

日本安全保障戦略の転換と課題

——安保関連3文書を中心に

劉 星

はじめに

2022年末、日本政府は、外交や防衛など安全保障に関連する三つの文書を閣議で決定された。これは、概ね10年の期間を念頭に置いて、国家の安全保障戦略の方向性を規定する「国家安全保障戦略」(NSS)と、日本防衛の目標を設定し、それを達成するための方法と手段を示す「国家防衛戦略」と、保有すべき防衛力の水準を示し、主要な装備品の数量などを規定する「防衛力整備計画」という三つの文書である(以下、安保関連3文書と略す)。同時に、政府は、新たな予算案をも制定し、防衛力の抜本的な強化を図るため、来年度から5年間の防衛費の総額をおよそ43兆円とし、2019年度から5年間の防衛費に比べておよそ1.6倍の金額となる大幅な増額方針を決め、将来的には、防衛費をGDP1%枠から2%⁽¹⁾に上げることも決定した。結論からいうと、安保関連3文書は、中国を念頭にする現状変更勢力を抑止するために、国際安全保障枠組み(同志国のネットワーク)の構築、日米同盟の強化と統合、そして反撃能力の保有という安保「三本の柱」を立てた。これによって、日本の安全保障戦略は、「専守防衛」の維持を主張しながら、実質上国際安全保障情勢により積極的に関与させる方向に転換していくのである。

安保関連3文書と防衛費増額をセットされた今回の安全保障戦略の転換については、岸田首相と自民党の一部の政治家が、国民の理解を得たと繰り返し主張している。確かに、今回の防衛計画の目玉ともいえる、

抑止力としての反撃能力保有に対する支持率は6割に達し、国際情勢と地域情勢の不確実性に対する日本国民の不安を反映した格好である。しかし同時に、防衛費を増やすための増税については、「反対」の意見も7割だ⁽²⁾った。反撃能力(防衛費増額と繋がる)支持と増税反対という一見対立的な構図は、国民が、安保関連3文書で示されている安全保障戦略の転換自体ではなく、転換のコストに対する疑問を持つという事実を反映している。つまり、これから日本の安全保障戦略をめぐる論争は、転換すべきかどうかという原則論より、如何にするかという実践的な方向に向かっていくといえよう。

政策決定という視点からみれば、戦後日本の安全保障戦略の大転換にとって重要なきっかけとなりうる安保関連3文書の制定プロセスには、情報の収集と分析、防衛政策増強の必要性と方向性、政策の実施可能性、財源の確保など、あらゆる面においては、更なる検討・議論の余地がある。そのためか、今までの安保関連3文書に対する議論の多くは、国内政治に集中しているのである。しかし、この一連の政策転換の背景には、外部脅威と、これらの脅威による地域安全保障情勢、世界秩序への影響など国際安全保障環境に対する日本の認識が大きく動かしていたといえよう。つまり、国際安全保障環境に対する認識変化は、安保関連3文書による日本の安全保障戦略の転換を正当化させたのである。本稿は、国際秩序と国際安全保障環境という視点から、安保関連3文書を中心に、国際秩序の変化と脅威、日本の位置づけと役割、国際安全保障協力・連携に対する日本の認識と対応を検討し、安保関連3文書による日本の対米・対中政策への影響について考察するものである。

戦後の日本の安全保障戦略には、二つの「基軸」を中心に展開されている。一つは「専守防衛」である。これは、日本の防衛戦略の基本的姿勢であり、「日本は、憲法によって戦争を放棄し、また、自衛のための必要最小限度の防衛力しか保持せず、その限度で攻撃的兵器を保有しないこととしている」⁽³⁾というこ

限定されているのである。もう一つは「同盟依存」である。つまり、日本国領域外の安全保障情勢に関与するのは、基本的に米国の軍事的プレゼンスに頼っていく。この「専守防衛」と「同盟依存」がセットされた日本の安全保障戦略は、日本の防衛力を地域安全保障情勢に直接に関与させる道を遮断してしまうが、安保条約第六条、いわゆる「極東条項」に基づき、在日米軍は実質的に自由行動ができることによって、日本は、日米同盟を通じて地域の安全保障情勢に関与し、米国の地域安全保障戦略に補完的な役割を果たしているのである。

「専守防衛」と「同盟依存」が両立できるのは、いくつの要件を満たさなければならない。まず、日本は、米国が日本の安全保障に対する保証する意思も、保証できる能力も備えていることを「無条件」に信頼する。つまり、米国の軍事的プレゼンスが日本の安全保障の前提と最終的保証であること。次に、地域の安全保障情勢においては、米国の軍事力が絶対的に優勢であり、少なくとも米国の軍事的優越性に対する実質的に挑戦できる能力と意思を持つチャレンジャーが存在しないこと。そして、米国は、地域の安全保障秩序を維持し、絶えずに関与する意志を持つこと。最後に、日本は、少なくとも通常兵器の面では、自国の安全保障を保証できるだけではなく、必要がある際に、地域安全保障に関わっていく米軍に支援を行える防衛能力を有するということであろう。今の地域安全保障情勢に照らせば、日本が、以上の四つの要件を揃った「伝統」な安全保障戦略を維持することは、次第に難しくなっていくのである。その背景は、中国の台頭及びそれと伴って現れてくる地域秩序の変動であるといえよう。

もちろん、アジア地域における米国の軍事的プレゼンスとその軍事的優越性が戦後から基本的に変わられていないが、アジアの地域秩序自体は流動的であった。冷戦時代には、ヨーロッパで一触即発な米ソ軍事対峙が長い間に続いてきたと異なり、アジアの冷戦は、米国の軍事的優越性が揺るがれないという背景の中、米中対峙の場が、軍事的ではなく、

外交と国内政治にあった。文化大革命の終結までに、「革命の輸出外交」と呼ばれる過激的な外交政策を取り、東南アジア諸国の国内政治に影響を与えようとした中国の政策動向に対し、米国と日本は経済、軍事などの領域における東南アジア諸国を中心とする各国に援助などを行い、中国に対抗していた。朝鮮戦争、ベトナム戦争もあったが（戦争自体も、地域安全保障情勢の流動性を示した）、1970年代に入ると、米中和解と、それに伴う日中国交正常化によって、アジア地域における冷戦が実質的に迅速に終結していた。

