

第8章

日本

政権交代と安全保障政策

2009年、日本では民主党を中心とする連立内閣へと政権が交代した。安全保障政策において特に注目されたのは、アフガニスタンの安定のための関与、防衛大綱の見直し、普天間飛行場代替施設問題であった。アフガニスタンに関しては、新政権は民生支援をより重視し、11月に、アフガニスタン・パキスタンに対する日本の新たな支援パッケージを発表する一方、海上自衛隊の補給支援活動については、2010年1月をもって活動を停止することとした。防衛大綱の見直しについては、国家の安全保障にかかわる重要課題であり、政権交代という歴史的転換を経て十分な検討を行う必要があるとして、2010年に改めて防衛大綱の見直しがなされることとした。また、新政権は、日米安全保障関係について、特に普天間飛行場移設問題に関心を集中させた。協議を重ねた結果、鳩山内閣は、基地問題については与党3党が協力して対応するとの方針を確認し、移設先の最終決定は見送られることとなった。

また2009年には、北朝鮮がミサイル発射実験や核実験を行った。こうした北朝鮮の挑発的行動に対し、6月に国連安保理決議第1874号が採択されるなど、国際社会は結束して対応した。日本でも、法的枠組みを強化するために貨物検査法案が国会に提出された。国際社会が一致して北朝鮮の核問題への対応を実践していく意味でも、貨物検査法案の速やかな成立が期待される。しかし、北朝鮮核開発問題を一気に解決に導くような妙案は存在しない。六者会合を中心とする北朝鮮非核化のための外交努力を粘り強く続けることがまず必要である。それに加えて、ルールを守っている国が安全保障上の不利益をこうむる一方で、守らない国が利益を得るような状況は容認されないことを明確に示していくことが重要である。ただし、短期的に問題が解決しないと考えるならば、北朝鮮に由来するリスクに有効に対処するための方策を進めていくことも不可欠であろう。

1 政権交代による変化

(1) 民生支援を中心とするアフガニスタンへの関与

2009年は、日本の政治史上特筆すべき年となった。8月30日に行われた総選挙の結果、野党第一党であった民主党が308議席を獲得し、自由民主党に代わって政権与党となったのである。自由民主党は、1955年の結党以来一貫して守ってきた第一党の座を失い、1993年以来2度目の野党への転落となった。

こうして、9月16日に鳩山由紀夫政権が発足した。外交・安全保障においては、新興大国の台頭によるパワーバランスの変動、長期化するテロの脅威、北朝鮮の核開発問題、内政面においては、経済危機への対策、政治・行政システムの改革など、数多くの問題を抱える中での船出であった。なかでも、安全保障においては、アフガニスタンの安定のための関与、防衛大綱の見直し、普天間飛行場代替施設問題が大きな課題となった。

アフガニスタンの安定のための国際社会の努力に関連して、2001年の9・11テロ以来、日本は、アルカーイダとタリバン勢力の掃討を目的とした「不朽の自由作戦」の海上阻止活動（OEF-MIO）に対する補給支援活動を行ってきた。また、タリバン政権打倒後の治安分野改革（SSR）の中での武装解除・動員解除・社会復帰支援（DDR）、21億ドルの経済支援、地域における国際復興支援活動への文民要員の派遣といった形で、アフガニスタンへの関与を進めてきた。

民主党を中心とする連立内閣への政権交代に伴い、特に注目されたのは、OEF-MIOに対する補給支援活動を継続するか否かであった。9・11テロ直後に、そもそも洋上での補給活動を始めるために制定され

たテロ対策特別措置法案の審議において民主党は、法案に国会による事前承認を盛り込むか否かをめぐって政府与党と対立し、最終的に法案の採決では反対している。なお、民主党はこの時点での、洋上での補給活動の実施そのものについては支持していたこともあり、法律に基づく対応措置の実施についての国会承認には賛成している。しかし、その後、2003年、2005年、2006年のテロ特措法の延長の際には、成果等についての説明や「出口戦略」が欠如しているとして反対の立場をとった。また、2007年の参議院選挙で第一党となり、野党で過半数を占めた際にもやはりテロ特措法の延長法案に反対したため、同年11月1日に期限を迎えたテロ特措法は失効した。これに対し、当時の自公政権は、補給支援特措法案を国会に提出し、衆議院での可決、参議院での否決、衆議院での再可決を経て、2008年1月11日に同法は成立し、4カ月弱の中断をはさんで、2月21日にインド洋における補給活動が再開され、2009年に至った。

こうした経緯を踏まえれば、新政権が補給支援活動を継続する可能性は低いと考えられたが、選挙前に民主党から公表されたマニフェストには、補給支援活動に関する記述は含まれず、政権交代後の対応を見据え、補給支援活動について「単純延長はしない」という方針をとるなど一定の柔軟性が確保されていた。

対アフガニスタン関与についての新政権の基本的な考え方は、補給支

援活動の継続か否かに議論を集約するのではなく、民生支援をより重視し、他の手段を含めた形で包括的な見直しを行っていくとするものであった。このような考え方を受け、2009年11月に、アフガニスタン・パキスタンに対する日本の新たな支援パッケージとして、「テロの脅



