

## 第8章

---

# 日本

## 新「防衛大綱」と21世紀の防衛力整備

2004年12月10日、日本政府は、「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱」（以下、新「防衛大綱」）と、「中期防衛力整備計画（平成17年度～平成21年度）」（以下、新「中期防」）を安全保障会議および閣議決定した。新「防衛大綱」は、今後の日本の安全保障と防衛力の在り方について新たな指針を示すものであり、新「中期防」は、新「防衛大綱」に定められる日本が保有すべき防衛力の水準を達成するために策定されたもので、対象とする2005年度から2009年度までの防衛力整備計画の基本である。

新「防衛大綱」は、防衛庁・自衛隊によりこれまで積み重ねられてきた、さまざまな取り組みの上に作り上げられたものである。90年代、日本では、阪神・淡路大震災や地下鉄サリン事件など、自衛隊の迅速な対応が必要とされる重大な事態が現実には発生した。一方、北朝鮮は大量破壊兵器（WMD）の開発を進め、日本の上空を飛び越える形で弾道ミサイルの発射を行った。こうした脅威に対処する必要性が浮き彫りになったのである。他方、92～93年のカンボジアでの国連平和維持活動に見られるように、日本が国際社会の平和と安全のために、より積極的な役割を担うことが、一層求められるようになった。こうした動きを背景に、日本自身の安全確保、日米安全保障体制の信頼性の向上、国際社会との協調の推進などについて、実効的に対応するための枠組みを整えるために、20以上の立法措置などが行われてきた。

国際社会との協調の推進については、92年に国際平和協力が成立し、国際緊急援助隊法が一部改正された。国際平和協法に基づいて、国連平和維持活動や国際救援活動への協力のため自衛隊が派遣されるようになり、2001年には同法改正により平和維持隊の本体業務への参加凍結が解除された。国際緊急援助隊法に基づき、自衛隊が国際緊急援助活動やそのための人員などの輸送を行うことが可能となった。一方、日米安全保障体制も強化された。97年に新たな「日米防衛協力の指針」が策定され、その実効性を確保するため、周辺事態安全確保法や船舶検査活動法などが制定された。96年には、日米物品役務相互提供協定が締結され、

その後、2度にわたる改正で適用対象が逐次拡大された。日本国内についても、さまざまな危機に的確に対処するための体制が整備された。阪神・淡路大震災での災害派遣以降、大規模地震などの災害において、自衛隊が迅速かつ適切に活動するための法整備も進められた。そして、日本に対する武力攻撃に対処するための法的基盤を整えるため、2003年には武力攻撃事態対処3法が成立した。さらにこれに関連して、2004年には事態対処法制関連7法が成立するとともに、関連3条約が締結された。これまでに取られてきた、以上のような措置により、さまざまな活動に対して防衛庁・自衛隊が実効的に取り組むための枠組みが整備された。こうした積み重ねの上に、今後の防衛力の在り方を示す新「防衛大綱」が策定されたのである。

新「防衛大綱」の特徴は、新たな脅威や多様な事態への実効的な対応と国際的な安全保障環境の改善のための主体的・積極的な取り組みを重視しつつ、本格的な侵略事態に対する備えについては、最も基盤的な部分を確保しつつ、装備・要員について抜本的な見直しと縮減を図るとしていることである。今後、財政事情や若年人口の減少など厳しい制約要因の下で、地域諸国の理解を得ながら、新「防衛大綱」に示される防衛力をどのように実現していくかが課題となろう。

## 1 新「防衛大綱」の概要

新「防衛大綱」と新「中期防」は、2003年12月19日に安全保障会議および閣議決定された「弾道ミサイル防衛システムの整備等について」に基づいて策定されたものである。この文書は、弾道ミサイル防衛(BMD)システムの整備に着手することを明らかにするとともに、日本の防衛力の見直しを行うとして、その方向性を示していた。

「平成8年度以降に係る防衛計画の大綱（以下、07大綱）は、冷戦終結により国際情勢が大きく変化したことを受けて策定された。他方、新

「防衛大綱」は、防衛力の在り方の見直しが必要となった日本を取り巻く安全保障環境の変化について、全般的な情勢と日本周辺の情勢に分けて説明している。まず、全般的には、WMDや弾道ミサイルの拡散の進展、国際テロ組織などの活動を含む新たな脅威や平和と安全に影響を与える多様な事態（以下、「新たな脅威や多様な事態」）への対応は、今日の国際社会にとって差し迫った課題となったということである。その一方で、新「防衛大綱」は、米露間において新たな信頼関係が構築されたことなど、主要国間の相互協力・依存関係の一層の進展にも言及している。

日本の周辺地域の情勢について、新「防衛大綱」は、朝鮮半島や台湾海峡をめぐる問題など不透明・不確実な要素が残されているという認識を示した。特に、北朝鮮は、WMDや弾道ミサイルの開発、配備、拡散などを行うとともに、大規模な特殊部隊を保持しており、地域の安全保障に対する重大な不安定要因となっている。また、中国は、核・ミサイル戦力や海・空軍戦力の近代化を推進するとともに、海洋における活動範囲の拡大などを図っており、このような動向には今後も注目していく必要があると、新「防衛大綱」は指摘する。こうした状況において、日米安保体制を基調とする日米間の緊密な協力関係は、日本の安全およびアジア太平洋地域の平和と安定のために重要な役割を果たしているという認識を、新「防衛大綱」は示している。

