

第8章 米国

厳しさ増す戦略環境への対応

バラク・オバマ政権は、緊迫した状況が続いているウクライナやアフガニスタン、シリア情勢への対応を迫られているものの、なおもアジア太平洋へのリバランスという政策方針を維持し、その実現に向けて継続的に取り組んでいる。ただし、オバマ政権のアジア太平洋政策を規定する大きな要因である対中政策は困難に直面している。サイバー攻撃による米国企業の機密情報の窃取や、一部水面下にある地形の埋め立てによる「人工島」および施設の建設という南シナ海における中国の行動に対して、米国の懸念や不満は一段と強まっている。対中関係は、協調的な側面と競争的・対立的側面が併存しているが、近年では後者が大きな部分を占める傾向にある。

アシュトン・カーター国防長官は、2015年4月6日、アリゾナ州立大学での演説で、アジア太平洋リバランスの「次の段階」として、アジア太平洋で有効な将来的戦力の整備と同地域へのプラットフォームの追加投入を挙げた。その後、弾道ミサイル防衛（BMD）艦を含むイージス艦が横須賀に追加配備されたほか、10月には、核燃料交換・大規模改修（RCOH）に入る予定で横須賀を離れた空母ジョージ・ワシントンの交代で、空母ロナルド・レーガンが横須賀に入港した。また、接近阻止・領域拒否（A2/AD）に対して、これまでは海空戦力を中心にした対応が想定されていたが、最近では、アジア太平洋において、対艦攻撃能力を含めて陸軍に A2/AD の文脈で新たな役割を持たせることが検討されたり、グアムなどにおける米軍施設の抗たん性の強化や航空機の分散運用といった運用の強靱性を向上させる試みが進められたりしている。

2014年3月には「4年毎の国防計画の見直し」（QDR）の報告書が公表されたが、その後、米国にとって安全保障環境が厳しさを増していることを印象付ける出来事が起きた。とりわけ、米国の脅威認識に大きな影響を与えたのはロシアの動向であった。2015年7月に統合参謀本部（JCS）議長から公表された国家軍事戦略（NMS）は「国際秩序の主要な側面を変えようと試み、我が国の国家安全保障上の利益を脅かすように振る舞っている」国としてロシアを第1に挙げた。こうした認識は

ジョセフ・ダンフォード JCS 議長などの承認公聴会でも示された。それらが QDR に示された国防戦略の見直しを迫るものであるかは今後の展開に注目する必要がある。

2015 年には、2013 年 12 月に成立した 2014・2015 会計年度（2013 年 10 月～2014 年 9 月および 2014 年 10 月～2015 年 9 月。以下、会計年度については FY と示す）の 2 年間の予算合意の期限が切れることから、FY2013 以降続けられている緊縮財政政策の FY2016 以降の在り方が議論となった。オバマ政権は、「国防」および「非国防」カテゴリーの両方の経費について法定上限を引き上げることを要求していたが、議会は法定上限には手を付けずに、必要な国防費を上限には制約されない海外緊急事態作戦（OCO）費に移す方針を示した。オバマ大統領は、こうした議会共和党の方針を受け入れない姿勢を、FY2016 国防授權法案に対して就任以来 5 度目となる拒否権行使を行うことで鮮明にした。これを受けて、政権と議会との間で協議が進められ、その結果、FY2016 と FY2017 の 2 年間、「国防」カテゴリーと「非国防」カテゴリーの裁量的経費の法定上限を引き上げることが合意された。他方、限られた予算の下で、将来の挑戦に対処するための投資を行うためには、増大を続ける人件費や医療費の伸びを抑え、余剰施設の統廃合を進めながら戦力組成の削減を行うなどの措置が必要であるが、必ずしも議会の賛同は得られていない。厳しさを増す戦略環境と困難な国内での状況に米国がどのような対応策を示すのか注目される。

1 アジア太平洋政策の展開

（1）競争的關係が顕在化する対中政策

中国との関係は、オバマ政権のアジア太平洋政策を規定している主要な要因の 1 つとなっている。世界第 2 位となった経済規模や近代化の推進により能力を着実に向上させている軍事力を背景に、この関係が米国の安全保障に与える影響は増大している。米国の対中政策には 2 つの主

要な課題がある。1つは、中国が、国際ルールや規範を順守しながら国際問題の解決に向けて積極的な役割を担うようにすることである。もう1つは、米国の国益にそぐわない行動を中国がとらないようにすることである。オバマ政権にとって、グローバル経済の安定的成長や気候変動への対応、大量破壊兵器の不拡散などの協調的な分野においてこれらの目標を達成していくことに、大きな問題はないであろう。しかしながら、後述するような競争的・対立的な分野においてこれらの政策をどのように実現していくのかという問題は、解決の難しい課題として同政権を悩ませている。米国の対中政策は、このような協調的分野と競争的・対立的分野が併存する関係性の下で展開されている。

オバマ政権は、2015年2月に発表した国家安全保障戦略（NSS）において「安定し平和的で繁栄した中国の台頭を歓迎する」として、同国との協調的分野における建設的な関係構築に期待を示している¹。その一方、同文書では「海洋安全保障から貿易、人権にわたる課題に関する国際ルールや規範を中国が順守することを要求しながら、強い立場で競争を管理する」という警戒感も示されている²。オバマ政権では2010年以降、南シナ海をめぐる中国の言動を背景として、同国の対外行動に対する懸念や不満が強まってきており、2015年もこの傾向は継続している。その背景には、サイバー・セキュリティに関する中国の行動や、南シナ海における地形埋め立てといった膨張的行動、不透明なかたちで進められる軍事力の近代化に向けた取り組みが継続していることがある。

特にサイバー攻撃をめぐる問題は、2013年6月にカリフォルニア州サニーランドで行われた米中首脳会談以降、対中政策の懸案事項となっている。2014年5月には、サイバー攻撃により米国企業のシステムに侵入し機密情報を盗んだ罪で中国軍関係者5人を起訴しており、オバマ政権は中国に対する警戒感を高めている。NSSにおいても「サイバー空間を利用した営利目的での企業秘密の窃取から商業保護やわれわれのネットワークを守るために必要な措置を講じる」ことが対中関係の部分で示されている³。

この問題は、2015年9月25日にワシントンで開催された米中首脳会談でも主要な議題として取り上げられ、習近平国家主席と共同記者会見に臨んだオバマ大統領は「米中両国は、サイバー空間を利用した企業秘密や機密の商業情報といった知的財産の窃取を実施したり、故意に支援したりしないということで合意した」ことを発表した⁴。ただし、オバマ大統領自身が「今後の重要な問題は、言葉が行動によって裏付けられることである」と述べているように、実際にこれらの合意を中国側が守っていくのかどうか焦点となっている⁵。

サイバー攻撃問題以上に、オバマ政権が懸念を強めているのが、中国が南シナ海において急速かつ大規模に、複数の礁の埋め立てや滑走路などの施設建設、軍事拠点化を進めていることである（詳細は次項参照）。2015年5月、英国国際戦略研究所が主催する第14回アジア安全保障会議（シャングリラ会合）に出席したカーター国防長官は、ベトナムやフィリピン、マレーシア、台湾なども領有権を主張する島や岩礁の開発・埋め立てを進めているが、中国は過去18カ月の間にこれらの国々がこれまでに埋め立てた総面積よりもはるかに広い面積を埋め立てており、「地域を緊迫化させる原因となっている」として中国の行為を強く批判した⁶。

さらに、オバマ政権は中国が継続的に進めている軍事力の近代化やその活動範囲が拡大している点についても注視している。中国人民解放軍の空軍や海軍能力だけでなく、いわゆる A2/AD 能力の中核を成すミサイル能力の向上に対しても強い懸念を抱いている。

ただし、米中2国間の協議は安定的に実施されている。2015年6月23日から2日間にわたり、第7回米中戦略・経済対話（S&ED）がワシントンにおいて開催された。同会合では、米国からジョン・ケリー国務長官（オバマ大統領特別代表）、ジェイコブ・ルー財務長官が、中国から汪洋副総理（習近平国家主席特別代表）、楊潔篪国務委員が共同議長を務め、サイバー・セキュリティ問題や南シナ海問題、気候変動問題などについて話し合われた。6月22日には、第5回戦略安全保障対話（SSD）も開催され、米国からアントニー・ブリンケン国務副長官と中

国から張業遂外交部副部長が共同議長を務め、クリスティン・ワーマス国防次官（政策担当）と孫建国軍副総参謀長をはじめとする両国関係者が加わって、信頼醸成措置に関する協議が行われた。SSD では、米中防衛当局間で2014年11月に合意された空中・海上での遭遇時の安全行動基準に関する覚書の付録として、航空機間の緊急事態発生に関する付属文書を2015年9月までに合意することを目指して協議を継続することが決定された。

2015年9月25日には、オバマ大統領と国賓としてワシントン訪問中の習近平国家主席との間で米中首脳会談が行われた。そこでは、経済問題やサイバー・セキュリティ問題、気候変動への対応、軍当局間の信頼醸成措置、東シナ海および南シナ海の安全保障問題、人権問題などが話し合われた。オバマ政権としては、習近平国家主席とは、国家副主席時代も含めると6回目の会談となるこの機会を通じて、中国の対外行動に対する米国の懸念や不満を明確に伝え、今後の行動を変えるよう強く求めることを目指していたとみられる。会談後の共同記者会見において、オバマ大統領は国際問題における責任ある主体として中国が台頭することを歓迎すると述べた。同会談では、気候変動への対応や後述するような両軍間の信頼醸成メカニズムに関する合意や、サイバー・セキュリティをめぐる行動原則について合意をみたという点で一定の進展がみられたものの、懸案である南シナ海問題について大きな成果をあげることはできなかった。

このような競争的側面が顕在化しつつあることを背景として、オバマ政権は、軍事当局間の安定的、実質的な対話枠組みの構築、人道支援・災害救援（HA/DR）のような相互利益のある分野における協力の深化、偶発的な事故や衝突、誤算を防止し安全保障上の競争や摩擦を管理するための取り組みを継続的に行っている。その成果のひとつとして、2015年6月のSSDでの決定を踏まえ、同年9月、航空機の遭遇時における安全行動基準について、中国側と合意した。

(2) 懸念が強まる南シナ海問題

米国は、アジア太平洋の安全保障に関する課題として、南シナ海問題に対する懸念を強めている。その背景には、2014年末から中国が地形の埋め立てや港湾施設および滑走路の建設を急速かつ大規模に進めていることがある。この問題に対し米太平洋艦隊司令官のハリー・ハリス海軍大将は、2015年3月31日にオーストラリア戦略政策研究所（ASPI）で開かれた会議において、中国は「一部水中に沈んでいる生きたサンゴ礁の上に大量の砂をかけ、さらにその上にコンクリートを敷き詰める」ことで人工島を建造しようとしており、まさに「浚渫船とブルドーザーにより砂の万里の長城を造っている」と非難した。この発言は、米国政府高官が公の場で中国の埋め立て行為を直接批判したものとして注目を集めた。オバマ大統領も、中国がその「純然たる大きさや腕力」にものを言わせて南シナ海の周辺国に自国の主張を受け入れさせようとしていると不快感を示した。

他の政府高官からも、東シナ海や南シナ海における中国の行為が米国の海洋安全保障にとって主要な課題として浮上しているという指摘が相次いで示されている。ダニエル・ラッセル國務次官補（東アジア・太平洋問題担当）は、2015年5月13日に開かれた米上院外交委員会の公聴会において「中国は、その戦略的な意図に関する『アジア太平洋』地域全体の緊張を高め懸念を強める行動を継続してとっている」と述べた。同じ公聴会に出席したデヴィッド・シェアー国防次官補（アジア・太平洋安全保障問題担当）は、中国の行動は他の地域諸国が占拠する場所の軍事能力強化という反応につながり、偶発的あるいは誤算が生じ情勢が緊迫化するリスクを高めていると指摘し、将来的には「地域的な安全保障を乱す恐れがある」と批判した⁷。

このような米国政府内の懸念は、海洋の安全保障に関する米連邦議会の関心の高まりというかたちで広がりをみせている。2014年12月に成立したFY2015国防授權法第1259条において、アジア太平洋地域における海洋安全保障戦略に関する国防省の戦略の概要を示す報告書を議会

に提出することが規定された。これを踏まえ、2015年8月21日、国防省は「アジア太平洋海洋安全保障戦略」を発表し、この問題に対する米国の認識や対応方針を示した⁸。

