

安倍政権の安全保障戦略の評価

—国家安全保障政策において何がなされ、何が不十分か—

矢野 義昭

安倍内閣は発足以来、国家安全保障会議を創設し、国家安全保障戦略を策定し、それらに基づき、「積極的平和主義」を掲げて、これまでにない積極主導的な外交を展開している。防衛政策においても、新たな「防衛計画の大綱」を閣議決定し、我が国の防衛力の在り方の方向付けを示した。また、日米同盟の深化並びに価値観を共有する域内外諸国との安全保障面での信頼・協力関係の強化に積極的に取り組んでいる。特に、これら諸国との実際的な安全保障協力の推進のため、集团的自衛権の行使容認について、安保法制懇の報告書を受け、七月一日閣議決定した。

このような安倍政権の安全保障戦略の実績は、国家安全保障戦略においても、「定期的体系的に評価を行う」とされており、内閣発足一年半の節目をとらえ、その実績を再評価することは意義のあることと思われる。

戦略が達成されるには、戦略策定の各段階において満たされるべき以下の要件がある。

①適切な戦略目標の確立と一貫した追求、②的確な戦略情勢判断と情勢変化への適応性、③最小のコストで最大の効果が得られ、確実に目標が達成できる戦略方針の選択、④戦略実行手段の総合性と実効性、⑤戦略の実行に必要な資源の配当、⑥戦略の社会的、政治的、法的受容性。

以下ではこれらの要件を踏まえながら、安倍政権が行ってきた安全保障戦略を評価する。

一 的確な基本方針の確立

平成二十五年十二月、第二次安倍内閣のもとで、国家安全保障会議と閣議において、「国家安全保障戦略」が決定された。同戦略は、「日本の国家安全保障に関する基本方針」であると明記されており、これまで不明確であった国家レベルの安全保障戦略が体系的な文書として明確にされたことは高く評価できる。

それに先立ち、同年十一月、「安全保障会議設置法改正案」が成立し、国家安全保障戦略の司令塔機能として、「国家安全保障会議」が組織された。この措置により、従来の「安全保障会議」が改組され、審議事項として国家安全保障に関する事項が明確に位置づけられることになり、第一次安倍内閣以来の懸案が解決された。

「国家安全保障戦略」は、その冒頭の「策定の趣旨」において、「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積極的な役割」を果たすため、「国家安全保障に関する分野の政策に指針を与える」ものとされている。また、この戦略を踏まえ、「外交力、防衛力が全体としてその機能を円滑かつ十分に発揮できるようにする」ことが期待されている。

この趣旨を受けて、「我が国の能力・役割の強化・拡大」として、①我が国自らの能力の強化とその基盤の充実と変化への対応能力の適応、②経済力、技術力のほか外交力、防衛

力を強化し、我が国の安全保障上の韌強性を高めることは、アジア太平洋はじめ国際社会の平和と安定につながることで、③国際協調主義に基づく積極的平和主義の立場から、日米同盟を基軸としつつ、各国との関係を深化・強化すること、我が国が有する多様な資源を活用し総合的な施策を行うことが強調されている。

五で述べるパワーバランスの変化を補完するためには、自らが強くなること、そのために持てる諸力を結集すること、対外的には、同盟国との関係を強化するとともに日本に友好的な国を増やすことが基本戦略となるが、上記戦略方針はこれらの原則に沿ったものになっている。

また、「安定した国際環境創出のための外交努力」として、①安定し見通しがつきやすい国際環境を醸成し、脅威を未然に防止すること、②国際協調主義に基づく積極的平和主義、③我が国の主張の国際社会への浸透、④ソフトパワーの発揮とグローバル化に伴うニーズへのサポート、⑤国際機関への貢献などの方針がうたわれている。これらは、グローバル化し情報化、ソフト化が進んでいる世界のトレンドを踏まえた、適切な方針といえよう。

また、「我が国を守り抜くための総合的な防衛体制の構築」として①国際環境の変化や国力国情に応じ、実効性の高い統合的な防衛力を効率的整備し、統合運用を基本とする柔軟性のある機動的な運用、②あらゆる事態へのシームレスの対応を重視し、③自衛隊の体制整備に当たっては、統合的・総合的視点から重視すべき機能を重点整備し、各種事態の抑止・対処の体制を強化するとともに、④核兵器の脅威に対しては、米国の拡大抑止の信頼性の維持・強化及び弾道ミサイル防衛や国民保護を含む我が国自身の取組みにより対応するとされている。いずれも日本への脅威と対応能力の実相を踏まえた、合理的な方針といえる。

