

第1章

グローバル金融危機と 国際安全保障環境 主要国の国防予算への影響

2008年以降、グローバルな規模で発生した金融危機は、各国の景気を失速させ、世界経済をマイナス成長に陥らせた。この事態を受け、各国は積極的な財政・金融政策を展開し、2009年後半以降、世界経済は回復の兆しを見せている。こうした中、先進国の景気回復は緩やかであるのに対して、中国、インドなどの新興国は引き続き好調な経済成長を続け、世界経済を牽引する形となっている。また、先進国や既存の国際金融システムだけでは危機に対応できず、台頭する新興国との協力が重要になるとともに、先進国と新興国間の利害の不一致も明らかとなった。先進国から新興国への経済パワーのシフトは、既存の国際レジームに変更を促しつつあり、世界的な経済・金融問題に取り組む国際枠組みとしてG20サミットの重要性が高まりつつある。

金融危機発生後、米国政府は中長期的な財政規律の回復と短期的な財政出動による景気回復という基本的な財政方針に沿って、構造的な問題と財政健全化に対するさまざまな取り組みを行ってきた。こうした中、国防予算に関しては、中期の予算計画、装備開発予算の在り方をめぐり議会内外でさまざまな議論が行われている。そして、厳しい財政状況を踏まえて、リバランスを重視した戦力構成のための予算配分やアフオーダビリティを重視した調達効率化が模索されている。

欧州の主要国である英国、フランスおよびドイツは、金融危機以前から景気が低迷していたが、金融危機の影響によりさらに実体経済が減速した。欧州ではソブリン・リスク問題が発生し、各国の金融機関の経営懸念の高まり、株価の下落、ユーロの減価といった混乱が生じ、財政健全化の緊急性が強く認識された。こうした中、英国、フランスおよびドイツ各国政府は、財政再建とその一環としての国防予算の削減および効率化への努力を強く求められることになった。同時にNATOやEUの枠内で、加盟国間での装備の共同開発、さらには共同運用などが重視されつつある。

経済成長が続く中、財政規律を維持してきた中国は、金融危機発生後に総額4兆元規模の景気刺激策という積極的な財政政策をとることで、

先進国とは対照的に早急な景気回復を実現した。一方、これまでの輸出、投資主導による経済成長パターンは、国内におけるインフレや経済格差の拡大といった問題の顕在化によって、変更が求められている。こうした中、歳出規模の拡大に合わせ、2009年度は15%以上の伸びを示した国防費は、2010年度の抑制的な予算編成に合わせ、その伸びが7.5%にとどまると発表された。

1

国際協調の模索 ——先進国と新興国の対応

(1) 危機発生と新興国台頭の背景 —— 世界的低金利とグローバル・インバランス

2000年から始まったITバブルの崩壊と、2001年に発生した9.11テロにより、米国の金融市場はパニック状態に陥った。これに対し米国連邦準備制度理事会（FRB）は、2001年以降、金融市場に十分な流動性を供給するため、金融緩和を段階的に実施し、金利を1%台にまで引き下げた。この低金利状態は2004年まで続き、後のサブプライムローン問題発生背景となる住宅ブームが始まった。流動性が潤沢に供給された結果、国際金融市場では資金調達コストが低下し、また、先進国の低金利を嫌った投資家は資金の運用先を新興国にシフトした。外国からの低利での借り入れや投資の増大によって、新興国では輸出産業への投資が伸び、その刺激を受け国内消費も拡大するという好循環が生まれ、さらなる資金を呼び込んで急速な経済成長を達成した。このように2000年代初頭から顕著となった世界的な低金利により、先進国、新興国ともに景気の拡大がもたらされた。

新興国の成長によって資源需要の増加が見込まれたことから、原油先物市場などの商品取引市場に資金が流入し、資源価格が高騰した。このため、経常収支が黒字基調であるアジアの新興国に加え、中東産油国な

どの資源輸出国にも外貨が積み増された。これらは、安全資産である米国財務省証券（米国債）や、高い運用実績を誇る欧米の投資銀行・証券会社や金融市場に還流することとなる。そして、アジア太平洋地域では米国の経常収支赤字、資本収支黒字が継続するグローバル・インバランスが顕著となった。

2004年に景気の回復を確認したFRBが金融引き締めへ転じて以降も、国際的な資金フローは拡大し、また投資銀行・証券会社が金融技術を駆使して積極的にリスクテイクを行ったことで、米国の株式市場、債券市場も拡大を続け、経済ブームは長期化した。

しかし、この経済ブームはサブプライムローン問題が顕在化することで終焉し、2008年9月のリーマン・ショックに端を発する、金融システム不安のグローバルな規模での拡散（グローバル金融危機）により、各国の景気は失速し、世界経済は2009年に第二次大戦後初めてマイナス成長（-0.6%）を記録した。他方で、各国政府が国際協調の下で積極的に財政・金融政策を展開したことから、2009年後半には景気は反転し、依然として下振れリスクはあるものの、2010年には世界経済はプラス成長（5.0%）に回復したと推測されている。ただし、その回復のテンポは、先進国と途上国の間で対照的である。先進国の景気回復が緩やかなものにとどまっている一方で、新興国の好調な経済成長が世界経済を牽引する形となっているのである。特に中国、インドなどアジアの新興国は、2009年が7.0%、2010年が9.3%と危機の影響を感じさせない高い経済成長率を見せた。2010年現在、G20の新興12カ国が、世界の総生産に占める割合は41%で、世界経済の成長に占める寄与率は先進国を逆転しているとされる。この経済パワーのシフトは既存の国際レジームに変更を促し、世界的な経済問題を話し合う場としてG20サミットが、2008年11月にワシントンで開催されることとなった。

グローバル金融危機後の世界経済には、解決すべき新たな課題と継続する構造的課題が残された。まず新たな課題は、低迷する先進国の実体経済をいかに回復させ、世界経済を安定的な成長軌道に乗せるのかとい

う点である。この課題を解決するためには、国内需要を拡大し、各国からの輸出を受け入れるという、これまで米国が果たしてきた役割を新興国がどこまで補完できるかが鍵となる。次に構造的課題としては、グローバル・インバランスと世界的な低金利の継続が挙げられる。米国の経常収支赤字、資本収支黒字は、一部に改善の傾向が見られるものの、基本的な構造は変化していない。経常収支については、新興国による国内需要の拡大に向けた政策協調が改善につながると考えられる。他方、資本収支については、先進国と新興国間の金融政策の協調が求められるが、各国の通貨・為替政策や金融規制の在り方とも密接に関連する部分もあり、難しい調整が求められる。国際金融市場における資金フローを見ると、とりわけアジア太平洋地域から米国への資金の還流は危機後も大きく減少せず、また、2009年後半にはすでに米国から各地域への投資も回復の兆しを見せている。特にアジアの新興国には、回復の遅れる欧州の新興国とは対照的に、危機前の水準を上回る資金が流入している。

これらの課題に対し、アジア太平洋地域では、先進国である米国と新興国である中国の間で立場を異にする場面も見られる。例えば、米国は、対中貿易赤字の継続を問題視し中国に対して人民元の弾力的運用を求めているが、中国は、米国の低金利の継続と追加的な金融緩和が国際金融市場に過剰な流動性を発生させ、新興国に悪性の資産インフレを招く恐れがあると批判する。このような意見の相違を調整する国際枠組みとして、前述のG20が役割を果たすことが期待されている。

(2) 米国サブプライムローン問題——経済プレゼンスの動揺と回復への取り組み

米国のサブプライムローン問題は、2007年に住宅価格が下落し始めた時点ですでにその構造的な問題の深刻さが指摘されていた。その後も証券市場の好況は続いていたが、2008年に入り流動性不安が一挙に拡がることとなる。まず、大手投資銀行・証券会社ベアスターンズ（同年5月JPモルガン・チェースが救済合併）、続いて政府系住宅金融機関

のフレディマックとファニーメイ（同年9月に公的管理下）の経営危機が相次いで表面化し、市場では金融機関のバランスシートに対する疑念が広まった。そして同年9月15日、韓国産業銀行との出資交渉が決裂したとの報道を受け、大手投資銀行・証券会社リーマン・ブラザーズの株価が急落し、またFRBがリーマン・ブラザーズに対する緊急融資を行わないとしたことから、同社は資金調達が困難となり、連邦倒産法第11章の適用を申請し、破綻した。

このいわゆるリーマン・ショックは、その後世界中に飛び火し、各国で株価の下落、金融機関の経営不安が報じられた。米国では翌10月、公的資金による不良資産の買い取りを目的とした緊急経済安定化法が成立し、欧州でも主要国で公的資金による金融機関への資本注入が相次いだ。国際通貨基金（IMF）の国際金融安定性報告書（GFSR）によると、この間、欧米各国が金融機関の資本強化のために注入した公的資金は6,750億ドルにのぼり、米国は2,500億ドルを投じた。

11月に入り、米国における問題の焦点は、流動性危機への対応から、公的資金による民間企業の資本強化といった実体経済部門の支援に移った。しかし、自動車産業首脳が議会の公聴会に出席する際に使用した移動手段が批判されるなど、経営者の責任感に対する不信から国民の理解を得ることが難しく、自動車メーカーに対し政府融資を行う救済法案は頓挫し、結局、2009年3月にはクライスラーが、6月にはGMがそれぞれ経営破綻した。

以上のように米国発の金融システム不安がグローバルな規模で拡散し、また実体経済に深刻な打撃を与えたことは、その後の米国の経済政策に対し、特に米国の経済プレゼンスの回復を図るという観点から、次の2つの点で大きな影響を与えた。

第1に、バランスのとれた財政政策の指向である。税収の減少および金融システム安定化のための支出により、米国の財政状況は悪化し、債務発行比率（対GDP）は上昇した。このため米国は、①中長期的な財政規律の回復によるドル、米国債の信用維持、②短期的な財政出動に