ソマリア沖・アデン湾で海賊対処活動にあたる海上自衛隊艦船（写真提供：統合幕僚監部）

威に対処するための新戦略」(以下、新戦略)が発表された。

この新戦略では、まず現状認識として、アフガニスタンでは、国際治安支援部隊 (ISAF) による治安対策が一定の成果を上げ、国際社会の支援によって新たな国づくりが行われてきているが、平和の配当は全土には行き届いておらず、経済的理由などのために武装勢力を支持する人々も存在していること、また、近年ではタリバン勢力の活発化もあって、治安が悪化し、生活水準も大きくは改善していないとの状況評価が示されている。その上で、現在の課題として次の3項目を示した。第1に、治安の改善、国家組織の整備が最優先課題であり、警察等の治安組織の強化が不可欠である。第2に、治安の改善には政治的対応も必要であり、武装勢力のうちの穏健派を念頭に、国際社会の支援を受けつつアフガニスタン政府の主導で、これら穏健派の再統合を進めていくことはアフガニスタンの安定化に向けた重要な要素である。そして第3に、農業・農村開発やインフラ整備などの分野において、アフガニスタンの人々が状況の改善を実感できる効果を生み出すために、生活の安定化や経済基盤を構築していくことが不可欠である。その上で、アフガニスタンが自ら課題に取り組んでいくための能力強化が不可欠であり、国際社会はアフガニスタン人の努力を背後から支えていくことが最も効果的との基本の方針が示された。

こうした判断に基づき、新戦略では、アフガニスタンに対し、以下の3つの柱に沿って、2009年からおおむね5年間で、最大約50億ドル程度までの規模の支援を行うことを打ち出した。第1は、アフガニスタン人自身で治安の責務を十分果たせるような道筋を作ることである。日本として、アフガニスタン警察に対する支援等を実施することによって、アフガニスタンにおける治安を確保し、アフガニスタン自身の手による国家再建を成し遂げることに貢献することが狙いである。第2は、反政府勢力の社会への再統合と長期的な和解を進めていくことである。これもまた、アフガニスタン政府が主導することが重要であり、日本としては、その制度設計の段階から参画し、元兵士に対する職業訓練、雇用機

会創出のための小規模開発プログラム等に対する財政的貢献を行うこととした。第3は、アフガニスタンの持続的、自立的発展のため、農業・農村開発、エネルギー分野を含むインフラ整備、教育、医療・保健などの支援をニーズに合わせて実施することである。また、アフガニスタンのみに焦点を合わせるのではなく、アフガニスタンと国境を接する中央アジア地域を一つの面ととらえて発展を促進する発想も示されている。

一方、海上自衛隊の補給支援活動については、補給支援特措法が失効する2010年1月をもって活動を停止することとした。ただし、新戦略は日本のアフガニスタンに対する関与の最終的な形態を示したものではなく、人的貢献のあり方については、今後のアフガニスタン情勢の進展も踏まえつつ政府全体で引き続き検討を進めている。

アメリカが2009年12月に発表したアフガニスタンに対する戦略に代表されるように、各国とも、アフガニスタンの自立的な統治能力の強化に重点を置きつつある。ただし、1979年のソ連軍のアフガニスタン侵攻以来、アフガニスタンは30年近くにわたって紛争状態にあった国であり、国家としての統治能力を再建していくのは容易な作業ではない。そしてそのための重要な条件となるのは治安の回復である。米国は、新たな戦略でも示されたように、兵力の増派を行い、治安の安定化を進めようとしている。

特に重視されているのは、アフガニスタン国軍とその指導に当たるISAF参加国の軍人が共同行動する作戦訓練チーム（OMLT）や、その警察版の警察行動訓練チーム（POMLT）を通じての、アフガニスタン軍およびアフガニスタン警察の能力構築である。また、治安改善のための努力は、復興事業を通じての社会インフラなどの人々の生活基盤の改善と並行的に進めなければ、社会の持続的な安定にはつながらない。

そこで、地方復興チーム（PRT）の重要性が増大しつつある。PRTは、2009年12月現在、アフガニスタン全土に26個展開し、地方レベルで社会インフラの改善や医療システムの構築・強化を進めている。日本が引き続き、アフガニスタン復興のための人的貢献を検討する際には、こ

うしたPRTとの連携をどのように進めるかが重要な鍵となろう。具体的には、医療要員や社会インフラ整備のための陸上自衛隊施設科要員などに絞った形で、小規模の隊員を派遣することによって他国主導のPRTと協力することや、すでにリトアニア主導のチャグチャランPRTで日本が行っているように、他国主導のPRTへ文民を派遣しての復興支援を他のPRTへと拡大していくこと、あるいは日本自身がPRTを主導し、自ら民生支援を重視した復興支援を実践していくことなどが考えられる。アフガニスタンの安定に積極的に関与していく視点から、こうした様々な選択肢について幅広く検討していくことが必要であろう。

(2) 「防衛計画の大綱」の見直し

「防衛計画の大綱」(以下、防衛大綱)は、自衛隊の役割・任務や、基本的な兵力構成を定める、日本の防衛政策の基本となる文書である。日本の防衛力整備は、この防衛大綱に基づき、5年間の整備計画を定める「中期防衛力整備計画」に沿って進められている。現在の防衛大綱は2004年12月に策定された「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱」(以下、現防衛大綱)であり、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を提示した。また、この防衛大綱の一つの特徴は、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防衛大綱と異なり、見直し時期がより具体的に言及されていることである。おおむね10年後という計画の達成基準を明記し、さらに「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、策定後に一定の条件がそろった場合には改めて防衛大綱を見直すとしているのである。

2009年は、2004年に現防衛大綱が策定されて5年後に当たっていた。また、現防衛大綱策定後、日米共通戦略目標の策定(2005年2月)、米軍再編実施のためのロードマップの合意(2006年5月)、北朝鮮のミサ

