



# 2010年 日本への提言

総合的で重層的な安全保障

2010年の世界と日本の総合政策研究会

安部文司	大阪教育大学助教授
草野厚	慶應義塾大学教授
田所昌幸	防衛大学校教授
田中明彦	東京大学教授
中西寛	京都大学助教授

PHP総合研究所



## まえがき

戦後日本では、国民生活の安全と豊かさについて高い関心が払われてきたにもかかわらず、安全保障への体系的な関心は極めて限られたものであった。愚かで悲惨な太平洋戦争の苦い歴史的体験と、戦後日本が達成した平和と繁栄という現実のあまりにも大きな隔たりのために、多くの日本人は安全保障問題をいわば無用の長物と考え、せいぜいのところ一部の専門家任せにして潔しとしてきた。だが、過去の成功体験にとらわれて新たな自己革新を怠ることが大きな失敗を招来した例は、近代日本の歴史を振り返っただけでも枚挙にいとまがない。しかも、社会が安全保障に備えを欠いたまま、危険が現実のものとなった場合には、人は過剰な危機感から不合理で極端な反応を示すものである。

いま、われわれが安全保障問題に取り組まなければならない理由は、一つにはこのような戦後日本の負債を克服しなければ、日本の安全のみならず国際社会全体の安定に大きなマイナスとなるためである。日本は、日本人の意識に関わりなく大国であり、日本の行動は良きにつけ悪きにつけ国際社会に大きな影響を与えてしまう。日本が惰性に身を任せ、安全保障問題に自らの意志で責任ある姿勢をとらなければ、日本のみならず国際社会全体にとって大きなマイナスとなるだろう。戦後の日本が回避してきた、国際社会に生きる独立した集団が当然のこととして持つ責任を、いまこそ肅々と果たさなければならない。

だが、それと同時に、われわれが直面する課題は、単に日本を真の国家として「再建」するだけのものではない。これまで、われわれが安全に生活することを可能としてきた国際環境にも大きな変動が生じ、新たな環境の下で未知の課題に取り組まなければならないことにも注意が払われるべきである。よく言われるように、冷戦の終焉とソ連の崩壊は、日本の安全保障環境を劇的に変化させたが、それは安全保障上の問題が消滅したことを意味するものではなく、より不確実で多様な危険が現実的な課題と

して浮上し得ることを意味する。また、日本の安全保障環境の変化は、国力バランスの変動によるものばかりではなく、国際政治を基礎づけていた近代産業文明そのものの展開によって生ずる部分も大きい。大規模環境破壊、無差別テロなどは、このような展開から生まれた安全保障上の新たな課題であると言ってよいだろう。重大な地殻変動が国際社会で起こるとき、われわれは目先の問題に翻弄されがちである。われわれが歩む方向を間違えないためには、広い視野から遠くを見通す大局観が欠かせないのである。

この研究グループは、以上のような問題意識にたって、故高坂正堯京都大学教授を中心として1995年に発足した。大きな歴史のうねりを背景に、「冷戦後の世界における日本」という重要だが短期的で受動的な関心よりは、やや長期的な視野に立って、2010年の日本の安全保障問題を検討することがその目的であった。われわれは、原則的に毎月1回会合を開き、外部の専門家の意見も聴取しながら討議を重ねた。この提言書は3年にわたる検討の成果である。

提言書を発表するにあたって、われわれは、まず陸上自衛隊の山口昇一佐、内閣外政審議室の門司健次郎内閣審議官、および内閣安全保障・危機管理室の高見澤将林内閣審議官と密接に意見交換を行ったことを記しておきたい。3氏は研究グループのメンバーではなかったものの、われわれは3氏から多くの貴重な洞察と情報を得たことを、ここに記して深くお礼申し上げたい。また、PHP総合研究所の江口克彦副社長、秋山憲雄常務取締役、および第二研究本部の島泰幸氏と二又美子さんには諸般のご支援をいただいた。とりわけ、事務局をつとめていただいた島氏と二又さんの辛抱強かつ能率的な会合運営には感謝の言葉もない。そして何よりも、96年5月に逝去された高坂正堯先生には、いつもながらの叡知と洞察力に富む知的なリーダーシップを発揮いただいたのみならず、次の世代で

あるわれわれに自由で活発な討議の場を作っていただいた。三回忌を迎えるにあたり、この提言書を上梓することが、いささかなりとも高坂先生のご遺志に応えとともに日本の安全保障論議に寄与することを、われわれ一同は願っている。

1998年5月15日 高坂正堯先生三回忌の日に

研究会メンバー一同

## 要約

今後15年程度の間に、日本の中核的な価値を脅かす脅威として、冷戦時代に心配されたような主要大国間の全面的な武力紛争に日本が巻き込まれる事態を想定することは難しい。また、日米同盟は今後も維持されることが期待でき、そうした中では、周辺諸国から日本の領土に対して明白で直接的な侵略を受ける可能性も低い。しかしながら、日本周辺には朝鮮半島をはじめ紛争の火種が依然として数多く存在し、これらの地域で大規模な紛争が生じた場合には、日本の安全に大きな影響を与えずにはおかない。また、グローバルな相互依存が深まった現在、日本の繁栄は国際社会全体の安定と分かちがたく結びついていることから、中東や東南アジアでの混乱も、日本の安全保障上の課題と言わなければならない。加えて、都市機能の集中が著しい高度産業社会の日本は、脆弱であり、新たなテクノロジーを利用したテロ、あるいは新種の脅威や危険にさらされる可能性も低くない。

したがって、日本が今後直面する安全保障上の課題は、**烈度は比較的小さいものの、不確実で多様な危険**に対処することであると言えよう。そのためには、多様な手段を必要に応じて柔軟に組み合わせ対応しようとする**総合的かつ重層的な安全保障戦略**が必要である。ここで言う総合的な安全保障とは、軍事力や外交のみならず自治体や民間の能力など、日本の持てるさまざまな資源を有効に利用して、安全保障に役立てようとするものである。だが、これは軍事力の役割を排除するものではない。軍事力は否定的にも肯定的にも過大評価されてはならず、それを用いる政治的・経済的、そして道義的な利害得失を冷静に衡量することが重要である。また、ここで言う重層的な安全保障とは、安全保障環境の**整備**、**危険の予防**、**危険への対処**の三つの範疇の政策を有機的に連関させようとするものである。危険や脅威が多様で不確実であるため、特定の対応に全面的に依存することでは十分な効果を挙げられないことが考えられる。三種類の政策をそれぞれ着実に講じ、それらが相

互に補強し合って全体としての安全保障政策の効果が高まることを期すべきであろう。

このような分析に立脚して、われわれは以下の点を提言したい。

## 1 肩肘を張らない安全保障マインドの涵養をめざす

総合的かつ重層的な安全保障戦略は、社会全体に蓄積されている安全保障上の資源の有効活用を必要とする。そのためには、一般市民レベルの安全保障意識の向上が欠かせない。

### (1) 安全保障教育の充実

一般市民レベルの安全保障マインドを高めるために、大学および大学院での安全保障教育を拡充させ、安全保障問題を論じた教科書の出版にも力を注ぐべきである。

### (2) 責任ある情報ルールの確立

公益のために保護されるべき情報を明確化した上で、情報公開を徹底的に推進し、安全保障問題に対する市民の建設的な関与を強化すべきである。

### (3) 民間の安全保障コミュニティーの拡充

安全保障政策に関して専門的な知識を持ち、批判的かつ建設的に政策を吟味できる民間の安全保障問題専門家を育成し、民主主義国家にふさわしい安全保障論議の充実に寄与するため、ジャーナリストに対する奨学金制度を導入すべきである。

### (4) 安全保障基本文書の策定

政治レベルの安全保障問題への関与を確保するとともに、安全保障問題に関する基本方針を内外に明らかにするため、各内閣は自らの安全保障基本文書を策定すべきである。

## 2 総合的かつ重層的な安全保障政策に適した安全保障体制の確立を図る

安全保障上の資源を有効に組織し、制御するための仕組みがなければ、軍事力や経済力も役に立たない。政治、行政、狭義の防衛体制の合理的な整備を進め、柔軟な安全保障体制を構築しなければならない。

### (1) 政治によるリーダーシップの確立

国会が建設的で実質的な議論の場となるよう、政府委員制度を再検討するとともに、国会の政策スタッフの充実を図るべきである。また、前例至上主義、法律至上主義的な態度を改め、内閣の責任は最終的には選挙を通じた政治的な形で問われることを原則とすべきである。

### (2) 小さいが効果的な行政体制の整備

縦割り行政を克服し、安全保障資源を有効かつ柔軟に活用できる総合的、機動的な行政に向けて、行政改革会議が打ち出した方向で改革を続行すべきである。また、独立国の当然のマナーとして、有事法制にも正面から取り組むべきである。

### (3) 新たな課題に対応する防衛力の再編成

最新の正面装備に重点を置き過ぎている現在の自衛隊の兵力構成を、より蓋然性の高い脅威に効率よく対処できるようボトムアップ方式で再検討すべきである。また、自衛隊と自治体や民間部門との協力による効率性の向上や、「思いやり予算」の見直しなども推進すべきである。

### (4) 危機に粘り強く対応できる日本社会の構築

危機に対して極端にもろい日本社会を非脆弱化するため、省エネルギー、バイオ関連技術などの民生用技術を育成すると同時に、日本の技術力の安全保障分野への応用にも力を注ぐべきである。その意味においても、TMD(戦域ミサイル防衛)関連の研究を今後も継続することが重要である。また、日本が国際的に比較優位にある民生用技術は、国際社会における支持を獲得するための戦略的な資産として位置づけるべきである。



### 3 日米関係を基軸にしつつ、国際社会の一層の支持を獲得する

#### (1) 信頼され尊敬される同盟国として

対米関係を円滑に保ち同盟国としての責務を着実に遂行することが、地域の安定に寄与するとともに、アメリカに対する日本の発言力を強化することにもつながる。同盟関係の強化のために、あらゆるレベルでのコミュニケーションの緊密化を図るとともに、非常の事態に際しては、時宜を失ないで同盟国としての責務を果たすべきである。

#### (2) 多角的主義の一層の発展に向けて

ARFなどの多角的な枠組みと、中国やロシアなど周辺大国との安保対話の緊密化を今後も一層推進すべきである。これらの枠組みが、近い将来脅威への共同対処を可能とするようなものになることは期待できないが、安全保障環境の整備や紛争の予防には有益である。しかも、日米同盟と多角的枠組みは、相互に強化し合う効果も期待できる。

#### (3) 日本の経済運営は世界的な意味を持つ

世界第二の経済大国である日本としては、日本市場自身の一層の透明化によって他の諸国との共存共栄の構造を強化すべきである。また、アジア型経済モデルとアメリカ型モデルとの差異が文明論的な対立に発展することを防ぐために、アジアにおけるマクロ経済協議機関を設立するなどして、日本は経済的イニシアチブをとるべきである。

#### (4) 洗練された自己主張で日本の声を世界に

日本のメッセージを海外に投影することは、現代では戦略的目標である。政治経済問題に関する日本の国際情報発信能力を高めるため、アメリカンセンター、ブリティッシュカウンシルなどをモデルとしたジャパンセンターを世界に展開することを提唱する。加えて、英語教育を大幅に改善するとともに、外国人への日本語教育も拡充すべきである。

#### (5) 日本のソフトパワーを強化

日本の弱点とされるのは、いわゆるソフトパワー、すなわち国際社会から

支持を獲得する能力である。この弱点を克服するためには、厳しい財政状況の中でもODAに高い優先順位を与えて日本の姿勢を国際社会にアピールするとともに、現在のPKO参加原則を早急に緩和して、日本が国際社会でリスクも分担する姿勢を示す必要がある。さらに、顔の見える国際貢献とするために、NPOやNGOなど民間レベルの活動の環境整備に努めるべきである。

# 目次

---

第 I 章	今なぜ安全保障か	
	1. 国際社会を生きるマナー .....	2
	2. 新たな課題 .....	3
	3. 安全保障を考える視角 .....	5

---

第 II 章	2010年の世界像	
	1. 国際関係の基本構造 .....	1 0
	2. 日米関係の今後 .....	1 2
	3. アジアの将来 .....	1 4
	(1) 朝鮮半島での変化 .....	1 5
	(2) 中国の今後 .....	1 7
	(3) 東南アジア情勢の展開 .....	1 9
	(4) ロシアの今後 .....	2 0
	4. 2010年の日本 .....	2 1

---

第 III 章	安全保障上の課題	
	1. 軍事的脅威 .....	2 6
	2. 経済的課題 .....	2 9
	3. トランスナショナルな脅威 .....	3 1

---

第 IV 章	安全保障の手段	
	多様で不確実な危険に対する柔軟で多層的な対応	
	1. 安全保障手段の重層性 .....	3 6
	2. 軍事力の適切な評価 .....	3 7
	3. 非軍事的手段の将来 .....	3 9
	4. 複合的な施策の有機的な連携 .....	4 1
	整備.....	4 2
	予防.....	4 3

対処 .....	4 4
[別表]安全保障のための具体的方策へのアプローチ .....	4 7

---

## 第 V 章 提言

1. 肩肘を張らない安全保障マインドの確立をめざして .....	5 1
(1) 市民社会における安全保障マインドの涵養 .....	5 2
(2) 責任ある情報ルールの確立 .....	5 3
(3) 安全保障コミュニティの充実のために .....	5 5
(4) 安全保障基本文書の策定 .....	5 6
2. 真の総合安全保障体制の確立へ .....	5 9
(1) 政治によるリーダーシップの確立 .....	6 0
(2) 行政体制の整備 .....	6 1
(3) 防衛力の再検討 .....	6 4
(4) 日本の総合安全保障力を高めるために .....	6 5
3. 柔らかくしたたかな外国との関わり .....	6 9
(1) 日米関係の管理 .....	7 0
(2) 多角的枠組みの強化 .....	7 1
(3) 世界経済における日本のイニシアチブ .....	7 4
(4) 国際社会での洗練された自己主張 .....	7 5
(5) 国際社会の支持を得るために .....	7 7



## 第 I 章 今なぜ安全保障か

民族が自由よりも生存を選ぶことは、  
しばしば正しいことかもしれない。  
しかし、いつもかならずそうすると  
あらかじめ公言するような民族は、  
征服者がとどめの一撃を下すまでもなく、  
すでに死滅しているのである。

— レイモン・アロン

## ■ 1. 国際社会を生きるマナー

戦後日本社会が、国の政策としての安全保障について示してきた関心は、概して低いものであったが、日本人は自らの日常生活の安全と豊かさについては極めて高い関心を示すという、一見奇妙なアンバランスが続いてきた。しかし、われわれは、こうしたアンバランスがもはや維持できないものとする。それは、現代の国際環境が日本に、国際社会の中で生きていくためには安全保障について何らかの定見をもつことを余儀なくしているからである。また、日本人の間にも国際社会において豊かさ以外の尺度で評価されたいという意欲が強まっている以上、安全保障について国際社会で説得力のある見解を表明するという、いわば国家としてのマナーを身につけずには済まないからである。

戦後日本は、国際社会の権力闘争に軍事力をもっては参加しないことを基本方針としてきた。言うまでもなく、それは無謀で正統性に欠ける戦争をしたことによって、安全保障や軍事の問題を極端に避けようとする、無理からぬ感情に発するところが大きい。しかし、日本人の感情とは無関係に、客観的には東西冷戦構造の中で日本が重要な位置を占めるようになり、日本が権力政治への不参加を望んだとしても、冷戦の風圧から無縁であることはできなかつた。こうした内外情勢に由来する交差圧力への妥協として生まれてきたのが、いわゆる吉田路線であった。それは、日米安保によって冷戦の中で旗幟を鮮明にし、日本の安全を西側のそれと結びつけた。同時に、アメリカとの良好な関係によって、大方の国民の目標であった豊かさの追求を可能とする国際的条件をも獲得したのである。

国際環境もこうした日本の選択に有利に変化した。冷戦が進行するにつれて、軍事力の主たる目的は、相手にそれを使わせないこと、すなわち抑止に向けられるようになった。そこでは、膨大な核兵力をもつ米ソを除けば、いずれの国も軍事的に大きな存在とはなり得なかつた。それゆえ、日本が軍備増強に努めたとしても、土台大きな意味をもたないことは確かであった。他方、冷戦の主たる闘争は、双方の政治的安定や経済的繁栄を

めぐる体制間競争となったため、豊かで安定した西側志向の日本は、それ自身、西側にとっての利益であると判断された。アメリカが日本防衛の義務を引き受け、日本の経済的繁栄を後押ししたのはそのためであった。かくして、「安保(アンポ)」は特殊日本的な政治的言語となり、「安全保障」は日本の現実とは無縁の学術用語にとどまることとなった。

