

## 民主党流の防衛大綱は可能か

金子 将史 *Masafumi Kaneko*

(株)PHP総合研究所 国際戦略研究センター長

Talking Points

1. 現在鳩山政権が行っている「防衛計画の大綱（防衛大綱）」の見直しでは、自公政権下でまとめられた有識者会議報告書を参照しつつ、その限界を超える必要がある。
2. 新たな防衛大綱では、台頭する中国への対応をはじめ、戦略上の優先順位を明確にし、それと整合的な防衛構想を提示しなければならない。
3. 民主党カラーを打ち出すには、米国以外の国々との防衛協力を大きく前進させることが一案である。ただし、それは日米の防衛分担、防衛協力を代替するものではない。
4. 有事シナリオに基づくプロフェッショナルな検討と国民や地方政府等との対話機会の設定を組み合わせ、大綱策定過程を革新する必要がある。
5. 鳩山政権は、防衛大綱策定の機会をとらえて、日本の安全保障政策に対する内外の信頼を回復しなければならない。

株式会社 PHP総合研究所

〒102-8331 東京都千代田区一番町21番地

Tel. 03-3239-6222 Fax. 03-3239-6273

E-mail: think2@php.co.jp



## 1. はじめに

2009年10月16日、鳩山内閣は、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)」の策定に関し、関係閣僚委員会、政府連立与党首脳会議、基本政策閣僚委員会を開催し、2009年中の完成が予定されていた防衛大綱及び中期防衛力整備計画の見直しを先延ばしし、2010年中に結論を出すことを決めた。<sup>1</sup>2010年2月16日、総理大臣決裁により防衛大綱見直しの参考とするための新たな有識者会議「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」が設置され、懇談会の座長に佐藤茂雄・京阪電鉄 CEO が就任、2月18日に第1回の会合が開催されている(以下佐藤懇談会と記述)。

同日、北沢防衛大臣は防衛省で省幹部を集めて防衛力のあり方検討に関する「防衛会議」を開き、政権交代を踏まえて、防衛力をより効率的に整備するべく、安全保障環境認識、防衛力の役割等について、省内での議論を進めるよう指示した。<sup>2</sup>北沢大臣は、具体的な検討項目として、(1) 定員・実員 (2) 装備品等の取得効率化、防衛生産、技術基盤 (3) 人的側面の施策 (4) 地域との関係に留意した部隊効率化、合理化 (5) 統合運用の強化等実効性のある自衛隊の体制、を挙げ、財政事情を勘案しながら検討するよう求めた。「防衛会議」は、佐藤懇談会と並行して、月に数回、防衛省内で開催される。

政権交代により、自公連立政権下で進められていた防衛大綱見直しの作業は、大幅な軌道修正を迫られることになった。政権交代に伴ってこうした展開を生じる可能性については、過日拙稿で指摘した通りである。<sup>3</sup>防衛大綱見直しが延期されたことそのものはやむをえないことであろう。劇的な政権交代の結果誕生した鳩山政権が、自公連立時代の有識者会議のレポートに準拠して防

衛大綱を見直すことは不自然である。また、防衛大綱見直しの期限とされた2009年末までに政権発足後3ヶ月しかなく、この短期間で内閣としての体系だった防衛政策を打ち出すことは非現実的である。例えば、1997年5月に発足した英国ブレア政権が、戦略防衛見直し(Strategic Defence Review : SDR) を発表したのは翌1998年7月であり、2007年12月に発足した豪州ラッド政権が、議会に対する国家安全保障報告(The National Security Statement to the Parliament : NSS) を発表したのが2008年12月、政権初の国防白書を発表したのが2009年5月である。政権交代後の防衛政策見直しに一年以上の時間を要することは、民主主義に伴うコストとして受け入れざるをえない。

今必要なことは、日本の安全保障・防衛構想がどのようなものであるべきかについて、議論を深めていくことであろう。本稿では以下、鳩山政権による防衛大綱の見直しのポイントについて考えていくが、その参照軸として、まず勝俣レポートの示した安全保障・防衛構想に検討を加える。佐藤懇談会が対象とする国際情勢や安全保障環境が、勝俣懇談会のそれと大きく激変しているわけではない以上、勝俣レポートの成果を無視することは非生産的である。その上で、鳩山政権による防衛大綱見直しのあるべき姿について、「戦略上の優先順位の明確化」「それにもとづく防衛構想の提示」「国内外のパートナーとの連携強化」「大綱策定過程の革新」といった視点から論じていくことにしたい。

## 2. 勝俣レポート—有識者会議の意義と限界

2004年(平成16年)12月に決定された現防衛大綱(以下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

1. 内閣官房長官記者発表、2009年10月16日 ([http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/rireki/2009/10/16\\_p.html](http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/rireki/2009/10/16_p.html))。  
 2. 朝雲新聞社ホームページ、2010年2月25日付 (<http://www.asagumo-news.com/news/201002/100225/10022504.htm>)  
 2010年4月5日アクセス。  
 3. 拙稿「防衛大綱をどう見直すか」『PHP Policy Review』Vol.2-No.11、2008年12月。

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」と規定している。自公連立政権末期、この見直し条項に沿って、防衛大綱見直しに向けた作業が進められていた。