イル発射（2006年7月）と核実験（2006年10月）、中国の対衛星兵器（ASAT）実験（2007年1月）、防衛庁の省移行と国際平和協力活動の本来任務化（2007年1月）、日豪安全保障共同宣言の発表（2007年3月）など、様々な情勢の変化が起こってきている。こうした中、現防衛大綱の見直しに向け、安全保障と防衛力の在り方に関して幅広い意見をを得るため、2009年1月以降麻生内閣は、東京電力の勝俣恒久会長を座長として、学識経験者からなる「安全保障と防衛力に関する懇談会」（以下、安防懇）を開催した。安防懇は国際安全保障環境、日米同盟に関する諸問題、国際平和協力法（PKO法）に基づく活動、防衛産業・技術基盤などの防衛力を支える基盤、自衛隊の将来体制などについて議論を重ね、8月に報告書を発表した。

報告書においては、①日本の安全の確保、②脅威の発現の防止、③国際システムの維持・構築という3つの目標と、①日本自身でとる行動、②同盟国との協力、③地域における協力、④国際社会との協力という4つのアプローチが示された上で、協力の「芽」を育てる仕組みを構築し対立や危険の「種」を取り除く、包括的・重層的で実効性のある戦略として、「多層協力的安全保障戦略」が提示された。また、日本が直面する安全保障上の脅威・問題は、種類も質もそれぞれ異なっている上に、平時か有事かに明確に区分できず、中間的な領域に位置するものも多いと認識も示された。そして、現防衛大綱が目指す多機能弾力的な防衛力の方向性を維持しつつ、日本の安全に対する脅威や問題について優先順位を明確にし、効率的・効果的に防衛力を整備していくことが提言された。

現在の安全保障環境においては、国際的なテロ対策や、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軍事的な活動が不断に行われている。冷戦後の国際安全保障上の問題を見ると、こうした、平時とも有事とも言い切れない中間領域における活動と言える人道復興支援や治安維持などの重要性が高まっていることは明らかであり、安防懇報告

書にあるように、こうした分野を重視していくことは日本の防衛力としても目指すべき方向性であろう。

しかしながら、この安防懇報告書については、いくつか重要な論点についてより深い議論が必要のように思われる。まず、3つの目標と4つのアプローチの組み合わせについてである。これは、2004年に現防衛大綱が策定された際に同様に発表された「安全保障と防衛力に関する懇談会」（荒木浩座長）の報告書における、①日本の防衛と②国際安全保障環境の改善という2つの目標と、それを達成するための①日本自身の努力、②同盟国との協力、③国際社会との協力という3つのアプローチを組み合わせていくとした統合的安全保障戦略と同様の発想であり、安防懇報告書では目標とアプローチを1つずつ増やした3×4の図式として定式化したものであると言える。

だが、安防懇が示した3×4の組み合わせとなると、安全保障政策を展開していくべき分野として12もの分野が示されることになり、2×3であった荒木レポートにおける6分野の倍に達することになる。また安防懇報告書自身「3つの目標は重複している部分も多く、完全に区別できるものではない（中略）。4つのアプローチにしても同様である」と認めているように、このように細分化してしまうと、政策を整理する枠組みに本来求められる明晰さを欠いてしまうこととなる。さらに、荒木レポートにおいて2×3によって示された6つの分野についても言えることであるが、これは単に目標とアプローチの組み合わせを網羅的に示したに過ぎず、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か、言い換えれば、これらの12の組み合わせのうち、政策的な重点をどの分野に置くべきかが示されていない。防衛大綱とは、防衛力の基本的な在り方を定める文書であり、そのためには資源配分の優先順位を定めることが不可欠である。優先順位を明瞭に示すためにはどのような形の定式化が適切なのかについて、より議論を深めていくべきであろう。

また、安防懇報告書においては、日本のとるべき安全保障戦略とし

て、「多層協力的安全保障戦略」が示されているが、その意味するところは明確ではない。本文では、「包括的・重層的で実効性のある戦略」として説明されているが、果たして何を「包括」しているのか、どのような目標や方策が層を成すことによって「重層的」になっているのか、明確に記述されていないのである。また、多様な安全保障上の課題が存在するアジア太平洋地域においては、地域ベースの協力によって問題解決に当たることもあるであろうが、武力紛争につながり得る不安定要因に対しては、協力の相手国を限定し、日米同盟を中心とする抑止力によって対応することもある。すなわち、日本の安全保障においては、「協力」と同時に「抑止」も重要な役割を果たしているのである。しかしながら、報告書においては、「協力」のための方策と「抑止」のための方策とがどのような関係にあり、どのように連携するのかについて、やはり明確に記述されていないのである。

こうしたことから、仮に安防懇報告書をベースに、新たな防衛大綱のための検討を行っていたとすれば、上記のような論点についてさらに議論を積み重ねていく必要があったように思われる。ただいずれにしても、鳩山内閣は、防衛大綱の見直しについて、国家の安全保障にかかわる重要課題であり、政権交代という歴史的転換を経て十分な検討を行う必要があるとして、見直しの結論を2010年内に得ることを決めた。そして、現防衛大綱と同時に策定された中期防衛力整備計画が2009年度に終了する一方、次期の中期防衛力整備計画は現防衛大綱の見直しの結論を得て策定することとしたため、2010年度の防衛予算のための指針が必要となった。そのため12月17日に、「平成22年度の防衛力整備等について」を閣議決定し、2010年度の防衛予算の編成の準拠となる考え方として、現防衛大綱の考え方に基づいて防衛力を整備するとし、各種事態の抑止および即応・実効的対応能力の確保、地域の安全保障環境の一層の安定化、グローバルな安全保障環境の改善に向けた取り組みの推進などを重視することを示した。

