

平成15年度 防衛戦略研究会議報告と討議

1 「イラク戦争後の国連、同盟、有志連合」(平成15年9月10日)

(1) 報告(イラク戦争後の国連、同盟、有志連合)

イラク戦争の一つのインパクトとして指摘できるのは、同盟や国連という冷戦時代に作られた制度が、「新しい戦争」という変化し流動する状況に対応しきれないことが際だってきたことである。「新しい戦争」という状況が、国際関係を形成しているシステムそのものの変化の現れであるならば、こうした状況に対応するには、より流動的な「制度」らしきもの(いわゆる疑似「制度」)が必要となり、いわゆる有志連合が形成されることになる。有志連合は、いわゆる“Neo Conservative”(新保守主義派。以下「ネオコン」)的な色の付いたものではない。どんな制度も、成立時にはそのときの状況に対応するために生まれるが、制度というのとは一度できると固定化する。

その中で国連は規模が大きく、これは利点でもあると同時に小回りが利かないという欠点でもある。また国連は、公式性という点からも最も「固定性」が高い制度である。もちろん国連も変化し流動する状況にアド・ホックに対応してきており、制度を変えずに対応することは、古今東西どこでも起こっていることであり、PKOはその良い例である。

一つの問題は、そういう国連をどう見るかということであり、換言すれば、国連改革は可能かということである。制度というものは色々な事件のインパクトで変わっていくが、9・11事件以降イラク戦争に至る状況は、国連に対し思い切った改革を促す大きな刺激を与えつつあり、長い間進まなかった国連改革に弾みがつく可能性がある。

もう一つの問題である同盟は死んだのかということについては、冷戦の終結以来議論されてきた。NATOとアジア太平洋のハブ・アンド・スポーク型の同盟ネットワークに関する従来からの議論の中では、アジア太平洋型ではNATOのようにうまくいかないという議論があった。しかし、実はNATOは言われている程うまくいっているわけではなく、かなり小回りの利かない同盟かもしれない。それに比べるとアジア太平洋型のかなりルーズな同盟ネットワークの方が柔軟性があると言えるかもしれない。

アジア太平洋型のハブ・アンド・スポーク型の同盟ネットワークは、当然その中央に米国が位置しており、米国がかなり自由に使えるタイプのものである。米国をハブとして持つ「帝国」というグローバルな秩序という将来像がある。

しかし、米国自身は、「帝国」というものを必ずしも信奉しているわけではない。ある著者の本から引用すれば、「第3世界の中で、ワシントンが関心を持つのは、資源と投資

の面で魅力のある地域か、さもなければ重要な戦略的争いに絡む周縁的な国のある地域だけ」との指摘があり、これはかなり当たっている。米国は自国の国益という観点を重視しているわけで、必ずしも世界全体を目指して、それを取り仕切っていこうという考え方を持っているわけではない。もし前述の文章のような考え、特に後半が正しければ、米国は戦略的ライバルを想定していくことになる。その場合、米国の戦略的ライバルは誰か。

かなり楽観的で思い切った考えではあるが、米国がハブとして帝国全体の面倒を見ていくというようなビジョンを持つとすれば、基本的に、米国にチャレンジするような戦略的ライバルは、少なくとも予見できる将来においては存在しないという見方ができる。

こうした見方に立てば、米国をハブとして、いわゆる有志連合を組織するというような形で、現在の問題が処理されていくことになる。いくつかの意志と能力のある国が、利害・関心と能力を米国とシェアして行くことになる。その場合、米国を含めたこれらの国家が抱く利害・関心は、国益というものをかなり抑えた形で考え得るかどうか。もしかなり国益というものを抑えて、全体のことを考えていくという方向に近づくとすると、グローバルな秩序に対し共同責任を担うことになる。そうなるとそこにあるのは、古典的な意味での軍事というよりは、警察的役割である。

換言すれば、主権国家を基礎とした“international order”とは異なる性質の“global order”へと向かう動きを刺激するような事件が起こったと見るのかどうかである。この“global order”を帝国というと、帝国主義というイメージと重なるところがあって混乱を招くおそれがある。しかし、いわばそういう帝国の中心に米国がいて、その米国と利害、関心、能力をシェアする用意のある国が、この帝國的秩序、“global order”を支えていくというような形に動くのかどうか。対比して述べれば、“international order”では、主権国家が有志連合的な国際秩序を組み立てるのに対し、“global order”になると、むしろ主権は“imperial sovereignty”になる。現在の状況は、仮に後者(imperial sovereignty)の方に近づいているとしても、あくまで中間的な位置にあるとしか言えないが、少なくとも動きとしてはそのような方向に向かっている。

最後に、論点をいくつか整理する。第1には、現在の変化し流動する状況について「新しい戦争」というように果たして言い切れるのかどうか。米国の戦略的対抗者は今後も現れないのかどうか。しかし、多極的な国際秩序への夢を見続けている国は存在している。多極的な国際秩序へのシナリオが進む場合、日本はいったいどうするのか。

第2には、帝国を嫌うということが米国自身の中にもあるため、米国が、どこまで自国を帝国の疑似統治者と考えて、天に代わって行動するつもりがあるか。“imperial sovereignty”はないけれども、あたかもあるかのように考えて、自分をそれに当てはめるといような行動様式を米国がどこまで貫くだろうか。

そして、第3には、米国的な「帝国」が現状でもある程度現れており、それに対する異議申し立て、いわゆる反米感情というものがあちこちで噴出している。これが大きな影響を及ぼす可能性があり、その烈度をどう見積もるか。

(2) 討議

①米国の変化

今日の米国の傾向は、9・11で加速され、ネオコンの色彩が強いが、長期的変化の表れである。米国は、ステイタス・クオの大国ではなく、自らの力で世界を変えていこうとしている。「新しい戦争」は長く持続していくことが大事であり、有志連合は多く集めることが重要である。有志連合については、高度な軍事力を持っているというより、相当数の軍人を出せる国が重要だ。

②イラク戦争に関して

○イラクに関する米国の失敗

今回の戦争は、ネオコンが先走って大きな失敗に終わったというのが最終的な結論になろう。ネオコンの中には、イラクをバネにして、パレスチナ問題解決につなげるというゲーム・プランがあった。しかし、パレスチナも挫折しているままである。

国連に投げれば事態は解決するかについては、国連の常任理事国にイスラム諸国が含まれないこともあり、中東地域の人たちが、国連の正当性を認めるか疑問のある点であり、注意を要する。

○イラクと日本占領

日本占領を考えると、終戦前は特別攻撃隊、斬り込み隊まで作られていたが、詔勅が出て武装解除した。降伏してから、講和まで6年の占領が続いた。日本の戦後の場合、日本は半世紀かけて、米国なしではやっていけない国になり、占領目的が達成されたと言えるが、イラクのように民族も宗教も全部違う国を5～10年では統治することは難しい。

③国連、同盟と有志連合

○“international order”と“global order”の基本的な違い

第1に、“global”の中に何らかの規範があるとすれば、それに国家がしばられ、主権が制限される。そこで“imperial sovereignty”になった。“imperial sovereignty”の問題ではなくて同盟体制をどう編成するかということだ。同盟体制が逆に米国政府の行動の自由を制約するため、有志連合が用いられることになる。

第2に、米国の歴史を長期的視点で振り返ると、自分だけは例外、自分達は普遍的だと考えていたが、現在では世界中にコミットすることになっている。好むと好まざるとにかかわらず、米国も、実際にはユニバーサリズムしかない。孤立主義にもとづく選択の幅は狭い。

○国連、同盟と有志連合

国連も新しい状況に対応できておらず、それをどう改革するかが問題になっている。ロマンティズムから国連に対する幻想にとらわれやすい。これまでの国際法では割り切れない問題が出てきており、国連がうまくいかないために、何とかしなければいけないという考えには賛成する。しかし、国連改革は可能か不可能かについての答えを出すのではなくて、改革をあきらめてはいけない。第2次大戦後の秩序を新しく変えていくことなので、継続的意思をもって取り組む必要がある。

有志連合については、ブッシュの望む方向の政策に賛成してくれる者といえるだろう。国対国のつきあいではなくて、その時の政権トップとのつきあいであり、この点で脆弱なものという気がする。

2 「日米同盟と国益」(平成15年12月11日)

(1) 報告(日米同盟)

イラク戦争をめぐって日本国内では国連か日米同盟かという議論があったが、こうした議論の背景には、「国連は国際協調だ。日米同盟を追求すると、対米従属になる」という誤った問題設定がある。日米同盟も国連も国益追求の手段であり、必要に応じて使い分けべきものである。

国益の観点からイラク問題を考えると、少なくとも4つの問題が指摘できる。治安回復、人道支援、復旧及び復興で、イラクの状況を一刻も早く安定化させることは、日本にとって戦略的に重要である。石油の湾岸地域に対する依存度を考えれば、湾岸地域の安定が日本にとって重要である。さらに、資金的にも人的にもイラクの復旧復興に協力していくことは日本の国際責任である。

