

国立国会図書館

日本の当面する外交防衛分野の諸課題

—第 186 回国会（常会）以降の主要な論点—

調査と情報—ISSUE BRIEF— NUMBER 822 (2014. 4. 3.)

はじめに

- I 日中関係
- II 歴史認識をめぐる問題と日韓関係
- III 安全保障をめぐる日米関係の課題
- IV 集団的自衛権をめぐる経緯と論点
- V 国家安全保障に係る政策文書の体系化

おわりに

【文献リスト】

- 日中関係、日韓関係は、安倍首相の歴史認識・靖国参拝などをめぐり、対立が続いているが、日韓関係には米国の仲介による改善の兆しも伺える。
- 日米関係では、普天間飛行場の辺野古移設の進展が依然として課題であるほか、防衛協力のためのガイドライン見直し論議が続く見込みである。
- 集団的自衛権行使容認をめぐる憲法論議のほか、米国や近隣国との関係及び関連法整備などの論点が浮上している。
- 2013 年末、積極的平和主義のもとに策定された国家安全保障戦略、防衛計画の大綱、中期防衛整備計画に関して、その妥当性について議論がある。

なお、本稿は、2014 年 3 月 26 日時点における執筆である。

国立国会図書館
調査及び立法考査局
外交防衛調査室・課

第 8 2 2 号

はじめに

2012年12月に第2次安倍晋三内閣が発足して以来、日中及び日韓の間では緊張した外交関係が続く一方、それ以外のアジア、アフリカ諸国を中心に、安倍首相は「地球儀俯瞰外交」と呼ばれる積極的な外交を展開するとともに、安全保障においては「積極的平和主義」を掲げ日本の役割拡大を強調している。

本稿は、日本の当面する外交防衛分野の課題のうち、特に2014年通常国会の後半の審議の論点となると思われる日中関係、日韓関係、安全保障を中心とする日米関係、集団的自衛権行使容認論議及び2013年末策定の国家安全保障戦略・防衛計画大綱・中期防衛力整備計画について、従来の経緯と今後の課題について簡潔に論じることを目的とする。

上記の論点に含めなかった日本外交の重要課題である日ロ関係、特に北方領土をめぐる日露交渉に関しては、別に刊行した『レファレンス』758号(2014年3月)掲載の「日露間の領土交渉」において、その現状と課題を詳しく扱ったのでご参照いただきたい。

なお、本稿における関係者の肩書は、特に断りのない限り、当時のものである。また、各種報道については、煩雑を避けるため、引用注を最小限に止めた。

I 日中関係

安倍首相の就任以降、現在に至るまで日中首脳会談は実現されていない。安倍首相は、2014年1月24日の施政方針演説において、このことに遺憾の意を表明し、対話のドアは常にオープンであり、課題が解決されない限り対話をしないという姿勢ではなく、課題があるからこそ対話をすべきであると述べた¹。中国は、領土問題の存在を認めること、日中双方が問題を「棚上げ」することを、首脳会談開催の条件として打診しているとされるが、日本はそれを受け入れられないとして拒否する立場を崩していない²。

1 東シナ海をめぐる中国の動向

日中関係の先行きが不透明な中で、中国は、2012年11月の第18回共産党大会で海洋強国建設の方針を打ち出した。この方針の下で、海上法執行機関の能力向上などを意図して、中国海警局を正式に発足させたほか、大型の監視船の建造・就役を進めている。東シナ海においても海洋活動を活発化させており、中国の公船による尖閣諸島周辺の領海侵入は、2013年の一年間で計54日(延べ188隻)に上った。さらに、中国軍の艦船や航空機などが日本の領域周辺を航行する事例も相次いでいる。

2013年11月、中国国防부는、尖閣諸島を含む東シナ海の広域に「防空識別圏」を設置したと発表し、当該空域を通過する航空機が当局の指示に従わない場合には軍による「防衛的な措置」を採るとした。これに対して、日本は、外交ルートを通じて抗議するなどして、中国の「防空識別圏」を認めない姿勢を示して撤回を求めた。しかし、中国国防부는、「識別圏の設置は自衛権を効果的に行使するための必要な措置」であるとして、撤回に応

¹ 「第百八十六回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説」2014.1.24. 首相官邸ウェブサイト <http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement2/20140124siseihousin.html>

² 「中国、尖閣棚上げ迫る 首脳会談の条件に 安倍首相は拒否」『読売新聞』2013.7.2.

