# 第１章
# 日本
## 安全保障政策の新たな展開

2012年冬に行われた総選挙で、自由民主党（以下「自民党」）が294議席を獲得し、公明党とともに約3年ぶりに政権に復帰し、安倍晋三自民党総裁を首班とする第2次安倍政権が発足した。安倍政権においては、国家安全保障会議の設置、「国家安全保障戦略」の策定、特定秘密保護法の制定、新たな「防衛計画の大綱」（以下「防衛大綱」）の策定、安全保障の法的基盤の再構築など、安全保障政策において大きな変化が進められつつある。この中でも、国家安全保障会議については、常設の機関である国家安全保障局に支えられて、安全保障に関する案件処理において重要な役割を担い、関係省庁の結節点として機能することによって、実質的にも外形的にも、単に出席者が会って話し合うというだけの「会議」にとどまらない、安全保障にかかわる国家としての意思決定プロセス全体を充実させていくことが期待される。この国家安全保障会議は、その最初の実質的な決定である国家安全保障戦略、「平成26年度以降に係る防衛計画の大綱」（以下「2013年防衛大綱」）、「中期防衛力整備計画（平成26年度～平成30年度）」（以下「2013年中期防」）を通じて、安倍政権におけるこうした安全保障政策における取り組みの基盤にある哲学としての「国際協調主義に基づく積極的平和主義」を示した。

2013年防衛大綱は、日本を取り巻く安全保障環境が厳しさを増していることを受け、「平成23年度以降に係る防衛計画の大綱」（以下「2010年防衛大綱」）のわずか3年後の見直しとなった。その見直し作業においては、統合運用の観点からの能力評価が行われ、特に重視すべき機能・能力の整備についての全体最適が図られた。そしてその結果、海上優勢および航空優勢のための能力に明確な優先順位を与えつつ、併せて機動展開能力の整備も重視するという形で、防衛力整備のための資源配分の方向性が具体的に明らかにされた。その上で防衛力の基本概念として、即応性、持続性、強靱性および連接性を特に重視した統合機動防衛力を構築していくとしたのである。

# 1　国家安全保障会議の設置と国家安全保障戦略の策定

## （1）進化を目指す安全保障政策

2012 年 12 月 16 日に行われた総選挙では、自民党が 294 議席を獲得し、公明党とともに約 3 年ぶりに政権に復帰し、安倍自民党総裁を首班とする第 2 次安倍政権が発足した。安倍政権における重要な政策目標は、「アベノミクス」と通称される、財政出動、金融緩和、成長戦略を組み合わせた「3 本の矢」によって日本経済を再び成長軌道に乗せていくことであるが、それと並行して安全保障政策においても大きな改革を進めようとしている。すなわち、国家安全保障会議の設置、国家安全保障戦略の策定、特定秘密保護法の成立、新たな防衛大綱の策定、安全保障の法的基盤の再構築などである。

これらは、日本の安全保障政策に大きな変化をもたらし得るものであるが、その一方で新たなアジェンダ設定をしたものではなく、かなりの部分は 1991 年の湾岸戦争以来の宿題に対する回答といえるものもある。もちろん冷戦終結後、これまでも 1992 年の国際平和協力法の制定、1995 年、2004 年、2010 年に策定された防衛大綱で積み重ねられた防衛力の実効性強化のための努力、2006 年の統合幕僚監部の設置、2007 年の防衛庁の省移行、2001 年のテロ特措法や 2003 年のイラク特措法、2009 年の海賊対処法など、複雑化していく一方の安全保障環境へのさまざまな対応が図られてきた。しかしながら、現在進められている改革は、状況対応的な取り組みや小手先の変化にとどまらず、安全保障政策の決定過程における構造的な変化を追求しているものである。これは、ある意味ではこれまで指摘され続けた課題に答えるものであるといえ、日本の安全保障政策は、さらなる大きな変化に至る「入り口」に立つこととなるが、日本の安全保障政策に「進化」と呼べるほどの変化をもたらすかどうかは、これからの取り組みによって決まってくることになる（解説参照）。

第 2 次安倍政権におけるこうした安全保障政策における取り組みの基

盤にある哲学が「国際協調主義に基づく積極的平和主義」である。「積極的平和主義」とは、国家安全保障戦略において、国家安全保障の基本理念として明らかにされたもので、「平和国家としての歩みを引き続き堅持し、また、国際政治経済の主要プレーヤーとして、国際協調主義に基づく積極的平和主義の立場から、我が国の安全およびアジア太平洋地域の平和と安定を実現しつつ、国際社会の平和と安定および繁栄の確保にこれまで以上に積極的に寄与していく」とされている。

ただし、第2次安倍政権において、こうした考え方が示されたのは国家安全保障戦略が初めてではない。6月1日にシンガポールで開催されたIISSアジア安全保障会議（シャングリラ会合）において小野寺五典防衛相が行ったスピーチにおいても、いわゆる歴史認識について、「安倍内閣は、先の大戦においてアジア諸国の人々に多大な損害と苦痛を与えたという歴史の事実を謙虚に受け止め、痛切な反省と心からのおわびの気持ちを表明するという、歴代内閣と同じ立場を引き継いでおり、私自身も、同様の認識であります」と述べた上で、日本における安全保障政策に関する取り組みの基本的な考え方について、「我が国が地域の安定に向け、より能動的かつ創造的な貢献を行うことを目的としたもの」であり、それは「我が国の国益である、自由と民主主義、そして法の支配に基づく国際秩序の維持・強化のために行われて」おり、また、「戦後一貫して追求してきた我が国の国益は、狭義の自国利益のみならず、国際秩序の維持・強化という、国際社会全体の利益と合致するもの」と語られているのである。これは、国家安全保障戦略で示された「国際協調主義に基づく積極的平和主義」と共通する考え方であることからみて、こうした立場が第2次安倍政権において一貫して維持されていることを示しているといえよう。

### （2）国家安全保障会議の設置

2013年11月27日に、「国家安全保障会議の設置に関する法律」が通過し、同12月4日に国家安全保障会議が設置された。国家安全保障会

議には、従来の安全保障会議の役割を受け継ぐ「9 大臣会合」のほか、「4 大臣会合」および「緊急事態大臣会合」が新設された点がポイントである。4 大臣会合は、国家安全保障に関する外交政策および防衛政策の基本方針などについて首相、官房長官、外相、防衛相が平素から実質的に審議し、戦略的な観点から基本的な方針を示すことされ、緊急事態大臣会合は、首相、官房長官および関係大臣が重大緊急事態への対処を審議する場となる。また、国家安全保障局が新たに内閣官房に設置され、会議の事務局としての役割を負うほか、国家安全保障に関する外交・防衛政策の基本方針などの企画立案・総合調整、会議に提供される資料・情報などを総合して整理する事務もつかさどることとされている。

これは、米国の国家安全保障会議（NSC）に範を取ったといえるものであることから、「日本版 NSC」とも通称されるもので、外交政策と防衛政策を中心とする安全保障政策の司令塔となることが期待されている。この国家安全保障会議の設置は、第 1 次安倍政権においても追求され、2007 年には実際に法案も提出されたものである。今回正式に発足することとなったこの国家安全保障会議は、4 大臣会合について当時の法案の考え方を引き継ぎつつ、緊急事態大臣会合の設置、国家安全保障局の位置付けや役割、情報部門との関係などが、当時の法案の考え方とは異なるものとなっている。

最高意思決定者に対する、国家安全保障会議のような補佐システムを最初に設置した米国は、言うまでもなく大統領制を取っているが、近年では英国やオーストラリアのような議院内閣制の国においてもこうした組織が設置されてきている。これは、21 世紀において安全保障環境の変化の速度が増してきており、安全保障にかか

わる政策部局間の連携の強化や最高意思決定者に対する補佐機構の重要性が増大してきていることから、各国で安全保障政策に関する決定プロセスの見直しがなされていることが一つの大きな要因であると理解すべきであろう。日本における国家安全保障会議の設置も、そのような流れにあるということもできよう。

こうした補佐機構の設置にあたっての主要な論点として、以下の4点を挙げることができ、今後の国家安全保障会議の運営をどのように評価するかの指標の一つとなろう。

第1は、カバーすべき政策領域である。前述のとおり、国家安全保障会議では、外交政策・防衛政策を中心とした国家安全保障について議論することとされている。安全保障とは、非常に多義的な概念であり、外交政策・防衛政策のみならず、「エネルギー安全保障」・「経済安全保障」・「食料安全保障」・「資源安全保障」のように、広範な分野をカバーしており、このような分野をどのようにカバーしていくかが今後の課題の一つとなり得る。例えば、現在の日本にとっての重大な安全保障上の課題の一つは中国の台頭であろうが、これに対しては、外交政策・防衛政策のみならず、通商政策、金融政策なども連携させて包括的に取り組んでいく必要がある。また、事実として2010年9月の尖閣事案の際、中国側がレアアースの輸出制限など通商政策をも動員したことを考えると、経済分野との連携の在り方も議論されるべきであろう。

国家安全保障会議は、基本的には伝統的な安全保障とされる外交と防衛を中心として安全保障を定義していると考えられる。そもそも安全保障とは、冷戦期においては軍事的防衛とほぼ同義ととらえられた問題であるが、冷戦終結直後、安全保障の定義のありよう、より具体的にいえば、それをより広がりを持った形で再定義すべきすべきか否かについては、欧米の学界においても活発な議論が行われた。その際の議論は大きく3つに分かれ、①冷戦期同様、軍事的脅威の重要性は不変だとする現状維持派、②脅威についてはより広い範囲を対象とするものの、安全保障政策の対象としては軍事的手段に関わってくる問題に限定すべきとし

