

「時代の転換期」と日本の安全保障政策

中西 寛

Nakanishi Hiroshi

[要旨]

2022年12月16日に閣議決定された国家安全保障戦略、国家防衛戦略、防衛力整備計画の三文書は戦後日本の安保防衛政策の一大転機を画するものと言える。この転換はロシアのウクライナ侵攻がもたらした西側への衝撃を受けて抑止力の強化を優先する西側戦略に共同歩調をとるとともに、アメリカの前方展開戦略の変容に対応して、自立した防衛体制の構築を図るものである。結果として三文書では防衛力、外交力のみならず経済力、技術力、情報力を含めた総合的な安全保障能力の体系的な育成強化の必要性が基調をなしている。防衛、外交面では大幅な防衛装備および防衛予算の拡充や自由で開かれたインド太平洋の追求などの方針が示される一方で、財政金融の安定や人的・技術的基盤、サイバー・セキュリティ体制など経済力、技術力、情報力での制約や、国際秩序の不安定化を回避し、気候変動や生物多様性維持などのグローバル・ガバナンスを強化することなど、山積する課題を認識せねばならない。

新時代の様相

2022年12月16日、日本政府はいわゆる安保三文書（ないし防衛三文書）を閣議決定した。2013年、国家安全保障戦略、防衛計画の大綱、中期防衛力整備計画の三文書が初めて一体的に決定されて以来、初めての三文書一体の改定である。しかし今回決定された国家安全保障戦略、国家防衛戦略、防衛力整備計画の三文書は単なる改定や名称変更にとどまらず、戦後日本の安保防衛政策の一大転機を画するものと位置付けられる。

この転機を招来するにあたって2022年2月24日、ロシアのプーチン大統領の演説によって開始されたウクライナに対する軍事侵攻が大きなきっかけとなったことは間違いない。この侵攻は現代においても本格的な国家間戦争が起きうることを示した。ドイツのシュルツ首相が「時代の転換期 *Zeitenwende*」と呼んだように、国際政治に対する見方を大きく変える衝撃的な事態であった。

この衝撃の中心的な影響は、トランプ政権のアメリカ第一主義路線やバイデン政権

による2021年8月のアフガニスタンからの撤退によって揺らいでいた西側同盟が新たな存在意義を見出したことであった。その存在意義は軍事侵略の抑止に見出された。ヨーロッパにおいてはロシアのさらなる軍事侵攻を抑止することが最大の目的となった。2022年6月にNATO首脳会議で採択された新たな「戦略概念」文書では「ロシアは最も重大かつ直接の脅威」と定義され、東欧方面の抑止力増強が最優先課題となると共に、北欧中立国だったフィンランド、スウェーデンのNATO加盟を認める方針が決定された。この首脳会議にパートナー国首脳として初めて参加した日本の岸田首相は、「今日のウクライナは明日の東アジア」と強調して、ロシアの侵攻を「民主主義対専制主義」の戦いと位置付けるアメリカのバイデン政権と共に、NATOに中国問題を意識させることを重視した。結果として新戦略概念では「NATOの利益、安全保障、価値に挑戦」する存在として中国を位置付けた。

この経緯が示すように、2022年2月以降の日本の安保安防政策は、G7やNATOとのパートナー関係を通じて、NATOならびにEU諸国との安保安防関係を緊密化することが大きな柱となっている。防衛費に関してGDP比2%といった数字が現実的な指標として語られ始めたのはその表われであり、また大規模な軍事侵攻を受けたウクライナ社会に日本世論が強い関心と同情を寄せたことも、日本の安保安防政策のNATO基準への接近を後押しした。

しかし同時に、ウクライナ開戦後の国際情勢は以前から進んできたアメリカとの同盟関係の変化を反映している。2010年代、オバマ大統領とトランプ大統領は政治的には反対の両極に立ちつつ、「アメリカは世界の警察官ではない」と宣言した。トランプ政権の時代、ドイツのメルケル前首相は「欧州が他国に頼れる時代は、ある程度終わりを迎えた」と述べ、フランスのマクロン大統領は「NATOは脳死状態」と述べた。この流れはバイデン政権の発足やウクライナ軍事侵攻によっても覆った訳ではない。冷戦期においてアメリカの欧州および東アジア地域での抑止体制を構成していた米軍の前方展開と核による拡大抑止は依然として存在しているが、アメリカの深刻な内政分裂や軍事技術の革新によって以前のように強固ではなくなっている。NATOと日本などアジア太平洋諸国の接近、またインド太平洋での安全保障協力の高まりは、アメリカへの一方的な依存を是正する必要性をアメリカの同盟国が感じているからでもある。

安保安防三文書の意味

今回の安保安防三文書はこうした背景の下で策定されたと言ってよいであろう。言うまでもなく第2次世界大戦後の日本の安保安防政策は、憲法9条と日米安保安防体制を両輪としながら、アメリカによる日本を含めた東アジアでの抑止体制と日本の防衛を担う自衛隊という枠組みで構成されていた。冷戦終焉後、自衛隊の海外任務の付与や2015

年の平和安保法制に至る日米同盟協力の強化によって修正が加えられたとはいえ、大枠としては戦後安保防衛体制の枠組みは維持されていた。

しかし今回の安保三文書は明示的な表現をとっていないものの、新たな方向性を示している。それは一方ではアメリカ以外の欧州ならびにインド太平洋の友好国との安全保障協力の強化を志向すると同時に、他方では日本の自立した安保防衛体制の確立を志向するものでもある。

