HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	アメリカ国防予算の編成過程:Richard A.Stubbing "The Defense Game"の紹介と補足
Author(s)	森, 杲
Citation	經濟學研究, 37(4), 95-125
Issue Date	1988-03
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/31790
Type	departmental bulletin paper
File Information	37(4)_P95-125.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

経済学研究 37-4
北海道大学 1988. 3

＜研究ノート＞

アメリカ国防予算の編成過程

—— Richard A. Stubbing "The Defense Game" の紹介と補足 ——

森　　杲

はじめに

アメリカ合衆国の予算制度は，アメリカの大統領制と厳格な三権分立のゆえに，わが国の予算制度とはいちじるしく異なっており，総じていえばわが国より複雑であるが，のみならず，その制度上のたてまえと実質的権限とのズレが時代とともに随所で拡大し，財政専門家やベテラン議員でさえ混乱・誤解することがしばしばであるという。そうしたわかりにくさの中でも，予算項目中，最大の項目である国防予算は，これを設定するさいの目的や根拠が他の項目にない不確実性をもち，無数の小項目にわかれて無数のチェックをうける長期の過程でさまざまな圧力と思惑に影響されて変容することなどのために，とびぬけて複雑，不可解な性格をともなっている。この国防予算の編成過程とその特徴を，できるだけ理解しやすいように整理してみようというが，小論の目的である。

表1にみるように，レーガン政権のもとで，国防予算は連邦総予算の伸びをはるかに越えて増大した。いま1981年と1987年とを較べてみると，国防以外の予算規模は1.41倍になったが，国防予算は1.79倍の増加である。この期間の連邦予算増額の37%を国防予算一項目だけで占めたことになる。しかも国防予算の中に含まれていない軍事関連の予算が，このほかに国防予算の3，4割の規模で存在する[1]。アメリカの財政赤字累増の元凶が軍拡にありといわれる所以である。

レーガン時代の軍事支出の規模と増加テンポが平時としては史上未曽有のものであることは疑問の余地がないけれども，しかしその支出がアメリカの軍事力をどれだけ強めたかについては，大きな議論があるようである。レーガンが戦略上の明確な定見をもたずにただ軍事費の大判振る舞いをしたため，軍事力強化ではなくて不効率と退廃を生んだだけだという非難がアメリカ国内で近年とみに強まっているように見える。たしかに平時における軍拡の持続という事態をみるとき，それが潜在的に世界情勢の危機を高めている面と，軍事力の退廃ひいてはその不経済性を加速している面とは分かちがたく共存しているのであって，そのどちらの論評も欠くことはできない。だが実際には，そのどちらかの面だけを強調する論評が多いともいえよう。

この小論が以下主として依拠するのは，Richard A. Stubbing "The Defense Game—An

1）第1表冒頭の項目である国防費には含まれない軍事関連予算として，例えばR. ディグラスは，退役軍人恩給，対外軍事援助，航空宇宙局，沿岸警備隊，商船局，軍人子女教育援助，軍事関連負債への利子支払を挙げている。ディグラスが1981年度の予算でこの追加分を算定したところによれば，その合計額は709億ドルで連邦歳出総額の14.9%を占め，国防費の44%に相当する（R. W. DeGrasse Jr., Military Expansion Economic Decline, 1983, table 4-3. 藤岡惇訳『アメリカ経済と軍拡』ミネルヴァ書房1987年，116頁）。

第1表　アメリカ合衆国

項目＼年度	1978	1979	1980	1981	1982
国防	104,495 22.8 | 7.5	116,342 23.1 | 11.3	133,995 22.7 | 15.2	157,513 23.2 | 17.6	185,309 24.9 | 13.3
対外関係	7,482 1.6 | 17.8	7,459 1.5 | ▲0.3	12,714 2.2 | 70.5	13,104 1.9 | 3.0	12,300 1.9 | ▲6.1
科学一般・宇宙技術開発	4,926 1.1 | 4.0	5,235 1.0 | 6.6	5,832 1.0 | 11.4	6,469 1.0 | 10.9	7,200 1.0 | 11.3
エネルギー	7,992 1.7 | 38.5	9,180 1.8 | 14.9	10,156 1.7 | 10.6	15,166 2.2 | 49.3	13,527 1.8 | ▲10.8
資源・環境	10,983 2.4 | 9.5	12,135 2.4 | 10.5	13,858 2.3 | 14.2	13,568 2.0 | ▲2.1	12,998 1.7 | ▲4.2
農業	11,357 2.4 | 67.3	11,236 2.2 | ▲1.1	8,839 1.5 | ▲21.3	11,323 1.7 | 28.1	15,944 2.1 | 40.8
商業・住宅金融	6,254 1.4 | 102.2	4,686 0.9 | ▲25.1	9,390 1.6 | 100.4	8,206 1.2 | ▲12.6	6,256 0.8 | ▲23.8
運輸	15,521 3.4 | 4.7	17,532 3.5 | 13.0	21,329 3.6 | 21.7	23,379 3.4 | 9.6	20,625 2.8 | ▲11.8
コミュニティ＝地域開発	11,841 2.4 | 68.7	10,480 2.1 | ▲11.5	11,252 1.9 | 7.4	10,568 1.6 | ▲6.1	8,347 1.1 | ▲21.0
教育・訓練・雇用・社会奉仕活動	26,710 5.8 | 26.6	30,223 6.0 | 13.2	31,843 5.4 | 5.4	33,709 5.0 | 5.9	27,029 3.6 | ▲19.8
健康・医療	41,292 9.0 | 12.7	46,989 9.3 | 13.8	55,259 9.4 | 17.6	66,015 9.7 | 19.5	74,012 9.9 | 12.1
所得保障	61,488 13.4 | 0.7	66,359 13.2 | 7.9	86,540 14.6 | 30.4	99,723 14.7 | 15.2	107,717 14.4 | 8.0
社会保障	93,861 20.5 | 10.3	104,073 20.7 | 10.9	118,547 20.1 | 13.9	139,584 20.6 | 17.7	155,964 20.9 | 11.7
退役軍人対策	18,978 4.1 | 5.2	19,931 4.0 | 5.0	21,185 3.6 | 6.3	22,991 3.4 | 8.5	23,958 3.2 | 4.2
司法	3,810 0.8 | 5.8	4,169 0.8 | 9.4	4,582 0.8 | 9.9	4,762 0.7 | 3.9	4,703 0.6 | ▲1.2
一般行政費	3,576 0.8 | 9.5	3,928 0.8 | 9.8	4,448 0.8 | 13.2	4,582 0.7 | 3.0	4,532 0.6 | ▲1.1
地方交付信託基金への組み入れ等	8,442 1.8 | ▲11.8	8,369 1.7 | ▲0.9	8,582 1.5 | 2.5	6,854 1.0 | ▲21.1	6,390 0.8 | ▲6.8
国債利子等	35,441 7.7 | 18.6	42,615 8.5 | 20.2	52,512 8.9 | 23.2	68,734 10.1 | 30.9	84,995 11.4 | 23.7
一般的相殺収入	−15,720 −3.1 | —	−17,476 −3.5 | —	−19,942 −3.6 | —	−28,041 −4.1 | —	−26,099 −3.2 | —
計	458,728 100.0 | 12.1	503,464 100.0 | 9.8	590,920 100.0 | 17.3	678,209 100.0 | 14.8	745,706 100.0 | 10.0

Budget of the U. S. Government ; Fical year 1988 (1987. 1. 5 発表) の 5—20～26 から算出作成

の歳出内訳

上段　実績　100万ドル
下段　構成比　対前年度伸び率　%

1983	1984	1985	1986	1987（推定）	1988（推定）
209,903 26.0 | 8.3	227,413 26.7 | 11.1	252,748 26.7 | 11.1	273,375 27.6 | 8.2	282,246 27.8 | 3.2	297,550 29.0 | 5.4
11,848 1.4 | ▲3.7	15,876 1.9 | 34.0	16,176 1.7 | 1.9	14,152 1.4 | ▲12.5	14,607 1.4 | 3.2	15,209 1.5 | 4.1
7,935 1.1 | 10.2	8,317 1.0 | 4.8	8,627 0.9 | 3.7	8,976 0.9 | 4.0	9,523 0.9 | 6.1	11,439 1.1 | 20.1
9,353 1.2 | ▲30.9	7,086 0.8 | ▲24.2	5,685 0.6 | ▲19.8	4,735 0.5 | ▲16.7	3,787 0.4 | ▲20.0	3,344 0.3 | ▲11.7
12,672 1.6 | ▲2.5	12,593 1.5 | ▲0.6	13,357 1.4 | 6.1	13,639 1.4 | 2.1	13,857 1.4 | 1.6	14,241 1.4 | 2.8
22,901 2.8 | 43.6	13,613 1.6 | ▲40.6	25,565 2.7 | 87.8	31,449 3.2 | 23.0	31,084 3.1 | ▲1.2	26,333 2.6 | ▲15.3
6,681 0.8 | 6.8	6,917 0.8 | 3.5	4,229 0.4 | ▲38.9	4,448 0.4 | 5.2	9,300 0.9 | 109.1	2,533 0.2 | ▲72.8
21,334 2.6 | 3.4	23,669 2.8 | 10.9	25,838 2.7 | 9.2	28,117 2.8 | 8.8	27,017 2.7 | ▲3.9	25,523 2.5 | ▲5.5
7,560 0.9 | ▲9.4	7,673 0.9 | 1.5	7,680 0.8 | 0.9	7,233 0.7 | ▲5.8	6,167 0.6 | ▲14.7	5,463 0.5 | ◀11.4
26,606 3.3 | ▲1.6	27,579 3.2 | 3.7	29,342 3.1 | 6.4	30,585 3.1 | 4.2	29,808 2.9 | ▲2.5	28,429 28. | ▲4.6
81,229 9.9 | 9.8	88,051 10.3 | 8.4	99,364 10.5 | 12.8	106,100 10.7 | 6.8	111,279 11.0 | 4.9	111,897 10.9 | 0.6
122,598 15.2 | 13.8	112,668 13.2 | ▲8.1	128,200 13.7 | 13.8	119,796 12.1 | ▲6.6	124,905 12.3 | 4.3	124,784 12.2 | 0.1
170,724 21.1 | 9.5	178,223 20.9 | 4.4	188,623 19.9 | 5.8	198,757 20.1 | 5.4	207,865 20.5 | 4.5	219,388 21.4 | 5.5
24,846 3.1 | 3.7	25,614 3.0 | 3.1	26,291 2.8 | 2.6	26,356 2.7 | 0.6	26,679 2.6 | 1.2	27,160 2.7 | 1.8
5,099 0.6 | 2.4	5,660 0.7 | 11.0	6,277 0.7 | 10.9	6,603 0.7 | 5.2	8,293 0.8 | 25.6	9,170 0.9 | 10.6
4,789 0.6 | 5.7	5,053 0.6 | 5.5	5,228 0.6 | 3.5	6,102 0.6 | 16.7	6,840 0.7 | 12.1	7,528 0.7 | 10.1
6,452 0.8 | 1.0	6,770 0.8 | 4.9	6,353 0.7 | ▲6.2	6,431 0.6 | 1.2	1,944 0.2 | ▲59.8	1,475 0.1 | ▲24,1
89,774 11.1 | 5.6	111,058 13.0 | 23.7	129,430 13.7 | 16.5	135,969 13.7 | 5.1	137,461 13.5 | 1.1	139,032 13.6 | 1.1
−33,976 −4.0 | —	−31,957 −3.7 | —	−32,698 −3.6 | —	−33,007 −3.2 | —	−37,091 −3.7 | —	−45,399 −4.3 | —
808,327 100,0 | 8.4	851,781 100.0 | 5.4	946,316 100.0 | 11.8	989,815 100.0 | 4.6	1,015,572 100.0 | 2.6	1,024,328 100.0 | 0.9

Insider Explores the Astonishing Realities of America's Defense Establishment" pp. 445 Harper&Row, NY. 1986 である。著者 Stubbing は，1962年から81年10月までの20年間，行政予算管理局 (Office of Management and Budget OMB) で調査官をつとめ，年々の国防予算の査定・検討にあたってきた。とりわけ1974－81年には国家安全保障課の次長職にあったが，その後デューク大学政治学教授に転じて現在に至っている。彼はOMBにいた20年間の経験を通じて，軍事機構があまりに大きく，支出の対象となる戦争というものの性格があまりに不確定であり，技術はあまりに複雑で，どれほど合理的な方策を求めても自分達の軍事能力をはかる術がないことを確信するに至った。軍事予算編成に正確な基準というものはありえず，ただ憶測と願望と政治・経済諸勢力の力関係だけが規定要因になるほかなかったというのが，彼の実感である。退官したあとのレーガン軍拡にたいしても，支出を増やしただけで軍事力強化には殆ど役だっていないというのが，彼の見方である。こうした見方には左右双方からの批判があろうけれども，叙述は全編にわたってきわめて具体的で，私が上に述べた小論の目的にとっても有益な記述に富む。最近，軍拡の不経済性を説く著述がアメリカでも多く見られるようになってきたが，この著書の構成と内容は，中でもかなりユニークなものといえよう。

1. 歳出予算制度の概観

最初に，あとの論述に必要な限りで，連邦予算制度のうち歳出予算の制定の仕方を概観しておこう[2]。

アメリカは憲法の明文によって予算法律主義をとっており，予算は複数の歳出予算法 (appropriation act) として成立する。法律としての予算を立法化しうるのは議会だけであって，大統領に法案提出権はない。1921年までは，各省庁がそれぞれ議会に予算請求をだし，議会がそれらに個別に対応し立法化していた。1921年法によって，大統領が議会に全省庁の予算にかんする予算教書 (budget message) およびその詳細を示す予算書 (budget) を提出することになった。それでもこの予算教書は形式上，議会にたいする勧告，要請にすぎず，議会はこれをいわば重要参考資料とするたてまえである。しかしニューディール期以降，立法における大統領の実質的権限は一貫して強化の道をたどり，一般教書，予算教書，経済報告その他多くの要請を大統領府から送付されてはじめて，議会が立法手続きを開始する慣行が拡大している（そうした傾向が進む一方で，外交，軍事に

2) 合衆国の予算制度には今日でも毎年少しずつ変更が加えられているが，最新の制度を見るには行政府から毎年出される予算書 (The Budget of the U. S.) の Part 6, 7 のあたり，Perspective on the Budget, The Budget System and Concept といった表題で与えられている概説が便利である。しかし1988年度予算書に限り，その項目が見当らない。最近では1985年12月に財政均衡法（グラム・ラドマン法）として成立しながら大統領の拒否権や違憲判定に会って難航し結局新財政均衡法（グラム・ラドマン・ホリングス法）として本年9月に発効した，この法律が予算制度に及ぼす影響が最も重要なものとなろうが，未だその細目は不明である。