て穏やかな変更を求める議論、③軍事的領域だけでなく、むしろ人権、環境、経済、疫病、犯罪、社会的不公正などを包括した概念とする大きな変更を求める議論とがあった。

その後の主要国の安全保障政策を見る限り、上記②の議論を中心にその後の各国の安全保障政策は展開していったと考えられるが、今回の国家安全保障会議をめぐる日本の安全保障についての考え方も、基本的にはこれに沿ったものであるといえる。その意味で、エネルギー安全保障や食料安全保障は、エネルギー自給率や食糧自給率の向上といった、軍事的手段との関連性がほとんどない政策目標が中心となることから安全保障政策の直接的な対象としては扱わないという考え方をとっているように思われる。また、英国の「国家安全保障戦略」で安全保障上の課題に含まれているトランスナショナル犯罪についても、主として治安問題としての位置付けであり、安全保障問題としては定義していないということであろう。他方で、「国家間の相互依存関係が一層拡大・深化し、一国・一地域で生じた混乱や安全保障上の問題が、直ちに国際社会全体が直面する安全保障上の課題や不安定要因に拡大するリスクが増大している」（2013 年防衛大綱）現在の安全保障環境において、安全保障政策を外交・防衛以外の分野へと裾野を広げていくべきであるとの議論もあり得る。国家安全保障戦略でも「海洋、宇宙、政府開発援助（ODA）、エネルギー等国家安全保障に関連する分野に指針を与える」とも述べられており、この点については、国家安全保障戦略の実施過程において各省庁とのある意味での緊張関係の中で継続的な努力が必要とされる課題であるとともに、同戦略などが強調している、安全保障に関する知的基盤の強化を進めていく中でも、日本の安全保障に関わる知的コミュニティの中で議論を深めていくべき論点であるともいえよう。

第 2 は、実効性ある省庁間の連携、協力体制の強化である。特に、国家安全保障会議がいわゆる「縦割り」の軽減に寄与するかどうか、また、それ自体が新たな「縦割り」を形作らないように留意しなければならない。今般、内閣官房に設置された国家安全保障局は、官房長官の下で国

家安全保障会議の運営を実務面で支える組織であり、局長の下に、次長2人、内閣審議官3人が置かれ、外務省・防衛省など、国家安全保障に関係する省庁から優秀な人材を集めた70人程度の組織となっている。局内には、地域や各種の安全保障に関する政策テーマに応じて企画・立案、総合調整に従事する班などが置かれている。

NSC組織の運営に当たって、米国においては、長官級、副長官級から事務レベルに至るまで会合を複層的に設置し、調整を機動的に実施して省庁間を跨ぐ課題について処理を図り、まとまらない案件を上の階層に上げて処理することにより、効率的に横串をさして案件を処理する努力をしている。日本の国家安全保障会議については、4大臣会合を2週間に1回程度開催することとされ、これを国家安全保障会議に置かれる幹事（国家安全保障局長、同次長、各省局長級）が補佐することとされている。会議の運営を通じ、国家安全保障局が複数省庁に跨がる案件について企画立案・総合調整を行い、縦割りを低減させていくことも重要である。こうした形で、広がりと先見性ある実質的な議論が行われ、省庁間の連携、協力体制が実効性ある形で進むかどうか、また特に新たな「縦割り」を形成することとならないかどうかについては、今後、日々検証していくことが望まれる。

第3は、情報部門との関係である。国家安全保障局が政策の企画立案や総合調整を中心として行うとしても、それに併せて危機管理を行うとしても、必要な情報を適時・的確に入手し、これに基づき意思決定を行うことが不可欠である。このため、国家安全保障局は、インテリジェンスそのものの収集・評価は行わないものの、インテリジェンス部門からの資料・情報を総合して整理する事務を担うこととなった。政策部門自身が情報の評価・分析を行うと政策的な指向性に基づく評価・分析のバイアスが生じるリスクがあることから、重要なことは、両部門の独立を維持した上で、意思決定に必要なすべての情報が迅速に政策部門に供給されるための仕組みを形成することであり、今回の措置は妥当であると考えられる。ただし、国家安全保障局における企画立案を的確に行うた

めにも、同局がインテリジェンスを含む各種情報を関係省庁から的確に入手し、それを政策面に活かしていけるかどうかは今後注目すべき点であろう。インテリジェンス面での縦割りを軽減し、それによって、国家安全保障局がより質の高いプロダクトを産み出し、政策に付加価値を与えていくことは、ひいては政策面における縦割りの打破にもつながることになろう。

第 4 は、危機管理における役割である。現在の体制においては、危機管理については、内閣危機管理監が中心となって担っている。今後も、この基本構造は維持され、スタッフの数もさほど変わらないものの、国家安全保障会議に緊急事態大臣会合が置かれ、首相、官房長官および事態に関係の深い国務大臣により、集中して機動的かつ実質的な審議が行われることとなった結果、危機管理全般については、引き続き内閣危機管理監が担当する一方、当該会合に関する事務は国家安全保障局が担うこととなった。

この点、例えば、英国の NSC においては、既存の組織を活用しつつ、NSC 事務局が危機管理までも担当している。いずれにせよ、危機管理機能については急激な制度の変更が何らかの予期せぬ問題を引き起こしかねないリスクがあることを考慮する必要もある。こうしたことから、今回の国家安全保障会議設置の際には、既存の危機管理についての意思決定プロセスに関わるラインは基本的に手をつけずに維持されているが、重大緊急事態に際して、国家安全保障局と危機管理部門が、連携して緊急事態大臣会合を迅速・的確に開催するなど両者の円滑な連携の確保が今後の課題の一つであろう。特に人的な一体化を推進する必要がある。

なお、国家安全保障会議の設置について、見落とされがちな重要なことは、その設置それ自体がもたらす短期的効果よりも、安全保障に関する案件処理体制の制度的な明確化がもたらす長期的な効果である。常設の機関である国家安全保障局に支えられた国家安全保障会議が、安全保障に関する案件処理体制の中で定例開催されて重要な役割を担い、関係

省庁の結節点として機能することによって、実質的にも外形的にも、単に出席者が会って話し合うというだけの「会議」にとどまらない、安全保障にかかわる国家としての意思決定プロセス全体が充実していくことの意義もまた、過小評価できない。日本を取り巻く安全保障環境が厳しさを増している中、これまでの安全保障会議のように、開催の都度、開催の事実自体がニュース価値を持つような枠組みではなく、国家の政策決定システムにビルトインされ、多様な検討を実効的かつ整斉と行っていくような仕組みが求められている。逆に言えば、今回の設置がもたらす効果は、必ずしも短期的なものではなく、長期的に見て日本の安全保障に関わる政策決定プロセスをより有効なものにしていくことであるともいえるのである。

## 解 説　日本の安全保障政策における改革の今後の課題――知的基盤の重要性

本文でも述べたように、安倍政権においては、国家安全保障会議の設置、安全保障の法的基盤の再構築、特定秘密保護法の制定など、安全保障政策決定の過程を中心とした改革が進められつつある。ただこれらは、安倍政権になって初めて議論され始めたアジェンダではなく、実際には、日本の安全保障政策の転機となった1991年の湾岸戦争以来、日本の専門家の間で議論され続けたことであった。それ以来、平和安全保障研究所や日本国際フォーラム、あるいは東京財団といった、安全保障政策に高い専門性を持つシンクタンクが発表してきた政策提言の多くに共通して、①日本版NSCを設置するべき、②集団的自衛権の行使を認めるべき、③策源地攻撃能力の保持についての検討を行うべき、④武器輸出三原則等を緩和すべき、⑤秘密保護を強化すべき、といった点が共通して盛り込まれていた。現在安倍政権で進められている、あるいは進められると予想されている安全保障政策分野における改革は、基本的にこうした、これまで積み重ねられてきた議論に沿ったものであるといえるものであり、その意味で決して新しいアジェンダではないのである。

他方、これらの論点は、実際には安全保障政策の決定過程や安全保障政策を実行する上での手段における改革を求めるものであって、具体的に日本としてどのような安全保障政策を追求すべきかを論じているものではない。例えば、安全保障政策の法的基盤が再構築され、これまでとは違う局面で自衛隊を活用するような政策選択肢が将来的に生まれるとすれば、そうした政策を、いかなる原則を持って、いかなる国益の

ために実行するのかについて、これまで以上に明確に示していく必要がある。あるいは武器輸出三原則等が緩和された場合にも、それが輸出対象地域の勢力均衡にどのような影響を及ぼすのか、そしてそれは日本の国益にどのように寄与するのかといったことについての戦略的な思考を踏まえて政策を決めていかねばならない。

もちろん、国家安全保障戦略で示された国際協調主義に基づく積極的平和主義は、それらの基本的な指針となるが、こうした全般的な指針にとどまらず、具体的な政策決定のそれぞれが、日本と世界の安全保障に関する戦略的・実質的な議論に基づくものにならなければならない。国家安全保障会議の設置によって、そういった議論が深まっていくことが期待されるが、国家安全保障会議および国家安全保障局はあくまで、日本の安全保障政策を質的に「進化」させていく上での前提となる組織であり、それによって日本の安全保障政策における戦略性が自動的に高まっていくわけではない。日本が能動的・積極的に国際社会の秩序形成に関わり、日本だけでなく地域やグローバルなコミュニティの利益を調和させていくためには、現在進められている安全保障政策における改革によって実現される政策決定過程や政策実行において使用可能な手段の変化だけでなく、改革された安全保障政策によって日本は何をしていくべきなのかについてのより戦略的・実質的な議論を進めていく必要がある。それがなされて初めて、日本の安全保障政策は「変化」にとどまらない「進化」を遂げることができるであろう。

現在進められている安全保障政策における改革が実現した後で必要になるのは、これまでのように「進化」の「入口」としての組織や法制の在り方を議論することではなく、日本の安全保障と地域の安定を達成する上で必要な政策課題そのものを深く議論し、使用可能な政策手段を組み合わせていくことである。そのためにこそ、国家安全保障戦略、2013 年防衛大綱および 2013 年中期防のいずれにおいても強調されている知的基盤の充実が重要となる。しかしながら、日本の知的基盤を支えるシンクタンクや人材の層は、英米豪に比べて脆弱である。まさにこの分野における努力こそが、今後の日本の安全保障政策において、これまでよりもはるかに重要な意味を持つことになろう。

