慶應義塾大学准教授

新 防衛大綱策定の経緯 政治主導の試み

保障戦略に関する文書でもある。 全保障の基本理念、日本を取り巻く安全保障環境 本的指針となる文書である。同時に、 備の整備目標の水準を定める、 全保障戦略(NSS)」が大統領府によって提示さ の評価、 0) 役割 **[防省によって策定されるのに比べて、** 防衛計画の大綱 「4年ごとの国防政策の見直し(QDR)」が そして安全保障の基本方針を定める安全 任務や、 基本的な兵力構成および主 (以下、 防衛大綱) 今後の防衛力の 米国の は、 同大綱は安 日本の防 「国家安 自衛隊 要装

> 格を有する。 衛大綱は安全保障政策と防衛政策が混在化した性

の位置付けを明確化することが求められる。 な安全保障戦略を防衛大綱に反映させ、 しかし、こうした文書が存在しない間は、 方向付ける公式文書が策定されることが望ましい 備にとどまらない、政府全体の包括的取り組 は、 本来であれば、 首相官邸や内閣官房が中心となり、 安全保障の理念や方針に 防衛 防衛政策 総合的 つい 力整 みを 7

たものである。 転換を踏まえ、 衛大綱は、 2010年12月17日に閣議決定された新し 2009年の政権交代という歴史的 2004年12月に閣議決定された 民主党政権の下で初めて策定され W 防

と防衛力に関する懇談会」 内閣の下で組織された有識者らによる「安全保障 の作業が進行していた。2009年8月には麻生 麻生政権)には、 た。このことから、すでに自民党政権期 検討を行い、 して「安全保障環境、技術水準の 前大綱 を提出し、 (16大綱) 必要な修正を行う」ことになって 防衛大綱策定の方向性を示唆して では、 防衛大綱の見直しに向けた各種 おおむね5年後を目途と が報告書 動向等を勘案し (勝俣レポー (福田

いた。

防 後に、 権の下で)改めて議論をし直すことが重要」(鳩山 懇談会」(新安保防衛懇)が組織され、「(民主党政 2月に「新たな時代の安全保障と防衛力に関する 防衛計画の大綱および中期防衛力整備計画(中期 交代を経て、 の下で再検討を行うこととなった。 しかし、2009年9月の民主党政権へ は1年間先延ばしされた。そして2010年 と位置付けられたのである。 同年末までに策定することを予定していた 防衛政策のあり方についても新政 鳩山内閣発足 の政 権

は、現実的な路線を模索する自民党に対すると、 関をめぐる膠着状況を打開することができず、政 地の在り方についても見直しの方向でのぞむ」と 地の在り方についても見直しの方向でのぞむ」と 地の在り方についても見直しの方向でのぞむ」と で検討された数々の代替案は、米国政府および沖 で検討された数々の代替案は、米国政府および沖 の成否に焦点が絞られ、結果として政権内 で検討された数々の代替案は、米国政府および沖 で検討された数々の代替案は、大き

連立 議委員会 とになる。 路線転換を志向しようとすれば、途端に政党とし 他ならなかったからである。仮に民主党が明確な 政権与党に対する批判という機会主義的な合意に 保守・リベラルの分布に区分けされない民主党・ 主党の消極的な求心力の産物であった。 批判を通して、野党としての紐帯を保ってきた民 傾向は、 また連立与党としての一体性は損なわれるこ 与党の構成員にとっての安全保障政策とは 現実的な路線を模索する自民党に対する 2+2 2010年5月28日の日米安全保障協 の共同発表が普天間飛行場 伝統的

であった社民党が政権から離脱したのは、こうし 移設計画を辺野古案に回帰させたとき、 た機会主義的協力の帰結だったのである。 連立与党

に帰着するのである。新安保防衛懇レポートは、 平和協力に関する一般法の制定、 国内制度の制約を乗り越えなければ 極的に関わるという意味においては、 あったとしても、 した。 に貢献する「積極性」(リベラル国際主義)を強 創造国家への成長」を提示し、 告書を菅直人首相に提出した。 においては、 自民党時代のレポートとの差異よりは共通性が多 ベラルな世界観に基づく安全保障政策であっても、 の改正、 の文脈において、 の中で、 民主党政権の安全保障政策をめぐる数々の また非核三 リベラル国際主義に基づく安全保障観で 新安保防衛懇は2010年8月27日に報 集団的自衛権の行使の認定といった論点 自民党時代よりも踏み込んだ議論を 原則や武器輸出三 基盤的防衛力からの 他国の紛争予防や平和構築に積 地域と世界の安全 同報告書は 原則などの 武器輸出三原 ならない。)脱却、 戦後日本の 平和 混 玉 際 則 IJ 乱

