

防衛大綱をどう見直すか

かねこ まさふみ
金子 将史

PHP総合研究所 主任研究員

Talking Points

1. 次期「防衛計画の大綱」の策定にあたっては、直近の変化や経験を反映するだけでなく、体系的な評価基準を確立することが望ましい。
2. 第一に、「脆弱性」「可能性」といった軸で安全保障課題を整理し、戦略上の優先順位を明確にすべきである。
3. 第二に、現在及び将来必要な防衛力の規模や形を規律する「兵力整備概念 (force planning construct)」を確立しなければならない。
4. 第三に、国内外のパートナーとの連携・協力関係の方向性を明示する必要がある。ただし、防衛大綱で政府全体としての取り組みを規定することには限界もある。
5. 第四に、関係機関、政治、国民といった様々なステークホルダーからの支持を調達するよう策定過程を見直す必要がある。

PHP 総合研究所

〒102-0075 東京都千代田区三番町 5-7 3F

Tel:03-3239-6222 Fax:03-3239-6273 e-mail:think2@php.co.jp

1. はじめに

来年にかけて、わが国の防衛力整備や運用に関する基本方針を定める「防衛計画の大綱（以下防衛大綱）」が見直される予定になっている。2008年9月17日、防衛省内で、第1回の「防衛力の在り方検討のための防衛会議」が開催された。年内に官邸に関連の有識者会議が設置されるとの報道もある。

防衛大綱が最初に策定されたのは、冷戦中の1976年（昭和51年：以下51大綱）のことである。¹ その後20年近くを経て、1995年（平成7年）に改定をみた（以下07大綱）。現在の防衛大綱は、小泉政権下の2004年（平成16年）12月10日、安全保障会議と閣議を経て決定されたものである（以下16大綱）。同時に、新たな中期防衛力整備計画（2005—2009年度）も決定されている。²

16大綱は、「この大綱に定める防衛力の在り方は、おおむね10年後までを念頭においたものであるが、5年後又は情勢に重要な変化が生じた場合には、その時点における安全保障環境、技術水準の動向等を勘案し検討を行い、必要な修正を行う」としており、この見直し条項が、政府内での動きの直接の契機である。

防衛大綱の見直しが、内外の変化や様々な経験を踏まえて行われることは当然であるが、防衛政策の変革や防衛力の整備は、直近の出来事に反応するだけでなく、より広く長い視野で行なわれる必要がある。だが、防衛大

綱をどのような観点で見直すのか、また見直された大綱をいかに評価すればよいのかについて、これまで十分検討されてきたとは言えない。16大綱で5年ごとの見直しが明記され、防衛大綱が、日本の防衛・安全保障政策を定期的にアップデートしていく政策アイテムとなっている今日、防衛大綱を見直し、評価する体系的な基準を確立する必要があるのではないか。

そこで本稿では、16大綱後の主要な変化や動きを概観した上で、米国における防衛大綱に相当するQDRを評価したミッシェル・フローノイの分析枠組みを取り上げ、防衛大綱の評価に応用することにする。以前筆者は、16大綱発表直後に、地理的焦点が曖昧であること、防衛大綱によっては防衛庁・自衛隊を超えた政府全体での安全保障政策を規律し得ないことなどを問題として指摘したが、本稿はより一般化した評価基準を確立するための試論である。³

2. 16大綱後の動き

まず、現大綱策定以降の内外の主要な出来事や環境変化、蓄積された経験を簡単に振り返っておこう。

グローバルな国際政治環境に関しては、イラクやアフガニスタンにおける対テロ戦争の戦況や金融危機をうけて、米国の超大国としての地位が揺らぎ、中国、ロシア、インド、欧州などが独自の立場を強める多極化の基調が鮮明になってきた。⁴

¹ 51大綱制定の経緯については、田中明彦『安全保障』（読売新聞社、1997年）瀬端孝夫『防衛計画の大綱と日米ガイドライン』（木鐸社、1998年）参照。

² 07大綱制定の経緯については、秋山昌廣『日米の戦略対話が始まった』（亜紀書房、2002年）参照。

³ 拙稿「新防衛大綱を読む」2004年12月22日（http://research.php.co.jp/column/s_08/briefing/01.html）。

⁴ 多極化の趨勢については、例えばNational Intelligence Council, *Global Trends 2025: A*

日本周辺では、とりわけ 2006 年のミサイル実験・核実験以降、北朝鮮の核・ミサイル問題が深刻の度を増したことが特筆される。六者協議は期待された成果を上げるにいたっておらず、近年では金正日氏の健康不安も伝えられるなど、北朝鮮をめぐる情勢は不確実である。また、中国の台頭が確たる現実となり、経済を中心とした機会としての側面に加え、近代化著しい軍事力や環境問題への取り組みの遅れなど脅威となりうる側面も目立つようになっている。近年は安倍政権以降の戦略的互惠関係が進展する日中関係であるが、小泉政権期の政治的緊張や反日感情の高まりに見られるように、今なお大きな触れ幅を残している。

対テロ戦争やイラクへの自衛隊派遣により、米国との同盟関係は著しく強化され、小泉政権期、日米関係は「世界の中の日米同盟」と再定式化された。他方で、近年では、米国のテロ国家指定解除など北朝鮮政策をめぐる隙間風が吹いており、日米当局が合意を見たはずの米軍再編についても進展が遅れている。⁵ オバマ政権誕生を受けて、両国関係に再調整が必要な時期でもある。