2010年には、改めて防衛大綱の見直しがなされることになるが、重要

な論点として挙げられるのは、安全保障上の政策課題の優先順位をつけていくことや、グローバルな安全保障に関与していくことの意義を再確認していくこと、台頭する中国に対する向き合い方についての議論を深めていくこと、平時でも有事でもない中間領域における活動に対応した防衛力を整備していくために必要な方策を検討していくこと、日本の防衛費の適切な規模についての議論を幅広く行っていくことといった点であろう。

(3) 普天間基地移設問題を中心とする日米関係の展開

2009年1月、米国では、8年ぶりの民主党政権としてオバマ政権が登場した。2001年から2009年までのブッシュ政権は、国家安全保障会議(NSC)、国防省、国務省に多くの知日派を配した政権であった。選挙期間中、日本においては、ブッシュ政権と比して民主党政権のアジア政策や対日政策に対して不安を持つ向きがあった。

しかしながら、オバマ政権発足後の人事は、その不安を大きく払拭するものであった。国防省ではアジア太平洋安全保障担当の次官補に、沖縄の四軍調整官を務めたことのあるウォレス・グレグソンが任命され、国務省においてもクリントン政権時の国防次官補代理であったカート・キャンベルが東アジア・太平洋担当の次官補となった。ほかにも、筆頭国防次官補代理にデレック・ミッチェル、東アジア担当国防次官補代理にマイケル・シファーといった、過去に日米同盟に携わったり、日本に長期滞在したことのある知日派を配した上、中国に精通するジェイムズ・スタインバーグを国務副長官、ジェフリー・ベーターをNSC上級アジア部長に据え、アジア重視、同盟重視の方針を明確に示した。

そして実際、5月に行われた浜田靖一防衛相とロバート・ゲイツ国防長官の会談においては、米国の「4年毎の国防計画の見直し」(QDR)と、日本の新たな防衛大綱について、互いに協議しながら策定を進めることで合意した。5月に北朝鮮が核実験を行った直後にも、スタインバーグやグレグソンが来日して対北朝鮮政策に関して意見を交換するな

ど、日米で緊密に政策協議を進めていく姿勢が示されていた。

こうした中、日本では8月30日の選挙で政権が自民党から民主党を中心とする連立政権へと交代した。民主党の選挙マニフェストにおいては、日米同盟について「日本外交の基盤として緊密で対等な日米同盟関係をつくるため、主体的な外交戦略を構築した上で、米国と役割を分担しながら日本の責任を積極的に果たす」ことと並んで、「日米地位協定の改定を提起し、米軍再編や在日米軍基地のあり方についても見直しの方向で臨む」と記述されていた。このうち、鳩山政権はまず後者、すなわち、2006年に合意した米軍再編実施のためのロードマップに関心を集中させた。特に、1996年の沖縄に関する特別行動委員会（SACO）および2006年のロードマップの双方におけるもっとも重要な項目である、普天間飛行場の移設問題について、その検討プロセスの検証を進めた。そしてこの間も、日米の協議を重視する米国の姿勢は変わらなかった。2009年10月にはゲイツ国防長官が、また11月にはオバマ大統領が訪日して米国の姿勢を示しつつ、できるだけ早く問題が解決するように、閣僚級のワーキング・グループを設置した。このように協議を重ねた結果、鳩山内閣は、12月15日の基本政策閣僚委員会において、基地問題については与党3党が協力して対応するとの方針を確認し、移設先の最終決定は見送られることとなった。

なお、ロードマップは、全体を通した目的として沖縄の地元負担の軽減を目指しているものであることには留意が必要であろう。ロードマップによれば、沖縄に駐留する第3海兵機動展開部隊（Ⅲ MEF）司令部の移設によって8,000人の海兵隊員がグアムに移駐するが、それは普天間基地の代替施設の建設に関する具体的な進展にかかっている。また、ロードマップには、普天間飛行場だけでなく、キャンプ桑江、キャンプ瑞慶覧、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・ファームといった、嘉手納飛行場以南の土地の返還も盛り込まれている。これら返還される土地は、経済活動が活発で、跡地利用によって大きな経済的利益をもたらすことが期待されている南部にあり、単に負担

を軽減するどころか沖縄の発展のための経済的機会ともなり得るものである。

そもそも SACO において普天間飛行場の移設で日米が合意したのは、市街地にある普天間飛行場で人命に関わる事故が起こった場合、日米同盟に対する日本国内での支持が大きく動揺することが懸念されたからであった。であるからこそ、クリントン政権時のウィリアム・ペリー国防長官、ブッシュ政権時のドナルド・ラムズフェルド国防長官の強い支持も受けながら、日米両国は抑止力の維持と地元負担の軽減を両立させるための移設を協議してきたのである。そうした観点から見れば、普天間基地の移設が実現するまでの間も、その危険性軽減のための措置は必要である。

2 日本の安全保障と拡大抑止

(1) 核問題に関する関心の高まり

冷戦を特徴付けたのは、米ソの相互核抑止であった。冷戦が終結し、人類を絶滅させ得ると懸念された米ソの全面核戦争の恐怖は去った。しかし、近年、当時とは異なる文脈であるが、世界的に核兵器をめぐる関心が高まっている。

その理由はいくつか考えられるが、まず第1は、北朝鮮の核実験、イランの核開発疑惑など、核兵器の拡散が国際安全保障上の重大な脅威として認識されていることであろう。特に最近では、これまで核兵器不拡散条約（NPT）などの不拡散レジームによって対応してきた国家への拡散だけではなく、非国家主体であるテロ組織への核兵器・核物質の拡散に対する懸念が高まりつつあり、核関連施設の保全措置が重要視されるようになってきている。

第2の理由は、特にブッシュ政権後期以来、米国の戦略核戦力に関するいくつかの問題点が顕在化してきたことである。特に大きな問題として認識されたのが、既存核弾頭の老朽化であった。米国の核弾頭の設計

