

米国防予算削減の動向とアジア太平洋の前方プレゼンス

関 博之

はじめに

米国では、深刻な財政赤字問題等に起因する国防予算¹の大幅削減に直面している。このため、米軍の緊縮財政がアジアの安全保障環境に悪影響を及ぼすのではないかという懸念の声も出始めている。そもそも、米国の国防予算削減とは、どのようなものなのであろうか。この点については、「米国の世界的リーダーシップの維持—21世紀における国防の優先事項—(Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense)」(以下、「戦略ガイダンス」という)²や「国防予算における優先順位と選択(Defense Budget Priorities and Choices)」(以下、「国防予算方針」という)³といった、米国防省がこれまでに公表した文書に方針が示されている。さらに、2012年2月に公表となった2013会計年度(Fiscal Year 2013: FY13)(2012年10月1日から2013年9月30日まで)国防予算要求(Department of Defense Budget Request)で、その予算削減規模について、より詳細なデータが明らかとなった。

本論文の目的は2つある。第1に、現在米国が取り組んでいる国防予算削減がどのようなものであるのかを明らかにすることである。そして第2に、それを踏まえた上で、米国防予算削減がアジア太平洋地域における米軍の前方プレゼンスへ与える影響について分析しつつ、今後の趨勢を考察することである。

1 米国防予算を巡る情勢

(1) 米国防予算金額

米国の予算制度が日本と異なる点は、複数年度制(multiyear)を採用していること、会計年度が前年の10月1日からその年の9月30日までであることなど、

¹ 本論文では、「国防予算」とは米国防省予算を指すものとする。

² “Sustaining Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense,” U.S. Department of Defense, January 5, 2012.

³ “Defense Budget Priorities and Choices,” U.S. Department of Defense, January 26, 2012.

いくつかある。その中で、米国の予算金額には、「支出額」(outlays)と「権限額」(budget authority)の2種類があるという点を、よく理解しておかなければならない。通常、支出額は「同会計年度又はそれ以前の会計年度に決められた支払義務を清算するために(同会計年度内に)支払われる金額」、権限額は「(予算を決めた)法律によって課される支払義務金額(obligations)で、その多くは同会計年度内の支出額となる。単年度(one-year)、多年度(multiyear)、無期限(no year)のものがある」と説明されている⁴。要約すると、前者は当該会計年度で実際に支出する予算で、後者は当該会計年度以降に支出することのできる予算であると整理できる⁵。この権限額と支出額は、自ずと違った数字になる。例えばFY11における国防省の支出額は6,738億ドルであったが、権限額は6,870億ドルであり、132億ドルの差がある⁶。一般的に、予算の議論は権限額ベースで行われる。英国の国際戦略研究所(The International Institute for Strategic Studies)が毎年発刊するミリタリー・バランス(The Military Balance)も、国防費の各国比較の際には権限額の方を使用している⁷。この支出額と権限額の違いを認識しなければ、米国防予算の正確な分析はできない。本論文でも、「国防予算」を権限額ベースで表記するものとする。

グラフ1は、国防省が公表したFY01以降の国防予算の推移である。最近の米国防予算は、9.11テロが起こったFY01以降、FY10まで増加し続け、対テロ戦争をはじめ、多大な資金を防衛努力に傾注してきたことが分かる。基本予算(base budget)だけでなく、イラク・アフガン戦費である海外作戦経費(overseas contingency operations budget)も増加していった。現在(FY12)の国防予算(海外作戦経費(戦費)等を含む)は、FY01と比較して2倍以上になっている。

⁴ Allen Schick, *The Federal Budget: Politics, Policy, Process (Third Edition)*, Brookings Institution Press, 2007, p.330.

⁵ 支出額、権限額の公式定義については、以下を参照のこと。

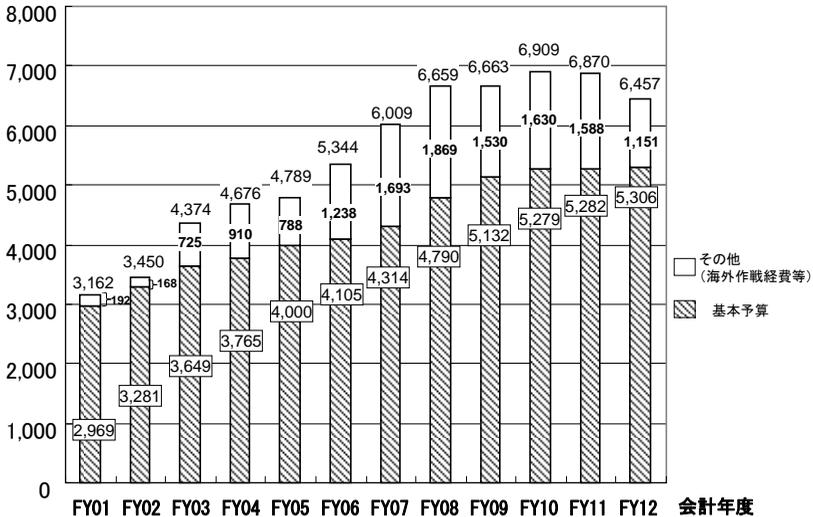
“A Glossary of Terms Used in the Federal Budget Process,” U.S. Government Accountability Office, September 2005.

⁶ “Fiscal Year 2013 Historical Tables,” Office of Management and Budget, Executive Office of the President of the United States, February 2012, p.120, p.173.

⁷ The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2011*, Routledge, 2011, p.49, p.469.

グラフ1 米国防予算の推移

単位：億ドル



(注) FY12は法律で決定された金額。その他は実績。

四捨五入等の統計処置のため、内訳と合計金額は必ずしも一致しない。

出典) “Overview, United States Department of Defense, Fiscal Year 2013 Budget Request,” Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller) / Chief Financial Officer, February 2012, p.1-2.

