



## 負担分担の政治学—日米同盟と「ただ乗り」の問題

佐竹 知彦 政策研究部防衛政策研究室  
 第 99 号 2019 年 7 月 11 日

### NIDS コメンタリー

#### はじめに

2017 年 1 月の米トランプ政権の発足により、同盟の「負担分担」(burden-sharing)をめぐる問題が脚光を浴びている。就任以来、トランプ大統領は北大西洋条約機構(NATO)への不満を繰り返し表明し、防衛費を GDP の 4 パーセントにまで増額することを NATO 諸国に求めてきた。またトランプ大統領は日本や韓国、豪州といったアジアの同盟国の防衛努力にも不満を表明し、在韓米軍の撤退に言及したほか、最近では日米同盟を破棄する可能性まで示唆していたことが報じられている。トランプ大統領のこれら一連の言動を、果たしてどこまで真剣に受け止めるべきなのだろうか。

#### 古くて新しい負担分担の問題

同盟の負担分担問題は、今に始まったわけではない。例えば米国の議会には、1960 年代から NATO に対して国防費の増額や防衛努力の強化を求める修正動議が再三にわたり提出されてきた。また日本に対しても、特に日米貿易摩擦が激化した 1980 年代において、米議会を中心に日本の安保「ただ乗り」論が強まったことは良く知られている。1981 年には、共同防衛に対する同盟国の貢献に関する報告書の提出を国防省に義務付ける国防権限法も採択された。

日本や欧州諸国の一部はその都度国防費を一定程度増額したり、防衛力の強化等を通じて、米国の「ただ乗り」批判に伝えてきた。例えば米国の日本に対する防衛力の増強圧力が強まった 80 年代に、日本は自衛隊が 1000 海里のシーレーン防衛を担うことを初めて公約したほか、P-3C や F-15 戦闘機の取得による対潜・対空能力の強化を通じて、米国の対ソ封じ

込め戦略に貢献した。また良く知られるように、円高や対米貿易黒字が進行した 70 年代後半、日本は所謂「思いやり予算」と呼ばれる在日米軍基地駐留経費の一部負担を開始した。同予算の額は年々増加し、今や在日米軍の施設整備費や労務費などの大半が日本側によって賄われていると言われている。

とはいえ、これらの対策は米側の不満を根本から解消させるには至らなかった。NATO に関しては、冷戦後多くの欧州諸国が国防費を削減する一方で、2000 年代に対テロ戦争のため国防費を GDP の 4%以上にまで増額した米側との乖離が顕著となり、同盟内における「ただ乗り」の問題が再び表面化した。また日本も、思いやり予算を含めても防衛費の水準は GDP の 1%前後を推移しており、近年の防衛費の伸び率も、歳出ベースで年平均 1.6%程度に留まっている。仮に同盟国の負担分担を GDP における軍事費の割合で算出する基準に従えば、日本や NATO の大半の国々は疑いようもなく、米国の防衛努力に「ただ乗り」(あるいは「安乗り」)をしてきたことになる。それにもかかわらず、なぜ米国は今日に至るまで、欧州やアジアにおける同盟を維持してきたのであろうか？

#### 同盟の集合財モデル

そのことを考える上で参考になるのが、国際関係論における同盟の「集合財」モデルである。同モデルは 1966 年に発表されたものでありながら、同盟の「負担分担」を考える上での基本的なモデルとして、今日に至るまで多くの文献に引用されている。

同盟の集合財モデルによれば、同盟国が共通の目標として掲げる外的脅威による侵略の阻止＝防衛は、「公共財」(あるいは集合財)としての性質を持つ。集

合財は、いったんその財が提供された場合、集団に属する誰もが自動的にその便益を享受できる(財を購入しなかった者を消費者から除外することはできない)「排除不可能性」と、仮に財が集団内の一人にでも利用できれば、少量あるいはゼロの限界費用で他のメンバーもその財を利用することができるという「非競合性」という二つの性質を持つ。

例えば、同盟内に核保有国がいた場合、他の国は核保有国と同等のコストを負担することなく、核によって得られる抑止力を享受することが可能となる。またその便益は、他の同盟国が同じように抑止力を享受しても損なわれることはない。この「集合財」としての性質により、大国と比べ集合財によって得られる利益が相対的に小さい小国は、集合財の供給に向けた大国の貢献に「ただ乗り」を行うことが可能となる。その結果、大国は同盟内において必然的に不釣り合い(disproportionate)な負担を負うというのが、集合財モデルの議論である。

同モデルを構築したオルソン(Mancur Olson)とゼックハウザー(Richard Zeckhauser)は、1964年における NATO において、国民所得の規模とその防衛費を支出する割合の間に有意な相関があることを示すことで、モデルの正しさを主張した。オルソンとゼックハウザーによれば、同様の現象は同時期における国連の分担金や先進諸国の対外援助支出においても観察可能であるという。