このような知的状況は、今日に至るまで基本的に変わることなく続いてきた。市民生活の基本的な安全をめぐる政策論議は、憲法解釈をめぐる法律論に矮小化され、安全保障について、国際政治の現実を正面から見据え、バランスのとれた国民的合意を形成することには、今日に至るまで成功していない。だが、すでに日本は世界有数の経済大国であり、日本がその経済的繁栄の基盤とする国際社会全体の安定に、いつまでも「ノー・アイディア」であることは許されない。また、すでに経済的な豊かさという点で吉田路線の目的を達成した日本人が、日本国憲法に対する見解に相違はあっても「国際社会で名誉ある地位を占めたい」という欲求をもつことは、至極当然なことである。日本の繁栄と名誉のために、戦後日本の抱えてきた負債がいかに大きな障害となっているかは、1991年の湾岸戦争に際し、日本が陥った国家的麻痺状態によって白日の下にさらされた。だが、問題はこれに尽きるわけではない。

## ■ 2. 新たな課題

現代のさまざまな変化は、安全保障問題をより切実なものとしている。その一つは、冷戦の終焉によって権力政治のあり方が変化したことである。冷戦期においては、軍事力は自国への攻撃を相手に思いとどまらせるという抑止機能とともに、破壊力の実際の行使を抑制するという秩序維持機能を果たしてきた。冷戦の終焉によって、この体系は分解し、東西陣営の全面戦争の可能性は遠のいた。だが、武器は世界中に散在し、テロや内戦、地域紛争が頻発するようになった。それは、組織だった内戦や革命というよりも、むしろ単純な暴力の噴出であった。

そのため、軍事力は「恐怖の均衡の維持」に代わって、より直接的に暴力の行使を予防ないし抑制するという役割を持たざるを得なくなった。例えば、国連平和維持活動は、従来の軍隊の機能と異なり戦闘を主たる目的とはしないが、不安定で危険な環境において、組織的に行動できるよう訓練された軍隊の存在意義を如実に示している。

もちろん、紛争を解決したり緩和したりするのに軍事力のみでは十分でない。現在の国際社会における多様な暴力を減少させていくためには、軍事的・非軍事的（外交、経済、文化等）手段を組み合わせることが必要とされる。また、安全保障環境の整備、危険の予防、危険への対処といった諸施策が、相互に補完的となる性格を強めたのである。安全保障環境を整備することによって、危険や紛争を起こらないようにすることが望ましいのは言うまでもないが、予防や対処についても十全な準備を怠らないことが、この整備の効果を一層強めるのである。つまり、国際社会における暴力に対抗し、抑制するための活動に参加しなければ、国際社会の一員としての責任を果たすことはできず、自らの望ましいと考える政策（例え対話や経済援助を重視するものであっても）を実現するための説得力さえ持てない状況が生まれたのである。それゆえ、ある場合には国連の下で平和維持活動に自衛隊を含め参加する必要が生じ、日本人はそうした活動の可能性と限界について真剣に考えなければならない事態に至ったのである。

第二に、国際社会の相互依存が深化し、日本の繁栄もそれに大きく依存していることがあげられる。端的には、旅行や商用目的で海外を訪れ、そこで生活する日本人の数が大幅に増加した。こうした在外邦人の安全は、もちろん外国政府の主権の尊重という制約があるにせよ、日本国政府の関心事でなければならない。

また、現在の相互依存の程度は非常に緊密であり、国内にいる日本人の生活も国際状況に大いに影響されてしまう。石油危機はそのことを劇的な形で教えた。今日の日本人の豊かな生活は、国際的な相互依存と切り離



せないものであり、食糧やエネルギーの自給は経済的な繁栄の断念を意味する。したがって、国際的な資源・食糧の生産や輸送は、国家間の交渉と調整が必要であり、ある程度まで安全保障政策の対象となるのである。

さらに、相互依存は産業社会の特質として考えることもできる。現代社会では、天災や事故が国民生活に与える影響は広範囲に及ぶ。阪神・淡路大震災や日本近海でのタンカー事故の例を思い起こせば明らかである。こうした場合に、ある程度危険な状況でも迅速に組織だって行動できる存在があることは重要であり、その責任を担えるのは当面国家以外に考えられない。

言うまでもなく、国家が市民社会のあらゆるニーズの面倒を見ることは不可能であり、また無理にそれを試みれば、市民の自由を圧迫するような強大な権力が必要となるだろう。したがって、相互依存状況下における多様な脅威からの安全保障には、個人が自らの安全のためにとるべき責任と、国家が行うべき政策の、それぞれの領域を明らかにすることが求められる。大規模地震のような場合、国家による救援活動は、現代では重要な国家安全保障上の課題であると言えるだろうが、罹災を少なくする最も有効な手段は、多くの部分が個人の普段からの心がけにかかっており、またそれがあってはじめて国家の緊急活動も有効に機能する。こうした公私の役割分担を広く国民の議論によって決めていくことは、現代における公共的議論の重要な課題である。言い換えれば、これは公共性の再建という問題である。現代社会において、国家がどのような安全保障政策をとるべきかは国際社会共通の課題であり、そうした問題について良識ある見解を示すことが、実は国際社会において信用を得る重要な要素となるのである。

### ■ 3. 安全保障を考える視角

日本の安全保障について具体的な考察に入る前に、安全保障という概念を整理しておこう。安全保障についてよく使われる表現に、「何を、何から、どうやって守るのか」という公式がある。例えば、「国民」を「戦争」から「武

力]によって守る、というのがその一例であり、安全保障の目的、対象となる脅威、手段が何かによって安全保障政策のあり方は決まってくる、ということが言える。

安全保障をこうした形で定義することは、安全保障とは何らかの重要な価値を守ることだという考え方に立っている。例えば、「体を張って家族を危険から守る」という時、家族と体という二つの価値の間で重要度を比較して、家族をより重要な価値と考えるところに一つの選択がある。つまり、人間生活を取り囲む多くの価値の中で重要なもの、つまり中核的価値を定義し、それへの脅威を分析し、それを守るための手段を準備するのが安全保障政策ということになる。こうしたアプローチに基づいて、日本人が守るべき価値は何か、それに対する脅威は何か、また手段として何があるか、と問うことは、具体的な安全保障政策を立案したり、評価したりする上で重要な視角となる。

しかしまた、現在の日本の安全保障政策を考える場合、こうした直線的なアプローチではうまく扱えないほど複雑な側面があることも事実である。まず、前述のように、現代において急速に発展した相互依存は、さまざまな価値の間で優先順位をつけることを困難にする性質をもつ。例えば、資源というとき、かつては石油や石炭といったいくつかの鉱物資源が考えられた。今でもこうした資源が重要であることに変わりはないが、それ単独ではなく、他の多くの要素との組み合わせを前提としている。例えば、石油や石炭が存在しても、同時にそれを効率よく加工したり、そこから発するエネルギーを伝えたり、それを効果的に利用できる電気製品などが必要となる。つまり、相互依存社会では、特定の要素が確保されていることよりも、いろいろな要素が組み合わされた状態自身の方が、しばしばより重要なのである。

こうした相互依存の性格は、国際社会の中で一定の地位を確立した、ある程度大きな国にとって、とりわけ重要になってくる。小国であれば、他国へ

の依存度は確かに高いかもしれないが、自らの力に合わせて守るべき価値を定義し、行動することが比較的たやすい。ところが大国になると、その利益は多方面に及び、何が重要な価値なのかについての社会的コンセンサスは自然と得られにくくなる。逆説的だが、大国になればなるほど、安全保障問題はより複雑でジレンマを抱えたものとなるのである。

こうした場合、安全保障政策は、中核的価値を守ることだけにとどまらず、国際的に自らが望ましいと考える秩序を訴えかけ、それに支持を獲得するという要素も持つことになる。現代における大国は、他国のことを慮り、その利害関心を満たすことが全体として自らの利益になるよう行動せざるを得ないのである。それは抽象的で実現不可能な理想を語ったり、自らの利益を高遠な美辞麗句の中に包み込むことは正反対であり、自らにとって望ましい秩序のあり方と、具体的な諸国の要求との間に妥協点を見出す、極めて現実的な営みなのである。

われわれは、現代日本の安全保障政策は、以上述べた視角を備える必要があると考える。そのためには、まず日本社会が守るべき中核的価値は何であるかを考える必要がある。同時に、そうした価値をより良く実現できる幅広い国際社会の秩序を構想し、その中での日本の位置づけをも考えなければならない。そこで、われわれは次章において、2010年という近未来を基準点として、日本を取り巻く国際環境を展望し、その分析を踏まえた上で、日本が守るべき価値、実現すべき価値を考えていくことにする。





## 第Ⅱ章 2010年の世界像

カッサンドル：

わたしは目が見えなくて手探りで  
歩いているようなものですわ。

でも目が見えなくても、

わたしは真理の真中にいるんです。

他の人たちはみんな目が見えるにしても、

うそをみているんですわ。

わたしは真理を手探りしているんです。

— ジャン・ジロドゥー

「トロイ戦争は起こらない」

前節に述べたように、国際社会である程度重要な存在になった国家は、国際社会の中でさまざまな利益をもつようになる。しかも、現代の相互依存の下では、それらの利益の中で優先順位を決めて、国家として守るべき中核的価値を定義することは容易でない。それゆえ、こうした国家の安全保障政策は、自らに影響を与える国際環境を自己にとって望ましいものにするという能動的な性格をもたなければならない。こうした能動的政策は、いかなる国際環境を作るのかというビジョンないし構想と、そのための具体的な方策という二つの要素を併せ持つ必要がある。実現不可能な目標を掲げることも、ビジョンなく消極的な手段の議論に終始することも、国際社会に責任をもつようになった国の姿勢としては不十分なのである。

それゆえ、日本の安全保障政策を考える前提として、日本をめぐる国際環境が、今後どのように推移していくかについて冷静かつ客観的な見通しをもつことが必要となる。そうした見通しとかけ離れた構想を抱いても実現はおぼつかず、将来の見通しなしに政策を組み立てても、それは結局のところ問題が生じるたびに対応する受動的なものにしかならない。とりわけ、ダイナミックな変貌を遂げるアジア太平洋地域に位置する日本にとって、この地域の国際環境が今後どのように推移するかを分析しておくことは、日本が内外に提示すべき将来構想とその実現の方策を考える上で重要な意味をもつ。

## ■ 1. 国際関係の基本構造

国際社会の基本的な条件として、第一に注目すべき点は、アメリカに正面から挑戦できる国家はまず出現しそうにないということである。アメリカのヘゲモニーの動向については、過去10年間、その評価が大きく変化し、現在好調なアメリカ経済の動向も、10年もたてばまったく異なった様相を呈すかもしれない。にもかかわらず、世界の中でアメリカに正面から挑戦する国家はさしあたって見あたらない。

また、主要大国はアメリカに対する軍事的な挑戦よりも経済的な繁栄を優

先させるだろう。その目的は、国際的な相互依存システムへの参入を通じて達成されることから、主要大国間で経済的な対立が生じても、それが軍事的な対立へと発展することは考えにくい。このことは、日米経済摩擦が繰り返し深刻な政治問題として浮上したにもかかわらず、軍事的な紛争にエスカレートすることなど全く想像できなかった経験に照らしても明らかである。

他方で、今後グローバルに市場経済が進展する中で、その発展の波を捉えた新興国家が相当数登場することだろう。アジアにおけるNIESやASEAN諸国の経済発展は、現在の金融システムの混乱が收拾されれば、今後も力強く継続する公算が大きい。また、ラテンアメリカ諸国や東欧諸国、そしてインドなども、力強い経済成長を遂げてきた。今後も順調に経済成長を続けるとは必ずしも言えないが、また厳しい調整局面も訪れようが、これらの諸国が大きな可能性を秘めていることに変わりはない。

こうした新興諸国の経済的成長が望ましいことは言うまでもないが、国際政治の力学には両義的な影響を及ぼすこととなる。第一に、経済発展は政府の正統性を強化することによって内政の安定をもたらしかもしれないが、同時に近代化のある局面では、これまで抑制されていたさまざまな欲求が一気に噴出し、制御のきかない状態、すなわちアノミーが生まれる可能性もある。これは、対外的には排外的な大衆ナショナリズムの高まりとなって表出されるだろう。懸念されるべきは、これが国境紛争や民族紛争を引き起こす要因ともなりかねない点である。

第二に、経済発展は、それらの諸国が利用できる資金力を強化することから、軍事支出の増加へと導くこともある。それによって地域的な軍事バランスが崩れ、地域紛争が起こりやすい状況が生まれることになる。

最後に、アジアを中心とした開発独裁体制は、今後経済成長が続けば内外からの民主化圧力を受けることになる。民主化への移行は、韓国や台湾

においてすでに経験済みであり、それが平和的に進行する可能性も十分あるが、その過程で大きな混乱を招く危険性もはらんでいる。

以上のような変化に加えて、重要なことは国際社会の質的な変化である。21世紀に入っても国家が消滅することはあり得ないが、国家のもつ主権性はさまざまな形で浸食されるだろう。特に、モノ・ヒト・情報の国境を越えた交流は、国際的な輸送やコミュニケーション技術の進歩とともに、今後も幾何級数的に増大することが考えられる。

そのような傾向は、国際社会を、市民的な価値を共有する方向へと導き、国家の暴走を抑制する効果をもつ反面、国家によって制御されていたさまざまな問題を、表面化させる危険も秘めている。これまで民間には利用できなかった情報や物資などが、より簡単に入手できるようになり、しばしばそれは国境を横断したやりとりとなる。それは善意の市民とともに、犯罪者、テロリスト、そして狂信的原理主義者にも利用可能であり、国際犯罪の増加、大規模なテロリズム、環境破壊やコンピューターテロリズムなどの新種の課題に、われわれは直面することになるだろう。

さらに、ヒトの移動が今後一層容易になるため、些細なことを発端として大量の移民や難民が発生する事態を生むことにもなりかねない。もちろん、社会の多民族化や文化的な雑居性の増大は、諸文化の接触の機会を増やし、新たな、豊かな文化を創り上げるのに役立つかもしれないが、さまざまなレベルでの国際化の結果、反って人々は民族的なアイデンティティを一層強く意識するという逆説を生む効果もある。極端な場合には、国境の内部で民族紛争が発生し、そこまで極端でない場合でも、何らかの社会的軋轢を生む可能性は高い。

## ■ 2. 日米関係の今後

アメリカの優越的な地位についてはすでに述べたが、これを一極支配と見るのは間違いである。それはアメリカの力自体の性質が他国の支持を



獲得する能力である、いわゆるソフトパワーに依存する傾向をますます強めているからである。したがって、アメリカも他国との協力によって国益を追求しなければならないのである。

また、アメリカ自身が国際社会のさまざまなコミットメントから一方的に手を引く孤立主義に回帰することも、全くあり得ないとは言えないものの、その可能性は低い。すでにアメリカの貿易依存率は日本並みの水準にまで達し、またアメリカが世界最大の債務国である点から考えても、アメリカの繁栄は国際的相互依存の網の目にしっかりと組み込まれていて、その網の目から一方的に抜け出すことは容易でない。

そのアメリカが、今後も国際社会で主導的な役割を果たし続けようとするならば、日米同盟はアメリカにとって、引き続き重要な関係となる。アメリカは、アジアの安定に利害を持つ限り、日本が独立した軍事大国であるにせよ、無力な国であるにせよ、日本を国益に対する深刻な問題として認識するだろう。また、アメリカがアジアへの関与を続ける限り、日本が提供する基地へのアクセスは、容易に手放すことのできないアジアへの足がかりでもある。

他方、日本にとっても日米関係は今後とも死活的な意味を持つ。確かに、冷戦の終結によって、日本の本土を直接の対象とした軍事的侵攻は、大幅にその可能性が低下した。しかし、日米安保条約とそれに基づく米軍のプレゼンスは、アジア太平洋地域における大規模紛争への抑止力として、地域全体の安定に有益であり、また安定した世界市場へのアクセスを必要とする日本が、それによって多大の利益を得ていることは多言を要さない。

もちろん、同盟による利益には代償が伴う。基地の提供などの負担に加えて、地域における有事に際してアメリカ軍が参戦した場合、日本が日米安保条約の範囲で関与する責任を負うことは避けられない。だが、日米同盟関係を解消すれば、アジア太平洋地域におけるアメリカのバランスーとし

での役割を著しく困難にし、仮に日本が自助努力でそれを埋め合わせようとした場合には、極めて大きな負担を強いられる。そればかりか、こうした日本の急激な軍事力増強は、周辺国の猜疑や対抗的な軍拡を招き、安全保障環境を反って悪化させるといふ、典型的な「安全保障のジレンマ」を招来することになる。

以上のように、日米両国とも同盟の維持に重要な利益を共有し続け、両国政府もそれを強く認識してはいるが、それが直ちに日米同盟に試練が訪れないということを意味するものではない。例えば、日本が極東における有事に際して、アメリカの期待する支援を提供し得なかった場合には、日米同盟はアメリカにとって無用の存在と認識されるだろう。そうならなくとも、アメリカ世論が日本に対して極度に不信感を増幅させれば、日米同盟が法的には存在し続けたとしても、地域の諸国に対する同盟の信頼性は極端に低下し、本来の抑止力を著しく殺ぐ結果となる。