南シナ海問題とは、中国と一部の東南アジア諸国間の領有権をめぐる問題であり、①西沙諸島の主権をめぐる中国、台湾、ベトナム間の紛争、②スカボロー礁をめぐる中国、台湾、フィリピン間の紛争、③200以上もの島、岩礁、砂州から成る南沙諸島の全体あるいは一部をめぐる中国、台湾、ベトナム、ブルネイ、マレーシア、フィリピン間の紛争である。オバマ政権は、領土主権をめぐる問題には特定の立場を取らないという立場を堅持している。同時に、武力行使または威嚇ではなく国際法に則ったかたちで平和的に紛争に対処・解決することを関係国に求めている。

米国自身が認めていることであるが、南シナ海における地形埋め立て行為や施設の建設は、1970年代にはフィリピンが、1980年代にはマレーシア、2000年代に入るとベトナムや台湾も自国が占拠している島や岩礁において行っている。しかし、オバマ政権が中国の行動を問題視しているのは、それがその規模や実行の速さ、行為の内容において、他の当事国を圧倒しているからである。2015年9月17日に上院軍事委員会の公聴会において、シェアー国防次官補は、中国が埋め立てた面積は「現時点で、2,900 エーカー [約 12km²] であり、他の当事国が40年かけて埋め立てた土地のすべてを合わせた広さの17倍に匹敵する面積を、中国はわずか20カ月で埋め立てたことになる。実に、それはスプラトリー諸島において埋め立てられた土地の95%を占めている」ことを明らかにした。

米国のさらなる懸念は、中国がこれらの「人工島」に建設した施設を利用して軍事的な影響力も強めようとしている点にある。シェアー国防次官補は、5月の公聴会において「軍事的な観点からは、この埋め立てにより、中国は長距離レーダーおよび情報収集・警戒監視・偵察（ISR）能力を有する航空機の当該地への配備、南シナ海における海洋法執行機

関や海軍のプレゼンスの拡大、滑走路の建設による空母艦載機の移駐地の提供およびより安定した航空作戦能力の向上といったような防御的・攻撃的能力の向上を可能とするものである」ことを指摘している。さらに9月の公聴会では、「中国は、それらの埋め立て地に建設している施設には軍事目的のものが含まれることを明言しており、それは当該地域の現状を変更するだけでなく、南シナ海問題の緊張緩和および解決を難しくさせる行為である」と断じている。

オバマ政権は、南シナ海における中国の行動への対応策として、米軍の能力およびプレゼンスの強化、同盟国やパートナー国の能力構築、誤算や紛争のリスクを低減させるための取り組みを通じて、海洋における自由の確保、紛争および強制的抑止、国際法および基準の順守の促進という目標を達成することを目指している⁹。米軍の能力およびプレゼンスの強化の点に関して、米軍は、沿岸国が過度の海洋権益の主張を行っている海域とその上空において、国際法上、すべての国家に対して認められる権利、自由、海域および空域の合法的な利用を保護するために、米軍の艦艇や航空機を運用させるという「航行の自由」(FON)プログラムを実施している¹⁰。このFONプログラムは、中国が埋め立てにより人工的に建造した土地の12海里以内で米軍が行動することも含まれており、それらの土地が国際法上、領域主権を主張する根拠として認められないことを示す上で重要な活動である。2015年10月27日、FONプログラムの一環として南シナ海に派遣された、アーレイ・バーク級駆逐艦ラッセンは、中国が埋め立てた低潮高地であるスビ礁の12海里内を航行した。

第2の点に関して、シャングリラ会合においてカーター



南シナ海に展開する米空母セオドア・ルーズベルトへの訪問を終えたカーター国防長官(2015年11月5日)(U.S. Air Force/Senior Master Sgt. Adrian Cadiz)

国防長官は、米国が域内国に対する訓練・演習、人的支援、海洋状況把握能力の強化を目指した「東南アジア海洋安全保障イニシアティブ」(MSI)を進めることを明らかにしている。MSIは、インドネシア、マレーシア、フィリピン、タイ、ベトナムの「国軍と、海洋安全保障任務を持つその他の治安部隊」に対して援助(装備提供、補給、訓練、小規模軍事建設)と訓練を提供するという内容であり、すでに、FY2016国防授權法には、「南シナ海イニシアティブ」の名称で東南アジア諸国への支援構想が盛り込まれている¹¹。

(3) 同盟国・パートナー国との関係強化に向けた取り組み

オバマ政権は、アジア太平洋政策の基盤として同盟国やパートナー国との関係強化に向けた取り組みを継続している。同盟国関係については、新たな脅威が絶えず浮上する環境に対処できるように変化させることや、地域的およびグローバルな協力のプラットフォームへと成長させることを目指した同盟の近代化に向けて取り組んでいる。

日米関係に関しては、2015年4月27日、ニューヨークにおいて日米安全保障協議委員会(「2+2」会合)が開催され、新たな「日米防衛協力のための指針」(以下「ガイドライン」)が了承された。ガイドラインでは、平時から緊急事態の段階まで切れ目のない対応を可能とする両政府全体にわたる同盟調整メカニズムの強化に向けた取り組みや、日本の平和および安全に対して発生する脅威ならびに武力攻撃の対処に関する協力の在り方が示された。カーター国防長官は、シャングリラ会合において「日米防衛協力のための指針により日米は地域において同盟としてより多くのことを実行することが可能と



日米首脳会談に臨むオバマ大統領と安倍首相
(2015年4月28日)

(Official White House Photo by Chuck Kennedy)

なる」と述べ、ガイドラインを積極的に評価した。4月28日には、ワシントンを訪れた安倍晋三首相との間で日米首脳会談が行われ、安全保障や地域情勢に関して、日米同盟の抑止力・対処力が新指針により一層強化されることや、法の支配に基づく自由で開かれたアジア太平洋地域を維持していくことで一致した。

米豪関係に関しては、2015年10月13日、ボストンにおいてジュリー・ビショップ外相やマリーズ・ペイン国防相を招き米豪外務・防衛閣僚会議（AUSMIN）が開催された。そこで発表された共同声明では、相互運用性および情報協力の強化、指針・計画・能力開発分野での協力強化、軍事科学・技術・産業間でのハイレベル交流の継続に関する事項が盛り込まれた。米韓関係に関しては、2015年10月16日、朴槿恵大統領と米韓首脳会談がワシントンにおいて開催された。同会談後には共同ファクトシートが発表され、韓国の防衛に対する米国のコミットメントは揺るぎないことや、韓国が整備中の迅速な先制打撃を行うためのキルチェーンと呼ばれる防衛システムや韓国型ミサイル防衛システムを将来的に相互運用することを両国が確認したことが示された。また、北朝鮮に関する共同声明も発表され、北朝鮮の核および弾道ミサイル開発や挑発行為という脅威に共同で対処することや、北朝鮮の「完全かつ検証可能で不可逆的な非核化」を平和的に達成することが示された。

オバマ政権は、これら2国間の同盟関係だけでなく、日本やオーストラリア、韓国といった同盟3カ国間の協力枠組みの強化についても、一貫して取り組んでいる。2015年4月6日、アリゾナ州立大学で行った演説の中で、カーター国防長官は「日本やオーストラリアとは、東南アジアにおける海洋の安全保障の強化に向けた協力や防衛技術協力について検討して」いること、「日本や韓国とは、共同での危機事態の抑止や対処に向けた今までに類を見ないような情報共有体制を構築して」いることを示しながら、米国として同盟関係のネットワーク化を目指していると述べた。

2015年5月30日には、シャングリラ会合の機会に日米豪および日米

韓の防衛相会談が開かれた。日米豪防衛相会談では、オーストラリアや地域他の同盟国・パートナー国との3カ国間および多国間の安全保障および防衛協力を推進していく共通の意図が確認されるとともに、①平和と安定の維持、②国際法の尊重、③航行および上空飛行の自由の維持、④東シナ海および南シナ海における妨げられない通商に関する共通の利益を強調した。日米韓防衛相会談では、北朝鮮の脅威、地域安全保障情勢および3カ国の防衛協力が話し合われた。

米国は、同盟国以外にもアジア太平洋地域の主要なパートナー国や東南アジア諸国連合（ASEAN）を中心とする、ASEAN 地域フォーラム（ARF）や東アジア首脳会議（EAS）、拡大 ASEAN 国防相会議（ADMM プラス）といった地域制度への関与強化を目指している。その中でも、戦争終結から 40 周年、国交正常化から 20 周年を迎えるベトナムとの関係は、2013 年に米越包括的パートナーシップが合意されて以降着実に進展している。

2015 年 6 月 1 日、カーター国防長官がハノイなどを訪れ、最高指導者であるグエン・フー・チョン共産党書記長やチュオン・タン・サン国家主席、フン・クアン・タイン国防相と会談し、米越間の防衛協力を深めることで一致した。7 月 6 日には、チョン共産党書記長が訪米しオバマ大統領と会談した。会談後には、共同ビジョン声明が発表され、両国

間の関係を長期にわたり深めていくことが示された。

オバマ政権は、主要なパートナー国としてインドとの関係強化にも取り組んでいる。2015 年 1 月 25 日から 3 日間にわたり、オバマ大統領はミシェル・オバマ夫人と共にインドを訪問し、ナレンドラ・モディ首相との会談や共和国



ベトナム・ハイフォン市の海上警察司令部を訪れ、前年 5 月に中国公船に衝突された巡視船 CSB8003 号を視察するカーター国防長官（2015 年 5 月 31 日）（DoD photo by Glenn Fawcett）

記念日の軍事パレードを含むさまざまな催し物に参加した。この訪問に際して両国政府は、米印の友好関係に関するデリー宣言を発表し、長期的な戦略的パートナーシップを強化することで一致した。6月3日にはカーター国防長官が同国を訪れ、モディ首相やマノハール・パリカル国防相と会談した。パリカル国防相との会談では、今後10年間の米印軍事協力の枠組みが延長され、恒常的な共同演習の実施、訓練や教育を含む軍事交流の強化、地域およびグローバルな平和と安全の促進に向けた他の諸国との連携拡大、軍事当局間の対話の継続、防衛装備の共同開発を含む防衛協力などが盛り込まれた。

ASEAN との関係では、2015 年 11 月上旬にカーター国防長官がマレーシアを訪れ ADMM プラスに参加した。そこでカーター国防長官は、ASEAN が国際ルールの形成主体であり法に基づいた地域秩序の維持を担う主体として重要であることを指摘しながら、米国がパートナー国の海洋能力の構築に取り組むことや、防衛外交を通じて共通の行動基準の合意といった信頼醸成措置の形成を促進していくこと、武力侵攻を抑止し同盟国およびパートナー国を支援するために米軍のプレゼンスや兵力態勢、運用体制を見直していることを明らかにした。11 月 18 日には、オバマ大統領がアジア太平洋経済協力（APEC）首脳会議に参加するためにフィリピンを訪れ、21 日にはマレーシアを訪問し EAS や米・ASEAN 首脳会議などに出席した。米・ASEAN 首脳会議では、米国と ASEAN の関係を戦略的パートナーシップへと格上げすることが決定され、経済協力や海洋問題に関する協力をはじめ両者の関係をさらに深化させることが発表された。その一環として、2016 年 2 月 16 日、オバマ大統領は ASEAN 首脳をカリフォルニア州サニーランドに招いて米・ASEAN 首脳会議を開催した。

2 アジア太平洋における軍事動向

(1) アジア太平洋リバランスと軍事プレゼンスの強化

カーター国防長官は、日本・韓国歴訪を控えた4月6日、アリゾナ州立大学で演説を行い、アジア太平洋リバランスの「次の段階」の具体例として、アジア太平洋で有効な将来的な戦力の取得を進めること、すでに戦力化しているプラットフォームをアジア太平洋に追加投入していくこと、アジア太平洋における米国の防衛態勢を「地理的に分散され、作戦上強靱で、政治的に持続可能なものにするよう適応させること」、アジア太平洋における同盟とパートナーシップを強化することを挙げた¹²。

こうした方針を反映し、2015年6月18日には、タイコンデロガ級ミサイル巡洋艦チャンセラーズビルが、10月19日には、アーレイ・バーク級駆逐艦ベンフォールドが、それぞれ母港サンディエゴから横須賀に移動し、前方展開海軍戦力(FDNF)に加わった¹³。なお、チャンセラーズビルはイーグリス戦闘システムの最新型であるベースライン9への改裝を、ベンフォールドはベースライン9への改裝およびBMD改修を受けている。これらが加わったことで日本に母港を持つ米海軍のイーグリス艦が9隻から11隻に増加した。また、2016年と2017年にはそれぞれ1隻ずつベースライン9への改裝及びBMD改修を受けたアーレイ・バーク級駆逐艦が追加される予定(うち1隻は非BMD艦であるラッセンと交代)であり、2017年夏には合計で8隻のBMD艦が日本に配備される予定である¹⁴。さらに、10月1日、サンディエゴを母港としていた空母ロナルド・レーガンが横須賀に到着した。同艦は、2016年秋RCOHに入る予定の空母ジョージ・ワシントンに代わり、横須賀を母港とする前方展開空母の役割を担う¹⁵。

