

安保懇報告書と 防衛力としての外交力

中央大学教授

滝田 賢治



安全保障環境の変容

「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」（以下、安保懇）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——』が、2010年8月27日に発表されていたが、12月17日に2011年度以降の「防衛計画の大綱」（以下、大綱）が安全保障会議（かつては国防会議）での議を経て閣議決定したため、本稿では大綱にも言及しつつ報告書の問題点を指摘し、最後に今改めて外交力の強化を訴えたい。

日本の安全保障政策の基礎となる防衛大綱は冷

戦後2回（1995年と2004年）出されたが、冷戦期の1976年（昭和51年）に出された最初の大綱と安全保障環境についての基本的認識はあまり変わっていなかった。冷戦が終結して約20年も経ち、グローバルにもリージョナルにも安全保障環境が激変しているにもかかわらず、日本の安全保障政策の前提がほぼ冷戦期のままであったことが、報告書執筆のモチーフとなっている。では冷戦終結は具体的にはどのような効果を引き起こし、安全保障環境を変化させたのであろうか。

冷戦終結は、第一に冷戦期には「隠れていた」地球的問題群を「発見させ」、第二にナショナリズムや原理主義の復興・再生を促し、これも一因と

して地域紛争を頻発させ、第三に現代グローバルゼーションを始動させたために、経済的ハイパー・コンペティションが始まるとともに経済的相互依存関係も深化し、さらにリージョナリズムへの関心が高まった。第二、第三の要因と9・11事件が結び付いて「テロとの戦い」が常態化し、地球的問題群の一つとなったと見ることもできよう。地球的問題群の解決は、国連に具現化される「国際社会」が取り組むべき課題あるいはマંデートとなり、安全保障概念は伝統的安全保障と非伝統的安全保障——ここでは「人間の安全保障」という新しい概念が創出されたが——を抱摂するものとして拡大したのである。

安全保障環境が変容した結果、冷戦期とは異なり「白黒二元論的」な線引きが困難な状況が国際政治の特徴となってきたとの認識が報告書に通底している。すなわち、①伝統的安全保障と非伝統的安全保障の両方に、あるいは両者の領域が重なる部分に対応しなければならぬ事態が生まれてきていること、②伝統的安全保障分野でも、複

数の脅威が同時に押し寄せてきたり、一つの事態が他の事態に発展して複合的な対処をしなければならない複合事態の可能性が高まってきていること、③「明確な戦争ではなく、主権、領土、資源エネルギーをめぐる『平時と有事の中間領域』に位置する紛争が増大する傾向にある」こと、④一方でナショナリズムや原理主義が活性化し、他方で相互依存関係が深化した結果ではあるが、特に日本周辺の東アジア地域の国家関係は「総体として協調と対立の要因が併存する特徴」を持っていること、である。この第四の相矛盾する2国家間関係の特徴は、何も東アジア地域の国家関係ばかりでなく、米中、中ロ、中印、米印などのいわゆる大國間関係にも当てはまる現代国際政治の特徴であろう。

報告書の問題点

以上のような安全保障環境の変容と、これを踏まえた報告書の認識を前提に報告書の問題点を指摘したい。

第一に、民主党政権は政治主導を掲げ、菅首相自身も安保懇報告書を「検討材料の一つ」として扱い、与党内での検討に付して「独自色」を出そうとしたにもかかわらず、結果的には時間切れのために、民間有識者からなる懇談会の報告書に大きく依存した防衛大綱を発表せざるを得なかった。

前にも触れたが、大綱は1976年（昭和51年）に最初のもの（51大綱）が出された後、冷戦終結後に1995年（97大綱）と2004年（16大綱）と2回出され、今回、2010年の22大綱が4回目となる。自民政権（2000年4月～2009年9月は自民政権）下で大綱が出された際にも、首相が懇談会（民間有識者会議）に諮った報告書が大綱の原案になったと言われているが、実際にはこれと並行して行われた自民党国防部会の議論と防衛庁（現防衛省）内部での検討も大綱に反映されていた。いわば懇談会報告と自民党国防部会と防衛庁（省）内の議論が大綱の基礎となっていた。16大綱では「5年後の見直し」が規定され、2009年度中に新大綱が出ることになっていたが、