加えて、冷戦後の日米同盟は、ソ連という明白な脅威への対抗という、かつての目標に比べれば、国内世論に対する説得力が低い。確かに、冷戦後の局面において、日米同盟に対する強力な反対勢力は見あたらないものの、脅威に対する認識も低下し、同盟に対する支持は広範だが底の浅いものとなっている。沖縄における米海兵隊員による少女暴行事件など突発的な出来事によって、世論の支持を急速に失うことも考慮しておくべき点である。

### ■ 3. アジアの将来

アメリカの国際的な地位が比較的安定していると予測されるのに対して、東アジアの現状が、今後15年ほどの間、大筋で継続するとは考え難い。しかも変化のあり方は不確実で、その内容を正確に見通すことも困難である。ここではいくつかのシナリオを提示したい。

## (1) 朝鮮半島での変化

朝鮮半島において、現在の状態が中長期的に維持されるとは考え難い。その理由は、内部に深刻な問題を抱えている北朝鮮の政権が、現在の状態のままで安定することはまずあり得ないからである。

朝鮮半島の今後については、おおむね三つのシナリオが考えられる。第一は、北と南に別々の政権が存続するというシナリオである。これは、現状の継続に最も近いものと言ってよい。第二のシナリオは、平和的な南北統一というシナリオである。そして第三のシナリオは、武力紛争の結果として南北統一が実現するというシナリオである。

第一のシナリオが実現し、今後20年近くにわたって南北双方の政権が存続する可能性はもちろんある。しかし、そうなるためには、北朝鮮が現在の経済困難からある程度抜け出すことが必要であり、それには必要最小限の経済改革と周辺諸国からの経済支援が不可欠である。ただし、そのような経済改革や国際的な開放政策が、現在の政権基盤を不安定化させることなく行われるかどうかは不確実である。また、極度に弱体化した北朝鮮が韓国に対する敵対政策をやめ、周辺諸国からの援助を受けながら南と平和的に共存するというシナリオも考えられないわけではない。その場合、疲弊した北朝鮮を支えるには、周辺国の大きな負担が必要となる。したがって、このシナリオの描く状況は、極めて不安定なものとならざるを得ない。

第二のシナリオは、南北平和統一のシナリオである。これは最も望ましいシナリオであるが、その可能性は極めて低い。つまり、このシナリオが実現するためには、北朝鮮における経済改革・開放がかなりの速度で進展し、北朝鮮政権の性格が変化することが必要である。北朝鮮において、劇的な民主化が平和のうちに実現し、民主政権が誕生するか、あるいは北朝鮮の政権が統治能力を失い、政権を投げ出してしまうという東ドイツと同様の事態が起きたとき、はじめてこのシナリオが現実のものとなる。しかし、このような望ましいシナリオであっても、この朝鮮統一が、ドイツ統一より

もはるかに困難なものになるであろうことは想像に難くない。北朝鮮の人口規模は、ほぼ韓国の半分であるのに対し、東ドイツの人口規模は、西ドイツの四分の一に過ぎなかった。また、東ドイツの経済状態と現在の北朝鮮の経済状態とでは雲泥の差がある。平和的に南北が統一したとしても、今度は統一された朝鮮の政治・経済的安定を、国際社会は心配しなければならなくなる。

しかし、第三のシナリオである武力紛争を契機とした南北統一は、さらに問題をはらんでいる。統一後のコストは、武力紛争による人的・物的被害のために、平和的統一とは比較にならないほど大きいからである。現在の北朝鮮で経済改革や開放を進めれば、その政治的帰結は、現政権の正統性の崩壊につながる可能性が高い。逆に、改革や開放を続けなければ、いずれ現政権は崩壊せざるを得ない。その過程において、革命・内乱型の武力紛争（インプロージョン）が起こるか、内部の矛盾を対外的冒険策で解決しようとする武力紛争（エクスプロージョン）が起こるかは定かでないが、何らかの武力紛争が起こる可能性は存在する。そして、一度、大規模な武力紛争が発生すれば、それはやはり現政権の崩壊につながり、何らかの統一朝鮮が実現する公算は高いのである。

つまり、どのようなプロセスによるかは別として、ある種の「統一」が実現する確率はかなり高いとみるべきであろう。そして、最も楽観的なシナリオ（南北の平和的統一）が実現した場合にも、日本の安全保障にとっては大きな課題が突きつけられることになる。人口7000万近い「大国」が朝鮮半島に出現し、この「大国」の内政は、ことによると不安定なものとなるかもしれないからである。日本を含む周辺諸国は、そのような朝鮮半島再建のための負担を、どのように分担するのかという問題に直面し、また統一後に米軍のプレゼンスをどうするのかという問題も生じてくる。さらに、統一朝鮮の国際的な方向性がどうなるか（米国寄りか、中国寄りか、自主独立か、などの選択）という問題もある。最も悲観的なシナリオ（戦争）によって半島統一が実現した場合には、日本に対する影響は、言うまでもなく極め

て深刻である。戦争などの武力紛争の余波は必ず日本にも及び、その際の日米協力や日韓協力をいかにうまく実行するかという大きな課題が浮上する。そして、結果的に統一朝鮮が実現すれば、少なくとも平和的統一を果たした朝鮮に対するのと同様の政策課題が生まれることになる。

## (2) 中国の今後

中国の将来については、概ね三つのシナリオが考えられる。第一は覇権的な中国の出現というシナリオであり、第二は混沌とした中国というシナリオであり、第三は国際社会の中で責任ある大国として振る舞う中国というシナリオである。

第一の、自らの政策実現のためには武力行使や武力による威嚇をためらわない覇権的な中国が生まれる一つのシナリオは、中国の経済成長がある段階で頓挫し、期待と実際との間にギャップが生じ、このギャップを解消するために政治的指導者が対外的冒険行動にでるというものである。もう一つのシナリオは、持続的経済成長の結果、軍事面への財政投入の余裕が生じ、そのような経済力・軍事力を背景に、これまで得られなかったような優越的地位を求める行動にでるというものである。後者の可能性も全く排除することはできないが、より現実性が高いのは前者である。いずれにしても、このような中国が出現したとき、日本単独での対処は不可能であろう。

第二の、混沌とした中国というシナリオは、経済成長の挫折にとどまらず、この失敗から国内的に各地で政情不安が生じるというものである。天安門事件直後に、鄧小平は「内戦が起こればそれぞれが覇をとまえ、生産は落ち込み、交通は遮断され、難民は百万、千万を下らず、外国に逃げ出す」と言ったことがある。これも、今後10～15年のスパンで言えば、必ずしも全く考えなくてよいということにはならない。例えば、中国で経済危機が起こった場合、これが引き起こす不安定性は、未だに予測しがたいものだからである。このような経済危機から、覇権的な中国に向

かう可能性もあるし、また混沌の中国に陥るという可能性もある。

しかし、われわれは、国際的に責任ある行動をする大国という第三のシナリオが、最も実現性が高いと考えている。ただし、ここで問題となり得るのは、「責任ある行動」の中身と、いかなる「大国」になるかの2点である。「責任ある行動」といっても、一方には自らの能力に相応しい行動を積極的に行う可能性があり、他方には国際社会に貢献する行動は消極的・受動的にしか行わない可能性もある。現在の中国は、明らかに後者のパターンである。また、「大国」と言っても、中国において民主化がどれほど進むかによって、その行動のあり方は大きく変わってくるだろう。

この二つを組み合わせると、責任ある行動をとる中国と言っても、積極的・民主的中国、消極的・民主的中国、積極的・権威主義的中国、消極的・権威主義的中国という4つの可能性が生まれる。民主的中国というシナリオは、今後の10数年では実現性が低いとは言え、可能性としては排除できない。その中でも、積極的・民主的中国とは、言わばアメリカのような中国を意味するが、これは最も実現性が低い。民主化した中国は、かなりの程度はアメリカに追随する中国となるため、消極的・民主化した中国になるのではないか。これは、日本にとって最も与しやすいシナリオであろう。

むしろ、中国の権威主義的体制が持続する可能性の方が高そうである。権威主義的で国際秩序形成・維持に積極的な中国は、事実上覇権的な中国に限りなく近い。おそらく、最も可能性が高いのは、権威主義的かつ消極的な中国であり、言わば現状の継続に近いシナリオとなる。このシナリオは、最善のものではないにせよ、可能性の高いシナリオの中ではそれほど悪いものではない。

この中国のシナリオに、当然のことながら絡んでくるのは、中国と台湾との関係である。中台関係についても、現状の継続、台湾独立、中台統一という三つのシナリオが描ける。現状では、台湾政府が独立を決定すれば、

何らかの武力紛争は避けられないだろう。他方、大陸の状況が変わらないままに統一するというのも考えにくい。したがって、今の段階では、現状の継続が最も確率の高いシナリオとなる。しかし、仮に中国が覇権的シナリオを辿ったり、混沌シナリオに陥った場合には、台湾独立という可能性もあるが、そのときには、ある種の武力紛争が生じる可能性を排除することはできない。この覇権シナリオの過程で台湾独立が起これば、その結果として中国が台湾の武力統一を試みるという可能性もあるが、この場合にはアメリカの全面的介入を招き、その結果、反って独立が確定することになるだろう。中国と台湾の統一の可能性が最も高いのは、中国における民主化の進展によってである。その場合、日本にとっては、民主的とはいえ、台湾海峡の両側に統一中国が存在することになり、これとどうつき合うかという問題が生じる。

### (3) 東南アジア情勢の展開

東南アジアの将来にも不確実性が存在する。1997年の通貨危機に端を発した東南アジア諸国の経済危機は、この地域が平和と繁栄に向けて安定軌道に乗っているわけではないことを示した。この地域の安全保障についても、いくつかのシナリオを描くことができる。

楽観的なシナリオを考えれば、今回の危機は一過性のものに過ぎず、経済のファンダメンタルズは悪くないことから、これを好機として適切な対策をとれば、反って今後の安定と繁栄の基礎を築くことになるという考え方である。しかしながら、悲観的なシナリオを考えることも可能である。確かに、現在の経済危機は短期的な要因で起きてはいるが、この警戒信号に応えるためには相当な政治的調整が必要となる。各国政権内部において、政治権力に結びついた既得権益の構造を何らかの形で再編成しない限り、経済的に適切な対策を講じたことにはならない。しかし、現実にはそのような対策をとることは極めて難しい。とすれば、経済危機はますます深刻化し、経済が停滞する中、成長の陰に隠されてきた各国社会の矛盾が一挙に爆発する恐れがある。とりわけ、政権の継承期を迎えるインドネシアやマ

レーシアにおいては、事態の深刻化が懸念される。

さらに、近年において顕著な東南アジア諸国における軍事力近代化との関連も考慮しなければならない。これまでのところ、東南アジア諸国の軍事力近代化は、特に関係国間の「軍拡競争」となっているわけではない。しかし、先に見た悲観的シナリオが実現する場合、各国間に「疑心暗鬼」の感情が生まれる可能性を否定することはできない。この点は、アセアンARFにおける信頼醸成措置の進展とも絡む問題である。

ここで見たような悲観的シナリオが東南アジアで発生した場合、はたして日本にはいかなる影響があるのだろうか。日本にとって、直ちに安全保障上の直接的な脅威とはならなくても、邦人保護、(海賊対策を含む)シーレーンの安全確保、経済的権益の確保などの問題が生じる公算は大きい。

#### (4) ロシアの今後

ソ連は、ゴルバチョフ政権の誕生後、政治の民主化と経済の市場化を開始したが、この歴史的な大転換が直ちに期待された成果を挙げることはなかった。むしろ、直接的な効果は、政治の不安定化であり、また経済の混乱による生活水準の低下であり、軍の弱体化であった。このように弱体化した冷戦後のロシアは、もはやグローバルな脅威でないことは明らかだが、同時に世界の安定勢力として、より良き国際秩序の形成に建設的な貢献をすることも期待できなかった。また、極東に対しては、ロシア自身の関心が極度に低下し、言わばロシアは極東で忘れ去られた存在となったのである。

今後15年程度の間、ロシアはどのような変貌を遂げているだろうか。ロシアは、地政学的にはヨーロッパとアジアにまたがる巨大な大陸国家であり、そのため複雑な利害を周辺諸国との間に持つとともに、困難な民族問題を国内に抱えている。そのため、ロシアの国力の回復とともに排外的な民族主義が強まり、それがロシアを、かつてのような帝国主義的な行動に



駆り立てる可能性も否定できない。だが近年になって、ロシアの経済、政治情勢にも落ち着きが見え始め、市場経済化による成長の恩恵と民主的な制度による安定した政治が徐々に姿を現し始めている。この傾向が持続すれば、2010年頃までにはロシア内政は安定し、経済改革も目に見える成果を挙げ、ロシアが再び国際社会の場において存在感を増してくる可能性はかなり高い。そうなれば、それに伴って極東地域に対するロシアの関心も、持続的かつ安定したものとなるだろう。

このようなロシアの国力の回復と極東への「回帰」は、日本の安全保障にとって一つの大きなチャンスとなる。民主的で安定した内政と勃興しつつある市場経済をもつロシアが誕生すれば、そのようなロシアは日本にとっても信頼できる外交上のパートナーであることが期待できるからである。とりわけ、ロシアがシベリア開発に本腰を入れて取り組むには、アジアの資本やテクノロジーを積極的に導入することが不可欠であり、その点から、ロシアはアジアの安全保障に関して、日本と同様、開放的で安定した秩序の維持に強い利害をもつことになる。その場合には、東アジアの多角的な安全保障協力の場合でも、多分に日米と似通った国益観をもち、日本と協力しながら地域の安定化に貢献することもあり得よう。北方領土問題が何らかの形で解決できれば、日本とロシアの間には豊潤な協力関係が成立することも考えられる。

#### ■ 4.2010年の日本

これまで、将来の日本に重大な影響を及ぼすであろういくつかの地域について、2010年までのシナリオを分析してきた。こうしたシナリオを踏まえた上で、日本の将来像をいかに描くことができるのだろうか。

現時点で言えることは、日本の戦後体制を可能にしてきた国際的条件と国内的条件の双方が、決定的に変化するということである。

まず、国際的条件について考えてみよう。これまで述べてきたシナリオの

組み合わせは複雑であり、その現れ方を正確に予測することは無論不可能である。しかし、確実なことは、そうした複雑さこそ、われわれが今後置かれる国際環境を特徴づけるものだという点である。冷戦時代の北東アジアは、東西対立の前線に位置し、ある種の危険をはらみながらも、国際関係の構造は基本的に単純であった。日本は、アメリカと同盟すれば、ソ連とは同盟国になり得なかった。一方への同盟即他方への敵対を意味した訳ではないが、基本的に選択肢は明確であった。

今後、こうした明確さは生まれそうにもない。アメリカ、中国、ロシア、朝鮮半島、東南アジア諸国が関与するこの地域の国際関係は複雑になった。敵味方という形で白黒がつけにくく、友好と軋轢の入り混じる灰色の国際関係となった。そして、この状況が大きく変化し、冷戦のような単純な構図になることは、極めて考えにくい。

また、日本の国内的条件を考えてみても、戦後体制を可能にした条件が失われることは、ほぼ確実である。戦後日本は、スエズ以東のユーラシア大陸で唯一の工業国として、高度成長を享受した。しかし、今後、日本の経済は、他の発展途上国から少なからず追い上げを受けることになるだろう。また、国際的に大きな経済規模を誇る日本が、一方的に輸出を増やすことも難しくなった。しかし、より重大な挑戦は国内にある。しばしば言われるように、日本は急速に高齢化に向かいつつある。同時に、豊かになった日本の課題は、成熟した経済、つまり新しく量を作り出すよりも現にあるストックを活用し、より快適に暮らすことを目指す社会に移行する点である。つまり、日本は、かなり大きな経済規模を保ちながら、高齢化する成熟経済をマネジメントしていかなければならないのである。

こうして、戦後、日本人が慣れ親しんだ基礎的な内外の条件が、2010年には失われていることがほぼ確実である。それでは、こうした日本に求められる安全保障政策とは、いかなる内容をもつものか。

前章でも述べたように、相互依存社会における大国の安全保障政策は二段構えでなければならない。つまり、自らが守りたいと考える中核的価値を見据えながら、それを消極的に守ることだけではなく、積極的に他者に共有させるよう働きかけ、そのことによって中核的価値に対する脅威を少なくしていくことである。

われわれは、大多数の日本人の間でコンセンサスが得られる中核的価値とは、次のような内容を含むものになるだろうと考える。

まず第一に、それは不法な暴力のより少ない社会である。実際、日本人の大半が日本社会の安全さ、特に身体の安全について誇りを抱いている。最近になって、こうした誇りを傷つける悲しむべき事件が多発しているが、それが大きな社会的関心を呼んでいることは、日本人の暴力を憎む心情の率直な表明であると受け止められるだろう。