防衛省では、2008年9月17日、第1回の「防衛力の在り方検討のための防衛会議」を開催し、省内の作業をスタートしており、2009年1月には、麻生首相の下で、有識者会議「安全保障と防衛力に関する懇談会」が設置された（座長：勝俣恒久東京電力会長。以下、勝俣懇談会と記述）。<sup>4</sup>同懇談会は、11回の会合を経て、2009年8月、懇談会報告書を発表するにいたる（以下同報告書は勝俣レポートと記述）。<sup>5</sup>

この間、与党自民党では、2009年6月9日、国防部会と防衛政策検討小委員会が、新防衛大綱についての提言を取りまとめ、6月11日に麻生首相に申し入れを行っている。<sup>6</sup>同提言に関しては、「予防的先制攻撃は行わない」としつつも、日米安保体制を前提とした敵ミサイル基地攻撃能力の保有を盛り込んだ点が話題を呼んだ。自民党提言は、その他にも、集団的自衛権の行使についての解釈変更、日本版 NSC の新設、対外情報機能の強化、武器輸出3原則の見直しなどに言及している。

勝俣レポートは、第一章で日本の安全保障戦略を論じている。そこではまず日本がめざす世界を「日本の安全と繁栄の維持」「地域と世界の安定と繁栄の維持」「自由で開かれた国際システムの維持」と規定した。<sup>7</sup>続いて日本を取り巻く安全保障環境についての認識を示した後、それに照らして、上記の日本が目指す世界を実現する上での日本の安全保障戦略の目標を「日本の安全の確保」「脅威の発現の防止」「国際システムの維持・構築」の3つに整理している。

日本が目指す世界と安全保障戦略の目標の関係は不明瞭だが、前者が中長期的に持続性のある理想的な世界像

であるのに対し、それを当面の国際情勢において達成する上での安全保障政策面での目標が後者と解釈できるかもしれない。なお、勝俣懇談会とメンバーが重複し（北岡伸一東大教授、田中明彦東大教授、植木（川勝）千可子早大教授）、勝俣レポートの下敷きになったとみられる東京財団提言は、理想的な世界像ではなく、一般的な国益を定義する構成をとっていた。<sup>8</sup>

なお、2004年（平成16年）12月に決定された現防衛大綱（以下16大綱）やそのもとになった総理懇談会報告書（荒木レポート）では、「我が国防衛」と「国際的な安全保障環境の改善」の2つを安全保障戦略の目標に設定していた。勝俣レポートでは、後者を発展させて「脅威の発現の防止」「国際システムの維持・構築」とし、特に国際システムの維持・構築を強調する視点を明示したわけである。

更に、勝俣レポートは、3つの目標を達成するためのアプローチを「日本自身の努力」「同盟国との協力」「地域における協力」「国際社会との協力」の4つに区分し、3×4のマトリクスを提示する（右表参照）。勝俣レポートは、これら4つのアプローチをシームレスに連携、機能することにより、協調の芽を育て、対立や危険の種を除去する、包括的、重層的、実行的な戦略を「多層協力的安全保障戦略」と称した。東京財団提言では、「日本自身の防衛力」「日米同盟の信頼性・実効性の強化」「地域安全保障協力の強化」「国際平和協力の強化」の4つのアプローチを析出し、それを組み合わせることを「多層協調的安全保障戦略」と銘打っていた。各アプローチの内容も重なっており、両者の共鳴関係は明白である。

前回の荒木レポートでは、「地域における協力」を除く3つのアプローチが提示され、上述した2つの目標と組み合わせた2×3の「統合的安全保障戦略」を打ち出していた。発表直後にも指摘したように、16大綱

4. 会議の概要は下記のHPを参照（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ampobouei2/index.html>）。

5. 『『安全保障と防衛力に関する懇談会』報告書』2009年8月（[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ampobouei2/090928houkoku\\_j.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ampobouei2/090928houkoku_j.pdf)）。

6. 自由民主党政務調査会・国防部会／防衛政策検討小委員会「提言・新防衛計画の大綱について－国家の平和・独立と国民の安全・安心確保の更なる進展－」2009年6月9日（<http://www.jimin.jp/jimin/seisaku/2009/pdf/seisaku-012.pdf>）。

7. 『『安全保障と防衛力に関する懇談会』報告書』、p. 16。

8. 「新しい日本の安全保障戦略－多層協調的安全保障戦略」2008年10月8日。東京財団提言は、日本の国益を「日本と日本人の安全の保障」「日本と日本人の繁栄の確保」「日本と日本人の価値観の維持・増進」の3つに整理している。

	日本の安全	脅威の発現の防止	国際システムの維持・構築
日本自身の努力	<ul style="list-style-type: none"> <li>・多機能弾力的防衛力</li> <li>・統合的アプローチ</li> <li>・情報機能強化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・在日米軍駐留経費負担</li> <li>・国際平和協力活動</li> <li>・「総合安全保障」</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国連改革</li> <li>・周辺海空域の監視</li> </ul>
同盟国との協力	<ul style="list-style-type: none"> <li>・拡大抑止</li> <li>・相互運用性</li> <li>・役割・任務・能力</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・共通戦略目標</li> <li>・米軍再編</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国際公共財の提供</li> </ul>
地域における協力	<ul style="list-style-type: none"> <li>・対話枠組</li> <li>・地域諸国との協力</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・信頼醸成</li> <li>・地域協力（海賊対策等）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域安全保障枠組</li> <li>・地域災害救援活動</li> <li>・PSI</li> </ul>
国際社会との協力	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国連制裁決議の履行</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・軍備管理レジーム</li> <li>・核軍縮</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国際レジームの強化</li> <li>・コアグループの形成</li> </ul>

