

歳出削減に追われる米国防予算 後手に回る戦略的な対応

政策調査部 部長

安井明彦

03-3591-1307

akihiko.yasui@mizuho-ri.co.jp

- 米国が国防予算削減への対応に追われている。ようやく強制歳出削減への対応策を明らかにし始めた米国防省は、オバマ政権の国防戦略が「部分的に崩壊する」と警告している
- もっとも、予算拡大期でも人員をそれほど増やしていない等、今後の歳出削減を困難にする要素はあるものの、国防予算の削減規模自体は、これまでの戦後の経験を大きく上回るわけではない
- 戦略上の混乱を最低限にするためには、削減の速度・手段での柔軟性の確保と、目標とする削減額に関する合意の早期形成が鍵となる

1. 「想定外」だった強制歳出削減の発動

米国が国防予算削減への対応に追われている。目先の関門は、2014年度の強制歳出削減だ。14年度の開始は10月1日に迫っている。強制削減回避への道筋は描ききれておらず¹、オバマ政権・国防省は、具体的な対応策作りに本腰を入れざるを得なくなってきた。

米国が国防予算削減への対応に慌てているのは、米国政治の停滞による側面が大きい。本来であれば、国防予算の強制削減は発動されるはずではなかった。厳しい党派対立を背景とした政治の停滞によって、米国の国防予算は十分な準備が整わないままに削減に追い込まれつつある。

強制削減の出自は、11年夏に行われたオバマ政権と議会との財政協議に遡る。この協議では、法定債務上限の引き上げと引き換えに、累積で約2.1兆ドルの財政赤字を削減することが合意された。このうち、具体論まで詰められなかった約1.2兆ドル分の赤字削減策については、超党派の特別委員会による話し合いの場が設けられ、11年末までの合意が目指された²。

この特別委員会に圧力をかけるために設けられたのが強制削減だ。特別委員会による赤字削減策が成立しなかった場合には、13年から約1.2兆ドル分の歳出を問答無用で削減する仕組みである。強制削減は赤字削減策での合意を促すための仕掛けであり、だからこそ、実行がためられるほどの厳しい内容とされた。言い換えれば、強制削減の発動は回避されることが前提だった。

とくに重い負担が課されたのが、伝統的に共和党に擁護論が強い国防予算である。米国の歳出に占める国防予算の割合は、12年度時点で20%を割り込んでいる。にもかかわらず国防予算には、強制削減の半分にあたる約5,000億ドルの削減（21年度までの累計）が割り当てられた³。嫌ってきた増税を含む赤字削減策に共和党を歩み寄らせるべく、同党が大切にしている国防予算が「人質」にされた格好である。

ところが米国の党派対立は、こうした想定を裏切るほど熾烈だった。特別委員会は赤字削減策での合意に失敗し、12年末のいわゆる「財政の崖」を巡る財政協議も、強制削減の開始を二ヵ月延期するだけに終わる。結局米国は、13年3月に強制削減の開始という「想定外」の状況に陥った。強制削減が2年目を迎える14年度の開始が近づいてきた現在でも、いまだに回避策の目処は立っていない。

2. 後手に回るオバマ政権・国防省の対応

国防予算の強制削減が「想定外」であっただけに、オバマ政権・国防省の対応は後手に回ってきた。強制削減と国防戦略を両立させようとするのであれば、どのような分野で削減を行うのかなど、具体的な対応策を考える必要がある。また米議会からも、強制削減が国防戦略に与える具体的な影響を示すよう、再三の働きかけがあった。ところが、オバマ政権が13年4月に発表した14年度の予算教書では、強制削減が実施されない前提で予算が組まれており、目先の14年度についてすら何の対応策も示されなかった。

国防省の準備状況が明らかになってきたのは、ようやく13年の7月になってからだ。まず7月10日には、14年度に強制削減が実施された場合の対応について、ヘーゲル国防長官が議会宛に書簡を送っている。続いて7月31日には、強制削減への対応策を検討した内部レビューの結果が、部分的に公開された⁴。「戦略上の選択肢とマネジメントに関するレビュー (Strategic Choices and Management Review : SCMR)」と呼ばれるこのレビューでは、現行法通りに21年度まで強制削減が解除されなかった場合を想定し、これに見合う歳出削減を実現するための選択肢が検討されている。