1980年代が、米ソ新冷戦時代とも言われたが、その時代でさえ、アジアにおける米国の軍事的優位性が明らかであり、特に日米中トライアングル関係は「黄金期」に入り、三カ国の対ソ連携関係がソ連のアジア進出に見事に歯止めをかけた。さらに、1970年代後半に、米中国交樹立、日中平和友好条約の締結、中国文化大革命後の政策混乱期の終焉とそれからの改革开放政策の開始により、中国外交が次第に安定化になり遂げた。従って、アジアの地域秩序はおおむね安定し、特に政治・安全保障関係を中心に、日米中三カ国の間に緊密な関係が形成されていた。

その中、トランプ政権の登場までの米中関係は、1989年の天安門事件を経て、人権問題などの政治問題と一連な安全保障問題をめぐる対立局面を何回も経験していたが、地政学的な観点から見れば、戦略的かつ安定的な関係を実質的に形成している。その意味では、日本の安全保障は、米国の軍事的プレゼンスと安定的な米中関係（外因）と、日本の防衛政策の自制的な性格（内因）によって維持されているといえよう。

進んでいるグローバル化の中、中国は躍進し、驚異的なペースで経済発展を遂げた。IMFの統計データによると、中国のGDPは、1982年の2846億ドルから2022年の202564億ドルに増長した。同時期には、日本は11576億ドルから43006億ドルに、米国は33438億ドルから250351ドルに増加したと比べると、その成長ぶりは驚くべきものであろう⁽⁵⁾。米中両国は、グローバル化の最大の受益者であると同時に、世界の産業・サブラ

イチェーンは中国を通じ、人材と金融は米国を通じてグローバル化を促進していくともいえよう。この意味では、安定的な米中関係は、経済繁栄を中心とする世界秩序を推進する最大の駆動力であろう。つまり、既存の秩序は、米国だけでなく、特定の分野に限られているとはいえ、米中安定関係の創出と維持なしには成り立たない。こうした中、日本は、米中安定関係に基づいたグローバル化を特徴とする世界経済秩序の「配当」も享受している。

しかし、国際政治学には、政治、安全保障など重要国益と関わるハイポリティックスと、経済、貿易など二次的国益と関わるローポリティックスという二種類のポリティックスが分けられる傾向があるように、⁽⁶⁾ 経済と貿易問題は、政治や安全保障問題とぶつかり合ってしまう際に、「国家」と「国益」とつながりやすい安全保障問題が、優位に立った場合は多い。特に、政治指導者は、脅威を深く考えれば考えるほど、秩序の変動に対する認識が厳しくなってしまうという傾向が強い。今の日本は、まさにハイポリティックス的な視点から秩序と日本の安全保障を認識しているようである。もし政治・安全保障の視点しか国際秩序を観察しなければ、国際秩序が大きく変化していることは確かである。つまり、「ルールに基づく」世界秩序（既存秩序）に反対するような中国の動きは、米国の懸念と反発を誘発し、世界秩序と日本にとって最大の安全保障課題になりつつある。その意味では、日本は、秩序に対する中国の貢献と関与を無視するような論理を持って、中国を世界秩序と日米に対する挑戦としか捉えないという側面は否定できない。このような国際安全保障環境に対する認識に従って、日本は防衛政策及び関連する国内政策を調整し、今回の安保関連3文書の改定に至ったのである。

1. 「国家安全保障戦略」——国際秩序転換への危機感

「国家安全保障戦略」（以下「安保戦略」と略す）⁽⁷⁾ は「国家安全保障に関

する最上位政策文書⁽⁸⁾」で、これから10年間の日本の安全保障政策の方向性を明確させるものである。10年前、日本の初めての国家安全保障戦略では、秩序における日本の位置付けを明確にした。内閣官房が公表した「国家安全保障戦略(概要)」⁽⁹⁾では、日本は、「開かれた国際経済システム」における「強い経済力及び高い技術力を有する経済大国また『開かれ安定した海洋』を追求してきた海洋国家」、そして専守防衛に徹する「戦後一貫して平和国家」で、経済大国、技術大国、海洋国家(地政学的)、平和国家など、様々な国家イメージが描かれている。このような自己認識の上で、日本が「国際社会における主要なプレーヤーとしてこれまで以上により積極的な役割を果たしていくべき」、「国際協調主義に基づく積極的平和主義の立場から、我が国の安全及びアジア太平洋地域の平和と安定を実現しつつ、国際社会の平和と安定及び繁栄の確保に、これまで以上に積極的に寄与していく⁽¹⁰⁾」という外交方針は決められた。

日本が既存の世界秩序を維持するため、より一層的な積極的役割を果たすという方向性は、この十年間、一貫して執行されていたといえよう。しかし、十年前の国際情勢と比べれば、「安保戦略」は、「国際社会は時代を画する変化に直面している。グローバリゼーションと相互依存のみによって国際社会の平和と発展は保証されないことが、改めて明らかに」なり、また「我が国周辺に目を向ければ、我が国は戦後最も厳しく複雑な安全保障環境に直面している」と指摘した。対応策としては、「安保戦略」は「防衛力の抜本的強化をはじめ」、「我が国に望ましい安全保障環境を能動的に創出するための力強い外交を展開する」と宣言した。つまり、より厳しい外部環境に対し、日本がより積極的に関与することによって、自国の安全保障を確保するという方向性は、より一層明確になってしまったのである。

「安保戦略」が定義を与えた日本の「国益」は、2013年国家安全保障戦略の内容をほぼ踏襲したものの⁽¹¹⁾、「我が国と国民は、世界で尊敬され、好意的に受け入れられる国家・国民であり続ける」、「開かれ安定した国

