



## ロシアのウクライナ侵攻の衝撃～ドイツ安全保障政策の転換か～ 14兆円の連邦軍特別基金創設と国防費対GDP比2%達成への見通しと課題

### NIDSコメンタリー

戦史研究センター 主任研究官 1等陸佐 小橋 史行

第253号 2023年1月31日

ロシアのウクライナ侵攻を受け、ドイツが国防費とは別枠の特別基金を設置した。本稿は、その概要とNATO公約である対GDP比2%達成への見通しと課題について考察するものである。

#### はじめに

2022年2月24日、ロシアがウクライナに侵攻した。その3日後の2月27日、ドイツのシュルツ (Olaf Scholz) 首相は連邦議会の特別会議において、直面する5つの課題を述べ、従来の安全保障政策を転換する重要な演説を行った。その課題の1つは自由と平和を守るために安全保障、とりわけ、ドイツ国民を守る連邦軍を近代化し、強化することと述べた<sup>1</sup>。その柱として2022年に総額1000億ユーロ (14兆円) 規模の特別基金 (Sondervermögen) を計上し、連邦軍の装備の調達費用に充て、その結果として、国内総生産 (GDP) に対する国防関連費が毎年、継続的に2%を超すことになるとの見通しを示したのである。

本論ではこのシュルツ演説後、総額14兆円規模の連邦軍特別基金が実際にどのような分野に運用されるのかを含め、その概要及び国防費の対GDP比2%の目標達成の見通しと今後の課題について考察する。

#### NATOにおける国防費GDP2%問題とドイツの国防費の変遷

冷戦終結以降、NATO加盟国は増加したが、一方で加盟各国の国防費が削減される中、2014年のウェールズにおけるNATO首脳会議において、NATOの能力維持のため、加盟国各国が以後10年以内にNATOへの国防費支出を対GDP比2%に引き上げるという指針が示された<sup>2</sup>。その4年後の2018年7月11日、トランプ (Donald Trump) 米大統領は、この公約にもかかわらず、達成したのは僅か5か国とブラッセルのNATO首脳会議において不満を表明した<sup>3</sup>。さらに、首脳会談前の2国間会談において、ドイツを名指しして、ドイツは僅か1%足らずしか国防費を支出していないとメルケル (Angela Dorothea Merkel) 首相を非難した<sup>4</sup>。こうした中、ストルテンベルク (Jens Stoltenberg) NATO事務総長は、NATO全加盟国に対し、できるだけ早期に国防費をGDP2%以上支出するよう改めて要請した<sup>5</sup>。

NATOでは国防費を陸海空軍及びその他の軍に関連する費用と定義しており、例えば、沿岸監視隊あるいは国家憲兵隊なども対象に含まれる<sup>6</sup>。その際、沿岸監視隊が国防省以外の省庁の管轄下にあったとし

<sup>1</sup> Bundesregierung, “Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Februar 2022”, 27. Februar 2022.

<sup>2</sup> NATO, “Wales Summit Declaration,” 5 Sep. 2014.

<sup>3</sup> BBC, “Trump urges Nato members to double military funding target”, 11 July 2018.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> NATO, “Secretary General announces increased defence spending by Allies”, 29 Nov. 2019.

<sup>6</sup> NATO Public Diplomacy Division, *Defence Expenditure of NATO Countries (2014–2022)*, Press Release, COMMUNIQUE PR/GP (2022) 105, 27 June/Juin 2022.