また、米国は2001年来、グアムへの攻撃型原子力潜水艦(SSN)の配備を進めている。これまで3隻をグアムに前方展開していたが、2013年4月に当時のアシュトン・カーター国防副長官がグアムに4隻目の潜水艦を前方展開するとの計画を発表したことを受けて、2015年5月29

日、ロサンゼルス級 SSN トピカが米海軍グアム基地に到着した¹⁶。

2012 年以來毎年、3 月から 9 月の半年、オーストラリア北部のダーウィンに駐ダーウィン海兵ローテーション部隊（MRF-D）として展開する海兵隊部隊には特定の揚陸艦が割り当てられていなかった。これに対して 2013 年 8 月にジョナサン・グリナート海軍作戦部長から、MRF-D に「水陸両用輸送能力を提供するため、FY2018 までに太平洋地域に 5 番目の ARG [水陸両用即応群] を設置」する方針が明らかにされ¹⁷、2015 年 3 月 24 日、同作戦部長は、2014 年 10 月に就役した新型強襲揚陸艦アメリカ（母港：サンディエゴ）が MRF-D と同時にオーストラリアに展開する強襲揚陸艦の「第 1 の候補」であることを明らかにした¹⁸。同艦は 2020 年までにアジア太平洋地域に前方展開する計画である¹⁹。

米空軍は、2004 年以來、戦略爆撃機を米本土からグアムのアンダーセン空軍基地に展開して戦略抑止任務に就ける持続的爆撃機プレゼンス（CBP）を実施している。これは、主として第 5 爆撃航空団（ノースダコタ州マイノット空軍基地）と第 2 爆撃航空団（ルイジアナ州バークスデール空軍基地）所属の飛行隊が半年交代で、6 機の B-52 と整備員などを含む 320 人強の要員をアンダーセン空軍基地にパッケージで展開するものである²⁰。これまで、これらの展開では本土からの展開のたびにすべての要員を派遣していたところ、2015 年には展開を円滑にするために整備要員を含む 34 人規模の分遣隊を恒常的に配置することとした²¹。また、FY2016 軍事建設・退役軍人歳出法では、CBPなどを支える施設の 1 つとしてアンダーセン空軍基地に低被観察性復元・防蝕処理・複合材補修所を建設する事業が要求通り認められた。この施設は、航空機の防蝕処理や複合材を使用した機体の修理を行うだけでなく、ステルス機に対して、低被観察性（ステルス性）を復元するための電波吸収材などの塗布作業も行うことが可能である²²。これまで CBP の中心は B-52 であり、ステルス機の B-2 が参加したことはあっても数週間程度であった²³。今後 B-2 の CBP への関与を拡大させることが検討

されていることを勘案すれば²⁴、上記の施設を建設することでステルス機を含めた航空機を、より持続的に安定して前方展開させるための体制を構築しようとしているものと思われる。

(2) A2/AD 脅威対応の新展開

これまで米国においては A2/AD 脅威に対しては、エアシーバトル (ASB) 構想にみられるように海空戦力を中心とした対応が考えられてきた。グリナート海軍作戦部長とマーク・ウェルシュ空軍参謀総長は連名の論文で、ASB 構想を「アクセスに対する脅威を打破し、後続の作戦を可能」とし、「[敵軍の] キルチェーンを分断する」ものと位置付けた²⁵。2013 年 5 月に公表された「エアシーバトル・コンセプト」および「エアシーバトル実施計画」の要約では、敵が米軍の目標を発見してから攻撃するまでの一連のプロセス (キルチェーン) の機能発揮を阻止するために、敵の指揮・統制・通信・コンピュータ・情報収集・警戒監視・偵察 (C4ISR) を妨害し、A2/AD プラットフォームと兵器システムを破壊し、発射された兵器や指向された部隊を撃破するために、物理的な攻撃やサイバー攻撃を含む、ドメインをまたがる攻撃を密接に連携させた縦深攻撃を行うことを提唱していた²⁶。しかし、2014 年以降、地上軍に対して、特にその長距離精密打撃能力について、A2/AD 脅威対処においてより積極的な役割を付与しようとする動きが、構想段階ではあるものの国防省にもみられるようになってきた。

2014 年 10 月 15 日の米陸軍協会年次大会における演説において、チャック・ヘーゲル国防長官は、アジア太平洋リバランスを踏まえ、アジア太平洋において米陸軍が「長距離精密誘導ミサイル、ロケット、火砲、そして防空システムを活用して、その役割を拡大する」ことを提起した。ヘーゲル国防長官によると、そうした能力は、米軍施設の防護力を強化したり、イージス艦などの他軍種の作戦を支援したりできるという利点があり、歴史的にも陸軍は、第 2 次世界大戦終結までの約 100 年間にわたり、そうした沿岸防衛任務を担ってきたという²⁷。

このような考えはヘーゲル国防長官だけのものではなく、陸軍内部においてもみられた。ヘーゲル演説の前年の2013年に陸軍が実施した図上演習「ユニファイド・クエスト」の成果報告書では「陸軍がA2/AD環境下において戦力投射への貢献をなし得るためには技術の向上が必要である。陸軍は敵のA2/ADを克服するためには、防空・ミサイル防衛能力の向上が必要である。これらの能力には、地上配備型対艦弾道ミサイル、海上自律化目標認識、誘導多連装ロケットシステム（GMLRS）および指向性エネルギー弾道弾迎撃ミサイルを含む」との指摘がなされていた²⁸。陸軍戦力統合センターは、これまで戦術ミサイルや多連装ロケットシステム（MLRS）といった陸軍が持つ長距離精密火力（LRPF）は予算上の制約から近代化や更新が止められていたが「米国の軍事戦略がPACOM〔太平洋軍〕のAOR〔責任区域〕におけるA2/ADの重要性を強調していることから、国防省は陸軍のロケットとミサイルの潜在的な役割を見極めることに重大な関心を抱いている」とした上で「沿岸防衛と軍艦の接近阻止に用いるための地上配備対艦ミサイルを開発」する可能性に言及している²⁹。

陸軍参謀本部の戦略・計画・政策部副部長のキンバリー・フィールド准将は、国防大学の機関誌『ジョイント・フォース・クォーターリー』に寄稿し、ASB構想は、中国のA2/AD能力を無能力化するために、中国本土に配備されていると考えられるC4ISRに関連する目標を早期に攻撃することを想定していることから、危機時には米軍の攻撃で戦力が無力化される前に先制攻撃を行う中国側の誘因が強まり、危機を急激にエスカレートさせかねないと指摘した。そのために、米国にとってもそうしたエスカレーションを覚悟しない限り、ASB構想に基づく作戦を実施することはできないので、かえって「空虚な脅し」と取られかねないという。よって、フィールド准将は、西太平洋の同盟国に対する安全保障義務を果たし、通商の自由を確保するためには、強靱で、経済的、かつ急激なエスカレーションを起こさない防衛態勢が必要と主張したのである。そうした防衛態勢として、フィールド准将は、西太平洋の列島線上

に、潜水艦探知用の音響センサー網や衛星に依存しない抗たん化した通信インフラを構築するとともに、航空機の運用のために簡易飛行場を活用する一方で、これら列島線上に地上配備型防空システムと対艦ミサイルを配備することを提案した。これらのシステムは、ASB 構想で検討されるものよりも安価であり、分散・抗たん化ができるため、艦艇よりも残存性が高く、急激なエスカレーションの誘因を解消し得るという³⁰。

こうした動きを背景に、FY2016 予算要求において、陸軍はLRPFを科学・技術予算の重点項目に挙げた³¹。陸軍内での動きに対して、下院軍事委員会は、FY2016 国防授權法に関する本会議に対する報告の中で「移動式地上配備システムが対艦火力を提供する上での実現可能性、有用性、そしてオプション」を検討し、報告書にまとめて2016年3月1日までに議会に提出することを国防長官に対して指示した³²。

もう1つ、最近のA2/ADに関連して強調されるのが、米軍の作戦能力の強靱性の確保である。太平洋空軍(PACAF)は統合防空ミサイル防衛(IAMD)を「最優先事項」としている³³。PACAF 司令部関係者によると、IAMDには、ミサイル防衛を含む「積極防衛」や策源地攻撃が含まれるが、それだけではなく「太平洋戦域における[米軍基地を目標とした]ミサイルの数量と米軍のアセットとの近接性から、より完全な受動的防衛を講ずることが必要」であるという。具体的な措置として、空軍基地における予備の燃料システムの確保、施設の抗たん化、航空機の分散配置・運用、攻撃により損害を受けた施設の復旧・再構築が挙げられている³⁴。

その中で焦点となっているのが、現在のPACAFの戦略構想で「太平洋におけるフットプリントの中心」にハワイおよびアラスカとともに位置付けられるグアムである³⁵。特に、ハワイ、アラスカとは異なり、グアムは中国本土の中距離弾道ミサイルや空中発射対地巡航ミサイルの攻撃圏内に入っているとされる³⁶。

FY2014以降、PACAFは、主にグアムのアンダーセン空軍基地を対象にして「限定されたハンガーを含む重要なインフラストラクチャーの

抗たん化」、「分散と攻撃後の緊急復旧能力」強化を含む「包括的なイニシアティブ」である太平洋空軍力強靱性（PAR）プログラムを進めている³⁷。PARプログラムでは、CBPなどで同基地に展開する爆撃機や輸送機、空中給油機のための抗たん化格納庫の建設や、航空燃料給油システムの抗たん化がFY2014において認められ、同基地において事業が進められてきた³⁸。また、FY2012～FY2015にかけては、CBPで展開した爆撃機などが燃料系統の点検や修理を行うための整備格納庫の抗たん化が予算化され、2017年3月にかけて建設が進められる予定である³⁹。FY2016についてはアンダーセン空軍基地の指揮所、危機対応チーム、緊急時作戦センターを1カ所に集約した緊急時の対応の中心となる施設コントロールセンターの抗たん化事業や、攻撃を受けて滑走路や燃料システムが損害を被った場合の復旧に必要な舗装資材やスペアパーツの保管庫（既存の施設は容量が限界にきていた）建設事業の予算要求が認められた⁴⁰。加えて、空軍基地が攻撃されて損害を受けた際に、これを迅速に修復する能力を持つ空軍の建設部隊、第554緊急展開重補修工兵（RED HORSE）中隊が2008年1月に韓国から移駐してきたが⁴¹、それ以降、同中隊を収容するための施設の建設が進められている⁴²。

IAMDの受動的防衛の1つである航空機の分散配置・運用についていえば、ステルス戦闘機のF-22を、最小限の展開時間とフットプリントで、通常配備されているハワイあるいはアラスカからアジア太平洋に迅速に展開するためのラピッド・ラプター構想がある。これは、4機のF-22と同機の運用に必要な整備要員・



アンダーセン空軍基地において、超速硬性コンクリートを用いた最新の滑走路被害復旧法を演練する空軍第38土木作業隊隊員（2014年1月23日）（U.S. Air Force photo/Airman 1st Class Emily A. Bradley）

整備資機材を搭載した C-17 輸送機（1 機）をパッケージにし、24 時間以内に展開した場所から発進できる状態にすることを目指す構想である⁴³。ラピッド・ラプター構想では、F-22 の運用に必要な要員・資機材は共に移動する C-17 により運搬されるため「F-22 の訓練あるいは戦闘作戦のための発進拠点」となり得る滑走路の選択肢が増す。そのことで、米軍を攻撃をする側にとり F-22 の発進基地を特定することが難しくなるため、「接近阻止・領域拒否環境下、あるいは中長距離ミサイルの脅威下において特に有益」であるとされる⁴⁴。

3 安全保障環境の変化と国防態勢

(1) 「ロシア脅威」論の浮上と国防計画への影響

2014 年 3 月には、将来の脅威を予測し、今後 20 年先を見据えて米軍が必要とする能力を検討した QDR の報告書が公表されたばかりであるが、その後、米国にとって安全保障環境が厳しさを増していることを印象付ける出来事が起きた。とりわけ、米国の脅威認識に大きな影響を与えたのは、ウクライナやシリアでのロシアの動向であった。特に、NSS は「ロシアのウクライナの主権と領土的統一性の侵害と近隣諸国に対する好戦的な態度は、冷戦終結以来、われわれが所与のものと考えてきた国際的規範を危うくするものである」と述べている⁴⁵。

