



静かな抑止力

Quiet Deterrence

日本再建イニシアティブ
日米戦略ビジョンプログラム



RJIF

Rebuild Japan Initiative Foundation

一般財団法人
日本再建イニシアティブ

静かな抑止力

Quiet Deterrence



RJIF

Rebuild Japan Initiative Foundation

一般財団法人

日本再建イニシアティブ

刊行によせて

日本再建イニシアティブは、2011年3月11日の東日本大震災と福島原発事故の後、日本を再建するビジョンを構築することを目指して、近藤正晃ジェームス（Twitter日本代表＝当時）、新浪剛史（株式会社ローソン代表取締役社長CEO＝当時）、そして私の3人が発起人となってつくった独立系のシンクタンクである。

私たちはこのシンクタンクを登記（2011年9月末）するのとほぼ同時に、福島原発事故独立検証委員会（民間事故調）を立ち上げ、この事故の根本原因の究明、事故対応の適否の検証、日本の原発の安全規制の失敗の政治的かつ組織文化的構造の分析を行い、『福島原発事故独立検証委員会 調査・検証報告書』（ディスカヴァー・トゥエンティワン、2012）を刊行した。また、報告書の英語版もその後、英国のラウトレッジから出版した。（The Independent Investigation Commission on the Fukushima Nuclear Accident, The Fukushima Nuclear Power Station Disaster: Investigating the Myth and Reality, Routledge, 2014）

ここで明らかにしたのは、原発稼働に伴うリスクを「想定外」の一言でタブー視する慣行と規制と安全文化であり、日本の原子力の産官学に染み付いている異論を排除する「ムラと空気のガバナンス」であり、危機のリーダーシップを育てようとしない「日常とルティーンの専制」だった。

もう一つ、福島原発事故は日本にとって戦後最大の国家危機であったが、それはまた戦後最大の日米同盟の危機でもあった。（この点は、拙著『カウントダウン・メルトダウン』（文藝春秋、2012年）を参照していただきたい）

原発事故に現れた日本の安全の失敗は、「人間安全保障国家」としての「国の形」の不備を日本の国民に思い知らせたが、それはまた「国家安全保障国家」としての「国の形」の不具合をも合わせて問うことになったのである。

そのような問題意識もあって、日本再建イニシアティブは、21世紀地政学の時代における日米関係の再構築を主要な研究テーマに据えている。

幸いなことに、2012年から、カート・キャンベル前米務次官

補（CNAS：新米国安全保障センター共同創立者及び共同議長）とマイケル・グリーン元米ホワイトハウス国家安全保障会議（NSC）東アジア局長（CSIS：戦略国際問題研究所上級副所長兼ジョージタウン大学准教授）を日本再建イニシアティブの特別招聘スカラーに招き、彼らとともにさまざまな取り組みを始めている。

とりわけ、マイケル・グリーン博士は2013年夏、2カ月以上、東京・赤坂の日本再建イニシアティブオフィスに常駐し、安倍晋三首相をはじめ日本側の政策決定者との意見交換を重ね、日米安全保障関係の研究をさらに深めたが、私たちは、それを機に、神保謙慶応義塾大学准教授を座長とする外交・安全保障専門家のチームによる日米戦略ビジョンプログラムを正式に発足させ、グリーン博士と連続的に対話する形で、日本の新たな国家安全保障戦略の構想を練り上げた。キャンベル博士も来日時に議論に加わった。

その成果が、この「静かな抑止力」報告書である。

本報告書の概要は、月刊誌『中央公論』（2014年1月号）に掲載された。今回の報告書全文には、キャンベル、グリーン両氏のコメントも含まれている。

日本では、安全保障政策が往々にして、憲法論議と法律論議に収斂し、確かなインテリジェンスに裏付けされた安全保障政策そのものの論理と可能性がぼけてしまうきらいがある。

「静かな抑止力」戦略は、激変するアジア太平洋の国際政治の現実と文脈を踏まえた上で、あくまで安全保障政策に即して実務的構想力を働かせ、日本の国家安全保障戦略の新たな地平を探求したところにその意義があると信じている。

なお、このプログラムは、湧川いづみ研究員（プログラム発足当初は藤原未来子主任研究員）がスタッフ・ディレクターとして担当した。また、ジョージタウン大学大学院修士課程の寺岡亜由美さんが補佐を務めた。

2014年6月23日

船橋 洋一

（日本再建イニシアティブ理事長）

日本再建イニシアティブ・日米戦略ビジョンプログラム プログラム・メンバー

【米国側】

カート・キャンベル 日本再建イニシアティブ特別招聘スカラー、
前米国務次官補 東アジア・太平洋担当、
新米国安全保障研究所 (CNAS) 共同創業者および共同議長

マイケル・グリーン 日本再建イニシアティブ特別招聘スカラー、
米戦略国際問題研究所 (CSIS) 上級副所長／アジア・日本部長、
ジョージタウン大学准教授

【日本側】

エディター

神保 謙 慶應義塾大学総合政策学部准教授

秋山 信将 一橋大学大学院法学研究科教授

中山 俊宏 慶應義塾大学総合政策学部教授

相沢 伸広 九州大学比較文化社会研究院准教授

小谷 哲男 日本国際問題研究所主任研究員

小林 良和 日本エネルギー経済研究所石油グループマネジャー 研究主幹

塩崎 彰久 長島・大野・常松法律事務所パートナー弁護士

松田 康博 東京大学大学院情報学環教授

プログラム・ディレクター

船橋 洋一 日本再建イニシアティブ理事長

スタッフ・ディレクター

湧川 いづみ 日本再建イニシアティブ研究員

藤原 未来子 日本再建イニシアティブ主任研究員

寺岡 亜由美 ジョージタウン大学大学院修士課程

静かな抑止力 目次

刊行によせて	3
船橋洋一（日本再建イニシアティブ理事長）	
日本再建イニシアティブ・日米戦略ビジョンプログラム プログラム・メンバー	5
米国から見た『静かな抑止力』	9
カート・キャンベル、マイケル・グリーン	
はじめに	21
日本再建イニシアティブ 日米戦略ビジョンプログラム	

[第1章]

新しい戦略的環境における日本	27
● 21世紀の戦略的背景	28
● アジア太平洋におけるバランス・オブ・パワーと戦略的対立	29
● 地政学的脅威とリスク	30
● 地経学的安全保障の課題	30
● エネルギー安全保障に関するリスク	31
● 争点となるグローバル・コモンス（国際公共財）	32
● 重大事故や自然災害	33
● 資源・財政の制約	34

[第2章]

日本の国益の戦略化	37
安全保障的側面	38
● 日本国民、領土、財産及び重要インフラの防衛	38
● 北東アジアの平和と安全保障：朝鮮半島と台湾海峡	38
● グローバル・コモンス（国際公共財）における秩序の維持	40
経済的側面	43
● 均衡した持続可能な成長	43
● 持続可能なエネルギー調達	44

規範的側面	47
● 行動規範の提示国としての日本	47
● 法の支配、人権、自由の根幹	48
● 開発援助	50

[第3章]

日本の安全保障の戦略化 53

防衛政策	54
● 統合機動防衛力の実現	54

日米同盟	55
● 役割、ミッション、能力の高度化	55
コラム 集団的自衛権の行使容認	57
コラム 米国の日本における前方プレゼンスと沖縄基地問題	58

同盟プラス1、同盟プラスサム及び地域協力	61
● 豪・印・韓・露との戦略的関係の強化	61
● 東南アジアとの連携強化	62
● 日中関係：「静かな抑止力」と「戦略的パートナーシップ」	64
コラム 日本の領土保全政策とアジア太平洋の将来	67

グローバルエンゲージメント	68
● 国連と国際的核不拡散体制	68
● グローバル経済・エネルギー体制の強化	69
● 国家及び人間の安全保障としての防災・減災	72

[第4章]

戦略を実行する 75

● 国家安全保障会議 (NSC) の役割	76
● リーダーシップと省庁間協力のアプローチ	77
● 情報、リスク、危機管理	79
● 国家安全保障政策の法的基盤	80
● 戦略的国益としてのソフトパワー	82
● 次世代の人的資源への投資	83

米国から見た『静かな抑止力』

カート・キャンベル マイケル・グリーン

●はじめに

2013年の夏に日本再建イニシアティブ（RJIF）において本稿の筆者たちとともに議論し、そしていま、この『静かな抑止力』を刊行できることは、我々にとってこのうえない名誉であり喜びである。米国は、世界の秩序を正しく安定的なものにするために、強く自信に満ち、積極的に行動する日本を必要としている。本稿の筆者らは、それをまさに可能にする戦略的なビジョンを提示している。

『静かな抑止力』は、3つの点で意義深いものである。

1つ目は、安倍政権が2013年12月に策定した国家安全保障戦略に対応する民間版であり、独自の視点からなるものだけということである。本書に書かれている多くの考え方は政府の戦略に反映されているが、この『静かな抑止力』で行われている分析や率直な意見は、政府の公式な文書にはなかなか書きにくいものであろう。2つ目に、筆者たちは、軍事戦略、地方情勢、エネルギー、経済や外交といった専門分野をもち、日本でも最も優れ聡明な、新進気鋭の戦略的思想家たちを代表している。そして3つ目に、彼らは（我々の見るところ）日本に台頭してきた戦略家たちの主流にある多様なものの方をまさしく代弁しているということである。

筆者たちは愛国者であるが、超国家主義者ではない。現実主義者であるが強硬論者ではなく、そして理想主義者であるが不戦論者ではない。彼らは世界における日本の役割について、国力の源泉とその活用について理解したうえで評価している。日本のこれまでの世代の戦略的思想家とは異なり、彼らは、高度経済成長にも、汎アジア連帯のイメージにも、また日米同盟へのただ乗りにも逃避することはできない。したがって、本稿の筆者たちが推奨する国家戦略は、アジア太平洋で台頭している国際関係のダイナミズムと日本国内の政治情勢の双方に対応しているのである。これは、非常に信頼できる国家戦略であり、同時に日本の友好国、近隣諸国、同盟国に対し

再保証するものでもある。

この『静かな抑止力』の口火を切るにあたり、まず以下の3つの分野において我々の考えを示したい。

● パワーダイナミクスが変化する時代におけるグランド・ストラテジー

『アメリカのデモクラシー』において、トクヴィルはこのように考察した。

大事業の細部を調整し、計画を見失わず、障害を押して断乎としてその実現を図るといふことになると、民主政治はこれを容易にはなしえまい。秘密の措置を案出し、その結果を忍耐強く待つことは民主政治にはなかなかできない¹。

この考察は米国についてであるが、民主主義国である日本にも容易に当てはめることができる。幾多の学者やジャーナリストたちは、これまで長きにわたり日本には戦略的な考え方をする能力がないと考えてきた。ケント・カルダーは、日本を「反応国家」(reactive state)と描写した²。マイケル・ブレイカーは日本の交渉スタイルを包括的に研究したうえで、日本は国内の官僚制度や派閥争いによって対外的な交渉力を低下させているため、国際問題においていつもイニシアティブをとれないでいると結論づけている³。日本は、他のG8諸国にくらべて首脳の交代が頻繁であったし、戦後の歴史は、予期せざる対処不能な外的「ショック」に揺さぶられてきた例に満ちている(大豆、ドル、中国との国交回復、湾岸戦争など)。かつて、戦略的なプレーヤーとしての日本について尋ねられたフランスのシャルル・ドゴール大統領が、日本のリーダーシップを「トランジスタのセールスマン」と切って捨てたのはあまりにも有名である。

さらに、かつてトロツキーが考察したように、「あなたは戦略には興味はないかもしれないが、戦略はあなたに興味をもっている」のである。無秩序状態にあるどんな大国であっても、自身の存続のためには、なんらかの形でグランド・ストラテジーに関わらざるを得ない。そのような戦略は、高度な機能不全を起こしておりきわめて非効率かもしれないが、問題はそれが効果的なのかどうかである。

日本の戦後の戦略を見ると、米国と歩調を合わせ、国際問題においてリスクをできるだけ取らず、経済成長に焦点を当てたことは間違いなく効果的であった。有名な吉田ドクトリンは、はっきりとそう説明をしたことはなかったけれども、グランド・ストラテジーの根幹である一連の目的、方法および手段を明確に定義した。それは、新たな国際秩序と勢力配分についての正確な評価に基づいたものであった。確かに吉田ドクトリンは、とくに鳩山一郎、岸信介、中曽根康弘から繰り返し批判を受けてきており、幾度も行き詰まりを経験してきた。しかし同じことは、米国のソ連に対する冷戦時の封じ込め戦略や、ヨーロッパ大陸に対して英国が3世紀続けたグランド・ストラテジーにも言えよう。

「戦略」は、「戦争」という言葉と同じ漢字で始まることもあり、戦後の日本では悪い意味で捉えられた。それでも日本には、首尾一貫して持続的な、そして国内的にも支持を受けていたグランド・ストラテジーの枠組みがあった。国家が全体として一貫した目標を追求するにあたっては、ビスマルクもキッシンジャーも必要ない。

もちろん問題は、吉田ドクトリンが日本の戦略の目的としても原則的手段としても、経済成長を前提としていたことである。1990年代にバブル経済が崩壊すると、日本はほぼ20年にわたり漂流した。そしてアベノミクスの初期段階の成功にもかかわらず、人口動態や経済再建という課題は依然として前途多難である。しかし、この冷戦後の時期に、日本の指導者のなかから（とくに、橋本、小渕、小泉、そして現在の安倍首相）、アジア太平洋地域で変化するパワーダイナミクスに対処し、日本の影響力や安全保障を維持するため、経済以外の方法による政治を探求する者が現れた。この「渋々のリアリズム」は、安倍晋三が総理大臣に選出されたときに頂点に達した。その特徴は、中国という勢力の台頭に焦点を当てること、そして中国に擦り寄るのではなく、むしろ国内外の方法や手段を通じて中国と均衡を取ることを前提とした対応にある。国内的には、日本の軍事力の総合力を強化することに集中するのではなく（防衛予算は安倍政権でわずかに大きくなったが、核兵器は議論の俎上からはずされている）、むしろ組織に変化をもたらし、日本の国力をより効率的に使えるようにすることが目的である。国家安全保障局（NSC）の設立はその重要な例である。対外的には、中国の力が大きくなるなかで、勢力と影響力のバランスを良好な状態に保つため、米国と

の間だけでなく、考え方を同じくするインド太平洋軸の沿岸の民主主義諸国との連携を主眼としている。

●日本版NSCの歴史的経緯

安倍首相は日本初の国家安全保障局（NSC）を設立したが、そこには、パワーバランスが不確実な時代において、グランド・ストラテジーを策定し、明確に説明し、実行する能力を強化したいという考えが表れている。戦後日本の政治システムは、制度的に権限の弱い首相と縦割りの官僚制度とに特徴づけられてきた。これには日本の政治文化の帰結という側面もある。7世紀、（その5世紀後のイングランドのマグナカルタとは異なって）豪族たちの強い要請により聖徳太子が自身の権限を制限した十七条の憲法を制定したことから始まって、日本では各地の豪族や武将が中央の力を抑えることが可能であった。第二次世界大戦中においてさえ、陸海軍の間の対抗意識により首相以外は全員が同等となり、天皇は意思決定者であるよりむしろ、政府の決定に対して正当性を与えるものとなったのである。また、日本の縦割りの国家安全保障システムは、戦後の米国の戦略を反映したものでもある。指揮命令系統が統一されていないことにより、日本の将来に対する米国の影響力と支配力が強化できたからである。

しかしながら、歴代の米国の政権は過去数十年間、日本が組織的な意思決定を欠くことが日米同盟の大きなマイナスであると気づいていた。日本の代々の首相らも、行政改革を通じて中央での意思決定を確固としたものにしてきた。このプロセスは1980年代の中曽根康弘の時代に始まるが、1990年から1991年の湾岸戦争、そして1995年に起きた阪神淡路大震災と東京の地下鉄でのオウム真理教・サリン事件を契機に加速した。1996年の橋本龍太郎首相の行政改革会議では、危機対応能力を引き上げるために内閣・総理大臣の権限強化とスタッフの拡充を求める提言がなされ、内閣危機管理監の設置につながった⁴。橋本首相およびそれ以降の首相らは、1996年4月の日米安全保障共同宣言、1997年の日米防衛協力のためのガイドラインの見直し、1999年の周辺事態法の成立などにより米国との連携を強化した。さらに、1999年の内閣法の一部を改正する法律では、政策立案の主導権が内閣から首相に移行した。ま

た、2001年1月の行政改革では、首相が指名することができる補佐官の人数についての首相の権限が強化され、官僚や国会議員以外にも補佐官を指名できるようになった。小泉首相は2001年10月のテロ対策措置法と2003年の有事法制により、有事において自衛隊に対する首相の権限を強化した。

国家安全保障と外交政策に関するこの権限強化の傾向は、日本の戦後の平和主義、縦割りの官僚制度、そして受動性からの脱却を表したものであるが、戦前の軍国主義への回帰ではない。事実、日本は国際的な動向に歩調を合わせているのであり、日本版NSCの設立は、歴史的な観点と国際的な視点の両方の意味において時宜を得たものであり、必要なものなのである。