対米支援については、米国の同盟国としてできるだけ支援をする必要がある。一方で日本にとっては北朝鮮問題があり、北朝鮮の目の前で日米対立はできない。日本の対イラク政策は、北朝鮮問題もあることを考慮に入れて取り組むべきである。イラク戦争をめぐって欧州では大変なデモがあった。日本国内でもデモはあったが欧州ほどの規模ではなかった。これは、日本国民が北朝鮮問題における米国との協力の必要性を認識していたからである。

北朝鮮について国益を考えると、第1に、日朝国交正常化を図る過程で拉致問題の解決が不可欠である。国交正常化がなければ、経済援助も出せない。日本にとっての利益は第二次大戦までの不正常的な状況をなくし、交流を深め、北の外に対する認識を広めることである。これは国交正常化の延長線上として考えられる。

第2に、核開発の阻止は言うまでもないが、さらに生物・化学兵器、ミサイル輸出の問題も考える必要がある。これは国交正常化問題とは別問題である。

第3に、ノドン・ミサイルは、日本に届くが米国には届かない兵器であり、かつてのSS20が米欧同盟の分断を招くのではないかという問題を提起したのと同じ問題が生じる可能性がある。

第4に、北朝鮮問題解決の前提として日米同盟が大切である。北朝鮮問題に対して日本の対応が、日米同盟にどのような影響を及ぼすかがポイントになる。仮に核開発を阻止できても、国交正常化ができて、日本にとっては終わりではない。

第5に、その延長線上に北東アジアの将来の安定のための協力枠組みができていくことが望ましい。六者協議はそのための枠組みを提供しているのであり、一定のビジョンを持ちながら、問題に取り組んでいく必要がある。

第6に、日韓の世論が違う方向に向かっていることを踏まえながら北朝鮮問題を考えていく必要がある。韓国の世論は、近年反米、左傾化していく傾向があり、北朝鮮からの脅威を感じなくなっている。これに対して日本は保守化し、対米協調が強まっている。

第7に、日中関係では、北朝鮮の核開発を阻止しようという外交安全保障政策で協力の動きが出てきたことは重要である。これは日中関係を強化することにつながる。

第8に、濃度は薄いですが、日ロ関係についても同じことがいえる。

第9に、さらに濃度は薄くなるが、ASEAN、ヨーロッパの中に北朝鮮と国交を有する国がある問題についても視野に入れる必要がある。日本の拉致問題を、これらの国々に対してきちっと説明していく努力が必要である。

最後に、北朝鮮問題が国連安保理で議題になることには留意が必要である。議題になることは、常任理事国の発言力、中でもロシア、中国の発言力が高まることを意味する。六者協議に重ねて、安保理の中で中国の発言力が高まることが果たして日本にとってよいことか。日本も韓国も安保理に入っていない状況では、北朝鮮を巡る日本の国益を考える時、ただ国連が大事だから安保理で議題になるのはよいということではできない。

北朝鮮問題を考える上で、少なくともこれらの10の視点から考えて行く必要があり、その上で、プライオリティをどこにおくかは政治的に判断すべきである。

国連改革では、米国との協力が重要である。日米あわせて国連予算の4割を負担している。国連の経費節約、合理化に関しては、日米が重要なパートナーとして働きかけている。

二国が手を組むと圧倒的な発言力をもつ。

政治問題では、軍縮問題や中東問題がある。中東問題での日本の姿勢は米国寄りすぎると思われる。これは、アラブ、イスラムからは不満の種である。ここはもう少し考える必要がある。軍縮問題はジュネーブで扱われているが、核軍縮と日米同盟とをどう調整していくかは常に考えるべき課題である。

最後に、安保理改革であるが、米国は、日本の常任理事国入りを支持する点では民主党も共和党も明確である。特に共和党を中心として、現政権内では、日本の常任理事国入りの展望が開けてくるのが、国際安全保障における日本の役割強化につながって欲しいという期待がある。

安保理改革のための国連の場での日米協力は緊密である。10年議論してきて今3つの問題に絞られている。現行の15の安保理理事国の数をいくつにするか。新しい常任理事国としてどのような国を選ぶか。拒否権をどうするか。の3つである。第1の点については、21以上は絶対だめという米国の意見に対し、途上国を中心にこの数は少なすぎるとの不満が強い。これに関しては日本が独力で米国を説得し、2000年4月に米国が「検討する」と発言した。このように、国連の場での日米協力が緊密であることは明らかである。しかし、米国は国連改革について自らリーダーシップは取る気はなく、日本についていくという立場である。国連の中ではみんなが、米国がどう動くかを見ている。安保理改革もその一つである。日本はこのことをよく理解しつつ、米国を説得しながら動く必要がある。そのため時間がかかるが、今改革をあきらめれば、第二次大戦の戦勝国が安保理を牛耳っているという現状を是認することになる。

(2) 報告 (国益)

「国益」を考えると、客観的な国益の考え方、即ち“national interest in terms of power”とモーゲンソーが定義した捉え方と、「国益」と考えられているものを国益と考える考え方の2つがある。モーゲンソーが国益と言った場合、それは彼が批判的であった米国外交の道義的理念的な外交でなく、利益に基づく、あるいは国家理性に基づく外交を行うためである。それに批判的な見方としては、結局、意思決定者が国益と思うものが国益であって、遡ればルネッサンス期のカロニエロが書いている、支配者がルールからの逸脱を正当化するための議論や、今日の意思決定論者のいう決定のための行動律、行動指針と捉えられている。後者の問題としてだれが国益を決めるのかという問題—すなわち、政府が決めることと世論が考えることとの間のギャップの問題がある。

他方、同盟とは何かというと、その基本は、安全保障利益、つまりvital interestを国家間で協力して守ることである。その中心的な課題は、共同行動を取るための約束や制度で、

その中でも中心的な問題となるのが、いわゆる「同盟のジレンマ」問題である。たとえば、日本がイラクの問題について米国に荷担すれば、イラク問題やテロに引っ張り込まれる不安を我々は持っている。と同時に、これをしなければ北朝鮮をめぐる危機の時に必要な支援を米国から受けられないという不安がある。このバランスをいかに取るかが同盟のコアの問題になる。

同盟についての政治学の議論は次のとおりである。

- バランス・オブ・パワー：厳密にいうと2つに分けられ、balance of powerとbalance of threatとがある。支配的な勢力、あるいは脅威に対抗する。共にアングロ・アメリカンの外交パターンに見られる。
- bandwagoning：大国についていく、相乗り、勝ち馬にのるという同盟の議論である。大きな力に乗るのと、怖いからついていくという2つがある。1930年代のヨーロッパの中小国がヒトラーについていった際の議論は後者の例である。
- controlling：大国や戦勝国が小さい方の同盟国を押さえ込む形のもの。「瓶のふた」という言葉が使われることもある。
- hiding：大国の陰に隠れる。中小国の同盟行動パターン。
- give & take：複数の同盟国の中で戦略価値の交換によって国益を守りあう。期待、利益のバランスとも言われる。
- co-binding：制度が生まれるときに、条約がお互いを縛りあうもので、大国が小国を縛るのみならず、小国も体制に入ることによって大国を縛る。

以下、付け加えるとこれらの他には次のような同盟の論理がある。

同盟は一見、同盟国とそれ以外の国との対立もあるが、むしろそう見せかけて、同盟内の力の調整をしていることが多い、特にヨーロッパでそうだとポール・シュローダー(外交史)が指摘している。今日のNATOもそういう面をもっている。

- reassurance：同盟があることによって統治者、近隣諸国も安定する。日米があることによって、日米だけでなく韓国、中国も安心感をうる。
- 権力者の利益のためのcoalition (提携)：アフリカのECOWASなどのパターンは、自国内で内戦が起きた時に、権力者が自分のために他国の軍隊を使う。

その他同盟を動かす際に大事であると思われるものは、次の点である。

①共同防衛の前の抑止。②危機管理(本戦にはいる前には危機管理がある)。③垂直連合、会社の系列のvertical integrationのような同盟の運用の仕方もある。力や利益のバランスが崩れるとリスク問題がでてくる。負担分担が大きなテーマになる。1980年代の終わりに、サミュエル・ハンチントンのギャップという日本批判があった。これは、日本が国力に見合った対外公約をしていないという批判である。他方、同盟をポジティブにみた場

合、資産運用という見方もある。冷戦は終わったが、同盟も一つのアセットであり、それをどう運用するかという考え方である。

さらに、経済学からもたらされた議論で、「ネットワーク外部性」あるいはバンドワゴン効果という理論がある。加入者が増えれば増えるほど価値が高まるというもの。たとえばFAXマシンの価値はみんながFAXをもてばもつほど上がる。同盟もそういう面がある。

ここ4、5年の議論で、ハワイの米太平洋軍のD.ブレア司令官がよく使った議論として「安全保障共同体」がある。同盟国同志がともに戦略的価値やアイデンティティを分かち合うことによって、同盟から一皮むけてコミュニティになるというものである。1950年代後半、NATOでもこのような議論があった。