防衛省・自衛隊自体も、この 4 年間で大きな変化を経験してきた。¹⁶ 大綱成立以前からの活動であるが、何よりもインド洋での補給活動やイラク復興支援活動は、自衛隊の今後の国際平和協力活動の在り方に示唆を与える経験だった。組織面では、2006 年 3 月には、統合幕僚監部が発足し、自衛隊は本格的な統合運用体制に移行したことが大きい。2006 年に発生した防衛施設庁幹部の談合事件への対応では、2007 年 9 月に防衛施設庁が廃止

され、地方協力局、装備施設本部、防衛監察本部、地方防衛局が新設された。そして、2007 年 1 月に、防衛庁が防衛省へと移行したことは、象徴的意味合いが強いとは言え、重要な節目である。併せて、従来付随任務とされてきた国際平和協力活動等が自衛隊の本来任務として改めて位置づけられた。

だが、防衛省移行と同じ年、その推進役でもあった守屋前事務次官が収賄容疑で逮捕され、防衛省の改革が焦点となってしまう。それをうけて設置された防衛省改革会議は 2008 年 7 月に提言をとりまとめており、次期大綱にはその内容も反映しなければならない。⁶

3. 米国 QDR の評価基準

米国において、日本の防衛大綱に概ね相当するのは、4 年ごとの防衛見直し (QDR : Quadrennial Defense Review) である。クリントン政権で QDR 策定に関わった米国の安全保障専門家、ミッシェル・フローノイが、2006 年 2 月に公表された QDR (以下 QDR2006) を検討しているが、その際に用いた 4 つの評価基準は、日本の文脈でも参考になる。⁷

第一の基準は、QDR が国防省にとっての戦略的な優先順位を決めるための適切な枠組みを提示しているかどうかである。そうした枠組みは、上位の意思決定者が困難な選択をする際の助けとなるものでなければならない。

⁶ 防衛省改革会議「報告書」2008 年 7 月 15 日。

⁷ Michèl A. Flournoy, "Did the Pentagon Get the Quadrennial Defense Review Right?," *The Washington Quarterly*, Spring 2006, pp.67-84. QDR2006 についての邦文での解説は、『平成 20 年版防衛白書』; 福田毅「QDR2006 と 2007 年国防予算案」『調査と情報』第 512 号、2006 年 2 月。

Transformed World, November 2008 を参照。

⁵ ケント・E・カルダー『日米同盟の静かなる危機』(ウェッジ、2008 年)。

QDR2006 では、9.11 後の安全保障課題を「脆弱性」と「可能性」を軸に整理し、脆弱性高・可能性高の破滅型（大量破壊兵器やそれに似た効果の手段を用いるテロリストやならず者国家）、脆弱性高・可能性低の妨害型（米国の軍事的優位性を相殺する技術・手段を用いる競争相手）、脆弱性低・可能性高の非正規型（テロや反乱など国家に対抗するために非通常手段を用いる非国家・国家主体）、脆弱性低・可能性低の伝統型（従来型の軍事競争・紛争で軍事力を用いる国家）という4象限図を提示した。

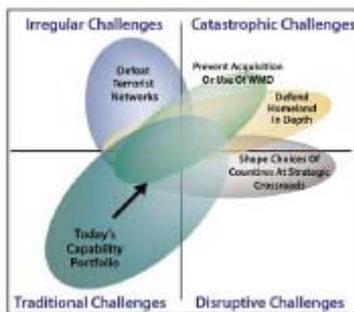


図1 出典：QDR2006, p.19

4象限図は、伝統型から破滅型、非正規型、妨害型への力点のシフトを示しつつ、特に優先される課題として、「テロリスト・ネットワークの打倒」「徹底した本土防衛」「戦略的分岐点にいる諸国の方向づけ」「敵対的国家や非国家主体による大量破壊兵器獲得・使用の阻止」をプロットしている。ただし、フローノイは、何に優先順位をおくかについて国防当局内で明確なコンセンサスがあるわけではないと指摘している。

第二の基準は、QDR が、21世紀の脅威と機会に適合するような形で、米軍を再形成するものかどうかである。QDR は、短期・中期における米軍の規模や形を規定すると同時に、米軍が将来必要な能力のポートフォリオ

について長期的なビジョンを発展させ、そうしたビジョンの実現に必要な投資シフトを特定する概念 (construct) を構築する必要がある。

QDR2006 では、それまでの「1-4-2-1（本土防衛、4つの重要地域での侵略抑止、2つの大規模紛争における迅速な打倒（うち1つで決定的な勝利）、限定的な数の小規模緊急事態への対処）」という兵力整備概念は後景に退き、「通常戦」「本土防衛」「非正規戦」の三分野について、通常時 (steady-state) と非常時 (surge) で必要な戦力を求める兵力整備概念を提示した。



図2 出典：QDR2006, p.38

なおフローノイは、QDR2006 は、この兵力整備概念を実際の戦力を再配分する上で活かしきっておらず、長期的な戦略ビジョンを十分示していないと批判している。

第三の基準は、QDR が、国内関係機関や国際的なパートナーの能力を増進するためのイニシアティブを推進しているかどうかである。今日の安全保障課題の解決には、軍事力だけではなく、外交力、経済力、情報力などを統合することが不可欠である。QDR2006 では、国家安全保障戦略策定ガイダンスの確立、文民の展開能力支援、省庁横断的な教育訓練といった関係機関の一体的な努力 (interagency unity of effort) を強化し、他