よる経済成長、雇用創出の促進と将来への投資による国力の回復によって世界経済における米国の主導性を取り戻し、米国の国際社会における地位の回復を目指した。

第2に、経済・金融問題に対処する新たな国際レジームの構築に向けた動きが生まれた。1980年代のラテンアメリカにおける累積債務危機や1997年のアジア通貨危機など金融危機が発生した場合の国際的な対処策としては、IMFが流動性を供与するとともに当該国政府に対し構造調整を求めること、また、世界銀行（世銀）グループや各国際開発金融機関（MDB）が構造調整のショックを緩和し、成長を促すための融資を行うことが一般的であった。これらはプレトンウッズ機関と呼ばれ、そのスキームはワシントン・コンセンサスとも呼ばれるように、米国を中心に先進国が主導してきたものである。しかし、リーマン・ショックを契機としたグローバル金融危機は、既存の体制、スキームだけでは十分には対応できない恐れがあった。その理由としては、①IMFなどと協調して金融支援を行う先進国の多くに財政的余裕がなかったこと、②IMF・世銀スキームを補完すべき、民間のリスクテイク資金が集中する欧米の金融市場において問題が発生したことなどが挙げられる。このような状況を受け、グローバルな規模の経済・金融危機に対処する首脳レベルでの会合の必要性が国際的に議論され、2008年10月18日、米国、フランスおよびEUは、首脳会談後の声明においてG20サミットを11月にワシントンで開催することを発表した。この会合は、経済・金融問題について米国と基本的な考え方を共有する先進国に加え、経済体制もその思想も大きく異なる新興国をメンバーに迎えた上で、各国首脳が経済・金融問題について多国間で協議するという点に特徴があり、米国がこれらの分野において国際協調をより重視しようとした姿勢の表れであると考えられる。

(3) 欧州ソブリン・リスク問題 —— 域内負担調整のジレンマ

2008年10月、米国で緊急経済安定化法が成立して以降、欧州でも英

国、フランス、ドイツなどの主要国が金融システム安定化のため、公的資金による金融機関への資本注入を相次いで発表し、その額は英国が370億ポンド、フランスが400億ユーロ、ドイツが800億ユーロであったと報じられている。一方、経済規模に比して金融市場の成長が著しかったアイスランドやハンガリーなど欧州の一部諸国では、独力での金融機関の救済が難しく、他方で金融システム不安は国境を超えてシステムミックリスクを引き起こすことから地域としての対応の在り方が注目されたが、欧州中央銀行（ECB）やEU加盟国の対応はケースバイケースであった。

その後、各国による流動性供与および公的資金も投入した金融機関の資本増強により、国際金融市場は徐々に安定化しつつあったが、2009年10月に露見したスキャンダルによって危機が再燃することとなる。ギリシャにおいてゲオルギオス・アンドレアス・パパンドレウ新政権が誕生した際、前政権下ではGDP比3.7%としていた財政赤字が粉飾された数値であり、実際は12.5%を上回っていることが発表されたのである。この問題は、EU加盟国として、経済通貨統合（EMU）の経済収斂基準を満たすために厳しい財政規律を求められていたギリシャ政府が、大手投資銀行・証券会社（2008年9月、銀行持ち株会社化）ゴールドマン・サックスが提案した不明瞭な施策を採用したことにより生じたとされる。さらに、11月に発生したいわゆるドバイ・ショックではフランス、ドイツなどの欧州系銀行の貸し付けが多いと見られていたことから、マーケットではドルだけではなくユーロに対する信用も揺らぎ、また同時に、欧州系銀行の与信能力の低下によって、それまで看過されていた中東欧や南欧といった欧州新興国の経済ファンダメンタルズの悪化が注目され、政府や政府関係機関が発行した債券（ソブリン債）に対するリスクが認識されることとなった。

欧州における過剰流動性の発生から危機に至る構図は、基本的に米国と同じである。米国の低金利政策を受け、2002年以降、EU主要国も低金利政策を継続したため、ユーロによる資金調達コストが低下してい

た。このため、西欧から地理的に近く、賃金コストの低い中東欧諸国に対し欧州系銀行が積極的な投資を行った。さらに、米国と同様、産油国などからも資金が還流することで、より一層の流動性が発生し、中東欧諸国だけでなく、住宅・建設ブームに沸くアイルランド、スペインなどの新興国にも過剰な資金が流入した。この結果、米国から発生したグローバル金融危機は、それらのブームを終焉させるとともに、欧州全域に危機をもたらすこととなったのである。

しかし、米国と異なり、欧州では救済の対象が他国である点が問題の早期解決を難しくしている面もある。2010年以降、スペイン、ポルトガル、ギリシャ、ハンガリーなどの国債の格付けが引き下げられ、いわゆるソブリン・リスク問題がEU全体に拡散する状況を受け、ECBは、当初の消極的な対応方針を変更し、リスク国の国債を買い切り、各国への融資を行う方針に切り替えた。しかし、2国間あるいはECBなどを通じて支援する側の国民からは、自国が厳しい財政状況にある中、EU加盟国とはいえ、他国の財政再建の負担を負うことに対し十分な理解を得ることは難しかった。他方、これらリスク国に対してはフランス、ドイツなど主要国の金融機関からの貸し付けも多く、デフォルトリスクによるバランスシートの毀損は自国の金融安定化にもマイナスの影響を及ぼすというジレンマもあった。いずれにせよ、ECBやIMFなどから融資を受けた国は公務員給与や年金、社会保障費の削減などの厳しい構造調整を求められることとなり、欧州の新興国が牽引する形での早期の経済回復は難しいとみられる。また、以前より社会保障費の増大など構造的な課題を抱えていたEU各国は、ソブリン・リスク問題による景気減速の中で、さらなる財政再建を迫られており、その影響は国防予算や軍の態勢にも及ぶと考えられる。

(4) G20サミット——先進国と新興国の国際協調枠組みの模索

2008年11月、リーマン・ショック後にグローバルに波及した金融危機および経済問題に取り組むため、米国のブッシュ大統領（当時）の提

唱により、G20サミットがワシントンで開催された。G8と比べたG20サミットの特徴は、政治、経済面で存在感を強めつつある新興国や、IMF、世銀など国際金融機関の代表が正式メンバーとして参加していることにある。

第1回G20サミットでは、多くの首脳から世界経済が減速している状況下での景気刺激策の必要性が表明され、「金融・世界経済に関する首脳会合宣言」が発出され、①国際社会の一致した対応、②保護主義への対抗などが強調された。翌2009年4月にロンドンで開催された第2回G20サミットでは、①需要と雇用の回復に向けた財政・金融上の措置、②金融当局による監督、規制の強化、③国際金融機関の強化などが合意され、IMFの資金基盤の強化、金融安定理事会（FSB）の設立など、国際金融機関の機能・体制の強化が合意された。

その後、世界経済に回復の兆しが見える中で2009年9月にピッツバーグで、続いて2010年6月にトロントでG20サミットは開催された。ピッツバーグでは、回復プロセスはまだ途中の段階であり、①出口戦略は時期尚早で景気回復が確実になるまで景気刺激策を継続すること、②雇用の創出を経済回復の主目的とするべきことなどが強調され、財政再建圧力に直面し、積極的な財政政策から転換を図ろうとしていた先進国にくぎを刺した。続いて、世界経済情勢の変化をとらえ政策の転換を図ったトロントでは、公的債務の拡大による財政の脆弱性が危機を拡大させることを懸念し、財政の早期健全化の必要性を認識しつつ、いまだ脆弱な先進国の経済回復を阻害しないよう各国個別の事情に配慮した柔軟な対応を認めた。

一方、新興国メンバーについては、①IMFにおける新興国の議決権の強化を図るための諸改革の実施、②IMF、世銀などへの新興国の出資比率の見直しなどにより、役割と発言力の強化を図ると同時に、「強固で持続可能かつ均衡の取れた成長のための枠組み」（ピッツバーグのG20サミットにおいて米国の提案により発足した、G20メンバーの政策協調によって世界経済の不均衡是正などを図るための国際枠組み）で

は、問題の解決に関し、経済的な打撃から回復していない先進国を補完し、責任と負担をリバランスすることが求められた。

ピッツバーグ会合では、今後 G20 サミットの開催を定例化するとの合意がなされ、経済問題の解決を図る第1フォーラムとしての役割が期待されることとなった。しかし、世界経済の回復が確認され、緊急の対症療法的な政策協調から、危機後におけるより本質的かつ構造的な利害の調整を行う段階を迎えるに当たって、G20 メンバー間での意見の対立が見られるようになる。2010年11月にソウルで開催された G20 サミットの前には、メンバー国間において、経常収支の不均衡、人民元問題、先進国の金融緩和政策をめぐる角逐があったと報じられている。すなわち、米国が G20 財務相・中央銀行総裁会議などにおいて以前から求めていた人民元の弾力化、経常収支に対する数値目標の導入について、G20 サミットでの議題に挙げようとしたところ、当該会合を目前に控えた11月3日、馬徳倫・中国人民銀行副総裁が、FRB が決定した追加的金融緩和について、新興国の「資産バブル形成を誘発する可能性がある」との懸念を示し、またヴォルフガング・ショイブレ独財務相も、流動性はすでに十分供給されているとして「意味が分からない」と不信感を示したのである。これに対しベン・バーナンキ FRB 議長は、「貿易黒字国が自国通貨を過小評価していること」に問題があると反論するなど、G20 サミットにおける協議は難航することが予想された。

結局ソウルでは、経常収支不均衡のリバランスについて、米国の求めた数値目標は合意の中に盛り込まれず、内容の検討は今後の協議に委ねられたものの、①貿易赤字国・黒字国双方の具体的な行動、②相互評価プロセス (MAP) の強化、③対外不均衡の是非を判断する「参考となるガイドライン」

の準備が必要であるという合意がなされ、米国は同問題を議題に載せることに成功した。一方、為替政策については①市場で決定される為替レートシステムへの移行、②為替レートの柔軟性の向上、③通貨の競争的な切り下げの回避、④先進国による為替レートの過度の変動や無秩序な動きの監視などを確認したが、具体的な合意には至らなかった。

G20サミットのような多国間協議は、本質的に利害の対立する問題についてコンセンサスの形成を行うには不向きであるとの評価もある。しかし、グローバル化し、相互依存の深化した世界経済の下では、各国が個別に問題に対応するよりも協調的に政策を展開する方が効率的・効果的であることは明らかである。G20メンバーは世界の全人口の約65%、全GDPの約85%を占めるため、その大きな影響力を考慮すると、グローバル金融危機への対応を終えた後も、G20サミットが国際協調を実現するための実践的な国際枠組みとして、その役割を果たすことへの期待は大きい。

