

(福田・補足) 米出張報告—トランプ政権下のワシントン D.C

2017.04.06

航空自衛隊幹部学校 客員研究員

福田潤一

(トランプ政権の軍事政策)

* 2016.09.07. 軍事方針についての初演説

→「力を通じた平和」の方針を提示、オバマ政権の軍事予算削減を批判。レーガン政権期の軍拡路線を真似、力の誇示による平和の追求を目指すとする。焦点を ISIL 打倒に置く。
→国防費の強制削減を撤廃し、増額を目指す。債務拡大を防ぐため、増額分は非国防予算の削減で賄うとする。NATO 諸国、日韓、サウジアラビアなど同盟国にも負担を求める。
→具体的には以下の戦力構築を目指す。陸軍：現状 49 万人を 54 万人に戻す。海軍：現状 276 隻を 350 隻に戻す。空軍：現状 1113 機を 1200 機以上に戻す。

* 2017.01.17. マケイン上院議員による国防費増額提案

→強制削減撤廃、FY2018 国防基礎予算として 540 億ドル増を提唱、FY2018-22 の五年間で 4300 億ドル増を求める等、トランプ政権の方針と類似した提案。
→具体的には海軍 355 隻を求め、海兵隊は現状 18.2 万人を 20 万人に増員、空軍は 2025 年以降の制空に向けて 1500 機以上を確保、陸軍は 2022 年までに 4 万人増員など。
→ただし、マケイン議員の提案は米国が今後も国際秩序の維持に役割を果たし続けることが前提とされており、トランプ政権の「米国第一」の方針とは異なる。

* 2017.01.27. 大統領令で「力を通じた平和」の方針を明示化する。

→マティス国防長官に 30 日間の軍の「即応性」評価を求め、同時に FY2017 補正予算及び FY2018 国防予算案の作成を求める。
→国家防衛戦略 (NDS)、核態勢見直し (NPR)、弾道ミサイル防衛見直し (BMDR) 等の作成も求める。

* 2017.03.16. 行政管理予算局 (OMB) が FY2017 補正予算案 及び FY2018 予算案 を提示

→「米国第一」の方針に沿う予算案。FY2017 補正予算案 では国防基礎予算が現行 5510 億ドルであるところ 5760 億ドルを求め、海外作戦経費が現行 650 億ドルのところ 700 億ドルを求める。合計 250+50=300 億ドルの増を求める。国土安全保障局の予算も 30 億ドル増を求める (メキシコ国境の「壁」の建設費用など)。
→その代わり、非国防予算で現行 5190 億ドルを 5040 億ドルへと 150 億ドルの削減を求め、合計 330 億ドルの増額に対して 150 億ドルの削減により、追加的に 180 億ドルの削

減を議会に求める。

→FY2018 予算案では、国防予算を 540 億ドル増額させ、非国防予算を同額削減する。具体的には、国防予算を 5217 億ドルから 5740 億ドルへと約 10%増額させ、エネルギー省の核分野の予算や国土安全保障省の予算を大きく増額させる。

→その反面、国務省関連予算（USAID など対外支援の予算含む）を 28.7%削減し、環境保護庁の予算を 31.4%削減するなどを筆頭に、その他の非国防予算を主要省庁全てにまたがって大幅に削減する。結果として、裁量的経費に関する限り、予算額を FY2017 水準に留める（社会保障など非裁量的＝義務的経費は削減対象に含まれない）。

Table 2. 2018 Discretionary Overview by Major Agency

(Net discretionary BA in billions of dollars)

