

防衛関係費の増額¹

—「GDP比2%以上」という虚像—

飛田 博史

地方自治総合研究所 副所長

はじめに

今年7月の参議院選挙において、防衛関係費は重要な争点となった。自民党の選挙公約パンフレットでは「1 毅然とした外交・安全保障で“日本を”守る」とする安全保障が冒頭に掲げられ、国防力の抜本的強化策として、NATO（北大西洋条約機構）諸国の国防予算の目標値であるGDP比2%以上を今後5カ年以内に達成することが明記された。実は同じ公約は、2021年10月末の衆議院選挙の党政策集である「政策BANK」でも明記されていたが、今回はロシアによるウクライナ侵攻や緊迫する台湾情勢などを背景に、国民の安全保障への関心が高まるなかで、公約のトップに押し出したとみられる。事実、NHKが選挙4週間前に行った世論調査によれば、選挙の際に重視する課題として「経済対策」（42%）について高かったのが「外交・安全保障」（17%）であり、昨年

の衆議院選挙前の調査の

8%を大きく上回る結果となった。すでに政府は6月の経済財政運営と改革の基本方針2022（いわゆる骨太方針）で、NATO諸国の国防予算の目標値GDP比2%以上を例に、防衛力強化を明記しており、参議院選での自民党圧勝を受けて、政府・与党とも防衛力強化へ向けた議論を本格化させている。

政府は中期的な防衛方針を定める「国家安全保障戦略」をはじめとする安保3文書（後述）の改定を1年前倒し、年末の策定へ向けて検討を始めており、9月1日に公表された有識者との意見交換では、防衛費のGDP比2%の5～10年での達成や反撃能力の必要性などを求める意見もみられた。また、今後必要となる防衛力の内容、予算規模、財源確保などを一体的に議論する「国力としての防衛力を総合的に考える有識者会議」を立ち上げ、9月30日に第1回の会合を開催した。

来年度予算へ向けても、防衛省は積極的な姿勢を見せている。8月末に締め切られた来年度予算の概算要求において、防衛省は当初予算ベースで過去最高額の5兆5947億円を計上し、さらに金額を示さない事項要求も例年の3倍弱となる160件に上っており、「2%」の数字を見据えた予算拡大の勢いがうかがえる。

本稿では政府・与党が目指す防衛関係費「GDP比2%以上」が、日本の安全保障政策にとってどれだけ意味のある数字なのか、防衛関係費の構造や近年の予算状況から考えてみたい。

とびた ひろし

明治大学大学院政治経済学研究科博士前期課程修了。経済学修士。専門分野は地方財政論。1998年より（公財）地方自治総合研究所研究員。

著書に『財政の自治』（単著、公人社、2013年）、『苦悩する農山村の財政学』（共著、公人社、2008年）、『国税・森林環境税—問題だらけの増税』（共著、公人の友社、2021年）など。

安保3文書と防衛関係費予算

防衛関係費の毎年度の予算は、国家安全保障戦略、防衛計画の大綱、中期防衛力整備計画(以下「中期防」と呼ぶ)のいわゆる安保3文書をフレームワークとしており、これらの文書は国家安全保障会議において決定および閣議決定される。

国家安全保障戦略は「外交政策・防衛政策を中心とする国家安全保障の基本方針」(令和4年度防衛白書195ページ)であり、防衛計画の大綱は同戦略にもとづき「防衛の基本方針、防衛力の役割、自衛隊の具体的な体制の目標水準などを示す」(同上)もので、いずれもおおむね10年程度の期間を想定している。中期防は防衛大綱を踏まえ「防衛力の目標水準達成のために、5カ年の経費の総額の限度と主要装備の整備数量を明示」(同上)したものである。これらの3文書を踏まえて、毎年度の防衛関係費を予算に計上していく。すなわち、毎年度の予算は突発的な安全保障の案件がない限り、中期的な装備計画に沿って、確度の高い編成ができる仕組みとなっている。