WMDや弾道ミサイルの拡散、国際テロ組織の脅威の増大などを踏まえ、新「防衛大綱」が、防衛力の今後の役割として最初に挙げたのは、新たな脅威や多様な事態への実効的な対応であった。さらに、新「防衛大綱」は、国際的な安全保障環境の改善のために国際社会が協力して行う活動（以下、国際平和協力活動）を重視し、迅速に部隊を派遣し、継続的に活動するための各種基盤を確立するとともに、自衛隊の任務における同活動の適切な位置付けを含め所要の体制を整えることとした。

他方、これまで日本の防衛力は本格的な侵略事態の未然防止とそれが生じた場合の対処を主眼として整備されてきたが、新「防衛大綱」は、その可能性は低下したとして、冷戦型の対機甲戦、対潜戦、対航空侵攻

表8—1 新「防衛大綱」における防衛体制

		07大綱	2004年度末	新「防衛大綱」		
陸上自衛隊	編成定数	16万人	16万6,832人	15万5,000人		
	常備自衛官定員	14万5,000人	15万7,828人	14万8,000人		
	即応予備自衛官員数	1万5,000人	9,004人	7,000人		
	基幹部隊	平時地域配備する部隊	8個師団	9個師団	8個師団	
			6個旅団	3個旅団	6個旅団	
	機動運用部隊		1個機甲師団	1個機甲師団	1個機甲師団	
			1個空挺団	1個空挺団	中央即応集団	
			1個ヘリコプター団	1個ヘリコプター団		
	主要装備		8個高射特科群	8個高射特科群	8個高射特科群	
海上自衛隊	基幹部隊	護衛艦部隊（機動運用）	4個護衛隊群	4個護衛隊群（12個隊）	4個護衛隊群（8個隊）	
		護衛艦部隊（地域配備）	7個隊	7個隊	5個隊	
	潜水艦部隊	6個隊	6個隊	4個隊		
	掃海部隊	1個掃海隊群	1個掃海隊群	1個掃海隊群		
	哨戒機部隊	13個隊	13個隊	9個隊		
	主要装備		護衛艦	約50隻	53隻	47隻
			潜水艦	16隻	16隻	16隻
			作戦用航空機	約170機	約170機	約150機
	航空自衛隊	基幹部隊	航空警戒管制部隊	8個警戒群	8個警戒群	8個警戒群
			20個警戒隊	20個警戒隊	20個警戒隊	
戦闘機部隊			1個飛行隊	1個飛行隊	1個警戒航空隊（2個飛行隊）	
			（要撃）9個飛行隊	（要撃）9個飛行隊	12個飛行隊	
			（支援）3個飛行隊	（支援）3個飛行隊		
航空偵察部隊		1個飛行隊	1個飛行隊	1個飛行隊		
航空輸送部隊		3個飛行隊	3個飛行隊	3個飛行隊		
空中給油・輸送部隊				1個飛行隊		
主要装備			地对空誘導弾部隊	6個高射群	6個高射群	6個高射群
			作戦用航空機	約400機	約390機	約350機
BMDにも使用し 得る主要装備・ 基幹部隊		うち戦闘機	約300機	約300機	約260機	
		イージス・システム搭載護衛艦		1隻	4隻	
		航空警戒管制部隊			7個警戒群	
		地对空誘導弾部隊		1個高射群	4個警戒隊	
				3個高射群		

（出所）「平成17年以降に係る防衛計画の大綱」、「平成16年版防衛白書」などより作成。

を重視した整備構想を転換し、装備・要員について抜本的な見直しを行い、縮減を図る方針を示した。新「防衛大綱」は「別表」において、今後の防衛力の体制を具体的に示しているが、その中で、陸上自衛隊編成定数の15万5,000人への削減や、戦車、主要特科装備、海上自衛隊の護衛艦や作戦用航空機、航空自衛隊の作戦用航空機など主要装備削減の規模が示されている（表8—1参照）。また、新「中期防」では、対象期間（2005～2009年度）の防衛関係費総額の限度を2004年度価格でおおむね

24兆2,400億円程度をめどとすることとされ、その前の「中期防衛力整備計画（平成13年度～平成17年度）」（以下、13中期防）の当初計画額の25兆100億円を下回るものとなった。

今後の防衛力の在り方を定めるに当たり、新「防衛大綱」は、国家としての安全保障の目標とそれを達成するための手段を体系的に整理し、その中で防衛力を位置付けた。まず、安全保障の目標を、①日本に直接脅威が及ぶことを防止し、脅威が及んだ場合にはこれを排除するとともに、その被害を最小限にすることと、②国際的な安全保障環境を改善し日本に脅威が及ばないようにすることの2つとしている。そして、これらの目標を、①日本自身の努力、②同盟国との協力、③国際社会との協力、の3つを統合的に組み合わせることにより達成することとした。日本自身の努力としては、総力を挙げて日本に直接脅威が及ぶことを防止するとともに、国際的な安全保障環境を改善することにより脅威を防止するべく外交活動などを展開すること、さらには、日本に脅威が及んだ場合は、迅速・的確な意思決定を行い、政府が一体となって統合的に対応することが挙げられている。そして、防衛力は、日本に脅威が及んだ場合にこれを排除する国家の意思と能力を表す安全保障の最終的担保と位置付けられた上で、その役割が定められたのである。