●日本版NSCについての3つの主要な機能についての初期評価

この『静かな抑止力』の筆者たちは、新しいNSCには3つの主要な機能があることを強調している。1つめの機能は、「国家安全保障政策のような中長期的な戦略パッケージを設計するための出発点」としての機能である。日本の経済力が相対的に低下し、日本が国際的な地位を保つために国力を総動員しなければならなくなった現在、この機能が必要だ。縦割りの官僚制度という非効率を許している余裕は、もはや日本にはない。米国の国家安全保障局（NSC）での勤務経験がある者として、注意すべき点をいくつかここに示したい。第1に、首尾一貫した戦略パッケージをはっきりと説明できるかどうかは、首相自身が外交政策を大切にしているかどうか、また首相が一貫した世界観をもっているかどうかにかかっている、ということである。安倍首相がそうであることは明らかだ。しかも、安倍首相は数年在任する可能性が十分にあり、官僚組織の外から有能な人材を登用できる（官僚が彼の退陣を待つだけではないことも明確にできる）。第2は、ホワイトハウスから外交戦略を打ち上げることは、その戦略が実行されることを担保するよりもはるかに容易だということである。実行するには、上から一方的に命令するのではなく、担当官僚をその気にさせる必要がある。そして第3に、外交戦略はキャッチフレーズやスローガン以上のものに立脚していなければならない、国内世論の支持を得られる一連の政策や新しい国際システムを正確に反映していなければならないのである。

この『静かな抑止力』の筆者たちが強調する2つめの機能は、危機管理機能の統轄におけるNSCの役割である。米国のNSCが強力な力をもっている理由のひとつは、より長期的な政策戦略と迅速な危機対応の両方に責任を有していることにある。米NSCの経験から得られる多くの考察はこの点で重要である。第1に、十分に練られた長期戦略は、眼前の危機に対応するのに不可欠である。たとえば米NSCは、アジアの民主主義諸国の間でリーダーシップを共有し強化することが重要であると認識していた。そこで、2004年にスマトラ沖地震による津波が発生したときに、災害救護活動を統一して行うため、米日豪印の「4カ国対話」をすぐさま形成したのである。危機的状況下でなされる決定はどれも長期的に影響を及ぼす可能性があり、事前に予め立案していないかぎり、どの政府であっても危機が発生したときに長期的戦略目標を決定するような時間はない。

第2に、危機が発生した場合、指導者たちは確立されたNSCの手続きを踏もうと思わないかもしれない。ケネディ大統領はピッグズ湾事件やベトナム戦争に直面したとき、アイゼンハワー前大統領が練りあげたNSCの手続きを経なかった（それが功を奏したともいえるが、他の場合はそうではなかったかもしれない）。2010年9月に起きた尖閣諸島沖での中国漁船の衝突事件に対する菅直人首相の対応も、場当たりのであり、通常的意思決定ルートにのっとったものではなかった。したがって、首相および側近の国家安全保障担当補佐官や内閣官房長官にとって、政権発足時に危機管理をどのようにするか決定し、NSCスタッフに明確に理解させることが重要なのである。最悪のシナリオは、危機管理の指揮命令系統が複数存在し、その1つを内閣官房長官（政治家）、1つを国家安全保障担当補佐官（おそらく外務省出身者）、1つを内閣危機管理室（警察庁出身者）が担うというケースであろう。

第3に、筆者たちが述べるように、「さまざまなチャンネルや情報源から情報を入手し、それを統合・分析し、適切な政策オプションのセットにして首相に提出する能力」を高めることが極めて重要であろう。米国では大統領への安全保障情報のブリーフィングは、情報の政治化を防ぐためNSCとは完全に独立して行われているが、NSCはすべての関連情報を大統領に提出する重要な責任を負っている（安全保障情報や外交、その他の情報源も含む）。それによって大統領は何が発生しているかを総合的に評価し、意思決定を行える

のである。首相に対する情報ブリーフィングはNSCとは独立して行われるべきであると我々は考えるが、NSCは内閣情報調査室長からの評価を請求する権限をもつべきであると考える。

本稿の筆者が強調する3つ目の機能とは、「有事」と「平時」の間のグレーゾーンにあるハイリスクの状況を管理する能力である。我々の見解では、日本の国益に沿った戦略的な環境を「形成する」政策を積極的に立案する、という視点でこの機能を考えることが重要だ。日本版NSCはこの点で、とくに米国、韓国、そしていまや中国のNSCへのチャンネルとして、強力なツールになるであろう。しかし、NSCスタッフは、日本の外交活動のなかでやり過ぎないように、あるいは外務省に取って代わるようなことがないように、きわめて慎重になる必要がある。キッシンジャーでさえ、最後には中国政策でしくじってしまった。なぜなら、彼もNSCも複雑な米中関係と関連する内政のすべての面に対処することはできなかったからである。日本版NSCには重大な岐路において、防衛省、経産省、財務省が外交的メッセージの価値を損なうことがないようにする重要な任務があるが、政策決定者というよりは、むしろ調整役となる方がより効果的であろう。

日本版NSCがどのように発展していくか、定かではない。将来の首相が長期政権となるのかどうか、あるいは彼が外交政策に関心をもって最も優秀な人材を集めるかどうかなど、重要な変数があるからである。米国で初めてNSCを設けた国家安全保障法をトルーマン政権が1947年に成立させたとき、その後の変遷や規模について言い当てた者はほとんどいなかった。しかし最も重要なことは、日本版NSCが日本の国家安全保障戦略を効果的・効率的にする強力なツールとなることである。またそれは、日本の国力を内から再活性化させるのを助ける制度面での変化でもある。

日本再建イニシアティブ・日米戦略ビジョンプログラムが作成した『静かな抑止力』が、その理由を示している。

● **新たなグランド・ストラテジーの目的、方法、及び手段：**
『静かな抑止力』を評価する

『静かな抑止力』は、日本の主流派の国際関係の専門家たちが、

日本が将来世界で果たすべき役割についての見解に基づいて、その目的・方法・手段に関し切れ味よく体系づけて明らかにしている。筆者たちは、世界の動向が日本の国家安全保障に及ぼす影響、とくに「地経学」及び国際的な公共財（グローバル・コモンズ）について正確に評価している。しかし、日本の国家安全保障が最もリスクに直面するのはアジアであり、また賢明な戦略が各国コミュニティに最も大きな違いをもたらすのも、アジアにおいてなのである。

本稿は、「中国は、アジアで新たなパワーゲームを形成する支配的な勢力として台頭している」と強調している。また筆者らは、アジアの秩序を法に基づいて維持するために日本が取り得る、外とのバランスを取る戦略を的確に検証している。アジアは世界でも最もダイナミックで重要な地域であり、そして中国はアジアの将来にとって最も不確実な部分である。賢明なアジア戦略は、今後50年間のアジアの平和と安定のために日本が最も貢献できるものであろう。

筆者たちは日米同盟をアジア太平洋の安定のための礎であるとみなしており、日本は米国のアジア関与のゲートウェイとして不可欠な役割を演じており、米国の前方展開戦力の拠点を代替できる国はアジアには存在しないと述べている。過去20年間の日本の戦略的な考え方を反映して、筆者らは、日本が主要な国々との戦略的・経済的な関係を拡大しなければならないこと、また、とくにオーストラリア、インド、韓国、ASEANといった「インド太平洋地域全体の『長い海外線』沿いにあり、考え方を同じくする国々との海洋国家連盟」を模索すると明確に述べている。この戦略は、米国のアジア政策の「軸足のシフト (Pivot)」もしくは「再均衡 (Rebalancing)」と完全に合致している。米国の政策はまさにこの戦略を必要としているのである。

本稿が提案する広範なプログラムは、外交、経済、ソフトパワー、軍事のツールを（その順番で適切に）組み合わせた、きわめて的確なものであると感じられる。効果的なNSCがなければ、こうした戦略的なプログラムを調整し推し進めることはできないであろう。日本版NSCの戦略を実際に方向づけていくであろう4つの点について、ここで付言したいと思う。

第1に、「長い海岸線」沿いの志を同じくする国々との連携に焦点を当てることは健全であり、従来の意味での「封じ込め」ではないということである。なぜならこの戦略は、その国々と中国との経済的・政治的な関係を制限することを主眼とはしていないからである。しかし、長い海岸線にあるいくつかの国々、たとえばインドやベトナムは中国との関係が微妙であるため、中国向けの明確な多国籍クラブへ加盟することには二の足を踏むのである。これらの国々は、中国の威圧的な行動に関する日本の懸念を共有しており、より積極的な日本を歓迎している。しかし、日本の外交は繊細かつ機敏にならなければならないであろう。これはどの国も日本とのより緊密な協力を拒否することがないようにするためである。つまり、安全を求めすぎると、最終的に日本の安全保障を損なうようなマイナスの反応をもたらすのである。

第2に、海岸線沿いの国々の世論やエリートたちの意見はすべて、世界やこの地域における日本の役割について非常に肯定的である。しかし、これは韓国には当てはまらない。米国から見れば、韓国はこれら第三国のなかでの最重要国である。韓国は考え方を同じくする民主主義国であり、米国の同盟国である。同時に、将来中国が日本と米国を拒絶するとき、戦略地政学的に最も重要な国なのである（とくに統合後）。米国や日本が求める開放的で法に基づく秩序に韓国人々は共感を寄せている、と我々は確信している。しかし、過去の歴史に関する解釈についての日本の政治家の発言が、韓国は将来的に中立化し得る、と中国に思い込ませることになるのではないかと危惧するのである。本稿の筆者たちや日本の公式の国家安全保障戦略が、過去の重荷について必ず明確にするよう期待しているわけではないが、日本の戦略的・外交的展望はそれを無視することができない、というのが現実でもある。

第3に、本稿は、台頭する大国・中国の意思決定の形成について、抑止／説得することと安心させることの両方に対して、適切に焦点を当てている。しかし一方で、賢明な対中戦略には、本稿での記載以上にニュアンスをもたせた安心させる戦略が必要であろうと感じる。筆者らは、多国間主義は中国の行為を制御する重要な調整弁となるのを的確に指摘しているが、しかしそれは、いまのところの現実であるにすぎない。言い換えれば、中国はASEANを中心としたア

ジアの多国間プロセスの影響を受けているが、同時にそのプロセスをサボタージュあるいは無視することにも積極的だったのである。対話、透明性及び紛争解決のための日中間の直接のメカニズムを強化しなければならない。

最後に、この外交政策戦略における価値観の重視に感銘を受けている。日本が法に基づく秩序の維持に利害を有することは明白であり、本稿の筆者たちは、人権と民主主義は「あるべきだ」ではなく「なければならない」ものだと、的確に述べている。この一貫性は、米国でイラク後の外交政策における規範についての論争と対照的である（オバマ大統領はこれまでのスピーチにおいて、その時々で、人権と民主主義の役割について非常に異なった説明をしている）。しかし、この原則を実際の政治において実行することは簡単ではない、ということ認識するのをもまた、重要である。ミャンマーの経済開放政策は、人権侵害の問題が再び発生したとしても継続させるべきか。ベトナムでの信教の自由・相違に関する政策が、同盟関係を結ぶかもしれない長い海岸線をもつ他の国々と相いれない場合に、日本がベトナムと長期的な戦略的関係を発展させることは可能なのか。これらは、容易に回答できる問題ではない（現に、我々2人も多くの点で意見を異にする）。しかし、価値観に基づく外交戦略を実行することが現実的かどうかは、日本のNSCの中だけではなく、米国や考え方を同じくする他の国々との間でも二国間で議論しなければならない問題である。短期的には現実主義者、長期的には理想主義者になることが重要であろう。

おそらくNSCを設立すること、そして国家安全保障戦略に関する文書を作成することの最大の価値は、それが日本の同盟国やパートナー国に対し、よりダイナミックに変化する日本にどのように向き合うかについて考える機会を与えることであろう。この点で、『静かな抑止力』の筆者たちは、この地域および彼らの政府に対し多大な貢献をしているのである。

-
1. アレクシス・デ・トクヴィル 『アメリカの民主政治』(ニューヨークペンテージ、1945)、p240-245。ウォルター・A・マクドガルが2010年、外交政策研究所において「アメリカはグランド・ストラテジーを実行することができるか」について語った部分の引用。日本語については、『アメリカの民主政治』第一巻(下)(松本礼二訳、岩波文庫、2005年)、p108
 2. ケント・E・カルダー 『日本の対外経済政策の形成：リアクティブ国家を解説する』(ワールド・ポリティクス40、No.4、1988年、邦訳未刊行)p517-541及び、機能不全についてのその他の研究、たとえばデビッド・アレイス『日本はアクティブな国家か：9.11後の安全保障政策』(アジア・サーベイ47、No4、2007年7-8月号)p560-583、マイク・フィネガン『日米同盟の満たされない期待をコントロールする』(全米アジア研究機構、2009年)など。
 3. マイケル・ブレイカー 『日本の国際交渉スタイル』(コロンビア大学出版会、1977年)及び『日本の交渉習慣のケーススタディ』(Institute of Peace、2002年)
 4. 内閣危機管理監の役割については、内閣法第15条を参照。
(http://www.kantei.go.jp/foreign/constitution_and_government_of_japan/cabinet_law_e.html)

はじめに

21世紀を生きる我々日本人を待ち受けているのは、アジア太平洋地域のパワーバランスが大きく変化し、地域的な安全保障の展望が厳しさと不透明さを増す世界である。日本の国家安全保障戦略は、二十一世紀の戦略的環境のダイナミズムを的確に想定し、政策目標の優先順位を再構築し、国内の資源を評価して配分し、世界とアジア太平洋地域における日本の能動的な役割を促進するものでなければならない。「戦略」は国益を増進するための国家の最上位の目標設定である。国際システムにおけるパワーが流動化する世界においては、「何が日本の国益か」という定義自体こそ、戦略的に追求しなければならない。本プロジェクトが「戦略的国益」を中核概念として報告書を作成した所以である。

日本の安全保障戦略の基盤を支えているのは、日本の総合的な国力である。その国力を構成しているのは、活力ある日本経済（繁栄）、強靱な外交・安全保障（安全）、そして国家を支える制度と日本人ひとりひとりの価値観（規範と価値）である。そして、この日本の安全保障の前提となるのは、日本を取り巻く国際環境が平和に保たれていることに他ならない。すなわち、21世紀のアジア太平洋地域が武力紛争のない平和と安全を享受できる地域でなければならないのである。

21世紀におけるアジア太平洋地域の平和と繁栄のために目標とされる秩序像は、域内諸国間で戦争の可能性を想定することが困難な多元的安全保障共同体（pluralistic security community）を実現することである。しかし実際には、この地域では深刻な戦略的対立や政治的緊張のリスクが高まっており、こうした状況が武力衝突へとエスカレートする危険性も増している。日本の外交安全保障政策は、以下のように、これまでになく複雑な内外の環境に直面している。

- 中国の台頭とパワーバランスの変化、中国の不確実な進路、他国に対する挑戦的な態度

- 米国のグローバル戦略の再編とアジア太平洋地域へのリバランス、債務問題による対外コミットメント縮小の可能性
- 朝鮮半島の不安定化、半島統一後に韓国が米国と日本から距離を置く可能性
- 北東アジアの「バルカン化」（日本・中国・韓国間の歴史・領土問題に起因する紛争と分断）
- 日本のエネルギーコストの増加と不安定化するエネルギー安全保障
- 日本の人口減少・高齢化と逼迫する国家財政

国家安全保障戦略は、こうした内外環境に対するリスク評価（リスクの大小・顕在化する蓋然性・時間フレーム）に基づき、透徹した現実主義に立って将来の変化を見通し、優先順位を明確に規定したうえで、限られた資源を戦略的に活用して国益を追求することが不可欠となる。このようにして再定義された国益を「戦略的国益」と呼ぶことにする。

「戦略的国益」の中核は、日本国の領土、領海、領空の保全と日本国民の安全を確保することである。このことは、安全保障について妥協させようとし、現状を変更しようとする外からの力を阻止する意思と能力を明確化することである。また同時に、対立国による挑発行動を誘発したり、力による現状変更を正当化させることも防ぐ必要がある。そのために必要とされるのは、現代の日本を取り巻く国際情勢に最も適合した安全保障政策の概念——「静かな抑止力」（Quiet Deterrence）——の構築である。

抑止力の基本概念は、対立国による武力侵略や威圧を、費用対効果の観点から割高なものとすることによって防ぐこと、あるいは単に、武力侵略や威圧を無効化させたり失敗させたりすることが目的であった。そのためには、自国が相手国に対して必要十分な反撃能力を保有し、同時に反撃する意図を明示的に表明することが必要とされていた。我々の唱える「静かな抑止力」の目的は、起こりうる武力侵略を抑止し防衛し拒否する能力を高め、力による現状変更がもたらす高いコストへの「理解」を共有することにより、不要な挑発や状況悪化を未然に防ぐことにある。静かな抑止力とは、意図の明示を挑発的に繰り返すことを控えながらも、武力衝突のコストが

高いことを認識し、互いの危機管理能力を高め、平和的共存を図ることが共通の利益であることを相互に理解する戦略である。それは地域の安全保障秩序を形成するための戦略的概念であり、中国の台頭にもなう極めて大きな不確実性に対応すると同時に、中国の台頭を阻止したりあるいは中国と競い合ったりすることなく、安全保障上のジレンマを防止しつつバランス・オブ・パワーを達成するものである。

「静かな抑止力」の軍事的側面において、日本は自国の領土・領海・領空を守り抜く意図を明確にし、またその能力を整備する必要がある。日本はとくに、南西諸島周辺における防衛能力を高める必要がある。海上保安庁および海空自衛隊による情報収集・警戒監視・偵察活動（ISR）と中国に対する航空・海上での優位性を確保することにより、中国が海洋活動によって徐々に現状変更をもたらし、それが既成事実化することを防ぐことが重要である。日本は低・中強度の紛争に対処する独自の役割を強化することにより、より高強度の紛争に対し米国が軍事的に関与しやすい状態をつくり、紛争の拡大をコントロールする能力を高める必要があるのだ。広範な抑止力を実現するうえで最も重要な要素は、軍事的危機に即応しうる米軍を日本の領土に配置し、必要に応じて米軍の増派を受け入れる態勢を整えることである。戦闘空間に近接する場所での兵站・基地への支援なくして、米軍の軍事作戦や補強計画は実行しえない。この点で、日本国内の米軍基地、とくに沖縄の米軍基地は、今後も抑止力とエスカレーション管理の基盤をなしていく。