じる姿勢を見せていない。

このような東シナ海における中国の「力による現状変更」の動きは、日本との間で偶発的な事故や衝突を誘発しかねない。不測の事態の発生を避けるため、日本には海上保安庁の大型巡視船の増強などのほか、自衛隊や海保等関連機関によるシームレスな連携、関連法の整備といったハード、ソフトの両面での警備態勢の在り方について検討が求められる。同時に日中間における重層的な危機管理メカニズムを早期に構築する必要がある。2012年5月には、両国の海洋関連機関の局次長級が参加し、「日中高級事務レベル海洋協議」が初めて開催され、海洋の各方面における両国間の協力や交流などに関して意見交換を行った³。また、2008年からは、両国に共同作業グループが設置され、防衛当局間の海上連絡メカニズムの整備に関する協議が行われてきた。しかし、東シナ海をめぐる緊張状態の中でこれらの協議は停滞しており、協議の再開・進展が期待される。

2 歴史をめぐる広報外交

危機管理メカニズム協議が停滞する中で、日中間で激しさを増しているのが歴史をめぐる広報外交である。中国は、日本政府の尖閣諸島購入を契機として「歴史」を絡めた形で尖閣諸島の領有権主張を繰り返している。2013年5月には、李克強首相がドイツのポツダムで「ポツダム宣言は日本が盗み取った中国の東北部、台湾などの島嶼の返還というカイロ宣言の条項の履行を謳っている」と述べたように、中国の広報外交の舞台は、首脳演説をはじめ、報道官の会見や海外メディアの活用など広範に及んでいる。これを受けて、日本も領土をめぐる対外発信を強化している。

中国は、2013年12月26日の安倍首相による靖国神社参拝を機に、70か国余の駐在大使に現地紙に寄稿させるなどして、靖国参拝が軍国主義の復活や戦後国際秩序への挑戦であるという論理により、国際社会にアピールしている。これに対して、日本も各国の駐在大使が中国の海洋進出や軍備拡張に触れつつ、日本が戦後一貫して自由、民主主義や法の支配を擁護してきたことを強調する反論文を寄稿している。このように日中間の広報外交が熱を帯びる中で、双方に冷静な対応が求められている。⁴

3 原点としての「戦略的互惠関係」

安倍首相は、冒頭で紹介した施政方針演説をはじめ、「戦略的互惠関係」の原点に戻ることを繰り返し訴えている。安倍首相は、第1次内閣発足直後の2006年10月に訪中し、「共通の戦略的利益に立脚した互惠関係の構築に努力」することで中国側と一致した。その際に、両首脳は、「東シナ海を平和・協力・友好の海とするため、双方が対話と協議を堅持し、意見の相違を適切に解決すべきであること」および「東シナ海問題に関する協議のプロセスを加速し、共同開発という大きな方向を堅持し、双方が受入れ可能な解決の方法を模索すること」を確認した⁵。

³ 「日中高級事務レベル海洋協議第1回会議（概要）」2012.5.16. 外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/china/jc_kk_1205.html>

⁴ 佐藤賢「靖国参拝 世界各地で場外戦 日中「広報外交」激しく」『日本経済新聞』2014.2.12.

⁵ 「日中共同プレス発表」2006.10.8. 外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_abe/cn_kr_06/china_kpress.html>

日中関係の正常化の見通しが立たない状況ではあるが、双方が「戦略的互惠関係」の構築を目指すという原点に戻り、関係改善に向けて努力していくことが求められている。

II 歴史認識をめぐる問題と日韓関係

1 停滞する日韓関係

2012年8月の李明博（イ・ミョンバク）大統領の竹島上陸を契機に急速に悪化した日韓関係は、日韓両国における政権交代後も改善の見通しが立っていない。安倍首相と朴槿恵（パク・クネ）大統領の二国間での首脳会談は一度も実現しておらず、2008年以降毎年開催されていた日中韓首脳会議も2013年は開催が見送られた。

朴大統領は、日本の歴史認識をめぐる問題にたびたび言及している。第三国の首脳との会談においてもこの問題を取り上げ、2013年5月9日に行ったオバマ大統領との会談では、「日本は正しい歴史認識を持つべきだ」と発言した。また、6月27日に行った習近平国家主席との会談では、共同声明に「歴史問題で域内国家の対立と不信が深まっている」という表現を盛り込み、翌日の昼食会で、伊藤博文を暗殺した朝鮮半島出身の抗日運動家、安重根の記念碑建設への協力を要請した。

後述のように、米国はともに自国の同盟国である日本と韓国との関係悪化に懸念を示しており、日韓の関係改善は4月に予定されているオバマ大統領のアジア歴訪に向けての課題の一つにもなっている。

2 歴史認識をめぐる対立

第2次安倍政権の発足以降、安倍首相の歴史認識をめぐる言動に韓国が強く反発する事態が続いている。2013年4月、安倍首相は国会答弁で、日本の過去の植民地支配と侵略への反省とお詫びを表明した村山談話⁶について「安倍内閣として、そのまま継承しているわけではない」、「侵略の定義は学界的にも国際的にも定まっていない」と発言し、韓国の反発を招いた。安倍首相はその後、答弁を修正し、5月の答弁では、村山談話を「政権としては全体として受け継いでいく」という考えを示した。

