

THE TOKYO FOUNDATION

東京財団
政策提言

新しい日本の安全保障戦略

— 多層協調的安全保障戦略 —

2008年10月

東京財団政策研究部

提言の趣旨

冷戦が終結してからはほぼ 20 年近くがすぎ、世界は大きな変化のさなかにある。9.11 テロに代表されるような非国家主体による脅威が継続するなか、中国やインドが台頭し、アメリカは深刻な困難に直面している。世界は、第二次大戦後にアメリカが圧倒的な力を確立して以来の大きな変化に直面している。

しかるに、小泉政権後の日本政治は混迷を深め、国の根幹をなす安全保障政策についてコンセンサスが存在せず、それどころか政争の具とされかねない有様である。今や基本にもどって、安全保障政策についてコンセンサスを作り上げる必要がある。

このような認識から、東京財団「安全保障研究プロジェクト」は、安全保障戦略、とりわけ新たな防衛のあり方を示す指針について提言をまとめた。新しい安全保障環境のもとでの安全保障戦略であるから、新しい提言は数多く盛り込んである。しかし、日本の国益のほとんどは変化していないのであって、その意味で、大筋の安全保障戦略は、われわれとしては常識的なものであると考えている。日本国民の多くが受け入れるであろう常識を前提として、今必要な政策は何かを考えまとめたのが本報告書である。政権選択を前に、ここで提言するような安全保障戦略をコンセンサス形成の基礎として、選挙戦が行われることを期待する。

プロジェクト・リーダー：

北岡伸一（東京財団主任研究員、東京大学大学院法学政治学研究科教授）

田中明彦（東京財団上席研究員、東京大学大学院情報学環教授）

プロジェクト・メンバー：

植木（川勝）千可子（早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授）

神谷万丈（防衛大学校総合安全保障研究科教授）

神保謙（東京財団研究員、慶応義塾大学総合政策学部准教授）

渡部恒雄（東京財団研究員）

※ 本提言に関するお問い合わせ先

東京財団政策研究部 片山正一

電話： 03-6229-5502

e-mail： katayama@tkfd.or.jp

新しい日本の安全保障戦略 — 多層協調的安全保障戦略

はじめに	3
1. 国家戦略と安全保障戦略	3
2. 21世紀の日本をとりまく安全保障環境	5
(1) グローバリゼーション・科学技術進歩・非対称的脅威	
(2) 内戦型紛争・破綻国家・平和構築	
(3) 伝統的安全保障の新たな性格	
(4) 新しいパワー・バランス	
3. 新しい安全保障戦略 — 多層協調的安全保障戦略	
(1) 日本自身の防衛力：多機能弾力的防衛力の整備とその統合的・実効的運用	8
① 多機能弾力的防衛力の整備	
② ミサイル脅威への対処	
③ 南西海空域の重視	
④ 非伝統的な脅威への対応力の整備	
⑤ 危機における対応の整備	
(2) 日米同盟の信頼性・実効性の強化	11
① 日米同盟の重要性	
② 弾道ミサイルの脅威への対応	
③ 全般的相互運用体制の向上	
④ 周辺紛争防止のための日米防衛協力	
⑤ グローバルな日米協力	
(3) 地域安全保障協力の強化	14
① 米国の同盟諸国との「ネットワーク型」防衛協力の拡大	
② 地域安全保障枠組みへの積極的な参画	
③ 中国の建設的な役割の促進	
〔協力関係の推進〕	
〔危機管理メカニズムの確立〕	
〔力の分布の変化〕	
(4) 国際平和協力の強化	19
① 国際平和活動への積極的参画	
② 政府開発援助（ODA）の増額	
4. 防衛省・自衛隊の編成・装備の改革	21
① 全体最適を目指した編成	
② 弾道ミサイルへの対処	
③ 陸上自衛隊	
④ 海上自衛隊	
⑤ 航空自衛隊	
⑥ 装備品調達改革	

5. 日本の安全保障政策の体制整備

24

- (1) 日本版 NSC の設置
- (2) 法的基盤の整備
 - ① 憲法解釈の見直し
 - ② 国家機密保持のための法整備
 - ③ 武器輸出三原則の見直し
- (3) 安全保障政策の知的基盤の整備
- (4) 国際的外交基盤の確立

はじめに

冷戦が終結してからほぼ 20 年近くがすぎ、世界は、いよいよ新しい段階に入りつつある。9.11 テロに代表されるような非国家主体による脅威が継続する中、主要国間の関係にも大きな変化が生じている。20 年前には想像もできなかったほど、中国やインドの存在は大きくなりつつある。ロシアもまた、原油価格の高騰を受け、米国との対決も辞さない姿勢を示しつつある。その米国は、9.11 以後の単独主義の代価をイラク介入の負担という形で負わざるを得ず、しかも、サブプライム問題に端を発した金融危機に直面している。いずれの候補が次期米大統領となろうとも、アメリカの世界政策は、ブッシュ政権とは相当異なる形で調整されざるを得ない。日本周辺では、北朝鮮の金正日総書記が重病であるとの情報がながれ、その一方、北朝鮮は 6 カ国協議における合意を反故にする措置を執りつつある。世界は、第二次大戦後にアメリカの優位が確立されて以後、最大の変化に直面しつつある。

その一方で、日本政治は混迷を深めている。2007 年 7 月の参議院選挙における自民党大敗を受け、「ねじれ国会」のもと、日本は安全保障の根幹に関わる政策についてすら、意思決定が容易にできない状況に立ち至っている。その中で、二代にわたる首相は一年間も在任することができずに辞任した。国際的な日本の存在感は、日々希薄となっている。しかし、それにもかかわらず、メディアの報道や政界における議論を聞く限り、ここで述べたような大変化に対する検討は、選挙対策と政争に類する議論の影に隠れてしまっている。国の根幹をなし、本来超党派的な合意が存在することが望まれる安全保障政策が軽視されているとすれば、まことに由々しい事態である。政権を争う責任政党としての自民党と民主党には、安全保障政策の根幹や喫緊の課題について是非ともコンセンサスを確立してほしい。おりしも、アメリカでも政権が替わり、新しい政権が誕生する。新政権の下での同盟国アメリカとの関係も確固とさせなければならない。

安全保障政策についてコンセンサスを作り上げるためには、もう一度基本に帰って考察する必要がある。東京財団「安全保障研究プロジェクト」は、以下のような、安全保障戦略、とりわけ新たな防衛のあり方を示す指針について提言をまとめた。新しい安全保障環境のもとでの安全保障戦略であるから、新しい提言は数多く盛り込んである。しかし、日本の国益のほとんどは変化していないのであって、その意味で、大筋の安全保障戦略は、われわれとしては常識的なものであると考えている。日本国民の多くが受け入れるであろう常識を前提として、今必要な政策は何かを考えまとめたのが本報告書である。政権選択を前に、ここで提言するような安全保障戦略をコンセンサス形成の基礎として、選挙戦が行われることを期待する。

1. 国家戦略と安全保障戦略

新たな国際環境の下、日本の安全保障戦略はどのように構築されなければならないだろうか。そもそも戦略とは、目指すべき目的に、適合するさまざまな手段を、最適な形で組み合わせ実行するための方策である。そして、このような利益や目的とさまざまな手段の間には、階層性や大まかな分野の違いが生じる。したがって、それぞれの国家には、最上位の国家戦略のもとに、外交戦略や安全保障戦略が、経済戦略などと並んで存在することになる。本報告書が提示するもの

は、日本の安全保障戦略であるが、これは、単独・独立に存在するものではなく、あくまでも高次の日本の国家戦略の必要不可欠の一部でなくてはならない。つまり、日本の安全保障戦略を提示するためにも、ひとたびは、日本の国益から導き出されるさまざまな国際社会における日本の利益を明らかにしたうえで、それらの利益を守り、さらに増進させるため何をなすべきかを指導する日本の国際的な国家戦略を考えなければならない。

最も一般的にいえば、日本の国益とは、日本と日本人の安全を守り、日本と日本人の繁栄を確保し、そして日本と日本人が大切にする価値観を維持し増進させることである。この一般的国益から、さらにさまざまな具体的な目標が生まれてくる。そのような具体的な目標を簡潔な形で整理すれば、以下のようなリストとなるであろう。

(1) 日本と日本人の安全を守ること

① 日本の平和と安全を保つこと

- 日本の領域に対する武力侵略・侵犯・威嚇をふせぎ、被害を最小化すること
- 日本国内における国際・国内テロリストの攻撃や非正規攻撃（サイバー攻撃等）を防ぎ、被害を最小化すること
- 大規模災害・疫病等を防ぎ、被害を最小化すること

② 日本周辺の安全保障環境を平和で安全に保つこと

- 朝鮮半島の平和と安定を保つこと
- 台湾海峡の平和と安定を保つこと
- 周辺諸国間の国際関係を平和的で安定的に保つこと

③ グローバルな日本の安全を守ること

- 世界各地における日本人の安全を守ること
- 日本への重要交通・輸送路の安全を守ること
- 日本ないし日本人に脅威をあたえるテロリストの活動を阻止すること

④ 国際的な安全保障環境を平和に保つこと

- 大量破壊兵器やミサイルの拡散を防止すること
- 主要国間の国際関係を平和的で安定的に保つこと
- 世界各地の内戦・無政府状況・破綻国家を減少させること
- さまざまな問題解決のための国際協調体制を維持すること

(2) 日本と日本人の繁栄を確保すること

① 日本自身の経済基盤を維持すること

- 科学技術力・産業競争力を維持・強化すること
- 日本市場の効率性を維持・強化すること
- 国家財政を健全に維持すること

② 日本にとっての重要な貿易相手国・地域の安全と繁栄を維持すること

- ―東アジア、北米、欧州の安全、安定、繁栄を維持すること
- ―重要資源供給先の安全と安定を維持すること
- ③ 世界市場が効率性を維持すること
 - ―貿易の自由化、投資環境の整備、世界金融の安定

(3) 日本と日本人の価値観を維持し増進させること

- ① 国内における自由で民主主義的な制度・価値観を維持し増進させること
- ② 国際紛争を武力によって解決しないという理解が世界に広まること
- ③ 基本的人権が世界中で守られるようになること
- ④ 国際社会で日本と日本人が名誉ある地位を占めること