さらに進めて、「国際公共財」としての同盟がある。同盟国にとっては公共財 (collective goods) であっても、同盟外のメンバーにとっては、公共悪 (collective bads) になる。冷戦後、このような見方がなくなり、むしろNATO、日米同盟が公共財として国際的な安全保障のために使えるという議論として「公共財」の議論がある。

最後に、国際社会との契約としての同盟という見方がある。これは、日本が同盟をくむ場合に、単に同盟というより国際社会との契約を念頭においていることを指す。

日本と他国との同盟関係は、日英同盟をスタートしてからすでに100年以上経っているが、日本の同盟の組み方として、日本が国際社会と関係を結ぶという意識が強い、という特色がある。たとえば英国と組むことは世界と組むことだと考える意識が強い。これは、日本が遅れてヨーロッパ国際社会に入っているという意識とdeep-rooted feeling of inferiorityが強いので国際社会に入るときは、勝ち馬 (winning horse) に乗らなければならないという気運が強い。そういうことがあり、日本は欧米列強に対する特別の思い入れがあり、したがって、たとえば日英同盟が切れると強いショックを受けた。

日本のバンドワゴンの型は、強い方につくというところにある。勿論、それだけでなく、バランス・オブ・パワー等、色々同盟の理屈の中には入っているが、同盟の研究者は、日本を外から見ると、そう言うことが多い。

共同防衛の場合はその取り方が難しい。日英、日独伊、そして日米にしても、日本は同盟相手国の後ろに常にいて、フロントで共同行動をとることが難しく、いわば「後門のオオカミ」的な役割を期待された。日本は必ずしもフロントで戦線を組む必要がなかった。しかし、それがこの10年程で変わってきた。

give & takeの場合、日本は同じ事をやるのではなく、むしろ分業的に同盟の役割をになってきた。同盟のジレンマについても、大国、とくにアングロ・アメリカンとの関係で日本が捨てられるという意識が他の同盟よりも強い。マルチであれば、その辺は少し曖昧に

なるが、バイでしかも大国と組んだため、日本の場合は他の同盟のジレンマに比べて大きい。以上が、一般論としての日本の同盟の特色である。

1978年のガイドライン以降、日本有事がなくなったわけではないが、日本有事よりも周辺地域の共同防衛ということに焦点が移っている。どういう言葉を使うのが正しいか議論の余地はあるが、「共同危機管理」に変わった。

ここにいう非対称戦争は9・11以降のWar on terrorのことを指す。同盟は国家間紛争を想定しているが、そうでない紛争に対してどう同盟が役立つか、よく分からないところがある。非対称戦争—テロに対して、同盟がかえって火に油を注ぐことになるのか、対応できるのか、色々議論や試行錯誤が必要だろう。

安全保障共同体については、日本は基本的にバイでやっているが、「バイ+韓、豪」などの形のように、実態として同盟をマルチで動かすことが今後起きてくるであろう。公式な関係では持ってないが、持っていくことが望ましいし、必要になってくる。

日米同盟の基本的な在り方は、military-non-cohesiveにいままでの力点があったが、次第に経済的、政治的なものを含みながら結合した形でマルチの動かし方に動くであろう。そういう意味で現在、同盟が役割を変えてきている。今日の日米安保を含む冷戦後の同盟は、新しいsecurity institutionとして機能する。つまり戦争だけではなく、平和維持、災害救援、テロリズム対策を含んだものになっていく。

イラク問題を考える際、日米同盟の枠の中なのか枠から少しでいいのか、という点について議論がある。「日米同盟だから自分も当然苦勞を分かち合う」ということであるような派遣の決定があったが、しかし、日米同盟で考えるべき所と、国益を離れた国際的利益、日本の直接的利益ではないが、広い意味での国益のために動く際の枠組みが別に必要となるかもしれない。

(3) 討議

①日米同盟、国連、G7、G8の関係

○日米同盟と国連の関係

日米同盟と国連を対立的に捉えるべきではない。日米安保は、国連の安全保障システムが効果的に機能するようになるまで有効だということで作った条約である。冷戦時代、米国も日本も同盟中心に考えてきたが、冷戦後は、日米安保と国連はもともと関連しているという考えである。国連でうまく対処できない時もあれば、日米安保では大義がない時もある。両者の関係を考慮することが非常に重要である。

○G7、G8

G7、G8は、国連に代替できるものではない。国連は国連憲章という条約的基礎

の下にある。国連が決めれば武器使用に正当性を与えられる。G7、G8が決めても、武力行使に正当性を付与できない。実際の政治面では、G7、G8では、独、仏、伊がいてEUも入り、露も加わってくる。欧州の主張が強く、日米対欧州ということになる可能性がある。

②イラク戦争と日本の国益

○イラク戦争に関するマスコミの基本姿勢

イラク問題に関する日本のマスコミの報道ぶりは、米軍が苦境にあると、はしゃぐ雰囲気があり、逆にバクダットが陥落すると意気消沈していた。つまり、平和のためというよりも、反米的ということではないか。また、中東和平とイラク、アフガニスタン問題は切り離して評価することはできないのに、それらを全く切り離して評価している。

米国が苦境に陥ると拍手喝采するということは、米国と日本は国益が違い、必ずしも一致しないことを示している。イラク戦争は米国の問題と考えてはいないだろうか。米国の国益はかかっているが、日本の国益はかかっていないという立場に立てば、米国が困れば喜んで良い。しかし、何から何まで国益が一致していないにしても、非常に重要な範囲で重なっているとすると、米国が苦境に陥るのを喜んでいいはずがない。

○日米同盟と日本の国益

米国と一緒に行動するのはプラスかマイナスのどちらが大きいのかということである。米国への過度の依存は問題である。これは、政治的立場を超えてコンセンサスがある。日米同盟は必要であるが、こういう状況は不幸である。その理由は、日本の国益は何かということが確立されていないことで、これは政府の責任が大きい。防衛白書にも外交青書にも日本の国益の定義がない。政治の場でこれについての議論もない。米国は、国益の定義、脅威は何か、それに対応する手段は何か、そのためのコストは何か、そのコストはどうやって国民で分担するかがはっきりしている。日本にとって日米同盟は国益追求の手段だから、その手段として、どう使えるのか、有用なのか、どのくらいのコストを維持していいものなのか、これらの議論をきちっとやっていかないと日米同盟と国益の答えは出てこない。

3 「米国の前方展開の動向」（平成16年1月29日）

(1) 報告（米国の前方展開）

「米国の前方展開の動向」に関して、米国の軍事戦略が大きく変化している。QDRは、「不

安定の弧」という言葉で、中東から北東アジアにわたって不安定な地域が広がっていると表現した。最近、米国の戦略、特に前方展開の関係では、南米からアフリカを経て東南アジアに至る地域が非常に不安定な地域といわれる。ここは、米国がテロリストと大量破壊兵器が結びつくことを恐れ、テロリストの温床となる可能性のある破綻国家が存在すると危惧する地域で、米国の関心はこのような地域にどう対していくかということであり、軍事戦略の大きな要素となっている。

米陸軍の“Objective Force Warrior”というホームページによれば、将来戦で米陸軍兵士の姿は大きく変わることになるだろうとみられている。“Network Centric Warfare”で各人が中央コンピュータとつながり、個別に戦闘行動ができるようになるというイメージだ。米国はこういう形でトランスフォーメーションを進めようとしているが、当然それは米軍の在外配備、前方展開に影響する。

また、2003年11月25日にブッシュ大統領は、「トランスフォーメーションが進んでいる。それと併せて在外米軍の再編を行わなければならない。再編について、同盟国、友好国及び議会と協議を開始する」という声明を出した。また、米軍再編に大きな役割を果たしているフェイス国防次官の12月3日のCSISでのスピーチによると、「米国が世界大国になって以来、最も根本的で全面的な世界的防衛態勢（global defense posture）の見直し」が行なわれている。

次に、今回の在外米軍再編の背景の第1は、冷戦が終わって国際環境が大きく変化したことである。米国が、9・11事件以降、特に懸念しているのは、テロリストと大量破壊兵器が結びつくことで、2002年9月の国家安全保障戦略でも述べられている。また、冷戦時代には敵が明確であったが、冷戦後は、誰が、どこで危険の源泉になるかということをも明確にすることが困難になり、「不確実性」が時代の特徴であるとも述べている。特に注意すべき地域として、中東から北東アジアにかけての地域、あるいは日本海から東南アジア、ベンガル湾にかけての地域が取り上げられ、中国の台頭を意識した記述もみられる。さらに、不確実な世の中においては、脅威をベースにした戦力の構築ではなく、あらゆる形態の脅威に対抗可能な軍事力を整備する必要性が述べられている。

第2に、米国のトランスフォーメーションが可能となったのは、技術の進展、特にIT技術の進歩によって、戦争のやり方そのものがコンピュータネットワークによって各兵種が一元的な指揮統制のもとで統合運用される“Network Centric Warfare”の時代になったからである。したがって今後は、統合運用が可能になり、また遠隔航空攻撃、それも精密誘導攻撃が可能になる。あるいは、先ほどのイメージのような特殊部隊の重要性や能力発揮ということが可能になる。あるいは、なるべく犠牲者を少なくするための無人化を進める、すなわち無人偵察機のようなものが顕著になる。こういった技術活用には宇宙空間が