出所：勝俣レポート 16 頁

では地域の視点が弱かったが、勝俣懇談会はこの点の修正にある程度は成功したものと見える。<sup>9</sup>

荒木レポートと勝俣レポートが求めた具体的施策に大きな異同はないが、目標に「国際システムの維持・構築」、アプローチに「地域における協力」を加えたことによる新たな要素も見受けられる。

第一は、中国を意識した政策群が示されたことである。例えば、周辺諸国、特に中国との信頼醸成に関する「防衛交流を、単なる人的な交流や互いの情報を入手する手段とは考えず、軍事力による抑止と両輪の関係にある重要な安全保障の施策ととらえ、積極的に推進することが必要である（24 頁）」との記述、地域安全保障枠組みに関する「中国が他国と協調して地域の安定に貢献するメカニズムを構築し、同時に、地域の規範や枠組みを通じて、非協調的な行動をとるコストを中国に理解させることが重要である（26－27 頁）」との記述からは、勝俣レポートの執筆者の一人と言われる植木（川勝）千可子氏の「リベラル抑止」「安全保障相互依存」といった主張との共鳴が看取される。<sup>10</sup> 他方で、中国の軍事的脅

威への対応については直接の言及を控えている。

第二に、対中政策とも密接に関連して、アジア太平洋地域における地域安全保障枠組についての記述が増した。具体的には、米国の同盟・友好国間のネットワーク化、ARF などの多国間安全保障協力の強化、災害救援協力の組織化が挙げられている。<sup>11</sup>

第三に、これまで専ら米国が担ってきたグローバル・コモンズへのアクセスの保障に関して補完的な役割を果たす、という方向性を打ち出した（28 頁）。勝俣レポートは、グローバル・コモンズを「世界中の国が行き来するのに用いる国際公共空間のことで、現在では公開と排他的経済水域とそれらの上空の空域を指す」と定義する。グローバル・コモンズ支配の重要性は、近年バリー・ポーゼン MIT 教授らによって唱えられており、後述するように米国の QDR でも重要な柱となった。<sup>12</sup> 勝俣レポートもこうした米国における動向を意識し、米国によるコモンズ支配の維持を日本が支援することで国際システムの安定に寄与する方向性を打ち出したものと推察される。<sup>13</sup>

9. 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/001.html](http://research.php.co.jp/column/s_08/briefing/001.html))。

10. 植木（川勝）千可子「世界の構造変動と日米中間関係－『リベラル抑止政策』の重要性」『国際問題』2009 年 11 月号、15－28 頁。

11. 同様の主張は、拙稿「太平洋安全保障共同体試案」『松下政経塾塾報』2001 年 1 月 (<http://www.mskj.or.jp/jukuho/0101jkkkanekom.html>)。

12. なお、ポーゼン論文では、コモンズに宇宙も含まれており、QDR 策定作業では、更にサイバー空間が含まれている。

Barry R. Posen, “Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony,” *International Security*, Vol. 28, No. 1 (Summer 2003), pp. 5-46.

13. 植木（川勝）、前掲論文、21 頁。

以上第一章で安全保障戦略を提示した上で、勝俣レポートの第二章は、「防衛力の役割」「新たな防衛力の機能と体制」「防衛力を支える基盤」について述べていく。16大綱や荒木レポートとの比較では、防衛力の役割として「地域的な環境・秩序のいっそうの安定化」が加えられたものの、防衛力整備の具体的な方向性については、ISRの重要性が強調されている程度で、一般的な記述にとどまった。16大綱は、本文では海空三自衛隊への言及をなくして統合運用を強調し、別表と中期防で各自衛隊について記述する構成をとったが、荒木レポートは、陸海空の防衛力整備の方向性を示していた。これに対し、勝俣レポートには、軍種に沿った記述がない。16大綱同様統合運用を重視するという点なのかもしれないが、中期防まで含めた防衛力整備計画の指針を示すという点では隔靴搔痒の感もある。

続く第三章「安全保障に関する基本方針の見直し」では、専守防衛概念の拡散を批判した上で、国連平和協力活動、弾道ミサイル攻撃対応、武器輸出三原則、官邸機能・インテリジェンス機能・国会の文民統制について政策上、法政上の再検討を促している。いずれも、「国家安全保障に関する官邸機能強化会議」「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」などで提起されながら十分実現をみていない事項である。

以上勝俣レポートを見てきたが、総じて、近年の外交・安保サークルのスタンダードな見解に沿った内容と言える。ただし、安全保障政策の目的・手段体系をマトリクス化した点で新味があった荒木レポートと比較し、勝俣レポートは、ブレークスルーには乏しかった。もはやアプローチの分類では十分ではなく、政策の優先づけが必要な段階であろう。<sup>14</sup>

勝俣レポートは、我が国のあるべき安全保障戦略を表現するものではあっても、防衛力の構成や予算といった

肝心な点で十分な指針を与えるものとは言い難かった。大幅な政策転換をはかるといふことであれば、安全保障戦略の大枠の提示といふことでよいだろうが、政策についてはほぼ継続で、防衛力整備を具体的にどうするかが重要な段階では、有識者会議を前段とする防衛大綱策定の仕組みはすでに限界に達していたといえるかもしれない。