際経済秩序を維持・強化し、我が国と他国が共存共栄できる国際的な環境を実現する」、「我が国が位置するインド太平洋地域において、自由で開かれた国際秩序を維持・発展させる」という内容を追加した。その上で、「安保戦略」は、国家安全保障上の目標を、「有事等の発生を抑止」、「国際環境を主体的に確保」、「インド太平洋地域における国際関係の新たな均衡の実現」、「法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序を強化する」と規定した。従って、「安保戦略」は、「積極的平和主義の維持」、「普遍的価値を維持・擁護する形で、安保政策の遂行」、「専守防衛、非核三原則の堅持」、「日米同盟は我が国の安全保障政策の基軸」、「同志国との連携、多国間の協力を重視」という基本原則をも決めた。

「安保戦略」は、日本の戦略的アプローチを以下のように提起した。(1) 危機を未然に防ぎ、平和で安定した国際環境を能動的に創出し、自由で開かれた国際秩序を強化するための外交を中心とした取組の展開⁽¹²⁾、(2) 防衛体制の強化⁽¹³⁾、(3) 米国との安全保障面における協力を深化、同盟の抑止力と対処力を一層強化する⁽¹⁴⁾。以上の内容からわかるように、日本は、中露をはじめとするいわゆる「現状打破」勢力を国際秩序と日本の安全保障上の脅威と危機と見なし、この動向を防ぎ、既存秩序を維持するため、「力」の増強しか対応できないと認識している。この力の増強は、防衛手段を増やすことを含む防衛力の抜本的な強化と、同盟強化と同志国のネットワークの構築という二点に絞られている。この中、特に強調されているのは、国際安全保障環境の構築、つまり、秩序維持のための国際安全保障連携を進むことである。

2. 国家防衛戦略——国際協力・連携の重視

安保関連3文書の中、防衛力の整備、維持及び運用の基本的指針と位置づけられているのは、「国家防衛戦略」(以下、「防衛戦略」と略す)である⁽¹⁵⁾。「防衛戦略」は、「国家」の概念をより強調するように、従来の「防

衛計画の大綱」から改名され、「我が国の防衛目標、防衛目標を達成するためのアプローチとその手段を包括的に示」し、日本の防衛力の向上、日米同盟の更なる強化、同志国等との安保協力・連携という内容が組み込まれている。

「防衛戦略」は、「普遍的価値や政治・経済体制を共有しない国家が勢力を拡大しており、力による一方的な現状変更やその試みは、既存の国際秩序に対する深刻な挑戦」と、ロシアと中国を名指して批判し、それを対抗するため、大きく変化しているグローバルなパワーバランスを取り戻そうという意図を明らかにした。従って、米中の競争が激化していく「日本戦後最大の試練の時」を迎え、「新たな危機の時代」においては、「十分な能力を保有」する重要性は強調された。ここではまず提起されているのは、防衛能力を抜本的に強化することと、「一方的な現状変更とその試みは決して許さないとの意思を明確にしていく」ことである。つまり、抑止するための能力と意志を結合させる防衛体制の構築は防衛戦略の狙いである。

そして、防衛体制の構築には、(1) 力による一方的な現状変更を許容しない安全保障環境を創出すること、(2) 力による一方的な現状変更やその試みを、同盟国・同志国等と協力・連携して抑止・対処し、早期に事態を收拾すること、(3) 日本への侵攻に対し、日本が主たる責任をもって対処し、同盟国等の支援を受けつつ、これを阻止・排除するという3つの防衛目標がある。安全保障環境の創出、つまり、日本が既存秩序を維持する意思をより明確にアピールし、国際安全保障連携を強化するという目標は、防衛力増強より優先させられていたということは、注目すべきであり、今回の安保関連3文書の最も重要な特徴だと考えられる。

多国間安全保障枠組みの構築は、戦後の国際政治においてかなり進展を遂げていた分野である。第二次世界大戦から生まれた国連は、理想的な多国間安全保障枠組みはずだったが、現実的には冷戦の勃発によってう

まく機能していかなかった。その代わりに、平和の維持より、戦争の準備を中心にする地域的な安全保障枠組みが作られていた。最も代表的なのは、いまま拡大しつつある NATO（北大西洋条約機構）と、すでに解消されたワルシャワ条約機構である。相互防衛的な性格、共同作戦計画の策定、共同司令部の設置、外国軍隊の駐留など、組織の一体化と制度化などは、このモデルの特徴であり、明らかに敵を意識し、戦争の準備と遂行は、基本的な目標とされているのである。

しかし、暴力によって暴力を抑止するという発想は、国際政治における安全保障ジレンマを招き、軍備競争をも加速させたため、緊張緩和を目標とする多国間安全保障枠組みは誕生し、CSCE（欧州安全保障協力会議）がそのモデルであった。⁽¹⁶⁾ CSCE は、ヨーロッパにおける米国とソ連との間、そして NATO とワルシャワ条約機構との間に、深刻な軍事的対峙が戦争を誘発させるのではないかという戦争勃発への危惧から成り立てた多国間安全保障協力機関である。紛争予防、危機管理、加盟国間の相違を共存しながら、信頼醸成を行うことで、「戦争回避」の動機が大いに働いているのである。第3のモデルは、冷戦後から生まれたいわゆる安全保障対話メカニズムである。例えば、アジア・太平洋地域における ASEAN が主導し、日米中とも参加している ASEAN 地域フォーラム⁽¹⁷⁾（ARF）や、その後のシャングリラダイアログ（Shangri-la dialogue、アジア安全保障会議、シャングリラ会合とも呼ばれる）⁽¹⁸⁾などは、非公式的な安全保障対話を行い、意思疎通、信頼関係の構築を通じて、紛争の可能性を低減し、安全保障信頼関係を形成させていくことを目的としているのである。いずれにせよ、国際安全保障枠組みの構築は、戦後、特に冷戦後の国際政治の重要な課題になりつつ、将来性と、可能性と不確定性とも潜んでいる政策分野である。

長期的にみれば、如何に国際安全保障枠組みに関与するのは、日本の防衛政策にとって欠けてはならない課題でもあろう。その意味で、今回の安保関連3文書において、国際安全保障枠組みを重視し、日本の安全