ても、国防費として計上される<sup>7</sup>。また、軍人であるかシビリアンであるかを問わず、退役あるいは退官した国防関連職員の年金についても国防費に含まれる<sup>8</sup>。さらに、研究開発に関しては、結果的に装備品とならなくても、関連経費は国防費に換算される。加えて、民間防衛に関する経費も国防費に計上される<sup>9</sup>。

ドイツの国防予算そのものは、2017 年以降、毎年右肩上がりの増加傾向にあった。2017 年に 370 億ユーロ（5 兆 2 千億円）であった国防費は翌年 2018 年には 385 億ユーロ（5 兆 4 千億円）、2019 年には 432 億ユーロ（6 兆円）、2020 年は 456 億ユーロ（6 兆 3 千億円）になり、2022 年には 503 億ユーロ（7 兆円）へと増加している。2017 年と比較すれば、2022 年は 133 億ユーロ（約 1 兆 8 千億円）増加し、36%も増加しているのである<sup>10</sup>。

しかしながら、ドイツの GDP が 3 兆 4 千億ユーロ<sup>11</sup>（2020 年）であることを勘案すれば、ドイツの国防費は GDP 1%台前半に留まっていた。

このような状況の下、ロシアのウクライナ侵攻から、連邦軍の装備の近代化を図るため、シオルツ首相は年度国防費の 2 倍に相当する特別基金の創設を決定したのであった。

### 特別基金創設の条件～基本法の改正

特別基金創設の目的は、連邦軍のための装備品調達の前算を確保することにあるが、ドイツの場合、その手続きは単純ではない。

1955 年にドイツ連邦軍が NATO に組み込まれる形で創設されたが、その際、日本の憲法に相当する基本法の第 87a 条第 1 項において「連邦は、防衛のために軍隊を設置する。軍隊の員数及び組織の大綱は、予算 (Haushaltsplan) によって明らかにしなければならない」とされた。すなわち、連邦軍の装備を調達するために運用できるのは年度の前算のみであるという規定である。今回、ドイツが第二次世界大戦後、初めて、特別基金により、連邦軍の装備を調達すれば、それは基本法に抵触することになるという問題が生じていた。

さらに、ドイツは 2009 年の経済金融危機の際、基本法を改正し、連邦政府はもとより、州政府に至るまで、支出と収入の財政収支を原則均衡させることを義務づけた。この、いわゆる債務ブレーキ (Schuldenbremse) の原則は政府にとって義務となっており、基本法第 109 条第 3 項及び基本法第 115 条第 2 項に追記されている。特別基金を創設するが、その財源が不透明な状況の中で、債務ブレーキの原則が適用されれば特別基金が機能しないことは明らかであることから、リンダー (Christian Lindner) 財務大臣は、この特別基金については債務ブレーキの対象外<sup>12</sup>と述べた。そして、この債務ブレーキ免除について、基本法にも明記するなどの手続きが必要となった。

これらの問題を包括的に解決するため、基本法第 87a 条に「連邦軍の能力向上のため、総額 1000 億ユーロの特別基金を設置するが、基本法第 109 条第 3 項及び基本法第 115 条第 2 項の適用は受けない」

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> BMVg, “Kabinettt einigt sich auf mehr Geld und Sondervermögen für die Bundeswehr,” 16.03.2022.

<sup>11</sup> International Monetary Fund, *World Economic Outlook Database*, October 2022.

<sup>12</sup> Christian Lindner, “Sondervermögen Bundeswehr: Investitionen in unsere Freiheit,” Bundeshaushalt, 16.3.2022.

という趣旨の新規項目が、付記されることになった。これはいわゆる、基本法の改正にあたる<sup>13</sup>。こうして、2022年6月3日には、連邦議会において、賛成 593、反対 80、棄権 7 で特別基金の創設が決議された<sup>14</sup>。

### 特別基金を巡る国防省・連邦軍の装備調達

2022年2月27日のショルツ演説を受け、その2日後の3月1日、ツォルン（Eberhard Zorn）連邦軍総監は、国防省・連邦軍の予備役軍人・文官を含む、全職員・関係者に対し、国防省日々命令を発出した。そこで、ショルツ首相が、2022年に総額 1000 億ユーロ（14 兆円）規模の特別基金（Sondervermögen）を計上、国内総生産（GDP）に対する国防費が毎年、継続的に 2% を超す見通しであること公表した<sup>15</sup>。この結果、ドイツは NATO 及び EU からの期待に応える方向に進むが、官僚主義の弊害を打破し、近代化を図り、処置対策を講じる必要があると述べた<sup>16</sup>。