2

米国における財政健全化および国防関係予算をめぐる議論

(1) 財政赤字の悪化と財政健全化に向けた取り組み

オバマ政権にとって財政再建は重要な公約の一つであった。税収の減少および金融システム安定化のための支出による財政状況の悪化、債務発行比率（対GDP）の上昇は、経済面においても国際公共財を提供してきた米国のプレゼンスを揺るがすこととなった。このため、①中長期的な財政規律の回復、②短期的な財政出動による景気の回復という基本的な財政方針に沿った予算の編成が求められた。

サブプライムローン問題による実体経済への影響が深刻化する中で、オバマ新政権が2009年2月26日に発表した2010会計年度（米国の会計年度は10月～翌年9月）大統領予算教書では、2009会計年度の財政

赤字は1兆7,520億ドル（GDP比12.3%）と過去最大の規模となることが予測された（確定値は約1兆4,100億ドル、GDP比9.9%）。しかし、これは景気後退に伴う税収の減少と経済・金融システム安定化のための一時的な支出増によるもので、いわば前政権の負の遺産といえるものであった。そして、2010会計年度は米国再生・再投資法の成立を足掛りに、迅速な金融システムの救済と景気の刺激、長期的な成長戦略のための投資を目指した予算編成を行い、一時的な景気の落ち込みからの回復を伴って、財政赤字は1兆ドル以下に抑制されると予測していた。しかし、それは楽観的なものであったことが2011会計年度予算教書で明らかとなる。

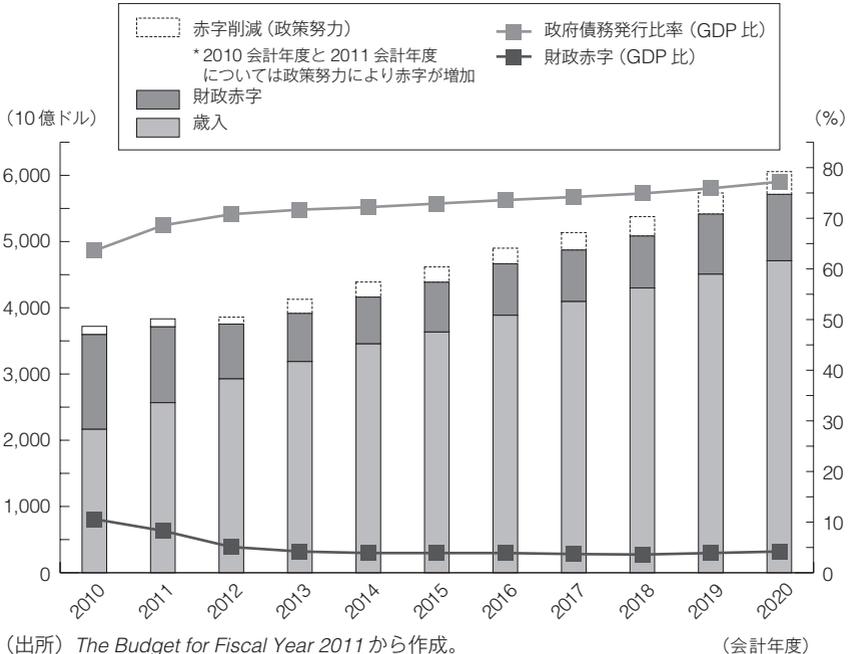
2010年2月1日に発表された2011会計年度予算教書の中では、2010会計年度の財政赤字が1兆5,500億ドル程度になると予測され、過去最悪の赤字を計上した2009会計年度と比べ財政状況がさらに悪化するとの予測が報じられた（確定値では2010会計年度の財政赤字は約1兆3,000億ドル、GDP比8.9%で過去2番目であった）。米国経済は、確かに2008年の最悪期からは立ち直りつつあるものの、景気回復の足どりは重く、税収の回復は鈍かった。この歳入不足が、2010会計年度における財政赤字を拡大させた理由の一つである。また、金融マーケットの順調な回復に比して、実体経済の疲弊は長引き、失業率は2009年末で10%（2010年12月末で9.8%）と高止まりした。そのため2011会計年度予算教書では、米国再生・再投資法の一貫として総額1,700億ドル規模の雇用創出関連予算を手当てするなど規模が拡大し、総額3兆7,200億ドルの予算となった。また、2011会計年度における財政赤字については、予算教書を取りまとめる行政管理予算局（OMB）が1兆2,670億ドル（前年度比18.6%減）、議会予算局（CBO）が1兆3,410億ドル程度の赤字になるとの予測を発表した。このように、一時的とされていた大幅な財政赤字が継続することで、財政再建計画に遅れが生じる恐れが出てきた。

一方、中期的な目標として10年後（2020会計年度）までの財政再建

計画が引き続き策定された。そこでは、今後の歳入の伸び（自然増収、徴税強化）に加え、歳出の削減（義務的経費の効率化、裁量的経費の抑制）、新規予算の厳格化（シーリング措置の導入）といった政策的努力によって、ベースライン（改革努力を行わないことを前提とした予測値）と比較して2020会計年度までの累計で、2兆1,000億ドル規模の財政赤字削減を目指している。

このうち裁量的経費削減として、予算を現行水準で3年間据え置き、今後10年間で合計3,100億ドルを削減することなどが提案されたが、国防・安全保障関連予算はこの対象から除かれた。また、大きな割合を占めるものとして、海外緊急作戦（OCO）経費を7,280億ドル縮減するとしているが、注意しなければいけないのは、この数値は対ベースライン比、つまり2020年までアフガニスタンから撤退しなかった場合の

図1-1 米国財政再建見通し



予測と比べたものであり、国防予算の一般経費を削減することを意味していない。

歳出に占める割合の大きな義務的経費の削減については、医療保険制度改革によって医療費支出自体は増加するものの、高齢者公的医療保険（メディケア）費用の削減や高額保険への課税などによって、全体としては財政赤字が約1,500億ドル削減されると試算する。この医療保険制度改革は、財政安定化のために必要であると同時に米国における社会保障の在り方を問うテーマでもあった。また、本件の法案審議に際し、民主党がマサチューセッツ州の上院議員補欠選挙で敗北し、オバマ政権として難しい議会運営が強いられた中、共和党の反発を押し切って成立させた経緯もあったため、この問題は11月の中間選挙における争点の一つとなった。このほかに予算抑制策として、代替財源のない新規予算計上を制限するペイゴーイニシアティブ(2010年2月導入)などのシーリング措置が提案されている。

(2) 安全保障上のリスクとしての財政赤字——政策の柔軟性への制約

オバマ政権は、景気の回復や政策的努力による財政健全化の早期実現を強調しているが、CBOなどは景気の下振れに対する追加的な財政出動リスクや、前提とする経済予測（3.0%成長）の見通しの甘さを指摘している。また裁量的経費の削減に大きな割合を占める作戦経費について、2014年のアフガニスタン駐留米軍の撤退完了を前提としているが、果たして計画どおりに進むのか懸念する声もある。さらに、いったんは縮小方向に向かうとする財政赤字も、中長期的な経済・財政見通しとして、ベビーブーマー世代の退職という人口動態上のトレンドに伴い、年金やメディケアといった義務的経費の増加が予想され、OMBは、財政赤字が2018会計年度頃から再び拡大し、2020年度には再度1兆ドルを超えると予測する。

このような状況の下、強靱な財政再建策を構想・実現するには超党派的な取り組みが不可欠なことから、1月20日に「財政責任・改革委員会」

という超党派委員会が大統領の諮問機関として設置された。2015会計年度までに財政赤字の対GDP比率を2.3%に縮小し、国防関連予算も含め2020会計年度までに財政赤字を累計で約4兆ドル削減（対ベースライン比）するとした最終案は、中間選挙後の12月3日に採決されたが、賛成11、反対7と過半数の支持は得たものの議会の提出に必要とする賛成14には届かず、早期の法案化は困難な情勢となった。オバマ政権が、残る2年間で財政再建への具体的な道筋をどの程度つけることができるのかは不透明な状況にある。

予算に対する歳入の不足は、米国債などのソブリン債によってファイナンスされるが、現在の国際金融マーケットでは、そのソブリン債に対する信用リスクが懸念されている。米国に対しては、以前から「双子の赤字」と呼ばれる財政赤字と経常赤字が構造的な問題として内外から指摘されてきた。しかし、基軸通貨国であり、世界で最も競争力のある金融市場を有する米国が、財政赤字のファイナンスについてソブリン・リスクを懸念する必要性は弱く、議論の中心は、過大な財政赤字が国内の需給ギャップを拡大させ、マーケットを歪めているのではということであった。むしろ、米国公債などを通じた国際金融市場へのドルの還流は、冷戦後の世界における金融自由化と経済のグローバル化を推進する過程で必要とされてきた面もある。しかしOMBの予測によると、金融危機後、金融安定化のために行われた多額の起債により、2009会計年度の政府債務の対GDP比率は53.0%に達し、さらにベースラインに沿って予測した場合、2020会計年度には累積的に増大する利払い費と恒常的な財政赤字により77.2%に達するとされている。これは、先進国としても注意すべき水準であるとIMFから指摘されており、米国においても高い水準の政府債務を、急激な金利水準の変動などに対し脆弱なリスクとしてとらえ、その是正を求める動きが起きている。