防衛関係費の構造

(1) 予算の内容

防衛関係費は主に①「人件・糧食費」と「物件費」からなる。人件・糧食費は自衛隊員の給与、退職金、営内での食事などの人にかかる経費。物件費は防衛装備品等の調達・修理・装備、燃料の購入、施設整備、研究開発、基地周辺対策、在日米軍駐留などの経費である。さらに物件費は②「歳出化経費」と③「一般物件費」に分かれ、このうち歳出化経費は過去の契約にもとづく当該年度の支出で、防衛装備品等の購入や維持費などが大半を占める。一方、一般物件費は当該年度の契約にもとづく新規の後年度負担の初年度分および維持費等や基地対策経費などである。

①～③の経費の構成をみると①が予算の4割強、②が4割弱、③が2割程度であり、後年度負担

をとまなう歳出化経費の割合が高いことがわかる。

つまり、防衛関係費には将来的な債務負担をとまなう支出がかなり高い割合を占めており、単年度の予算では実質的な予算全体を捉えにくい構造となっている。

(2) SACO関係経費および米軍再編関係経費のうち地元負担軽減分

防衛関係費の予算には、このほかにSACO関係経費および米軍再編関係経費のうち地元負担軽減分(以下、あわせて「SACO等経費」と呼ぶ)というのがある。SACO関係経費とは、沖縄県民の負担軽減のための協議の場として日米両政府で設置した「沖縄に関する特別行動委員会SACO」において1996年12月にとりまとめられた最終報告にもとづく各種事業費で、土地返還のための事業や実弾射撃訓練の本土移転にとまなう諸経費などが含まれる。一方、米軍再編関係経費のうち地元負担軽減分は、在沖米海兵隊のグアムへの移転経費や普天間飛行場移設事業費など、米軍再編にとまなう地元負担軽減関連経費である。予算関連資料では一般的に中期防の対象経費としてSACO等経費を含まない金額が表記され、これを含む金額は注記にとどめており、防衛関係費のGDP比についても含まない金額で試算される場合が多い。

(3) GDP比

ところで、防衛関係費の規模の目安となるGDP比は、1976年11月に当時の三木内閣のもとで閣議決定した「当面の防衛力整備について」において、防衛関係費総額のGNP比1%枠内という基準が明記されたことに始まる。政府は1958年度以来、防衛力の整備目標を定める「防衛力整備計画」(第1次～第4次)をもとに、毎年度の防衛関係予算を計上していたが、その増加基調を見直すため、新たに平和時の防衛力として「基盤的防衛力」という構想を打ち出し、1976年10月に「昭和52年度以降に係る防衛計画大綱について」(以下「51大綱」と呼ぶ)を閣議決定した。同年11月には「当面の防衛力整備について」を閣議決定し、毎年度

の防衛関係費総額がGNP比1%を超えないこと（以下「1%枠ルール」と呼ぶ）が明記された。しかし、その後の日本経済が低成長時代を迎えるなかで、1980年度予算では1%を超えるなど1%枠ルールを維持することが困難となり、1981年12月に中曽根内閣のもとでその廃止が閣議決定され、これに代わり、新たに策定された「中期防」において、計画期間内の総額の枠内に各年度の予算を取める「総額明示方式」を採用することになった。その後は「51大綱」の精神を尊重するとして上で予算編成上の目安としては廃止され、今日にいたっている。なお、財務省の予算資料（予算のポイント）では2017年度予算より備考においてGDP比を明記するようになった。

防衛関係費予算の状況

(1) 2022年度当初予算の概要

2022年度当初予算ベースで5兆1788億円、SACO等経費を含むと5兆4005億円と、いずれも過去最高額を更新し、2012年度以来10年連続で増加している。

防衛省の予算の考え方によれば「多次元統合防衛力」の構築をきっかけ、「宇宙・サイバー・電磁波といった新領域における能力、海空領域における能力、多様な経空脅威へ対処する総合ミサイル防空能力、スタンド・オフ防衛能力、機動・展開能力、弾薬の確保や装備品の維持整備等、こうした変化への対応に必要な防衛力を大幅に強化」するとしている。また、「ゲーム・チェンジャーとなり得る技術等の研究開発や防衛産業基盤を強化する」として、国内の防衛産業の育成にも力点をおいている。