その内容は多岐にわたるが、まず三文書の体系化がなされたことが大きい。2013年には新たに策定された国家安全保障戦略と1976年から策定されてきた防衛計画の大綱、1985年から開始された中期防衛力整備計画の相互関係は未整理だった。今回、国家安全保障戦略は「国家安全保障の最上位政策文書」と位置付けられ、防衛だけでなく、国家安全保障全体を対象とすることが明確化された。また、防衛計画の大綱は国家防衛戦略へと名称を変更して防衛の戦略的側面を扱い、防衛力整備計画は防衛装備などの整備を扱う文書であることが明確になった。この変更は形式的なものではなく、日本の国家としての安全保障政策の体系性を高める意味をもつ。その根底には日米同盟関係にあっても自立的な安全保障体系を必要とするという意識が反映されていると言えよう。

また、国家安全保障戦略では、グローバルな安全保障環境としてインド太平洋地域に国際政治の重心が移動するなかで国際秩序への挑戦が加速し、とりわけ一方的現状変更の可能性が高まっていると指摘する。なかでも日本をとりまく周辺環境については、中国を「戦略的挑戦」、北朝鮮を「重大かつ差し迫った脅威」、ロシアを「強い懸念」と呼んで日本が厳しい安全保障環境下にあると主張した。

これに対応するために、総合的な国力の利用の必要性を訴えているのも今回の国家安全保障戦略の特徴である。従来、日本の安保政策は外交と防衛を二本柱としてきたが、今回の戦略では外交力、防衛力に加えて、経済力、情報力、技術力を列挙して強化を訴えている。この点も今回の文書が日本の安全保障体制の自立性を重視していることの表われだろう。

周知のように防衛力の強化が今回の三文書改定の中核である。その詳細は国家防衛戦略および防衛力整備計画に委ねられているが、反撃能力を含めたミサイル対抗手段の整備（スタンド・オフ防衛能力、統合防空ミサイル防衛能力）、新領域防衛力の活用（無人アセット防衛能力、領域横断作戦能力）、統合作戦能力の強化（機動展開能力・国民防護、指揮統制・情報関連機能）、継戦能力の強化（持続性・強靱性）という諸項目に大幅な予算拡充を図る方針が示されている。この方針を受けて5年間の防衛予算額として約27兆円から約43兆円へと増額方針が示された。これと並行して、総合防衛予算という考え方を導入し、防衛省所管の防衛予算に、安全保障目的に資する技術開発、公共インフラ、サイバー安全保障、国際的な安全保障協力といった費目を加えて2027年

度に総額でGDP比2%を目指すとした。

総合防衛予算の発想は、国家安全保障戦略でシームレスな防御態勢として、サイバー、海洋、宇宙、情報、経済安保等の課題も対象となることを明示したと平仄が合うものだろう。例えば情報のインフラ化が急速に進行しつつある今日、サイバー安全保障について、自衛隊組織と社会全体の対応を分離して考えることはもはや不可能である。こうした点で政府が防衛、非防衛の垣根を越えて全体的な政策統括を行うことは妥当であろう。

今次の安保三文書が日本の防衛体制を大幅に変更し、また防衛力の強化を目指すものであるのは間違いない。また、政府開発援助（ODA）を柱とする開発協力に加えて国際安全保障協力費や防衛装備品輸出の拡大の検討方針を含めて、日本の外交力強化にも配慮している。ODAについては2023年6月に新たな開発協力大綱を閣議決定し、自由で開かれたインド太平洋の実現や人間の安全保障の実現のための水平的な協力拡大を謳った。

山積する課題

以上のように、ロシアのウクライナへの軍事侵攻を受け、安保三文書を含めて日本の安全保障政策は大きな変化を遂げた。とりわけ防衛力、外交力について変化が顕著である。

その一方で課題は山積している。ここでは紙面の都合上、3点をごく簡単に指摘したい。第1は日本の国力に関するものである。経済力、情報力、技術力については日本の課題は極めて大きく、経済安全保障推進法などの法制が策定されているが十分とは言えない。生活必需品や戦略物資の対外依存度が高く、巨額の政府債務を抱えるなかで日本が有事の際に効果的な対処能力を持続することが困難であることは容易に想像できる。情報について総合的な情報分析組織を欠いており、また安全保障分野で信頼のおけるシンクタンク機能は極めて弱い。技術力についても日本の研究開発体制の弱体化が指摘されて久しいが、過去の失敗の反省を踏まえた説得力ある改善策は明確には示されていない。

第2は、国際秩序構築の視点である。前述のようにロシアの軍事侵攻以降、特に西側の安全保障政策は抑止体制強化を基軸としてきた。しかし冷戦期と異なる環境において抑止が機能し、かつ安定する条件も変化しているはずである。例えば東欧地域の複雑な地形や台湾海峡をめぐる米中の現状認識の相違など、偶発的紛争の拡大を回避するには対話チャンネルだけでは不十分であり、より大きな共通利益ないし共通理念が必要と思われるが、そうした側面についての議論は極めて乏しい。

第3に、気候変動、生物多様性、人間の安全保障といったグローバル・ガバナンス上の課題の切迫性である。今日、グローバル・サウスと称される地域の影響力が拡大

しているのは人口や国の数、潜在的な経済成長力だけでなく、グローバル・ガバナンスの今後を左右する鍵を握っているからという側面もある。大国間対立の激化はこうした課題への関心を低下させるかもしれないが、課題の深刻さは低下しない。大国間競争の時代にあっても地球規模課題の解決をいかに前進させるかという基本問題をなおざりにしてはならない。

なかにし・ひろし 京都大学教授