

第 11 章

2011 年の日本の安全保障展望 — より「動的」な防衛力を目指して

佐竹 知彦¹

はじめに

2011 年度の日本は、未曾有の災害の発生で幕を開けた。3 月に日本を襲ったいわゆる「三重の災害」（マグニチュード 9.0 の大地震、10 メートルの津波、原発事故）は、我が国及びその国民に物理的のみならず精神的なダメージを与え、これが直接的・間接的に、今後の日本の安全保障政策に影響していく可能性がある。また、前年に続き 2011 年においても、中国は域内における政治的、軍事的、経済的な影響力を増強しており、多くの日本人は、尖閣諸島をはじめとする日本の領海近辺で頻繁に発生する同国の海洋活動に懸念を示している。その一方、2010 年に北朝鮮が行った韓国の哨戒艦に対する魚雷攻撃及び大延坪島に向けた砲弾発射事件以降の朝鮮半島における不安定な状況は、2011 年も続いている。2011 年 12 月の北朝鮮の金正日総書記の急死を受け、朝鮮半島の状況はますます複雑化し、同地域における安全保障環境は予測困難となっている。

本稿では、2011 年に日本が直面する安全保障問題を分析することで、これらの課題が日本の防衛政策に及ぼす影響について論じる。特に、日本が直面する「三重の災害」、増大する中国の影響力、不安定な朝鮮半島情勢という 3 つの安全保障問題に焦点を当てる。また、このような安全保障問題を背景に、地域及び国際レベルで、日本が積極的な防衛及び安全保障政策を推し進めていくことが一層必要となっている点についても議論する。こうした文脈から、これら課題への対応において、日本の動

¹ 本報告草案に対し貴重な意見・提案をいただいた、高見澤将林防衛研究所所長、片原栄一地域研究部長、阿久津博康主任研究官、そして石原雄介教官に感謝の意を表す。なお、本稿での見解は完全に著者独自のものであり、防衛研究所又は防衛省の公式な立場を表すものではない。

的防衛力構想(2010年12月に新防衛大綱として発表)がよりレバントなものになっている点についても論じる。最後に、新たに浮上する安全保障課題に対処するため、日本は、受動的な姿勢で脅威に対応するのではなく、同盟国や協力国との連携を通して、動的防衛力の姿勢を促進すべきである点を強調し、本稿のまとめとする。

1 2011年における日本の安全保障問題

(1) 「三重の災害」

2011年3月11日午後2時46分(日本時間)、仙台市東約130キロ付近を震源とするマグニチュード9.0の大地震が発生した。「東日本大震災(又は3/11地震)」と名づけられたこの地震は、破壊的な津波を引き起こし、東北地方の各地を襲った。これは戦後最大級の震災であり、近代的な観測が開始された1900年以降の5大地震の1つとなった。2011年12月の時点で死者16,000人以上、行方不明者3,000人以上で、数千人が仮住まいでの生活を余儀なくされている。3月11日の地震とそれに伴う津波によって、福島第一原子力発電所(東京電力)の炉心冷却装置に使用される主要電力系統及び非常用発電機が破壊され、これがメルトダウン(おそらくは「メルトスルー」)を引き起こし、原子炉建屋の爆発を招いた。全原子炉の冷却は成功裏に終了したと政府は発表しているが、この最悪とも言える原発事故が完全に収束し、周辺地域の安全を確保するのに今後必要とされる期間は、未だに明らかではない²。

「三重の災害」がもたらした打撃は、日本の安全保障の未来に一定の影響を及ぼすと予想される。日本政府によると、3月11日に発生した地震と津波による被害は約14兆5300億円～24兆2600億円と試算されており、自然災害では戦後最大の被害額となった(1995年の阪神・淡路大震災は約7兆8500億円)。さらに悪いことに、こうした推定額には、福島第一発電所の原発事故とそれに伴う電力不足からの諸費用

² 2011年12月16日、3月11日から約9ヶ月後、日本政府は、メルトダウンした3原子炉が正式に「冷温停止状態」にあることを宣言した。これは危機解決に向けた重要な一歩である反面、この発表自体が原子力施設及び周辺地域の安全性を保証するものではない。政府当局者によると、施設の閉鎖及び周辺地域(2,400平方キロ)の汚染除去には約40年かかると想定されている。

は含まれていない³。日本の防衛予算は、ここ9年間の景気減退ですでに削減の途にあるが、今回の震災による膨大な経済的損失を受け、予算拡大は一層困難となるはずである⁴。

自衛隊も実際に震災の被害を受けている。航空自衛隊松島基地を襲った2メートルの津波により、F-2支援戦闘機（三菱F-2）18機等が水没した⁵。さらにこうした物的損害に加え、精神的なダメージも同じように大きかった。震災前は、「失われた10年」と形容された90年代の長期的な不況により、日本人の自信が喪失している点について広く議論されていた。経済成長で自信を高めていた韓国や中国など、域内で台頭する国々とは明らかに対照的な状況であった。この傾向は「三重の災害」によって加速化され、外交関係における日本人の自信の低下及び「内向化」を招いたともいわれる。