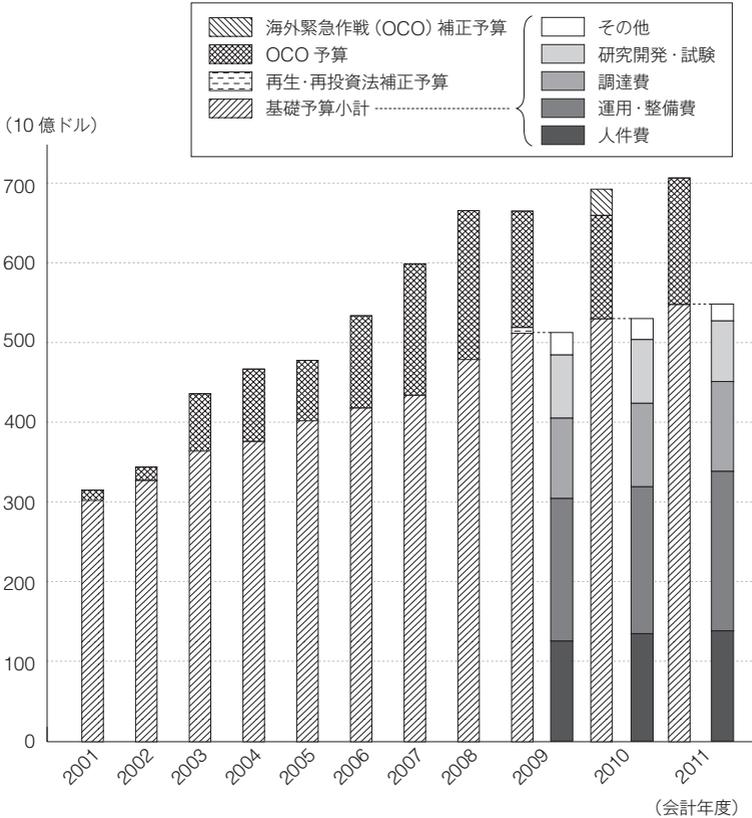
確かに米国の財政問題は、欧州におけるソブリン・リスク問題と異なり、あくまで債務管理上の制約や為替レートへの影響という限定された信用リスクの問題にしかならないとみられている。しかし、新興国が世

界経済においてそのプレゼンスを高め、また近年、中国が通商政策において重商主義的あるいは地政学的な発想をみせる現状において、米国の膨大な財政赤字は「安全保障上の重大な問題である」といったレトリックにより、軍や政府の高官も警告している。これは、米国の財政健全化が遅れた場合、財政上の余幅のないまま義務的経費が拡大し続けるという構造的な問題に直面することとなり、国防費を含む裁量的経費が圧迫されることによって、政策の柔軟性が大きく損なわれることを懸念するものである。現在の予算教書案では、国防・安全保障関連予算は据え置きの対象から除かれているが、将来も聖域であり続けるという保証はない。事実、米国では国防予算に関し、削減を含めてその適切な在り方について、さまざまな議論が始まっている。例えばゲイツ国防長官は、予算の効率化と間接経費の削減によって2015会計年度までの5年間で1,000億ドルの効率化を行い、必要な分野に振り分けることで国防予算の実質の伸びを抑制すると表明した。さらに、前述の「財政責任・改革委員会」報告書案では、効率化により節減した経費を予算削減に振り分けることで財政赤字を280億ドル節減し、そのほか給与水準の凍結や調達予算の15%縮減などによって、国防予算を今後5年で累計1,000億ドル削減することを提案している。

(3) 海外活動予算の中期的傾向 —— 海外緊急作戦(OCO)経費の縮減と国際援助予算の増額

オバマ政権はイラク、アフガニスタンからの責任ある撤退によって作戦経費の縮減をはかり、国民経済に追加的負担をかけない範囲で軍の再建を目指し、また援助予算の倍増によって国際社会へのコミットメントの強化を図っている。イラクやアフガニスタンでの軍事活動は、OCO経費（グローバルな「テロとの闘い」関連経費）の逡増を招いた。2008会計年度を境に2009会計年度ではいったんは減少したものの、その後のアフガニスタンへの増派に伴って2010会計年度には1,630億ドル（前年度比8.6%増）に増加している。

図1-2 米国防予算の推移



(出所) Office of Under Secretary of Defense, *Overview — FY2011 Defense Budget* から作成。

オバマ大統領は、2009年12月1日、陸軍士官学校での演説においてアフガニスタンに対する新戦略を発表した。ここでは、2010年中にアフガニスタンへ約3万人を増派することが示される一方、イラク、アフガニスタンにおける莫大な戦費に対する危機感が示され、イラクにおいては、2010年1月中に戦闘部隊の撤収を完了し、アフガニスタンにおいては、治安部隊を育成して治安権限を移譲した上で、2011年7月に撤退を開始するという出口戦略を発表した。もちろんこの撤退計画は財政健全化を目的としたものではないが、一方でオバマ大統領が「本国におい

て米国の『強さ』の再建に努めなければならない」と述べたように、長引く海外での軍事活動は米軍だけではなく財政負担の増大を通じて国民経済を疲弊させたのも事実である。議会調査局（CRS）レポートによると、2001～10会計年度までのアフガニスタン、イラクなどにおける紛争関連経費の累計は約1兆850億ドルであった。

オバマ大統領は、「米国は過去10年間、国家安全保障と経済の間に適切な優先度をつけることに失敗」し、グローバル金融危機の影響を受け、「米国経済には、もはや戦費を無視するほどの余裕」はないとして、将来の負担の縮減を求めており、その後、決定された2014年のアフガニスタンからの完全撤退計画によれば、OCO経費は大幅な縮減が見込まれている。これは、中期財政再建計画に基づく2011～20会計年度までの総額2兆1,000億ドルの財政赤字削減額（ベースラインに基づく予測値からの削減額）の中でも、7,280億ドルと大きく寄与しており、部隊の撤退が順調に進み、計画どおり作戦経費が縮減するかどうかは、財政再建プロセスに大きな影響を与えることになる。

このため、戦闘部隊の撤収が計画にのぼると並行し、アフガニスタンにおける作戦能力の強化が図られた。2011会計年度予算要求では、前線部隊への支援が優先課題とされ、「現場で必要とされているものはすべて届ける」という方針から、要求はほぼすべて認められ、前年度と同水準の予算となった。

また、戦闘部隊の撤退後に治安リスクが高まることを防ぐための出口戦略として、NATOトレーニングミッション——アフガニスタン（NTM-A）を通じたセキュリティ部門への支援に加え、地域の統治能力の低下やコミュニティの脆弱化を防止するため、長期的な支援プログラムの強化も同時に実施している。2011会計年度の国務省の要求では、これらに加え、イラク、パキスタンなど前線国に対する支援の強化が図られている。具体的には、パキスタン反乱鎮圧（COIN）能力基金（12億ドル）や、国防省予算からの付け替えとして、さまざまな用途に自由に使える複雑危機対応基金（1億ドル）の創設などを含め、アフ

ガニスタン向けとして50億ドル、パキスタン向けとして32億ドル、イラク向けとして25億ドルの合計107億ドルが関連予算として要求された。また、前線国への援助以外にも含めた対外援助予算全体の倍増を目指し、2011会計年度予算教書では、国務省および関連機関関係予算案として568億ドル（前年度比16億ドル、1.0%増）の予算を要求した。

このように援助予算の増額や重要地域への重点的な配分が実施される一方、米国議会には、援助予算の執行にかかわる効率性や、現地政府の正統性を疑問視し、その執行に制約を求める声もある。また、同地域への長期的な資金援助およびコミットメントの強化は、米国に限らず国際社会全体に課せられた問題であるが、次節で述べるように、グローバル金融危機がEU諸国を中心としたドナー国に影響し、今後の人的・経済的負担の制約要因となることが危惧されている。

(4) 強弱をつけた国防予算——リバランスをめぐる政府と議会の角逐

国防省は2011会計年度予算要求に際し、重点を人員のケア、軍のリバランス、調達改革、前線の部隊に対する支援に置くことを定めた。そして総額7,333億ドル（前年度比名目3.4%増、実質1.8%増）の国防関係予算案が2011会計年度予算教書に計上された。その内訳は国防省の一般経費が5,489億ドル（前年度比名目3.4%増、実質1.8%増）、アフガニスタンやイラクといった2011年現在も継続中の軍事行動に関するOCO経費が1,593億ドル（前年度比名目11.6%増、実質10.0%増）で、国防省以外の機関、例えば核兵器や海軍艦艇用原子炉など米国の核セキュリティを所管するエネルギー省（178億ドル）などの防衛関連費が計251億ドルであった。また、2010会計年度の補正予算として336億ドルの追加作戦経費（ハイチでの人道救援活動経費6億5,500万ドルを含む）も要求された。

前政権期の予算（2009会計年度）と比較し国防関係予算は、一般経費では人件費、運用・整備費、調達費といった項目が増額される一方、国防建設、研究開発などの予算が削減された。2011会計年度においては、

人件費について、ドイツ国防長官が戦略的アセットと位置付ける志願兵制を維持すべく、定員増、給与（前年度比名目1.9%増、実質0.3%増）や諸手当の増額、健康保険プログラムおよび傷痍軍人向けプログラムの拡充など、軍人・国防省職員を適切に処遇するための予算が認められた。

研究開発予算では、喫緊の必要性のないプログラムや進捗管理がずさんで成果の見えないプログラムが大胆に縮減された。これまでの開発プログラムは、特に先進的なプロジェクトにおいては、計画の遅延や予算の超過、それに伴う装備価格の上昇という事態が半ば常態化していたが、予算を効率化し、現在の戦争に資源を集中し、同時に戦力をリバランスするという観点から、厳しい対応がなされた。

そもそもドイツ国防長官は、2009年1/2月号の『フォーリン・アフェアーズ』において、軍の能力や組織文化の在り方に対し「バランスのとれた戦略」を提唱していた。これは、国防省、軍、国防産業が将来の伝統的・戦略的な紛争に対応する先端技術を備えた軍事力を要求する傾向があるのに対し、COIN 作戦能力や外国軍の支援・育成能力といった、イラクやアフガニスタンで続く現在の戦争に対応した能力に、より多くの資源を集中する必要性を指摘したものである。そして、2010会計年度予算案においてはミサイル防衛（MD）や将来戦闘システム（FCS）などの開発プログラムの一部中止が盛り込まれ、さらに調達改革などによる国防産業の効率化や軍需サービス請負会社への業務委託の見直しが求められた。他方、2010会計年度の国防授權法および国防歳出法の審議プロセスでは、開発プログラムの縮減に対し議会による巻き返しが図られ、特にその焦点となったのが、全国に関連工場を有するF-22の調達についてであった。当初の予定では、F-22の調達は183機で終了するとされていたが、下



183機で調達終了となったF-22 (U.S. Air Force photo by Tech. Sgt. Ben Bloker)