た。

驚きをもって迎えられた。 したことは、 告書が政党間 提示していた。 多くのメディアや論者に少なからぬ 0 民主党が諮問した専門家による報 断裂よりも超党派的 な継続性を示

方で、 党内 背景には、 員やリベラルの会を中心とするグループを抱える かった数々の提言について、党内の旧社会党系議 び付きに対しては慎重な姿勢を取っていた。 報告書は)検討材料の一つ」という限定的な捉え 他方で、報告書を受け取った菅首相自身は での統一 新懇談会報告書と防衛大綱との直接的な結 自民党でさえ乗り越えることが難 見解をまとめることの困難さが この 「(同

意見を集約すべく10月から会合を重ね、 交·安全保障調査会」(中川正春会長) の実施を指示した。また同時に、 進め方を確認 に過密なスケジュール」(北澤防衛大臣)で検討 を開催し、 そこで、 菅首相は同年9月14 防衛大綱を年内にまとめるべく 関係閣僚間における緊密な協議 日に安全保障会議 民主党内の が、 苦節 党内 「非常 0)

に11月29日に防衛大綱に対する党としての提言案た11月29日に防衛大綱に対する党としての提論(4を取りまとめた。こうした関係閣僚間での議論(4を取りまとめた。こうした関係閣僚間での議論(4を取りまとめた。ごの集約というプロセスを、9回にわたる安全会)の集約というプロセスを、9回にわたる安全会)の集約というプロセスを、9回にわたる安全会)の集約というプロセスを、9回にわたる安全会)の集約というプロセスを、9回にわたる安全会)の集約というプロセスを、9回にわたる安全会)の集約というプロセスを、9回にわたる安全と、慌ただしい内外の情勢の中での大綱策定となったが「4大臣会合等を通じてかなり濃密な議論をしての提言案という。

新防衛大綱における新しい概念の提示

(1)防衛大綱にみる安全保障環境の認識

する一方で「武力紛争には至らないような対立やは、第一に主要国間の大規模戦争の蓋然性は低下新防衛大綱が認識する安全保障環境の特徴としてを踏まえた新たな要素が随所に織り込まれている。を断まえた新たな要素が随所に織り込まれている。

である。

その後の自衛隊の態勢の統合化や「シームレスな 間が、安全保障政策においては等価値ともいうべ 後の平和構築に要するそれはむしろ増大している。 対応」といった方向性を導く基盤となっているの に概念化されている。この「グレーゾーン」論は、 同時に起こり得る「複合事態」として、 中国との関係を考えた場合に、さまざまな事態が 全保障環境を考えても、 き状況を捉えているのである。日本を取り巻く安 和構築その他の機能的協力に関わるローエンド空 いわゆる戦争のハイエンド空間と、平和維持や平 おける軍事介入にかかる費用と時間よりも、その スニア、コソボ、アフガニスタン、イラク戦争に りよりも、はるかに複雑なものである。例えば、ボ 構成や分布の変化に基づく脅威・リスクの見積も を指摘している。この問題設定は、 紛争、言わばグレーゾーンの紛争が増加する傾向 とりわけ北朝鮮 単に軍事力の 防衛大綱 の帰趨や

の認識である。北朝鮮の核・ミサイル開発および第二は、アジア太平洋地域における不安定性へ

新興国 らも、 軍事的 うした認識が、米国との同盟関係を基礎に据えつ が相対的に変化」し、 なパワーバランスの変化」として「米国 なパワーと制度でその発現が制御されているかと 蓋然性で生起する可能性があるか、 なことは、こうした問 辺海域における活動に懸念を表明している。 空軍力の近代化、 を表している。 喫緊かつ重大な不安定要因」と明示的な脅威認 のために重要な役割を果たしつつある」としなが いうことである。この点で、大綱は 韓国、 「の台頭と影響力の増大を意識してい な挑発活動に対しては 国防費の増加、 オーストラリア等のパ また中国については 戦力の遠方投射能力の強化、 核・ミサイル戦力および海 中国・インド・ロシア等の .題設定がいかなる深刻度と 「安全保障におけ 「グロ またどのよう 「世界と地 0)影響力 る。 「 バ 重要 周 ル