省庁の能力を構築するための措置が挙げられている。同様に、他国の協力も不可欠であり、QDR2006では、国内治安能力の向上など国際的パートナーの意図と能力を高めることを強調した。

第四の基準は、QDRが、軍や司令官、議会、同盟国やパートナー国といった国防省内外のステークホルダーの支持を得るための政治的戦略をつくり出しているかどうかである。フローノイは、QDR2006の策定過程について、軍の指導者との調整や同盟国やパートナー国との協議は行われたが、議会指導者や産業界との協議は低調だったと指摘している。

防衛大綱とQDRの位置づけは完全に同一というわけではないが、以下では、フローノイによる4つの基準に従って16大綱を評価し、今後の大綱見直しに際しての論点を挙げていくことにしたい。

4. 戦略上の優先順位

16大綱では、(QDR2006の4象限分類にあたる)戦略的な優先順位をつけるための枠組みは明示されていない。あえて挙げるとすると、我が国の安全保障上の戦略目標を「日本防衛」と「国際的安全保障環境改善による脅威予防」とした上で、防衛力の役割を、「新たな脅威や多様な事態への実効的な対応」「本格的な侵略事態への備え」「国際的な安全保障環境の改善のための主体的・努力」という3つの領域に整理していることであろう。大まかに言えば、防衛力の役割の1つ目と2つ目の領域は「日本防衛」という戦略目標、3つ目の領域は「国際的安全保障環境改善による脅威予防」という戦略目標にそのまま対応する。

16大綱にも明記されているように、現在の国際情勢では、日本に対する本格的な侵略の蓋然性はきわめて低い。中期的にも、日米同盟の信頼性が確保されている限り、その可能性は低いだろう。ただし、中長期的には国際情勢は大きく変化しうるし、日米同盟の持続性が絶対に保証されるわけではない。また、本格的な侵略事態に対処するための防衛力を短期に整備することは不可能でもあるため、16大綱は、本格的な侵攻事態に対処する防衛力について、「最も基盤的部分を確保する」としている。

「日本防衛」という戦略目標に関し、16大綱の力点は「新たな脅威や多様な事態への実効的な対応」にあり、弾道ミサイル、ゲリラ・特殊部隊、島嶼攻撃、領空侵犯・武力工作船、大規模・特殊災害など、具体的な課題を挙げている。問題は、これらがそれぞれどの程度重要なのかはっきりしないことである。次期大綱では、こうした個別課題を「新たな脅威／多様な事態」といった指示性に乏しい言い回しの下で列挙するだけではなく、QDR2006の「脆弱性」「可能性」のような軸で整理することが期待される。

「国際的な安全保障環境の改善」という戦略目標(と防衛力の役割)については、国土防衛以外にも注力するという以上の記述ではなく、海上輸送路の安定を除けば、どのような分野や場所に力点を置くか明示されていない。冷戦期の日本が、専守防衛の名の下で国土防衛に徹し、国外の安全保障問題については、専ら米軍への基地提供や三海峡封鎖等を通じて間接的に関わっていたことを考えれば重点のシフトは明らかだが、日本がどのような国際安全保障上の課題に取り組むべきかを方向づける枠組みではない。

一つの切り口は、かつて筆者も論じたように、地理的な焦点を明確にすることだろう。⁸ 「アジア太平洋」の重要性を打ち出した樋口レポートと比較して、16大綱や荒木レポートでは、地域安全保障が前面に出ることはなかった。しかし、日本の領土や国民の生命を直接脅かす可能性のある外的脅威は、一義的には日本周辺部に存在しており、またアジア太平洋地域には経済的利害や海上輸送路をはじめとする日本の死活的な国益がかかっている。アジア太平洋地域の平和と安定が、我が国の安全保障政策の優先課題であることは確認しておく必要があるだろう。

日本にとっての戦略上の優先課題を防衛大綱以上に明確に示している公式文書は、2005年2月19日の日米安保協議委員会（通称：2+2）で合意された共通の戦略目標である。⁹ その中で、「地域」と「世界」における共通戦略目標が下記のように整理されている。

<地域における共通戦略目標>

- ・日本の安全確保とアジア太平洋地域における平和と安定強化。日米に影響を与える事態への対処能力
- ・朝鮮半島の平和的統一支持
- ・核計画、ミサイル、不法活動、拉致等北朝鮮の諸懸案の解決、追及
- ・中国の責任ある建設的役割歓迎と中国との協力
- ・台湾海峡の平和的解決
- ・中国の軍事的透明性
- ・ロシアの地域への建設的関与
- ・日ロ関係の正常化

⁸ 拙稿「新防衛大綱を読む」前掲。

⁹

http://www.mofa.go.jp/Mofaj/area/usa/hosho/2+2_05_02.html

- ・平和、安定、活力ある東南アジアの支援
- ・開放性、包含性、透明性を重視した地域協力発展
- ・不安定化を招く武器移転に反対
- ・海上交通の安全

<世界における戦略目標>

- ・人権、民主主義、法の支配といった基本的価値推進
- ・国際平和協力活動や開発支援でのパートナーシップ強化
- ・WMN/Mの削減と不拡散推進
- ・テロの防止と根絶
- ・日本の常任理事国入りによる国連安保理の実効性向上
- ・エネルギー供給の安定化