さらに、領域保全、海洋安全保障、サイバーセキュリティ、国際テロ対応など、新たな各種の脅威への対応についても、言及されている。情報機能の強化、武器等の海外移転のための防衛装備・技術協力、宇宙空間の安全保障面での活用、技術力の強化など、防衛力を支える幅広い基盤分野の強化策についても明示されている。

これらの基本方針は、国際環境の変化に対応する適切な方針であると言えよう。ただし、それが一貫性をもって追求されているかが問われなければならない。

二 目標追求の一貫性

国家安全保障戦略では、外交面における日米同盟の強化、国際社会の平和と安定のためのパートナーとの協力強化が謳われているが、この点については、現実の外交において、組織的計画的に追求されていると言える。

例えば、日米関係については、日米安全保障協議委員会（「2+2」）が平成二十五年十月、東京において日米の外務・防衛四閣僚が揃って開催され、日米防衛協力のための指針（ガイドライン）の見直し、安全保障・防衛協力の拡大、在日米軍を支える新たな措置に合意し、グアム協定改正議定書への署名などがなされた。

二十六年三月には、日韓の対立をオバマ大統領が取り持つ形で日米韓三国首脳会談が開催された。翌四月には、来日中のヘーゲル米国防長官が安倍首相、岸田外務大臣、小野田防衛大臣と会談し、日米同盟を深化しガイドラインの改訂作業を進め、日米同盟の抑止力の維持・強化につなげることで合意した。

このような周到かつ段階的な外交的地ならしの成果をうけ、平成二十六年四月二十四日に日米首脳会談が開催された。同会談での合意事項は、日米関係全般にわたる包括的な分野にわたり、安全保障分野を中心とする日米両国の同盟関係の全般的な深化、関係強化をもたらし、「平和で繁栄するアジア太平洋を確実にするための日米同盟の主導的役割」を確認するものであった。

会談では冒頭、戦後、日本は一貫して平和国家としての道を歩んできたこと、自由と民主主義という基本的価値と戦略的利益を共有する日米両国の同盟関係は、アジア太平洋地域の平和と繁栄の礎として、かけがえのないものであることが強調されている。これは、歴史認識問題などで日本と対立関係にある中国、韓国に対する警告でもあり、普遍的価値を掲げ情報発信を重視する安倍外交の特徴を示している。

また、アジア太平洋政策では、中国を意識して、日米を中核とし、関係諸国とも協力しつつ自由で開かれたアジア太平洋を維持し、そこに中国を関与させていくことが重要であるとの点で一致した。そのために、両者は、日米同盟の強化、米国のリバランス政策の継続をしっかりと示していくことが重要であることを確認している。

特に安倍総理より、「中国は力による現状変更の試みを継続している、尖閣諸島に関して我が国は引き続き冷静かつ毅然として対処している、南シナ海も含む中国のこうした試みに対しては、明確に反対を表明し、強固な日米同盟と米国のアジアへの強いコミットメントを示すことが重要である」との発言があった。これに対しオバマ大統領は、「日本の施政下にある領域は日米安保条約第五条の適用対象であり、尖閣諸島もそれに含まれる」旨述べた。また、「米国は尖閣諸島に対する施政を損なおうとするいかなる一方的な行動にも反対する」との考えを確認している。

ここでは、中国に対し対話の窓は開かれているとしつつも、「力を背景とした現状変更の試み」は許さないとする、安倍外交の基本方針が貫かれている。また、尖閣諸島は日本の施政下にあり、日米安保条約第五条の適用対象であると、オバマ大統領自らが表明したことは、中国に対する強力な抑止効果を発揮したことと思われる。日米同盟の深化という方針を一貫して追求した外交の成果と言えよう。

また、法の支配を尊重し、「力を背景とする現状変更は許されない」との方針は、二十六年五月の第十三回アジア安全保障会議における安倍首相の基調演説でも、同年六月のG7首脳会談後の、ウクライナ問題に関連したロシアおよび安倍首相が主導した東アジア情勢に対するコミュニケでも、表明されている。