(2) 安全保障の 理念と目標

の協力へと結実する論理となっている。

1

ナー

国

こうした安全保障環境の認識に対して、 日本の

> の 一 威への対応、 安全保障の目標を、 みを設定しようとしているのか。 防衛大綱 層の安定化とグローバルな安全保障環境の改 ③世界の平和と安定及び人間の安全保障の確 は いかなる理念と目標を持って政策枠 ②アジア太平洋地域の安全保障環境 ①我が国に対する直接的 新防衛 大綱 な脅 では、

保に貢献すること、としてい

きる。 れ、 層的 地域における協力、 自身の努力、 ば「真水の国際貢献」論が含まれたことが特筆 安定及び人間の安全保障の確保」 置かれたこと、そして③において「世界 洋地域の安全保障環境の一層の安定化」が加えら 前大綱と比較すると、 地域によりフォー また、 統合的に推進すること、 「アジア太平洋 ②同盟国との協力、③アジア太平洋 安全保障の手段としては、 ④グローバルな協力等を、 地域」を特定した協力がう カスした安全保障 ② に お としている。ここ いて「アジア太 とい 0 ①我が国 0 0) 平和と Í 11

たわれて でも③

e V

は、 た地域安全保障アーキテクチャが志向されている た異なるレベルでの域内協力を有機的に連携させ 係を構築することなどが挙げられている。こうし 構築・発展を図る、 安全保障対話・交流等を通じて信頼関係を増進す で強化していくこと、③インド等関係諸国と海上 ストラリア)同士の連携を強化すること、②AS 米国の同盟国やパートナー国(とりわけ韓国・オー 調したものである。こうした地域内の協力には、① 層的に組み合わせてネットワーク化する意義を強 ことにより、 Mプラス)等の枠組みを通じて、 るとともに、非伝統的安全保障分野の協力関係 交通路の安定確保に取り組む、 EAN諸国との安全保障協力を特に非伝統的分野 (ARF)や、拡大ASEAN国防相会議 地域内の各種の安全保障協力が進展してい 2国間・多国間の安全保障協力を多 ⑤ ASEAN地域フォーラム ④中国やロシアと 実際的な協力関 A D M る 0

志が込められているのである。

の確保」が挿入されたことにも重要な意味がある。後者の「世界の平和と安定及び人間の安全保障

のである。

ŋ 数は、 に対して、日本としてより積極的に関与すべき意 展開する国際平和協力活動、 に踏み切ることができていない。こうした世界で ついても、多くの法的障害もあり、 たアフガニスタンにおける平和構築のプロセスに 本の人的貢献度は先進国でも最低水準である。 Oミッションが展開しているにもかかわらず、 その規模は約40人に過ぎない。世界で各種のPK 日本の国際平和協力活動に対する自衛隊 ハイチ地震への救援ミッションが終了すれ 現状では約266人 (国連PKO局)であ 平和構築のプロセス 自衛隊 の派遣人 の派遣 ま 日

確保する」という「基盤的防衛力構想」からの脱安定要因とならないよう、必要最小限の防衛力をた「自らが力の空白となって我が国周辺地域の不念の背景にあるのは、1970年代に定式化され念の背景にあるのは、1970年代に定式化されるの背景にあるのは、1970年代に定式化されるの背景にあるのは、1970年代に定式化されるの背景にあるのは、1970年代に定式化されるの背景にある」という「基盤的防衛力」(Dynamic

性 積 的 大綱においても「新たな脅威や多様な事態に 素から各種の 手を抑止する、 際しての海外での活動など、地理的な境界を越え、 との協力、 境下では、 重要」(防衛大臣談話)と認識されているのである。 て国家の意思や高 した趨勢のなかで「防衛力の存在自体によって相 かつ各国との連携 に柔軟に対応するほか、 で高 極的に に対応し得る」「 動的防衛力」は決して新しい概念ではな 1 取り 機動性を備えた防衛力が唱えられていた。 自衛隊 国際平 組み 活動を適時・ 11 、得る」、 国際平和協力活動に主体的 11 わ 和協力活動や大規模災害支援に ・協力が常態化している。こう はわが国に対する「各種事 いば静的 防衛能力を示す動的な抑止 事態の特性 周辺事態に対する同盟国 適切に行うことによっ な抑止のみならず、平 に応じた即 実効 か 態 16 が