(2) 2021年度補正予算

2021年度以降は「防衛力強化加速パッケージ」を打ち出し、2021年度補正予算と2022年度当初予算を一体化したいいわゆる16ヶ月予算を編成し、実質的な予算規模を拡大させており、2021年度の補正予算では過去最高の6873億円（SACO等経費含め7738億円）が計上された。予算

の主な内容は能力向上型迎撃ミサイル等の防衛装備品の取得、防衛装備品の安定納入のための装備品製造等の前払いの実施、辺野古新基地建設費などが盛り込まれ、例年のない防衛力強化への支出がみられる。ただし、補正予算に防衛関係費を数千億円規模で計上するのは、第2次安倍政権²で最初に編成された2012年度補正予算以来、経年化しており、今回の「加速パッケージ」はこの予算手法を大幅に拡大した措置といえる。

「GDP比2%以上」という虚像

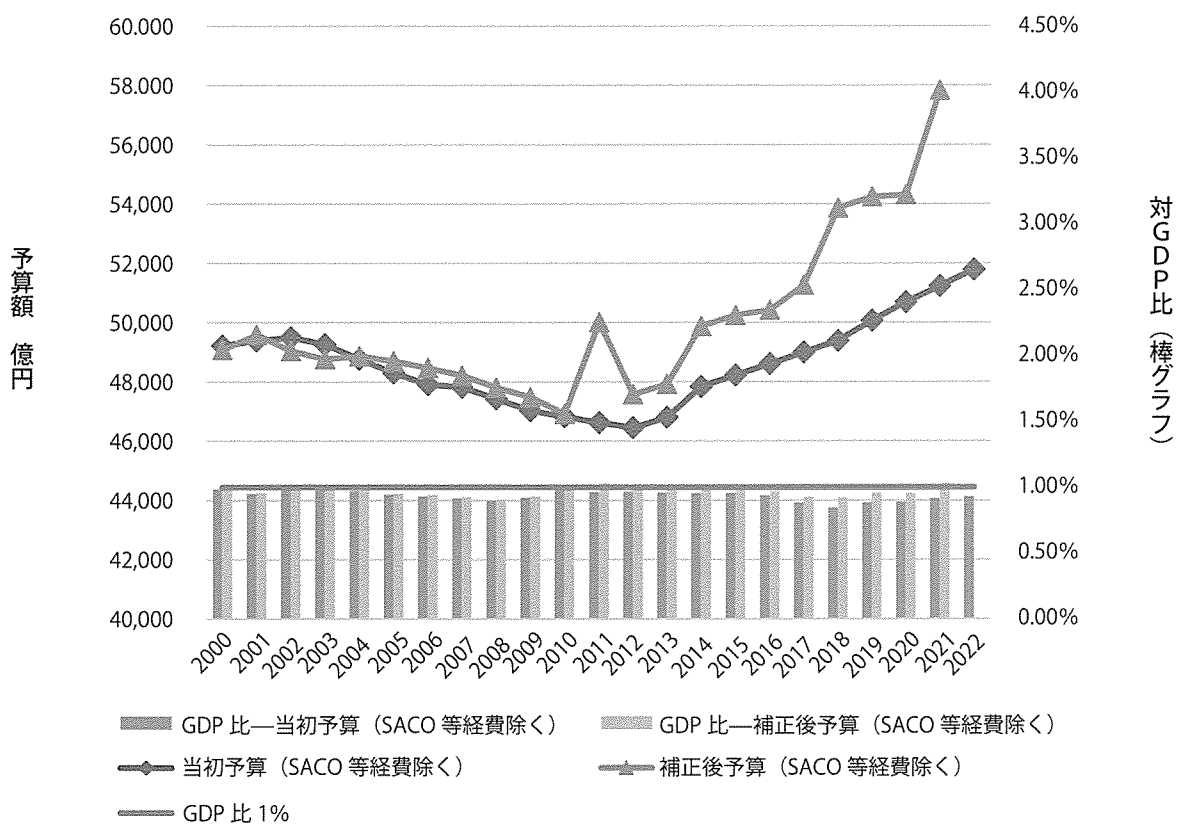
(1) 補正予算で肥大化

防衛関係費のGDP比は基本的に当初予算で捉えているが、補正予算を含めるとその様相は大きく異なる。図表1は2000年度以降の防衛関係費予算の規模とGDP比を表したものである。まず、当初予算についてみると2012年度の4兆6453億円で底を打ち、第2次安倍政権以降、一貫して増加している。GDP比の推移でみると2010年度を除けば1%以内に収まっており、政府の高い経済見通しのもとで防衛関係費の増加がGDP比にはね返らない状況で推移してきた。

