ブリーフィング・メモ

本欄は、安全保障問題に関する読者の関心に応えると同時に、防衛研究所に対する理解を深めていただくために設けたものです。

御承知のように『ブリーフィング』とは背景説明という意味を持ちますが、複雑な安全保障問題を見ていただく上で本欄が参考となれば幸いです。

なお、本欄における見解は防衛研究所を代表するものではありません。

次期ＱＤＲ策定作業の現状と課題

研究部第２研究室
高橋 杉雄

はじめに

よく知られているように、米国は４年に一度「４年次国防見直し（Quadrennial Defense Review: QDR）」と呼ばれる報告書を公表する。これは、米国の国防関連の組織、活動を規定した法律である「合衆国法典・第 10 篇」（通常「タイトル 10」と呼ばれる。我が国でいえば防衛庁設置法や自衛隊法に当たる。）に基づいて作成されているもので、国防省は、大統領が発表する「国家安全保障戦略」に基づく国防戦略を明確化し、その裏付けとなる兵力構成、兵力近代化計画、予算計画などについて、議会に報告することが義務づけられている。これまで、1997 年と 2001 年にＱＤＲが公表されているが、1997 年版では、「shape, prepare, respond（形成、準備、対応）」の３つの概念に基づいて米国の国防政策が組み上げられていくことが述べられ、９．１１事件の直後に発表された 2001 年度版では、米国の戦略立案の考え方を「脅威ベースアプローチ」から「能力ベースアプローチ」に移行させることが表明された。このように、米国の戦略の基本的なトレンドを知る上できわめて重要な文書である。

ＱＤＲ策定作業の現状

ただ、今回のＱＤＲは、過去のＱＤＲとはいくつかの違いがある。１つの違いは提出時期である。元来、ＱＤＲを作成し、議会に報告するのは、「４で割り切れる

年の翌年の９月末」と定められていた。そうであるが故に、1997 年と 2001 年に発表されているわけなのだが、今回はやや事情が異なる。タイトル 10 の条文を改め、「検討がなされた年（今回の場合 2005 年）の翌会計年度の大統領予算案提出の日まで」とされた。大統領予算案が提出されるのは２月初旬であるから、今回のＱＤＲが発表されるのは 2006 年の２月ということになるのである。

もう１つの違いは、これまでのＱＤＲに含まれていた、「shape, prepare, respond」や、「能力ベースアプローチへの移行」のような大まかな戦略についての記述をＱＤＲから切り離したことである。全体的な戦略については、今年の３月に発表された「国家防衛戦略（National Defense Strategy）で既に記述されている。そのため、これまでのＱＤＲのような戦略的原則ではなく、予算など具体的な個別政策により密着した記述がなされることになっている。

こうした改革の背景には、戦略と予算とを有機的にリンクさせようとするラムズフェルド国防長官の意図がある。ゴールドウォーター・ニコルズ法をはじめとして、これまでも、両者を有機的に結びつけるための試みはなされてきた。しかしながら、未だに戦略立案プロセスと予算策定プロセスは実質的には別個に進められており、両者の関連はレトリック上のものに過ぎないといわれる。ラムズフェルドは、それを改め、「戦略主導の予算形成」を実現させようとしているのである。その考えに立って、戦略立案は、「国家安全保障戦略」→「国家防衛戦略」→「国家軍事戦略（National Military Strategy）」の順に流れ、順を追って具体的な記述がなされるように定められた。これに加え、全世界で進みつつある米軍の配備態勢再編や、各軍で進みつつあるトランスフォーメーションを考慮した上で、今回のＱＤＲは、これらの戦略文書と予算とをつなぐ橋渡しとしての役割を果たすことが期待されているのである。

これまで公開されている情報に基づいて、作業の進行状況についてみてみよう。検討作業は、６つのタスクフォースによって進められている。統合的な能力の組み合わせを検討する Capability Mix グループ、統合によってもたらされる能力強化について検討する Joint Enabler グループ、軍の役割・任務を検討する Roles and Missions グループ、予備役を含む人員関係の問題を検討する Manning and Balancing グループ、タイトル 5、10、32 に記されている軍の法的権限について検討する Legal Authorities グループ、業務の流れ方の効率化について検討する Business Practices and Processes グループである。