12月26日、安倍首相は靖国神社を参拝した。現職首相の参拝は、2006年8月15日の小泉純一郎首相の参拝以来、7年4か月ぶりであった。これに対し韓国は、「慨嘆と怒りを禁じ得ない」とする政府声明を発表して非難した。米国も否定的な反応を示し、近隣諸国との緊張を悪化させる行動に「失望している」とする大使館声明を発表した⁷。11月に日韓議員連盟と韓日議員連盟が2年ぶりに合同総会を開催するなど関係改善の動きが安倍首相の靖国神社参拝により中断したものの、再開の動きもみられる。

朴大統領は、2014年1月6日に行った年頭記者会見で、日本で村山談話や河野談話を否定する言動が出て日韓協力の環境を壊していると批判し、首脳会談の開催についても慎重な姿勢を示した。外務省の次官級協議などを通して関係改善が模索されているが、歴史認

⁶ 「戦後50周年の終戦記念日にあたって」（いわゆる村山談話）1995.8.15. 外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/07/dmu_0815.html>

⁷ 在日米国大使館「安倍首相の靖国神社参拝（12月26日）についての声明」2013.12.26. <<http://japanese.japan.usembassy.gov/jp/tpj-20131226-01.html>>

識等をめぐって激しく対立する日韓の今後の関係改善の展望は開けていない。

3 慰安婦、旧民間人徴用工訴訟をめぐる問題

朴大統領は、慰安婦問題で日本政府に「誠意ある措置」を求めており、この問題は日韓間の大きな懸案の一つとなっている。2014年2月、慰安婦問題で旧日本軍の関与と強制性を認めた河野洋平官房長官談話⁸の作成に携わった石原信雄元官房副長官が衆議院予算委員会で「談話の根拠となった元慰安婦16人の証言の裏付け調査は行われていない」、「作成の過程で日韓の意見のすり合わせが当然行われたと推定される」などと証言したことを受けて、菅義偉官房長官が政府内に有識者らによるチームを設置して談話の作成経緯等を検証する考えを表明した。安倍首相は3月14日の参議院予算委員会で河野談話を「見直すことは考えていない」と明言したが、河野談話検証の動きは韓国の反発を招いており、日本政府が今後どのような対応を取るかが注目される。

旧民間人徴用工をめぐる訴訟では、韓国の裁判所で、日本企業に損害賠償を命じる判決が相次いでいる。日本政府は、個人の請求権問題は1965年の「日韓請求権・経済協力協定」で解決済みとの立場を取っており、韓国政府も徴用工は同協定に含まれるとしてきた。今春以降、徴用工をめぐる訴訟で韓国の大法院（最高裁）判決が出る見通しである。日本企業の敗訴が確定した場合、日韓関係に更なる悪影響を及ぼす可能性が指摘されている。

4 米国の仲介

依然として不安定な北朝鮮情勢に対応するためには日米韓三か国の緊密な協力関係の維持が不可欠であるとする米国は、両国関係改善の仲介に乗り出した。2014年2月、ケリー一国務長官が日韓両国を訪問して岸田文雄外相、尹炳世（ユン・ビョンセ）外相らと会談し、日韓関係の改善を促した。4月に予定されているオバマ大統領の訪問前の関係改善を訴え、そのために米国政府が協力する考えも示した。米国の提案により、3月24、25日にオランダ・ハーグで開かれる核セキュリティ・サミットの機会を利用して、日米韓三か国の首脳会談が実施された。日韓の首脳が会談の形で顔を合わせるのは、2012年5月に行われた日中韓首脳会議の際の李大統領と野田佳彦首相の会談以来1年10か月ぶりである。米国の仲介で日韓関係改善が進展するか注目される。

Ⅲ 安全保障をめぐる日米関係の課題

1 米国のアジア太平洋地域重視の取組

オバマ政権は、2011年11月以降、世界戦略を見直してアジア太平洋地域を重視する「リバランス」戦略を明確に打ち出し、2012年1月に発表した国防戦略⁹において、兵力規模を縮小する一方、アジア太平洋地域への軍事力の重点配備、日本、韓国、オーストラリア

⁸ 「慰安婦関係調査結果発表に関する河野内閣官房長官談話」1993.8.4. 外務省ウェブサイト <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/taisen/kono.html>>

⁹ Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, January 2012. <http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf>

など同盟国との関係強化の重要性を示した。しかし、米国内政治混乱の影響で、オバマ大統領は 2013 年 10 月のアジア歴訪、アジア太平洋経済協力会議（APEC）参加、環太平洋経済連携協定（TPP）首脳会合出席を見送るなど重要な場面で影響力を発揮できていないとの指摘もある。また、歴史認識をめぐる摩擦の続く日韓関係に関して、米国は自国の同盟戦略への影響を懸念する立場から関係改善の「仲介役」となる意向も表明し、4 月のオバマ大統領アジア歴訪前の関係改善を促している。