もっともこのような「三重の災害」が、日本の安全保障に与えたポジティブな影響についても指摘しておくべきである。第一に、自衛隊は震災発生後、優れた適応能力と機動性を示した。発災直後より現地自衛隊の航空機数機とヘリが情報収集のために出動し、当日夜にはすでに各自衛隊が救助救援活動を開始した。3月13日に政府が自衛隊増派を表明してからわずか1週間以内に、自衛隊総数の約3分の1以上に相当する人員約106,900人（506人の待機要員を含む）、航空機541機、艦艇50隻が配備された。これらの自衛隊は、人命救助、救援物資の供給、がれき撤去、救援活動に不可欠なインフラ回復等の活動に大きく貢献した。さらに、中央特殊武器防護隊及び第1特殊武器防護隊（ともに、自衛隊の中央即応集団に属する）が、福島原子力発電所の冷却活動に重要な役割を果たした。自衛隊による活動は国内外で高く評価され、1954年の設立当時から他国軍と比較して必ずしも高くなかったその地位を、大幅に向上させる結果となった。

³ “Japan earthquake could cost \$309 billion,” *CNNMoney*, 23 March 2011, http://money.cnn.com/2011/03/23/news/international/japan_earthquake_cost/index.htm?iid=EL, accessed 30 December 2011.

⁴ 2011年12月23日、日本政府は、復興作業の3.3兆円を含む90.3兆円の2012年度予算案を承認した。防衛予算案によると、2012年度の日本の防衛費は、前年度比で0.4%減（1720億円）の4.64兆円であり、2002年（防衛予算4.94兆円）から10年連続の防衛費減となる。

⁵ 防衛省によると、12機はスクラップ、6機は推定800億円をかけて修復するとされている（6機の購入価格を超える）。

第二に、3月11日の大地震は、緊張感を増す地域の安全保障環境と相まって、沖縄基地の移転問題で硬直状態にあった日米同盟を再構築する契機をもたらした。地震発生直後、米軍は、在日米軍司令部の主導で統合支援部隊を組織し、「トモダチ作戦」と呼ばれる日米共同の災害救援活動を立ち上げた。地震から一週間後、米軍部隊及び艦船（ブルーリッジ級揚陸指揮艦、沖縄の第31海兵隊遠征隊、空母ロナルド・レーガン打撃群）が、輸送、捜索・救難、がれき撤去の活動に向けて被災地に結集された。ピーク時には、人員16,000人、艦船24隻、航空機190機を越えるリソースが米軍から人道的救援作戦に動員された。なお、作戦遂行に当たっては、米国と日本の司令部が「調整メカニズム」を通して綿密な連絡を取り合い、米軍と自衛隊の間における緊密な連携が実現した。例えば、危機対応の状況では初めて、自衛隊のヘリが米国の航空母艦を使用している。その結果、米軍と自衛隊は必要な調整を通して緊急事態への対応能力を一段と強化した、と評価されるに至った⁶。

第三に、災害に対する日本人の対応を通して、その市民社会の高い団結力と回復力が世界に示された。日本政治の専門家として著名な米国のシーラ・スミス氏は、次のように記録している。

3番目の印象は、日本の市民社会がこの災難に対して、いかに効果的に対応したかという点である。予想を超える数の企業や一般家庭が、省エネ対策に取り組んだ。震災で創設された災害救援コミュニティは人々の力強いサポートで活気づき、非政府組織（NGO）の能力が試される結果となった。ボランティアは被災地に次々と到着し、腕を捲り上げて、瓦礫を撤去し、津波が残した汚泥の中から遺留品を掘り出した。避難所で暮らしていた数千人という東北地方の住民に、学校カバンや生活必需品を寄付した匿名の寄付者もいる。現金入りの大きな封筒が届けられたケースも少なくない⁷。

⁶ A remark by Raymond F. Greene, Consulate General of the United States Okinawa, Japan, *Asahi Shinbun*, 26 April 2011.

⁷ Sheila Smith, "Impressions of Japan, 2011," *Asia Unbound*, 22 December 2011, <http://blogs.cfr.org/asia/2011/12/22/impressions-of-japan-2011/>, accessed 30 December 2011.