	2017 CR/Enacted ^{1,2}	2018 Request ³	2018 Request Less 2017 CR/Enacted	
			Dollar	Percent
Base Discretionary Funding:				
Cabinet Departments:				
Agriculture ³	22.6	17.9	-4.7	-20.7%
Commerce	9.2	7.8	-1.5	-15.7%
Defense	521.7	574.0	+52.3	+10.0%
Education	68.2	59.0	-9.2	-13.5%
Energy	29.7	28.0	-1.7	-5.6%
<i>National Nuclear Security Administration</i>	12.5	13.9	+1.4	+11.3%
<i>Other Energy</i>	17.2	14.1	-3.1	-17.9%
Health and Human Services ⁴	77.7	65.1	-12.6	-16.2%
Homeland Security	41.3	44.1	+2.8	+6.8%
Housing and Urban Development (HUD):				
<i>HUD gross total (excluding receipts)</i>	46.9	40.7	-6.2	-13.2%
<i>HUD receipts</i> ⁵	-10.9	-9.0	+1.9	N/A
Interior	13.2	11.6	-1.5	-11.7%
Justice (DOJ):				
<i>DOJ program level (excluding offsets)</i>	28.8	27.7	-1.1	-3.8%
<i>DOJ mandatory spending changes (CHIMPs)</i>	-8.5	-11.5	-2.9	N/A
Labor	12.2	9.6	-2.5	-20.7%
State, U.S. Agency for International Development (USAID), and Treasury International Programs ³	38.0	27.1	-10.9	-28.7%
Transportation	18.6	16.2	-2.4	-12.7%
Treasury	11.7	11.2	-0.5	-4.4%
Veterans Affairs	74.5	78.9	+4.4	+5.9%
Major Agencies:				
Corps of Engineers	6.0	5.0	-1.0	-16.3%
Environmental Protection Agency	8.2	5.7	-2.6	-31.4%
General Services Administration	0.3	0.5	+0.3	N/A
National Aeronautics and Space Administration	19.2	19.1	-0.2	-0.8%
Small Business Administration	0.9	0.8	-*	-5.0%
Social Security Administration ⁴	9.3	9.3	+	+0.2%
Other Agencies	29.4	26.5	-2.9	-9.8%
Subtotal, Discretionary Base Budget Authority	1,068.1	1,065.4	-2.7	-0.3%
Cap Adjustment Funding:				
Overseas Contingency Operations:				
Defense	65.0	64.6	-0.4	-0.6%
State and USAID	19.2	12.0	-7.2	-37.4%
Other Agencies	0.2	.....	-0.2	-100.0%
Subtotal, Overseas Contingency Operations	84.3	76.6	-7.8	-9.2%
Emergency Requirements:				
Transportation	1.0	.....	-1.0	-100.0%
Corps of Engineers	1.0	.....	-1.0	-100.0%
Other Agencies	0.7	.....	-0.7	-100.0%
Subtotal, Emergency Requirements	2.7	.....	-2.7	-100.0%
Program Integrity:				
Health and Human Services	0.4	0.4	+0.1	+17.3%
Social Security Administration	1.2	1.5	+0.3	+26.8%
Subtotal, Program Integrity	1.5	1.9	+0.4	+24.5%

(トランプ政権の軍事政策に対する疑問と幾つかの推論)

Q 1. 「力を通じた平和」とはそもそも何か？それは前オバマ政権の「世界の警察官を辞める」という方針を些かなりとも是正する性格を持つのか？

→現段階では不透明だが過剰な期待は禁物。そもそも「力を通じた平和」は軍拡するが、実際の軍事力行使をせずに敵対者と有利な「取引」をする事が目的としてある。レーガン政権は軍拡したが実際の軍事力行使は殆ど行わなかった。そして二期目になるとゴルバチョフのソ連と「取引」した。トランプ政権も同様に、実際の軍事関与には及び腰になる可能性大。同盟の防衛義務履行も、マティス/ティラーソンら閣僚の保証は良いとして、トランプ大統領自身が一貫性あるコミットメントを実現出来るのかどうかに懸念が残る。

→更に、トランプ政権は元々「米国第一」のスローガンに代表されるように、内向き・孤立主義的なスタンスの強い政権であり、世界の秩序を米国が主導するという強い秩序構築のビジョンを持たない。ビジョンなき政権が「力」を持ったところで「警察官」には戻れない。ルールや制度を軽視し、ハードパワー中心の思考に傾斜。スマートパワーは弱体化。