2 普天間基地移設問題

米軍普天間飛行場（沖縄県宜野湾市）移設問題は、1996 年に日米両政府で今後 5～7 年以内の代替施設（沖縄県内）完成とその後の普天間飛行場返還の合意がなされたが、十数年経た今日も代替施設設置には至っていない。

移設先については、日米政府間で協議が進められ、「在日米軍再編実施のための日米のロードマップ」（2006 年 5 月）で、普天間飛行場代替施設の辺野古（沖縄県名護市）設置（2014 年までの完成目標）、海兵隊のグアム移転、嘉手納以南の土地返還を一体で実施することが合意された。しかし、その後、2009 年 9 月に鳩山由紀夫首相が県外移設を表明、2010 年 1 月に県外移設を掲げた稲嶺進氏が名護市長に当選、11 月には仲井真弘多氏が県外移設を公約に掲げて沖縄県知事に再選された。同年 5 月、鳩山首相がそれまでの県外移設の主張に反し、移設先を辺野古地区とすると発表したため、地元には反発が広がった。

代替施設に進展がみられないため、2012 年 4 月の日米安全保障協議委員会（以下「2+2」という）では、辺野古地区に建設することがこれまでに特定された唯一の有効な解決策であるとの認識を再確認する一方で、海兵隊のグアム移転、嘉手納以南の土地返還を、普天間飛行場の代替施設設置から切り離すことを決定した。2013 年 4 月に日米間で合意された「沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画」では、代替施設の提供を前提に、普天間飛行場の返還時期を 2022 年度またはその後とした。2013 年 10 月の「2+2」でも、辺野古地区が唯一の解決策であることが再確認された。

2013 年末、普天間飛行場移設に関して大きな動きがあった。12 月 27 日、仲井真知事は、同年 3 月 22 日に政府（沖縄防衛局）が「公有水面埋立法」（大正 10 年法律第 57 号）に基づいて提出した辺野古沿岸の埋立申請を承認した。申請承認にあたっては、沖縄振興予算の増額（2021 年度まで毎年度 3000 億円台を確保）や基地負担軽減策（普天間飛行場の 5 年以内の運用停止、環境調査目的に米軍基地内へ立入可能とする政府間協定作成、オスプレイの訓練の半分を県外実施）などを高く評価した。しかし、政権が交代した場合でも沖縄振興予算が維持されるのか、普天間飛行場返還に 9 年を見込んでいる現行計画の大幅短縮は可能か、環境調査目的の立ち入りをいつから認めるか、オスプレイの運用は米軍の専権事項であり、受け入れる他の自治体の理解が得られるかなど多くの課題があり、今後の見通しは依然として不透明である¹⁰。

一方、2014 年 1 月 19 日の名護市長選挙では、移設反対の稲嶺市長が再選された。埋立工事の作業場設置のための漁港使用、防波堤や護岸など国の補助事業で作った建設物の破砕、河川の付け替え工事など埋め立て工事関係で名護市長の許認可等が必要な手続きが

¹⁰ 「軽減策、難関ぞろい」『琉球新報』2013.12.28.

あり、工事スケジュールへの影響が想定される¹¹。また、2014 年末には沖縄県知事選挙が予定されており、結果次第では、今後の移設計画にも影響が及ぶことが考えられる。

なお、米国側では、米軍再編の一環として、在沖海兵隊約 9,000 人の国外移転、グアムやハワイ、オーストラリアへの海兵隊の分散配置が進行または予定されている。2013 年 12 月に米議会でグアム移転関連予算を含む 2014 会計年度国防権限法案が可決され、凍結されていた日本が提供した予算の一部執行も認められたことから、グアム移転に向けた米国側の施設整備等が進む可能性が高まった。

3 ガイドライン見直し

2013 年 10 月の「2+2」において、2014 年末までに「日米防衛協力のための指針」（ガイドライン）の見直し実施が合意された。現在のガイドラインは 1978 年に日米間で作成され、1997 年に見直された。1997 年の見直しによって、平素からの自衛隊と米軍の協力を定めた 1978 年のガイドラインが、日本周辺地域における事態で日本の平和と安全に重要な影響を与える場合（周辺事態）における協力を拡大した。

今回の見直しには、①日本に対する武力攻撃への対処能力の確保、②同盟のグローバルな性質を反映する協力範囲の拡大、③地域の他のパートナーとのより緊密な安全保障協力の促進、④シームレスな二国間協力が可能となるような協議・調整メカニズムの強化、⑤相互の能力強化に基づく適切な役割分担、⑥緊急事態における防衛協力の指針となる概念の評価、⑦同盟強化を可能とする追加的な方策の探求などが含まれており、日米間の防衛協力の質と範囲がさらに広がることになる。

