

第 8 章

日本

防衛大綱の見直しに向けて

ブッシュ政権の8年の間、日米同盟は、グローバルな安全保障問題への対応を中心に大きく強化された。その結果、日米関係は「歴史上最良」とも呼ばれることとなった。同盟を安定的に機能させ、かつ発展させていくためには、日米両国の間に発生する問題や摩擦を処理し、同盟の不安定要因を除去することと、日米が協力し、地域やグローバルな安全保障に関する政策課題に取り組んでいくことが必要である。ブッシュ政権期に、日米同盟が「歴史上最良」と言われたのは、それらが進められた時期であったことが大きな理由である。2009年、米国ではブッシュ政権に代わりオバマ新政権が発足したが、オバマ政権との間で、日米同盟をさらに発展させていくためには、日米共通の新たな政策課題を明確化し、その上で協力を進めていくことが必要である。

その上で協力を進める分野として考えられるのは、グローバルな安全保障問題における協力である。日本は、2004年に策定された防衛計画の大綱によって、自衛隊の国際平和協力活動を主体的・積極的に展開していく方向性を打ち出した。しかしながら、現在行われている自衛隊の国際平和協力活動は、極めて限定的な規模にとどまっている。こうした状況は、資源や食糧を自給自足できず、海外との貿易・投資に経済が依存している日本のような国にとって望ましいとは言えない。海外との貿易や投資を安定的に展開していくためには、グローバルな安全保障環境の安定が不可欠である。よって、より広く国益をとらえ、日本に対して直接脅威が及ばないとしても、グローバルな安全保障環境の安定を損なうような事態に対しては、積極的に関与していくことが必要であろう。

また、現在、防衛大綱の見直しに向けた検討が進みつつあるが、そうした議論を進める上では、次の点が重要であろう。第1は、安全保障上の政策課題の明確化である。限られた予算の中で防衛力整備を進めていくには、政策上の優先順位を示すことが不可欠である。第2は、グローバルな安全保障問題に関与することの意義の再確認である。破綻国家など、グローバルな影響が及び得る安全保障上の不安定要因に対する国際社会の取り組みに対しては、日本としても積極的に協力し、国際社会に

おける不安定化や紛争の芽を早期に除去していくための努力を展開していくべきであろう。第3は、台頭する中国に対する向き合い方である。中国の台頭には、多面的なインプリケーションがあるが、「戦略的互惠関係」の構築に向け、それらすべてに沿った形で政策を展開していかなければならない。第4は、即応性と持続性を重視した防衛力を整備していくことである。現在の世界においては、平時でも有事でもない中間領域における活動が増加している。こうした、中間領域における活動は、大規模災害や人道的危機のように、突発的に生起する事態への対応であるか、紛争後の平和構築のように、長く続く活動であることが多い。こうした状況に対応した防衛力を構築していくためには、突発的な事態に対応するための即応性と、長く続く活動に対応するための持続性とを備えていく必要がある。第5は、資源配分の問題である。自衛隊の任務が多様化している一方で防衛費が増大することは当面見込めない中、可能な限りコストを削減していく努力を行うと同時に、周辺安全保障環境を考慮しつつ、日本の防衛費の適切な規模についての議論も幅広く行っていくことが必要であろう。

1 ブッシュ政権における日米同盟と今後の課題

(1) 「歴史上最良」と呼ばれた日米同盟

1990年代半ば、冷戦終結によって共通の脅威としてのソ連が消滅し、日米同盟が「漂流」に向かっているとの危機感が広がった。そこで、日米両国は、日米同盟の「再確認」あるいは「再定義」とも呼ばれるプロセスを通じて同盟を活性化し、冷戦後、不透明・不確実の度合いを強めたアジア太平洋地域の安全保障環境に対応していくことを図った。そのプロセス、すなわち96年の日米安全保障共同宣言に始まり、97年の「日米防衛協力のための指針」（ガイドライン）の改定、99年の周辺事態法の施行によって、日米同盟は、アジア・太平洋地域の安定化のための日米防衛協力を強化した形に変容したのである。また、この時期にはそれ

に加え、95年の米海兵隊員による沖縄少女暴行事件を受け、沖縄の基地負担を軽減するために、沖縄に関する特別行動委員会（SACO）報告に基づく、普天間飛行場の移設を含む沖縄の米軍基地の整理統合についての96年の日米両政府の合意、あるいは99年には弾道ミサイル防衛（BMD）共同技術研究についての日米合意が結ばれるなど、さまざまな形で日米同盟の強化に向けた取り組みがなされた。

そして、ガイドラインに基づく防衛協力の強化、あるいはBMD共同技術研究などが進められ、日米の安全保障協力は着々と進展していった。しかしながら、特に沖縄の基地負担を軽減させるための普天間飛行場の移転プロセスが停滞したこともあり、「再確認」あるいは「再定義」後の日米同盟はいつしか方向感を失い、90年代末には、同盟が再び「漂流」しているとも言われるような時期を迎えることとなる。こうした状況は、2001年にブッシュ政権が発足して程なく解消した。それはひとつには、通称「アーミテージ・ナイ・レポート」と呼ばれる、日米同盟強化のための超党派の報告書「米国と日本：成熟したパートナーシップに向けて」を2000年10月に発表したりチャード・アーミテージ氏が国務副長官として政権入りするなど、知日派が政権の枢要ポストに就任し、日米同盟重視を明確に打ち出したことによる。それに加え、何よりも大きいのは、9・11テロが発生した際、小泉純一郎首相が、即座に米国に対する支持と支援を表明し、11月にはテロ特措法を制定してインド洋に補給艦を派遣したことによって、日米同盟の新たな目標として「テロとの闘い」が設定され、そのための実質的な協力が開始されたことである。

引き続いて日本は、イラクにおいてサダム・フセイン政権が崩壊した後の2004年に人道復興支援のために陸上自衛隊と航空自衛隊をイラクに派遣した。このように、米国と政策目標を共有した上で、自衛隊の活動の地平線が拡大し、インド洋とイラクで活動を展開したことによって、この時期に日米関係は、グローバルな安全保障問題への対応を中心に大きく強化されることになる。その結果、「漂流」が懸念されたのとは打って変わって、この時期の日米関係は「歴史上最良」と呼ばれるようになったので

ある。特に、2003年5月に米国クロフォードで開催された日米首脳会談においては、「世界の中の日米同盟」という言葉が用いられ、日本防衛だけでも、アジア・太平洋地域だけでなく、グローバルな安全保障上の課題に対しても日米同盟が取り組んでいくという方向性が示された。後述する米軍再編のプロセスにおいても、2005年2月の日米安全保障協議委員会（SCC、「2+2」と通称される）の共同発表の中に、「地域における共通の戦略目標」に加えて「世界における共通の戦略目標」が盛り込まれ、国際社会の基本的な価値の推進、国際平和協力活動等における日米のパートナーシップの強化、大量破壊兵器の不拡散の推進、テロの防止と根絶、国連安全保障理事会改革、エネルギー供給の安定性の維持・向上といった分野で協力することとされたのである。

(2) 米軍再編——合意の実行にむけて

日米同盟において、ブッシュ政権8年における最も重要な進展は、在日米軍基地の再編と自衛隊・米軍の役割・任務・能力（RMC）に関する協力についての合意がなされたことである。それは、米国がグローバルに進めた米軍配備態勢の見直し（GPR）の一部としての性格も持つ日米協議である。時系列的に言えば、2002年12月のSCCにおける共同発表を受けて開始され、2005年2月のSCCで発表された共通戦略目標、2005年10月のSCCで合意された共同発表「未来のための変革と再編」を経て、2006年5月のSCCで合意された「再編実施のための日米のロードマップ」に至るプロセスである。

この中で、日本政府は、「地元負担の軽減」と「抑止力の維持」の2つの原則の下に協議を進めた。「地元負担の軽減」は、米軍基地に由来する騒音・事故・犯罪に対する地元の不満が日米同盟の不安定要因であることを考慮し、それを低減させることを目的としたものである。一方、「抑止力の維持」は、米軍の駐留兵力の削減を行うとしても、それは地域の安全保障環境を不安定化させるような過度の兵力削減ではなく、軍事的考慮に基づいて行われることを示したものである。そのため、基地の再