これらは日米の共通目標であるため、日本単独での戦略目標の重点とは、重なりが多いものの力点はおのずから異なる。また、どちらかといえば政治的・外交的色彩が強いものも入っており、安全保障・防衛政策を優先順位づける枠組みとしてはやや羅列的である。繰り返しになるが、次期防衛大綱では、これらの戦略課題を、QDR2006における「脆弱性」「可能性」のような軸で整理すべきであろう。

こうした作業が、安全保障課題が中長期的にどうなっていくかという情勢判断に基づいて行なわれるべきことは言うまでもない。問題は、誰がそうした中長期的なインテリジェンスを提供するかである。近年官邸のインテリジェンス機能強化が図られているが、防衛大綱策定作業に、官邸のインテリジェンス部門がどれだけ寄与できるか疑問である。¹⁰

¹⁰ 官邸のインテリジェンス機能強化については、拙

5. 兵力整備概念 (force planning construct)

防衛大綱の第一の役割は、前項で述べたような戦略上の優先課題と整合的な兵力整備概念を提示することだろうが、16大綱ではこの点で今一步物足りない。

1976年に最初の防衛大綱(51大綱)が策定されて以降、長らく採用されてきた兵力整備概念は、自らが力の空白となって我が国周辺地域の不安定要因とならないよう、独立国としての必要最低限の基盤的な防衛力を保有するという「基盤的防衛力構想」であった。¹¹なお、51大綱では、基盤的防衛力構想は、限定小規模侵略に独力対処する防衛力という、目安となる概念と結びついていた。これに対し、冷戦後の07大綱では、基盤的防衛力構想そのものは維持されたものの、限定小規模侵略独力対処という整備目標は放棄され、替わりとなる目安も示されなかったことから、兵力整備概念としての規律力は弱まることになった。

16大綱は、基盤的防衛力構想の有効部分を継承するとしつつも、「多機能で弾力的な実効性のある」防衛力という新概念を提示したが、この概念自体は「多機能・弾力的・実効的」という形容詞の羅列以上の内容に乏しい。どのような種類の任務を達成する能力を目指すかについては、すでに触れた16大綱におけ

る「防衛力の役割」、そして中期防の「自衛隊の能力等に関する主要事業」で言及されているが、個別の能力を位置づけ、重みづける全体像は見えにくい。他方、大綱本文で陸海空三自衛隊への言及をなくし、統合運用を大前提としていく方向を明確にしたことは高く評価できる。

次期大綱が新たな兵力整備概念を構築していく際、上述した共通戦略目標を達成するための日米両国の役割・任務・能力を整理した2005年10月の2+2の共同文書「日米同盟：未来のための変革と再編」が土台となるだろう。¹²同文書は、日本防衛、周辺事態、国際的安全保障環境改善といった場面において、防空、弾道ミサイル防衛、人道救援、復興支援など、日米が協力すべき15の具体的な項目を挙げた。これらを整理することが、兵力整備概念構築の第一歩となろう。¹³日本に必要な防衛力は日米協力の文脈に限定されるわけではないので、上記15項目に限らず、米国以外の国々との協力場面や日本単独での活動場面に必要な項目を含む総合的な検討が必要である。

日本が防衛力整備を構想する場合、軍事的超大国である米国と異なり、特に国際的な活動では、日本が単独に対処することはまずないということに留意しなければならない。換言すれば、日本の防衛力は、米国との同盟関係やその他の国々との共同行動を念頭に置いて構想することが不可欠である。16大綱では、

稿「官邸のインテリジェンス機能は強化されるか」『PHP Policy Review』Vol.2-No.6,2008年2月(<http://research.php.co.jp/policyreview/vol2no6.php>)。

¹¹ 基盤的防衛力構想については、道下徳成「戦略思想としての『基盤的防衛力構想』」石津朋之・ウィリアムソン・マーレー編『日米戦略思想史—日米関係の新しい視点』(彩流社、2005年)第8章を参照。

¹²

http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/henka_ku_saihen.html

¹³ 示唆的な論稿として、山口昇「『変革』後の日米同盟を考える：国際平和協力活動を中心に」『防衛研究所ニュース』2006年1月号、同「平和構築と自衛隊」『国際安全保障』第34巻第1号、2006年6月、17-34頁。

「我が国自身の努力」「同盟国との協力」「国際社会との協力」という三つのアプローチを統合的に組み合わせて二つの目標を達成しているが、もはやアプローチを分類するだけでは十分ではないだろう。¹⁴ 防衛大綱では、米国やその他のパートナー国との共同行動の中で、効率的、効果的に成果を上げ、存在感を発揮する防衛力の在り方を提示しなければならない。

また、次期大綱では、各役割に必要な防衛力の規模の目安となる指標化が望ましいだろう。米国では、QDR2006では後景に引いたものの、必要な兵力の前提として、近年では1-4-2-1、かつては2MTW（2つの大規模戦争で勝利しうる兵力）といった指標が提示されてきた。自衛隊の海外活動についても、最大限どの程度の規模のどのような活動を行なうことを念頭においており、ローテーションを含めてどの程度の兵力投入が可能かつ必要かを明確にすべきである。

この点、英国の2003年防衛白書の記述が参考になる。¹⁵ 同白書は、軍事力整備の目標を、湾岸戦争のような1つの大規模作戦とボスニアやコソボにおける紛争のような2つの中規模作戦を同時に遂行する能力とした。そして、大規模な外征作戦では米国の参加が前提であり、英国はそうした作戦に参加する場合、重要な軍事的貢献をすることによって、