アメリカの財政史上，予算法の画期とされるのは1921年法と74年法だといわれる。今日の予算制度或いは予算設定過程の骨格は1974年法によるところが大きいが，この法を紹介・検討した邦語文献として，加藤芳太郎「1974年議会予算法」(「一橋論叢」第75巻第1号，1976年1月)，穴見明「1974年議会予算法と1970年代アメリカの議会における予算政治過程」(名古屋大「法政論集」第100号1984年5月)，田中治「アメリカ財政法研究序説」(大阪府立大学経済研究叢書第62冊，1985年3月) がある。

80年代に入ってからの合衆国の予算制度を解説した邦語文献として以下の2点を挙げておく。日本国際交流センター編『アメリカの議会・日本の議会』(サイマル出版会1982年) の特に第4章。大蔵省調査月報第72巻第3号（昭和58年3月）所収の「米国の予算制度について」。後者は上掲の合衆国予算書の1984年度版における概説に主として依ったものと見られる。

かんする議会権限が強化されてきた面もあるが，この点は後述する)。

わが国の予算編成過程では，前年の5・6月から各省の予算編成事務がはじまり，12月に大蔵原案がまとめられ，翌年1月に国会提出，3月末までに予算が成立するのが通例である。この間約10カ月である。アメリカの場合，財政年度は10月に開始するが（1844年度から1976年度までは7月1日が財政年度の始まりであった)，それまでの予算編成過程はほぼ21カ月を要する。日本の2倍以上である。その期間の内訳は次項でのべる。なお，たとえば1987財政年度というと1986年10月－1987年9月の間のことであり，1987年1月におこなわれる大統領予算教書は1988財政年度のためのものである。しかしその1988年財政年度のための予算教書には，進行中の1987年度をふくめ将来6年間の収支見通しが示され，とくに近い3年間については細目の予定値が表示されている。アメリカでは予算の単年度主義という考えはきわめて緩やかであり，歳出予算法の中に単年度予算，多年度予算，無期限予算が混在している。たとえば国防予算についていえば，日本で五カ年計画や中期業務見積りが通常の予算から区別されて特別視されているのとは違い，それ自身が通常の国防歳出予算法を構成している。

大統領が予算教書，予算書を提出するまでのほぼ一年間，編成作業の中心になるのは，前述の行政管理予算局（OMB）である。しかしそれは作業の中心になるという意味であって，OMBの側からみると各省のプログラム審査と支出の監視に十分実質的な権限を行使していない不満もあるようである[3]。Stubbing も，OMBの権限強化によって国防支出の現在の無駄が一定程度省かれると述べ，しかしそういう考えに軍部指導者からの抵抗があったことを示唆している。

大統領予算教書と予算書が議会に提出されると，それを受けてまず予算委員会（Committee on the Budget）が全体予算の大枠を作成し，それを本会議にかける[4]。そこで決議されるのが予算決議（concurrent budget resolution）である[5]。1987年度予算からこの大枠は財政均衡法が定めるその年度の財政赤字枠を超えるものであってはならないという，上限が画されている。ここで決議された大枠を前提として，歳出委員会（Appropriation Committees）が項目別に現在では13の歳出予算法案をつくる。この13の法案を13の小委員会が個別に審議していく。国防小委員会は国防予算を，エネルギー・水資源開発小委員会はエネルギー関連予算を，農業・地域開発委員会は農業関連予算を，という具合にである。これらの審議の結果は歳出委員会を通じて議会に上程され，法案が個別に決定されていく。ここに下院の先議，上下両院の

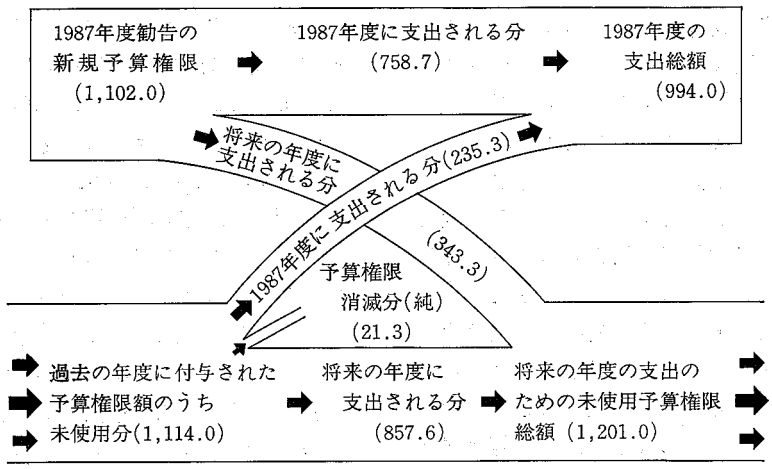
3）OMB はニクソン大統領の行政機構改革方針の一環として1970年に設置された。しかしニクソンは彼の行革構想が全面的に実現できない代償として73年1月ホワイトハウスに5人の補佐官ポストを設置し，これに対応して OMB の機能が縮小されることになった。

4）予算委員会は1974年予算法によって設置された。ニクソン大統領が73年1月の予算教書でインフレ抑制のための政府支出抑制を強く訴え，それに関連して議会の予算審議が個別項目に立ち入るばかりで全体を見る目をますます失なってきていると批判した，その批判を受けて設置されたものである（穴見前掲論文58頁以下を参照)。またこれと同時に，議会内に議会予算局（Congressional Budget Office CBO）が設置された。今日 CBO は約2,000名の職員を擁し，行政府の OMB とは別に予算の詳細に立ち入って議会を助ける機能を果しているが，予算設定過程におけるその影響力は絶大である。

5）1986年度予算書まで，この決議は第1次予算決議（first budget resolution）と表現され，5月15日までに行なわれると書かれてきた。各小委員会の審議が大詰めを迎えている9月15日までに，さらに厳格な予算総額を定める第2次予算決議がされたのであった。しかし1987年度予算書によると財政均衡法による修正を受けて，予算決議は原則として1回（4月15日まで）となったようである。ただ新財政年度の開始日までに個別予算法が発効しえない場合，議会は特定日まで当該機関が支出を継続することを認める継続決議（continuing resolution）をなしうることが加えられた。(Budget of the U. S. 1987, 6b-3 および 4)

第1図　予算権限と予算支出の関係——1987年度

（単位億ドル）



Budget of the U. S. Government : Fiscal Year 1987. 6a-4.

審議手続きの問題が入ってくるが，それについてはここで省いてよいであろう。上の予算決議にもられた予算額は大統領の同意をなんら要するものでないが，決定される個々の予算法は大統領の承認が必要であるから，この間議会有力者と大統領府との非公式の打ち合わせが繰り返される。アメリカの議会では常任の委員会および小委員会が立法審議に終始実質的な力を発揮している。各議員の特定委員会への在任期間，委員長の在任期間も長く，それぞれの委員会がいわば専門家集団になって議会の意志をリードしている。とくに下院には委員長，小委員長職を先任者優先制で割り当てる強い伝統があったが，これにたいする議会内の反乱が1970年代に興り，今日まで実態は相当変わったといわれている。

こうして決定された歳出予算法は，じつは新しい年度の予算支出額を示すものでない点でも日本のそれとは違う。そこで立法化されるのは大統領の新たな歳出権限（budget authority）の承認である[6]。この新たに立法化されるもののほかに，すでに法律が存在していて今年自動的に支出されるべき額があり，また新たな歳出権限もそのすべてが新年度に支出されるわけでない。何年次にもわたるプロジェクトの予算権限が新しく与えられた時には，新年度にはその一部が支出されるにすぎないであろう。それらを差し引きしたものが実際の支出額（outlay）となる。これを1987財政年度について図示すれば第1図のごとくである。権限額と支出額との違いはときに見せ掛けだけの予算削減というトリックのもとになる[7]。「議会で激論の末，権限ベースの国防費を何とか抑えても，実際の国防支払は1980年代の末まで増え続ける」[8]という事態も起ることになる。

予算が予算法として成立するということは，これと別に予算支出の対象になる行政プログラムにかんする実体法がそれぞれ制定されていることが前提である。実体法にもとづき行政のそれぞれの行為が規定され，その行為に基金を付

6）歳出予算法のappropriationと，このauthorityとはここでは同義とみてよい（田中前掲論文42頁）。

7）中馬清福『軍事費を読む』岩波ブックレットNo. 68, 1986年，17～19頁。

8）伊藤三郎『軍拡症を診断する』朝日新聞社1986年，66～67頁におけるプロクシマイヤー上院議員のスタッフ，タンメン氏の解説。

与する予算法が制定される仕組みである。このうちたとえば公債利子，受給要件を満たせば自動的に給付金が支給される社会保障給付，農産物価格維持支出などは，実体法に変更がないかぎり毎年度の歳出法の立法をへないで，政府の支出行為が行われる。第1図の outlay には，この額も含まれている。これは政府にとっていわばコントロール不可能な支出であるが，OMBが規定する「相対的にコントロール不可能な」(relativey uncotrollable) 支出が年々の支出に占める比率は，1970年63.0%から1980年代の75.6%台まで上昇の一途をたどっている（ただしこのすべてが歳出法の立法を要しないわけでない)。OMBの分類では国防費と“シビリアン・プログラム”の2項だけが“controllabe”に仕分けされている[9]。議会の予算審議過程における国防費の重要性がただ金額の大きさだけでない理由が，ここにも見られる。

2. 国防予算法の制定過程

以上の過程を，今度は国防予算の編成にそくしてたどってみる。

Stubbing は，国防予算が制定されるほぼ21カ月の期間を，三幕からなるひとつのシナリオに見立てている。

（i） 第1幕では，ホワイトハウスが舞台である。合衆国憲法は，大統領がアメリカ軍の最高指令官であると定めている。国防予算にかんするいかなる議論も，ホワイトハウスから始まる建前である。とりわけ，どの大統領にとっても就任初年度の国防予算策定が，重要な意味をもつ。彼の国防方針が国民に支持されたからこそ彼は当選したものと見なされ，議会もその予算要求に総じて寛大である。その方針が前大統領の基調といかに違うかを明示することに彼は腐心する。しかし2，3，4年目と進むにしたがい，議会は現大統領の国防予算要求に大きな変更がでるのを嫌うようになる。

そのことを予期して，各大統領とも，初年度の予算教書作成までに国防の基本線を打ち出すためのプロジェクト・チームによる検討を行うことが多い。このチームには国防省，国務省，CIA，軍備管理軍縮局，OMBなどの代表が参加する。ここでさまざまな確執が生じたことを Stubbing はのべているが，ここからたとえば，ニクソンは1969年にこれまでの2½戦争戦略を1½戦略に（ヨーロッパにおける対ソ，アジアにおける対中国，および小規模な偶発事件のすべてを一時に維持するという原則から，ヨーロッパまたはアジアのいずれかにおける共産側の攻撃と小規模偶発事件とを一時に維持する原則へ）改訂し，70年2月「平和のための新戦略」を掲げた。フォードは1975年「新太平洋ドクトリン」を発表し，カーターは1977～78年NATOへの支援とアメリカ陸上兵力の重視という基本線を打ち出した（ソ連軍のアフガン侵攻後はいわゆる相殺戦略が押し出されてくる)。だがレーガンだけは初年度にそうした共同研究チームを作ることをせず，ただひたすら対ソの軍事力ギャップの存在を訴えることによって，国防費の大幅増額をかちとった[10]。

9) Statistical Abstract of the U. S. 各年版の“Executive Controllability of Federal Budget Outlay”項目による。

10) R. A. Stubbing, p. 60. レーガン政権が明確な戦略規定をもたないことは当初から指摘され，当事者にも自覚されていたようである。「80年に《米ソ軍事バランス》を発表したコリンズ米議会調査局上級専門官は，米国の新軍事戦略について『ただ〝より多く〟というのみで，明確な政策的裏付けを欠いているのではないか』と疑問を投げ，カールッチ米国防副長官も『81，82両年度については，米国防予算は明確な戦略規定に基づいたものではない』と〝告白〟している（『ニューズウィーク』)。」（毎日新聞社外信部『東西軍事力』築地書館1981年56頁）山田浩氏も「カーター政権をはげしく批判したにもかかわらず，当選したレーガン新政権の戦略構想には，基本的に独自なものはみられなかった。」といい，しかしその上で，そこに「新しい要素がみられなかったわけではない」として，「その一つは，限定核戦争政策をささえる戦略核兵器システムの近代化計画が，これまで以上に精力的に推進されようとした点」であり，「いま一つの特徴は，核戦争の限定をめぐ

Stubbing がこの第1幕の段階でとくに問題だとして指摘するひとつは，国防予算の設定に国防費だけが他の予算項目と無関係に議論されることの弊害である。上述のように，合衆国の予算設定のしくみからして，国防予算はひとつの独立した歳出予算案として作成されるが，その際に国の安全保障にかんする他の全項目（対外援助，諜報，また軍備管理軍縮局や国家安全保障委員会，国務省が所管する諸項目，などなど）との調整，トレード・オフを考慮する姿勢は，他のどこよりもこの第1幕で示されなければならない。にもかかわらず，Stubbing によると，「私がOMBにいた20年間を通じて，国家安全保障の分野で国防機関と他とのトレード・オフが生じたのを一度も見たことがない」[11]。この20年間，アメリカにとって国際政治の環境がドラマティックに変わったのに，アメリカの安全保障政策が「ソ連の軍事的脅威」にたよる硬直的政策しかとりえず，第三世界への軍事・経済援助にしろ情報収集にしろ，つねに後手に回ってしまった理由のひとつがここにある，と彼は説くのである。

この，ホワイトハウスに始まる国防予算編成の過程で軍の最高指令官たる大統領がどの程度のリーダーシップを発揮するかは，まったく一様でない，と Stubbing はいい，マクナマラ国防長官がケネディや初期のジョンソンを完全にリードしたケースと，カーターがブラウン国防長官を抑えたケースとを対照している[12]。

（ii） ホワイトハウスで国防の理念と基本線が作られると，1月，閣僚のひとりである国防長官が，それをいわば軍事の用語に移し変えて，国防指針（Deffense Guidance）として軍にあたえる。ここから陸海空三軍による具体的な要求作りが始まる。この国防指針は，たとえば1987年1月にだされたものは1988年10月から始まる1989財政年度のためのものである。

2月，軍の最初の反応として，統合参謀本部（JCS）から統合戦略計画文書（Joint Strategic Planning Document）がだされる。これはアメリカが必要とする軍事力にかんする長期の展望をもったステートメントであるが，Stubbing によると，「私が政府で働いていた全期間を通じて，毎年殆ど同じものだった」。この文書には，資源や資金の制約にかんする配慮，軍事強化の優先順位，その他分析らしいものは一切なく，国防指針との関係も定かでない。だから価値の乏しい文書だったし，いまでもそうである。

春，三軍がそれぞれにプログラム目標覚書（Program Objective Memoranda POM）なる，アウトラインをまとめる。当然ながら既存の兵力や設備をみずから削ろうという動きは滅多になく，新しいプランは付加されるから，しばしば国防長官の指針とも無関係に規模だけ膨らんだものになっている。三軍相互のライバル意識や既得権争いは熾烈なものがあり，「町一番の試合はアメリカ対ソビエトでなくアメリカ海軍対アメリカ陸軍のカードだ」といわれるほどであるが，しかしそれは通常，この第2幕の表舞台では展開されない。三軍にはむしろ長年にわたり公然と他の軍の計画に口をはさまない暗黙の合意ができている。かくして国防指針は大統領と国防長官が替わるごとにそれなりの変化を誇示するのに，各軍が作るプログラムは毎年きわめて似通ったものになる傾向がある。た

る困難性との関係で，全面核戦争対策がますます重要視されるようになったことである。」と，2点を挙げている（『限定核戦争論と SDI 問題』広島大平和科学研究センター研究報告シリーズ No. 14, 1986年30頁）。一方，今井隆吉氏は，レーガンに限らず，マクナマラの柔軟反応戦略以降，新しい戦略論はないという観点を示し，「核の時代の到来とともに戦略論という新しい知的ゲームが華々しく登場したわりには，その後30年にわたってとくに理論の新しい進展がないことは，核兵器の体系そのものが，知的考慮の対象としてはすでに飽和状態に達し」た実態を反映しているのではないか，と説く（『核軍縮』サイマル出版会1987年83頁。

11) Stubbing, p. 67.