次に、補正予算後の推移をみると、2011年度の東日本大震災にともなう補正の翌年以降も、当初予算と補正予算の差がみられるようになり、とくに2018年度、2021年度を節目に急増している。防衛省資料で補正予算額をみると2012年度の緊急経済対策を皮切りに2000億円前後で推移し、2018年度には約4000億円、さらに加速パッケージの期間に入り6000億円台まで増加している。SACO等経費を除く補正後予算額のGDP比をみてもおおむね1%枠内で推移しているものの、2021年度は1%を超えており、今後はさらに拡大する可能性がある。

2021年度の補正予算はすでに述べたように一連の防衛装備品などが計上されており、このなかにはアメリカ政府から最新装備を直接購入する「対外有償軍事援助（FMS）」など、中期防において計画的に見積もられているはずの歳出も多く含まれて

図表1 防衛関係費予算の推移



出所：各年度の政府予算書および防衛省予算資料より作成

いる。

財政法第29条では補正予算の編成について一定の制約を課しており「法律上又は契約上国の義務に属する経費の不足を補うほか、予算作成後に生じた事由に基づき特に緊要となった経費の支出」などが条件となっている。これに照らしてこれらの補正予算の内容が「予算作成後に生じた事由」や「特に緊要となった経費の支出」に相当するかは疑問であり、補正予算が本予算を小さくみせる「第二の財布」となっていると指摘もある（東京新聞2018年11月1日朝刊）。このように補正予算が常態化した予算規模のもとでは、当初予算ベースでGDP比2%以上という目標自体の信憑性が疑われる。