→トランプ政権の軍事政策は、中東における対 ISIL 掃討というかなり近視眼的な措置に傾斜している可能性が高く、ロシアや中国といったますます脅威の度合いを高める国家主体との対決を意図するものにならない可能性がある。この戦略的ビジョンの欠如は軍の態勢に悪影響を及ぼす。対 ISIL という「今日の」戦争にフォーカスする余り、部隊の即応性回復や軍の規模拡大ばかりに関心が寄せられ、真の脅威であるロシアや中国といった国家主体との「将来の」戦争に備えるための兵器近代化の努力が疎かになる可能性あり。

→トランプ大統領の国防予算増額の動機自体、「何のために軍事力を拡大するのか」の意図が明確でない。「力を通じた平和」の実現を図るとするが、「米国第一」の方針は米国の安全のみが確保されればそれによいと孤立主義的ニュアンスも持つ。国防予算増額の方針は単に前オバマ政権と距離を採り、軍需関連の国内雇用の拡大を図るためという内向きの動機に拠る可能性も高い(そうだとすれば、結果的に成される米軍の態勢は世界の安定維持のために最適化されたものではなくなる可能性が高い)。

→尤も、オバマ政権の方針が「軽い棒を持ってうるさく話す (carry a small stick and talk loudly)」であったことは確かで、これに比べれば「重い棒を持ってソフトに話す (carry a big stick and talk softly)」というセオドア・ルーズベルト流の外交に回帰できるなら意味がない訳ではない。意図は一夜で変えられるが、能力は一夜では変えられないので、強制削減を撤廃して国防予算を増額できるならそれには意味がある。増額できるなら、であるが。

Q 2. トランプ政権の FY2017 補正予算案及び FY2018 予算案にはどんな問題があるか？

→両予算案とも方針が余りにも過激で議会での紛糾は必至、民主党のみならず共和党の造反も招きかねず、いずれにせよ成立の見通しは低い。3 月末のオバマケア代替案 (American Health Care Act: AHCA) の下院採決失敗以降、トランプ大統領の議会に対す

る指導力には大きな疑問符が付いており、FY2018 予算案どころか FY2017 補正予算案すら通せるのか疑問が大きい。そもそも FY2017 予算は本予算が未だ成立しておらず、継続予算決議(CR)による暫定予算で凌いでいる状況。4/28 までに本予算が成立しなければ 2013 年以來の政府機関閉鎖 (government shutdown) すら懸念される状況にある中、あえて論争的な FY2017 補正予算案を提出してきた政権の手法自体が驚愕をもって受け止められている。FY2018 予算案を含めてこれら予算案がそのまま可決するとは誰も考えていない。

→特に FY2018 予算案は民主党どころか共和党内の造反すら招きかねない内容。国防予算の増額そのものは前オバマ政権の削減方針の下で限度を超えて削減されてきたために共和・民主を問わず支持されているが、そのために他機関の予算を大幅削減するのは「大きな政府」を支持する民主党としては支持できない。特に国務省関連と環境保護庁の予算は機関の存続に係るレベルで削減されており、抵抗は大きい。共和党は上下両院で多数を有するが、下院の多数は安定 (237 対 193) しているものの、上院では僅差 (52 対 48) であり、上院で 60 議席以上なければ少数派の議事進行妨害 (filibuster) を阻止できないところから、盤石とは言えない。トランプ政権がハードパワーを偏重する余り、国務省の対外支援などソフトパワーを軽視していることは共和党内にも批判があり、この予算案がそのまま通ることは殆ど想像出来ない。