今回のＱＤＲ検討作業で重視されるのは「ボトムアップ」ではなく「戦略主導」

であることである。各タスクフォースは２人リーダー制を取っているが、制服側から副議長クラス、文官側から次官クラスが、それぞれのタスクフォースのリーダーを務め、「戦略主導」を担保する役割を担っている。

また、もう一つの特徴は、検討作業を国防省内で完結させないことである。シンクタンクからの専門家や関係他省庁の人員が、それぞれタスクフォースに参加しており、また適宜同盟国とも協議を行うこととされ、こうした外部者との意見交換をもＱＤＲに反映させることが意図されている。また、今年９月からは、国防省ネットアセスメント室長のアンドリュー・マーシャルを中心として、この６つのタスクフォースに対応した「Ｂチーム」の作業が始められており、異なる角度からの検討が同時並行的に進められている。

そしてこれらの６つのタスクフォースが共通に検討すべき命題として、４つのフォーカスエリアが定められている。過激なテロ集団を打ち負かすのに必要な協力関係の構築、米本土防衛、戦略的分岐点にある国家の好ましい方向への誘導、敵対的な国家・非国家主体によるWMDの取得・使用の阻止、である。これらのフォーカスエリアは、いまの米国にとって重要で、なおかつこれまであまり顧みられてこなかった問題として定められた。逆に、伝統的な大規模紛争への対処といった、現時点で米軍が十分な能力を保持していると考えられる問題については、今回のフォーカスエリアからは外されている。

次期ＱＤＲの課題

ＱＤＲ策定をめぐってはいくつもの論点があるが、ここでは３つの問題点を指摘しておこう。１つは、どのようにして「量」を決めるかである。今回のＱＤＲは、ＱＤＲ2001 を踏襲して「能力ベースアプローチ」を取るとされる。能力ベースアプローチとは、個別の脅威を特定するのではなく、何者かは分からないが米国に対する挑戦者が持ちうると理論的に想定される「能力」に対して備えるための「能力」を整備するものである。しかし、このアプローチでは、定性的な「能力」を導き出すことはできるが、所要兵力量に関する定量的な指標を導き出すことはできない。「量」を導き出すためには、また別の検討が必要なのである。

この問題に対し、今回のＱＤＲでは次のような方法で解決を図ろうとしている。まず 21 の統合能力分野（joint capability area）を定める。そしてそれぞれの統合能力分野について、所要の能力を案出し、それぞれの能力を構成するプラットフォ

ームの数を算出する。ついでそれらの能力が任務達成に寄与する効率を分析し、それぞれの能力の優先順位を判定する。また算出された数が十分か否かについて、シナリオシミュレーションを交えながら検討する。

たとえば、「航空優勢の獲得」という統合能力分野があり、「空対空戦闘能力」「飛行場等攻撃能力」「我が方の飛行場防空能力」が所要能力として案出され、それぞれに必要となるプラットフォームの数が算出されたと考えてみよう。次に任務達成のための効率性が検討されるわけだが、その結果、「空対空戦闘能力」が最も効率が良く、「飛行場等攻撃能力」がそれに次ぎ、「我が方の飛行場防空能力」が最も低いと考えられたとしよう。そうなると、「我が方の飛行場防空能力」の優先順位は下がるため、そこに必要なプラットフォームの優先順位は下がることになる。

さらに、複数の統合能力分野にわたる検討も行われる。例えば「弾道ミサイル対処」が統合能力分野として定められていた場合、「ミサイル発射基地攻撃能力」が、必要な能力に含まれることになろう。ここで必要なのは地上目標に対する精密打撃能力を持つプラットフォームであるから、別の統合能力分野の「航空優勢の獲得」に含まれる「飛行場等攻撃能力」とほぼ共通のプラットフォームが必要になることになる。このように、複数の統合能力分野で機能するプラットフォームに対しては高い優先順位が与えられることになる。

このようにして、それぞれの能力・プラットフォームに対して優先順位を判定し、最終的な最適所要量の組み合わせを導き出そうとしているのである。そして最終的に導き出された最適所要量の組み合わせに対してもシナリオシミュレーションが行われ、導き出された「量」に関する検証が行われる。この作業を担当するのは６つのタスクフォースのうちの Capability Mix グループである。

第２の論点は、統合的な防衛力整備に関する論点である。よく知られているように、統合運用に関しては、1986 年に制定されたゴールドウォーター・ニコルズ法に基づいて進められた改革のおかげで、米軍は世界でも最も進んだ軍隊となっている。その一方で、戦力の造成、訓練等については各軍が責任を負うとタイトル 10 に定められている。この条文を盾に、各軍は、予算プロセスにおける統合参謀本部や国防省内局の干渉を排除し続けてきた。そして、まさにこのことによって、これまで戦略立案と予算策定プロセスとが連携していなかったと批判されてきたのである。