そして、暴力の少ない社会という価値ほど、今日の日本が内向きにとどまらず、国際社会において積極的にその実現を図るべきものはない。日本経済が豊かさを維持するためには、日本人がさまざまな形で国際社会に進出せざるを得ず、こうした国外の日本人を暴力から守るには、結局は国際社会の性格を変えていかなければならない。そこで、必要となるのは、抽象的な暴力反対のスローガンではなく、いかにすればより暴力の少ない社会を実現できるかという方法論である。われわれは、暴力を抑制するためには、暴力を封じ込める正当な手段としての強制力、軍事力の役割から眼を逸らしてはならないと考える。このことは第IV章でより詳しく論じる。

第二に、社会に調和をもたらし、自然とも共生できる豊かさである。人間は通常、より豊かになりたいと願うものである。しかし、日本社会の特質は、社会的な貧富の差を嫌い、また過剰な豊かさへの懐疑を比較的強くもっている点にある。そして、こうした豊かさへの姿勢は、人口が増大し、科学技術が進展すると予測される21世紀にあって、国際的に訴える意義のある

価値と言えよう。現代の相互依存の中で、日本だけが望ましい豊かさを維持できる孤島のような存在と考えるのは幻想である。バランスのとれた豊かさが実現できる社会システムを、国際的に構築するよう努めることが、日本自身にとっても望ましい結果をもたらすことになる。そして、これまで述べてきた国際社会の展望を見ても、バランスのとれた豊かさをもたらす構想は、多くの国が期待するものと言えるだろう。

第三に、多様な文化的特性を前提とした民主主義体制である。戦後日本は、占領下における改革によって、いわば外から民主主義を「強制」された。だが日本人は、民主主義の受容の過程で、外から接ぎ木された民主主義と、日本の社会に根ざした伝統とを組み合わせた政治体制を作り出したのである。もちろん、伝統的な社会メカニズムと、近代的な民主主義原理の間には、時として緊張が生じることもある。にもかかわらず、日本人は、両者の間でいずれか一方だけを選択する道はとらなかった。抽象的な個人主義的民主主義ではなく、伝統的価値観を包み込んだ民主主義を実現していくところに、日本人は価値を見出しているのではないだろうか。

こうした文化的多様性を織り込んだ民主主義の実現は、アジア太平洋という日本にとってかけがえのない地域において、とりわけ重要な挑戦となるだろう。社会的に根をもたない民主化が混乱を招いて、反って民主的、市民的な価値を危うくする逆効果を生むことも、逆に文化を隠れ蓑にして特権階級の権力が正当化されることも、ともに望ましくないのである。

われわれは、こうした中核的価値を侵害する脅威に対して、それを守る方策を講じておかなければならない。しかし、同時に、中核的価値を守るためには、そうした価値を積極的に国際社会に訴え、その共有を図ることの重要性も常に意識しておく必要がある。そこで次に、われわれは、狭い意味での「脅威」にとどまることなく、日本の安全保障についての「課題」を考察し、それを達成する手段を分析することにする。



## 第 Ⅲ 章 安全保障上の課題

事は<sup>ゆるが</sup>忽せにする所に起こり、  
禍は<sup>むぼう</sup>無妄に生ず。

— 張蘊古「大宝の箴」

第Ⅱ章で論じた未来予測を前提とした場合、今後日本が直面するであろう脅威は、どのようなものか。考え得る危険を網羅することは不可能だが、ここで一通りの整理をしておく。

## ■ 1. 軍事的脅威

今後15年程度の間、主要大国間において大規模な軍事的衝突が発生する可能性は極めて低い。国際社会が主権国家からなる無政府的な場所である限り、軍事力行使の可能性はゼロとは言えないが、民主主義が確立した産業国の間における大規模な軍事的衝突は、まずあり得ない。それらの諸国では、軍事力の行使に対する政治的・道義的な制約が極めて強く、また、これら諸国間の争点が、経済摩擦をはじめとして、本質的に軍事力の行使によっては解決不可能な性格を持っているためである。

他方で、近代化の途上にある新興諸国は、先進諸国の帝国主義による犠牲になってきたという歴史的背景とともに、社会経済的になお未成熟であることから、政治的な正統性をナショナリズムに求めやすい。国家的独立を強調する国際政治観を抱いたこれらの諸国が、急速に経済的発展を遂げることは、それ自身としては望ましく、民生の安定を通じて国際社会の安定にも貢献するだろうが、他方で軍備の拡大や「失われた領土の回復」といった行動にも結びつきかねない。

このように考えると、まず日本の領域を直接的な目的とした外部からの全面的な侵略行為が、今後10年から15年の間に発生する可能性は低いと言える。唯一このような能力を保有していたソ連が崩壊し、今日のロシアが仮に敵対的な意図を持ったとしても、日本に対して上陸作戦を行える能力を回復するまでには至らないだろう。他方で、中国がこのままのペースで経済成長を続けたとしても、近代的な海軍を建設し、西太平洋の制海権をアメリカから奪取することは不可能である。仮に中国が敵対的な意図を持ったとしても、日本にアメリカとの同盟関係がある限り、日本本土への直接的な軍事的侵攻は、大きな犠牲を伴う戦略的愚策と言えるだろう。

しかしながら、一般論として言えば、大規模な軍事的侵攻はともかく、特殊部隊による破壊工作や、政治的な効果をねらったテロリズムなどは、真剣に備えるべき課題である。日本は、都市機能が集中し脆弱である上に、海岸線が長く、そのパトロールは難しいという特性をもつためである。

また、日本と周辺諸国との間には領土をめぐる紛争が存在することから、これらの領域のうち日本が実効的支配をしている領土に対して、限定的な軍事力が行使されることは、現実的な可能性の内にある。加えて、日本の領海および経済水域において、漁業や天然資源の採掘が妨害されたり、日本の船舶の安全航行が軍事的脅威によって脅かされる可能性は、十分に注意に値する。

一方、東アジアの地域的な安全保障は、冷戦終了後、それまでより一層複雑かつ微妙な様相を呈している。朝鮮半島や台湾、そして南シナ海で、今後15年ほどの間に何が起こるかは予断を許さないが、日本周辺で大規模な軍事衝突が発生し、それによって日本の領域が被害を受ける危険性は極めて現実的である。

地域の混乱が日本に波及する経路はさまざまなのが考えられるが、第一に難民の保護や邦人の救出が課題となるだろう。また、日本に対する敵対的な意図がなくても、地理的に近接する日本の領海、領土にまで軍事的な行動が広がり、浮遊機雷が流れ込んだり、ミサイルや砲弾の流れ弾が飛来する可能性もある。大規模な紛争が起これば、周辺公海での船舶や飛行機の安全航行が脅かされることにもなるだろう。

さらに、日本にとっての軍事的な脅威は、グローバルな文脈からも訪れる。その第一は、戦略核兵器に関連する問題である。冷戦後、全面核戦争の生起する可能性は著しく後退した。戦略核削減交渉により、米露の戦略および戦術核兵器は大幅に削減され、また米露両国は相互に相手国を攻撃目標から外すなど、大きな進展があった。しかしながら、このように核軍縮

が進展しても、世界から核兵器がなくなるわけではなく、また人類が核兵器の製造技術を忘れることもできない。核軍縮を求める国際社会の声がますます強まっても、今後長期にわたって米露両国は依然として大量の核兵器を保有しているであろうし、そのような状況の下で、他の核兵器国が大幅な核削減に応じることも考えられない。つまり、核抑止は依然として重要な機能を果たし続けるのである。

むしろ現実的な危険は、核拡散の問題である。この問題は、核削減への動きによって反って深刻化した面がある。ロシアにおける核兵器管理体制が弱体化し、解体核物質が横流しされたり、技術者が第三国に流出したりすることが懸念されている。また、湾岸戦争の後、イラクが核開発計画を進めていたことが明らかになり、北朝鮮の核開発の疑惑も記憶に新しい。このような潜在的核保有国が出現すれば、軍事的脅威が生まれるばかりか、NPT体制そのものの信頼性を揺るがしかねない。いわゆるアウトロー国家やテロリストが核を入手したとき核抑止は働くのか、核以外の化学兵器や生物兵器に対して核抑止は効くのか、といった新たな難題に取り組まなければならない。

グローバルな安全保障上の課題のもう一つの例は、アフリカなどで頻発している国家破綻や内乱である。国際社会の原則は、主権国家が各々の領域を分割して管理することであり、内戦や内乱が直ちに国際社会の関心事になるとは言えない。だが、直接的な利害が関係していない場所で起こる紛争であっても、それに対処が求められる根拠は、純然たる人道上のものに限ったわけではない。第一に、巨大な人道的悲劇を完全に等閑視することは、人権や人道といった普遍的な価値を基礎としている、われわれの社会の道徳的基盤を侵食し、シニシズムと精神的な腐敗につながることである。第二に、日本にとって直接的な利害の薄い紛争は、それだけ現地勢力からの猜疑を受けにくく、日本はこれらの地域の安定化に建設的な貢献ができる位置にあることである。このような日本の活動は、国際社会の支持を獲得する上では有益である。また、日本が国連の枠組みの中で淡々



と安全保障上の成果を積み上げれば、周辺諸国の日本の軍事力に対する認識を変化させる効果も期待できよう。

## ■ 2. 経済的課題

経済上の重要な課題である成長、雇用確保、物価安定などの価値は、第一義的には民間の責任とイニシアチブで達成されるべき課題であり、公権力の役割は原則としてそのための環境整備にとどまる。また、これらの課題は、市場メカニズムを媒介として、日常的な営みの中で達成されるのが市場経済の原則である。したがって、切実ではあっても、多くの経済的な課題が直ちに安全保障上の問題であるとは言い難い。

したがって、経済的安全保障で問題にされるべきは、“市場のメカニズムが何らかの理由で機能不全を引き起こし、そのために公的権力の緊急の介入が必要とされる場合、何らかの理由で市場メカニズムに依存することが、死活的な価値を危険にさらす場合であろう。このような観点に立って経済的脅威を理解した場合、安全保障上の問題として対処すべきは、第一にエネルギー、食糧などの供給途絶である。

1970年代、日本の対外政策の一大関心事は石油の確保であり、こうした外国に供給を依存している物資の確保に対する関心の高まりは、総合安全保障論登場の背景ともなった。いわゆる石油危機については、石油輸入の物理的な途絶と価格の高騰という二つの側面がある。石油の禁輸措置は、実際のところ有効ではなかったことが今日知られている。他方、石油供給を調整し価格を上昇させることに成功したことは、日本経済に甚大な影響を及ぼし、その動向にわれわれは一喜一憂した。このような問題は、食糧などにも起こり得るとして、日本での食糧自給論、コメの自由化反対論の根拠となってきた。だが、国際的な価格カルテルが成功するには、さまざまな条件が整わなければならない。カルテル参加者が団結していること、需給が逼迫していることなどの条件が、全て揃うことはかなり難しい。したがって、過剰な危機感によって、国際的な相互依存から得られる利益

を放棄しようとするのは愚策なのである。

しかしながら、日本のエネルギー供給は、ほとんど全面的に外国からの輸入に依存しており、そのうちのかなりの部分が中東からの原油輸入で占められている。すなわち、世界で最も物騒な地域に、日本は極めて重要な財の供給を依存しているのである。

また、日本の通商路は、日本の領域を遙かに越えた場所にまで伸びており、これが絶たれば、日本のみならず、貿易に依存して国民経済の繁栄を達成しようとしている東アジアの諸国にとっても、致命的な打撃となる。そのため、通商路の安全航行と、沿岸諸国との友好関係やその内政の安定は、日本にとって欠かすことのできない繁栄の条件なのである。

現在、日本は、日本近海以外の通商路維持のための抑止および対処機能を、ほとんど全面的に米海軍に依存している。開放的な国際経済秩序の維持に利害を共有するアメリカと海洋の安全航行に関して協力することは、合理的な選択ではあるが、アメリカの負担を軽減するためにも、また日本の発言力を強化するためにも、徐々に国連をはじめとする多角的な枠組みの活用を図り、日本もより積極的な貢献ができるよう努力する必要がある。

さらに複雑な問題として、日本の海外における経済的権益に対する脅威が挙げられる。1980年代半ば以降、日本は世界最大の債権国となり、アジア諸国を中心に相当額の直接投資も累積している。これらが敵対的な政府によって接収されたり、また現地の混乱によって略奪等の被害に遭うことも考えられる。

一般的に言って、先進諸国間では、政府が外国からの投資を規制したり、また差別的に取り扱うことは、自国経済の利益につながらないとの認識が浸透している。あえてこのような手荒なことを強行すれば、株式市場や外

国為替市場において、当該国の経済は手厳しい反撃にさらされよう。また、今日のアジア諸国も、外国投資を積極的に受け入れることによって成功を収めただけに、資本逃避の危険を冒してまで外国からの投資を冷遇するような事態は考えにくい。しかし、イランへのプラント輸出がホメイニ革命で大きな影響を受けた例が示しているように、現地に極めて急進的な政府が誕生したり、また中央政府が十分な当事者能力を喪失するほどに現地の治安が悪化することはあり得るだろう。

このような場合、砲艦外交のピークであった19世紀においてさえ、軍事的介入は有効ではなかった。軍事的威嚇やその行使に対する規範が大幅に変化した今日では、ましてや歴史的な負い目をもつ日本が、実力によって対外投資を保護することなど問題外であろう。しかも、政府による保護が得られるという期待は、海外投資に本来的に伴うリスクを政府がカバーすることを意味し、これは民間の投資行動を必要以上に冒険的にする一種のモラルハザードを生みかねない。

にもかかわらず、海外における日本の経済的利害は、すでに日本の主権の及ばない空間に大量に流出しており、これらの利益を守るために、民間企業などとも連携しながら、さまざまな方策を講ずることは、一つの重要な課題なのである。

### ■ 3. トランスナショナルな脅威

阪神・淡路大震災によって、日本の危機管理は極めてお粗末な状態にあることが如実に示された。地震など突発的な脅威が、人口とさまざまな都市機能が集中している地域で起こると、仮に直接の影響が局地的であるとしても、有機的な相互依存の進んだ日本社会では、全国にその影響が波及することになる。

これに加えて、さまざまな新種の脅威が考えられる。今後、中国など周辺のアジア諸国において経済開発が進むにつれて、大規模な環境破壊が生

じる恐れもあり、その影響は日本にも否応なく波及する。環境の破壊は、長期的には人類全体にとって、人為的な暴力にも匹敵する深刻なものとなる危険性を秘めている。環境問題はその進行が緩慢で、問題の深刻さも自明ではないだけに、時間的な急迫性を一つの特徴とする「危機」とは呼びにくい。多くの問題は、日常的な手段の地道な積み重ねによって、はじめて本質的な解決が可能となるものであろう。だが、例えば原子力発電所の事故による放射性物質の放出は、それが朝鮮半島や中国で起こった場合でも、日本に住む人々に対する重大な脅威となり、これは時間的な切迫性と非日常的な対処が求められる典型的な危機とすることができる。

また、民生部門のテクノロジーが発達し、それに対するアクセスも容易になったことから、かつては政府のみが独占していたさまざまな暴力の手段を、民間の主体が獲得することも可能になった。オウム真理教によるサリンを用いた無差別テロは、一昔前ならば考えられない暴力の手段を、民間の集団が手にしたことを意味する。原子爆弾や生物化学兵器のテクノロジーに対するアクセスを、民間の犯罪集団が利用できたならば、従来のテロリズムとは比較にならない脅威を一般市民に与えることになる。

ハイテク化と同時に犯罪の国際化も、日本社会にとってはとりわけ憂慮すべき傾向である。これまで日本の治安の良さは、少なからず銃規制の成功に負うところが大きかったと言えるが、国際的な往来の緊密化は、政府が独占しているはずの暴力の手段を、一般の犯罪者が巧みに入手する機会を提供している。国際犯罪のコントロールも今後切実な課題である。

さらに、現在、海外に在住する日本人はすでに多数に上り、日本の繁栄を支えている。在外邦人の安全をいかに確保するかについては、真剣な対応が必要であろう。言うまでもなく、在外邦人の身柄の安全を確保するのは、第一義的には外国政府の責任である。しかしながら、世界のほとんどの地域においては日本並みの治安を当然視できない。また、日本企業の活動が今後一層国際化すると、豊かな日本人をねらった誘拐等の犯罪が、

多発する可能性も否定できない。さらに、紛争や混乱が発生した地域での自国民の安全確保や救助は、とりたてて目新しい問題ではないものの、今後在外日本人の数が増加し、その居住地域が多様化するにつれ、深刻の度合いを増す問題である。





## 第Ⅳ章 安全保障の手段

### 多様で不確実な危険に対する柔軟で多層的な対応

戦争が邪悪と考えられている限り、  
戦争には何ほどの魅惑があるものだ。  
戦争が卑俗であると思われて初めて、  
それに人気なくなるだろう。

— オスカー・ワイルド

平和主義者が暴力を“放棄”できるのは、  
ほかの人々が彼らに代わって、  
暴力を行使してくれているからである。

— ジョージ・オーウェル

これまでの議論から、21世紀初頭に日本が直面する安全保障上の課題は、烈度は比較的小さいものの、その蓋然性が比較的高い多様なリスクであることが明らかになった。それでは、それに対処するにはどのような手段があるのだろうか。