(2) 国防予算削減に向けた動向

米国の財政赤字金額は、オバマ(Barak H. Obama, Jr.)政権成立時のFY09に1兆4,127億ドルと史上最大額を記録し、以後、現在(FY11)に至るまで財政赤字は1兆ドルを越えたままである⁸。これは第2次世界大戦後、最も大きな財政赤字規模である⁹。オバマは、大統領就任時からこの財政赤字削減を公約の1つに掲げていた¹⁰。オバマ大統領は、財政赤字について、「このままでは仮に経済が回復しても(中略)(債務の利子返済が間に合わず)例えば中国といった国からさらに金を借り続けなければならない」、「2010年代の終わりには借金

⁸ “The Budget and Economic Outlook : Fiscal Years 2012 to 2022,” Congressional Budget Office, January 2012, p.132.

⁹ Marc Lobonte, “Reducing the Budget Deficit : Policy Issues,” *Congressional Research Service, Report for the Congress*, February 15, 2012, p.1

¹⁰ “A New Era of Responsibility : Renewing America’s Promise,” Office of Management and Budget, Executive Office of the President of the United States, February 2009, p.3.

の利子だけで、年1兆ドル近くになるかもしれない」などといった認識を有していた¹¹。防衛研究所の「東アジア戦略概観 2011年度版」は、米国の財政赤字問題及び債務発行率(対GDP)の上昇は「経済面において国際公共財を提供してきた米国のプレゼンスを揺るがし始めた」と評価している¹²。米国内では財政赤字削減の政治的圧力が高まり、それに伴って国防予算削減の圧力も強くなった。

2 オバマ政権による国防予算削減努力

(1) ゲイツ国防長官期(2009.1.21～2011.6.30)

ゲイツ(Robert M. Gates)国防長官(Secretary of Defense)は、米国は優先順位を決めて機会コストを検討し、バランスを考慮した上で、複雑な安全保障環境に対応する戦略をとっていくべきだとするのが持論であった¹³。2009年4月にゲイツは、F-22 戦闘機の生産中止などを目玉とする調達改革強化策を打ち出した¹⁴。その結果、FY10 予算成立に際して、複数年度でおよそ 3,300 億ドルの節約に成功した¹⁵。さらに翌年、ゲイツは、未知の脅威に対して無尽蔵な支出をする国防省の態勢を見直さなければならないという問題を提起した¹⁶。そして以下の3点を中心とする、国防予算削減のための方針を示した¹⁷。

¹¹ Office of the Press Secretary, “Remarks by the President on Fiscal Policy,” *The White House*, April 13, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/04/13/remarks-president-fiscal-policy>, Accessed on May 11, 2011.

¹² 防衛省防衛研究所編『東アジア戦略概観 2011』2011年、20頁。

¹³ Robert M. Gates, “A Balanced Strategy : Reprogramming the Pentagon for a New Age,” *Foreign Affairs*, January/February 2009, pp. 28-40.

¹⁴ “DoD News Briefing with Secretary Gates from the Pentagon,” U.S. Department of Defense, April 6, 2009, <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4396>, Accessed on February 12, 2012.

¹⁵ “United States Department of Defense Fiscal Year 2011 Budget Request Overview,” Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller) / CFO, February 1, 2010, p.5-1.

¹⁶ “Eisenhower Library, Remarks as Delivered by Secretary of Defense Robert M. Gates, Abilene, KS, Saturday, May 08, 2010,” U.S. Department of Defense, May 8, 2010, <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1467>, Accessed on February 12, 2012.

¹⁷ 国防省のホームページによる説明。

U.S. Department of Defense, http://www.defense.gov/home/features/2010/0810_effinit/, Accessed on March 8, 2011.

- ①効率性の増大
- ②一般諸経費(overhead costs)¹⁸の削減
- ③重複する機能の除去

2011年1月、ゲイツはその内容の詳細を発表し、FY12からFY16までの5年間で合計約780億ドルの国防予算削減と、合計約1,000億ドル分の国防予算効率化(効率の悪いプログラムの廃止等で浮いた資金を他の効率の良いプログラムに回す)を含む、合計約1,780億ドル分の国防予算効率化策を打ち出した¹⁹。この国防省事業の有効性を高めるための包括的な取り組みは、「効率化イニシアティブ(Defense Efficiencies Initiative)」と呼ばれた。そして、同年2月に効率化イニシアティブを反映させたFY12国防予算要求が議会に提出された²⁰。効率化イニシアティブの大きな特徴は、効率性の追求や一般諸経費の削減を中心とした点である。海兵隊向け遠征戦闘車両(Expeditionary Fighting Vehicle: EFV)の開発中止や、開発が遅れている海兵隊向けのF-35B統合攻撃戦闘機開発の2年間経過観察、将官ポストの削減といったものも含まれてはいたが、艦艇や航空機数を減らすというようなものは含まれていなかった。また兵力数については、現役兵士数は維持するとされた²¹。つまり、効率化イニシアティブは、現有戦力を維持しつつ国防予算削減を目指していこうとした点に、大きな特徴があった。逆説的には、効率化イニシアティブによる削減は、米軍の現有戦力を維持しつつ国防予算を削減できる限界でもあった。

表1は、FY12国防予算要求時に公表された、効率化イニシアティブにより、国防予算をその後5年間で、どれだけ削減できるのかを表したものである。効率化イニシアティブが発表される前の年の国防予算要求、すなわちFY11国防予算要求時の予測値と比較している。

¹⁸ “overhead costs”は会計専門用語であり、「間接費」と訳されることもある。これは特定の製品原価に含めることはできないが、製品の製造原価に含めるべき費用を指す。

¹⁹ “Statement on Department Budget and Efficiencies,” U.S. Department of Defense, January 6, 2010, <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1527>, Accessed on January 7, 2011.