連邦議会で特別基金が決議された6月3日、ランブレヒト（Christine Lambrecht）国防大臣及びツォルン連邦軍総監連名による国防省日々命令が発出された<sup>17</sup>。ここでは、特別基金の運用計画の骨子、すなわち調達すべき装備が記載された。第一に挙げられているのが、従来のトーネード（Tornado）の後継機種を F-35 とする点であった<sup>18</sup>。すなわち、ロシアのウクライナ侵攻を目の当たりにして、NATO 集団防衛における核抑止・対処に、ドイツは引き続き、近代化を図りつつ、関与していく<sup>19</sup>と述べられている。次に、ユーロファイター（Eurofighter Typhoon）電子戦/偵察用改良型（Electronic Combat/Reconnaissance: ECR）は電子戦機能の一層の近代化を図ることとし、加えて、従来の予定よりも6年前倒しして、2025年までに戦闘雨衣、防弾ベスト、鉄帽、背囊など個人装備を充実させる<sup>20</sup>としている。また、連邦軍の将兵を防護するため、攻撃型無人機（UAV）の装備化が盛り込まれ、来年度後半、教育訓練を開始予定<sup>21</sup>と時期が示された。さらに、1万3500メートル上空から24時間以上、監視できるユーロ・ドローン（Eurodrone）を装備することに加え、連邦軍における負傷者の救護のため、輸送ヘリコプターとしてチヌーク（Chinook CH-47）を装備することが公表された<sup>22</sup>。

また、同日、ランブレヒト大臣は、詳細な調達計画について公表した<sup>23</sup>。個人装備に加え、19億ユーロで NATO 水準のヘルメット無線機能、暗視装置を調達する<sup>24</sup>。最大は 334 億ユーロで空領域に関わる各軍

<sup>13</sup> ドイツ連邦共和国建国以降、ドイツは、2019年11月までに既に64回基本法を改正している。

<sup>14</sup> Deutscher Bundestag, “Bundestag beschließt das Sondervermögen für die Bundeswehr”, dokumente, 3 Juni, 2022.

<sup>15</sup> BMVg, “Tagesbefehl des Generalinspektors der Bundeswehr,” 1.03.2022.

<sup>16</sup> Ebenda.

<sup>17</sup> BMVg, “Tagesbefehl zum Sondervermögen der Bundeswehr,” 3.06.2022.

<sup>18</sup> Ebenda.

<sup>19</sup> Ebenda.

<sup>20</sup> Ebenda.

<sup>21</sup> Ebenda.

<sup>22</sup> Ebenda.

<sup>23</sup> BMVg, “Ministerin: Wir sorgen für eine voll einsatzbereite Bundeswehr,” 3.06.2022. また、政府のホームページにおいても6月、陸海空などの各領域における予算額が公表された。空の領域における予算配分が最大の334億ユーロであり、内容は改良型ユーロファイターECRの後継機の開発・調達及びトーネード（Tornado）の後継機種F-35の調達である。陸上の領域においては166億ユーロ、海上の領域において88億ユーロ、指揮統制システムとデジタル化関連経費として208億ユーロが計上された（“Bundesregierung aktuell,” 3.06.2022.）。

<sup>24</sup> BMVg, “Ministerin,” 3.06.2022.

種装備であり、具体的には F-35、CH-47、ユーロファイター ECR、イスラエル製のヘロン TP (Heron TP) ドローン、軽支援ヘリ、地対空火器、宇宙空間の早期警戒システム、偵察警戒システムとなる<sup>25</sup>。欧州の将来戦闘機開発プロジェクト (将来戦闘空システム [The Future Combat Air System: FCAS]) は 2023 年以降の予定である<sup>26</sup>。

