

日本の防衛政策の現状と課題

防衛研究所 高橋杉雄

1. 日本の防衛政策の現状：新たな防衛大綱と統合機動防衛力

日本の防衛政策の基本的な考え方を示すのは、「防衛計画の大綱」（以下、防衛大綱）である。防衛大綱には、情勢分析、防衛力の役割、態勢および体制として記述される自衛隊の兵力構成に関する基本的な考え方、さらに別表という形で提示される兵力構成が記述されている。これまで、1976年、1995年、2004年、2010年に策定されてきており、現行の防衛大綱は、2013年12月17日に、国家安全保障戦略および中期防衛力整備計画と同時に国家安全保障会議および閣議で決定された、通算すると5代目に当たるものである。

上段で述べたこれまでの防衛大綱の「寿命」を見れば明らかなおお、近年、新たな防衛大綱を策定するまでの時間が急激に短くなってきている。これは、21世紀における東アジアの安全保障環境がダイナミックに変化してきていることを反映したものであると考えられる。その中でも重要な安全保障上の課題となってきたのが、純然たる有事とも平時ともいえない状況で展開するグレーゾーンの事態への対応である。これについて2013年の防衛大綱では、「領土や主権、海洋における経済権益等をめぐり、純然たる平時でも有事でもない事態、いわばグレーゾーンの事態が、増加する傾向にある」とした上で、特にアジア太平洋地域においてはそういったグレーゾーンの事態が「長期化する傾向が生じており、これらがより重大な事態に転じる可能性が懸念されている」との状況認識を示している。なお、2010年防衛大綱においても「領土や主権、経済権益等を巡り、武力紛争には至らないような対立や紛争、言わばグレーゾーンの紛争は増加する傾向にある」として、グレーゾーンにおける安全保障上の問題への対応の重要性は認識されていた。2013年防衛大綱では、そうしたグレーゾーンの事態の長期化やエスカレートのリスクが高まっているとの評価に基づいて、防衛力の在り方を示したのである。

この2013年防衛大綱で示された防衛力の概念が、統合機動防衛力である。これは、これまでと比べ、統合運用の考え方をより徹底し、また、海上優勢・航空優勢の確保を明確に重視しつつ機動展開能力も重視するとしたものであり、即応性、持続性、強靱性及び接続性を特に重視しつつ、多様な活動を状況に臨機に即応して機動的に行い得る、より実効的な防衛力の構築を目指すとする。

ここで言う即応性とは、各種事態が突然生起したり、急速に事態が展開することに対応することであり、持続性は、特に長期化しがちなグレーゾーンの事態に対応していくために不可欠な属性であると考えられるものであるが、この2つについては、2004年以降の防衛大綱から、防衛力に求められる属性として含まれていた。一方、強靱性と接続性は、統合機動防衛力において初めて加わった属性である。強靱性とは、各種活動を下支えする防衛力の「質」及び「量」を必要かつ十分に確保するとともに、防衛力の能力発揮のための

基盤を一層強化することを重視するもので、接続性とは、総合的な防衛体制を構築する観点から、政府他機関、地方自治体、民間部門との連携を重視するとともに、日米防衛協力を更に強化し、日米同盟の抑止力及び対処力を強化していくものと考えられる。すなわち、統合機動防衛力には、「質と量」を重視していく新たな方向性と、また、グレーゾーンの事態に対応していく上で不可欠な、シームレスな対応のために必要な関係機関との連携を重視していく考え方が組み込まれているのである。

2. 今後の課題

(1) グレーゾーンの事態に対する実効的な対応

2013年防衛大綱では、2010年防衛大綱に引き続き、グレーゾーンの事態への対応の重要性を認識しつつ、その長期化やエスカレーションが懸念されている。これは、ここ3年間で、「グレーゾーン」の中でもより「濃いグレー」に備えなければならなくなっていることを意味しているといえる。したがって、2010年防衛大綱において動的抑止として示された、グレーゾーンにおける安全保障上の問題に対する抑止力を、より「濃い」グレーゾーンに対応する形でどのように再定義するかが重要な課題であろう。

2010年防衛大綱で打ち出された動的抑止は、大綱本文および防衛大綱と同時に発表された防衛大臣談話を見る限り、ISR活動を常続的に行う能力をその具体的な要素とするものであった。これは、周辺諸国による周辺海空域における「既成事実」の積み重ね等の「機会主義的漸進的拡大 (opportunistic creeping expansion)」の試みに対し、プレゼンスパトロール的なISR活動を常続的に行うことによって、物理的な「隙」が存在しないことを認識させることを通じての抑止、言い換えれば、グレーゾーンにおける危機の発生そのものの抑止を主眼としていたものであったと考えるべきものであろう。

一方、2013年防衛大綱がおかれた安全保障環境においては、すでにグレーゾーンにおける危機的状況が発生しているだけでなく、そうした状況のさらなる長期化やエスカレーションが懸念される。よって、長期的な対応を行うと同時にエスカレーションのリスクをコントロールしていくことが重要になってきており、その観点から、動的抑止の概念を修正していくことが必要となっていると考えられる。