→更に言えば、オバマ政権の下で深刻に傷ついた米軍の態勢が僅か 540 億ドル程度の増額で「再び偉大に」なることは考えられない。国防費は 2012 年以降の予算削減によって継続的かつ累積的に削減されてきた。ゲイツ国防長官時代の FY2012 予算案が予算削減の論理に拠らない、「脅威によって裏付けられた」最後の予算案だとされるが、この予算案は FY2017 年の国防基礎予算として 6216 億ドルを想定していた (しかもこれは 2014 年以降のロシア・中国・ISIL 関連の様々な展開を予期しない額であった)。ところが実際の FY2017 予算案は 5239 億ドルであり、トランプの FY2017 補正予算要求にしたところで 5760 億ドルに過ぎない。不足分は少なくとも年 1000 億ドル程度の単位であり、FY2018 予算案にしても 540 億ドルの増額は不足分の半分程度の努力に過ぎない。これでは即応性・軍の規模・兵器の近代化という軍の切実な要求を満たすには不足する。実際、この予算では (仮にトランプの要求通りに議会を通ったとしても) 海軍艦艇数を 355 隻にするという (トランプの方針を受けた) 米海軍の公式計画を実現する事は困難と見られる。

→一言で言えば、FY2017 年補正予算案に関しては 4/28 に政府閉鎖の危機を迎える状況にある中で、こうした対立的な予算案を提出した政権の思考が疑問視される状況にあるし、FY2018 年予算案に関しては「米国第一」をストレートに表現し過ぎており、民主党の抵抗は勿論、共和党内の反発をも招きかねず、成立の見通しは立たないものと言える。加えて、もし要求通りの予算が認められたとしても、オバマ政権下で疲弊した米軍の態勢を立て直すには到底不足しており、「力を通じた平和」実現の見通しは暗いと言える

→むろん、国防予算の増額姿勢は、強制削減による国防の疲弊を放置したオバマ時代よりはまともな姿勢だが、そもそも国防予算の圧迫は社会保障費の増額ゆえであり、国防予算の

意味ある増額には（債務拡大を阻止するのであるならば）非裁量的経費の切り込みが不可欠。よって、トランプ政権の FY2018 予算案のような裁量的経費の切り込みだけでは不可能である。しかし、社会保障を中心とする非裁量的経費の切り込みは、トランプ政権のようなポピュリスト政権には不可能であろう（そのためオバマケア見直しが不十分だったことが共和党の保守強硬派「フリーダム・コーカス」の離反を招き、オバマケア代替案に賛同を得られなかった）。また、債務拡大を放置する形で国防予算の増額を図るにしても、米国の累積債務は既に対 GDP 比で 100%を越える水準で推移しており、今後も高止まりの見通しで、今後の債務拡大余地は乏しい。更に「小さな政府」を求める共和党強硬派は、国防予算の増額が非国防予算の増額をも導くことを恐れて、安易な債務拡大には同意しないであろう。

Q 3. トランプ政権の国防予算増の方針が行き詰るとすれば、結果的にどうなるのか？

→トランプ政権がオバマケア代替案の採決に失敗したことは同政権の議会指導力の欠如を如実に示した。このことは今後の税制改革や国防予算増の議論にも必然的に影響を及ぼすと予想される。FY2018 予算案に関して言えば、この案が要求通りに通る可能性は低い。もし議会で合意がなされなければ、結果的にこれまで通り、継続予算決議による暫定予算の形で処理されることになる（強制削減撤廃も実現しない可能性がある）。

→そうなれば国防予算を取り巻く状況は基本的にオバマ政権時代とさほど変わらないものになる可能性がある。すなわち予算の強制削減が継続する状況下において、暫定予算によって前年度と同水準の予算額に据え置かれると言うことである。場合によってはこれまでもなされてきたように、超党派の予算合意によって強制削減措置の部分緩和がなされる可能性もある。あるいは海外作戦経費（OCO）を拡大して本来国防基礎予算に含めるべき手当を行うのかもしれない。しかし原則としてはオバマ政権時代と同じく、国防予算が欠乏する状況が今後も続き、米軍が即応性や規模、将来に向けた兵器近代化に重大な支障を抱えた状況は何も変わらないということになる。強制削減措置は撤廃されない限り、FY2021 まで継続される（その後に継続して同様の予算管理法が成立する可能性もある）。