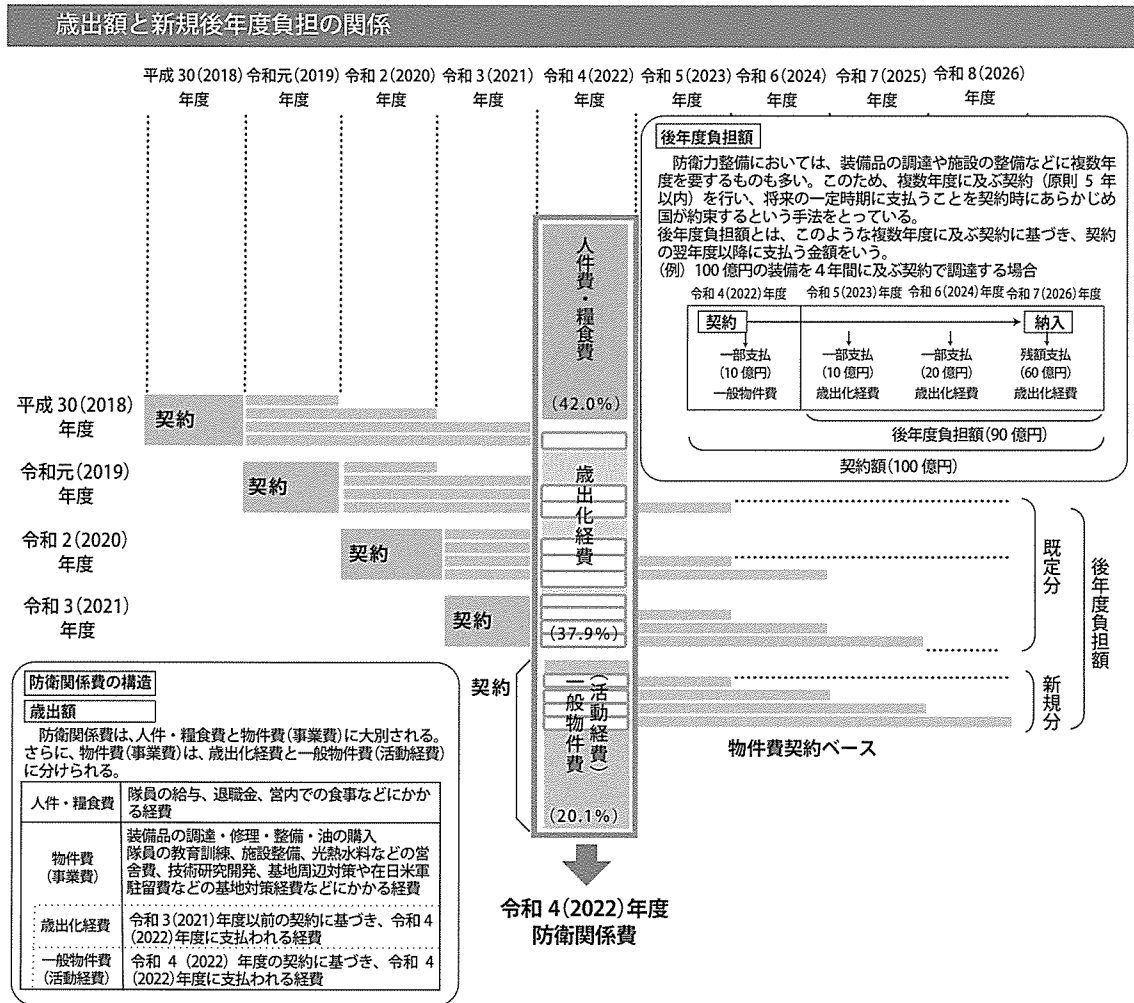
(2) 累積する後年度負担

他の省庁経費と比べた防衛関係費の特徴は、後年度負担をとまなう歳出化経費などが歳出の大きな割合を占めている点である。図表2は2022年

度の予算でみた歳出額と後年度負担の関係である。防衛装備品の多くは、その費用を複数年度にわたり分割払いし、その年々の経費が歳出化経費として計上される。また、一般物件費の一部も契約の初年度の経費が計上されるため、後年度負担をとまなう。こうした後年度負担は内外の装備品購入の拡大にとまなう増加の一途をたどっており、2022年度当初の後年度負担見通しは5兆3342億円で当初予算並みの水準に達している。これは10年前の1.8倍増と予算の伸び率を大きく上回っており、予算に占める歳出化経費の割合が拡大し続け、他の経費枠を圧迫することが予想される。

こうした後年度負担をとまなう歳出構造を単年度のGDP比でとらえ、予算の規模を論ずることは、政府予算全体に潜在的な債務負担のリスクを負わせることになる。目の前の予算枠だけにとらわれず、将来負担を織り込んだ予算見通しから防衛関係費のあり方を論じる必要がある。

図表2 2022年度の防衛関係費予算と後年度負担の関係



(資料) 防衛省『令和4年度 防衛白書』219ページより抜粋

(3) NATO基準からみて狭い防衛関係費概念

冒頭で述べたように「GDP比2%以上」はNATO基準に倣ったものだが、そもそもNATO基準の防衛費の対象は日本のそれよりも広く、恩給、PKO 拠出金など「軍隊の組織下で活動できる」³経費が含まれる。2022年1月14日の岸防衛大臣の記者会見によれば、2021年度の当初予算、補正予算を含めてNATO基準で試算すると日本の防衛関係費はGDP比1.24%に達している⁴。さらに、SACO等経費を含めると筆者の試算では0.06ポイント程度上昇するため、すでに1%枠を大きく上回っている。政府は2023年度から各府省庁の安全保障関連経費を合算する「国防関係予算」という予算枠の検討に入ったとの報道⁵もあるが、そうなると自民党の目指すGDP比2%以上、すなわち5年間で5兆円程度を真水で確保するには、さ