危機下で日本人が示した姿勢は、海外のメディアや人々に取り上げられ、ほぼ間違いなく、日本の「ソフトパワー」を世界中に広げることとなった。この日本人の強い団結力は、自衛隊の特筆すべき活躍及び日米同盟の強化ともあいまって、あらゆる緊急事態や外敵の存在にも効果的かつ迅速に対応できることを示し、結果として日本の抑止力強化につながった。

もちろん、特に今後の危機管理に活かすため、「三重の災害」から日本政府や自衛隊が学ぶべき教訓もある。第一に、日本政府は、複数の事態が交差する「複合災害」への対応が困難であることを認識した。複合災害に対応するに当たり、陸海空自衛隊による共同作戦の改善のみならず、地方自治体、民間企業、NGO等の民間部門との協力強化を図る必要があることが認識されている。二点目として、今回の「三重の災害」への対応において、陸海空自衛隊の輸送能力の限界が浮き彫りにされた。C-130H輸送機などは人員や救援物資の輸送に大きく貢献したが、自然災害のような過酷な環境下での作戦遂行には能力が不十分な装備(海上自衛隊のYS-11等)もあった⁸。さらに、港湾や施設の破壊によって、陸上自衛隊が海から被災地に入れない場面も見受けられた。

三点目に、米国とオーストラリア等の国々が人道支援・災害救援活動を日本に提供したものの、海外支援部隊との連絡体制、情報共有、法的枠組等の点において、日本政府は必ずしも効果的にこうした支援を受け入れることができなかった。こうした多くの教訓は、自然災害のみならずその他の危機管理シナリオにも適用できる可能性がある。政府はこれらの点を改善し、この破壊的な災害から得た教訓を最大限に生かすことで、将来への備えを万全にすることが求められている。

(2) 中国

中国の国防予算の伸び率は22年連続で2桁を記録していたが、10年度は1桁台(7.5%)に抑制されていた。それが11年度で再び2桁(12.7%増の915億ドル)に戻った。これは、世界金融危機の影響から回復の途にある中国が、高度経済成長に

⁸ この理由から、2011年9月、海上自衛隊がYS-11に代わる輸送機として、米軍からC-130航空機6機を購入することを防衛省が発表した。

乗じて、再び国防支出を増加させる意思を示したことを意味する。中国の不透明な軍事支出増に対し、日本政府は繰り返し懸念を表明しており、国防予算の目的及び理由を説明するよう中国政府に求めてきた。こうした懸念にも関わらず、中国経済は今後10年間は継続的に成長していくことが予想されており、仮に中国の国防費が2桁台の伸びを続ければ、2014年に日本の防衛費の2倍、2018年には3倍に達すると予測されている。

経済と国防予算の伸びに留まらず、中国は軍事装備や戦略の増強も実施している。2011年における中国の軍事力の主な進展としては、第五世代戦闘機J-20の初の試験飛行、中国初の航空母艦ワリヤグの修繕、8月及び11月の二度にわたるワリヤグの海上公試（2度目のテストは中国初の艦載機J-15との合同演習だった可能性がある）、接近阻止・領域拒否（A2/AD）能力の継続的な開発（「DF21D」対艦弾道ミサイルの開発、ならびに、サイバー空間及び宇宙空間に係わる能力に対する継続的な投資）、2011年初旬の人民解放軍（PLA）によるリビアからの中国人退避作戦で示された戦力投射能力の向上、などが挙げられる。

これらは日本の安全保障に対する長期的な懸念材料であるが、日本政府にとってのより差し迫った懸念は、2000年初旬から相次いで発生している領海近辺における中国の海洋活動である。前年に次ぎ、中国海軍は太平洋で二度（2011年6月及び11月）の大規模な軍事演習を実施している⁹。6月の演習では、中国海軍艦が搭載する無人航空機、艦載ヘリコプターの飛行訓練及び洋上補給を自衛隊が初めて確認している。2010年と同様、2011年3月及び4月にも、東シナ海にて警戒監視中の海自護衛艦に、中国国家海洋局所属とみられるヘリコプターが近接飛行する事案が発生している。こうした事案からも、同地域において、既に中国海軍の海洋活動が定期的に行われるものとなったという見方が決定的となった。

尖閣諸島をめぐる事案（2010年9月、中国漁船が海上保安庁の巡視船に衝突した事件）についての中国との緊張状態は、2011年度に入っても継続している。尖閣諸

⁹ 6月、ソヴレメンヌイ級駆逐艦及び江凱型フリゲートを含む11隻が、沖縄本島と宮古島の間を通過し、太平洋に向かった。11月22日、海上自衛隊のP-3C航空機が中国海軍の情報収集艦が、東シナ海から太平洋に航海する様子を確認した。後に、ミサイル搭載フリゲートを含む中国海軍艦船5隻が同方向に航海するのを海上自衛隊のフリゲートが確認している。

島の衝突事件を受け、中国政府は2010年12月、尖閣諸島沖に配備する大型漁業監視船の活動を拡大する決定を下した。2011年6月には、自国の海洋権益の保護という名目で、中国の国家海洋局(SOA)が2020年までに監視船を現状の260隻から520隻に増強する決定を下している。その傍ら、中国の監視船及び海洋観測船は、尖閣海域で頻繁に出没している。2010年11月から2011年11月にかけて、中国の漁業監視船は日本の接続水域に14回侵入し、海洋観測船も同水域にて、当初の通知とは異なる(又は通知なしで)7回の調査活動を実施している。2011年4月24日においては、尖閣諸島の久場島沖の領海内に中国の漁業監視船2隻が30分間侵入した。