寿命は20年程度であったが、最新の核弾頭であるトライデント D-5用の W88型でもすでに15年以上前、爆撃機搭載型の B61型のうち最も古いものははや30年近く前に生産されたものであった。そのため米国は、寿命延長プログラム（LEP）を策定・実施し、老朽部品の交換を行ってきたが、ブッシュ政権では、根本的に既存弾頭のデザインを改めた上で改修を行う「信頼性のある代替核弾頭」（RRW）計画が推進された。しかしながら、RRW 計画に対する議会の反対は根強く、2008会計年度以降予算支出は停止された。そして議会は、根本的に米国の戦略抑止態勢を見直すために、2008会計年度国防授權法に、議会が任命した超党派の12人の専門家による戦略態勢委員会の設置と、国防省における2002年以来8年ぶりの「核態勢の見直し」（NPR）策定とを義務付ける条項を追加したのである。このように、2008～2009年には、米国では核戦略に関する根本的な見直しが進められたのである。

第3の理由は、1991年に締結された、米露の核軍備管理・軍縮条約である第1次戦略兵器削減条約（START I）が、2009年12月に期限切れを迎えるため、後継条約の交渉が行われたことである（詳細は第1章参照）。START I 以後も、両国の実戦配備戦略核弾頭を1,700～2,200発に制限するとした、戦略攻撃能力削減に関する条約（SORT、通称モスクワ条約）が2002年に締結されたが、この条約には核軍備管理・軍縮条約に不可欠とされる監視・検証規定が存在しない。監視・検証については、START I を援用することとされているため、START I 失効によって実効的な監視・検証規定を持つ条約が消滅してしまった。冷戦は終結したとはいえ、依然として米露は他国を圧倒するだけの戦略核戦力を保有しており、両国間の軍備管理・軍縮条約は国際安全保障に大きな影響力を持っているのであり、START I 後継条約をめぐる動きに関心が高まった。

そして第4の理由は、核軍縮に向けた動きが高まってきたことである。2007年と2008年に、ヘンリー・キッシンジャー、サム・ナン、ジョージ・シュルツ、ウィリアム・ペリーが連名で『ウォールストリー

ト・ジャーナル』に発表した論文において、核廃絶を目指すべきことが論じられたのを大きなきっかけとして、「グローバル・ゼロ」といった民間のプロジェクト、あるいは日豪政府が協力して開始された核不拡散・核軍縮に関する国際委員会といった、核廃絶への道筋を具体的に議論する動きが広がってきた。さらに、2009年4月に、米国のオバマ大統領がプラハで行った演説で、核兵器のない世界を目指すことと述べたことによって、一層核軍縮への関心が高まったのである。ただし、このプラハ演説においてオバマ大統領は、核兵器のない世界を目指すことと述べると同時に、核兵器の脅威が残存する限り米国は核兵器を放棄しないこと、また拡大抑止を維持することについても述べており、安全保障上の諸条件を無視して一方的に核軍縮、核廃絶を進めることを表明したものではないことに留意しなければならない。これは、「平和で安全な核兵器のない世界」を目指しつつも、「核兵器の脅威に対しては、米国の核抑止力に依存する」としてきた日本のこれまでの立場と、おおむね同様の立場であると言えるのである。

さらに、このような形で、核兵器をめぐる問題について、世界的に様々な形で議論がなされている中、日本においては、いわゆる「密約問題」が浮上してきた。「密約問題」とは、日米安全保障条約締結以来の日米関係において、これまで公表していなかった取り決めが存在するのではないかと、長年提起されてきた問題である。政権交代以来、鳩山内閣はこの問題に取り組む姿勢を見せ、岡田克也外相の指示のもと政府内で調査を行った上で、2009年11月に有識者委員会が設置された。有識者委員会は、1960年1月の安保条約改定時の「核持ち込みに関する密約」および「朝鮮半島有事の際の戦闘作戦行動に関する密約」、1972年の沖縄返還時の「有事の際の核持ち込みに関する密約」および「原状回復補償費の肩代わりに関する密約」について検討を行い、結果を公表することとなった。

こうした様々な理由が複合して、近年核兵器をめぐる議論が高まってきていると考えられる。安全保障政策の観点から言えば、核兵器の拡散

が懸念される中で核軍縮を進めることをどう評価するかが大きな論点となる。周辺地域において、北朝鮮が核開発を進め、また、中国が戦略核戦力を含む軍事力の不透明な近代化を進めているといった安全保障環境に置かれている日本の立場から見たとき、特に重要なのは拡大抑止との関係であろう。

(2) 日米同盟における拡大抑止の今後の課題

拡大抑止とは、供与国が受益国への攻撃に対する報復攻撃を保証することによって、挑戦者による受益国への攻撃を思いとどまらせることを意図した政策を指す。この際重要な論点となるのは、報復のコミットメント（公約）の信憑性である。自国に対する攻撃を抑止する基本抑止の場合、抑止の信憑性は抑止側の意図と能力、そしてそれがどれだけ挑戦者側に正確に理解されるかにかかっている。自国ではない同盟国・友好国に対する攻撃を抑止する拡大抑止の場合には、抑止側が単に自国を防衛する意図と能力だけでなく、同盟国をも防衛する意図とそのために必要な能力を持っているか、そしてそれが正確に挑戦者側に理解されるかによって抑止の信憑性が決定される。