安倍首相は、集団的自衛権行使容認をめぐる議論をガイドラインの見直しに反映させることも念頭において、ガイドライン改定までに集団的自衛権行使を可能とすることにより、日米の適切な役割分担を決めるともいわれている。集団的自衛権行使容認論議が日米防衛協力の在り方の論議と密接に関連していくことになる。

IV 集団的自衛権をめぐる経緯と論点

1 経緯

集団的自衛権は、国際法上、「他の国家が武力攻撃を受けた場合、これと密接な関係にある国家が被攻撃国を援助し、共同してその防衛にあたる権利」とされている。日本政府は集団的自衛権について、国際法上、保有しているが、憲法上、行使が許されないという憲法解釈をとっている¹²。第 2 次安倍内閣発足後、集団的自衛権に関する憲法解釈の見直しの動きが起きている。

第 1 次安倍内閣時にも、首相の下に「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」（安部法制懇、座長・柳井俊二元駐米大使）が置かれ、集団的自衛権の行使を可能とするよう

¹¹ 「辺野古移設に権限 注目の名護市長選」『朝日新聞』2014.1.9；「名護市長の権限 焦点」『読売新聞』2014.1.11.

¹² 稲葉誠一衆議院議員提出「「憲法、国際法と集団的自衛権」に関する質問主意書」（昭和 56 年 4 月 22 日質問第 32 号）に対する答弁書（昭和 56 年 5 月 29 日内閣衆質 94 第 32 号）<http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumona.nsf/html/shitsumon/b094032.htm>

求める内容の報告書¹³を提出したが、報告書提出時には第1次安倍内閣から福田康夫内閣に交代しており、報告書を受けた具体的な進展はなかった。

第2次安倍内閣発足後の2013年2月、安保法制懇が再開され、議論が行われることになった。また、同年8月には、内閣法制局長官に、外務省出身の小松一郎氏が就任した。小松氏の起用は、政府の憲法解釈の変更の布石であると指摘された¹⁴。

現在、政府は、集団的自衛権に関する政府の憲法解釈について、安保法制懇の議論を踏まえて、対応を改めて検討していくとしている¹⁵。

安保法制懇の北岡伸一座長代理（国際大学学長）は、「集団的自衛権は、権利として憲法上も行使可能であると提言したいと考えている」と述べており¹⁶、安保法制懇は2014年4月に、集団的自衛権の行使が可能となるよう、憲法解釈の変更を求める内容の報告書を提出する予定であるとされる。

2 論点

安倍首相は、第186回国会の施政方針演説で、集団的自衛権への対応について言及し¹⁷、国会における論戦も本格化することとなった。

安倍首相は、安保法制懇の報告書提出、憲法解釈の変更の閣議決定、自衛隊法改正などの法整備という流れを想定しているとされる。

目下の論点の第1は、集団的自衛権の行使を容認するか否か、容認とした場合に憲法解釈変更によって行うことが可能か否かである。安倍首相は、集団的自衛権の行使容認が、新解釈によって可能である旨を述べた¹⁸。しかし、これまで政府は、集団的自衛権の行使を憲法上、可能にするためには、憲法改正が必要との見解をとってきた¹⁹。従来の政府答弁との整合性をどうとるかが課題となろう。自民党と連立政権を組む公明党も、解釈変更に慎重姿勢を示しており²⁰、与党間の調整も必要である。

第2は、友好国との関係である。日米両政府は、同盟関係をバランスのとれた実効性のあるものにすることで合意している。米国は、集団的自衛権行使容認に向けた日本の取組を歓迎しており²¹、今後は行使容認を前提にした協力要請が行われる可能性もある。近年、日本と安全保障分野で関係を緊密化しているオーストラリアも日本における集団的自衛権

¹³ 安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会「「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」報告書」2008.6.24. 首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou/houkokusho.pdf>>

¹⁴ 「法制局長官に小松氏、「法の番人」にも安倍色、集団的自衛権、行使容認へ照準」『日本経済新聞』2013.8.3.

¹⁵ 辻元清美衆議院議員提出「集団的自衛権の行使に関する質問主意書」（平成25年8月5日質問第5号）に対する答弁書（平成25年8月13日内閣衆質184第5号）<http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b184005.htm>

¹⁶ 北岡伸一「憲法解釈見直しはなぜ必要か 現代における平和と集団的自衛権」『中央公論』1559号、2013.10. p.94.

¹⁷ 第186回国会衆議院会議録第1号 平成26年1月24日 p.5.

¹⁸ 第186回国会参議院予算委員会会議録第2号 平成26年2月5日 p.5.