さらに、新「防衛大綱」が、外部からの侵略の未然防止とこれが発生した場合の排除という伝統的な「防衛」の範囲に入りきらない、むしろ一般的には外交政策の範疇に含まれる事項をも、安全保障政策の一環として位置付けたことも特徴的である。これは、日本の安全保障政策が政府全体の広範な努力によって成り立つものであることを示すものといえる。新「防衛大綱」では、国際社会との協力として、政府開発援助の戦略的な活用など外交活動の積極的推進、国際平和協力活動への主体的・積極的な取り組み、関係各国との協力による中東から東アジアに至る地域の安定化推進、国連の機構改革への積極的な取り組み、ASEAN地域フォーラム（ARF）などの安全保障に関する多国間の枠組みや、テロ対策、海賊対策といった共通の課題に対する多国間の努力の推進などが挙

げられている。

## 2 新たな脅威や多様な事態への対応

新「防衛大綱」は、新たな脅威や多様な事態への実効的な対応を重視しているが、具体的にこれに含まれるものとして、①弾道ミサイル攻撃への対応、②ゲリラや特殊部隊による攻撃などへの対応、③島嶼部に対する侵略への対応、④周辺海空域の警戒監視および領空侵犯対処や武装工作船などへの対応、⑤大規模・特殊災害などへの対応、の5つを挙げている。

しかし、これまでの防衛力でこれらすべてに十分に対応できるわけではない。例えば、テロ攻撃などは予測や抑止が困難で、一度発生すると事態は急速に拡大する恐れがあるため、迅速かつ実効的な対応が必要である。そのため、これらの事態に対応するには、高い即応態勢に置かれた初動対処能力が必要である。また、事態の拡大防止のためにも機動的な能力が求められる。

一方、これまで日本の防衛力整備の基本的考え方となってきたのは、76年の防衛大綱で導入され、07大綱でも基本的に踏襲された基盤的防衛力構想である。これは、日本に対する軍事的脅威に直接対抗するよりも、自らが力の空白となって日本周辺地域における不安定要因とならないよう、独立国としての必要最小限の基盤的な防衛力を保有するというものであり、防衛力が存在することによる抑止効果を重視したものである。確かに、07大綱でも防衛力の役割として「大規模災害等各種事態への対応」が挙げられていたが、上記のように侵略の未然防止を主眼としている面もあり、必ずしも抑止の効かない多様な脅威・事態への実効的対処という観点からは不十分な点があった。

また、国際テロやミサイル攻撃などの非対称的な攻撃への対処には、その攻撃形態に適した専門的な能力などが必要となる。しかし、自衛隊



表8—2 新「中期防」で示された自衛隊の能力などに関する主要事業

対処すべき事態の分類	主要事業
弾道ミサイル攻撃への対応	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ イージス・システム搭載護衛艦と地对空誘導弾ベトリオットの能力向上</li> <li>・ 自動警戒管制システムの改修</li> <li>・ 弾道ミサイルの探知・追尾能力を有する新たな警戒管制レーダーの整備着手</li> </ul>
ゲリラや特殊部隊による攻撃などへの対応	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 部隊の即応性、機動性などの一層の向上</li> <li>・ 普通科部隊の強化</li> <li>・ 軽装甲機動車、多用途ヘリコプター（UH-60JA、UH-1J）、戦闘ヘリコプター（AH-64D）の整備</li> <li>・ 核・生物・化学兵器による攻撃への対処能力の向上</li> </ul>
島嶼部に対する侵略への対応	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 輸送ヘリコプター（CH-47JA/J）、空中給油・輸送機（KC-767）、戦闘機（F-2）、輸送機（C-1）の後継機の整備</li> <li>・ 救難ヘリコプター（UH-60J）に対する空中給油機能の輸送機（C-130H）への付加</li> </ul>
周辺海空域の警戒監視および領空侵犯対処や武装工作船などへの対応	<p>周辺海空域の警戒監視、武装工作船、領海内で潜没航行する外国潜水艦などへの適切な対処</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ ヘリコプター搭載護衛艦、汎用護衛艦、哨戒ヘリコプター（SH-60K）および掃海・輸送ヘリコプター（MCH-101）の整備</li> <li>・ 早期警戒機（E-2C）の改善</li> <li>・ 自動警戒管制組織の航空警戒管制機能の近代化</li> <li>・ 哨戒機（P-3C）の後継機の整備</li> <li>・ 早期警戒管制機（E-767）の改善</li> </ul> <p>対領空侵犯措置</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 戦闘機（F-15）の近代化改修</li> <li>・ 戦闘機（F-4）の後継機の整備</li> </ul>
大規模・特殊災害などへの対応	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 災害派遣能力の向上を図るための各種施策の推進</li> </ul>

（出所）「中期防衛力整備計画（平成17年度～平成21年度）」より作成。

の現体制では対処能力が不十分なものも少なくなく、今後、これら能力の獲得が必要である。

そこで、新「防衛大綱」は、今後の防衛力について、基盤的防衛力構想の有効な部分は継承しつつ、新たな脅威や多様な事態に実効的に対応し得るものとする必要があるという認識を示している。そして、事態の特性に応じた即応性や、高い機動性と能力を備えた部隊などを保持するとともに、事態が発生した場合には、迅速かつ効果的に対処し、関係機関と円滑かつ緊密に協力し、事態に対する切れ目のない対応に努めるとしている。

新「防衛大綱」は、このような全般方針の下、上に挙げた新たな脅威や多様な事態の5つの類型ごとに、どのように対応するかを示している。さらに、新「中期防」は、これを受けて、自衛隊の能力などに関する主要事業を、5つの類型に関連付けて整理している（表8—2参照）。