拡大する中国の海洋活動に対応すべく、周辺海域に巡視船を増強配備するなど、日本は取締能力向上のために数々の施策整備に取り組んでいる。さらに日本政府は、東シナ海における事案発生に関連した衝突を避けるために、「海上危機管理のメカニズム」を日中間で構築することを提案した¹⁰。こうした施策にも関わらず、海洋エネルギー資源に対する需要増等を背景に、中国は、意図的かつ組織的に海洋権益保護に向けた「法執行」能力の強化を行っている。これらを踏まえれば、日中間の紛争リスクは今後も拡大していくことが予想される¹¹。

(3) 朝鮮半島

冷戦後、日本にとって朝鮮半島の情勢は安全保障上の主要な懸案の一つとなっている。日本は特に、大量破壊兵器(WMD)の開発(プルトニウム型及びウラン型の核兵器を含む)、「テポドン」や「ノドン」等の弾道ミサイル、そして未解決の人道問題としての、北朝鮮による17人の日本人の拉致事件に対して懸念を示している。韓国 の哨戒艦に対する魚雷攻撃や大延坪島に向けた砲弾発射など、2010年以降に相次

¹⁰ 危機管理メカニズムの構築は、2011年5月の日中首脳会議で合意された。

¹¹ 「中国海洋発展報告(China's Ocean Development Report)」2010年度版によると、2010年～2020年の10年は、中国の海洋力を構築するという歴史的課題を実現する「主要な歴史的段階」として中国国家海洋局(SOA)に位置づけられている。Cited in Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, 2011 (Washington: US Department of Defense), p. 57. See also *NIDS China Security Report 2011* (National Institute for Defense Studies, 2012).

いで北朝鮮が挑発的活動を行ってからは、日本は特に北朝鮮と韓国との関係性を注視してきた。両国の間で大規模な危機が発生すれば、日米同盟を通して、日本が朝鮮半島の危機に巻き込まれることは避けられないであろう。

2010年と比較して、南北間の緊張状態はある程度緩和されたように見える。2011年1月より、北朝鮮は南北当局間の対話再開を呼びかけており、韓国は対話再開と半島関係の改善に対する国内外からの圧力を背景に、この提案を受け入れた¹²。このようにして、両国間のハイレベル対話が9月に実現したものの、北朝鮮による2010年の致命的な挑発的行動が起こる前の正常な状態を取り戻すまでに、どのくらいの期間が必要となるかは不透明である。韓国は北朝鮮に対して、2010年の挑発的行動に対する責任を認め、謝罪し、二度とこうした行為を繰り返さないと宣誓することを求めているが、北朝鮮がこうした要求を受け入れる可能性は低い。

その間、韓国政府と米国政府は、共同軍事演習（韓国及び黄海にて実施）及び北朝鮮に対する弾道ミサイル防衛（BMD）構想の開発協力など、北朝鮮の挑発的行動に対する共同対応策を強化してきた。韓国政府は、武力侵犯時には即刻、集中的かつ相応な軍事対応を行うという新しい防衛ドクトリン（「積極的抑止」）を採択した。しかし、これが北朝鮮の挑発的行動をさらに刺激し、二国間のエスカレーション・リスクが増大する可能性も否定できない¹³。

北朝鮮の非核化についてもあまり進展はみられていない。2010年11月に、北朝鮮が新しいウラン濃縮プログラム及び軽水炉の保有を認めてから、米国は6カ国協議の交渉再開に向けて積極的に働きかけるようになった。さらに、2011年7月及び10月に米朝政府のハイレベル対話を実施され、米国政府は6カ国協議に戻る前に北朝鮮が行うべき「事前段階」（ヨンピョン核施設の活動凍結、ウラン濃縮施設の凍結及び国際査察、韓国を再攻撃しないことへの宣言等）を提案した。12月中旬までに、北朝鮮は、米国による食料支援を条件に、ウラン濃縮プログラムの一時停止に合意

¹² 今年初旬に行われた韓国の世論調査によると、投票者の74.8%が、南北首脳会議にて朝鮮半島の緊張状態を減少する取り組みがなされるべきとしている。International Crisis Group, "South Korea: The Shifting Sands of Security Policy," *Update Briefing*, December 2011, p. 3.