「静かな抑止力」の政治的側面で認識すべきは、中国の政治システムが、中国国民の高まる政治意識に対し脆弱になってきていることである。近年、中国国内のナショナリズムが中国共産党による統治をますます左右するようになってきている。この中国の過激なナショナリズムを不必要に刺激することは、中国の国内制御を困難にさせ、結果として中国政府が協調的な外交路線を追求する選択肢を著しく狭めてしまう。したがって、日本の抑止力の在り方は、それを声高に表明するものではなく、静かに理解を促すものでなければならない。静かな抑止力の本質は、中国との戦略的コミュニケーションを維持し、リスク管理・危機管理を同時に実行して二国間関係を安定させ、平和を維持することである。対話を続けるなかでこそ抑止力

も的確に理解されるし、抑止を効かせてこそ対話も真剣勝負となる。

「静かな抑止力」の規範的側面に関しては、第二次世界大戦の記憶がいまなお北東アジアをさまよっており、東アジアの地域統合の深化に影を投げかけている。「歴史認識問題」は、いとも簡単に自由主義の正統性をめぐる政治的ゲームに転化する恐れがある。日本は戦後の自由主義秩序の基盤構築において重大な役割を果たしてきた。この秩序構築を通じて得た国際社会の一員としての実績を損ねないことが日本の国益である、ということを見識すべきである。日本は、自らの中核的な資産であるこの信頼を軽視し方針転換する道ではなく、これをさらに積み上げることにより日本の影響力を強化する道をとるべきである。「静かな抑止力」とは、正当性をめぐって他国が自国に有利な政治的環境を一方的につくりだすのを防ぎ、歴史の正義の側に居続けるための「外交的なセンス」なのである。

このような「静かな抑止力を通じた戦略的国益」の再定義に向けた一歩として、日本の戦略的ビジョンの柱を以下のように提案する。

- 法の支配による自由で開かれた国際協調主義とグローバル・コモンズ（国際公共財）の防衛
- 強靱性・自立性を高めたシームレスな防衛態勢の構築
- 日米同盟の維持、新興国との連携促進、中国との建設的関与を通じたアジア太平洋地域における新しいバランス・オブ・パワーの管理
- 日米同盟プラス1と日米同盟プラスサム（数カ国）を足場に安定を拡大、多様な形態の地域安全保障協力の有機的結合を促進
- グローバルなリーダーシップの発揮と日本のソフトパワーの推進
- 人口・資源・財政問題による制約を、経済成長と構造改革によって克服

アジア太平洋の将来的な平和と安全を保証するために、日本は海外へ積極的に影響を及ぼしていかなければならない。第二次世界大戦の終戦以来、地域の秩序の創出と維持は米国が中心となって担ってきた。しかし、中国の急速な台頭に主導されて世界のバランス・

オブ・パワーがシフトするにつれ、地域的な秩序を管理する外交手段が多様化してきた。パワーが大きくシフトする時代においては、日本の国益のため、地域問題に日本が全面的に関与することが必要となる。確固としたルールに基づく秩序を形成していくため、日本は率先して海洋・宇宙・サイバースペースなどのグローバル・コモンズを、この地域においても共有の資産にしていかなければならない。さらに日本は、アジアへの米国の強力な関与を確保することによって主要国の安定した勢力関係を維持すべきであり、また、中国がこの地域に建設的に関与するよう働きかけるべきである。域内のパワー分布をバランスさせるため、日本はアジアの新興諸国の安全保障能力を向上させ、また、地域の経済及び安全保障について制度的な枠組みをつくるべきである。歴史問題は今後とも、この地域において論争を引き起こすであろう。歴史問題に関する対話を重ねていき、地域の諸問題に取り組むために必要な協力関係を歴史問題が妨げることがないようにしなければならない。

日本が海外へ影響を及ぼすための主要なインターフェースとして、東アジア安定の礎石でもある日米同盟を再活性化させなければならない。日米同盟を北東アジアの新しいパワーバランスに適応させるほか、状況に応じて広範な抑止力をもたせ、強靱な作戦を追求し、そして日米間での役割分担や負担をつねに最適化していくことが必要である。これらの目的を達成するためには、「日米防衛協力のための指針」を修正し、同盟のパートナーとしての日本の役割をアップグレードすることが必要になる。ここには、集団的自衛権を行使できるようにするという決断も含まれる。さらに日本は、韓国、オーストラリア、インドとの戦略的パートナーシップを拡大する必要がある。日本は、東南アジア諸国連合（ASEAN）の沿岸国の能力構築（キャパシティ・ビルディング）に新たに関わることで、南シナ海の海洋秩序の確保に力を注いでいる。複合的な安全保障関係によって形成されているこの地域の勢力網（パワー・ウェブ）は、日本の影響力を拡大させる新たな機会にもなっている。

日本の防衛戦略と自衛隊の将来の役割もまた、さらに進化させる必要がある。2013年に策定された防衛大綱で採択された「統合機動防衛力」の概念は、いわゆる「グレーゾーン」における紛争も含めて、深刻さを増す安全保障環境に対処するのに必要な自衛隊の作

戦能力を体系的に示すものであり、とくに日本南西部における継続的かつ全面的でシームレスな情報・監視・偵察活動（ISR）を強調している。尖閣諸島周辺海域における中国の海洋活動が急速に活発化していることから、海洋における低・中強度の紛争に対してより強固な役割を果たすことが求められる。抑止力向上とエスカレーション管理のため、海上保安庁と海上自衛隊の継ぎ目のない連携をより強化すべきである。

外交政策を支えるのは国内の政治経済的基盤である。包括的な国力の基盤を持たずして、外国で強い影響力を及ぼすことは不可能である。それゆえに、財政赤字や少子・高齢化などの制約を克服し、日本経済を強固な成長戦略によって再生させることが、国としての柔軟かつ強靱な力を保つ唯一の道なのである。アジア太平洋地域、とくに北東アジアにおける平和的環境の促進が日本の成長戦略には欠かせない。

国家安全保障戦略を遂行するには、政府一丸となって国益を増進させる強いリーダーシップが要求される。その点で、国家安全保障会議（日本版NSC）の設置は数十年に一度の大きな制度変化であり、戦略的で時宜を得た政策を効果的に実行するため、この機会を存分に活用しなければならない。NSCは、①戦略中心のアプローチ、②政府が一体となった統合的・省庁横断的アプローチ、③信頼性・予見性・継続性を確保するアプローチの3つを促進することによって、国家安全保障政策を革新しなければならない。総理大臣、官房長官、主要閣僚、そしてNSC事務局を一体にして国家安全保障上の諸課題を分析し、評価し、決断し、そして遂行するために、NSCは中心的な役割を果たすべきである。

2014年6月

財団法人日本再建イニシアティブ（RJIF）
日米戦略ビジョンプログラム



[第1章]

新しい
戦略的環境に
おける日本

●21世紀の戦略的背景

21世紀を生きる我々日本人を待ち受けているのは、アジア太平洋地域のパワーバランスが大きく変化し、地域的な安全保障の展望が厳しさと不透明さを増す世界である。グローバル化が進み、日本の経済的な利益、貿易、投資、生産、販売のネットワークは世界全体に及んでいる。開放的で競争的な世界経済のシステムにより、戦後の日本は高度経済成長を実現し、重要なエネルギーや資源へのアクセスを可能とした。グローバル経済がダイナミックに変化している現在は、ルールに基づく安全で自由な国際秩序を維持することが、日本にとってこれまで以上に必要不可欠となっている。

21世紀に入り、世界の富の分布は急速に欧米からアジアへと移行している。今後数十年において、国際政治経済の重心は主要先進国（G7）から新興国へと急速に移行し、秩序や合意形成に影響を与える力のバランスは多元化するだろう。しかし、多元化した世界の中でも、最も影響力を持つ国は、依然として米国であろう。そのため、米国のアジアへの戦略的「軸足のシフト（Pivot）」もしくは「再均衡（Rebalancing）」は、アジア太平洋地域の安定と成長にとってきわめて重要になる。日本は米国のアジア関与のゲートウェイとして不可欠な役割を演じており、米国の前方展開戦力の拠点を代替できる国はアジアには存在しない。したがって、日米同盟は今後ともアジア太平洋の安定のための礎石であり続ける。

同時に、日本の外交・経済的資源を新興国へ向けて再配分することも、現下のグローバルな環境においては重要になっている。中長期的なパワーシフトを見据えて、日本は世界の主要国と戦略的・経済的なパートナーシップを拡大しなければならない。中国、インド、ブラジル、ロシアに続いて、多くの新興国もここ20年の間に、世界全体のGDPのなかで大きなシェアを確保するまでに成長した。多様化する世界経済の中で日本が成長戦略を描くためには、この新しい世界経済の構図に参画し、新興国とともに発展するしかない。そのためには、政治経済の新たな主要国と戦略的・経済的なパートナーシップを拡大し、積極的に関与していかなければならない。アジア太平洋の新興パートナーとの協力関係を広げ、地域全体としての力を高め、力強い成長を実現しなければならないのである。

● アジア太平洋におけるバランス・オブ・パワーと戦略的対立

バランス・オブ・パワーの移行は、とくに東アジアで顕著な現実となっている。こうした変化は、中国が予想以上に急速に台頭し、東アジアでの影響力を増大させたことが原因となっている。2010年、中国は名目GDPで日本を追い越し、世界第2位の経済大国となった。相対的な勢力優位性が日本から中国へ移行したのは、20世紀初頭以降で初めてのことである。これにより、中国のGDPと国防費が日本よりも常に優位にあるという二国間の関係が生まれ、しかもその優位性は急速に高まっている。中国の軍備増強と戦略的目標の内容、緊張拡大の可能性に対する日本人の懸念が大きくなるにつれ、日本国内において国家安全保障戦略は中国の台頭へのバランスという側面を重視するようになった。

中国と東南アジア諸国連合（ASEAN）の沿岸国との間の海上能力の差も、急速に拡大している。中国は巡視船、調査船、航空機、潜水艦、次世代戦闘機、空母の整備を迅速に進めており、ASEAN近隣諸国に対する海上・航空での優位性をさらに高めるだろう。ASEANは中国の経済的発展にもなって、中国のASEAN地域に対する「分割統治」の圧力をますます感じている。それは、南シナ海で見せている勢力範囲の拡大攻勢や、2012年にASEAN議長国としてのカンボジアに対する中国の過剰な介入で経験したような、強引外交と微笑み外交という硬軟両様の攻勢である。

中国は、アジアで新たなパワーゲームを形成する支配的な勢力として台頭している。とくに中国空海軍の増強とミサイル能力の強化は、中国が利害を主張している地域に対して他国が関与するのを阻止する能力を高めており、同時に、米軍が支配力をもっていた地域における拒否能力も高めている。このようにして、中国は台湾海峡や朝鮮半島、東シナ海、南シナ海などでの地域的な問題に対して影響力を強めているため、アジア太平洋地域において日本の安全保障戦略を定めるには、まず中国の動向を見定めなければならない。中国がアジア太平洋でどのように勢力を分布させ、また変化させようとしているか、中国がアジアの安全保障秩序に関しどのような見方と戦略をとろうとしているか、そして、この地域でのパートナー諸国が中国の戦略をどのように受け止めているかについて、正確に評

価しなければならない（第3章「日本の安全保障の戦略化」も参照）。

●地政学的脅威とリスク

中国の台頭による戦略的課題のほかにも、アジアの安全保障環境は地政学的脅威とリスクを含んでいる。緊迫する朝鮮半島、もめごとが続く東シナ海や南シナ海の領有権問題、海峡をはさんだ中台間の未解決問題などは、紛争がいつ起きてもおかしくない火種となっている。

北朝鮮の核、弾道ミサイルの開発や特殊部隊の存在は、日本の安全保障に対する直接の脅威である。とくに過去数十年にわたるミサイル開発と核実験により、核弾頭を最小化し弾道ミサイルへ搭載できるようになる可能性が高まっている。新たな指導者へ世代交代したことで北朝鮮の政策が変わるのかどうか予測は困難だが、新指導体制の下での挑発的な態度と言動は依然として変わっていない。

主要国間のパワーシフト以外にも、日本は準戦略レベルで多くの難問に直面している。尖閣諸島をめぐる日中間の緊張により、日本の沿岸に中国から当局や民間の船舶が侵入する事件が起り、その頻度は多くなっている。こうした動きに適切に対処していかないと、日本の領土における施政権がやがて脅かされ、領土保全に対する脅威となるであろう。また、海上航行の自由も損なわれる可能性がある。尖閣諸島における対立は、これまで武力対立のレベルにまでエスカレートしてはいないが、外交的に解決する糸口はまだ見いだせていない。外交的解決のためには、日本に法的執行能力があり、また領土の秩序と安全を維持する能力と強固な意志があることを「静かな抑止力」の原則の下で示すことが必要である。

●地経学的 (Goeconomic) 安全保障の課題

日本の平和と繁栄は、世界経済に深く根ざしている。世界中に広げた部品調達のためのグローバル・サプライチェーン、資源開発、金融取引、通信手段はすべて、日本社会が活力を維持するうえでカギとなる。その環境は、中国やインドなどの新興国の台頭と、豊かな資源をもつ中東やアフリカでの暴力的な急進主義や社会の混乱に

よる地政学的不安、そして世界経済の基盤となっている国際公共財を巡る緊張などにより、急速かつ劇的に変化している。したがって、地経学的環境の劇変を管理することは、国際的な自由主義経済の制度を守り強化することと同様、日本の平和と繁栄にとって決定的に重要である。

こうした地経学的な現状を考えると、日本は戦略的な視野を地理的にも概念上も広げる必要がある。日本が戦略を選択するにあたって考慮すべき地経学的要素は3つある。1つ目は、台頭する新興国の影響力が増すことで、いまあるグローバルで自由な経済秩序の維持と強化がより一層困難となる点だ。自由な経済秩序をこれまで守ってきた国々は、ますます国家資本主義からの挑戦を受けるようになってきた。2つ目には、国際的なエネルギーや資源の需給構造が変化しつつあることがあげられる。新興国の台頭がその変動を起こしていることに加えて、「シェール革命」や、「アラブの春」以降の中東における社会と政治の激しい揺らぎにより、資源をめぐる地政学は複雑さの度を増している。3つ目は、サイバー・宇宙空間、海上交通路、グローバル・コモンズといった重要な国際基盤が、さまざまな脅威やリスクに比較的脆弱であることだ。安全、平等かつ自由にこれらを利用できるように保つため、ガバナンスの基準を定め、ルールを確立する必要がある。

●エネルギー安全保障に関するリスク

とくに中東は日本にとって最大のエネルギー供給源であるとともに、政治的不安定さの震源地でもある。「アラブの春」以降、中東の政治環境、安全保障環境は揺らいでおり、不安定化している。さらに中長期的に見ると、中東諸国の人口動態と経済面での変化は、中東諸国のエネルギー政策を大きく変更させる引き金となるかもしれない。たとえば、エネルギー供給国のなかには、やがて消費国となるかもしれない国もある。サウジアラビアのような供給大国にそのような変化が訪れたときには、エネルギー価格をめぐる市場の駆け引きに大きなひずみが発生するかもしれない。

日本が中東からの石油やガスの供給に大きく依存し続けるかぎり、地域に潜む不安定さは日本にとって脅威となると見るべきである。

これを踏まえて中東情勢にこれまでよりも積極的に関与し、アラブの春のうねりを受け止めつつ、この地域の安定化に寄与していかなければならない。

●争点となるグローバル・コモンズ（国際公共財）

海洋という大いなるグローバル・コモンズ（国際公共財）は障壁ではなく、開放的な交通路となったときに、海洋国家である日本に最大の恩恵を与える。言いかえれば、海洋の秩序を維持し、航行と資源開発のため正当に使用できるようにすることは、日本の安全保障と繁栄の柱である。現在、インド太平洋地域に面する「長い海岸線」において、一部の沿岸国が海洋での作戦能力を高め、航行制度のあり方を改変する過激な海洋管轄権を主張しているため、海洋秩序が脅威にさらされている。排他的経済水域（EEZ）での航行の自由が特に脅かされている。

また、現代の活発なグローバル経済は、海洋だけでなく、宇宙やサイバー空間といった、他のグローバル・コモンズを自由・公平に利用できることにも大きく依存している（第2章「グローバル・コモンズにおける秩序の維持」も参照）。日本は、独自に人工衛星を軌道に乗せることができる先進の宇宙利用国であるだけでなく、情報の自由な流れや強靱なサイバー空間に利害を有する、サイバー利用国でもある。宇宙は通信や研究・調査の基盤となっており、サイバー空間も情報の伝送や共有に重要な役割を果たし、現代の社会において、いかなる活動を行う際にも不可欠な基盤となっている。グローバル化により最先端の技術や軍事教則が世界中に広まったが、宇宙やサイバースペースへの依存度が高まるにつれ、日本の防衛施設や重要インフラは奇襲攻撃に対し、より脆弱になってきている。

これらグローバル・コモンズの秩序を維持することは、今後グローバル経済をさらに発展・安定させるために必須となっている。海洋法が海洋秩序を維持できるかどうかは、海洋の自由をめぐる進行中の「法律戦」の行方にかかっている。また、宇宙やサイバー領域の利用者数が増えるにしたがい、宇宙やサイバー空間をグローバル・コモンズとしてしっかりと管理することについて、共通の理解をもつ必要がある。