12) ibid., pp. 58～59.

だ金額の膨張だけが特徴である[13]。

POMが出揃った5月頃から，文官である国防長官（およびそのスタッフ）と軍部代表との立ち入った意見交換が開始される。その仕事は膨大で，数千の個別事項の決定に本来かかわらねばならないが，それは現実には不可能である。どの地点までかかわるかには，国防長官の個性が多分に反映している。一般には夏の間じゅう，主要なプログラムの検討に精力がさかれる。9月から12月にかけて，国防長官事務局(Office of the Secretary of Defense OSD)と行政予算管理局（OMB）のスタッフが無数の細かい論点に没入する。軍内部の担当者を呼んでヒアリングが頻繁におこなわれる。こうして数百にのぼる個別の予算案が決められていく。

このような決められかたのなかで，ひとつの特異性をもっているのが，開発・研究予算（R&D）であるとStubbingはいっている。R&Dには実に多彩な内容が含まれ，しかも長期にわたるものが多いから，年々の国防任務に対応させて予算を立てるわけにいかない。というわけで，1967年以来，総国防予算のほぼ10%を割り当てる慣行ができあがった。1970年代にもずっと10%程度を維持し，1980～83年に一旦9.5%に落ちたが，84年ふたたび10%に復帰。そして1985, 86年と11～12%台に上昇したのは，SDIへの特別追加のためである[14]。

12月，国防長官はひとつにまとめた公式の国防省予算要求を大統領に差し出す。12月から1月にかけて，大統領とそのスタッフ，閣僚，OMB局長らにより，議会に提出する前の作業がおこなわれる。この段階でOMBは，総じて予算の原案にたいする節減を主張し，ときには主要プログラムの見直しをも求める。インフレ率をどう織り込むかも大きな争点になる。国防省は従来から，その生産物が異常に大きな規模や希少な原料の使用を伴うという理由で通常のインフレ指標より高い見積りを主張しているからである。これらの対決の結果がどうなるかは，国防長官とOMB局長とのどちらが大統領の意を多くとらえるか，という問題でもある。したがって後述するように，行政府の予算案作成の最終段階におけるOMBの影響力は，大統領次第でさまざまであった。

(iii)　舞台は第3幕，議会の場に移る。

近年，連邦議会はアメリカの対外政策にたいする影響力，規制力をとみに強めてきたとみられている。ある政治評論家の言によると，「対外政策決定方式における，今世紀最後の四半世紀とそれ以前との最大の相違は，議会の関与ということになろう」[15]。

1970年代から議会が対外政策に大きな力を行使するようになったのには，次元の異なるさまざまな理由が考えられる。直接の契機としては，ベトナム戦争の敗北やウォーターゲート事件などによって，行政府への国民のしたがって議会の不信が噴出したこと，あるいは外交への

13) *ibid.*, p. 70, pp. 71～72, p. 76.
14) *ibid.*, pp. 80～81.

15) G. Allison & P. Szanton, Remaking Foreign Policy, 1976, p. 99. (Stubbing, ibid., p. 88 から引用)。もともと州連合の実質を濃くまとって発足した合州国アメリカにおいて，国民国家としての対外関係や国防問題に大統領と議会がいかなる権限を分担するかは，憲法の規定を含めて不明瞭であり，両者の間にリーダーシップの奪い合いも時に生じたが，総じていえば大統領の意思決定力の優越・議会による同調という長期の趨勢が認められていた。その歴史的な趨勢が1970年代を境に大きく変ったということが近年とみに指摘される。たとえば前掲書『アメリカの議会・日本の議会』の中でアメリカ側スピーカーたちは，「議会とニクソン大統領との衝突のさいに，外交の分野での30年間にわたる議会の受身の姿勢は終わりを告げた。」（21頁）「……1970年代になると，議会の外交への介入および大統領の行動の抑制への動きが，議会のなかで再び頭をもちあげてきた。」（240頁）と，明確に70年代を転期としてつかんでいる。一方，山田浩氏は，他の文献によりつつ「……60年代に入り顕著となった国防政策に対する議会（具体的には軍事委員会その他による）のコントロール能力は，ニクソン政権になってもひきつづき増大し，拡大されつづけたのである。」と，国防政策にかんしてむしろ60年代からの趨勢をみている（『核抑止戦略の歴史と理論』法律文化社1979年，206頁）。

国民のコンセンサスがいわば始めて動揺したことであろう。1973年，大統領の戦闘指導権限を大きく制限する「戦争権限法」「War Power Act) が大統領の拒否権を乗り越えて成立し，次いでトルコへの軍事援助の停止 (1974)，アンゴラ反政府組織への軍事援助停止を求めるクラーク修正条項 (1976) など対外援助への規制，また合衆国の諜報活動にかんする広範な検討 (1974～75)，が加えられた。この背景にはまた，アメリカ経済が世界市場への史上始めてといってよい依存を示しだしたことで，アメリカ国内における地域の利害が世界市場に結び付けられ，国民的な利害が外交問題と直接掛かり合うようになった事情があろう。

外交問題への関与の増大に対応して，国防問題についても，議会の取り組みはこの十数年来強化されてきた。量の面での指標をいくつか挙げると，1963年度予算策定に際して両院の軍事委員会は27の聴聞会を開き1,400ページの証言を得たが，それが1983年度には117聴聞会，22,000ページに膨れ上がっている。委員数も8人から44人に増えた。ペンタゴンが議会の要請で提出した報告数は，1970年の36から1984年に458にまで達した。70年代に議会予算局ができ1万3,000人もの議会職員を擁するようになってから，議会独自の情報収集とその分析力も飛躍的に高まった。そして年々，国防予算の非常な細目にまで拘わるようになってきている[16]。ごく最近では周知のように，新財政均衡法が発効して最初の予算となる1988年度予算の設定過程において，国防費圧縮が大統領と議会との間の最大の争点となり，議会は最終的に約50ドルの圧縮をかちとっている。

ところが，こうした見掛けの華々しい活動の割りに，国防予算にたいする議会の規定力は大きくないのだというのが，むしろ Stubbing の論旨である。国防予算の内容にしろ水準にしろ，特別の例外を除いて基本的に承認されてきた。議会の議決によって否定された主要プログラムというものはない。殆どの「変更」は，今年の購入を来年以降に延ばすものか，微調整の域を出るものでない，と彼はいう。たしかに近年，議員は大統領の国防予算要求を削減するのに熱心なようにみえる。それは財政赤字へのいらだちのせいであり，またペンタゴンの無駄遣いと不効率にたいする認識が国民の間に広く浸透しているからで，議員としては怠けていないことを見せるためにも，ともかく国防費を削減しなければならない。

にもかかわらずそれが本質的な削減や変更になりえず，外交問題，安全保障の非国防問題で議会がこれだけ力を獲得・行使しながら国防問題についてだけはそうならない，その主たる理由を，Stubbing は，経済的なものだという[17]。国防予算がもつ資金，雇用，技術などの経済効果は外交などに較べてあまりに大きく，各地の経済利害を背負って議会活動をしている議員には最初から強い制約がかかっている。この点については，のちにいくつか具体例を見ることにする。

安全保障にかんする論点に関与する委員会は，ある推定によれば上院で16，下院で19にのぼる[18]。しかし殆どの委員会が他の安全保障関連予算と無関係に断片だけを論議するので，大綱に立ち入るということがない。国防予算要求にたいする最も広範な検討を指揮するのは，軍事委員会（下院47名，上院19名）である。1962年まで軍事委員会は国防予算の広範なパラメーターを準備するだけだったが，その後権限が一貫して強まり，今日では国防予算権限の原案をつくる役割を担っている。そしてこの委員会は，議会内の国防問題専門家集団として遇せられ，また伝統的に議会内の軍拡擁護者の要塞としても機能してきた。委員の圧倒的部分が，国防生産関連州の出身者で占められている[19]。

16) Stubbing, pp. 88～89, p. 95.

17) *ibid.*, p. 89.

18) *ibid.*, p. 92.

19) *ibid.*, p. 93. ところが最近になって軍事委員会のこうした構成に変化が生じてきた。S. E. ケネディと G. ハートの両上院議員，L. アスピン，

歳出委員会傘下の国防小委員会（下院11名，上院17名）は，予算案作成の最後のつめをおこなうキー・プレーヤーであるが，軍事委員会ほど広範かつ本格的な検討を行うものではない。それだけの時間的余裕もない。結局軍事委員会のだした方向を大幅に変えることにはなりえない。そしてこの国防小委員会をも，多く国防生産関連州の出身者が占めている。ただしこの小委員会は現実に歳出枠の限定に責任をもつため，通常，予算の削減をおこなわねばならない。伝統的に下院の小委員会が削減し，上院の小委員会で一部復活する過程をとる。この削減で最も好まれるのは次年度以降への繰り延べである[20]。

議会における国防予算設定への指導力という意味で，もうひとつ見逃せないのが，議会に勤務する役人の力である。1945年に2,500人だった議会職員の数は今日13,000人水準にまで膨らんでいるが，その増加の殆どは1960年代後半からのものだった。それと並行して細かい法案，その修正，夥しい数の聴聞会など，事務量が激増してきた。「議会があまりに細かいことに口をだしすぎる」というのが今日のペンタゴンの不満のひとつであるが，そうなると議員も常時職員に助言を求め，職員の意志が議会運営に重要な影響を及ぼすようになる。ここに官僚制の論理が働き，容易に崩れぬ予算の体系ができてくるというわけである。また国防問題のベテラン職員が国防会社とつながっていくことにもStubbing は言及している[21]。

かくして，議会は毎年の予算審議に大騒ぎし，ほぼ例外なく国防費の削減をおこなうが，大部分は見せ掛けにすぎないというのが，Stubbing の実感のようである。そこには暗黙の rules of engagement が成立している。たとえば議会は過去16年中の15年，大統領の要請する国防費の2～7％を削減してきた。しかし実は，大統領府は毎年，議会のそうした削減を織り込んで予算の要請をおこなっている。議会内の聴聞会で軍部の代表者が要求の正当性を証言している，その奥の部屋で国防省と議会のスタッフが，互いに今年どこまでの削減が可能かを話し合っている。今年削減するものは，殆ど翌年以降に復活することになる[22]。

ただしきわめてまれに，例外的な事象が生ずる。Stubbing があげる例でいうと，1969年のABMミサイル論争で議会が果たした実質的役割[23]，レーガン期におけるMXミサイル問題（10年余にわたる論戦の末，85年に大統領との妥協が成立した），またべつな意味で，1981～82年

R. デラムス下院議員といった，むしろ軍拡批判派と目されていた議員が軍事委員会に入ったのである。アスピン議員にいたっては，1985年に下院軍事委員会の委員長に選出された（ibid., p. 94）。このような変化が軍事委員会の性格にどう影響していくものか，今後の興味ある留意点である。

20) *ibid.*, pp. 94～95. アメリカ議会にはこのほかに，国防問題専門家と目されて強い発言力を有する特定の議員がいる。中でも有名なのがジョージア州選出，民主党の S. ナン上院議員であり，ナン議員の名は NATO の通常戦力増強にかんするナン修正案（1985年），「核危険緩和研究グループ」の組織者，1986年の新兵器プログラム削減・現行プログラム加速という方針転換の火付け役，などとして登場する（Stubbing, p. 94, 山田浩『限定核戦争論と SDI 問題』41～42頁，103頁）。こうした議員は，ペンタゴンの活動に批判やセーブを加えながら，客観的には長期にわたる軍事力増強の擁護者の役割を果してきたと Stubbing はのべている。

21) Stubbing, pp. 95～96.

22) *ibid.*, pp. 96～99.

23) 1957年から開発が始まった ABM (anti-ballistic missile 弾道ミサイル迎撃ミサイル) プログラムは1967年まで予算の増額が続いたが，この67年にマクナマラがプログラムの効果に疑問を呈し，削減の意向を示した。ところが69年ニクソンの登場とともに復活の方針がとられ，議会と大衆の大きな議論を呼び起したのである。上院に強い反 ABM グループが作られ，広汎なヒアリングが繰り返された。結局1969年8月6日の上院投票で一票の僅差をもって ABM は生き残ったのであるが，その後も議論は続く。そして1972年，ニクソン・ブレジネフ会談で ABM 制限条約が結ばれ，アメリカは75年から ABM の運用を停止した。今年の1988年度国防予算案作成にかんして，上下両院協議会は SDI 実験への歳出をこのABM 制限条約の厳格・狭義解釈の枠内に限ることで合意したと報じられている。

レーガンの軍拡予算が議会で殆ど削減されなかったことなど。議会のこうした「例外的」な実効を点検すれば，いずれもその背後にかなり大きな世論の意向があったことが直ちに明白になる。今日のレーガン末期の国防予算にたいして議会の対応が画期的にたかまっている事態も，世論の動態に強く支えられており，議会の規制力強化が今後も続くと，これだけから即断することはできないであろう。

3. 根拠としての「ソ連の脅威」

国防費の算定，支出が他のもろもろの公共支出と際立って異なる質をもつことは，さまざまの面で指摘できるが，中でも大きな異質性は，軍事力をどこまで作れば十分であるか，また作った軍事力がどれだけ有効であるか，を測定する客観的な尺度が存在しないところにある。正しい目標も正しい答えも得られない方程式にたいして，計画から実施まで数千のフィルターがかけられていく。とすればそのフィルターも各々個別，独自の目標や動機をもたざるをえない。Stubbing がこの過程を「国防ゲーム」と名付けるのは，各プレイヤーが各々自分の目標がありながらそれをあたかも国家の目標と同一であるかのように装ってひとつのゲームを演ずる，という意味においてである。