いうまでもなく、このようなリストは、さらに細かく区分したり、さらにいくつかを付け加えたり、あるいは異なる項目のたてかたとすることも可能であろう。また、このような目的の間には、複雑な相互関係が存在するのであって、それぞれの項目のみを取り出して、それだけ実現を図るというものでもない。このような目的の全体性の中から、適切なさまざまな手段を見だし、これらの目標を全体として最適な形で達成しようとするのが国家戦略であると言えよう。さらにまた、いうまでもないことであるが、これらの日本にとっての利益を追求するということは、その他の国々や国際社会全体の利益を無視することではない。総じて言えば、ここであげた日本の利益のリストは、日本が国際社会と協調していくとき最も良く守られるものである。

上記の目的・利益を念頭に置けば、一般的な日本の国家戦略を導き出すのは、それほど困難なことではない。有効で効率的な防衛力と日米同盟を組み合わせ、アジア周辺諸国との外交関係を強化し、国際社会との協調の枠組みを維持・強化し、資本主義市場経済のもと国内経済を発展させ自由で安定的な国際経済システムを維持・強化し、国内の自由で民主主義的な制度を堅持し、国際的な法の支配や人権状況の改善に努めるためにさまざまな方策を取ることである。実際、第二次世界大戦後の日本は、この一般的な国家戦略を追求してきたと言って良い。いうまでもなく、この一般的な国家戦略を、その時々国際・国内環境に適合させつつ、より具体的に実行するための指針、さらには、さまざまな分野別の戦略が必要となってくる。安全保障戦略とは、この国家戦略を念頭に置き、現下及び見通しうる将来の国際・国内環境に最適な、平和と安全を守るための戦略である。したがって、安全保障戦略は、決して静的なものではなく、日々、国内外情報を見極めつつ改訂・進化させていくものである。したがって、現下の情勢に適合した安全保障戦略を考えるためには、まずもって、安全保障環境の分析から始めなければならない。

2. 21世紀の日本をとりまく安全保障環境

(1) グローバリゼーション・科学技術進歩・非対称的脅威

冷戦の終結と9・11テロの衝撃を経て、国際安全保障環境には大きな地殻変動が進みつつある。グローバリゼーションと科学技術の進歩は、国境を超えた企業の活動、資金の移動、情報の共有、

人の移動などを促進し、自由主義的市場経済の普及ともあいまって、世界経済の発展・拡大を牽引している。情報通信技術と交通輸送技術の飛躍的進化により、世界中の個人、集団、あるいは各国社会間の交流や結びつきが緊密化し、地理的・空間的にかつてなく狭い、距離の縮まった場所になっている。

しかし他方で、グローバリゼーションは、テロリズムや大量破壊兵器の拡散といった「新たな脅威」を、主要国にとって第一級の脅威として出現させた。9・11 テロに象徴されるように、国際テロ組織のような非国家主体が、グローバル化と科学技術進歩を自らのネットワーク化や活動活性化に利用し、かつては持ち得なかった破壊力や活動能力で国家に対して脅威をもたらすようになった。同時に、9・11 テロは、産業化と情報化の進んだ先進社会が、非対称型の攻撃に対してきわめて脆弱であることも明らかにした。このようなテロリストが大量破壊兵器を保持することになれば、その脅威は計り知れないものとなるであろう。

(2) 内戦型紛争・破綻国家・平和構築

冷戦の終結は、世界各地で民族的・宗教的・歴史的な対立を顕在化させ、既に90年代前半から、ボスニア、ソマリア、ルワンダなどで、悲惨な内戦型紛争が頻発する状況が生まれていた。最近も、ロシアのグルジア攻撃にみられるように、複雑な民族やエスニックグループが混在する地域での内戦や武力介入が行われている。その中で、いかにしてこうした紛争を予防し管理するかという問題が、国際安全保障上の新たな課題として浮上している。

さらに9・11 テロの衝撃は、内戦型紛争の予防および管理という問題に、新たな重要な意味をつけ加えた。従来、こうした内戦型紛争は、グローバルな平和への脅威としてではなく、ローカルな平和への脅威として認識されるのが普通であった。だが、9・11 テロは、こうした内戦型紛争に苦しむ地域が、テロの温床となりやすいことを明らかにした。内戦に苦しむ国家、国内治安を自ら守れない国家は、国際テロ集団のプロパガンダの影響を受けやすく、彼らが新たな拠点や訓練基地を形成する格好の根拠地となり得る。中でも、形式的には国家が存在していても実体としては統治機能が欠如しているいわゆる破綻国家は、国際テロ集団の根拠地として、世界各国の直接の脅威の根源となっている。

(3) 伝統的安全保障の新たな性格

こうした新たな脅威が台頭する一方で、主権国家間の安全保障問題も、依然として決定的に重要な意味を持っている。日本周辺でも、冷戦時に想定されたような、日本本土に対する本格的な着上陸侵攻の可能性は著しく低下したが、北朝鮮の核兵器および弾道ミサイルの問題、大国として急速に台頭しつつある中国の軍事力の増強と近代化、不確実性の継続する台湾海峡、海洋権益をめぐる関係各国の対立、さまざまな領土問題など、伝統的な安全保障問題が多く残存している。ポスト9・11の世界では、特に西欧などで、国家間紛争の蓋然性がもはや低下したとの認識が広がり、安全保障政策の焦点をもつばら「新たな脅威」への対応にあてる傾向が強まっていたが、最近のロシアのグルジア侵攻などにみられるように、世界各地では、必ずしも「新たな脅威」の

みが、安全保障上の問題ではない。とりわけ、日本周辺では状況が異なり、国家間で武力が行使される可能性も依然として無視することができない。

北朝鮮の核兵器開発と弾道ミサイルの配備は、日本にとって直接の軍事的脅威である。2006年10月の北朝鮮の核実験により、この脅威のマグニチュードはさらに増大した。北朝鮮は、過去10年間でノドン、テポドンをはじめとする弾道ミサイルや、より射程の短いミサイルの能力を向上させ、兵器級プルトニウムを増産し、核兵器を運搬手段と結びつけて運用可能な段階に近づけようとしてきた。その結果、朝鮮半島が不安定化した場合や、日本が攻撃の対象とされた場合に、北朝鮮がもたらし得る破壊の規模は、かつてよりも飛躍的に大きいものとなった。さらに、北朝鮮の核やミサイルの開発は、第三国や非国家主体に対してそうした兵器や兵器技術が移転される事態への懸念を生み出している。とりわけ、公然・非公然の市場で取引される核関連物質や技術が中東地域諸国や国際テロ集団などに拡散すれば、グローバルな脅威を生み出すことにつながる。こうした理由により、北朝鮮の核・ミサイル問題は、地域の安全保障問題としてだけではなく、グローバルな安全保障問題としても対応する必要が出てきている。

また、台湾海峡においては、最近中台双方が比較的制御された姿勢を示しているとはいえ、依然として即応性の高い軍事力が対峙しており、中国が、台湾に対する武力行使の可能性を放棄したわけでもない。しかも、過去10年間の中国の海空軍能力の著しい増強と、短距離ミサイル攻撃能力の質的・量的な向上に伴い、兩岸間の軍事バランスも中国側有利にシフトしつつある。

さらに、中国の軍事力近代化は、日本の防衛体制および日米同盟にとって、新たな課題を生み出している。中国の海空軍力の増強は、東シナ海における日中の軍事バランスにも変化をもたらす可能性もある。中国の海空軍の作戦能力が、東シナ海の第一列島線を越えて西太平洋の第二列島線まで拡大し、米太平洋軍に対するアクセス阻止能力が増強された場合には、北東アジア全域、さらには東アジア全域に対する米国の抑止能力にも影響を与えかねない。また、中国の中距離・長距離ミサイル能力の向上に伴い、日本の主要都市・施設や在日米軍基地、太平洋に展開する米軍の部隊や艦艇、さらには米国本土に対する潜在的な攻撃能力も高まっている。

また中国は、全般的な軍事力近代化の一方で、湾岸戦争以降、技術的に優位な敵（特に米国）に対抗するために、紛争への非対称的アプローチを重視してきている。そして、弾道ミサイルおよび巡航ミサイルシステム、潜水艦および先進型機雷を含む海中戦システム、対宇宙システム、コンピューター・ネットワーク作戦、特殊作戦部隊などを急速に強化し、アクセス阻止と地域拒否の戦略を遂行している。

(4) 新しいパワー・バランス

このように安全保障上の脅威の性質が変化するなか、主要国間の関係もまた急速に変化しつつある。ともに10億を越える人口を持つ中国とインドは、急速な経済発展を続け、多くのリスクを内包しながらも、21世紀の巨大勢力として台頭しようとしている。ロシアは、原油価格の高騰による国力増大を背景に、冷戦後の屈辱感を払拭しようとするかのような外交を進め、最近のグルジア攻撃にみられるように、欧米と対立してでも軍事行動を行うという姿勢も示した。EU

は27カ国に拡大し、経済・政治・社会的統合を深化させ、独自の安全保障上の役割も強化している。

このような中、かつて「単極の時」(ユニポラー・モーメント)といわれたアメリカの影響力は、大きく揺らいでいる。イラクへの軍事的介入とその後の占領・復興政策の齟齬によって、アメリカ国内では国際的軍事介入に関するコスト意識が著しく高まることになった。また、2007年のサブプライム問題に端を発したアメリカの金融危機は、1929年の世界恐慌以来の衝撃をもってウォール街を襲い、危機状況が続く中、いまや世界金融の世界は大再編の時代を迎えた。アメリカが単独主義的に行動する能力は、著しく制約されたと言わざるをえない。

しかし、国際社会の平和と安定に、米国の役割が決定的に重要であるという点に変化はない。米国の軍事支出と国防関連の研究開発支出は、世界の全ての国を凌駕しており、米軍のグローバルな展開能力・遠征能力には、比肩するものがないからである。9・11テロ後の国際安全保障環境の地殻変動により、主要国の安全保障政策の対象や目標は大きく変化しつつあるが、国際テロリズムなどの非対称的な脅威、北朝鮮やイランなどの非対称化した伝統的脅威、アフガニスタンなどでの平和構築のいずれをとってみても、対応には、依然として軍事力の役割が不可欠である。その役割は、多くの場合、他国を圧倒する軍事力と力の投射能力を有する米国によって担われるしかない。