とくに、宇宙についての開発と利用は国家の安全保障に直結しており、国家の威信のために宇宙開発をすすめている国もある。こうして宇宙での活動が拡大するにつれ、宇宙ゴミ（スペースデブリ）も増える。宇宙の環境保護は、地上の環境保護と同様に焦眉の急となっている。国際社会は宇宙を管理するうえで岐路に立っており、主要国はその最前線で国際的な行動規範を設けようと模索している。いまも宇宙は国際的な協力の舞台となっているが、宇宙での責任ある活動と宇宙の平和利用を推奨し、宇宙安全保障を持続的なものとするため、二国間・多国間での透明性および信頼醸成のための措置（TCBM）を国際社会は必要としているのであり、日本にとっても喫緊の課題である。

●重大事故や自然災害

東日本大震災と福島原発事故は、大規模な自然災害や原子力施設における重大な事故が市民、社会、国家の安全や安全保障に対して、いかに深刻な影響を及ぼすかをあらわにした。こうしたリスクは、まさに一国の存続という観点から、安全保障上の意味合いすら持つというべきだろう。

過去数十年にわたり、世界中でさまざまな自然災害や人災が経験され、目撃され、人間や経済に多大な影響が及ぼしてきた。たとえば2005年のハリケーン「カトリーナ」は、米国のGDPを0.8%低下させた。タイで2011年に発生した洪水では、日本企業の現地での生産施設が操業不能になり、日本などにある関連組立ラインへ重要な部品を供給できなくなった。大規模災害や重大な産業事故は、その一国の経済だけではなく、世界中の生産やサプライチェーンにも影響が波及する。

このような状況において、一国の競争力は、もはや経済の成長力や技術的な革新性だけでは評価できなくなっている。社会経済システムの災害からの回復力や危機管理の質とその効力は、安定して経済活動を続けるための支えとなっており、いまや国家の競争力を判定するうえで同様に重要な要素となってきた。地震活動の交差点の上に位置し、大地震の脅威がその水平線上にまだ見え隠れしている日本は、社会的・経済的な基盤の回復力を強化すること、また備え

を改善すること、そして災害救済・災害管理の能力をより強固なものとすることを最優先事項としなければならない。

●資源・財政の制約

実現可能な国家安全保障を構想するには、国内の社会的・経済的条件に効果的に対処することがますます重要になっている。とくに現在日本で起きている長期的な人口動態の変化は、中長期的な安全保障戦略にとり大きな意味合いをもつ。日本社会の高齢化は、国家安全保障の目的を達成するための資源配分と政策の選択の両面において、何らかの制約となるであろう。国家安全保障戦略において重要なのは、そうした社会的・経済的制約を特定し、それを克服するための政策を実行すること、そして経済力強化のために持続可能で強固な基盤を構築することなのである。

人口動態の変化により日本の労働人口が減少していくと、国が経済・産業構造の改革を先導し続けられないかぎり、経済成長の足かせとなるであろう。経済力の低下は、さらなる税収減をもたらす。2030年にはシニア世代（65歳以上）の割合が31.8%に達し、現行の社会福祉制度を維持するならば、国家予算のかなりの部分を社会福祉に割り当てなければならなくなる。これは、防衛費を適切に確保するうえで大きな制約となろう。中国がこの先何年も軍事費を拡大していくであろうと考えると、これに対応して日本が防衛費を拡大させるにあたって、このような財政的な制約は阻害要因になり、安定した戦略的対中関係を築くうえでの難題となる可能性がある。

さらに、世帯の預金額が低下し続けていることは、日本国債を消化する市場の能力に影響を与えるであろう。現時点で、日本の国債を含む公債発行残高は合計1,000兆円という記録的な額に達している。預金額の減少は、国債の消化力にブレーキをかけるであろう。

政府が国家安全保障戦略を遂行していくには、国防予算を十分に確保しなければならない。そのために現行の予算配分の見直しや合理化を引き続き進めるとともに、マクロ経済成長に悪影響がないよう注意しつつ、消費税を段階的に引き上げていく必要がある。広報活動を幅広く展開することは、安全保障への予算配分について国民

の理解と政治的な支持を得るのに役立つであろう。

より根本的にいえば、持続可能な経済成長を実現していくことは、国家安全保障戦略を支える不可欠な要素であると捉えるべきである。強靱かつ柔軟で競争力のある技術的基盤と産業構造がきわめて重要である。それゆえ政府は、世界の市場において日本の競争力と優位性を強めるのに役立つような技術分野に対して、民間の投資を刺激する必要がある。





[第2章]

日本の国益の 戦略化

安全保障的側面

●日本国民、領土、財産及び重要インフラの防衛

日本の国民と領土、財産、インフラを守ることは、防衛戦略の最優先事項である。冷戦が終わり、日本の領土に対する大規模侵攻の可能性は著しく低下した。しかし、北東アジアには大量破壊兵器を含む大規模な軍事力が集中し、軍事態勢や軍事技術の近代化が継続的に行われている状況にある。また、北東アジアは大国の勢力争いの中心となっている。したがって、日本はさまざまな特徴と強度をもつリスクや脅威にさらされていくだろう。防衛戦略の優先順位を再評価し、それに対応していくことが課題となる。

日本の防衛戦略には、独自の防衛力と堅固な日米同盟、そして様々なタイプの域内安全保障協力の組み合わせからなる多層構造が効果的である。日本は防衛政策を、ダイナミックな安全保障環境の変化に対応できるよう常にアップデートすることが不可欠である。2013年の「防衛計画の大綱」に説明されているように、日本は新たな諸課題に対処するため「統合機動防衛力」を効果的に構築する必要がある。これらの諸課題には、北朝鮮の核とミサイルの問題、中国の海洋進出に伴う「グレーゾーン」への対応とその拡大シナリオ、そしてテロリズムのように突然襲いかかる各種の脅威が含まれる。これらすべてに対処するため、日本の防衛力がシームレスかつ実効的に機能し、日米同盟や域内安全保障と連動して作用することが求められているのである。

●北東アジアの平和と安全保障：朝鮮半島と台湾海峡

朝鮮半島と台湾海峡は、日本にとって長期にわたり最も重要な2つの地理的戦略地域であり、日本の安全保障に直結する地域であった。日本は対北朝鮮政策の基礎を2002年平壤宣言に置き、拉致問題をミサイルや核問題と並んで最優先事項としており、この問題を

完全に解決するという決意を表明している。そのためには確固とした抑止の姿勢と同時に、両国間を正常化させるため対話する姿勢を用意しながら、北朝鮮との戦略的なコミュニケーションを強化する必要がある。

日米韓の安全保障協力も、日本が北朝鮮の脅威に対処するうえで信頼できる枠組みである。考え方を共有する3カ国が、政治家や官僚および防衛レベルでの交流や対話、調整に加えて、自衛隊と米軍、韓国軍がさまざまなレベルの訓練や演習を行うことは、3者の相互運用性や危機管理能力を強化するのに有用かつ効果的であり、こうした機会を今後も活用していくべきである。

また日本は韓国と、2カ国間の安全保障協力をさらに強化する必要もある（第3章「日本の安全保障の戦略化」「豪・印・韓・露との戦略的関係」の項も参照）。韓国は最も重要な隣国であり、基本的価値観を共有している。日韓関係は、互いに国内の政治状況の変化に左右される傾向がみられるが、長引く北朝鮮の脅威や中国の軍事的な台頭を含めて、両国は安全保障面での懸念事項も共有しており、より直接的でプラグマティックな安全保障協力の必要性を再認識している。日本が取るべき喫緊の次のステップは、韓国と協力して、地域内外における平和と繁栄のため共通の戦略的ビジョンと目標を策定することである。

さらに、より長期的な観点から、やがては朝鮮半島が統一するというシナリオも、日本の戦略的計算から除外するわけにはいかない。朝鮮半島の統一の方式については、韓国が平和的に主導し、かつ、自由民主主義と市場経済を原則としたものであるべきだ、という合意がすでに広く存在する。日本は、このような方法での朝鮮半島の統一に対してより明確な支持を表明するとともに、統一に向けて韓国と協力していく必要がある。将来の日韓安全保障協力は、こうしたビジョンを念頭に構想すべきである。

一方、台湾海峡をはさんだ日本と台湾の相互依存関係は、貿易、文化、人的交流の面で、過去数十年にわたりますます深化してきた。しかし安全保障面においては、中国は台湾問題を武力で解決することを放棄しておらず、反分裂国家法を維持し、多数の弾道ミサイル

を台湾に向けている。台湾が成熟した民主国家であり、自国のアイデンティティと普遍的価値を強化しつつあることに疑いの余地はない。同時に、台湾の安全を保障する国際的な法的基盤は、米国議会在が1979年に通過させた台湾関係法のみであり、同法は台湾と米国との事実上の同盟条約として機能している。

日本は台湾との正式な外交関係を有していないが、台湾の戦略的価値はきわめて大きい。日本は台湾を民主化の成功例として、また、地域はもとより世界全体における自由で秩序ある国際社会の不可欠な一員として、今後も評価していく。そして、台湾との間で実務的關係を維持・強化し、台湾の安全保障環境の強化のために貢献する方策を模索していくべきである。

●グローバル・コモンズ(国際公共財)における秩序の維持

係争中のグローバル・コモンズの秩序を維持するため、日本は以下の取り組みを行う。

1. グローバル・コモンズを開かれたものに保つため、米国や地域の友好国、さらに潜在的な対立国を含むその他の国際社会と協力して、国際的なルールや合意を構築し発展させる。
2. グローバル・コモンズの自由で公平な利用について、責任を持ってこれを守る意思のある国家や、国際組織、多国籍企業などの非国家主体の能力を構築することを通じて主要なプレイヤーを引き込む。
3. 政府一体となって開かれたグローバル・コモンズを維持する能力をもつことにより、係争中のコモンズを防護する。このとき、係争中のコモンズにおける自衛隊の行動の自由を守り、コモンズへのアクセスが不能となったときに軍事行動を起こすことができる能力を醸成することで、日本のハードパワーを再構築する。

海洋秩序を維持するには、国連海洋法条約(UNCLOS)にうたわれている国際協調的なアプローチが必要になる。このアプローチは国際社会の権利としての航行の自由と、海洋資源に関する沿岸国の主権の権利を保証し、海洋に関する紛争の平和的解決を推進するものである。さらに日本は、海上とその上空における不測の事態を防

ぐため、「海上衝突予防条約」(COLREG) および「国際民間航空(シカゴ)条約」に基づく、国際ルールと慣行の強化を通じて、グッド・シーマンシップを向上させるためリーダーシップをとる。部隊レベルで船舶と航空機が接近しあう際の安全対策やコミュニケーション手段を確認するために、西太平洋海軍シンポジウム(WPNS)が「海上衝突回避規範」(CUES)を策定したが、その運用を確実なものとするため、海上および上空における事故を回避する政治的な取り決め(INCSEA)の締結を促進する。

日本は、インド太平洋地域の「長い海岸線」沿いにあり同様の考えをもつ国々との連携を模索すべきだ。この連携により、東南アジア、南アジア、アフリカの角、南太平洋における海軍や海洋法執行機関の能力構築のプログラムを増強することをめざす。この連携は、中国のような新興海洋国家にも、信頼醸成策のひとつとして、海賊対策や漁業資源の管理、紛争予防、災害への救援、人道支援プログラムに参加してもらい好機を提供することにもなる。

宇宙領域について日本は、宇宙の自由で公平な利用と宇宙ゴミ(スペースデブリ)の除去に関する欧州連合の「2010年宇宙活動規範」の実現に向け、積極的に取り組む姿勢を見せている。しかし日本にとって重要なことは、日本がロケットやミサイル防衛システムを開発することを妨げるようなルール、あるいは人工衛星の所有を制限するようなルールが作成されることを防止することである。同様に、衛星攻撃兵器(ASAT)の包括的な禁止は、日本の国益にはならない。

日本は米国と協力して宇宙外交を展開し、宇宙状況認識(SSA)、人工衛星を活用したGPS(全地球測位網)や衛星写真などの遠隔測定(リモートセンシング)といった技術の民生利用を推進する。そのために重要なことは、日本の監視・早期警戒衛星システムを完成させ、SSAの能力を強化することである。この点で欧州連合は、宇宙の管理体制を構築するだけでなく、地球環境の監視体制(GMES)の観点からも重要なパートナーといえる。アジア太平洋においては、中国、ロシア、インド、ASEAN諸国とかかわっていくうえで、アジア太平洋地域宇宙機関会議(APRSAF)を利用することができる。国内では政府は、研究開発や人材開発を行う産業や研究機関を支援

すべきである。

人工衛星には、自らを防衛するシステムは搭載されていない。将来はある種の防衛システムが搭載されるだろうが、攻撃側が防衛側より本質的に有利である点は変わらないだろう。日本にとって当面重要なことは、日米両国の人工衛星に対する攻撃を防止するため、攻撃兵器の実験を禁止する枠組みをつくることである。その一方で、米国と協力して最先端のミサイル防衛技術開発も継続する。ミサイル防衛用に開発された技術は、敵対国の人工衛星に対して効果があるだろう。弾道ミサイルを迎撃することよりも、人工衛星を攻撃することのほうが容易だからである。さらに、人工衛星の運用はサイバー攻撃に対しとくに脆弱であるため、日本は人工衛星と地上の宇宙施設をサイバー攻撃から守るための対策を講ずるべきだ。

サイバー領域の利用者は、国家や国際組織がサイバーに関するガバナンスに介入することに反対する。しかし、サイバー領域の安全問題は無視するにはあまりにも深刻化しており、うまく運営する道を模索しなければならない。日本は自由を標榜する国として、インターネットにおける自由の保護を重要な外交課題とし、引き続き保護に努める。またサイバースパイを率先して禁止することも重要である。さらに、日本はサイバー攻撃を定義する国際的な取り組みに積極的に参加していき、とくに、国家がサイバー攻撃を武力攻撃と見なすことができる条件と、国際法に則っていかに報復できるかについてかかわるべきである。

サイバースペースは、他の公共財より脆いバーチャルな世界である。日本は志を同じくする国家、たとえば米国、EU/NATO、インドと引き続き協力する。台湾が中国のサイバー活動を綿密に監視してきたことを考えると、台湾との協力も注意深く推し進めるべきである。潜在的な攻撃者を抱える国と関係を深めることも、信頼の構築と危機管理の点で重要である。2015年に設立される予定のサイバーセキュリティセンター（内閣官房情報セキュリティセンターを改組）では、インターネットによる経済成長を可能にしてきた産業や市民社会を政府とともに参加させ、「多様なステークホルダーによるアプローチ」を促進してインターネットのガバナンスを強化していくべきである。

平時のサイバー安全保障は、有事におけるサイバー攻撃の防止に欠かせない。日本は、報復と攻撃阻止によって抑止を図る。技術的には、阻止による抑止のほうが容易である。攻撃の検知、監視と阻止能力を発展させることで、積極的なサイバー安全態勢を構築する。報復による抑止のカギとなるのは、攻撃者を識別することよりも、攻撃を追跡し、行動に基づくアルゴリズムやサイバー科学捜査、情報共有、メガデータ分析により、サイバー攻撃の責任の所在を突き止めることである。そうすれば、日本は多分野で報復手段を有することになり、また米国との集団的自衛と拡大抑止をつうじて、サイバースペースにおける抑止力も構築することができる。

経済的側面

● 均衡した持続可能な成長

健全な経済成長は、日本の国力の礎である。安全保障に対する十分な予算を確保する意味でも、安定的な経済成長は不可欠である。また持続的な経済成長があって始めて、日本国民は安全で文化的かつ豊かな生活を送ることができ、政府も自らの政策に対し確固とした国民的支持を得ることが可能となる。競争力のある経済をもつことは、外交的な影響力を高めることにもつながる。活気があり成長を続ける国内市場は外国企業にとっても魅力的な参入対象となるし、安定的な経済成長によって十分な財政収入を確保できれば、ODAを始めとするさまざまな外交活動を行うための財源も確保できる。さらに、日本がアジア地域で最も影響力のある経済大国であり続けられれば、世界経済の中心となりつつあるアジアでの経済・貿易分野のルールづくりにおいて、日本が強い影響力を維持できるようになる。

このように、経済成長は日本の安全保障にとって不可欠な前提条件をなしているが、それはバランスのとれた持続可能な方法で追求されるべきである。日本は世界の経済大国のひとつとして、気候変

動問題が世界に壊滅的な結果をもたらす事態を回避するための対策をとる責任がある。経済的な繁栄を考える際には、現在の世代だけではなく、将来の世代の利益に対しても十分に配慮しなければならない。日本はこれまでも精力的にエネルギーの効率利用に努め、その結果、世界で最もエネルギー効率の良い国となった。エネルギー需要の急増に悩む世界の開発途上国にとって、日本は経済的な繁栄と高いエネルギー効率を同時に達成したモデル国家となっている。バランスが取れ持続可能な経済成長を達成するためには何をすべきなのか。日本は、その最良の方策についての経験を他国と共有しあうことを通して、将来の気候変動問題への対応策をとらなければならない。

●持続可能なエネルギー調達

日本のエネルギー政策の第一義的な目的は、安定的なエネルギー供給の確保にある。国内のエネルギー資源不足に加え、「アラブの春」に代表されるような中東地域での政情の不安定化、海上交通路における海賊活動の活発化、南シナ海や東シナ海での政治的な緊張の高まりはいずれも、日本のエネルギー調達にとって新たな脅威となっている。このため、日本はこうした予期せぬエネルギー供給途絶に備え、対応策を拡充させていかななければならない。いうまでもなく、経済的な繁栄を実現するにはエネルギーの安定供給が不可欠である。このため、安定的なエネルギーの供給の確保は、安全保障の戦略の中でも中心的な課題のひとつにすえられる必要があり、経済産業省から外務省、防衛省、文部科学省に至るあらゆる省庁間で協調すべき問題として取り扱われなければならない。