SCMRのメッセージは鮮烈だ。SCMRの概要を説明したヘーゲル長官は、強制削減によって約5,000億ドルの予算削減が実行された場合には、オバマ政権による国防戦略は「部分的に崩壊 (break some parts)」すると述べている。さらにヘーゲル長官は、削減規模が半分の2,500億ドル程度だったとしても、「われわれの国防戦略には重要な変更 (bend our defense strategy in important ways) が必要になる」と主張している⁵。

なかでも注目されるのが、いわゆる「アジア重視戦略」への影響である⁶。2012年1月にオバマ政権は、新たな国防戦略の「指針」を明らかにしている⁷。この中で重要な戦略として位置づけられたのが、アジア太平洋地域へのリバランスである。SCMRを指揮した国防省のカーター副長官は、国防予算削減下でも「リバランス」を重視し続ける姿勢を明言しつつ、強制削減が解除されない場合には「(リバランスに関する) 全ての計画を実現するというわけにはいなくなる」とも述べている⁸。

ようやく本腰が入ってきたかのようにみえる国防省の対応だが、それでも強制削減の勢いには遅れを取っている感が否めない。14年度の強制削減について記したヘーゲル長官の議会宛書簡は、「不測の事態への対応策を要約」したものとされてはいるものの、もっぱら強制削減の悪影響の説明に紙幅が割かれている。SCMRにおいても選択肢が用意されただけであり、国防戦略の見直しを含めた実際の判断は、これから本格化する「4年ごとの国防計画見直し (Quadrennial Defense Review : QDR)」の作成作業に委ねられる。QDRの発表は14年2月に予定されており、14年度の強制削減はおろか、同時期に提出が予定される15年度の予算教書にすら、結果を反映させられない可能性が指摘されている⁹。

3. 国防予算の削減は「戦後」の必然

国防戦略の「部分的崩壊」が警告されてはいるものの、一連の対テロ戦争に終止符を打とうとしている米国にとって、「戦後」の国防予算削減が必然だったのも事実である。求められる削減の規模についても、過去の「戦後」の事例を大きく上回るわけではない。

今回の国防予算削減が相当な規模なのは間違いない。強制削減が解除されなかった場合、2012年度に約6,500億ドルだった国防予算は、18年度には5,700億ドルを割り込むまでに削減される。インフレ率を勘案した実質値で比較すると、米国の国防費は対テロ戦争下のピークである08年度の実績から、約31%削減されることになる。

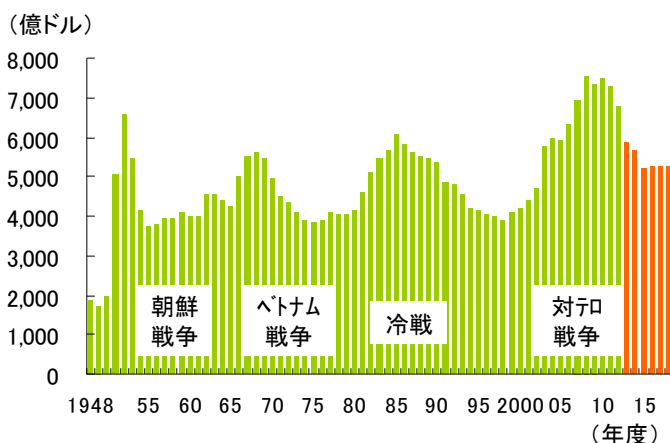
ただし、戦争を契機に国防予算が増減するのは、米国の歴史の必然でもある（図表1）。過去3回の「戦後」の国防予算の削減度合いを実質値で比較すると、強制削減で想定される削減規模は、飛び抜けて大きいわけではない（図表2）。むしろ、ベトナム戦争や冷戦と比べると、対テロ戦争ではピークに至るまでの国防予算の増加度合いが大きく、かつ、速度が速かった点が特筆される。

オバマ政権としても、イラクでの戦闘を終結させ、アフガニスタンからの米軍撤退を視野に入れる中で、強制削減の実施如何にかかわらず、ある程度の国防予算の削減は覚悟していた。強制削減を想定しないオバマ政権の14年度予算教書でも、国防予算は約24%の削減が見込まれている（図表2）。国防戦略の見直しに関しても、対テロ戦争の終了などの状況の変化を考えれば、強制削減を通じた財政上の制約が無かったとしても、「いずれにしても行わざるを得なかった作業（ヘーゲル長官）」というものが、オバマ政権の認識である¹⁰。

もっとも、今次局面の国防予算の削減には、困難が伴うと考えられる理由があるのも事実である。二点を指摘したい。

第一に、戦争とは関係なく、国防予算に上昇圧力が生じていることだ。米国では国防力を維持するための「単価」が上昇しており、このことが予算削減に向けた取り組みを難しくしている。