らに予算を積み増ししなければならず、予算確保の実現可能性がより後退するだろう。

(4) インフレ、円安の影響

防衛装備品の調達価格は従来から為替変動の影響、製造企業が特定されることによる寡占市場化などにより上昇傾向にある。そうしたなかで今年に入りウクライナ情勢の影響やコロナ後の世界的な需要拡大、原油高、さらに歴史的な円安が加わり、防衛装備品の調達価格のさらなる上昇が懸念される。2022年度の防衛関係費の予算をみると、為替レートは108円と実勢とかけ離れた水準で見積もっており、円安基調を織り込んだ場合、現状の防衛力の水準を維持するだけでも支出の膨張は避けられず、さらに「反撃能力」を備える防衛力の強化はドル建てのFMS調達費用をさらに押し上げるこ

となり、GDP比2%の目標自体が甘い見積もりになりかねない。

安全保障をめぐる国民的議論の必要性

本稿では防衛関係費の「GDP比2%以上」をめぐる課題について検討してきたが、政府・与党の狙いは必ずしも「2%」=5兆円ではなく、現状より予算を数兆円規模で拡大する「以上」にあるのかもしれない。

いずれにしても今後大きな課題となるのは財源問題である。数千億円程度の財源を捻出するのであれば、予算配分のやりくりで対応できるだろうが、数兆円規模を目指すとなると小手先の手法は通用せず、増税をとまなう抜本的な財源確保策を講じざるを得ない。与党税調では来年度税制改正へ向けて財源確保へ向けた増税問題を取り上げる見通しであり、政府部内では将来的な増税を担保とする「つなぎ国債」での財源確保を検討している。しかし、今年10月に行ったNHKの世論調査では、防衛費増額に55%が賛成しているものの、その財源確保として61%が「他の予算を削る」を支持しており、増税を支持するのは16%、国債発行を合わせても35%と政府の思惑とは正反対の結果となっている。増税あるいは借金をするにしても、歳出を削るにしても、その財源確保は政権を揺るがし兼ねない厳しい選択の道である。

これまで日本の安全保障は1%枠ルールを暗黙の目安として予定調和の国民合意を得てきた。しかし、政府がこれを超えることを宣言するからには、安全保障のあり方とその財源確保の方策を国民に向けて十分説明することが求められる。少なくとも財政問題については「加速パッケージ」のような当

初予算と補正予算に跨がる隠れ蓑のような予算編成を見直し、当初予算ベースで毎年度の防衛関係費の姿を示すことが求められる。また、単年度予算ではとらえきれない後年度負担や広義の防衛関係費などの安全保障費用の全体像を明らかにすることも必要である。政府・与党は安保3文書の改定を機に、財政問題を含めた安全保障政策の内容をつまびらかに示し、国民的議論を進めていくべきであろう。■

《注》

- 1 防衛関係費とは防衛省予算に他省庁に分類した関連経費を含めた広義の概念で、2022年度ではデジタル庁計上分が含まれる。予算資料の多くがこの概念を用いていることから本稿の表記もこれにしたがう
- 2 安倍首相が再就任した2012年12月26日から2020年9月16日までの期間を指す
- 3 東京新聞 2022年10月15日朝刊参照
- 4 政府の試算では海上保安庁の経費を含めているが、NATO基準ではこれは含まれない(同上東京新聞)
- 5 日経新聞 2022年9月14日朝刊

【参考文献】

- 丹下綾(2019年7月)「長期契約法と後年度負担—防衛装備品の調達と防衛関係費をめぐる国会論議—」『立法と調査』、No.414、pp.52-64
- 沓脱和人(2017年12月)「戦後における防衛関係費の推移」『立法と調査』、No.395、pp.81-98
- 亀澤宏徳(2013年11月)「政策別コスト情報にみる財務書類等の整備状況と省庁の取組—防衛省を例として」『立法と調査』、No.346、pp.119-130
- 小槇祐輝(2022年9月)「防衛費増額をめぐる議論」『調査と情報—ISSUE BRIEFkigou』、第1204号、pp.1-11
- 小川雅弘(2020年7月)「SNA方式における兵器(防衛装備品)」『大阪経大論集』、第71巻第2号、pp.95-105
- 防衛省『令和4年度 防衛白書』