

Contents

特集：財政難時代の安全保障を考える	1p
< 今週の”The Economist”誌から >	
”Home truth” 「住宅についての痛い真実」	7p
< From the Editor > 米軍基地問題の複雑さ	9p

特集：財政難時代の安全保障を考える

先週 3/2~3/5 にかけて沖縄に出張し、日韓の安全保障専門家とともに米軍基地の視察研修に参加してきました。先月は日本国際フォーラムと CSIS の日米対話にも出席しましたし、このところ安全保障問題に接する機会が増えています。

そうした中で痛感するのは、「財政状況が深刻な中で、これからの安全保障をどう考えていくべきか」という問題です。なにしろ財政赤字は日米共通の現象ですから、下手をすれば日米同盟が「負け組同盟」になってしまいかねません。

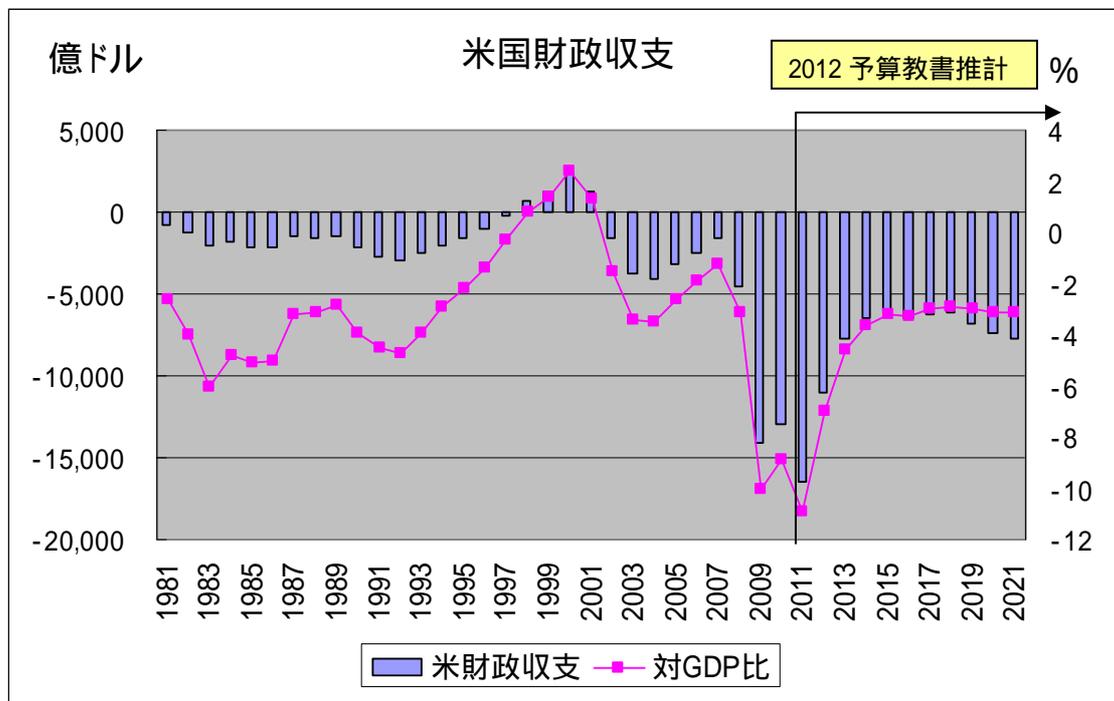
一般論として、経済の専門家は安全保障問題に疎く、安全保障の専門家は経済の動向に頓着しない傾向がある。本来であれば、ゼネラリストたる政治家が考えるべきことなのでしょうが、その政治もあまり機能していない様子。「カネがない時代にどうやって国を守るのか」という問題を、どう考えていけばいいのでしょうか？

予算教書から見える米国の未来

先月 2 月 14 日、オバマ大統領が 2012 会計年度（2011 年 10 月~2012 年 9 月）の予算教書を発表した。昨年末にブッシュ減税の 2 年間延長が決まったこともあり、予想されていたことではあるのだが、それでも 2011 会計年度の赤字が 1 兆 6450 億ドルとなり、過去最悪だった 2009 年度の 1 兆 4130 億ドルを上回ると聞けば、内心穏やかではられない。