### （3）国家安全保障戦略の策定

国家安全保障会議における最初の実質的な決定が、国家安全保障戦略、2013 年防衛大綱、2013 年中期防の策定であった。いうまでもなく、防衛大綱と中期防衛力整備計画（以下「中期防」）は以前からある文書であるが、国家安全保障戦略は日本として初めて策定したものである。「平成 17 年度以降に係る防衛計画の大綱」（以下「2004 年防衛大綱」）以後、

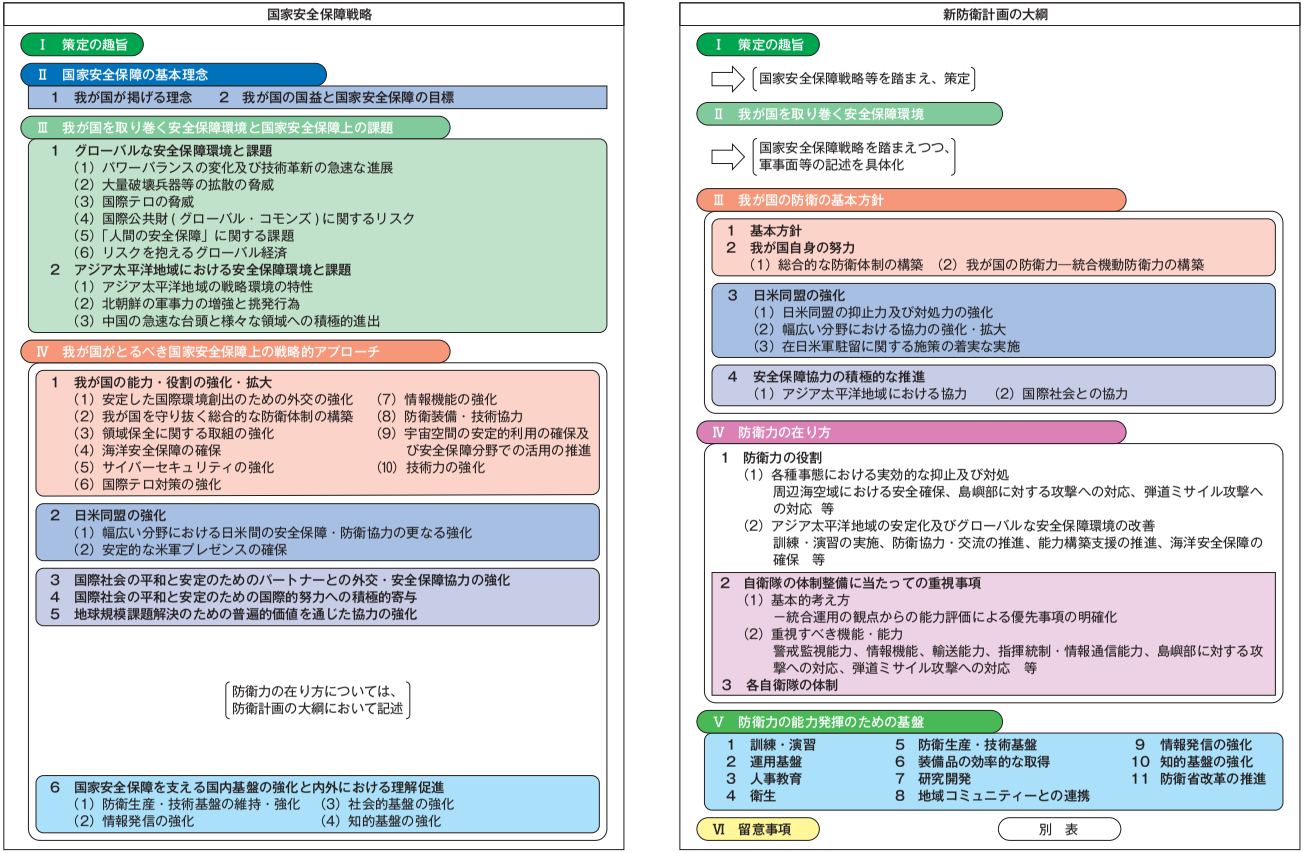
防衛大綱が国家安全保障戦略に関する基本文書としての性格も併せ持つようになり、安全保障の基本理念や政策目標についても記述してきたが、今回は、それらについては上位文書である国家安全保障戦略において記述されることとなった（表 1-1 参照）。

なお、これらの文書のうち、防衛大綱・中期防と国家安全保障戦略とはその性格や目的が本来的に異なることには留意しておく必要がある。防衛大綱および中期防は、防衛力整備を目的とした文書であり、防衛大綱において基本的な情勢認識、防衛力の役割、体制整備の基本的な考え方、目標とすべき兵力構成を示し、中期防においては防衛大綱に示された考え方や目標を踏まえ、今後 5 年間の具体的な防衛力整備計画が示される。そして防衛力整備とは、防衛予算をどのように配分し、どのような能力を優先的に整備していくかを決めた上で行われるものであるから、これらの文書の目標は、最終的な資源配分の優先順位付けに結びつけていくこととなる。すなわち、現在のような流動的な安全保障環境にあったとしても、その中でも特に重要な問題を絞り込み、優先順位をつけていくことがこれらの文書の目的なのである。

一方、国家安全保障戦略は、その文書自体から資源配分が導かれていくわけではない。よって、防衛大綱や中期防と異なり、問題の優先順位付けを行うことは必ずしも目的ではない。むしろ日本の置かれた状況において考慮すべき安全保障上の課題をもれなく網羅し、それぞれに対する政策的な対応の基本的な考え方を示すことが重要な目的となる。そのため、ある意味では総花的であることが求められる文書であるともいえる。この国家安全保障戦略は、外交、防衛を中心として安全保障を定義した上で、それと関連し得る安全保障上の課題をかなり幅広くカバーした上で、それらの課題にアプローチしていく上での基本的な考え方として、「国際協調主義に基づく積極的平和主義」を示したものであり、その観点からは本来的な役割を十分に果たしている文書であるといえる。

国家安全保障戦略の骨格をなすともいえる積極的平和主義は、複雑化し、厳しさを増す現在の安全保障環境の中で、日本一国だけでは平和と

## 表 1-1　国家安全保障戦略と防衛大綱の目次の比較




（出所）　防衛省資料。

安全を守ることはできないという認識の下、「我が国の安全と地域の平和と安定」を実現しつつ、「世界の平和と安定及び繁栄の確保にこれまで以上に積極的に寄与していく」という基本理念であるとされる。

ただし、こうした考え方は、日本において、この国家安全保障戦略において突然提示されたものではない。例えば、「平成8年度以降に係る防衛計画の大綱」（以下「1995年防衛大綱」）策定に先立って設置された有識者懇談会「防衛問題懇談会」がまとめた「日本の安全保障と防衛力のあり方:21世紀に向けての展望」（樋口レポート）で提示された、「能動的な秩序形成者として行動すべきである」との主張に基づく「世界的並びに地域的な規模での多角的安全保障協力の促進」、「日米安全保障関係の機能充実」、「信頼性の高い防衛力の維持」を組み合わせていく多角的安全保障戦略、2004年防衛大綱策定の際の有識者懇談会「安全保障と防衛力に関する懇談会」報告書において提示された、我が国自身の努力、同盟国との協力、国際社会との協力の3つのアプローチを組み合わせて日本の防衛と国際的な安全保障環境の改善の2つの安全保障上の目標を追求していくことを掲げた統合的安全保障戦略、2010年防衛大綱の際の有識者懇談会「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」の報告書「新たな時代における日本の安全保障と防衛力の将来構想:『平和創造国家』を目指して」で提示された「平和創造国家」概念など、これまでの防衛大綱策定プロセスの中で設置された有識者懇談会の報告書の中には、一貫して類似の考え方を読み取ることができる。日本のシンクタンクコミュニティにおいても、特に日本国際フォーラムによって2009年に発表された政策提言「積極的平和主義と日米同盟のあり方」において、「日本の安全保障は、その国土防衛だけを論じて終わるものではなく、むしろ地域的安全保障、世界的安全保障との深い関わりの中で担保される」として、「『吉田ドクトリン』に代わる『積極的平和主義』というドクトリン」が提示されるなど、この国家安全保障戦略で示された積極的平和主義につながる議論が展開されている。

このように、今回策定された国家安全保障戦略には、日本の安全保障

政策に関する知的潮流との継続性を明らかに見て取ることができるのである。一方、それと同時に、他国の国家安全保障戦略文書と比較した場合には、ある種のユニークな点を見いだすことができる。それは、特に米英豪の国家安全保障戦略と比較した場合の、軍事的手段とそれ以外の手段との関係についての考え方である。2010 年に策定された米国の国家安全保障戦略では、「軍事的手段が関わる課題が増加」しているとの認識が示され、安全保障政策の手段についての記述も、軍事力－情報－外交－開発－国土の安全と回復力の順になっている。同じく 2010 年に策定された英国の国家安全保障戦略においても、防衛、抑止、広義の安全保障、同盟とパートナーシップ、構造改革へのアプローチを特に重視していくとした上で、手段についての詳細は別途策定される「戦略国防・安全保障見直し」（SDSR）において記述されるとし、SDSR では、「国家の安全保障の中核は国軍の軍事力」と位置付けている。また、2013 年に策定されたオーストラリアの国家安全保障戦略では、防衛を安全保障の主要項目とした上で、国家と国民の保護が国家安全保障における政府の最重要な責任であり、国防軍がそのために本質的に重要であると記述し、安全保障政策の手段についての記述も、防衛－情報－外交－開発－法執行－国境管理となっている。これら 3 カ国の国家安全保障戦略文書の特徴は、軍事力を中心的な地位に据えて安全保障政策を組み立てていくという方針が明らかにされていることである。