¹⁹ 第98回国会衆議院予算委員会会議録第12号 昭和58年2月22日 p.28. なお、この見解について、質問した市川雄一衆議院議員は、安倍晋太郎外相と谷川和穂防衛庁長官に一致するかどうか確認を求め、両大臣とも「法制局長官の述べたとおり」と答弁した。

²⁰ 「「国防軍」と集団的自衛権 「自衛隊」は国民に定着 政府解釈 「行使認めず」は妥当」『公明新聞』2012.12.3. <https://www.komei.or.jp/news/detail/20121203_9786>

²¹ 「日米安全保障協議委員会共同発表」（仮訳）2013.10.3. 外務省ウェブサイト <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000016027.pdf>>

に関する取組について好意的な反応を示している²²。

第3は、近隣国との関係である。韓国政府は公式には中立的な立場をとっているが、韓国国会は批判的な決議を採択した。中国は懸念を表明している。これらの背景には、日本の防衛態勢の根本的変化につながるとの警戒感がある。首相の靖国神社参拝等による歴史問題をめぐる軋轢がこれに拍車をかけている。

第4は、実際の行使に必要となる関連法の整備である。安全保障の基本法として、自民党は野党時代の2012年7月に集団的自衛権の行使を可能にすることを柱とする「国家安全保障基本法案」を党として決定した²³。しかし、同法の制定には時間がかかるとみられている。この他、「自衛隊法」(昭和29年法律第165号)をはじめとする自衛隊の活動を定めた既存の個々の法令の改正も必要となるだろう。磯崎陽輔首相補佐官は10以上の法律の改正が必要になる見通しを示しており、多数の法改正の議論につながる可能性がある²⁴。

V 国家安全保障に係る政策文書の体系化

1 国家安全保障戦略—57年ぶりに改定された国家戦略—

国家安全保障戦略(National Security Strategy、以下「NSS」という。)は、国の外交防衛に関する基本方針を定める最高レベルの政策文書である。米国が1987年に初めて策定し、英国や韓国、豪州等も策定している²⁵。わが国には国防に関する最高文書として1957年に閣議決定された「国防の基本方針」があったが、箇条書きで4項目と大まかなものであり²⁶、これまで一度も見直されなかった。安倍首相は、わが国の安全保障環境が厳しさを増す中、平和と発展を維持するために長期的視点から国家安全保障に取り組む必要があると述べ、新たにNSSの策定を決めたと説明した。

2013年7月には、わが国の外交・安保の司令塔となる国家安全保障会議(National Security Council、以下「NSC」という。)²⁷でNSSを策定する方針が政府から出され、9月に首相の私的諮問機関「安全保障と防衛力に関する懇談会」が発足し、12月までに7回の懇談を経てNSSの成案を作成した。NSSはNSCの審議を経て12月17日に閣議決定された。

NSSでは、第1に、基本理念として積極的平和主義を掲げる。わが国が国際政治経済の主要プレーヤーとして国際社会に貢献する決意を述べた上で、主権・独立の維持、領域の

²² 「安倍政権の方向性支持＝集団的自衛権の行使容認—豪外相」時事ドットコム、2013.10.15。<<http://www.jiji.com/jc/zc?k=201310/2013101500673>>

²³ 「国家安全保障基本法案(概要)」2012.7.4. 自民党ウェブサイト <https://www.jimin.jp/policy/policy_topics/pdf/seisaku-137.pdf>

²⁴ 対象として、自衛隊法のほか、「武力攻撃事態等における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律」(平成15年法律第79号、いわゆる「武力攻撃事態対処法」)や「周辺事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律」(平成11年法律第60号、いわゆる「周辺事態法」)が考えられる。また、集団的自衛権の行使と直接関連するものではないが、安保安法制懇では、PKOなど、国際的な平和活動における武器使用の基準の緩和や、他国への支援活動における「武力の行使と一体化」しないという条件の是非などが議論された。これらを受け、PKO協力法の改正や、自衛隊の海外派遣を包括的に定める恒久法の制定などへと議論の対象が広がることも考えられる。

²⁵ 外務省「資料3 諸外国における国家安全保障戦略」(安全保障と防衛力に関する懇談会 第1回会合)2013.9.12 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzen_bouei/dai1/siryou3.pdf>

²⁶ 内閣官房「国防の基本方針」(昭和32年5月20日閣議決定) <http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/taikou/1_kokubou_kihon.pdf>

²⁷ 当時、NSC創設関連法案が継続審議中であった。その後法案が可決し、12月4日に発足した。

保全、国民の生命・身体・財産の安全の確保と共に、国際秩序の維持・擁護が国益であると定義する。第2に、安全保障環境と国家安全保障上の課題を分析し、グローバルな課題（パワーバランス変化、大量破壊兵器の拡散等）と地域の課題を挙げる。地域の課題では具体的に中国と北朝鮮を取り上げ両国を重視している。これらの課題を踏まえた上で、第3に、戦略的アプローチとして、わが国の能力・役割の強化・拡大、日米同盟強化、普遍的価値・戦略的利益を共有する国々（韓国・豪州・ASEAN・インド等）との協力、国連外交や軍縮等の国際社会への積極的な協力を挙げる。また昨今の状況を鑑み、サイバー・セキュリティや防衛装備・技術協力、海洋安全保障、情報発信の強化等に言及している点が特徴である。NSSは概ね今後10年を対象とし、政策の実施過程で定期的に見直すと共に、安全保障環境に変化が見込まれる場合にも適宜修正される。