編と RMC に関する協力についての合意は、一つのパッケージとして把握する必要がある。

その一つの柱である在日米軍基地の再編においては、地元負担の軽減の文脈から、SACO において合意がなされながらも、結局実現されなかった普天間飛行場の移設について、SACO で示された海上埋め立て案とは異なる、キャンプ・シュワブ地上部分をベースとする埋め立てによる V 字型滑走路（図 8-1）案が示された。このほか、普天間飛行場を含む嘉手納以南 6 施設の返還、第 3 海兵機動展開部隊（III MEF）司令部 8,000 人のグアム移駐などの負担軽減のための施策が合意された。一方、抑止力の維持の文脈からは、日米の相互運用性を高めるという観点から、米陸軍第 1 軍団司令部の移転が予定されたキャンプ座間への陸上自衛隊中央即応集団司令部の移転と、横田飛行場における航空自衛隊航空総隊司令部と米空軍第 5 空軍司令部の併置が合意された。もう一つの柱である RMC に関する協力は、抑止力の維持のために重要な役割を果たすものであり、2005 年の「未来のための変革と再編」で、15 項目の防衛協力の例が示され、その例をベースとして、日米の防衛協力が進められていくこととされた。

このうち重要なのは、SACO において実現できなかった普天間飛行場の移設であろう。特に、沖縄における負担軽減の大きな要素である、III MEF 司令部のグアム移駐は、グアムにおける所要の施設およびインフラ整備のための日本の資金的貢献に加え、普天間飛行場の代替施設の完成に向けた具体的な進展にかかっているのである。このように、「地元負担の軽減」を達成するためにも、また、SACO 以来の日米政府間合意を実現させるためにも、普天間飛行場の移設は極めて重要な意味を持っている。

この問題に関しては、2006 年 11 月の沖縄県知事選挙で、普天間飛行場代替施設の県内移設に肯定的な態度をとった仲井真弘多候補が当選したことを受け、政府と沖縄県の間で調整が進められつつある。仲井真知事は、県内移設には肯定的であるものの、同年 5 月の日米合意よりもさらなる沖合への滑走路の移設を主張し、政府とは異なる立場をとっている。しかしながら、市街地に位置する普天間飛行場の危険性を除去する

には滑走路を移設することが必要であるとする点で両者は一致していることもあり、同年8月には、「普天間飛行場の移設にかかる措置に関する協議会」が設置され、代替施設の建設計画、使用協定を含む安全・環境対策、普天間飛行場の危険性の除去、地域振興などが協議されることとなった。同協議会は、2008年7月までに8回開催されており、7月18日の第8回協議会においては、普天間基地の危険性除去に関するワーキングチームと普天間代替施設の建設計画・環境アセスメントを円滑に進めるためのワーキングチームを設置することで合意が成立し、それらの問題についての実務的な協議が進められつつある。環境アセスメントについても、方法書を2007年8月に仲井真知事をはじめとする関係自治体の首長に送付し、その後公告・縦覧、住民等からの意見提出、知事の意見提出などを経て、2008年3月14日にそれらを踏まえて修正された方法書が送付された。それを受けて、3月15日から、方法書に沿った調査として、気象・飛来塩分測定が開始された。

図 8-1 普天間飛行場の代替施設案

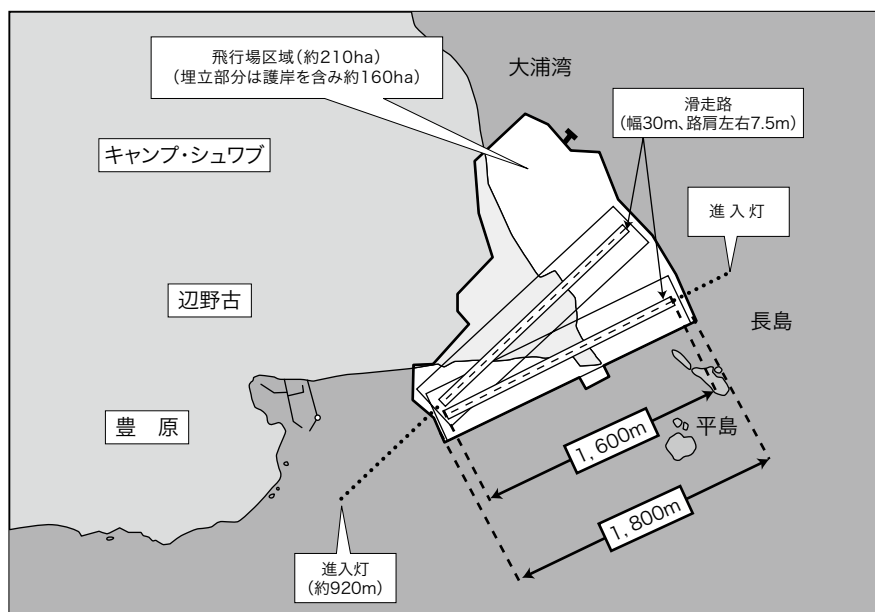


表 8-1 防衛政策見直し協議（DPRI）合意の進捗状況

再編の内容（関連施設名）	主な進捗状況（ロードマップに示されたスケジュール）	
嘉手納飛行場以南の土地返還 （キャンプ桑江） （キャンプ瑞慶覧） （普天間飛行場） （牧港補給地区） （那覇港湾施設） （陸軍貯油施設第1 桑江タンク・ファーム）	07. 8. 8	☐ 日米防衛相会談において、小池百合子防衛相（当時）からゲイツ米国防長官に対し、キャンプ瑞慶覧の最大限の規模での返還を要請
	07. 8. 9	☐ 「那覇港湾施設移設に関する協議会」開催（追加的な集積場を含む代替施設の位置・形状等について関係地方公共団体等が同意）
	07. 11. 8	☐ 日米防衛相会談において、石破茂防衛相（当時）からゲイツ米国防長官に対し、キャンプ瑞慶覧の最大限の規模での返還を要請
	07. 12. 11	☐ 追加的な集積場を含む那覇港湾施設代替施設の位置・形状等について、日米合同委員会合意
	08. 3. 19	☐ 「那覇港湾施設移設に関する協議会」開催（日米合同委員会において代替施設の位置・形状等について合意がなされた旨報告）
陸自共同使用 （キャンプ・ハンセン）	08. 2. 7	☐ キャンプ・ハンセンの共同使用について日米合同委員会合意
	08. 3. 4	☐ キャンプ・ハンセンの共同使用について閣議決定および政府間協定締結
	08. 3. ～	☐ 陸自訓練開始
PAC-3の配備 （嘉手納飛行場、嘉手納弾薬庫地区）	06. 7. 19	☐ 米国から日本政府に対し配備について通報
	06. 11. 30	☐ PAC-3 部隊任務開始式
	06. 12. 末～	☐ 運用を開始
Xバンド・レーダーの配備 （車力分屯基地）	06. 6. 26～	☐ 運用を開始
空自航空総隊司令部の移転等 （横田飛行場）	06. 10. 27	☐ 横田空域の一部削減について日米合同委員会合意
	07. 7. 2	☐ 空自航空総隊司令部庁舎等用地の共同使用について日米合同委員会合意
	08. 1. 30	☐ 司令部庁舎の工事契約
	08. 9. 25	☐ 横田空域の一部削減を実施
米陸軍司令部能力の改善等 （キャンプ座間、相模総合補給廠）	06. 12. 19	☐ 「第1軍団（前方）・在日米陸軍司令部」発足
	08. 6. 6	☐ 相模総合補給廠の一部土地の返還（17ha）について日米合同委員会合意
	08. 9. 末	☐ 「第1軍団（前方）・在日米陸軍司令部」改編
空母艦載機の厚木から岩国への移駐／KC-130の普天間から岩国への移駐／海自航空機の岩国から厚木への移駐	07. 1. 30	☐ 山口県より愛宕山開発用地への米軍家族住宅の整備等についての意向確認に対し、用地取得可能であれば有力な候補地の一つである旨回答
	07. 5. 17-18	☐ 米側が作成した包括的な施設整備のマスタープランの概要について、地元自治体に説明
	08. 3. 27	☐ 岩国飛行場の東側誘導路の地盤改良工事について契約

このように、当初計画よりはやや遅れているものの、普天間飛行場の移設に向けた取り組みは少しずつ進みつつある。表8-1では、普天間飛行場以外の合意についての実行状況を示しているが、これら訓練移設を含む他の合意についても、一定の進展をみることができる。