こうした状況の下で、米国の主導する伝統的な同盟、地域安全保障の枠組み、アドホックな安全保障協力とともに、米国が他の国とともに力の分担(パワー・シェア)をする枠組みや、米国の参加しない安全保障の枠組みなど、多元的な安全保障の管理と手段が発展の過程にある。とはいえ、しばしば言われるように、米国の力の大きさからいって、現在の世界では、安全保障上の重要課題で、米国抜きで処理し得るものは少ない。米国の単独主義を防ぎつつ、米国が世界の平和と安全に関する主導的な役割を果たせるようにすることが、世界的な安全保障の大きな課題となっている。

3. 新しい安全保障戦略 — 多層協調的安全保障戦略

新たな脅威(非対称的脅威)が発生し、伝統的脅威もまた非対称性を強め、しかも主要各国のパワー・バランスが変化しつつある。金融恐慌の可能性も排除できない中、米国では政権交代がおこり、新たな世界戦略の見直しも行われるであろう。その中で、日本の安全保障戦略は如何なるものにならなければならないか。第1章で検討したような日本の国益リストを全て実現するのは、包括的な国家戦略である。そのために活用される手段は、非軍事的な外交政策、経済政策、文化政策などさまざまである。本報告書が、焦点をあてるのは、そのような包括的な日本の国家戦略を前提とし、これと矛盾しない形で、国家の根幹である平和と安全という国益を実現するための戦略、すなわち安全保障戦略である。

過去の防衛計画の大綱や、さまざまな安全保障に関する報告書を検討した結果、われわれは、日本の国益を達成するための戦略、方策を整理するためには、おおむね四つのレベルのアプローチを多層かつ協調的に推進する戦略が必要であると判断した。第1のレベルは、日本自身の防

衛力のあり方、第2のレベルは、米国との安全保障関係、第3のレベルは、周辺地域との関係、そして、第4のレベルは、国際社会全体への関与である。われわれの提唱する安全保障戦略とは、第1のレベルで多機能弾力的防衛力の統合的・実効的運用を実現し、第2のレベルで日米同盟の信頼性・実効性を強化し、第3のレベルで地域安全保障を強化し、第4のレベルで国際平和協力を強化し、それぞれのレベルの戦略を相互促進的に、つまり協調的に進めるというもの、つまり多層協調的安全保障戦略である。

(1) 日本自身の防衛力：多機能弾力的防衛力の整備とその統合的・実効的運用

①多機能弾力的防衛力の整備

2004年の防衛大綱は、新しい安全保障環境の下での日本の防衛力のあり方として、「多機能で弾力的な実効性のある」防衛力という考え方を打ち出した。本格的な着上陸侵攻の可能性が大幅に低下したにもかかわらず、脅威は多様化し、しかも実際に対処しなければならない事態が増大している現在、日本の防衛力は、かつてよりも「多機能化」しなければならないし、しかも限界ある資源を有効活用するためにも、「弾力化」させて行かなければならない。この方向性は、基本的に正しいが、現実の自衛隊の組織や装備の中には、まだまだ単機能で硬直的な部分が多い。今後、任務の増大で部隊の負担が増し、かえって能力を低下させることがないように留意しつつ、より一層の多機能化で弾力化が図られなければならない。このような装備や編成における多機能化と弾力化が実効的に推進されるためには、自衛隊全体としての統合運用のさらなる促進が不可欠である。

②ミサイル脅威への対処

現在の安全保障環境のもと、日本に対する最も直接的な軍事的脅威は、弾道ミサイルによるものである。弾道ミサイルに核兵器が搭載されれば、その被害は想像を絶したものになる。したがって、弾道ミサイルへの対処は、日本の安全保障政策の最優先課題である。

しかしながら、弾道ミサイルの脅威への対処には、弾道ミサイル防衛システムによる防衛（拒否的抑止）のみでは不十分である。弾道ミサイル防衛システムによっても、相手のミサイルをすべて打ち落とすことはできないかもしれないからである。したがって、弾道ミサイルによる攻撃に対しては、懲罰的対抗措置が取られる（懲罰的抑止の）可能性を相手に十分認識させ、この抑止効果によって、そもそもミサイル攻撃を思いとどまらせなければならない。このため、相手国のミサイル基地（策源地）に対する攻撃能力を日米同盟全体として保持していくことが必要である。

その過程で、日本単独の通常兵器による攻撃能力の強化という可能性も検討すべきである。これは、「専守防衛」政策の修正であって、周辺諸国の危惧を招くという懸念もあるかも知れないが、日本の周辺諸国の多くは、核兵器などの大規模な攻撃能力を有しており、これらの国々に対して日本が一方向的に自衛を超えた攻撃をすることは、自殺行為であって、ありえないことであるので、過度の懸念は無用である。

なお、弾道ミサイル防衛システムが相手のミサイルを 100 パーセント打ち落とせないことをもって、このシステム全体の有効性に疑問を付す見解があるが、その見解は間違っている。なぜなら、かなりの数のミサイルに対処しうることによって、懲罰的抑止能力と組み合わせた、全体としての抑止効果は高まる。さらに、このような攻撃的兵器の有効性に関して疑義を高めることにつながり、これらの兵器の拡散を抑制する効果も持つからである。

また、日本の近隣諸国のなかには、精密攻撃能力を可能にするような巡航ミサイルの開発・保有を目指そうとする動きもみられる。巡航ミサイルは、地表や海面近くの低高度を飛行するため、その探知・追尾が困難であり、かつ迎撃が難しい。巡航ミサイルの早期警戒に必要な航空機・艦艇搭載または地上配備型レーダの開発に努め、迎撃システムの構築に向かうべきである。

③南西海空域の重視

すでに検討したように、最近、安定化の方向を見せている台湾海峡であるが、根本的な安全保障問題が解決したわけではない。日本が、台湾海峡兩岸が対話と協力の下、ますますの安定化を目指す努力を歓迎し、懲憚することはいうまでもないが、不測の事態に備えないわけにはいかない。このように台湾海峡での安定化がみられるにもかかわらず、中国海空軍力とりわけミサイル能力の近代化の趨勢には変化がみられない。中国人民解放軍の能力向上がそのまま継続すれば、台湾海峡をめぐる中台軍事バランス、東シナ海をめぐる日中の軍事バランス、さらに広域のアジア太平洋地域における米中の軍事バランスという三つの軍事バランスを変容させるであろう。

このような情勢のなか、台湾海峡の至近距離に領土・領海を保持する日本にとって、この海空域における海上保安庁ならびに自衛隊の能力と態勢を平素から高度に維持し、アメリカとの協力の下、優勢な軍事バランスの維持につとめなければならない。また、さまざまな事態への対処が要求されるため、保持する装備や組織体制も多機能で弾力的なものとしていなければならない。

具体的には、新型艦艇への更新、次期哨戒機（P-1）の配備、UAV（無人航空機）等の開発・活用を通じて対潜能力や警戒監視活動を一層向上させ、全体として海上抑止能力の向上を図るべきである。また、航空自衛隊はネットワーク化を推進しつつ、高性能最新型戦闘機等の整備による各種能力の強化をしていく必要がある。

④非伝統的な脅威への対応力の整備

日本は、伝統的な国家間紛争型の脅威や懸念と同時に、非伝統的な脅威にも直面している。特に重要なのは、国際的テロ組織による日本への攻撃である。日本のような民主主義国においては、自衛隊のような軍事組織が、国内のテロ対策で中核的な役割を担うということはない。なぜなら、民主主義国にとっては、テロを防ぐという目標とともに、「開かれた社会」を守るという目標も、同時に追求されなければならないからである。日本では、国内テロ全般に対する警備や即応体制については警察が、万一テロが発生した場合の危機管理体制については内閣官房が、ハイジャックについては国土交通省が、海上警備については海上保安庁が、出入国管理については法務省が、それぞれ中心的役割を担うことになる。

しかし、今日では、科学技術進歩の負の副作用として、テロリストが手にし得る暴力装置の破壊力が、過去には想像もできなかった規模に達している。大量破壊兵器やダーティー・ボムによる攻撃の恐れさえ否定できない。また、組織的な軍事訓練を受けたテロリストが日本に潜入して集団で活動する可能性もある。こうしたことから、日本国内でのテロ対策の中で、自衛隊にしか担えない部分が増大しつつあることは間違いのない事実である。もしテロ攻撃が起これば、自衛隊とその他諸機関との連携が必要となる場合が少なくないとの認識の下に、即応体制や危機管理体制を整備しておく必要がある。特に、どのような事態が生じた場合に自衛隊の治安出動が要請されるのかについての共通了解の形成や、自衛隊が出動した際の警察など他機関との役割分担および現場での指揮権の所在の明確化などが不可欠である。

同時に、テロを何としても阻止するための国家としての意思の明確化も必要である。たとえば、9・11 テロと同様の自殺テロを引き起こす意図を持つと強く疑われるハイジャックが行われたようなケースでは、当該航空機を撃墜することでしか、標的である重要施設等の安全を守れなくなることも、決してあり得なくはない。特に日本国内の重要施設や、重要な外交会議や大規模国際スポーツ大会会場などに関しては、必要な場合、航空自衛隊の戦闘機による空中哨戒や地对空・艦対空ミサイルの配備により、テロリストを抑止する姿勢を明示しなければならない。そのために必要な法制度や危機管理体制の整備を進めなければならない。

大規模災害への対応については、これまでの自衛隊には相当な実績があり、これをさらに整備していくのは当然である。おそらく人為的でない脅威のうち、最大にして最も困難な課題の一つは、新型インフルエンザによる世界的危機であろう。世界保健機関を中心として作られている世界的な対応体制に備えて、日本政府も準備を進めているが、この中で、自衛隊がいかなる役割を効果的に担えるかについて、関係各省庁との緊密な連絡に基づき検討していく必要がある。