ところでこうしたゲーム全体の大枠を決める根拠になるのは，今日ではなんといっても「ソ連の軍事的脅威」である。だがこの脅威の測定はきわめて主観的なものであって，二人の専門家が同じデータをもとにして劇的に異なる測定値を示すことは，すでに広く知られている。最もよく引き合いにだされるのは，ストックホルム国際平和研究所の年鑑（SIPRI 年鑑），イギリス国際戦略研究所（IISS）の毎年の「ミリタリー・バランス」，それに合衆国でおこなわれるソ連の軍事費とその趨勢の測定がいちじるしく異なることである。金額でいって時には2倍以上の差となる。合衆国の政府機関による測定も中央情報局（CIA）と国防省の国防情報局（DIA）とではほぼ一貫して後者が大きく，その差はしばしばかなり大きい。さらに，国防省の中においても，各軍が自前の諜報組織を持ち，自軍をソ連に較べていちじるしく劣るものと描き出す伝統を維持している。例えば1950年代のミサイル・ギャップ論は，空軍の諜報機関が行政府や CIA の異を乗り越えて世論形成を先導する役割を果たした。ソ連が何基の ICBM を保有するかという点で1962年の空軍の推定は700基，海軍のそれは200基という開きをしめした。後に米ソのミサイル・ギャップの存在が大方から否定されるようになってからも，空軍だけは頑固にそれを認めようとしなかった[24]。

ソ連軍事費の測定が機関によってこれほどにも違うのは，むろんその機関の利害のみによっているわけでない。周知のように公表されるソ連の国防費は日本のそれをさえあまり上回らない程度の金額で，これが実態と掛け離れているというのは西側専門家の常識であるが，こういう数字しか出されないのはソ連が事実を意図的に隠蔽しているからだとはいいきれないのである。むしろソ連において軍事と民事との境界がアメリカや日本のような形では画されておらず，人件費にしろ，科学技術費，備蓄，建設，恩給費等々，それを国防費項目にいれる仕組みが全く違うらしいことが最大の理由とされる。そして西側の測定機関が資本主義国と同一基準でソ連の軍事費を計ろうとする場合，同一基準に持っていく方法論がまったく異なる。よく知られているように，合衆国の政府機関による方法は，自国が収集したソ連の軍事設備，兵員，部隊維持，作戦遂行などに関する情報をいわゆるブロック積み上げ法でまとめ上げ，これらのコストを，それとおなじことをアメリカでやった場合のコストに置き換えて（ドル原価計算による表示という）算定する。たとえば月6.5ドルともいわれるソ連兵士の給与を，新兵でも600

24) Stubbing, pp. 5～7. 今井前掲書50～52，75頁，中馬前掲『軍事費を読む』などを参照。

ドル支給される（全兵士の年間平均では2万ドルを越す）アメリカ兵の給与に置き換えて計算する。レーガン大統領は合衆国兵士給与のベース・アップをおこなったが，そうすると自動的にソ連国防費の測定値が上がることになる。しかもソ連の兵士の数は合衆国の2倍以上だから，ソ連国防費の増加はこの点だけでも合衆国より急速だという計算になるわけである。逆に兵器や装備の場合，ソ連の生産性がもしアメリカより低ければ，ドル原価表示では実態より低く算定してしまうことになる（そこで実際には生産性の推定を加味している）。一方，SIPRIの計算はこれとまったく違い，ソ連政府による国防費の公表数字の上に，独自の推計で他の支出項目から転移加算する方法（アド・オン方式という）をとっている。IISSは，国防費については独自計算をやらず，1970年代半ばまでCIA資料を掲載していたが，その信憑性を疑う声の高まりに応じて，その後そこを空欄にしてしまった。今年（1987-88年版）の「ミリタリー・バランス」では，さらに恒例の東西の通常戦力の総合比較をもやめてしまった。

今日では写真偵察衛星が撮った写真をコンピューター処理したものは，自動車のナンバー・プレートが読めるほどの精度をもつといわれる。各種諜報機関による情報収集，亡命者の証言，ソ連刊行物やTV映像からの読み取りなどを加えて，一昔前とは比較にならぬ充実した情報がある。しかしそれをどれほど充実させていっても，「ソ連の脅威」の程度がより確からしくなるということはない。第1に，国防予算，武器の総量といった数量，および兵器の性能についての不確定性がいっこうに解消されていない。当然ながらソ連の方も西側の測定を攪乱させるさまざまのトリックを行使する[25]。第2に，軍備の判定にきわめて重要な，兵器の予備や部品の在庫，またR&Dの投入・進行状況などが不明である。第3に，ソ連兵士の士気，規律など（一説では近年いちじるしく低下しているといわれる）が判定できない。第4に，なによりもこうした戦力を踏まえてソ連が何をやろうとしているのかという，主体的な意図の評価ができないのである。そしてこの不確定性こそは，国防省が，あるいは各軍が，目いっぱいの予算獲得に奔走するさいの最強の論拠となるのである。ペンタゴンとソ連との奇妙な協力関係といわれる所似である。

以上の点に関連して Stubbing が述べている事柄や例は，すでに我が国でも紹介されているものが少なくない。例えば Stubbing もしばしば引用するコックバーンの著書『脅威』[26]がはるかに豊富な記述を与えている。そこで小論のこの節では以下，1970年代後半に加速されたソ連脅威論がレーガンの登場を促した，その局面だけを整理しておくことにする。

1960年代後半から70年代前半にかけてソ連の国防費がかなり高いテンポで増大したことは事実のようである。ソ連の公式発表でもそれは否定されていない。そして1976年（2～3月）のソ連共産党第25回大会において，明確な抑止力理論が打ち出されたように思われる。一方，合衆国側では，60年代末以降70年代中期まで，ベトナムからの撤退，アメリカ国内の荒廃，福祉的支出の増大などに対応して国防支出のかなり顕著な減退がみられる。国防省としては，予算の削減と強まる風当たりの中で，既定の近代化プログラムを推進するために他の項目を極端にまで抑制したが，たとえば兵士の給与を抑えた

25) 最も有名でよく引用されるのが1955年ソ連空軍デーのパレードで，バイソン重爆撃機が西側の予想より1年早く登場し，モスクワ上空を飛んだ，その数を合衆国のチャールズ・テイラー大佐が28機と計算し，そこからソ連の爆撃機製造プログラムの推定値が一挙にはね上った例である。後年になって，同じバイソンが観覧席の上空を複数回飛んでテイラー大佐を欺いたことがわかった。50年代末のミサイル・ギャップ論も，ソ連側が自ら「わが国はソーセージのように長い巨大ミサイルを建造しつつある」と主張した，その誇大宣伝に多分に振り回されたところがある。

26) A. Cockburn, The Threat — Inside the Soviet Military Machine 1983. 赤羽龍夫訳『脅威』早川書房1985年。

ことが，ベトナム敗戦後の士気低下に拍車を加え，軍全体のモラール低下はアメリカ史上類のないものとなった。70年代後半から台頭してくる危機論，ソ連脅威論は，なによりもまずこうした傾向への反動として見るべきものであろう。

1976年に二つのエピソードが挙げられる。その一つとして，この年ＣＩＡはソ連の軍事予算のこれまでの推定額が低すぎたという批判を受け入れ，自ら大幅な上方修正をおこなった。その主たる論拠はつぎの点にあった。それまでＣＩＡはソ連の軍事産業が民事部門より２倍の高さの生産効率をもつという想定のもとで，彼らが情報収集したソ連軍事装備のルーブル計算をしていた。ところが亡命者の証言によって，ソ連の軍事産業の効率は決して民事部門より高くなく，同等程度であることを認めざるをえなくなった。そうなると，ソ連のこれだけの軍事装備にかかった資金はもっとはるかに大きいはずである。かくしてソ連国防費の推定値は一挙にアメリカの４割増に修正された。当然その後の生産にもその低い効率が適用され，それに応じて国防費の増加テンポも高く推定されることになった。ソ連の軍事産業の非能率のために推定値が上がったのに，米ソの軍拡競争の中では，アメリカの国防費との差，ギャップの増大という資料をそれは提供したのである[27]。

もう一つのエピソードもＣＩＡに発する。ＣＩＡが60年代後半からのソ連ＩＣＢＭの成長を過小評価したことに始まり，ＣＩＡがソ連の意図を読む姿勢はハト派にすぎるという非難が当時高まっていた。1975年に，ＣＩＡ内部に従来のアナリスト・グループとは別にもう一つのグループを（外部の専門家によって）作って，ソ連の軍事能力と意図とを「競争して分析させる」べきことが政府部内から示唆された。当時のＣＩＡ長官コルビーはこれに反対し，従来のグループ（の態度）を「強化」することで対処しようとした。だがコルビーは75年11月に更迭され，新長官に就任したジョージ・ブッシュはただちに外部者によるチーム作成にとりかかった。内部グループをチームＡと称し，外部者グループをチームＢとして，競争的アナリシスが始まる。委員長リチャード・パイプス，事実上のリーダーとなったポール・ニッツ，それにウイリアム・クリーヴなど，のちにレーガン政権の安全保障問題のスタッフになる面々がチームＢのメンバーである。チームＢは，Ａと同じデータを使いながら，ソ連軍事力にたいするアメリカ側の非力という基調一色で作文していった。それまでアメリカよりはるかに劣るとされてきたソ連ミサイルの命中精度も，アメリカと同程度だと修正された。この内容が同年の12月26日ニューヨーク・タイムズにリークされて，大きな反響を呼ぶことになるのである[28]。

1976年11月には，チームＢのメンバー数人が，今日のソ連の脅威を広く国民に知らせ啓蒙する必要ということで，組織づくりに乗り出した。上に挙げた人々に，のちにレーガン下の軍備管理軍縮局長となるユージン・ロストウ，国務長官になるジョージ・シュルツ，海軍長官ジョン・レーマン，前国連大使カークパトリック，ＣＩＡ長官ウイリアム・ケイシーらを加え，そしてレーガン自身をもメンバーの一員とした，小規模ながら豊富な資金と強力な影響力をもつ「現在の危機委員会」（Committee on the Present Danger ＣＰＤ）が発足した。ＣＰＤはフォード，カーカーのデタントにたいする攻

27) Stubbing, pp. 10～11. Cockburn, 前掲邦訳127頁，中馬前掲『'85年軍事危機説の幻』81～85頁。SIPRI 年鑑1986年版（東海大学平和戦略国際研究所編訳）282頁。
1983年になって CIA は今度はこの推定を自ら下方修正した。年率３～４％台，時には５％台と見ていたソ連軍事支出が，1976年以降２％をこえておらず，この間のソ連の GNP 成長率よりも低かったというのである。一方 DIA はこれを部分的にしか認めていないようであるが，76年以降かどうかはともかく，近年ソ連の軍事生産がスローダウンしていることについてはほぼ一般的に認められてきたといってよいであろう。

28) Stubbing, pp. 12～13. Cockburn, 前掲邦訳307～311頁。中馬上掲書115～117頁。

撃の拠点となり，77年秋からのエチオピア・ソマリア紛争への（あるいは75年のアンゴラ紛争も含めて）ソ連介入をとらえてのキッシンジャー外交批判，さらに79年のＳＡＬＴⅡ締結への攻撃などを展開していった[29]。

こうしてデタント懐疑論の種が蒔かれ新たな次元の反ソ意識が育っていったが，それが一挙に噴出するのはいうまでもなく1979年である。この年，イランで米大使館占拠事件，パキスタンでの反米デモ，第２次オイル・ショック，そしてソ連脅威論に決定的な論拠を与えたソ連軍のアフガニスタン侵攻によって，中東・東アジア地域を中心とする世界情勢の危機観がアメリカの世論を制するにいたった。第２表からも伺えるように，軍拡にむけてのアメリカの世論は，ベトナム戦後の厭戦気分から見事な旋回を示すことになる。1978年頃から対ソ非難のボルテージを上げてきたカーター政権も，任期最後の一般教書においてカーター・ドクトリンを打ち出し，ソ連の脅威に正面から対決する姿勢を明らかにする。1980年の大統領選挙はもはや軍拡と軍縮の対立ではなくて，どちらがより急速な軍拡を実行するかをめぐって争われることになった。

この前後の時期に，「1985年軍事危機説」が世界的に流布したことについては，小論にもしばしば引用した中馬清福氏の著書に詳しい。アメリカでも，ＣＩＡが1980年初頭，「モスクワは1985年までに核戦力のほとんど全分野でアメリカを追い越す可能性がある」という推測を与えた[30]。キッシンジャー，ワインバーガーもそれぞれの立場から80年代中頃の危機を説いたようである[31]。レーガンは1980年の大統領選挙戦で「脆弱性の窓」(window of vulnerability) という言葉を頻繁に使っている。80年代中頃に頂点に達するソ連戦略兵力の優位が，アメリカの迎撃ミサイルを無力化し，その脆弱な窓からソ連ミサイルが雨あられとなって飛び込んでくるだろうというのである。この窓を閉じなければならない，というのがレーガン候補の訴えだった。

レーガンが政権についた年，1981年の９月30日にアメリカ国防省が公表したパンフレット『ソ連の軍事力』(Soviet Military Power) は，ソ連の軍事的脅威論にかんするこの時点での集大成である[32]。それによればソ連軍兵力は480万人以上でアメリカの武装兵力220万にくらべて格段に大きく，軍事投資額は79年にアメリ

第２表　国防予算支出にかんする世論調査

（ギャラップ調査）

現行国防支出は	少なすぎる	多すぎる	適正である	意見なし
	%	%	%	%
1969	8	52	31	9
1971	11	49	31	9
1973	8	42	40	10
1974	12	44	32	12
1976	22	36	32	10
1979	34	21	33	12
1981	51	15	22	12
1983	21	37	36	9
1985	11	46	36	7
(1987	15	48	34	3)

R. A. Stubbing, The Defense Game p. 13
（1987年については 1987. 11. 19付の日本の新聞報道にもとづいて付記したが，これはアメリカの新聞社の共同調査のようである。）

29) Stubbing, pp. 17～18. 中馬上掲書115～117頁。

30) 前掲『東西軍事力』28頁。

31) Stubbing, p. 44. 中馬前掲書55～56頁および203頁以下。
85年危機説の２大論拠ともいうべきものは，①この時期に70年代以降展開されてきたソ連の軍拡による東西の軍事力の差が最もひろがることになる。その後は再び差が縮まるという予想，②この頃ソ連に石油危機が到来し，ソ連の中東への関心がさしせまってくるという予想であった。このほか，80年代後半にソ連の若年労働者数が減少に向うという労働力事情なども挙げられた。なおソ連石油危機説を77年報告で流した CIA は81年３月に，この予測が間違っていたとして修正した（以上詳細は中馬上掲書を参照）。

32) U. S. Department of Defense; Soviet Military Power 1981, 邦訳「危機の時代，ソ連の脅威」（「正論」特別増刊1981年11月）。

カを70%上回っており，そしてあらゆる分野での近代化が進んでいる。とりわけICBMとSLBMとに高度の優先権が与えられており，命中精度がいちじるしく向上して，ミサイル戦力は西側と同等ないし幾分凌駕するにいたった。軍事部門に世界最大の科学者，技術者集団を組織して，軍事技術におけるアメリカの優位を劇的に縮めてしまった。新しい重要な兵器システムがいま続々テストと試行の段階に入っている。T－80型戦車，タイフーン型弾道弾発射潜水艦，オスカー型巡航ミサイル潜水艦，新型迎撃機とそれに装備するミサイル，各種の精密誘導砲弾，等々……[33]。