米国のように大規模な戦略核戦力を保有している国家の場合には、自国に対する攻撃の抑止であれ同盟国・友好国に対する攻撃の抑止であれ、「能力」の点ではほぼ疑問を持つ余地はない。そのため、米国の拡大抑止の信憑性を左右するのは、米国が同盟国・友好国を防衛する強い「意図」を持っているかどうか、そしてそれが挑戦者側に明確に伝わるかどうかであると言える。そしてそれを決定する大きな要因は、拡大抑止の受益国と米国がどれほど緊密な政治的関係を構築しているかであり、それが著しく小さいものでない限り、戦略核戦力の規模には依存しないと言えよう。START I 後継条約に関する米露の枠組み合意によれば、弾頭数については1,500~1,675発とされているが、この規模であれば、「能力」の面から見た拡大抑止の信頼性にもほとんど影響を及ぼすことはない。

政治的関係の緊密性を指し示すのは、宣言政策としての米国の日本に対する拡大抑止のコミットメントであるが、これについてはこれまで幾たびも確認され続けてきている。2006年の北朝鮮の核実験のあとのコンドリーザ・ライス国務長官による「あらゆる形 (full range) での履行」の確認、2007年の日米安全保障協議委員会 (SCC) での共同声明、2009年の北朝鮮のミサイル発射や核実験のあとのヒラリー・クリントン国務長官およびオバマ大統領の声明によって、繰り返し確認され続けているのである。そのため、今後も日米関係が安定的に推移する限り、米国の拡大抑止についての政治的コミットメントの信頼性について大きな不安を持つ必要はないと言える。よって、現時点で拡大抑止の信頼性を維持するために日本が行うべきことは、日米防衛協力など関係緊密化のための努力を引き続き進めることと、宣言政策レベルでのコミットメントを不断に確認し続けることであろう。11月の鳩山首相とオバマ大統領の会談後に発表された共同声明で、拡大抑止についての協議を行うことに言及されているように、日米で拡大抑止に関する話し合いを行うことも、その信頼性の維持・強化のために極めて有効であろう。

このように、日米の緊密な協力関係を維持するための努力を続けていくとの前提に立つならば、当面想定される核軍縮が実行された場合でも、日本に対する米国の拡大抑止の信頼性が動揺することは考えにくい。ただし、拡大抑止の信頼性に関する問題と、核戦力のバランスがグローバルな国際安全保障環境に及ぼす影響とは区別して考えるべきであろう。例えば、先に触れた米国の戦略態勢委員会が2008年12月に発表した中間報告書は、米露の核戦力が大幅に減少すれば、パリティ (均衡) 達成の機会と見た他国に核軍拡のインセンティブを与える危険性があることを指摘している。前述したように、拡大抑止の基礎にあるのは供与国と受益国との緊密な関係であるから、仮に米露以外の国がパリティを達成したとしても、そのこと自体が拡大抑止の信頼性を大きく動揺させることはない。しかしながら、仮に現在のような2カ国だけでなく、3カ国がほぼ同規模の戦略核戦力を保有するようになった場合には、核

戦力バランスについて複雑な計算が必要になる。

こうした状況、すなわち A、B、C の 3 カ国が戦略核戦力においてほぼパリティの状態にあった場合、B と C が連合すれば、核戦力バランスにおいて A は著しく不利な立場におかれることになる。同様のことは B と C についても言える。このように、3 カ国の戦略核パリティ状態の中で、安定的な核バランスを構築できる可能性は極めて低いのである。こうした状況では、冷戦終結後米露が進めてきているような、戦略的安定性を維持しながら漸進的な核軍縮を進めていくことは困難である。それどころか、核軍縮へのインセンティブを抑制し、核軍拡を誘発する危険性が高いとさえ言うことができ、かえってグローバルな国際安全保障の不安定要因となり得るのである。

また、米国スタンフォード大学のスコット・セーガン教授は、対立的な関係にある国家同士で相互核抑止が成立すると、核戦争にエスカレートしかねない高烈度の戦争は抑止されるものの、対立要因が除去されない限り、かえって低烈度の紛争が増大すると指摘している。政治的な関係が十分安定していないか、あるいは維持すべき秩序に関して共通理解に達していない国が米国と戦略核戦力におけるパリティを達成した場合、戦略核レベルではある程度の安定性が成立しても、それによって、例えば地域レベルでの低烈度のリスクの発生をも抑止できるとは限らないのである。これもまた、拡大抑止の信頼性と直接かかわる問題ではないが、仮に、米露の核軍縮が進み、それを他の国が戦略核戦力におけるパリティ達成の好機とみなして核軍拡を行った場合には、前述したグローバルな国際安全保障だけでなく、地域レベルの安全保障環境の不安定化にもつながることがあり得るのである。

こうしたことから、「平和で安全な核兵器のない世界」を目指すためには、米露の核軍縮を進めるだけでなく、包括的核実験禁止条約 (CTBT) や兵器用核分裂性物質生産禁止条約 (FMCT) といった、核軍拡そのものを困難にしていく方策を組み合わせる必要がある。また、大国間の政治的な関係を安定させていくような協力を進めて

いくことも当然必要である。そしてそれは、拡大抑止の信頼性の維持と矛盾することではないのである。

3

北朝鮮の核・ミサイル開発問題の展開と日本の安全保障**(1) 北朝鮮のミサイル発射と弾道ミサイル等破壊措置命令の発出**

2009年には、北朝鮮の核・ミサイル開発問題が大きく動いた。北朝鮮はまず、人工衛星打ち上げの予告を行った上で、4月5日にミサイルを発射した。次いで5月25日に2回目の核実験実施を発表し、7月4日には7発の弾道ミサイルを連続的に発射した。