院で4機、上院で7機の追加調達提案されたのである。このような動きに対し、ゲイツ国防長官は、2009年7月に行われたスピーチで、現在、非正規戦への対応が求められているにもかかわらず、伝統的な国家間紛争を想定した装備の調達を続けようとするグループが、軍、国防省の主流となっていることへの疑問を呈した。その後も、防衛産業を地元にもつ議員や業界は雇用や地元経済への影響を理由に計画の維持を訴えたが、F-22に関するいかなるプログラムも拒否するというオバマ政権の強い意向を受け、結局、両院調整協議の場で関連予算は計上されないこととなった。調達中止の理由としては、厳しい財政状況下でF-22は単価に加え維持コストも高額なこと、予定の機数で十分優勢を確保できると考えられること、より安い単価が予定されているF-35の開発が進んでいること、そしてF-22の現在の戦争に対する貢献が少ないことなどが挙げられた。つまり、ゲイツ国防長官にとってF-22は、「バランスのとれた」軍の能力を訴求し、冷戦アプローチの残滓を断ち切る上で調達を終了させなければならない象徴的な装備であったといえる。

2010年2月に発表された「4年毎の国防計画の見直し」(QDR)では、将来の所要能力や装備体系への投資を見直すという文脈で「リバランス」という言葉が多用された。そして、2011会計年度国防予算案の概要説明では、志願兵制の強化に続く優先すべき課題として、非正規戦および将来の紛争に勝利するために必要な機能の「リバランス」が挙げられた。しかし、開発プログラムに関する巨額な予算をめぐる政府と議会のせめぎ合いは、2011会計年度国防予算関連法案の審議においても継続する。2010年5月19日、下院軍事委員会は、2011会計年度国防授權法案(H.R.5136)を可決し、国防省と他機関の関連プログラムに関して7,259億ドルの予算執行とその管理を承認した(予算教書の要求に比べ2,700万ドル減)が、同法案には、もし「継続予算が含まれるのであれば拒否権の発動をも辞さない」とゲイツ国防長官が公聴会で警告したプログラムの一つであるF-35代替エンジンの継続開発プログラムの予算(4億8,500万ドル)が2010会計年度に引き続き追加されていた。他

方、上院では審議が紛糾したため、12月に2011会計年度下院国防授權法案改正案(H.R.6253)を上院が承認する形で国防予算案がまとまった。結局、改正案ではF-35代替エンジンの継続開発プログラム予算について具体的な措置は盛り込まれなかった。

(5) 「リバランス」の含意と調達「アフォーダビリティ」

国防省は、現政権の方針に沿って2010会計年度以降、軍のCOIN能力や、ヘリボーン、特殊作戦、無人機などを含む非伝統型の戦闘能力を強化するために、これらの分野への予算要求を拡大している。他方、2010年6月、2011会計年度における国防省の予算歳出を審議する上院歳出委員会国防歳出小委員会で証言したゲイツ国防長官は、需要のない終了すべきプログラムとして次世代巡洋艦(CG(X))、次期偵察機(EPX)、第三代赤外線監視システム(3rd GIR)を挙げ、また、結果を出していない中止すべき開発プログラムとして、ネットワーク対応型・指揮統制システムおよび国防統合軍人事システム(DIMHRS)を挙げた。さらに、予算復活を目指す動きのあったC-17輸送機の調達終了と生産ラインの閉鎖、F-35代替エンジンの継続開発プログラムの終了を改めて求めた。

ただ誤解してはならないのは、ゲイツ国防長官の訴える軍のリバランスは、COIN能力や非正規戦闘能力を向上させるために伝統型の次世代装備の予算を削減することを意味しておらず、リバランスの射程には、将来の伝統型戦闘への備えも含まれていることである。

例えば、2011会計年度予算案のCG(X)の開発中止は、統合防空・MDシステムが開発中であり、また斬新なコンセプトに基づく船殻を新たに設計するのはリスクが高いため、代わりにアーレイバーク級駆逐艦(DDG-51 Flight II A)の調達を継続し、その後、同Flight IIIに統合防空・MD能力を付与する方がより適切と判断したことが理由であって、伝統型の次世代装備開発への新規投資を中止したわけではない。また、海軍としても、戦力構成アセスメント(FSA)によって、313隻体制を継承

する2011～40会計年度長期艦船建造計画の見直しが迫られる可能性もある中で、現実的な艦船建造計画に基づく将来国防計画（FYDP）を作成し、艦隊の体制維持を選択する方が賢明であると判断した結果であると言える。

一方で、空軍の長距離爆撃機を含む次世代長距離打撃力のように、一度は開発中止が決定されたプログラムでも、そこに新たなコンセプトや役割が付与され価値が認められることにより、研究開発予算が復活する例もある。この場合は、防衛産業基盤および技術資源を維持するために配慮された予算という側面もあるが、安全保障環境や技術動向の変化によって、将来の紛争で求められる能力や装備は幅を持ち得ることから、そのリスクヘッジのためにも、当面、研究開発を継続、拡充することが認められている。つまり、ゲイツ国防長官が批判するのは、新規の開発プログラムそのものではなく「現在の戦争」に必要な装備を直ちに調達、開発する余幅の少ない予算とその計画策定プロセスであり、優先順位や予算の超過、計画の遅延を気にせず、現存する脅威を大幅に上回る対抗性能を求めるような軍や産業界に残る文化的特性であったといえる。

調達部門の改革はオバマ政権の優先課題の一つであり、2009年2月の施政方針演説においても言及されている。そして2009年3月には下院軍事委員会に国防調達改革パネルが設置され、続く5月には調達プロセスの透明性向上とコスト削減を図るべく、兵器システム調達改革法が成立し、国防省にコストプログラム、開発試験・評価およびシステム・エンジニアリングを担当するポストが新設され、議会への報告が義務付けられた。さらに翌2010年3月には、国防調達改革パネルが下院軍事委員会に報告書を提出し承認された。この報告書では、契約業務について、①外部委託を減らすとともに契約担当者を拡充する、②競争的でインセンティブのある職場環境を作る、③会計・金融情報の適切な活用を図ることなどが提言され、これを受け業務委託契約の縮減や契約担当者として1万3,000人が新規に直接雇用されるなど、その後の政策に反映された。

ゲイツ国防長官は6月、上院歳出委員会の国防歳出小委員会で証言し「米国が困難な経済情勢に直面し、国家財政が厳しさを増す中で、経費節減の努力をせずに予算要求を続けることはできない」とする一方、OCO経費については、今後数年間は「増額しなければならない」と述べた。これは、厳しい経済状況の下で、財政再建に配慮しつつ、現在の戦争に勝利し、軍の再建を図り、かつ将来に備える、という複数の目標を同時に追求することを意味する。このためゲイツ国防長官は、取得プロセス改革を継続することでできた財政的な余幅を、人員のケアなどの必要な投資、戦力のリバランスおよび将来に向けた投資に充当するよう指示している。そして2010年9月、ゲイツ国防長官は、カーター国防次官（調達・技術・兵站担当）とともに国防省の契約の在り方に関する戦略（効率化プログラム）を発表し、23項目からなるガイダンスを示した。これによると、アフォーダビリティを重視した調達活動の効率化によって、2012～16会計年度（2011年10月～2016年9月）の5年間で国防予算を合計1,019億ドル（各軍で849億ドル、国防省およびその附属機関で170億ドル）節減する方針が示されている。産業界からは、煩雑な事務手続きや監査などにかかる費用によって企業側のコストが押し上げられる恐れがあるとの声も上がったが、カーター国防次官は、このガイドラインは国防省の経理部門と企業が協力して調達プロセスを進めることを助けるものだとして、産業界に理解を求めた。

3

欧州諸国における財政問題と国防予算

(1) 悪化する欧州の経済・財政状況とその対応

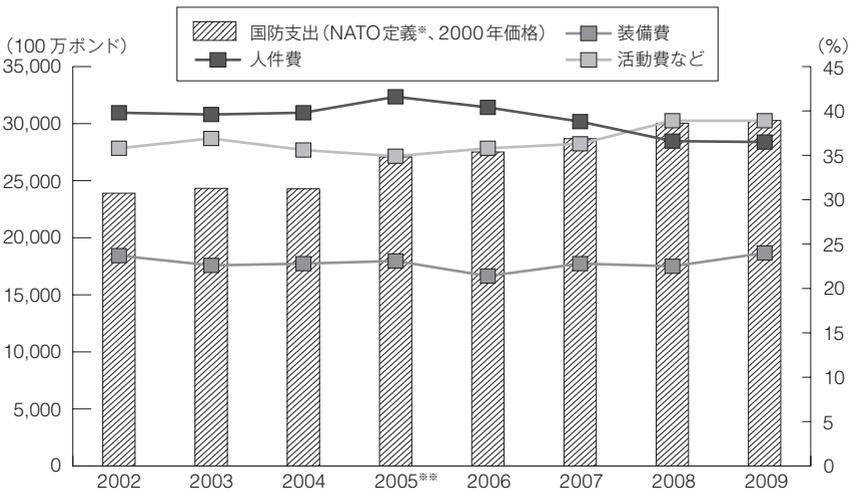
2008年9月のリーマン・ショック直後の11月、EUの欧州委員会は、欧州経済回復プラン（EERP）を提案した。この提案は12月の欧州理事会（EU首脳会議）で承認され、加盟各国が合計2,000億ユーロ規模の

裁量的財政政策を行うこととなったが、各国が実際に打ち出した景気刺激策の総額は、EERPの提案を大きく上回る規模となった。

EMU加盟国（ユーロ圏）の実質経済成長率は2009年第1四半期にマイナス9.8%を記録したものの、積極的な財政・金融政策の効果によって、2009年後半にはドイツやフランスなどの一部の国では経済成長率がプラスに転じた。しかし、すでに巨額の公的債務を抱え、大規模な財政政策を打てなかったイタリアやスペインなどではその効果は限定的であり、欧州先進国間でも景気回復のテンポに格差が生じていた。

EU全体の緊急財政政策の規模は、計画分を含め2009年5月の時点ですでに6,000億ユーロに達し、各国とも2009年以降財政赤字は大幅に拡大し、ユーロ圏での一般政府債務残高もGDP比70%以上になる見通しとなった。これはEUの安定成長協定に定める財政赤字がGDP比3.0%、政府債務残高がGDP比60%という基準を超過するため、各