政権交代で成立した民主党鳩山政権は準備期間を取ることを理由に1年先送りしたため、新大綱の策定は2010年末になったのである。しかし準備期間を取るといっても、民間有識者による懇談会や勉強会が開かれるのは2010年2月中旬以降であった。8月27日に安保懇の報告書を受け取った菅首相は民主党の独自色を出すことにこだわっていたため、この報告書をあくまでも「検討材料の一つ」と認識し、党の「外交・安保調査会」に新大綱について検討することを指示した。しかし調査会が議論を開始したのは10月19日であり、1カ月半という短期間での議論の結果として「防衛大綱の見直しにあたって」を発表したのは12月6日であった。懇談会報告を「検討材料の一つ」として扱い、民主党の独自色を出そうとしたにもかかわらず12月17日閣議決定した新大綱は、新たな安全保障認識とそれに基づく具体的提案に関していえば、基本的には9回の懇談会と14回の勉強会の成果として出された新安保懇の報告書をベースとしているといわざるを得ない。

第二に、報告書では「野党も含めより多くの国民の意見を一致に近づけるよう努めなければならない。重要なのは、国民とのねばり強い対話を通じてコンセンサスを作り上げる、絶え間ない努力である」ことを強調しているが、少なくとも今回は前記の事情もあり、この精神は防衛大綱には具体化しなかった。冷戦が終結して20年で大きく変容した安全保障環境に対する認識と、これへの具体的対応をめぐり、前3回の防衛大綱から大きく転換した提言を行うに当たっては、十分な国民的議論が行われるべきであった。報告書でも「国民一般の支持」という「社会的基盤」を重視しているにもかかわらず、また「国内外の課題に取り組むために（中略）オール・ジャパン体制を構築していく必要がある」と強調しているにもかかわらず、懇談会報告書の提言が、政府与党や議会です分に熟議され、それが新防衛大綱に反映されたとは言いがたい。これは何も懇談会自体の責任というわけではなく、政府・与党の責任であり、リーダーシップの欠如の結果であることは自明である。「憲

法に根拠をもたず人選も恣意的な私的懇談会に、本来なら国会で審議すべき重要な事項を委ねる危うさ」を河野洋平・前衆議院議長が指摘した（『朝日新聞』2010年12月10日）のも当然であろう。第三に、この報告書は一方で極めて「意欲的」ではあるが、他方で「前のめり」している感はない。冷戦終結後、グローバルにもリージョナルにも安全保障環境は「激変」してきたのに、日本の安全保障政策の原則がほぼ20年間も「放置」された現実に対する「異議申し立て」を行おうとしている有識者たちの情熱は十分に理解できるが、「タブーなく再検討し」、「憲法論・法律論からスタートするのではない」議論の仕方に危うさを感じる。情熱ゆえの問題提起という性格もあろうが、紛れもない民主主義国家であり法治国家である日本で、「国民一般の支持」を調達しつつ、新たな安全保障政策を策定しようとするには短兵急すぎる。第四に、報告書では現在までの防衛力整備の基礎となっていた「基盤的防衛力」という概念を破壊して、「動的抑止」概念を採用したが、大綱でも

これを「動的防衛力」と表現し、機動性や即応性を重視するという、根本的な方向転換を打ち出している。報告書では侵略の拒否という「静的抑止」に限定するための「基盤的防衛力」は、軍事力の役割が多様化したために概念としての有効性を失ったと言いつつ切っている。この根本的認識の転換が、報告書と大綱における最大の論点であろう。この点に関しても広く議論を興し、国民的合意に達する最大限の努力をすべきであったと考えるが、個人的にはこの転換は遅きに失した感がある。伝統的脅威と非伝統的脅威が混在して、複合的事態が発生しやすい環境の中では柔軟に即応できる体制・態勢を整備していくことは当然であろう。

今までの「基盤的防衛力」概念は「抑止」を最大の目的としており、それは「専守防衛」という憲法との整合性のとれる防衛政策の基礎となっていた。それに対し「動的抑止」「動的防衛力」概念は「脅威対応型」の発想であって、「仮想敵」の脅威の増大に対応して防衛費も増大していく可能性が高くなるという批判や、相互の軍拡によって「安

全保障のジレンマ」が生まれるという批判も出ている。「動的防衛力」という「脅威対応型」の発想は際限なく防衛費を増大させるというが、実際にはGDP比1%という枠がはめられており、国と地方の債務合計約900兆円に象徴される財政難のために際限なく増大していくという危惧は非現実的である。また「安全保障のジレンマ」に陥るという可能性は皆無ではないが、複合的相互依存関係が深化した状況の中で、軍事交流により信頼醸成を高めるとともに、ますます外交力を強化する必要がある。