> 集・ ける 陸上自然 ある。 化し、 規 い切った効率化 備・人員・ た装備・ て「本格的な侵略事態 クに展開するためには、 推進することである。 すること、 ること、 衛隊の「運用 動的 対 減、海上自衛隊の護衛艦および潜水艦の増強、 延長線上にあるものである。 警戒監視 潜哨 新大綱 動的防 日本の周辺の軍 衛隊の編成定数の減少および戦車・火砲 衛力」の方向性 要因を始めとして自衛隊全体にわたる装 ②各種事態に迅速かつシームレスに対 戒 編成・ ③諸外! 機 衛力」 。 つ ・偵察活動などの の取得などの基幹部隊 のあり方にある。 「別表」 合理化」 配置等の抜本的見直しによる思 国との協調的な活 が示す重要性は、 こうした活動をダイナミ の活動に対する備えを強 は基本的にこうした考え方 および中期防で示され の備えとして保持してき 厳 を行う必要があ しい 財政事情を踏まえ しかし新大綱 「常続監 特に、 動を多層 の見直し とりわ ①情 視 る を強 け 0) 報 0 ッ 収

構築を旨としていた。

しかし、

現在の安全保障環

に対処することを目的とした「静的」な防衛力

造をなしてい

た時

代に 陣営の

には、

自衛

隊の

派 0 遣 基

が

お 攻

よそ想定されず、

日本は小規模

かつ限定的な侵

却である。

東

西 両

対峙が国

| 際関係 海外

本

こうした

一動的

防衛力」

の概念によって導かれて

るのである。

(4)南西方面に対する防衛力整備

また、 台頭 と一致する。 は日本の防衛のみならず、米国・ 複合的な意味を有している。南西方面の防衛強化 太平洋諸国の自由航行の確保 ける前方プレゼンスの安定性の保持 や海洋権益の確保 ンス」を重視する新しい政策の展開といってよい。 た16大綱から、「動的防衛力」や「平時の軍事バラ 従って9・11テロを経て「多様な事態」を重視 西方面における不安定性の拡大は、 面に対する防衛力整備を強化することである。 防 (海空軍力)に伴う構造的な変化といえる。 南西方面の防衛には、①我が国の島嶼防衛 衛大綱のもう一つの特徴は、 【日本】、②米国の西太平洋にお 【周辺諸国】という 地域諸国の利益 中国の軍事的 日本の南西方 **【米国】、**③西 南

high intensity):基地(米軍・自衛隊)・兵站イン機等による示威行為と、②中・高強度(medium/益の侵害、軍艦艇・潜水艦・ヘリコプター・航空益の侵害、軍艦艇・潜水艦・ヘリコプター・航空

(5)今後の課題

るか、 化を踏まえた不断の見直しが必要である。「動的防 は十分か、 が実効的になっているか、 協力は実行 可能か、 衛力」は周辺国の国力変化のダイナミクスに対応 である。しかし、すべての戦略には国際情勢の 応の必要性を踏まえた、 増大、グレーゾーンの紛争や「複合事態」への対 バランスの変化を前提として、 新防衛大綱が示した方向性は、 領域横断的な「シームレスな」各機関との 予算 など新大綱の実施にあたってのチェ 可能なものになっているか、 人員・編成は十分に担保されてい 総合的 国際平和 地域 かつ戦略的なも 世界的なパワー 協力へ の不安定性 日米協力 の関与 変 ッ

要が 障に 閣 行に移すことである。 が 0) 審議 対応できる 整を行 助言等を行う組織を設置する」とした文書を実 では日本版 ぁ 戦 関 略 され ï る は 関係 0 ようとしていた。 新 策定を司る 機能 閣 危機に際 国家安全保障会議 防 衛 僚 間 を強 大綱 0) 機関 政 し首 すでに自民党時代の 化 で Ĺ 策調整と内閣総 「首相完 は、 相官邸が 安全保障政 か ぜひ 官邸に国 9 NSC) 中 迅速 新設され 長期 冒家安全 か 策 理 的 0) 安倍 大臣 な安全 9 0 法案 る必 的

上

クリ

ź

1

は

数

多く

在

する。

そ

0

中

でも、

以

下

0

0)

0)

題

は

明

示

的 存

13

掲げておきた

党内 くは 言及 赿 0 Eされ してい した民主 た 0 内閣官房長官談話 議論の は、 武器 ることは た。 新 一党の 相違を乗り越え、 防 輸 しかし 茁 衛 なか 大綱策定の 「外交・安全保障調査会」 原 最終的 則 9 た。 同 0) とり 莧 最終段階で見送 13 直 は、 同三 原 わ 則 しである。 it 防衛 原則 0) 先端 新 大綱 機 0) 装 軸 緩 では、 先に ŋ 備 が b 和 غ 打