⑤危機における対応の整備

安全保障戦略なかんずく防衛戦略の最大の目的は、日本領域に対する攻撃を未然に防止することである。しかし、攻撃が未然に防げなかった場合の措置もまた、十分計画し準備しておかなければならない。このような計画・準備は、被害の最小化のために必要不可欠であるとともに、攻撃の効果を低下させ、攻撃を未然に防ぐことにもつながるのであって、その意味でも、積極的に進めなければならない。

とくに弾道ミサイルの攻撃や、離島への攻撃、さらには大規模なテロ攻撃などについて、国民保護あるいは重要施設の防護等のため、自衛隊が、地方自治体、警察・消防当局などと協力して活動しうる態勢を構築しておくべきである。

(2) 日米同盟の信頼性・実効性の強化

①日米同盟の重要性

日本の安全保障にとって、米国との同盟関係は、今なお日本自身の努力と並ぶ柱である。アメリカとの同盟関係の維持ほど、本報告書冒頭で掲げた日本の国益に直結する大方針はない。さら

にまた、しばしば忘れられがちだが、日米同盟には、その存在自体に、国際安全保障上重要な意味がある。日米同盟は、世界第1位と第2位の経済大国間の友好関係の象徴であり、流動的な国際関係における一大安定要素である。安全保障に関わる重要問題で日米間に亀裂が生じることがないということは、国際社会における予測可能性を高める安定装置である。

しかし、日米同盟は日米双方の不断の努力なしに十分な機能を維持していくことは困難である。同盟関係も突き詰めれば、人間と人間との信頼に基づく関係である。相互信頼が欠如してしまえば、条約は一片の紙切れとなる恐れがある。相互信頼の欠如から日米同盟が形骸化してしまえば、実効的な日本の安全保障も確保できなくなる。さらにアジアにおける国際関係の予測可能性は著しく低下し、安全保障環境は悪化する。テロとの戦いもまた、有効に遂行しにくくなる。

したがって、将来に向けて日米同盟の維持が米国の国益とも合致するとの認識をアメリカ国民が持ち続けるため、目に見えるシンボリックな共同行動の必要性は強調してもしすぎることはない。インド洋で行われている給油活動は、まさにその意味での目に見える共同行動であって、これを安易に中断することの損害は限りなく大きい。いずれにしても、「日米防衛協力のための指針」に基づき、周辺事態や有事において適切な役割分担の下、同盟が実際に機能するように、平素から共同作戦計画、相互協力計画についての検討などの共同作業や、共同訓練などをいっそう密にしなければならない。2005年から2006年にかけて日米安全保障協議委員会(2+2)で合意された、共通戦略目標とそれを達成するための役割・任務・能力を着実に実現していくことが必要である。

②弾道ミサイルの脅威への対応

現在の日本にとっての最大の直接的脅威である弾道ミサイルへの対処は、日米協力なしにはありえない。日米のアセット、特に米国の早期警戒衛星、Xバンドレーダや、日本が独自に開発したFPS-5等の地上配備型レーダ、イージス艦のフェイズドアレーレーダやAWACSをいかに組み合わせ、三自衛隊と在日米軍の統合運用を高めていけるかが重要である。その際には、ミサイル防衛の主要プラットフォームが極めて高い水準で統合されるとともに、横田基地の司令部における統合運用調整機能を向上させ、有事に米国の追加アセットが前方展開可能になるような形を担保することが重要である。

また2006年より日米共同開発が続けられている能力向上型のインターセプター(21インチ)が完成すれば、ひとつのシステムが防護できる範囲の拡大や、迎撃確率を向上させることが期待され、ミサイル防衛システムのさらなる信頼性の向上に結びつくと考えられている。この新しいウェポン・システムは日本の領域外を標的とするミサイルに対しても対応できる可能性を持っており、具体的には、グアム、ハワイ、アラスカなどの米国領土や、前方展開施設を標的とする中・長距離ミサイルに対しても、対応できる可能性を持っている。

ここで大きな問題となりうるのは、現在の集団的自衛権に関連した政府の憲法解釈である。現実の同盟関係とミサイル防衛における一体的協力関係からして、将来的に日本がアメリカ領内に向かう弾道ミサイルを捕捉し破壊する能力を持つ可能性がありながら、これを見過ごすことは、

同盟関係を崩壊させることにつながりかねないし、日本に対するミサイル防衛システムを機能不全に陥らせることになる。しかしながら、これまでの政府の解釈からすれば、日本を攻撃目標としていない弾道ミサイルを日本が破壊することは実施できないことになっている。「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」の報告書（2008年6月24日）が指摘するように、国際法の下で標準的に解釈されるような意味での集団的自衛権は日本も行使できると解釈変更を行い、同盟国への弾道ミサイル防衛が実現できるような法的基盤を整えるべきである。

また、これも前節で述べたとおり弾道ミサイルの脅威は、弾道ミサイル防衛システムのみによっては成し遂げられない。懲罰的抑止のシステムも必要となる。とりわけ、核兵器を北朝鮮が保有するにいたった現下の状況では、日米双方の努力による通常兵器、核兵器を含めた抑止の体制が効果的に維持されなければならない。日本に対する攻撃に対しては、断固たる対応がなされるというコミットメントが常に維持されなければならない。アメリカによる「核の傘」のコミットメントに加えて、通常兵器のみによっても、徹底的な反撃が可能であり、そのための両国の作戦協力要領が具体的に出来上がっている体制を作る努力をしなければならない。このようなコミットメントをアメリカが保持するためにも、弾道ミサイルシステムにおける相互防衛を可能とする憲法解釈の変更は急務である。

③全般的相互運用体制の向上

以上のような抑止態勢の整備に加え、日米は、相互運用性（インターオペラビリティ）のいっそうの向上や、作戦計画や日常の演習における統合化の推進、情報共有の促進などを実現しつつ、2005年2月に日米間で合意された地域と世界における共通の戦略目標を実効的に目指し得る態勢を、同年10月29日の「日米同盟：未来のための変革と再編」と翌2006年5月1日の「再編実施のための日米ロードマップ」の二つの文書が示した役割、任務、能力などの整備を通じて、着実に実現していく必要がある。

また、日米間のインターオペラビリティの向上のため、防衛装備や防衛技術に関する交流を促進することも重要である。そのためには、後述のとおり、武器輸出三原則を見直すべきである。

その中で、日本は、在沖縄米海兵隊の移転を含む米軍グアム基地の再編・強化を、日本の安全を向上させる機会として活用することができる。日本は、移転を財政的に支援することで、グアム基地再編計画全体の中で重要な役割を果たすことになる。日本の財政支援は沖縄の負担を軽減させるためのものではあるが、その支援の規模に見合った形で日本がグアムの基地を利用できるよう、日米間で早急に協議を開始すべきである。日本が、グアムをも活用する形で防衛態勢を充実させれば、それは、米国のアジア戦略にも有益である。

④周辺紛争防止のための日米防衛協力

2007年5月1日の日米安全保障協議委員会（2+2）の共同発表にて、日米両国は2005年2月の「共通の戦略目標」を再確認しつつ、とりわけアジア太平洋地域においては北朝鮮の非核化と、中国が責任ある国際的なステーク・ホルダーとして行動し、軍事分野における透明性を高めるこ

とを強調した。日米両国が共通の戦略目標に基盤を置きつつ、米軍の変革・グローバルな再編に適合した、新しい日米の任務・役割・能力分担を推進することは、日米同盟の信頼性を向上させ、アジア太平洋地域の周辺紛争防止のためのきわめて重要な作業となる。

こうした周辺事態の抑止のために最も重要なのは、米軍の安定的な前方展開の基盤が西太平洋地域に確保されていることである。そのため日本は、米軍のための施設・区域（以下、「米軍施設・区域」）を含めた接受国支援（HNS）の提供に、状況の変化を適切に反映させつつ、積極的に取り組まなければならない。また日本は、周辺事態法や有事法制に定められた支援を含め、米軍の活動に対して、事態の進展に応じて切れ目のない支援を提供する体制を、引き続き堅持すべきである。

その際に「日米同盟：未来のための変革と再編」（2005年10月）で合意された「二国間の安全保障・防衛協力の態勢を強化するための不可欠な措置」として「緊密かつ継続的な政策及び運用面の調整」「計画検討作業の進展」「情報共有および情報協力の向上」「日本及び米国における訓練機会の拡大」「自衛隊および米軍による施設の共同使用」「弾道ミサイル防衛」に関する諸協力は、米国当局と外務省・防衛省・自衛隊の平素の緊密な協力に加え、これに関係省庁も積極的に加わることにより、さらに推進しなければならない。

⑤ グローバルな日米協力

9.11 以後の安全保障環境のもと、日米安全保障条約や周辺事態法の範囲を超えた日米協力の必要性は強まっている。日本から中東にいたるシーレーンの安全は、これまでのアメリカ軍のプレゼンスや関係各国の努力によって保たれてきているが、日本としても積極的に取り組む必要がある。さらにまた、9.11 以後のテロとの戦いの中で、アフガニスタン情勢、さらにはパキスタン情勢を安定化させる必要は、かつてにもまして増大している。

その意味で、インド洋における海上自衛隊によるアメリカをはじめとする関係各国への給油活動は、日本が現実に行っている数少ない協力の事例となっている。本節冒頭でも述べたとおり、日米関係の文脈でいえば、この協力が継続するか否かが、日本が日米同盟を重視しているか否かのシンボリックな試金石になりつつある。日本が保有する高度な能力を有効に活用して行われている補給活動は、アメリカも重視し、関係各国も歓迎し、費用もそれほどかからず、憲法上の問題も全く存在しない。この補給活動を国内政治上の理由でもって中断することは、国益に反する非合理的行動である。いかなる政権であっても、これを継続する措置をとるべきである。

（3）地域安全保障協力の強化

アジア太平洋地域は、今、世界で最もダイナミックに変化を遂げつつある地域である。この地域には、世界第1位の経済大国である米国と第2位の日本が存在する。それに加えて、中国とインドという新しい大国が台頭している。中印は、それぞれ世界第1位と第2位の人口を有し、経済規模で世界第4位と第12位の地位を占める。特に中国の経済発展は著しく、この20年間で国内総生産（GDP）が約10倍になっている。域内には、米国、ロシア、中国、北朝鮮、インド、パ