NSSに対して、積極的平和主義の内容が不明確、防衛に偏っている、集团的自衛権容認や武器輸出拡大の口実になる、日米の役割分担がはっきりしない等の批判がある²⁸。一方で、わが国の安保戦略を対外的に説明し、その透明性が増す、戦後初めて主体的に安保戦略を策定した画期的なもの、安保政策が体系化された等の肯定論もある²⁹。

NSSはNSCと共に安倍政権の安保政策の目玉とされている。今後、実際に具体的な政策決定において、NSSがどのように機能していくのかを注視する必要があるだろう。

2 防衛計画の大綱—南西地域防衛を主眼とした防衛力整備—

防衛計画の大綱（以下「大綱」という。）は、自衛隊の体制や主要装備の整備目標の水準等、概ね10年の防衛の在り方を示す文書である。また大綱を基に、5年間の防衛に係る経費と主要装備の数量を示す文書として中期防衛力整備計画（以下「中期防」という。）がある。今後は、両文書はNSSを踏まえた上で改定され、NSSと同じくNSCで審議されることとなる。

1976年に初めて策定された大綱は、今回で4度目の改定となる。今回の改定は、自民党が野党時代に公約として掲げていたもので、政権交代後の2013年1月に、民主党政権が2010年に改定した大綱の見直しを閣議決定した。7月には防衛省がまとめた中間報告が発表され³⁰、その後、「安全保障と防衛力に関する懇談会」で審議された。大綱はNSCの審議を経て、NSS・中期防と共に12月17日に閣議決定された。

今次大綱は「統合機動防衛力」をキーワードとし、自衛隊各組織の統合によるシームレスな運用と機動力の高い部隊の整備により、即応性等の向上を目指している。この構想の要点は、南西地域の防衛態勢の強化を主眼とし、具体的に島嶼部攻撃等を想定して最適化された防衛力の構築にある³¹。これは、具体的な脅威を想定せず、力の空白を作らないことを主眼とする従来の「基盤的防衛力」と大きく異なるが、前大綱で出された「動的防衛力」の基本的な方針を引き継いでいると言えるだろう³²。

²⁸ 例えば「平和主義を取り違えるな」『朝日新聞』2013.12.18；「むしろ外交力の強化を」『毎日新聞』2013.12.18；「柳沢協二・元官房副長官補 日米まず役割分担」『日本経済新聞』2013.12.18。

²⁹ 例えば「歴史的な国家安全保障戦略」『産経新聞』2013.12.26；「「一國平和主義」転換」『読売新聞』2013.12.18。

³⁰ 防衛省・自衛隊「防衛省における防衛力の在り方検討について」<<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/meeting/board/arikata-bouei/index.html>>

³¹ 「平成26年度以降に係る防衛計画の大綱について」（平成25年12月17日閣議決定）pp.6-7, 15-16。<<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2014/pdf/20131217.pdf>>

³² 田村尚也「新防衛大綱の「統合機動防衛力」構想」『軍事研究』49(3), 2014.3, pp.54-55。

以上を踏まえ、大綱では自衛隊の体制整備の基本的な考えとして、海上及び航空優勢の維持を明確に優先し、従来型の大規模な陸上兵力による侵略事態については「最低限の備え」としている。また、整備に当たって重視する機能としては、警戒監視、情報、輸送、指揮通信、島嶼防衛、サイバー・災害への対応等を挙げている。

各自衛隊の主要な部隊編成や装備に関しては、陸上自衛隊は、島嶼部攻撃等に対処するための機動師団・旅団を新設し、海上で阻止するための地対艦誘導弾部隊を保持する一方、戦車や火砲は現在の約半数に削減する。海上自衛隊は、警戒監視のための哨戒部隊増設と共に、イージス艦2隻を含め護衛艦7隻を増やす。航空自衛隊は、警戒監視のための航空警戒管制部隊と戦闘機部隊を増設し、戦闘機は20機増やす。予備自衛官等を含む編成定数は前大綱の15万4千人から15万9千人に増員する。

