

FY2021 国防授權法と米国の「アジア回帰」

I. 国防授權法の重要性

毎年必ず可決される
国防授權法案

今年は大統領の拒否
権を覆して成立

成立する可能性の高
い法案としての価値

毎年恒例の国防授權法案を巡る議会審議。国防授權法（以下 NDAA）は、国防省の基本予算（base budget）、海外臨機作戦経費（OCO）、エネルギー省の管轄下にある核兵器プログラム、各省庁による国防への取り組みに伴う連邦資金の拠出権限を政府に与える¹と共に、国防政策全般に関する議会の方針を示す法律である。立法手続きが滞ることで知られるワシントンだが、今年（FY2021 NDAA）を含め 60 年連続で成立しており、党派対立を超越した「軍」と「安保」への格別の配慮を示す数少ない議題の一つと言われている。ニュースでも話題になったが、今年は両院で可決された同法案にトランプ大統領が拒否権²を発動した場面もあり、第 116 議会の任期満了日の 2 日前（2021 年 1 月 1 日）に開かれた臨時会で拒否権を覆して³連続記録を維持した。トランプはこれまで、拒否権を 10 回発動しているが、覆されたのは今回が初めて。NDAA の重要性を改めて裏付ける結果となった。

採択される可能性が高いだけに、単独では可決が困難、或いは急務とされる議案の媒体として活用されることも多く、例えば、近年では米国への海外投資案件の審査基準を厳しくした外国投資リスク審査近代化法（FIRRMA）、輸出管理規則（EAR）の法的基盤を整えた輸出管理改革法（ECRA）、トルコに F-35 の譲渡を禁じる条項などが盛り込まれた事例がある。今回もロシ

¹ 米連邦政府の歳出権限は機能別に budget function と呼ばれるカテゴリに分別される。例えば、国防予算の budget function は 050 と分類され、省庁に問わず、国防に携わる全ての活動が含まれる。NDAA は、米大統領が毎年提出する予算リクエストに含まれる 050 の枠のうち、主に国防省、エネルギー省、運輸省の運輸補助制度（Maritime Security Program）、その他省庁による国防活動への「歳出権限の供与」（authorization of appropriations）を許可する。実際の歳出権限（budget authority: 債務を負担し、財務省資金で支払う権限）は別途、歳出権限法案（appropriations）で各省庁に供与される。

² トランプが拒否権を発動した理由は主に、米軍基地に於ける南部連合軍将官の名前や銅像の配置を禁じる条項と、アフガニスタンとドイツの駐留米軍縮小に向けたトランプ政権の計画を困難にする条項が盛り込まれたこと。更に、通信品位法 230 条を撤廃する条項が含まれていなかったことも理由の一つだった。

³ 大統領の拒否権を覆すためには、定足数（上院・下院それぞれ定数過半数）に達することを前提とし、投票総数の 3 分の 2 以上の賛成票が必要である。今回、上院では 81-13、下院では 322-87 で拒否権が覆された。

今回の目玉は米軍の
アジア政策、技術・産
業政策

アとドイツを結ぶ天然ガスパイプラインの建設に関する制裁措置、トルコの S-400 購入に対する制裁の義務化、米国内の通信インフラの展開、クリティカルミネラルの生産、半導体製造基盤の強化に関する産業政策などが盛り込まれた。このため、米国の軍事政策の方向性だけでなく、政策全般に関する米議会の方針を見極める上で参考になるドキュメントである。

各年の NDAA の特徴や映り方は視点によって異なるが、前回（FY 2020 NDAA）に続いて今回（FY 2021 NDAA）も近年のワシントンで支配的である中国、ロシアとの「大国間の競争」に焦点を置いている。米国による「大国間の競争」への戦略的な軌道修正⁴は、2017 年国家安全保障戦略（NSS）と、その防衛ガイドラインである 2018 年国家防衛戦略（NDS）で提示され、FY 2020 の NDAA と国防予算を皮切りに、そうした戦略を予算に反映させていく計画⁵だった。NDS が FY 2020 NDAA に反映されたかどうかは賛否両論だが、今回の NDAA ではインド太平洋地域における米軍の「通常抑止」の再構築を目的とした「太平洋抑止イニシアチブ」（Pacific Deterrence Initiative : PDI）に対する 22 億ドルの歳出権限を国防省に与えた条項が目玉政策だ。インド太平洋地域の重要性は 2011 年にオバマ政権が発表した「アジアへの戦略的ピボット（回帰）」で確認され、2017 年の NSS、2018 年の NDS でも改めて示されてきたが、今回、予算権限が承認されたことは大きな進展と言える。本稿では、FY2021 NDAA に含まれた PDI の意味合いとその継続性について考察してみた。