エネルギー供給面での強靱性を高めるには、まずはエネルギーの輸入依存度を低減させる必要がある。エネルギーの輸入量が減少すれば、外的なエネルギー供給ショックに対して耐える力が増し、またエネルギーの輸入額が減少することで日本の貿易収支も改善する。この輸入依存度の低減策の中心となるのは、運転面での安全性が確認された原子力発電所を再稼働させることである。風力や太陽光といった再生可能エネルギーも重要な国産エネルギーとなりうるが、コストと供給量の面で、原子力に比肩できる再生可能エネルギーはまだ存在しない。日本は長年、原子力発電所の運転経験を積み重ね

てきた。2011年の福島第一原発事故を経験した現在、原子力発電に対し国民的な支持を広く得るためには、能力が高く透明で独立した規制機関を確保し、事故の再発を防ぐ可能なかぎりの対応策を取らなければならない。

エネルギー不足に悩む新興国が資源権益の獲得競争を積極的に展開し始め、エネルギー資源確保をめぐる国際的な「ゲームのルール」が変わりつつあるいま、日本は政府と民間企業の役割を再検討しなければならない。自由で開かれた経済秩序のなかでエネルギーを調達していくには、民間企業のもつダイナミズムを活用することが大前提となる。今後、日本の財政の悪化により、エネルギー資源の調達に十分な国家予算をさくことが徐々に難しくなっていく可能性がある。しかし、市場メカニズムや民間企業に頼ったエネルギー調達には限界があることも、同時に認識しておかなければならない。エネルギー資源の開発には長期間にわたる巨額の先行投資が必要であり、民間企業のもつ短期的な利益確保という制約と矛盾する場合もある。そうした場合、日本企業によるエネルギー資源への開発投資を促進するため、政府も一定の役割を果たすべきである。この官民パートナーシップをより効果的・総合的に進めるには、政府と民間企業の双方が互いのニーズや得意分野をよりよく理解するため、コミュニケーションを深める必要がある。また政府は、日本のエネルギー企業が統合して大きな企業体となり、リスクの高いエネルギー開発プロジェクトへも、より積極的に投資できるように奨励すべきであろう。

エネルギーの輸入依存度を下げることは重要ではあるが、それは必要な対応策のコインの片面でしかない。日本のエネルギー供給における強靭性を高めるには、効果的なエネルギー資源の輸入政策も必要となる。日本はこれまで以上に、エネルギーの海上交通路における安全確実に十分な関心を払うべきである。海上交通路の安全が確保され、開放された海洋を自由に航行できる体制が維持されれば、さまざまな資源国からアジア地域へエネルギー資源が安定的に運ばれるようになる。とくに日本は化石燃料供給のほとんどを海上輸送に頼っているため、自由な貿易体制の確保は、エネルギーの安定調達にとって最も重要な前提である。こうした条件が維持され、北米やロシア東部、アフリカで今後開発されるエネルギー資源がアジア

市場へ安定的に輸入されるようになれば、日本だけでなくアジアのすべてのエネルギー輸入国は、外的な供給ショックに対応する力を高めることができるだろう。

日本にとっての新たなエネルギー調達源として、シェール革命が進む北米の重要性が高まってきている。日本は米国に対し、アジアへの石油や天然ガスの輸出制限を最小限にとどめるよう要求していくべきである。ロシアも同様に新たな調達源として注目されている。ロシアは現在、エネルギーの輸出経路を2つ持っている。1つは大陸横断のパイプライン、もう1つはタンカーによる海上輸送である。これまでロシアは欧州向けのパイプライン輸出に依存してきた。しかし、欧州財政危機によって欧州向けの輸出が急減する事態に直面して、アジア市場への海上輸送により大きな関心を示すようになってきている。日本はロシアにこの海上輸出戦略を加速するよう働きかけ、同時に、ロシア極東部やサハリンでの液化天然ガスプロジェクトへ積極的に参加することで、ロシアからの海上輸出を促進していくべきである。

海上輸送によるエネルギー資源獲得戦略は、むろん、日本単独では実現しえない。この戦略において日本と利害を共有する米国や、将来は海外からの海上輸送によるエネルギー資源の輸入度高めていくASEAN諸国とも協働しなければならない。

気候変動問題は、日本の安全保障にとって緊急性の高い脅威ではないように思えるかもしれない。しかし、気候変動の進行によってもたらされる深刻な食糧不足、異常気象とそれによる破壊的な気象現象、疾病の集団的発生などといった問題は、日本の安全保障にとっても重大で緊急性の高いリスク要因である。ひそかに忍び寄るこうした気候変動リスクを緩和するため直ちに行動することは、現在の世代の使命である。日本は世界でも最もエネルギー効率の良い経済国として、二酸化炭素排出削減の現実的な枠組みを形成するため責任をもって行動しなければならない。枠組みの形成にあたっては、二酸化炭素の排出を効果的に抑制すると同時に、主な新興国に参加を促せるだけの柔軟性、という両方の条件を満たす必要がある。たとえば、経済成長率を実現するためのエネルギー消費量（エネルギー原単位）に注目し、エネルギー効率の改善目標を定める仕組みは、

多くの開発途上国に受け入れられる可能性がある。その際、各国が自分で改善目標を公約し結果を検証するモニター・システムは、開発途上国がこの枠組みに参加するのに必要な柔軟性を備えており、ハードルを低くすることにつながるであろう。

規範的側面

●行動規範の提示国としての日本

日本は経済規模が相対的に低下しているとはいえ、新しい世界秩序の規範の礎を形成できるよう影響力を維持し、さらには強化すべきである。相互依存が不可欠な現代世界のなかで、国家が追求すべき目標は狭義の国益の観点から定義されるべきではない。国益は国際的規範に沿っている必要がある。日本は自らを地域的なミドルパワーに限定すべきではなく、むしろ責任あるグローバルパワーとしての役割を受け入れ、前向きに責任を果たしていくべきである。国内にはたとえば高齢化、財政赤字、3.11からの復興など、それ自体手ごわい難問が山積であり、国際的な役割を積極的に引き受ける余裕はあまりないという意識がある。しかし、内向きの日本は、それ自体が矛盾である。なぜなら、過去50年間に成し遂げてきた平和と繁栄は、日本が外向きの国であってこそその所産だからである。このことは今日でも変わりはない。

日本はもはや台頭する新興国ではない。平和で繁栄する国際秩序の安定した礎を築くために、大きな役割を担う責任のある成熟した国家である。そのためにも、自らの強みを再確認しなければならない。国内的には民主主義、法の支配、人権、社会正義、そして市場経済社会が確固たる原則となっている。これらの原則を国際社会に向けて投射すれば、ルールに基づく自由な国際秩序の礎となる。この秩序に参加し維持に責任を負うすべての国家が、この秩序の便益を享受できる。

このような秩序こそ、多くのアジア諸国に経済成長をもたらし、民主的な制度の発展を可能にさせたものにほかならない。この教訓は、引き続き他の地域にも適用できる。国際社会の安定に寄与してきた自由、開放、正義、法に基づく秩序という原則を重んじていくべきであるが、同時にこれらの価値が新しい地域の力学が提起する問題にも対応できるよう、日本はその推進役も務めなければならないだろう。グローバリゼーションにはプラスの側面とマイナスの側面があるが、日本としては前者を推進し、後者を抑制することで、グローバリゼーションがすべての国家にとってより公平なものになるよう努めていくべきである。

この推進役を務めるには、持続的で柔軟な連携を組んでいくことが絶対的に必要である。それには、物ごとを動かし、影響を及ぼし、説得し、ときには強制する能力が必要となるだろう。今日の国際政治における競争は、どちらか一方の国がもう一方の国を軍事力で圧倒できるか否か、ということだけでは成り立っていない。むしろ国際政治の最前線は、国際秩序を維持・発展させるためのルールづくりに参加することへ移っている。これは軍事力の衝突ではないが、にもかかわらず競争は熾烈である。強い国家ならば、それに貢献し、グローバルガバナンスを強化する能力を備えている必要があるが、同時に、交渉結果に自国の国益を組み込む能力も持ち合わせていなければならない。そのため日本は、グローバルな規範国家として、その能力をさらに高めなければならない。

●法の支配、人権、自由の根幹

2000年代後半のグローバルな経済危機にもかかわらず、グローバリゼーションは否定できない潮流として存在し続けるであろう。インターネット技術やコミュニケーション・ツールの発展、そして人の移動がより容易になっていくとともに、それはさらに加速していくであろう。その結果、相互依存がこれまでに経験したことがないほどに進むだろう。現在すでに、人・モノ・カネ・情報が、かつてない量と速度で国境を越えていく歴史的な段階にいる。グローバリゼーションには、世界がより小さくなり人々がより相互につながるというメリットがあることは疑いがないが、もちろんデメリットもある。人間の安全保障や生存、生活、尊厳に対する脅威が多様化

し、ますます熾烈になっている。たとえば、国内紛争の国際化とテロ、伝染病のまん延、人身売買、難民の急増、経済危機、貧困の深刻化、気候変動と環境の問題、自然災害といった脅威が発生している。

こうした構造的な変化に対応し、グローバリゼーションの負の側面に対処するには、国家、地域、グローバルという各レベルでガバナンスを強化する必要がある。この3つのレベルでのガバナンスの最適な組み合わせを、さまざまな問題ごとに探していかなければならない。すでに述べたように、環境、金融、貿易、サイバースペース、海洋、宇宙などの分野でルールづくりが進められている。公明正大で効果的な秩序を形成するために最大限の力を注ぐことが日本の義務であることを自覚して、対処療法的ではなく、ルール整備の面で積極的に行動していかなければならない。その際の指針は、法の支配、人権、自由な基盤といった普遍的な価値に求めることができる。これらの価値を維持し深化させていくことは、日本にとって大きな利益になる。日本はこれらの価値観を基礎とする国際的な秩序に依存しているからである。これらの価値観をさらに強化することは、日本だけではなく、その秩序に積極的に加わろうとする国々すべてにとっても利益となることを、我々は確信する。

「普遍的な価値観」は「西側の価値」の隠れ蓑であると批判されることが多い。固有の文化遺産と歴史をもつ国家である日本は、「価値観」の違いは、固有の歴史、文化、宗教、道徳観、経験から生じることをよく知っている。しかしまた、世界が縮小するにつれて、普遍的価値観が生まれて根を下ろす、という否定できない事実も同時に認識している。普遍的価値観は、単にそうあるべきだという主張ではなく、すべての当事者が同意できる公正な秩序を形成するには不可欠なものだからである。言葉を変えれば、普遍的価値観を促進することは、「したほうがよい」のではなく、「しなければならぬ」のである。近代化前の日本が19世紀後半に世界に直面したとき、先人たちは西洋と東洋の間にある国にならんと決意した。そうした経験を経てきた日本は、普遍的価値の推進について特別の役割をもち、その役割を躊躇なく担う決意があると我々は信じている。

●開発援助

政府開発援助（ODA）は、日本がもつ最も重要で効果的な外交手段のひとつである。日本のODAは高く評価され、世界の多くの場所で、国際協力機構（JICA）は日本の顔となっている。近年ではODAが、東日本大震災への国際社会の連帯に対して、日本の感謝の意を表す重要な手段になっている。

最近では日本のODAの総額が減少しているが、現在のレベルの維持に最大限の努力を払い、できれば減少傾向を反転させることが望ましい。ODAがさらに減少すると日本の地位が低下し、外交の選択肢も限られてしまう。ODAとは単なる人助けではなく、戦略的利益と密接につながっていることを国民に説得する必要がある。自由で繁栄し安定した国際社会を達成するためには、普遍的価値観と戦略的利害関係を共有する国々を支援しなくてはならない。現下の予算制約を考えれば、ODA活動を合理化し、現行策の効率化と戦略化をさらに進める必要がある。ODAの目的は、世界と日本の双方に安定と安全と繁栄をもたらすことにある。我々はこれを、平和の構築、市場の拡大、知識の普及向上、そしてパートナー国との間に永続する関係を築くことによって達成する。

現在のグローバリゼーションのスピードとその内容は、国家を超えた脅威をもたらしている。テロ、気候変動、パンデミック、貧困、国境にひろがる国内紛争は、人々が幸福な生活を送るうえで直接的な脅威となっている。日本はこのことを認識し、人間の安全保障という考えに立脚したODAを追求してきた。基本的に人間の安全保障は、個々人の問題解決能力の向上を通じて人々を守ることをめざしている。日本はこれを実現するためこれまで多くの努力を注いできており、今後も積極的に役割を果たしていくつもりである。

日本は今後、安全と安定を向上させるため、ODAをより戦略的に使用していく。このような考えにたち、日本はすでに沿岸警備や警察のため技術や訓練の面を支援してきた。ODAを通じて東南アジアの沿岸国の能力を高めるよう支援することは、今後も模索すべき分野である。

これまでのところ、ODAと自衛隊の平和維持活動は、原則として別々に計画され実施されてきた。しかし、人間の安全保障という考えのもとに実施されている支援活動の多くは紛争地域で行われており、そこでは、多国籍軍と国連指揮下の平和維持活動、国際機関による開発支援、非政府組織の活動をこれまでのように区分けすることは、困難になっている。なぜなら、これらの活動はすべて、国家を建設することにつながっているからである。アフガニスタンのように崩壊した国家では、これらの活動は時を追って順々にではなく、たいてい同時並行的に行われている。日本はこの分野でより積極的で包括的な役割を担えるよう、開発戦略を練り直さなくてはならない。

それまでの間は、日本が得意としてきた貧困撲滅や教育、インフラ整備、平和構築などの従来型の開発支援を、予算的な制約があっても維持していくべきだ。こうした活動が日本の評価を高めるだけでなく、最終的には、我々すべてに恩恵のある平和と安全保障へ向けて道をつける重要な活動だからである。





[第3章]

日本の 安全保障の 戦略化

防衛政策

● 統合機動防衛力の実現

日本は2013年の防衛計画大綱（NDPG）で「統合機動防衛力の整備」を掲げ、幅広い後方支援基盤の確立に配慮しつつ、高度な技術力と情報・指揮・通信能力を構築し、ハード・ソフト両面において即応性、機動性、柔軟性、持続性、強靱性および接続性を実現させることを重視した。

地理的には、防衛計画大綱は南西方面の防衛体制の強化を求めた。これは、軍事的なパワーバランスの変化に加え、海域と空域の双方で中国が活動を活発化させていることに対応するものだ。南西方面のリスクと脅威は、①低強度（漁船や海洋調査船の侵入による海洋権益の侵害）、または②中・高強度（米軍・自衛隊の基地や兵站インフラの破壊＝弾道・巡航ミサイルや特殊部隊、サイバーによる攻撃＝、島嶼領域への攻撃・侵攻）のいずれかに分類できる。基本的に大綱の構想は、①日本の動的防衛力の管理、②米国との共同対処と米国の拡大抑止力の動的な維持・強化、という2つの中核的な概念から生まれたといえる。

日本の海上権益を守るため、海上保安庁を増強し、情報・監視・偵察能力（ISR）を強化し、さらに上陸のための水陸両用作戦の能力を導入することによって、南西諸島に強固な防衛壁を構築し続ける。中国が中国大陸への接近阻止・領域拒否（A2/AD）の能力を高めていることに対処するにあたって、日米同盟は依然としてキーとなる。日米共同のエア・シー・バトル（ASB）における日本の基本的な役割には、戦術航空作戦、対潜水艦戦（ASW）、防空などがある。迅速な対応が可能な多機能の機動部隊を設けて、地雷撤去や、船舶の護衛、艦隊防空、ペルシャ湾などの遠方海域で取締まり活動を行うことも同様に重要である。

海洋で最も大切なことは、海洋国同士の武力対立を防止することである。エア・シー・バトルは戦略ではなく、戦術的なコンセプトであり、海洋の公共財をめぐる武力対立に容易にエスカレートしかねない面がある。そこで日本と米国は「オフショア・コントロール」、すなわち敵対する海洋国に対し沖合から海上封鎖する能力をもつことによって、危機の拡大を抑制することが必要である。オフショア・コントロールを実現するのにサイバーや宇宙をとくに活用するわけではないが、オーストラリアやインドなど長い海岸線を持つ他の関係国から協力を取り付けることが必要となろう。

日米同盟

●役割、ミッション、能力の高度化

安全保障上の新たな問題に対処するため、日本は「日米防衛協力のための指針」をアップグレードするなかで、日本の役割・ミッション・能力（RMC）を見直してその向上をはかる。自衛隊と在日米軍司令部（USFJ）はこれまで、①新しい脅威や多様化する偶発事象を含めて、日本の防衛と日本周辺地域の状況への対応、②国際平和協力活動など国際的な安全保障環境を改善する努力を基本的に重視してきた。これは、2005年2月の日米安全保障協議委員会（SCC または2+2）で合意した、地域・グローバル両面での共通戦略目標（CSO）に基づくものである。

2007年の役割・ミッション・能力の見直しには、国際的な災害支援（Disaster Relief）作戦が含まれており、二国間の化学・生物・放射性物質・核兵器（CBRN）防衛作業部会の立ち上げ、弾道ミサイル防衛と作戦能力の強化、とくに弾道ミサイル防衛（BMD）システムの能力強化が盛り込まれていた。これに基づき2011年の見直しでは、共同訓練や演習での協力が深化、拡張され、施設の共同使用のための更なる調査、ISR活動での協力拡大、SM-3ブロックII

の第三者への移転、拡大抑止策のための定期的な日米対話、宇宙・サイバーについて三国間・多国間協力の構築、人道支援と災害支援（HA/DR）の強化、対テロ対策、海洋の安全保障、海賊掃討作戦、環境問題への共同対応の模索、CBRN防衛作業部会の強化などが盛り込まれた。