今次大綱・中期防では、「統合機動防衛力」の下、大規模な部隊の改編や装備の変更が想定される。既にこれまでも、「陸上総隊」創設による指揮系統の変更や海兵隊機能を持つ「水陸両用部隊」の新設、機動戦闘車やティルトローター機³³、水陸両用装甲兵員輸送車、無人偵察機等の新たな兵器体系の導入等、様々な新機軸が打ち出されている。厳しい財政事情の中で新たな防衛力構想の整備が円滑に進むのか、そしてこの構想がわが国の安全保障環境に合致するのか、より大きな問題として、「水陸両用部隊」に見られるような戦力投射能力の向上とわが国のこれまでの防御的な防衛政策の在り方との整合性をどうするのか等、様々な課題があり、今後の推移を見守る必要があるだろう。

おわりに

本稿では第186回国会(常会)後半において議論が予想される課題を中心に取り上げた。本稿では取り上げなかったが、北朝鮮、ウクライナ情勢なども日本の外交防衛政策の在り方に密接に関わる課題である。

北朝鮮に関しては、2013年12月に金正恩第1書記の叔父で後見人と目されていた張成沢国防副委員長が処刑された。これは金正恩体制を強固なものとする狙いがあったとみられるが、体制が揺らぎをみせているともいえる。このような中で、依然として解決の糸口の見えない拉致・核・ミサイル問題の解決に向け、日本が、この北朝鮮の体制の動向をどう見極めて対応していくか慎重な判断が必要であろう。今年3月3日、1年7か月ぶりに開かれた日朝赤十字会談後の動きがどう展開するかが当面注目される。

また、ウクライナ情勢では、2013年末以降、親西欧派と親ロシア派の対立が深まり、今年になって、ロシアはウクライナ国内のロシア系住民保護を理由にウクライナへの軍事的圧力を強めた。3月16日にクリミア自治共和国で行われた住民投票でロシアへの編入が支持されたのを受け、ロシアのプーチン大統領は、クリミアをロシアに編入する手続きをとった。米国やEU等は、ロシアのクリミア編入に強く反発し、対露制裁措置をとり、6月にロシアのソチで予定されているG8首脳会議への不参加を決定、さらに追加制裁も検討されているなど緊張が高まっている。北方領土問題解決に意欲を示す安倍首相は、就任以来5回の日露首脳会談を行うことによる日露関係改善に力を注いできた。今回のウクライナ

³³ 機動戦闘車とは、路上における機動性の高い装輪(タイヤ)式装甲車に戦車砲を搭載し、ある程度の対戦車戦闘能力を付与した車両である。ティルトローター機とは、回転面(ローター)を傾ける(ティルト)することができる航空機で、ヘリコプターと固定翼機両方の飛行特性を発揮できるもので、V-22オスプレイが有力視されている。

情勢をめぐって、日本外交は難しい舵取りを迫られている。

【文献リスト】

本稿で取り上げた課題について、有用で比較的入手が容易であると思われる文献をリストにした。

◆日中関係

- ・国分良成ほか『日中関係史』有斐閣, 2013.
- ・「特集 緊迫東シナ海! 日本は領土を守れるか」『中央公論』1563号, 2014.2, pp.80-118.

◆歴史認識をめぐる問題と日韓関係

- ・武貞秀士「「日本外し、中国依存」の行きつく先 いつまで続く、朴槿恵の強硬姿勢」『中央公論』1564号, 2014.3, pp.36-41.
- ・木村幹「新政権下の日韓関係—日韓両国は何故対立するか—」『問題と研究』443号, 2013.10/12, pp.1-39.

◆安全保障をめぐる日米関係の課題

- ・久江雅彦「潮目の変化を迎えた普天間移設問題—年内"決着"を目指すオバマ政権の真意—」『世界』843号, 2013.5, pp.43-52.
- ・前泊博盛編著『本当は憲法より大切な「日米地位協定入門」』創元社, 2013.

◆集団的自衛権をめぐる経緯と論点

- ・鈴木尊紘「憲法第9条と集団的自衛権—国会答弁から集団的自衛権解釈の変遷を見る—」『レファレンス』730号, 2011.11, pp.31-47.
- ・松葉真美「集団的自衛権の法的性質とその発達—国際法上の議論—」『レファレンス』696号, 2009.1, pp.79-98.

◆国家安全保障に係る政策文書の体系化

- ・田村尚也「新防衛大綱の「統合機動防衛力」構想」『軍事研究』49(3), 2014.3, pp.50-61.
- ・谷内正太郎「安倍政権の対アジア・米国外交」『東亜』559号, 2014.1, pp.10-19.
- ・福好昌治「新防衛計画の大綱&新中期防衛整備計画」『丸』816号, 2014.4, pp.55-61.

【執筆者一覧】

日中関係・・・・・・・・・・・・・・・・小谷 俊介
歴史認識をめぐる問題と日韓関係・・・・・・・・山本 彩佳
安全保障をめぐる日米関係の課題・・・・・・・・藤巻 正人
集団的自衛権をめぐる経緯と論点・・・・・・・・山本 健太郎
国家安全保障に係る政策文書の体系化・・・・・・・・浅井 一男