II. 漸く動き出した米国の「アジア回帰」

オバマ政権を原点とす
るアジア回帰

まず、PDI が成立するまでの道のりを整理する。米国によるアジア回帰の原点は、2011 年に打ち出されたオバマ前政権のアジア政策と一般的に言われており、2012 年以降、オーストラリアやシンガポールへの米軍増派・再編成と言った軍事政策だけでなく、環太平洋連携協定（TPP）を通じた経済安全保障の強化などを目的とした広範囲な構想である。

⁴ 2018 NDS は中国とロシアを優先課題とし、北朝鮮、イラン、テロを副次的な課題と位置付けた“2+3”戦略を採用。

⁵ 当時、[国防副長官だったパトリック・シャナハンの発言](#)。

不発の繰り返し

これまで中東や欧州に重点を置いていた米国を「アジア大国」として「リブランド」し、台頭する中国との勢力均衡の維持に向けた構想はその後、2011 年の「アラブの春」とシリア内戦、2014 年のイエメン内戦、ロシアによるクリミア編入などが続き、棚上げになっていた。オバマ政権のアジア政策の柱だった TPP も、ブルーカラーポピュリズムと保護主義が先鋭化した 2016 年米大統領選を背景に批准されず、続いたトランプ政権の貿易戦争で戦後 70 年間続いていた国際秩序に乱れが生じた。勿論、トランプのアメリカ第一主義のお陰でアジアにおける米国の存在感が上がったという見方もあるが、それは「協調」から「脅威」に転じさせたリブランディングであり、同盟関係、抑止力、勢力均衡を基本とした従来の地政学的モデルからの離脱を示した。こうした動きがワシントン・エスタブリッシュメントの危機感を呼び起こし、強い同盟関係を基盤とした抑止力の再構築と勢力均衡の維持に関する議論に火をつけた。

2017 NSS, 2018 NDS で転機を迎えた米国の アジア政策

こうしたアジア回帰に向けた新たな試みは、中国とロシアとの「大国間の競争」に焦点を置いた 2017 年 12 月の NSS と、その軍事的ガイダンスである翌年 1 月の NDS で弾みがつき、当時上院軍事委員会の委員長だった故マケイン上院議員が提案した「インド太平洋安定イニシアチブ」で始動の兆しが顕れ始めたものの、大規模な戦略的転換に至らなかった。その後、インド太平洋を優先戦域と位置付けたエスパー国防長官のスピーチ（2019 年 8 月）が反響を呼び、その勢いでインド太平洋における NDS の展開と中国に対する軍事的優位性の維持に関する調査を米インド太平洋軍司令官に命じた条項が FY2020 NDAA に含まれた。それに応じて提出されたデービッドソン米インド太平洋軍司令官の報告書⁶が PDI の原型となり、今年の NDAA で 22 億ドルの新たな軍事計画として承認された。米国のアジア回帰は長い道のりを経て⁷第一歩を踏み出したことになる。

【備考】2018 年 NDS が着目する問題点：一定領域における実効支配の既成事実化

グレーゾーン作戦、接近阻止・領域拒否（Anti-Access/Area Denial: A2/AD）、高殺傷・高速度の戦闘能力、戦略兵器などを巧みに投入することで一定領域の実効支配を固め、反撃に伴う軍事的・政治的な費用対効果を劇的に下げることで確立される中国とロシアの theory