非常に重要な領域になる。“Network Centric Warfare”によって相手の中枢を直接叩くことで、大きな破壊を起こすことなく戦争を終結させることが可能になった。

このような米国のトランスフォーメーションが進むなかでの在外米軍の再編について、2003年11月25日、国防省で背景説明があった。第1に、不確実性に対処するための柔軟性を持つ。第2に、同盟国の役割の拡大と新しいパートナーシップの構築を目指す。第3に、脅威は、地域だけでなく世界全体に及ぶという視点が必要である。第4に、迅速な展開能力、迅速に軍事力を遠隔地に投入できる能力を獲得することが重要である。また第5に、これまでは米国のプレゼンスすなわちコミットメントでは兵力数が一つの指標になっていたが、これからは数ではなく能力が重要である。

第1の不確実性に対処するための柔軟性について。冷戦時代の在外米軍は防衛的で、相手が攻めてきたら米軍が最初に接触し、米軍を巻き込む形で戦争になる。そうならないために抑止機能があったが、現在はそうではなく、在外米軍は、展開する地域での危機に対応するのではなく、遠隔地に急速に展開できるような環境を整えることが必要である。

第2の同盟国の役割拡大と新しいパートナーシップの構築について。トランスフォーメーションによって米本土からの正確な攻撃が可能になったため、在外米軍の重要性が低下するという議論がある。しかし、米国にとっては、脅威への対抗は、あくまでも同盟国、友好国との協力によるものであり、依然として同盟関係あるいは他の国とのパートナーシップは重要な価値を持つ。協議の課題としては、駐留問題、その地域において米軍が必要とする能力、同盟国の軍の近代化等がある。基地のような狭義の問題だけでなく、今後の米軍の役割と同盟国等々との協力、協働できる軍事態勢整備についても協議しようとしている。

第3の脅威を捉える視点について。従来は、地域的な問題に対応する目的で米軍が抑止のために駐留した経緯があるが、テロや大量破壊兵器という問題には世界的視野で対応する必要がある。その例として、PSI（不拡散安全保障イニシアティブ）、すなわち大量破壊兵器の拡散を防ぐための諸国間の協力が重要である。

第4の迅速な軍事力展開能力について。トランスフォーメーションの進展に伴い、急速展開のシステムが重要になってきている。地域的、世界的規模で支援インフラが重要になってきている。米軍のプレゼンスは、ローテーションベースで行っていくことになる。つまり3～6ヶ月駐留して関係国と訓練をし、一旦引き揚げた後、数ヶ月あるいは半年後にまた戻ってくるというようなプレゼンスが増えていく。さらに、戦略物資の事前集積を必要地域では増やし、米本土や海外基地から迅速に必要な兵力を展開できるようにする。

第5の兵力数がコミットメントの指標になる時代は終わった点について。ヨーロッパ10万人、東アジア10万人というのが冷戦後の兵員数だが、今や数ではない。特に東アジアに

おいては、10万という数字はもはや使われていないが、確実に減る。数ではなく、まず必要な能力を考慮する。能力は兵力を削減しても維持できるし、逆に能力が増す面もある。すなわち必要な能力を考えて、しかる後に必要数が出てくる。

これまではハブ・アンド・スポークという言葉、米国を中心とする同盟国のネットワークを説明するために使ってきたが、今はこの言葉が海外基地網の説明に使われるようになっていく。ハブとして米本土、英国、日本があり、それを取り巻く形でスポークとしての前方作戦基地、そして前方作戦陣地という形でリング状に基地網を考えていくとともに、事前集積を考えていく。ここでは危険地域の隣接地での基地を確保するが、これは常時米軍を置くということではなく、必要なときに使えるような態勢を整えておく。それから、重要なポイントは、地域社会との摩擦を少なくするため、なるべく米軍基地数を減らしていくということである。ヨーロッパではかなり急速な再編が進み、アジアは段階的に進む。

海外展開の再編について地域毎の動きをみると、ドイツでは、依然として基地機能は残すだろうが兵力数は減らす。重点は危険な地域に接している東欧諸国から地中海にかけてだが、ここについても兵力が増えるかどうかは分からない。ローテーションという形、一時的に置くという形になる。

中東ではすでにサウジアラビアからは撤退した。プリンス・スルタン空軍基地は指揮・通信システムで重要な役割を果たしていたが、フットプリントを少なくして、サウジアラビアとの友好関係を維持するためからだという説明もある。

また昨年の秋にはアフリカでいろいろあったが、そこでアフリカ重視ということがいわれるようになった。そして中央アジアには対テロ戦争で米軍が進出しているが、今後どうなるかということが注目されている。

東アジアの場合は、対テロ戦争を念頭に置く他の地域とは安全保障環境が異なる。対テロ要因とともに、冷戦の遺産と対中要因の存在というものがある。韓国については、米軍の運用に柔軟性を持たせる再編を指向して、軽装備で迅速に動ける陸軍への再編が進んでいるが、その再編の象徴であるストライカー旅団戦闘チームが導入される。韓国問題がクローズアップされているのは、すでに長期にわたり米軍駐留問題を話し合い、それに応じて修正を行ってきた日本と異なって、懸案となっていたことについて漸く今動き出したからである。問題としては以前からあったわけで、急に始めたというわけではない。

日本については主要基地が残る。沖縄の海兵隊が若干減るのではないかという程度で、再編そのものについては日本では大きな変化はない。

ここで考えておくべき点とは、プレゼンスに関する現在の米国の考え方は、基地は飛び板（スプリング・ボード）のようなものであり、必ずしもその地域を守るのではなく、遠隔地まで飛んで行くためのものとなる。この場合、受け入れ国との関係がどうなるかを

再考しなければならない。

我が国への影響については、我が国の防衛における日米共同作戦にどのような影響があるかが問題だ。日本は米国の打撃力を期待しているが、米国としては、少ない兵力で、日本に対して侵攻しようとしている攻撃策源地や展開部隊に対して大きな打撃を与えることによって、敵の対日侵攻兵力を小さくできる可能性もある。そうした状況になれば自衛隊単独でも対応できるという見方もあるし、そうでないという見方もある。

それから、米軍は我が国周辺地域でも活動するが、特にロジスティックの関係で、トランスフォーメーション、前方展開の形がどう変わっていくか、それに対して日本がどう対応するかという問題もある。ここではロジスティックに必要な情報共有ということが必要となろう。

また、イラクに自衛隊が派遣されるようになった。憲法等の関係もありその役割は復興に制限されており、治安維持や平和強制とは関係していない。しかし将来的にこれらの役割も果たすとなれば、米軍との関係、インターオペラビリティやコーオペラビリティといったものが問題になる。

(2) 報告（米国の軍事態勢再編）

米国の軍事態勢再編について忘れてはならないのは、米国の全面的な世界的防衛戦略見直しには米本土も入っており、それをどうするかも米国中では大きな課題になっていることである。

テロと大量破壊兵器の結びつきについては、基本的には、地域性がなくなり、どこからくるか分からないグローバルリーチなものが出てきたということで、米国はすべての兵器を柔軟なものにしたいと考えている。

次に変革の方向性という問題で忘れてならないのは、米国の世界防衛戦略という概念は、根底で「米国本土をどれだけ遠く離れて守るのか」という点を重視していることである。これが、従来の見直しと変わってきている点である。

しからば、最近の世界的な配置は、冷戦期と数を比べた場合どういう状況になっているか。ヨーロッパでは1987年には35万人、これを冷戦終結後21万人まで落とし、さらに現在では10万人という体制になっている。アジア太平洋では13万人から10万人にし、さらに減らそうとした時に朝鮮半島の様々な問題があり、今も10万人のままという形になっている。他方で、米軍の総兵力はボトムアップレビュー以来かなり削減されており、およそ140万人程である。ここで一つ忘れてならないことは、イラク、それからアフガンに15万人が展開しており、これが長期間続く。これは新しい要素である。陸上兵力のオフテンポが厳しいということも、いろいろな配置に影響してくる。

ヨーロッパの場合は、30数万人から減らしてきたが、まだソ連対処のための固定的配置の残滓があり、これをどう扱うかという課題がある。朝鮮半島は、北朝鮮の脅威が引き続き存在するけれども、それは固定的なものになって柔軟性を欠いている。また韓国の国力向上もあり、韓国の方でもかなり大胆な兵力強化計画を米側と議論している。これも一つの大きな要素である。それから何度も指摘されている「不安定の弧」といったところである。