なにしろ GDP 比で計算すると、2011 年度の財政赤字は 10.9%にも達する。これは冷戦真ただ中のレーガン政権や、減税しながらイラク戦争を戦っていた GW ブッシュ政権時をはるかに上回る水準だ。

米国財政収支の推移¹



現在の財政問題においては、防衛予算は脇役的な存在である。イラクやアフガンでの活動を含めた米国の防衛予算は、近年は年間 6000 ~ 7000 億ドル程度で推移している。もちろんそれ自体が巨額な水準だが、4 年連続で 1 兆ドルを超えるという巨額の赤字は、むしろ急激な税収の減少、緊急避難的な経済対策、高齢化に伴う社会保障関連の支出増大、などの理由によってもたらされている。

2009 年度から赤字が急増したのは、言うまでもなくリーマンショック以降の米国経済の変調が直接の原因である。米国経済の先行きについては、本誌は以前から「短期楽観（～2009 年）、中期悲観（2010 年～2012 年）、長期楽観（2013 年～）」という見方をしているが、基本的に「二番底」や長期低迷の心配は不要と考えている。それでも米国の財政問題は、少なくとも向こう 10 年程度は解決不能であることは自信を持って断言できる。

なんとすれば、真の問題は米国の内政構造にあるからだ。これだけ極端に財政が悪化したのは、その前のブッシュ政権時代に大規模な減税が行われ、なおかつ支出の削減も進まなかったことが下地になっている。民主党は支出の拡大を求め、共和党は減税を求め、両者の妥協として赤字が増えた。 議会の党派的対立が続いている限り、この構造を根本的に変えることは難しい。昨今の米国における政治の機能不全は、日本にひけを取らないほど（？）の深刻さなのである。

¹ 前提条件として、米国経済の実質成長率は2.7%（2011年）、3.6%（2012年）、4.4%（2013年）と順調な回復軌道をたどり、失業率も9.3%（2011年）、8.6%（2012年）、7.5%（2013年）と改善することを予測している。

財政制約下の安全保障

現時点では赤字の削減に向けて、オバマ大統領も議会共和党も「防衛費以外の裁量的支出を削減する」という言い方をしている。また国防総省は、新たな規律を導入することによって（文字通りスズメの涙だが）、今後5年間で780億ドルを節減するとしている。

とはいえ、中長期的には防衛予算も聖域ではなくなるだろう。軍事力というものは、単に現状を維持するだけでも膨大なコストがかかってしまう。兵員は常に訓練を行わねばならないし、兵器は新たな開発を行なうとともに、新旧の交代を進めていかなければならない。例えば米海軍は、潜水艦に搭載している既存の核兵器を2020年頃に更新する必要があるとされている。そうなれば古い分の廃棄も含めて、相当な負担が生じるだろう。どこかの時点で、米軍の規模をバツサリ縮小する必要が生じることは想像に難くない。

さらに悩ましいのは、財政支出削減に意欲を見せるティーパーティー議員たちの動向が予測不可能であることだ。彼らは孤立主義的な傾向が強く、「海外からの米軍全面撤退」といった主張もめずらしくはない。もちろん現政権は賛同しないし、共和党内の中道穏健派も現実路線の維持を目指すはずである。しかし、遠からず2012年大統領選挙に向けての舌戦が始まれば、外交安保論議がどんな方向に向かうかは見当もつかない。

米国では新政権が誕生すると、「国家安全保障戦略」(National Security Strategy)を発表することが義務付けられている。ブッシュ前政権が発表した「NSS 2002」では、テロリズムに対する「先制攻撃論」が取り上げられて大きな話題になったことは、ご記憶の方が多いただろう。オバマ政権の「NSS2010」は、政権発足から16ヶ月後の2010年5月になってようやく発表されたが、防衛や外交、国土安全保障などばかりではなく、経済や開発が項目として取り上げられた²。「景気回復は安全保障戦略の中核に位置する。財政赤字削減は米国の国力増強につながる」といった内容が盛り込まれ、「Spend Taxpayers' Dollars Wisely」という項目まで設けられている。良くも悪くも経済こそが、安全保障を支える基盤だというのが今日の米国なのである。