これらの合意を着実に実行していくことは、抑止力を維持しながら地元負担を軽減し、日米同盟の基礎を強化していく上で極めて重要な意味を持つ。特に、今回の協議では、SACOで合意され、閣議決定もされながら結局実行されなかった普天間飛行場の移設を一度白紙に戻した上で、改めて別の代替施設案に基づいて進められていく旨合意されている。一度結ばれた日米合意を白紙に戻しながら結ばれた合意を、さらにもう一度見直すことを余儀なくされるような状況に陥るとすれば、日米同盟における相互の信頼に大きな影響を及ぼす。当事者が協力して粘り強く努力し、日米関係をより強固にしていくことが期待される。

(3) ブッシュ政権後の日米同盟の課題

日米同盟を安定的に機能させ、かつ発展させていくためには、次の2つの点において同盟を管理していく必要がある。第1は、日米両国の間に発生する問題や摩擦を処理し、同盟の不安定要因を除去することであり、第2は、日米が協力し、地域やグローバルな安全保障に関する政策課題に取り組んでいくことである。ブッシュ政権8年のうち、特にクロフォードでの日米首脳会談で「世界の中の日米同盟」という言葉が登場した2003年前後は、両者が並行して進められた時期であったと言える。まず、自衛隊のインド洋、イラク派遣によって、グローバルな政策課題としての「テロとの闘い」における日米協力が実践された。加えて共通戦略目標が示され、またRMCに関する協力について具体的な協議が行われることによって、地域およびグローバルな安全保障に関する政策課題に日米同盟として取り組む上での実体を整えることが追求された。さらに、防衛政策見直し協議において、抑止力を維持しながら地元負担を軽減するように基地再編についての協議がなされ、基地問題という日米2

国間の問題の軽減に向けた取り組みが展開したのである。

このように、自衛隊と米軍が現実に関係して、日米が安全保障に関する共通の政策課題に取り組み、その実効性をさらに高めていくための戦略的な協議が進められていたことに加え、小泉首相とブッシュ大統領の個人的関係が良好であったことが、「漂流」から一転して「歴史上最良」の日米関係と呼ばれる時期をもたらした裏付けであったと言える。

一方、現在の日米関係を見ると、日米合意に基づく基地再編の実行が最も重要な課題となっている。もちろん、合意されたことは実行されなければ意味がないから、特に普天間飛行場の移設などを着実に実行することは極めて重要である。地域および世界における安全保障問題に対する日米の協力を引き続き進めていくためにも、基地の再編を実行し、日米の信頼感をさらに高めていく必要がある。

ただし、こうした合意を実行する段階ではさまざまな摩擦、問題が生じるのは不可避である。そのため、このことだけが日米同盟関係における主要な政策課題である状況が長く続くのは好ましくない。基地再編に関する合意の実行は、2国間における問題や摩擦を処理するレベルにおける政策課題であり、重要ではあるが、それだけでは日米同盟の有効性を高めていくことは難しい。

特に、「歴史上最良」と呼ばれた時期の日米同盟が、自衛隊がインド洋とイラクとで活動し、自衛隊と米軍とが共通の政策目標のために協力していたことを裏付けとしていたことを考えると、日米が協力して政策課題に取り組んでいくためには、まず実体のある協力を拡大発展していく必要があると言えるだろう。自衛隊の活動のうち、ブッシュ政権期の日米同盟の強化をもたらす契機となったインド洋での海上自衛隊による給油については、テロ対策特別措置法（以下、テロ特措法）の失効による2008年初頭の中断期間を除いては、2008年2月に成立し、12月に1年の延長が決まった補給支援特別措置法（以下、補給支援特措法）に基づいて2009年も継続されることとなった。だが、イラクに人道復興支援のために派遣された陸上自衛隊は2006年7月に撤収し、C-130H輸送機による空輸を行って

いた航空自衛隊も2008年12月に撤収した。そのため、「歴史上最良」と呼ばれた時期に、日米の実体的な協力を担っていたグローバルな自衛隊の活動は、現在極めて小規模なものになってしまっているのである。

今後、実体的な協力を進める上で手がかりとなり得るのは、共通戦略目標とRMCに関する協力であろう。特に、共通戦略目標は、地域およびグローバルに日米が協力して取り組むべき政策課題を列挙したものであるから、今後の日米協力の指針として十二分に活用すべきものではある。しかしながら、共通戦略目標に合意してからすでに4年を経ており、その後北朝鮮の核・ミサイル実験、六者会合の一定の進展による北朝鮮核施設の無能力化、中国の衛星攻撃兵器（ASAT）実験、ロシアとグルジアの紛争など、国際情勢においてさまざまな展開が起こっている。こうしたことを考えると、日米共通の新たな政策課題を改めて模索していくことが必要であろう。そのことこそが、ブッシュ政権後、オバマ政権との間で、日米同盟を発展させる上での日本側の課題なのである。

2 岐路に立つ自衛隊の国際平和協力活動

(1) 現防衛大綱における国際平和協力活動の位置付けと国連平和維持活動（PKO）へのかかわり

日本の防衛政策・防衛態勢の基本的なあり方は、「防衛計画の大綱」（防衛大綱）によって示されている。防衛大綱は、これまで、冷戦期の76年、冷戦後の95年に策定されており、現在のものは2004年に策定されたものである。この、2004年に策定された防衛大綱においては、自衛隊の国際平和協力活動を、外交と一体のものとして主体的・積極的に行っていくものとされた。また、自衛隊の海外における活動として91年の湾岸戦争や92年のカンボジアPKOの頃に盛んに用いられた「国際貢献」という語に代わり「国際平和協力活動」が用いられるようになった。「国際貢献」という言葉には、国際社会における問題を自らの問題ととらえるのではなく、第三者的に一步距離を置いて対応するニュアンスが含まれて

いるからである。それに対し「国際平和協力活動」の語を用いるようになったのは、グローバル化の進展により、日本から遠く離れた地域で発生した事態であっても、日本にその脅威や影響が及ぶ可能性がある現代においては、日本も、第三者的態度ではなく、国際社会の一員としての当事者意識を持ちながら対応する必要があると考えられているからである。

以上のように、現防衛大綱においては、自衛隊の海外における活動を主体的・積極的に展開していく方向性が打ち出されている。それは、92年のカンボジアPKOへの参加を発端とする国連PKOへの参加に加え、2001年の9・11テロ後のインド洋への海上自衛隊の派遣、2004年初頭のイラクへの陸上自衛隊・航空自衛隊の派遣によって、自衛隊の活動の地平線が拡大したことを背景としている。現防衛大綱は、現実の展開を後追いしつつも、自衛隊の海外における活動の基本的な目標と原則を体系化する形で示したものと言える。そしてそれを受けて、2007年1月には国際平和協力活動は自衛隊の本来任務として位置付けられた。また、同年3月には、国際平和協力活動に派遣される海外派遣部隊の指揮を行う機能も持つ陸上自衛隊の中央即応集団の新編とあわせて、その隷下に国際活動教育隊が発足し、陸上自衛隊の国際平和協力活動に対応する能力の強化が図られている。さらに、2009年度予算案において、移動式医療システムや大型輸送ヘリコプターエンジンの能力向上など、国際平和協力活動のための装備品等の改善・充実が盛り込まれている。このように、自衛隊が国際平和協力活動に主体的・積極的に取り組むのに必要となる組織や能力の整備が、着々と進められているのである。

しかしながら、2008年12月現在、現実に行われている自衛隊の国際平和協力活動は、極めて限定的な規模にとどまっている。皮肉なことに、2004年12月に現防衛大綱が策定されて以来、派遣人員数で見た場合むしろ縮小傾向にあると言える。前述したとおり、インド洋での給油活動は一時の中断こそあれ継続されているものの、2006年7月には陸上自衛隊が、2008年12月には航空自衛隊がイラクから撤収した。国連PKOも、2004年までの東ティモールPKO以来100人単位規模の派遣はなく、

2008 年末時点ではゴラン高原で停戦監視にあたる 40 数人の国連兵力引き離し監視隊 (UNDOF) 派遣隊以外には、ネパールの国連ネパール政治ミッション (UNMIN) に 6 人、2008 年から派遣することとしたスーダン南部の国連スーダンミッション (UNMIS) に 2 人派遣しているのにとどまっている。