過去8年間にわたる防衛協力を通して日米両国は、安全保障に対する新しい課題は、平和と偶発事象の間に明確な区別がない「グレーゾーン」という状況から発生するだけでなく、それを超えたところからも発生する傾向があるという共通認識に至った。これは、両国が直面する安全保障環境が基本的、構造的に変化したことを示している。上記の役割・ミッション・能力（RMC）の見直しに立脚しながら新たな問題に対処するため、日本はとくに下記の分野において役割・ミッション・能力強化の努力をする。

- 海上保安庁、自衛隊、在日米軍司令部間で、ISR能力と作戦・機動展開能力（軽装部隊）、水陸両用作戦能力、共同作戦能力を向上させる
- 「グレーゾーン」状況から低・中強度の対立までに対応できるよう、日本のエア・シー（Air-Sea）能力を強化する
- 平時・有事において、脅威拡大を管理・制御する能力を構築する
- A2/AD環境において、共同調査や共同訓練を含めて、高度な作戦についての日米防衛協力を強化する
- 東アジアや東南アジアにおける地域防衛能力を強化し、ODA活動を再活性化することで、地域の友好国やパートナーの海上安全保障強化策を支援する

RMCを見直し強化することに加え、日本は既存の共通戦略目標を共同して再検証しなければならない。最後に、RMCを見直し強化することは、集団的自衛権など日本の防衛政策上の制約を除去する努力と並行して行うべきである。また、自国および二国間の安全保障上の情報を保護するため、法的措置をとる必要もある。

コラム

集団的自衛権の行使容認

日本政府は、2014年7月に閣議決定を行い、自衛権発動の3要件と憲法解釈の変更を通じて「集団的自衛権の行使」を容認する政策に転換した。これまでの日本政府の憲法解釈では、日本は集団的自衛権を有しているが、その行使は「自国の防衛に必要最小限の範囲を超えている」とされ、認められていなかった。

つまり、日米安保条約に基づき、アメリカは日本を防衛する義務があるが、日本がアメリカを防衛することは、憲法上禁止されていたのである。たとえば、日本の防衛事態に到る以前の段階で、ミサイル発射に備えて日米共同オペレーションに従事する米海軍艦艇に攻撃が仕掛けられた場合に、これを海上自衛隊の艦艇が防護することは、憲法違反であった。

また、日本のイージス護衛艦が米国領土に向かう弾道ミサイルを撃ち落とすことは、技術革新により近い将来能力的に可能になるが、日本防衛以外のシナリオでの弾道ミサイルの迎撃は、これまで禁じられていた。つまり、これまで日本には米艦艇の防護や米国向けの弾道ミサイルの迎撃を、日本の安全という国益に照らして実施するかどうかを検討する選択肢さえなかったのである。

今後は、法整備を通じてこうした事例への対処について検討され、準備することが可能になる。また、集団的自衛権行使が法的に可能になることで、日米間の防衛協力は一層強まることが期待される。2014年末までには「日米防衛協力のガイドライン」が改訂される見込みであるが、このプロセスと内容にも大きな影響を与えることになる。

今後、集団的自衛権行使に関わる法整備を進める際、「柔軟性と歯止めのバランス」を十分に検討する必要がある。安全保障に関わる状況は千変万化であり、集団的自衛権行使に関して、あらかじめ想定していた事例以外では身動きがとれないような不必要な制約をかけるべきではない。他方で、政府の行動に全く歯止めがなくなっても困る。対象国の同意や国会の事前または事後の承認はもとより、政策の決定・執行過程の記録をしつ

かりと残し、後の検証に耐えられるようにしておく必要がある。

次に注意すべき点は、米国以外との防衛協力を強化する方向を打ち出すことである。集团的自衛権は、日米関係だけに限定して行使されるものではなく、日本と密接な関係にある他の国に対しても行使可能である。セキュリティー・パートナーの増大は日本の国益である。集团的自衛権の行使容認は、「防衛装備品移転三原則」が制定され、日本が共同開発や武器輸出に参入可能となったことと併せて、米国以外の国とも情報共有や共同訓練・演習などを積極的に進める法的根拠になり得る。

最後に、内外に対する説明をきちんと行う必要がある。これまで、集团的自衛権の行使を禁じる憲法解釈を持っていた国は日本だけであり、それを行使できるようになったことは、いわば安全保障政策の正常化に過ぎない。とはいえやはり日本が従来の政策を変更したことは事実である。将来的な政策の一貫性を保つためにも、今回の解釈変更は多数の日本国民に理解され、支持されることが望ましい。他方で、日本への警戒心が強い周辺諸国に対して、集团的自衛権の行使に関する誤解を是正するための説明を、丁寧に行う必要がある。

コラム

米国の日本における 前方プレゼンスと沖縄基地問題

日本における米軍基地や米軍の前方配備は、冷戦中もその後も、外的脅威に対する日本の抑止力の重要な源となっている。日本を含むアジア諸国に前方配備された米軍を見れば、日米安全保障条約に基づいて日本を守り、アジアの平和と安定を維持するという義務を果たそうとする米国の意志が現れていることは議論の余地がない。とくに沖縄の米軍基地は、抑止力維持の点で最も重要な役割を担ってきた。事実、沖縄の在日米海兵隊は、朝鮮半島や台湾海峡をはさんで有事が発生した場合、米軍が対応するうえで不可欠である。

米国は2012年、アジア太平洋における米軍の配備見直しの一環として、海兵空陸機動部隊（MAGTF）の配備を再編する計画を発表した。その中心は沖縄の米海兵隊の移動である。2012年4月27日、安全保障協議委員会（2+2）の共同発表が発出された。その中には、2006年に決めた「再編実施のための日米のロードマップ」（以下「再編ロードマップ」とする）に記載されている計画を調整することが盛り込まれていた。「再編ロードマップ」には沖縄に駐屯する約8,000名の第3海兵機動展開部隊の要員と、その家族約9,000名をグアムへ移転することが定められていたが、2012年の共同発表では、約9,000人の米海兵隊の要員がその家族と共にグアムに移転されることが確認され、グアムにおける米海兵隊の定員を約5,000名とすることが示されている。同時に、米国は米海兵隊のプレゼンスを豪州に構築しながら、ハワイにおける米海兵隊運用能力強化するという、米海兵隊の移転計画を明確にしている。

安部首相は、米国との現行協定に基づいて在日米軍基地を再編することを明らかにし、抑止力を維持しながら沖縄の負担を低減する方法を模索すると表明した。両国は、普天間基地の移転と沖縄の米軍基地の統合計画を迅速に進めるために協働している。普天間基地が使用している土地は、2013年発出の「沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画（仮訳）」によると、2022年度以降に返還されると思われる。2006年の「再編ロードマップ」をまとめると下記ようになる。

◆米海兵隊普天間航空基地（MCAS Futenma）

（すべての土地を返還、共用は約481ha）

1. 普天間飛行場代替施設を、大浦湾からキャンプ・シュワブの南側海岸にかけて建設する。
2. KC-130（空中給油機）飛行隊は、司令部、整備支援施設および家族支援施設とともに、岩国へ移転（自衛隊鹿屋基地とグアムに輪番配備）。
3. 緊急使用のための基地機能：築城基地、新田原基地など。

◆共用：

- キャンプ・ハンセンは、陸上自衛隊の訓練に使用する。

- ・ 自衛隊は米軍との共同訓練のため、地域社会に対する騒音の影響を考慮しながら、嘉手納空軍基地を使用する。

◆土地の返還：

- ・ 沖縄における残りの施設および土地を統合することで、嘉手納空軍基地の南側の広大な土地の返還を可能とする（詳細な統合計画は策定中）。
- ・ 陸軍貯油施設第1 桑江タンク・ファーム（約16haを全面返還）
- ・ 牧港補給地区（キャンプ・キンザー、約274haを全面返還）
- ・ 那覇港湾施設（約56haを全面返還、代替施設を那覇港とハーバープラン浦添ピア地区に建設）
- ・ キャンプ桑江（キャンプ・レスター、約68haを全面返還）、キャンプ瑞慶覧（キャンプ・フォスター、約598haの一部を返還）

2011年3月の東日本大震災で、アジアの米軍は自衛隊と迅速かつシームレスに対応した。このトモダチ作戦においては、活動開始から4時間以内に海軍の装備を運搬するにあたって、普天間基地の近くに海軍の地上ユニットと兵站部隊があることが、人員や物資を迅速に配置するうえで非常に役立った。このようにして、ヘリコプターや固定翼C-130航空機、第31海兵遠征部隊の人員、第3海兵兵站群、そして第1海兵航空団が、人道支援・災害救援作戦のために沖縄から派遣されたのである。

経済や軍事面での中国の台頭と、アジア太平洋における米軍のリバランス（再均衡）戦略を受け、沖縄における米軍の前方配置がますます重要となっている。とくに尖閣諸島を含む東シナ海での中国の海上活動や中国海軍の行動が一層強引になり、強化されていることを考えると、日本の安全保障にとって、米軍の前方配置の戦略的な価値は過去にもまして大きくなっている。日本は、一般的には対中戦略、個別には尖閣諸島をめぐる将来的な戦略を立てるうえで、沖縄における米軍の価値を再定義する必要がある。

同盟プラス1、 同盟プラスサム及び地域協力

●豪・印・韓・露との戦略的關係の強化

インド・アジア太平洋地域において、オーストラリア、インド、韓国およびASEAN諸国といった利害を共有する国々と戦略的に協力することは、ルールに基づく秩序を維持するうえで不可欠であり、域内での米国の戦略再編の強化にもなつて新たな意義をもつようになってきた。日本はこのネットワークを、中国がいわゆる第一列島線を越える動きを強めているのに対抗する多層的な防衛線として、またさらなる地域経済発展の原動力として活用していくべきだ。

オーストラリアは米国が最も信頼する太平洋の同盟国であり、日本は価値を共有する同国と1950年代から着実に戦略的關係を築いてきた。2007年の「安全保障協力に関する共同宣言」により、新たな共通の安全保障課題に対する日豪兩國の關係は一層強固なものとなった。日本が軍事情報包括保護協定（GSOMIA）と、物品役務相互提供協定（ACSA）を調印・批准した国は、米国に次いでオーストラリアしかない。日米豪三カ国で安全保障対話を進めており、三カ国による合同訓練・演習へも積極的に参加している。日本は今後ともオーストラリアとの戦略的協力關係を深め、それを制度化していくことが大切だ。

同様に、日本はインドとも2008年に「安全保障協力に関する共同宣言」に調印しており、以来、急速に経済成長を続け活気ある民主主義国家であるインドと、実践的で効果的な戦略的協力を推進してきた。この共同宣言に基づいて2009年12月には行動計画が発表され、毎年開催する日印次官級2+2対話など、多様な安全保障対話の枠組みを設けてきた。2009年に米印海軍が共同して実施した「マラバール09」軍事演習へ海上自衛隊が参加したことが示すように、日米印三カ国の安全保障協力が、日本とインドの二国間安全保障協力の強化に役立っている点も注目に値する。海事・海上面での日本

の戦略的協力や、経済・文化分野の協力は、今後さらに強化されるだろう。

韓国との間では、2012年に軍事情報包括保護協定（GSOMIA）を締結する寸前までこぎつけており、物品役務相互提供協定（ACSA）の可能性についても詰めてきた。これは、北東アジアにある米国の同盟国である日韓両国が、より緊密に戦略的協力を進めることが根本的に必要だと合意したことを意味する。その後はおもに歴史問題が原因で両協定は棚上げされており、日韓関係は今後もその時々々の政治情勢に左右される可能性はある。しかし、北朝鮮の脅威や台頭する中国の軍事的影響力を含めて、日韓両国は安全保障で共通の懸念や課題を抱えており、より直接的な安全保障協力が必要であることを意識せざるをえない。日本が、韓国との戦略的協力を模索するのをやめることは決してないだろう。

ロシアとの関係は、慎重かつ現実的に進める必要がある。日ロ平和条約の合意の見通しはなお暗いとはいえ、両国は戦略的協力を大幅に強化できる。その対象として、エネルギー安全保障、極東・シベリア開発、北極海を経由する新たな貿易航路の開拓などがあげられる。両国はこれら分野で利益を共有しているので、政治的に複雑な領土問題に先行して、協力の意義ある先例を作れるかもしれない。他方で日本は、とくにロシア軍の急激な近代化を踏まえ、防衛交流や戦略的対話などの安全保障分野で、ロシアと信頼関係を醸成する必要がある。

●東南アジアとの連携強化

東南アジアの海域を平和で開かれた海にすることは、日本の国益そのものである。日本のエネルギー調達の95%、輸出入の40%がこの地域を経由することからも、東南アジア海域を開かれた平和な状態に維持することが、日本にとって何よりも戦略的に重要である。したがって、日本がこの海域を世界各国に繁栄をもたらす国際公共財として守る上で、主導的な役割を担うことは、日本の戦略の中心的課題のひとつとなる。

この海域で我々が現在直面している最大の課題は、南シナ海にお

ける領有権紛争である。中国と東南アジアの沿海諸国（とくにフィリピンとベトナム）との緊張は、この海域の平和と開放性を維持する上で深刻な懸念材料となっている。この課題の根本には、中国とベトナムおよびフィリピンとの間に圧倒的な国力の差が存在しており、ベトナムもフィリピンも、中国が軍事・経済面で一方的な行動を取ったとしても、それに単独で対抗する力が非常に限られている実情がある。

上記の点を踏まえれば、東南アジア海域の開放性を維持するために日本がとりうる戦略を支える3本の柱があげられる。第1の柱は、島嶼部東南アジアの友好諸国の海上保安機関の能力強化である。その実現に向け、沿岸警備隊への技術協力と各国の海上保安機関間の連携を進め、アジア海域の法執行・監視制度を強化することである。その連携ネットワークを構築するなかで日本が信頼できる域内パートナーとしての地位を確立することが求められ、それには、日本の海上保安能力を向上させることも欠かせない。新設された国家安全保障会議（NSC）とともに、海上保安庁は東南アジア沿海諸国での海上保安機関の能力向上支援と信頼構築に重要な役割を果たし、ひいてはアジア海域全体の平和に向けた基盤作りにつながるであろう。

第2の柱は、外交である。南シナ海とマラッカ海峡における航行の自由を確保するためにも、島嶼部東南アジア諸国（とくにフィリピン、マレーシア、インドネシア）との連携強化は不可欠である。三カ国のなかでも、東南アジア最大の国インドネシアは重要な鍵を握っている。インドネシアにとって日本は、対オランダ独立戦争当時から一貫して友好国の立場を堅持した唯一の「西側」国家だった。堅調な経済成長に支えられてインドネシアは、アジア太平洋地域の多様な多国間枠組みの中心的なアクターとして、その外交力をこの10年間強めている。今後東南アジアの更なる経済成長と、国際社会におけるその役割を拡大していくことを考慮すれば、東南アジア海域の安全を協調して守るうえでインドネシアとの友好関係は取りわけ重要となる。戦後日本外交の最大の成果でもある友好なインドネシアとの関係、友好な東南アジアとの関係を今後ますます強化する事が、アジアを緊張ではなく、繁栄の地域とするためにもきわめて重要である。

最後に第3の柱は、2つの次元での開発である。1つには、国家の枠を超えて、東南アジア全体、もしくはサブリージョンの交通網を改善することを中心とした、東南アジア全体の開発支援である。たとえばベトナムとミャンマーを結ぶ東南アジア横断高速道路「東西経済回廊」の建設は、すでに国家の枠を超えて結びつきをつよめつつある東南アジアの経済活動をより一層活発化させ、東南アジア各地域の経済開発に寄与する一方で、この地域で積極的に事業展開している日本企業の活動にも大きく貢献するだろう。東南アジアが日本企業の部品生産・調達網（グローバル・サプライチェーン）にとって不可欠な地域になり、日本の国益が東南アジア全体の経済発展にも左右される現状に鑑みれば、この点はとりわけ重要である。2つめの次元は、東南アジア域内における経済格差の是正への取り組みである。地域安全保障の原点は、その地域社会の強さにある。経済統合がすすむ東南アジアでは域内格差の拡大が懸念されており、格差が拡大すれば地域社会の強靱性を損ないかねない。比較的開発が遅れている、しかし、沿海地域にあって戦略的に重要なミンダナオ、サバ、サラワク、カリマンタン、スラウェシ等の地域に対する開発支援はとりわけ政策的な関与が必要となるであろう。なかでも内戦によって疲弊しているこれらの地域社会が今後の東南アジアの発展から著しく遅れれば、域内全体の平和に悪影響を及ぼすおそれがある。したがって、日本の戦略として東南アジアの高成長な都市部とは異なるこうした後発地域への開発に対して注意を向ける必要がある。

日本はこのような戦略を通じ、東南アジア海域の安定と繁栄、そして航行の自由を確保するために、あらゆるレベルで東南アジアを支援していることを示すことができる。長年にわたるこれまでの蓄積の上に、今後も確実に、こうした取り組みが続けられるだろう。

●日中関係：「静かな抑止力」と「戦略的パートナーシップ」

国際的な秩序を形成し維持するためには、中国との間にも戦略的なパートナーシップを構築することが、日本にとって必須になってきた。国際社会へ加わってきた新興国の抵抗によって国際的なシステムが安定を脅かされる事態を、歴史は繰り返してきた。不安定化の恐れを未然に摘み取るには、国際システムに対し異議を唱えるよ

り、「責任ある大国」としてシステムを支持していく方が自らにとって利益になる、と新興国が考えるような環境をつくる必要があるとあり、日本もその環境づくりに加わるべきだ。

いうまでもなく、中国は日本にとって非常に重要な国である。国連安全保障理事会の常任理事国であり、軍事大国、核保有国でもあるからだ。日本は、①外交で信頼関係を深め、②国際社会で責任ある役割を果たしてもらい、③エネルギーや安全保障といった新分野で協力関係を構築し発展させる。こうした目標を実現させるための積極的な戦略を作成することが求められる。