こうした状況は、日本側としても十分に意識して行かざるを得ない。日本もまた財政については、米国と似たような状況にある。日米がともに安全保障に割けるリソースは限られている。これぞまさしく日米同盟にとっての「不都合な真実」といえよう。ところがこれだけ重要で自明なことが、なぜか正面切って議論されることは少ないのである。

かつて世界第1位と第2位の経済大国のタッグは強力無比であった。冷戦期の日米同盟は、ソ連のアジア進出を食い止めることができた。冷戦後は、「アジア太平洋地域のための国際公共財」と再定義された。しかるに日米双方の経済力が揺らいでいる状況で、アジアの安全保障環境はどのように変わっていくだろうか。

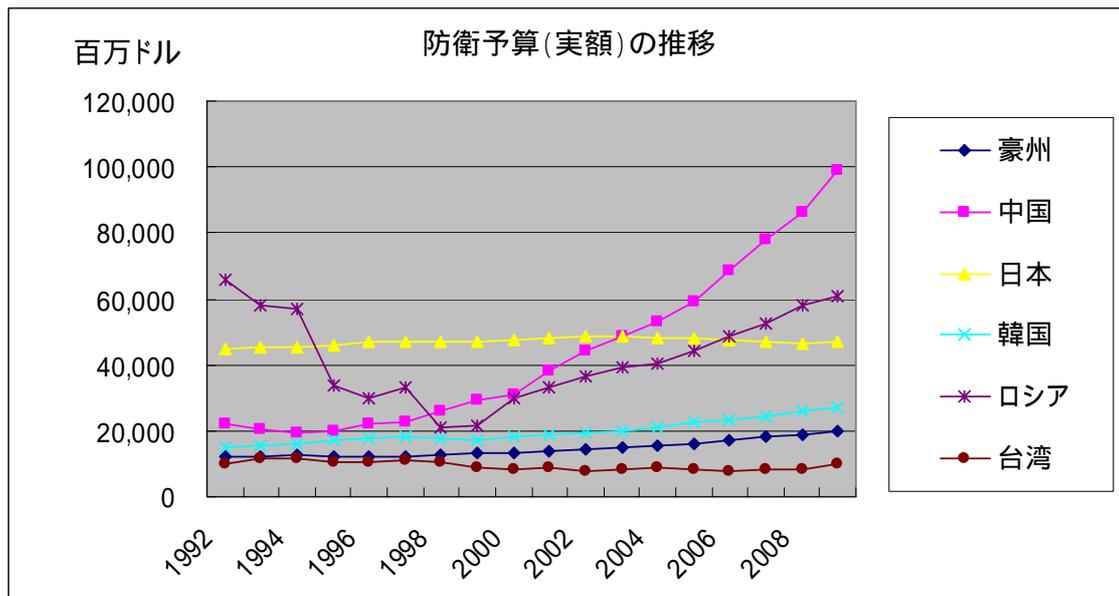
² http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

中国の「意図」をどう評価するか

ほんの少し前まで、米国の一極体制が動揺するのは遠い将来のことと考えられていた。せいぜい「20世紀は米国の時代であったが、21世紀はアジアの時代となる」といった長期の文脈で語られることが多かった。ところがリーマンショック以降の世界では、「中国の挑戦」が現在進行形で語られるようになってきている。毎年、二桁増で続く軍拡、南シナ海など海洋への進出、尖閣諸島での日本との衝突、そして空母やステルス戦闘機の建造など、軍事力の誇示も目立ち始めている。

安全保障の世界においては、「脅威 = 能力 × 意図」であるとする。中国の能力は、大変な勢いで増強されている。それは防衛予算の推移（透明性に問題ありとの批判も絶えないが）を見れば一目瞭然である。

近隣国の防衛予算の推移³



それでは意図の方はどう判断すればよいのか。

同志社大学の浅野亮教授によれば、かつて鄧小平は次世代に、「韜光養晦」(才能を隠し、実力を蓄えよ)という言葉を残した。ところが昨年秋ぐらいから、中国の外交方針として「堅持韜光養晦、積極有所作為」(韜光養晦を堅持すると共に、積極的にできることをせよ)という言葉が使われるようになってきている。同時期の尖閣諸島やレアアースの問題を重ね合わせると、「なるほど」と思える路線変更である。