### 3. 明確な優先順位に基づく防衛構想の提示を

鳩山内閣による防衛大綱見直しがどのような形になるのか、現段階では予測不可能である。普天間基地移設問題等で、日本の安全保障政策の根幹である日米同盟を揺らがせてきた鳩山政権であるが、その背景にどのような安全保障観、防衛観があるのか、判断に足る材料は少ない。所信表明演説や施政方針演説でも、防衛問題への言及は皆無であり、民主党があればほど重視するマニフェストにも、外交に関する記述はあっても防衛問題についての記述は一切なかった。

防衛問題への関心の低さは、日本がおかれた戦略環境の厳しさを考えれば、驚きに値する。北朝鮮は昨年、「核のない世界」や対話重視を掲げるオバマ政権を瀬踏みするかのようになり、ミサイル実験、核実験を行った。金正日氏の病状は落ち着いている模様であるが、今後継承問題をめぐって体制が不安定化する可能性も否定できない。中国の台頭は、それが平和的なものであるかぎり日本にとって歓迎すべきものだが、軍事力の近代化、国外展開能力は高まっている上、その戦略的方向性は不確実性が高い。

こうした変化の激しい戦略環境において、日本の防衛力はいかにあるべきか、鳩山政権は防衛大綱策定作業を通じて明確な方針を示さなければならない。以下、別稿で挙げた防衛大綱見直しのポイントを念頭に、検討して

14. 拙稿「防衛大綱をどう見直すか」『PHP Policy Review』Vol.2-No.11、2008年12月。  
防衛研究所『東アジア戦略概観2010』2010年3月、231頁。

いこう。<sup>15</sup>

第一に、鳩山政権は、日本が直面する安全保障課題を整理し、戦略上の優先順位を明確にする必要がある。特に、鳩山政権の安全保障環境認識や国益認識が、自公政権下で策定されてきたこれまでの防衛大綱や勝俣レポートと大幅に異なるということであれば、それを概念化し、明示する必要がある。16 大綱や勝俣レポートでは、課題の優先順位づけは十分ではなく、新大綱ではその点も改善すべきである。

さしあたり参照すべきは、2010年2月1日に発表された、米国の4年毎の国防見直し（以下 QDR2010）が示した状況認識である。<sup>16</sup> 日米の防衛協力を必要とする限り、日本にとって、同盟国である米国の脅威認識や安全保障構想は無視し得ない。米国の安全保障構想や脅威認識の長短を批判的に検証することは、日本が自らの構想を立案する際の鏡としても必要であろう。鳩山首相も佐藤懇談会の第1回会合で、「先頃、米国の QDR が発表されたが、日本の安全保障戦略のあるべき姿をしっかりと議論した上で、いかに連結するかということも重要であるし、予算上の制約も十分考えていくことが必要である。」と発言している。

QDR2010 は、米軍が直面する作戦状況の特徴を以下の3つに整理する。第1に、戦争がハイブリッドなものになってきている。国家が非通常兵器を使用したり、非国家主体が先進的な軍事技術を使用したりと、米国の敵は米軍の優位を相殺するような手段を用いようとする。第2に、新興国や非国家主体の台頭等により、「グローバル・コモンズ」における安定が脅かされている。米国の敵は、米国のパワー・プロジェクションを鈍らせ、拒否する「アクセス拒否 (anti-access) 能力」や「領域拒否 (area denial) 能力」を保有する可能性がある。具体的には、海外でのサイバー攻撃や国内でのネット

ワーク浸透、海賊、衛星破壊兵器、宇宙への進出が挙げられる。第3に、脆弱な国家と結びついた挑戦の頻度や深刻さが増す。そうした国が急進主義の温床になり、それが核武装するといった可能性もある。今後数十年の紛争は、国家が強さを競い合うことから発生するだけでなく、国家の弱さから発生することになる。

ここで、QDR2010 と勝俣レポートを比較すると、勝俣レポートは、16 大綱同様、弾道ミサイルやテロなどの新しい脅威を強調してはいるが、紛争のハイブリッドな形態についての言及は目立たない。日本としても周辺諸国との関係などその含意について吟味が必要だろう。グローバル・コモンズの安定という観点は、既述のように勝俣レポートにも見られ、日米間での協議が反映されたものと推察される。だが、単なるキーワードの共有に終らせず、実態的な協力を生み出すには、より具体的な施策に落とし込んでいく必要がある。関連して、統合空海戦闘概念 (joint air-sea battle concept) など重要な方向性も示されており、鳩山政権下の大綱見直しでグローバル・コモンズを重視する観点がどれだけ継承されるか注視する必要がある。脆弱な国家への注目は両者とも共通しており、軍事的な介入よりもその後の開発や復興を選好する傾向のある日本にとって、同盟協力の総合化への機会を生み出す可能性もある。鳩山政権にとっても、受け入れやすい方向性だろう。

グローバル・コモンズにおける優位性の維持については、直接の言及は少ないが、その焦点は中国である。日本にとっても、中国の台頭やその軍事能力の増大にどのように対応するかは、避けて通れない課題である。中国は、安全保障上の懸念対象であり、外交上のライバルであり、超国家的な脅威や経済面でのパートナーであり、その意味で、冷戦期のソ連と異なり、敵と断定できない複合的な存在である。<sup>17</sup> 鳩山政権の防衛政策も、こう