7 月 1 日、マーチン・デンプシー JCS 議長は、4 年ぶりに公表された NMS の冒頭で「2011 年に前回の NMS が公表されて以来、グローバルな混乱が顕著に増加している。（中略）われわれは今や伝統的な国家アクターおよび準国家グループの地域をまたがるネットワークによる、複数の、かつ同時発生的な安全保障上の挑戦に直面している」と強調した⁴⁶。その中でも、NMS は「米国が大国との国家間戦争に関与する蓋然性」は「低いものの増大している」と述べ、国家からもたらされる脅威をより強調している⁴⁷。なかでもロシアについて、NMS は「国際秩序の主要な側面を変えようと試み、わが国の国家安全保障上の利益を

脅かすように振る舞っている」国の第1に位置付けており、「近隣諸国の主権を尊重せず、その目標を達成するために武力を用いようとして」おり、「直接的、あるいは代理戦力を通じたロシアの軍事行動は、地域安全保障を損ねている」と指摘している⁴⁸。

ロシアに対する脅威認識の高まりは、7月に上院軍事委員会において行われた一連の承認公聴会においても示された。公聴会の席上において、議員の質問に答える形ではあるが、ダンフォードJCS議長や、ポール・セルバ同副議長、マーク・ミリー陸軍参謀総長、ロバート・ネラー海兵隊総司令官らは、①「その意志さえ備われれば米国の生存に関わる脅威をもたらす得る通常および核戦力を保有している」こと、②ロシアは、2008年にジョージアに対して、さらに2014年にウクライナに対して、2度にわたり、隣国に侵攻していることに見られるように、その行動は「攻撃的」であるとして、ロシアを米国に対する「最大の脅威」に位置付けた⁴⁹。

さらに、これまでA2/AD能力により、米国に対抗しようとしている国として挙げられていたのは主として中国であったが⁵⁰、ウクライナ危機やシリアにおける軍事行動に関連して、ロシアも米国によるアクセスを脅かそうしていると認識されるようになってきた⁵¹。2015年9月28日、フィリップ・ブリードラブ欧州軍司令官は、ワシントン市内での講演でロシアは3つの地域に「A2/AD圏」を確立したと指摘した。1つが、9月末に開始した軍事行動に合わせて、ロシアが部隊を展開したとされるシリア周辺の地中海東部である。また、北部では、バルト海沿岸の飛び地でありバルト艦隊の司令部の所在するカーリーニングラードのあるバルト海でもそうした「A2/AD圏」を冷戦期から構築している。そして、南方に目を転ずると、ロシアは、2014年にウクライナからクリミア半島を併合し、前方展開基地を確保したことで「[黒海に]非常に強力なA2/AD能力を構築した」と述べている⁵²。

さらに、ロシアに対する脅威認識が厳しくなっていることを背景に、在欧米軍においては、ロシアによる攻撃を受けることを前提にした作戦

構想さえ検討されている。米欧州空軍・アフリカ空軍（USAFE-AFAFRICA）司令部のチャールズ・ブラウン作戦部長とブラッドレー・スペイシー兵站部長は、空軍大学の機関誌『エア & スペースパワージャーナル』（2015年5・6月号）に掲載された共著論文において、戦闘機と地上要員と整備機材を搭載したC-17のパッケージが、北大西洋条約機構（NATO）諸国に多く存在する小規模な航空基地を移動しつつ整備・補給を繰り返して作戦を継続する非基地依存型作戦（UTO）という「新しい構想」を紹介している。彼らによると、在欧米軍の主要作戦基地（MOB）の多くは、ロシア軍の弾道ミサイルや巡航ミサイルの射程圏内に含まれていることから、ロシアとの紛争が生じた場合にロシア軍の攻撃を受ける恐れがある。そうした状況において、航空作戦を継続するためには、数の限られた MOB への依存度を減らし、多数の、比較的小規模な基地に作戦基盤を分散することが必要であるとして、UTO が検討されているという⁵³。さらに、UTO は「ラピッド X」構想にも取り込まれ、具体化が進められている。これは、9月14日、米空軍協会年次大会においてフランク・ゴレンツ USAFE-AFAFRICA 司令官が明らかにしたもので、48時間以内に欧州あるいはアフリカで作戦用航空機を緊急展開しようとするものである。すでに、FY2017 予算要求に計上を予定しているという⁵⁴。これらの構想は、PACAF において行われているラピッド・ラプター構想（第2節参照）を欧州に適用したものであるが⁵⁵、こうした動きは、「ロシアの脅威」が米軍の態勢にも具体的な影響を与えつつあることを示唆するものと思われる。

また、ロシアの動向、さらには中東における「イラク・レバントのイスラム国」（ISIL）による勢力の伸長といった展開が QDR に示された戦略の変更を迫るものかという点についても、ロバート・ワーク国防副長官は、2015年1月28日、QDR に示された優先順位は現時点で適切であり「現時点では」戦略の変更を迫るものではないとしていた⁵⁶。QDR は、アジア太平洋リバランスとともに、「欧州と中東における安全保障と安定への強力なコミットメントを維持」することを「優先事項」

に挙げており、ロシアやISILへの対応もその範疇に含まれ得る。問題は、QDR作成時点より脅威が顕在化し、安全保障環境が悪化していることへの対応をどのように行うのかという点であろう。

ウクライナ危機を受けて米国は、「NATOの集団的安全保障へのコミットメントを誇示」するために、バルト3国、ポーランド、ブルガリア、ルーマニアの中・東欧のNATO加盟国を主たる対象として、部隊のローテーション展開や共同演習を「大西洋の決意作戦」として実施している。こうした取り組みは、FY2015以降については「欧州安心供与イニシアティブ（ERI）」として、事前集積や施設の拡充などと併せて予算化されている。そうした取り組みを始めた点では変化であるが、そのFY2016の要求額は前年度の要求額・予算化額のいずれをも下回っており、大きな増加を示してはいない（表8-1参照）。

ただし、今後はこうした状況も変化する可能性がある。ダンフォードJCS議長やミリー陸軍参謀総長は、承認公聴会に提出した陳述書において、QDRや、その基盤となった国防戦略指針（DSG）（2012年1月公表）

表8-1 欧州安心供与イニシアティブ（ERI）の要求・成立額
（単位：百万ドル）

項目	FY2015 要求額	FY2015 成立額	FY2016 要求額
プレゼンス強化	440	423.1	471.4
2 国間・多国間演習追加	75	40.6	108.4
インフラ改善	250	196.5	89.1
事前集積強化	125	136.1	57.8
能力構築支援	35	13.7	62.6
ERI 移転基金	—	175	—
合計	925	985	789.3

（出所）OUSD(C), *Counterterrorism Partnership Fund and the European Reassurance Initiative: Department of Defense Budget Fiscal Year (FY) 2015*, 2014, p. 1; OUSD(C), *European Reassurance Initiative: Department of Defense Budget Fiscal Year (FY) 2016*, 2015, p. 1 をもとに執筆者作成。

はロシアによる「侵略行為」、ISIL の勢力伸長などを「十分に予期」しておらず「前提のうちいくつかは今となっては楽観的であった」と述べて、これを早期に見直すことに含みを持たせている⁵⁷。

6月23日、カーター国防長官は、中東欧の NATO 同盟国であるバルト3国、ブルガリア、ルーマニア、ポーランドとの間で1カ国1個中隊分、ないし1個大隊分、合計で1個機甲旅団戦闘団（BCT）分の戦車、歩兵戦闘車、火砲などの装備の事前集積を行う計画で合意したことを明らかにした⁵⁸。こうした事前集積は、恒久的な基地の設置に代わるものとして認識され、さらに強化が検討されている⁵⁹。

しかし、米国においては、これらの国に対して現在実施しているローテーション展開では規模も限られるため、恒久的な基地に配置することを含め、これらの国により多くの部隊を配置するべきであるとの主張も高まっている⁶⁰。ランド研究所は、2015年9月23日に公表した報告書で、仮にロシアがバルト3国に対して軍事行動を起こした場合、現状では36～60時間でそれぞれの首都に到達すると見積もられるとして、こうした事態を抑止するには、（有事には増援を行うにしても）ロシアによる急速な軍事制圧を阻止し得る兵力をあらかじめローテーションあ



エストニアからドイツまで1,800km・6カ国にわたる機動展開「竜騎兵隊の騎行作戦」において、ポーランド・クラコフを通過中の米陸軍第2騎兵連隊第3大隊L中隊（2015年3月26日）（U.S. Army photo by 1st Lt. Henry Chan, 16th Sustainment Brigade public affairs, 21st Theater Sustainment Command）

るいは恒常的に展開しておくことが必要であると指摘している。同報告書は、具体的にバルト3国に展開する所要兵力を3個機甲化BCTと支援部隊の合計約4万人と見積もっている⁶¹。

今後、これらの諸国に、相当の規模の部隊を恒常的に配置するようになった場合、国防費全体の水準を押し上げていく可能性はある⁶²。

(2) 「BCA キャップ」と FY2016 以降の国防予算

米国の連邦政府は、強制削減が行われた FY2013 以降緊縮財政の下に置かれてきたが、2015 年にはこれを継続すべきかについてあらためて議論が巻き起こった。具体的には 2011 年予算管理法 (BCA) により、連邦政府の政策経費である「裁量的経費」にかけられている上限 (BCA キャップ) を引き上げるべきか、という点が争点となった (特段の断りのない限り、本節における国防費は裁量的経費のみを指し、概数とする)。

これは、2013 年 12 月末に成立した 2013 年超党派予算法 (BBA 13) による FY2014・2015 の 2 年度に係る予算合意の期限が切れることを契機に引き起こされたものであるが、金融危機直後と比較して、2015 年現在では経済および財政の状況が大きく好転していることも背景にある。議会予算局 (CBO) の「予算・経済概況」報告書 (2015 年 1 月) によると、金融危機が生じた 2008 年には経済成長率がマイナス 2.8% まで落ち込んだが、その後 2010 年には 2.7% のプラス成長に回復し、その後もおおむね 2% 台以上の成長を続けている⁶³。これを反映し、2009 年には 9.8% (対国内総生産 (GDP) 比) まで拡大した財政赤字も、2014 年で 2.8% まで縮小しており、1965～2014 年の平均 2.7% と同水準になっている⁶⁴。そして、CBO によると、米国経済は、今後数年も「堅調なペースで成長を続ける」という⁶⁵。確かに、長期的に見れば、金融危機後急激に増加した連邦債務残高は、今後 10 年間も大きく減少することなく対 GDP 比 70% 台を推移すると見込まれるため、引き続き一定の財政規律を維持することは必要であるが、短期的に緊縮財政政策をさらに進めなければならない状況ではない⁶⁶。

国防予算を引き上げるべきであるという主張は、2014 年の QDR を評価するために設置された国防パネル (NDP) からもなされた。NDP は 2014 年 7 月に議会に提出した報告書において、QDR を実現するために必要となる能力と規模は、国防省に対して与えられた資源を「明らかに超過」していると指摘した。そして、中国のその周辺海域における行動、ロシアのウクライナにおける「侵略行為」、北朝鮮・イランの核といっ

た情勢を踏まえば、資源と任務のギャップは「憂慮すべき」であるとした。そして、NDP 報告書は、国防費を FY2012 国防省予算要求に併せて作成された将来年度国防プログラム (FYDP) の水準 (FY2016 で、国防省予算 (051) が 6,105 億ドル、「国防」費 (050) が 6,375 億ドル、海外緊急事態作戦 (OCO) 費を含めた総額が 6,875 億ドル) に戻すべきと主張した。NDP 報告書によると、2011 年 2 月に公表された FY2012 FYDP が、脅威分析、所要戦力と必要な予算水準の見積もりといった国防予算編成の「標準的な手続きを踏むことを国防省が許された最後の機会」であり、それ以後の予算要求は BCA 成立以後に策定されているため、「短期・長期的な即応態勢へのインパクトの分析なしに、国防予算の削減を押しつけられてきた」ものであったという。よって、NDP 報告書は必要最小限のものとして FY2012 FYDP の予算水準を位置付けたのである⁶⁷。

用語解説

【将来年度国防プログラム (FYDP)】

法律により、大統領予算教書が議会に送付される際に、国防長官は、要求年度と、これに続く最低 4 年間について、国防省が必要とする経費の見積を FYDP として提出することとなっている⁶⁸。