キスタンと6つの核保有国も存在する。この地域の安定は、世界全体の安定に直結した重要な問題である。

この地域の安定にとって重要な課題は、中国を建設的なメンバーとしてこの地域に統合することである。そのためには、中国と協調して地域の安定を確保するメカニズムを構築すると同時に、反協調的な行動を抑制する機能をも、地域の組織や枠組みが持つ必要がある。

現在、この地域では、地域安全保障の枠組みは依然として弱体である。実質的に地域の安全と秩序を担保し、脅威や紛争への対応に有効な安全保障上の手段を提供できるのは、米国がこの地域に作った2国間同盟の束である。米国を中心に同盟が形成されていることもあり、域内諸国間の安全保障上の連繋はごく限定的である。当面、現実的に有効な安全保障上の手段として存在するのは米国の同盟以外はない。

しかし、将来にわたってこの地域の安定を担保するためには、米国を中心とした同盟だけでは十分とは言えない。現在の米国は、圧倒的な力の優位を保っており、地域の安定のための負担を担う能力と意志を有する。しかし、米国の優位は、中国やインドの台頭が進めば、相対的に縮小していくとみられる。また、米国が、将来にわたってこの地域に現在と同じレベルで関与し続けるかどうかは不確実である。米国の能力と意志が相対的に低下した場合でも、地域の安定が損なわれないような態勢を、今のうちに地域に作り出しておく必要がある。そのためには、第一に、現在ある米国の2国間同盟の「ネットワーク化」を進めることが望ましい。それにより、新たな、より複雑な課題への効果的な対応が図られ、また、米国の負担が軽減されるとともに、米国の同盟国になっている域内諸国間の安全保障協力を促進できる。第二に、それと並行して、地域に多国間安全保障協力制度を構築する努力も進める必要がある。

日米同盟を安全保障政策の基軸に据える日本は、これまで、地域の安全保障については、ややもすると過度に抑制的な行動をとる傾向があった。今後は、より安定的な地域安全保障秩序の構築に向けて、地域を主導し貢献して行く責任がある。

①米国の同盟諸国との「ネットワーク型」防衛協力の拡大

アジア太平洋地域の安全保障体制の特徴は、「ハブ・アンド・スポークス」(hub and spokes)と称される、米国を軸にした複数の2国間同盟の束によって支えられている点である。この体制の下では、日米、米韓、米豪、米比など、域内諸国がそれぞれ別個に米国と結びついており、「スポーク」たる域内諸国間の連繋は限られていた。しかし、近年では、日豪が安全保障共同宣言を行ったほか、日米豪、日米印といった三か国による防衛当局間協力の進展や、米国とタイの合同演習「コブラ・ゴールド」に日本、シンガポール、インドネシアなど計9カ国が参加するなど、スポーク間の連繋も徐々に進んでいる。このようなネットワーク化をさらに進めることにより、この地域の安全のための米国の負担を軽減しつつ、米国を中心に域内諸国が協力して地域や世界の安全保障問題に関与していく可能性も出てくる。とりあえず、米国およびその域内同盟諸国の間で、地域の安定に向けたあるべき戦略目標についてコンセンサスを形成するための、協議と調整を進めることが有用である。

中でも、北東アジアに存在する日米、米韓という2つの同盟をリンクし、日米韓の3カ国協力体制を強化していくことには、日本の安全にとって大きな意味がある。日韓両国は、米国を介して、「ヴァーチャル同盟」の関係にあると言われることもあるが、その実態を見ると、安全保障上の協力関係は依然発達途上である。両国共通の関心事である北朝鮮の核問題に関してさえも、連繋の不十分な点が目立つ。今後は、日米韓防衛実務者協議の格上げなどを通じて、この地域の安全に対する懸念や課題について共同で対応する態勢を作り上げていくことが必要である。

②地域安全保障枠組みへの積極的な参画

この地域には、多国間の地域安全保障制度が確立していない。ASEAN 地域フォーラム（ARF）などが存在するものの、その役割や能力はなお限定的である。米国を軸とした同盟の連繋を補完し、地域の安定を重層的に担保していくために、長期的には、包括的な多国間地域安全保障制度が構築されることが望ましい。そのような制度を構築していく中で、米国中心の同盟ネットワークに属する国々と、それ以外の国々との間の信頼醸成に寄与し、安全保障のジレンマの緩和につながることを期待できる。

このような多国間安全保障制度は、理想としては、原則として全ての域内諸国が参加できる開かれた排他的でない組織にする一方で、実効的な紛争解決能力を有する組織にすることが望ましい。そのためには、たとえば、現在の ARF を発達させることが考えられる。

ARF は、発足から十数年を経て、「第1段階」の信頼醸成措置から、「第2段階」の予防外交へと、安全保障対話の組織として進展をみせている。サイバーテロに対する協力声明を採択したほか、マレーシア、インドネシア、シンガポールの三カ国でマラッカ・シンガポール海峡のパトロールを連繋して行うなど、メンバー間で具体的な安全保障協力もみられている。今後、さまざまな機能面からメンバー間のいっそうの連繋を図ることによって制度化を進め、「第3段階」の紛争処理メカニズムの構築の段階に至ることができれば、地域の安全は大いに向上しよう。

ただし、実際には、ARF に紛争解決能力を持たせることに中国が前向きではなく、ASEAN 諸国も必ずしも積極的ではないため、当面の実現は難しい。その間、ASEAN 地域フォーラムと補完的な役割を担う、機能的な多国間安全保障協力制度の構築を模索すべきだろう。たとえば、災害救援の分野で協力体制の組織化を進めることである。日本は、災害救援の専門性が高く、この分野で地域をリードし、貢献していくことが期待されている。兵庫県神戸市にあるアジア防災センターは、メンバー国 27 カ国に対して防災情報などを提供している。現在、国連人道問題調整事務所（OCHA）が、紛争・災害の際の人道支援の調整などを行っているが、地域の災害救援に速やかに対応するためには、地域的な組織作りも必要である。災害の際に抛出可能な機材、人員などを予め登録し、指定しておくことによって迅速な対応が可能になる。また、被害国が調整機能を持つ多国間組織に要請することで、特定の国家間に存在する個別の政治問題などに影響されることなく救援活動を実施できる。自然災害は、価値観や政治的立場の違いに左右されない問題であるため、協力して活動することが比較的容易である。そして、そうした協力の経験が、域内の信頼醸成促進につながる。災害救援活動を通して地域の軍事・救援組織の連繋・協力が生まれ、地域

安全保障機構の土台が強化されることが期待できる。

③中国の建設的な役割の促進

地域の安定にとって、この先 10 年間の大きな課題は、中国をどのように国際社会の枠組みに取り込み、国際社会に貢献する責任ある大国にするかであろう。中国が安定した大国となり、国際社会を支えることは日本にとっても地域にとっても歓迎すべきことである。そのためには、建設的な行動を積極的に促す方法と、地域の安定を阻害する行動を抑制する方法という、2 種類の方法を同時にとっていくことが必要である。

〔協力関係の推進〕

域内諸国と中国との協力関係の推進は、喫緊の課題である。日本を始めとする地域の諸国が中国と協力できる分野は多く、両者が相互に依存している問題も多い。朝鮮半島の安定や地域の安定的な経済発展のためにも、中国の協力は不可欠である。そのためには、政府、社会のさまざまな分野で交流を促進していく必要がある。中でも、防衛交流は重要な役割を果たす。自衛隊と中国人民解放軍は、2007 年-08 年に艦艇が相互訪問するなど、防衛交流が進んでおり、これをいっそう促進していくことが重要である。今後は、意見交換などを中心にした交流から機能的な交流も促進して行く必要がある。たとえば、合同海難救助訓練への参加や多国間軍事演習への参加、さらには国際的な災害救助や平和活動の現場などでの協力を通しての交流の深化が望まれる。

中国の軍事力近代化の動向を十分注視しつつ、米国と歩調を合わせ、中国が国際社会における責任大国（責任あるステークホルダー）となるよう、多方面から働きかけを行っていくべきである。また、戦後日中関係の歴史を振り返ると、そこには一つの不幸な特徴が見て取れる。それは、両国が、何らかの建設的な課題に対して共同で取り組んだことがほとんどなく、そのことが、日中間の相互理解の進展を妨げ、両国関係がいまだにどこかよそよそしいものにとどまっている一つの大きな原因になっているということである。この状況を変化させるために、中国との間で、実質的活動を伴う安全保障協力を進めることを模索すべきだろう。たとえば、平和維持、平和構築、人道援助といった国際平和活動の分野や、地震や洪水などの国際的な災害救援の分野、あるいは、海賊問題、不審船舶の取り締まりの問題、蛇頭などの国際的犯罪組織の問題、麻薬問題などの非伝統的安全保障問題や国際的な治安問題においては、両国間でさまざまな協力が可能だと思われる。

〔危機管理メカニズムの確立〕

中国人民解放軍の政策決定については、依然として不透明な部分も多い。このことは、域内諸国と中国に、意図の誤認や状況判断の誤りを誘発する恐れがある。偶発事故が紛争にエスカレートすることがないように日常的な防衛交流を拡大するとともに、危機管理体制の確立も必要である。たとえば、危機に際して連絡が途絶えることがないように、ホットラインの開設を促進する必要がある。米国と中国は、1998 年に軍事海洋協議協定 (MMCA: Military Maritime Consultative

Agreement) を結び、2001 年の海南島沖の米軍機と中国戦闘機の衝突事故を経て、事故の際の手続きなどを協議してきている。2008 年 4 月には、米国防省と中国国防部の間に、「防衛電話リンク」(defense telephone link) が開設された。また、中国と ASEAN は、2002 年に、南沙諸島の領有権をめぐり、法的拘束力はないとはいえ、「南シナ海における関係国の行動宣言」に署名し、相互間の行動規範を定めた。今後は、法的拘束力のある行動規範の策定などを含め、中国と域内諸国との間の危機管理メカニズムを強化することが望ましい。