2004 年に現防衛大綱が策定されて以来、国際社会で議論が高まった PKO として、レバノンの国連レバノン暫定隊 (UNIFIL)、スーダン南部の UNMIS、スーダン西部の国連・アフリカ連合同ミッション (UNAMID) がある。このうち、UNIFIL は、元来はイスラエルとレバノンの紛争後の停戦監視を行うために 78 年に設置された国連 PKO である。ところが 2006 年 7 月に、ヒズボラとイスラエルとの間で紛争が発生し、その後 UNIFIL には、安保理決議 1701 に基づいて新たに両者の間の停戦監視の任務が付与された。UNIFIL II とも通称されるこの停戦監視任務に対しては 2008 年 12 月時点で 25 カ国が参加している。スーダン南部ではキリスト教徒主体の反政府勢力とスーダン政府との間の紛争が 80 年代前半から続いていたが、2005 年 1 月に和平合意が成立した。これを受けて 2005 年 3 月に採択された安保理決議 1590 に基づいて設置された国連 PKO が UNMIS であり、68 カ国より約 1 万人が派遣されている。UNAMID は、スーダン西部のダルフル地方における、アラブ系民兵と非アラブ系地元住民との内戦で人道的危機が発生したことに対応して、2007 年 7 月に採択された安保理決議 1769 に基づいて設置された国連 PKO であり、2004 年から展開していたアフリカ連合スーダンミッション (AMIS) を組み込む形で展開している。計画上は、約 2 万人の軍人と約 4,000 人の文民警察官、さらに約 5,000 人の文民からなる、総数約 3 万人の大型 PKO であるが、潘基文・国連事務総長が 2008 年 12 月に、計画の 60% の兵力しか展開していないと指摘したように、実際にはその展開は遅れている。

これらに対しては、地理的に近いアフリカ・ヨーロッパ諸国のみならず、東アジアからも、中国がそのすべてに、韓国が UNIFIL と UNMIS に参加

しているが、日本の自衛隊の参加は、2008年に決定された UNMIS への2人の派遣にとどまっている。そのため、国連 PKO に対して積極的に参加しているとは言い難い状況となっている。スマトラ沖大地震・津波の被害に対する国際緊急援助隊の派遣など、国際的な大災害が発生した際には積極的に派遣されていると言えるものの、それ以外は、全体として自衛隊の国際平和協力活動への参加人員数は低いレベルにとどまっていると言わざるを得ない。

(2) 自衛隊の国際平和協力活動の縮小の背景

こうした縮小傾向の背景の一つには国連 PKO の性格が変質していることがある。国連 PKO に対しては、92年に制定された国際平和協力法に基づいて自衛隊は派遣されるが、これは伝統的な「国連憲章第6章型」と呼ばれる PKO への参加を前提としたものであり、それは2001年にいわゆる平和維持隊 (PKF) 本体業務への参加凍結が解除された後も変わりはない。しかしながら、最近の国連 PKO は、それまでの厳格な中立性に基づく停戦監視だけでなく、「国連憲章第7章型」と言われる武力の行使をも許された活動であることが多い。そのため、特に日本の PKO 参加5原則（紛争当事者間での停戦合意の成立、紛争当事者による当該平和維持隊の展開および日本の参加への同意、中立的な立場の厳守、原則が満たされなくなった場合の撤収、要員防護のために必要な最小限度の武器使用）との関係において慎重な議論が必要とされることから、自衛隊の参加は一般的に見て困難な場合が多くなっているのである。

しかしながら、「国連憲章第7章型」の PKO に対しても、イラク特措法に基づいてイラクで行ったような、非戦闘地域での人道復興支援や輸送支援を行うことは、憲法解釈上は可能である。今後、自衛隊の国際平和協力活動に関する一般法の議論を進めていく際には、こうしたことも考慮に入れ、日本がより主体的・積極的に国際平和協力活動を展開できるように法制度を構築していくことが目標とされるべきであろう。

もうひとつは、自衛隊の海外における活動の位置付けを、第三者的ニュ

表8-2 主要国の海外への部隊派遣状況

	年	日本	韓国	中国	フィリピン	インド	豪州	NZ	英国	ドイツ	フランス	米国	ロシア
国連 PKO	2002	720	474	38	66	2,407	1,328	672	450	11	275	3,402	202
	2008	36	394	1,642	351	8,868	39	16	415	1,205	1,801	25	208
アフガニスタン (ISAF 等)関係	2002	0	90	0	0	0	0	12	400	1,333	5,106	7,500	0
	2008	0	208	0	0	400	907	108	7,398	3,379	2,318	24,708	0
イラク関係	2002	0	0	11	0	8	0	0	1,376	14	181	6,230	0
	2008	210	1,200	0	0	0	1,576	1	6,371	0	0	168,000	0
その他	2002	0	0	0	0	0	60	69	4,250	7,210	7,641	199,690	17,050
	2008	0	1	315	0	0	1,015	289	171	2,971	4,769	144,816	25,643
合 計	2002	720	564	49	66	2,415	1,388	753	6,476	8,568	13,203	216,822	17,252
	2008	246	1,803	1,957	351	9,268	3,537	414	14,355	7,555	8,888	337,549	25,851

(出所) IISS, *Military Balance 2002-2003* および *Military Balance 2008*

アンスを持つ「国際貢献」ではなく、日本の国益のために主体的・積極的に行うとの考え方を示したことの逆説的な効果である。これは本来は、グローバル化の進展により、日本から遠く離れた地域で発生した事態であっても、日本にその脅威や影響が及ぶ可能性があることから、グローバルに活動することこそ国益にかなうという考え方に基づくものであった。例えば、国際テロ組織アルカーイダの活動を制圧していくためには、彼らの根拠地となりえる破綻国家などの安定化と、人やモノの流れそのものを全世界的に抑えていくことが必要である。それができなかった場合、日本の周辺国でテロリストが活動していなかったとしても、日本に突然危険が及ぶことがあり得るのである。また、世界経済やエネルギー供給の構造の変化により、中東の石油やインド洋のシーレーンだけでなく、アフリカ大陸の経済成長の潜在性やウランを含む希少金属の供給元としてのアフリカ大陸・中央アジアの重要性も高まっている。

しかしながら、現防衛大綱では、「中東から東アジアに至る地域は、従来から我が国と経済的結びつきが強い上、我が国への海上交通路ともなっており、資源・エネルギーの大半を海外に依存する我が国にとって、その安定は極めて重要である。このため、関係各国との間で共通の安全保障上の課題に対する各般の協力を推進し、この地域の安定化に努める」との記述があり、特に中東の資源・エネルギーとの関連を重視した優先順位付けが示されている。このような形での優先付けは、同じく現防衛

日豪の安全保障協力

1992年に自衛隊が初めてカンボジアでPKOに参加して以来、東ティモール、イラクにおいて、日本とオーストラリアは部隊レベルでの協力を行ってきた。こうした協力の蓄積を背景に、2007年3月に、当時の安倍晋三首相とジョン・ハワード首相との会談の後、「安全保障協力に関する日豪共同宣言」が発表された。これは日本にとって、米国以外の国との間での、初めての安全保障協力に特化した2国間宣言であり、日豪安全保障協力を新たな段階に引き上げるものである。そして、日米同盟を中心とするアジア太平洋地域の「ハブ・アンド・スポーク」同盟ネットワークの、「スポーク」間の機能的な協力を進展させ、非伝統的な安全保障分野を含むさまざまな不安定要因に対する地域全体の対応能力を高めるものである。

こうした日本との安全保障協力を、日米豪3カ国協力とともに進めてきたのはハワード政権であったが、2008年11月の総選挙では与党自由党が敗れ、労働党のケビン・ラッド党首が首相となった。ラッド首相は知中派として知られていることから、オーストラリアの政策が転換し、日豪および日米豪協力は停滞するのではないかとの懸念が一部から指摘された。

しかしながら、それはラッド政権のアジア政策に対する正しい理解ではない。ラッド首相がこれまで示してきたアジア政策についての考え方は、中国の台頭の意味を多面的に理解した上で、米豪同盟や日本との安全保障協力をベースとした上で中国に向かいあっていこうとするものである。

ラッド党首は、例えば首相になる前の2007年4月に米国のブルッキングス研究所で行ったスピーチ「中国の台頭と米豪関係への戦略的インプリケーション」においては、90年代と異なり、現在では中国に対する政策は「封じ込め」か「関与」かという単純な図式を超えていかなければならないと指摘している。その上で、日本およびオーストラリアとの既存の同盟に裏付けられた米国の東アジアおよび西太平洋への戦略的関与を基盤として、地域およびグローバルなルールに基づく秩序に中国を引き込んでいくことが、オーストラリアのアジア政策の基本方針であるべきだと述べた。さらに、オーストラリアとして、相違や不一致をはっきりと主張しつつ、中国との共通の経済的利益を最大化していくこと、また、オーストラリアにとって米国との同盟は中心的な重要性を持ち続けること、オーストラリアは日本との新たな安全保障宣言を支持することを中国に明確に伝えていくことを、政策的課題として提示している。