紛争後も含めて、政治的・軍事的な意思決定に影響を与えることを目指すとしている。そして、そのためには、米国の指揮構造と相互運用的であること、米軍の作戦テンポについていけること、米国と行動する場合に最大のインパクトを与えうる能力を提供することが求められるとの認識を示している。

加えて、次期防衛大綱では、当面の安全保障課題に対処する防衛力を示すだけでなく、将来的な防衛力の姿を明示し、その実現のためにどのような工程でどれだけのリソースを配分していくかというロードマップを明示する必要がある。現在における優先順位と将来的な優先順位をいかにバランスさせるかは、兵力整備概念に不可欠の要素である。

6. 国内外のパートナーシップ強化

フローノイの論稿では、国防省や米軍が主導して、関係機関協力の能力や国際的なパートナーの能力を増進しようとしているかが評価基準となっているが、圧倒的な資源を持つ米国国防省・米軍と日本の防衛省・自衛隊を同列にはできない。本稿では、防衛省・自衛隊と国内外の諸アクターとの連携・協力関係強化という観点で論じることしよう。

まず国内における他の関係機関との協力関係強化について、16大綱は、関係機関が連携して政府全体として対応することの重要性をこれまでの大綱以上に強調している。具体的には、特に、日本に脅威が及んだ場合に日本自身が行う努力について、「安全保障会議等を活用して、政府として迅速・的確に意思決定を行い、関係機関が適切に連携し、政府が一体となって統合的に対応する」とし、政府の情報能力向上とならんで、自衛隊・警察・海

¹⁴ 防衛大綱改定作業を意識して近頃発表された東京財団の報告書は「多層強調的安全保障戦略」の「4つのレベル」として、「日本自身の防衛力」「日米同盟の信頼性・実効性の強化」「国際平和協力の強化」と並んで、「地域安全保障協力の強化」を挙げ、アプローチの分類をより精緻化している。東京財団安全保障研究プロジェクト「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。

¹⁵ UK Ministry of Defence, *Delivering Security in a Changing World: Defence White Paper* (December 2003), p. 8.

上保安庁等の関係機関の連携、そして国と地方公共団体の連携を明記した。また、新たな脅威や多様な事態への対応についても、警察等関係機関との協力が明記された。国際安全保障環境の改善での国際社会との協力については、ODAの戦略的活用が挙げられた。

実際、安全保障分野での機関横断的協力については前進がみられる。例えば、情報機能強化に関しては、2008年2月に情報機能強化検討会議が「官邸における情報機能の強化の方針」をまとめ、内閣情報分析官によるオール・ソース・アナリシスに基づく情報評価書の作成や情報保全強化が進められている。¹⁶ 警察と自衛隊の協力も、16大綱策定に先立つ2002年4月には都道府県警と自衛隊の各師団等との間で現地協定が締結されており、以後共同の図上訓練や実動訓練が行われている。国民保護法成立以降、武力攻撃やテロ攻撃などにおける国民保護に関して、地方自治体、警察・消防・自衛隊を含む対処機関、内閣官房などの連携が、計画策定や訓練を通じて進んできた。ODAについても、2006年に海外経済協力会議が設置され、外務省、経済産業省、財務省の調整が進展している。

しかし、機関横断的な取り組みが十分でない分野もある。特に国際平和協力分野では、荒木レポートでも指摘されたように、警察の消極的態度が持続し、内閣府、外務省、防衛省、NGOなどの連携や役割分担は十分とはいえない。また、国家的見地から外交・安全保障分野での戦略的方向性を決める官邸レベルのメカニズムも弱く、安倍政権で日本版NSCの設置が試みられたものの、実現をみること

なく今にいたっている。¹⁷

以前指摘したように、こうした政府全体としての取り組みを、防衛大綱によって規定することには無理がある。¹⁸ 大綱決定後の細田官房長官談話は、16大綱は、防衛力のあり方のみでなく、その前提となる我が国の安全保障の基本方針を示すとしたが、防衛大綱は、基本的には今後の防衛力整備の方向性を示すための文書であり、防衛力以外の手段について指針を示すには限界がある。

安全保障の基本方針については、公開非公開は別として、防衛省・自衛隊にとどまらない政府全体として取り組みを方向づける公式文書を防衛大綱とは別に策定することが望まれる。それに基づいて、防衛大綱では、防衛省主導で関係機関連携(interagency)を強化する方策に言及する、ということが本来あるべき姿であろう。ただし、国家安全保障戦略—国家防衛戦略—QDR/国家軍事戦略という戦略文書の体系が存在する米国においてすらinteragencyは大きな課題であり、人事交流や共通予算など、省庁間協力を促進する制度的工夫が必要である。

他国との協力関係について、同盟国である米国との関係が最優先課題であることは改めて言うまでもないが、本稿では簡単に触れるにとどめる。次期大綱では、何よりも16大綱策定後本格化した米軍再編協議の結果を反映させていくことが必要である。既述のように、2005年2月の2+2で共通戦略目標が明確にされ、2005年10月の2+2で両国の役割・任務・能力及び在日米軍と関連する自衛隊の態勢についてとりまとめている。よく整