新「防衛大綱」は弾道ミサイル攻撃への対応として、具体的には



BMDシステムの整備を挙げている。これは、「弾道ミサイル防衛システムの整備等について」で、BMDシステムの整備に着手するという決定がなされたことを受けたものである。国際社会による努力にもかかわらず、弾道ミサイルやWMDの拡散が進展していることから分かるように、拡散防止のための国際的努力もその効果には一定の限界があり、さらに近年では、WMDなどが、抑止が効きにくい非国家主体の手に渡る危険性も認識されるようになった。また、日本周辺では、北朝鮮が弾道ミサイルや大量破壊兵器の開発、配備を行っている。以上を踏まえると、核軍縮の国際的努力の中で積極的な役割を果たしつつ米国の核抑止力に依存する、という従来の方針だけでは十分な対応ができないことが次第に明らかになったのである。

BMDシステムの整備について新「防衛大綱」は、「別表」において、BMDにも使用し得る主要装備・基幹部隊として、イージス・システム搭載護衛艦を4隻、航空警戒管制部隊を7個警戒群と4個警戒隊、地対空誘導弾部隊を3個高射群、整えることを目標として挙げている。BMDシステムの整備は2004年度予算にすでに計上されていたが、新「中期防」では引き続き、イージス・システム搭載護衛艦3隻の能力向上と地対空誘導弾ペトリオット2個群と教育所要分などの能力向上、自動警戒管制システムへの弾道ミサイル対処機能の付加のための改修などを行い、新「防衛大綱」に示された水準を達成することとしている。

次に、ゲリラや特殊部隊による攻撃は、高度に都市化・市街化の進んでいる日本に対する不正規型の武力攻撃として予想されるものであり、不正規軍の要員であるゲリラによる施設などの破壊や人員に対する襲撃、あるいは正規軍である特殊部隊による破壊工作、要人暗殺、作戦中枢への急襲などが考えられる。朝鮮半島では、96年の北朝鮮潜水艦乗員による韓国侵入事案など、武装工作員が韓国に侵入する事案がたびたび起きており、日本でもこのような事態が起きる危険性が認識されるようになった。07大綱では言及されていなかったが、13中期防ではすでに、ゲリラや特殊部隊による攻撃に対処するための専門部隊の新編や、装備

や訓練などの充実を図ることが盛り込まれていた。陸上自衛隊ではゲリラや特殊部隊による攻撃に対処するための訓練が開始され、豊富な戦闘経験を有する米軍との共同訓練も行われている。また、2004年3月にはテロや特殊部隊に対処するための専門部隊である特殊作戦群も新編された。こうした措置に引き続き、新「防衛大綱」は、ゲリラや特殊部隊に対しては部隊の即応性、機動性を一層高め、状況に応じて柔軟に対応するものとし、事態に実効的に対応し得る能力を備えた体制を保持する方針を示した。新「中期防」は、そのための施策として具体的に、普通科部隊の強化や軽装甲機動車、各種ヘリコプターの整備を挙げている。

本格的な侵略事態の可能性が低くなったとしても、約5,000もの島嶼を持つ日本にとっては、島嶼部への侵略への対応は大きな課題として残る。陸上自衛隊の部隊が所在していない島嶼も多く、増援のためには海上・航空輸送によらなければならない。島嶼部に対する侵略については、13中期防で、島嶼部への侵略などに対処するため、初動展開・情報収集能力を高めた所要の部隊を新編することが明記された。2002年には、管内に数多くの有人島嶼を持つ陸上自衛隊西部方面隊の隷下に、島嶼部でのゲリラや特殊部隊による攻撃をはじめとする侵略行為や災害に対処する能力を向上させるため、高い情報収集能力や通信能力、高い機動性を確保した普通科部隊として西部方面普通科連隊が新編されている。新「防衛大綱」は、部隊の機動的な輸送・展開による迅速な対応を強調し、新「中期防」は、引き続き、輸送・展開能力などの向上を図るとしている。

新「防衛大綱」には、周辺海域における武装工作船、領海内で潜没航行する外国潜水艦などに適切に対処することも盛り込まれた。これらは、99年の能登半島沖不審船事案や、2001年の九州南西海域不審船事案、また、2004年11月に起きた中国の原子力潜水艦事案を踏まえたものである。

武装工作員や武装工作船には一義的には警察や海上保安庁が対処することから、自衛隊とこれらとの連携は不可欠である。この点も、新「防衛大綱」には明記されている。すでに、2000年には、自衛隊による治

安出動の際における自衛隊と警察の連携要領についての基本協定（防衛庁と国家公安委員会との間で1954年に締結）が改正され、暴動鎮圧を前提とした従来の協定を、武装工作員などによる不法行為にも対応できるようにした。また、2002年5月末までに、陸上自衛隊の各師団などと全都道府県警察との間で治安出動に関する現地協定が締結されている。さらに、2004年3月までの時点で、これら各師団などと28道府県警察との間で、共同図上訓練が実施された。さらに99年の能登半島沖不審船事案で得られた教訓・反省事項を踏まえた施策の一環として、防衛庁は、海上保安庁との間で「不審船に係る共同対処マニュアル」を策定し、不審船が発見された場合の初動対処、海上警備行動の発令前後における役割分担などを規定した。同マニュアルに基づいて、海上自衛隊と海上保安庁による共同訓練が行われている。