15. 拙稿「防衛大綱をどう見直すか」『PHP Policy Review』Vol.2-No.11、2008年12月。

16. U.S. Department of Defense, “Quadrennial Defense Review,” February 2010. その内容についての分析は、拙稿「米国防見直し：QDR2010を読む」『PHP Policy Review』Vol.4-No.23、2010年2月。

17. 防衛研究所『東アジア戦略概観 2009』2009年3月、260頁。

した中国の複合的な性格を反映したものでなければならぬ。グローバル・コモンスズに関しては、今後米中印等の地政学的競争の場となる可能性が高く、日本と中東を結ぶ海上交通路のかなりの部分を占めるインド洋の安定を見すえた政策が特に必要であろう。<sup>18</sup>

こうした戦略上の優先順位と整合的な防衛力の在り方はどのようなものか、具体的な防衛構想を提示することが、鳩山政権下の防衛大綱見直しの第二の課題となる。自衛隊が現在及び将来達成しなければならない任務・役割はどのようなものであり、そのためにはどのような規模や能力の防衛力が必要なのか、資源配分をささなければならぬ。米国 QDR についても、コンセプトを提示するだけで、予算額、兵力計画、調達上の決定と結びついていないとの批判があるが、既述の通り、こうした批判は、日本の防衛大綱に関して一層妥当する。<sup>19</sup>

従来、防衛大綱のコンセプト部分は、有識者会議に主導される面が大きかったが、それが別表や中期防で示されている防衛力整備目標を十分規律していたとは言い難い。その点、「抽象的或いは理論的な考察から始めるのではなく、どのような主要装備がどの程度の数量必要なのかという具体的な検討から入る」べきとする松村昌廣 桃山学院大学教授の批判は傾聴に値しよう。<sup>20</sup> 松村氏は、①万一、戦術核兵器を保有する場合、どの程度の射程の弾道ミサイル若しくは巡航ミサイルを何基保有するか②今後、保有すべき空母の規模と隻数をどうするか③通常型潜水艦に加えて原子力潜水艦を保有するか④敵地攻撃能力を保有するか⑤万一、敵地攻撃能力の保有を是とする場合、GPS 誘導型爆弾か巡航ミサイルのいずれにするか、搭載するプラットフォームは水上艦船、潜水艦、航空機、移動陸上車両、固定陸上発射施設のいずれにするか、を検討課題として挙げている。<sup>21</sup> こうした問題提起に耐えうるよう、鳩山政権には、コンセプト倒れに

終始しない、防衛力整備と密接に結びついた防衛構想を提示することが求められる。

#### 4. 国内外のパートナーとの連携強化を

第三に、防衛省・自衛隊が国内外のパートナーとどのように連携・協力していくかについての方向性を示す必要がある。何よりも鳩山政権は、日米の防衛分担、防衛協力をどうしていくか、早々に方針を決めなければならない。鳩山首相は、11月のオバマ大統領訪日時の首脳会談で、「拡大抑止、情報保全、ミサイル防衛、宇宙等、従来の協力分野のみならず、新しい課題も含む協力の強化を進めていきたい旨、更に、防災、医療・保健、環境、教育分野といった分野においても日米の協力関係を、特にアジア太平洋を中心に進めていくことにより、同盟関係を深めていきたい」と述べている。<sup>22</sup> いわば日米同盟の総合化であり、それ自体はまっとうな方向性といえるだろう。<sup>23</sup>

だが、そうした日米同盟の総合化は、中核たる軍事協力を薄める形で進められるものであってはならない。米国防総省は今次の QDR 策定作業にあたって同盟国と協議するとしており、少なくとも麻生政権下では QDR に関する日米協議が行われていた。鳩山政権発足後は、普天間基地問題等の対応に終われ、互いの防衛構想を刷り合わせる機会を逸したのではないかと懸念される。

鳩山政権は、自公政権下の 2005 年 2 月に、日米安全保障協議委員会 (2 + 2) の場で設定された日米共通の戦略目標やそれにそった任務役割分担を見直すのかどうか、見直すのであれば、どのような共通の戦略目標と役割分担をよしとするのか、明確にせねばならない。「緊密で対等な日米関係」を言うのであれば、日本防衛の一義的責任は日本が負い、地域の平和と安全についても役割を担うことを、防衛力整備を含む具体的行動で示し、

18. Robert D. Kaplan, "Center Stage for the Twenty-First Century: Power Plays in the Indian Ocean," *Foreign Affairs*, March/April 2009.

19. E. K. Fitzgerald and A.H. Cordesman, "The 2010 Quadrennial Defense Review: A+, F, or Dead on Arrival?," CSIS, August 27, 2009.