このうち、4月のミサイル発射の際、自衛隊は2007年の自衛隊法改正によって定められた弾道ミサイル破壊措置の実施に備えた態勢をとった。まず、3月12日に、北朝鮮が国際民間航空機関（ICAO）等の国際機関に対して、「人工衛星」を打ち上げる準備の一環として日本海および太平洋の一部に危険区域を設定したとの通告を行ったと朝鮮中央通信が報道したのを受け、情報収集・警戒監視の態勢を強化した。そして、3月27日に、不測の事態に備え、自衛隊法第82条の2第3項に規定されている弾道ミサイル等に対する破壊措置命令が発出された。

この自衛隊法の規定は、弾道ミサイルが発射された疑いまたは発射される恐れや、あるいは人工衛星打ち上げ用ロケット等が事故等により落下する恐れがあり、特に事態が急変し日本に向けて弾道ミサイル等が飛来する緊急の場合において、日本領域における人命または財産に対する被害を防止するため、首相の承認を受けた対処要領に従い、あらかじめ弾道ミサイルを破壊する措置を取るべき旨の命令を防衛相が発することができるものと定めたものである。具体的には、弾道ミサイル、人工衛星打ち上げ用ロケット、人工衛星などが日本に向けて飛来した際に、防衛相の命令に基づいて、イージス艦のスタンダード・ミサイル SM-3 または地上配備のペトリオット PAC-3 を発射して破壊することとなる。

この3月の弾道ミサイル等破壊措置命令発出の際も、防衛相は、4月10日までの期限内で弾道ミサイル等破壊措置の実施に関する行動命令を発出し、自衛隊は、イージス艦とペトリオット PAC-3 を展開させ、必要な態勢をとった。

北朝鮮のミサイルは4月5日の午前11時30分頃発射され、1段目の推進装置と見られる物体を分離したあと、同11時37分頃、日本の上空370～400kmを東北地方から太平洋に通過した。結果的には、その際に落下物が確認されなかったため、自衛隊法に基づく上記の破壊措置は実施されなかった。

(2) 国際的な協力の進展——国連安保理決議第1874号とその実行

2009年に立て続けに行われた北朝鮮の挑発的行動に対し、国際社会は結束して対応した。核実験直後の5月26日には、これまで慎重であった韓国が拡散に対する安全保障構想（PSI）への全面参加を正式表明し、6月12日には国連安保理において決議第1874号が採択された。ここでは、北朝鮮の核実験を受けて、国際の平和および安全に対する明白な脅威の存在を認定し、すべての加盟国が、国連憲章第7章の下に行動し、第41条に基づく措置をとる旨述べられている。そして、北朝鮮の核実験を強く非難した上で、核実験および弾道ミサイル技術を利用した発射を

これ以上行わないことを要求し、すべての弾道ミサイル計画関連活動の停止、核兵器および既存の核計画の放棄、および関連活動の即時停止を要求した。そして、北朝鮮への制裁措置として、武器禁輸の強化や、輸出入禁止品目（核・ミサイル・武器等）が含まれている疑いがある貨物の検査の強化、資産凍



PSI 訓練に参加した日本チーム

結・モニタリング等の強化による金融資産の移転の防止や、新規援助および貿易関連の公的支援禁止の要請といった金融面の措置、制裁委員会の強化などが盛り込まれている。

この国連安保理決議第1874号を受けて、日本でも、決議を履行するための法的枠組みを強化するために、いわゆる貨物検査法案が国会に提出された。安保理決議第1874号で規定された貨物検査の部分で、日本の現行国内法で実施可能な措置は、外為法に基づく北朝鮮との間のすべての品目の輸出入禁止措置、防衛省設置法による平素からの警戒監視活動、疑いのある船舶に対する警戒監視の継続、海上保安庁法等による立ち入り検査やその他の国内法令違反があった場合の検挙、対象船舶および積載貨物に関する情報交換等各国との緊密な連携などに限られている。日本に寄港したり日本領海を通航したりする船舶に積載されている、安保理決議第1874号に規定された禁止品目を含む貨物の検査や、それらの品目の押収および処分に関しては、一部の例外を除いて日本の輸出入に当たらない限り現行国内法で対応することはできないのである。なお、その例外とは、日本領海において、北朝鮮に出入りする船舶が、生物・毒素兵器、化学兵器、化学兵器に転用可能な物質、対人地雷、銃砲刀剣類所持による法令違反または法令違反の恐れがある場合であり、そのときには海上保安庁法に基づく立ち入り検査が可能である。ただし公海においては日本政府の行動はさらに限定され、旗国の同意を得た場合に限って、日本国民が船内で化学兵器、対人地雷を所持している疑いがある際に、立ち入り検査を行うことが可能となるに過ぎない。

そのため貨物検査法案においては、安保理決議第1874号に定められた禁止品目に対する検査、提出、保管といった、決議履行のために必要な措置を行えるように定めることとした。なお、貨物検査法案は、麻生内閣のときに提出され、衆議院においては成立したが、参議院で採決される前に衆議院が解散されたために廃案となった。そして総選挙後に成立した鳩山内閣もほぼ同様の法案を臨時国会に提出した。なお、この新たな法案においては、旧法案の第9条第2項に記されていた自衛隊に関す

る規定が削除されているが、旧法案第9条も、確認的な規定であって自衛隊の行動についての新たな権限を付与する規定ではなかったため、実質的にはこの2つの法案は同一の内容と言える。しかしながら、本法案は臨時国会で採決に至らず、継続審議となった。安保理決議第1874号の実効性を高めていくためには、同法案の成立が不可欠である。国際社会が一致して北朝鮮の核問題への対応を実践していく意味でも、貨物検査法案の速やかな成立が期待される。