²⁰ “DOD News Briefing by Secretary Gates from the Pentagon on the Fiscal 2012 Budget Proposal,” U.S. Department of Defense, February 14, 2011, <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4769>, Accessed on December 18, 2011.

²¹ “Overview, United States Department of Defense, Fiscal Year 2012 Budget Request,” Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller) / CFO, February 2011, p.3-1.

表1 効率化イニシアティブによる国防予算削減（基本予算のみ）

	FY12	FY13	FY14	FY15	FY16	FY12-FY16
FY11（イニシアティブ前）	\$5,660億	\$5,820億	\$5,980億	\$6,160億	\$6,350億	\$2兆9,970億
FY12（イニシアティブ後）	\$5,530億	\$5,710億	\$5,860億	\$5,980億	\$6,110億	\$2兆9,190億
削減額 （FY11-FY12）	-\$130億	-\$110億	-\$120億	-\$180億	-\$240億	-\$780億
削減率 （FY11-FY12）	-2.3%	-1.9%	-2.0%	-2.9%	-3.8%	-2.6%

出典）“Overview, United States Department of Defense, Fiscal Year 2012 Budget Request,” Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller) / CFO, February 2011, p.1-2 をもとに、筆者作成

しかし 2011 年 4 月、オバマ大統領は国防省にさらなる予算削減を求めた²²。これを受けて 2011 年 5 月、ゲイツは、国防支出削減に伴うリスクの分析作業を、政策担当国防次官(Under Secretary of Defense for Policy)、統合参謀本部議長(Chairman of the Joint Chiefs of Staff)、原価評価企画官(Director of Cost Assessment and Program Evaluation)を中心としたチームに命じたことを明らかにした。ゲイツはここで、「全ての国防支出項目を均一に削減することは軍の空洞化(hollowing-out of the force)につながりかねない」として、現在の安全保障環境を考慮した上で、何を削減できるのか見極めていく必要があるということを強調し、国防支出の一律削減には反対した²³。この時、この作業の期限は明らかにされなかったが、その後、2012 年 1 月に公表された国防予算方針に結実していったものと推察できる。

(2) パネッタ国防長官期（2011.7.1～現在）

2011 年 7 月 1 日、ゲイツの後任として国防長官を引き継いだパネッタ(Leon E. Panetta)は、就任早々から、国防省職員向けビデオメッセージの中で「米国

²² Office of the Press Secretary, “Remarks by the President on Fiscal Policy,” *The White House*, April 13, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/04/13/remarks-president-fiscal-policy>, Accessed on April 29, 2011.

²³ “DoD News Briefing with Secretary Gates and Admiral Mullen from the Pentagon,” U.S. Department of Defense, May 18, 2011, <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4823>, Accessed on June 20, 2011.

は財政赤字問題を抱えているが、私が軍を空洞化させることはない」と述べていた²⁴。2011年8月、オバマ大統領は「2011年の予算管理法(Budget Control Act of 2011)」(以下、「予算管理法」という)²⁵の法案に署名した。その内容は、2012年から2021年までの10年間で連邦政府の債務の上限を引き上げることができるとする一方で、同時期における財政赤字を最大2兆4,000億ドル削減するというものであった。その2兆4,000億ドルの内訳は、次のとおりである。

- ①1兆5,000億ドル削減分は、両院合同特別委員会(Joint Select Committee on Deficit Reduction)の勧告により確保する。
- ②9,000億ドル削減分は裁量的経費に上限を設けることで確保する。ただし、海外作戦経費やテロとの戦いや緊急時に対応する予算については対象外とする。

さらに2011年11月23日までに両院合同特別委員会で合意に達しない場合、あるいは削減額が1兆2,000億ドルに達しない場合は、①について予算の一括削減(sequestration)が行われることとされ、その削減額の半分は国防予算からによるものであるとされた。しかし、この両院合同特別委員会での交渉は2011年11月に決裂し、一括削減が2013年1月から発動されることが既に決定している。

2012年1月5日、国防省は「戦略ガイダンス」を発表した。これは、2020年までの国防の青写真を描くものとされ²⁶、アジア太平洋地域の重視姿勢などが示されたほか、国防予算削減への対応など、今後の米軍の使命と原則を明確化している。1月26日、国防省は「戦略ガイダンス」の内容を受けて国防予算方針を公表し、予算管理法に基づいた予算配分の方針を示した。そこには、現役兵力のうち陸軍を57万人から49万人に、海兵隊を20万2千人から18万2千人に削減することや、欧州から陸軍2個旅団削減すること、建造ペースを遅らせる又は除籍を早めることによる保有艦艇数の削減、輸送機の削減など、兵力に直接影響する削減も含まれていた。一方で、空母11隻体制の保持やアジ

²⁴ Jim Garamone, "Panetta Pledges 'No Hollow Force' on His Watch", U.S. Department of Defense, July 1, 2011,

<http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=64536>, Accessed on July 3, 2011.

²⁵ Public Law 112-25,

<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-112publ25/pdf/PLAW-112publ25.pdf>

²⁶ "Sustaining Global Leadership : Priorities for 21st Century Defense," U.S. Department of Defense, January 5, 2012, p.1.