→問題の本質は共和党が上院で多数派を形成しつつも民主党の議事進行妨害を打破可能な 60 議席以上の議席数を持たないことであり、そのためには 8 名以上の民主党上院議員の造反を必要とすることにある。ところがトランプ政権の予算案には民主党が結束して反対しており、かつ共和党内にも分裂の兆しがある。こうした状況で予算を成立させることは容易ではなく、オバマ政権時代と同様の議会のデッドロック状況が（少なくとも 2018 年秋の中間選挙まで）継続する可能性は否定できない。2018 年秋の中間選挙の動向が注目点となるが、中間選挙は政権に対する審判の舞台として批判票が集まりやすい傾向があり、既に歴史的な低支持率にあるトランプ政権を支える共和党が上院で 60 議席以上を達成できるとは想定し難い（よって、中間選挙後も基本的状況は変わらない可能性が高いと見られる）。

(トランプ政権の日米同盟に対する姿勢とその評価)

Q 4. トランプ政権の日米同盟に対する姿勢をどう評価できるか？

→2月の安倍首相の訪米成果は安保に関しては尖閣諸島への防衛コミットメントについての言及取り付けなど「満額回答」に近いものであり、経済に関しても「麻生・ペンス協議」の枠組みを受け入れさせるなど実りの多いものであった。この点はワシントン DC でも安倍首相の手法に対する評価がかなり高かった。トランプ大統領は同盟の負担増について日本側に求めることはなく、経済でも貿易赤字の問題に言及する事がなく、むしろ北朝鮮の弾道ミサイル発射に際して日米の結束を誇示するなど、日本側の期待に応える姿勢を採った。

→尤も、この時のトランプ大統領の行動は彼が選挙期間中の主張を改めたというより、主要閣僚人事すら定まらない状況の中で交渉姿勢を採ることが出来なかったという事情が大きい。同盟の負担分担や貿易赤字是正等の主張を取り下げた訳ではなく、トランプ政権の政策決定の陣容が固まるにつれて、再びこの種の問題を取り上げてくるリスクは残る。トランプ政権は元々、深い政策知見を持つ側近が少なく、個々の主張が相互に矛盾することも珍しくなく、トランプ大統領自身が発言を翻すことの多い人物である。

→4月以降の直近の懸念は「麻生・ペンス協議＝日米経済対話」が拗れることが安保関係に悪影響を及ぼすことはないか、ということである。1990年代初頭に日米貿易摩擦の結果として「同盟漂流」が生じたように、通商や為替の問題で政権同士が緊張関係にある時は安保の関係も影響を受ける。閣僚や官庁レベルでの協力が維持されたとしても、安保条約第五条の発動を最終的に判断するのは大統領である。

→懸念されるのは最近、トランプ政権が改めて通商における保護主義的な方針を強く打ち出していることである。3/1には USTR 年次報告で WTO ルールに自動的に従わずとし、相手国の市場開放のために通商法 301 条の発動まで示唆した。3/18 の G-20 財務相会合では米国の反対によって 2008 年来の「保護主義に対抗」という言及が共同声明から削除され、代わりに「公正な貿易」という言葉が盛り込まれた。3/31には国家貿易見積もり報告を公表して、自動車から農産物に至る広範な日本の「関税・非関税障壁」を糾弾した。トランプ大統領はたびたび米国の貿易赤字を生む「不公正な貿易」相手の代表例として日本を取り上げており、ライトハイザー／ロス／ナヴァロといった今後の通商交渉の司令塔となると見られる人々も強硬派揃いである。更に、最近は入国制限措置の失敗やオバマケア代替案の可決失敗等の政治的失点を通商交渉での強硬姿勢で挽回しようとする傾向も見られ、「日米経済対話」の展開とその安保関係への影響には予断を許さないものがある。