以上で見たように、新たな脅威や多様な事態への対応に含まれるものについては、新「防衛大綱」以前の段階ですでに実際に着手されていたものもある。新「防衛大綱」では、これまでの取り組みも踏まえ、「新たな脅威や多様な事態への実効的な対応」として整理し、日本の安全保障にとっての重要性に照らして、適切な位置付けをしたものと考えられる。

### 3 国際的な安全保障環境の改善への取り組み

新「防衛大綱」は、今後の防衛力は国際平和協力活動に主体的・積極的に取り組み得るものとする必要があると述べた。そのために、教育訓練体制、所要の部隊の待機態勢、輸送能力を整備し、迅速に部隊を派遣し、継続的に活動するための各種基盤を確立するとともに、自衛隊の任務における同活動の適切な位置付けを含め所要の体制を整える方針を示した。また、平素から安保対話・防衛交流の推進や軍備管理・軍縮分野の諸活動への協力など国際社会の平和と安定に資する活動を積極的に推進することとした。

自衛隊による国際的な活動は、07大綱において、「より安定した安全保障環境の構築への貢献」として、防衛力の役割の1つに位置付けられていた。ここでは、国際社会への「貢献」として、日本が、資金、物質面だけではなく、人的側面においても積極的な役割を果たすことを示す意味合いが強かった。しかし、そ

イラク南部のサマーワで給水活動を行う陸上自衛隊員  
(2004年12月)

(写真提供・共同通信社)

の後、国際テロや破綻国家の問題、WMDの拡散などに端的に見られるように、日本の平和と安全が世界の情勢に大きく依存していることが、強く意識されるようになった。その結果、単なる「貢献」としてではなく、日本自身の安全の問題として、国際的な安全保障環境の改善に主体的かつ積極的に取り組むことが必要であるという認識が高まったのである。新「防衛大綱」が、日本の安全保障の目標として、脅威の防止・排除・被害の極小化とともに、国際的な安全保障環境を改善し日本に脅威が及ばないようにすることを挙げていることが、そのことを示しているといえよう。

さらに、これまで、国際社会の平和と安定のための活動は、自衛隊の本来の任務である侵略への対処などに支障のない限度で、既存の能力を活用して行う、いわば付随的任務であるとされてきた。しかし、十数年前までは存在しなかったこれらの国際的な活動は、92年の国際平和協力法の成立以来、顕著な拡大を見せてきた。また、自衛隊だけでなく、国際社会における軍事力の役割は多様化しており、武力紛争の抑止・対処に加え、紛争の予防から復興支援に至るまで多様な場面で積極的に活用されるようになってきている。これらを踏まえ、国際社会の平和と安定のための活動を本来任務に支障のない限度で既存の能力を活用して行うので

はなく、自衛隊の本来任務として、迅速かつ継続的の派遣を行い得る態勢を整備することが必要となった。

新「防衛大綱」の方針を受けて、新「中期防」では以下のような施策が明らかにされた。まず、迅速な部隊派遣と継続的活動を可能とするため、国際平和協力にかかわる教育、研究などを行う部隊を新編することである。これに関連して、2005年度予算案には、国際活動教育隊（仮称）の新設準備が計上された。また、ローテーションによる待機態勢の大幅な拡充を図るほか、引き続き国際平和協力活動に資する装備品を整備することとされた。

#### 4 装備・要員の削減と本格的侵略事態への備え

新「防衛大綱」は、これまでの冷戦型の対機甲戦、対潜戦、対航空侵攻を重視した整備構想を転換し、本格的な侵略事態に備えた装備・要員について縮減を図る方針を示した。同時に、防衛力の本来の役割が本格的な侵略事態への対処であり、また、その整備が短期間になし得ないことから、最も基盤的な部分を確保することを重視している。この方針は、2003年12月に安全保障会議および閣議決定された「弾道ミサイル防衛システムの整備等について」ですでに示されていたものである。

こうした決定がこの時期になされた背景には次のような要因が考えられる。第1には、日本に対する本格的侵攻事態の可能性が大幅に低下したことである。極東地域のロシア軍は90年以降減少を続け、ピーク時の89年頃と比較して大幅に削減された状況にあり、極東ロシア軍が冷戦時代のソ連軍のような規模・態勢に戻る可能性は低いと考えられる。また、ロシアと米国の間には新たな信頼関係が構築され、ロシアも国際社会への統合を深めている。こうした状況を踏まえ、『平成15年版防衛白書』は、「冷戦が崩壊して10年以上が経ち、現在の周辺諸国の状況にかんがみれば、近い将来、わが国に対する大がかりな準備を伴う着上陸侵攻の

可能性は低いと考えられる」という認識を示していた。

第2の要因は、日米安全保障体制の強化である。日米間では、冷戦後の情勢を踏まえた日米同盟の見直しが進められ、96年4月の日米首脳会談で発表された「日米安全保障共同宣言」では、日米安全保障条約を基盤とする両国間の安全保障面の関係がこの地域の安定的かつ繁栄した情勢を維持するための基礎であることが再確認された。97年には新たな「日米防衛協力のための指針」（指針）が策定され、その後、指針の実効性を確保するためのさまざまな施策も実行されてきた。これらにより、日米間の防衛協力は一層効果的なものとなり、日米安保体制の信頼性も向上した。以上のように、日本の安全保障にとって不可欠な日米安保体制が確固として機能しており、力の空白を生じさせることなく新しい安全保障環境にあわせて防衛力を大きく変えることを可能としていることも指摘できよう。