¹³ 例えば、韓国の改定後の防衛計画には、北朝鮮によるさらなる挑発的行動を防止するため、自己防衛を目的とした北朝鮮に対する先制攻撃に関する内容が含まれる可能性がある。これが現実となれば、容易に危機の加速化の引き金となる。

したという報道もある¹⁴。

しかし、2011年12月17日(日本時間)に金正日総書記が急死したことを受け、この交渉は延期となった。日本政府は、同氏の死に対応すべく数々の危機管理措置を取った。同氏死去の報道を受けてから1時間以内(12月19日正午)に、緊急の国家安全保障会議が開催され、野田首相は、(1)北朝鮮の今後の進展に関する情報収集に努める、(2)米国、韓国、中国などの関連諸国との緊密な情報共有を行う、(3)突然の危機への備えに必要となるあらゆる措置を取る、等の指示を下した。防衛省は、この指示に基づき、朝鮮半島の動向に関する情報収集を行うため、人員、航空機(EP-3を含む)、艦船の増強を行い、自衛隊の情報収集活動の強化を行った。同日、野田首相はちょうど来日中であった韓国の李明博大統領に電話をかけ、地域の平和及び安定化に向け、日本、韓国、米国が緊密に連携することを再確認した¹⁵。また、12月26日の初訪中にて中国の胡錦濤国家主席と会談した野田首相は、日中間で北朝鮮情勢に関する情報共有を行うことや、金正日氏の死を受けた北朝鮮の不安定化の回避に向けて、中国がより大きな役割を果たすよう求めた。

金正日総書記の死去が域内の安全保障環境にどのような影響をもたらすかについては、未だ不透明である。しかし、現在の分析や報道によると、少なくとも以下の点が指摘されている。第一に、金正日の死によって、西側諸国のインテリジェンス能力の不備が浮き彫りにされた。これは、将来的に発生する危機対応の致命的な遅れの原因となる可能性がある。北朝鮮政府による12月19日の正式発表まで、同氏の死に関する情報を入手した国は、中国を除いて皆無だった(韓国も例外でない)。第二に、北朝鮮における指導力の弱体化が国内の不安定化を招き、さらなる挑発的行動(3度目の核実験の可能性を含む)の引き金となる可能性がある¹⁶。これは、金日成国家主

¹⁴ “APNewsBreak: US food aid for NKorea would bring nuclear talks a step closer,” *Washington Post*, 19 December 2011, http://www.washingtonpost.com/world/asia-pacific/expected-us-food-aid-for-nkorea-brings-them-a-step-closer-to-nuclear-negotiating-table/2011/12/18/gIQAHyfB2O_story.html, accessed 30 December 2011.

¹⁵ 三カ国協力の重要性は、2011年12月20日のワシントンにおける会合にて、日本の玄葉光一郎外相及び米国のヒラリー・クリントン国務長官によって支持された。

¹⁶ 50代で政権を握った金正日とは異なり、金正恩はまだ20代後半で、金正日の後継者内定から1年しか経っていない(金正日は後継者内定から20年間の期間があった)。

席の生誕 100 周年を祝賀するため「強盛大国の大門を開く」とされる 2012 年までに起こる可能性が高い。

また、指導力の脆弱化により、金正日の指揮下で深化した中国への依存度が高まる可能性もある。中国の北朝鮮に対する多大な影響は、金政権の安定化に一時的には貢献するかもしれないが、朝鮮半島や西側諸国との諸問題に対して、中国が「外交上のレバレッジ」を手に入れる機会をもたらすとの可能性も指摘されている。これらすべてを考慮に入れた場合、朝鮮半島の問題が、金正日の死後即座に改善するとは考えられず、日本は、域内諸国と密に連携することで、不測の事態に対する備えを万全にしなければならない。

2 日本の防衛に対する影響

急速に変化する地域の安全保障環境、ならびに、3月11日の地震で被った大規模な被害を受け、2010年12月に導入された「動的防衛力」の概念の見直しを行うべきであると主張する声もある。しかし、こうした見方とは対照的に、現在の国内外の安全保障問題に対する動的防衛力構想の関連性や重要性は、低減するどころか増大している。特に、前述の様々な安全保障問題への対応という点で、日本の防衛、日米同盟、域内諸国との連携、世界の安全保障に対する貢献という4分野において、日本が動的防衛力を円滑に実施することがいっそう求められている。

(1) 日本の防衛

日本の領域及び周辺地域の防衛は、日本の動的防衛力構想における中核要素である。日本の動的防衛力の基本方針は、迅速 (Swift) で、切れ目がなく (Seamless)、持続性があり (Sustainable)、賢い (Smart)、すなわち4つの「S」によって説明可能である¹⁷。まず、日本は、国家防衛に対して迅速かつ切れ目のない対応ができる体制を構築しようとしている。例えば日本の島嶼部で危機が発生した場合、兆候が現れ

¹⁷ この4つのポイントに対する、高見澤将林防衛研究所所長の有益なご意見及びご提案に感謝を申し上げます。

てから各種事態が発生するまでの時間は非常に短いことが予測される。これは軍事紛争に限らず、3月11日の地震が明示したように自然災害にも該当することである。こうした緊急事態に対応するため、自衛隊は危機の進捗状況に準じて、事態に迅速かつ間断なく対応できる能力を持つことが必要となる。