同盟の集合財モデルは、その単純さゆえに、発表以来多くの議論や批判を呼び、またそこから負担分担を巡るより複雑で洗練されたモデルも生まれてきた。にもかかわらず、集合財モデルは今日における同盟の負担分担問題を考える上でも、重要な示唆を与えてくれているように思える。そのひとつが、同盟内における「ただ乗り」が、道義的な問題は別として、あらゆる国にとって「合理的」な選択であるという事実である。

仮に集団から得られる便益に集合財としての性質が認められ、国家の目標が自己利益の追求にあると前提に立った場合、どの国が進んでそのコストを負担しようとするだろうか？米国ですら、1970年代以降の二国間の政府開発援助や難民の受け入れといった

自国の関心が相対的に薄い領域においては、他国に「ただ乗り」してきたことを示す研究もある。それゆえ、自国益の優先を掲げるトランプ大統領が他国の「ただ乗り」を非難するのは、ある意味において矛盾に満ちている。

集合財モデルの今一つの含意は、結局のところ大国は小国のただ乗りにも不満を持ちつつも、同盟から最も大きな便益を得る限りにおいて、財を供給し続けるインセンティブが働くというものである。確かに米国は、年々増加する中国の国防費に比して、日本の防衛費の伸び率があまりにも低いことに不満を抱くかもしれない。その一方で、米国は第二次大戦以降一貫して日米同盟を地域戦略の要として位置付けてきた。特に米国は伝統的に地域における自国以外の覇権国の台頭を容認しない姿勢を示しており、そうした姿勢が維持される限りにおいて、日米安保条約を破棄することは考えにくい。

結局のところ、同盟において重要な要素とは同盟国の貢献そのものよりも、同盟によって得られる総体としての利益である。その総体としての利益に米国が価値を見出す限り、同盟国の「ただ乗り」は一定程度許容せざるを得ないという事実を、同盟の集合財モデルは示唆しているのである。

### 自律と安全の交換モデル

負担分担の問題を考える上でいま一つ参考になる議論が、同盟研究の大家であるモロー(James D. Morrow)が1991年に発表した、「自律と安全の交換モデル」(autonomy-security trade-off model)である。同盟の「集合財モデル」を含め、既存の同盟理論の多くが国家の目標を防衛や安全といった「現状維持」に置くのに対し、モローは国家には現状維持と現状変革という二つの志向があるとの前提に立つ。そのうえで、モローは現状を維持する能力としての「安全(security)」と、現状変革を志向する程度を意味する「自律(autonomy)」という二つの異なる価値を国家が交換することによって、同盟が成立するというモデルを構築した。

モローによれば、一般的に、資源の少ない中小国

は安全が不足しており、そのため本来有している自律をある程度犠牲にしても、安全の増加を求めて資源の豊富な大国との同盟を選択する。これに対し、そもそも高い安全を有する大国は、中小国に安全を提供する代わりに、中小国から基地の提供や外交的譲歩等を得ることで、海外における武力行使や作戦の遂行を通じた現状変革を行うことが可能となる。このように、異なる価値の交換によって生まれた同盟を、モローは「非対称同盟」として定義した。

非対称同盟において大国が獲得する利益は、中小国による基地の提供に限られない。例えば大国は同盟国に対して近隣国からの脅威に対する安全を提供する見返りに、同盟国の対外的・対内的政策に直接・間接的な影響を与えることで、自らにとって望ましい安全保障環境を形成することが可能となる。米国が日本に「核の傘」を提供し続けることが日本の核保有を防ぐといういわゆる日米安保「瓶の蓋」論は、その典型であろう。戦後のアジアにおける米国の非対称同盟を包括的に検証したチャ(Victor Cha)は、まさにこうした米国の同盟相手国に対する影響力の行使こそが、戦後米国がアジアにおいて「ハブ・アンド・スポークス」と呼ばれる二国間の同盟網を形成・維持してきた最大の要因であったことを主張している。

以上の前提に立った場合、同盟国の負担分担は、単純な軍事費の負担や防衛力の増強という観点からのみでは計ることはできない。なぜなら、外的脅威に対抗するために同盟が共通の防衛義務を負うという前提に立った対称同盟とは異なり、非対称同盟においては軍事費の配分が問題ではなく、異なる軍事アセット(例えば、軍事力と基地)や政治・経済的役割の「組み合わせ」(もしくはその「役割分担」)こそが問題となるからである。日米同盟は防衛義務の点において片務的ではあるものの、米国は日本による基地の提供によって多大な戦略的恩恵を受けているという議論や、日本は基地を提供することで平時において有形無形のコストを負担しているため、全体として双務的な同盟になっているという議論は、まさにこうした「物と人との協力」とも称される日米同盟の「非対称性」を前提に