これらの主張がコミュニケなどにとりいれられたということは、日本としては、G7、アジア安全保障会議の場で価値観を共有する諸国から、普遍的価値の擁護と力による現状変

更の拒否という基本方針について、幅広い国際的な支持を得たことを示している。これも一貫した価値観発信外交の成果と言える。

三 安全保障政策の総合性と実効性

安倍政権の安全保障政策には、総合性と実効性の追求という特色もみられる。日米経済関係では、環太平洋パートナーシップ(TPP)交渉が重要課題となっているが、TPP 交渉も安全保障面で重要な意義を有している。すなわち、日米首脳会談では、TPP は成長センターであるアジア太平洋地域に一つの経済圏を作り、自由、民主主義、法の支配といった基本的価値観を共有する国々と新たなルールを作り上げるものであり、戦略的に重要であるとの認識で完全に一致したとされている。

また首脳会談では、日米間の懸案を解決すべく、甘利大臣とフロマン通商代表との間で、精力的かつ真摯な交渉を継続することとした。安倍総理及びオバマ大統領から、両閣僚に対し、交渉を加速化させ、早期に TPP 交渉全体を妥結させるよう指示を出したとされている。首脳会談後も日米間の TPP 交渉は精力的に続けられ、甘利 TPP 担当大臣が「道筋は見えてきた」と発言するなど、交渉はようやく進展を見せている。このような妥結の背景には、安全保障面での日米同盟深化の必要性があったとみられ、TPP 交渉にも経済面を含めた安全保障政策の総合性が反映されている。

防衛面での協力と外交政策の整合も図られている。特に、日米首脳会談における日米同盟深化の表明と対中抑止力強化の背景には、平成二十五年六月、カリフォルニア州で実施された日米共同による島嶼への侵攻対処訓練の実施など、防衛面での日米協力の進展もあった。また、アジア安全保障会議での主要 ASEAN 諸国の日本支持の背景には、安倍首相自らが基調演説において、フィリピン、インドネシア、ベトナムへの巡視艇の提供、沿岸警備要員の教育訓練支援、自衛隊による能力構築、防衛装備での協力の意向について明言するなど、防衛警備面での協力表明がある。このように、経済協力のみならず、防衛警備面での協力表明が一体となった外交は、戦後日本として初めての総合的かつ実効性のある外交政策であったと評価できる。

外交政策の総合性は、首相の訪問国にも表れている。前述したように、米国、東南アジア諸国、豪州、インド、欧州など、普遍的価値を共有する「パートナー諸国」との安全保障協力関係の強化については、周到な政策がとられている。

例えば、日豪、日米豪間の安保・防衛協力の強化で合意している。その現れとして、二十六年五月海上自衛隊の輸送艦「くにさき」に米豪の乗組員百五十人が乗船しベトナムのダナン港を訪問している。

インドとも、二十六年一月安倍首相訪印時に、「日インド戦略的グローバル・パートナーシップの強化」と題する共同声明を公表している。会談の席上シン首相は、インド海軍と海上自衛隊の共同訓練、印米共同訓練への日本の参加、国防大臣の年内訪日など大臣レベルの交流も促進されるなど、日印の防衛協力の強化を歓迎すると述べている。このように、

豪州、インドとの間では、実効性のある安全保障協力が着実に深化している。

さらに、安倍外交では、モンゴル、トルコを含む中東、アフリカの諸国など、これまでの日本外交では看過されがちであった地域の諸国との関係も重視されている。例えばモンゴルとは、政治・安全保障面での戦略対話の強化と経済連携協定の早期妥結、炭田の開発など経済面での協力関係強化で合意している。また中東、アフリカ諸国への訪問では、将来の資源・エネルギー面での協力とビジネス機会の拡大など、経済面を主体とする民間ニーズへの対応が重視されている。

これらの諸国では中国が近年活発な活動を繰り返しており、地政学的にも、資源外交、シーレーン防衛などの面でも、重要な位置にある。グローバル化時代の中、海外に展開する国民や企業のニーズにきめ細かくこたえるには、近年重要性が高まっている、親日的なこれら諸国、地域への「積極的平和外交」を展開し、日本の主張を発信することが欠かせない。それと同時に、中国の進出の前に薄れがちになっていた各地域における日本の存在感の再浮上も必要である。これら諸国への外交でも、総合的な実効性ある戦略的外交政策の追求という方針がうかがわれる。

このような総合的で実効性のある外交は、これまで進展のなかった北朝鮮との関係にも好ましい波及効果をもたらしたのかもしれない。北朝鮮側が二十六年五月、拉致被害者以外を含む「すべての日本人」の調査のための特別委員会を設置し、調査を包括的かつ全面的に実施し、日本人に関する問題の最終的な解決を目指す意思を表明した。