20. 松村昌廣「現実と乖離する『基盤的防衛力構想』—新たな防衛戦略の必要性」(財)平和・安全保障研究所、2010年1月、18頁。

21. 同上、17 - 18頁。

22. [http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/visit/president\\_0911/sk\\_gaiyo.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/visit/president_0911/sk_gaiyo.html)

23. 同盟の総合化については、松下政経塾政経研究所・日米次世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/ronbun/sympoteigen3-1.pdf>) 参照。ただし、同提言では、軍事的協力についても強化の方向性を打ち出している。



その上で日米がどのように防衛分担していくか調整するのが筋であろうが、そうした主体的な防衛構想が示される気配はこれまでのところない。

米国の安全保障政策コミュニティの一部からは、近年のように日米同盟の焦点をグローバルに拡大しようとするのは非現実的であり、むしろ同盟の役割を日本防衛に限定し、日本に自国防衛負担増を求めると同時に、米国も拡大抑止等日本防衛コミットメントを確実に保証すべし、という提言もだされるようになってきている。<sup>24</sup>そうした方向に進むならば、安全保障政策の目的一手段体系そのものを大幅に修正する必要がある。

特に今日微妙な問題となっているのは、米国の提供する拡大抑止、核の傘の扱いである。<sup>25</sup> 現行の防衛大綱の記述は、「核兵器の脅威に対しては、米国の核抑止力に依存する」と小さいが、日本の安全保障政策において拡大抑止は特別な位置を占めており、当然検討の対象としなければならない。折しもオバマ大統領は「核なき世界」を標榜しており、同盟国に対する拡大抑止は維持するとしているが、米国の核戦略の帰趨は日本にとって無視できない影響がある。

2010年4月6日に公表された核態勢見直し(NPR)報告書に関しては、その策定過程で、日米間の実務レベルでの協議も行われたが、日本側が核軍縮と核抑止の関係をどのように捉えているかいまひとつはっきりしない。岡田外相はかねて核軍縮に熱心であり、米豪の外相会談で消極的安全保証や核兵器の目的を核攻撃の抑止に限定する *sole purpose* 論を検討すると表明するなど、核兵器の役割限定に積極的だが、他方で引き続き日本が米国の核抑止力に依存する方針のようである。岡田外相は、核密約の公開にも踏み切ったが、将来の核持込みは排除しないと述べている。政権発足時に比べて、現実的な方向に軌道修正してきている印象ではあるが、核軍

縮や核兵器の役割限定と核抑止をどのように整合させるのか、省庁横断的な包括的検討に基づいて政権としての明確な方針を確立すべきところだろう。

また、鳩山政権が、米国からの自立にこだわるなら、米国と距離を置くことによってではなく、勝俣レポートも提起したように、米国以外の国々との防衛協力を推進することで米国との関係を少しでも相対化する方が生産的であろう。今日の安全保障課題は、インド洋における地震・津波災害の際に見られたように、有志諸国のアドホックな協力で対処することが多く、平素から共同行動する能力を高め、信頼を培っておく意義は大きい。

あまり目立たないが、この分野では鳩山政権下でもかなりの前進が見られる。鳩山首相は、訪日したラッド豪首相との間で ACSA を締結交渉で合意し (ACSA 締結はこれまで米国のみ)、2010年2月には、訪豪した岡田外相が交渉の正式開始をラッド首相と確認している。2009年12月には、シンガポールとの間で防衛交流に関する覚書が締結されている。<sup>26</sup> 同月には、長島防衛政務官が訪韓し、日韓の防衛交流・協力強化について議論している。<sup>27</sup> NATO との間に情報保護協定を締結する方向とも報道されている。<sup>28</sup> 北沢防衛大臣は、米国だけでなく、英仏なども共同開発を行うよう武器輸出三原則を見直す考えを示している。<sup>29</sup> 今後とも、米国以外の諸国との安全保障協力を深化させていくことが望まれるが、防衛大綱の中でも、その方向性や役割について明確に位置づける必要がある。

防衛省・自衛隊と国内機関との関係強化については、鳩山政権として特に異論はないだろう。破綻国家の再建や大量兵器拡散などグローバルな安全保障課題への対応では、金融、治安、諜報、復興、開発等の非軍事的手段の比重が高まっている。とはいえ、その強調が軍事力の必要性に蓋をすることではなすまい。近年米国で

24. Michael Finnegan, "Managing Unmet Expectations in the U.S.-Japan Alliance," *NBR Special Report*, November 2009. 邦訳は谷口智彦編訳『同盟が消える日』(ウェッジ、2010年)に収録されている。

25. 拙稿「米国の新しい核戦略と『核の傘』」『PHP Policy Review』2010年4月下旬発行予定。

26. <http://www.mod.go.jp/j/news/youjin/2009/12/16a.pdf>

27. [http://www.mod.go.jp/j/news/youjin/2009/12/21\\_gaiyou.html](http://www.mod.go.jp/j/news/youjin/2009/12/21_gaiyou.html)

28. 読売新聞「NATOと情報協定」2010年3月6日夕刊。

29. 日本経済新聞「武器三原則運用を緩和」2010年3月30日。

強調される「全政府アプローチ」にしても、軍事力の重要性を否定するものではなく、そのスマートな使用と他の手段との効果的な組み合わせを求めるものである。鳩山政権も、様々な安全保障課題で結果を出せるコストパフォーマンスの高い方法を、軍事力も含めた「全政府アプローチ」の発想で考えていくべきであろう。

## 5. 大綱策定過程の革新を

第四に、鳩山政権は、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防衛大綱策定過程を革新すべきである。政策面で自民党との違いを出そうとするよりも、むしろプロセス面で違いを出すことを目指してはどうだろうか。