【「国防」(050) 費】

連邦政府の歳出予算は 21 の分野に分類され、それぞれに番号が付与されている。いわゆる国防費は「国防」(050) に区分され、国防省の軍事的活動 (051)、原子力国防関連活動 (053)、その他の連邦省庁の国防関連活動 (054) にさらに細分される⁶⁹。なお、051 は 050 全体のおよそ 95% を占める。

【「裁量的経費」と「義務的経費」】

連邦予算の歳出の内、年金や医療費などの、歳出法以外の法律によりすでに支出する額や率が決定されており、各年度の歳出法の立法を通常必要しないものが「義務的経費」であり、それ以外の、各年度の歳出法により決定される、いわば政策経費にあたるものが「裁量的経費」である。例えば、FY2015 連邦歳出予算の総額 3.7 兆ド

ルの内、義務的経費が2.3兆ドル、裁量的経費が1.2兆ドルである。なお、「国防」(050)費では、98.2%が裁量的経費で、残りが義務的経費となっている⁷⁰。

【2011年予算管理法(BCA)とBCAキャップ】

BCAは、FY2012からFY2021までの各年度の裁量的経費を「国防」カテゴリと「非国防」カテゴリに分け、それぞれについてBCAキャップと呼ばれる上限を定めている(「国防」カテゴリは「国防」(050)費の裁量的経費を、「非国防」カテゴリはそれ以外のすべての裁量的経費を指す)。BCAキャップは、FY2014以降について合同委員会強制削減により、それぞれ引き下げられる(具体的な引き下げ額は、年ごとに行政管理予算局が算定)。減額後のBCAキャップが、会期後強制削減に対するシーリングとなる(2種類の強制削減については次項目参照)。また、BCAキャップは、議会と大統領がOCO費と指定した歳出予算の額だけ上方修正される。OCO費がBCAキャップの制限を受けないといわれるのは、そのためである⁷¹。

【強制削減】

強制削減とは、すでに成立した歳出予算を予算上の「プログラム、プロジェクト、活動」のレベルに至るまで、一律かつ自動的に削減するための手続きであり、合同委員会強制削減と会期後強制削減の2種類がある。前者はBCAにより設けられたもので、FY2013～21の9年間について「国防」および「非国防」分野の予算(裁量的経費および義務的経費)に、それぞれ同額の削減(各546.67億ドル)を課し、各分野内では、裁量的経費と義務的経費に規模に応じて削減額を割り当てる。裁量的経費について合同委員会強制削減は、FY2013年は上記の強制削減の形で行われ、FY2014～2021は、BCAキャップ(前項目参照)を上記の方法で算出した裁量的経費の削減額分だけ引き下げる形で行われる。義務的経費に対する合同委員会強制削減は、FY2014以降も毎年実施され、FY2025まで4年間延長されている⁷²。

会期後強制削減は裁量的経費のみを対象とし、実際に歳出法により成立した歳出予算がBCAキャップ(上記の合同委員会強制削減による引き下げが行われる)を超過した場合、これをキャップに納めるために予算を一律かつ自動的に削減するために行われるものである。

NDP の勧告には、共和党大統領候補のマルコ・ルビオ上院議員のように賛同の立場を明らかにする議員もいた⁷³。また、上下両院の軍事委員会も、FY2016 予算の審議に先立ち（OCO 費は含まない）「国防」（050）費を FY2012 FYDP の水準（6,442 億ドル）に届かなくとも、5,770 億ドルまで回復させるべきとの立場を示していた⁷⁴。これは BCA キャップの上方修正あるいは廃止を前提にするもので、共和党が多数を占める議会内には、国防費については BCA キャップを引き上げるべきとの意見もあった。

一方、オバマ政権は、2 月 2 日に議会に提出した FY2016 予算教書において、BCA キャップを「国防」、「非国防」カテゴリー双方で引き上げるとともに（それぞれ 379 億ドル、365 億ドル増額）、FY2021 まで定められている現行の BCA キャップを FY2025 まで延長することを提案した⁷⁵（「国防」、「非国防」カテゴリーについては解説参照）。また、予算要求としては「国防」（050）費に 5,609 億ドル（BCA キャップ修正案と同額）、さらに戦費に位置付けられる OCO 費として 509 億ドル（国防省分）の合計 6,119 億ドルが計上された⁷⁶。あくまで「国防」カテゴリーだけではなく「非国防」カテゴリーも同時に引き上げるのがオバマ政権の方針である。オバマ大統領も、FY2016 予算教書の議会送付に際して行った演説で、この 2 者を切り分けて「国防」のみを救済しようとする議会共和党の動きを拒否権行使を示唆しあらかじめ牽制した⁷⁷。

しかし、議会の対応は、オバマ政権の思惑とは異なるものであった。歳出法に至る議会における予算プロセスの第一歩であり、当該年予算の総額と分野別の配分を決定する FY2016 予算決議が、5 月 5 日に成立した。ここでは「国防」（050）費を BCA キャップ（5,231 億ドル）に合わせた上で、BCA キャップを超過する額を、BCA キャップに事実上制約されない OCO 費に移した。結果、予算教書上 509 億ドルであった OCO 費（国防省分）に対して、予算決議では 391 億ドルも多い 900 億ドルが配分された。本予算と OCO 費を合計すれば、予算教書と予算決議の額はほぼ同額であり、費用を入れる項目が違うに過ぎないことがわ

かる（表8-2 参照）。また、じ後、作成・提出された国防省歳出法案や国防授權法案も、予算決議に示された総額に沿ったものであった。

表8-2 FY2016 国防予算（単位：百万ドル）（注1）

予算項目	歳出項目	FY2015 成立額 (注2)	BCA キャップ (注3)	FY2016 要求額	予算決議 (注4)	BBA 15	FY2016 成立額	対前年度 増加率	対要求額 増加率
本 予 算	国防省 (051)	MILPERS 費	134,962	—	136,735	—	135,330	0.27%	-1.03%
		O&M 費	195,364				197,469	1.08%	-5.89%
		調達費	93,587				110,737	18.33%	2.79%
		RDT&E 費	63,500				68,778	8.31%	-1.44%
		回転管理基金費	2,134				1,176	-44.90%	-34.20%
		軍事建設	5,431				6,910	27.23%	-1.63%
		家族宿舍費	1,127				1,261	11.92%	-10.74%
		合計	496,106				521,662	5.15%	-2.37%
	他省庁 (053、054)	原子力国防関連 活動 (053)	17,846	—	19,134	—	18,860	5.68%	-1.43%
		その他連邦省庁 (054)	7,720				7,060	-8.55%	-6.43%
		合計	25,566				25,920	1.38%	-2.84%
	「国防」 (050) 合計		521,672	523,091	560,992	523,091	548,091	5.06%	-2.30%
O C O 費	OCO 費	MILPERS 費	5,033	—	3,205	—	3,223	-35.97%	0.55%
		O&M 費	50,981				46,966	-7.88%	16.81%
		調達費	7,686				8,129	5.76%	12.01%
		RDT&E 費	322				231	-28.13%	21.17%
		回転管理基金費	91				89	-2.36%	-0.17%
		軍事建設費	221				0	-100.00%	—
		合計	64,334				58,638	-8.85%	15.09%
合 計	合計		586,006	—	611,941	613,091	606,889	3.54%	-0.85%

（注1） 裁量的経費のみを示す。

（注2） FY2015 の OCO 費にはエボラ出血熱対策費を含む。

（注3） BBA 15 による改正前の金額を示す。

（注4） 予算決議は、OCO 費全体で 962.87 億ドル（第1102条（21）項）としているが、第6217条（b）項「FY2016 国防費方針」は、国防省分はそのうち 900 億ドルとの見積もりを示している。

（出所） OMB, *OMB Sequestration Preview Report to the President and Congress for Fiscal Year 2016*, 2015, p. 9, table 3; OUSD(C)/CFO, *National Defense Budget Estimate for FY 2016*, 2015, pp. 14, 15, table 1-9, p. 18, table 1-11; US Congress House, *Conference Report to Accompany S.Con.Res. 11*, H. Rept. 114-96, 114th Cong., 1st Sess., pp. 10, 15, table 6; US Congress, *Concurrent Resolution on the Budget for Fiscal Year 2016*, S. Con. Res. 11, 114th Cong., 1st Sess., sec. 6217(b); *Bipartisan Budget Act of 2015*, Public Law 114-74, sec. 101; OUSD(C)/CFO, *Defense Budget Overview: United States Department of Defense Fiscal Year 2017 Budget Request*, 2016, pp. A-2, A-3, tables A-4, 6 をもとに執筆者作成。

これに対して、オバマ政権は、本予算に入れるべき項目を、OCO 費に移動することは、海外での紛争のための費用を支出するという本来の目的から逸脱している上、「非国防」カテゴリーの予算については依然 BCA キャップによって制約されているとして、国務省、国際開発援助庁、国土安全保障省などによる非軍事の安全保障政策、また、教育、研究開発、インフラといった具体的な分野を挙げて、これを放置することは看過できないと主張していた⁷⁸。ここからもわかるように、政権と議会との間の大きな争点は国防費そのものではなく、むしろ非「国防」カテゴリーに含まれる予算についても、「国防」カテゴリーと同様に BCA キャップを引き上げるべきかという点であった。なお、オバマ政権は、国防授權法案や国防省歳出法案をはじめ、予算決議に基づいて作成された各分野の歳出法や授權法の法案について、BCA キャップに手を付けないことを前提にしているとして、これらを拒否すると警告していた。

議会と大統領の間の主張は平行線をたどったが、実際に 10 月 22 日、その前日に議会から送付された FY2016 国防授權法案 (HR1735) をオバマ大統領が拒否すると⁷⁹、政権と議会との間の協議が一気に進んだ。この交渉の対象となったのは BCA キャップの扱いを含む予算の大枠と債務上限の引き上げであった。FY2016 については暫定予算が 9 月 30 日に成立していたが、その期限が 12 月 11 日には切れるので、2013 年 10 月のような政府閉鎖を防ぐためにはそれまでに各歳出法を成立させる必要があり⁸⁰、その前提として BCA キャップの引き上げについて妥結を図ることが課題となった。もう 1 つの債務上限では、連邦政府が借り入れることができる債務総額は法律により定められることになっているが、2014 年 2 月の一時的債務上限猶予法により 2015 年 3 月 15 日までその上限の適用が停止されていた。期限の切れた 3 月 16 日には、法律の規定によりその時点での債務総額がすなわち債務上限となったため、以降は政府勘定内で資金の融通や債券の発行延期などの「特別措置」により財政運営を進めていた⁸¹。10 月 15 日の財務長官の議会宛書簡で、特別措置により捻出された手元資金も 11 月 3 日までには底を

つく見込みであることが明らかになり、早急に債務上限の引き上げを行う必要があった⁸²。オバマ政権とジョン・ベイナード院議長を中心とした議会指導部との交渉は10月26日には妥結し、これに基づく2015年超党派予算法（BBA 15）が11月2日に成立した⁸³。

BBA 15は、オバマ政権の要求を容れて、「国防」カテゴリーと「非国防」カテゴリーの両方についてFY2016については250億ドルずつ、FY2017については150億ドルずつBCA キャップを引き上げた（表8-3参照）。さらに、OCO 費については、両年度、国防省分を587億9,800万ドル、国防省以外（国務省など）を148億9,500万ドルとする方針を示した（成立した予算がOCO 費としてBCA キャップの制約を受けないためには、議会と大統領により、OCO 費の指定を受ける手続きが必要）⁸⁴。さて、その結果、FY2016の国防費は、本予算とOCO 費の合計で6,068億8,900万ドルとなる見込みとなり、予算要求と比べ約50億ドル下回るものの、おおむね予算要求額の水準に達している（表8-2参照）。また、もう1つの争点であった債務上限については、上限の改定はしないこととなったものの、債務上限を法律で定めるとした規定の効力を2017年3月15日までの期間、一時的に停止させることとした⁸⁵。なお、BBA 15では、これら2年間にわたるBCA キャップの引き上げから発生する800億ドルの歳出増に対して、義務的経費に対する強制削減の実施期間をFY2025まで1年間延長したことや、年金や医療保険の掛金の増額などによる収入強化などでほぼ相殺することを見込んでいる⁸⁶。

表 8-3 2015 年超党派予算法（BBA 15）による BCA キャップの改定
（単位：百万ドル）

会計年度	FY2016		FY2017	
カテゴリー	国防	非国防	国防	非国防
改定前	523,091	493,491	536,068	503,531
改定後	548,091	518,491	551,068	518,531