³ 本稿における各国防衛予算は、ストックホルム国際平和研究所の統計データを使用した。

ただしこの1年の動向を振り返ると、中国の戦略転換はかえって周辺国の警戒や摩擦を招き、逆効果であったようにも思える。少なくとも「孫子の兵法」を生んだ国としては、不本意だったのではないかと感じるのは筆者だけではないだろう。

思うに今の中国が直面しているのは、「成功のジレンマ」なのであろう。目覚ましい経済成長が何年も続いたために、勢いが止められなくなっているのである。

経済面においては、インフレのコントロールが課題になっている。今の中国経済は、景気が過熱するとともに輸入物価も上昇しているのだから、本来なら為替の切り上げが望ましい。エコノミストであれば誰でも同意するはずの理屈だが、その政策転換ができない。輸出企業などの反対が強いからだろう。それというのも成功が長く続き過ぎて、国有企業などの発言力が強くなり過ぎたからではないか。

同様なことが、人民解放軍や特殊利益集団にも当てはまる。彼らの発言権が強くなったために、国家としての方針がブレやすくなっている。中国共産党はかつてのようなオールマイティではない。冷徹な意思を持って国家を指導するどころか、軍人や経営者たちの意向を酌みつつ、ネットに浮かぶ民意にも気を使い、なおかつ党内部の政争にも勝たなければならぬ。

つまり中国の「能力」は着実に増大し、「意図」はどちらに振れるかが読みにくい。結論として、中国の「脅威」は予測しがたいということになる。

GDP 比 1% 枠という政治経済学

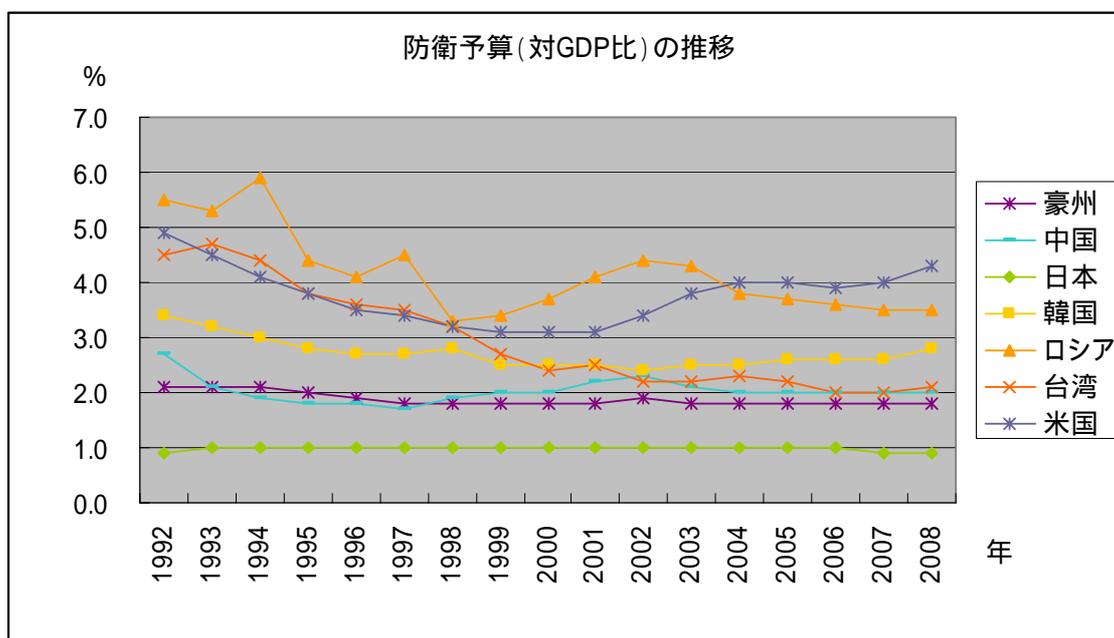
ここであらためて、「政府は防衛予算をどうやって決めるべきか」を考えてみたい。

国家にとって、国防と財政と治安維持は最低限必要な3要素であるといわれる。いかに自由放任主義的な「夜警国家」であっても、この3つの機能だけは確実に存在して、互いを牽制しあうものである。戦前の日本においても、陸海軍（国防）と大蔵省（財政）と内務省（治安維持）が権力の中心であった。陸海軍と大蔵省の間では、軍拡や軍縮をめぐる葛藤があり、実際に軍事予算の大幅削減を図った高橋是清蔵相が「2・26 事件」で暗殺された例もある。この問題は、文字通り命懸けの問題であった。