次に指揮能力・デジタル化は 207 億ユーロであり、具体的な装備内容については明らかにされていないが、近代的な通信装置は連邦軍間で秘匿通信可能であり、同盟国軍との通信可能な体制を整備し、海外派遣時の衛星通信を含めて調達するとされた<sup>27</sup>。さらに、陸領域では 166 億ユーロで装甲歩兵戦闘車ピューマ (Schützenpanzer Puma)、装甲歩兵戦闘車マルダー (Schützenpanzer Marder) とフックス装甲人員輸送車 (TPz Fuchs) の後継及び新戦車の主要地上戦闘システム (Main Ground Combat System: MGCS) を調達する<sup>28</sup>。最後に、海領域では 88 億ユーロで、K130 コルベット艦、F126 フリゲート艦及び U212CD 級潜水艦、音響ソナーシステムの Sonix、潜水艦発射型対空ロケット、多目的戦闘艦を調達していくとされた<sup>29</sup>。AI の研究開発には 4 億 2 千万ユーロを配分するとした<sup>30</sup>。

11 月 11 日、ドイツ連邦議会予算委員会は 2023 年度予算を議決し、年度国防費は 501 億ユーロ、特別基金の 2023 年度分として 84 億ユーロが支出されることになった<sup>31</sup>。また、2023 年から 2026 年までの年度国防予算は 120 億ユーロ増加する予定である<sup>32</sup>。この中で A400 大型輸送機及び K424 コルベット艦は年度国防費で、F-35、CH-47、ピューマ、個人装備そして F126 フリゲート艦が特別基金により整備される<sup>33</sup>と明示された。

12 月 25 日、ランブレヒト国防相及びツォルン連邦軍総監は、翌年 2023 年から運用が開始される特別基金に関して、連名による国防省日々命令を発出した。ドイツ国防省・連邦軍の情勢認識としては、「ロシアのウクライナ侵略により、NATO の集団防衛が改めて重要な任務と再認識した<sup>34</sup>」というものであり、「ドイツは 2025 年以降、即応態勢を向上させるのが責務である<sup>35</sup>」と述べている。

そして、次年度 (現 2023 年度)、次の 8 分野について総額 130 億ユーロ (1.8 兆円) 規模で重点的に整備されることが連邦議会予算委員会で承認された<sup>36</sup>。第 1 はヘッケラー・コッホ社製の新小銃 G95A1 の調達であり、部隊には 2026 年から装備される予定である<sup>37</sup>。第 2 は装備計画「陸上作戦におけるデジタル化」における無線指揮統制システムであり、2023 年から調達が開始される<sup>38</sup>。第 3 は装備計画「将来の歩兵」に関連する指揮通信システムの調達である。陸軍装甲歩兵部隊の武器システム、そして装甲歩兵戦闘車ピューマ (PUMA) を調達し、システムの統一と継戦能力の向上が期待される。また、山岳部隊に対し、

<sup>25</sup> Ebenda.

<sup>26</sup> Ebenda.

<sup>27</sup> Ebenda.

<sup>28</sup> Ebenda.

<sup>29</sup> Ebenda.

<sup>30</sup> Ebenda.

<sup>31</sup> BMVg, “Haushaltsausschuss beschließt Verteidigungsetat und Plan zum Sondervermögen 2023,” 11. 11. 2022.

<sup>32</sup> Ebenda.

<sup>33</sup> Ebenda.

<sup>34</sup> BMVg, “Tagesbefehl: Sondervermögen Bundeswehr markiert historischen Aufbruch,” 15. 12. 2022.

<sup>35</sup> Ebenda.

<sup>36</sup> Ebenda.

<sup>37</sup> Ebenda.

<sup>38</sup> Ebenda.

英国やノルウェーとともに新雪上車（Überschneefahrzeuge）を調達する<sup>39</sup>。第 4 は目玉装備品である多目的戦闘機 F-35 を 2026 年から 2029 年の間、弾薬を含め 35 機調達する。これはドイツが NATO の核の傘へさらに関与する前提条件となるものである<sup>40</sup>。第 5 は、ドイツは 2023 年、NATO の緊急即応統合任務部隊（Very High Readiness Joint Task Force: VJTF）の主要担任国となることから、即応性と戦うための兵站基盤を整備する<sup>41</sup>。第 6 は攻撃的無人機、あるいはチヌーク（CH-47）輸送ヘリコプターの調達である<sup>42</sup>。第 7 は全軍種におけるデジタル化を図る<sup>43</sup>。これには特別基金の 5 分の 1 に相当する 200 億ユーロ（2.8 兆円）が将来的に必要とされている<sup>44</sup>。第 8 は個人装備品の充実である。NATO の要求水準を満たすよう、鉄帽、背囊、戦闘服、防弾ベストなどを 2025 年までに調達する<sup>45</sup>。