〔力の分布の変化〕

中国の台頭は、地域の不安定要因にもなり得る。力の分布の変化は、歴史的に見ると、現状維持国の不安と台頭国の不満という形で、しばしば紛争の原因となって来た。この地域における力の変化が地域の不安定化に繋がらないようにすることが重要である。特に、日本は中国に近いので、中国の力の変化の影響を受けやすい。中国が自国を防御するために保有する武器の射程が、日本に届く場合もある。また、南北に長い日本の領土をカバーするための武器が、中国に届く場合もある。純粋な防御を目的とした防衛装備を相互に脅威と認識し合う、安全保障のジレンマが起りやすい状況と言える。しかも、日中両国間には、政治体制の違いや過去の歴史などをめぐり、双方に不信感がつのりやすいという条件も存在する。安全保障のジレンマが生起しないよう、両者が意思の疎通を図り、方策を立てることが必要である。

一方で、中国の軍事能力の伸びが、地域の安全を潜在的に脅かすことがないように備えることも必要である。中国は、1990 年代を通して陸上兵力を削減し、海空軍力の増強に努めている。従来は、機動性を欠く巨大な旧式の軍隊であったが、ロシアからキロ級潜水艦、ソブレンヌイ級駆逐艦、Su-27、Su-30 戦闘機を購入し、戦力投射能力（パワー・プロジェクション能力）を増している。中国の軍事力増強の目的は、主に台湾向けであると考えられているが、結果として、他の地域にも害を及ぼしうる能力が増強されつつある。核兵器保有国である中国が今後も通常兵器を増強すると、地域の諸国に対して攻撃優位の状態を現出させかねない。中国は、これまでも、陸上戦力に関しては周辺国よりも優位に立っていると考えられていたが、海空軍力の増強によって、海で隔たった場所にまで攻撃力が及ぶ可能性がある。

中国による他国への攻撃の可能性は今のところ大きくないが、中国が、新たに保有した軍事能力を、将来どのように用いるかは、必ずしも明確ではない。中国が理不尽な要求を周辺国に押しつけることがあってはならない。また、自由、人権、環境といった価値が域内で損なわれないようにすることも重要である。この地域がこれまで発展を遂げることができたのは、自由で開かれた地域システムが維持されていたからである。日本も中国も、その恩恵を受けている。今後も、開かれた自由なシステムを維持することが、地域全体の利益である。また、中国は人権などに関して日米韓豪などとは異なった意見を持っている。人権や環境など、21 世紀の国際社会で国家を超えて守るべきものと広くみなされている価値を軽視する傾向が、中国を中心にこの地域に広がるべきでないようにしなければならない。

(4) 国際平和協力の強化

① 国際平和協力活動への積極的参画

2006年の自衛隊法改正により、国際平和協力業務も自衛隊の本来任務となった。これを受けて、自衛隊では中央即応集団等の部隊の新編や国際平和協力活動関連教育広報施設の新設などが進んでいる。しかし、現実に日本の国際平和協力への参画はかえって後退している。自衛隊は、イラクからの年内撤退が決定され、インド洋における補給活動の継続も来年以降は目処が立っていない。国連PKOへの参加を見ても、過去16年間で、カンボジア（個人派遣の停戦監視要員と施設部隊）、モザンビーク（個人派遣の司令部要員と輸送調整部隊）、ゴラン高原（個人派遣の司令部要員と輸送隊）、東ティモール（個人派遣の司令部要員と施設部隊）とネパール（個人派遣の軍事監視要員）である程度の実績をあげてきたが、現在では参加要員35名（2008年8月現在）、世界の82位まで後退している。これは中国（2132名）や韓国（400名）よりもはるかに少ない数字である。

国際平和協力活動への日本の参加の低調さの一つの要因は、法的制約である。国連PKOに関しては、国連PKO協力法があり、インド洋の給油活動などに関しては、特別措置法が作成されてきた。しかし、国連PKO協力法の背後に存在する現在の政府の憲法解釈は、自衛隊が国際連合のもとでの活動を実効的に行うことを妨げている。具体的にいえば、現在の自衛隊に認められている武器使用権限のもとでは、他国の国連PKO参加部隊やNGOなどが、ある程度距離を置いた地点で攻撃されたときに自衛隊が駆けつけて警護活動に当たることができない。あるいはまた、事態が流動的で戦闘が起こる可能性のあるような地域では、活動することができない。つまり、各国の軍隊と共同で有効な、国際平和協力活動を行う法的基盤が存在しないのである。しかし、「安全保障の法的基盤に関する懇談会」報告の指摘にあるように、このような法的制約を設けている憲法解釈は、不合理であり、国際的に説得力のないものである。同報告にいうように、憲法解釈の変更を行って、国連やその他国際社会が行う平和活動は、憲法第9条の禁止するところではないことを明らかにし、さらに必要な法整備を行うべきである。その際、国連PKO以外にも、さまざまな国際社会における平和活動が登場していることにかんがみ、包括的な一般法として制定することが望ましい。

国際的平和協力活動に対する日本の参加が低調であるもう一つの要因は、広く言えば国民意識であり、狭く言えば、関係機関の消極性である。9.11事件にもかかわらず、幸いなことに、近年、日本国内で大規模なテロが発生していないこともあって、テロとの戦いは、国民の意識の中ではどこか他人事になっている。東南アジアでもテロがおこり、ヨーロッパでもテロが発生しているし、テロリストの資金源ともなりうる麻薬取引が大々的に行われているにもかかわらず、たとえば、アフガニスタン情勢の悪化は、自らの安全保障問題としては受け止められていない。

また、本報告書第2章でも分析したように、テロリストの根拠地と攻撃対象は、著しく遠方である可能性がある。アフリカにおける破綻国家や内戦は、日本が資源を大きく依存している中東産油国に直接的な脅威を与えているのみならず、東アジアや日本に直接の脅威を与える可能性すらある。世界各国とも、遠隔地の安定が世界の平和につながる可能性があることを認識するからこそ、

犠牲を覚悟のうえ、自らの周辺とは言えない地域に要員を派遣している。たとえば、カナダはアフガニスタンでの国際平和活動ですでに 90 名以上の犠牲者を出している。国連平和維持活動でも、世界全体で毎年 90 名以上の犠牲者が出ている。このような各国の努力に対する感謝の念も、わが国の国民意識の中では希薄になりつつあるように見える。

さらにいえば、政府機関の内部でも国際平和協力活動への関心が高いとはいえない。たとえば、自衛隊の内部では、日本周辺の防衛であれば、国益がはっきりしているので真剣に取り組むが、アフリカのような遠方に如何なる日本の国益があるのかわからないとあって、派遣に消極的な声がある。また、国連 PKO において、近年、文民警察が極めて重要な役割を果たしているにもかかわらず、日本の警察による国連 PKO 活動への参加実績は極めて低い。カンボジア PKO において犠牲者を出したことがトラウマのごとくなっていると言われる。いずれの見方も、国際社会の現実から逃避しようとする内向き志向である。

もちろん、世界中全ての国際平和活動が日本の国益に直結するわけではないが、それにしても、たとえば、アル・カーイダが根拠地を持ったことのある国や、持つ可能性のある国が破綻している状況で行われている平和活動は、日本の国益に適っている。東アジアに近接する地域での国内不安定化に対して行われる平和活動も日本の国益に適っている。また、主要国の間で重大な争点となりつつある地域における国連 PKO 活動などは、もしそこで日本が積極的な役割を果たすことができれば、日本の国益を増進させることにつながる。さらに、直接的な国益が見えにくい地域における PKO であっても、参加することによって日本の国際貢献がアピールすることができるのであれば、これもまた間接的に日本の国益に資するのである。

国際的に正統性のある平和活動については、日本の国益に敵い、日本の能力が発揮でき、できるかぎりの安全性が確保できるのであれば、積極的に参加して行かなければならない。現在、世界では 8 万人あまりの要員が派遣されているが、その 1% 程度は派遣すべきであろう。それは、日本もかつてはほぼ達成していた数字である。ともあれ、より積極的な平和活動参加のために、憲法解釈の変更、法制度の整備、関係機関の準備、国民の意識改革が必要であり、政治のリーダーシップが求められている。

②政府開発援助 (ODA) の増額

国際平和協力との関係で、政府開発援助 (ODA) の再活性化についても提言しないわけにはいかない。かつて日本は、出資額世界第 1 位の ODA 大国を自任していた。毎年 1 兆円以上を、東アジアを中心に世界各国に供与し、国際社会から高く評価されていた。ところが、近年、国内の財政再建のためという名目で、日本の ODA 出資額は急速に縮小しつつある。2007 年の日本の出資額は約 7800 億円であり、米国、ドイツ、フランス、イギリスに次ぐ世界第 5 位に転落した。現在の趨勢が続けば、この順位は近い将来さらに低下する可能性もある。大半の主要国が、9.11 テロ後の戦略的関心や国連のミレニアム開発目標に基づいて援助額を増やしている中、日本の ODA 縮小はことさらに目立っている。PKO 活動を初めとする国際平和協力活動自体が後退している中、ODA もまた縮小させていることは、改めて内向きの日本の姿勢を示している。

世界の安全保障環境を改善させるため、国際平和活動と発展途上国の国造り支援のための開発援助は車の両輪である。国際平和活動によって平和を取り戻した国々も、経済発展による安定化に向かわなければ、再び不安定化してしまう可能性がある。ODAは、きわめて重要な安全保障政策の手段でもあるのである。ODAは、日本に長年の経験に基づく比較優位の認められる分野である。国際平和協力に向けての自衛隊等の活用に加え、日本は、ODAを再重視し、早急に米国に次ぐ世界第2位のODA供与国となることを当面の目標にすべきである。それにより、日本の国際平和協力はいっそう厚みを増す。

4. 防衛省・自衛隊の編成・装備の改革

前章で検討した日本の安全保障戦略とりわけ防衛戦略を実施するために、防衛省・自衛隊は、いかなる編成を整え、またどのような装備を重点的に整備していかなければならないだろうか。本章では、防衛省・自衛隊に即した編成・装備改革について提言する。