ア太平洋地域と中東地域への(戦力や投資の)再配分(rebalance)といったものも示された²⁷。さらに国防予算を昨年度の予算要求時(FY12)よりも、(FY13-FY17)5年間で約2,590億ドル、(FY12-FY21)10年間で約4,870億ドル削減することも、明らかにされた²⁸。

予算管理法による国防予算削減により、今後どれだけ国防予算が削減されるのか、あるいは効率化イニシアティブと比較して、どれだけの削減規模なのかについての詳細のデータが、FY13国防予算要求時に、表2のとおり示された。

表2 効率化イニシアティブと予算管理法の予算削減比較(基本予算のみ)

	FY13	FY14	FY15	FY16	FY17	FY13-FY17
FY12 (効率化イニシアティブ)	\$5,707億	\$5,864億	\$5,982億	\$6,106億	\$6,216億	\$2兆9,875億
FY13 (予算管理法)	\$5,254億	\$5,336億	\$5,459億	\$5,559億	\$5,673億	\$2兆7,281億
削減額 (FY12-FY13)	-\$453億	-\$528億	-\$523億	-\$547億	-\$543億	-\$2,594億
削減率 (FY12-FY13)	-7.9%	-9.0%	-8.7%	-9.0%	-8.7%	-8.7%

(注)FY12の金額について、表1と表2とで若干異なるのは出典が異なるためである。

出典)“Overview, United States Department of Defense, Fiscal Year 2013 Budget Request,” Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller) / Chief Financial Officer, February 2012, p.1-3をもとに、筆者作成。

国防省は効率化イニシアティブの活動を、今後も継続していく方針を明らかにしている²⁹。予算管理法による国防予算削減は、効率化イニシアティブの活動も内包しているのである。効率化イニシアティブによる削減額が、5年間で約780億ドルであったのに対し、予算管理法による国防予算の削減額は、5年

²⁷ “Defense Budget Priorities and Choices,” U.S. Department of Defense, pp.5-11.

²⁸ “The Fact Sheet : The Defense Budget,” U.S. Department of Defense, January 26, 2012, http://www.defense.gov/news/Fact_Sheet_Budget.pdf, Accessed on February 1, 2012.

²⁹ “DOD News Briefing by Under Secretary Hale and Lt. Gen. Spencer from the Pentagon on the Fiscal Budget Proposal,” U.S. Department of Defense, February 13, 2012, <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4975>, Accessed on February 25, 2012.

間で約2,590億ドルと、予算管理法による削減は効率化イニシアティブによる削減と比べて、圧倒的に多いことが分かる。

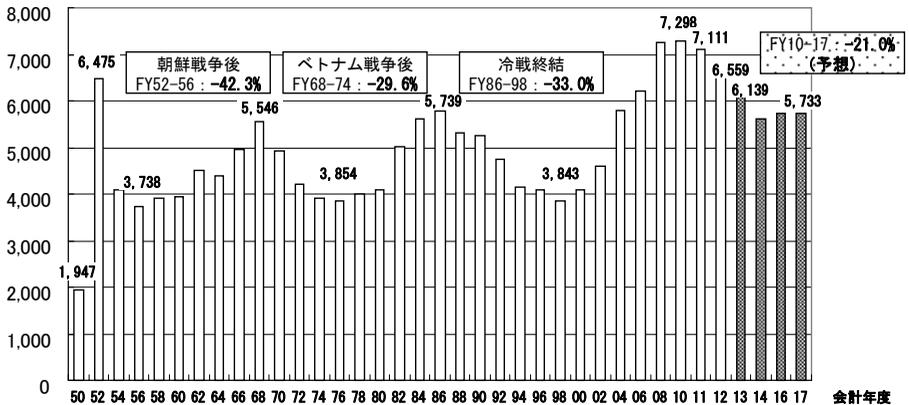
予算管理法による国防予算の削減が効率化イニシアティブと大きく異なる点は、効率化イニシアティブが艦艇や航空機数や現役兵士数など、戦力に直接影響するところに手をつけなかったのに対して、予算管理法による国防予算の削減は、それらをも削減をしていくという点である。財政的制約により米軍は今後、兵力に影響が出るのは避けられない状況に追い込まれている。

3 2013会計年度国防予算要求に見る国防予算削減規模

2012年2月13日、FY13予算教書が議会に提出された。その際、国防予算の削減規模について、より詳細な数値が公表され、今回の国防予算削減は、グラフ2で示すとおり歴史的に見れば、他の戦後期の国防予算削減と何ら変わりのないものであると説明されている³⁰。

グラフ2 過去の国防予算の動向及び国防予算削減の比較

単位：億ドル



(注) 戦費を含む。物価率調整済(FY13時点)

出典) U.S. Department of Defense, http://comptroller.defense.gov/defbudget/fy2013/FY2013_Budget_Request.pdf, Accessed on February 25, 2012.

³⁰ “DOD News Briefing by Under Secretary Hale and Lt. Gen. Spencer from the Pentagon on the Fiscal Budget Proposal,” U.S. Department of Defense, February 13, 2012, <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4975>, Accessed on February 25, 2012.

ここで注意しなければならないのは、この削減額は、2013年1月から発動されることとなっている一括削減を、全く想定していないということである³¹。一括削減が発動された場合は、2013年1月2日から9年間で、合計5,000億ドル程度³²の国防予算削減が追加的に実施されることとなる³³。この場合、FY13国防予算の基本予算額は、4,720億ドルにまで下がるであろうとする試算もある³⁴。

また艦艇数については、今後5年間でFY12予算要求時点の57隻の建造予定数から、41隻まで減らすと説明されている³⁵。米軍の現役兵員についても、表3のとおり、より具体的な削減数が明らかとされた³⁶。陸軍と海兵隊の削減率と比べると、海軍と空軍の削減率が著しく小さいことが分かる。

³¹ “DOD News Briefing by Under Secretary Hale and Lt. Gen. Spencer from the Pentagon on the Fiscal Budget Proposal,” U.S. Department of Defense, February 13, 2012, <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4975>, Accessed on February 25, 2012.