第五に、憲法論から離れ、まず現状認識から日本の安全保障を考えるべきであるとの立場から安保懇は、①集団的自衛権については柔軟に解釈することを求め、②大綱には明記されなかったが武器輸出三原則の見直しを提言し、③将来的には非核三原則も見直すべきであるとして踏みこみ、④PKO参加五原則の修正を求めている。

「憲法論・法律論からスタートするのではなく、そもそも日本として何をなすべきかを考える、そ

うという政府の政治的意思が決定的に重要である」と認識している安保懇メンバーにしてみれば当然の提言であろうが、現実には日本という国家の基本的枠組みを規定している憲法とその下位体系としての法律を無視した議論は、主権在民の民主主義国家では現実的ではない。いくら民間有識者による安全保障懇談会であるといっても、日本の安全保障政策の大枠を規定する「防衛大綱」の実質的な下敷きとなっている以上、それは政治的メッセージとして少なくとも周辺諸国に強烈なインパクトを与えるものである。報告書も随所で強調しているように、国民的合意形成が重要であり、この合意に基づく国民的支持を大きく欠いた安全保障政策は脆弱である。

第六に、報告書が提言している「平和創造国家」創造の方法論と、この方法論に対する国民的合意の形成はどのようにしたら可能かという問題がある。冷戦期の受動的な「平和国家」から、国際平和協力、非伝統的安全保障、人間の安全保障などの分野で積極的に活動するより能動的な「平和創

造国家」に転換すべきであるという提言にも共感できるが、それが集団的自衛権や非核三原則についての大転換とどのような論理的整合性を持つのが理解しにくい。

防衛力としての外交力

報告書を執筆した有識者たちの憂国の情熱は痛いほど理解できるが、アジア・太平洋戦争の結果として日本・日本人に課せられた政治的・歴史的・心理的制約を前提にすると、激変しつつある安全保障環境に対応していく現実的方法は限られている。タブーなく再検討し、憲法論にもこだわらない議論に基づく政策は「勇ましく」、時として「溜飲を下げる」効果はあるが、かえって日本の安全保障環境を悪化させる恐れがある。日米同盟を基軸としつつ、多国間主義に基づき日本の外交力を強化することが喫緊の課題である。

第一に、動的防衛力を十分に機能させる体制・態勢を早急に整備すべきである。特に緊急を要するのは、グレーゾーンで発生する紛争に対する法

整備も含めた体制作りである。脅威に柔軟かつ即時的に対応できる防衛体制ではあるが、憲法と整合性を持つ専守防衛のための抑止原則を外したと考えるべきではない。

第二に、「国民一般の支持」を得ている日米同盟を堅持していくためにこそ、早急に米軍基地による負担を軽減していくべきである。特に沖縄で戦闘機の墜落事故や凶悪な殺人事件が再発すれば、今まで以上に激しい反米・反基地闘争が起こりかねない状況になっているからである。

第三に、報告書でも提起された平和創造国家というのは、何もアメリカの世界戦略に巻き込まれる活動を行うことではなく、高い評価を得ているアフガンでの医療支援のような民生分野での国際協力を促進すべきである。

第四に、外交力の強化が死活的に重要になっている。安全保障のジレンマに巻き込まれないためには、広い意味での外交活動の充実・強化が喫緊の課題である。報告書でも強調されているが、情報収集・分析能力と人的関係構築能力の向上が重

要であり、そのためには緻密かつ豪胆な資質をもつ人材の確保・養成が期待される。同時にバブリック・ディプロマシーの充実・強化が望まれる。ポツ・カルチャーやツーリズムをてこにした人材交流の継続的展開も、外交の実を上げることにつながる。

第五に、特に中国に対しては、開明派の立場が強化されるような戦略的外交を総合的に研究し、多国間の枠組みで実行すべきである。

滝田 賢治 たきた けんじ

1946年生まれ。1977年一橋大学大学院法学研究科博士課程（国際関係論）修了。中央大学法学部専任講師、助教授を経て1987年より教授（国際政治・アメリカ外交）。この間、ジョージワシントン大学中ソ研究所客員研究員（1991～1993年）。著書・論文に『太平洋国家アメリカへの道』（有信堂、1996年）、「冷戦後世界とアメリカ外交」（『国際政治』150号、2007年日本国際政治学会）など。