その背景には、①北朝鮮が外交的に中国と対立し、経済面でも中国への依存からの脱却が必要となっていること、②米国とは核、ミサイル問題で交渉が行き詰まっていること、③韓国との関係では、経済面と通常戦力面で劣勢にあるのみならず、核、ミサイル開発の面でも追い上げられ、勝ち目を失いつつあること、これらの要因が複合し、④国内経済を立て直し金正恩体制の安定化を期するためには日本の資金と技術に期待せざるを得ないとの事情があるものと思われる。

このような構造的な諸要因が背景にあることから、今回の北朝鮮の対日接近、拉致問題解決姿勢は金正恩自らの決断に基づく本質的な政策転換であり、日本側としても真剣に取り組む必要があるとみられる。このように北朝鮮が日本への接近に転換した一つの理由として、尖閣諸島の領有権をめぐる中国側の圧力に抗して頑強に自国の權益を守る日本側の姿勢をそれなりに評価し、中国に対するカウンターバランスになりうると判断したことがあるのではないかと推察される。そうとすれば、経済のみならず防衛警備面の政策も外交的に一体として総合的に展開した、実効性ある安倍外交の波及効果と言えるかもしれない。

四 厳しい安全保障環境認識とその外交面での対応

「国家安全保障戦略」では、「わが国をめぐる安全保障環境は厳しさを増している」との基本認識の下、グローバルな安全保障環境の特色と課題として以下の諸点を列挙している。

①中国、インドなどの新興国の台頭に伴い、国家間のパワーバランスが変化している、特に中国が台頭し存在感を増しており、他方で米国は政策の重点をアジア太平洋にシフトすると表明している。②国際的な大量破壊兵器の拡散、国際テロの脅威、国際公共財に対するリスク、③人間の安全保障に関する課題などを掲げている。

アジア太平洋地域においては、①北朝鮮の軍事力増強と挑発行為、②中国の急速な軍事的台頭と様々な領域への積極的進出、特に中国は、東シナ海、南シナ海等の海空域において、既存の国際秩序とは相いれない独自の主張に基づき、力による現状変更の試みとみられる対応をとっていると指摘している。このように全般に、世界的にも地域的にも、中国の急速な軍事的台頭を脅威と見る見方が強調されている。

安倍外交では、対中、対韓外交では課題を残しているように見える。韓国の朴槿恵大統領は就任以来、日本に歴史認識を改めるよう執拗に要求し、その要求が入れられない限り首脳会談には応じないと主張してきた。しかし日韓の首脳会談は、日米韓三カ国首脳会談の形で実現した。中国や北朝鮮の脅威を前に、日韓の安全保障面での協力関係強化を求め米国の対韓圧力が効果を発揮したと言えよう。

韓国の対日強硬姿勢の背景には対中接近という韓国側の戦略転換がある。日本側としては、韓国側の主体的な再度の戦略転換を我慢強く待つしかない。安倍政権が対韓外交で示したこれまでの忍耐力は評価されるが、今後さらなる忍耐が求められるであろう。

中国との首脳会談については、中国側が応じる兆しはない。むしろ、二十六年四月のオバマ大統領の日本を含むアジア四カ国歴訪後、六月のアジア安全保障会議の直前という時期に、中国は、中露合同演習時に情報収集活動のため公海上を飛行中の海空自衛隊機に対し中国軍戦闘機が異常接近し、南シナ海ではベトナムの漁船を中国漁船が体当たりで沈没させるという暴挙を行った。六月十三日にも自衛隊機への接近飛行が生じている。

さらに、アジア安全保障会議の際の安倍首相の基調演説に対し、王冠中人民解放軍副総参謀長は、「挑発的」と批判し、「安倍政権はすでに武器輸出三原則を改正し、今度は鳴り物入りで集団的自衛権の規定を改正しようとしている。日本の戦後の平和憲法は日本に交戦権はなく、専守防衛に徹するよう定めている。安倍氏の一連の動きはこれらを改正するためのものであり、安倍政権の動向に対し、アジア太平洋地域の人々は警戒心を強めるべきだ」と述べ、「日本軍国主義による侵略を受けた国々は、目をよくこすって、頭を明晰に保たなければならない」と呼び掛けている。