保障戦略において優先的な位置をづけていくことは、戦後日本の安全保障政策にとって重要な転機である。そのため、「防衛戦略」が提起した防衛の目標を達成するための第3アプローチ「同盟国・同志国等との協力の強化」では、「力による一方的な現状変更やその試みに対抗し、我が国の安全保障を確保するためには、同盟国のみならず、一か国でも多くの国々と連携を強化する」という⁽¹⁹⁾、日本が国際安全保障への関与意識を高め、その手段も増えようとする戦略的意図は、よく現れている。

ここで注目すべきなのは、同盟、パートナー、友好国という今までに使われている概念以外に、「同志国」という新しい概念の公式的な登場である。この概念は、米国の安全保障戦略と関連しているかもしれない。9.11事件後、米国はアフガニスタンとイラクを侵攻し、占領も行っていった。その間に、同盟国の軍事協力を求めながら、国連の決議を持たずに軍事行動を実行しようとするため、「有志連合」という新たな軍事的連携枠組みの概念を作り出した。「同志国」は、この「有志連合」からヒントを得たではなかろうか。全体的に言えば、安保関連3文書で強調されている「国際安全保障環境」の創出も、国際安全保障枠組みの形成も、実質的には、この同志国ネットワークの構築に集中していくのである。附言すれば、同志国に「等」を付いていることは、これから同志国の範囲を「台湾」までに広げる可能性を潜んでいるという解釈もある⁽²⁰⁾。また、文書は、同志国との「連携」を謳っている。この「連携」という概念は、「協力」と比べれば、軍事的な側面をより明確するもので、これからの更なる広範囲の防衛協力を図っていくことを意味する。いずれにせよ、新しい概念の出現は、自国の安全保障戦略を国際安全保障環境の変化と連動させていく、という日本の戦略思考を示しているのである。

「同盟国」と「同志国」とは、いったいどの国であろうか。米国は、日本の唯一の同盟国である。「同志国」は、その重要性によって様々な定義を与えられている。具体的には、米国に次ぐ取り上げられているのは、「緊密な防衛協力関係を構築」し、「各レベルでの協議、共同訓練、

防衛装備・技術協力等を深化」する「特別な戦略的パートナー」のオーストラリアである。3位は、「特別戦略的グローバル・パートナーシップを構築」しており、「海洋安全保障やサイバーセキュリティ等を始めとする幅広い分野において、二国間及び多国間の軍種間交流等を更に深化」するインドである。そして、英・仏・独・伊、NATO・欧州連合（EU）、カナダ・ニュージーランドとの連携強化は、ほとんど「国際的なルール形成とインド太平洋地域の課題」を中心とした国々で、まさにインド・太平洋戦略を重視する姿勢の体现であろう。

その他、地域の安全保障問題と防衛分野を分けて、様々な国々との連携強化も提起される。これらの国は、韓国（北朝鮮問題）、⁽²¹⁾ 北欧・バルト・中東欧諸国等（情報戦、サイバーセキュリティ、SC等）、東南アジア諸国等（各レベルでの協議、共同訓練、防衛装備移転等）、モンゴル（能力構築支援、多国間共同訓練、防衛装備・技術協力の推進）、中央アジア諸国（防衛交流の推進）、太平洋島嶼国（能力構築支援）、インド洋沿岸国・中東諸国・アフリカ諸国（防衛協力の推進）⁽²²⁾ である。

2023年1月10日から、航空自衛隊は、インド空軍と初めての共同訓練を行った。⁽²³⁾ 翌日に、ロンドンに訪問している岸田首相は、自衛隊と英軍が共同訓練をしやすくする「円滑化協定」に署名した。⁽²⁴⁾ 岸田首相は、「日本と英国は特別な戦略的なパートナーとして、力を合わせて国際社会の課題に取り組む責任を担って」おり、ウクライナを侵略したロシアや、覇権主義的な動きを強める中国を念頭に、「欧州とインド太平洋の安全保障は不可分だ」などと訴え、『自由で開かれたインド太平洋』の実現に向けた動きがさらに進展することを期待したい」と述べた。⁽²⁵⁾ 「日米豪印（クアッド）等の取組を通じて、同志国との協力を深化し、FOIPの実現に向けた取組を更に進める」⁽²⁶⁾ という連携強化の戦略的アプローチを推進させることによって、できる限り国際安全保障連携のネットワークを編み出そうという日本の緊迫感・危機感と情熱さを良く表れている。

全体的に言えば、できる限り各レベルで、広範囲なルールに基づく国

際安全保障環境を構築することは、日本の安全保障戦略の最も重要な課題である。こうして、日本は、国際安全保障枠組みを構築する上で、「専守防衛」を原則とする防衛力の増強を進めていくのである。しかし、国際安全保障枠組みと国際安全保障環境の構築は、日本防衛力の増強を促進するもので、防衛力増強を不要にするものではない。逆に、国際安全保障環境を有利にさせるために、防衛力増強が前提条件でなければならない。この点については、「反撃能力」という防衛力の概念を新設する『防衛整備計画大綱』の中で明確に反映された。

3. 「防衛力整備計画」——「反撃能力」構築の強調

安保関連3文書は、秩序維持のための国際安全保障枠組みを構築することを大いに提起したと同時に、具体的な防衛力の概念にも、新しい内容を追加させた。これは、「反撃能力」である。国家防衛戦略には、「あらゆる努力を統合し抑制力を強化」し、「相手の「能力」に着目した防衛力の抜本的な強化」することを決められた。このような防衛力は、遠距離から侵攻戦力を阻止・排除する機能・能力⁽²⁷⁾というもので、「防衛力整備計画」(以下、「整備計画」を略す)に詳しく論じられた「反撃能力」と繋がっていくのである⁽²⁸⁾。