これらの推定がいかに誇大なものだったかということは，その後折りにふれて各々につき次第に明らかになってくるが，その一例としてStubbing も挙げているT－80型戦車のエピソードがある。『ソ連の軍事力』では，「ソ連の戦車の発達は，ソ連地上軍近代化の状況を示す好例である」として，目下試験生産中のT－80型戦車をイラスト入りで紹介している。1982年のアメリカ下院軍事委員会における J. マローニ陸軍少将の証言によれば装甲度，火力，機動性において合衆国の現在の主力戦車M－60にたいする危険なまでの優位を持つものとされた。合衆国は79年から新型のM－1の生産を始めたところであるが，じつはこのM－1は，76年の実車テスト以降，予定コストがうなぎのぼりに上がってM－60の3倍にまでなり，議会の激しい批判を招いていたのだった。サミュエル・ストラットン議員が，T－80について，誰も見たこともないのに何故そのような証言ができるのかと問うたのに対して，マローニ将軍はつぎのように答えている。

「その戦車の性能をどのようにして評価するか説明させてください。われわれは過去のソ連の行き方とみられるものから演繹して，T－80がどのようなものであるかをわが国を含めてNATO4カ国の最優秀の専門家に各自別々に評価してもらいます。ついでこの四つの研究を統合してT－80がどのようであるかについてのわれわれの合成された評価を作成します。だから，それは単なる気まぐれに基づいたものではないことがおわかりでしょう。」[34]

言い換えれば，T－80にかんする陸軍のビジョンは，現在の技術水準で考え得るところの最上のものの合成物なのだった。ソ連の現有兵器はわが国のそれと同等ないしわずかに劣るが，ソ連が目下開発中の兵器はわれわれに優越する，そしてわれわれがこれから開発しようという兵器だけがそれを上回るという言い方は，あらゆる新兵器システム導入時における証言のほぼ共通するパターンだといってよい。この年，T－80は実際にソ連で生産されて姿を現わした。1983年にアメリカ国防省が刊行した『ソ連の軍事力』第2版には，その現実の写真が載ったが，それは1981年のイラストとは似ても似つかぬ，10年前からのT－72と殆ど識別できないようなものでしかなかった。性能においてもT－72と掛け離れたようなものでないことが確かめられた。しかしながらこのT－80にかんする如上の推定は，アメリカのM－1生産のための予算獲得には立派に役割をはたしたわけである。

Stubbing の判定では，軍事支出，兵器生産の質と量，マンパワー，そして全般的な戦力のデータを比較したとき，米ソ間で1970年代に軍事バランスが大きく変わったとみることは困難だという。70年代前半のアメリカはベトナムからの撤退もあって国防費の総額は逓減したが，軍備近代化の課題はテンポを落とさず進行した。70年代後半の国防費はふたたび増勢に転じたが，その増加の年率2%という水準はソ連のそれとほぼ同じである。NATOとワルシャワ条約軍との通常兵器のバランスにも1970年代をつうじての顕著な変化はなかった。軍事技術面

33) なおソ連の兵員数を西側諸国と同じ次元で比較できないことについては Cockburn 前掲書 邦訳の160頁以下を参照。

34) Stubbing, p. 4. Cockburn, *op. cit.*, 邦訳40頁。

では，（さまざまの誇大宣伝は問題外として）70年代に両国のギャップが縮まったことは事実であろうが，主要テクノロジーにおけるアメリカ優位は揺らいでいない[35]。アメリカが70年代に国防を軽視したというのは真実でない。

こう判定したうえで，Stubbing は続ける。80年代に入ってレーガンは，もっぱらこのソ連脅威論によって劇的な国防費増額をかちとった。レーガン就任の当初，議会はレーガンの国防費増額要求をほぼ全面的に容認していった。かくして予算の支出面だけからいえば，アメリカはいま朝鮮戦争，ベトナム戦争を上回る，平時の戦争状態を体験している。にも拘わらず，今こそわれわれはソ連にたいする軍事力のバランスを緩やかに失いつつあるように見える。それはわれわれの国防費支出が少なすぎるからでも，ソ連の支出が多すぎるからでもない。80年代におけるわれわれのこれほど巨額の軍事支出が，じつは軍事力の強化にまことにわずかしか役立っていないからなのだ[36]。

これが Stubbing の著書全体を貫く観点である。この観点からする軍事支出への批判は，今日のアメリカではめずらしいものではない。とりわけ1985年頃から，軍事費の無駄遣いにかんする非難を，議会でもマスコミでも聞くことが多くなった。その主要な契機が，レーガン政権下で危機的な肥大化を示す連邦財政赤字問題にあることは疑いえない。さらに直接的な契機として，1985年4月，ゼネラル・ダイナミクス社のペンタゴンにたいする2億4,000万ドル余の過大請求が明るみに出たことなどを挙げることもできよう。同社のような主要兵器の調達に限らず，ごく小さな部品や什器の調達に至るまで，たとえば普通のねじクジー本が60ドル，ねじ回し300ドル，コーヒー沸かし器2,000ドルという具合に，膨大な無駄が摘発されていった[37]。こうした夥しい事例は，反戦運動や軍拡の不経済論にも頻繁に引用されるが，同時に前掲第2表に見られるような，近年の国民全体の国防費増勢への懐疑，不支持にも大きく影響しているように思われる。Stubbing の論調もそうした風潮と共にあるといってよいが，彼はそれらのスキャンダルを生み出す，国防予算の設定，行使の全体構造をこそ，主題とするのである。その構造のひとつひとつの不正を摘発し除去するような方法によって改まるものではないのである。

4. 国防省のプログラム作成

予算設定過程において具体的な議論の対象になるのは三軍から提出され国防長官によってまとめあげられた各種プログラムである。国防費

35) 米国防省は1980年以来，20項目の最重要な基本的技術分野における米ソ間の優劣比較を毎年行なうようになった。1981財政年度における調査（まだカーター政権時代である）では15がアメリカ優位，5が米ソ同等でソ連優位はゼロであった。レーガン政権になって83年度，二つの分野でアメリカ優位を消し二分野でソ連優位を認めた。84年度にはアメリカ優位15，同等が4，ソ連優位1。86年度にソ連優位の1が消え，87年度ではアメリカ優位14，同等6となっている（Stubbing, p. 16, 山田前掲報告90頁。なお20項の内訳は山田報告を参照）。

山田氏によると，87年度国防報告からソ連脅威の警告が後退し，対ソ軍事バランスにおける回復や優位が示唆されるようになったという（同90頁の註）。88年度国防報告をみると，「われわれが1970年代に失った国防力を回復しはじめているので，世界のすべての地域において，アメリカの理想にたいする支持がふたたび高まり，わが国の国益にたいする敬意も高まってきている」という記述と，「いま地球上のすべての地域で，アメリカの死活の利益が増大をつづけるソ連の軍事的脅威によって脅かされている。モスクワはかつてないペースで軍拡を続行しており，その冷酷な目標を達成するために軍事力を使用しつづけている。この十年間ソ連は，ほとんどすべての重要な軍事生産の分野でわれわれを追い越した。」という記述が共存している。この年の国防報告は，財政赤字削減を至上命令にして国防費削減をはかる議会の志向にたいする懸念と警告が強く打ち出されているように感じられる。（88年度国防報告は「世界政治」1987年7月下旬号以降に抄訳が分載されている。）

36) Stubbing, pp. 29～30.

37) *ibid.*, p. 209. 伊藤前掲書58～61頁。

のなかにも人件費のように“relatively uncontrollable”な支出が少なからず含まれているが，一方，兵器の研究・開発・試作・調達にかんする支出は，仮にその実現が決まっているものについてさえ，歳出権限と当年度支出との調整の余地が十分にありうるわけであるから，そんな次元の論議から新しい主要プロジェクトの採否にいたるまでの多様なレベルの議論が展開される。そしてここでも国防予算の他予算にたいする独自性がさまざまに現れるのである。

周知のようにわが国ではアメリカ国防省（Department of Defense）をしばしば国防総省と訳出する。1947年，空軍省の創設とともに陸海空三省の上に国防（総）省が作られ，文民からなる国防長官と三軍の参謀総長・作戦部長らからなる統合参謀本部が置かれるにいたったのである。しかしそれによって三軍間の調整や調和がスムースに達成されたわけでなく，むしろ新たな縄張り争いや軋轢をも生んで，歴代の国防長官の頭痛のたねとなった。今日までさまざまの改組が試みられてきたが，明確な効果があったという証言は聞いたことがない。

三軍の縄張り争いはつねに公然たる摩擦や対立として顕現するわけでなく，むしろ多くの場合，他軍の行動に口をはさまず，積極的な協力もしない，自軍の拡充と成果にだけ精力を傾注するかたちで現れる。他軍をサポートする役回りや日の当たらぬ活動は，極端に嫌われる。

むろん国防省にかぎらず政府部門内にはどこでも官僚の縄張り争いがある。しかしStubbingは，これがとりわけ国防省内に目立ち，弊害を生んでいるのだという。そうなる根拠として，彼は，第1に国防省の予算規模がぬきんでて大きいこと，第2に一旦予算が決まると他省とは比較にならぬ秘密と複雑さのヴェールに包みこまれてしまい外から（上からも含めて）容喙する余地がなくなること，を挙げている。また第3として，大戦後40余年のうちほんのわずかしか実戦の経験によって成果を計る機会がなかったために，いかなる戦術も武器をも廃棄するのをしぶる牢固たる伝統ができてしまい，結局既存の兵器体系を崩すことなく技術と出費をその外にどれだけ加え得たかで自軍拡充を尺度する性向が著しく強い，という根拠をも挙げているように思われる[38]。

こうした国防省の体質と機構に敢然と挑み，国防支出の節減，合理化をはかったという点で，マクナマラ国防長官（1961. 1～1968. 2）の名は，抜きん出て目立つ。

マクナマラが就任したてのフォード社社長の座を捨て国防長官に転身した60年代初頭，アメリカでは国防態勢をめぐる二つの大きな問題が取り沙汰されていた。ひとつは，対ソのミサイル・ギャップ問題であり，こうしたギャップを生んだ一原因として，三軍がばらばらにミサイル開発を行ってきた非効率が指摘された。もうひとつは，アイゼンハワーが大量報復戦略に偏した結果，通常戦争，制限戦争への兵力が弱体化しているという，陸軍などからの批判である[39]。

ケネディが大統領に就任する日に先立って，すでに国防長官のポストに内諾をあたえていたマクナマラは，統合参謀本部にたいして非公式にこうした事態に対処する合理化案の提示を求めた。だが出てきたものは，長年の伝統を踏襲し，削減なしにただこれまで承認されないできた希望項目をリストアップしただけの文書だった。マクナマラはこれを拒絶し，同時に統合参謀本部に期待することをも止めたのである。改革の道は集権の強化以外にありえず，またそのためにはマクナマラがオールマイティを持つしかないように思われた。爾来彼は財政年度毎に数千ドルから数十億ドルにおよぶ600件以上の個別の予算作成にみずから拘わり断をくだすことになる。彼は他の国防長官には及びもつかぬ

38) Stubbing, p. 70. また同書第6章が“Reluctance to Change”と題され，この第3点目に立ち入っている。

39) 拙稿「アメリカ国防経済論の形成過程」(北大「経済学研究」第36巻3号，1986年12月) 192頁以下でやゝ立ち入って論じた。

国防の詳細にかんする知識を誇示した。軍指導者には横柄で帝王のポーズをもって振る舞い，会議を尊重せず，メモを多用して彼が無駄と考える一切を排した。その一方，議会にたいする国防長官ステートメントは，これまでの20～30ページ程度から一挙に300ページを越える詳細なものになった。議会の各種委員会の聴聞ではかつてなかった快刀乱麻の答弁ぶりで，ベテラン議員をも圧倒した。マクナマラは特別に議会で人気を博したわけでないが，こうした理詰めの迫りかたのせいもあってか，議会における予算通過の面では歴代長官のなかでも高い成功をおさめたのである[40]。

周知のように，ケネディ・マクナマラのいわゆる大戦略の柱をなすものは「柔軟反応」と「多角的選択」の二つであり，国防計画には局地紛争，戦術核兵器使用の戦争，全面核戦争のいずれにも対処しうる柔軟性を重視した。その観点からして従来のように陸，海，空三軍の独立性を前提にせず，むしろ戦争のタイプに応じた編成を前提とする支出計画の導入を，マクナマラは図った。国防長官に就任するやただちに，チャールズ・ヒッチを戦略兵力の，ポール・ニッツを通常兵力の，ハーバート・ヨークを研究・開発全般にかんする特別委員会の長にあてて，この面からのプログラム整備の検討を開始した。同時に，軍部から提出される兵員・投資要請の適量を検討するシステム・アナリシス局を新設し，国防予算の編成過程を一国の国防目的に緊密に沿って進める方途としての「企画・プログラム・予算化システム（ＰＰＢＳ）」を導入した。多数のシステム・アナリストたちがペンタゴンに乗り込んで「費用対効果」(Cost-effectiveness) 原則を駆使した文官の戦略論を展開し，いわばそうした方法を意味するところの「マクナマラ戦略」なる語を生んだのであった。

40) Stubbing は同書最後の第6部において，15～19章の5章でマクナマラからワインバーガーにいたる5人の国防長官に1章ずつを当てて論じている。小論のこの部分は，その第15章 (pp. 263～287) に主として依っている。

マクナマラはミサイル・ギャップ論がまやかしであることを早くから見抜いていた。そして，このギャップを口実にして各軍がいっせいに提起している戦略兵器プログラムの，整理，統合に速やかに着手した。彼が作成した“triad”（大陸間弾道弾，潜水艦発射弾道弾，戦略爆撃機で構成される戦略核戦力の体系）によれば，空軍はその中で戦略爆撃機と地対空ミサイルに独占的管理権を持たされ，海軍は洋上発射弾道弾を持つ潜水艦の建造が認められる。そして三軍のいずれかに重複するプログラムを徹底的に排除せんとした。その結果，1961～65年の間に，第3表の如くに戦略プログラムの整理がおこなわれた[41]。また，国防予算全体に占める戦略兵力への予算配分は，1961年の27％から65年12％まで劇的に低下した。これまでカオスとしかいいようのなかった戦略プログラム群に初めて規律ある合理的な体系が与えられたように見えた。

ただしこれは，マクナマラの「改革」のうちでも最も華やかな部分である。予算配分でいえば70～90％を占める通常兵力にかんする部分は，上のビッグ・プロジェクトに較べてはるかに小規模かつ膨大な数の項目の複雑な寄せ集めであり，改革への抵抗も手のこんだものになる。マクナマラはここでまず各軍の必要な兵員と装備の量を確定し，そのうえでこれに予算を