また、首相就任の後、2008年3月にやはりブルッキングス研究所で行ったスピーチ「オーストラリア、米国とアジア太平洋地域」においては、日本との経済関係および防衛協力の重要性と日米豪3カ国協力の重要性について言及している。そして、中国については、グローバルと地域のルールに基づく秩序を強化するのに貢献することを望んでいると述べつつ、中国の軍事費が急速に増大しつつあり、透明性の欠如や長期的な戦略的目標に対する不確実性が問題であると指摘している。

このように、ラッド政権は、「関与」か「封じ込め」かの二元的な理解ではなく、

中国がもたらす経済的機会と政治的課題とを多面的にとらえた上での対中政策を展開しているものであり、日豪安全保障協力も引き続き進展している。2008年12月には、東京で、2007年6月に引き続いて2回目の日豪外務・防衛閣僚協議（「2+2」）が開催され、日豪安全保障協力、日米豪3カ国協力、情報共有、東アジアの安全保障、北朝鮮、イラク・アフガニスタンについて議論が行われた。また、それに先立って開催された日豪防衛相会談において、日豪防衛交流覚書の改定が行われた。改定された覚書には、日豪間の訓練の充実や国際平和協力活動での協力、戦略政策に関する意見交換の定期的な実施などが盛り込まれている。このように、今後も日豪の安全保障協力は強化されていく方向にある。

大綱で示された「地域紛争、大量破壊兵器等の拡散や国際テロなど国際社会の平和と安定が脅かされるような状況は、我が国の平和と安全の確保に密接にかかわる問題であるとの認識」と整合しないこともありえる。事実、2004年以降、イラクのほかにレバノン、アフガニスタン、スーダン、ソマリアの安定が国際社会の平和と安定を脅かすような事態となったが、それらは上記の記述に必ずしも当てはまるものではないのである。また北朝鮮の核問題や中国の台頭など、周辺情勢に対する不安感の高まりも、日本の安全保障との直接的な関連性が強く意識され、地理的に遠く離れているアフリカ等における国連PKO等への参加を遠ざける効果を持ったと考えられる。そして、現実として多くのPKOが展開している場所がアフリカであることもあり、日本の国際平和協力活動は縮小していったと言える。

表8-2は、英国の国際戦略研究所が毎年発行している『ミリタリーバランス』による、主要国の海外への部隊派遣状況をまとめたものである。これらの国々の中で、2002年以降海外への部隊派遣が減少しているのは、日本とニュージーランドのみである。特に著しいのは、国連PKOへの参加人数の減少であり、その結果として、全世界のPKOに派遣している要員数は、2008年12月時点でPKOに参加している120カ国中79位でしかない状態になっているのである。表が示すように、日本だけでなく、ほかにもオーストラリアやニュージーランド、米国は国連PKOへの参加

人数を大きく減少させている。しかしそれらの国々は、その代わりにアフガニスタンへの派遣を拡大させているのであり、日本のように純減という形にはなっていない。

こうした状況は、資源や食糧を自給自足できず、海外との貿易・投資に経済が依存している日本のような国にとって望ましいとは言えない。海外との貿易や投資を安定的に展開していくためには、グローバルな安全保障環境の安定が不可欠である。よって、より広く国益をとらえ、日本に対して直接脅威が及ばないとしても、グローバルな安全保障環境の安定を損なうような事態に対しては、積極的に関与していくことが必要であろう。

PKO などの平和構築に向けた国際的な取り組みが、軍民協力を重視するなど多機能化・大規模化の流れにある現在、そこに多様な機能を投入する必要性が高まっている。経済支援、文民による支援、軍事組織による治安安定や人道復興支援など、さまざまな主体が関与することが求められており、日本としても、さまざまな手段を有機的に連携させ、国際的な平和構築に向けた協力を不断に進めていくことが必要であろう。自衛隊の国際平和協力活動は、そうした包括的な取り組みの中で重要な役割を果たし得るのである。

また、国際平和協力活動を通じて、国際的な安全保障問題に対してグローバルに関与していくことは、単にその問題の解決に向けて日本が関与していくというだけではない。同じくその問題に関与している国々との関係が強化され、それを通じて日本の安全保障に寄与する効果があることも重要である。例えば、陸上自衛隊がイラクのムサンナ県サマーワに派遣された際、ムサンナ県の治安維持を担当した英国やオーストラリアと協力して活動したことによって、両国との防衛交流は大きく深化した。特に、オーストラリアとの間での協力関係が大きく進展し、平和構築など非伝統的安全保障分野を中心とした協力の強化をうたった、2007 年 3 月の日豪安全保障共同宣言の発表と、2007 年 6 月および 2008 年 12 月の日豪外務・防衛閣僚会議（「2+2」）の開催につながっていくのである。

こうしたことを考えると、アフガニスタンの安定やソマリアの海賊対策が、国際安全保障における重要な課題となっている現在、日本として、より積極的にアフリカや中東などにおける国際平和協力活動に取り組み、ほかの手段と組み合わせて平和構築への包括的な処方箋を示しつつ、自衛隊をグローバルにまた幅広く活用していくべきであろう。その意味で、日本の国際平和協力活動は岐路に立っているのである。

(3) 国際社会のより一層の努力を必要とするアフガニスタン

アフガニスタンは、79年のソ連の侵攻以来、内戦状態が継続しており、破綻国家的な状況が長く続いている。2001年には、アルカーイダが引き起こした9・11テロによって、アフガニスタンは「テロとの闘い」の最前線となり、米国は、アルカーイダと密接な関係にあったアフガニスタンのタリバーン政権を打倒するために不朽の自由作戦(OEF)を発動した。この米軍の軍事行動は、反タリバーン勢力であった北部同盟と連携したこともあって、軍事的には成功を収め、短期間で首都カブールは陥落しタリバーン政権は打倒された。

しかし、軍事的勝利よりも難しい課題は、アフガニスタン国家を安定的な形で再建するための戦後復興であった。20年以上も内戦状態にあったアフガニスタンにおいて、安定的な国内秩序を再構築していくのは、想像以上に困難だったのである。

まず、内戦が長く続いたこともあって復興・開発に不可欠の基礎的インフラが未整備である点が大きな問題となっている。また、近年、アフガニスタンの治安は不安定の度合いを増しており、今後の見通しは予断を許さない状況にある。とりわけ、パキスタンと国境を接する南部・

アフガニスタンにおいて治安の確保に当たっているのは、安保理決議1386に基づいて設置された国際部隊である ISAF である。ISAF の中心となっているのは北大西洋条約機構（NATO）加盟国であり、アフガニスタン全土の治安維持についてアフガニスタン政府を支援している。各国とも、

[illegible]

248

治安状況の悪化に伴って増派を行っており、2007年4月には参加37カ国で合計36,650人だったのに対し、2009年1月12日時点では43カ国約55,100人が展開している。

また、治安改善と復興事業を同時に推進するために、軍人および文民復興支援要員からなる軍民混成の組織である地方復興チーム（PRT）が、アフガニスタンのほぼ全域、26カ所に展開しており、14カ国が主導国となっている（図8-2参照）。最初のPRTは、2002年12月にパクティヤ州ガルデズに設置され、引き続いて2003年初頭にバーミヤン、クンドゥズ、マザリシャリフ、カンダハール、ヘラートの各地に設置された。これらのPRTは、それぞれ地域の特性などに応じた組織・活動形態をとっているため、一つの定型的な編成は存在しないが、平均的には軍事要員が100人から200人程度、文民要員が数人から10数人で構成されている。このうち軍事要員は、2003年10月の安保理決議1510により、ISAF担当地域がカブールおよび周辺地域から拡大したことに伴ってISAFの指揮下にある。文民要員は、外交官、開発機関職員、警察官に加え、その地域の復興開発の必要性に応じた職員が派遣されている。このように、治安が不安定なため復興活動にも支障が出ているアフガニスタンにおいて、治安維持に従事する要員と復興支援に従事する要員とを組み合わせた活動を行うことで、開発支援の成果を挙げ、アフガニスタン政府の影響力の地方への拡大を支援することが図られているのである。