こうした観点から、防衛省は近年、島嶼部での初期対応を担当する陸上自衛隊の再編（主要施設の警護等）など、南西諸島の防衛力の強化を図っている。さらに、3月11日以降の人道支援・災害救助活動の経験からの教訓を基に、防衛省は、共同輸送管理機能の強化と民間輸送力の利用を通して、輸送能力の改善にも取り組んでいる。こうした措置を整備することで、不測事態の発生直後における自衛隊出動、統合司令システムの下における事態への共同対処が可能となる。

第二に、日本の動的防衛力の概念は、域内における自衛隊の持続可能な任務遂行を支えることができる。武装部隊や関連組織が頻繁に日本周辺で活動を行う状況下において、他国軍の動きの把握や潜在的な緊急事態の警戒監視など、平素の活動実施が不可欠となる。これには、情報収集・警戒監視・偵察（ISR）活動の実施を通して、自衛隊の防衛力を定期的かつ持続的に有効利用していくことが欠かせない。これらを背景に、民主党政権は、海上自衛隊の潜水艦を16隻から20隻に、イージス搭載護衛艦を4隻から6隻に増補する決定を下している。また2010年には、「中期防衛力整備計画」の一環として、新たな自衛隊部隊（「沿岸監視部隊」）を南西諸島に配置することを明らかにしている。

第三に、現在の日本の安全保障及び経済状況を背景に、日本には「スマートディフェンス」が必要とされる。日本の防衛に一定の能力を保有することに焦点を当てた従来の基本的防衛力構想とは異なり、動的防衛力構想では、運用レベルで「防衛力をいかに使うか」に力点を置いている。これには、日本の各防衛政策に優先順位を付け、真に必要な機能に資源や能力を「選択的に集中」（比例分配ではなく）することが欠かせない。ここで注記に値するのは、防衛省が先ごろ、横断的な観点から資源配分の根本的な見直しを行うことを表明しており、従来の縦割りの予算配分の変更が不可避となっている点である¹⁸。先ごろ発表された野田政権による武器輸出三原則

¹⁸ http://www.mod.go.jp/e/d_act/d_policy/pdf/structural_reform.pdf

(及び関連措置)の見直しについても、こうした背景を基に理解すべきである。日本企業の国際的な武器市場及び武器開発・製造プログラムへの進出は、防衛調達費の削減や国内防衛産業の活性化に貢献すると考えられている。こうした「スマート」なアプローチは、震災後の深刻な経済情勢下にて、防衛支出を増加できない日本にとって特に重要となる。

(2) 日米同盟

日本の動的防衛力構想は、米国との同盟関係にも関連してくる。日米同盟は、普天間基地の移転問題によって、一時的に暗礁に乗り上げていたが、中国の台頭及び朝鮮半島の緊張化等の安全保障課題の浮上で、日米同盟関係の再活性化に対する機運が高まった。2011年6月に開催された日米安全保障協議委員会(2+2会合)では、日米間で4年ぶりに「共通の戦略目標」が再確認及び改定され、「能動的、迅速かつシームレスに地域の多様な事態を抑止し、それらに対処するため」、情報共有及び共同のISR活動を強化していく内容の共同発表が実現した¹⁹。先に述べたように、米国率いるトモダチ作戦は、日本の米国軍に対するイメージを劇的に改善する結果となった。内閣府が実施した最新調査によると、米国に対して好意的な感情を持つ日本人は80%を超え、調査が開始された1978年から最高の水準となった²⁰。

こうした背景から、2011年12月のパネッタ国防長官訪日の際に、同氏と一川防衛相が、時宜を捉えた効果的な共同訓練、共同の警戒監視、活動拠点の選択肢を増やすことを目指した両国施設の共同使用の促進等により、部隊の活動の活発化を目指す、「動的」な日米防衛協力に合意したことは注目に値する。こうしたアプローチは、米国が地域にて「革新的で、低コストかつ場所を取らない手法の開発」を求める時代には特に重要な意味を持つ²¹。先ごろ民主党政権は、F-35Aを航空自衛隊の次期主力戦闘機に選択し、2006年のロードマップの見直しを通して、 Guam 移転と普天間

¹⁹ “Joint Statement of the Security Consultative Committee Toward a Deeper and Broader U.S.-Japan Alliance: Building on 50 Years of Partnership,” http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/pdfs/joint1106_01.pdf, accessed 19 December 2011.

²⁰ この調査結果は以下から閲覧可能：<http://www8.cao.go.jp/survey/h23/h23-gaiko/index.html>.

²¹ The United States Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, January 2012, p. 3.