最終的に日本との調整がどうなるかということについてはいろいろな議論があり、あまり大きな変更はないといわれているが、いくつか考えなければいけない要素がある。第1は、米国のトランスフォーメーションの影響は日本に対しても及ぶ。第2は、朝鮮半島も含めた米国の作戦計画立案が、アフガンやイラクの教訓を受けてどのように変容しようとしているのかという点である。戦い方が変われば在日米軍基地の実質が変わる。第3は、今まで日本国内の基地削減プロセスなり、各種の基地計画があるが、その進捗状況をどう評価するかという問題である。第4は、イラクへの兵力展開が長期化する場合に、それが在日米軍にも影響を与えないかという視点である。そして第5には、日本の役割がある程度期待できる、あるいは計算できるというように、米国が見てくるのかどうかである。今国会では、有事法制が取り上げられ、空港や港湾に対する規制や米側との協力関係、あるいはACSAの一般化といった議論が出る。こういった点が、米国の同盟国の力を活用するという視点からどのように影響してくるのが留意点である。

(3) 報告（米軍再編とメディア）

米軍の前方展開再編に関する最近の主な動きのいくつかに加えて、メディアの主な報道について簡単に説明する。

アジア太平洋に関した米軍再編で大きな関心を読んだニュースは、2003年5月末のロサンゼルスタイムズ紙の報道で、その内容は「国防省が沖縄に駐留する海兵隊をオーストラリアやシンガポール、マレーシアなどへ移すことを考えている。かなり大規模なものであって、5,000人ぐらいを残して後はすべて沖縄から出す」というものであった。この報道について、これと同じ時期に開催されたシャングリラ・ダイアログ（IISS（国際戦略研究所）主催のアジア太平洋地域国防大臣会合）に出席したウォルフォウィッツ国防副長官は否定していた。いずれにしろ、いろいろな考え方があるのは事実である。今に至るまで何ら結論を出していないこともまた事実である。

これに続いて、今度はワシントンポスト紙が、「ホーエン国防次官補代理（戦略担当）が、在外米軍基地をどうやって区分し整理統合していくか考えをまとめた」という記事を掲載した。これは、3種類－恒久的な軍事ハブ、前方作戦基地、前方作戦陣地－に分けるといふ考え方を出したとの報道である。その頃には、在韓米軍の一部撤退の発表などもあり、

ワシントンポスト紙などは、サウジからの撤退と並んでこれが全体の再編の幕開けだという書き方をしていた。

6月末に、ロドマン国防次官補（国際安全保障担当）が下院外交委員会のアジア太平洋小委員会公聴会で行った発言では、日本も含めたアジア太平洋での再編の検討及び見通しは、日本については小規模な修正であり、沖縄から出ていくつもりはない、ということだった。

10月の中央日報の「在韓米軍が再編でどうなるか」という記事は、「在韓米軍の活動地域を現在の朝鮮半島に限定する形から極東全体に拡大し、機動的に地域の紛争に対処できる、いわば地域軍に再編成するという方針を米軍が韓国政府に伝えた」という内容である。これによると、新しく地域軍に再編される在韓米軍の活動範囲は、北は日本の北海道全域を含み、西は台湾、東はグアムに及ぶ。日本を在韓米軍の活動範囲に含めるということになると、在日米軍の日本防衛義務と調整が必要になってくるが、地域軍への再編という報道がなされていた。これについては、米軍側ではこれを認めるような発言はしていない。

年末にかけては、ラムズフェルド国防長官の日本訪問時の石破防衛庁長官との防衛首脳会談で、再編問題は大きな関心の一つとなっていた。日本に来る途中のラムズフェルド長官と同行記者団との懇談によると、「再編については予備的な結論が大体できている」「同盟国と協議する段階になった」ということであった。予備的な結論とは何かということだが、ラムズフェルド長官の来日記者会見では、「いくつかのコンセプトやアイデア」を日本政府に示したとのことであった。しかし、そのコンセプトやアイデアが何かという説明はなかった。

このようないろいろな動きがあって初めて、ブッシュ大統領声明で初めて、米政府としてこれから議会や同盟国と協議を本格化することが言及された。

日本に関連しては、1月のマイヤーズ米統合参謀本部議長来日時の記者会見によると、基本的にはまだ結論は出ていないということで、基本線は変わらないが、2つの大きな前提がある。第1に、米国は太平洋国家であるということ、第2に、日本との安保関係が米軍にとってこの地域では最重要だということであり、この2点は、たとえ再編を進めても変わらない。

日本に対してどんな影響が出るかということは、ロドマン国防次官補が議会で小規模な修正だと言っており、他の米国政府関係者も「大きな変化はない」と繰り返し否定している。このような考え方はワシントンポスト紙の記事の中でのホーエン國務次官補代理の考えとして「海兵隊のすべてを移駐させる計画はない。ただし第3海兵遠征軍の体制を修正する方策を検討中」ということが報じられている。

今後、実際にコンセプトやアイデアを米国から提示されて協議することになると、かな

り日本の国家安全保障戦略の根幹にかかわるところを米国と摺り合わせしていくことになる。しかし、軍事態勢にかかわる戦略協議が日米間でできるのかという疑問がある。過去の例を見た場合、兵力構成協議というのは96年の日米安保共同宣言で実施するということが打ち出されたわけだが、少なくともメディアが知る範囲では、その後どういう形で行われてどういう実績があったかということは明らかでない。米国側のオフレコでは、「日本は戦争をしないわけで、戦争しない国と戦争計画に関わることはなかなか喋れない」ということであり、このような日本の前提条件が変わらない中で、どれだけ実質的な兵力構成協議ができるのか、戦略的な対話ができるのかという疑問はある。また、もしそのような削減ができた場合、移転経費は誰が負担するのかという問題が当然出てくるだろう。

それから、やや本質的な問題であるが、同盟の性格がどうなっていくのかということがある。このことはまず、米国が日本をどのような形で使っていくか、位置づけていくかによる。しかし、おそらく日本からいろいろな所へ作戦計画範囲を地球規模に広げていくということになると、安保条約第6条の極東という定義の限界が顕在化することは避けられない。

同盟の二層化の問題もある。ワシントンでは、「日本ほど重要な同盟国はない」という扱いを受けている一方で、タンパへ行くと、実際にテロとの戦いでどういう貢献をしているかに基づいて情報の提供も行われるし、連合の相手（coalition partner）の扱いを受けるということになる。タンパでは、いわば「50分の1 “alliance”」の状況が起きている。ワシントンでの「日本ほど重要な同盟国はない」とタンパでの「50分の1 “alliance”」というのは、米国での「アドホックな有志連合で紛争に対処していこうという動き」と、「冷戦時代から続いている同盟」の二つの衝突あるいは調整の必要性が現われていることを示している。

同盟の実体が変わっていくにしたがって、自衛隊自体も変わっていかなければならない。政府はすでに2003年12月の安保会議と閣議決定（ミサイル防衛の整備を決めた時の閣議決定）で防衛力の見直しを併せて行っている。そこでは自衛隊の新たな性格として「即応性、機動性、柔軟性及び多目的性の向上」ということが挙げられたが、この「多目的性」というのがキーワードである。日本に駐留する米軍も今後「多目的性」を重視する中で、自衛隊もどのように多目的性を持っていくのか、どのように日米連携を進めていくのかということが問われていく。

米側が世界戦略を変えるにあたっての要点としている5つのうち、2項目には「同盟国の役割の拡大」というのがあり、この役割の拡大が日本に対してはどのような形で求められるのかという問題が出てくる。

また再編が進めば、特に沖縄などでは、これに伴って負担削減がなされるだろうという

期待感が出てくるし、すでに出ている。このような期待感にどう答えるか。再編がフットプリントの大規模削減につながるかどうかは分からないが、期待先行で事態が進んでいく。したがって、これにどう対処するかという問題がある。

もう一つは、北朝鮮情勢とのタイミングの問題で、再編をしても戦闘能力に変わりはないということを米国は度々いっているが、たとえば在韓米軍の非武装地帯近くでの役割が薄れるのではないかという考えや、やはり在日米軍にしても、減っていけば北朝鮮に間違ったメッセージを与えるのではないかという恐れが当然ある。北朝鮮情勢の進展と再編の進展、このタイミングをどう図るのかというのも難しい問題である。

(4) 討議

①米国の海外基地構築構想

○日本をハブに

米国は、アジアにおいては日本をハブとして考えている。APECの時にアジア諸国を歴訪したブッシュ大統領は、フィリピン、タイとの協力関係を賞賛し、彼らをヨーロッパの同盟国並みに扱おうと発言した。米軍は駐留こそしないものの、アクセスを求めた。シンガポールは、フレームワークを作り米国との協力関係を拡大しており、兵員受け入れではなく、後方支援で役割を果たそうとしている。

2003年のセブロウスキーの「トランスフォーメーション」報告では、米軍のミッションとして、①対テロ戦争、②10年後に想定する戦争、③将来に想定する戦争の3つが挙げられている。将来戦においては、ロシアや中国のような米国のライバルとなりそうな国々を考えている。さらに、QDRにもあるが、米国は、自国に抵抗することは無駄だと思わせることを狙っている。ただし、アジアにおいては、対テロ戦争、冷戦の遺産、将来のライバルへの対策が重なっている。