上述したように鳩山政権でも有識者会議「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」が設置され、現在検討が進められている。まず、有識者委員の選考は順当なものであり、懸念されたような特殊なブレンが起用されることはなかったことを評価したい。勝俣懇談会を主導していたとされる北岡東大教授、田中東大教授、植木（川勝）早大教授は今回は入らなかったが、中西寛京大教授と加藤良三前駐米大使は勝俣懇談会の委員でもあった。ドイツなど欧州安全保障の専門家で、平和構築にも詳しい岩間陽子政策研究大学院教授は安倍政権時代の「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」の委員でもあった。

今回の人選で特徴的なのは、白石隆アジア経済研究所長、廣瀬崇子専修大教授、松田康博東大准教授といったアジア地域の専門家を多く配していることであり、報告書もアジア地域に力点をおいた内容になることが予想される。ミドルパワー論を唱える添谷芳秀慶大教授や長年知的国際交流にたずさわってきた山本正日本国際交流センター理事長は、民主党政権ならでは人選といえる

かもしれない。それでも、添谷氏や山本氏が、自民党政権下の有識者会議の常連だった北岡、田中両氏らと決定的に異なる政策を志向しているわけでもない。

むしろ問題は、有識者会議がいかに洗練された戦略構想を打ち出しても、政治指導者にとっては参考意見の一つになりがちで、それに積極的にコミットする程度がそれほど高くないことである。そのことは勝俣レポート第三章が列挙した、自衛隊派遣の一般法制定、集団的自衛権解釈の変更、武器輸出の見直し、日本版 NSC と言った提言が、各種懇談会の度重なる問題提起にもかかわらずいつまでも積み残しになってきたことに顕著に現われている。有識者会議は決定機関ではなく、その結論は公的な安全保障戦略の代用品ではありえない。有識者会議での議論は議論として、早い段階から政治指導者の関与を伴う政策形成の枠組みを創造するべきではないか。

また、有識者会議では大枠の議論に終始しがちだが、具体的な有事シナリオに基づいて必要な防衛力やオールジャパンでの対応を検討することがぜひとも必要である。例えば米国 QDR2010 の策定過程でも、イラク、アフガン、北朝鮮の体制崩壊、パキスタンの核兵器へのコントロール喪失といった非正規戦争シナリオ、中国 vs 台湾、ロシア vs バルト諸国、イランといった国家間戦争シナリオなど、11 のシナリオが検討された。<sup>30</sup> 更に、アンドリュー・マーシャル（ネット・アセスメント室長）らに率いられたレッド・チームが代替シナリオの検討を行っている。<sup>31</sup> こうした検討は、有識者会議よりも、防衛省なり内閣官房なりが主導して関係各省を巻き込み、必要に応じて外部有識者を交える形で実施すべきものであろう。具体的には、安全保障会議の下に設けられている事態対処専門委員会を活用するのが適当であり、その結果を有識者会議にインプットすることが望ましい。

30. Erin K.Fitzgerald and Anthony H. Cordesman, *op.cit.*, p.27.

31. *Ibid.*, p.28.

政権交替で政策過程が大きく変化したことの影響も適切にマネージする必要がある。自公連立政権では、与党各党内での政策過程が一定の役割を演じていたわけだが、鳩山政権では、閣僚委員会や政務三役の比重が高まっている。このことが防衛大綱の策定をどう左右することになるのか。また、現政権が、社民党というやや異質な存在を連立内に抱えていることの影響はどうだろうか。鳩山首相の施政方針演説から「抑止力」の文言が削除されたのは、社民党福島党首の反対のためと報じられている。<sup>32</sup> 自公政権下でのように連立与党間の政策協議が十分制度化されておらず、党首や小沢幹事長によるアドホックな調整に終始していることも不安を抱かせる。参議院選挙など契機として社民党が連立を離れるかどうかで、防衛大綱の最終的な中身も変わってきそうである。

民主党政権らしさを打ち出すという点では、国民を防衛政策論議に巻き込むことを考えることも一案である。<sup>33</sup> 従来有識者懇談会は、政府が独断で防衛政策を決めているわけではないと正当化する役割を演じてきたが、国民から見れば遠い存在でしかない。例えば豪州の **community consultation program** は、防衛力整備を方向づける防衛白書の策定過程で、国民に主要論点をまとめたディスカッション・ペーパーを提示し、主要都市において国民からの意見聴取会を開催している。<sup>34</sup> 地方政府、専門家や産業界との協議の場も設けられる。政権の方針が曖昧なままではかえって逆効果かもしれないが、防衛政策の正当性を高める上では、国民との相互作用の機会をつくることに一考の価値があろう。

普天間問題をはじめ、日本の安全保障政策の根幹をなす日米同盟を揺らがせてきた鳩山政権であるが、新しい防衛大綱の策定は、政権の安全保障政策に対する内外の信頼を回復するまたとない、そしてもしかすると最後の

機会である。鳩山政権は、新防衛大綱において、日本が自国防衛や国際安全保障において軍事面を含めてどのような役割を担うのか、政権としての方針を示さねばならない。米国とのギクシャクした関係を仕切りなおす上でも、この機会を生かすことがぜひとも重要である。96年の「日米安保共同宣言」、97年の日米防衛協力の指針改定といった一連の同盟再定義をもたらした契機の一つは、95年に行われた防衛大綱改定で周辺事態に関する記述を盛り込んだ日本側のイニシアティブだった。