この中国側の呼びかけは、参加国の共感を得なかったが、その狙いは明らかである。安倍外交が掲げる普遍的価値に対抗して、日本の侵略主義を想起させるという古いイデオロギー的手法をとり、日本の外交攻勢に対抗しようとする試みであろう。

また、その直前になされた、日本とベトナムに対する暴力的な挑発行為は、計画的に起こしたものとみるべきであろう。その狙いは、洋上では実力行使の意思と能力を誇示するとともに、アジア安全保障会議の席上でも敢えて反日的言動を行うことにより、中国側の対日優位と米中が対等の大国であることを誇示することにあつたとみられる。

そこには、中国なりの戦略の総合性がうかがわれる。中国側の意図は、このような挑発行為を反復することにより、日本やベトナム側の対抗意思をひるませ、紛争拡大を恐れる米国に日越を抑制させることにあるとみられる。したがって、今後も中国側の執拗な挑発行為は止まないと見るべきであろう。中国側への緊急時の対話メカニズム構築への働きかけは必要ではあるが、それと同時に、偶発事故等への対応も含め、日本としては関係国とともに、不測事態対処の態勢を固めなければならない。

中国のこのような言動は、「普遍的価値」とは相いれないものであり、真っ向からの挑戦とも言える。また、「力による現状変更の試みは許されない」とする安倍外交の基本方針から見れば、対話の窓はいつでも開かれているものの、日本側から節を曲げて普遍的価値や死活的国益を捨ててまで妥協する必要はないという判断になるのは当然であろう。

すなわち、日本側として敢えて日中首脳会談の開催を要求しないという対応は、厳しい国際情勢認識、とりわけ中国の急速な台頭がもたらす脅威に対して、我が国の国益、領域を守り抜くという、前述した国家安全保障戦略の基本方針を貫くためには、とられるべき行動方針であり、厳しい環境変化に適応した適切な対応行動であると評価できる。

このような安全保障環境認識は、「防衛計画の大綱」でも踏襲されており、一貫している。

五 米中間のパワーバランスの変化に対する不徹底な脅威認識

しかし、脅威の度合いに関する認識には、不徹底な面がみられる。特に、国家間のパワーバランスの変化については言及されているが、軍事費の比較などの具体性に欠けている。中国の台頭の半面、アジア太平洋における米国のパワーの相対的な後退についての明確な言及も見られない。その結果、パワーバランスの変化に対する深刻な認識が薄められ、日本の国土防衛を取り巻く安全保障上の危機の深まりに対する認識が希薄になっている。

その分、人間の安全保障、国連など国際機関の平和維持活動支援などの防衛力の外交的利用、集団的安全保障に対する記述に重点が置かれ、あるいは防災などの本来任務以外の自衛隊の任務への言及の比重が増大している。その結果真の脅威に対する認識が薄まり、焦点がぼけてしまっている。その結果、対応策についても、真に必要な対応策に対する資源の集中がなされておらず、総花的な対応策に終わっているきらいがある。

脅威の源泉となっているパワーバランスの変化の背景には、地政学的要因が深くかかわっている。地政学的観点から見ると、海洋国の覇権の優位性が近年失われつつある。その最大の要因は、軍事技術特にミサイルとそれらを指揮統制する能力の飛躍的な発達である。大陸国はその千海里以内の沿岸海空域に対して、精密なミサイルにより随時洋上の艦艇等を攻撃できるようになっている。

そのため、大陸国は周辺国に対する軍事力行使を躊躇しなくなっている。東シナ海や南シナ海では、中国がこれら海域での他国の自由な艦艇、航空機の航行を拒否する姿勢を強めている。中国の一方的な防空識別区の設定、接近飛行、ベトナム漁船への体当たりなどはそれを力で既成事実化することを狙った行為と言える。

同様の傾向はロシアにも見られる。軍事的威圧を背景とするクリミアの事実上の併合は、その顕著な一例である。日本として対中戦略上は、北方領土問題の打開を含めロシアとの連携が望ましいが、ウクライナ情勢の悪化は、日本の対露接近を困難にさせている。このジレンマの解決がこれからの安部外交の大きな課題となると見られる。

集団的自衛権の行使容認に踏み切らなければならない根本的理由は、米中間のパワーバランスの変化にある。例えば、現在と、集団的自衛権は保有しているが行使できないとの解釈がとられた佐藤内閣当時とでは、米中間の核戦力バランスは大きく米国不利に変化している。