こうした状況にあるアフガニスタンに対して、日本は大規模な経済支援を行っている。2002年1月には東京でアフガニスタン復興支援国際会議を開催し、これまでに14.5億ドルの支援を実施してきた。また、2008年6月にパリで開催された復興支援国際会議においても新たに5.5億ドルの支援を表明している。人道支援に加え、政治プロセス、治安改善、復興の各分野における支援を行ってきており、政治プロセスにおいては選挙支援や憲法制定支援、行政経費支援など、治安改善のための措置としては旧国軍兵士を対象とする武装解除・動員解除・社会復帰支援（DDR）と、引き続き非法武装集団の解体のための措置（DIAG）、復興支援としては

カブール・カンダハール間などの幹線道路整備、農業・農村開発を中心とする地方総合開発、学校建設、医療器材・医薬品供与を行ってきている。

日本は、これらに加え、自衛隊の活動として、テロ特措法ないし補給支援特措法に基づいて、2001年12月以来、テロリストおよび関連物資が海上移動するのを阻止・抑止するために行われている海上阻止活動に従事する他国の艦艇に対する補給支援を行っている。

海上阻止活動は、麻薬の流通によってタリバーンが資金を調達することや、外部から武器が流入することを抑制しており、アフガニスタンの安定化に向けた国際社会の取り組みの中で大きな役割を果たしている。この活動に対し、自衛隊による補給支援活動は多大の貢献をしている。その上で、テロとの闘いであれ麻薬問題であれ、アフガニスタンそのものを安定化させることが、問題の根本的な解決には必要であろう。そして人道復興支援、経済再建のためには治安の安定が不可欠であり、治安の安定のためには人道復興支援、経済再建が着実に進展することが不可欠であることにかんがみれば、アフガニスタンが再び破綻国家的な無秩序状態に陥るのを予防し、安定的な社会を構築していくためには、両者を密接に連携させていくことが絶対的に必要な状況にある。

そうしたことを考えると、特に、イラクのサマワにおいて、草の根無償支援をはじめとする政府開発援助（ODA）と、自衛隊による人道復興支援の連携を成功させた経験を持つ日本としては、アフガニスタンにおける治安の安定に向けた国際社会の努力に、より直接的にかかわっていくことが必要であろう。PRTを主導することを通じた復興支援や、あるいは他国が主導するPRTと協力しての復興支援の実施など、日本にとって可能な行動はいくつか考えられる。そこにおいては、もちろん、自衛隊の派遣だけではなく、社会インフラの再建のための文民による支援も行わなければならない。自衛隊の活動は憲法の範囲内であることが前提となるが、自衛隊の持つ自己完結性や高度な輸送能力を活用し、文民による支援と組み合わせていく、「日本版PRT」といった形態による支援を行うことは有効なオプションとして考えられよう。また、アフガニスタ

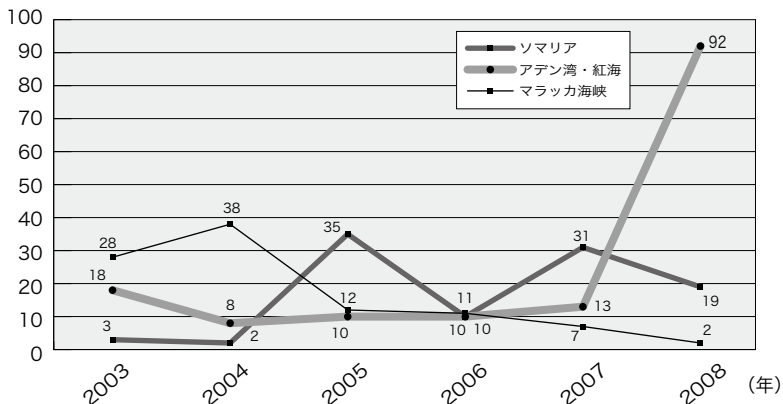
ン全般の治安維持に当たる ISAF の中心となっている NATO はヘリ不足に悩まされており、大型輸送ヘリである CH-47 を約 50 機保有している日本への期待は高いと指摘されている。現防衛大綱でうたったような「主体的・積極的」な国際平和協力活動を実践し、国際安全保障環境の改善を図っていく観点からは、国際安全保障上重要な意味を持つアフガニスタンの安定に積極的に関与する方策について幅広く議論することが必要であろう。

(4) 深刻化するソマリアの海賊問題

海賊というと、帆船時代を思い起こさせるような時代錯誤の響きがある。しかしながら、海賊による海上交通の安全への脅威は決して過去のものではない。むしろ、海洋の安全保障に対する新たな脅威として改めて浮上しつつある。

これまで、海賊の脅威が懸念されていた主要な海域はマラッカ海峡や、東南アジアの多島海であった。しかしながら、近年、2004 年に開始されたインドネシア、マレーシア、シンガポールによるマラッカ海峡共同パトロール（2008 年からタイも参加）、2006 年のアジア海賊対策地域協力

図 8-3 海賊事件発生件数の推移

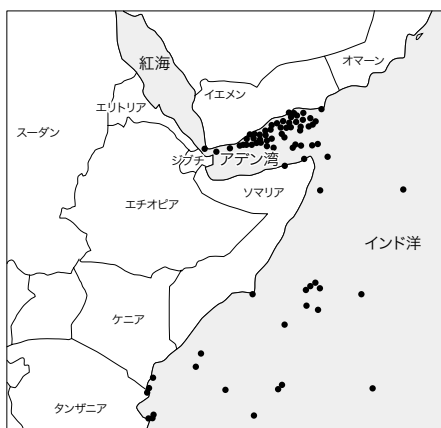


(出所) 国際海事局 (IMB) 2008 年報告書より作成。

協定による情報共有センターの設置など、さまざまな取り組みが進展していることから、マラッカ海峡における海賊の発生件数は低下している。その代わり、最近ではアフリカのソマリア沖やアデン湾における海賊が著しい増加傾向にあり、海上の安全保障に対する深刻な脅威として認識されるようになってきている(図8-3、8-4参照)。

紅海の入り口にあたるアデン湾は、スエズ運河を經由し、アジアと欧州を結ぶ極めて重要な海上

図 8-4 ソマリア沖、アデン湾における海賊事件発生状況



(出所) 国際海事局 (IMB) Piracy Attacks Mapより作成。
(2008 年 12 月 16 日現在)

交通路である。スエズ運河を通航する船舶は、年間約 1.8 万隻に達しており、年間約 9.3 万隻が通過するマラッカ海峡には及ばないものの、年間で約 1.4 万隻が通過するパナマ運河よりも通航隻数は多い。それゆえ、アデン湾は極めて重要な海上交通の要衝であるが、長さ約 1,000km、最大幅約 400km と、マラッカ海峡 (長さ約 500km、最大幅約 140km) と比べても非常に広大であるため、海賊対策を講じるのが難しいといった特徴がある。

アデン湾を通過する日本関係船舶は年間で約 2,000 隻 (自動車運搬船 41%、コンテナ船 34%、ばら積み船 9%、LNG 船 6%、ケミカルタンカー 5%) に達しており、日本からの自動車輸出台数の約 2 割がこの経路で輸送されている。そのため、ソマリアの海賊がもたらしめている安全保障上の重大な脅威に、日本は現実にはさらされていると言えよう。事実、2007 年 10 月 28 日には、日本のドーヴァル海運株式会社所有のケミカルタンカー・ゴールデン・ノリがシージャックされ、また、2008 年 4 月 21 日には、日本郵船所有のタンカー・高山が襲撃されている。2008 年 1 月から 12 月 1 日までの間に、日本の企業に関連する事件は 12 件発生しており、うち 5 隻がシージャックされた。こうした情勢を受けて、2008 年 10 月、日

本船主協会は国土交通大臣に対し、日本関係船の安全確保のため、国際条約を踏まえた日本の法制度の整備や関係各国との連携を含め、より効果的かつ具体的な海賊行為防止策を要望した。

そもそも、国連海洋法条約において、海賊は人類共通の敵とみなされており、すべての国に海賊行為の抑止のための協力義



米艦艇要員から支援を受けるケミカルタンカー・ゴールドデン・ノリ（2007年12月12日）（U.S. Navy Photo by Lt. j.g. Deanna Fisher）

