup>(118)</sup>。

## おわりに

米国の国防省ほどの巨大組織になると、どの程度の予算が適正水準かを判断するのは、内部の人間にも容易ではないだろう。合理化や効率化によって予算を削減する余地は、まだあるのかもしれない。しかし、強制削減発動後の状況を見ると、合理化や効率化だけでは近年の国防予算削減の要請に対処できないことは明らかである。しかも、ベトナム戦争後と異なり、米軍は現在でもアフガンやイラク・シリアで一定規模の作戦を遂行し、かつ、ロシアや中国の軍事的台頭にも対抗しようとしている。軍人件費が高騰し、先端兵器の高額化も進む中、戦力へのダメージを抑えつつ国防予算を大きく削減することは、決して容易ではない。

国防の観点から問題なのは、現在の状況が戦略の信ぴょう性を低下させる危険があることである。国防省は、常に、これ以上予算が削減されれば戦略の遂行が不可能になると議会に警告しているが、FY2011以降、ほとんどの年度で国防予算は政府要求を大きく下回っている。予算増額を求めるため、国防省は装備近代化の遅延と即応能力の低下の深刻さを議会に対して訴えているが、対外的には、議会への警告とは裏腹に、予算が削減されても米国の基本的な国防戦略は変わらず、軍事的なコミットメントや抑止能力も維持されていると主張している。こう

(114) National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2016, Public Law 114-92, November 25, 2015, sec.218.

(115) Carter, *op.cit.*(98)

(116) Aaron Mehta, "Anti-Naval ATACMS, 'Big' Swarming Breakthroughs from Strategic Capabilities Office," *Defense News*, October 28, 2016. <<http://www.defensenews.com/articles/anti-naval-atacms-big-swarming-breakthroughs-from-strategic-capabilities-office>>

(117) OUSD(C), *op.cit.*(58), p.5-6.

(118) Aaron Mehta, "Defense Department Budget: \$18B over FYDP for Third Offset," *Defense News*, February 9, 2016. <<http://www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/budget/2016/02/09/third-offset-fy17-budget-pentagon-budget/80072048/>>; DoD, *op.cit.*(59)

した状況が続けば、米国の同盟国も潜在的敵対国も、米軍の戦略と能力に疑いの目を向けるようになる可能性がある。

2017年1月のトランプ政権発足により、事態が大きく変わるかは不透明である。共和党内には、国防予算も含めた聖域なき財政支出削減を求める勢力も存在する。強制削減を撤回するには、こうした勢力からの支持も取り付ける必要がある。さらに、強制削減を撤回したとしても、トランプ氏が公約に掲げた兵力増強計画を実現するには、多大な予算が必要である。予算が確保できず、兵力増強計画が頓挫すれば、それもまた、米軍の戦略と能力の信ぴょう性を低下させる要因となり得る。米国経済は上向きつつあるものの、依然として連邦財政は赤字であることを考慮すれば、国防省の予算が急増する可能性は決して高くない。

(ふくだ たけし)

別表 略語一覧

A2/AD: Anti-Access/Area Denial	接近阻止・領域拒否
AEI: American Enterprise Institute	アメリカン・エンタープライズ研究所
ARI: Aviation Restructure Initiative	航空部隊再編イニシアティブ
ATACMS: Army Tactical Missile System	陸軍戦術ミサイル・システム
BRAC: Base Realignment and Closure	基地再編・閉鎖
CNAS: Center for a New American Security	新アメリカ安全保障センター
CSBA Center for Strategic and Budgetary Assessments	戦略・予算評価センター
CSIS: Center for Strategic and International Studies	戦略国際問題研究所
DII: Defense Innovation Initiative	国防イノベーション・イニシアティブ
DSG: Defense Strategic Guidance	国防戦略ガイダンス
DoD: Department of Defense	国防省
FY: Fiscal Year	会計年度
FYDP: Future Year Defense Program	将来国防計画
GMD: Ground-Based Midcourse Defense	地上配備型ミッドコース防衛
GPS: Global Positioning System	全地球測位システム
GWOT: Global War on Terror	グローバルな対テロ戦
ISIL: Islamic State in Iraq and the Levant	イラクとレバントのイスラム国
ISR: Intelligence, Surveillance and Reconnaissance	情報・監視・偵察
LRS-B: Long Range Strike Bomber	長距離攻撃爆撃機
MD: Missile Defense	ミサイル防衛
MTW: Major Theater War	大規模戦域戦争
NDAA: National Defense Authorization Act	国防権限法
O&M: Operation and Maintenance	運用維持費
OCO: Overseas Contingency Operations	海外緊急作戦
OUSD(C): Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller)	国防次官室(会計担当)
QDR: Quadrennial Defense Review	4年ごとの国防見直し
RDT&E: Research, Development, Test and Evaluation	調達費及び研究・開発・試験・評価費
RMA: Revolution in Military Affairs	軍事における革命
SCMR: Strategic Choices and Management Review	戦略的選択と管理の再検討
SCO: Strategic Capabilities Office	戦略能力局