政権交代を実現した現政権にとって、自公政権との差別化をはかろうとする心理が働くことは自然だが、差別化のための差別化に走る誘惑に屈してはならない。合理的理由に基づいて課題の優先順位を変えることはあつてよいが、日本が直面する戦略環境をリアルに見すえつつ、それを反映した防衛政策、同盟政策を打ち出すという基本線を踏み外してはならない。少なくともアジア諸国が軒並み軍拡に走る中、日本だけが軍縮を続けるという選択肢はありえない。

米国以外の国々との防衛協力強化（ただし米国との防衛協力強化と両立）、軍事面、非軍事面を統合した安全保障構想、非公開のプロフェッショナルな検討と国民との対話を適宜組み合わせた防衛政策形成、といった新基軸を打ち出せるならば、「民主党流の防衛大綱」の策定は可能だろう。だが、その真価は、目新しさではなく、何よりもその実効性によって測られなければならない。

©PHP Research Institute, Inc. 2010

32. 日本経済新聞「日米安保 50 年（中）説得なく決断もなく」2010年3月27日。

33. 以下の議論は、「防衛大綱をどう見直すか」『PHP Policy Review』Vol.2-No.11、2008年12月、13頁。

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

■バックナンバー

Date/No.	分野	タイトル・著者
2010.4.8(Vol.4-No.25)	地域政策・教育	子どもの未来を拓く地域からの挑戦 前・恵庭市長／「子育てと教育を考える首長の会」事務局長 中島興世
2010.2.23(Vol.4-No.24)	地域政策	指定管理者制度から公共施設のあり方を見直す コンサルティング・フェロー／横浜市立大学教授・エクステンションセンター長 南 学
2010.2.18(Vol.4-No.23)	外交・安全保障	「米国国防見直し：QDR 2010」を読む 主任研究員 金子将史
2010.2.3(Vol.4-No.22)	地域政策	ハコモノ改革を自治体経営自立化への突破口とせよ コンサルティング・フェロー／前・志木市長 穂坂邦夫
2010.1.19(Vol.4-No.21)	教育	義務教育費国庫負担金の加配定数分を税源移譲せよ ～教職員定数制度の見直しに向けた提言～ 主任研究員 亀田 徹
2010.1.12(Vol.4-No.20)	地域政策	松下幸之助と観光立国 コンサルティング・フェロー／東洋大学准教授 島川 崇
2009.12.10(Vol.3-No.19)	地域政策	民主党政権は、こうして地域のポテンシャルを高めよ！ コンサルティング・フェロー／中部大学教授 細川昌彦
2009.11.5(Vol.3-No.18)	外交・安全保障	「東アジア共同体」に対する中国の姿勢 主任研究員 前田宏子
2009.11.5(Vol.3-No.17)	政治	鳩山政権に期待する「新しい政治」のあり方を論ず 常務取締役 永久寿夫
2009.9.1(Vol.3-No.16)	外交・安全保障	国家ブランディングと日本の課題 主任研究員 金子将史
2009.7.6(Vol.3-No.15)	地域政策	富士山静岡空港の挑戦 ～空港の画竜点睛は新幹線新駅にあり～ 研究員 宮下量久
2009.4.23(Vol.3-No.14)	教育	フリースクールへの公的財政支援の可能性 ～憲法第 89 条の改正試案～ 主任研究員 亀田 徹
2009.2.03(Vol.3-No.13)	外交・安全保障	中国の対外援助 研究員 前田宏子
2009.1.9(Vol.3-No.12)	外交・安全保障	2025年の世界とパブリック・ディプロマシー 主任研究員 金子将史
2008.12.10(Vol.2-No.11)	外交・安全保障	防衛大綱をどう見直すか 主任研究員 金子将史
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～ 主任研究員 佐々木陽一
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！ 主席研究員 荒田英知

Date/No.	分野	タイトル・著者
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 主任研究員 亀田 徹
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 客員研究員 南 学
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 主任研究員 金子将史
2008.1.24(Vol.2-No.5)	外交・安全保障	中国の対日政策 － P H P 「日本の対中総合戦略」政策提言への中国メディアの反応－ 研究員 前田宏子
2007.12.13(Vol.2-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 主任研究員 佐々木陽一
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～ 主席研究員 荒田英知
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 P H P 総合研究所の政策提言 主任研究員 金子将史
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 代表取締役社長 江口克彦



## 『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、様々な智慧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。

### 『PHP Policy Review』 (Vol.4-No.26)

2010年4月発行

発行責任者 永久寿夫

制作・編集 株式会社 PHP 総合研究所

〒102-8331 東京都千代田区一番町21番地

Tel : 03-3239-6222 Fax : 03-3239-6273

E-mail : think2@php.co.jp

## 株式会社PHP総合研究所とは

1946年に設立された独立の民間シンクタンク。創設者の松下幸之助の願いであるPHP（Peace and Happiness through Prosperity：繁栄によって平和と幸福を）の実現に向けた研究活動に取り組んでいる。

これまで「学校教育活性化のための七つの提言」、「2010年 日本への提言－総合的で重層的な安全保障－」、「地域主権型道州制」、「日本の対中総合戦略」やマニフェスト検証など、多くの研究・提言を発表してきた。

## メールマガジン登録のご案内

株式会社PHP総合研究所の最新情報をお届けします。

- ・ 政策研究、提言
- ・ 論文
- ・ コラム

メールマガジンの配信をご希望の方は

<http://research.php.co.jp/newsletter/>

へアクセス後、ご登録下さい。