○韓国の米軍配備

韓国では、同盟の再定義について話があり、米軍第2師団の南方移動はその一部である。この背景には、戦争の緒戦でソウルが被害を受け、38度線とソウルの間に住留する米軍も当然に被害を受けるため、そうなる前に米軍を下げておくという考えがある。また、米国は3万人を韓国に固定しているが、それが今では重荷である。米国としては機動性を持たせたい。フットプリントの点については、ソウルに司令部を置くことで無用の摩擦が生じることを避けたい。それが南にシフトした理由の一つだ。総じていえば、米軍の北朝鮮への攻撃力は増すが、それよりも、必要に応じて朝鮮半島以外の地域への展開能力を確保する意味が大きい。

○欧州、中央アジア

フェイス国防次官は、NATOの変質が進んでいると述べているが、欧米間ではぎくしゃくした関係の改善を図っている。たとえば、多国籍共同運用理事会という組織が作られ、緊密化に努力している。イラク問題をめぐって起こった問題をどう克服するかは重要だが、ともかくも双方とも緊密化を求めている。

中央アジアの米軍のプレゼンスについて、基地化と駐留の継続がいられている。一方で、ロシアは、米国の存在が恒常化することに非常に神経質になっている。また中国は、中国囲い込みであるとして警戒感を強めている。他方、中央アジアの諸国家は、米国の注意と関心がイラン、イラクに移ってしまい、中央アジアが再び忘れ去られることを恐れている。中央アジアにかなり長期間にわたって米軍兵力をおくということには、対テロ戦争だけでなく、政治的な考えが入っている。9・11事件を契機に、米ロ、米中関係はよくなったが、イラク問題で再び厳しくなっている。

②日米の戦略対話

米国は戦争ができる国であり、日本は戦争ができない国である。在外米軍再編に関する5つのポイントのうち、「フレキシビリティ」、「迅速性」、「数より能力」の3つは、日本には対応しにくい。「同盟国の役割拡大とパートナーシップ構築」は、日本においては憲法上許されない。「数より能力」も難しい。米国は、数を減らし能力を向上させているように見えるが、実際には強大な破壊力を維持し続けている。本当の意味で、「数より能力」なのか。ともかく、日本には対応しにくい問題である。「迅速性」とは、インテリジェンスの問題だ。防衛庁の場合、情報化時代の対応に著しく遅れが生じている。世界最強であるはずの日米同盟において本当に戦略的な対話ができるのか懸念がある。

ブッシュ外交における同盟の考え方は、米国と価値観を共有する国を重視し、テロ、大量破壊兵器、ならず者国家に対抗するものである。価値を共有する国とはオペレーション面での協力を期待する。伝統的同盟観とは明らかに異なる考えがビルトインされている。9・11事件後、それが明確に動き出した。米軍の機動力確保と同盟国の軍事力近代化の問題を日米同盟に当てはめると、日本の近代化は難しく、米軍の機動力確保は現在においてもなされている。2003年11月16日にラムズフェルド国防長官が来日し、日米首脳会談が行われいくつかのコンセプトやアイデアが日本に伝えられた。コンセプトは変わったが表面的には変わっていない。日本の軍事力の近代化は大きな問題である。憲法上、集団的自衛権を行使できないという事が、日本の軍事力問題に関する米国からの強力な圧力をせきとめる壁にもなっている。いずれにせよ、政治が十分に議論すべき問題である。

③日本の課題

日本は軍事的能力をつけること以外にも課題がある。日米同盟よりも国際貢献の文脈でPKOや対イラク支援を考えるべきではないか。日本も米国も、一緒に戦えるとは思っていないし、望んでもいない。たとえば日本には、後片付けをするといった役割はある。いずれにせよ積極的役割を果たすことを考える時期である。しかし、対米協力枠組みにおける役割だけでよいのか。

外交能力と防衛力の活用については、軍事力の果たす役割は低下しているが、あらゆる能力を使用するというものである。世界的に作戦可能な戦力ということで、自衛隊員の宣誓が、「国家の安全」から「国際の安全」へと変わる、いつでも世界に出せるように変わっていく方向だ。

④アフガニスタンとイラクの差異

○アフガニスタンとイラクの連続性

日本の国際安全保障への参画については、アフガニスタンまでは問題が起きなかった。しかし、イラク問題では相当に変化が生じている。しかし、ブッシュ大統領にとってはこの二つは全く連続している。9・11事件後、ネオコンは、アフガニスタンとイラクの議論を同時に始めた。日本にとって国際安全保障は二重構造をなしている。ひとつは国連PKOであり、もうひとつはブッシュ大統領の世界戦略である。日本は今まで国連PKOを中心にやってきた。米国の世界戦略については日米安保条約の枠組みで関与してきた。今や、このことについて新しい枠組みが必要かもしれない。

○アフガニスタンとイラクの不連続性

「アフガニスタンの延長にイラクがある」という表現には語弊がある。アフガニスタンはそうでもないが、イラク戦争は正当性に疑問が呈されている。今やイラクに派遣されている米軍は15万人にのぼり、そのバックアップにも数十万人の兵士が関わっている。そのために米軍は全く動けない。だから、トランスフォーメーションの議論が出ている。日本はその点を十分に見通すべきである。米軍が再び動けるようになれば、トランスフォーメーションの考え方もいきなり大きく振れかねない。

⑤同盟、有志連合と国連、トランスフォーメーションとの関連

今回のイラク問題に対して、国際緊急援助隊で対応してもなんらおかしくはないが、そう単純化できる問題ではない。出せる形で出せば良いのではないか。国連の授権でも同盟でもよい。柔軟性が大切である。

中台、南北朝鮮のような近場の問題は日米同盟、遠くのカンボジアなどの問題は国連と

というのが日本の従来のスタンスだったが、後者が国連ではなく米国の戦争になってしまった。したがって、日本は、双方とも日米同盟で対応しなくてはならなくなった。国連と同盟のスマートな使い分けが不可能になってしまい、そこに困難が生じている。それは国連への協力の問題、と言い切れなくなってしまった。

米国はグローバル・パワーであり、特定の問題が生じたとき、米国と他の各国とは対応が異なる。有志連合でも、米国との関係で各国が分担できる役割が異なる。戦後部分だけの分担もありえよう。イラク作戦においても、ドイツは、基地だけは米軍に自由な使用を認めており、これも一つの分担だ。日本はすでに大国であり、国際社会の平和のためにどのような大国たるべきかが問われている。役割の定義が重要となっている。

日本が米国と共に、国際秩序の形成に乗り出すということの意味している。しかし、重要な問題は、日本がどういう秩序を目指すのかである。たとえば、中東においては、日本は、米国と同じような、イスラエルに一方的に肩入れした安全を目指すのだろうか。北朝鮮については、大量破壊兵器問題を中心に据えた安全を目指すのだろうか。我が国は現在、こうした点で米国と目標を共有していない。米国の目指す秩序のためだけの戦争になっている。

4 「日米同盟と我が国の役割」（平成16年2月23日）

(1) 報告（自衛隊の役割）

「自衛隊のロールズ・アンド・ミッションズ」は、冷戦後の同盟の在り方をめぐる日米当局者間の議論におけるテーマである。アジア太平洋における自衛隊の新たな役割をテーマとし、PKOや戦闘には参加せずに自衛隊が果たすべき役割などが議論された。

同時に、冷戦終結後、日米安保体制に関する「瓶のふた」的な議論は消え、日本に何かやってもらいたい、という議論が公然と出てきた。90年代の日米間の実務において、日本の防衛、PKO、大規模災害援助、PSI等をめぐって従来予想しなかったオペレーションの共同行動（joint activity）があって、日米間の役割を考え始めるようになってきた。

しかし、15年間にわたる我が国の体験の軌跡が、ロールズ・アンド・ミッションズの議論の背景になっている。第1に、湾岸戦争終了後、PKO活動が一つの大きな課題となり、防衛大綱にもはっきり打ち出されている。第2に、1993、94年の北朝鮮の核開発疑惑に伴い、同盟の在り方にとどまらず、ミサイル実験、工作船の侵入を日本自身が体験した。第3に、9・11テロなどの例に見られる非対称の脅威である。第4に、中国の問題である。10～20年後の資源大国であるロシアも意識せざるを得ない。日本は、統一朝鮮、中国、米国という軍事国家に囲まれている。同盟の中での日本の役割・使命は何かが問題となる。

次に防衛庁・自衛隊の役割であるが、国家安全保障戦略形成過程へ自衛隊はビルトインされていくだろうし、されていかなければならない。少なくとも今はあまり国家戦略がないので、考える必要はないが、今後はそういうわけにはいかない。自衛隊は、戦略に関する防衛庁の考え方、戦略への関与の仕方を意識する必要がある。シビリアンコントロールは、シビリアンのミリタリーに対する一方的なコントロールになっており、安全保障外交は防衛庁にやらせずに外務省が担当するという傾向がある。軍事の専門家の関与、ビルトインは絶対になさなければならない。日米同盟の中でそれを考えると、米国内では国務省と国防総省の確執があるが、国防総省がかなりの役割を演じている。これに対して、同盟のカウンター・パートである防衛庁が関心を持っていなければ、健全な同盟関係を維持できない。