しかしながら、この問題を解決するためにはタイトル 10 を改正しなければならない。６つのタスクフォースのうちの Legal Authority グループが、この問題に関する検討を行っている。しかし、米国の専門家の多くは、各軍の抵抗を排除し、議

会の多数派を確保することはむずかしいと予想しており、タイトル 10 が改正される可能性は低い。

第３の論点は、現実の予算配分に対して持つインプリケーションの問題である。現在、米国は伝統的なＰＰＢＳ（Planning, Programming, and Budgeting System）プロセスを改めて、ＰＰＢＥ(Planning, Programming, Budgeting, and Execution)プロセスに基づいて予算プロセスを進めている。この両者の大きな違いは、ＰＰＢＳプロセスが２年の作業を経て実行される単年度サイクルなのに対し、ＰＰＢＥプロセスは、２年の作業を経ることには変わりないが、大きな変更は原則として２年おきにしか行われない２年サイクル制をとっていることである。目的は予算策定作業の簡略化である。例年膨大な予算説明資料が作成され、議会に説明されるわけだが、その予算説明資料の多くは実際には前年踏襲であることが多い。そのため、２年サイクル化することによって重複部分の作業を削減することが意図されているのである。

大きな変更が行われるのは、「オン・イヤー（On Year）」と呼ばれる偶数会計年度予算で、今後６年間にまたがる将来防衛計画（Future Years Defense Program: FYDP）も同時に策定される。なお、日本の中期防衛力整備計画と異なり、将来防衛計画は、６年間にまたがるといっても２年ごとに改定される。一方、奇数会計年度予算は、オフ・イヤー（Off Year）と呼ばれ、原則として前年予算を踏襲し、変更があった場合にのみ議会に対する説明がなされる。（ただし、この変更は国防長官の訓令によってなされ、本来必要なタイトル 10 の改正はなされていない。そのため、議会側の圧力で結局以前と同様の実務的作業が必要になる可能性は高い。）

さて、ＱＤＲと同時に提出される予算は 2007 会計年度予算、すなわちオフ・イヤー予算ということになる。つまり、その予算の大きな骨組みは現在執行中の予算のなかで既にできあがっているのである。今回のＱＤＲが予算上のインプリケーションを持つようになるのは、早くて 2008 会計年度の予算とそのときに策定される将来防衛計画になる。逆に言えば、重大な予算配分の変更を伴う決定を今年下す必要はない。この点から、今回のＱＤＲは論点を先送りしたものになるだろうと評価する米国の専門家もいる。

おわりに

米軍は２１世紀の世界に対応するために「トランスフォーメーション」を積極的

に進めている。「トランスフォーメーション」とは、戦力の強化、国防省内の業務改革、省庁間情報協力の３つの柱からなり、米軍の情報化・ハイテク化だけでなく、官僚業務の効率化や対テロ戦争のための情報共有を進めるといった広範な改革を含み、米軍がより効率的かつ迅速に事態に対処できるようにするために進められているものである。この３つの柱の中で、多くの米国の専門家が最も注目しているのは、実は国防省内の業務改革なのである。その中で、予算プロセスの改革はまさに「トランスフォーメーションの本丸」である。

ラムズフェルドにとっては、戦略立案プロセスを手直ししたのも、ＱＤＲ策定においてトップダウンのタスクフォースシステムを作り、Capability Mix グループに統合的な視点から所要の能力と量を検討させているのも、全てはこれまでのシステムを打破し、戦略主導的かつ統合的な視点から資源を配分できるようにするためである。しかし、ここまで述べてきたようにそれを実現させるには様々な問題がある。果たして国防省内の改革派がそれを克服することができるのか。その結論を出すのはまだ早すぎるだろう。

（2005 年 10 月 13 日脱稿）

ブリーフィング・メモに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。
なお、記事の無断引用はお断りします。
防衛研究所企画室
専用線：８－６７－６５２２、６５８８
外　線：０３－３７１３－５９１２
ＦＡＸ：０３－３７１３－６１４９
E-mail：　nidsnews@nids.go.jp
※　防衛研究所ウェブサイト：http://www.nids.go.jp