41) もちろんこれには軍部からの強い抵抗があった。とりわけ大戦後最も華やかで「議会の良い子」として予算配分を受けてきた空軍との確執が目立つ。空軍予算は1961～65年にリアル・タームで10％減額され，たとえば空軍が開発に最優先順位を置いたB-70戦略爆撃機が計画停止を命ぜられるなど，ショックが大きかった。B-52 爆撃機搭載予定の空中発射ミサイル（スカイボルト）の停止は，これがイギリスのヴァルカン爆撃機にも搭載を予定していたために国際問題にも発展した。こうした独断専行が特に60年代初頭に通ったのはケネディが終始マクナマラを支持したこともあるが，もっと広く当時の世論がこれを歓迎したこと，そしてこの新しい発想にふり回され後手に回った軍部自体の中にも或る種の期待がないわけでなかったという，当時の状況を考慮すべきであろう。

第3表　マクナマラ時代の戦略プログラム修正

プログラム	管轄	処置
陸上基地発射弾道弾ミサイル		
ジュピター（ヨーロッパ配備）	陸軍	保有の段階的廃止
ソア（ヨーロッパ配備）	空軍	保有の段階的廃止
アトラス	空軍	保有の段階的廃止
タイタンⅠ—タイタンⅡ	空軍	タイタンⅡ54基のみ存続
ミニッツマン	空軍	1,000建基造
海上基地発射弾道弾ミサイル		
ポラリス（原潜）	海軍	41隻建造
戦略爆撃機		
B-47（ヨーロッパ配備）	空軍	保有の段階的廃止
B-52	空軍	630機存続
B-70（R&D計画）	空軍	停止
核搭載機（R&D計画）	空軍	停止
B-52 爆撃機搭載ミサイル		
ハウンド・ドッグ（亜音速巡航ミサイル）	空軍	存続
スカイボルト（弾道弾ミサイル）	空軍	停止
米本土防空		
迎撃戦闘機	空軍	50%削減
地上防空施設	陸軍	稼働施設の段階的廃止
対弾道弾ミサイル・システム		
陸上基地	陸軍	低水準のR&Dを継続
海上基地	海軍	停止

R. A. Stubbing, *op, cit.*. p. 279.

つける段取りをとった。ここでも重複は徹底的に排され，たとえば空軍が海軍のF－4の購入を求められたり，空軍と海軍が次期戦闘機TFXの協同開発を命ぜられるといった，かつて経験したことのない共同行動が導入された。これは各軍が持ち出す大規模化要求を抑えるのに有効に見えたが，同時に致命的な副作用を生んだ。すなわち，兵力規模を与えられた各軍は，その規模の中で最高の質を求めて，あらゆる分野に金のかかる中身を詰めこんだのである。実戦能力の乏しい，新技術を満載した兵器が出揃うことになる。Stubbing はその好例として陸軍のMBT－70戦車，シャイアン・ヘリコプター，パトリオット戦術防空システム，海軍のF－14迎撃飛行機，空軍のF－111およびF－15戦闘機などを挙げている。この中でF－111プログラムは，マクナマラが上述の次期戦闘機として空軍・海軍の協同開発を命じたものであり，こうした協働の導入ということに限らず，受注方式の合理化，費用対効果原則の駆使など，あらゆる点において，マクナマラが最善と信ずるやり方を実践したプログラムだったといえよう。しかしまさにこのプログラムで，彼は手痛いダメージを受けた。軍の意向と違う受注企業を指定したことがスキャンダルを含んでいるかのように書かれ，生産開始後に予定コストを大幅に超過し，技術的な困難も相俟って空軍サイドの生産機数が当初予定の半分以下となり，そして海軍にいたっては，ついに一機も生産しないままにキャンセルしてしまう[42]。

軍指導部とマクナマラとの確執はいつもホワイトハウスの頭痛の種だったが，だがケネディ

42) F-111 問題については，Stubbing が pp. 275～279 でかなり立ち入って述べている。

は一貫してマクナマラの側を支持したし，1964年頃までは時代がマクナマラの専横を支持したともいえる。しかしそれ以後，状況は変わっていった。F－111問題のダメージや，ABM（弾道弾迎撃ミサイル）開発をめぐる政権内の対立などもそうであるが，なんといっても大きいのはベトナムの戦況悪化である。当初マクナマラはベトナムにかんする多面的かつ膨大な資料を集め，システム分析を駆使して，対ベトナム政策の先頭に立ったが，彼の展望は次第に悲観的になって，ジョンソン大統領との折り合いも悪化していったといわれる。マクナマラの言動は投げやりになり，寸分すきのなかった彼の服装がみるみる乱れていったと，Stubbing は述懐している。1968年に国防長官を辞した彼は，自分がペンタゴンに長くいすぎたことを認めたという。

ともあれ，マクナマラほどペンタゴンの意思決定のしくみを大きく変えた者はいないし，彼が導入した計画，プログラム，予算設定の仕方で，現在でも踏襲されているものも少なくない。にもかかわらず，彼の在任中ペンタゴン運営の効率に全体として見るべき改良はなかったという見方があると，Stubbing はアーノルド・カンターの批評をひいている。アイゼンハワーの時代にあれだけ重要決定にかかわる情報の不足がいわれてきたのに，マクナマラ時代にもその点の変化は殆ど認められないとカンターはいうのであり，Stubbing は，マクナマラがフォード社という民間企業で成果を挙げた手法の多くが，ペンタゴンでは通用しなかったことをそれは示していると，結んでいる[43]。

政権がジョンソンからニクソンに代わり，マクナマラ辞任のほぼ1年後ウィスコンシン州選出の共和党下院議員から国防長官になった M. R. レアード（1969. 1～1973. 1）は，いわば老練な政治家タイプであった。彼はホワイトハウス内でキッシンジャーらとしばしば対立しながら，ベトナムからのアメリカ軍の早期撤退，「アジア人をしてアジア人と戦わせる」態勢への復帰を主張したといわれる。このベトナムからの撤退による要因が最も大きいとはいえ，彼の国防長官在任中の4年間に，国防予算は実質30％削減されている。この顕著な削減は後年，ソ連脅威論者からの批判の対象になった。

それにもかかわらず，レアードは歴代の国防長官のなかで軍部に最も人気のあった長官のひとりだといわれる。その決定的な理由は獲得する予算の多寡でなかった。ベトナム戦況の悪化，国民の軍部不信の高まりのなかで低下一途の軍のモラールを回復するには，軍にもう一度，国防への意思決定力を戻してやるしかない，これがレアードのとった方策だった。マクナマラ時代の機構改革の内でも軍部に最も評判が悪いシステム分析局をレアードは徐々に骨抜きにし，キッシンジャーが1969年に作って自ら議長におさまった国防計画検討委員会（Defense Program Review Committee）にたいしても，その権限を最小限に抑える側にまわった。一方，自らの権限を強めようともしなかった。軍内部の管理問題や兵器の技術には口をださず，パッカード次官にまかせきりだった。ただ予算の上限を定めては，その使途について，軍内部の協議に委ねる方向をとったといってよい。この時期には，B－1爆撃機，トライデント潜水艦とそのミサイル，F－14，F－15戦闘機，LHA（上陸作戦用艇），963駆逐艦，MBT-70戦車，セーフガード対弾道弾ミサイル・システム等々，軍の意向を体したレアードによって

43）第2次大戦後のフォード社がソーントンの率いる「神童グループ」を経営の中枢にかかえこんで，係数至上主義を徹底した経営を展開したことはよく知られている。マクナマラはこのグループの中から，ソーントンが去ったあとリーダーとして台頭し，遂には社長にまでなったのであるが，彼の数字絶対主義の経営がフォード社に成果だけをもたらしたのかといえば，当然異論がありうる。後輩のアイアコッカは，「マクナマラのフォード社への参画は，社にとって最高の出来事の一つだったが，彼の退社もやはり最高の出来事だった」と語ったという（D. Halberstam, The Reckoning 1986. 高橋伯夫訳『覇者の驕り』日本放送出版協会，1987年，上巻295頁。）

一連の兵器近代化策が導入された。前述したことだが，70年代に国防費の規模は低下したものの兵器近代化は遅滞しておらず，対ソ軍事バランスにも大きな変化はなかったのだという，Stubbing の論拠がここにある[44]。

いまマクナマラとレアードとをやや対照的にえがいたが，他の国防長官もそれぞれに個性的でありながら，近年まで上にえがかれた双方の枠の内側で施策してきたといってよい。全体としていえることは，第1に，軍部の外あるいは上から新しいプログラムが導入されるという例は極端に少なく[45]，マクナマラの専横さえ軍部のプログラムに「ノー」をいう次元のものだったこと，そしてその拒絶されたものの多くが後年復活していること，第2に，二つの軍が協同して新たなプログラムに当たることは，マクナマラ時代をはじめ何度か試みられたが，実効をあげるのがきわめて困難であったということ[46]，である。

1980年12月12日，レーガンはカリフォルニア州共和党グループの年来の盟友ワインバーガーを国防長官にえらんだ。ワインバーガーは国防問題にたちいった経験はないが，70年代初頭，ニクソン政権下で行政予算管理局（OMB）にいて，むしろ国防予算を抑える役回りを演じたことがある。レーガンの大統領選挙キャンペーン中，軍事問題のアドバイザーを勤めたのはヴァン・クリーブであるが，クリーブが今後少なくとも年率7％の国防費増額を掲げるべきだと説いたのにたいして，ワインバーガーはカーター陣営と同レベルの5％を主張したという[47]。国防長官となったワインバーガーは，ナンバー2としてのペンタゴン入りを望んだクリーブを排して自らのスタッフを作り上げたが，Stubbing によるとこのスタッフは性格の異なる二種類に分かれる。一方は F. Carlucci, W. H. Taft IV らワインバーガーと古くから親交があるが国防には経験が浅い人々，そしてもう一方は，R. Perle, F. Ikle, J. Lehman ら，共和党のタカ派，反ソをもって鳴る国防専門家たちである。これまで国防省のヒエラルキーを保持する鍵の役割を演じてきた穏健派の国防専門家を欠くことが大きな特徴だったと Stubbing はいうのである。

1981年1月から本格的なレーガン財政作りが始まったとき，それはさながら国防プログラム・ラッシュの観を呈した。過去ゼロ査定を繰り返してきた古いプログラムが息を吹きかえした。カーターがすでにこの2年で200億ドルの軍事費増を実施したのに，その81年度予算への追加を含めて81～82年度でさらに320億ドルを増やすという当初原案は，OMBスタッフにとって脅威的な数字に映ったという。ワインバーガーは各々のプログラムにかんする充分な知識

---

44) レアード長官にかんする記述は，Stubbing の第16章（pp. 288～309）による。

45) 軍部の意向でなく国防長官の側から導入された例外的なプログラムとしては，マクナマラの F-111 と，レアード時代の F-16 が挙げられる。F-16 は1970年ニクソン政権下で，国防次官パッカードが，重量化・ハイコスト化の一途をたどってきた戦闘機開発の路線に，画期的な軽量戦闘機の構想で持ち込んだものであった。空軍主脳の抵抗が数年にわたって続き，結局シュレジンガー国防長官時代に妥協が成立した。空軍は F-16 の生産に同意するが，空軍所属のエンジニアが一部手を加え，かつ大量のエレクトロニクス機器を搭載するというのであった（Stubbing, pp. 77～78）。それでも F-15 の価格の半分に過ぎず，量産によって米空軍の主力のひとつとなり，また有力な輸出兵器になっていくのである（読売新聞社編『兵器最先端—1. 航空戦力』1985年44～51頁）。

46) 周知のようにカーター大統領は1980年1月，有事に際してただちにペルシア湾一帯に緊急展開部隊（RDF）を投入するという，「カーター・ドクトリン」を打ち出した。このドクトリンにとっては迅速，効率的な輸送能力（空輸と海運）を増強することが決定的な意味をもつが，従来この輸送問題は空軍，海軍いずれにとっても所詮陸軍の支援の役にすぎないということで極めて低い順位しか与えられてこなかった。この新ドクトリンがでると各軍はそれぞれの思惑で予算獲得に動き，互いに足を引っぱりあった。これは今日でも二つの軍の協働がいかにむずかしいかということの絶好の応用問題になったと，Stubbing はのべている（*ibid.*, pp. 31～42）。

47) ワインバーガー長官にかんする記述は，Stubbing の第19章（pp. 368～398）による。

第4表　レーガン政権の近代化計画の内容

近代化計画の構成要素	緊帯硬目標破壊能力	強化核弾頭	持続性	柔軟反応
CIシステム				
国防支援衛星計画（DSP）の改良			○	
国家緊急機上指揮所（NEACP）の改良			○	○
攻撃後の指揮管制システム（PACCS）の改良			○	○
移動指揮中枢部			○	○
軍事的戦略・戦術中継（MILSTAR）システム			○	○
対潜水艦無線中継機（TACAMO）の性能向上			○	○
極超長波（ELF）			○	○
緊急ロケット通信システム（ERCS）			○	○
統合作戦核探知システム（IONDS）			○	○
合同宇宙作戦センター（CSOS）			○	○
爆撃機の近代化				
B-1B				○
忍者爆撃機（ATB）		○		
空中発射巡航ミサイル（ALCMs）				○
超長波（VLF）		○		○
SLBM				
トライデントD-5		○		○
ICBMの近代化	○			
MXミサイル	○	○		○
MK12A装着のミニットマンⅢ	○	○		○

J. Richelson が The Journal of Stragic Studies, June 1983 に書いた論稿のp. 141。これを山田浩「限定核戦争論と SDI 問題」（IRSHU 研究報告No. 14）31頁から引用。

がないのと，プログラムを練るのは軍部の役だという態度とから，内容に立ち入った言及をそれほど行わなかった。しかし1981年夏にストックマン財務長官が国防予算の削減に手をつけだした頃から，ペンタゴン代表者としてのワインバーガーの強力なリーダーシップが発揮される。ストックマンは自ら調査した国防予算の内実からいっても，また84年までに財政赤字をゼロにするというレーガンの公約からいっても，国防費の抑制は避けがたいと主張した。ワインバーガーはソ連の脅威をかざし，典型的な軍事聖域論で対抗した。彼はもはや，つい先年クリーブと論戦を交わしたワインバーガーではなかった。レーガンは夏のあいだ両者のいずれにも決定的な同意を示さなかったが，9月になって明らかにワインバーガーに軍配をあげた。そこでは一応3カ年にわたる130億ドルの削減が容れられてはいたが，その多くも数箇月後には復活されていく。主要プログラムで不許可や遅延にあったものは皆無である。このホワイトハウス原案を得たあと，ワインバーガーの活躍ぶりはいっそう目覚ましい。彼は百人をこす議員と個別に会談し，テレビのニュース・ショーからバライティ・ショーにまで頻繁に出演してソ連の脅威をうったえた。けっして怒らず，にこやかで丁重な彼の物腰も，世論の同意を得るのに役だったと思われる。かくして議会におけるワインバーガーの成功は，当のレーガン政権をさ