佐藤内閣当時、中国は一九六四年の東京オリンピックの最中に初めて核実験に成功したばかりであった。他方、米国はすでに一万八千発以上の核弾頭を保有し、大陸間弾道ミサイル(ICBM)、原潜発射型弾道ミサイル、戦略爆撃機という戦略核戦力の三本柱を創り上げていた。中国にはまだいずれの兵器システムもなかった。

しかしその後、中国の戦略核戦力は、地下化、移動化、潜水艦配備、精度と射程の向上が著しく進んだ。現在では、万一米中間で核戦争が起こり核攻撃の応酬がなされた場合、中国は米国に五千万人から六千万人の人的損害を与えられるが、米国は中国に対し二千六百万人程度の損害しか与えられないと見積もられている。それほど、米国の拡大核抑止(核の傘)の信頼性は低下している。

現在の「国家安全保障戦略」でも「防衛計画の大綱」でも、米国の拡大核抑止は「不可欠」としているものの、その「信頼性の維持・強化のため米国と緊密に協力する」とされているのみで、具体的対応策については言及されていない。

さらに、中国は沿岸部数千海里以内の海空域に対し、各種の核・非核ミサイルを展開し、米空母などの来援兵力の接近を遠距離から阻止し、日本列島を含めた約千海里以内の領域に入れさせないという、「接近阻止／領域拒否」戦略を追求していると米側はみている。

米国の核及び非核戦力による拡大抑止の信頼性が低下しているのであれば、力のバランスを回復するため、日本自身の防衛力の強化に努めるとともに、集団的自衛権の行使を認め、米国のみならずそれ以外の中国の脅威に曝されている国々との連帯を強めなければならない。

すでに日本を取り巻く安全保障環境は激変しており、その変化に適応するためには、集団的自衛権の行使容認は避けられないという冷厳な事実を認識しなければならない。その事実から目を背けて、真に平和を守り得る合理的な戦略を編み出すことは不可能である。

六 不十分な資源配当

脅威認識が不徹底なため、防衛に配当する資源も不十分になっている。中国の軍事費は一九八九年以降ほぼ毎年、二桁で増額されてきた。過去十年間で中国の軍事費は約四倍に急増している。他方の米国では、二〇一三年三月、財政赤字を削減するため歳出強制削減を義務付ける法案が発効し、国防費も今後十年間に総計約一兆ドル程度を削減することが

義務付けられている。

現在の「国家安全保障戦略」は今後「おおむね十年程度」を念頭に置いて策定されている。中国は、長期には崩壊の可能性はあるが、十年程度の期間内では、共産党独裁体制のもとで年率一割以上のペースで軍事費増額を継続する可能性は高い。それを前提に我が国の国家安全保障戦略は策定されねばならない。

中国のこれまでの軍事費増強ペースでは六年程度で倍増している。他方で米国防予算が今後十年間で計約一兆ドルも削減されれば、近い将来米中の軍事費が逆転することも予想される。そのような事態を前提とすれば、対中パワーバランスを維持するためには、二〇二〇年頃までに、少なくとも日本の防衛予算を倍増させる必要があるであろう。

しかし、「防衛計画の大綱」によれば、「計画の実施に必要な金額」は、対象年度の平成二十六年から三十年の五年間で計二十四兆六千七百億円である。これでは年額五兆円に満たず、対GDP比約一パーセントという、ほぼ現状維持に等しい額に過ぎない。

そのうち、七千億円程度を調達改革などの合理化でねん出するとされているが、不足分を補完するには程遠い。現在の中期防衛力整備計画の予算の枠内では、信頼性のある対中抑止力を整備するのは困難であろう。

七 社会の受容性と戦略的合理性の矛盾

今後十年程度を見通し対中パワーバランスを維持するためには、集団的自衛権の行使が必要なことは、日米中の軍事費の将来予測などから見て明白である。しかし我が国では、自国に関係のない同盟国の紛争に巻き込まれることになるという不安感からの感情的反対、あるいは、集団的自衛権の行使容認には第九条を明記した現行憲法の改憲が必要との立場からの反対論などが根強くある。

これらの反対論に共通しているのは、我が国を取り巻く安全保障環境の劇的な変化について、全く認識がないという点である。環境変化に適応できない方策は戦略として成立せず、生存を危うくしかねない。