一方、今回策定された日本の国家安全保障戦略では、「我が国がとるべき国家安全保障上の戦略的アプローチ」とされた項目の中で、「我が国自身の能力とそれを発揮し得る基盤を強化」することがまず重要だとされ、その観点から、「経済力及び技術力の強化に加え、外交力、防衛力等を強化し、国家安全保障上の我が国の強靭性を高める」と記述されており、防衛力を外交力と並列に並べるとともに、そもそもそれらの基礎をなす要素としての経済力と技術力の重要性が説かれている。その上で、「外交政策及び防衛政策を中心とした我が国がとるべき戦略的アプローチ」として「安定した国際環境創出のための外交の強化」、「我が国

を守り抜く総合的な防衛体制の構築」、「領域保全に関する取組の強化」、「海洋安全保障の確保」、「サイバーセキュリティの強化」、「国際テロ対策の強化」、「情報機能の強化」、「防衛装備・技術協力」、「宇宙空間の安定的利用の確保及び安全保障分野での活用の推進」、「技術力の強化」といった各種政策手段が記述されている。

この各論についての記述の中で、「外交の強化は、国家安全保障の確保を実現するために不可欠である」と記述されている一方で「国家安全保障の最終的な担保となるのが防衛力」とも記述されており、まさに外交政策と防衛政策を組み合わせて日本の国家安全保障を追求していくとの考え方がここで提示されている。もちろん記述の順番は必ずしも政策上の優先順位を表すものではないが、米国やオーストラリアの安全保障戦略においては軍事力が手段の最初、次に情報が挙げられた上で外交について記述されていることと、また英国において手段の詳細を記述するとされたSDSRに安全保障の中核は国軍の軍事力であると記述されているのと比較すると、米英豪の3カ国に比べて、国家安全保障における防衛力の役割が相対化されているように解釈され得る。

国際政治学においては、パワーを重視する考え方を「リアリズム」とし、経済的な相互依存関係や外交を通じた協調を重視する考え方を「リベラリズム」と位置付けるが、この国際安全保障戦略は、「安定した国際環境創出のための外交の強化」の項目の中に、「国家安全保障の要諦は、安定しかつ見通しがつきやすい国際環境を創出し、脅威の出現を未然に防ぐことである」と記述されていることからもわかるように、勢力均衡を重視するリアリズム的立場というより、外交を通じた協調を重視するリベラリズムの立場に立っていることが見て取れる。このことからもまた、安全保障に関する日本の知的潮流の連続性として解釈することができるが、リアリズムの立場に明らかに立っている米英豪の国家安全保障戦略文書とは際だって異なるのである。

### （4）国家安全保障戦略の今後の課題

日本においては以前より、防衛大綱だけでなく、米国の国家安全保障戦略をモデルとした国家安全保障戦略に関する文書を策定すべきであるとの主張が少なくなかった。今回、国家安全保障戦略についての上位文書が初めて策定され、安全保障政策についてのベースが形成された。ただし、文書は単に文書に過ぎない。特に国家安全保障戦略は、防衛大綱や中期防と異なり、具体的な資源配分に結びつく文書ではないため、単なるレトリックに終わってしまう危険性は無視できない。例えば、経営戦略論と安全保障戦略論の双方を分析した経営コンサルタントのカリフォルニア大学ロサンゼルス校教授リチャード・ルメルトは、その著書『よい戦略、悪い戦略』の中で、米国のブッシュ政権が策定した 2002 年の国家安全保障戦略について、単に希望としての目標を並べたウィッシュリストに過ぎず、現実的な目標を達成するための具体的な手段が記述されていないことを指摘し、戦略と呼ぶに値しないと批判している。日本として、今後、国家安全保障戦略を上位文書として、外交政策や防衛政策を展開していくとすれば、少なくとも国家安全保障戦略文書について長い経験を持つ米国においてどのような問題点が指摘されているかについて認識した上で、今後の戦略体系の在り方を考えていく必要があるであろう。

第 1 期オバマ政権において、NSC の北東アジア担当上級部長を務めたジェフリー・ベーダーは、退任後 2012 年に発表した回顧録の中で、NSC、国務省、国防省が定期的にグローバルな戦略を発表してきているが、それらは実際の危機に際して参照されることはほとんどないとし、かつ現実の政策決定は、戦略文書に基づいて行われるのではなく、その場その場の戦術的な決定の蓄積として行われるとして、こうした戦略文書について批判的な考え方を示している。また、ブッシュ政権においてディック・チェイニー副大統領の安全保障担当副補佐官を務めたアーロン・フリードバーグは、『ワシントン・クォータリー』2007 年冬号に寄稿した論文「米国の戦略立案の強化」の中で、戦略立案（プランニング）

プロセスの目的とは、一つの包括的な文書を策定することでも、各種の課題やさまざまな有事に対応する計画群を作成することではなく、行政府の政策決定者に対して適切な判断材料を提供し、戦略的な意思決定を支援することであると指摘している。彼は、ドワイト・アイゼンハワー大統領が「計画（プラン）は無駄だが、計画立案（プランニング）は不可欠である」と述べたことを引用しながら、何らかの文書を作成することそれ自体よりも、計画立案プロセスを通じて、重要な政策決定に関わる関係者たちに、どのような意思決定を行う必要があるのか、その際にどのような要素を考慮する必要があるのかといったことを広く認識させていくことの方がはるかに重要であると論じているのである。

こうした米国における議論は、日本において今後、国家安全保障会議を運営し、また国家安全保障戦略に基づいた外交・防衛政策を進めていく上で参考にすべきであろう。前述したとおり、国家安全保障会議に期待される大きな役割は、実効性ある省庁間の連携、協力体制の強化、特にいわゆる「縦割り」を軽減し、また国家安全保障会議自体が新たな「縦割り」を形作らないことであるが、戦略文書でそうした省庁間の連携、協力体制の強化をうたうだけではなく、こうした戦略文書の策定プロセスそれ自体を通じて、省庁間の連携・協力体制を強化していくことが重要であろう。また、戦略文書を公表することは、その時点で政府が重要だと考えている課題とそれに対する取り組みの方向性を内外に明らかにすることでもある。戦略文書は、こういった、政策の基本的な考え方について、国内外とコミュニケーションを行う重要なツールでもあるのである。

こうしたことを考えると、今回策定された国家安全保障戦略を具体化し、実現させていくための努力をすすめていくと同時にこれを「不磨の大典」のように扱うのではなく、不断に見直していくことが重要であるといえる。必ずしも「直す」ことにつながらなくとも、少なくとも「見る」ことを通じ、意思決定に関わる関係者との間での認識を共有し、また国内外の専門家や実務家とのコミュニケーションを進めていくこと

が、今後の重要な課題である。

## 2　新たな防衛大綱――統合機動防衛力の構築

### （1）冷戦後の防衛大綱――「実効性」の追求

2013 年 12 月 17 日、国家安全保障戦略と同時に 2013 年防衛大綱と 2013 年中期防が国家安全保障会議および閣議において決定された。防衛大綱とは、安全保障環境の分析、防衛力の役割や態勢および体制について述べた上で別表という形で提示される兵力構成を示す、日本の防衛戦略における基本文書である。防衛大綱が最初に策定されたのは冷戦期の 1976 年であるが、その後、1995 年、2004 年、2010 年に策定されてきており、今回は 5 回目の防衛大綱となる。これまでは国家安全保障戦略が存在せず、安全保障政策についての基本的な考え方を示すことも、特に 2004 年防衛大綱以降の防衛大綱の役割の一つであったが、今回は国家安全保障戦略が同時に策定されたため、このような基本的考え方は国家安全保障戦略で示し、防衛大綱はそれと整合性を取りながら策定されることとなった。

なお、最初の防衛大綱は冷戦期ということもあり、19 年間見直されなかったが、その後 1995 年防衛大綱が 9 年後、2004 年防衛大綱が 6 年後、2010 年防衛大綱が 3 年後という形で、新たな防衛大綱を策定するまでの時間が急激に短くなってきている。これは、21 世紀において日本を取り巻く安全保障環境がダイナミックに変化してきていることを反映しているといえよう。ただし、特に 1995 年以降の防衛大綱において共通していることは、即応性の向上など、防衛力の「実効性」の向上を一貫して追求していることである。このことの背景には、上記のようにダイナミックに変化していく安全保障環境の中では、整備してきた防衛力の存在そのものがもたらす静的な抑止効果だけではなく、自衛隊を運用していくことを通じた実際の効果を追求していくことが重要になってきたことがあると考えられる。そのため、1995 年防衛大綱では、「不透明・

不確実」な安全保障環境への対応を重視することとし、防衛力の役割を「我が国の防衛」だけでなく「大規模災害等各種事態への対応」と「より安定した安全保障環境の構築」へと拡大している。2004 年防衛大綱では、「新たな脅威・多様な事態」への対応が重視され、新たに防衛力の役割として、「新たな脅威や多様な事態への実効的な対応」、「本格的な侵略事態への備え」、「国際的な安全保障環境改善のための主体的・積極的な取り組み」を示したのに加え、2005 年版の防衛白書において、「抑止から対処へ」との方向性が示された。さらに、2010 年防衛大綱においては、常時継続的かつ戦略的な警戒監視活動や、地域安全保障への協力、グローバルな安全保障環境の改善への関与を柱とする「動的防衛力」を構築するとの方針が示されてきた。これは、防衛力の実効性を向上させていくための一貫した努力であり、その意味で、2013 年防衛大綱も、こうした努力の連続線上にあるといえる（表 1-2 参照）。