(3) 北朝鮮核問題への今後の取り組み——日米韓協力の重要性

1990年代前半に北朝鮮の核開発疑惑が表面化し、第1次朝鮮半島核危機が発生して以来、1994年の枠組み合意、ブッシュ政権前期の「すべての核計画の完全、検証可能かつ不可逆的な廃棄」(CVID)を前提とするアプローチ、ブッシュ政権後期の「行動対行動」を重視したアプローチといったように、様々なアプローチが試みられてきているが、いずれも北朝鮮の非核化を達成するには至っていない。そこには様々な理由が考えられるが、こうした経過を踏まえれば、この問題を一気に解決に導くような妙案は存在しないことを前提とすべきであろう。その上で、様々な方策を積み重ね、それを持続的なものとしていく努力が必要とされる。

そのためまず必要なことは、言うまでもなく、六者会合を中心とする北朝鮮非核化のための外交努力を粘り強く続けていくことである。特に、北朝鮮がミサイル発射や核実験などの挑発行為を行ったとしても、それは北朝鮮の非核化に向けた国際社会の結束を強化するだけであり、決して北朝鮮を取り巻く環境が改善されることはないことを示し続けることである。また、北朝鮮に対し、2005年9月の六者会合における非核化のための合意が出発点であり、既存の合意を改めて実行することや単に対話のテーブルに着いたとしても、それだけでは国際社会は制裁の解除や経済支援の提供などの対価を提供することはないことを理解させていくことが重要である。特に、ルールを守っている国が安全保障上の不

利益をこうむる一方で、守らない国が利益を得るような状況もたらされることは決して容認されるべきではない。さらに、事態が急変する可能性に備え、関係各国との協力を進めていくことも必要であろう。

また、短期的に問題が解決しないと考えるならば、北朝鮮に由来するリスクをマネジメントするための方策を進めていくことも不可欠になる。こうした視点に立つとすれば、第1の柱となるのは、北朝鮮が核・ミサイル開発を進展させて戦力化していくことを抑制することである。具体的には、安保理決議第1874号に基づく貨物検査や金融面での措置を国際社会が一致して履行していくことや、輸出管理やPSIを通じた不拡散のための国際協力を強化していくことである。第2の柱として考えられるのは、北朝鮮の挑発行為のエスカレートに対応する抑止力を整備しておくことである。そのためには、日本独自の防衛力整備だけでなく、米国や韓国との協力も進めていく必要がある。そして第3の柱として、北朝鮮の国内が大混乱に陥るなど、事態が急変したときに備えて、関係各国の協力を強化していくことが考えられよう。

これらすべての方策において重要な鍵となるのが、日米および日米韓の協力である。その意味で、韓国で李明博政権が成立し、米国との同盟を重視する政策を明確に示しているのは、地域安全保障全体に対して肯定的な影響をもたらしていると評価できる。そうした流れの中で、5月にはシンガポールでのアジア安全保障会議（シャングリラ会合）の場を利用して、史上初めて日本の防衛相、米国の国防長官、韓国の国防部長官による三者会談が行われ、北朝鮮核開発問題に対する3カ国の協力などについて議論された。また、7月には局長級の3カ国防衛実務者協議が開催され、今後の3カ国の防衛協力の道筋についての議論が進められている。こうした協力を着実に進め、日米韓が結束していることを明確に示していくことができれば、北朝鮮に関連する様々な事態に対する地域としての対応能力を高めていくことができるであろう。その上で、六者会合などにおいて、中国の一層の関与を促しつつ、北朝鮮の非核化に向けて粘り強く努力していかなければならないのである。

変化する安全保障環境と前方展開兵力の意義

現在の安全保障環境において、米軍が日本に大規模兵力を常駐させず、危機が出現する際にのみ米軍が展開するという考え方については、どのように評価すべきであろうか。まず考慮すべきことは、軍事力の役割自体が冷戦期と比べて大きく変化しており、その活動が、日本有事や周辺有事といった、高烈度の武力紛争に限定されなくなっていることである。特に、多様な安全保障上の課題を抱えるアジア太平洋地域においては、そういった高烈度の紛争だけでなく、テロ対策や大量破壊兵器拡散防止のための活動、人道支援・災害救援、海賊対策などを考慮した海洋の安全保障、あるいは共同訓練などを通じた域内国家との関係強化や日常的な警戒監視活動など、平時とも有事とも言い切れない中間領域における軍事力の活動の重要性が増大してきている。こうした安全保障環境を踏まえれば、「平時には施設の維持にとどめ、有事の際のみ米軍が展開する」という図式そのものが成立しにくくなっていると言える。

次に、日本有事や周辺有事のような高烈度の武力紛争を想定しても、在日米軍「のみ」で戦うことは想定されていないことも考慮すべきであろう。冷戦後の米軍の軍事行動を見れば明確に理解できるように、有事に際しては世界中から部隊が集結してくる。高烈度の武力紛争に備えた兵力がすべて常駐しているわけではないという意味では、すでに「有事駐留」（より正確に言うならば「有事展開」）態勢であると言えるのである。

さらに、重要な問題は、「いつ、再展開を決断するのか？」ということである。東アジア地域で何らかの危機が顕在化したとき、適切なタイミングで米軍の再展開を決定することは困難である。それが時期尚早であれば、事態を決定的にエスカレートさせてしまうことになるし、あるいは逆に、「誤算によるエスカレーション」を恐れて、再展開の決定が手遅れになることもあり得る。その意味で、抑止論で言うところの「危機における安定性」をどう確保するかという問題がある。さらに、アクセス拒否能力を持つ国が増加していく傾向にあることを考慮すれば、米軍の再展開そのものが物理的に阻止されるリスクも、今後増大していく可能性がある。こうしたことを考えると、やはりある程度の抑止力を域内に維持しておく必要があるのである。