¹⁶ 拙稿「官邸のインテリジェンス機能は強化されるか」前掲。

¹⁷ 安倍政権のNSC構想については、拙稿「いよいよ動き出した『日本版NSC』構想」『ワールド・インテリジェンス』Vol.5、2007年3月号。

¹⁸ 拙稿「新防衛大綱を読む」前掲。

理された内容ではあるが、普天間移設問題はじめ、その後あまり進捗がみられないものがあり、防衛大綱改定をきっかけに実行へのモメンタムを回復する必要がある。¹⁹

来年1月には民主党オバマ政権が誕生することから、米国の外交・安全保障政策がどのように軌道修正されるかも注視する必要がある。ただし、軍事力偏重の対外関与からの転換を図ってきたゲーツ国防長官が留任することから、今年6月に発表された国家防衛戦略の方針が継続するとみて大過ないだろう。²⁰むしろ日本としては、次期大綱のプロセスを通じて同盟国としての観点をオバマ政権にインプットしていく必要がある。²¹加えて、近年米国では、議会を中心に、米軍の任務役割について、第二次大戦後の再編期以来最重要ともいわれる再検討が行なわれており、その動向にも着目すべきだろう。²²

米国との同盟関係の重要性については多言を要しないが、国連PKOや対テロ戦争、インド洋における地震・津波災害救援を見れば分かるように、国際的な平和協力活動の分野では、有志諸国が協力して対処することが常態化している。他方で、事態ごとにアドホックに有志国が集まるだけでは、成功の確率は

¹⁹ 例えば、AEIのオースリン研究員らは、今後日米が共同作戦能力を向上すべき重点領域として「ミサイル防衛」「制空権の維持」「海洋安全保障」「打撃力」を挙げる。Michael Auslin and Christopher Griffin, *Securing Freedom: The U.S.-Japan Alliance in a New Era* (AEI, 2008).

²⁰

<http://www.defenselink.mil/news/2008%20national%20defense%20strategy.pdf>

²¹ 筆者が委員として参加した、日米同盟に対する最近の提言として、松下政経塾政経研究所・日米次代会議プロジェクト「日米同盟試練の時—『広範でバランスのとれた同盟』への進化が急務—」

(<http://www.mskj.or.jp/lab/index.html#teigen>)。

²² Panel on Roles and Missions, US House of Representatives Committee on Armed Services, "Initial Perspectives," January 2008.

低く、日ごろ軍事的な交流のない国についてその能力や意図について信頼することも難しい。そこで、平時から、訓練・演習の実施、共通の標準運用手続き(Standard Operating Procedures:SOP)の策定、軍事情報の共有等を通じて、共同行動する能力を高め、信頼を培っておくことが必要になる。

日本にとっても、国際的な平和協力活動において、米国以外との共同行動の可能性が高くなっており、パートナーとなりうる非同盟国との共同対処能力を高めることが望ましい。防衛省・自衛隊の行う防衛交流は、長らく政策対話や信頼醸成の域を出ていなかった。²³だが近年では、多国間演習への自衛隊の参加など、他国との共同対処能力の向上をめざした動きが見られるようになっている。

米国以外の国とのパートナーシップとして、16大綱以降最も重要な動きは、豪州との安全保障協力の強化である。日本と豪州との間では、近年イラクにおける協力や災害人道支援など、安全保障分野における協力実績を重ねており、2007年3月には、当時の安倍総理とハワード豪首相が「安全保障協力に関する日豪共同宣言」を発表し、包括的に安全保障協力が進められることになった。²⁴日豪間の防衛首脳会談や、米国を加えた日米豪の高官会談も頻繁に行なわれるようになっており、豪州との関係は準同盟国とも言えるまで強化されてきた。他にも安倍政権で開始されたNATOとの関係強化などが注目される。

16大綱では、平素から、各種の二国間・多国間訓練を含む安全保障対話・防衛交流を推

²³ 佐島直子「東アジアの『地域化』と日本の『安全保障対話・防衛交流』」山影進『東アジア地域主義と日本外交』(日本国際問題研究所、2003年)第三章。

²⁴

http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/australia/visit/0703_ks.html

進するとあるだけだが、次期大綱では、こうした米国以外の諸国との平時の防衛協力を積極的に位置づけるべきだろう。例えば、日本が、米国と共同でこうした防衛協力を推進し、欧州において「平和のためのパートナーシップ (PfP)」が果たしてきた機能をアジア太平洋地域において果たしていくことを考えてもよい。²⁵ 更に言えば、安全保障関連での他国との協力関係は、防衛省・自衛隊にとどまらない。海上保安庁や警察、インテリジェンス組織などを含め、相手国との関係に応じて柔軟に参画することが求められる。

7. 大綱策定過程はこのままでよいか

防衛省・自衛隊以外のステークホルダーからの支持を得ていく上で、防衛大綱策定過程にはどのような配慮が必要だろうか。同盟国である米国との協議など他国との相互作用も重要であるが、以下では主として国内の関係機関、政治、国民との関わりについて述べる。

まず 16 大綱の策定過程を振り返ってみよう。防衛庁内では 2000 年 12 月に新中期防が策定されたことをうけて 07 大綱の見直しが始まり、2001 年 9 月から防衛力の在り方検討が始まっていた。その後、巨額の費用を要する弾道ミサイル防衛の導入を決定するに際して、防衛力全体を見直すことになり、2003 年 12 月、弾道ミサイル防衛の導入と新しい中期防・防衛大綱の策定を盛り込んだ閣議決定が行なわれる。その後、防衛庁にとどまらない立場から安全保障・防衛力について議論する総理大臣の懇談会「安全保障と防衛力に