①全体最適を目指した編成

なによりも、防衛省・自衛隊は、冷戦期の基盤的防衛力構想から脱却し、多機能弾力的な防衛力を具現化するため、全体最適をめざした編成を作り、それに相応しい装備を整備していかなければならない。2004年の防衛大綱によって強化された統合幕僚監部をさらに強化し、統合運用を自衛隊の隅々まで浸透させなければならない。三自衛隊の独自のアイデンティティや能力は、有効に維持しつつ、全体として日本の安全保障を強化するために柔軟な協力体制を打ち立てていかなければならない。たとえば、現在、三自衛隊の部隊及び地方防衛局は、三自衛隊ごとにそれぞれ異なる管轄地域を担当しているが、その責任地域を見直して統合運用を容易にするとともに、地域行政に関する業務を防衛省統一の機関に担当させるよう地方組織を再編成すべきである。このような統合運用を進めるに際して、米軍との密接な協力体制を維持しつつ行うことは言うまでもない。

今後の防衛力整備についても、三自衛隊が個々別々に行うのではなく、新たな安全保障環境の下、日本全体として、いかなる装備が必要なのかという観点から行わなければならない。それぞれの自衛隊が保持する装備や運用システムは、さまざまな形でモジュール化し、三自衛隊を越えて、統合運用されることによって、真の意味で多機能、弾力的、かつ実効的な防衛力に育てていかなければならない。その際、複数の緊急事態のシナリオや国際平和協力の場面を想定し、それぞれの防衛力の有効性について専門的に検証し、絶えず改善するとともに、国民にもわかるような形で示すよう努力すべきである。

また、国際平和活動への参加は、今後ともますます重要になる。これに備えるためのキャパシティ・ビルディングの措置が取られなければならない。各国軍隊との国際平和活動に関する共同訓練や意見交換を行うとともに、その前提となる国際情勢分析力の向上、さらには隊員の全般的語学力の向上の措置が取られなければならない。

②弾道ミサイルへの対処

弾道ミサイルによる脅威に対応して、日本政府は2003年12月19日の閣議決定「弾道ミサイル防衛システムの整備等について」により、イージス艦のプラットフォームから高高度で迎撃するSM-3 ウェポン・システムの取得と、ターミナル段階で迎撃する地上型 PAC-3 を多層防衛として運用することに着手している。さらに弾道ミサイルを探知・追尾するセンサー、さらにウェポンとセンサーを効果的に連携させて組織的に弾道ミサイルに対処するための指揮統制・通信システムを加えて、全体のシステムが構成されている。当面の目標は、2011年度までにイージス艦（BMD機能付加）：4隻、ペトリオット PAC-3：16個FU（高射隊）、FPS-5：4基、FPS-3改（能力向上型）：7基を指揮・通信システムで接続したシステムを構築することを当面の目標としている。このような整備を着実に実施していかなければならない。

なお、前章で指摘したように弾道ミサイルの脅威に対しては、弾道ミサイル防衛システムに加えて、十分な抑止能力を日米同盟として保持していかなければならない。これまで攻撃能力については、専ら米海空軍の能力に依存してきたが、今後は、自衛隊が限定的であるにせよ策源地攻撃を可能とする能力の取得を保持することも検討すべきであろう。具体的には、護衛艦に搭載可能な対地巡航ミサイル（トマホーク・ミサイル）の導入、マルチミッションに対応可能な戦闘機によるピンポイント爆撃機能の付与、などが検討されるべきであろう。

③陸上自衛隊

陸上自衛隊については、冷戦期の北方からの着上陸侵攻を想定した編成の名残を断ち切ることが必要である。2004年の大綱によって始められた改革をより加速しなければならない。2007年に創設された中央即応集団は、さらに規模を拡大して、さまざまな機能に対応できる陸上自衛隊の中核として成長していかなければならない。常時、国連PKOなど国際任務に、数百人の規模で継続的に参加できる体制を整えるべきであり、必要な場合は、他の部隊からの補強によって、千を越える参加要員を動員できるようにしておかなければならない。

全体としての陸上自衛隊の運用については、統合運用態勢により適合した指揮組織とし、地域固定配備型戦力から機動型戦力へと転換していくことが重要である。これまで作戦部隊としての機能と地域行政機関としての機能を方面隊に担当させてきたが、この方式を改め、機動運用すべき部隊を全国規模で運用できる作戦担当コマンド、地域に密着して作戦を支援する機能を有する地域作戦支援コマンド等からなる体制に改組していくことが必要である。この際、これまで方面隊が担任してきた地域行政機能、たとえば、隊員の募集、退職者の就職援護、地域広報などは、地方防衛局や海空自衛隊部隊が担任している業務とともに、防衛省として統括した地域行政組織に担当させるよう、再編成すべきである。

装備においても、多様な事態に対処できるヘリコプター、装甲車両、無人機械（ロボット）など、日本の技術力を活かしたものに重点を大幅にシフトすべきである。侵攻正面（北海道）に対する兵力集中を目的として整備された揚陸能力や航空輸送力（輸送機・輸送ヘリ）は、国際協力活動、離島作戦においても有効なため、有益な活用方法に積極的に転換すべきである。さらに

また、化学兵器・生物兵器対応を含めテロやゲリラ攻撃への対処のための装備、新型インフルエンザの発生時などの対処のための装備などを整備する必要がある。

④海上自衛隊

海上自衛隊は、北東アジアの海洋安全保障環境の下、特にその機能・練度が高度に維持されなければならない。重要な担当分野としては、ミサイル防衛、対潜水艦哨戒能力、島嶼部や離島の防衛、海外任務に際しての輸送などがある。新型艦艇への更新、P-1等の導入を推進することにより、多様な海域における対潜能力の一層の強化を図るとともに、常統的な警戒監視態勢をさらに高めることが必要である。インド洋における給油活動など遠方での活動も増大されることが予想されるため、隊員の勤務形態・待遇などについても改善を図る必要がある。また、艦隊編成や運用のあり方についても、陸上自衛隊と同様にフラット化・モジュール化を促進するとともに、充足率を低下させない仕組みを作る必要がある。

⑤航空自衛隊

航空自衛隊については、従来の空中戦中心の戦闘機重視の編成を見直し、今後の統合運用の中で、輸送力を含めた多機能化を図っていく必要がある。中国の人民解放空軍による第四世代戦闘機の調達は目覚ましい速度で進んでおり、日中の調達スピードの差に鑑みても、高性能の最新型の戦闘機の選定・調達は、最重要案件として扱われなければならない。その際、単にF-4の後継機を選択するというのではなく、将来の戦略環境を見据えて、ネットワーク化の進展、無人機のポテンシャルの向上、搭載ウェポン・システムの重要性、日米協力のあり方等を十分に考慮に入れる必要がある。また、国際平和協力や災害支援に即応展開できる大型輸送機を積極的に導入することによって、航空自衛隊の多機能化を図るべきである。

⑥装備品調達改革

近年、防衛装備品の調達をめぐって、防衛省最高幹部による不正が行われたことは、極めて重大な問題である。防衛調達に関して、戦略面からその合理性を評価し、調達手続において不正を防止し、しかも性能面でのコスト・パフォーマンスを維持するような仕組みを考えていかなければならない。防衛省改革会議が提言する仕組み、すなわち、官邸における関係閣僚会議による決定と、現場における組織横断的プロジェクトチーム（IPT）方式の導入が必要である。

また、最新鋭の装備であっても、導入後も継続的にソフトウェアの向上・充実を図るなどネットワーク化を推進しなければ、有効な性能の維持が困難になっていることに留意すべきである。

日本の防衛産業の技術基盤の維持という課題に関しては、防衛産業や技術における国際的な分業体制の進展という状況の下で、従来の政策の抜本的な見直しが必要になっている。冷戦下とは異なり、主要国家同士の武力衝突の可能性が低い現在の国際環境では、自国内で兵器の生産基盤を完結させる必要性は低下している。むしろ、一国完結型の生産基盤の追求は、国際的な技術交流による技術発展から取り残されるリスクを高める。また、国際平和活動を考えるとき、日本国

有の装備品ではかえって後方支援が大変になる場合もありうる。

また、あらゆる装備を国産で賄う現在の体制は、必然的にコストの上昇をもたらしている。毎年歳出削減努力が要求される日本の厳しい財政状況を考えれば、もはやこれまでのような、高コスト体質のフルセットの国内生産基盤の維持は限界にきている。最近の、防衛装備調達に対する国民の疑念を払拭するためにも、装備調達の透明性向上とならんで、国際化が喫緊の課題である。国際化はまた、適切な競争をもたらし、装備の質の向上だけでなく、コストの削減にもつながる。

日本が兵器の原則国産化を追求してきた最大の理由は、武器輸出三原則の厳格な適用であった。今後は、防衛産業の生産基盤を見直し、他国に依存すべきではないと考えられる死活的な兵器、日本が他国に対して比較優位にある兵器と、他国に依存しても問題ない兵器を峻別した上で、防衛産業の国際競争力保持の観点から、国際的な装備技術の交流を進め、技術力と産業力を維持する方向に転換しなくてはならない。たとえば、旅客機のように、外国の装備品の一部を日本企業が生産することを可能とすべきである。

5. 日本の安全保障政策の体制整備

日本の安全保障戦略を実施する組織は、防衛省・自衛隊のみではない。本章では、第3章で提示した安全保障戦略を有効に実施するための国としての体制整備について提言を行う。体制整備としては、安全保障政策の政策決定の仕組みの改革と、安全保障政策遂行を可能とする法的基盤の両面が検討されなければならない。

(1) 日本版 NSC の設置

そもそも安全保障戦略は、国の総力が傾注されなければならず、そのための統合的な仕組みが必要不可欠である。とくに、安全保障戦略の実施の中核的位置を占めるのは外交活動である。日米同盟戦略を適切に遂行するためにも、日本周辺の地域戦略を適切に遂行するためにも、さらに国際平和活動を実質的に遂行するためにも、外交活動は決定的に重要である。しかしながら、これまでの日本の安全保障政策の遂行においては、外交と軍事、すなわち外務省と防衛省のそれぞれの任務を統一的な観点から指導する体系的な仕組みは存在しなかった。現在、内閣に設置されている安全保障会議は、その設置法に示す目的があまりに硬直的・形式的であり、実質的に日本の安全保障戦略や基本政策を審議・策定する仕組みとしては機能してこなかった。