さらに、年度国防費における装備調達予算は従来 of 2 倍規模の 160 億ユーロとなる<sup>46</sup>。

12 月 25 日の国防省日々命令では、過去の失策への反省を込めて「従来数十年に亘り、連邦軍の構造上の予算不足と手抜きが継続してきたが、これに終止符を打つ時期が到来した<sup>47</sup>」と述べられており、「総額 1000 億ユーロ（14 兆円）規模の特別基金により、連邦軍をいわゆる連邦防衛隊（Bundeswehr の直訳）から真の軍隊（Armee）への進化させる<sup>48</sup>」という変革への決意を汲み取ることができる。

このように、ドイツ国防省は 2022 年 6 月に特別基金で調達する装備品の全体像を公表し、11 月と 12 月に 2023 年度の特別基金で調達する装備品及び年度国防費で調達する装備品を明らかにした。

### 特別基金初年度における装備調達上の特筆すべき事

特別基金の初年度である 2023 年に最初に調達を進める装備品については既述したとおりであるが、これらの調達傾向から特筆すべき事項は次の諸点である。

第 1 は、ロシアのウクライナ侵攻を踏まえた、伝統的な NATO の集団防衛の責務を全うするため、ロシアに対する抑止・対処に関わる装備調達に重点が置かれている点である。そもそも、特別基金は、ドイツが NATO の加盟国としての応分の責任を果たすことができないという危機感から設置された。そのため、NATO 加盟国としての防衛責任を全うするための装備の近代化、即応性の強化、抗堪性の強化が重要な意義を持っている。特に、トーネードの後継機として F-35 を調達することは、NATO の集団防衛への責務、特に核抑止・対処への参画の意思を示すとともに、引き続き核共有体制を維持・強化していく点で重要な意義を有する。

第 2 は、陸軍装備の近代化と充実である。冷戦終結後、ドイツ連邦軍は海外派遣型の軍隊へと改編を繰り返してきた。特に陸軍は衛生軍（Sanitätsdienst）、統合支援軍（Streitkräftebasis:SKB）、サイバー・情報空間軍（Cyber- und Informationsraum:CIR）などの他軍種・他機能に人員と予算を取られ、陸軍自体が量的に縮小するだけでなく、質的にも装備が陳腐化を辿っていった。陸軍部隊の将兵の基本的な個人装備に最も皺寄せが生じていたのである。従って、ウクライナのロシア侵攻を目の当たりにして、NATO の即応部隊のためにチヌークやピューマを装備し、小銃 G95 を始めとする個人装備を調達して、その充実を図り、さらに、こ

<sup>39</sup> Ebenda.

<sup>40</sup> Ebenda.

<sup>41</sup> Ebenda.

<sup>42</sup> Ebenda.

<sup>43</sup> Ebenda.

<sup>44</sup> Ebenda.

<sup>45</sup> Ebenda.

<sup>46</sup> Ebenda.

<sup>47</sup> Ebenda.

<sup>48</sup> Ebenda.