³² 正確な金額については現段階では不明であるが、2011年9月に下院軍事委員会が実施した試算によれば、一括削減が実施された場合、国防予算は9年間で5,640億ドル削減されるとのことである。

“Re Assessment of Impacts of Budget Cuts,” House of Representatives, Armed Services Committee, September 22, 2011, p.1, http://armedservices.house.gov/index.cfm/files/serve?File_id=052aad71-19cb-4fbe-1b5-389689d542d7, Accessed on October 14, 2011.

³³ パネッタ国防長官は、2012年2月29日の下院予算委員会(House of Representatives, Committee on the Budget)の公聴会において、一括削減になった場合の計画については現段階では考えていないと証言した。

“Hearing of the House Budget Committee Subject : FY2013 Budget for the Defense Department,” *Federal News Service*, February 29, 2012.

³⁴ Todd Harrison, “Five Facts About Defense and Sequestration,” *Center for Strategic and Budgetary Assessments*, November 2, 2011, <http://www.csbaonline.org/publications/2011/11/five-facts-about-defense-and-sequestration/>, Accessed on November 12, 2011.

³⁵ “DOD News Briefing by Under Secretary Hale and Lt. Gen. Spencer from the Pentagon on the Fiscal 2013 Budget Proposal,” U.S. Department of Defense, February 13, 2012, <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4975>, Accessed on February 25, 2012.

³⁶ “Overview, United States Department of Defense, Fiscal Year 2013 Budget Request,” Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller) / Chief Financial Officer, February 2012, P.4-13.

表3 今後の兵員数（現役兵力のみ。予備役等は含まない。）

	FY12	FY13	FY17	減少率 (FY12-FY17)
陸 軍	562,000 人	552,100 人	490,000 人	-12.8%
海 軍	325,700 人	322,700 人	319,500 人	-1.9%
海兵隊	202,100 人	197,300 人	182,100 人	-9.9%
空 軍	332,800 人	328,900 人	328,600 人	-1.3%
合 計	1,422,600 人	1,401,000 人	1,320,200 人	-7.2%

出典) “Overview, United States Department of Defense, Fiscal Year 2013 Budget Request,” Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller)/Chief Financial Officer, February, 2012, p.4-13.

次に、予算要求額を予算項目別に整理したのが、表4である。FY13において、他の項目が軒並み減額となっている中で、作戦・維持費(operation & maintenance)のみが増額となっている。これは国防予算方針が、「より小さく(smaller)、よりぜい肉が無く(leaner)、機敏で(agile)、柔軟で(flexible)、即応性があり(ready)、革新的で(innovative)、技術的に進歩した(technologically advanced)軍隊を目指す」³⁷としたことを受け、即応性(readiness)向上に密接な関係を持っている作戦・維持費を増額させる必要があるためと説明されている³⁸。

米国防省は、これまで国防予算削減に向けた努力を続けてはきたものの、さらなる削減を迫られている。そのような中で、米軍は今後、「より小さく、よりぜい肉が無く、機敏で、柔軟で、即応性があり、革新的で、技術的に進歩した軍隊」³⁹を目指そうとしているのである。

³⁷ “Defense Budget Priorities and Choices,” U.S. Department of Defense, January 2012, p.1.

³⁸ “DOD News Briefing by Under Secretary Hale and Lt. Gen. Spencer from the Pentagon on the Fiscal 2013 Budget Proposal,” U.S. Department of Defense, February 13, 2012, <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4975>, Accessed on February 25, 2012.

³⁹ “Defense Budget Priorities and Choices,” U.S. Department of Defense, January 2012, p.1.

表4 予算項目別国防予算

予算項目	FY12	FY13 (要求額)	増加率 (名目)
人件費(Military Personnel)	\$1,418億1,840万4千	\$1,351億1,179万9千	-4.7%
作戦・維持費 (Operation & Maintenance)	\$1,972億1,348万5千	\$2,087億5,921万9千	+5.9%
調達費(Procurement)	\$1,045億2,737万6千	\$988億2,335万4千	-5.5%
研究・開発費(RDT & E)	\$713億7,571万2千	\$694億0,776万7千	-2.8%
軍事建設費 (Military Construction)ほか	\$156億8,973万2千	\$133億4,703万0千	-14.9%
合計	\$5,306億2,470万9千	\$5,254億4,916万9千	-1.0%

(注) 基本予算のみ。

出典) “Overview, United States Department of Defense, Fiscal Year 2013 Budget Request,” Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller)/Chief Financial Officer, February, 2012, p.8-1.

4 今後のアジア太平洋地域の前方プレゼンス

(1) 予算からの考察

2012年2月に公表されたFY13予算教書は、「米国は中東における警戒を継続しつつ、アジア太平洋地域におけるプレゼンスを強化する」と明言している⁴⁰。この点について、予算面からの分析を試みることにする。

まず表5は、FY13予算要求資料で示された、海外(グアムなどの米国内は含まない)に展開・駐留している米軍に必要とされる予算である。FY13において、作戦・維持費、合計額が減少となっている。FY13国防予算全体では作戦・維持費の増加率がプラスとなっている中で(表4参照)、海外展開・駐留予算では作戦・維持費が前年度と比べて減少している点も注目される。つまり、世界全体で見ると、前方プレゼンスは今後、減少傾向にあることが予算的に裏付けられており、アジア太平洋地域の前方プレゼンスも、それに伴って減少する可能性がある。

⁴⁰ “Fiscal Year 2013 Budget Request,” Office of Management and Budget, Executive Office of the President of the United States, February 2012, p.25.