その一方で、2013 年防衛大綱には、特に 2004 年防衛大綱および 2010 年防衛大綱と比べて明確な変化がある。それは、それらが防衛費の低下傾向が継続する中で策定されたのに対し、2013 年防衛大綱は、同時に策定された 2013 年中期防において防衛費を増額することとした点である。2004 年防衛大綱は、ある程度、2003 年 12 月の弾道ミサイル防衛（BMD）システム導入に関する安全保障会議および閣議決定を受けて策定されたものであるが、同決定において、厳しい財政事情をふまえ、防衛費の増額を伴わずに BMD システムの整備を進めていく方針が示された。具体的には、「冷戦型装備」とされた、陸上自衛隊の対機甲戦能力、海上自衛隊の対潜水艦戦（ASW）能力、航空自衛隊の対戦闘機戦能力について縮減を図るとされたのである。これらのうち、対機甲戦能力は確かに旧ソ連の大規模な機械化部隊による着上陸侵攻に備えるものであるから、21 世紀の安全保障環境において優先して資源を配分すべき能力であったとは考えにくい。しかしながら、島嶼防衛においては海空優勢が不可欠である一方で、中国が急速に海空戦力の強化を進め、軍事バランスがその後変化してきたことを考えると、ASW 能力と対戦闘機戦

## 表 1-2　防衛大綱の構成の比較

### 51 大綱（昭和 51 年 10 月 29 日）

一　目的及び趣旨
二　国際情勢
三　防衛の構想
　1. 侵略の未然防止
　2. 侵略対処
四　防衛の態勢
　1. 警戒のための態勢
　2. 間接侵略、不法行為等に対処する態勢
　3. 直接侵略事態に対処する態勢
　4. 指揮通信及び後方支援の態勢
　5. 教育訓練の態勢
　6. 災害救援等の態勢
五　陸上、海上、及び航空自衛隊の体制
　1. 陸上自衛隊
　2. 海上自衛隊
　3. 航空自衛隊
六　防衛力整備実施上の方針及び留意事項
　1. 隊員の充足・確保、士気高揚
　2. 防衛施設の維持・整備
　3. 装備品等の整備
　4. 技術研究開発態勢

### 07 大綱（平成 7 年 11 月 28 日）

Ⅰ　策定の趣旨
Ⅱ　国際情勢
Ⅲ　我が国の安全保障と防衛力の役割
　1. 我が国の安全保障と防衛の基本方針
　2. 防衛力の在り方
　3. 日米安全保障体制
　4. 防衛力の役割
　　（1）我が国の防衛
　　（2）大規模災害等各種の事態への対応
　　（3）より安定した安全保障環境の構築への貢献
Ⅳ　我が国が保有すべき防衛力の内容
　1. 陸上、海上及び航空自衛隊の体制
　　（1）陸上自衛隊
　　（2）海上自衛隊
　　（3）航空自衛隊
　2. 各種の態勢
　　（1）侵略事態等に対応する態勢
　　（2）災害救援等の態勢
　　（3）国際平和協力業務等の実施の態勢
　　（4）警戒、情報及び指揮通信の態勢
　　（5）後方支援の態勢
　　（6）人事・教育訓練の態勢
　3. 防衛力の弾力性の確保
Ⅴ　防衛力の整備、維持及び運用における留意事項
　1. 具体的な実施に際しての留意事項
　　（1）経済財政事情への配慮
　　（2）防衛施設の維持・整備
　　（3）装備品等の整備
　　（4）技術研究開発態勢
　2. 将来の見直し

### 16 大綱（平成 16 年 12 月 10 日）

Ⅰ　策定の趣旨
Ⅱ　我が国を取り巻く安全保障環境
Ⅲ　我が国の安全保障の基本方針
　1　基本方針
　2　我が国自身の努力
　　（1）基本的な考え方
　　（2）国としての統合的な対応
　　（3）我が国の防衛力
　3　日米安全保障体制
　4　国際社会との協力
Ⅳ　防衛力の在り方
　1　防衛力の役割
　　（1）新たな脅威や多様な事態への実効的な対応
　　（2）本格的な侵略事態への備え
　　（3）国際的な安全保障環境の改善のための主体的・積極的な取組
　2　防衛力の基本的な事項
　　（1）統合運用の強化
　　（2）情報機能の強化
　　（3）科学技術の発展への対応
　　（4）人的資源の効果的な活用
Ⅴ　留意事項
　1（財政事情を勘案）
　　装備品等の取得）
　　防衛施設の維持・整備）
　2（防衛力の達成時期と見直し）

### 22 大綱（平成 22 年 12 月 17 日）

Ⅰ　策定の趣旨
Ⅱ　我が国の安全保障における基本理念
Ⅲ　我が国を取り巻く安全保障環境
Ⅳ　我が国の安全保障の基本方針
　1　我が国自身の努力
　　（1）基本的考え方
　　（2）統合的かつ戦略的な取組
　　（3）我が国の防衛力－動的防衛力
　2　同盟国との協力
　3　国際社会における多層的な安全保障協力
　　（1）アジア太平洋地域における協力
　　（2）国際社会の一員としての協力
Ⅴ　防衛力の在り方
　1　防衛力の役割
　　（1）実効的な抑止及び対処
　　（2）アジア太平洋地域の安全保障環境の一層の安定化
　　（3）グローバルな安全保障環境の改善
　2　自衛隊の態勢
　　（1）即応態勢
　　（2）統合運用態勢
　　（3）国際平和協力活動の態勢
　3 自衛隊の体制
　　（1）基本的な考え方
　　（2）体制整備に当たっての重視事項
　　（3）各自衛隊の体制
Ⅵ　防衛力の能力発揮のための基盤
　　（1）人的資源の効果的な活用
　　（2）装備品等の運用基盤の充実
　　（3）装備品取得の一層の効率化
　　（4）防衛政策・技術基盤の維持・育成
　　（5）防衛装備品をめぐる国際的な環境変化に対する方策の検討
　　（6）防衛施設と周辺地域との調和
Ⅶ　留意事項

### 新大綱（平成 25 年 12 月 17 日）

Ⅰ　策定の趣旨
Ⅱ　我が国を取り巻く安全保障環境
Ⅲ　我が国の防衛の基本方針
　1　基本方針
　2　我が国自身の努力
　　（1）総合的な防衛体制の構築
　　（2）我が国の防衛力－統合機動防衛力の構築
　3　日米同盟の強化
　　（1）日米同盟の抑止力及び対処力の強化
　　（2）幅広い分野における協力の強化・拡大
　　（3）在日米軍駐留に関する施策の着実な実施
　4　安全保障協力の積極的な推進
　　（1）アジア太平洋地域における協力
　　（2）国際社会との協力
Ⅳ　防衛力の在り方
　1　防衛力の役割
　　（1）各種事態における実効的な抑止及び対処
　　（2）アジア太平洋地域の安定化及びグローバルな安全保障環境の改善
　2　自衛隊の体制整備に当たっての重視事項
　　（1）基本的考え方
　　（2）重視すべき機能・能力
　3　各自衛隊の体制
　　（1）陸上自衛隊
　　（2）海上自衛隊
　　（3）航空自衛隊
Ⅴ　防衛力の能力発揮のための基盤
　1　訓練・演習
　2　運用基盤
　3　人事教育
　4　衛生
　5　防衛生産・技術基盤
　6　装備品の効率的な取得
　7　研究開発
　8　地域コミュニティーとの連携
　9　情報発信の強化
　10　知的基盤の強化
　11　防衛省改革の推進
Ⅵ　留意事項