関する懇談会（荒木懇談会）」が 2004 年 4 月に発足し、同年 10 月には報告書を発表した。

同懇談会は、荒木座長など財界人、五百旗頭真氏、田中明彦氏らの有識者に加えて、佐藤謙元防衛事務次官、西元徹也元統幕議長といった防衛庁・自衛隊 OB、更に古川貞二郎元内閣官房副長官、柳井俊二元外務次官が委員となっている。樋口懇談会では、官僚 OB の委員は防衛、外務、大蔵省、通産省であったことを考えると、古川氏の参加には橋本行革による官邸機能強化の影響を見て取ることができる。懇談会会合では、防衛省だけでなく、警察等の関係機関からの説明も行なわれている。

だが、前項でも述べたように機関横断的な取り組みが拡大している今日、懇談会に官僚 OB を参加させ、関係機関からヒアリングするというやり方で果たして十分なのであろうか。既述のように、本来であれば、安全保障に関する政府全体としての取り組みについての文書を策定することが望ましいが、防衛大綱にその機能を担わせるとすれば、その策定過程自体に十分関係省庁を巻き込む必要があるだろう。内閣官房の企画立案機能強化を背景に、16 大綱の策定過程は、内閣官房の安全保障・危機管理担当の官房副長官補が取り仕切ったが、そのスタッフは事態対処要員が中心で、戦略立案担当者のごく少数である。関係機関とのリエゾン役となりうる有能な戦略立案スタッフを相当数配置することが不可欠である。

16 大綱策定過程を、政治との関係で見ると、荒木懇談会設置に先立つ同年 3 月 30 日、自民党政務調査会の国防部会・防衛政策小委員会「提言・新しい日本の防衛政策」を発表

²⁵ Michael E. O'Hanlon and Mike M. Mochizuki, "A Liberal Vision for the US-Japanese Alliance," *Survival*, Vol. 40, No. 2 (Summer 1998) pp 127-134.

していることが注目される。²⁶ 自民党提言は、防衛・安全保障政策についての包括的な内容を含んでおり、荒木懇談会の議論でもかなりの程度参照された。²⁷ 実際、両者を比較すれば、その重なりの大きさは明瞭である。

荒木レポートをふまえて、内閣官房を中心に防衛大綱策定作業が行なわれ、6回の安保会議を経て、2004年12月に16大綱が公表された。この過程では、武器輸出三原則の緩和等をめぐって、自民党と公明党との間で与党内協議も行われている。

以上のように、16大綱では、早期に、与党（特に自民党）のまとまった見解が示され、その後の議論を方向づけた。今回の大綱見直しでは、報道の通り今年12月に有識者懇談会が設置されるとすると、与党側からのインプットはよりアドホックに行われることになるかもしれない。16大綱に比較して防衛省内での検討開始から懇談会設置までのリードタイムは相当短く、与党、防衛省、官邸／懇談会での検討が同時並行的に進むことになりそうである。そのことで無用の混乱をもたらさないよう注意が必要だろう。

16大綱は比較的政権基盤が安定した小泉政権下で策定されたが、1年以内に総選挙が行なわれ、政権交代の可能性もある現在の政治状況では、自民党色の強い大綱見直しは、政権交代後すぐ再見直しを迫られるリスクもある。無論、必ずそうなるということではない。樋口懇談会は、冷戦後の国際情勢の中で安保政策の転換を目指した非自民連立政権の細川首相の発意でスタートしたが、報告書が

提出されたのは自社連立の村山首相に対してである。社会党首班の村山政権は07大綱を策定するが、同大綱は、その後の自民党首班でも、また社民党が政権を離脱してからも長く維持された。

こうした07大綱の経緯は、(55年体制下の対立にもかかわらず)防衛、安全保障における超党派的コンセンサスが存在することを示したものとも言えるが、防衛・安全保障政策における政治の主導性の欠如を物語るものとも言える。次期大綱策定の過程で政権交代が起きた場合、政治主導を強調する民主党が07大綱時のパターンに従うとは考えにくい。防衛大綱策定にあたりどのような形で政治が関与する検討を要しよう。

この点、米国QDRと日本の防衛大綱には大きな違いがある。QDRは文字通り4年ごとに見直されることになっているが、これは大統領任期と符合しており、QDRは政権の防衛力形成の方針を示すことになる。フローノイは、二期目の大統領にはQDRは不要ではないかと主張しているが、いずれにせよ、政権の交代とQDRの改編は同期している。

それに対し、日本の場合、首相の在任期間は一定ではなく、しかも多くの場合1-2年ときわめて短い。したがって、仮にある首相が自らのビジョンを大綱に反映させたとしても、それを実行に移す前に退任していることが通例ということになる。こうした現状では、防衛大綱がある種最大公約数的な内容になるのもやむをえず、継続性は一定程度担保される一方で、迅速かつ大胆に政策を転換することは難しい。

これらは、防衛大綱だけに限らず、日本の統治機構そのものにまつわる課題であるが、それ以前の問題として、首相はもちろん、防

²⁶

<http://www.jimin.jp/jimin/seisaku/2004/pdf/seisaku-006.pdf>

²⁷ このあたりの経緯は下記の講演録を参照。田村重信「安全保障政策形成における自民党政務調査会の役割」(<http://research.php.co.jp/etc/027/>)。