日本の国防にとって基盤であるにも係わらず、日米同盟を機軸とした共同防衛体制の実効的確立がなされていない。端的に言えば、北朝鮮のミサイル脅威に対して日米安保体制における実効的共同防衛の確立がなされていないのである。同盟の中で自衛隊がどういう役割・使命を持っているのか、国土防衛について明確にする必要がある。

また、世界の平和と安定に寄与する役割として、PKOについては、カンボジアに始まり、人道支援等を自衛隊はかなりやってきた。しかし、アフガンのテロ対策、イラクの戦後復興は明らかに従来のPKOとは性格が異なる。憲法、法律の制約もあるが、日本は日米同盟の中で、PKO、人道支援、復興面での国際平和に貢献する自衛隊の役割についてどういう青写真を描いているか。実は状況対応的に進めてきただけで、本当の日本の考え方を発信していない。包括的法改正を行い、安全保障基本法を制定すべき時期に来ている。日本が日米同盟の中でどういう役割を果たしていくかは、独自の問題として考えていくべきである。憲法あるいは法律を改正しても、戦闘行為には参加しない。常識的な範囲における、戦場での後方支援に留めるべきである。後方に留めるからと言って、米国がそれに対して「何故」ということはない。

さらに、テロなど非対称脅威への対応能力の強化を図る必要がある。日本の港湾、商船に対するテロには大きな懸念をもっているが、核兵器の問題は別にしても生物・化学兵器のミサイル攻撃は、テロではない場合でも大きな脅威として意識せざるを得ない。国家でない集団や、国家であっても北朝鮮のようなテロに荷担するか結びついた国が過去にあり、現在も在るかもしれない状況に鑑みると、非対称脅威に対して自衛隊はどう対応していくのかを明確にしなければならない。

我が国独自のインテリジェンスの確立も考えなければならない。インテリジェンスの基本は、独自性である。独自のインテリジェンスがなければ、インテリジェンスが成り立たない。日米同盟の健全な発展のためには、日本独自のインテリジェンスを強めることが絶

対的な条件である。もう一つ、インテリジェンスは、国家戦略形成の基本として、大きな役割を果たす。独自のインテリジェンスを持たなければ何もできない。具体的に、日本が追求すべきインテリジェンスとは、ヒュミント（HUMINT）であり、電波情報の収集その他はもちろん日米で共同して行うが、日本の独自性を発揮できるのは、ヒュミントであり、スパイ活動をしなくてもできることはある。

もう一つ、日本のインテリジェンスで弱いのは、戦略的思考が欠けている点である。非常に軍事の分野に特化した情報収集が中心であって、広い安全保障や戦略の問題までカバーしていない。

最後に、今後の課題を何点か指摘する。第1に、状況対応から戦略的思考への根本的な転換が必要である。これがないと、戦略形成ができないし、ビルトインも無理である。日本全体の問題として、自衛隊のロールズ・アンド・ミッションズの根本的条件として提起したい。例えば台湾問題、海洋の安全保障問題については、日本は戦略的思考が欠けている。仮に米国が中東で失敗しても、日本は決定的なダメージを受けないが、台湾問題での失敗の場合、日本が状況対応的に臨むだけでは、日本の立場は極めて深刻になるだろう。

第2に、政治的・法制的インフラストラクチャーの整備である。法律的なインフラとして、憲法第9条に加えて、安全保障基本法が必要である。現在は、自衛隊活用のパッチワーク法があるが包括法に改め、有事立法をきちんと整備すべきである。同時に、政治的なインフラの整備も必要である。例えば、内閣に関しては内閣官房の強化が言われており、有事法制を担当している。しかし、内閣官房は、強化といってもプロジェクト強化であり、真の意味での安全保障戦略についてあらゆる角度から検討するようにはなっていない。

第3に、安全保障分野への適切な資源配分の必要がある。資源配分と予算・人員の問題である。日本の安全保障はお金がかかる。例えば、武器輸出三原則を維持するのもお金がかかる。人員も海上自衛隊の定員不足は深刻であり、航空自衛隊も教育・訓練に時間がかかるが、それを見通しているのか、という疑問がある。陸上自衛隊については即応予備自衛官の制度を導入しており、一つの段階が過ぎたが、インテリジェンスは人が圧倒的に少なく、訓練・養成・教育のプロセスを考えると10年は貧困な状態であり、この点を資源配分の点から真剣に考えるべきである。

(2) 報告（米軍の役割）

米国が行う軍事行動についての米国の考え方には3種類ある。第1に、米国が巻き込まれるような大規模な国家間戦争の公算は極めて小さいが、朝鮮半島と台湾は、いずれも後ろに中国がいるので別であるという考えである。第2に、米国が軍事力を展開し使用するような、政治的紛争の公算は大きく、特にアフリカ及びアジアの一部に多いという考えで

ある。第3に、テロ国家や破綻国家 (failed states) との戦争の例に見られるように、米国が選択的に自ら軍事的政治的に戦争や紛争に関与する公算はあるという考えである。

次に、戦略環境をみると3つの区分がある。第1に、グローバル経済 (globalizing economy) の国家間の戦争は起こりにくいということ。ただし、台湾問題は中台ともグローバル経済同士であり最も危険である。第2に、非グローバル経済 (unglobalizing economy) の国については、国家建設 (nation building) の最中で殆どの紛争が起きているということ。第3に、破綻国家の国や地域、つまり周囲が放置しておけない国家や地域で起きる紛争として、アフガニスタンやイラクの例が挙げられる。

軍の役割については4点指摘できる。第1に、安定した国際関係の構築である。戦争の原因となる不安定要素を積極的に摘み取る。不安定要素としては、大気汚染・海洋汚染の防止、航行支援や海事情報の交換による海上交通の安全化、海難事故の捜索、救助活動への対処、海賊・ハイジャック・密輸の取り締まりなどの問題がある。第2に、戦争の危険を回避することである。戦争が起こるのを予防し、遅らせ、起こっても規模を限定する。具体的には、経済・外交上の予防措置や、信頼醸成措置 (軍事交流や演習の通報)、大量破壊兵器の拡散防止措置 (PSI)、さらには平和執行活動 (PEO)・平和維持活動 (PKO) などがある。第3に、戦争を抑止することである。実力によって相手に戦争を思い止まらせるもので、安定した抑止態勢の構築、軍備管理の推進・ミサイル防衛が当てはまる。そして最後に、戦争に勝利することである。戦場において敵部隊を撃破する。ここでは軍事力が無制限に発揮され、技術によって、「英雄がいらない戦争」 (post heroic war) が追求される。

2020年頃に実用化しているとみられる軍事技術を挙げると、第1に、近代化された核戦力による抑止力の維持がある。確実な核抑止 (nuclear deterrence) の保持としては、信頼性のある第二撃能力の追求、核戦力の近代化 (弾頭の小型化・命中精度の向上・抗堪性の保持) 等である。第2に「効率の良い力の整備」、つまり人員の損耗を受けない通常戦力の整備であり、とくに途上国の動向が問題となる。第3に、「抑制された力の使用」すなわち、人を殺さないで済む兵器が必要になる。対ゲリラ・対テロ作戦や平和執行活動や平和維持活動が多くなり、民間人の被害を最小限にして非人道的行為を制圧することや、非致死兵器 (non-lethal weapon) の開発と導入が要請される。第4に、「非対称な力の濫用」が生起する。ここでは、生物・化学兵器を使用した非正規戦、サイバー空間における情報戦争 (information warfare) による非正規戦が出現するなどが予想される。

将来の戦略環境はどの程度まで見積もることができるか。2010年の戦略環境を予測するために10の座標軸がある。①国連の安全保障機能には限界がある。②大量破壊兵器 (とくに化学兵器・生物兵器・弾道ミサイル) の拡散を防ぐことは難しい。③核軍縮の速度は遅

く、当分の間核兵器は存在する。④米国の軍事力・情報力における一極的優越は続く。⑤アジア太平洋地域に前方展開している米軍を凌ぐ軍事力は当分現れない。⑥朝鮮半島と台湾海峡の分断は続く。⑦中国は「超大国」への歩みを続け、それに伴う問題にも直面する。⑧東南アジア諸国は、政治の民主化、経済の安定的成長及び国家の統一の問題と取り組む。⑨ロシアのアジア太平洋地域への関与は当面限定される。⑩一旦ついた軍事技術（IT技術・遺伝子技術・宇宙技術）の差は取り返しがつかない。

国際社会が抱える共通な課題として、①先制攻撃はどんな状況で許されるのか？②非人道的な行為をやめさせるために、どの程度の非人道的な行為が許されるのか？③民主主義社会を守るためにどの程度の非民主的行為が許されるのか？以上の3つがある。

我が国の防衛力について考える場合、まず、わが国が存立する上での必須要件と最大の脅威は何か、という問題がある。必須要件としては、①資源保有国が、我が国に喜んで資源を供給してくれる、②資源保有国から我が国に至る長大なシーレーンに沿って紛争が無い、③我が国は、その資源に付加価値を付けて競争力のある工業製品を作り得る、④多くの国々が、我が国の製品を買ってくれる、の4つがある。