それが戦後においては、「GDP 比 1% 枠」という方式が採られたことで、「防衛費をいかに決めるべきか」という問題が封印されることになった。防衛費を国内経済の規模に連動させるという発想は、もちろん根拠のない話ではない。実際に多くの国においても、防衛予算は GDP 比で議論されている。

しかしほとんどの国においては、時代の変化に合わせて防衛費の対 GDP 比も柔軟に変化させており、日本のように横一線で推移しているのは非常に珍しいケースである。GDP 比 1% には、「日本は軍事大国にならない」という対外的なメッセージの意味合いもあったのかもしれないが、戦略環境の変化にもかかわらず、数十年にわたって同じ数字が並んでいるのは一種の「奇観」である。

防衛予算（対 GDP 比）の推移...奇観？



例えば冷戦期と冷戦終了後ということで、1988年と1998年の防衛予算を比較してみると、この10年間で米国では5.8%から3.2%へ、ロシア(旧ソ連)では15.8%から3.3%へ、韓国では4.2%から2.8%へと防衛予算は減少している。ところが日本は1.0%で定着している。1%という水準があまりにも低いために、「国際環境の変化に関係なく、一定の防衛費を使う」ことが常態化しているのである。

本当に軍拡が必要な局面を迎えた場合、この体制を維持していて大丈夫かという疑問が生じる。外部環境の変化に合わせて、防衛費を増減させる仕組みを持たないというわが国のシステムは、果たして健全なものなのだろうか。

安全保障のコストをどう決める？

かつて筆者は、経済同友会の調査役をしていた1993～95年当時に、防衛問題をめぐる経営者たちの討議を、事務方として何度も傍聴する機会があった。日本の軍事的貢献の拡大を支持する論客が多かった中であって、とある海軍出身の経営者がリベラル派の論陣を張っていたことが印象に残っている。その人がもっとも強く主張していたのは、「行革ができないこの国で、果たして軍縮ができるのか」であった。

言われてみればその通りで、日本の組織はとかく現状維持を自己目的化しやすく、これだけ財政難が進んでいる中であっても、行政改革はさほど進んでいない。防衛力の拡大も一度進んでしまえば、二度と減らせなくなるのではないかと、戦前と同じ間違いを繰り返すのではないかと、という元軍人の経営者による警告は、まことに単純ではあるけれども、日

本型組織の陥穽を指摘するものであったと思う。

考えてみれば、国の GDP は毎年大きく変化するものではないので、この方式に従う限り、防衛予算の増減には見通しがつきやすい。わが国の防衛力整備は、防衛大綱や中期防衛計画を策定しつつ、中長期的見通しに立って行われてきた。これは苦しい財政事情を勘案しての知恵であったが、わが国の政治システムが未成熟な現状を顧みると、あるいはセカンドベストの選択を行ってきたものと言えるかもしれない。

「安全保障のためのコスト」というテーマは、経済学の分野でも近年は取り上げられることが少なかったように思う。過去にさかのぼって調べてみると、レーガン時代の軍拡を批判する論文は少なくないが、その多くはマルクス経済学からのイデオロギー的なもので、失礼ながら今参照してもほとんど役に立たない。その一方で、「防衛産業は経済にとってどんな得失があるか」などは、非常に今日的なテーマであるし、政策的な貢献も大きいと思う。ところがそういった研究はあまり見かけない⁴。「平和の学問」であるべき経済学としては、今後の大きな課題とはいえないだろうか。

つまるところ「安全保障とコスト」という問題は、一般的な法則や決定方法は見出しがたい。それぞれの国が、それぞれの外部環境や国内事情に則して、議論して判断しなければならない。