（出所）Bipartisan Budget Act of 2015, Public Law 114-74, sec. 101(a) をもとに執筆者作成。

BBA 15 成立を受け、歳出法については 11 月 10 日に上院を通過し FY2016 歳出法案として唯一両院の合意が得られていた軍事建設・退役軍人歳出法案（HR2029）に残る 11 本の歳出法を統合したオムニバス法案に変更することで交渉が進められた⁸⁷。共和・民主両党間の協議は暫定予算の期限を 2 度も延長して進められ⁸⁸、2016 年包括歳出法が 12 月 18 日成立した⁸⁹（以下、表 8-2 参照）。同法では、国防費については国防（050）費（5,480 億ドル）と OCO 費（586 億ドル）の合計 6,067 億ドルと BBA 15 の額に合わせたものとなっている。また、前年度の成立額と比較すれば 3.54% 増で、要求額を 52 億ドル、0.85% 下回るが、総額についていえば要求をほぼ認めたものである（表 8-2 参照）。他方で、オバマ政権は、予算決議において議会が本予算に入れるべき項目を OCO 費に移動したことを批判していたが、歳出法を見ると本予算の成立額が要求額を 127 億ドル下回る一方で、OCO 費では成立額が要求額を 77 億ドル上回っている以上、その問題は完全には解消されていない。歳出法では、BBA 15 の予算枠に納めるため O&M 費の 70.2 億ドル（陸軍 22 億ドル、海軍 22 億ドル、海兵隊 4.2 億ドル、空軍 22 億ドル）を本予算から OCO 費に移動していることが確認できる⁹⁰。

歳出項目を見ると、軍事要員（MILPERS）費や作戦・メンテナンス（O&M）費が減少あるいはほぼ横ばいなのに対して、調達費や研究開発試験評価（RDT&E）費が、それぞれ 18.3%、8.3% の伸びとなっている。もともと、国防省が FY2016 予算要求に際して「的を絞った投資を行うことで、近年の新兵器への投資不足の傾向を覆す」ために、調達費と RDT&E 費の増額を求めていた（両項目合計で対前年度比 13% 増）⁹¹。また、調達費についていえば、国防費総額としては成立額が要求額を下回っているなかで、逆に成立額が要求額を上回っている（表 8-2 参照）。これは、議会が、国防省が予算要求に入れていなかった項目を追加したり、要求額以上の金額を追加したりしたことがあり、その例に、統合高速輸送艦 1 隻を含む揚陸艦艇の建造（13 億ドル）、主要装備品のサイバー脆弱性評価（1 億ドル）、EA-18G 電子戦機（7 機）、

表 8-4 国防省予算の分類

歳出項目	主な内容
軍事要員（MILPERS）費	軍人の給与、諸手当、退役軍人給への積立金、転勤旅費、トライケア・フォー・ライフ積立金
作戦・メンテナンス（O&M）費	装備品の整備・改修、スベーパーツ・燃料・補給品購入、訓練演習、国防省文官職員（約 77 万人）の報酬、小規模な建設プロジェクト、基地運営、軍事医療サービス
調達費	兵器システム、弾薬、その他の装備の購入、装備品の改修
研究開発試験評価（RDT&E）費	国防省が行う兵器システムの研究、開発、試験、および評価
回転管理基金費	工廠や兵站を含む、各軍の間で役務に対する対価の支払いを伴う活動
軍事建設（MILCON）費	軍事施設の計画、設計、建設、補修
家族宿舍費	軍人の家族用宿舍の建設、運営、整備、借上

（出所）Jerry L. McCaffery and L.R. Jones, *Budgeting and Financial Management for National Defense*, IAP, 2004, p. 58; CBO, *Long-Term Implications for the 2015 Future Years Defense Program*, 2014, pp. 6, 7, 41, 42; Mary T. Tyszkiewicz and Stephen Daggett, *A Defense Budget Primer*, CRS, RL30002, December 9, 1998, pp. 15, 16; OUSD(C)/CFO, *National Defense Budget Estimate for FY 2016*, 2015, p. 260, table 7-5 をもとに執筆者作成。

F/A-18 攻撃機（5 機）、F-35（B 型 6 機、C 型 2 機）の追加調達、脳外傷・心理学に関する研究強化、各軍の基礎研究強化（2 億 2 千万ドル）などが含まれる（括弧内は議会が追加した数量・金額）⁹²。

しかし、次の FY2017 については、BBA 15 で改定された「国防」カテゴリーの BCA キャップが 5,511 億ドルと、FY2016 FYDP で見積もっていた 5,730 億ドルを 219 億ドル下回り、FY2016 FYDP との乖離が拡大するものと見込まれている。不足する財源を埋め合わせる方策について、マイク・マッコード国防次官（経理担当）は、①兵員削減により短期的に予算節約の効果を出すことは難しい、②即応態勢を犠牲にすることはできない、③軍人の報酬改革の効果も短期的には限定的である（次項参照）、といったことから、空軍の長距離打撃爆撃機（LRS-B）などの装備近代化プログラムを遅らせることによらざるを得ないと述べた⁹³。

(3) 国防費の「構造改革」

国防省は、2014年11月15日にヘーゲル国防長官が公表した「米国の軍事的優越性を維持、増進するための革新的な手法を探し出し、投資するための野心的な全省的取り組み」である国防革新イニシアティブ(DII)を進めている⁹⁴。そして、カーター国防長官は、DIIの「究極の目的」は、米国の強みを最大化し、潜在的な敵対者の弱みを活用する「オフセット戦略」を作り出すことであると位置付けている(2015年度版米国国章参照)⁹⁵。また、ワーク国防副長官によると、オフセット戦略は、中露のような「大国」に対しては、通常抑止を如何に強化するかに焦点を当てたものであり、そのためには相手の強みを「オフセット(相殺)」することが必要になるという⁹⁶。その際の投資の重点分野に、人工知能を用いた人間・機械協働の分野があり、それにより意志決定と作戦の効率を向上できるという⁹⁷。さらに、国防省は、イノベーションの盛んなシリコン・バレーに、現地のベンチャー企業との関係構築や新技術の発掘のため、同地における「プレゼンス拠点」として国防革新ユニット・エクスペリメンタルを設置した⁹⁸。また、オフセット戦略を展開する上で有望な技術に投資を行うために、ベンチャーキャピタルのインQテルへの投資を行うこととした⁹⁹。

国防省は、今後はこうした革新的な取り組みを加速化したいとの意向を持っているが、実際にはFY2016よりFY2017の方が実際には予算がタイトになることから、思うスピードでは進められないことをワーク副長官も認めている。このように、オフセット戦略を含め、安全保障上の挑戦に対応するためには競合する優先項目もある中で、財源を確保することが必要である。その中で、議論の対象となったのが、人件費や基地の維持費などの経費であった。2015年4月29日、ワシントンに所在する9つの主要安全保障関係シンクタンクは、国防長官、上下院の軍事委員会、そして歳出委員会国防小委員会のそれぞれの委員長と少数派筆頭委員に宛てて「国防改革コンセンサス」と題する公開書簡を共同で発出し、「あまりに多くの国防予算が制度的な非効率性により消費されてい

る」として、国内の余剰基地の閉鎖、国防省文民職員の規模適正化、軍人の給与・手当制度のパッケージ的な改善を挙げて改革を訴えた。この9つのシンクタンクは2013年にも同じく公開書簡において同じ主張を展開していたが、2年間を経て、より喫緊の改革が必要になっていると述べている¹⁰⁰。

国防費の中でも、米軍の規模と活動の現状を維持するために必要な費用、すなわち O&M 費と MILPERS 費が、1990 年代末以降、インフレや戦費の影響を控除しても着実に増大し続けていることは、CBO の FYDP に関する年次報告書でも毎年指摘されてきた¹⁰¹。9.11 テロ以降の米国の国防費の増加の原因を分析した CBO 報告書は、2000 年～2014 年の間の MILPERS 費の実質増加率が 46% 増であり、他の予算科目よりも高い伸び率であると指摘した。そして、増加分の内訳を軍人に対する住宅手当 (BAH) 増額 (24%)、現役軍人に対する基本給増 (18%)、退役軍人向けの医療保険制度トライケア・フォー・ライフ (16%) などであると明らかにしている。なお、同期間の O&M 費の伸び率は 34%、調達費が 27%、RDT&E 費が 23% であり、これらと比べても MILPERS 費の伸び率が突出していることが分かる¹⁰²。

国防省も人件費の増額を放置すれば「予算の訓練・装備部分に食い込んでしまう」との危機感を持っており¹⁰³、FY2016 予算要求においてもさまざまな人件費抑制策を打ち出している。2014 年版 QDR と同時に提出された FY2015 予算要求でも同様の施策が盛り込まれていたが、議会に受け入れられなかったものも多く、FY2016 要求にはあらためて FY2015 要求と同様の提案が盛り込まれた¹⁰⁴。

まず、焦点になったのは軍人報酬（基本給および諸手当）である。1990 年代末、軍人の基本給が相対的に低かったため、2000 年代にかけて民間の給与水準の伸び率を超過したペースで軍人の基本給が増額された。そのため、軍人報酬の水準は民間と比較しても高い部類に属するようになった。中堅クラスの軍人の報酬を、同等の学歴・在職期間を持つ民間人の報酬と比較すると、2000 年には、士官で 58 パーセント、

下士官で 50 パーセントイルであったものが、2009 年までにはそれぞれ 90 パーセントイル、83 パーセントイルにまで増加していた¹⁰⁵。また、軍人報酬を押し上げる要素には営外居住の軍人に対する BAH の増額がある。支給される BAH は、90 年代末までは軍人が負担する家賃の約 80% までしかカバーしないよう額が定められていたが、これを増額し、2005 年には BAH によりほぼ家賃全額がカバーされるようになった。また、BAH の支給対象が拡大したこともある¹⁰⁶。

このように増大する軍人報酬に対して国防省が採ろうとしている抑制策は、直接的に減額するというものではなく、その伸び率を抑えるというものである。例えば、法律上、軍人の基本給は、特段の法律の定めがなければ、民間の給与水準の伸び率を示す雇用コスト指数（ECI）と同じ率で暦年毎に増額されると規定されている¹⁰⁷。しかし、国防省は、2014 年と 2015 年については ECI と同じ 1.8% 増となるべきところ、1.0% 増とすることを予算要求において提案した¹⁰⁸。しかし、これに議会の賛同が得られなかったため、軍人基本給の伸び率を 1% に抑えるためには、大統領権限により給与の改定を行わざるを得なかった¹⁰⁹。さらに、2016 年の基本給改定についても、国防省は ECI と同じ 2.3% 増ではなく 1.3% 増とすることを議会に提案していたが、結局、国防授權法案の審議の過程でも議会の支持が得られず、オバマ大統領は大統領権限により 1.3% の給与増とした¹¹⁰。他方、BAH については、現状では平均で家賃が 100% カバーされているところ、自費負担が 5% となるように伸びを抑制していくことを国防省が提案していたが、これについては FY2016 国防授權法でも認められた¹¹¹。

しかし、議会と行政府の間で大きく隔たりがあるのが、軍人に対する医療保険トライケアの扱いである。CBO によると、議会が、退役軍人や予備役・州兵までトライケアの対象者を拡大したことや、同等の民間の医療保険より自己負担額が 6 分の 1 程度と格安であったことから利用が拡大したこともあり、FY2000 から FY2012 の期間に、軍の医療関係費は急激に拡大し、インフレ率を除く実質値で 130% 増大した

という¹¹²。その結果、FY1990には国防費全体の4%を占めるのみであった軍の医療関係予算はFY2014には10%を占めるに至った。そこで、FY2016予算要求に際して、国防省はトライケアに3つある主要なプランを整理統合し、総じて自己負担額を増額する提案を議会に提出していたが、FY2016国防授權法では一部自己負担金の増加を盛り込んだものの、トライケアの見直しについてはFY2017に検討を開始することとし、決定を先延ばしにした¹¹³。