図表1 国防予算（実質値）



(注) 国防省予算、歳出権限、2014年度価格
2013年度以降は強制削減実施を前提とした予測
(資料) 国防省、CBO、OMB資料により作成

図表2 戦争前後の国防予算の変化（実質値）

	朝鮮戦争	ベトナム戦争	冷戦	対テロ戦争	
				強制削減前	強制削減後
増額率	279.1	50.4	57.6	92.7	
(年率)	55.9	3.2	4.7	6.8	
減額率	43.3	31.6	35.3	24.3	30.6
(年率)	17.2	5.3	3.3	2.7	5.1

(注) ピークとボトムと比較
国防省予算、歳出権限、2014年度価格
2013年度以降は予測、「強制削減前」はオバマ政権案
(資料) 国防省、CBO、OMB資料により作成

対テロ戦争の特徴は、軍民の大幅な増員を伴っていない点にある（図表3）。国防省の人員の増加は文民に集中しており、軍民の数はそれほど変化していない。増加がみられる文民についても、冷戦期の水準には遠く及ばなかった。言い換えれば、対テロ戦争における急速な国防予算の増加は、人員の大幅な増加を伴わずに進行している。

人員と予算の乖離が意味するのは、国防力の「単価」の上昇である。国防省の人員一人当たりの運営維持費・人件費（実質値）を振り返ると、運営維持費については1990年代、人件費については2000年代に、急に上昇度合いが高まっている（図表4）。それまでのトレンドは戦争の影響をほとんど受けておらず、冷戦後の国防予算の変質は明らかだ。こうした冷戦後のトレンドを放置して国防予算の総額を抑制すれば、運営維持費・人件費以外の部分、すなわち、装備の調達や研究開発に関わる予算に大きな負担がかかる¹¹。そうなれば、米軍の能力面での優位性が低下する可能性も指摘できよう。

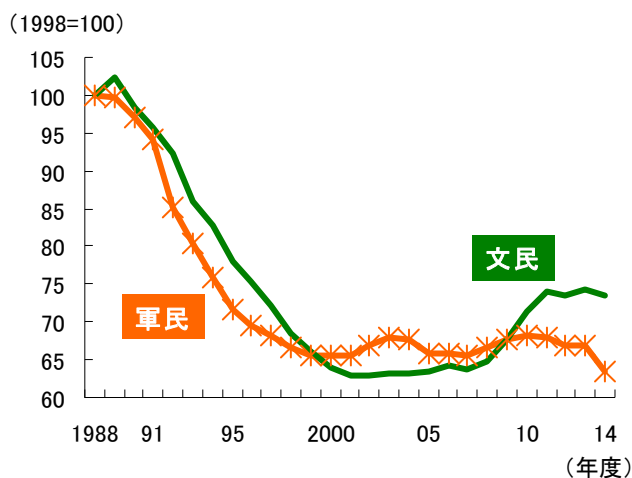
第二に、とくに冷戦期と比較した「戦時」の国防予算の使われ方の違いである。冷戦期の国防予算の拡大は、実際の戦闘を伴わなかった。このため、とくに装備などの面では、「戦後」の国防予算削減に耐えるだけの「蓄え」が、ある程度は積み上げられていた。これに対して、冷戦後の国防予算削減を経て行われた対テロ戦争の局面では、増加した国防予算は実際の戦闘にそのまま使われる傾向が強かった。このため、今次局面の「蓄え」は冷戦後よりも少なく、予算の削減が国防力に与える影響は大きくなりやすいと考えられる。

4. 混乱回避への鍵となる二つの要素

今後の展開で注目されるのは、国防予算の削減が米国の国防戦略にどの程度の混乱をもたらすかである。米国が「戦後」の国防予算削減を円滑に行うには、以下の二点が重要になる。