日中関係は戦略的に重要な意味をもつ。中国が発展途上であり、日中関係が非常に緊張している状況のもとでは、中国とどのように付き合えばよいかは難題だ。この問題は、短期と中長期のプロセスに分類できる。短期的には、外交の行き詰まりを打開するため、中国との対話を戦略的に再開させることが必要となる。そのさい、日中間に領土問題が存在することを日本側が認めた、という誤った印象を中国にもたせないよう注意することが肝要である。日本政府は、外交的な話し合いが定期的に行われる「正常」な状態へ戻るよう、外交的な手段を用いて中国側を説得するのが賢明であろう。

「静かな抑止力」の目的は、中国の独善的な反応を引き出すことではなく、中国でのナショナリズムの台頭や、中国政府が自らナショナリズムを煽る行為を防ぐことにある。また日米同盟を十分に行使し、両国が共同してこの課題に対処できるよう、この抑止力は静かなものでなければならない。「静かな抑止力」の本質は、日米両国相互の日米同盟への強い関与を中国に示すこと、域内安全保障に関する公共財（グローバル・コモンズ）を維持するための協働に中国を引き込むためにオーストラリアや韓国、東南アジア諸国とのパートナーシップを促進すること、そして特にリスク・危機管理について中国との対話を強化していくことを通じた、効果的で戦略的なコミュニケーションである。

日中間の戦略的対立は、当面折り合うための名案を双方が見つけれなければ、長く厳しい道のりになるかもしれない。しかし、日中関係は地域の安全と経済のために、失敗が許されないほど重要だ。

戦略の基本原則は明らかである。日本と敵対するより、友好的な関係へ戻ることが国益になる、と中国が悟るような状況を創出することである。日米同盟堅持を前提としつつ、日本の戦略的なアプローチとしては、多国間協調主義が適切だ。例をあげると、北朝鮮の核開発問題、東シナ海におけるエネルギー開発、公海の使用に関する規則の確立など、数多くの次元で多国間の協力が必要になっており、外交のテーブルに戻って協力するよう中国を説得し納得させることが、経済面だけでなく安全保障の面でも不可欠である。

日本が「静かな抑止力」を追求することは、東南アジアにとっても望ましい。東南アジアに対する日本の安全保障政策の最大の課題は、この地域における大国の力関係の複雑さに対処することにある。域内の安全保障問題へどう対処したらベストかをめぐって、東南アジア諸国はしばしば意見が対立する。それは、彼らの国益や地政学的条件、そして対中国関係のあり方についての意向がそれぞれ異なるからだ。ほとんどの東南アジア諸国は、「日米と中国いずれの側につくか」という戦略的選択に直面するのを避けたがる。どちらか一方につくのではなく、大国間のパワーバランスを東南アジアの戦略にとって望ましい状態に保つことに関心を向けている。

東南アジア諸国に対し、中国でなく日本（そしてアメリカ）の側につくように圧力をかければ、東南アジアの一体性というこの地域の中心的な要素が損なわれる可能性が高い。東南アジアが共同して中国とのバランスをとろうとすることはないだろう。日本は中国に対し「静かな抑止力」に基づく原則を採用するのが望ましく、この原則には、①2015年にASEAN安全保障共同体をつくろうという東南アジア独自の取り組みを進め、域内安全保障協力の実効性を一層高める、②資金提供・教育訓練・能力構築を通じて東南アジア沿海諸国が安全保障能力をもつことをうまく支援し、安全保障のジレンマを抑制する、の2点を加えるべきだ。

コラム

日本の領土保全政策と
アジア太平洋の将来

法の支配に基づく国際社会の秩序は、日本の安全と繁栄を確保するのに不可欠のものである。しかし、日本の領土や領海をめぐる情勢はますます問題をはらむようになっている。北方領土と竹島はロシアと韓国が占拠している。日露両国は1993年に東京宣言を結び、両国間の論争を「法と正義に基づいて解決すること」に合意しているが、韓国は紛争の存在自体を否定しており、司法によるいかなる解決も拒絶したまま竹島を占拠し続けている。中国も日本による尖閣諸島の実効支配への反発から、国際法の根拠をもたないまま危険な威嚇行為を繰り返している。

北方領土と竹島をめぐる論争は、過去についての論争である。互いに反論を繰り返していても、論争をうまく処理し、平和に解決手段を見つけることは可能である。日本はこれらの領土問題を武力によらず平和裏に解決することを模索しているため、武力衝突に発展する危険はない。しかし、尖閣をめぐる現在の争いは、アジア太平洋地域の将来にとって重大な結果をもたらしかねない。中国は尖閣諸島をめぐる日本政府を挑発し、第二次世界大戦後にサンフランシスコ平和条約に基づいて形成された自由な地域秩序を弱体化させようとしている。この対立を平和な解決できたならば、この地域には明るい未来がもたらされるだろう。しかし、もしも力づくの解決となれば、この地域の未来は中国の覇権に支配されたものになるであろう。もし戦争という手段がとられたならば、この地域にはまちがいなく暗い未来が待っている。

北方領土と竹島に関する紛争を解決し、尖閣諸島をめぐる中国の挑発行為が日中間の武力衝突に発展しないようにするため、日本は日米同盟とともに外交政策と防衛努力を有効に使う、抑止力を維持・向上させなければならない。日本は同時に、国際世論がこの問題について正しい歴史的・法的認識をもつよう

働きかけ、国際社会から紛争の相手国に国際法の順守を促して
もらうよう、洗練された外交を展開することが必要だ。

グローバルエンゲージメント

● 国連と国際的核不拡散体制

日本は国際機関が直面しているガバナンスの危機を解決する戦略をもち、さらに国際機関を利用して日本の戦略的な環境を強化すべきだ。とくに国連や核不拡散体制を、いかに世界の平和と安全保障の強化に活用するか構想すべきである。

理想的には、テロ、武力紛争や自然災害による人道的危機、パンデミックのような国際保健問題といった非従来型のリスク要因によってもたらされる脅威に対処するため、新たな規範について協議し、規範を形成・統合する舞台として国連がより活用されることが望ましい。これらの脅威は国境を越えて広がり影響も大きいため、国家単独の努力では対処できない。しかも人道的危機の場合、特定の国家に任せることが適切ではない場合もある。その国家自身が危機の原因を構成していることもあるからだ。

米国を含め、いかなる国であっても、単独での平和回復の行動は、正当性の面でも、効果や持続力の面でも困難になってきており、人道的危機に対しては国際的な共同行動で対応する必要があるが、その行動を正当なものにする国連の役割はきわめて重要である。しかし、そのような使命をもっているはずの国連は、ときとして安全保障問題や人道的危機を解決できないでいる。

これは、2つの「分断」という問題に起因している。第1に、「保

護する責任」や「人間の安全保障」という新しい考え方は、ある国家の中で人権侵害など人道上の問題が発生した場合には、国際社会が介入することを想定しているが、国家主権第一という根強い思考が、そうした介入を妨害することがある。伝統的な国家主権と、新しい安全保障の考え方の中で、国際社会は二極化しているのである。それと関連して第2に、国連安全保障理事会を構成する米国とロシアは基本的に意見が対立しているため、安保理が合意を形成できず、危機対応をとれないことがある。この問題で日本は、人道的危機への共同行動を正当なものにするため、国際的な規範づくりにとくに力を入れなければならない。

大量破壊兵器（WMD）の拡散は、国際社会の平和と安定に対する最も重大な懸念事項のひとつである。核兵器開発能力を獲得して優位に立つことで地域の安定を脅かす国が存在する。そのような事態を防ぐため、日本は核不拡散体制を守ることを安全保障政策の優先事項としなければならない。また、エネルギー需要が高まる新興途上国が、需給ギャップ解消のため原子力に目を向けるかもしれない。たとえば、核に野心的なイランと核保有国であるイスラエルとの間に緊張を抱える中近東では、多くの国々が核技術への関心を表明している。今後、原子力に対する依存度が大きくなると、政治的な意図と技術的な能力の両面から、核への野心を拡散させることにつながりかねない。

このような状況のもとで、北朝鮮やイランのような現下の核拡散問題にも、将来の核技術の軍事転用防止という問題にも適切に対処できなければ、核拡散のリスクはエスカレートしてしまう。日本は米国や考えを同じくする他の国々と協力して、技術力と政策面での専門知識を有する国として、IAEAのような国際的な枠組みや二国間・多国間のメカニズムを強化して、核不拡散体制をさらに定着させる必要がある。

●グローバル経済・エネルギー体制の強化

突き詰めると、日本の強みは経済力にある。日本経済はグローバル経済と深く結びついており、国際的な経済取引にかかわることなしにその経済力を強化することはできない。したがって、自由で開

かれた経済秩序と法の支配を強化していくことは、日本の海外での経済活動を活性化させることにつながり、日本の安全保障上も非常に有意義なものとなるだろう。自由な経済秩序の強化は、日本の努力だけでは実現できない。しかし、最近のドーハ・ラウンドの行き詰まりを見ると、各国と個別に経済連携を積み上げていくことが、この最終目標を達成するのに最も効果的な方法になっている。また、国際的な経済連携を広げることは、経済成長だけでなく、国家の安全保障にとっても戦略的な意味をもっていることを、我々は再確認しなければならない。

国際的な経済連携策にある選択肢のなかで、環太平洋経済連携協定（TPP）は日本にとって最も優先順位の高いものであろう。米国やオーストラリアなどアジア太平洋の主要国だけではなく、ベトナムやマレーシアなどの将来の新興経済国も加盟国となっているTPPは、アジア太平洋地域の経済国をバランスよく含んでおり、TPPに加盟することによって多くの恩恵を得られる。持続的な経済成長は、確固とした法の支配や透明性のある紛争解決システム、良質な労働力と環境基準があって実現できるものであるが、TPPはこれらすべてをその対象にしている。TPPに参加し世界の企業に日本市場の魅力が伝われば、日本企業の海外流出も止まり、日本国内の雇用確保にも役立つ。TPPについての最終結論を速やかに出せば、日本を含むすべての加盟国に明るい展望を開くことになるだろう。

TPPが拡大してより多くの国が加盟すれば、加盟国が得る恩恵もまちがいなく大きくなる。日本経済は近隣国経済と深い相互依存の関係にあることを考えれば、そうした国々をTPPに加盟するよう促すことも非常に重要である。その意味でTPPを、中国や韓国のような近隣国が関心を持つような枠組みにしていくことが重要である。

日本にとってTPP交渉に参加することは、国内にある既存の制度や慣習を見直し、それらを改革して競争力を引き上げていく絶好の機会となる。そこでの焦点は農業部門だ。TPP交渉をきっかけに、農業部門は新しい環境のもとでもっと海外へ目を向け、ビジネスモデルを革新していかなければならない。

日本にとって貿易戦略が重要であることを踏まえ、貿易に関連するすべての交渉を監視するコントロールタワー、たとえば米国通商代表部の日本版を設立して、貿易交渉で理想的な結果を出せるような態勢にしていくことも重要である。首相や内閣官房長官へのアクセスが容易な人物を通商代表に指名し、幅広く展開される貿易交渉について指示・監督させるのが望ましい。

国際エネルギー市場で発生しているいくつかの構造的な変化についても、日本は対処していく必要がある。第1に、いわゆる「シェール革命」は、その影響力の大きさに未確定な部分はあるものの、エネルギー貿易のパターンにも、エネルギー政策に対しても、大きな影響を与える潜在力をもっている。欧州市場ではすでにシェール革命の影響を受け、安価な米国産石炭が流入し、ロシアの天然ガスの価格を押し下げている。さらに、もし米国が石油をほぼ自給できるようになり、中東の石油へ依存しなくなれば、米国の中東に対する介入の条件や動機にも変化が生じるであろう。そうなれば、シーレーンの防衛及び中東の安定における日米のパートナーシップにも影響が及ぶかもしれない。

第2に、新興経済国でのエネルギー需要の高まりというもうひとつの構造変化によって、各国のエネルギー調達競争がますます厳しくなる可能性がある。また第3に、産油国における政情の不安定化や若年層の失業といった社会的な問題も、国際エネルギー市場の安定に影響を投げかけるかもしれない。第4には、政府がエネルギーの取引や投資に過剰に介入する資源ナショナリズムの台頭も、できるだけ防止しなければならない。

こうした状況をみると、国際エネルギー市場におけるリスクを回避する包括的な戦略が必要なことは明らかであり、第2章で述べたように、エネルギー自給率の引き上げや安定調達への体制整備をはじめとして、エネルギー調達をより弾力性のあるものにしていかなければならない。そのなかでは、アジアの消費国間での協力関係づくりも重要だ。たとえば、天然ガス市場は地域的に分立しており、アジア市場の天然ガス価格は石油価格に連動して割高になっているといった現状の改革は、アジアの消費国が緊密に協力することによってのみ可能となる。アジア諸国はいずれもエネルギー不足という

問題を抱えているおり、日本が東日本大震災後のエネルギー問題を克服し、経済を再活性化することができれば、アジア諸国のモデルとして日本の経験をアジア諸国と共有し、エネルギー供給に関するアジア地域の有力国としての地位をより盤石なものにできる。さらに主要なエネルギー産出国と消費国が一堂に会する国際エネルギーフォーラム（IEF）やG20などの場において継続的な対話を続けることで、エネルギー政策におけるナショナリズムの影響も和らげていくことができるだろう。

● 国家及び人間の安全保障としての防災・減災

日本にとって「安全保障」の戦略的な目標は、武力紛争の防止以上の広がりをもっている。2011年に日本は、未曾有の規模の自然災害により人命が奪われ、地域社会が破壊されることを経験した。国家、社会、そして人間を守るには、軍事のみならず環境・健康・食の安全・自由と人権などの分野を含め、より広くより総合的なビジョンをもつことが要求される。災害防止・減災への取り組みなしに社会の安全を保障することはできず、貧困を減らすことなしに平和を構築することはできない。また、環境を維持し、基本的自由を保障することなしに、発展することもできない。いわゆる「人間の安全保障」として理解されているこれらは、「国家の安全保障」と同様、すべて相互に関係しあい、影響しあっている。したがって日本は、自国だけでなく、周辺地域およびグローバルの両局面において、この目標を追求していくべきである。

現代が直面している主要な問題として、とくに環境の劣化があげられる。この危機には2つの種類がある。ひとつは、世界各地でおきている大規模自然災害の増加である。これは主としてグローバルな気候変動によって引き起こされているものである。もうひとつには、現在急速に経済成長が進んでいる国・地域において無責任・無計画な乱開発に起因する局所的なものである。

日本の戦略は、こうした二種類の環境の劣化に対して、各国が協調して立ち向かう上でイニシアティブをとることであろう。日本にはある意味、こうした災害対策、環境対策における国内の数々の経験ゆえに比較優位がある。これまで多くの環境問題、自然災害に直

面しながらも、経済成長と環境の維持を両立させる手法を長年かけて構築してきた。環境保護、災害救助に力をつくす社会のモデルを、気候変動が世界的な問題となっているいまこそ広く世界と共有することが戦略的に求められる。もしも、国家と人間の安全保障を下支えする社会モデルとして、自然災害に対して強靱な社会モデルを各国に定着させることを日本の対外戦略の柱の一つとして据えるならば、日本の持つ「先進技術」と「標準化」という2つのポイントが考えられる。

日本のもつ省エネ技術、再生エネルギー技術、洪水防止/治水システム、リサイクル技術などの先進技術は、日本が有する最高の資産であり、かつ広く活用されるべきものである。世界各国で災害によってより多くの人命が失われ、経済的にも大きな損失を出している以上、多くの国にとっても必要不可欠な技術である。まずはこうした防災、減災の先進技術を国内で発展させる事が肝要だが、それ以上に、国家としては戦略的に日本の省エネ技術を基盤とする開発・消費基準を、自由・公平で持続可能な経済成長とビジネスのための新しい国際基準として共有することを目指すべきである。防災、減災において、日本が培って来た先進技術にもとづく基準が各国に認められれば、日本企業をふくめた各国企業が公平かつ持続可能な経済競争をする場を確保できるという利点がある。21世紀の危機や社会的な紛争は、環境問題に起因するものが増えているなかで、先進技術に支えられたこれらの環境基準を基本とする経済活動基準は、現地社会、および近隣諸国の平和と社会秩序の維持にこれからますます重要となるであろう。防災、減災を外交戦略に据える上で、こうしたルール作りに場の重要性は強調してもしすぎる事はない。

防災と減災は、21世紀における人間の安全保障と平和の維持、経済発展にとって、中心的な課題となるであろう。日本は、現時点でグローバル規模でこの問題を改善できる立場にある。防災減災外交を積極的にすすめることに我々は躊躇してはならず、さらにはえば、このチャンスを逃してはならないのである。



[第4章]

戦略を 実行する

● 国家安全保障会議 (NSC) の役割

日本政府は2013年12月、独自の国家安全保障会議 (NSC) を設立した。新たなNSCは、これまでの安全保障会議と内閣官房の法律上の権能を大幅に強化している。NSCは、国家の安全保障と危機管理に特化した組織であり、首相が重要な政策決定を行う際に補佐することを任務としている。日本にとって死活的な利害があるとみなされる安全保障政策に関する統合・調整も、その主な機能のひとつである。

「国家安全保障会議設置法」には、NSCの主たる任務として、日本への武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態への対処の基本方針および重要事項、国防に関する重要事項、重大緊急事態などが列記されている。このうち、従来との最大の違いは、「国家安全保障に関する外交政策およびこの政策に関する重要事項」が、NSCの任務として追加されたことである。従来これらは外務省の管轄であったが、NSCがこれらの業務を引き継いでいる。

