防研セミナー

# 時代を読み解く

シリーズ⑥

# テロ対策に適切な経費

## 〜予算の算定方法に関する考察〜

今月の講師

**武田（たけだ） 幸男（ゆきお） 2空佐**

防衛研究所地域研究部
米欧ロシア研究室所員

1973（昭和48）年生まれ、長崎県出身。大阪大学大学院文学研究科博士課程退学。当時の専門は応用言語学（言語教育）。空自での特技は航空機整備。第８航空団（築城）、第１輸送航空隊（小牧）、補給本部（十条）、航空幕僚監部（市ヶ谷）、統合幕僚監部（市ヶ谷）、航空支援集団司令部（府中）などを経て、2020年10月から現職。専門はテロリズム。論文に「テロの鎮静化―強硬策と懐柔策―」（2016年度博士論文）など。

### 20年間で経費1〜4兆ドル

興味深いデータがある。米国とオーストラリアの研究者Mueller and Stewartの論文によると、米国内でのテロによる死者数は年間8人程度であるが、同国内での雷による死者数は年間約30人、ピーナッツアレルギーによる死者数は年間約50から100人、バスタブでの溺死による死者数は年間400人超であるという。

ここで続けて提示したいデータは、テロとの戦い(war on terror)に費やされた金額である。2001年9月11日の同時多発テロを契機に、米国はテロとの戦いを開始した。

その後、20年にもわたる活動の経費は約1兆ドルから4兆ドル、米兵7000人の命とその10倍にも及ぶ負傷者とPTSD（心的外傷後ストレス障害）を引き起こした、と米国の研究者Brands and O'Hanlonは指摘している。

これら二つのデータを見た時、テロとの戦いに費やされた金や人命は、費用対効果の面で適切であったのかとの疑問が浮かぶ。ただ、その金や人命が多すぎると、直観のみで批判する気はない。

では、どこまでならば適切な経費と考えられるのだろうか。本稿では、テロ対策に適切な経費を主題として、予算の算定方法について考察してみたい。

### 適切な経費の算定方法

いくつかの代表的な考え方がある。それぞれの概要を説明していく。

一つ目は、危機管理論的な算定方法である。この方法では、発生確率×被害予想額までは容認される。年間で1回限りしか発生せず、その被害予想額が1億円であれば、年間1億円までは、テロ対策に適切な経費と判断される。

同様に、発生が50年に1回と予想され、その被害予想額が5兆円であれば、年間1000億円までが適切な経費となる。

二つ目は、目的論的な算定方法である。この方法にはさらにいくつかの算定方法があり、①目標達成に必要な経費は容認される。この場合、目的達成に必要と認められる範囲においては、経費の上限は無くなる。

②財源の範囲内ならば容認される。この場合、予算案を作成する財務省が認める範囲、最終的には国会での承認を獲得できる範囲であれば、適切な経費となる。

三つ目は、経験論的な算定方法である。この方法もさらに場合分けが可能であり、①過去の実績と同じレベルまでは容認される。この場合、昨年度と同額が適切な経費となる。

②経験的に見た時に、適切とされる比率までは容認される。この場合、例えば平均的な家庭では保険料が全収入の10％から15％と言われるように、過去の実績から経験的に算出された金額までが、適切な経費となる。

四つ目は、比較論的な算定方法である。日本と類似する、または日本が先達と見なす国家では10億円が充当されている場合、日本においても10億円が適切な経費と考えられる。

### 各算定方法の問題点

当然ながら、提示した四つの算定方法にはそれぞれ弱点がある。

まず一つ目の危機管理論的な算定方法は、想定外の危機「ブラック・スワン（黒い白鳥）」に対応できない。ブラック・スワンとは、発生自体は極めて稀であるが、発生時の被害は甚大な事象を指す。まさに米国同時多発テロのような事例である。

発生確率が極めて小さく100年に1回のようなケースや、被害額が極めて大きく多数の人命が失われるようなケースでは、この算出方法での対応は困難である。

さらに、人命を至上とする場合、すなわち人命には値段がつけられず、いかなる手段をもってしても人命被害の絶無を目指す場合には、被害予想額が無限大となってしまい、適切な経費の算定ができなくなる。

二つ目の目的論的な算定方法は、①の目標達成を前提とすれば、経費は事実上の青天井となる。支出超過の赤字に陥ることは想像に難くなく、国債による国家の借金という手段は存在するも、収支のバランスを考慮すれば、基本的には無い袖は振れない。

こうなった場合には、そもそも設定した目標自体が実現不可能な目標であり、不適切であったということになる。②の財源の範囲を前提とすれば全ての判断と責任は財務省や国会任せということになる。だが、全てを見通して判断することなど、誰にもできはしない。

三つ目の経験論的な算定方法は、新たなテロに対処することができない。今日の社会では、技術革新の影響力は非常に大きいと指摘されている。過去を前提としたこの算定方法では、新たな技術や戦術を用いたテロへの対処は困難である。

四つ目の比較論的な算定方法は、自身の状況や目的に合致しないケースが多くなる。特に今日の国際社会においては、各国が置かれた状況や守るべき国民や価値観、文化や国土、これらに対する脅威などは千差万別である。他国の事例を持ち出しても、説得力には乏しい。

### 今後に向けて

提示した問題点については、その解決策がいくつか考えられる。

①新規対処策の試行の推進②より柔軟な予算制度の案出③現場への権限委譲検討――などであるが、この点については、また改めて焦点を当てて述べることにしたい。

ただ、どのような算定方法を採用したとしても、全ての問題を解決できるような手法は存在しない。それでも、不確実性の増す今日の国際社会においては、後悔の少ない、または失敗を次に活用できるよう、知恵を絞り結集させていくことが重要であろう。

そして、本稿が提示した算出方法は、テロ対策以外の分野、例えば最近よく指摘されているサイバーセキュリティーや新型コロナ対策、大地震や噴火といった自然災害への対処においても応用可能な手法である。

我々は、思考することを止めてはならない。