さらに、本格的な侵略事態に備えた装備・要員を縮減する第3の要因としては、BMDシステムの導入決定と日本の厳しい財政事情がある。「弾道ミサイル防衛システムの整備等について」は、BMDシステムの整備という大規模な事業の実施に当たっては、自衛隊の既存の組織・装備などの抜本的な見直しや効率化を行うとともに、日本の厳しい経済財政事情などを考慮し、防衛関係費を抑制していくものとする方針を明らかにしている。

こうして削減の方針が新「防衛大綱」において示された。しかし、防衛力の本来の役割が本格的な侵略事態への対処であり、また、これを短期間に整備することは不可能である。従って、周辺諸国の動向や科学技術の進歩を考慮しながら、本格的な侵略事態対処能力の「最も基盤的な部分」を確保することは当然のことになる。そのため、防衛力の整備に当たり、数においては削減されるものの、技術革新の成果を取り入れた、優れた装備を導入する方針が示されている。



## 5 自衛隊の体制の見直し

期待されるさまざまな役割を果たすためには、古いものを捨てて、技術革新などを取り入れることにより、「メリ」だけでなく、「ハリ」のある効率的な防衛力を構築していくことが必要である。こうした考えを踏まえ、新「中期防」では、新「防衛大綱」に示される防衛力の役割を踏まえた自衛隊組織の見直しの概要が示された。そこでは、統合運用の強化とともに、陸上自衛隊の師団や混成団の旅団化の推進、海上自衛隊部隊の集約化などが図られることになった。

まず、新「中期防」では、統合運用体制の強化について、統合幕僚組織の新設とそれにとまなう陸海空の各幕僚監部の改編がうたわれている。統合運用のための体制の強化という方針は、中谷元・防衛庁長官（当時）の指示により作成された『『統合運用に関する検討』成果報告書』（2002年12月）において明らかにされていた。同報告書は、「各自衛隊ごとの運用を基本」とする体制から、陸・海・空自衛隊を当初から一体のものとして有機的に運用する「統合運用を基本」とする体制へと移行することの必要性を整理し、「自衛隊の運用に関する軍事専門の見地からの防衛庁長官の補佐の一元化」、「統合運用のための幕僚組織の設置」、「陸・海・空自衛隊の部隊における統合運用体制の強化」についての施策を取りまとめていた。そして、「弾道ミサイル防衛システムの整備等について」も、統合運用を基本とした自衛隊の運用に必要な防衛庁長官の補佐機構などを設けることとしていた。

陸上自衛隊の組織について、新「中期防」は、戦車お

国際緊急援助活動のためにインドネシアに派遣される輸送艦「くにさき」に搭載された陸上自衛隊のCH-47ヘリコプター  
(写真提供・共同通信社)



よび主要特科装備の縮減を図りつつ、即応性、機動性などを一層向上させるために、5個師団、1個旅団と2個混成団について改編を実施し、このうち1個師団と2個混成団については旅団に改編することを計画している。旅団への改編は、すでに07大綱で示されていた陸上自衛隊の主要部隊改編の方針に沿ったものである。07大綱は、平時地域配置される部隊を、12個師団・2個混成団から8個師団・6個旅団にするという方針を示しており、その後、2010年頃完成をめどに、4個師団と2個混成団を旅団に改編する作業が進められていた。07大綱が廃止される2004年度末時点では、すでに3個師団が旅団に改編され、9個師団、3個旅団、2個混成団の体制となっている。これが新「中期防」においては、上記の8個師団・6個旅団の体制に移行する。また、機動運用部隊や専門部隊を一元的に管理運用する中央即応集団も新編される。これにより、これまでは国際平和協力活動のため海外に陸上自衛隊の部隊を展開する際には、派遣の都度個別に、陸上幕僚監部と各方面隊との間で計画や訓練などを行っていたものが、中央即応集団司令部にかかる活動のための計画・指揮を一元的に担当させることが可能となる。

海上自衛隊の組織に関しては、機動運用の護衛艦部隊について、効率的な対潜戦が可能な護衛艦8隻による護衛隊群を基本単位としていたものを、弾道ミサイル攻撃への対応や武装工作船などへの対応、国際平和協力活動などを効率的に実施し得る4隻を基本単位とすることと改め、従来1個護衛隊が護衛艦2～3隻で編成されているものを4隻で編成されるものとして、現在12個隊ある護衛隊を8個隊に集約化することとなった。地域配備の護衛艦部隊については、現在ある7個護衛隊のうち1個隊を廃止し、6個隊とする計画である。また、潜水艦部隊については、現状の16隻・6個潜水隊を全体の隻数はそのまま5個隊に、固定翼哨戒機部隊については、現在の8個航空隊から4個隊に、回転翼哨戒機部隊については5個隊に、それぞれ集約化することとされた。このように、一部を除き、新「中期防」で、新「防衛大綱」に示される水準まで移行が進む計画である。

航空自衛隊の組織については、警戒航空隊について、早期警戒機（E-

2C) を運用する飛行警戒監視隊と早期警戒管制機 (E-767) を運用する飛行警戒管制隊をそれぞれ新設する。戦闘機部隊については、領空侵犯などに対して即時適切な措置を講じるため、基幹部隊の体制を維持することとしているが、効率化などを図ることにより、保有機数を約300機から約260機へと変更する。また、国際平和協力活動を含む多様な任務に対応するために、空中給油・輸送部隊を新設するとともに、現有の輸送機よりも輸送能力や飛行能力の優れている次期輸送機 (C-X) を整備する。さらに、地対空誘導弾部隊の基幹部隊、6個高射群のうち3個高射群に対して弾道ミサイル対処機能を付加する。