従来、防衛省は、防衛計画大綱の下で、概ね5年後と10年後の体制を念頭にし、自衛隊の体制とこれから新しい装備の方向性を構想する「中期防衛力整備計画」を策定していく。今回の修正は、防衛計画大綱を「国防戦略」に改名されたと同じように、中期防衛力整備計画も「防衛力整備計画」に改名され、5ヵ年の経費の総額・主要装備品の整備数量(特に重要な装備品等の研究・開発事業とその配備開始等の目標年度など)を記載されている。「整備計画」は、防衛能力の抜本的な強化を強調し、これから五年間の防衛力強化の目標が、より早期・遠方で侵攻を阻止・排除することで、その達成方法が、「我が国への侵攻を抑止する上での鍵」で

ある「反撃能力」の構築である。

「整備計画」は、「反撃能力」の必要性がミサイル脅威への対応にあたと主張している。「近年、我が国周辺のみサイル戦力は質・量ともに著しく増強」し、(日本に対する)「ミサイル攻撃が現実の脅威」になってしまい、「既存のみサイル防衛網を強化していくが、そのみでは完全な対応が困難になりつつある」からである。このため、「ミサイル防衛により飛来するミサイルを防ぎつつ、相手からの更なる武力攻撃を防ぐために、我が国から有効な反撃を相手に加える能力が必要」である。「反撃能力」とは、「我が国に対する武力攻撃が発生し、その手段として弾道ミサイル等による攻撃が行われた場合、……必要最小限度の自衛の措置として、相手の領域において、我が国が有効な反撃を加えることを可能とする、スタンド・オフ防衛能力等を活用した」ものであり、こうした有効な反撃を加える能力を持つことにより、武力攻撃そのものを抑止する。こうした敵の脅威圏の外から攻撃ができる「スタンド・オフ防衛能力」については、陸上自衛隊の「12式地对艦誘導弾」の能力向上型(射程を延長させる)や米国製の巡航ミサイル「トマホーク」(射程1250キロメートル以上)の配備を「装備計画」で取り上げられたように、長距離ミサイルによる敵を攻撃する能力である。

政府は、この反撃能力を、2015年の平和安全法制に際して示された武力の行使の三要件を満たす場合しか行使しないと条件付きもので、「武力攻撃が発生していない段階で自ら先に攻撃する先制攻撃は許されない」と主張したが、一部の報道は、「反撃能力」が実質的に「敵の基地攻撃能力」であるため、日本の防衛力装備にとっても重大な転換になると主張している。さらに、この曖昧な記述の背後に、米国と共同で、朝鮮半島有事と台湾有事の際にも介入する可能性を意識しているのではないかと指摘している。⁽²⁹⁾確かに、「反撃能力」が、国際安全保障情勢の変動と連動する概念であり、「専守防衛」の範囲内に限られるというより、むしろ、「専守」でない場合しか行使しえないものであろう。その意味

では、「反撃」能力が、「専守防衛」の原則に当たるかどうかは、検討と観察の余地がある。

4. 同盟強化と対米依存の深化

岸田首相は2022年5月、東京で米大統領バイデン氏と会談した際、「防衛力の抜本的な強化」と「防衛費の相当な増額」を約束した⁽³⁰⁾。それで、安保関連3文書の改定によって防衛力整備の最大の進展である反撃能力の構築も、実質的には、米国製巡航ミサイル「トマホーク」の導入とほぼ同じ意味で、23年度以降の防衛予算の増額も、「トマホーク」の導入を念頭にしている⁽³¹⁾のである。

実際に、安保関連3文書の名前すら、米国への「模倣」かもしれない。米国には、軍事・防衛を中心とする安全保障政策シリーズがあり、ホワイトハウスは国家全体の安全保障戦略として国家安全保障戦略を策定し、国防総省は、国家安全保障戦略に従って、軍事戦略を中心にする国防戦略を策定し、この国防戦略の下で、米国の戦略目標や、潜在的な軍事的脅威について分析する報告書QDR（「四年ごとの国防計画見直し」）も策定される。日本の安保関連3文書は、米国のこのシリーズ文書と呼応する形で作られているのであろう。また、近年日本の安全保障政策文書の中で頻繁に提起されている「サイバー空間」、「シームレス」、「切れ目のない安全保障体制」、「グレーゾーン」などの概念も、米国の安全保障戦略に追随し、「輸入」したものであり、日本の安全保障政策決定プロセスにおける日米同盟の重さがよく物語っている。

日本政府からみれば、日米同盟の維持と強化が、日本の外交の至上的な事項であり、特に安全保障の分野では、日本の安全保障の最も重要な保証であることは言うまでもない。安保関連3文書は、この点をも忠実に反映している。「安保戦略」は、冒頭に「特に、本年、米国は、新たな国家防衛戦略を策定しところであり、地域の平和と安定に大きな責任

を有する日米両国がそれぞれの戦略擦り合わせ、防衛協力を統合的に進めていくことは時宜にかなう」と、日米同盟を更なる統合に向かうという方向性を明確にした⁽³²⁾。そして「戦略的なアプローチ」においても、日米同盟の強化を取り上げ、「日米同盟は、我が国の安全保障のみならず、インド太平洋地域を含む国際社会の平和と安定の実現に不可欠な役割を果たす。特に、インド太平洋地域において日米の協力を具体的に深化させることが、米国のこの地域へのコミットメントを維持・強化する上でも死活的に重要である。これらのことも念頭に、日米の戦略レベルで連携を図り、米国と共に、外交、防衛、経済等のあらゆる分野において、日米同盟を強化していく」と述べ、アメリカの指導力の発揮を望み、それに対する日本が積極的に呼応していくという「同盟優先」の戦略的発想は明らである⁽³³⁾。

「防衛戦略」は、防衛目標を実現するための第2のアプローチを「日米同盟による共同抑止・対処」と定め、同盟の更なる強化を訴えた。「米国との同盟関係は、我が国の安全保障政策の基軸であり、我が国の防衛力の抜本的強化は、米国の能力のより効果的な発揮にも繋がり、日米同盟の抑止力・対処力を一層強化するものとなる。日米は、こうした共同の意思と能力を顕示することにより、グレーゾーンから通常戦力による侵攻、さらに核兵器の使用に至るまでの事態の深刻化を防ぎ、力による一方的な現状変更やその試みを抑止する。その上で、我が国への侵攻が生じた場合には、日米共同対処によりこれを阻止する。このため、日米両国は、その戦略を整合させ、共に目標を優先付けることにより、同盟を絶えず現代化し、共同の能力を強化する」ということは強調された。