これに対して、我が国の存立にとっての最大の脅威とは、以下の4つである。①資源保有国が我が国に資源を供給しなくなる。②資源保有国から我が国へ至る長大なシーレーンに沿って紛争が起こる。③我が国が付加価値の高い競争力ある工業製品・ソフトを作り得なくなる。④多くの国々が、我が国の製品を買ってくれなくなる。

以上のことから導ける結論は、我が国ほど世界が平和であることを必要とする国はないこと、我が国だけが平和であっても、それだけでは十分ではないこと、最大の脅威は国際社会における孤立であること、自国を危険にしない努力、及びそれと同じ程度に国際的責務を果たすべきこと、すなわち、国際的に貢献する国から国際的責務を果たす国への移行である。

次に、日本が安全保障分野で米国に依存しているものとして、6つあげられる。①核抑止力の全て、②通常戦力でも戦略的攻撃力、③安全保障に必要な情報、④軍事技術の基本的な部分、⑤エネルギー輸送路の防護、⑥食糧資源と水資源、である。では、我が国はどの分野で独自性を発揮できるかということ、3番目の情報についてはかなり米国にギブできる面がある。

結論として、我が国の防衛力の役割（抑止・対処・国家意志の表明）と保有すべき能力をあげると、①国際協調のため海外で活動する能力（海外展開のための輸送能力）、②警備能力（国内における対テロ能力、海外から邦人を緊急避難させ得る能力）、③海上連絡線（SLOC）防衛能力、④領域防衛の基盤となる基本的な能力（対着上陸能力、防空・対ミサイル防衛能力）、⑤拒否作戦能力＝先制防御能力（ピンポイント空爆能力、巡航ミサイ

ル能力)がある。これら5つの中では、④が最重要である。また、③については、日本だけではできないが、かなりの部分を担当すべきである。①と②については、日本が独自に能力を持つ必要がある。さらに、⑤については、先制防御能力として、巡航ミサイルも考えるべきだろう。

(3) 討議

①防衛庁・自衛隊の現状と未来

安全保障イコール防衛・軍事という狭い考えをすべきでない。日本の安全保障を考えるときに軍事力の対応だけでは十分ではない。軍事と併せた広い安保政策の中で自衛隊のロールズ・アンド・ミッションズを考えていかなければならない。

軍事力と外交力は本来相互補完的なものであるべきだが、外務省のトップでも、米国の国防総省に対する政治的反発がある。それが防衛庁に対する態度に表れている。軍事と外交のどちらか片一方だけを強調するのは不適切である。双方が補完しており、強制なくして外交力はある得ず、外交力なくして軍事力が全て決するというものもない。外交力と軍事力のバランスの取れた認識を構築する必要がある。

制度的に見ると、PKO任務は、自衛隊法の雑則のその他の規定の中にあるが、主要な任務として位置付けると、法律的には、制度としてトレード・オフ関係でなくなる。現在は、国土防衛の余力をPKOに使う。それを主要任務として位置付ければ、この問題は解消する。仮にそうしても、日本が侵略を受け、世界の平和と安全のために自衛隊を使う状況に遭遇したとき、トレード・オフが起きることがある。そのときの状況で決めれば良い。事前に、トレード・オフがあるからどっちを優先するというものはない。

日米同盟の観点からは、「領域防衛の基盤となる基本的能力」が最も重要で、次は「海上連絡線防衛能力」だ。前者は、米国の技術・情報がないと成り立たない。訓練も米国でやっている。その次は後者だ。シーレーンがこれだけ広くなると、日本だけでは防衛できない。「警備能力」、「国際協調のため海外で活動する能力」は自分の問題だ。「拒否作戦能力=先制防御能力」は選択の問題だが、かなり米国の技術が必要だ。

アフガニスタン・イラクへの日本のかかわりの背景は日米同盟である。北朝鮮問題の影響は否定しないものの、基本は日米同盟があったので、テロ対策支援法、イラク人道復興支援特措法ができた。

日米同盟は安保条約に基礎を置き、その運用はガイドラインが定め、それが最近改定されて、それを実施するためには周辺事態安全確保法が成立している。ガイドラインには驚くべきことが書いてある。日本が攻撃される場合、米軍は日本側に協力すると書いてあるだけだ。今後の問題として、日米同盟の基礎を踏まえた上で、しかるべき法制上の整備を

することが重要だ。

○集団的自衛権

憲法第9条第2項の政府解釈では、日本は自衛権をもっているのだから自衛隊を持っていい。今後の展開からすると、不戦条約に基づく侵略戦争プラス国連が認める平和と安全を乱す戦争に対して敢然として立ち向かうのは、第2項に違反しない。

ミクロの集団的自衛権だが、隣で米国兵が攻撃されているときに自衛隊が発砲するのは、自然権の発動で集団的自衛権の発動ではない。いずれにしても周りにいる人を救うための武器の使用という自然権の発動ならできる。

○後方支援か正面か

後方支援でいくのか正面でいくのかは、どちらでもできるようにしておいて、その時その時で選択すれば良い。日本には、後方支援が向いている。自衛隊は、医療、建設、通信、索敵能力が優れている。日本は萎縮しているから後方支援をするわけではなく、高度な軍隊を持っているからそうするのである。日本は選択肢を広く持っていれば良い。

○青写真の不在

防衛庁・自衛隊の役割については青写真を示していない。テロ対策特措法、イラク人道復興支援特措法もできたが、日本は何を考えているかはっきりせず、アジアの国からそれに対する批判もなく心配もされていない。

今後、世界の平和と安定のために自衛隊を活用する場合、戦闘行為はしない。アフガニスタンとイラクでは、自衛隊が新しい形で海外での活動をしている。後方支援として、補給、通信、医療、輸送の分野は全面的に引き受ける。周辺事態安全確保法にはこれらの項目が全て書かれている。ただ、「武器・弾薬の輸送をしない」という制約は、戦時の常識から外れている。しかし後方支援に限定する。

米国の軍隊の後方支援ができるのは、アジアでは自衛隊だけである。韓国もそこまでできるかは分からない。欧州では、インターオペラビリティの問題で難しい。米国の後方支援を行う軍事力としては日本が最も可能性が高い。

1999年の頃の日本は、周辺事態安全確保法の議論で、防衛庁長官は「戦闘地域と一線を画す後方地域で後方支援をするだけで戦闘には巻き込まれない」と説明していた。北東アジアで、米国の兵隊が戦っているときに、日本の自衛隊が、後方地域で後方支援だけを行うから大丈夫だと主張しても米国には理解されない。日本独特の国際的に理解されない制約は通用しない。憲法第9条の少なくとも解釈を変える必要がある。

○制服組の首相官邸派遣

制服を官邸に派遣すべきという議論はある。形式的な議論をすれば、安全保障会議

が安全保障戦略策定の場になってしかるべきである。あるいは、内閣官房強化と言っているのだから、今の危機管理室を本格的な安全保障戦略を立てる組織として育てるべきである。外務省、経済産業省、国土交通省、財務省など関係省庁が本格的に議論し戦略を練る。その中に防衛庁も入って議論をしていく。

制服を総理の側に置くことができると思うが、国家行政組織法上、「官」の定義は、自衛官、参事官、秘書官など、はっきりしている。自衛官が秘書官になるのであれば、シビリアンにならなければならない。自衛官のまま、総理の官邸に入れるか。秘書官ではなくて副官で入れるかは、今の制度ではできない。事実上という話で制度としてはない。

内閣衛星情報センターに行っている自衛官は、完全に事務官になり、自衛官の地位を失っている。仮に、1佐(-)が、11級クラスのシビリアンとして勤務していることはあり得るが内閣の職員だ。制服は着ていないし、制服を着たままやろうとすれば、むずかしい。

○中国・ロシアの影響

ロシアの意図と軍事的脅威としての能力について、冷戦下のような議論がなされていないが、10年後、20年後は資源大国としてかなりの大国になるとすれば、ロシアは再び軍事大国になるし、かつ資源大国になれば、大きな影響力を持つ。そういう意味では、安全保障戦略の中で、ロシアについても考えておかなければならない。

日本の外交・防衛当局は、対外的には、中国からの軍事的脅威を、冷戦終了後、公には口にしていない。防衛白書も中国の軍事力を分析だけはしているが、日本の安全保障に対する中国の脅威は言っていない。しかし、意図の問題を別にすれば、中国からの日本の安全保障に対する脅威はある。専守防衛、非対称の脅威、意図は別にした能力を見た脅威への対応ということであれば、中国のミサイル脅威について日本は真剣に考えるべきである。例えば、台湾に向けて、射程600kmの中距離弾道ミサイルの配備が急速に進んでいる。仮に台湾問題が片付くと、それはどこに向かうのか。韓国にも日本にも深刻だ。中国は攻撃の意図はないと言っているが、台湾への態度や、1980～90年代の南沙諸島の軍事力を使った囲い込みの行動を見ると、意図は別にして、中国の軍事能力に着目した、防衛庁・自衛隊の日米同盟の中におけるロールズ・アンド・ミッションズを意識しなければならない。