表5 米軍の海外展開・駐留予算

予算項目	F Y 1 1	F Y 1 2	FY13 (要求額)
人件費(Military Personnel)	\$127億 7510万	\$117億 8,710万	\$112億 8,220万
作戦・維持費 (Operation & Maintenance)	\$84億 7,190万	\$88億 0,710万	\$82億 1,660万
軍事建設費 (Military Construction)ほか	\$23億 0,010万	\$20億 1,170万	\$23億 8,830万
合 計	\$235億 4,710万	\$226億 0,590万	\$218億 8710万

(注) 各国大使館等に駐在する軍人などの分も含む。

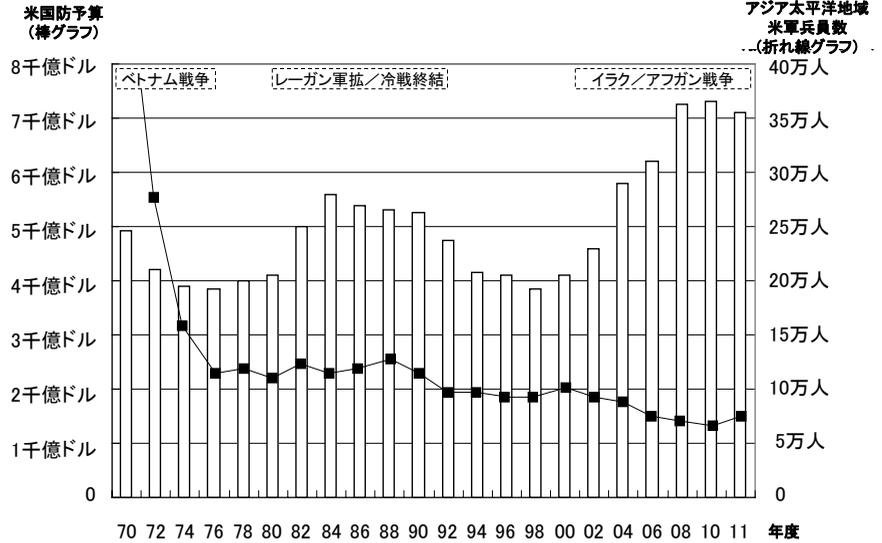
海外作戦経費(戦費)を含まない。

出典) “Operation and Maintenance Overview, Fiscal Year 2013 Budget Estimates,” Office of Under Secretary of Defense (Comptroller) / Chief Financial Officer, February 2012, pp.199-202.

グラフ3は、前出のグラフ2に、過去のアジア・太平洋地域における米軍の兵員数の推移を重ね合わせたものである。

ベトナム戦争中(1960-1975)は、在日米軍基地が前方展開基地となっていたこともあり、兵員数は極端に多かったが、ベトナム戦争終結時(1975年)以降は、一定の規模で推移している。アジア・太平洋地域における前方プレゼンスは、短期的にはその時の情勢や予算の影響等により増減はあるものの、10年以上の長期的なスパンでは、全体的に減少傾向にある。特に2000年以降は、国防予算が激増しているにもかかわらず、兵員数は減少しており、国防予算の影響をほとんど受けていないことが分かる。1976年から2011年までの35年間で兵員数は約40%減少しており、毎年1%以上減少している計算になる。これは時代とともに新しい技術の開発等により、兵員の量的必要性が低下するためと考えられる。

グラフ3 国防予算とアジア・太平洋地域における兵員数



	1970	1972	1974	1976	1978	1980	1982	1984	1986	1988	1990
アジア太平洋地域 米軍兵員数 (万人)	63.8	27.5	16.6	12.4	13.0	11.5	13.8	12.1	12.9	14.1	11.9
	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2011
アジア太平洋地域 米軍兵員数 (万人)	9.8	9.8	9.5	9.6	10.1	9.6	9.0	7.5	6.9	6.4	7.5

(注) 兵員数は、該当年（カレンダー・イヤー）の9月時点のものであり、洋上兵力を含む。グアムなどの米国領土内は含まれない。2010年と2011年については在韓米軍数が公表されていないため、それぞれ2万人として計算した。

出典) 該当年の“Active Duty Military Personnel Strength by Regional Area and by Country,” U.S. Department of Defense, 及び U.S. Department of Defense, http://comptroller.defense.gov/defbudget/fy2013/FY2013_Budget_Request.pdf, Accessed on February 25, 2012 をもとに筆者作成。

つまり、アジア太平洋地域における前方プレゼンスは、長期的に見れば国防予算の増減に関わらず減少していく。その上で、これまで述べてきたような予算削減により、この減少傾向がさらに加速される可能性があると考えられる。

(2) 米国のアジア太平洋重視姿勢

前項で述べたように、国防予算削減の中であって、アジア太平洋地域におけ

る前方プレゼンスは、今後、減少傾向にあると分析するのが妥当である。しかし、最近の米国高官たちの発言等の内容は、異なったトーンとなっている。例えば、2011年秋、クリントン(Hillary R. Clinton)国務長官(Secretary of State)がフォーリン・ポリシー(Foreign Policy)誌に投稿した論文において、「米国は、資源が限られた時代においては、見返りが最大となるような地域に対して投資していく必要があり、アジア太平洋地域こそ、その最たるものである」と述べている。そして、限られた資源を今後はアジア・太平洋地域に投資するという「戦略的転換」(a strategic turn)をしていくと宣言した⁴¹。