え驚かせるほどのものであった。これほど杜撰な軍拡予算に，議会がこれほど無抵抗だったことはかつて無かった。ワインバーガーは英雄となってペンタゴンに凱旋した。(レーガン新政権当初の兵器近代化計画の内容について第4表を参照)。

すでに何度か述べたように，明確な国防戦略を持たないでただ全般的軍拡から始めたのがレーガン新政権の特徴だといわれる。しかし1982年には，国家安全保障会議の指揮下という名目，タカ派の F. Ikle の実質的イニシアチブで，4カ月にわたり国防戦略にかんする検討が行われた。この検討を踏まえてレーガンが82年5月，トップ・シークレット戦略指令として出したものは，ケネディの2½，ニクソンの1½といった戦力の重点配備を排して，要するに全世界のいかなる紛争にも通常兵器か核兵器のいずれかを用いて断固対処する，そのためのプランと兵力を作るという，「水平的エスカレーション戦略」(horizontal escalation strategy 日本では同時多発戦略，同時多方面戦略などともいわれる) であった[48]。これに対しては，統合参謀本部（ＪＣＳ）自体が，現在および計画中の軍事能力からいってそれは非現実的だとしてむしろ批判的態度をとり，またＮＡＴＯ諸国からも不同意が伝えられた。結局ワインバーガーおよびレーガン政権は，これをうやむやのままに取り下げてしまう。それ以後，ＳＤＩ構想の登場までレーガン政権をなにか特徴づける戦略といったものはなかったといえよう。

1983，84年と，さすがに議会は国防費増額にきびしい姿勢をとるようになってくるが，しかし三軍の主要プログラムで損傷を受けたものは殆どない。83～85年度に議会で540億ドルも削減を受けながら，殆どのプログラムが予定どうり進行しえたのは，なによりも政府がそうした削除を予期してさまざまの付属装備や部品などを目いっぱい織り込んで予算案を作った，いわゆる「カット保険」の効果だと，Stubbing はいっている。

とはいえ，1984年のレーガン再選以降，ワインバーガーの神通力は目立って減退してくる。財政赤字の累増にいらだつ議会が国防費削減に本腰を入れはじめ，これだけの支出増にもかかわらず装備の実質がさほど強化されていないという専門家の指摘が各所で語られ，そして国防生産にともなう幾多のスキャンダルがマスコミを賑わせるようになるにおよんで，ワインバーガーへの個人攻撃も生まれてくる。意思決定にあたって軍部に大幅な権限を与えた国防長官は過去にもいたが，彼らは予算の総枠でかなり厳しく縛るか，非公式の根回しなどをしたものだった。ワインバーガーは予算の枠自身をひたすら膨らませながら，三軍にはなんら実効ある統制をしなかったために，軍拡が無秩序に進行した，そこからでたスキャンダルだ，というわけである。たしかにワインバーガーは彼のスタイルや性格からいってもインフォーマルな要因の混入を嫌って，総てを会議の話し合いで決せんとした。彼はマクナマラ的な権力集中を排して分権化を唱えたが，Stubbing はそれを「不干渉主義的リーダーシップ」(hands-off leadership) だといい，それが生んださまざまの難点に言及している。1985年1月，国防問題の（批判的）専門家として知られるレイ・アスピンが下院軍事委員会委員長に就任したが，このアスピンはワインバーガーを評して，大学の寄付金集めに奔走するが，大学内の研究の実態にはとんと疎い学長に似ているといったそうである。

5. 機種選定から契約へ

主要プログラムが決定され，機種と製造企業が選ばれていく過程を，どれか特定の兵器について具体的に追っていくと，ここでも一般の生産や政府発注と異質なさまざまの特性に出会うことになる。主要プログラムの数はきわめて限られたものであり，そしてそれを一度獲得すれば10～20年といった長い期間持続して生産と収

48) *ibid.*, pp. 382～384. また山田前掲論文47頁。

益が保証されるのだから，その受注にむけての企業間競争は想像を絶するほどはげしい。しかしその競争がいかに激烈だといっても，不特定多数の企業が参入しうるのではない。企業は主要プログラムに向けた提案を作るまでに数年を要し，技術設計と政治（ペンタゴン，ホワイトハウス，議会）の両面ですでに数百万ドルを消費してしまっているのが普通なのである。予算が通ってプログラムが決定してから競争のスタートがきられるようなものではない。そしてこの競争戦に勝利したあとは，完全な独占的地位を与えられたうえで，価格の変化，特別仕様の付加等々をめぐる固有のビヘイビアが長期にわたり展開されることになる。このように特有の計画－発注－生産の過程を最も合理的かつ公正に遂行する方法はなにかと，歴代の国防長官が腐心しさまざまに試みてきたが，一面を糺せば別の難点がそこから出てくるという具合で，今日までなお試行錯誤が続いている。他に較べて決定的に優れた方法というものは，今後も生まれようがないのかもしれない。

技術設計が受注競争における最重要の項目であることは疑問の余地がない。軍需会社に所属する技師たちは，最も効率的と見られる武器の設計と，最もペンタゴンが喜びそうな武器の設計という，二面の課題を負って仕事をしている。この進行過程で，ペンタゴン所属の技術専門家との非公式の討議が随時おこなわれているのが普通である[49]。

これがモノになりそうだという軍部の判断がでてくると，ペンタゴンは単一あるいは複数企業に向けて正式の提案書の提出を求め（request for proposals RFP），原則として競争の場の設定が始まる。つまり形式的にはまず軍部が必要と目的を定めて企業に仕様を求める順序であり，そしてかつてはそれが実質でもあったが，今日ではむしろ軍と産業界との協議が最も初期段階から進行しているのが普通である[50]。したがって上述したように，初期の提案段階ですでに企業の範囲はいちじるしく限定されてしまう。このことの難点がとりわけ1970年代から指摘されるようになった。そのさい出された難点は主として二つあって，一つは，ハイテク型，ベンチャー型の企業が既存の大企業の外に多数の新技術を生みだしている，その成果を吸収しえないということであり，もう一つは，外国企業が開発する技術の導入が困難だということである。いずれも60年代頃まで，最先端技術は軍事技術から始まると信じられ，しかもアメリカの生産力が世界を圧倒していた時期には，殆ど問題になりえなかった理由である。

この，研究，設計・開発という端緒から，最後の機種決定までの全領域で，ペンタゴン（およびＮＡＳＡ）と国防産業との間に「回転ドア」と称せられる，頻繁な人的交流があることはつとに知られており，これは「軍産複合体制」の指標のひとつともされている[51]。軍の旧高官が自分の所属していた軍に販売活動をすることは法によって禁じられているけれども，これは典型的なザル法である。ごく最近（1985. 11），ペンタゴンからの受注企業が旧公務員を採用することを制限した条項を含む Defense Procurement Improvement Act が成立したが，それが今日まで何かの変化をもたらしたようには見えない。こうした条項がいま新設されること自体，この問題の遍在を示しているであろう。ま

49) Stubbing, p. 173.

50) ペンタゴン内で技術者を統括するのは文官の Under Secretary of Defense for Research and Engineering (USR & E) であり，国防省内の第3位の地位にいる。通常彼は国防産業の経営者としての経歴をもち，各種プログラムの擁護者として国防長官と折衝する役柄を担っている（*ibid.*, pp. 78～79）。

51) G. Adams の1981年の著書（"The Iron Triangle"）によると，「1970～79年に1,942人が国防省・NASA と（調査対象にした）8会社との間を移動した」。その殆どが，ペンタゴンの前将校である。ペンタゴンでは最高幹部でも55歳以下で軍を去るのが普通で，そのあと国防契約企業に入るかコンサルタントになるのが通常のコースである（*ibid.*, p. 178）。

た最近では，旧高官が特定企業に就職せずコンサルタント業を開業して大手各社に情報と助言を与え，大きな成功をおさめている例もある[52]。

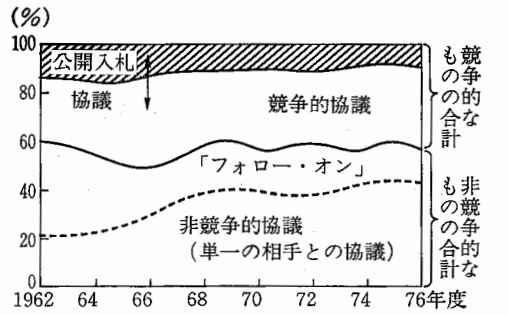
軍部と産業界に永続的な関係ができるのは勿論それだけの根拠や必要があるからであって，これを排除すればすむことではないのである。現代兵器の巨大性と技術の信じがたい複雑性は，技術の先端性よりも持続性をますます上位に置かざるをえなくする。軍拡競争の中で，間断なく敵より優れた兵器を開発する態勢を維持することこそが，求められるのである。そしてこの根拠の上で，特定大企業，特定地域の経済，その地域の雇用などが，軍需に依拠する揺るがしがたい構造を作ってしまうと，それはもはや軍部と産業界との癒着関係を越えて，行政全般，議会のレベルの問題となる。時には軍部が良しとする機種や企業が，行政あるいは議会の意向によってこの段階で変えられる。S. メルマンが，ペンタゴン・キャピタリズムと名付けたような，一国経済の中で民間経済と並んでまったく異なる運動原理で動く別の経済分野が常時存在することになる[53]。

52) *ibid.*, p. 178.

53) Seymour Melman, Pentagon Capitalism 1970. および The Permanent War Economy 1974. メルマンはいわゆる軍産複合体制という用語とペンタゴン・キャピタリズムとを区別して用いている。前者は軍部と産業，技術者，大学などの広範かつ継続的な協力関係の存在を意味するが，後者はさらにそこから進んで，ペンタゴンという公式の中央管理機構を頂点に置きその下に数万の企業の軍需生産部門が組織され，あたかも本社と事業部のような意思決定―分権と統制の関係を作り出す，その「国家経営体」が民間経済とは別箇に「費用極大・補助金極大」なる独自の行動原理で運動する，という状態を意味する。前者から後者への進展は，1960年代マクナマラ時代に生じたと，メルマンはみているようである。こういう段階区分および「国家経営体」概念にはにわかに賛成しがたいものがあるが（拙稿「メルマン教授の『軍拡の不経済』論」―小川・石垣編『戦争とアメリカ社会』木鐸社1985年の第2部第3章所収―を参照されたい），しかしながら，従来アメリカ経済における軍事部門の意義を問題にするさい殆どの論者は，国民経済全体の中での比重だけをとり上げるやり方をとってきたのであって，メルマンのような，独自のシステムの存在，それが社会全体を蚕食し荒廃させる力になるという視点は示唆に富むものといえよう。

1947年制定の「軍事調達法」は，軍事調達といえども自由な市場メカニズムに基づいて行うのが最善であるとの思想から，公開入札と固定価格契約（落札価格で納入する）とが一般原則であることを明記した[54]。その原則は今日も維持されているはずだが，実態がそれとまったく掛け離れていることは周知の事実である。参考までに掲げる第2図は，坂井氏の著書から借りたもので，Gansler の原書を見ていない私には，内容の詳細が明らかでないが（たとえば主要プロジェクト，独立した生産と派生的な製品などを区別した検討が必要であろう[55]，また「非競争的」とくくられる契約が背後に非公式の熾烈な受注競争を含んでいることも配慮すべきであろう），いずれにしても公開入札が競争の主

第2図　国防契約（金額）のタイプ別構成比の推移（1962～76年度）



J. S. Gansler, The Defense Industry, 1980, p. 76. これを坂井昭夫『軍拡経済の構図』1984年，88頁から引用。

54) 坂井昭夫『軍拡経済の構図』有斐閣1984年88頁。

55) 熾烈な競争をへて主要プログラムを獲得した企業は，その後の派生的な契約を無競争で手に入れるのが普通だし，しかも契約件数からいえば後者が圧倒的に多い。Stubbing が挙げている例でいうと，1951年に或る主要プログラムを獲得した企業は，17年後の1968年に82の派生契約を有しており，そのうちで競争入札したものは1～2件にすぎなかった（Stubbing, *op. cit.*, p. 177）。

要な形態でないことは疑いえない。47年法の理念は，今日まで公開入札を追及する面では殆ど新たな手法を生まなかったように見える。軍事調達の手法の試行錯誤は，固定価格契約の実行の方を主たる課題としてきたように思われる。

調達方法の改善という分野においても，画期的な諸手法を持ち込んだのはマクナマラだった。その諸手法は必ずしもひとつの体系に整理できるものでなく，異なる次元を持つように思われる。たとえば前述した企画・プログラム・予算化システム（ＰＰＢＳ），システム・アナリシス，各軍共通兵器の開発なども，予算の効率的運用を目的とした以上，調達方法と無縁に展開されたわけでない。一方，固定費の配分方法など会計上の技術的問題も少なくない。しかしいま，そうした次元を切り離して狭義の調達方法に限定していうならば，つぎの三つの手法がとられたといってよいであろう。

i）公開入札の比率を高める努力。第２図から看取されるように，そうした努力を反映して公開入札と競争契約の比重がマクナマラ時代に漸増した。

ii）ヒストリカル・コスティング。これまでの価格の推移から今後の価格上昇の趨勢を予測し，それを盛り込んだ固定価格で契約する。1961年から企業は，価格の内訳を詳細に記入する従来の方式に代えて，その製品の過去の価格上昇率を将来に引き継ぐようなかたちで推定した見積書の提出を求められた。そしてこれだけでは生産工程の効率化という誘因が働きにくいので，見込みコストを割ったときには褒賞金を支払うインセンティブ契約などが加味されたようである[56]。

iii）トータル・パッケージ。研究，設計・開発，生産の三段階を別々に発注する方式をとると，初期段階で意図的な安値入札をやって競争者を排除し，生産段階に入ってから値をつりあげる企業が後を断たないので，これを一括して固定価格で契約する。この方式は1963年に空軍次官のロバート・チャールズによって提唱された。チャールズの言に従えば，この方式によって政府は始めて商業界における他の一般取引と同様，生産の最後まで責任をもつ業者を選択することができるというのであった[57]。

これらの方法が効果をあげて予算額の１割の節約を生んだと，当時の国防省は公称している。だがそれが単なる改善でなかったことが，のちに次第に明らかになってくる。

第１に，公開入札は，上述のように形式的にも実質的にも増勢を続けることができなかった。とりわけ件数において圧倒的な比重を占める（主要プログラムからの）派生的契約や部品生産の多くでは，公開入札が非現実的である。レーガンの軍拡下で予備部品の生産は予算中最も急成長した一つであるが，1982年の例でいえばペンタゴンが擁する400万の予備部品中わずか８％が競争入札で購入されたものにすぎなかった。そしてまさにこの分野で，正価10ドルの物差しを437ドル，17セントの白熱電球を44ドルで買い付けたといった，スキャンダルが暴露されてくるのである[58]。

第２のヒストリカル・コスティングは，弾丸，一般装備品などにはそれなりの合理性を持つだろうが，一方主要兵器は10～20年にわたる生産を続けながらその過程で不断に新しい機能や性能を加えて行くものである。そして受注企業はまさにそういう新機能を付加することで当初価格の引き上げを国防省に認めさせようとする。当初価格では利益がでない事情が生じた時にはいっそう，企業は単純な価格改定を申し入れるよりも新機能の付加で価格引き上げを狙うし，国防省側もその事情を知っていればそれだけ企業の意図を容認してやろうとする。ここから「コスト最小・利潤極大」とは全く異なる「コスト極大」をめざす国防産業のビヘイビアが生まれたと，メルマンなどはいうのである。そう

56) Melman, The Permanent War Economy p. 28, pp. 30～31, 坂井前掲書93頁。

57) Stubbing, pp. 179～180, 坂井96頁。

58) Stubbing, p. 209.