本報告書で提言している多層協調的安全保障戦略は、四つのレベルの戦略を的確に組み合わせることによって、日本にとっての安全保障の最適化を図ろうとする戦略であって、これまでも増して、外交と軍事とを適切に組み合わせることが必要とされる戦略である。そのためには、なんとしても安倍内閣で検討された日本版 NSC（国家安全保障会議）の創設による国家安全保障の官邸機能の強化に再び取り組む必要がある。安倍内閣では、日本版 NSC の実現を新規立法で行おうとしたが実現しなかった。その時の日本版 NSC とは、官邸の安全保障担当のスタッフ機能を強化したうえで、首相、官房長官、外務大臣、防衛大臣からなる会合を恒常的に開催し、これによって、日常的に外交・安全保障政策について調整を行おうというものであった。つまり、四大

臣会合と強化されたスタッフという体制こそが、日本版 NSC の骨子であった。それならば、これは、必ずしも新規立法を必要としない。現在、外政担当と安全保障・危機管理担当の内閣官房副長官補があり、それぞれの事務組織が存在する。この部分を改組改革し、外務省、防衛省（自衛官を含む）、その他関係省庁、民間人専門家などによる外交・安保担当スタッフとして再生させ、日本の安全保障政策の中核として、戦略環境分析、政策選択肢の提言を、適時に四大臣会合に行っていくなければならない。そして、四大臣会合は、このスタッフからの情勢分析、政策提言、外部有識者からの提言などを受け、外務、防衛、その他の省庁に対して、政策実行を求めるということになる。

安全保障上の実際の危機管理においても、官邸の機能は決定的である。ただし、危機管理においては、事態の性格によって関係省庁は異なり、対応策も異なる。したがって、現在の内閣危機管理体制をさらに効果的なものとするため、頻繁に危機対応シミュレーションを繰り返し、政治レベルから現場まで含めて、効果的・一体的な対応を可能とするための態勢を整えておくことが必要である。

（２）法的基盤の整備

①憲法解釈の見直し

「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」は 2008 年 6 月 24 日に報告書を提出し、①公海における米軍防護、②弾道ミサイル防衛、③PKO 活動等における自衛隊の武器使用、④PKO 活動等における他国への後方支援の 4 類型に関して、憲法解釈の見直しを求める提言を行った。同懇談会は、その基本認識において「憲法第 9 条が国民を守るための必要最小限度の実力行使、すなわち個別的自衛権しか認められていないというこれまでの政府の解釈は、（中略）激変した国際情勢及び我が国の国際的地位に照らせばもはや妥当しなくなっており、むしろ、憲法第 9 条は、個別的自衛権はもとより、集団的自衛権の行使や国連の安全保障への参加を禁ずるものではないと解釈すべき」と述べている。

本報告書第 3 章でも述べたとおり、これまでの政府解釈を踏襲しているのは、弾道ミサイル防衛においても日米協力は破綻する可能性が高く、また、国際平和活動についても日本が十分な役割を果たすことができないことは明白である。「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」の報告書の提言を受け、政府は、これまでの憲法解釈を変更すべきである。

②国家機密保持のための法整備

安全保障政策においても、国民との情報共有を促進する情報公開は必須である。しかし、それにもかかわらず、日本において必要なのは、国家機密保持のための法整備である。日本では、戦前に、最高刑が死刑とされていた軍事機密保護法の拡大適用によって言論統制や検閲が行われた経緯から、戦後は、今日に至るまで、包括的な国家機密保持のための法律が制定されていない。現在の日本の機密保持は、国家公務員法の守秘義務、自衛隊法の守秘義務、および日米相互防衛援助協定に伴う秘密保護法によって細々と担保されているに過ぎない。これらの法律で定められ

た刑の重さも、国際的な基準と比較して、著しくバランスを欠く。さらに効果的なシステムが構築されなければならない。

政府内で組織横断的に人材活用の基盤を整備し、情報共有を進めていくためには、個人を対象にした機密保護のための一般的な法制が存在することが大前提である。同時に、政府内では、一般に適用される国家機密法に加えて、政府内の死活的な機密情報にアクセスできる個人の、セキュリティー・クリアランスの制度を整えるとともに、カウンター・インテリジェンスの充実も図る必要がある。セキュリティー・クリアランスと罰則規定の上に、さらに重大な機密事項を議論するための国会における秘密会も必要となる。これがあってはじめて、機密情報の保護とともに、人材と情報の流動性を担保できるのである。特に、国会議員と国会スタッフが、機密情報に適切にアクセスできるような体制を作ることが、民主的な国家運営・シビリアンコントロールにとってきはきわめて重要である。

③武器輸出三原則の見直し

1967年に佐藤内閣が打ち出した武器輸出三原則は、共産圏諸国、国連決議が武器輸出を禁止した国、そして国際紛争の当事国及び当事国となるおそれのある国には、武器を輸出しないとした原則であった。しかし、1976年、三木内閣が、それ以外の国にも武器輸出をしない、武器以外に武器製造関連設備も輸出しないという方針を加えたために、三つの対象地域のみならず、同盟国であるアメリカをも含む全世界的な全面武器輸出禁止の措置となってきた。その後、同盟国であるアメリカへの武器技術供与を例外とするしたり、ミサイル防衛に関する日米共同開発・生産では武器技術三原則を適用しないとしたりしてきた。

しかし、今までの武器輸出三原則の緩和策は、あまりに限定的で、様々な弊害を除去できていない。第1に、依然として日本の防衛産業は、アメリカやその他友好国との共同開発計画に十分に参加できず、日本の防衛産業の生産・技術基盤が低下している。第2に、日本の防衛産業は、国際的に孤立しているためにスケールメリットを失っているが、政府は、国内産業保護のために単価の高い国内製品を購入せざるを得ず、調達コストが高くなっている。第3に、旧式化した自衛隊の装備の中には、今なお発展途上国等では有用なものもあり、これが輸出できない。現代世界とりわけ、アメリカや西欧の民主主義諸国では、武器政策は共同生産が主流となっており、これに参加できないことは、武器の性能、武器のコスト面双方で大きなデメリットとなっている。

そこで、三木内閣の時に新たに付け加えた条件は、この際見直し、1967年の武器輸出三原則の本来の精神に立ち返り、日本に脅威を与える可能性のある国、国連決議によって武器輸出が禁じられている国、さらには国際紛争の当事国ないしは当事国となりかねない国には武器を輸出しないという方針に改めるべきである。その際、同盟国が、この原則の対象とならないことは当然である。

(3)安全保障政策の知的基盤の整備

安全保障政策の分野では、専門家として政策課題に対応することのできる人材が限定され、流

動性も低く、ともすれば、一般国民との意識の乖離も大きくなりやすい。国家の安全保障を民主的な過程のもとに進めていくためにも、国際的な連帯と協力をすすめていくためにも、安全保障政策や防衛産業などについての高い見識と分析力を有する「安全保障コミュニティ」を育てていく必要がある。

安全保障、国際情勢、軍事問題、防衛関連技術などについての専門的な知見と情報を有する人材が、大学、シンクタンク、マスメディア、行政府内、政党、さらには企業の中などにも広く存在し、恒常的に意見交換を行っていくことこそが、日本における安全保障政策に関するシビリアンコントロールの基盤である。このようなコミュニティが拡大して職が増えれば、良質な人材を確保しやすくなるし、人材の流動性が高まれば、専門家間の競争につながり、安全保障コミュニティ全体の質の向上にも繋がる。また、現在の世界では、国境を越えた専門家どうしの繋がりの中で、重要な安全保障課題に関する議論が行われ、各国の政策にも影響を及ぼしている。国際的な安全保障政策コミュニティとの緊密な関係維持のためにも、日本の安全保障コミュニティの人材の厚みが、重要な要素となる。

このような日本における安全保障政策コミュニティの重要な柱として、立法府である国会の政策情報収集・分析能力と立案能力も強化しなければならない。国家の根幹である安全保障に関して、立法府における審議が建設的な形で行われ、無用な政争の具とされないためにも、質の高い政策提言を可能とする仕組みが立法府に存在することが必要である。既存の国会図書館の調査機能を拡充し、さらに国会事務局における安全保障専門家の数を増やしていく施策が必要である。

(4) 国際的外交基盤の確立

日本国内における安全保障戦略実行の基盤作りとならんで、国際的な外交基盤もまた、強化していかなければならない。その最大の目標は、国連安全保障理事会にとける常任理事国の地位の獲得である。2006年の北朝鮮ミサイル危機に際して、日本は、国連安保理に議席を持っていたため、日本の望むような制裁措置を盛り込んだ北朝鮮非難決議を通すことができた。常任理事国として世界秩序形成の一角に常に参画することになれば、日本の安全にとって大きなプラスである。現在、安保理改革に関するモメンタムは低下している。それゆえ、まず2004年のハイレヴェルパネル報告書のモデル B、すなわち再選可能な長期議席の創設を実現し、その地位を占め、そこから将来、常任議席を目指すべきである。

同時に、国際的外交基盤を確立していくために、主要な国際機関で枢要なポストにつく日本人を増やして行かなければならない。特に国際平和協力に関しては、国連事務局の政務局と PKO 局に今以上に多くの人材を派遣する必要がある。PKO 局には、自衛官に加え、警察官、海上保安官からも派遣すべきである。

以上

新しい日本の安全保障戦略

～多層協調的安全保障戦略～

2008年10月8日発行

発行者 東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3F

Tel 03-6229-5504 (広報代表) Fax 03-6229-5508

E-mail info@tkfd.or.jp URL <http://www.tkfd.or.jp>

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書が出典であることを必ず明記してください。

東京財団は、日本財団および競艇業界の総意のもと、公益性の高い活動を行う財団として、競艇事業の収益金から出捐を得て設立され、活動を行っています。

東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3 階

tel. 03-6229-5504 fax. 03-6229-5508

E-mail info@tkfd.or.jp URL <http://www.tkfd.or.jp/>