さらに問題となるのが、国内の余剰基地の整理統廃合である。国防省は、2012年のDSGにおいて全体的な兵力量を削減していく方針を明らかにして以来、各軍の戦力組成の削減を進めており、2014年のQDR報告書も「国防省はすでにインフラに余剰が生じており、戦力組成を削減するにつれ、その余剰能力は増すばかりである」と指摘していた¹¹⁴。FY2013以降、国防省は、基地再編閉鎖（BRAC）ラウンドを承認するよう議会に求めてその度に議会に拒否されてきた。なお、BRACラウンドは、国防省の案に基づき、超党派で任命されるBRAC委員会が国内の基地の整理、統廃合案を策定し、議会に対して法案として提案し、議会が特別の審議手続きに則って法案審議を行うプロセスで、これまでも1988年、1991年、1993年、1995年、2005年の過去5回行われてきた。国防省はFY2016予算要求に際しても2017年にBRACラウンドを行うことを求めているが、議会は国防授權法にBRACラウンドを禁止する規定を盛り込み、これに対抗した¹¹⁵。

また、国防省は、QDRにおいて戦力組成を削減することで近代化プログラムのための予算を捻出し、将来の挑戦に備えるという方針を示しているが、それは必ずしも議会の賛同を得られてはいない。QDRでは、戦力組成の削減の代表例として、A-10対地攻撃機（283機）の全機退役を挙げていた。FY2016要求においても、国防省はA-10全機を4年かけて段階的に退役させる計画であるとし、FY2016には164機を退役させる計画を提示した¹¹⁶。これに対して、議会は、A-10の退役を禁止し、同時に最低でも171機のA-10を「主要任務機」として確保するこ

と義務づけ、また、A-10 関連部隊の充足率を大きく下げることが禁止する規定を FY2016 国防授權法に盛り込んだ¹¹⁷。その他でも、議会は、国防授權法に、空軍が退役を計画している EC-130H コンパスコールや、統合監視目標攻撃レーダーシステム (JSTARS)、E-3 早期警戒管制機 (AWACS) の退役を禁止する規定を盛り込んだ¹¹⁸。

議会の反対で、経費を捻出するための削減計画を縮小せざるを得なかった1つの例に、タイコンデロガ級イージス巡洋艦の「段階的近代化プログラム (PMP)」がある。PMP は FY2015 予算要求において国防省が提案したもので、現在 22 隻あるタイコンデロガ級イージス巡洋艦の半数 11 隻すべてをいったん 5～12 年の長期の係船状態に置いた上で、逐次近代化改修を行うというものであった¹¹⁹。これに対して、FY2015 国防授權法は、PMP の下で係船状態に置くことができる艦の数を制限した¹²⁰。議会の反発を受けて、国防省は、FY2016 要求では、PMP の計画を縮小し、一度に PMP に導入する隻数を 2 隻、PMP のために係船状態に置く期間を 5～12 年から 4 年以下に、同時期に PMP に置く隻数を 11 隻から 6 隻以下に変更した。PMP では、11 隻を同時に係船状態に置くことで、運用経費や人員を節約できるところにメリットがあったが、係船状態に置く隻数も期間も縮小することにより、経費節約の規模も半減すると政府監査院は見積もっている¹²¹。

こうした議会の対応に対して、オバマ大統領は、FY2016 国防授權法に署名する際の声明において「議会が、不要な戦力組成を廃止し、無駄な間接費を削減し、そして軍事医療を近代化するための意義ある改革を立法化しなかったことに失望している。これらの改革は長期的に強力な国防体制を維持するために不可欠な改革である」と批判している¹²²。

米国を取り巻く戦略環境が厳しさを増す一方で、FY2016 の連邦予算をめぐるオバマ政権と議会の対立からも見受けられるように、それに対応するための資源配分の在り方についてはコンセンサスがあるわけではない。今後とも、政府は難しい対応を迫られることが予想される。

(注)

注記における略語は以下のとおり。

Chairman of the Joint Chiefs of Staff [CJCS]; Congressional Budget Office [CBO]; Department of Defense [DOD]; Department of the Air Force [DAF]; Department of the Army [DA]; Department of the Navy [DON]; Headquarters, Department of the Army [HQDA]; House Committee on Armed Services [HASC]; *National Defense Authorization Act* [NDAA (先頭に会計年度を付す)]; Office of Management and Budget [OMB]; Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller)/Chief Financial Officer [OUSD(C)/CFO]; *Political Transcripts by CQ Transcriptions* [PTCQT]; Senate Committee on Appropriations, Subcommittee on Defense [SAC-D]; Senate Committee on Armed Services [SASC]; Senate Committee on Foreign Relations [SFRC]

- 1) White House, *National Security Strategy*, 2015, p. 24.
- 2) Ibid.
- 3) Ibid.
- 4) White House, “Remarks by President Obama and President Xi of the People’s Republic of China in Joint Press Conference,” September 25, 2015.
- 5) Ibid.
- 6) DOD, “IISS Shangri-La Dialogue: ‘A Regional Security Architecture Where Everyone Rises’: As Delivered by Secretary of Defense Ash Carter, Singapore, May 30, 2015,” May 30, 2015.
- 7) SFRC, *Statement of David Shear Assistant Secretary of Defense for Asian & Pacific Security Affairs before the Senate Committee on Foreign Relations*, 114th Cong., 1st sess., May 13, 2015.
- 8) DOD, *Asia-Pacific Maritime Security Strategy: Achieving U.S. National Security Objectives in a Changing Environment*, 2015.
- 9) Ibid., pp. 19-33.
- 10) DOD, “U.S. Department of Defense Freedom of Navigation Program Fact Sheet,” March 2015.
- 11) *FY2016 NDAA*, Public Law 114-92, sec. 1263.
- 12) DOD, “Remarks on the Next Phase of the U.S. Rebalance to the Asia-Pacific (McCain Institute, Arizona State University): As Delivered by Secretary of Defense Ash Carter, Tempe, AZ, April 6, 2015,” April 6, 2015.
- 13) Commander Fleet Activities, Yokosuka, “USS Chancellorsville Arrives in CFAY,” June 18, 2015; U.S. 7th Fleet Public Affairs, “USS Benfold Joins U.S. 7th Fleet,” October 19, 2015.
- 14) U.S. Pacific Fleet Public Affairs, “U.S. Navy’s Overseas Force Structure Changes

- Underscore Commitment to the Asia-Pacific," October 16, 2014.
- 15) Commander, U.S. Pacific Fleet, "George Washington Carrier Strike Group Begins Regional Patrol," May 18, 2015; Naval Air Force Pacific Public Affairs, "George Washington to Arrive in San Diego, Three Carrier Swap Continues," August 7, 2015.
 - 16) Joint Region Mariana Public Affairs, "USS Topeka Arrives in Guam Homeport," May 28, 2015.
 - 17) Chief of Naval Operations, "CNO's Navigation Plan 2014-2018."
 - 18) *Navy Times*, March 24, 2015.
 - 19) DOD, *Asia Pacific Maritime Security Strategy*, p. 20.
 - 20) Amy McCullough, "Bombers on Guam," *Air Force Magazine*, August 2015, p. 22; Air Force Global Strike Command, "Airmen Return Home from Six-Month Deployment," August 25, 2015.
 - 21) McCullough, "Bombers on Guam," pp. 20, 24; HASC, *Status of Eighth Air Force Nuclear Enterprise Improvements and Strategic Systems*, 114th Cong., 1st sess., June 25, 2015, p. 5.
 - 22) DAF, *Military Construction Program Fiscal Year (FY) 2016 Budget Estimates*, 2015, p. 178; *Congressional Record*, 114th Cong., 1st sess., Vol. 161, December 17, 2015, H10389.
 - 23) McCullough, "Bombers on Guam," p. 25; 36th Wing Public Affairs, "B-2 Spirits Depart Andersen AFB Following Routine Deployment," August 26, 2014; 2nd Bomb Wing Public Affairs, "B-2 Deployment to Guam: Teamwork, Sorties, Success," September 11, 2015.
 - 24) Ibid.
 - 25) Jonathan D. Greenert and Mark Welsh, "Breaking the Kill Chain," *Foreign Policy*, May 17, 2013.
 - 26) DOD, *Air-Sea Battle: Service Collaboration to Address Anti-Access & Area Denial Challenges*, 2013, p. 7.
 - 27) DOD, "Association of the United States Army (AUSA): As Delivered by Secretary of Defense Chuck Hagel, Washington, D.C., October 15, 2014," October 15, 2014.
 - 28) U.S. Army Training and Doctrine Command, *Unified Quest 2013: Deep Future Wargame 2030-2040 Executive Report*, US Army War College, 2013, p. 24.
 - 29) Fires Division, Army Capabilities Integration Center, "Capabilities Development for Long Range Precision Fires," May 16, 2014; Aaron Bazin, "The Army's Role in Countering Anti-access and Area Denial: Support to Air-Sea Battle," *Air Land Sea Bulletin*, No. 2014-1, January 2014, p. 17.
 - 30) Kimberly Field and Stephan Pinkner, "The Role of the U.S. Land Forces in the Asia-Pacific," *Joint Force Quarterly*, Vol. 74, 3rd Quarter, 2014, pp. 32-33; Terrence

- K. Kelly, et al., *The U.S. Army in Asia, 2030-2040*, RAND, 2013, pp. 75, 95-97; Terrence K. Kelly, et al., *Employing Land-Based Anti-Ship Missiles in the Western Pacific*, RAND, 2013, pp. 1-5, 18-19.
- 31) DA, *FY 2016 Army Budget Overview*, 2015, p. 13.
- 32) HASC, *National Defense Authorization Act For Fiscal Year 2016: Report of the Committee on Armed Services, House of Representatives on H.R. 1735: Together With Dissenting Views*, 114th Cong., 1st sess., 2015, H. Rept. 114-102, pp. 57-58.
- 33) Pacific Air Forces, *Command Strategy: Projecting Airpower in the Pacific*, p. 2.
- 34) Kenneth R. Dorner, et al., “Back to the Future: Integrated Air and Missile Defense in the Pacific,” *Air & Space Power Journal*, Vol. 29, No. 1, January/February 2015, pp. 70-73.
- 35) Steven L. Basham and Nelson D. Rouleau, “A Rebalance Strategy for Pacific Air Forces: Flight Plan to Runways and Relationships,” *Air & Space Power Journal*, Vol. 29, No. 1, January/February 2015, p. 13.
- 36) DOD, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2015*, May 2015, pp. 34, 39.
- 37) SASC, *Witness Statement of Ms. Kathleen I. Ferguson, Acting Assistant Secretary of the Air Force (Installation, Environment & Logistics)*, 113th Cong., 1st sess., April 24, 2013, p. 6.
- 38) DAF, *Military Construction Program Fiscal Year (FY) 2014 Budget Estimates*, 2013, pp. 140-141, 143; *FY2014 NDAA*, Public Law 113-66, sec. 4601; *Congressional Record*, 113th Cong., 2nd sess., Vol. 160, January 15, 2014, H1143.
- 39) DAF, *Military Construction Program Fiscal Year (FY) 2015 Budget Estimates*, 2014, pp. 101-103; DOD, “Contracts for February 19, 2015, No: CR-032-15.”
- 40) DAF, *Military Construction Program Fiscal Year (FY) 2016 Budget Estimates*, pp. 174-175, 182; *Congressional Record*, December 17, 2015, H10389.
- 41) Pacific Air Forces, “554th RED HORSE: ‘SEMPER DUCIMUS’ for 47 Years,” October 9, 2012.
- 42) DAF, *Military Construction Program Fiscal Year (FY) 2014 Budget Estimates*, pp. 149-150; DAF, *Military Construction Program Fiscal Year (FY) 2015 Budget Estimates*, pp. 95-96; DAF, *Military Construction Program Fiscal Year (FY) 2016 Budget Estimates*, pp. 98-99.
- 43) Amy McCullough, “Don’t Call It a Comeback,” *Air Force Magazine*, July 2015, p. 25; *Air Force Times*, September 22, 2014.
- 44) David A. Williamson, “Pacific Air Forces’ Power Projection: Sustaining Peace, Prosperity, and Freedom,” *Air & Space Power Journal*, Vol. 29, No. 1, January/February 2015, pp. 58-59.
- 45) White House, *National Security Strategy*, p. 10.