## 6 今後の課題

新「防衛大綱」により、新たな脅威および多様な事態に実効的に対応し、国際平和協力活動に主体的・積極的に取り組むとともに、本格的な侵略事態に対処するための最も基盤的な部分を確保するという、新たな防衛力の在り方が提示された。しかしながら今後の課題も多い。

新「防衛大綱」にあるように、防衛力に求められる役割は拡大している。果たすべき機能が増えれば、それに必要とされる資源も増大するのが一般的である。しかし、日本の財政事情や若年人口の減少など防衛力を取り巻く制約は厳しい。そのため、新「防衛大綱」は、規模の拡大に依存することなく、効率化・合理化により、限られた資源でより多くの成果を達成する方針を示している。そこで、拡大する役割を果たすことができる体制を、こうした厳しい制約下で、今後、どのように構築するかが大きな課題になる。

また、新「防衛大綱」は、安全保障にかかわる国家としての統合的な取り組みについて触れている。脅威の多様化により、防衛力のみならず外交や経済力など国家の総合的な能力を活用した安全保障政策の推進が必要となっている。そのためには、強力なリーダーシップ、柔軟で迅速

な意思決定、それらの下での関係省庁の密接な連携が不可欠である。日本の行政機構は各省による分担管理体制をとっているが、これは一方で縦割り行政の弊害をもたらしたともいわれている。これまでに、縦割り行政の弊害を排除し、国家的見地からの総合的・戦略的な政策の企画立案を進める取り組みはなされており、新「防衛大綱」もまさにそうした努力の1つとして実を結んだものである。今後も、新「防衛大綱」にあるような国家としての総合的な安全保障政策を進める上で、こうした取り組みはますます必要とされるようになる。

目を外に転ずれば、新「防衛大綱」に対して肯定的に評価する国も、警戒感を示す国もあり、それらの反応は一様ではない（解説「新「防衛大綱」に対する各国の評価」参照）。もちろん、一部の国が主張することとは異なり、新「防衛大綱」下においても、憲法の下、専守防衛に徹し、他国に脅威を与えるような軍事大国とならないとの基本理念に変わりはない。また、新「防衛大綱」の情勢認識につき、中国を脅威視しているとの内外の指摘があるが、むしろ事実を客観的に述べたものであり、中国を「脅威」とみなしているものではない。誤解に基づくものであれ、こうした懸念を表明する国があること自体が、ARFや防衛交流などさまざまな場を活用して、諸国間の信頼の構築を図ることの重要性を示している。

これまでの防衛大綱には、大綱の見直しの時期は明記されていなかった。76年の防衛大綱が見直されたのが19年後の95年の07大綱であり、さらに、今回の新「防衛大綱」までは9年が経過している。新「防衛大綱」は、おおむね10年後までを念頭に置いたものであるが、5年後、または情勢に重要な変化が生じた場合には、必要に応じて修正を行うことになっている。最低でも5年に1回の見直しが定期化されたわけであり、情勢の変化にあわせて新「防衛大綱」を最適なものに適宜修正するためのメカニズムがあらかじめ組み込まれたといえる。今後も、状況の変化にあわせて適切な防衛政策の基本を示せるよう、継続的な検討が必要である。

新「防衛大綱」に示された新たな脅威や多様な事態への対応、国際的な安全保障環境の改善のための活動、日本の安全保障の確保について、

国民の防衛庁・自衛隊に対する期待は高い（解説「日本の世論の変化と防衛力の見直し」参照）。また、日本の国際的活動に期待を寄せる諸外国もある。内外の期待に応え、その役割に的確に対応するための努力が防衛庁・自衛隊に一層求められるといえよう。

新「防衛大綱」に対して各国はさまざまな反応を見せている。米国との関係について、新「防衛大綱」は、日米安全保障体制が日本の安全確保にとって必要不可欠という認識の下、安全保障全般に関する米国との戦略的な対話に主体的に取り組み、そのほかの情報交換、各種の運用協力、BMDにおける協力、装備・技術交流などの施策を積極的に推進するとしている。米国もそうした点を高く評価している。2004年12月16日、米国國務省のリンカーン・ブルームフィールド次官補（政治・軍事問題担当）は、日本の安全保障面での貢献に触れ、イラクにおける日本の軍事的プレゼンス、イラクおよびアフガニスタンの支援国の間でのリーダーシップ、ミサイル防衛の推進とあわせて、新「防衛大綱」において日米同盟の支持を強く打ち出したことは、イスラム過激派あるいは核・ミサイルの拡散によって利益が得られると考える者たちにとって極めて重要なメッセージとなっていると述べた。

韓国は、一定の警戒感を持ちながらも、新「防衛大綱」について理解を示しているようである。2005年1月の韓国訪問時に、大野功統・防衛庁長官は、尹光雄・国防部長官と会談し、新「防衛大綱」について説明するとともに、今後は国際協力業務を主な仕事にしていきたいが、決して日本の防衛の基本的な考え方である専守防衛という考え方には変わりはないと伝えた。大野長官に対して尹長官は謝意を表するとともに、説明の内容に理解を示した。さらに、尹長官は、「最近変化している日本の防衛政策は地域の安定と平和に寄与する方向で推進されなければならない」と述べ、日本の防衛政策が、専守防衛・平和憲法・非核三原則など既存の立場を堅持しながら、周辺国の不審と憂慮を招来しないよう、透明性を持って推進されなければならない、という韓国政府の原則を強調した。日本に対して期待を表明している国もある。東南アジア諸国では、マレーシアのナジブ国防相が、過去は過去として、日本に国際業務の面で大きな役割を期待している、と述べた。