NSCが主導的な役割を担うことが期待されている分野として、より具体的に3つあげられる。まず第1に、NSCは国家安全保障戦略のような中長期的な戦略パッケージをデザインする場として機能しなければならない。そのためには、従来の官僚的境界線を横断するような国家安全保障政策を立案・調整する能力がある人材を政府の内外から集め、プールする必要がある。

第2に、NSCは危機管理機能を統括する必要がある。米国での同時多発テロや福島原発事故のような現代的な危機の際には、政治的な意思決定にかかる時間はほとんどないと認識することが重要だ。NSCの担当者は、情報不足のなかでも迅速に政策を調整できるような状態に、組織を整備しておくことが必要であろう。そのためには、さまざまなチャンネルや情報源から情報を収集し、それを統合・分析して適切な政策上の選択肢を首相に提示することができる力や、タイムリーな意思決定力、各担当省庁による政策の実施状況を監督する能力を身につけなければならない。

第3に、NSCは「有事と平時のグレーゾーン」で発生する多様な

脅威に対して、軍事的、非軍事的対応をシームレスに取らねばならない。現代のリスクは、かつての「有事」と「平時」の線引きを簡単に乗り越える。戦後の日本政府は、国家による反撃を必要とする外国からの武力攻撃事態や、その他のわかりやすい事態を脅威として定義したが、現代における「脅威」はそのようなドラマチックさには欠けるものの、はるかに広範囲に影響を与える。たとえば、中国の漁船が日本の海上保安庁の巡視艇に衝突したというだけで、日中間の武力衝突に発展する可能性があり、さらには米国まで引き込む可能性がある。これは単なる机上の想定訓練ではない。尖閣諸島をめぐる情勢は、中国と米国が関わるだけでなく、台湾や韓国、ロシアにも関係するようになっているのである。

このような問題に効果的に対処しようとするなら、NSCは、外務省、防衛省、国土交通省、警察庁、そして影響を受ける地方自治体を含む関係各機関と綿密に準備・調整することが必要となろう。対外的には、NSCは米国のカウンターパートである米国家安全保障会議と緊密に連携する必要がある。この対外的側面は、紛争の悪化を防ぐうえできわめて重要である。なぜなら、日米両国のNSCが連携することで近隣国がどのように対応するかを予測することができ、危機が発生する前、あるいは状況がさらに悪化する前に、とるべき最善の対応策を準備し得るからである。これらのすべての役割を一手に負うことができる省庁、機関は他に存在しない。NSCのみがその役割を果たし得るのである。

国家の存亡や国民の生命財産の安全に直結するハイエンドな危機から、放置することで危険なエスカレーションを招きかねないローエンドの危機に到るまで、NSCは先手を打って問題を防止し、不幸にも発生した場合に、迅速に対処していく役割を果たさなければならぬ。そのためには、省庁や官民の壁を取り除き、オールジャパンの態勢を一刻も早く作り上げることが必要である。

●リーダーシップと省庁間協力のアプローチ

NSCのもとでは、省庁間の政策調整能力が大幅に強化されることになる。そして、各省庁が持つすべての政策ツールを有機的に統合し、外交政策や国家安全保障の分野での首相の意思決定を、全政府

あげてサポートすることが期待されている。NSCは国家のさまざまな非常事態において、首相や閣僚がスピーディーに総合的な意思決定を行うための新たな組織的基盤を提供するはずである。

近年とくに外交政策や国家安全保障の分野において、政府内の意見を調整して迅速に意思決定するうえで、省庁間の対抗意識や連携の弱さが大きな足かせとなっていることが批判されてきた。NSCは強力な省庁横断的な政策調整の場となることが期待されており、個別省益にとらわれない経験豊富なスタッフのサポートのもと、首相が迅速かつ柔軟に関係閣僚を意思決定のテーブルに招集することになる。NSCの「4閣僚会議」を構成する首相、官房長官、外務大臣、防衛大臣の4人は、これらの主要な決定を主導するための中核的な役割を担うことが期待されている。

首相によって任命される国家安全保障局長が、NSCの中心的な役割を当面担う。同局長は、NSCの運営全体を管轄し、政策課題を設定し、省庁間の協力を推進するとともに外国の安全保障会議と折衝し、またスタッフを管理する。さらに、外交政策と国家安全保障をそれぞれ担当する内閣官房副長官補2名の補佐を受け、また、主要官庁（外務省、防衛省、自衛隊）からの出向職員などのスタッフを指揮する。NSCのスタッフは、日常的に省庁間の政策調整を加速化させ、主要閣僚が行うべき意思決定の負担を減らしてこれを効率化させる。

NSCの役割のなかでとくに重要なのは、安全保障会議の権限である。国家安全保障局長には、非政治家であり、かつ、外交政策や国家安全保障について豊富な経験と知識を有する者がふさわしい。しかも、首相の信頼も厚くなければならない。国家安全保障局長のオフィスは、首相や内閣官房長官といつも直接に連絡をとることができるように、首相官邸内に置くべきである。最後に、NSCにおいては、常設の「シチュエーションルーム」、または本部施設を首相官邸内に置くものとし、さまざまな国内のステークホルダーや外国のカウンターパートとの間で、セキュリティの高い状態で通信やビデオ会議などを行うことができる機能を持たせるべきである。

●情報、リスク、危機管理

情報

国家安全保障戦略を設計する際の極めて重要な前提条件として、世界で現在発生している事象を正確に分析することができる、強力で独立したインテリジェンス能力を備えている必要がある。現在、内閣情報調査室、公安調査庁、防衛省の情報本部、警察庁の公安局、外務省の国際情報統括官組織など、多くの主要省庁には、何らかの情報担当部署・機能が設置されている。しかし、縄張り意識と省庁間の対抗意識という長い伝統と政治主導の弱さとが相俟って、官庁を横断した情報の共有や統合的な情報分析（オールソースアナリシスなど）ができない状態が続いていた。

NSCの設立は、我が国のインテリジェンスが抱えるこうした問題点を改善するための重要な機会となるだけでなく、インテリジェンス分野における同盟国との協力関係を拡大するチャンスでもある。政治家など政策サイドと情報担当部署のあいだの効果的な橋渡しとして、各情報担当部署のもつ情報を提供するよう要求する権限をNSCがもつことにより、これまでのように政治家の個人的関心に左右されて情報が要求されるリスクを減らすことができる。内閣の主要閣僚に対し、内閣情報官が定期的にすべての情報について一本化したブリーフィングを行うとともに、この手続きを迂回して各省庁が主要閣僚へ個別に情報を伝えることを許さないことにする。日本政府は省庁間の秘密保持基準を統合する作業を加速化するとともに、2013年末に成立した特定秘密の保護に関する法律を厳正に施行し重要な安全保障上の機密の保秘強化を図ることにより、米国や他の同盟国との間で国家の安全保障に関する情報共有をさらに進めるべきである。これらの変更には、政治の強いリーダーシップと、政府のトップ、とくに首相や官房長官の強い政治意志が求められる。

危機管理

日本の安全保障やその他の国益を守るには、政府が熟練した弾力性のある危機管理能力をもつことも非常に重要である。これは、近年の東日本大震災の教訓でも示されたことである。現在、内閣危機管理監がさまざまな国家の非常事態、たとえば自然災害やテロ、原子力災害などを担当するが、国防に関することは管轄外となってい

る。しかし、国家の安全保障に対する脅威はますます複雑になり、いろいろな形態をとることが多くなっているため、国防上の問題とその他の危機管理上の問題の間の線引きが不明確になってきた。場合によっては誰がどの危機的状況を担当するかについてはっきりしない状況が現出しかねない、という危険な状態となっている。あらためて危機対応のマニュアルなどを見直し、NSCと内閣危機管理監のチームの責任区分を詳細に検討し、規定し直しておくことが重要である。そうすれば、非常事態が発生した場合に、無用な混乱を防止することができる。

危機や非常事態が発生したときの対外広報機能も強化すべきである。日本では政府のNo. 2の地位にある内閣官房長官が政府の報道官の役割も兼ねており、1日に2回の記者会見を開いている。これは海外にはほとんどない制度だが、内閣官房長官はもともと多忙であり非常に繁雑な職務を担当しているため、とくに国家の非常事態においては、官房長官に過剰な負担がかかってしまい、政府の危機対応や外部とのコミュニケーションに十分手が回らなくなる恐れがある。これを防ぐには、とくに国家非常事態等に備えて専門の報道官を設置しておくべきである。

● 国家安全保障政策の法的基盤

国家安全保障政策の基本的な目的は、憲法に示された平和主義と国際協力の精神のもと、国家を守り、地域や世界の平和と安全に貢献することにある。国家安全保障政策についての包括法（アンブレラ法）がないため、1957年の防衛計画が国家安全保障に関する法的ガイドラインとされてきた。しかし、この防衛計画には法的拘束力はなく、一般的な指針を与えているにすぎない。いまや、国家安全保障に関するすべての法律を規定する包括法を策定するときに来ている。関係する法律には、安全保障会議設立法、自衛隊法、武力攻撃事態対処法、周辺事態法、国民保護法、災害対策基本法、国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律などがある。

包括法となる国家安全保障基本法には、既存の法律や新規に策定される法律を統合するため、次の点を規定すべきである。その際は、自衛隊に対する国会の監視機能を強化してシビリアンコントロール

を推進する一方、政府が一体となって国家安全保障に取り組む仕組みにする必要がある。さらに、平時から有事、有事から平時への行政の切り替えも効果的に管理していくべきである。

1. 目的

国家安全保障の基本的な目的は、平和主義、自由な民主社会、国際協力という日本国憲法の精神のもとに、国内、地域や世界の平和と安全を達成することにある。

2. 自衛隊の合憲性

自衛隊は、厳しいシビリアンコントロールの下で国家を防衛し、日本周辺並びにアジア太平洋地域における平和と安定の確保、国際社会における平和と安全の維持に関する活動を行う。

3. 自衛権

日本は個別的自衛権だけでなく、国連憲章によれば集団的自衛権を行使することも可能である。集団的自衛権は厳しいシビリアンコントロールと国会の監視のもとに行使される必要があるため、集団的自衛権を管理する法律の策定が必要である。

4. 国際協力活動

日本の安全保障が、周辺地域と世界の安全保障環境の安定度に大きく依存していることを考え、日本は積極的に国際協力活動を展開する。また、国連の委任による活動が日本の国家目標と合致する場合は、これに参加すべきである。国際活動への参加に関する恒久法を策定することは喫緊の課題である。

5. 情報の安全保障

国家の安全保障を達成するには、情報の安全保障を管理する法律が不可欠である。しかし、基本的人権を考慮しなければならない。

6. 武器輸出

国家安全保障を達成するには、強力な防衛産業のインフラを維持することが必要である。したがって、武器の取引や国防技術の移転は国益にかなう。しかし、国際紛争を助長しないよう注意を払わなければならない。

7. 政府一体のアプローチ

わが国の政治・経済・外交・軍事・文化・科学資源を総動員して国家安全保障にあたらねばならない。省庁を束ね、政府一体で推進する。

8. 領土保全

国家の領土を防衛することは、国家の基本的な責務である。東シナ海の現状に対処するため、領土保全法を直ちに策定することが必要である。

●戦略的国益としてのソフトパワー

国家安全保障という文脈において重要な問題は、日本が好意的に受け止められているかどうかではなく、日本の世界観と日本が重視する規範や価値観が理解され、支持されるかどうかである。換言すれば、問われているのは、日本がいかにかそのソフトパワーを使い、日本にとって好ましい戦略的な環境を形成するか、ということであろう。この点で、ソフトパワーはきわめて重要である。理想をいえば、日本が対外政策上の決定や国家安全保障上の政策に対し国際的に広範な支持を得て、それらを実行することができるような知的空間をソフトパワーで創造していきたい。文化の紹介や文化交流のような活動もソフトパワーのひとつではあるが、国家安全保障という文脈におけるソフトパワーは、そうした従来型のパブリック・ディプロマシーとは全く異なる。それは日本の国家安全保障の核心に直結するものであり、国益追求の行動を補完すべきものなのである。

したがって、国家安全保障という文脈におけるソフトパワーとは、たんに日本の文化を海外に発信することではない。日本が追求する具体的な国益に資するような活動を展開することなのである。予算的な制約があるなか、情報発信の量をめぐって他国と競うことは現実的ではない。したがって、戦略的な意識をもつことが不可欠となる。メッセージの内容は外交の現場と綿密に擦り合わせる必要がある。さらに受け手についての深い理解を欠かすことができない。そのため、戦略的なコミュニケーションを統括し、省庁間をつなぐコーディネーターが必要になる。コーディネーターは、いわゆるパブリック・ディプロマシー担当官とは異なった問題意識を持つ

ている必要がある。日本の考え方やメッセージが世界中で広く受け入れられていることは注目に値するが、外国とのあいだで意見対立がみられるいくつかの問題ではそうはいかず、見解の衝突が生じている。

見解の衝突が生じるもののなかで最もセンシティブで困難なのは、いうまでもなく歴史に関する問題である。日本が相手国をいかに説得できるかが課題だが、簡単な解決法はなく、あらゆる機会を通じて日本の立場を明確に、冷静に、そして一貫して述べていくほかない。歴史問題に対する日本のメッセージと反応を諸外国がどのように認識しているかについては、日本側の拙速で感情的な反応が曲解され、「ナショナリズムの台頭」という一言でくくられことが多かった。そして、このように決めつけられたことに対する日本側の感情的な反応が、さらにネガティブな反応を生むこともあった。この問題の難しさゆえに、多くの日本人が必ずしもはっきりとした意見を表明せず、そのことが「ナショナリズムの台頭」というステレオタイプのイメージを放置することにつながってしまっている。日本はまず国内でこの問題について話し合い、諸外国がどのように受け止めているかについて理解を深めていかなければならないのである。

したがって、メッセージを送るときには、受け取る側がそのメッセージをどのように受け止めるかについて、明確に理解しておかなければならないだろう。ソフトパワーを安全保障のツールとした場合、大胆なメッセージを発することそのものが目的ではなく、あくまで外交政策上の目的を達成するためのものなのであり、場合によってはその問題をあえて強調しないのも賢明なやり方であろう。日本は過去半世紀にわたって、人権と民主主義こそが最も重要なものだという確固たる信念を堅持してきたのであり、また、将来を見ずえて近隣諸国との関係を構築しようとしているのだということを、常にメッセージの中核に置くべきである。

●次世代の人的資源への投資

先端的な技術や知識を開発する拠点を立ち上げることは、日本にとって最重要課題である。それが日本にとっての国力の究極的な源

だからである。日本は学術機関や研究機関のグローバル化に遅れをとってきた。もはやこれ以上遅れをとる余裕はない。日本がこの分野でのグローバルな競争力を持たないことは、長期的にみて国益を根本から蝕む。世界で競争できる次世代の育成に投資することに躊躇してはならないのである。

日本はいま、政策策定の機能を市民社会へ開放していく過程にある。日本の政策選択の幅を広げ、新しく発生する問題や環境に柔軟に適応していくことをめざして設立されたNSCが、そのひとつの例である。しかし現段階では、そのような環境で機能しうる人材を供給する準備が民間の側にできているかといえば、そうした状況にはない。それは、人的流動性が低い日本において、「回転扉」の文化が存在していなかったことが原因のひとつである。シンクタンクが触媒となることはできようが、自力で調査立案できるような真の意味で独立した公共政策研究機関はごくわずかしかない。主に市民社会の支援によってこれらの組織の自立性を高め、政府から距離を健全に保つようにするべきである。

同様に、日本では国家安全保障問題とその政策に精通した専門家の数は限られている。彼らの流動性は低く、彼らの多くが自分のキャリアを固定的と考えている。専門家は大学、シンクタンク、メディア、政党、そして民間企業に点在している。これらの専門家間にコミュニティー意識を培って横断的なまとまりをもたせれば、政策を生み出す議論に貢献し、日本の国家安全保障政策のリアリズムを促すことに役立つだろう。この外交安全保障問題についてのコミュニティーが、一夜にして政策を担いうる実務家候補に変容することは期待できないだろうが、安全保障政策の知的な基盤を広げない限り、日本の外交の地平を広げる試みは不完全なものになってしまうだろう。

日本は長らく経済が沈滞する状態にあった。にもかかわらず、日本人はかなり快適に生活している。見方によっては、この心地よさのゆえに、我々は将来への投資の意欲をなくしているともいえる。未来へ投資することは、現在我々が享受している恩恵の一部分をがまんして、未来の果実へ回すことを意味する。大胆で前向きな行動を起こさずに、日本がもういちど飛躍することはないであろう。こ

の『静かな抑止力』で示したような建設的な役割を世界のなかで日本が持続的に担っていくことは、結局、未来への投資に他ならないのである。



RJIF

Ritsumei Japan Initiative Foundation

一般財団法人 日本再建イニシアティブ
日米戦略ビジョンプログラム

静かな抑止力

発行日 2014年7月25日 第1刷

著者 日本再建イニシアティブ 日米戦略ビジョンプログラム

発行者 一般財団法人 日本再建イニシアティブ
〒107-0052 東京都港区赤坂2-23-1
アークヒルズ フロントタワー RoP 11階
電話 03-5545-6733
FAX 03-5545-6744

アートディレクション 熊澤正人

デザイン・レイアウト 大谷昌稔、村奈諒佳（パワーハウス）

イラストレーション 丸山幸子

印刷・製本 日本ハイコム株式会社

• 本書の無断転載・複写は、著作権法上での例外を除き禁じられています。インターネット、モバイル等の電子メディアにおける無断転載ならびに第三者によるスキャンやデジタル化もこれに準じます。

© 一般財団法人 日本再建イニシアティブ, 2014, Printed in Japan.

Truth, Independence and Humanity



RJIF

Rebuild Japan Initiative Foundation

URL:www.rebuildjpn.org