さらに、「日米同盟による共同抑止・対処」は、「整備計画」の「第2のアプローチ」として、(1) 日米共同の抑止力・対処力の強化(両国の防衛戦略のあらゆるアプローチと手段の統合、役割・任務・能力の議論を深め、抑止力の一層強化)、(2) 同盟調整機能の強化(同盟調整メカニズム(ACM)等

の調整機能の更なる発展、日米同盟を中核とする同志国などとの連携強化)、(3) 共同対処基盤の強化(情報共有の強化、サイバーセキュリティ、先端技術の共有、装備・技術協力等)、(4) 在日米軍の駐留を支える取組(在日米軍再編等)という4点に絞られている⁽³⁴⁾。

以上からわかるように、「強化」と「統合」は日米同盟の二つのキーポイントである。とりわけ、「統合」は、日米二国間でだけでなく、多国間で行うという方向性も示した。ここからも、国際安全保障枠組みにより積極的に関与する日本の意図も現れているのである。「同志国」の連携ネットワークの構築、日米同盟の強化・統合は、中国に対する厳しい見方と強硬な姿勢をとるという政策方向と関連している⁽³⁵⁾。日本から見れば、中国の影響力をバランスさせるために、米国の「抑止力」を頼らなければならないだけでなく、できる限りこの対中姿勢を多国間に共有させ、中国に圧力をかけるような広範囲な連携枠組みを作ろうとしているのである。従って、中国への牽制は、今回の安保関連3文書の最重要な狙いであろう。

5. 中国を如何に対処すべきか

「安保戦略」は、以下の4点をあげ、中国外交と安全保障政策を批判している。(1) 力による一方的な現状変更の試みを強化すること、(2) 十分な透明性を欠いたまま、核・ミサイル戦力を含む軍事力を広範囲かつ急速に増強していること、(3) 経済面での安全を確立すべく、戦略的な取組を強化しており、他国の中国への依存を利用して、相手国に経済的な威圧を加えること、(4) 台湾周辺海空域において軍事活動を活発化させ、武力行使のかの可能性を否定しないこと。その上で、「現在の中国の対外的な姿勢や軍事動向等は、我が国と国際社会の深刻な懸念事項であり、……(日本と国際社会にとって)これまでにない最大の戦略的な挑戦であり、我が国の総合的な国力と同盟国・同志国等との連携により

対応すべきものである」と明言した⁽³⁶⁾。

2013年の国家安全保障戦略は、中国に対し、「『戦略的互惠関係』の構築に向けて取り組み、地域の平和と安定及び繁栄のために責任ある建設的な役割を果たすよう促すとともに、力による現状変更の試みとみられる対応については冷静かつ毅然として対応していく⁽³⁷⁾」と述べたが、新しい「安保戦略」には、「戦略的互惠」という表現が消してしまった。取り代わられたのは、「建設的かつ安定的な関係」という消極的な表現で、日中関係の後退を如実に反映している。その他、「中国が力による一方的な現状変更の試みを拡大していることについては、これに強く反対し、そのような行為を行わないことを強く求め」、⁽³⁸⁾「中国の急速な軍事力の強化及び軍事活動の拡大に関しては、透明性等を向上させるとともに、国際的な軍備管理・軍縮等の努力に建設的な協力を行うよう同盟国・同志国等と連携し、強く働きかける」など、一連の「強く」という表現も、中国に対して、如何に厳しい姿勢を取るかということを物語っている。

「安全保障戦略」と「防衛戦略」における国際安全保障協力に関わる部分には、「中国・ロシアとの意思疎通にも留意」と一言で、中国との防衛交流の内容をまとめた。これは、中国の「脅威」を防ぐために、中国を防犯対象とする国際安全保障枠組みの構築を先行させ、中国との安全保障関係を最低限に維持しようとする、あるいは自ら構想している国際安全保障枠組みから、最初から中国を排除しようとするという戦略的意図を端的に示しているのであろう。

2023年2月に、小林外相は、中国の新任外相である秦綱氏との電話会談の中でも、「戦略的互惠関係」を提起せず、「建設的かつ安定的な関係」⁽³⁹⁾しか強調していなかった。ここからも、現段階では、日本が、日中関係の方向性にプラスイメーজ的な概念の利用を避けて、最低限の「平和」(戦争しない)関係を維持し、積極的に日中関係を調整する姿勢は見られない。対中関係改善より、現状維持=中国抑制を目的とする国際安全保

障連携ネットワークを構築し、日米同盟の連携強化を優先し、これによって、中国への疎遠によるもたらす安全保障上のリスクを低減させるという日本の対中外交・安全保障戦略は、明確に現れてきたのである。言い換えれば、国際安全保障環境の構築、日米同盟の強化による抑止力の強化は、対中政策の前提条件になってしまうのである。

中国の台頭をバランスさせるために、日本は、「バランスオブパワー」という地政学的かつリアリズム的な発想に基づき、米国が優位性を持つ、いわゆる「パクス・アメリカーナ」という既存の秩序を維持・回復させる意向が強い。次第に軍事的格差が現れてくる日中間の軍事的バランスに対し、物理的な増強（防衛力強化）や、制度的に強化（同盟の深化と多国間連携）によって対処することは、日本の立場から考えると、合理性がないわけではない。しかし、バランスというのは、単なる物理的な概念ではなく、意識・心理（均衡状態を認めるかどうか、バランスを再定義すべきかどうかなど）的な側面もあり、必ずしも固定化されるものではなからう。つまり、秩序を維持し、バランスを取り戻すという日本の認識は、秩序が不動・不変的な権力構造だということを前提にするもので、秩序の流動性を否定するような発想であろう。長期的に見れば、危機管理、相互信頼の醸成など様々な側面から、外交を通じて、相手、あるいは潜在的な脅威をバランスさせるのも重要であるが、今の日本の対中政策には、軍事的対抗という要因を大いに重視し、外交・対話という要因をあまりにも軽く認識しているようである。