より具体的には、①意図的ないし偶発的なエスカレーションに迅速に対応するための状況認識能力及び米国を含む関係機関とのリアルタイムかつシームレスな情報共有、②事態に対しての我が国の意図を明確に伝達するための各種行動を行う能力及び意図的ないし偶発的なエスカレーションが発生したとしても我が国が対応能力を有していることを相手側に認識させるための各種行動を行う能力、③実際にエスカレーションが発生した際の実効的な対応能力の整備が重要である。このうち、①との関連では、常時継続的なISR活動に加え、ISR態勢を状況に応じて強化することや、事態対処へのシームレスかつ迅速な態勢移行のため能力及び法制度・組織の整備が重要であり、その意味で、今後進められるグレーゾーンの事態への対応のための法制度や既存の制度の機敏な運用のための取り組みが重

要である。特に、グレーゾーンにおける対処を担う警察機関および自衛隊双方が能力向上を含めた態勢強化を図る必要があるとともに、治安出動等の各種命令の発令後は自衛隊が速やかに対処を実施することができるような制度設計を行うことが不可欠である。②については、事態の展開に応じて演習などを含む軍事行動を迅速に行い、相手にシグナルを送ったり抑止力を強化する「柔軟抑止オプション（FDO）」と呼ばれる活動によって追求されると考えられる。たとえば、小規模なエスカレーションに対応する各種オプションを準備し、事態の展開に応じて、相手側の認識に影響を与えるための可視的な形でこれらの能力の運用を行うことが必要となる。③とは、グレーゾーンの事態に対する抑止力の実効性を高めていくためには、活動量だけでなく、装備の「質と量」も充実させていくことである。

（２）変化の激しい国際環境への対応

前述の通り 21 世紀における東アジアの安全保障環境がダイナミックに変化してきていることを反映し、近年、新たな防衛大綱を策定するまでの時間が急激に短くなってきている。

その一方で、防衛力整備には長い時間が必要とされる。その観点からだけ言えば、長い「賞味期限」を持つ戦略文書を策定することが好ましいといえるが、ダイナミックに変化していく時代に、あえて長い「賞味期限」を持つ文書を策定しようとする、記述が一般的なものとなり、防衛力整備に必要なもう一つの条件である、資源配分の優先順位付けを明確に示すことができなくなってしまう。2013 年防衛大綱の方法論上の一つの特徴は、自衛隊においても統合運用が大きく進展してきたことを踏まえ、また特に重視すべき機能・能力の整備についての全体最適を図るために、統合運用の観点からの能力評価を行い、①警戒監視能力、②情報機能、③輸送能力、④指揮統制・情報通信能力、⑤島嶼部に対する攻撃への対応、⑥弾道ミサイル攻撃への対応、⑦宇宙空間及びサイバー空間における対応、⑧大規模災害等への対応、⑨国際平和協力活動等への対応を重視事項として定めたことであるが、地域安全保障環境のダイナミックな変化に適時適切に対応出来るよう、能力評価の方法論をさらに発展させ、必要があれば機敏に優先順位を切り替えていくことを可能にしていくことが必要であろう。

また、2013 年防衛大綱と同時に、国家安全保障戦略も策定されている。これもまた、現在の日本を取り巻く安全保障環境がダイナミックに変化していることを考えると、これらを不断に見直していくことが重要である。特に、故アイゼンハワー大統領が「計画（プラン）は無駄だが、計画立案（プランニング）は不可欠である」と述べているように、戦略文書の意義は、文書そのもので考え方を示すことだけではなく、文書の作成プロセスを通じて、重要な政策決定に関わる関係者たちに、どのような意思決定を行う必要があるのか、その際にどのような要素を考慮する必要があるのかといったことを広く認識させていくことにあるからである。国家安全保障戦略や防衛大綱のような戦略文書は、完成すればそれで「終わり」というものと考えるべきではない。できあがった文書を現実と照らし合わせ

てレビューしつづけていくことで、意思決定に関わる関係者との間での認識を共有し、また国内外の専門家や実務家とのコミュニケーションを進めていくこともまた、今後の重要な課題といえよう。

(3) 日米防衛協力

現在、日米の間で「日米防衛協力のための指針」(以下ガイドライン)の見直し作業が進められている。これまで、ガイドラインは、防衛大綱の見直しを受ける形で見直されてきた。1978年のガイドラインに先立って1976年には最初の防衛大綱が策定されているし、1997年のガイドライン改定の際にもそれに先立って1995年に防衛大綱が策定されている。ガイドラインではないが、2005年10月の「2+2」共同文書において役割・任務・能力についての協力の具体的な方向性が示された時も、2004年の防衛大綱を受けたものであった。その意味で言えば、2013年12月の防衛大綱見直しを踏まえながら、ガイドライン見直しを行うのは必然といえる。

ここではその重要な論点として以下の2つを挙げる。第1は、1997年のガイドライン改定の際に存在しなかった協力分野である、宇宙、サイバー、BMDにおける協力である。第2は、グレーゾーンにおける防衛協力を、制度的に確立していくことである。現在の日米防衛協力の調整メカニズムは、日本有事や「我が国の安全保障に重要な影響がある事態」であるいわゆる周辺事態においてのみ設置されることとなっている。そのため、トモダチ作戦が行われた東日本大震災の際にも設置することができなかった。グレーゾーンの事態に対しては、まさにシームレスな対応が必要となるため、このように、スイッチをオンにしたりオフにしたりする形のメカニズムでは、適切な対応が行えないことが懸念される。NATOや米韓同盟のような、統一的な指揮機構でなくとも、グレーゾーンの事態に適時適切な日米共同対応が行えるよう、常設的な調整メカニズムを設置していくことが重要な課題である。