## ■ 1. 安全保障手段の重層性

今後の安全保障にとって重要なことは、**安全保障環境の整備**(以下**整備**とする)、**危険の予防**及び**危険への対処**の3つの側面における対応を重層的に講じることである。ここでいう**整備**とは危険を内包しないような環境を作ること、**予防**は顕在化しつつある特定の危険の実現を防ぐこと、**対処**は実現してしまった危険に対応することを意味する。これらは、軍事的には「予防」「抑止」「防衛」というカテゴリーにおおむね相当する。

**整備**においては、国際的な枠組みの構築や信頼醸成措置に代表される政治的・外交的手段によって、安全保障環境を改善することが主眼となる。自然災害や人工の災害が生じし難い環境をつくるための施策も、大部分はこの範疇で論じることができる。

**予防**の代表的な例は、軍事的な分野における「抑止」である。「抑止」は潜在的な危険を顕在化させないようアメとムチを明示して、相手を説得することによって達成される。核兵力による抑止のように物理的な恐怖に依拠するものの他、例えば経済制裁や外交上の制裁なども重要な手段となる。

危険が顕在化した後の**対処**の典型は、軍事上の「防衛」である。「防衛」は、自らを防護し、あるいは相手側の攻撃能力を無力化することによって、顕在化した危険に物理的に対処することを意味する。**対処**のためには、危険に直接対応する物理的な手段の他、危機に対応するための手順などのソフトウェア、さらには危険に対する自らの脆弱性をつとめて小さくするための手段が必要である。自然災害を主な対象とする「防災」のための施策の多くは、この範疇に入る。**対処**は前に述べた**整備**、**予防**に比べ、施策が比



較的に見えることが多くわかりやすい。ただし、**対処**は本質的に受動的なものとなり、より積極的な方策と組み合わせることが必要である。

**整備**、**予防**そして**対処**は、それぞれ時系列的に順次行われるものではない。むしろ、それらはお互い補い合いながら作用すべきものである。核拡散問題を例にとると、NPTだけによって核拡散を防ぐのは、北朝鮮の核疑惑の事例を見ても明らかのように非常に困難である。しかし他方で、多くの国がNPTを遵守し、IAEAの査察を受け入れ、また核物質の大部分が国際的に管理されることによって、多くの危険が無事に防止されている。国際社会としては、北朝鮮のケースのように例外的な事態に集中できるわけである。つまり、**整備**に努力すれば、例えそれが完全でなくても、**予防**や**対処**を容易にする効果がある。

また、**対処**能力が高ければ、**整備**や**予防**の信頼性も高まるケースが多い。北朝鮮の核疑惑のケースで言えば、緊張のさなかに、米国がパトリオットの配備を含め在韓米軍を増強したことは**対処**の例であるが、それによって**整備**、**予防**のための手段を補強した側面もある。さらに、**対処**手段は完全なものではなくても、それがあるだけで**整備**、**予防**の努力をする際に、決定者の余裕を増し選択の範囲を広げる。**整備**、**予防**、**対処**のいずれの対策も、100パーセントの効果を期すためには非常に大きなコストが伴い、不可能な場合も多いが、それだけに3者の相互補完性を強めることを意識しながら手段を講じることが重要なのである。

## ■ 2. 軍事力の適切な評価

今後の安全保障のためには、政治・外交、経済、軍事、内政などの各分野における手段を有機的に動員しなければならない。だが、過去の「総合的」安全保障論は、安全保障における軍事力の役割を無視するための口実として「悪用」された面があった。その意味で、真に「総合的」なものとはならなかったという問題が指摘できる。

戦後日本は、軍事的な手段を使用することを強く自制してきた。民主主義国家として生まれ変わった日本が、国家としての生き方を確立する過程において、この自制的な姿勢には意味があった。しかしながら、GNPの1パーセント以内とは言え、自衛隊はアジア諸国のいずれと比較しても数倍から数十倍の防衛費を費やしてきたのであり、それが安全保障にどのような効用があったかを明示的に意識し内外に説明できなかったことは、大きなマイナスであった。軍事力は所詮は手段であり、その手段がもつ効用を明確に理解しなければ、安全保障のために講じられる政治、外交、経済などの分野での施策と結びつけて考えることはできないのである。

安全保障手段として軍事力を考える上で重要なことは、第一に軍事力でしか果たせない機能があるということである。一旦侵略が始まれば、これに物理的に対処する役割は軍事力以外のいかなる手段にも代替できない。したがって、外敵の侵略に対して實力を行使し日本の領域を防衛することは、軍事力の中心的な役割であり続ける。また、このような能力を備えることによって、侵略を未然に抑止する効果もあり、日本自身が力の空白としないことを通じて、地域的な軍事バランスの維持に寄与することにもなる。

第二に、軍事力には複合的な役割がある。軍の役割は戦場での戦闘に尽きるものではない。災害に際しての救援活動や土木工事など、危険な環境でも自立して組織だった行動ができるのは、軍隊のもつユニークな能力である。これを民生の安定に活用することは、安全保障の基盤を確立するという意味を持っている。とりわけ冷戦後、国連のPKOや国際的な災害救援活動、あるいは軍備・軍縮管理など、軍が果たすべき新たな役割は拡大している。

これまでの防衛論議は、不幸なことに「軍事」という血なまぐさい事柄に背を向ける一方で、これを語る場合には凄惨な戦闘だけを論じる傾向があった。だが、これは軍隊が出てくれば、すべてが解決するか破局を迎える

かという極端な二元論であり、逆説的にも軍事力を過大評価した考え方である。軍事力が一旦行使されれば、他の考慮が一切停止される決戦が起るに違いないとするのは、奇妙な「軍事至上主義」である。目を背けるか、あるいは逆にまなじりを決するかのいずれかの姿勢でしか「軍事」を論じられないのでは、真の総合安全保障は不可能である。さまざまな手段の一つとして軍事力を位置づけ、人的、政治的、経済的そして道義的なコストやリスクを勘案しながら、軍事力の役割を合理的に考えるバランスのとれた態度こそが、今後の国際環境の下では一層求められるのである。

### ■ 3. 非軍事的手段の将来

われわれは、安全保障政策の手段として軍事力に適切な役割を与えるべきであると信じている。しかし、それは軍事力以外の手段を無視してよいという意味ではない。重要なのは、それぞれの手段の有効性と限界を見定めつつ、それらを適切に組み合わせることである。

日本の対外政策では、経済が政策の手段として積極的に活用されてきた。その代表的なものに、ODA（政府開発援助）がある。これは近隣のアジア諸国に集中的に投入され、地域の民生の安定と繁栄を通じて安全保障環境を整備する効果があったことに間違いはない。また、ODAの供与を停止したり削減したりすることは、一種の経済制裁としての効果を持つ。軍事的圧力を外交政策の手段として採らないことが国是となっている日本にとって、数少ない実効性を伴う手段であり、脅威に対する**予防**の役割も期待できた。

しかし、このような日本の援助外交は、今後趨勢的には困難な現実直面するだろう。日本経済が成熟し、人口構成が高齢化するに従って、援助に振り向けることができる資源は量的には大きな拡大を見込まず、むしろ縮小することすらあり得る。また、援助を受ける国が経済発展を遂げていけば、ODAに対する依存度は低下し、外交政策の手段としての効果も減殺されることになる。つまり、近隣諸国の経済発展はそれ自身として望まし

い展開であり、ODAもまたそれを目指すのであるが、その成功こそがODAの効力を減殺するのである。

とは言え、日本の経済的な力は、ODAに代表される資金力に限ったものではない。日本の技術力は、これまで蓄積されてきた研究インフラや人材によるものであり、今後も世界に通用する一つの国力の源となるだろう。日本が優れているのは民生用の技術であるが、一部では軍事的な転用も可能であり、新たな兵器開発に大きな意味をもつ場合も増えてきた。もちろん技術の進歩はとどまることを知らず、現在優位にあっても革新への努力を惜しめば、急速に競争力は衰える。しかも大幅な技術的突破が、いつどこで起こるかは予測不可能である。だが、革命的なパラダイムの変動によって、従来の蓄積が無意味化するという極端なシナリオを除外すれば、日本の技術力はかなりの分野で、今後10年あまりの間、その優位性を維持し、優位を一層強める分野もあると考えられる。したがって、日本の技術力は、これからも安全保障上の意味を持ち続けるだろう。今後、武器のハイテク化が進む一方で、防衛費の抑制が日本およびアメリカでも進行すると、兵器生産の効率化、開発コストの圧縮への要請が生まれ、武器技術の移転問題が現実性を帯びた課題として登場するだろう。日本の技術力は、その際、これまで以上に安全保障上の意味を強めるものと予想される。

また、普段あまり意識されることはないが、国際社会での威信や信頼感といったものも、また国力の一要素であり、これを充実させることは、その国にとって安全保障環境の整備を意味する。この点、日本の東アジアにおける歴史的負い目は、いわゆる「正統性の欠損」と呼ばれるものの原因となっている。そのため、日本が周辺地域で信頼されにくい状況が生まれているのは周知の通りである。しかも、中国と韓国の日本に対する猜疑に、日本の言論機関や世論の一部が呼応し、日本の受動的な態度に都合のいい口実を与えるという事態を生んできた。

すでに見た通り、21世紀の初頭には東アジア、特に朝鮮半島において、大

きな変動の可能性が高く、こうした大きな変動が生じた後に対日認識がどのようなものになるか、また日本国内の世論がどのように変化するかは、予測が困難である。しかしながら、統一朝鮮がいかなる形で成立しようとも、日本が高まるナショナリズムの格好の標的となる可能性は十分にある。

他方、東南アジアでは、日本の歴史的負い目が相対的に縮小している。今後15年程度先には、歴史的な負債によって日本の安全保障政策が大幅に制約されることはなくなっているだろう。さらには、今後のASEAN経済発展への日本の関わりが好ましいものであれば、むしろ日本のリーダーシップが求められるケースも十分に考えられる。

南アジア、中東、アフリカなどの地域では、そもそも日本は歴史的に「手の汚れていない」国であり、それに今後多角的な援助実績が累積すれば、一層支持を得やすい条件がある。

こうして考えると、「正統性の欠損」は、日本にとって最も重要な地域である北東アジアで最も顕著であるという意味において、深刻な問題ではあるが、日本の威信、信頼が国際社会全般において低いというわけではない。加えて、威信や信頼は過去に規定されるだけでなく、積極的な価値を訴え、実現に努力することで、将来に向けて増大させていくことができるものでもある。その点で、国連平和維持活動への参加は日本の「正統性の補強」にも役立つのである。日本への信頼が国際社会の大多数で高まれば、北東アジア諸国もそうした流れに配慮するであろうし、また仮に潜在的な敵国が日本を攻撃しようとしても、国際世論の反発を生むというコスト計算をせざるを得なくなるという意味において、安全保障上の効果をもつのである。

#### ■ 4. 複合的な施策の有機的な連携

政治・外交、経済、軍事などのさまざまな手段を講じていく上で重要なことは、それぞれの手段が相互に有機的に補完・補強するよう連携を強めるこ

とである。そのためには、顕在化することが予測される危険、あるいは顕在化した場合に死活的な影響を及ぼし得る危険をある程度明確にすることが必要である。その上で、危険が起り難い環境を整備し、危険を予防し、そして不幸にして危険が実現した際にはそれに対処するために、各分野においてどのような手段を準備すべきかを考えるアプローチが現実的であると思われる。

### [整備]

脅威の顕在化を未然に防ぐには、平素からの努力が必要となる。日本と地域各国との関係、また各国間の関係を良好に保ち、貧困による国内混乱や兵器の拡散、軍事的なアンバランスなどの不安定要因を取り除くことも重要である。一言で言えば、望ましい国際環境を築くという平凡な努力が、整備の基礎だということである。そのための手段は、政治・外交、経済、軍事各分野の多岐にわたる。

この場合、種々の努力が連携し方向性を同じくすることが大切である。例えば、中国との関係強化が急務であれば、外交努力の焦点となることはもちろん、経済援助や文化交流にも相応の優先順位が付されるべきであるし、人民解放軍と自衛隊との交流を緊密にすることも同時に行われるべきである。また、地域的な信頼感の醸成が優先課題であるとすれば、政治・軍事レベルでの対話・交流と並行して、経済・文化面での動きが調和された形で進められれば、より効果的なものとなるだろう。また、海上交通の安全確保といった具体的な問題に対する多国間協力体制も、直接的な利益に加えて信頼感を醸成する効果がある。

経済援助には、そもそも繁栄を通じての安定という意味がある。貧困に起因する国内混乱が地域的な不安定要因とならないようにする上で重要な役割を果たし得るからである。また、経済的な利害を共有するようにし向けていくことも、安全保障上の意味を持っている。海上交通の国際的な要衝である南シナ海で経済開発の協力事業が推進されれば、経済的利害を

共有することによってある種の相互依存関係を作ることにもなるだろう。

軍事的なバランスを維持することも、安全保障環境の改善努力の一環として捉えることができる。冷戦後、米ソのプレゼンスが低下した東南アジアで一種の軍備拡張がみられるのは、力の空白に乗じた覇権国家の出現を危惧した域内諸国が、自らその空白を埋めようとする動きとして見ることもできる。この意味において、この地域の軍備近代化がバランスを保ちつつ行われることと、唯一の超大国である米海軍がこの地域でプレゼンスを保つことが、そのような力のアンバランスという不安を取り除く鍵となる。

### [予防]

予防の段階では、特定の緊張関係が表面化しつつあり、これが現実の紛争へと転化しないよう努力することになる。領土係争のように、地域の内包する不安定要因が顕在化して危険を生じたり、偶発的な出来事が紛争に結びつくことを未然に防止することが、その代表的な例である。この段階で求められることは、事態を早期に察知すること、偶発的な出来事がエスカレートすることを防止するための仕組みを保つこと、そして敵対的な主体にアメとムチの両方の手段を駆使して、有害な行動を抑止することである。

貧困に起因する国内的な混乱や人権の抑圧のような予兆は、NGOなどによる人道的な支援活動や援助活動関係者から得ることができるだろう。軍内部の微妙な動きは、安保対話・防衛交流の場に何らかの形で現れてくる。特定の国が急激に軍備を拡張するような動きは、国連の通常兵器登録制度などの施策を通じて透明性を確保すればモニターすることができる。このように、整備のために講じた手段は、予防の第一段階である早期警戒のために大きな役割を果たす。

偶発的な出来事をエスカレートさせない手段としては、大規模な軍事演習の事前通告、演習へのオブザーバー派遣など伝統的な信頼醸成措置があ

る。地域的な紛争防止センターのように、危機に際して当事国が直ちに協議できるような政治・外交上の仕組みを作ることと合わせて、伝統的な意味での信頼醸成措置を講じていかなければならない。

日本が小規模ながら機能的に欠落のない防衛力を保有することと、日米安保体制によって米軍の地域プレゼンスを確保すること、さらに米国による核抑止力が日本にも及ぶことを明らかにしておくことが、伝統的な意味での抑止力として重要なことに変わりはない。

特定の主体が秩序を乱すような行動に出る恐れがある場合には、事態の悪化を防止するための措置が必要となる。北朝鮮の核疑惑のような事態を考えれば分かりやすい。国連での声明や決議のような国際的な外交圧力、各国の外交関係の制限、経済援助の停止、国際的な経済制裁、文化交流、防衛交流の制限など、さまざまな方策によって当該国に圧力を加える一方、行動のエスカレートを抑止するために軍事力を展開して当該国を説得する努力が必要となる。このように抑止や強制のために軍事的手段を講じることについて、日本は憲法上の問題や周辺諸国の反応を考慮すると慎重な姿勢をとらざるを得ない。主として米国などの同盟・友好国に依存することになるだろうが、例えばボスニアで行ったような武器禁輸のための海上作戦などの活動には、何らかの形で貢献することを検討する必要がある。このような場合、さまざまな分野での施策と歩調を合わせると同時に、北朝鮮核疑惑に際してのKEDOの枠組み設置や食糧援助のように、国際社会の要請に応えた場合の報償的な手段を併用することが有効である。

#### [対処]

対処能力には、整備、予防の手段に100パーセント依存することができないため、整備、予防の手段の信憑性を増すという意味もある。このためには、自らの脆弱性を少なくすること、危険に対応するためのハードウェアを持つこと、危険に対応できる体制すなわちソフトウェアを持つことが必要であ



り、これらは平素からの積み重ねによってはじめて可能となるものである。

日本自身が紛争などの事態や自然災害に対して脆弱性を軽減することは、実は容易ではない。限られた国土の狭隘な平地部に政治・経済基盤と人口が密集している上、貿易立国であるために、貿易相手国との通商路が通っている広範な地域の安定に、日本の繁栄が依存しているためである。それでも世界のどこか一ヵ所で紛争が起きることによって経済活動が麻痺したり、日本のある地域が軍事的な攻撃を受けることによって全面的に市民社会の機能が維持できなくなるようなことは避けなければならない。このための主要な手段は、リスクを分散することと抗堪性を増すことである。貿易立国としての特性からは、通商相手となる地域の分散、石油に対するエネルギー依存度の軽減、あるいは石油の輸入元の分散などの施策を今後とも進めていくことが必要である。国内的にも、交通、通信、流通などの幹線とエネルギー・上下水道などのライフラインに、災害に対する抗堪性を向上させると同時に、代替手段を準備しておかなければならない。また、それらの機能が特定の地域に集中するような形を避け、網目状の組織のように、一ヵ所の細胞がダウンすれば他の細胞のいくつかがこれをカバーするような分散したシステムを持つことが望まれる。