「移設」のパッケージを切り離すという発表を行っており、こうした決定もまた、動的な日米防衛協力の長期的な牽引材料となるかもしれない²²。

もちろん、日米同盟の強化に向け、取り組むべき課題は複数ある。日本の政治的混乱（民主党の三度にわたる指導者の交代など）によって、両国政府は、2011年11月の首脳会議で合意した新たな共同宣言の発表を断念してしまった。米国は在沖縄海兵隊を太平洋各地にローテーション配置させ、4,700人の在沖縄海兵隊をグアムに移転する発表を行ったものの、普天間基地の移転問題が解決する見通しは未だに不透明である。国内には、日米同盟に対する米国国防予算の大幅な削減や米軍による抑止力の拡大に懸念を示す声もある。特に、米国国防総省による大規模な国防予算削減は、80年代のような日米政府間の「負担の分担」議論を再発させる可能性がある。

こうした諸問題にも関わらず、域内における急速な戦略環境の変化を背景に、強固な日米同盟が、日米のみならず域内全体の安定性にとって益々必要となってくるであろう。オバマ政権は、アジア太平洋に「軸足」を移すというスローガンの下、日本を含む地域諸国へのコミットメントを強化する意向を表明している。日本の次の課題は、米国とすでに合意した決定や段階をどのように堅実に実行に移していくかということである。これに失敗すれば、日本の信用性が大きく損なわれ、日米同盟の不和が再び生じることとなるであろう。

(3) 域内諸国との協力

多層的な安全保障戦略の一環として、日本は米国との同盟関係に限らず、米国の同盟国や域内諸国との関係強化にも資している。二国間協力として、日本は、オーストラリアや韓国といった米国の同盟国との安全保障及び戦略連携を強化してきた（もっとも韓国との協力関係は、歴史問題により2011年を通して困難に直面している）。日本はさらに、インド、シンガポール、フィリピン、ベトナム、インドネシアを含む域内諸国との関係も強化しており、特にこうした東南アジア諸国の能力構築に向けた取

²² “U.S., Japan decouple Marines’ Guam move from Okinawa,” *Reuters*, 8 February 2012, <http://www.reuters.com/article/2012/02/08/us-japan-us-marines-idUSTRE8171R020120208>.

り組みに力を入れている²³。これらの二国間関係は、米国を含めた三カ国協力によって補完されている。例えば、2011年12月19日、日本、米国及びインドが初めて戦略対話を持ち、長官レベルで地域の安全保障問題について協議した²⁴。

二カ国及び三カ国のアプローチに加え、日本は、ASEAN 地域フォーラム (ARF)、拡大 ASEAN 国防相会議 (ADMM プラス)、東アジア首脳会議 (EAS) といった多国間安全保障枠組内での協力も強化している。さらに防衛省は、東京ディフェンスフォーラムや ASEAN 諸国防衛当局次官級会合といった多国間会合を主催している。日本にとって、こうした多国間枠組は、共通の懸念を持つ国々と海上危機管理やルール策定に関して協議する上で特に有用となる。さらに、こうした二国間、三国間、多国間の枠組は、域内に対する米国の戦略的関与の維持、テロや自然災害といった非伝統的脅威への共同対応を通じた地域及び世界の安全保障環境の安定化、海洋、宇宙、サイバー空間を含む「グローバルな公共空間」への貢献、正統な国際秩序を反映した国際ルールや規範の維持及び構築に資することができる。

一方で、日本政府は、こうした二国間及び多国間の枠組が、中国に対する「封じ込め」に利用されているという印象を与えないように慎重を期している。事実、こうした安全保障枠組の主要な部分は、平和維持及び人道支援・災害救援等の非伝統的安全保障課題によって占められている。これらの課題は、米国やその同盟国のみには排他的な利益をもたらす「集合財」とは対照的に、域内諸国に包括的なメリットをもたらす「公共財」としてみなすことができる。よって、平和維持、不拡散、人道支援・災害救援といった地域の安全保障協力を促す多国間枠組に中国が参加することは、歓迎すべきことである。事実、日本の政治指導者は、非伝統的安全保障分野に係わる二国間及び多国間枠組に対して関与を拡大するよう中国に再三要請してきた²⁵。こうしたアプローチは、中国との緊張状態の緩和、PLA の透明性の向上、域内諸国との信頼性構築の促進等に役立つ可能性があり、結果として地域における「安全保障のジレンマ」

²³ 2011年4月、防衛省は、防衛政策局国際政策課の中に、米国やオーストラリアなどの国々と協力しつつ、人道支援・災害救援、平和維持、海上安全保障等の課題について、東南アジア及び太平洋諸国を支援するための「能力構築支援室」を新設した。

²⁴ この三カ国会合の分析は、以下から閲覧可能：<http://www.cnas.org/node/7459>, accessed 10 January 2012.