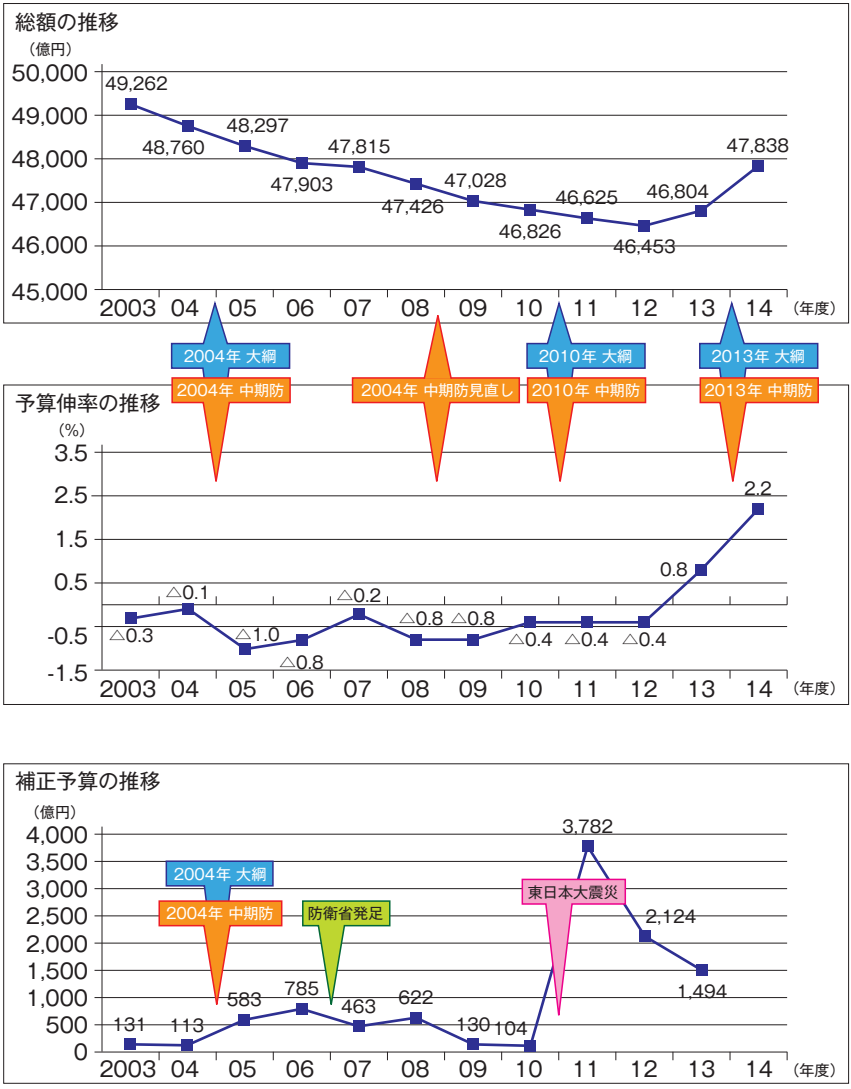
（出所）　防衛省資料。

能力を縮減するとしたこの 2004 年防衛大綱における決定は大きな意味を持つものとなったと考えられる。

さらに、小泉政権において 2006 年に閣議決定された、国家予算の基本的な方向性を示す「骨太の方針」では、2011 年までのプライマリーバランス黒字化を目指すとし、防衛費について、「厳しい財政事情の下、政府全体として一層の経費の節減合理化を行う中で、防衛関係費においても、更に思い切った合理化・効率化を行い、効率的な防衛力整備に努める」、「今後 5 年間、人件費を含む国（一般会計）の予算について名目伸び率ゼロ以下の水準とする」と記述された。民主党を中心とする連立政権の元で策定された 2010 年防衛大綱においてもこうした方針は継承され、2010 年防衛大綱と同時に策定された中期防において示された 5 年間の防衛費の総額については、2010 年度の防衛費と同額を各年度ごと維持するとされたものの、2010 年防衛大綱本文においては、厳しい財政事情をふまえた効率化といった文言が多数記述され、また補正予算を含まない本予算における実際の各年度の防衛費は減少し続けたのである（図 1-1 参照）。

一方、2013 年中期防においては、調達改革で 7,000 億円を捻出するとの前提で、5 年間で 24.7 兆円の事業を実施することとされた。これは 2013 会計年度の実質価格を元に積み上げられた数字であり、年率に換算すると実質ベースの防衛費の 1.8%増額に相当する。このように、2013 年防衛大綱は、少なくとも 2013 年中期防でカバーされる最初の 5 年間において防衛費を増額していく点で、21 世紀に策定された 2 つの防衛大綱とは大きく異なっているのである。もちろん、防衛費はそれだけでは単に金額を表す数字に過ぎない。特に防衛政策において重要なのは、どのように優先順位をつけ、資源を配分していくかである。その観点からは、2013 年防衛大綱においては、統合運用に基づく能力評価をふまえ、海空優勢を重視する形で優先順位が設定された。そして、統合機動防衛力を構築していくこととされたのである。

## 図 1-1　平成 15 年度～平成 26 年度までの防衛予算の推移




（出所）　防衛省資料。

### （2）グレーゾーンにおける抑止力の強化

2013年防衛大綱の基本となる国際安全保障環境についての認識は、中国の軍事力の強化の継続的な進展と海空双方における活動の活発化、北朝鮮の核・ミサイル開発の進展などにより、日本を取り巻く安全保障環境が厳しさを増しているということにある。これは各国の対立が冷戦時のような形で激化しているとみなしているわけではないが、グローバルにみて、「領土や主権、海洋における経済権益等をめぐり、純然たる平時でも有事でもない事態、いわばグレーゾーンの事態が、増加する傾向にある」中、アジア太平洋地域においてはそういったグレーゾーンの事態が「長期化する傾向が生じており、これらがより重大な事態に転じる可能性が懸念されている」とされている。

もともと、2010年防衛大綱においても「領土や主権、経済権益等を巡り、武力紛争には至らないような対立や紛争、言わばグレーゾーンの紛争は増加する傾向にある」として、こうした、平時と有事の中間にあるグレーゾーンにおける安全保障上の課題への対応の重要性は認識されていた。2013年防衛大綱では、そうしたグレーゾーンへの対応を引き続き重視するとともに、その長期化やエスカレーションのリスクが高まっているとの認識が示されているのである。

換言すれば、2010年防衛大綱策定時と比較して、「グレーゾーン」の「灰色」の色合いがより濃くなっているとの認識を示したものであるといえよう。その意味で重要なのは、2010年防衛大綱において、動的抑止として示した、グレーゾーンにおける安全保障上の課題に対する抑止力を、どのような形で再定義していくかである。

警戒監視活動を行うP-3C哨戒機（写真：防衛省）

そもそも抑止力とは、存在していること自体が一定の抑

止力を構成する静的な要素と、それらを平素から運用して防衛力の実効性を示す、防衛力の運用による抑止効果を重視した動的な要素の双方を通じて、意図と能力を相手側に認識させることによって機能すると整理できる。2010 年防衛大綱で打ち出された動的抑止は、特に抑止力の動的な要素に着目した考え方であり、前述の「武力紛争に至らないような対立や紛争、いわばグレーゾーンの紛争」への対応が重要になっているとの認識のもと、有事に対処する能力を整備するだけではなく、平素から常時継続的に防衛力を運用させていくことが、意図と能力を相手に認識させ、抑止力を実効的に機能させる上で重要になってきているとの考えに基づく抑止概念である。

より具体的には、2010 年防衛大綱における動的抑止とは、「我が国周辺で軍や関係機関による活動が活発化する中」、「ISR 活動等の平素の活動の常時継続的かつ戦略的な実施」（防衛大臣談話）を重要な柱とするものであり、特に周辺諸国による周辺海空域における「既成事実」の積み重ねなどの「機会主義的漸進的拡大」（opportunistic creeping expansion）の試みに対し、プレゼンス・パトロール的な情報収集・警戒監視・偵察（ISR）活動を常続的に行うことによって、物理的な隙が存在しないことを認識させることを通じて周辺諸国の拡張主義的活動を抑止しようとするものであったといえる。よって、動的抑止の具体的な構成要素は ISR 活動を常続的に行う能力であった。しかしながらこれはグレーゾーンにおける危機の発生そのものの抑止を主眼としていたものであったと考えるべきであろう。一方、2013 年防衛大綱がおかれた安全保障環境においては、すでにグレーゾーンにおける危機的状況が発生しているだけでなく、そうした状況のさらなる長期化やエスカレーションが懸念されている。よって、「武力紛争に至らないような対立や紛争、いわばグレーゾーンの紛争」への対応は引き続き重要であるものの、それらの事態への実効的な抑止および対処を進めていくにあたっては、特にエスカレーションのリスクをコントロールしていくことが重要になってきており、その観点から、動的抑止の概念を修正していくこと

が必要となったと考えられよう。

このような、グレーゾーンにおける抑止力を強化していくために必要な要素としては、①意図的ないし偶発的なエスカレーションに迅速に対応するための状況認識能力および米国を含む関係機関とのリアルタイムな情報共有およびシームレスな対応、②事態に対しての我が国の意図を明確に伝達するための各種行動を行う能力および意図的ないし偶発的なエスカレーションが発生したとしても我が国が対応能力を有していることを相手側に認識させるための各種行動を行う能力、③実際にエスカレーションが発生した際の実効的な対応能力の整備を挙げることができる。このうち、①は2010年防衛大綱における動的抑止に包含されるものであり、引き続き、常時継続的なISR活動に加え、ISR態勢を状況に応じて強化することや、事態対処へのシームレスかつ迅速な態勢移行のため能力および制度・組織の整備を進めて行く必要がある。

一方、②および③は、動的抑止の考え方に含まれるとは必ずしもいえない。②とは、事態の展開に応じて演習などを含む軍事行動を迅速に行い、相手にシグナルを送ったり抑止力を強化する「柔軟抑止オプション」（FDO）と呼ばれる活動によって追求されると考えられるが、これは2010年防衛大綱には盛り込まれていなかった要素である。例えば、小規模なエスカレーションに対応する各種オプションを準備し、事態の展開に応じて、相手側の認識に影響を与えるための可視的な形でのそれらの能力の運用を行うことが必要となる。2013年防衛大綱において、「常時継続的な情報収集・警戒監視・偵察（ISR）活動……を行うとともに、事態の状況の推移に応じて訓練・演習等を戦略的に実施し、また、安全保障環境に即した部隊配置と機動的な部隊展開を含む対処態勢を迅速に構築することにより、我が国の防衛意思と高い能力を示し、事態の深刻化を抑制する」といった記述がなされていることは、2013年防衛大綱が示しているグレーゾーンにおける抑止力の構築には、こうしたFDOが含まれることを含意しているものであろう。

③もまた、2010年防衛大綱における動的抑止が十分に実現できなかっ

た要素であった。2010 年防衛大綱においては、「装備の質と量の確保のみならず、自衛隊の活動量を増していくことを主眼」（防衛大臣談話）とするとの考え方が示されたものの、動的防衛力そのものは、「質と量」を整備するための防衛力整備の論理を内包していない概念であり、「質と量」よりも「活動量」に結果として焦点が当たる形となった。一方、「より厳しさを増す」安全保障環境においてグレーゾーンにおける抑止力の実効性を高めていくためには、活動量だけでなく、装備の「質と量」も充実させていくことが必要不可欠なのである。

### （3）統合運用の観点からの能力評価と海上優勢・航空優勢重視

「質と量」を充実させるといっても、限られた防衛費の中で資源を有効に活用していくためには、明確かつ適切な方向性を具体的に設定する必要がある。そのために 2013 年防衛大綱で採用された具体的な方法論が、統合運用の観点からの能力評価である。これまでも能力評価は行われてきたが、それは基本的に陸海空 3 自衛隊それぞれに行われてきたものであった。今回は、自衛隊においても統合運用が大きく進展してきたことを踏まえ、また特に重視すべき機能・能力の整備についての全体最適を図るために、統合運用の観点からの能力評価を行ったことが新しい点である。具体的には、米国での防衛力整備で用いられている「能力ベースプランニング」（『東アジア戦略概観 2012』232 頁を参照）を日本的にアレンジしたものであり、防衛大綱本文には、