おわりに——これから日本の安全保障戦略の課題を兼ねて

2021年版の『防衛白書』は、「わが国は平和国家としての歩みを一步一步重ねる中で、自由や民主主義、法の支配、基本的人権の尊重といった普遍的価値の旗を堂々と翻す国となりました。我々は、志を同じくする仲間と手を携え、インド太平洋地域における普遍的価値の旗手とし

て、自由を愛し、民主主義を信望し、人権が守られないことに深く憤り、強権をもって秩序を変えようとする者があれば断固としてこれに反対していかなければなりません」と記していた⁽⁴⁰⁾。

この豪語ともいえる記述は、当時の防衛大臣の考えと個性を反映したものの、その背後には、日本安全保障政策を転換させる意図も潜んでいる。まず、価値観は、日々に強調されてしまうのみではなく、実には、日本の安全保障戦略の重要な資源にもなりつつである。次に、インド太平洋という概念の定着は、地政学的要因が日本の安全保障戦略に更なる重要な影響を与えていく。第三に、イニシアチブをとって、秩序維持のための国際安全保障連携を強化させるという日本の政策意思も明確になっていくのである。

確かに、「安保戦略」は「専守防衛に徹」と明記している。ただ、同時に「我が国及びその周辺における有事、一方的な現状変更の試み等……生じた場合でも、我が国への侵攻につながらないように、あらゆる方法により、これに即応して行動し、早期に事態を収拾する」という「積極的平和主義」も掲げられている。この積極的平和主義は真剣に行使されていけば、「専守」という枠を超えないと到底できない。その意味では、安保関連3文書が決めた方向にそって進めば進むほど、日本の安全保障政策が直面する課題は多くなってしまふといえよう。

前述したように、日本の安全保障戦略の動向は、米中関係に大きく左右される。米中両国ともに、ルールに基づく競争を行う意欲を示し、関係緩和の兆しが現れているようだが、2023年2月に勃発した中国の気球が米国空域に入り、米軍による撃落された事件で示したように、米中関係は依然に、脆弱性とリスクを満ちたものである。この極度の不確実性こそ、いかなる風当たりも中米両国以外の第三者の政策に影響を与えうる。日本は米中競争の中で最も重要な第三者であり、さらに競争の行方に決定的役割を果たせるファクターである。この十数年来、日本の対中強硬政策は、中国の台頭によるもたらす秩序変動の可能性に対する不安

と焦りを反映している。既存秩序の擁護者と自負している日本の政策決定者は、秩序の最大の挑戦者である中国を牽制するため、同盟の強化と統合、同志国による構成される国際安全保障枠組みの構築、そして防衛力機能の拡大、という安全保障戦略セットは、日本の安全保障リスクとコストを最小化する有効な方法と見なされている。この意味から見れば、安保関連3文書は、日本安全保障戦略的転換にとって重要な歴史的意味をもっているといえよう。

安保関連3文書の制定は、日本安全保障戦略の「国際化」プロセスの始まりにすぎない。これからうまくいくために、山積みほどの課題・難題が残している。まず、世界秩序がどのように変化していくのか、これらの変化のリスクに対し、単なる力を増すことで対処できるかどうか、という課題を検討しなければならない。つまり、秩序の安定化と「現状維持」を必ずしも同一視されるべきではない。外交努力、妥協、共同利益の創出など手段を通じて、平和的かつ「互惠」的に秩序変動を実現させるのは不可能とは限られない。

その上で、日本は、中国の台頭とその政策が地域安全保障情勢を緊張させていると、中国を専らに「破壊者」と「挑戦者」と認識している。しかし、米国の対中政策が中国に不要な刺激、あるいは故意的に刺激を与えることによって、地域安全保障情勢はさらに悪化されてしまう可能性は否定できない。少なくとも今のところ、日本はこの米国の政策がもたらすリスクを検討しようともしていないようである。

国内政治においては、日本が直面する課題も少なくはない。力の行使をより重要視されていく安全保障戦略が、憲法問題、国内世論、平和主義的傾向（戦争反対、国際紛争に関与しないという多様な側面もあるが）など政治的伝統と「タブー」を打ち破れるのか。さらに言えば、経済が長期的低迷の状況にあるままに、防衛財源が確保できるのか、という様々な課題も検討する必要がある。今後、これらの戦略的課題が解決できるのか、いや、その前に、これらの課題をまず直面できるのかというのは、日本

の安全保障戦略にとって厳しい試練であろう。その第一歩としては、力と同盟にしか頼らない「悪・脅威」と対決するような一直線的な戦略的思考法を再検討すべきではなかろうか。

注

- (1) 「岸田首相 防衛費 5年間で“総額約43兆円確保”で調整へ」, <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20221205/k10013913811000.html>。
- (2) 「年間1兆円の“防衛費増税”「反対」71%「賛成」22%を大きく上回る JNN 世論調査」, <https://newsdig.tbs.co.jp/articles/-/265796>。
- (3) https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2006/html/h1/h1_1_02.html。
または、安倍内閣は、この「専守防衛」を、「相手から武力攻撃を受けたとき初めて防衛力を行使し、その態様も自衛のための必要最小限にとどめ、また保持する防衛力も自衛のための必要最小限のものに限るなど、憲法の精神にのっとった受動的な防衛戦略の姿勢をいうもの」だと公式的に認めている。『参議院議員小西洋之君提出安倍内閣における「専守防衛」の定義に関する質問に対する答弁書」, <https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/189/touh/t189079.htm>。
- (4) 具体的には、Ezra F. Vogel, Yuan Ming and Tanaka Akihiko, *The golden age of the U.S.-China-Japan triangle, 1972-1989*, Harvard Univ Asia Center, 2002などを参照。
- (5) WORLD ECONOMIC OUTLOOK DATABASE, <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/world-economic-outlook-databases#sort=%40imfdate%20descending>。
- (6) <https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/acref/9780199670840.001.0001/acref-9780199670840-e-1672>。
- (7) 「国家安全保障戦略について」, 令和4年12月16日, 国家安全保障会議決定, 閣議決定。これによって、2013年12月17日に決定された「国家安全保障戦略について」は廃止することになった。本論では、「国家安全保障戦略について」の内容を引用しているが、重要な内容を除き、注を省略した箇所もある。
<https://www.kantei.go.jp/jp/content/000119644.pdf>。
- (8) 「国家安全保障戦略(概要)」, 令和4年12月国家安全保障局。 https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/hosyousennryaku_gaiyou.pdf。
- (9) 内閣官房, 「国家安全保障戦略(概要)」。 <https://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/gaiyou.html>。
- (10) 同上。
- (11) 2013年国家安全保障では、日本の国益を以下のように定義されている。(1) 我が国自身の主権・独立を維持し領域を保全し国民の生命・身体・財産の安全を確保し、豊かな文化と伝統を継承しつつ、我が国の平和と安全を維持し、その存立を全うすること。(2) 経済発展を通じて我が国と国民の更なる繁栄を