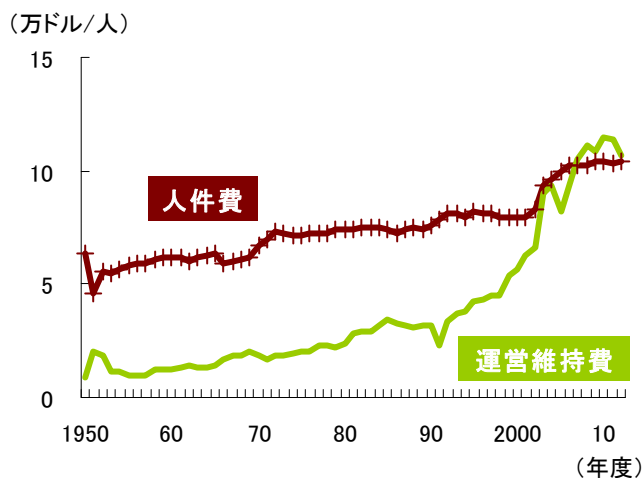
第一に、削減の速度・手法に関する柔軟性の確保である。既に述べたように、国防予算の削減規模自体は、過去の「戦後」の経験を大きく上回るわけではない。国防力の「単価」の上昇といった障害はあるものの、戦略への影響を最小限に止める削減計画の策定を試みる余地はあろう。

図表3 国防省の人員数



(資料) 国防省資料により作成

図表4 人員一人当たり国防予算(実質値)



(注) 2014年度価格。
(資料) 国防省資料により作成

こうした計画を策定する上で障害になるのが、柔軟な対応を難しくする強制削減の仕組みである。混乱を最小限に止めようとするのであれば、後年度の予算削減額を大きくするような計画が現実的である。人員整理などが予算削減に結びつくまでには、相応の時間がかかる。企業のリストラなどと同様に、むしろ実施当初は早期退職の奨励に伴う費用などが発生する可能性が高い。

ところが強制削減は、毎年一律の金額での削減を義務付けている。ここで求められるように即座に予算を削ろうとすれば、実施できる方策は限定される。限られた削減策に大きな比重がかかれば、戦略面での混乱は大きくなる。例えば13年度の強制削減では、軍事訓練が中止された例がある。直ちに予算が削減できるのは事実だが、これによる米軍の即応力低下への懸念は強い。また、人員面で直ちに予算を削減しようとするれば、新規採用の中止が候補になる。これによって生じる国防省の年齢構成の歪みは、そう簡単に修正できるものではない。こうしたことからSCMRでは、「総額」では強制削減に対応できたとしても、求められている「速度」での削減は達成できないと結論づけている。

戦略上の混乱を最低限にするためには、削減策の手法に関する柔軟性の確保も重要である。SCMRでは、兵力展開の見直しなどの戦略にかかわる削減策を実施する前段階として、効率化と人件費の見直しが不可欠だとしている。一人当たりの運営維持費・人件費の上昇を考えれば、当然の結論である。

ただし、国防省が効率化や人件費の見直しを実現するには、議会がこれまでの反対姿勢を改める必要がある。例えばオバマ政権は、基地の整理・閉鎖を検討するよう提案してきた¹²。しかし、これは地元の雇用を左右する問題でもあり、議会には強硬な反対論がある。同じようにオバマ政権が提案している給与水準の引き上げ率見直しについても、議会は容認しない方針を明らかにしている。強制削減への対応においてオバマ政権がこれらの措置を柔軟に選択できなければ、戦略に影響が及ぶような削減策の規模は大きくならざるを得ない。

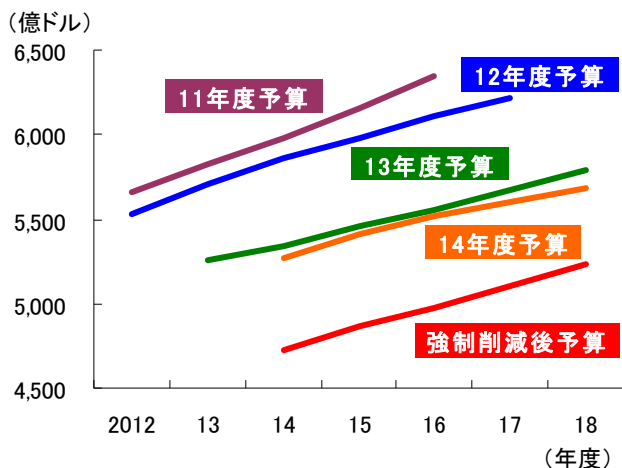
混乱回避のために重要な第二の点は、目標とする予算削減額に関する合意の早期形成である。強制削減の先行きが不透明なことに象徴されるように、現在の米国では国防予算に求められる削減額が定まっていない。「戦後」の国防予算削減が必然であるとしても、その全体像が不透明なままでは、国防戦略とのすり合わせは難しい。