図1-3 英国の国防関連支出の推移

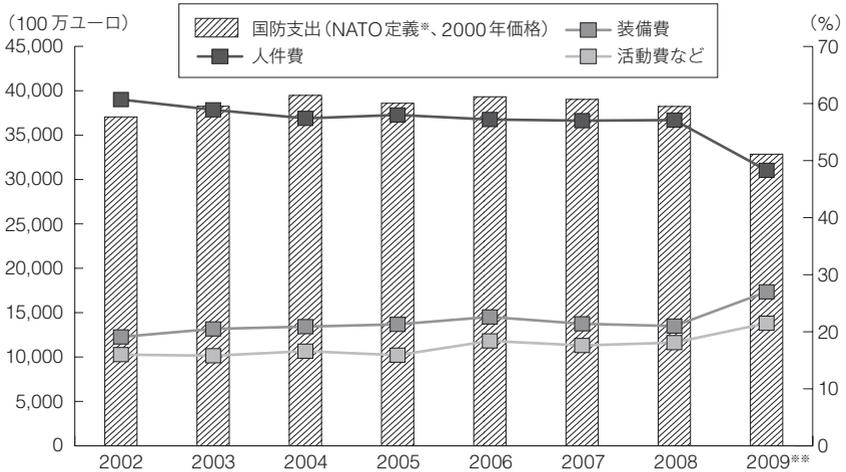


※ 軍への支援機能を有し、かつ、展開能力を有する軍以外の部隊も含む。人件費は年金を含む。
 装備費は主要装備品のR&D費を含む。

※※ 2005年以降、年金を含む。

(出所) NATO, *Financial and Economic Data Relating to NATO Defence (various years)* から作成。

図1-4 フランスの国防関連支出の推移

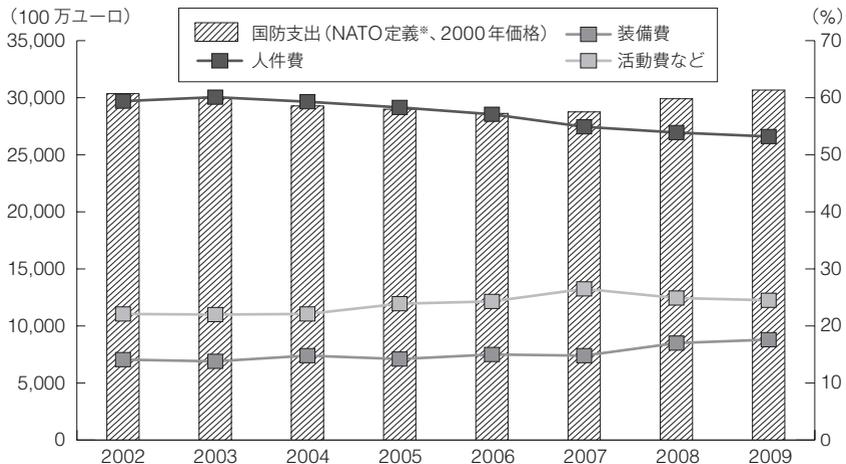


* 軍への支援機能を有し、かつ、展開能力を有する軍以外の部隊も含む。人件費は年金を含む。
 装備費は主要装備品のR&D費を含む。

** 2009年以降、国家憲兵隊予算を除く。

(出所) NATO, *Financial and Economic Data Relating to NATO Defence (various years)* から作成。

図1-5 ドイツの国防関連支出の推移



* 軍への支援機能を有し、かつ、展開能力を有する軍以外の部隊も含む。人件費は年金を含む。
 装備費は主要装備品のR&D費を含む。

(出所) NATO, *Financial and Economic Data Relating to NATO Defence (various years)* から作成。

国は財政健全化に向けた検討を始めた。2009年12月のEU首脳会議では、景気の腰折れ懸念から出口戦略は時期尚早と判断され、財政健全化の開始を2011年とすることが合意されたが、2010年に入りソブリン・リスク問題が欧州全体に拡大する様相を見せる中、各国は財政健全化政策の具体化を急ぐことになった。

経済・金融危機に端を発する財政状況の悪化による国防予算への影響は、先進国を中心に各国に見られるが、それが最も顕著な形で表れているのは欧州である。欧州諸国は経済・金融危機の以前からすでに社会保障費の増大などにより厳しい財政状況にあったが、その中で国防予算を一定の水準に維持し、必要な軍事力を構築するための方策を探ってきた。そして限られた予算を効果的に使用するために、兵員の削減による人件費の伸びの抑制のほか、多国間での装備の標準化や共同開発などがNATOおよびEUの枠内で進められ、EUでは、欧州防衛庁(EDA)を通じた加盟国間の装備協力が試みられていた。こうした多国間協力を通じて、新たな安全保障環境下で必要とされる能力構築という、多くの欧州諸国が直面する課題への対応が模索されてきたのである。

しかし、金融・経済危機以降の各国の経済・財政状況の悪化は、こうした努力自体を一部困難にするほどのインパクトを与えつつあり、2010年、英国、フランス、ドイツは財政再建策の一環として今後の国防予算費を大幅に削減することを相次いで決定した。次項からは、英国、フランス、ドイツにおける国防予算をめぐる状況と、それが各国の能力構築などに及ぼす影響について検討する。

(2) 英国の財政健全化政策と国防政策

2009年4月にEU財務・金融担当相理事会(ECOFIN)から過剰財務是正勧告(赤字是正勧告)を受けた英国では、2010年5月の総選挙における争点の一つが財政健全化となった。政権交代を目指す保守党は、歳出拡大により財政悪化を招いたとして労働党を非難し、総選挙に勝利した。自由民主党との連立政権を立ち上げたデイビッド・キャメロン

政権は、緊急歳出削減策を提示し、6月には新たな予算報告書を発表した。その後、引き続き歳出計画の見直しを進め、10月には2011年から2015年までの具体的な歳出削減策を示した「歳出見直し」を公表した。

連立政権が掲げた財政再建目標は、2015会計年度までに①構造的財政収支を均衡させ、②一般政府債務のGDP比を減少に転じさせるというものであり、具体的には、6月の緊急予算報告書において、①国民医療制度改革などの財政再建策に加え、社会保障制度改革や公務員の賃金引き上げ凍結、子育て支援策の対象絞り込みなどの追加的な財政再建策を行うことにより、2014年までに830億ポンドの歳出削減を図る、②付加価値税率の引き上げなどによって290億ポンドの歳入増加を図るといった施策により、2014年の時点で累積1,130億ポンド、2015年の時点で累積1,280億ポンドの財政赤字削減を目指すこととした。10月の「歳出見直し」では、この段階的な財政赤字削減目標の一部が見直され、2014年時点で累積810億ポンドと下方修正されたものの、最終的な目標は堅持された。これと並行し、各省庁は歳出の優先順位を定め、構造改革計画と詳細な業務計画を策定する作業を進めた。

国防省も2010年6月、1998年以来となる「戦略防衛・安全保障見直し」(SDSR)の策定を開始した。SDSRは、内閣府が同時に策定する「国家安全保障戦略」(NSS)に規定される国家安全保障の優先事項を達成するための具体的な政策を提示するものであり、10月の「歳出見直し」の公表に先立ち政府発表された。

SDSRの発表に際し、キャメロン首相は自ら議会に対して説明を行い、国防費削減の理由は財政赤字によるものではなく、また、2014年までの国防費の削減規模が8%で、他省庁の20~25%の削減規模と比較して小さいことを強調して、政府が国家安全保障を重視していることを説いた。リアン・フォックス国防相も、労働党政権時代に積み上がった380億ポンドの装備調達関連の負債が年間の国防予算以上であることから、この負債をまず処理し、将来の脅威に対応できるように軍隊を再編することが狙いであると表明した。

SDSR では、①アフガニスタンにおける任務の防護、②2020年を目標とした適正な防衛力整備の2点を優先事項として部隊の再編を規定し、今後5年間の兵員数の削減と装備品調達計画の変更を掲げた。具体的には、兵員を2015年までに陸軍7,000人、海軍5,000人、空軍5,000人の計1万7,000人削減し、さらに文官職員2万5,000人の削減も予定する。ただし第一線の陸軍部隊、海兵隊および航空旅団に関しては、アフガニスタンにおける作戦が継続している間は削減しないとされた。装備品調達の主な変更点は、トライデント SLBM の更新時期の延期とヴァンガード級原子力潜水艦の退役延期、核弾頭貯蔵数の削減、新造空母の設計変更と現有空母の退役計画の見直し、主力戦車・野戦砲および巡洋艦・駆逐艦の調達数の削減などで、その対象は多岐にわたり、細かな技術的調整がなされている。関連して、11月2日に開かれた英仏首脳会議では、防衛装備品の共同取得・運用、新造空母に関する技術供与のほか、英仏共同の域外派遣型部隊の編成などをうたった「国防・安全保障協力宣言」が署名された。

このような英国の国防費削減の動きに対して、安全保障上の所要と十分に整合していない、米国の負担が増大し英米関係を毀損する、あるいは NATO の加盟国の防衛力整備努力に水を差す可能性があるとの批判があった。その中で、フォックス国防相は、大幅な国防費削減を考えていたキャメロン首相を説得するとともに、他省庁並みに一律10～20%の削減を求めているジョージ・オズボーン財務相との間で最後まで激しい論争を繰り広げ、なんとか8%削減にとどめた。

また、SDSR が示した削減策には、アフガニスタンにおける任務に直接影響を及ぼすものではなく、歳出見直しにおいても国防費が削減される一方で、対外援助費は37%増額されている。さらに、12月7日にアフガニスタンを訪問したキャメロン首相は、部隊の撤収を2011年から開始することを正式に表明すると同時に、アフガニスタンの復興支援に長期的にコミットすることを約束している。