あるべき姿ということでは、日本の政治システムが「行革もできれば、軍拡・軍縮も自在にできる」という成熟を遂げることが望ましい。組織がセクショナリズムに走りやすく、随所で「部分最適」を作って満足するという日本の組織文化を変えていかなければならない。安全保障と経済の専門家が、それぞれの領域の中だけで議論をしているというのも、こういった弊害の一つであろう。

安全保障にかけるべきコストという問題は、ゼネラリストたる政治家が専門家の意見を聞きながら、「高度な常識」を用いて判断するほかはない。その上で、対 GDP 比はあくまで目標値や参照値にとどめ、わが国の安全保障環境の変化に即応して、防衛予算の増減が戦略的に決定できるようでありたいものである。

< 今週の”The Economist”誌から >

”Home truth”

Leaders

「住宅についての痛い真実」

arch 5th 2011

* 米国経済の真の問題は住宅価格にあり。景気回復の兆しも見えてきたとはいえ、金融危機の震源地はなおもそのままです。さて、この風景は以前にどこかで見たような....

< 要約 >

⁴ あるいは筆者の探し方が悪いのかもしれない。良い例があればお知らせ願いたい。

空前の不動産価格下落の後においても、米国民の 2/3 は今も不動産がもっとも安全な投資先だと考えている。英国では、価格下落時に一次取得者をいかに取り込むかを議論している。中国では未完成のマンションに、買い手が行列を作っている。商業不動産はもう少ししまともだが、ロンドンのオフィス価格は新たなバブルの恐れさえある。

住宅は単に職住のみならず、多くの人にとって生涯最大の金融商品だ。しかしその賭けは裏目に出ている。米国の住宅ローン保有者の 1/4 は物件が担保割れしている。住宅価格は 2003 年水準まで低下し、なおも下落が続くだろう。抵当流れ物件が絶えず市場に流入して、加州では売上の 66% を占めている。転居して仕事を探すことは、なおも難しいだろう。

米国ではようやく住宅価格が、長期トレンドの水準まで落ちてきた。キャッシュを持つ人にとっては、数年ぶりの買い時といえる。欧州の市場ではなおも下げ圧力がある。スペインなどは供給過剰だ。信用はなおも逼迫気味だし、金利上昇の懸念もある。

新興国市場は、まったく違う課題を抱えている。不動産バブルこそが中国経済最大の懸念である。投機筋を抑制し、住宅供給を増やす政策が採られている。収入の増加や累積需要など、価格が上昇するもっともな理由もあるのだが、制御することは難しい。

世界的な不動産人気、ドットコムバブルの後に発生したのは偶然ではない。夢のビジネスの後に、実績ある実物資産の時代が来たのである。だがその実態は危険といえよう。

ひとつは規模である。米国の家計は他のどの資産よりも不動産を保有している。問題が起きれば、株などよりもはるかに深刻だ。さらに不動産は借金の塊だ。貸し手は担保があるから、使う資金は少しだけでいい。個人はレバレッジを利かす機会がある。価格が上がれば担保価値が上がり、銀行は信用を創造してさらに価格は上がる。スパイラル式に 2001 ~ 07 年の米国住宅ローン残高は倍増した。それゆえに金融危機も深刻なのである。

不動産はまた非効率な資産である。株なら一部だけ売ることも出来るが、家の台所だけを売ることはできない。さらに住宅は、先物売ってヘッジすることもできないのだ。

政府は家計の住宅保有に対して中立であるべきだ。家を買いたがる人に補助金などは不要である。ファニーメイなどが、政府のカネでローンを保証してくれるのは結構だが、ローン金利への税額控除は止めるべきだ。同様に、価格の値上がり益への課税も歪みをもたらす。人々が移動しにくくなるような課税は、止めた方がよい。

ただし政治家は、有権者の資産価値を下げることを嫌う。だからこそ、不動産ブームが再燃するように中央銀行の介入を期待するのだ。アジアは既にそうになっており、西側も同様。看過するは政策にあらず、とばかりに金利も含めてサービスに努めている。

規制ではバブルを止められなかった。ブームが止めにくいことは、中国を見れば自明だろう。収入保証不要などといった、あまりに画期的なローンを作るべきではない。担保割れした時、バブル崩壊はもっとも深刻になる。当然ながら借り手には頭金が必須である。