関

する国

[際共同

開

発

生

産

0

日

本

0

防衛

産

場を 7 が見込まれる中、 備する予定のミサ て決定的 開 活 参 国には海上 を下げ、 • ヤ 発中 玉 動 明 N 加 などに 確に示すことが ATO協力を円滑化する上で は、 も多い。 シティ・ビルディング) に重 の S M 3 装 か 備 お パ 要である。 9 1 調 品 11 こうした国々に対する能 て中 ブロ 達を 口 N イ 0 1 A 高 ル 古品 求 T ッ 防 ス 性 ル、 めら ク II 0 衛システム ま 4 能 1 で た、 の安全保 化 を実現 あ 戒 ħ Α ズにする意味 支援を行うため 監 てい が N っても装 視 採 Α 能 る。 Ŕ 障 用され Τ Ĺ 万 政 0 0 さらに、 備 策 諸 H H 9 力 ること 調 本 お 米 玉 玉 構 ょ が が お 0 コ な び 共 ス

H

同

る。 されるべきなので 原 則 は 早 期 に見 直 Ŕ

在

の武器

輸

出

神保謙 じんぼ けん

と 悪義塾大学大学院政策・メ ア研究科博士課程修了 (政策・メディア博士)。 日本国際 研究所研究員、日本国際 ラム研究主幹を経て現職。 専門は国際安全保障論、アジ ア太平洋の安全保障、日本の 外交・安全保障。

特集2 日本の防衛を考える

図:新防衛大綱と脅威認識・政策・制度の空間概念 グローバル アジア太平洋地域 ナショナル バイラテラル 武力紛争に至らないような対立や紛争(グレーゾーンの紛争) WMD・ミサイル拡散 北朝鮮 ゲリラ・特殊部隊等による攻撃 国際テロ組織・海賊 破綻した国家 (WMD・ミサイル・挑発行動) 中国 弾道ミサイル攻撃 脅威 (国防費・核戦力・ミサイル・ 認識 島嶼部に対する攻撃 海洋の安定利用 海空軍力・遠方投射能力) 宇宙・サイバー空間 ロシア 気候変動 (極東軍事活動) 複合事態 大規模・特殊災害等 安全保障課題や不安定性に基づく様々な事態(各種事態) ODA の戦略的活用 韓国・オーストラリアとの協力 日米同盟の深化・発展 「動的防衛力 | (紛争・テロの原因解決) (運用水準・活動量増大) (防衛協力·交流·共同訓練) 共通の戦略目標 役割・任務・能力の検討 (常続監視態勢) 国際平和協力活動 ASEAN諸国との安全保障協力 情報協力 即応性·機動性·多目的性 (実際的協力・能力構築支援) 計画検討作業の深化 適切な規模の防衛力整備 EU・NATO や欧州諸国 周辺事態における協力 思い切った効率化・合理化 インド等関係国との協力 BMD における協力 資源の選択と集中 (海上交通の安全確保) 装備·技術協力 事態推移にシームレス対応 海洋・宇宙・サイバー空間 拡大抑止の信頼性向上・ 実効的な抑止・対処 政策 の安定的利用への取組み 中国・ロシアとの協力 情報保全のための協議 (信頼醸成・非伝統的安全保障 地域の不測事態に対する 【防衛力の役割】 大規模災害・パンデミック 分野等での協力) 米軍の抑止・対処の強化 ア 空海域の安全確保 イ 島嶼部に対する攻撃への対応 (人道支援:災害救援) 共同訓練·共同使用 ASEAN 地域フォーラム 国際平和協力活動 ウ サイバー攻撃への対応 国連改革 ADMM プラス 宇宙・サイバー空間 エ ゲリラ・特殊部隊への対応 (非伝統的安全保障分野・城内の秩序 海上交通の安全確保 オ 弾道ミサイル攻撃への対応 カ 複合事態への対応 や規範、実際的な協力関係の構築) 気候変動 軍備管理·軍縮·不拡散 在日米軍兵力態勢見直し キ 大規模・特殊災害等への対応 接受国支援 国際平和協力法 日米防衛協力のガイドライン 首相官邸に新組織を設置 日米安保条約 対テロ特措法 周辺事態法 【体制整備】 イラク支援特措法 ア 統合の強化 イ 島嶼部における対応能力強化 ウ 国際平和協力活動への 〃 制度 エ 情報機能の強化 オ 科学技術の発展への対応 カ 効率的・効果的な防衛力整備 人的資源の効果的活用 装備品の運用基盤の充実

(出所:著者作成)

防衛生産・技術基盤の維持・育成