オバマ大統領は2011年11月、豪州議会における演説で、「私は、国家安全保障チーム(national security team)にアジア太平洋地域におけるプレゼンス(presence)と任務(mission)を最優先事項(top priority)とするよう命じた」と明言し、アジア太平洋地域最優先政策を明確にした⁴²。戦略ガイダンスが公表された2012年1月、オバマ大統領は国防省で、「私が豪州で明言したように、我々はアジア太平洋地域でのプレゼンスを強化していく。そして、予算削減がその死活的な地域(critical region)の支出に影響を与えることはないであろう」と強調した⁴³。同月、グリナート(Jonathan W. Greenert)海軍作戦部長(Chief of Naval Operations)は、現在の西太平洋の艦艇50隻体制を維持する考えを示すとともに、「(連携相手の)ナンバーワンは日本の海上自衛隊だ」と語り、日本に中国や北朝鮮に対するの警戒監視活動での役割分担を期待した⁴⁴。朝鮮半島に関しては、2011年10月にパネッタ国防長官がソウルで、厳しい財政事情であるにも関わらず、「アジア及び(朝鮮)半島における我々のプレゼンス(presence)、能力(capabilities)、活動(activities)は維持・強化(sustaining and enhancing)していく」と明言している⁴⁵。

⁴¹ Hillary Clinton, "America's Pacific Century," *Foreign Policy*, November 2011, pp.56-63.

⁴² Office of the Press Secretary, "Remarks by President Obama to Australian Parliament," *The White House*, November 17, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-aust-ralian-parliament>, Accessed on December 29, 2011.

⁴³ Office of the Press Secretary, "Remarks by the President on the Defense Strategic Review," *The White House*, January 5, 2012, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/01/05/remarks-president-defense-strategic-review>, Accessed on March 5, 2012.

⁴⁴ 「50隻体制を維持＝日本に期待、アジア重視戦略―米海軍トップ」『時事通信』2012年1月11日。

⁴⁵ "Joint Press Conference with Secretary Panetta and Republic of Korea Minister Kim in Seoul, Korea," U.S.Department of Defense, October 27, 2011, <http://www.defen>

基地に関する米軍高官の発言では、ウィラード(Robert F. Willard)太平洋軍司令官(Commander, U.S. Pacific Command)が2012年1月、フォーリン・プレス・センター(Foreign Press Center)における記者会見で「米国は(フィリピンなどの)東南アジア地域に新たな基地を建設する願望(aspiration)はない」と断言した⁴⁶。ノース(Gary L. North)太平洋空軍司令官(Commander, Pacific Air Forces)は2012年2月、空軍協会総会(AFA's Air Warfare Symposium)でアジア太平洋地域の基地施策について、「グアムや日本や韓国にあるような、新たな基地建設は追求していない。パートナー国及び同盟国との関係にてこ入れ(leverage partners and allies)していかなければならない」と述べている⁴⁷。

これら米国高官の一連の発言等から、今後のアジア太平洋地域における米軍の前方プレゼンスは、厳しい財政状況であるにも関わらず、強化、最低でも維持しようとしていることが分かる。また新たな基地は追求せず、既存の施設でアジア太平洋地域の前方プレゼンスを支えていくべきであるとも考えている模様である。ただし、財政的制約の中でそれを追求していくために、常駐を減らし、代わりにコストの安いローテーション配備を増やすといった措置をとっていくことを示唆した発言も見られる⁴⁸。例えば、ウィラード海軍大將は、豪州への米海兵隊のローテーション配備について、「より便利かつ経済的だ(more convenient and cost-effective)」と述べている⁴⁹。

(3) 米国が前方プレゼンスを決定するための考慮要素

米国は、アジア太平洋地域の前方プレゼンスを、維持又は強化しようとしている。それでは、米国がアジア太平洋地域における前方プレゼンスを決定する上で考慮している要素は、一体何なのであろうか。

se.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4916, Accessed on March 9, 2012.

⁴⁶ “Asia-Pacific U.S. Military Overview,” U.S. Department of State, January 27, 2012, <http://fpc.state.gov/182684.htm>, Accessed on March 2.

⁴⁷ “New Places, Not Bases Key to Pacific,” *AirForce Magazine*, February 28, 2012, <http://www.airforce-magazine.com/DRArchive/Pages/default.aspx>, Accessed on March 2, 2012.なお、太平洋軍司令官は2012年3月9日に交代しており、現在はロックリア(Samuel J. Locklear III)海軍大將が同司令官である。

⁴⁸ ローテーション配備とは、一般的に数か月の間隔で部隊を入れ替える配備態勢を指す。ローテーション配備では、兵士は家族を伴わずに移動するため、家族の生活支援のためのインフラや人員は不要となり、コストを節約することができる。また、配備期間や配備先を柔軟に変化させることも可能である。ただし受入国にとっては、特定国へのローテーション配備が継続的に実施される場合、常駐と大差がなくなるという側面もある。

⁴⁹ “Asia-Pacific U.S. Military Overview,” U.S. Department of State, January 27, 2012, <http://fpc.state.gov/182684.htm>, Accessed on March 2.