⁶ FY 2020 NDAA・§1253 に基づく報告書（題名：Regain the Advantage）。

⁷ エリック・セイヤーズ元インド太平洋軍司顧問の説明

of victory（勝利の理論）⁸。これは近年、戦略家の間で広く議論されているトピックだが、例えば、国籍不明の覆面兵士（リトル・グリーン・メン）によるクリミア侵攻（2014 年）や、南シナ海の実効支配に向けた人工島の造成（2013 年～）など、周辺国からの武力行使を招かない（戦争事由とみなされない）グレーゾーン作戦で領土を押さえ、A2/AD 作戦で米軍介入を妨げ、実効支配の fait accompli（既成事実）を確立した事例がある。これは、冷戦後における米軍の圧倒的な優位性を基盤とした戦略概念の無効化を示唆する事例であり、NDS はこうした新環境に応じた戦闘コンセプト、戦力デザイン、戦力運用、戦力態勢、同盟国・パートナー国との体制強化を意識したガイダンスである。その概念をインド太平洋に展開するのが PDI と言われている。

III. ワシントンの予算審議で懸念される戦略と予算の不一致

BCA による予算上限 の失効で変わる予算 審議の枠組み

今後、PDI の有効性とその地政学的な含みを考える中で、バイデン次期政権の下で作成される 2022 年 NDS における位置づけや重点配分も注目される課題になる。だが、それ以前の問題として、国家戦略の大幅な修正で要求される予算条件を満たせるかどうかは第 117 議会が直面する重要な課題になるだろう。まず、Budget Control Act of 2011 (BCA) による裁量的支出の上限設定は FY 2022 以降適用されなくなるため、2013 年以降続いていた予算審議を巡る特殊な枠組みが無くなることを念頭に置く必要がある。

BCA は、連邦政府による裁量的支出の上限設定措置を通じて 10 年間で合計 2.1 兆ドルの歳出削減を促す連邦法である。同法で設定された枠内での予算編成が来す国家運営への支障が心配され、2013 年以降（FY 2014 予算以降）、議会は隔年ごとに裁量的支出上限を引き上げる Bipartisan Budget Act を採択している。即ち、BCA で設定された過度な支出上限をベースラインとし、合理的な予算上限の上方修正を両党が交渉するという枠組みが成り立っていた。

競合する優先課題

こうした枠組みは BCA に基づく支出上限の失効と共に無くなる（予算編成手続きの“regular order”への回帰する）と言われており、そのために国防予算、非国防予算それぞれの新たなベースラインの設定と重点配分を巡る（両党の基本理念に触れ

⁸ 2018 NDS の作成を監督したエルブリッジ・コルビー元国防次官補（戦略・戦力開発担当）の議会証言。同氏は現在、新米国家安全保障センター（CNAS）の上級研究員。その戦略的根拠は、ローレンス・リバモア国立研究所・グローバル安全保障研究所のブラッド・ロバーツ局長（核兵器・ミサイル防衛政策担当の元国防副次官補）が提唱する“[theories of victories](#)”とされている。

戦略を展開する政策。
政策を裏付ける予算。

継続性が問われる欧
州抑止イニシアチブ

る）議論を再燃させることになる。とりわけコロナ対策や景気刺激策などの競合する優先課題が複数存在する中、国防と非国防の比重に関する議論は間違いなく党派対立の先鋭化を招き、国防予算の計画性と予測性が要される国家戦略にも影響を及ぼす可能性も出てくる。

“Budgets are policy in Washington. Setting new trends in Pentagon and State Department funding is a tall order, so when they do emerge, they are the strongest indication of a growing consensus within an administration and Congress of shifting foreign policy priorities.”