したものに他ならない。

とは言え、以上の意味での「非対称性」は、日米同盟に限った話ではない。日米同盟と比較して「対称」な同盟と目される NATO や米豪同盟ですら、その実体は米国との「相互防衛」というよりは、同盟国に対する米国による「安全」の提供という側面が強かった。実際、2001 年 9 月の米同時多発テロ後に開始された米国主導の「不朽の自由」作戦まで、NATO や米豪同盟の集団的自衛権が発動されたことはなかったし、そこにおける同盟国の軍事的な貢献は、米軍のそれと比べれば遙かに限定的であった。無論、人的貢献の重要性をどこまで評価すべきかは議論の分かれるところであろうが、少なくとも米国が戦略的な目標を達成する上で、同盟国による人的貢献が決定的な重要性を持つことは考えにくい。それゆえ米豪同盟における最も重要な要素は、豪州軍による人的な貢献というよりも、豪州における米豪共同情報通信施設とそれを通じた情報協力にあったとの見方をとる豪州の専門家もいる。

そもそも米国が提供するのと同等の「安全」を提供できる国など、世界中どこを見渡しても存在しない。そのことを踏まえれば、少なくとも近い将来において米側が同盟国に求める役割は、米国に対する「安全」の提供というよりは、自国の防衛に加え米国が望む戦略を遂行する上での軍事的、政治的もしくは経済的支援が中心となるであろう。そして中国やロシアの脅威に直面する米国の同盟国は、米国への支援体制を強化することで「安全」を確保しつつも、同時に中国やロシアに対しても一定の関与を維持することで、その「自律」性の維持に努めるであろう。

## おわりに

以上見てきたように、国際関係論における同盟の理論は、負担分担の問題を考える上でも多くの示唆を与えてくれる。同盟の集合財モデルは、同盟内における「ただ乗り」のメカニズムと、それにもかかわらず同盟が持続する理由について考えるヒントを与えてくれる。また自律と安全の交換モデルは、「非対称同盟」の意味と、そうした同盟内における「役割分担」の重要性を



示唆している。

集団的自衛権の部分的行使などにより、日本側が米側に提供できる「安全」の度合いが徐々に高まっているとはいえ、そうした能力は依然として限定的である。そうであれば、日本が日米同盟において提供する最大の価値は今後も在日米軍基地が中心になるであろうし、米中対立の激化によって、その価値はむしろ上昇していくことも考えられる。仮にこの見立てが正しければ、米側には共同防衛における日本側の「ただ乗り」や中露との関係維持にある程度は目をつむっても、強固な同盟を維持するというインセンティブが働くのかもしれない。

とは言え、上記のモデルは共に米国が「大国」であるとの前提の下に生まれたものであることは忘れてはならない。同盟国に対する安全の提供や、その「ただ乗り」の受容は、あくまでも米国と同盟国との間に厳然たる国力の差があったからこそ可能であったものであり、今後もそうした状況が続く保証はどこにもない。だからこそ、日本にはトランプ大統領の発言に一喜一憂することなく、米中のパワーバランスを含む国際関係の構造的変化を慎重に見定め、日本の戦略を長期的な観点から立案する「腰の座った」対応が求められているのである。

## 参考文献

Boyer, Mark A. 1989. Trading Public Goods in the Western Alliance System. *The Journal of Conflict Resolution* 33 (4): 700-729.

Cha, Victor D. 2016. *Powerplay: The Origins of the American Alliance System in Asia*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Morrow, James D. 1991. Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances. *American Journal of Political Science*. 35 (4): 904-933.

Olson, Mancur Jr. and Richard Zeckhauser. 1966. An Economic Theory of Alliances. *Review of Economics and Statistics* 48 (3): 266-279.

佐竹知彦「米豪共同情報通信施設——米豪同盟における「物と人との協力」」『国際安全保障』第 42 巻 3 号 (2014 年 12 月) 63-78 頁。

## プロフィール

profile

政策研究部防衛政策研究室(併)

政策シミュレーション室

主任研究官 佐竹 知彦

専門分野：同盟研究、アジア太平洋の安全保障、日米豪安全保障協力

本欄における見解は、防衛研究所を代表するものではありません。

NIDS コメンタリーに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。ただし記事の無断転載・複製はお断りします。

防衛研究所企画部企画調整課

直 通：03-3260-3011

代 表：03-3268-3111 (内線 29171)

FAX：03-3260-3034

※ 防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.mod.go.jp/>