実現し、我が国の平和と安全をより強固なものとする（そのためには、自由貿易体制を強化し、安定性及び透明性が高く、見通しがつきやすい国際環境の実現が不可欠。(3) 自由、民主主義、基本的人権の尊重、法の支配といった普遍的価値やルールに基づく国際秩序を維持・擁護すること。

- (12) 具体的な内容は、①日米同盟の強化、②自由で開かれた国際秩序の維持・発展と同盟国・同志国等との連携の強化、③我が国周辺国・地域との外交、領土問題を含む諸懸案の解決に向けた取組の強化、④軍備管理・軍縮・不拡散、⑤国際テロ対策、⑥気候変動対策、⑦ODAを始めとする国際協力の戦略的な活用、⑧人的交流等の促進などが含まれる。
- (13) 具体的な内容は、①防衛力の抜本的な強化、(1) 領域横断作戦能力に加え、スタンドオフ・防衛能力、無人アセット防衛能力等を強化、(2) 反撃能力の保有、(3) 予算水準を現在の GDP の 2% に、(4) 自衛隊と海保との連携強化、②総合的な防衛体制の強化、③防衛装備移転三原則・運用指針を始めとする制度の見直しを検討することである。
- (14) その他は、サイバー安全保障、海洋安全保障、宇宙安全保障、安全保障関連の技術、情報能力など領域をカバーする「全方位でシームレスに守るための取組の強化」、経済安全保障政策の促進、国際経済秩序の強化、グローバルな取組である。
- (15) 「国家防衛戦略について」、令和 4 年12月16日、国家安全保障会議決定、閣議決定。 <https://www.kantei.go.jp/jp/content/000119646.pdf>。
- (16) <https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/osce/gaiyo.html>。
- (17) <https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/asean/arf/index.html>。
- (18) <https://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/dialogue/iiss/>。
- (19) 「国家防衛戦略について」、13頁。
- (20) 「台湾有事に日本は戦場になる——が既成事実化し始めた危険度」、 <https://jbpress.ismedia.jp/articles/-/73743>。
- (21) 韓国については、「パートナー」という表現すら使われていない、最近かなり冷淡化になっている日韓関係の現状を如実に反映しているといえよう。
- (22) 「国家防衛戦略について」、15-16頁。
- (23) 「1月10日、インド空軍の戦闘機は、日本に飛来し、航空自衛隊と初めての共同訓練を行うことになる」、 <https://www.jiji.com/jc/movie?p=n003908>。
- (24) 「『円滑化協定』に署名…自衛隊と英軍の訓練しやすく」、 <https://www.yomiuri.co.jp/politics/20230111-OYT1T50248/>。
- (25) 「岸田首相『自由で開かれたインド太平洋へ、進展期待』…日英の『円滑化協定』締結で」、 <https://www.yomiuri.co.jp/politics/20230112-OYT1T50059/>。
- (26) 「国家安全保障戦略について」、12頁。
- (27) 具体的には、①スタンド・オフ防衛能力 ②統合防空ミサイル防衛能力③無人アセット防衛能力 ④領域横断作戦能力⑥機動展開能力・国民保護という内容である。

- (28) 「防衛力整備計画について」, 令和4年12月16日, 国家安全保障会議決定, 閣議決定。 <https://www.kantei.go.jp/jp/content/000120948.pdf>。
- (29) 「このままでは『米軍防衛のための運用』が可能に!? 日本政府が新たに決定した『反撃能力』の定義と問題点」, <https://gendai.media/articles/-/104348>。
- (30) 「日米首脳会談で共同声明 安保3文書改定『日米関係を現代化する』」, <https://digital.asahi.com/articles/ASR1F6R31R1FUTFK01G.html?requesturl=articles%2FASR1F6R31R1FUTFK01G.html>。
- (31) 「トマホークは一括購入契約 防衛相表明, 23年度に」, <https://www.47news.jp/politics/8940909.html>。
- (32) 「国家安全保障戦略について」, 1頁。
- (33) 同上, 12頁。
- (34) 「国家防衛戦略について」, 13-15頁。
- (35) 例えば, 2023年1月12日, 日米外務・防衛担当閣僚による安全保障協議委員会(2プラス2)において, 米政府は, 「台湾有事」を備えるために, 沖縄県に駐留する米海兵隊を25年度までに改編し, 離島有事に即応する「海兵沿岸連隊(MLR)」を創設すると表明した。これは, 日米防衛協力が中国を念頭に推進されていくことを立証するものである。 <https://www.yomiuri.co.jp/politics/20230112-OYT1T50065/>。
- (36) 令和4年12月16日, 「国家安全保障戦略について」, 9頁。
- (37) 内閣官房, 「国家安全保障戦略(概要)」。
- (38) 令和4年12月16日, 「国家安全保障戦略について」, 13頁。
- (39) 「日中外相, 意思疎通の維持で一致 林外相, 中国の軍事活動に懸念表明」, <https://digital.asahi.com/articles/ASR236X5HR23UTFK00N.html?requesturl=articles%2FASR236X5HR23UTFK00N.html&pn=4>。
- (40) http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2021/html/nk000000.html。