Eric Sayers, former Special Assistant to the Commander of USPACOM⁹

また、PDI のように特定地域における米軍態勢の再編政策を目的とする施策（一般的に defense posture initiatives と呼ばれる）は「米国の戦略的利益を同盟国、パートナー国、敵対国に伝える主な手段」¹⁰であり、中長期にかけた予算の予測性は重要になる。デービッドソン司令官の報告書で要請された PDI 予算は初年度（FY 2021）の 16 億ドルに加え、FY 2022～FY 2026 にかけて 184.6 億ドル（6 年間合計 200.6 億ドル）だが、予測性のある予算計画を米議会に伝えることが大前提となる。しかし、拡大する財政赤字と国家債務を巡るワシントンのゼロサム思考の普遍化を背景とした戦略と予算の不一致、即ち、NSS や NDS などの公的文書で戦略の意志が伝わってもそれを裏付ける予算が見つからないというリスクがある。その結果、米軍の抑止力は低下し、中国とロシアに説得力のある「勝利の理論」を許してしまう。こうした懸念は、国防予算を巡るワシントンの議論にどう影響するだろうか。

例えば、PDI のモデルである欧州抑止イニシアチブ（EDI）は、5 年先までの予算見通し¹¹が付される国防省の基本予算（base budget）ではなく、1 年刻みに設定される海外臨機作戦（OCO）に編成されている。このため、EDI に関する米政府の中長期的なコミットメントは不透明であり、欧州諸国やロシアの行動にも影響する。こうした問題の背景には、BCA による支出上限の迂回を目的とした操作が関係する。

⁹ <https://warontherocks.com/2018/11/assessing-americas-indo-pacific-budget-shortfall/>

¹⁰ 連邦政府の監査局である米会計検査院（GAO）による欧州抑止イニシアチブの問題点を挙げたレポート。

¹¹ 国防相の予算編成手続きにおいて通常、5 年先までの予算ニーズを作成する手続き。Future Years Defense Program（FYDP）と呼ばれる。

BCA の予算上限がもたらした一年刻みの予算編成

OCO 予算は法律上、緊急事態予算と分類されるため、BCA の支出上限の対象外である。よって、オバマ政権とトランプ政権は、BCA の支出上限を迂回する目的で、本来なら国防省の基本予算に編成されるべき予算を OCO として編成している。言うまでもないが、これは財政緊縮の精神に反したループホールの使用として広く非難されており、今回の NDAA の最終版に付された上下両院協議会の説明文書（Joint Explanatory Statement）でも、PDI の一部予算（主に Pacific Defender 2020 に関連する演習予算）が OCO に編成されていることが指摘されており、FY 2022 以降、基本予算として編成するよう政府に要請している。

**財政の崖に向かう
2021 年のワシントン？**

勿論、FY 2022 以降、BCA の裁量的支出の上限措置は適用されないため、こうしたループホールを使用する理由はないはずだが、これまで OCO 予算として編成されていた部分を基本予算に移せば国防予算を大幅に拡大させ、所謂“guns vs butter¹²”を巡る議論を再燃させるかもしれない。そうした議論は連邦予算審議を遅延させ、政府閉鎖を回避するために暫定予算でつなぐ手法（新たな施策への支出は許されず、前年度の予算を継続するやり方）が乱用されるリスクも上がる。また、トランプのいないワシントンでは、財政緊縮と政府極小化が再び共和党を導く理念となり、今年 7 月から有効になる連邦債務の法的上限を巡り、一層厳しい局面を迎えることになる。こうした状況で様々な政策が淘汰されることが予想され、PDI をはじめ、NDS の導入に向けた米国のコミットメントが試される。

以上／上原

¹² 「大砲とバターのトレードオフ・モデル」：軍事支出と社会支出がトレードオフの関係であり、軍事力への国家予算の投入を増やす事ことで、軍事以外の社会支出（Civilian Spending）が減ってしまうとする考え方。

本資料は公開情報に基づいて作成されていますが、丸紅米国会社ワシントン事務所（以下、当事務所）はその正確性、相当性、完全性を保証するものではありません。

本資料に従って決断した行為に起因する利害得失はその行為者自身に帰するもので、当事務所は何らの責任を負うものではありません。

本資料に掲載している内容は予告なしに変更することがあります。

本資料に掲載している個々の文章、写真、イラストなど(以下「情報」といいます)は、当事務所の著作物であり、日本の著作権法及びベルヌ条約などの国際条約により、著作権の保護を受けています。個人の私的使用および引用など、著作権法により認められている場合を除き、本資料に掲載している情報を、著作権者に無断で、複製、頒布、改変、翻訳、翻案、公衆送信、送信可能化などすることは著作権法違反となります。