これに対して、国民の生命財産を守り、あるいは危険の根源を絶つための諸々のハードウェアも必要である。日本が防衛機能、警察等の治安維持機能、消防などの防災機能を果たすためのさまざまな装備、さらにこれらを総合的に管理するための通信や輸送のための装備を持つのはこのためである。同時に、日米安保体制に基づいて米軍が自衛隊の機能を補完する態勢を整備しておくことも重要である。軍事的な分野では、特に、弾道ミサイルによる攻撃、テロや離島占拠など低烈度の脅威を含め、今後予測される多様な脅威に適切に対応できる能力を整備する努力が必要となる。

危険が顕在化すれば、このようなハードウェアをタイミング良く使わなければならない。危機管理体制を強化し、国家としてのC4I (Command,

Control, Communication, Computer and Intelligence) を引き続き整備して、各省庁のみならず、地方自治体、民間を総合的に活用できるような態勢を築くことが急務である。日米同盟を効果的に働かせるための連絡協議態勢も、強化する必要がある。また国として緊急事態に対応するための法的制度が未完であることは、このようなソフトウェアの大きな欠陥と言える。

[別表] 安全保障のための具体的方策へのアプローチ

	政治・外交	経済	軍事	内政・社会
安全保障 環境の整備 (整備)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 望ましい国際関係の構築                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 同盟関係の強化</li> <li>・ 国際的な安全保障枠組みの構築</li> <li>・ 戦略性ある経済的相互依存関係の構築</li> <li>・ 国際的・地域的な信頼醸成 (CBM、防衛交流等)</li> </ul> </li> <li>● 国際的な危険をもたらす要因の排除                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地域経済の健全性維持、貧困・飢餓などの回避</li> <li>・ 軍事バランスの維持</li> <li>・ 兵器等の拡散防止</li> </ul> </li> <li>● 国内的な危険をもたらす要因の排除                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 経済、社会の健全な発展</li> <li>・ 人工・自然災害の生じにくい環境の整備</li> <li>・ 民生の安定、国民精神の健全性維持</li> </ul> </li> </ul>			
予防	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 早期警戒                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 早期対応を可能にする情報機能の強化</li> </ul> </li> <li>● 偶発的な事態の拡大防止                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 海上事故防止協定などの信頼醸成措置、紛争予防センターなど予防外交</li> </ul> </li> <li>● 懲罰の方策                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 政治外交的制裁 (非難決議、国交・防衛交流の制限等)</li> <li>・ 経済的制裁 (禁輸、援助停止等)</li> <li>・ 軍事力による抑止 (核・通常戦力による一般的な抑止、事態拡大を抑制するための部隊展開などの柔軟抑止オプション)</li> </ul> </li> <li>● 報償の方策                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 政治外交的報償 (外交関係、防衛交流の改善等)</li> <li>・ 経済的報償 (援助、通商関係強化)</li> <li>・ 軍事上の安全保障 (例えば核の傘) の提供</li> </ul> </li> </ul>			
対処	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 危険に対する脆弱性の軽減                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ リスクの分散 (資源輸入国・貿易先等の分散、通信・交通・流通等各機能のインターネット型分散等)</li> <li>・ インフラの非脆弱化 (通信・交通・流通等の幹線・端末の強化、リダンダンシー)</li> </ul> </li> <li>● 危険に対処する態勢の強化                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 危機管理態勢の強化 (ソフトウェア: 情報機能、意思決定機能、指揮通信機能、国家としての即応態勢)</li> <li>・ 日米安保体制の機能充実、円滑・効果的な運用</li> <li>・ 防衛力の維持整備、災害対処態勢の整備、重要物資の備蓄 (ハードウェア)</li> <li>・ 危機対処に関する国民意識の高揚</li> </ul> </li> <li>● 事態収拾後の復旧、再発防止</li> </ul>			





## 第Ⅴ章 提言



## 1. 肩肘を張らない安全保障マインドの確立をめざして

言い訳とごまかしを続けて

精神が腐敗するとき、  
力も、知恵も、カネも結局役に立たない。

— 高坂正堯

## (1) 市民社会における安全保障マインドの涵養

いかなる安全保障政策も、国民的な支持がなければ効果的でないことは言うまでもない。この点、戦後の日本では、長らく深刻な国論の分裂が続き、そのため市民社会を防衛する上で、国民がいかなる犠牲と責任を果たすことが必要となるかを正面から論ずることは不可能であった。その原因の多くは、現実離れした「平和主義」が戦後日本の言論を支配し、建設的な議論を拒否してきたことに求められる。同時に、冷戦期の日本の防衛は、グローバルな米ソの衝突という想像を絶するほど破壊的ではあっても現実味の薄い危険を、抑止によって回避することに重点を置いてきたが、この点にも大いに関係していたと言える。すなわち、大多数の一般市民にとって、安全保障問題はあまりにも日常からかけ離れ、しかも努力したところでどうしようもない問題と認識されたのである。

だが、今後の安全保障上の課題は、烈度は比較的小さいものの、その蓋然性はかなり高い諸々のリスクへの対処が中心となる。これは防衛という営みが、日常的な市民生活の維持という常識的な課題へと回帰しつつあることを意味する。このことは、安全保障問題に対する国民的合意の形成にとってはプラスに作用する反面、安全保障が限られた政策担当者だけでは対処し得ない困難な課題となったことを意味している。また、本書で提唱する総合的で重層的な安全保障戦略のためには、軍事力を含む社会の多様な資源や能力を柔軟に組み合わせる必要があり、市民社会が安全保障問題に積極的に関わるのが以前にもまして強く求められるのである。

このような課題に応えるために、われわれは、まず大学および大学院で「安全保障論」講座を充実させていくことを提唱したい。安全保障問題を正面から論じる講座は、ごく限られた大学で開かれてきたに過ぎず、このことは安全保障問題に関して国民的合意を得るための必要条件である「基礎的な知識を共有し、バランスのとれた議論を行える人々」を増やす上で阻害要因となってきた。確かに、大学における国際関係論の講座では、核問題を含めた安全保障論にも触れられてはいる。しかし、今後の安全保



障はすでに述べたように、非常に多様な要素を内包している。日本の領域そのものの防衛のみならず、地域、地球規模へとその対象は広がり、また安全保障を達成するための手段も広範かつ相互に複雑に絡まり合っていることから、こうした問題を一年間に数回の授業でカバーすることは到底不可能である。

そのため各大学の法学部、総合政策学部、国際関係学部などにおいて、安全保障問題一般、日本の外交と安全保障などを扱う安全保障論を講義科目として設置し、同時に専門的な知識を深めるために、各論として「アジア太平洋地域における集団的安全保障枠組みの将来」などのテーマを取り上げることが提案したい。また、現在細々で行われている一般大学と防衛大学の学生同士の相互交流や、自衛官と民間企業の人事交流にも一層の充実を望みたい。軍が民の、また民が軍の認識を深めることは、日本の安全保障に建設的な影響を与えるだろう。さらに日本の安全保障について議論するには、欧米の教科書、書籍だけでは限界があり、この提言書で議論した分野をカバーする充実した書籍の出版が望まれる。

なお、中学、高校の中等教育は、大学、大学院の高等教育レベルと区別して論じる必要がある。前者は心身の発達の過程で将来必要な判断能力を涵養することに重点が置かれるべきものであり、自衛隊や日米安全保障条約、PKOなど論争的なテーマについては、多様な見解をバランスよく取り扱うことが必要となる。

## (2) 責任ある情報ルールの確立

安全保障に関する国民的な合意を形成するには、良質な情報に基づく活発な論議が重要である。防衛問題に限らず日本の官庁の情報公開は、非常識なまでに立ち後れていて、建設的な議論を阻害してきた。とりわけ、軍事的な脅威に基づく安全保障に関する情報は、民間での蓄積がほとんどないだけに、政府の責任は大きいと言わなければならない。徹底的で積極的な情報開示によって、必要な政策に関する国民の理解を深めること

は、単なる民主主義の原則論にとどまらず、安全保障に必要な市民社会の積極的参加を得るために不可欠な条件なのである。

確かに、理想論的な角度から批判的に論じる以外、日本では防衛問題を取り上げる政治風土は希薄であり、こうした「議論による選択」を忌避する政治文化が、政府の情報開示を遅らせてきた面もあるだろう。しかし、時代が変化したこともまた事実である。例えば、1997年の「日米防衛協力のための指針」(新ガイドライン)の策定にあたっては、中間報告で両国の協力内容に関する論点を明らかにした結果、さまざまなレベルで活発な議論が交わされることとなった。これまでの政府の手法であれば、その概要を最終報告前に発表し、日米両国の調整内容についてはマスコミがすっぱ抜くという経緯をたどったことだろう。決定過程の透明性を確保したことによって、アジア太平洋地域における日米関係の将来を考える機会が内外に提供されたことの意義は大きい。

このような観点から、われわれは「安全保障資料センター」の設立を提唱したい。現在刊行されている防衛、安全保障関係の政府の刊行物も、その全てを集めれば相当な分量に上るが、この分野に関心をもった一般の国民や大学生が利用することのできる資料センターは、いまだ設置されていない。また、自衛隊基地などに置かれている展示物や資料も、コンセプトが不明確で貧弱なものであるばかりか、兵器等のハードウェアの展示に終始しがちであり、さらに時代遅れの旧軍の伝統を引き継いだ展示なども見られ、およそ安全保障への総合的な理解を促すものとはなっていない。防衛庁、外務省は国民への情報提供を積極的な施策として位置づけ、情報開示に大胆に取り組むべきである。同時に、日本の防衛に関する資料、周辺諸国や多国間組織を含む地域の安全保障関係の動向に関する資料、国連PKO活動を含む国際組織の資料などを、一括して閲覧することが可能なセンターを全国に複数箇所設置することで、意識の高い国民のニーズに応えるべきである(政府開発援助ODAについては東京広尾に財団法人国際協力プラザがあり、NGOの活動を含め情報提供、関係者の相互交流の

場となっている)。

その反面、安全保障上の情報は、機微に触れるものがあることも疑いのない事実である。例えば、情報源を保護し、情報の継続的な入手を可能にし、しかも諸外国政府との信義を維持するためには、保護すべき情報があることも認知されなければならない。特に、議院内閣制を採用する日本では、与党幹部と政府との間における十分な意思疎通が必要である。しかしながら、決定過程において、特に保秘が重視される安全保障政策であっても、与党から内容が外部に漏れてしまうことについて、国家公務員に対して課されるような制度的歯止めがない現状では、政府からの十分な情報提供も期待できない。そのため、反って必要な情報の共有が難しくなるという逆説を生んでいるのである。

行政の透明性、情報公開を大胆に推進する一方で、秘密情報の保護についての認識の向上及びその確保のための具体的措置が取られなくてはならない。それには、保護されるべき情報と公開されるべき情報が何であるのかについて、国民的な議論を行った上で、しっかりとしたルールを設けることが必要である。同時に、官庁内に存在する情報の整理や保存について統一的なルールを設け、文書や情報の散逸が起こらないような制度を導入すべきである。

### (3) 安全保障コミュニティの充実のために

マスコミは、政府と国民の媒介役として、安全保障問題においても重要であり、今後もその役割が小さくなることはない。一般的に、マスコミの機能は、報道、論評、情報の提供、娯楽の四つが考えられるが、日本のマスコミの安全保障問題に関する取り組みを振り返ってみると、情報の提供よりはセンセーショナルな報道、明確ではあるが理想主義的な傾向の強い論評(社説)などにその特徴があった。同時に、次のような傾向も見受けられた。政府が、世論の感触を探るために、一部新聞社に対して情報をリークしたり、本来ならば漏れるはずのない安全保障関係の文書の内容が、政府

や与党から漏れ、紙面を飾るといった傾向である(もっともその場合でも、多くはいずれ明らかとなる内容ではあったが)。おそらくマスコミ、とりわけ新聞は、情報提供機能としての重要性について、国会テレビの一般国民向け中継(情報の直接提供)が始まろうとする中、あらためて強く認識しているはずであり、われわれはその点に強く期待したい。

同時に、情報を理解し、社説を論評し、バランスを失した報道を見抜くのは読者である国民の責任でもある。その意味では、情報公開、情報の提供だけで国民的合意形成への途が開けるわけではなく、活発な議論、質の高い良識ある議論こそが必要となる。

このような問題意識にたって、マスコミ関係者および民間のシンクタンク関係者に、安全保障問題の研究を目的として、内外の大学院へ1~2年程度留学することを奨励する奨学金制度の創設を提唱したい。これは安全保障関連のセミナーや大学院での研究を通じて、マスコミ関係者および民間シンクタンクの研究員の専門的知識水準を向上させるとともに、日本の安全保障コミュニティが、一部の外務省、防衛庁関係者および少数の学者に限られている現状を打破し、マスコミや民間シンクタンク、企業関係者にまで政策コミュニティを拡大しようとするものである。とりわけ、今後の安全保障政策には、日本の各層の知恵や経験を幅広く利用することが不可欠であり、そのため安全保障政策コミュニティの積極的な育成が求められるのである。

#### (4)安全保障基本文書の策定

安全保障政策を広く市民社会の当然の関心事とし、建設的で活発な議論を誘発するとともに、中央・地方の行政官庁および政界においても安全保障マインドの強化を図るため、各々の内閣は「安全保障基本方針」を策定し、その内閣の安全保障認識や直面する課題への取り組み、さらには新規の施策の方向性を具体的に明らかにすべきである。

すでに防衛白書が毎年刊行され、日本の防衛政策の透明性を内外に確保するために重要な役割を果たしているが、これは基本的に防衛庁の行政文書であり、高いレベルの政治的な方針を明らかにしたものではない。また、大規模自然災害、テロリズムや海洋での秩序維持などについては、地方自治体、警察、海上保安庁などの有機的な連携が必要とされ、情報インフラの保護や経済活動への重大な脅威に有効に対処するためには、経済官庁およびビジネスコミュニティとの積極的な協力を推進する必要がある。各内閣が「安全保障基本方針」を策定することによって、安全保障政策に関して高いレベルの政治的関与を確保するとともに、行政府のみならず日本社会全体を横断した総合的な安全保障政策の推進に役立つものとする。



## 2. 真の総合安全保障体制の確立へ

天谷：武器禁輸三原則がなぜ必要か  
という議論をするのは、  
国会の本来の仕事だと思いますが、  
鉄板の輸出についてこれは武器輸出で  
あるかないかを延々と議論するのは  
些末主義です。…(中略)… どうも  
今の状況は、機雷が漂っている海をゆく  
船の船底で、みんなで麻雀を  
やっているみたいな感じですね。  
見張りもおかないで。

京極：船底ではなくて、空調完備の  
立派な部屋の立派な椅子で麻雀を  
やっていて、外の景色など目に  
入らない。そして、国民の独立、安全、  
繁栄の問題は考える必要がなく、  
船の外に機雷が沢山漂流している  
などという危険感覚があまりない。  
そういうことですね。

一 シンポジウム「国会改革への提言」  
天谷直弘、京極純一、高坂正堯  
(中央公論1984年7月号)

## (1) 政治によるリーダーシップの確立

安全保障について具体的な政策を実行する場合には、安全保障政策の基本方針について国民に平素から広いコンセンサスが共有されていることと、緊急時に機敏な対応をとれることが必要である。このいずれの点においても、日本に大きな問題があることは、湾岸戦争や阪神・淡路大震災、ペルー日本大使公邸人質事件などでくり返し示されてきた。

この間、選挙制度が改革され、行政改革も進行中である。しかし、問題の根源は、本来国政の最高機関たるべき国会が十分に機能していない点にある。そもそも、選挙制度改革も行政改革も、建設的な議論によって政治が運営され、行政に対して政治が主導権を回復することに重要な目的があった。しかし、こうした改革は、国会を変える点においては効果が間接的であり、直接国会そのものを改革する課題はなお残されたままである。

そこで、われわれは、国会での議論を国会議員相互の双方向の議論とするよう提案したい。現在の日本の国会審議は、閣僚だけではなく政府委員という資格で官僚が国会議員の質問に答える形式をとっているが、これは内閣が国会から独立した機関であった戦前の制度を踏襲したものである。だが議院内閣制のもとでは、政府を支える与党議員が政府に質問する必要はなく、野党が政府の政策を批判するならば、本来議論の相手は与党であり官僚ではない。与野党間の真剣な政策論争が国会で展開されなかったため、野党は本質的な政策論よりも些末な法律論や従来の政府見解との整合性を問題にし、政府側は失点を防ぐために積極的な反論を避けて、表面的には低姿勢をとりながら言い逃れに終始することが常態化した。国会において安全保障に関する実質的で建設的な議論を行い、それを通して国民を啓蒙する国会本来の審議機能を回復するためにも、政府委員制度のあり方を含めた制度改革を行い、与野党間双方向の議論を活発化することを強く求めたい。