SDSR に関連し、これまで閉鎖的とみられてきた英国の国防産業

政策に関しても見直しが行われ、その結果が『英国の国防・安全保障のための装備・支援・技術に関するグリーンペーパー』として国防省から2010年12月に公表された。そこでは、英国の国防産業の競争力を強化することを目的として同国の装備品市場を開放するとともに、NATO諸国との協力を促進することが提言されている。なお、このグリーンペーパーに基づき、装備行政の指針となる国防白書が2011年前半に出されることになっている。

(3) フランスの財政健全化政策と国防政策

2008年に採択された「6カ年軍事計画法」は、2009会計年度から2014会計年度の間の年金を除く国防予算総額を1,850億ユーロ（2008年時点の価格）に規定するものであり、そのうちの1,020億ユーロが装備関連費に当てられ、年平均の装備関連費は170億ユーロ程度と予定されていた。しかし、2009会計年度国防支出のうち装備関連支出は、装備品が開発段階から生産・調達段階に移行した時期にあったことや、景気刺激策の一環として13億ユーロが国防部門に追加的に投じられたことなどから、過去最大の190億ユーロに達した。

すでに2009年4月の段階で赤字是正勧告を受けていたフランスのフランソワ・フィヨン政権は、歳出削減の中核として年金支給年齢の引き上げなどを盛り込んだ年金制度改革に取り組み、国内労働組合などからの反対を受けつつも、2010年10月によりやく同法案を成立させた。同時に2011会計年度予算案、および2011会計年度から2014会計年度までの財政計画を発表し、2013年には財政赤字をEUの安定成長協定で規定されるGDP比3%以内に抑えるという目標を掲げた。その主な内容は公務員の削減や医療保険支出の抑制であったが、国防予算についても財政計画と整合するように、2010会計年度の322億ユーロから2011会計年度には10億ユーロ削減して312億ユーロまで圧縮し、さらに2013年までに装備関連費を36億ユーロ削減するという計画が示された。これにより2011会計年度の装備関連費は160億ユーロまで圧縮

されることになり、ミラージュ2000D戦闘機の能力向上や多目的空中給油・輸送機（MRTT）の調達が遅延されることとなった。

しかし、この計画を策定・発表したエルベ・モラン国防相（当時）は、今回の削減が装備品調達全体に及ぼす影響は限定的であると説明している。その理由として、国防省が所有するパリの不動産および未活用周波数帯の売却により、2013年までに26億ユーロの売却益が見込まれ、これを装備品調達費の削減分に補てんすることで3年間の実質的な削減幅は13億ユーロ程度に抑えられることが挙げられている。したがって、一部の大型装備品の納入時期に遅れは生じるものの、フランスが優先的に整備を進めているラファール戦闘機、イタリアと共同開発・生産を進めている汎用フリゲート（FREMM）、多国間共同開発・生産を進めているA400M輸送機、先進個人装備システム（FELIN）およびシュフラン級原子力潜水艦などの重要装備品の取得計画には変更が生じないとみられている。また、一部大型装備品の取得時期の遅れをカバーするために、同じく装備調達費の縮減を迫られている英国との間で、A400M輸送機など特定の装備品を時限的に共同取得・運用することが検討され、2010年11月2日の仏英首脳会談で合意された。

フランスにおける財政再建に伴う装備関連費の削減は、比較的スムーズに決定された。これは国防省に資産売却益が期待できたことに加え、フランスの武器輸出政策および国防産業との関係が大きいと考えられる。フランスは経済的な利害に基づき武器輸出政策を展開していると言われ、新たな装備品を開発・生産する際にも、リスクを分散するために武器輸出を利用しているとみられている。フランスの武器輸出額は米国、ロシアに続き（2006～09年の間に契約ベースで210億3,400万ドル）、近年では途上国向け輸出も急増している。このため一時的に防衛調達費用が削減されても、国防産業は武器輸出によって産業・技術基盤を維持することができ、国防産業や議会からの抵抗も少なかったと考えられる。

(4) ドイツの財政健全化政策と国防政策

2009年12月に赤字是正勧告を受けたドイツのアンジェラ・メルケル政権は2010年2月、今後、毎年0.5%ずつ財政赤字を削減し2013年までにGDP比3%以下にすることをうたった安定プログラムを発表した。また当時、ギリシャ財政危機のドイツへの波及が懸念されており、当初2011会計年度から予算削減を計画していた国防省に対し、連邦議会は2010会計年度を含めた予算の大幅な縮減を要求した。そして予算委員会は3月、2010会計年度国防予算を4億5,000万ユーロ削減して311億ユーロに抑制し、このうち装備品開発・調達費の削減規模を2億5,000万ユーロとすることを提言した。これには、①多国間共同開発・生産プロジェクトであるA400M輸送機やNH90ヘリコプターの調達費が削減対象に盛り込まれていたこと、②米国のアフガニスタン新戦略に呼応して850人を増派していることから、その影響が欧州全体の防衛や装備調達計画に波及することが危惧された。また2011会計年度予算案では、国防費は315億ユーロ(4億ユーロ増)計上されているが、歳出抑制義務や年金支払などを考慮した場合、実質的に259億ユーロ程度に抑制されると考えられる。

メルケル政権は、厳しい財政状況に合わせ連邦軍の再編を検討するべく議会の提言に沿って外部委員会を立ち上げた。そして、国防省は陸海空3軍および統合後方支援軍の在り方と問題点に関するレポートを作成し、4月、同委員会に提出した。同レポートの中で、陸軍は6個旅団規模の作戦能力を維持すべく、6個大隊の新編のほか、自国民救出作戦および特殊作戦を担う1個空挺旅団、ヘリコプター部隊と軽歩兵部隊で構成される1個空中攻撃旅団の新編とこれら旅団規模の作戦を指揮・統制するための司令部2個の新設を提言した。これに対して海軍は、現行の調達計画に追加すべき建造計画は当面ないとしながらも、安定化作戦において現在の作戦レベルを維持することはもはやできないと主張した。他方、空軍は連邦軍の再編に当たり、将来の作戦機にはユーロファイターに代表される多用途性が必要であると提言した。

7月、メルケル政権は財政健全化4カ年計画を政府承認した。同計画は、長期失業者手当などの社会保障費の削減や、公務員1万人以上の削減などにより歳出を圧縮するとともに歳入を増やすことで、2011年から2014年までの4年間で財政赤字を816億ユーロ削減し、財政赤字をGDP比1.5%程度に引き下げ、さらに2015年までに一般政府債務を40%程度にまで縮小するというものである。同計画に合わせて国防省は、「投資の優先順位付け」と題するリストをカール＝テオドア・フライヘア・ツー・グッテンベルク国防相に提出した。これは連邦軍の機構縮小および歳出削減のため、調達計画の削減・廃止の可能性について整理したもので、主な項目は、無人機(UAV)など現有装備の活用や作戦機の調達数の縮小など、部隊の縮小に合わせた規模の見直しであった。

以上のような国防費の削減計画と国防省の装備削減案から、ドイツ連邦軍の兵員数が現在の25万人から17万5,000人に削減されるとの観測が報じられ、また8月にはグッテンベルク国防相が、連邦軍の再編策の一つとして徴兵制の停止を提案した。この提案は、2011年後半から徴兵を停止し、連邦軍を現在の25万2,000人体制から任期制・非任期制職業軍人15万7,500人と志願制徴集兵7,500人とで構成される約16万5,000人体制に縮小するが、連邦基本法(憲法)の兵役義務規定は維持するというものであった。しかし、徴兵制の停止については、政軍関係の観点や志願制兵士、兵役代替義務との関係などから賛否が分かれたため、慎重な検討が重ねられた。政府は、10月に提出された連邦軍の再編に関する外部委員会および参謀本部の報告書をもとに、12月に連邦軍再編計画を決定した。この再編計画では、連邦軍の兵員数の上限が18万5,000人と当初の削減規模よりも小さくなったが、2011年7月から憲法の兵役義務規定を残したまま徴兵は停止され、新たな志願兵制度が導入されることとなった。新たな志願兵制度は、徴兵された者が自らの意思で勤務期間を延長することで海外勤務が可能になるこれまでの志願制徴兵制度とも、海外勤務可能な職業軍人に当初から志願する制度とも異なる。新制度では、12カ月から23カ月の軍勤務期間のうち当初

の6カ月間を随時退職が可能な試用期間とすることで、国民の義務を果たそうという意思を有する者が自由意思で軍勤務を体験し、連邦軍の任務を理解した上であらためて進路を選択できる機会が設けられている。この再編計画が議会承認されれば、連邦軍は2013年1月までに、職業軍人17万人に新たな志願兵1万5,000人を加えた18万5,000人で構成される、海外での活動を見込んだ効率的な体制に再編されることになる。

以上のように、金融・経済危機の中でドイツは財政健全化の方針の下で国防費の大幅な削減を決定した。その重点は現時点では装備品調達費に置かれているが、これは将来の連邦軍の規模の縮小を織り込んだ計画であると見られる。一方で、このような予算削減および規模の縮小が、国際の安全への取り組みに影響を及ぼさないようにするため、域外派遣能力の維持・強化がどのように担保されるのかに注目する必要がある。

4 中国の積極財政と国防予算の動向

(1) グローバル金融危機に対する中国の積極財政

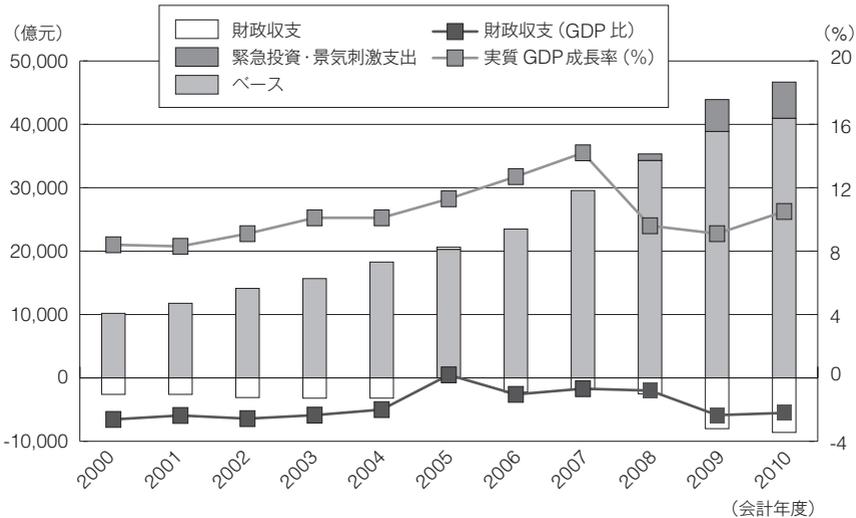
2007会計年度にいったんは積極的な財政政策から転換を図るかにみえた中国は、2008年、グローバル金融危機の影響によって国内経済の景気が後退したのを受けて、再び積極的な財政政策をとるようになる。