務が定められている（第100条）とともに、すべての国に公海上の海賊船舶および海賊航空機の拿捕を認めている（第105条）。それに加えて、国連安保理は、2008年6月2日に安保理決議1816を採択し、国連憲章第7章下で行動することとし、ソマリア沖で海軍艦艇・航空機を活動させている各国に警戒を要請した。さらに海賊および海上における武装強盗行為を制圧することを目的としてソマリア領海に進入すること、国際法の下で海賊に関し公海上で許容される行為に合致する方法で、ソマリア領海内において、海賊および武装強盗行為の抑圧のためにすべての必要な措置を用いることを、決議採択から6カ月の期間において可能とすることとした。引き続き、2008年10月7日に採択された安保理決議1838では、海上活動に関心のある各国に対し、国際法に従いつつ、ソマリア沖の公海上における海賊との戦いに、特に海軍艦艇および航空機を派遣することにより積極的に参加することを要請した。2008年12月2日に採択された安保理決議1846では、能力を有する各国および地域機構に対し、同決議および国際法に従いつつ、ソマリア沖の公海上における海賊との戦いに、海軍艦艇および航空機を派遣すること等により積極的に参加することを要請し、かつ安保理決議1816でも認められている、ソマリア領海内への進入およびすべての必要な措置の執行を、決議採択から12カ月の期間において可能とすることとした。また、2009年1月に採択された安保理決

議 1863 では、アフリカ連合ソマリアミッション（AMISOM）を引き継ぐ形で国連 PKO の展開について検討を行い、2009 年 6 月 1 日までに国連安保理で改めて決定を行うこととした。

国連におけるさまざまな安保理決議を受けて、NATO や欧州連合（EU）といった国際機関としての対応もなされているほか、フランス、スペイン、ロシアなど多くの国家が艦艇を派遣している。しかしながら、アデン湾のような広大な海域を通航する多数の船舶を護衛するのは容易なことではない。最も確実な方法は、通航船舶それぞれに随伴して護衛することであるが、それを行うには膨大な数の護衛艦艇が必要とされる。通航船舶を集めて護送船団を編成するのもひとつの方法であるが、それを行うと船舶の運航効率が著しく低下する。そのため、海賊の根拠地を制圧し、海賊船そのものの活動を阻止することが有効な手立てとなる。そこで、2008 年 12 月 16 日に採択された安保理決議 1851 では、陸上および沿岸に対する攻撃を容認することを含意する、ソマリア暫定政府の要請に基づきソマリア国内におけるすべての必要な手段を行使できるとの項目が盛り込まれた。

国際公共財としての海洋の安定は、海上交通の安全に経済活動を依存している日本のような国家にとって繁栄と発展のために不可欠であり、海洋の安全保障に対する脅威は重大な政策課題とみなされなければならない。安保理決議 1846 等が、能力を有する国家に対して艦艇および航空機を派遣することによって海賊との戦いに積極的に参加することを求めていることを踏まえ、日本としても当面の応急措置として海上警備行動が発令される予定であることから、部隊の編成準備や現地調査を含む情報収集を開始した。

そして、さらに議論を進めていくなれば、そもそも海賊問題の背景には、破綻国家化しているソマリアにおいて国内統治が確立していない問題があることに突き当たらざるを得ない。海賊対策はあくまで対症療法に過ぎないのであって、抜本的な解決策は、ソマリアの国内秩序を安定化させていくことなのである。そのため、安保理決議 1863 で言及されている

ように、今後国際社会において、ソマリアそのものに対する PKO なり多国籍軍のような何らかの国際的な枠組みが構築される可能性が高い。そうした議論の動向についても日本として注視していくとともに、考える国際協力について幅広く検討していくことも重要であろう。

3 日本の防衛力の今後の課題

(1) 現防衛大綱の特徴——2つの目標と3つのアプローチ

前述の通り、日本の防衛政策、防衛態勢の基本文書となるのは、防衛大綱である。防衛大綱では、基本的な情勢認識、防衛力の役割・任務などに加え、別表という形で自衛隊の兵力構成が具体的に示されている。そして、防衛大綱に基づいて、5年間の防衛力整備計画としての中期防衛力整備計画（中期防）が策定され、その上で中期防を踏まえて各年度の防衛予算が作成されるという流れにある。

現防衛大綱は、2004年12月に策定されたものであるが、特に見直し等の期限が定められていなかったそれまでの2つの防衛大綱と異なり、現防衛大綱では「5年後又は情勢に重要な変化が生じた場合には、その時点における安全保障環境、技術水準の動向等を勘案し検討を行い、必要な修正を行う」として、5年後、すなわち2009年末をめぐり、内容についての検討を改めて行うこととされている。こうしたことから、現防衛大綱で示されている防衛力のあり方と今後の課題について、本格的な議論が開始されている。

現防衛大綱の詳細についてここで改めて述べることは避けるが、その背景にある考え方の要点は、以下の3つに整理できる。

第1は、安全保障の目標として、日本の防衛と国際安全保障環境の改善の2つを掲げた上で、日本自身の努力、同盟国との協力、国際社会との協力の3つのアプローチを2つの目標それぞれに組み合わせてそれらの目標の達成を図っている点である。したがって、安全保障政策の枠組みは2×3の6つの分野において考えられることになる。

第2は、着上陸侵攻などの「本格的な侵略事態」の脅威が減じた一方で、弾道ミサイル攻撃、島嶼部への侵略などの「新たな脅威や多様な事態」への対応を重視する必要があると認識していることである。つまり、高烈度の脅威に対して備える必要は低下したとしても、対応しなければならない脅威の幅はむしろ広がっているとの理解に立っていると言える。

第3は「抑止効果」を重視した防衛力に加え、「対処能力」を重視していく方向性を示していることである。特に、「新たな脅威や多様な事態」に対しては、伝統的な抑止力は必ずしも機能せず、事後的な対応を余儀なくされる場面が増えていくことが予想される。こうした脅威の顕在化を未然に防止し、また、事態が生起した際に機敏に対応するためには、静的な抑止を重視した防衛力ではなく、動的な対処、すなわち即応性や機動性をさらに向上させた防衛力を整備する必要があるとされた。

こうした脅威認識の変化や防衛力の考え方の変化、また予算や人的資源の制約を踏まえ、現防衛大綱においては、それまでの防衛大綱で維持されてきた「基盤的防衛力構想」の有効な部分を継承しつつ、「多機能」「弾力的」「実効性」をキーワードとする新たな防衛力構想が提示されたのである。

(2) 現防衛大綱の基本的な考え方の評価

以上の特徴を持つ現防衛大綱だが、これらについて、現時点における評価を行うとすれば次のように言えるであろう。

まず第1の、2つの目標と3つのアプローチの組み合わせについては、国際安全保障環境の改善を目標に加えたことは大きな変化であると言える。95年の防衛大綱においても、防衛力の役割のうちの一つに「より安定した安全保障環境の構築」が含まれていたが、政策的な目標という形で提示したのは現防衛大綱が初めてである。前節で述べたように、これは実際には、インド洋やイラクで自衛隊が活動するようになった事実を後追いする形で示された目標であり、しかも現時点で実践が伴っているとは必ずしも言えない。しかし、少なくとも自衛隊の活動の地平線を拡大し、グローバルな安全保障問題により主体的・積極的に関与していく

方向性を示したことは間違いないと言えるだろう。

ただし、この、自国の防衛と国際安全保障環境の改善という2つの目標は、一定の国力を持ち国際社会で責任を果たそうとする国家であれば当然持つべき目標であろう。この2つの目標は、安全保障に関連するほぼあらゆる政策を網羅していることから、これらに基づいて具体的な政策の優先順位を付けることは困難になってしまっている。

また、2つの目標と3つのアプローチを組み合わせると、安全保障政策を展開していくべき分野として6分野が示されることになるが、これは単に目標とアプローチの組み合わせを示したに過ぎず、それぞれの組み合わせが、どのような形でどの程度日本の安全保障に寄与するのかは示されていない。例えば、日本自身の努力、同盟国との協力、国際社会との協力は、それぞれ日本の防衛に寄与する度合いや形態が異なるが、その違いをここから読み取ることはできない。限られた予算の中でどのような形で防衛力整備を進めるかを検討する上では、政策上の優先順位を確定することが不可欠であるが、このように、6つの組み合わせを提示しただけでは、政策の優先順位を付けることが困難なのである。

第2の、「本格的な侵略事態」の脅威が減じた一方で、「新たな脅威や多様な事態」への対応を重視する必要があるとの認識については、現在の情勢下においても適切な認識であろう。周辺地域に不安定要因が残存しているとしても、冷戦期に想定されていたような3～5個師団による着上陸侵攻のような事態は考えにくい。一方で、テロとの闘いや大量破壊兵器の拡散が依然として解決されておらず、脅威の性質が多様化している。また、将来の不確実性に対する「備え」として、本格的な侵略に対応する能力についても、「最も基盤的な部分」ないし骨格的な部分は維持されるべきであろう。