した傾向や志向に70年代の物価水準の激動が重なって，固定価格契約の一種としてのヒストリカル・コスティングは完膚無きまでに崩壊したのだった。この契約下で経営危機に陥った企業が続出し，その救済が国防省を越えてホワイト・ハウスや議会の課題となっていった。ヒストリカル・コスティングと一見似ているが理念を全く異にするコスト・プラス（今後のインフレを許容する約束付き）の契約方式がその後広がってきたようである[59]。

第3のトータル・パッケージは，1965年，ロッキード社にたいする20億ドルのC－5A重輸送機の契約に始まり，グラマン社のF－14（海軍戦闘機），リットン・インダストリー社のDD－963 駆逐艦とLHA（ヘリ搭載攻撃用船艇），ロッキード社のシャイアン・ヘリコプターへと，適用されていった。ところがこれらの殆ど全部が，その後トータル・パッケージによる当初引受価格を大幅に上回るコスト超過をきたし，上の三社がともに破産を避けるための緊急融資を政府に求めることになってしまった。たとえば1969年から70年にかけての一年間にLHAとDD－963という主要プロジェクトを強引に取得したリットン社は，プログラムの進行につれて各所で難点を露呈し，当初29億ドルで成約した価格が78年までに47億ドルに跳ね上がった。結局この年，価格上昇18億ドル中の16億ドルを海軍が負担し2億ドルをリットン社が負担するという最終決着の道がとられた。しかもこの2億ドルさえリットン社にはきつすぎるというので，もし同社が経営努力によって47億ドル以下の価格で生産を達成したときにはその果実全部を同社が取得しうることも併せて決められた[60]。このような措置も含めて，トータル・パッケージの方式はペンタゴンと契約企業との間にかつてない緊密な関係を作り出すことにもなったのであって，これに対する非難もまた興ってくる。すでに議会は1972年にトータル・パッケージ方式自体を批判しており，実際この時点で同方式は撤回されてしまったのだった。

マクナマラ以降にも，調達方法の改善はさまざまに試みられてきている。たとえばレアード国防長官時代の国防次官パッカードは，1970年のF－16戦闘機の開発にあたって，「買う前に飛ばす」（fly before you buy）方式を導入した[61]。これは設計・開発段階で従来のような紙上デザイン競争をあまり重視せず，代わりに2社以上に現物モデルを作らせて機種を判定しようという方法である。当初費用は1～2％増すことになるが，その代わり機種選定の公正が高まり，また以後の不確定コストを大幅に減ずるだろう。F－16はこの方式によってゼネラル・ダイナミック社とノースロップ社が競合し，ゼネラル・ダイナミックが受注に成功した。同時期のA－10襲撃機も同様の手続きでフェアチャイルド社が受注した[62]。

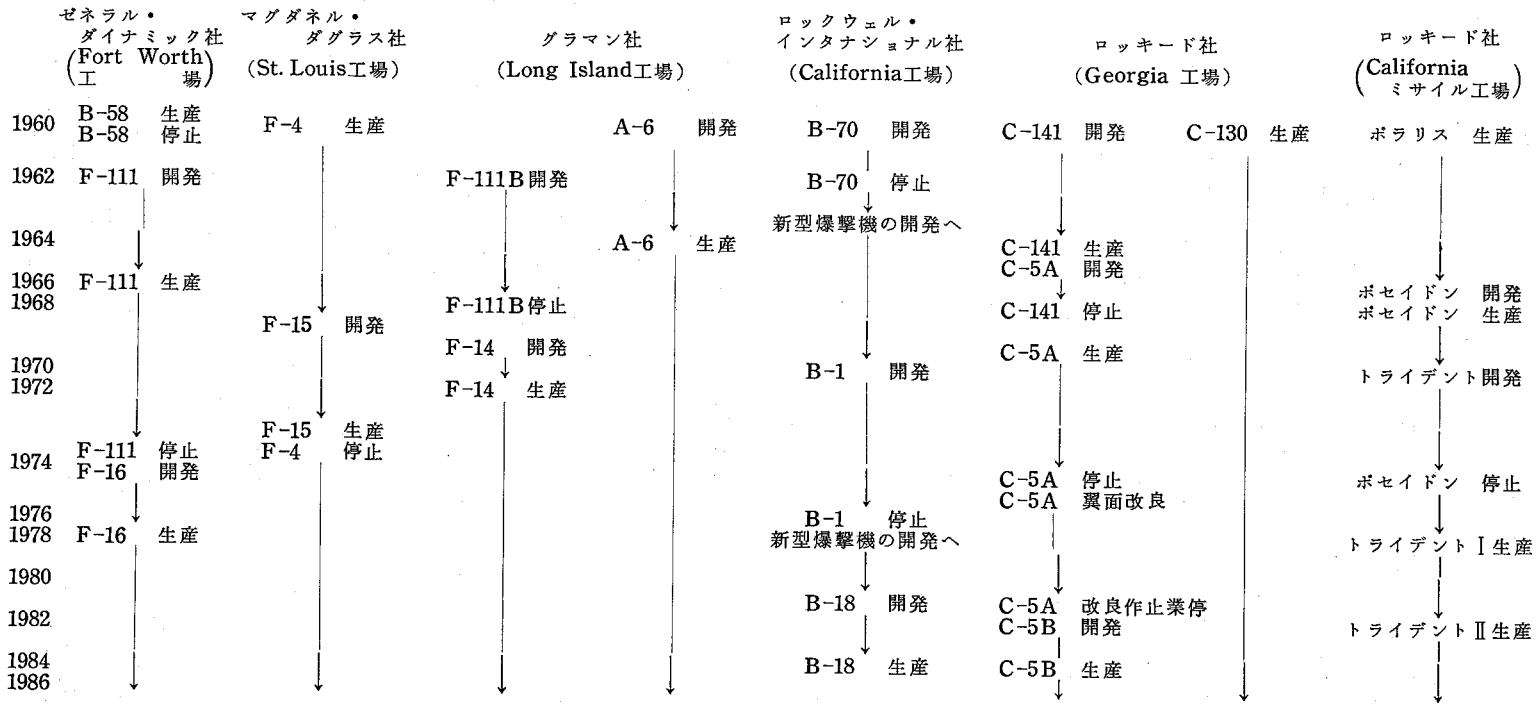
この方法は今日もしばしば採用されているが，実際問題としてこれを主要プロジェクトに広く適用することは困難である。巨大な船舶や，一機数百万ドルもするようになった航空機のモデルを2社以上に試作させることなど不可能だからである。そのほか次のようなエピソードも，この方式から生まれた。1973年に陸軍はM－1戦車の開発方針をたてた。米陸軍はそれ以前にMBT－70計画で失敗し，一時は西独からレオパルドー2の購入も考慮したが，不況の自動車業界の救済を求める議会の後押しもあって，国産を決めたのだった。

まずGMとクライスラーの2社が選ばれ，

59) 1973～74年以降，国防企業は予期せざるインフレが生じた際の価格改訂の可能性を当初から織り込むことを求めるが，そのさい国防生産のコスト上昇が他の経済部門より高くなることを強調した。レーガン政権は主要兵器調達に国民経済の平均より30％も高い特別インフレ指標を適用した。これは批判のたかまりとともに，1987財政年度から姿を消した（*ibid.*, p. 205, p. 215）。

60) *ibid.*, pp. 197～204.
61) *ibid.*, p. 78, p. 181.
62) *ibid.*, pp. 141～142.

第5表　主力航空機契約の継続性（1960～86年）



R. A. Stubbing, *op. cit.*, p. 187.

「買う前に走らす」方式による試作が始まった。2年後の1976年初頭，実車テストが行われ，陸軍はGM社を選定した。ところが国防長官ラムスフェルドはNATO戦車の標準化を口実に，クライスラー社の選定を強力に主張した。その決定は76年末までもつれこんで結局クライスラーの勝利に帰したが，この逆転の最大の理由は，70年代に経営危機に陥ったクライスラー社にたいするフォード政権の救済策ということだったことが，後年明らかになる。しかもこの物語りには後日談があって，M－1戦車の開発の進展につれてそのタービン・エンジン（Avco 社が製造する）にたいする懸念が強まった。1982～83年時点でもなお納入されたエンジンの4分の1が欠陥製品だったという。業をにやした陸軍は82年末，エンジン製造への新たな競争入札を決め，Avco をふくむ4社に書類を送った。だがこれが議会の大論争を生み，揚句，84年度国防予算法は新たな競争入札を否定する条項を付加して可決されたのであった。ここでも「経済政策的」配慮が働いたことは明らかである[63]。

1977年からゼネラル・ダイナミック社とフォード社によってモデル製作競争が始まった陸軍の対空自走砲（DIVAD）も，陸軍が前者の優位を主張したのに1980年フォード社のほうが落札してしまった。これも企業救済の配慮が強く作用したといわれる。こうした要因が働いているかぎり，機種選定の判断方法をいかに合理的らしく改善していったところで，そのこと自体の意味が制約されてしまうわけである。かくして，受注競争が熾烈を極めていることは一方の事実なのではあるが，他方，発注者の側に立つと，軍需生産企業にできるだけバランスよく発注して軍需産業全体としての態勢を損なわないようにするという指向が，常に働いていることも劣らぬ重要な事実である。第5表はそのことを例示している。航空機生産の主要プログラムが，5社6工場に配付され，ある主要プログラムが終りに近付くと次の新プログラムが作られ配当されているさまが，かなりあざやかに窺えるであろう。なおこの表にはボーイング社が含まれていない。同社は今日でも国防省契約のベスト・テンに名を連ねる軍需生産企業であるが[64]，近年大プロジェクトの契約獲得に敗北を続け，地位低下がいちじるしいといわれる。Stubbing はその理由として，ボーイング社が民間機の分野でかなりの成功をおさめたことが軍需から排除される一因となったこと，工場立地面（ワシントン州，カンザス州）で政治力が弱いこと，などを挙げている[65]。他社はすべてカリフォルニア州に一つ以上の大工場を持ち，さらに議会の軍事委員会などに影響が強い有力議員の出身州に工場を持っているというのである。

なおこの節では軍事調達の諸手法をもっぱら予算編成との拘わりで見たのだが，他の視点からこれを見ることもできるし，またそれが必要でもある。たとえばS. メルマンは，トータル・パッケージや「見る前に飛ばす」入札方法の延長上にある今日の多くの契約を，「コンカレンシー」（同時方式）としてくくっているが，これには予算の合理的編成・運用という動機のほかに，軍拡競争のなかで間断なくかつ速やかに開発していかなければならない新兵器，改良兵器の発注方法として，研究・開発から生産までの諸段階の時間的ロスを防ぐ（そのために異なる段階を同時進行させながら完成品に近付けていく）という動機が強く作用していることは疑いえないであろう[66]。今日多くの新兵器がしっか

63) ibid., pp. 165～173.

64) 1986年会計年度の国防省契約額でいうと，1位がゼネラル・ダイナミックス社の80億ドル，2位ゼネラル・エレクトリック社の68億ドル，3位マクダネル・ダグラス，4位ロックウェル・インタナショナルと続き，ボーイング社は8位で35.6億ドルである（秋田弘「アメリカ経済の軍事化―その実態」『経済』1987年7月号38頁）。

65) Stubbing, pp. 187～189.

66) コンカレンシー（concurrency）が今日の主要兵器の一般的な調達形態になってきているということは，1983年度のアメリカ研究札幌クールセミナー（共通テーマ「戦争とアメリカ社会」）のためにメルマンが提出したペーパーでのべられた。こ

りした実用試験なしに実戦配備されていることは，よく指摘されているところである。そこから出てくる問題も予算問題に劣らず重大であり，また関連する幾多のスキャンダルが語られているのであるが，それはこの小論の範囲を越えている。

むすび

この小論は，アメリカの国防予算がどのような手続きと規定要因によって編成されていくのかという問題にしぼって考察をおこなった。いわゆる軍産複合体制の全体に論及しようとしたものではない。分析というより，実務上，制度上の事実調べを多く含む，私にとっての研究ノートである。

小論において多少とも立ち入った論点といいうるものは，つぎのようなことである。①連邦予算全体の中で国防予算が（単に予算に占める比率だけの問題でなく）いかに特別なものとして扱われているか，②ホワイトハウスが出す国防予算に議会が削減を加えるという恒例のシナリオの背後にある真意や実効はどのようなものか，またその点での議会の影響力はどの程度変わってきたのか，③国防予算のもとになる各種プログラムの作成過程は，他の公共支出プログラムの作成過程と較べてどんな独自性があるのか，④国防予算編成における合理性追及の独自の内容とその限界。

またレーガン＝ワインバーガーの国防費増額の内容にも，ある程度の考察を加えることができた。国防費の増額そのものは平時において史上最高といわれるが，それが軍事力をどの点でどれだけ強化したかについては，多くの疑念が出されているようである。レーガンは軍事支出の経済効果（プラス面，マイナス面も含めて）への配慮などをむしろ否定し，軍事要因を経済側の事情にかかわらず聖域化して扱う必要を説いたが，結果的にはなによりこの軍事要因によって小さな政府も財政赤字の解消も実現できず，かえってその強い経済効果を前面に引き出してしまったともいえよう。さしたる独自戦略も軍事力強化も国民に示すことなく，悪しき経済効果だけを印象づけて人気凋落を余儀なくされたレーガン政権にとって，ＳＤＩがいわば乾坤一擲の提案だったこと，それが攻撃でなく防御を楯にとった清新さで一時的にせよ世論の軍拡批判を緩和したことを，あらためて感ずるのである。

Stubbing の著書には，各主要プログラムの設定過程にかんする具体的で豊富な記述がある。その多くが彼のＯＭＢ担当官としての経験と実感を踏まえているだけに，説得力に富む。しかし本稿では紙幅を考慮してこれを殆ど割愛した。一方 Stubbing の著書は国防予算策定の「ゲーム」を書いたものであるために，対象になるのは常に主要プログラムばかりである。そのため主要プログラム以外の国防予算の編成，執行については殆ど知ることができない。小論ではその点で多少の補筆をおこなったつもりであるが，なお国防予算全領域の検討課題からみて不十分なものを残していると思われる。

のことについては討論に参加した田中直毅氏が要約しているが（小川・石垣編，前掲書『戦争とアメリカ社会』163頁），田中氏はこれをトータル・パッケージと殆ど同じふうに説明してしまっている。したがって「コンカレンシー」についての正確な解説は，刊行物の中には見当らないように思われる。