海上優勢の確保のためのイージス艦（写真：防衛省）

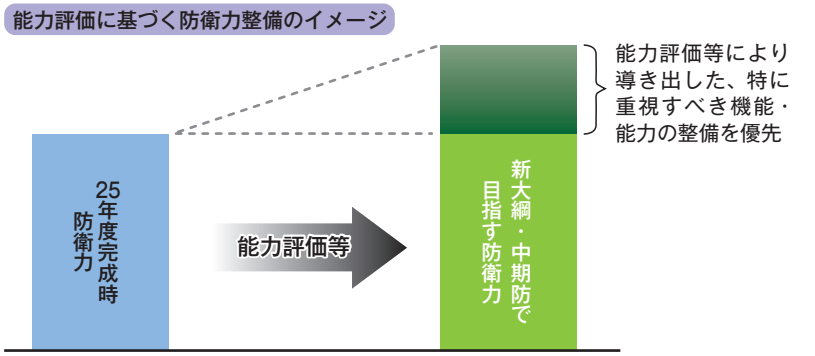

航空優勢の確保のための F-35（写真：防衛省）

「上記の防衛力の役割を実効的に果たし得る体制を保持することとし、体制の整備に当たって、今後の防衛力整備において特に重視すべき機能・能力を明らかにするため、想定される各種事態について、統合運用の観点から能力評価を実施した」と記述されている（図 1-2 参照）。

この結果、「南西地域の防衛態勢の強化を始め、各種事態における実効的な抑止及び対処を実現するための前提となる海上優勢及び航空優勢の確実な維持に向けた防衛力整備を優先することとし、幅広い後方支援基盤の確立に配意しつつ、機動展開能力の整備も重視する」との方向性が示されることとなった。すなわち、海上優勢および航空優勢のための能力に明確な優先順位を与えつつ、それと合わせて機動展開能力の整備も重視するという形で、防衛力整備のための資源配分の方向性を極めて具体的に明らかにしたのである。その上で、①警戒監視能力、②情報機能、③輸送能力、④指揮統制・情報通信能力、⑤島嶼部に対する攻撃への対応、⑥弾道ミサイル攻撃への対応、⑦宇宙空間およびサイバー空間における対応、⑧大規模災害などへの対応、⑨国際平和協力活動などへの対応が重視事項と定められた。

これらの重視事項に基づいて、2013 年中期防に具体的な防衛力整備事業が示されている。それは、明確に海上優勢、航空優勢のための能力

**図 1-2　能力評価を踏まえた防衛力整備のイメージ**




（出所）　防衛省資料。

を重視したものといえる。過去 1991 ～ 2011 年に策定された中期防における主要装備品調達関連経費の各自衛隊ごとの平均のシェアで見ると、海上自衛隊約 39%、陸上自衛隊約 35%、航空自衛隊約 26%となっていたものが、今回は海上自衛隊約 40%、航空自衛隊が 34%、陸上自衛隊が 26%という形で、航空自衛隊と陸上自衛隊のシェアが逆転しているのである。

### （4）統合機動防衛力の構築

2013 年防衛大綱において、2010 年防衛大綱で掲げられた動的防衛力に代わる防衛力の基本概念として打ち出されたのが、統合機動防衛力である。これは、前述した、冷戦終結後自衛隊が一貫して追求してきた実効性重視の方向性をさらに推し進めたもので、動的防衛力と比較すると以下の違いがある。第 1 に、統合運用の考え方をより徹底したこと、第 2 に、海上優勢・航空優勢の確保を明確に重視しつつ機動展開能力も整備するとしたこと、第 3 に、指揮統制・情報通信能力の強化もまた明確に重視するとしたこと、第 4 に、地方公共団体や民間部門との連携強化を含め、幅広い後方支援基盤（訓練演習、運用基盤、人事教育、防衛生産・技術基盤、研究開発、知的基盤など）の確立に配意していることである。統合機動防衛力とは、その上で、即応性、持続性、強靱性および連接性を特に重視しつつ、多様な活動を状況に臨機に即応して機動的に行い得る、より実効的な防衛力の構築を目指すものである。


日米共同訓練でオスプレイから降着する陸自隊員（写真：防衛省）

この即応性と持続性は、以前から防衛力の基本概念に含まれていたもので、即応性とは各種事態が突然生起したり、急速に事態が展開したりすることに対応するためのものであり、持続性は特に長期

化しがちなグレーゾーンの事態に対応していくために不可欠な属性である。また強靱性と連接性は、統合機動防衛力において初めて特記された属性である。強靱性とは、各種活動を下支えする防衛力の「質」および「量」を必要かつ十分に確保するとともに、防衛力の能力発揮のための基盤を一層強化することを重視するもので、連接性とは、総合的な防衛体制を構築する観点から、政府他機関、地方自治体、民間部門との連携を重視するとともに、「日米防衛協力のための指針」の見直しを含め、日米防衛協力をさらに強化し、日米同盟の抑止力および対処力を強化していくものである（解説参照）。すなわち、統合機動防衛力には、質と量を重視していく新たな方向性と、またグレーゾーンの事態に対応していく上で不可欠な、シームレスな対応のために必要な関係機関との連携を重視していく考え方が組み込まれているのである。

## 解説　ガイドライン見直し

2013年10月3日、東京で開かれた日米安全保障協議委員会（「2+2」）において、日米は、「日米防衛協力のための指針」（以下「ガイドライン」）を見直し、2014年末までにそのための作業を完了させることについて合意した。ガイドラインとは、冷戦期の1978年に最初に策定されたもので、冷戦の終結や1993年から始まる朝鮮半島核危機などの安全保障環境の変化に対応するために、1997年に改定された。そのため、予定通りに見直されることとなれば、1997年以来17年ぶりにガイドラインが改定されることとなる。

ガイドラインとは、日米間の具体的な防衛協力の指針として、日米安全保障体制の下での日米防衛協力の在り方を規定するものである。例えば、1978年のガイドラインでは、「侵略を未然に防止するための態勢」、「日本に対する武力攻撃への対処行動等」、「極東における事態で日本の安全に重要な影響を与える場合の協力」について日米の防衛協力の在り方が規定され、1997年のガイドラインでは、「平素から行う協力」、「日本における武力攻撃に対しての対処行動等」、「周辺事態における協力」における日米両国の役割や調整の在り方についての大枠と方向性が規定されている。ガイドラインの役割とは、まさにこうした大枠を定め、「2+2」における決定という形で同盟としての意思決定を行うことであり、そのうえでそれらの大枠に基づく具体的な防衛協力が進められることとなる。すなわち、ガイドラインは、同盟の根幹をなす防衛協力を具体的に進めていくうえで不可欠な文書なのである。

また、これまでガイドラインは、防衛大綱の見直しを受ける形で見直されている。1978 年のガイドラインに先立って 1976 年には最初の防衛大綱が策定されているし、1997 年のガイドライン改定の際にもそれに先立って 1995 年に防衛大綱が策定されている。ガイドラインではないが、2005 年 10 月の「2+2」共同文書において役割･任務･能力についての協力の具体的な方向性が示されているが、それも 2004 年防衛大綱を受けたものとなっているのである。その意味で言えば、日本を取り巻く安全保障環境が一層厳しさを増している現在、2013 年 12 月の防衛大綱見直しを踏まえながら、ガイドライン見直しを行うのは必然ともいえよう。

その際に検討されるべき重要な論点として、以下の 2 つを挙げておきたい。第 1 は、宇宙、サイバー、BMD といった新たな分野における協力である。宇宙やサイバーはもとより、BMD でさえ、1997 年の段階では日米共同技術研究すら始まっておらず、日米防衛協力という概念が存在しなかった分野である。現在の安全保障におけるこれらの分野の重要性を考えれば、ガイドラインをベースとして実質的な協力を進めていくことは極めて重要である。第 2 は、グレーゾーンにおける調整機構の制度化である。1997 年のガイドラインによって共同作戦計画などの共同作業を行う「包括的なメカニズム」と日米が行うそれぞれの活動の調整を図るための「調整メカニズム」が構築されている。このうち、日米防衛協力における運用レベルの協力を行うための日米間の調整メカニズムは、日本有事や「我が国周辺の地域における我が国の平和と安全に重要な影響を与える事態」であるいわゆる周辺事態においてのみ運用されることとなっている。そのため、トモダチ作戦が行われた東日本大震災の際にも正式な調整メカニズムは運用することができなかった。2013 年防衛大綱で重視されているグレーゾーンの事態は、平素とも有事とも言い切れないような事態であるが、これに対しても、現在の考え方では調整メカニズムを運用することができないのである。北大西洋条約機構（NATO）や米韓同盟においては、指揮統制についての常設的な調整機構が存在していることを考えれば、日米同盟においても、やはり常設的な調整メカニズムを設置し、グレーゾーンの事態においてもシームレスに対応できるような調整機構の制度的裏付けを整備しておくことが望ましいと考えられる。

なお、統合機動防衛力という概念における「統合」とは、もちろん統合運用を重視していくことが基本であるが、それに加え、統合運用を踏まえた能力評価を行い、統合的な全体最適の観点から資源配分を定めていくという 2 つの意味を持っている。また、「機動」とは、単に移動力や輸送力を強化するという意味ではない。『広辞苑』には、「機動」とは「交戦の前後や交戦中に軍隊が行う戦略上･戦術上の移動または運動、転じて、

状況に応じた素早い活動」として2つの意味が記述されている。統合機動防衛力の「機動」とは、「多様な活動を統合運用によりシームレスかつ状況に臨機に対応して機動的に行い得る実効的なものとしていくことが必要である」と防衛大綱本文で記述されていることから見ても、「移動」の類義語としての意味ではなく、「状況に応じた素早い活動」という意味であると考えられる。これは、防衛力整備の優先順位として、海上優勢、航空優勢をまず掲げ、機動展開能力はそれに準じるものとしての位置付けとなっていること、移動の類義語としての「機動」に大綱本文において言及されている箇所においては、単に「機動」ではなく「機動展開」ないし「機動運用」として区別が図られていることからも明らかであろう。