他方、「新たな脅威や多様な事態への実効的な対応」として、弾道ミサイル攻撃への対応、ゲリラや特殊部隊による攻撃等への対応、島嶼部に対する侵略への対応、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等への対応、大規模・特殊災害等への対応の5つの事態が具体的

に示されているが、それらはすべてが日本の防衛に関連する事態である。一方、もう一つの目標である国際安全保障環境の改善については、「教育訓練体制、所要の部隊の待機態勢、輸送能力等を整備し、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」などの記述があるが、それらについては具体的な事態や活動の類型が示されていない。グローバルな安全保障上の問題が日本の安全保障に影響するような現在の世界において、より主体的・積極的に国際平和協力活動を展開していくとすれば、自国の防衛と国際安全保障環境の改善の双方において、対応していくべき事態や活動を明確に示し、それを防衛力や組織・制度の整備につなげていくことが必要であろう。

第3の、「抑止効果」に加えて「対処能力」を重視していく方向性を示したことについては、一般的な方向性としては現在の安全保障環境に適応したものであると考えられるが、防衛力の役割を「抑止」と「対処」の二分法でとらえるべきか否かについて議論の余地がある。こうした二分法は、冷戦期のように、平時と有事とがはっきりと区別できるのであれば有意義であろう。しかしながら、現在の世界では、テロとの闘いや、破綻国家における平和構築のための活動、あるいは海賊対策のためのパトロールなど、国際的な安全保障環境を改善するための活動が不断に行われている。すなわち、平時でも有事でもない中間領域における活動が増加しているのである。こうした活動においては、人道復興支援や治安維持など、軍事力の伝統的役割というべき高烈度の紛争に対する抑止・対処とは異なる任務が中心となる。また、一般的にこうした活動は、高烈度の紛争に比べて長期間続く傾向がある。そのため、高烈度の紛争に対する抑止のための能力や、抑止に失敗して実際にそうした有事が生じた場合の対処のための能力とは異なる特徴を持った能力が必要となるのである。こうした傾向をとらえていくためにも、「抑止と対処」という形で二分法的な図式化を行うのではなく、平時と有事の中間領域における活動を重視するといった方向性を打ち出していくことが適当であると考えられる。

(3) 今後の防衛力のあり方における論点

今後の防衛力のあり方を議論する上では、次の点が重要であると言える。

第1は、安全保障上の政策課題を明確化することである。現防衛大綱では、安全保障政策の枠組みとして、2つの目標と3つのアプローチが示されているわけだが、前述したように、特に、2つの目標が抽象的であらゆる事象を含み得ることから、政策上の優先順位を付けることが困難である。しかし、限られた予算の中で防衛力整備を進めていくには、政策上の優先順位を示すことが不可欠である。そのためには、それに取り組んでいくことによって日本の安全保障が達成される政策課題を、現防衛大綱で示された2つの目標よりも具体的な形で示していく必要がある。それは、例えば日本の主権の防護、中国やインドの台頭に伴うグローバルなパワーバランスの変動への対応、海洋の安全保障、大量破壊兵器の不拡散のための取り組み、テロとの闘い、破綻国家問題への取り組み、といったものが考えられるだろう。

第2は、グローバルな安全保障問題に関与していくことの意義の再確認である。グローバル化した世界においては、日本から遠く離れた地域における問題でも、日本に対して安全保障上の影響を及ぼすことがある。現在深刻化しているソマリアの海賊問題は、9・11テロに引き続いて、破綻国家を放置しておくことによって、国際安全保障上重大な危機が発生し、影響がグローバルに及ぶことを示したと言える。こうした観点から、破綻国家など、グローバルな影響が及び得る安全保障上の不安定要因に対する国際社会の取り組みに対しては、日本としても積極的に協力し、国際社会における不安定化や紛争の芽を早期に除去していくための努力を展開していくべきであろう。

もちろん、そうした努力は自衛隊の派遣に限定されるわけではないが、グローバルな安全保障問題に自衛隊を活用して関与していくことは、その問題の解決そのものに寄与するだけではなく、それを通じての他国との協力関係の強化につながっていくという視点も必要であろう。

第3は、台頭する中国に対する向き合い方である。台頭する中国と日本との関係は、冷戦期のソ連との関係とは質的に異なるものである。中国の台頭は、単に国際安全保障上の不確定要因であるというだけではなく、経済的な機会であるとともに、中国が大国として責任ある行動を取り、国際安全保障環境を安定させていくことへの期待ももたらしめている。そのため、中国の台頭は、多面的なインプリケーションを持っている。第1は、軍事的懸念としてのインプリケーションである。中国は、経済成長を背景に、国防費の増額と軍事力の近代化を進めつつある。中国が大国として秩序維持の責任を、日本の安全保障にとって好ましい形で果たすことになれば、軍事力の近代化そのものは脅威となるものではない。しかしながら、それが透明性を欠く形で、かつ急激に進められ、また周辺における活動が活発化していることは懸念となり得ると言える。第2は、外交的ライバルとしてのインプリケーションである。これは、軍事的なバランスとはまた異なる次元において、日中で展開し得る、地域における影響力をめぐる外交的な競争のことである。ただし、競争自体はネガティブな意味を持つものでは必ずしもない。日中両国が、建設的な形で、地域を安定させていくための政策を競争させていくとすれば、地域の安定に対してポジティブな意味を持つことになるだろう。第3は、経済やトランスナショナルな問題など、利益を共有する問題におけるパートナーとしてのインプリケーションである。ソマリア周辺の海賊問題に対する艦艇の派遣など、グローバルな安全保障環境を不安定化させる問題に対し、中国は関与を強めつつある。特に、日中ともに経済は海外貿易に大きく依存しているということもあり、こうした、グローバルなインプリケーションを持つ安全保障問題については日中が協力できる側面も存在するのである。また、地域においても、災害救難、伝染病対策、あるいは気候変動への対応など、トランスナショナルな問題に対して日中が協力できる側面をいくつも見出すことができるであろう。

日本にとって、中国の台頭がこうした複合的な性格を持つものである以上、日本の安全保障政策はこれらすべてに沿った形で展開していかな

なければならない。その最終的な目標は、2008年3月の日中共同声明で示されたように、「戦略的互惠関係」の構築であり、また2007年5月のSCCでの共同発表において述べられたように、「責任ある国際的なステークホルダーとして行動すること」などを促すことであり、前述の多面的なインプリケーションのうち、パートナーとしての側面を強化していくことである。そこに向けていくプロセスの中で、防衛力が担うべき役割について、単なる軍事バランスの維持だけではない、信頼醸成や安全保障協力を含んだより包括的なアプローチを提示していく必要がある。

第4は、即応性と持続性を重視した防衛力を整備していくことである。前述したように、現在の世界においては、平時でも有事でもない中間領域における活動が増加している。また、米国のアフガニスタンとイラクに対する武力行使が、相手国の首都を陥落させ、政府を制圧しただけでは終結せず、その後の秩序回復や復興過程においても、軍の多大な活動が必要とされていることから示されるように、軍事力の活動の時間軸自体が、単純に戦争が行われている期間だけでなく、その後も含む形で拡大してきているのである。これもまた、平時でも有事でもない中間領域における活動である。

こうした、中間領域における活動は、大規模災害や人道的危機のような突発的に生起する事態への対応や、紛争後の平和構築のように、長く続く活動であることが多い。そのため、こうした状況に対応した防衛力を構築していくためには、現在の安全保障環境においては、平時とも有事とも言えない状況において常続的な防衛力の活動を必要とする局面が少なからず存在するという理解に立ち、突発的な事態に対応するための即応性と、長く続く活動に対応するための持続性とを備えていく必要があるのである。さらに、こうした中間領域における活動をグローバルに展開していくことを考えると、長距離機動性といったものも求められることになるであろう。こうした形で、防衛力が果たすべき任務の性質が変化している中、それに対応した人材の育成や意思決定システムのあり方を検討していくこともまた、重要な課題であると考えられる。

第5は、資源配分の問題である。日本の厳しい財政状況に加え、現在展開している経済危機を考慮すれば、自衛隊の任務が多様化したとしても防衛費が増大することは当面見込めない。よって、総花的な能力整備ではなく、政策的な優先順位に合致した形での能力整備や、また、調達効率化など、可能な限りコストを削減していく努力が必要とされる。他方、ここしばらくの間、日本を除いて世界の主要国は国防費を増大させる傾向にあった。現在の経済危機が、今後の各国の国防費の動向にもたらす影響については不確実であるが、日本の防衛費の適切な規模についての議論も幅広く行っていくことも必要であろう。