戦略環境の変化を絶えず機敏に察知し的確に分析することは、合理的戦略策定にとり必要不可欠である。安倍内閣のもとで国家安全保障会議は設置されたが、それを支える情報機関は省庁縦割りのままで、国家レベルの統一された情報機関は未整備である。これでは、国家安全保障会議を設置しても十分に機能しないであろう。

平成二十六年五月の「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会報告書」でも述べられているように、現在の集団的自衛権の行使の否定という政府解釈では、「なぜ個別的自衛権だけでわが国の国家および国民の安全を確保できるのか」という死活的に重要な論点についての論証は、(中略)ほとんどされてこなかった。

このように環境変化への適応力もなく、論理性、合理性を欠いた集団的自衛権行使反対論を説得するため、政府、与党内では、これらの主張に対し、限定的な集団的自衛権行使容認という妥協案を提示し、類型を挙げて個別に可否を議論するという手法をとっている。

しかしこのような手法には、どのような状況下で発動されるか予測しがたい相手方との戦略的な方策を事前に無理に想定し、わが方の対応策を拘束するという不合理性が潜在している。侵略を企図する側から見れば、これらの事例検討の中で、集団的自衛権行使の対象外とされた事例を分析し、侵略時にはそのような事例に相当する行動を採れば、日本の集団的自衛権の発動を阻止し、日本を同盟国から分断して各個に撃破できることになる。

情報保全面でも問題は多い。国会には秘密の委員会や聴聞会が設置されていないため、上記の事例検討のような国家戦略の核心部分を秘密裡に論じられる場が国会にはない。また、特定秘密保護法が制定されたが、特定秘密に関わらない一般国民を対象としていないため、一般国民を装い活動する秘密工作人員には適用できない。

戦略は社会から受け入れられなければならないが、国家レベルの情報機関の設置が遅れ情報保全機能が不十分なままに置かれているのも、国民の漠然とした情報・保全活動に対する忌避感情が根底にあると推察される。しかし、世論に過度に配慮することにより、戦略の合理性、実効性を損なってはならない。

戦略の合理性、実効性を重んじるのであれば、政治的リーダーシップを発揮して世論を説得し、必要な法制や組織を整備し、国家戦略策定のサイクルが機能し、合理的で実効性のある戦略が実行される体制を構築しなければならない。

まとめ

現段階における安倍内閣の国家安全保障戦略の評価については、戦略策定の司令塔として国家安全保障会議を設置し、国家安全保障戦略を文書化し、追求すべき理念、国益を明確にし、国家戦略策定の基盤と基本方針を確立した功績は大きいと評価できる。

また、安倍首相は就任以来、自らが先頭に立ち、「積極的平和主義」と「普遍的価値」を掲げて、積極主導的な「地球儀を俯瞰する」外交を活発に展開している。特に、中露朝などの国際法や国際ルールを無視した行動に対し、「力を背景とする現状変更は許されない」と主張し、米国はじめ欧州、東南アジアなど世界の国々から幅広い支持を得たことの外交的功績は大きい。

また目標と手段の整合性、とりわけ外交力と防衛力、経済力、情報発信力などの、日本のもつ潜在力をフルに活かして総合的な実効性ある外交を展開している。その成果は、TPP交渉、日朝関係などに表れている。中国との関係は、停滞しているかに見えるが、普遍的価値を無視する中国の覇権拡大への動きに対して、安易に妥協することなく、日本の領域保全など死活的国益の擁護に取り組んでいる姿勢は評価されねばならない。

しかし、米中の軍事費が近い将来逆転することも予想される中、防衛力強化のために配分された予算は、対中軍事バランスを維持するためには、余りに過少であることは否定できない。現状のままでは軍事的なパワーバランスが、日本周辺において中国優位に傾き、抑止が破たんし紛争が誘発されるおそれもある。

このような危機的状況に直面しつつあるにもかかわらず、集団的自衛権の行使容認にお

いては制限を加えて事例検討に絞り、情勢変化に適合した合理的な戦略の行使を困難にしている。また国家戦略策定サイクルを機能させるために不可欠の国家レベルの情報・保全機能が未整備のまま残されている。

これらは国民世論や他党の反対論に譲歩し、戦略的合理性、実効性を犠牲にした結果であり、これらの面では安倍内閣の実績はまだ上がっていないと評価できよう。今後の早急な改善が待たれる。

(なお、この文書は『インテリジェンス・レポート』平成二十六年八月号から転載したものです)。