他方、新「防衛大綱」については懸念を表明している国もある。中国は、新「防衛大綱」において、中国の軍事力の近代化や海洋での活動の拡大について言及したこと、さらには新「防衛大綱」によって防衛力の在り方が変化したことそのものについても反発を示している。12月10日、中国外務部の章啓月報道官は、新「防衛大綱」について、「われわれは日本が軍事安全保障戦略を大幅に調整したことでもたらされる影響に強い関心を抱いている」とし、さらに「歴史的経緯によって、日本の軍事安全保障分野における動向は一貫して非常に敏感な問題」と指摘し、「日本側がアジア近隣諸国人民の関心を十分に考え、平和発展の道を引き続き歩み、軍事安全保障問題で慎重に事を進めることでこの地域の平和と安定を守ることを希望する」と述べた。さらに、章啓月報道官は、新「防衛大綱」が中国に言及したことについて、「いわゆる『中国脅威論』が公に喧伝されているが、いかなる事実的根拠もなく、きわめて無責任」と批判した。さらに、その後、12月27日に中国が発表した国防白書でも、日本については「憲法修正のテンポを速め、軍事安全政策を調整し、ミサイル防御システムを開発し、その配備を決定し、対外軍事活動は明らかに増加している」と述べた。これも、新「防衛大綱」を念頭に置いたものとみられる。

新「防衛大綱」で言及のあった北朝鮮はさらに強い反発を示した。12月21日、北朝鮮の朝鮮中央通信は、新「防衛大綱」は、専守防衛戦略を明確な攻撃的戦略に転換したもので、日本の軍事的行動に課されていた制約をすべて撤廃したものと述べた。また、新「防衛大綱」が北朝鮮の軍事的な動きを「地域の安全保障における重大な不安定要因」としていることについて、北朝鮮は日本に対して「脅威」をもたらしたことはなく、日本は北朝鮮の「脅威」を新「防衛大綱」を正当化するための口実としていると、述べた。

## 解説

## 日本の世論の変化と防衛力の見直し

今回の防衛力の見直しは、日本の周辺的情勢変化あるいは自衛隊自身の変化だけによるものではない。日本の安全保障環境の変化を踏まえた国民の認識の変化や、自衛隊への期待の高まりもその背景にある。

まず、国際平和協力活動のような国際的な活動を自衛隊が実施することについて、国民の理解が進んだことである。内閣府が実施した調査によると、自衛隊による外国の災害などへの救援活動について、90年度の調査では、「賛成する」、「どちらかと言えば賛成する」をあわせて54.2%であったのが、2002年度の調査では、78.5%に増大している。また、自衛隊による国連平和維持活動についても、「賛成する」、「どちらかと言えば賛成する」が、90年度の調査では45.5%であったものが、2002年度では、70.2%に増大している。各国の防衛当局者との対話・交流についても、2002年の調査では、「賛成する」、「どちらかと言えば賛成する」が、合計して、72.8%となっている。自衛隊による国際社会の平和と安定のための活動が着実に実施されていく中、国民の理解も深まってきたといえよう。

また、国民の脅威認識も変化している。内閣府が実施した世論調査によると、「日本が戦争に巻き込まれる危険性があるか」という問いに対して、「危険がある」、「危険がないことはない」、「危険はない」と答えた者の割合は、1969年の調査開始以降、それぞれ1～4割台で増減していたが、2000年の調査以降は、「危険がある」、「危険がないわけではない」の割合が急増し、2003年の調査ではこの両者を合計すると80%に達した。この時期には、98年の北朝鮮ミサイル発射事案、99年の能登半島沖不審船事案、2001年の米国同時多発テロ事件、さらには北朝鮮の核問題などが生じ、日本に対するさまざまな脅威が存在することが国民に強く印象付けられ、これらの結果に影響したものと考えられる。

さらに、国民の脅威認識を細かく見てみると、新たな脅威を強く意識していることが分かる。2002年3月に外務省が実施した安全保障に関する世論調査によると、86.5%が日本に対する脅威があると考えており、その中でも、具体的な脅威として、テロ（51.8%）、サイバー攻撃・生物化学兵器による攻撃（42.5%）、外国の特殊部隊やゲリラの侵入（40.0%）、ミサイル攻撃（32.8%）などを挙げる者が多い。また、上記の内閣府による世論調査では、自衛隊が今後力を入れていくべき分野として、災害派遣（67.8%）や国の安全の確保（外国からの侵略の防止）（57.6%）を挙げる者が多い一方、国際平和協力への取り組み（37.1%）、不審船・武装工作員への対応など（27.9%）、国際テロへの対応（25.8%）などへの期待も高いことが分かる。またミサイル攻撃への対処については、『朝日新聞』が2005年2月19、20日に実施した世論調査で、回答者の67%がBMDシステムが必要と答えており、弾道ミサイル攻撃への対処における自衛隊に対する期待の高さをうかがわせている。

新たな脅威への実効的な対応や国際社会の平和と安定のための活動は現在の防衛庁・自衛隊にとっての大きな課題であるが、国民のこれらの問題についての関心や防衛庁・自衛隊の役割への期待も高い。こうした国民の認識の変化とそのほかの要因が相まって、防衛力の見直しのための環境が醸成されたといえよう。