また、このような実質的な国会審議のためには、各省庁から独立した政策



分析、政策形成能力を高めることが不可欠である。そのためには、国会の政策スタッフ部門の強化が必要となるが、具体的には国会の調査室等の拡充で対処できると考えられる。また、その一方途として、官僚OBや省庁からの出向者、そして民間の有識者を活用することも考えられる。これらのポストを各省庁の植民地とせず、政策スタッフが国会に対して忠誠をもつようにするには、制度上、またその運用上の工夫が必要となる。

国家が安全保障を含めた基本政策を決定し、また緊急の際には強いリーダーシップを発揮するには、政治責任の所在が明らかでなくてはならない。この点で日本の内閣制度は、法的には議院内閣制であるにもかかわらず、実際には戦前の議会と内閣が並列的に存在していた時代の慣行を引きずっており、内閣が代わっても政府は継続するという連続性が強調されるシステムになっている。このため、前例や過去の法解釈が、民主的なプロセスを通して選ばれた政治的リーダーシップを極端に拘束する法律至上主義が支配的となり、内閣法制局のように最終的な政治的責任を負うことのできない行政の一機関が、事実上の最高裁判所として機能する結果さえ招来している。政治的リーダーシップを、法律至上主義による麻痺状態から蘇生させることが強く望まれる。この目的を達成するために、政権交代によって新規に組織された内閣は、前政権の閣議決定に**法的には拘束されず**、内閣がとった前例の変更も含む政策に対する責任は、主として選挙を通じて政治的な形で問われることを原則とすべきである。

## (2) 行政体制の整備

明治維新後、近代国家としての道を歩み始めた日本は、第二次世界大戦敗戦という大きな転機を経て、政治的、経済的、社会的構造と制度の大きな変革を経験した。しかし、植民地化の脅威に抗し欧米列強に比肩すべく官主導の殖産興業、富国強兵策をとった戦前と、日本国憲法の下、敗戦の瓦礫の中から欧米に追いつき追い越すことを目標に国を挙げて生産力の拡大に励んできた戦後の両時期を通じ、日本では諸制度のみならず国民の意識までが、一定の目的実現のため最も効率的な官主導型資源動員

システムに適合していった。

このような行政システムの問題性は、すでに広く認識されているところである。安全保障政策との関連では、各々の官庁がそれぞれの行政領域をばらばらに管轄しているために生じる、いわゆる縦割り行政の弊害があげられる。安全保障政策は外務省と防衛庁のみの問題ではなく、警察や海上保安庁はもちろん、経済や文化そして地方自治体といったさまざまな行政の有機的な連携が求められるため、総合調整機能が弱いことは大きな問題である。

また、官の活動が社会の隅々にまで浸透した結果、一見して巨大な権力をふるっている官は社会のさまざまな利害によって浸食され、防衛や外交など民間では代替できない公共性のもっとも高い政策分野が、逆に社会的な圧力に対して脆弱になった。すなわち、公共性の浸食、公共的権威の衰退という事態を招いているのである。したがって、国家機能を公共性の高い分野に限定するとともに、そのような分野では強力かつ総合的な行政を実現することが必要である。

このような観点から、行政改革会議の打ち出した以下のような方向性に沿った行政改革が、今後も継続されることを望みたい。すなわち、第一に内閣・官邸機能の抜本的な強化を図り、行政の総合性、戦略性、機動性を確保すること。第二に、行政情報の公開と国民への説明責任を徹底すること。第三に官民分担を明確化するとともに行政を簡素化し、規制緩和を大胆に断行し、民間や地方自治体の固有の領域への国の関与を減らすことである。

とりわけ、突発的な危機や未曾有の事態が生じた際には、総合戦略と機動性を要求される。しかし、各大臣が行政事務を分担管理する形を取る日本の内閣制度においては、各省庁の施策はいわゆる縦割り行政の中で他の省庁との十分な連携なしに実施されがちであり、また各省庁の決定を

積み上げた上でコンセンサスを形成する意思決定方式では時間がかかりすぎる。阪神・淡路大震災に際して、少なからぬ人命を救えなかった原因は、現場の担当者が怠慢だったためではなく、政府の初期対応の遅れや、行政機関相互の連携の弱さにあった。また、すでに指摘した法律至上主義のために、行政権は(一体としての)内閣に属するという憲法第65条の解釈は、危機に際して内閣の機能を必要以上に制限することになりかねない。このため、危機にあっては、内閣の権限や機能の強化を図ることが必要であり、わけても総理大臣の指導性の強化が極めて重要である。そのためには、非常時を限定的に定義し、その上で総理大臣に大きな権限を付与できるよう制度を改めるべきである。

また、非常事態に際しては、土地の一時使用、港湾や空港の利用、一部必需物資の確保など最低限の私権の制限は避けて通れない課題であるが、現在の法制度で対処できるのは、極めて限定的な事態に過ぎない。危機に際して政府が無力であれば、政府の存在意義が問われるだろうし、他方で超法規的な措置で事態に対処することは、行政に混乱を招き非効率であるばかりか、法規範意識の空洞化を招き一般的に好ましくない。したがって、私権の最小限の制限を行うために、適用される非常事態を明確化した上で、どのような手続きで、いかなる権限を行政府が持つべきかを、平時にこそ論議し、非常事態に備えておくことが肝心である。

このような事態に対応するために、われわれは有事法制の整備を提唱したい。これまでも有事法制はしばしば論議されてきたが、権力の乱用を懸念する勢力と、政治の事なかれ主義によって葬り去られてきた。有事に備えた法制度の整備は、民主主義の伝統が長い諸外国、とりわけ大陸法系の諸国にあって広く行われているが、これは独立した法治国家として当然の制度であり、また個人の努力では対処できない条件下における、国民の生命保護という公的権力のもっとも基本的な責任と理解すべきである。

### (3) 防衛力の再検討

自衛隊の予算や装備は、数字の上ではすでに世界有数の水準に達している。しかしながら、自衛隊の兵力構成については、自衛隊の存在そのものを認めたくない勢力からの破壊的な批判に対して、その存在意義を主張することに知的エネルギーが大幅に費やされてきたため、自衛隊のもつ使命との関連で何が合理的な兵力構成であるかを公に議論する機会がなかったことは不幸なことであった。

現在の財政状況を考えると、今後中長期的に日本の財政支出には強い抑制が作用するであろう。また、急激に膨張した日本の経済力も、その相対的な優位性が徐々にではあっても低下する可能性が高いと言わなければならない。さらに、日本の人口動態が今後も大きく変化しなければ、自衛隊員たるべき若年者層の人口は漸減傾向が続き、現在の定員を満たすことさえ一層困難になる可能性も大きい。このように考えると、防衛力の整備を取り巻く環境は、厳しさを増すと言わざるを得ない。だが、こうした困難は、ともすれば惰性に流されがちな防衛支出を、より合理的なものとするための見直しの好機として積極的に捉えるべきである。すなわち、予想される任務との関連でメリハリの利いた予算配分を行い、優先順位を再検討し、コストの合理化を推進するためのパネとしなければならない。

今後、自衛隊に期待される任務は、ソ連の日本本土攻撃に備え対潜水艦作戦を実施することによって、ソ連の軍事力行使を抑止するといった烈度の高い任務から、テロ対策や海上警察行動を含む、多様で比較的low烈度だが蓋然性の高い課題への対処へと重点を移していく。一部では、自衛隊の装備は正面装備にウェイトを置きすぎ、輸送や通信がなごりにされている点で旧軍の大艦巨砲主義を彷彿させるとの批判もあるが、他方で自衛隊の現場においては十分な資源や人員が必要な分野に割かれていないという不満も聞かれる。

また、在日米軍のための、いわゆる思いやり予算もすでに巨額なものとな

っており、当然合理的な再検討の対象とされるべきである。これは日米同盟維持のために必要なコストとの反論もあり得るが、同盟維持のためのコストを金銭的な面に矮小化することは、同盟の健全性をむしろ損なうものである。もちろん、金銭による責任逃れに終止符を打つには、民主的な同盟国として当然の責任を果たすことが一層求められることは言うまでもない。

以上のような観点から、合理的な防衛力の整備のために、アメリカにならってボトムアップレビューを行い、兵力構成や防衛予算のあり方を定期的に再検討し、その結果を広く国民に開示することを提唱したい。その際、汎用性のある民生用品の積極的な活用や、機動力を強化するための輸送機能の充実に考慮が払われるべきである。さらに、自衛隊と民間の連携の強化は、資源の効率的な利用の観点からも推進されるべきである。たとえば、自衛隊の専門技術は、大規模災害や毒ガステロに対しても極めて有効であることが明らかになったが、阪神・淡路大震災に際して、自治体側が自衛隊との平素の協力を積極的にできなかったことが救援の妨げとなったことから教訓は学ばれているだろうか。また逆に、自衛隊が民間の施設やノウハウを柔軟に利用できる体制は、民間側からの協力が得られにくかったため不十分な状態が続いている。さまざまなケースを想定して、自衛隊と警察、消防、自治体、ひいては財界等のさまざまなセクターが、平素から積極的な交流を図っていくことが必要である。

#### (4) 日本の総合安全保障力を高めるために

日本社会の安全保障基盤整備として、第一に指摘したい点は、外部からの脅威に対してねばり強く対応できる能力、すなわち日本社会の非脆弱性を高めることである。この視点から、とりわけ強調されるべき課題としては、食糧、エネルギーなどの海外への依存に伴う日本の脆弱性への対処、また大規模災害にも耐え得るような運輸、通信等のインフラストラクチャーの整備、国際環境が悪化した際に備えた最小限の防衛基盤の維持、さらには日本の技術を安全保障に有効に利用するという問題などが検討されなければならない。

日本の非脆弱化とテクノロジー活用の好例として、TMD（戦域ミサイル防衛）がある。90年代初めの北朝鮮の核疑惑とミサイル発射実験は、核・化学・生物（CBN）兵器及びその運搬手段である長距離ミサイルの拡散が、日本にとって切迫した脅威であることを浮き彫りにした。同時にミサイル防衛技術の研究開発が進み、このような脅威を無力化する技術が現実のものとなりつつあることも明らかになってきた。

ただし、ミサイル防衛に関する問題は、単にミサイルの脅威から物理的に日本を防衛するという視点だけではなく、CBN兵器及びミサイルの拡散防止・拡散対処、さらには核抑止の機能にいかなる効果をもたらすかという戦略的な観点にも着目すべきである。また、ミサイル防衛は、日米同盟の側面から見ても重要な意義をもつ。現在、米国はCBN兵器とミサイルの拡散に対応しようとしており、ミサイル防衛をその重要な手段として捉えている。そのような努力に対して、日本が優位にある技術分野において貢献し、他の先進民主主義国家とともにそのコストを負担することは、日本として真剣に検討すべき課題である。また日本の技術協力は、米国の防衛技術が日本に一方的に流されてきたというアメリカ側の不満を抑えると同時に、最先端の兵器システムの開発に関与することによって日本の防衛技術基盤を維持強化するというメリットも考えられる。

したがって、ミサイル防衛システムが現実に関し始めると考えられる2010年前後までの間、日本は米国と共同してミサイル防衛技術の研究開発を進めるべきである。この場合、ミサイル防衛が日本の防衛体制の中でバランスのとれたものとなること、世界的な意味で核抑止の機能を強化するものであること、さらにCBN兵器及びミサイルのさらなる拡散を防止するものであることを担保することが不可欠である。また周辺諸国、特にこの地域における核兵器国である中国およびロシアの協調を得る努力を払わなければならない。

一方、エネルギーや食糧などの供給に関して、すべてを自給しようとする

ことは、国際的相互依存による利益の喪失を意味し問題外であるが、戦略的備蓄を持つことによって脆弱性を低下させるとともに、省エネルギー技術やバイオテクノロジーなどの農業技術の発展に努力することは極めて重要である。また、日本が高い工業技術力を維持し、自力による兵器生産の可能性を削がないようにすることも必要である。さらに、大規模災害にも利用できる、さまざまな設備や装備の開発も促進されなければならない。

このような非脆弱化に向けた努力とともに、日本のソフトパワー基盤の充実に努め、国際社会から支持を受けるために必要な資源の拡充に、官民ともども努力することが望まれる。この点において、日本のハイテク技術は、先に述べた防衛力基盤の観点にとどまらず、国際社会が日本に強く求める価値ある資源でもある。特に今後は、省エネや環境関連の技術が、日本の国際社会における立場を強める上でも、また日本が非軍事的な大国として国際社会において名誉ある地位を築く上でも重要な資産となり得る。したがって、技術力の維持強化は、国家戦略の一環として認識し、官民の協力による一層の振興を望みたい。

また、今後の安全保障政策の推進にあたっては、とりわけ海外における情報収集、分析、評価が一層重要となるだろう。地域専門家や情報問題専門家の一層の養成と、その訓練教育を可能とする大学院の設置やシンクタンク等の充実に求めるとともに、公務員制度を改めて、情報専門家の処遇改善やその積極的な登用を提唱したい。





### 3. 柔らかくしたたかな外国との関わり

安全保障の充分条件は、要するに  
敵性国家をできるだけ少なくして  
ゼロに近づけ、友好国をできるだけ多く  
することだといえましょう。…(中略)…  
まわりの国々の全部を味方にするのが、  
最も望ましいのですが、対立と矛盾を  
はらんだ国際社会で、すべての国と  
同程度に仲よくすることはできない相談  
でしょう。余り理想に走りすぎると、  
結局、すべての国を敵にまわす  
おそれさえ生じます。

— 猪木正道

## (1) 日米関係の管理

日米関係の今後については、おおむね安定したものになると、われわれは予測している。日米同盟は、客観的に見てアメリカの国益にとって重要なものであり続けるし、この点はアメリカ当局も強く意識するところである。日本にとって日米同盟を失った場合の損失は、一層大きい。しかも日米同盟が動揺すれば、地域的なバランスに甚大な影響が生じ、ことは日本一国の安全保障にとどまらない重大な結果を招くだろう。加えて、日米関係の意義が狭義の軍事問題に限らない、政治、経済そしてアジアと西欧との協力というシンボリックな意義を含む、総合的なものであることにも留意する必要がある。したがって、日米関係については、同盟関係の維持が今後も死活的に重要な課題であり続けるとともに、それを総合的かつ大局的な観点から管理することが、日本の運命を大きく左右する課題となる。

日米同盟が大きな試練にさらされるのは、アジア太平洋地域において、武力紛争が勃発した場合である。しかし、これは紛争が起こるまで何もなくて良いことを意味するものではない。平時においては、紛争を抑止するための日米協力を行うとともに、非常事態に際して日本ができることを明確化し、日米の間で相手に対する誤った期待感や幻想を抱かないようにしておくことが必要である。日米の政府間においては、日本が実行可能なことを明確化し、意志疎通を一層緊密化しておく必要がある。1997年秋の日米防衛協力の指針(ガイドライン)見直しは、その重要な第一歩として評価できる。しかし、このガイドライン見直しを実効あるものとするためには、必要な体制整備と、ガイドラインに基づく日米間の各レベルにおけるコミュニケーションの緊密化が求められる。体制整備には、それを有事立法と呼ぶか否かはともかく、必要な法制度を整備し、そして非常事態を想定した日米共同訓練を、さまざまなシナリオに基づき繰り返し実施することも含まれる。

抑止に失敗した場合には間髪を入れず旗幟を鮮明にし、平時に約束したことを遅滞なく実施に移すことが肝要である。特に、協力の量・質もさるこ

とながら、意志決定および実行のタイミングが死活的に重要であり、定められた対米協力を速やかに、かつ肅々とする必要がある。もちろん、シビリアン・コントロールの原則から、内閣総理大臣が最終的に決定しなければならないことは言うまでもない。

問題は、実際に日本周辺で戦闘が始まり、米軍がそれに参戦したとき、日本が限定的な後方支援にとどまっていることに、アメリカの議会や世論が納得するかどうかである。米軍の死者が多数に上ったり、紛争が長期化したりした場合には、政府間における了解とは無関係に、アメリカ世論が決定的に日本との同盟から離反する可能性は高い。

したがって、日米同盟が日本の軍事面での限定的な役割を前提としつつも、両国に大きな利益をもたらす関係である点をくり返しアメリカに説明すると同時に、日本が日米同盟の枠内でより大きな責任を負うことを、今後の基本的な方向性とすべきである。そして、必要であれば、集団的自衛権に関する旧来の政府の憲法解釈や憲法そのものの変更、あるいは日米同盟条約そのものの改訂などについても、過去のいきさつにとらわれずに、日本の安全保障上のニーズが何かという観点から、柔軟かつ合理的に取り組む必要がある。