→更に、トランプ政権の安保に係る戦略上の姿勢にもリスクはある。トランプ大統領はとかく国益を狭く定義して米国にとって死活的な問題のみに注目する傾向が見られるが、この観点で大統領が重視しているのは対 ISIL と対北朝鮮である（北朝鮮に関しては核開発と ICBM 開発をどう止めるかが課題となる）。中国に対する関心は、(通商・為替面での強硬姿勢を除けば) 専ら北朝鮮問題に関連する文脈で意識されており(＝北の核開発を止めるため

に中国はやるべきことをしていない、という類)、中国の地域における影響力拡大をどう阻止してルールに基づくリベラルな国際秩序を守るか、という秩序観に基づく戦略認識を持つようには見えない。台湾問題も、以前は強硬主張したが現在は「一つの中国」を容認する姿勢に戻っており、どこまで関心があるのか定かではない。南シナ海の問題については殆ど言及がなく、優先順位がかなり低いように感じられる。そのため、対アジア政策については、マティス国防長官への期待がワシントン DC で非常に高くなっている（ただし、マティス長官が最も専念せねばならないのは対 ISIL である）。他方で、ティラーソン国務長官は 3/18-19 に訪中した際に「相互尊重」「ウィンウィン」など中国側の「新型大国間関係」に沿うような発言をしたことで評価を落としている。国務・国防両省の人事も進んでおらず、オバマ政権時代のカート・キャンベル国務次官補（当時）のような政権としてアジア太平洋政策の中核を担う人物の姿が見えないことが不確実性を高めている。

→トランプ大統領の移ろいやすい言動を考えれば、2月の首脳会談をもって日米同盟が盤石になったとは言えず、今後もリスクと不確実性は残ると考えられる。特に、「日米経済対話」の進展如何では、日米関係が相当緊張する可能性も否定はできない。秩序観なきトランプ政権が一貫した対アジア政策を担えるのかも疑問が残る。他方で、世論調査を見ると米国民の大半は依然として親日的感覚を持ち続けており、日本に基地を置くことも 6 割が支持するなど、同盟のファンダメンタルズは堅固である。

Q 5. トランプ政権は北朝鮮問題にどう対応するか？

→トランプ政権は北朝鮮の核と ICBM 開発を自国の安保に直接かかわるものとして重視しており、これを阻止するため中国に（対北制裁に違反した中国企業に対しても制裁をかけるという）「セカンダリー・ボイコット」をはじめとする強い圧力をかけるものと思われる。4/6-7 の米中首脳会談の主要課題となるであろう。

→他方で、トランプ政権は中国が北朝鮮に圧力強化しなければ単独措置を採るとしており、その中には軍事的オプションも含まれるとされるが、現実的にはトランプ政権が北朝鮮に対して軍事行動を採る可能性がそれほど高いとは思われない。北朝鮮に対して「限定的空爆」ないしは「外科手術的空爆」を行う状況はかつての 1994 年の核危機の時に比べて遥かに複雑化しており、北朝鮮が核やミサイル関連の施設／部隊を国内で分散したこと、そして 38 度線沿いに展開する北朝鮮の長距離砲が依然として韓国を攻撃可能である点を考慮すれば（そしてその韓国が現在、大統領選のために政治空白にあることを考慮すれば）、現実的には軍事行動を実施できる状況にはない。

→そのため、当面は中国に圧力をかける一方で、各国からの北朝鮮労働者の締め出しやテロ支援国家再指定の検討など非軍事的措置を追求すると思われるが、（中国が北への影響力行使に失敗して）北が六度目の核実験を実施したり、ICBM 発射実験に踏み切る場合には、更なる強硬策を採る可能性も想定される。が、それが軍事的オプションまで含むものになるかどうかは現時点では不透明である。