2008年11月、国務院常務会議で温家宝国務院総理は景気対策として、内需の拡大や経済成長の維持を図るため、住居保障プロジェクトの促進、農村インフラの整備、鉄道、道路、空港などの重要インフラの建設、環境対策の強化、地震被災地の復興など、10項目の措置を発表した。そして12月の「中央経済工作会議」では、①「三農」、②都市・農村の低家賃住宅の建設、③エネルギー運輸能力の向上、④省エネ、環境対策、イノベーション、産業構造高度化、⑤教育、医療などの整備を重点投資分野とした。そして、これらの事業を実施するため、2010年末までにGDPの13%に当たる総額4兆元の投資が必要であるとした。この4兆

元は、中央政府が1兆1,800億元を負担し、残りを地方政府が負担するというものであり、中央政府は2008年中に直ちに1,040億元の景気刺激策を行った。

2009年3月の第11期全国人民代表大会（全人代）第2回会議で承認された2009会計年度予算は、景気減速により歳入の伸びが2008会計年度の19%から2009会計年度は8%に鈍化すると見積もる一方、歳出を前年度比で22.1%増とする積極的な財政方針を反映した編成となった。国家予算の60%を占める中央政府予算はほぼ当初の計画どおり執行され、景気刺激のための追加支出分5,038億元を含む1兆2,359億元が中央政府の公共投資予算として投入され、景気を下支えた。一方で、中央と地方を合わせた約1兆元の財政赤字が見込まれ、中央政府予算の財政赤字は過去最高となる8,005億元に達した。このため、赤字額を健全性の目安とされるGDP比3%以内に抑えるべく、積み増しておいた安定化基金505億元を取り崩し、赤字を7,500億元に圧縮し、残りを国債

図1-6 中国中央政府財政状況



(出所) 中国財務部『全人代への予算報告』各年版、中国統計局『統計年鑑 2009』および IMF, *World Economic Outlook 2010* から作成。

の発行で賄うとともに、地方政府が地方債を発行することを承認した。

2010年3月の第11期全人代第3回会議で承認された2010会計年度予算は、中国経済に回復の兆候を認めながらも、その基盤が依然として脆弱であるとして、中央政府は9,927億元の公共投資予算を計上し、積極的な景気刺激策を継続した。一方で、歳入の伸びが8%増にとどまるとの見通しのもと、財政赤字をGDP比2.8%と適正な水準に収めるため、中央と地方を合わせた国家全体の歳出規模を前年度比11.4%増とし、中央政府歳出の伸びを6.3%増に抑制する控えめな予算編成を行った。その中で中央と地方を合わせた財政赤字は1兆500億元と2009会計年度を上回り過去最高を更新した。

(2) 国防予算の動向

各国が厳しい予算編成を強いられる中、中国の国防予算は2008会計年度は前年度比17.7%、2009会計年度は前年度比15.6%と15%を上回る水準の伸びを示していたが、2010会計年度中央政府予算において前年度比7.5%増に抑制された。これは、予算全体の伸びが8%程度にとどまることを受けたものと考えられる。事実、これまで国防予算の伸びは中央政府予算全体の伸びとおおむね連動し、予算に占める国防予算の割合は11~12%と安定している。

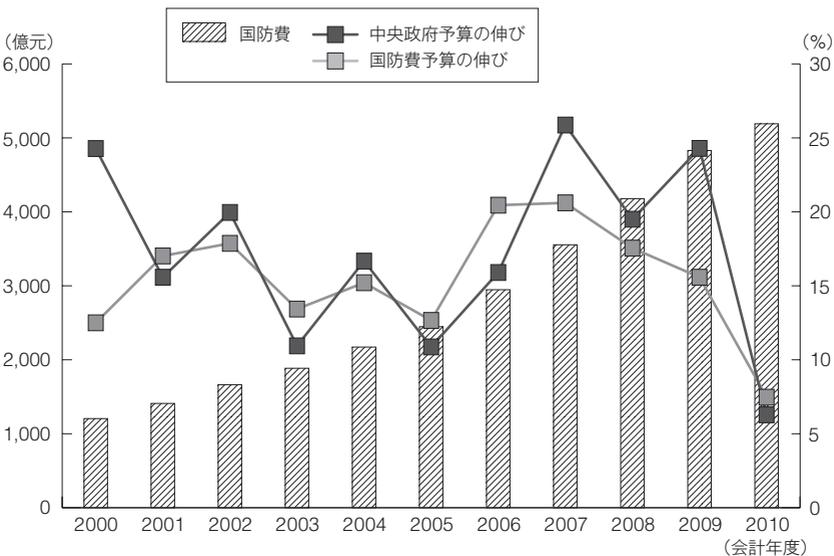
2010年3月、全人代の李肇星報道官は2010会計年度国防予算の規模が5,321億元になることを発表した。財務部は全人代に対する予算説明に際し、2009会計年度国防支出が軍人の生活向上、情報化の促進、装備品および後方支援施設の整備ならびに緊急事態および災害対処に当てられたとし、2010会計年度国防予算も主として軍の近代化に当てられると説明した。『解放軍報』には、経済状況に応じて国防費を調整すべきとの専門家の意見が掲載されたほか、今回の国防予算の抑制は、軍の建設が経済状態に応じ健全で秩序ある安定的な段階に入ったことを示すものである、との論評が掲載された。

また温家宝総理は6月、中国の国防費の透明性に関する海外メディア

の報道に対して、中国の国防費の規模は GDP 比 1.5% 以下で国際的な平均を下回る水準であり、項目別では兵員関連経費が最大というように、その透明性は確保されていると説明した。7月には国防部が、実際の国防費が中国政府の公表額の 1.5 倍に達するとの日本の一部報道に対し、中国政府は国防費に関して何も隠しておらず、そのような報道には一切根拠がないと非難し、これまでも経済成長と整合した国防建設の観点から国防費を合理的かつ適正な水準に維持してきたと強調した。

一方、海外の報道などは 2010 会計年度の国防費の伸びが 10% を割ったことに対し、経済危機の影響を含めたさまざまな要因が働いたものと分析している。これに対し、8月に公表された米国防省の「中国の軍と安全保障の発展報告」では、中国の国防費の増加ペースがこれまでも GDP 成長率を上回る水準で推移してきており、国防費の増加が中国経済に及ぼす影響は軽視されてきたとしている。そして、中国指導部が

図 1-7 中国国防予算の推移



(出所) 中国財務部『全人代への予算報告』各年版および中国統計局『統計年鑑 2009』から作成。

軍の建設を優先する状況は経済危機によっても大きく影響されないとして、今回の抑制については、5カ年計画最終年では中央政府予算が抑制されるという循環的な傾向であるとみている。

また、カルフォルニア大学サンディエゴ校のタイ・ミン・チュン研究員は、「本年度の国防費7.5%増という数字は、軍の建設がより健全で安定した段階に入ったことを示すもの」という中国軍事科学院の羅援少将のコメントを紹介する一方で、来年度が第12次5カ年計画の初年度に当たり、過去の例では初年度の国防予算の増加水準が、続く4年間の国防予算の増加水準のベンチマークとなる傾向にあることから、来年度の国防予算の伸び率に注目する必要があるとしている。

(3) 中国経済の今後の見通しと課題——インフレ懸念と投資・輸出 主導型経済からの脱却

中国経済は2009年第1四半期を底に2009年に9.2%、2010年も10.3%の成長を遂げたものと見られており、先進国とは対照的にいち早く景気回復に成功した。その理由として、①これまで中央政府の財政規律が維持され、2008年の段階で一般政府債務がGDP比17%程度であり、危機に際して上述のような積極的な財政政策を展開し得たこと、②グローバル金融危機直後から積極的な金融緩和政策を取り、2008年9月から短期間で金利引き下げを段階的に実施し低金利を維持したことに加え、③一般企業や金融機関など国内経済主体のバランスシートが痛んでおらず設備投資が堅調であったことなどが挙げられる。

このように順調な景気回復を見せる中、2010年3月に開催された第11期全人代第3回会議で温家宝総理は、2009年を新世紀に入って最も困難な1年と報告し、国際金融危機への対応と素早い経済回復を評価した上で、引き続き積極的な財政政策と適度に緩和した金融政策により、安定的な比較的速い成長を維持するとした。一方で、今後の政策の基本的な方針として、①マクロ経済管理の強化、安定かつ比較的速い経済成長水準の維持、②経済発展パターンの転換、経済構造調整と最適化、

③都市・農村の統一的な発展、農業・農村発展基盤の強化などを挙げ、成長スピードだけでなく効率性や生活の質などを重視することを表明した。これらは、景気回復を目指す過程において顕在化した短期的なマーケットリスクと、以前よりその問題が指摘されてきた構造的課題が、今後の中国経済の安定的で持続的な成長を阻害する可能性があることを中国政府が認識したものと言える。

マーケットリスクとしては、2009年後半から、不動産市場の過熱、地方におけるインフラ融資の不良債権化やインフレ期待による市場への影響が見られるようになったことがある。これに対し中国政府は、短期金利や預金準備率の引き上げ、銀行に対する指導による与信管理強化などの金融引き締め政策によって調整を図ろうとしている。一方、構造的課題としては、ガバナンスの問題、所得格差や都市・農村間の格差の問題などがあり、中国政府は持続的な成長のために、国内需要の強化、格差解消によるバランスの取れた成長パターンへの変化を求め、輸出・投資主導型の経済構造からの脱却を図っている。また、この国内需要の強化を対米貿易黒字の低減につなげることができれば、人民元の切り上げ圧力といった中国が直面する対外経済問題の緩和にも資することとなるため、G20メンバーとして先進国経済を補完する役割が求められる中国にとって重要な課題であるといえる。