## (2) 多角的枠組みの強化

これまで、多角主義は日米の同盟関係と二者択一的な観点から理解されてきた。だが、われわれは、両者がむしろ相互に強化し合う関係にあると考える。日米同盟は、多角的枠組みの一部として地域の安全保障秩序の整備に役立っており、また多角的枠組みは、日米同盟が共通の目的をもって協力する機会を提供し、両国の情報や認識の共有化、あるいは政策調整の機会にもなる。すなわち、多角的枠組みは同盟の真価を発揮する舞台となり、また協力し合うことによって同盟を強化する手段ともなり得るのである。

これまで、ヨーロッパと比べて多角的枠組みの空白が指摘されてきたアジアにおいても、ARFが発足し活動を徐々に拡大してきたのは大きな進歩と言えよう。また、北東アジアでも北朝鮮の核疑惑の処理に、KEDOによる多角的な解決の萌芽が見られるのは、日本としても歓迎すべきことである。多角的な安全保障対話や枠組みを発展させ、協調的な安全保障の枠組みを強化することは、アメリカにかかる負荷を軽減し、それによって地域の秩序維持機能を補強する役割も果たすことになる。

もともと、アジアにおける安全保障が、協調的な枠組みで処理できれば、それに越したことはないとは言え、国際環境が緊張し、軍事力による予防ないし対処が必要になった場合には、日米同盟に代わるものはない。また、日米同盟の重要性については、すでに繰り返し指摘したところであるが、日本が同盟の試練に耐えられない可能性は否定できないし、アメリカ内政の激変など、日本の制御が及ばない何らかの理由で、アメリカが同盟を廃棄したり、弱めたりする事態に備えることは、日本が独立国である以上怠ることができない。日米同盟なき日本の安全保障は、日本を極めて深刻な立場に追い込むであろうが、幸いにして日本が同盟の喪失による損害を最小限にとどめ、選択肢を持ち続けるための努力と、同盟を強化するための努力は、以下に述べるように相互に矛盾するものではない。

第一に、日本としては、中国やロシア、韓国との和解や関係の改善に一層努力し、とりわけ中国とはこれまでにままして安保対話、防衛協力を深める必要がある。またロシアとも、日中関係の進展をにらみながら、両国関係を日本の安全保障上の資産に転ずるよう、領土問題を大局的観点から早期に処理し、関係の改善に努力すべきである。これらも近隣諸国との関係の改善を図りながら、仮にアメリカが去ったとしても、地域の国際情勢を少しでも良性のものに保つべく、安全保障環境の整備に地道な努力を積み重ねるべきである。

第二に、現在のところアジアにおける多角的安全保障の枠組みは、ARFを

はじめASEAN諸国が中心となった枠組みを拡大したフォーラムに、北東アジアの関係諸国が便乗する形となっている。これは対話や信頼醸成を通じて地域の緊張を和らげ、地域の諸国に対話による問題解決を外交文化として根付かせる、いわば「外交による諸国の社会化」という効果が期待できる。これによって安全保障環境が整備され、外交的手段による紛争の予防効果も期待できよう。したがって、日米中、日米ロ、あるいは日米中ロなどの北東アジアの多国間安全保障対話も、相互に刺激し合いながら発展することが期待できることから、これにも積極的に取り組むべきである。

このようなアジアにおける内生的な秩序構築の試みも推進すべきであるが、北東アジアの安全保障枠組みは、今後予見し得る将来にわたって、域内の安全保障問題に時として共同の軍事行動により対処する集団的安全保障体制にまで発展する可能性はない。とりわけ、台湾問題が今後10～15年で解決する可能性は低く、さまざまな領土問題も完全に解消することはないだろう。そのような状況において、協調的な枠組みによる整備や予防が十分に成功しない場合には、力の裏付けがある日米同盟を代替できるものは考えられず、したがって地域の多角主義が日米同盟の代替物とはならないことを銘記すべきである。

なお、国連は冷戦後の一時期、過大な期待を集めたが、その後、その能力の限界が露呈するにつれ、主要国、特にアメリカからの支持の弱体化に苦しんでいる。しかし、国連は国際社会の制度化を通じて全世界的な安全保障環境を改善するとともに、PKOなど日本の安全保障上の活動に正統性を付与する重要な機能も果たし得る。したがって、より強力な国連は、単なる理想主義的な目標にとどまるのではなく、日本の安全保障にとっても有益であることから、日本は今後も国連強化に向けて、ねばり強く努力すべきである。

### (3) 世界経済における日本のイニシアチブ

日本経済は、90年代に入って構造的な問題が表面化し、一時はジャパン・バッシングなどという言説も流布した。だが日本経済の重要性は、皮肉にも97年夏から続いている通貨危機によって明らかになった。金融システムの不全に代表される日本経済の不調は、資本の流れや為替レートの変動を通じて、依然として脆弱なアジア経済に打撃を与え、それは最悪の場合には地域の政治不安にも発展しかねない。日本経済の運営の如何は、地域の政治的安定と密接に関わるとともに、さらには世界経済全体を揺り動かす可能性さえある。その意味で、日本の金融システムの健全化、透明化は安全保障問題なのである。

これまで、日本の国際通貨およびマクロ経済協調は、主としてアメリカとの二国間の文脈か、せいぜいG7の文脈でしか論じられてこなかった。しかし、大きな可能性を秘めるアジア諸国を意識したマクロ経済や国際通貨分野での日本の政策は、政治、外交の視点を織り込んだ総合的なものとは言えない。また、この分野における国際的な協調メカニズムは、アメリカが事実上支配するグローバルなIMFの枠組みの他に、それに匹敵するものは存在しないが、これでは今後、アジアを含めた地域的な問題を処理する上で十分とは言えない。そのため、関係国間の認識ギャップが生じたり、相互に矛盾した政策がとられれば、政治的対立に発展する可能性もある。さらに、このような経済問題を、安易に文化や価値の問題と結びつけば、対立の收拾は一層困難になり危険である。とりわけ、世界のGNPの4割を占める日本とアメリカが、アジア経済の方向性をめぐって正面から対立すれば、それによって生じる損害は、通貨・金融市場が極端に敏感な反応を示す今日、想像を超えたものとなる可能性がある。

このような問題意識にたって、われわれは、まずアジアにおいては、アメリカ、中国、ASEAN、韓国を含む、地域の通貨およびマクロ経済協力のメカニズムを整備すべきであると考え。アジアにおける多角主義の常として、アメリカや台湾と中国の関与を、どのように組織するかが問題となるだろ

う。これには、もちろん単一の枠組みではなく、複数の重複した加盟国をもつ枠組みを重ね合わせることによって、全体的な調整を達成するのが現実的なアプローチとなるだろう。

その際、日本がとるべき基本的な立場として留意すべき点は、一方でアメリカを地域から疎外するような組織化を避けるとともに、他方でアジアの内生的な地域協力を積極的な支援を送ることであり、対米、対アジア関係の調和を図ることが大きな課題となる。それには可能な限り政治色の薄いアプローチ、例えば中央銀行による機能的協力や市場における民間のビジネスを通じた推進などが、無用の政治的軋轢と猜疑を避ける上で有効だろう。

また、アジア経済に対する日本の貢献は、経済援助の供与にとどまるものであってはならない。規制緩和を進めることによって日本市場の透明性を高め、日本経済とアジアをはじめとする諸外国の経済との共存共栄の構造を強化することが、はるかに効果的かつ持続的な貢献となる。これには、日本国内の既得権と果敢に立ち向かう必要があるものの、日本経済の構造改革は、長期的には日本人の生活水準の改善に寄与し、繁栄を通じて地域を安定化させるという意味で、日本の安全保障にもつながることを忘れてはならない。

#### (4) 国際社会での洗練された自己主張

日米関係を管理していくためには、両国関係の重要性を繰り返すだけでは不十分である。とりわけ、アメリカが要求し日本がそれに渋々応じるという日米関係のパターンは、日本人の心の中に欲求不満を蓄積する作用があった。他方でアメリカにも日本は圧力をかけなければ何もしないという危険な認識を植え付ける効果があった。日米両国民の間関係は一般的には良好であり、日韓や日中のような心理的な棘は存在しない。しかし、日米同盟における日本とアメリカの役割の非対称性は今後も変化するとは考えられず、相手を「横暴」もしくは「無責任」とする認識を招きがちで

ある。日本の立場からは、同盟維持のために無原則な対米協力を押しつけられているとする感情を国民が抱かないよう、アメリカに対して適切な自己主張を行う方法を冷静に考える必要がある。

この点で大前提となるのは、日本が尊敬に値する同盟国であるという信頼をアメリカから得ることであり、同盟国としての責任を着実に果たすことが、日本のアメリカに対する発言力を強化する上で何よりも有効な方策であるということである。その上で、日米関係を円滑化するための一つの方策は、多角的枠組みの活用である。日米関係に延々と政治的な問題を生じさせてきたものは、経済的にはさしたる重要性のないマイクロレベルでの紛争であった。紛争処理を多角主義的な制度のもとで行うことは、少なくとも日本側からの過大な感情移入を避ける有効な方法である。日本がアメリカへの自己主張を強めるためには、多角主義的な枠組を活用し、第三国の支持を得ながら冷静かつ一貫した主張を淡々と行なうことが有効であろう。

また、日本が中国及び韓国からくり返し浴びせられる非難については、日本国内でも大きな見解の相違が存在するが、今後東南アジアでも民主化が進行するにつれ、自由な現地のマスコミが、高揚するナショナリズムを背景に日本を標的とする可能性は否定できない。そこで、現地社会とのさまざまなレベルにおける人的ネットワークを早期に形成することが重要となる。日本のアメリカに向けた情報発信の弱体さは、つとに指摘されているが、アジア諸国に対しても、この点において十分な努力が払われてきたとは言いがたい。日本の立場(それ自身多様なものであるが)をアメリカなど重要な諸国に継続的に情報発信することは、大した費用がかかることではない。アメリカン・センターやブリティッシュ・カウンシルなどをモデルに、ジャパン・センターを全世界に展開し、現地の日本専門家を館長として登用するなどの方法により、政府の関与を最小限にとどめながら、日本の立場を多面的に紹介する努力を積極的に行うべきである。



さらに、日本からの情報発信力を強化するには、さまざまな分野における国際的な人的ネットワークに日本人が積極的に参入していくことが求められる。それには、一部の国際問題専門家に依存することなく、社会全体の情報発信能力を拡充させていかなければならない。例えば、事実上の国際共通語として今後ますます影響力を強める英語について、日本の学校教育の非効率な状態を改善するとともに、外国人に対する日本語教育の充実、技能の優れた外国人に積極的に日本国籍取得を認める法制度の整備などを進め、日本の日常を国際社会に開放するための地道な努力を続けるべきである。

#### (5) 国際社会の支持を得るために

今日の安全保障政策の課題は、かつてより一層多面的であり、日本の領域の防衛に尽きない部分があることはすでに指摘した通りである。とりわけ、日本の国際社会におけるプレゼンスが高まるとともに、日本の利害も今や世界中に分散している。石油をはじめとする物資の供給確保はもちろん、在外邦人の安全確保や、日本の対外投資の保護は、文字通りグローバルなアプローチが必要とされる。また、地域における日本の役割には、歴史的ないきさつによる制約が今後も相当期間続くと思われるが、アフリカや中東そして中央アジアでは、むしろ日本は手の汚れていない数少ない先進国であろう。さらに、日本が国際社会全般から敬意を受ければ、近隣諸国の日本に対する態度にも好影響が期待できる。このような意味で、間接的なアプローチではあっても、国際社会への貢献を通じて国際社会全般の支持を受けることは、日本の安全保障にとっても意義のあることだと考えられる。それと同時に、このようなグローバルな取り組みは、日本がどのような国柄を目指し、またどのような世界像を理想としているのか、日本の理念が問われる営みでもある。そのような観点から見ると、日本の現状は決して十分なものとは言えない。

第一は、国連平和維持活動(PKO)への参加である。国際社会からできるだけ暴力的要素を取り除くことは人類の共通課題であり、そのためにこそ

暴力に対抗し、それを抑制するための活動に参加しなければ、日本は責任ある平和国家として国際社会での權威を持ち得ないだろう。すでに日本の自衛隊は、主としてPKOの後方支援業務に従事し、その仕事ぶりは、他国の軍隊から高く評価されていることは国民にもっと知らされなければならない。また、PKO活動が紛争の再発予防に役立つだけでなく、PKOに参加している諸外国の軍人との交流により、相互の信頼醸成を促進している点も見逃せない。

しかしながら、日本のPKO参加の現状は、明らかに国際水準に達していない。政府が野党の了承をとりつけ法案成立を確実にするために、日本のPKO参加には厳しい制約が設けられたため、ことさらに安全なPKOを選んで、アリバイ的に要員を派遣するという国際的責任の分担とはほど遠い国内的発想が支配してきた。しかも武器使用については、指揮官の命令ではなく、正当防衛として自己の判断でしか隊員は発砲することができない。これは現場のPKO隊員に不必要な危険と、心理的な負担を負わせるばかりでなく、個々人が勝手に発砲するような事態にでもなれば、軍隊組織としての規律も保ち得ない。このような状況を放置してきたことは、政治の怠慢と言わざるを得ない。

われわれは、武器使用に関する極端な制限を見直す最近の動きを歓迎するとともに、さらに踏み込んでPKFへの参加凍結を解除し、日本のPKO参加を早急に諸外国並みのものとすることを提案する。同時に、PKOへの参加を自衛隊法の本来任務に格上げして自衛隊内部でもPKO軽視の傾向を改め、加えて自衛隊のみならず警察、地方自治体等にも積極的なPKOへの参加を促し、PKOの持つ広範な政治的、外交的効果を高めるべきであると考えている。

PKOと並んで政府開発援助(ODA)の積極的かつ効率的な遂行が、国際社会の支持を得るために重要である。自助努力を促しながら経済インフラの整備を中心に円借款を活用した日本のODAは、時に理不尽な批判にさ

らされながらも、誇るべき成果を挙げてきた。

しかし、ODA予算が右肩上がりに増加した過程で、公共事業費とよく似た予算配分の固定化傾向が窺えるなど、既得権益構造が出来上がってしまったのは問題である。また、ODA予算の急速な肥大のために、日本の援助はあらゆる途上国に対して、あらゆる分野で援助をするという総花的でメリハリのないものとなった。しかも、ODA予算の増加をよいことに、十分な政策判断なしに増分主義に基づいて国別のODA配分を行ってきたため、途上国の中には日本からのODAを前提に予算を組んでいるところさえ少なくない。途上国からみれば、日本は「カネ払いのよいお人好しの国、与しやすい国」と見えたとはいえない。だが、それでは気前のいい成金国家ではあっても、信頼できる国家ではない。国際社会の支持を得るには、カネを配ることが第一という利権政治的な発想は改めるべきである。

また、今後日本は厳しい財政上の制約にさらされ、すでに98年度予算で10%削減が決定された。さらに、為替レートが円安にふれたこともあって、日本のODA総額は、98年には世界一の座を明け渡すことになる。今後とも財政上の制約は大きくなるものと思われ、日本のODA政策も否応なく変化を迫られよう。

われわれは、今後のODAを、総花的なものから特定の重点国や、重点分野に、限られた期間集中的に投入して、内外に日本の援助政策の重点目標を明らかにすることを提唱したい。また、日本の援助努力をより良く統合し、政策目標を明らかにする意味でも、民間投資やNGOの協力も視野に入れた国別援助計画を策定することを提案したい。

さらに、PKOおよびODAは、バラバラに実施するのではなく、両者を連携させることによって現地社会の民生の安定を達成し、いわゆる平和創造に大きな力となるだろう。この点で、PKOの軍事的側面と政治的、経済的な側面の有機的な連携を強めることを検討すべきである。

国際社会への貢献としては、これ以外にも環境対策や、新エネルギー開発、国際犯罪防止などさまざまな分野で、日本の特性を活かした国際協力が考えられる。また、経済的な意味での繁栄を達成した日本では、ボランティア活動に多くの日本人が関心を持ち始めている。このような民間やこれまで国際関係と直接かかわらなかった部門の、さまざまな資源を積極的に活用することが強く望まれる。このような観点から、非営利組織(NPO)やNGO活動の支援と育成のため、法制度の整備や税制の改善によって、民間基金の活動を促すような施策が強く望まれる。

2010年日本への提言 — 総合的で重層的な安全保障 —

---

1998年5月15日発行

2010年の世界と日本の総合政策研究会

座長 高坂正堯 (故人)

委員 安部文司 大阪教育大学助教授

草野 厚 慶應義塾大学教授

田所昌幸 防衛大学校教授

田中明彦 東京大学教授

中西 寛 京都大学助教授

提言責任者 江口克彦 PHP総合研究所 副社長

事務局 秋山憲雄 同 常務取締役第二研究本部長

(プロジェクトマネージャー) 島 泰幸 同 研究プロジェクト推進部

二又美子 同 研究プロジェクト推進部

装丁 木村浩明 KT DESIGN

印刷製本 図書印刷株式会社

PHP総合研究所 研究プロジェクト推進部

〒102-8331 千代田区三番町3-10 Tel.03-3239-6222 / Fax.03-3222-0424

---