- 46) CJCS, *National Military Strategy of the United States of America 2015: The United States Military's Contribution to National Security*, 2015, p. i.
- 47) Ibid., p. 4
- 48) Ibid., p. 2.
- 49) "Sen. John McCain Holds a Hearing on the Nomination of Marine Corps Gen. Joseph Dunford Jr. to Be Chairman of the Joint Chiefs of Staff - Committee Hearing," *PTCQT*, July 9, 2015; "Sen. John McCain Holds a Hearing on Armed Services Nominations - Committee Hearing," *PTCQT*, July 14, 2015; "Sen. John McCain Holds a Hearing on the Nomination of Army Gen. Mark Milley to Be Army Chief of Staff - Committee Hearing," *PTCQT*, July 21, 2015; "Sen. John McCain Holds a Hearing on the Nomination of Lt. Gen. Robert Neller to Be General and Commandant of the Marine Corps - Committee Hearing," *PTCQT*, July 23, 2015.
- 50) DOD, *Quadrennial Defense Review 2014*, 2014, p. 6; DOD, *Sustaining Global Leadership: Priorities for the 21st Century Defense*, 2012, p. 4.
- 51) Richard Fontaine and Julianne Smith, "Anti-Access/Area Denial Isn't Just for Asia Anymore," *Defense One*, April 2, 2015.
- 52) Sydney J. Freedberg, Jr., "Russians in Syria Building A2/AD 'Bubble' over Region: Breedlove," *Breaking Defense*, September 28, 2015; *Washington Post*, September 29, 2015.
- 53) Charles Q. Brown, Jr., Bradley D. Spacey, and Charles G. Glover III, "Untethered Operations: Rapid Mobility and Forward Basing Are Key to Airpower's Success in the Antiaccess/Area-Denial Environment," *Air & Space Power Journal*, Vol. 29, No. 3, May/June 2015, pp. 18-25.
- 54) *Radio Free Europe Radio Liberty*, September 15, 2015; *Inside the Air Force*, December 18, 2015.
- 55) *Radio Free Europe Radio Liberty*, September 15, 2015.
- 56) DOD, "The Third U.S. Offset Strategy and Its Implications for Partners and Allies: As Delivered by Deputy Secretary of Defense Bob Work, Willard Hotel, Washington, D.C., January 28, 2015," January 28, 2015.
- 57) SASC, *Advance Questions for General Joseph F. Dunford, Jr., USMC, Nominee for the Position of Chairman of the Joint Chiefs of Staff*, 114th Cong., 1st sess., July 9, 2015, p. 11; SASC, *Advance Policy Questions for General Mark A. Milley, USA, Nominee for Chief of Staff of the Army*, 114th Cong., 1st sess., July 21, 2015, p. 14.
- 58) DOD, "Joint Press Conference with Secretary Carter, Lithuanian Minister of Defense Oleskas, Latvian State Secretary of Defense Sarts and Estonian Minister of Defense Mikser in Tallinn, Estonia," June 23, 2015; U.S. European Command, "Operation Atlantic Resolve (August 2015)," August 21, 2015.
- 59) DOD, "Department of Defense Press Briefing by General Breedlove in the

- Pentagon Briefing Room,” October 30, 2015.
- 60) Defense Writers Group, “Evelyn N. Farkas, Former DASD for Russia, Ukraine and Eurasia,” November 4, 2015, pp. 8, 11; SASC, *Testimony by General John M. Keane, USA (Ret) on Russian Strategy and Military Operations*, 114th Cong., 1st sess., October 8, 2015, p. 10; SASC, *Testimony of General L. Jones, USMC(Ret.)*, 114th Cong., 1st sess., October 8, 2015, p. 6.
- 61) Timothy M. Bonds, et al., *Limiting Regret: Building the Army We Will Need*, RAND, 2015, pp. 7, 10.
- 62) David Ochmanek, et al., *America’s Security Deficit: Addressing the Imbalance between Strategy and Resources in a Turbulent World*, RAND, 2015, pp. 5-8.
- 63) CBO, “January 2015 Baseline,” figure 2-1.
- 64) CBO, *The Budget and Economic Outlook: 2015 to 2025*, 2015, pp. 7-8, figure 1-1.
- 65) Ibid., p. 3.
- 66) Ibid., p. 3, figure 1.
- 67) William J. Perry and John P. Abizaid, *Ensuring a Strong U.S. Defense for the Future: The National Defense Panel Review of the 2014 Quadrennial Defense Review: Advance Copy*, United States Institute of Peace, 2014, pp. 1, 30; OUSD(C)/CFO, *National Defense Budget Estimate for FY 2012*, 2011, pp. 14-15, table 1-9.
- 68) U.S. Code 10, sec. 221.
- 69) OMB, *Circular No. A-11 Preparation, Submission, and Execution of the Budget*, 2014, Exhibit-79A.
- 70) CBO, *The Federal Budget in 2015, 2016*; OUSD(C)/CFO, *National Defense Budget Estimates for FY 2016*, p. 15, table 1-9.
- 71) U.S. Code 2, sec. 900 (c) (4), 901 (b) (2) (A) (ii), 901a (3), (4), (5) (B).
- 72) Mindy R. Levit, *The Budget Control Act of 2011: Legislative Changes to the Law and Their Budgetary Effects*, CRS, R43411, March 25, 2015, p. 3-4; OMB, *OMB Report to the Congress on the Joint Committee Reductions for Fiscal Year 2016*, 2015, pp. 3-7; GAO, *2013 Sequestration: Agencies Reduced Some Services and Investments, While Taking Certain Actions to Mitigate Effects*, GAO-14-244, March 2014, p. 6n10.
- 73) Marco Rubio, “Rubio Delivers Speech on Rebuilding American Defense,” September 17, 2014.
- 74) John McCain and Jack Reed, “Letter to the Chairman and the Ranking Member of the Senate Budget Committee,” February 27, 2015; William M. Thornberry, “Letter to the Chairman of the House Budget Committee,” February 27, 2015.
- 75) OMB, *Fiscal Year 2016 Budget of the United States Government*, 2015, p. 132, table S-10; OMB, *OMB Sequestration Preview Report to the President and Congress for Fiscal Year 2016*, 2015, p. 9, table 3.

- 76) OUSD(C)/CFO, *National Defense Budget Estimate for FY 2016*, 2015, p. 18, table 1-11.
- 77) White House, "Remarks on the Federal Budget," February 2, 2015.
- 78) Director of the OMB, "Letter to Chairman of the House Appropriations Committee," June 1, 2015; Director of the OMB, "Letter to Chairman of the Senate Appropriation Committee," June 16, 2015; White House, "Remarks at the Veterans of Foreign Wars National Convention in Pittsburgh, Pennsylvania," July 21, 2015.
- 79) White House, "Remarks by the President at Veto Signing of National Defense Authorization Act," October 22, 2015; White House, "Vetoed Legislation," White House website.
- 80) *Continuing Appropriations Act, 2016*, Public Law 114-53, sec. 106.
- 81) *Temporary Debt Limit Extension Act*, Public Law 113-83, sec. 2; Secretary of the Treasury, "Letter to The Honorable John A. Boehner, Speaker, U.S. House of Representatives," March 6, 2015.
- 82) Secretary of the Treasury, "Letter to The Honorable John A. Boehner, Speaker, U.S. House of Representatives," October 15, 2015.
- 83) Speaker of the House, "Speaker Boehner's Remarks to House Republicans on the Bipartisan Budget Act," October 27, 2015.
- 84) *U.S. Code* 2 sec. 901 (b) (2) (A) (ii).
- 85) *Bipartisan Budget Act of 2015*, Public Law 114-74, sec. 101 (a), (d), 901 (a).
- 86) *Ibid.*, sec. 101 (c); CBO, "Estimate of Budgetary Effects of the Bipartisan Budget Act of 2015, as Posted on the Website of the House Committee on Rules on October 27, 2015, at 9:51 AM (Version f:\VHLC\102715\102715.013.xml)," October 27, 2015.
- 87) *An Act Making Appropriations for Military Construction, the Department of Veterans Affairs, and Related Agencies for the Fiscal Year Ending September 30, 2016, and for Other Purposes*, HR 2029, 114th Cong., 1st sess.; *Washington Post*, November 10, 2015.
- 88) *Further Continuing Appropriations Act, 2016*, Public Law 114-96; *Joint Resolution Making Further Continuing Appropriations for Fiscal Year 2016, and for Other Purposes*, Public Law 114-100.
- 89) *Consolidated Appropriations Act, 2016*, Public Law 114-113.
- 90) *Congressional Record*, December 17, 2015, H10025, H10026, H10027, H10028.
- 91) SASC, *Secretary of Defense Ash Carter Submitted Statement to the Senate Armed Services Committee on the FY 2016 Budget Request for the Department of Defense*, 114th Cong., 1st sess., March 3, 2015, p. 9; OUSD(C)/CFO, *US DOD FY 2016 Budget Request Overview*, 2015, p. 5-1.
- 92) *Congressional Record*, December 17, 2015, H9880, H9895, H9897; SAC-D, "FY2016 Department of Defense Appropriations Bill Omnibus Agreement Summary," 2015,

- pp. 1, 2.
- 93) Sydney J. Freedberg Jr., “McCord: Weapons Slowdown Coming in 2017’s \$584B Budget,” *Breaking Defense*, November 30, 2015.
 - 94) DOD, “Reagan National Defense Forum Keynote,” November 15, 2014.
 - 95) SASC, *Secretary of Defense Ash Carter Submitted Statement to the Senate Armed Services Committee on the FY 2016 Budget Request for the Department of Defense*, 114th Cong., 1st sess., March 3, 2015, p. 9.
 - 96) DOD, “Reagan Defense Forum: The Third Offset Strategy,” November 7, 2015.
 - 97) Ibid.
 - 98) DOD, “Defense Innovation Unit-Experimental (DIUx): Silicon Valley-Fact Sheet.”
 - 99) DOD, “Reagan Defense Forum: The Third Offset Strategy.”
 - 100) “An Open Letter: Defense Reform Consensus,” CSIS, April 29, 2015.
 - 101) CBO, *Long-Term Implications of the Fiscal Year 2015 Future Years Defense Program*, 2014, pp. 17-18.
 - 102) CBO, *Growth in DOD’s Budget from 2000 to 2014*, 2014, pp. 2-4.
 - 103) OUSD(C)/CFO, *United States Department of Defense Fiscal Year 2015 Budget Request Overview*, 2014, p. 5-1.
 - 104) OUSD(C)/CFO, *United States Department of Defense Fiscal Year 2016 Budget Request Overview*, 2015, p. 6-5.
 - 105) Ibid., p. 6-3.
 - 106) CBO, *Growth in DOD’s Budget from 2000 to 2014*, 2014, pp. 2-3.
 - 107) U.S. Code 37, sec. 1009 (c).
 - 108) OUSD(C)/CFO, *United States Department of Defense Fiscal Year 2014 Budget Request Overview*, 2013, p. 5-2; USD(C)/CFO, *US DOD FY 2015 Budget Request Overview*, p. 5-5.
 - 109) President, “Letter to Congressional Leaders on an Alternate Pay Plan for Members of the Uniformed Services,” August 30, 2013; President, “Letter to Congressional Leaders Transmitting an Alternative Pay Plan for Members of the Uniformed Services,” August 29, 2014.
 - 110) USD(C)/CFO, *US DOD FY 2016 Budget Request Overview*, p. 6-6; President, “Letter to Congressional Leaders Transmitting an Alternative Pay Plan for Members of the Uniformed Services,” August 28, 2015.
 - 111) HASC, *Joint Explanatory Statement to Accompany S. 1356, The National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2016*, 114th Cong., 1st Sess., p. 93; FY2016 NDAA, sec. 603.
 - 112) CBO, *Approaches to Reducing Federal Spending on Military Health Care*, 2014, pp. 8, 10-5.
 - 113) OUSD(C)/CFO, *US DOD FY 2016 Budget Request Overview*, pp. 6-11-6-12; HASC,

- Joint Explanatory Statement to Accompany S. 1356*, pp. 107-108.
- 114) DOD, *Quadrennial Defense Review 2014*, p. 48.
- 115) *FY2016 NDAA*, sec. 2702.
- 116) DAF, *Fiscal Year (FY) 2016 Budget Estimates: Operation and Maintenance, Air Force*, Vol. 1, 2015, p. 4.
- 117) *FY2016 NDAA*, sec. 142 (a), (b), (c), (d).
- 118) *Ibid.*, sec. 143(a), 144; DAF, *United States Air Force Fiscal Year 2016 Budget Overview*, 2015, pp. 8-9.
- 119) DON, *Highlights of the Department of the Navy FY 2015 Budget*, 2014, p. 3-3; GAO, *Surface Ships: Status of the Navy's Phased Modernization Plan*, GAO-15-510R, 2015, p. 14.
- 120) *Department of Defense Appropriations Act, 2015*, Public Law 113-235, sec. 8110.
- 121) GAO, *Surface Ships*, pp. 2, 17; DON, *Highlights of the Department of the Navy FY 2016 Budget*, 2015, p. 2-2.
- 122) White House, "Statement by the President," November 25, 2015.

第 8 章担当：菊地茂雄（代表執筆者、第 2 節・第 3 節）、
新垣拓（第 1 節）