第1に、「地域の安定と繁栄」が考えられる。米国にとって、アジアは最大の貿易対象地域であり、冷戦後は特に、「アジアの安定的繁栄は、米国の経済的健全性及び世界安全保障にとって死活的に重要である」という認識を持つようになった⁵⁰。ここでいう「地域の安定と繁栄」とは、「経済的な安定と繁栄」とも言い換えることもできる。オバマ大統領は、2009年11月の来日の際、アジア重視姿勢を打ち出すとともに同地域への輸出拡大の意思を明らかにした上で、それは「(米国内の)雇用戦略(a jobs strategy)であると述べている⁵¹。またオバマ大統領は、2011年11月、豪州議会における演説で、「米国民のための雇用と機会の創出(creating jobs and opportunities)のため」アジア太平洋地域は米国にとっても重要であるとも述べている⁵²。アジア太平洋地域は、米国の総輸出額のうちの約4分の1を占めていることもあり⁵³、同地域の経済は米国にとって大きな関心事なのである。

第2に、「脅威認識」が考えられる。米国にとって、中国や北朝鮮がアジア太平洋地域における主な脅威であろう。中国との海洋を巡る問題や、同国の接近阻止(anti-access)能力及びサイバー能力の向上などが米国の脅威認識に大きな影響を与えている。また米国は、北朝鮮は外交的危機を解決する手段として核を追求しているという脅威認識を有している⁵⁴。米国はアジア太平洋地域に大きな脅威の存在を認識しているのである。

第3に、「財政状況」が考えられる。財政状況が悪化し、財政的制約が発生すれば、当然、前方プレゼンスを減らさざるを得なくなる。国防費の絶対量が不足すれば、いくら米国がアジア太平洋地域重視の意向を持ったとしても、兵力等の削減を回避できない状況に追い込まれることになる。ロックリア(Samuel J. Locklear III)海軍大將は、2012年2月9日、上院軍事委員会(Senate

⁵⁰ “United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region,” U.S. Department of Defense, February 1995, p.6.

⁵¹ Office of the Press secretary, “Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall,” *The White House*, November 14, 2009, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall>, Accessed on March 2, 2012.

⁵² Office of the Press Secretary, “Remarks by President Obama to Australian Parliament,” *The White House*, November 17, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-austrian-parliament>, Accessed on December 29, 2011.

⁵³ “U.S. Census Bureau, U.S. Bureau of Economic Analysis News,” U.S. Census Bureau, March 9, 2012, p.16, http://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/current_press_release/ft900.pdf, Accessed on March 12, 2012.

⁵⁴ “Nuclear Posture Review Report,” U.S. Department of Defense, April 2010, p.iv.

Armed Services Committee)の太平洋軍司令官承認公聴会において、「アジア太平洋における米国のプレゼンスを安定化させるために（中略）破壊的な(catastrophic)国防予算削減、特に、予算の一括削減を避けなければならない」と断じており、これ以上の予算削減は、前方プレゼンスに影響が出る可能性があることを示唆している⁵⁵。

現在、米国が厳しい財政事情にも関わらず、アジア太平洋地域における前方プレゼンスを維持又は強化すると考えているのは、アジア太平洋地域に対する「経済的関心」及び「脅威認識」が、それだけ高いということの証左である。換言すれば、米国のアジア太平洋地域に対する経済的関心が著しく低下した場合、あるいは脅威認識が変わった場合、又は国防費が絶対的に不足するという事態に直面した場合、米国はアジア太平洋地域における前方プレゼンスを低下させてしまう可能性が考えられる。

米国は2006年9月に、グローバル・ポストチャー・レビュー(Global Posture Review : GPR)の一環として、アイスランドのケフラビーク(Keflavik)米軍基地を閉鎖し、米軍の完全撤退を敢行している。これは冷戦が終了し、米国のロシアに対する脅威認識が変わったからである⁵⁶。

おわりに

米国高官の発言等からは、今後のアジア太平洋地域における米軍の前方プレゼンスを、維持又は強化していくという米国の強い意向を見ることが出来る。しかし一方で、国防予算から分析してみると、米国の前方プレゼンスは今後、削減される可能性があるとも読み取れる。我々は今後、米軍の動向について、予算、各種戦略文書等からの複数の視点から注目していく必要があるだろう。

2000年代前半においては、財政的制約は米軍の前方展開（プレゼンス）を変化させる要因としては、それほど大きなものとしては捉えられてはいなかった⁵⁷。それは当時、米国防予算が増加の一途を辿っていたからである。しかし、昨今の米国の情勢を見ると、財政的制約は米軍の前方プレゼンスをはじめとす

⁵⁵ “Hearing of the Senate Armed Services Committee Subject : Nominations,” *Federal News Service*, February 9, 2012.

⁵⁶ Jim Garamone, “Last U.S. Servicemembers to Leave Iceland Sept. 30,” *American Forces Press Service*, September 28, 2006, <http://www.defense.gov//News/NewsArticle.aspx?ID=1291>, Accessed on March 10, 2012.

⁵⁷ 例えば、川上高司『米軍の前方展開と日米同盟』同文館出版、2004年、217-219頁。

る米国の安全保障政策を決定する上で、より重要な要素になりつつある。従来、米国の安全保障政策の分析に際しては、戦略、兵力、装備、施設といったものが中心となる傾向があったが、今後は国防予算の動向も、重要な指標の1つとして認識していく必要があるものとする。

翻って、厳しい財政事情にも関わらず、アジア太平洋地域における米軍の前方プレゼンスを今後も維持又は強化しようとする米国の姿勢の意味するところを考えていくことが、我々に求められている。2011年7月までオバマ政権下で米 국무副長官(Deputy Secretary of State)を務めていたスタインバーグ(James Steinberg)は、産経新聞のインタビューで、オバマ大統領が2011年秋に豪州議会で示したアジア太平洋地域最優先の考えは、政権発足当初からの外交方針であったことを明かした上で、次のように述べている。「新しい環境の変化は日本にとって好ましくなるだろう。重要なことは、アジア太平洋地域で、日本がどんな役割を果たしたいのか、長期の安全保障政策を考え始めることができるか」⁵⁸。我々は現状をチャンスと捉え、地域の安定のために今後どのような役割を果たしていけるのかについて考え、それを世界に向かって積極的に発信していくべき時期に来ているのかもしれない。

⁵⁸ 「スタインバーグ前 국무副長官単独会見 中国は他国の権益脅かすな」『産経新聞』2011年12月30日。