衛閣僚であっても、防衛大綱にそれほど強い関心を持っていないことも指摘できよう。16大綱策定にあたり、オールジャパンでの安全保障政策の見直しを促した福田官房長官、基盤的防衛力構想の見直しにこだわった石破防衛庁長官などは例外的存在である。だが、次期大綱の見直しでは、今年7月にまとまった防衛省改革会議という先行懇談会の報告書も存在する。防衛調達の一元化などかなり難しい内容を含んでおり、政治の明確なコミットメントがなければ、組織利益に左右されて迷走する可能性が高い。

最後に、最大のステークホルダーである国民との関係について述べておこう。防衛政策については長らく国民の中に抵抗感が強く、そうした中、「防衛を考える会」「防衛問題懇談会」「安全保障と防衛力に関する懇談会」といった有識者懇談会が、政府が一方的に防衛政策を決めているのではないとの姿勢を示す、言わばクッション役を果たしてきた。

だが、有識者懇談会には、ある種のお墨付きを与える効果はあっても、安全保障・防衛政策形成過程に国民が参加する機会であるわけではない。安全保障・防衛政策が広く国民的基盤を持つようにする上で、有識者懇談会というメカニズムには限界がある。

そこで参考になるのが、豪州の試みである。豪州では、防衛力整備を方向づける防衛白書の策定に先立って、主要論点をまとめたディスカッション・ペーパーを国民に提示し、主要都市で国民からの意見聴取のための会合を開催するcommunity consultation programを実施している。²⁸ 並行して、地方政府、専門家や産業界との協議の機会も設けられる。

日本でも同様の試みが検討されてもよいのではないか。

以上、フローノイのQDR評価基準に沿って防衛大綱を検討してきた。日本の防衛予算が5兆円弱に上ることを考えれば、防衛大綱を体系的に評価するための努力がこれまで十分なされてこなかったこと自体問題であろう。日本の防衛政策についての議論はともすると神学論争に明け暮れし、防衛力の内実まで十分議論が行われないくらいがあった。もはや防衛問題についての政策論を成熟させていくべき時期であり、そのためには防衛大綱を評価する基準を確立することが不可欠であろう。

²⁸

<http://www.defence.gov.au/whitepaper/consultation.htm>

『PHP Policy Review』

Web誌『PHP Policy Review』は、弊社研究員や国内外の研究者の方々の研究成果を、各号ごとに完結した政策研究論文のかたちで、ホームページ上で発表する媒体です (<http://research.php.co.jp/policyreview/>)。

グローバリズムの急展開、BRICS諸国の台頭、エネルギー資源の高騰、金融市場の混乱、絶え間なく続くテロや地域紛争など、21世紀の世界は混迷を極めています。国内に眼を転じれば、少子高齢化社会、増え続ける公的債務、東京一極集中、地域の衰退、教育の荒廃など、将来に向けて解決すべき課題が山積です。

これらの問題の多くは、従来からの発想だけでは解決できないものです。官民の枠を超え、様々な智恵が求められています。『PHP Policy Review』では、「いま重要な課題は何か。問題解決のためには何をすべきか」を問いながら、政策評価、政策分析、政策提言などを随時発表してまいります。

2007年～既刊テーマ一覧：

Date/No	分野	タイトル・著者
2008.10.08(Vol.2-No.10)	地域政策	公共施設の有効活用による自治体経営改革 —廃止をタブー視するな— 佐々木陽一 PHP総合研究所 主任研究員
2008.7.22(Vol.2-No.9)	地域政策	国土形成計画を道州制の練習問題とせよ！ 荒田英知 PHP総合研究所 主席研究員
2008.5.9(Vol.2-No.8)	教育	多様な選択肢を認める「教育義務制度」への転換 就学義務の見直しに関する具体的提案 亀田 徹 PHP総合研究所 主任研究員
2008.3.31(Vol.2-No.7)	地域政策	自治体現場業務から展望する道州制 窓口業務改善と指定管理者制度の波及効果 南 学 PHP総合研究所 客員研究員
2008.2.29(Vol.2-No.6)	外交・安全保障	官邸のインテリジェンス機能は強化されるか 鍵となる官邸首脳のコミットメント 金子将史 PHP総合研究所 主任研究員
2008.1.24(Vol.2-No.5)	外交・安全保障	中国の対日政策 —PHP「日本の対中総合戦略」政策提言への中国メディアの反応— 前田宏子 PHP総合研究所 研究員
2007.12.13(Vol.1-No.4)	地域政策	地方分権改革推進委員会『中間的な取りまとめ』を読む 佐々木陽一 PHP総合研究所 主任研究員
2007.11.28(Vol.1-No.3)	地域政策	政府の地域活性化策を問う ～真の処方箋は道州制導入にあり～ 荒田英知 PHP総合研究所 主席研究員
2007.10.24(Vol.1-No.2)	外交・安全保障	日本のインテリジェンス体制 「改革の本丸」へと導くPHP総合研究所の政策提言 金子将史 PHP総合研究所 主任研究員
2007.9.14(Vol.1-No.1)	地域政策	「地域主権型道州制」は日本全国を活性化させる 江口克彦 PHP総合研究所 代表取締役社長

『PHP Policy Review』(Vol.2-No.11)2008年12月発行
発行責任者 永久寿夫 制作・編集 PHP総合研究所

〒102-0075 東京都千代田区三番町5-7 3F

Tel:03-3239-6222 Fax:03-3239-6273 e-mail:think2@php.co.jp