解決は徐々に行うべきだ。低金利の現在なら、金利負担の免除はさほどでもないが、自己資金規制などは景気回復の足かせとなりかねない。しかるべき貸し手を排除する恐れもある。しかし長くは待てない。貯蓄を増やすことは、合理的な代償といえよう。

< From the Editor > 米軍基地問題の複雑さ

先週の沖縄出張では、陸自第 15 旅団、普天間基地、嘉手納基地、沖縄防衛局、辺野古海岸、そしてキャンプ瑞慶覧の海兵隊司令部などを訪問し、米軍基地問題についてのさまざまな事情を伺うことができました。さしあたっての懸案は普天間基地の移転問題ですが、なるほどこんなに難しい問題は他では見たことがありません。

1. 辺野古海岸に行ってみると、滑走路の埋め立て工事はまだ手付かずとはいえ、米軍の関連施設（下士官宿舎、管理塔、整備工場、倉庫など）はすでに建設が進んでいる。辺野古への移転が中止となれば、これらはすべて無駄になってしまう。
2. 埋め立てについては環境アセスメントの最中で、5 月には評価書が完成する。その 90 日以内に沖縄県知事は意見を述べなければならず、それから埋め立て申請が行なわれる。県内移転反対の声が圧倒的な中で、仲井真知事は果たしてどう応じるのか。
3. そもそも「イエス、ノー」をはっきり言わないのが沖縄県民の性質で、それは狭い島の中で生きていく知恵でもあるのだが、その民意がこぞって「県内移転にノー」を突き付けている事実は重い。
4. なおかつ埋め立て工事を強行したとしても、妨害活動などによる遅延が予想され、再編案にある 2014 年の完成は間に合わない恐れがある。
5. それまでに米国の財政問題から、海兵隊のグアム移転を含む再編案が見直しになるかもしれない。いくら二国間の合意があるとはいえ、ここまで問題をこじらせた責任は主に日本側にある。
6. それでも政府側には奥の手が残されている。それは 2012 年 3 月末に、沖縄振興特別措置法の期限が切れること。1972 年の本土復帰以来、10 年ごとに更新されてきた法律だが、財政難の今でも延長するののかという議論が間もなく始まるだろう。法案延長を人質にとって、沖縄に県内移転を迫るという手があるのだが、その場合の現地側反発は強烈なものとなるだろう。
7. さらに普天間の跡地をどうするかという問題が残されている。沖縄県内の基地施設に対しては、年間 930 億円の借料（軍用地主 4 万 2000 人宛て、ただし反戦一坪地主を除く）が支払われている。普天間基地だけでも 67 億円が支払われており、跡地を利用してそれ以上の利益を生むことができるかどうか。「カジノを作る」のも一案だが、67 億円は「売上」ではなく「利益」でなければならないというのがポイントである。

上記のような説明を聞いているうちに、以下のような「法則」が浮かびました。難しい問題を解くときには、こんな知恵が有効かもしれません。

誰でもすぐに思いつくシンプルなアイデアは、真の解決策にはならないものである。
値引きや妥協は一度に大きく。小出しの譲歩は感謝してもらえない。
怒りはすぐに忘れてしまうものだが、恨みはしづとく残るものである。
話が本当に煮詰まってくると、人はついくだらない問題に全力投球してしまう。
最終的に物事を解決してくれるのは、巧妙な知恵よりは強力な個性であることが多い。
知恵もリーダーも出ないときは、時間と惰性に期待するくらいしかない。

かのケビン・メア前国務省日本部長は、沖縄総領事であった時代にこんな現実を嫌というほど経験したのでしょう。だからといって、「ゆすり (Extortion)」発言が正当化できるわけでもないのではありませんが。

* 次号は 2011 年 3 月 25 日 (金) にお届けします。

編集者敬白

本レポートの内容は担当者個人の見解に基づいており、双日株式会社および株式会社双日総合研究所の見解を示すものではありません。ご要望、問い合わせ等は下記までお願いします。

〒107-8655 東京都港区赤坂6-1-20 <http://www.sojitz-soken.com/>

双日総合研究所 吉崎達彦 TEL: (03)5520-2195 FAX: (03)5520-4945

E-MAIL: yoshizaki.tatsuhiko@sea.sojitz.com