²⁵ 2011年12月、玄葉光一郎外相は、日本、中国、米国の三カ国戦略対話の構築を提案した。

の台頭を回避することにつながるであろう。

(4) 国際的な安全保障に対する貢献

最後に、日本の動的防衛力構想には、国際的な安全保障問題（平和維持活動／PKO など）も包括されている点を認識しておくことが重要である。小泉政権（2001年～2006年）の終了後、国際的な安全保障分野に対する日本の軍事的及び財政的な関与は徐々に低減していった。3月11日以降に日本が経験した「三重の災害」はこうした日本人の「内向き志向」をさらに強めたという見方もある。ところが、こうした見方とは対照的に、2011年9月の国連総会でのスピーチで野田首相は、海賊対処、テロ根絶、平和構築への貢献、不拡散及び軍縮など、国際的な安全保障課題に日本が積極的に関与し続けていく意向であることを強調した。この際に野田首相は、陸自の施設部隊及び司令部要員を国連南スーダン派遣団（UNMISS）に派遣する旨を発表している²⁶。民主党政権にとっては、2010年1月の国際連合ハイチ安定化ミッション（MINUSTAH）への派遣決定に次ぐ、国連PKOに対して2度目の自衛隊派遣となった²⁷。

このように、日本周辺および国内における安全保障問題の増大にもかかわらず、民主党政権は、国際的な安全保障課題及び世界の発展に対して、日本が継続的に関与する意向を強調している。それにより民主党政権は、震災によって破壊的な被害を受けたにも関わらず、日本は決して「内向志向」にはならないという明白なメッセージを世界に送り、「沈みゆく国」というイメージの打消しを図っている。日本のグローバルな活動は、2005年のイラク安定化ミッションにおける自衛隊及びオーストラリア国防軍（ADF）との緊密な協力など、共同活動を通しての「友達作り」にも貢献するであろう。国際活動を通して育まれた友情は、国際的な安全保障分野への取り組みのみならず、地域の安全保障問題に対応する上でも重要な資産となる。

さらに、国際的な安全保障問題に対する日本の継続的な関与は、地域レベルの視

²⁶ このスピーチの概要は以下から閲覧可能：<http://www.mofa.go.jp/policy/un/assembly2011/attendance1110.html>, accessed 30 December 2011.

²⁷ 2011年12月20日、野田政権は、UNMISSに対する自衛隊派遣を正式に承認した。これを受け、2012年1月14日に陸上自衛隊の先遣隊が日本を出発した。

点からも不可欠である。自由と民主主義に基づく米国主導の世界秩序に対する貢献を増すことで、日本は、地域の問題に対する米国の軍事面及び外交面の継続的な関与を期待することができる。世界の安全保障問題に幅広く貢献していくことができれば、世界で日本の「ソフトパワー」を強化しながら、「平和創造国家」として日本のイメージを向上していくことができる。こうした理由から、日本は、世界の安全保障問題に対する関与を維持、むしろ強化していくであろうと予想される。これは「動的」防衛力に向けた日本の姿勢の別の側面でもある。

まとめ

1976年に構築された従来の防衛大綱である基盤的防衛力構想は、日本が適度の軍事能力を持ち、域内における「力の空白」の創出を回避するという考えに基づいていた。域内諸国間の紛争や地域の不安定化を招く原因にもなる「力の空白」を埋めることは、日本が防衛力を強化しつつ、世界の安全保障に重要な貢献を果たすことにつながると考えられていた。また同構想においては、日本の軍事化の再来を恐れる国々に配慮し、日本による大規模な防衛力の構築又は自衛隊の海外作戦を前提としていなかった。すなわち、日本が「大きすぎず、小さすぎない」軍事力をもつことが、地域に安定性をもたらすと論じられていたのである。このように、基盤的防衛力構想は、域内の安全保障問題に対する極めて「受動的」なアプローチであったと言える。地域の安定性に貢献するのは「積極的な日本」というより、むしろ「おとなしい日本」であった。

基本的防衛力構想の構築から30年以上が経過し、その間日本を取り巻く安全保障環境は劇的に変化した。現在でも米国は世界で最も裕福かつ最強の国であるが、新興経済国が米国に急速なスピードで追いついてきており、こうした国々と米国の力の差は着実に狭まっている。その一方、核開発から抑止力への一層の自信を得た北朝鮮は、挑戦的な態度を強めている。また、3月11日の地震と津波により、テロや自然災害といったいわゆる非伝統的安全保障問題が、重要な安全保障課題として台頭しつつあることがいっそう明らかになった。さらに、多くの域内諸国において、国内選挙及び指導者の変更が起こる2012年には、域内の安全保障がますます複雑化

し予測不可能となることを見込まれている。

日本が、より積極的で動的な防衛を目指すべきなのは、まさにこうした情勢変化によるものである。もちろんそれは、日本が防衛力を大幅に増強し、憲法第9条に基づく専守防衛を放棄することで、伝統的な意味における大国になることを推奨するものではない。むしろ、現行の法的枠組や経済状況下においても、日本が国内防衛及び地域及び世界の安全保障に対してできることは数多くある。事実、朝鮮半島で高まる予測不能性は、半島の安定性に対して共通の利害関係を持つ（国益の差があるとしても）域内諸国間の協力関係を強める契機となっている。この機会を十分に活かすことで、日本は共通した考えを持つ国々と、従来よりも積極的に地域及び世界の安全保障問題に関与していくことができる。そのことは、日本の安全保障の改善のみならず、地域及び世界の安全保障にも資するものとなるであろう。