実際に、ここまでのオバマ政権の対応は、国防予算の将来像を見据えた内容にはなっていない。11年の財政協議以降のオバマ政権は、国防予算の提案額（戦費を除く）を毎年引き下げてきた（図表5・次頁）。最終的な予算水準が不透明な中で、戦略とは関係の薄い対応を小出しにして、予算削減を乗り切ろうとしてきたとの評価も可能だろう。しかし最新の14年度の提案においても、オバマ政権の国防予算は強制削減が許容する水準を上回っている。財政制約を勘案した国防戦略の見直し作業は、後手に回ったと言わざるを得ない。

現在の米国では、「戦後」の必然であるはずの国防予算の削減が、財政運営を巡る党派対立に巻き込まれたがゆえに、必要以上に難しくなっている。米国財政に占める国防予算の割合は、対テロ戦争を経ても歴史的な低水準に止まっており、財政再建を進める上での国防予算の重要性はかつてほど高くない（図表6・次頁）。まして、最近の米国では財政赤字が減少傾向にある。財政再建のために国防予算の大幅な削減が即座に必要とされているとはいえない。

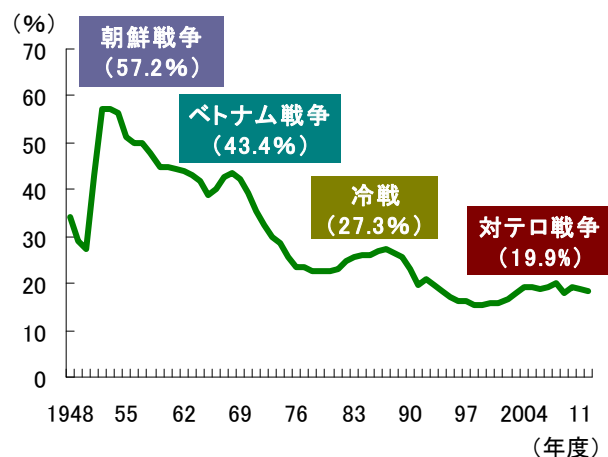
予算削減に関する柔軟性の確保にしても、削減額に関する合意の早期形成にしても、問われるのは政治の判断だ。約1ヵ月の夏期休会を終えて、9月9日に米国議会は再開される。このまま政治の停滞が長引くようだと、国防戦略に及ぶ混乱が必要以上に大きくなりかねない状況である。

図表5 オバマ政権の国防予算提案額



(注) 戦費を除く基本予算、裁量的経費、歳出権限
(資料) 国防省資料により作成

図表6 連邦予算に占める国防予算の割合



(注) 国防省予算、括弧内は各戦争時のピーク
(資料) 国防省資料により作成

¹ 米国財政を取り巻く政治的な状況等については、安井明彦、「米財政「秋の陣」に漂う暗雲～描かれていない混乱回避への道筋～」、みずほ総合研究所『みずほインサイト』、2013年8月5日

² 約9,000億ドル分の赤字削減は、裁量的経費への歳出上限の設定によって実現される。

³ 財政赤字の減少に伴う利払い費減が見込まれるために、実際に必要とされる強制削減の総額は約1兆ドルとなる。Congressional Budget Office, *Budget and Economic Outlook: An Update*, August 24, 2011

⁴ 7月31日のヘーゲル長官らによる記者会見、8月1日の下院軍事委員会での公聴会など。ただし、現時点ではSCMRの全容は公開されていない。

⁵ 7月31日の記者会見での発言。

⁶ 安井明彦、「米国の対アジア政策を揺さぶる「内向き世論」」、みずほ総合研究所『私論試論』、2012年2月6日

⁷ Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, January 2012

⁸ 8月1日の下院軍事委員会公聴会での発言。

⁹ 8月1日の下院軍事委員会公聴会でのマッキーオン委員長の発言。

¹⁰ 7月31日の記者会見での発言。

¹¹ 2012年度の国防予算の内訳は、人件費・運営維持費がそれぞれ約35%を占め、装備調達・研究開発などのその他の費用が約30%となっている。

¹² 米国では1988年から2005年にかけて5回の基地見直し作業が行われてきた。これらの見直し作業では、約200カ所の基地が整理・閉鎖の対象となったが、現在でも陸軍・空軍が米国内に保有する不動産の20%が不要であるといわれている。Megan Scully, "Zombie Bases Prove Hard to Kill", *CQ Weekly*, June 10, 2013. Megan Scully, "Pentagon's Path to Closing Bases Full of Obstacles", *CQ Weekly*, June 10, 2013

●当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、商品の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。