これらの兵器システムと指揮機構を有機的に連結する指揮統制システムとデジタル化装備を導入していくことになる。また、伝統的な NATO 集団防衛における抑止・対処の観点で、冷戦終結後、近代化・装備更新から取り残されていた山岳部隊の雪上車などを装備していく点も注目に値する。

第 3 は、海軍の装備調達優先順位がやや低下したという点である。特別基金をマクロな視点で見れば、陸領域では 166 億ユーロに対して、海領域では 88 億ユーロとなるが、初年度の特別基金には海軍装備は盛り込まれず、年度国防費に計上されたのは F126 フリゲート艦の整備だけである。来年度の特別基金及び年度国防費で K130 コルベット艦、潜水艦 U212CD、音響ソナーシステムの Sonix、潜水艦発射型対空ロケットなどが整備されることになるかどうか、今後、注目に値すると思われる。

### 終わりに～国防費の GDP2%という目標達成への見通しと課題

2022 年 12 月 5 日、米国の政治外交専門誌はシュルツ首相の「世界における時代の大転換点<sup>49</sup>」と題する寄稿文を掲載した。シュルツ首相は、「ロシアのウクライナ侵略が時代の大転換のトリガーとなった」として、ロシアの復讐主義・帝国主義を止めさせるためには、「より強力な欧州が不可欠<sup>50</sup>」と述べた。そして、ドイツの首相として、「現時点におけるドイツの役割は欧州の安全保障の主要なプロバイダーとして上位段階に進むことである<sup>51</sup>」とし、具体的には「自らの軍事力を強化し、欧州の軍事産業を成長させ、NATO 東側におけるドイツの軍事プレゼンスを増大し、そしてウクライナ軍に対し、装備・訓練面において協力する<sup>52</sup>」ことを目標として掲げている。次いで、シュルツ首相は「シュルツ政権の最初の大決断は連邦軍の装備の最新化を図るための総額 1000 億ユーロ規模の特別基金を創設したことである<sup>53</sup>」と特別基金について言及した。そして、「この決断は、1955 年にドイツ連邦軍創設以来、安全保障政策上、最も強力な変革<sup>54</sup>」であり、「この特別基金導入により、ドイツは国防費の GDP2%を達成することになる<sup>55</sup>」と総括した。

他方、特別基金は当初の目論見から大きく逸脱する可能性を孕んでいる。シュルツ首相は、特別基金の創設によって、対 GDP 比 2%が毎年、達成されると述べているが、2023 年度においても、年度国防費と 2023 年度特別基金を合わせて 585 億ユーロであり、ドイツの GDP が 3 兆 8 千億ユーロ<sup>56</sup>（2022 年）であることから勘案すれば、1.54%に過ぎず、目標である 2.0%には到達しない。毎年、特別基金の承認額を年度国防費に加えて、対 GDP 比 2%を確実に確保できるのか、未知数である。

加えて、1000 億ユーロという規模は大きいように見えるが、過去の国防費の伸び率からすれば、この金額の特別基金を設立することには、年度国防費を急激に増加させることを抑制する効果があり、毎年の国防費の増大を防ぐため、上限枠を示しているとする向き<sup>57</sup>もある。

そもそも、特別基金 1000 億ユーロの財源をどのようにして確保していくのか、依然として不透明である。

<sup>49</sup> Oaf Scholz, “The Global Zeitenwende Wie ein neuer Kalter Krieg in einer multipolaren Ära vermieden werden kann,” 5 Dec. 2022. 英語版は次を参照。Oaf Scholz, “The Global Zeitenwende How to Avoid a New Cold War in a Multipolar Era”, *Foreign Affairs*, January/February 2023.

<sup>50</sup> Ebenda.

<sup>51</sup> Ebenda.

<sup>52</sup> Ebenda.

<sup>53</sup> Ebenda.

<sup>54</sup> Ebenda.

<sup>55</sup> Ebenda.

<sup>56</sup> IMF, *World Economic Outlook Database*, October 2022.

<sup>57</sup> 2022 年 5 月 18 日、ハンブルクのドイツ連邦軍指揮大学で行われた NATO 国防大学校長会議において、筆者がドイツ連邦軍の将官から直接聴取。

その意味でも、今後、ドイツが特別基金及び年度国防費をどのように運用していくのか、注視し続ける必要がある。

(2023 年 1 月 20 日脱稿)

## プロフィール

profile

戦史研究センター

戦史研究室

主任研究官 1 等陸佐 小橋 史行

専門分野：ドイツ政治外交政策、欧州安全保障

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 29177）

F A X：03-3260-3034

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