繰り返しになるが、これは、冷戦終結後自衛隊が一貫して追求してきた、防衛力の実効性の向上を通じた抑止・対処能力の強化のための取り組みの連続線上にある。しかしながら、2013年防衛大綱で示された防衛力の姿は、9.11テロ事件の影響を強く受け、対戦闘機戦能力やASW能力を「冷戦型装備」と位置付け縮減を図った2004年防衛大綱とも、中国の台頭によるパワーバランスの変化が意識されながらも、現在ほどは厳しい安全保障環境ではなかった2010年防衛大綱とも違いがある。長らく続いた防衛費の削減傾向に終止符を打ち、防衛力の「質と量」を統合運用に基づく能力評価によって見いだされた方向性に基づいて、海上優勢・航空優勢を重視して防衛力を強化していくことを目指す、2013年において見いだされた防衛力のあるべき姿なのである。

これを構築・実現するためには、単に2013年防衛大綱という形で戦略文書を策定するだけでは不十分である。大綱で示された「宿題」ともいうべき数多くの施策を、着実に実施していかなければならない。その意味で、2013年12月24日に最初の会合を行った防衛省の「統合機動防衛力構築委員会」により、適切に工程を管理しながらそれらの施策を進めていくことが重要である。これらがなされて初めて、日本は、厳しさを増す安全保障環境において、日本の安全を守り抜くための実効性の高い統合的な防衛力を整備することができるのである。

## 解 説　弾道ミサイル対処能力の総合的な向上

日本の BMD システムの整備は、2003 年の BMD システム導入についての安全保障会議決定から開始され、海上配備型上層防衛システムであるイージス・システムと、地上配備型低層防衛システムであるペトリオット PAC-3 からなる多層防衛態勢が構築されることとなった。レーダーや指揮統制システムを含め、2004 年防衛大綱以降着実に整備が進められ、2011 年度予算をもって、当初の計画に基づく整備が完了している。

一方、北朝鮮が核・ミサイル能力を着実に向上させていることを考えると、引き続き第 2 段階の整備を進めていかなければならない。これまでの整備は、日本の領土全体にわたってまず最低限の防衛態勢を構築することを目的としていたが、それが当面完了した上で進められる今後の整備においては、現在の安全保障環境に即して具体的な目的を設定していく必要がある。

新たな防衛大綱では、北朝鮮の弾道ミサイル能力の向上を踏まえ BMD システムの即応態勢、同時対処能力および継続的に対処できる能力の強化を具体的な整備目的として示している。これらは、現在の安全保障環境に照らして、今日の BMD システムが抱える課題について、解決の方向性を示したものと考えられる。

まず、即応態勢の強化については、現在の日本の BMD 態勢が、イージス艦やペトリオット PAC-3 部隊を展開して初めて整うことから、論理的には、発射兆候の確認と迎撃態勢の準備の間に隙間があるとの問題がある。通常、弾道ミサイルの発射が、様々な準備を必要とする行動であることを踏まえれば、全く兆候を察知できないことは考えにくい。しかしながら、北朝鮮は、「スカッド」・「ノドン」に加え、日本全域を射程に収める新型中距離弾道ミサイル「ムスダン」などを開発しているとされており、これらの発射台付き車両（TEL）搭載式ミサイルについては、発射位置・タイミングなどに関する個別具体的な兆候を事前に察知することが困難である。また、発射の準備行動を直前まで察知できない事態に備えて即応性の高い防護態勢を 24 時間 365 日間取り続けることは部隊運用上困難が多い。

こうした問題に対しては、情報収集能力や分析能力を強化することが合理的な対抗策である。一方、日本の大部分を常時カバー可能な新規装備の導入は、万一に備えてこれら能力を補完するうえで大きな効果が期待される。こうした観点から、戦域高高度地域防衛（THAAD）や地上配備型イージス・システム（イージス・アショア）の導入について検討されることとなろう。

次に、北朝鮮の弾道ミサイル戦力がかなりの量的規模を有していることを考えると、同時に多数の弾道ミサイルが飛来した場合であっても、同時に対処できる能力を向上させていくことも重要である。具体的な方策として、センサーや迎撃アセット、ミサイルの量的な増強が考えられる。新たな中期防では、イージス艦を 2 隻建造し、新型

迎撃ミサイルを取得することとしている。これにTHAADやイージス・アショアといった新規装備が加われば、こういった意味での量的な迎撃能力はさらに高まることが期待される。さらに今後は、センサーと迎撃ミサイルを結ぶネットワークの強化や、迎撃アセットの性能を最大限発揮させるシステムの構築により、増強される迎撃アセットの同時対処能力の限界を確実に引き上げていくことも課題となるはずである。

第3に、北朝鮮が弾道ミサイルを用いた挑発行為によって地域の緊張を高めようとするとき、そうした緊張状況は短期的に収束するとは限らない。そうした危機の長期化に対応していくためには、継続的に対処できる能力を強化していくことが必要となる。特に、イージス艦が大きな役割を担っている現在の日本のBMD態勢においては、イージス艦をローテーションさせていくことが必要であるが、日本を取り巻く安全保障環境が厳しさを増している現在、ほかの任務とのバランスも取る必要があり、長期にわたって高度な警戒態勢を維持していくことには一定の困難があるほか、艦の整備や長期間緊張度の高い任務に就く乗員のローテーションも考慮する必要がある。その意味で、BMD能力を有するイージス艦を6隻から8隻へと増勢することによる継続的対処能力の強化は重要な意味を持つのである。

また、こうしてBMDシステムを整備していくとしても、BMDシステムには、そもそも保有する迎撃ミサイルの数以上の弾道ミサイルが飛来した場合には撃破できないことや、きわめて多数のミサイルを同時に発射された場合に対応が困難となり得るといった本質的な限界が存在する。例えば、小野寺防衛相は、2013年7月26日の「防衛力の在り方検討に関する中間報告」公表時の記者会見において、「累次にわたる攻撃が繰り返されるような場合、これは自衛のためにその策源地を打撃力をもって攻撃をするということは当然、安全保障を預かる私どもとしては検討すべき内容だと思っております」と述べている。こうした考え方を踏まえ、防衛大綱本文に「日米間の適切な役割分担に基づき、日米同盟全体の抑止力の強化のため、我が国自身の抑止・対処能力の強化を図るよう、弾道ミサイル発射手段等に対する対応能力の在り方についても検討の上、必要な措置を講ずる」と記述されている。すなわち、北朝鮮の核開発やミサイル配備の進展を踏まえ、BMDシステムを整備するだけでなく、弾道ミサイル発射手段等に対する対応能力を含めて、北朝鮮の弾道ミサイルに対処する能力の総合的な向上を図っていく必要があるとの認識が示されている。

本検討は、専守防衛・日米同盟全体の抑止力の強化という前提の下、BMDシステムの強化と併せて日本の弾道ミサイル対処能力の総合的な向上を図るために検討されるものである。すなわち、弾道ミサイル攻撃に対してBMDシステムで対処することを基本としつつも、上記の小野寺防衛相の発言にあるように、攻撃が繰り返されるような場合も想定し、弾道ミサイル発射手段等に対する対応能力を検討するという考え方である。このように、弾道ミサイル発射手段等に対する対応能力の在り方についての検討とは、日本に対する武力攻撃が発生していない段階で武力行使を行う「先制攻

撃」を意味するものではない。そのため、抑止論でいう「危機における安定性を損なう状況」（関係諸国がお互いに相手から先制攻撃を受けることをおそれ、先制攻撃を受ける前に自ら先制攻撃を行わなければならないという心理的プレッシャーが強く働く状況。抑止論においては、危機が発生するとエスカレートしやすく、管理が困難な状況になると考えられている。）にはならないと考えられる。なお、弾道ミサイル発射手段等を叩くような能力については、従来、「敵基地攻撃能力」、あるいは「策源地攻撃能力」と呼称されてきたが、今後の検討を上記のような基本的な考え方をベースに進めることとして、「対応能力」という表現を使っているものと推察される。

具体的な検討は今後政府において進められていくことになろうが、検討すべき論点は多岐にわたるであろう。まず、BMD システムとの役割分担、さらには米国との役割分担をどう考えるかという点は大きな検討課題であろう。また、単にミサイルや戦闘機を買えば良いという問題ではなく、ISR 能力、後方支援能力等も含めて検討すべき課題であろう。例えば、湾岸戦争におけるスカッドミサイル発射機に対する米軍の空爆が困難を極めたことを考えれば、TEL を主とする弾道ミサイル発射手段等を物理的に破壊することは容易なことではない。一方、弾道ミサイル発射手段等を叩き得る能力による作戦によって、弾道ミサイルの多数同時発射等、調整のとれた作戦行動を妨害することができれば、地上で弾道ミサイルを破壊することに至らなくとも、BMD の迎撃成功率を高めることに寄与するとも考えられる。また、具体的な手段についてもさまざまな組み合わせが考えられるが、弾道ミサイル脅威に対して弾道ミサイルで対応しようとすることは、一定の抑止力にはなり得るが、「対応能力」に求められる精密性の点で課題があるのみならず、攻撃速度が速いことから「危機における安定性」を欠いていることや国際的な不拡散の努力に及ぼし得る影響など、今後の検討の目的や地域の安全保障との関係で課題があろう。

これらは「弾道ミサイル発射手段等に対する対応能力」を今後検討していく上で議論していくべき論点の一部にすぎない。今後、運用面、技術面、コスト面における課題も考慮しながら、BMD と併せた、弾道ミサイル対処能力の総合的な向上を進め、地域全体の安全保障に資する形で日米同盟全体の抑止力を強化していく必要がある。