

新防衛計画の大綱

加藤 保（幹候24期）

はじめに

昨年12月、政権交代という歴史の変換を経て、民主党政権として初めてとなる新しい防衛計画の大綱（以下「新大綱」という。）が策定された。

防衛計画の大綱は、昭和50年代当時、数次の防衛力整備計画により着実に向上していた防衛力整備に歯止めが必要との議論が起り、「基盤的防衛力構想」を取り入れ、別表により自衛隊の装備の上限を設定した51大綱として初めて策定され、以後冷戦後の国際安全保障環境に対応するため07大綱が、9・11テロ後の国際安全保障環境に対応するため16大綱が策定されているが、今回策定された新大綱はどのような安全保障環境に、どのように対応していくこととするのか、新大綱を概観し特色や問題点について考えてみたい。

1 新大綱概観

新大綱は、「中国・インド・ロシア等の国力の増大ともあい

まって米国の影響力が相対的に変化しつつあり、グローバルなパワーバランスに変化が生じており、特にアジア太平洋地域においては中国の著しい台頭によりその変化が顕著に現れているが、米国は引き続き世界の、アジア太平洋地域の平和と安定に最も大きな役割を果たしている。」との安全保障環境の認識を示し、このような安全保障環境に対応するため、我が国自身の努力として、防衛力の存在自体による抑止効果を重視した従来の「基盤的防衛力構想」によることなく、新大綱の定める「防衛力の役割」 各種事態に対するより実効的な抑止と対処、アジア太平洋地域の安全保障環境の一層の安定化、グローバルな安全保障環境の改善 を能動的に果たし得る動的防衛力を構築するとの防衛力整備の方向性を示している。さらに日米同盟は我が国の平和と安全を確保するためには必要不可欠と位置づけ、新たな安全保障環境に相応しい形で深化・発展させていくことの重要性を説き、続いて

米国の同盟国であり、我が国と基本的な価値及び安全保障上の多くの利益を共有する韓国及びオーストラリアとは、アジア太平洋地域における協力の一環として、二国間及び米国を含めた多国間での協力の重要性をも説いている。台頭する中国とは、戦略的互恵関係を構築するとともに、その一環として、様々な分野で建設的な協力関係を強化することが重要であるとの認識の下、中国が国際社会において責任ある行動をとるよう同盟国等とも協力して積極的な関与を行うとの意志を表明している。

2 我が国の防衛力 動的防衛力 の構築

新大綱は、「基盤的防衛力構想によることなく動的防衛力を構築する。」と明記していることから基盤的防衛力構想を取り入れた51大綱から初めて防衛力整備構想を交換するかのようない印象を受けるが実はそうではない。自らが力の空白となつて我が国周辺地域の不安定要因とな

らぬよう独立国としての必要最小限の基盤的な防衛力を保有するという「基盤的防衛力構想」を基本的には踏襲した07大綱、

「基盤的防衛力構想」の有効な部分は継承しつつ、新たな脅威や多様な事態に実効的に対応するという抑止効果重視から対処能力重視への転換を図った16大綱とそれぞれ安全保障環境の変化に対応して防衛力整備構想を変化させてきている。新大綱においては、防衛力の存在自体による抑止効果を重視した従来の「基盤的防衛力構想」によることなく、防衛力の役割を能動的に果たし得る動的防衛力を構築するとその方向性を示している。この部分を別の表現を借りて言えば、冷戦構造下の防衛力整備構想とはいい加減で決別し、あらゆる分野で抜本的な改革を行い、現在そして将来の安全保障環境に機能的に対応できる防衛力を整備することか。しかしながら基盤的防衛力と動的防衛力の違いを、存在自体による抑止効果を重視した従来の「基盤的防衛力構想」とその運

用に着眼した「動的防衛力」と表現していることから色々な論議を醸し出している。

防衛力と抑止力 そもそも防衛力による抑止には、存在自体による抑止と事態が生起すれば必ず対応してくるという思いから発生する対処による抑止の両面がある。基盤的防衛力であるが、動的防衛力であるがこの両面を兼ね備えていなければならぬ。存在自体による抑止効果がないということは防衛力自体がおそまつということであり、対処による効果がないということは防衛力を運用する人々が三流ということである。防衛力には一定の質と量が必要であり、運用する人々もよく訓練された一流の人々でなければならぬのである。また対処による抑止は、平素から行われる情報収集や警戒監視等により、強い防衛の意思と高い防衛能力を明示することによって高められる。これからの自衛隊は、存在するだけでよかつた時代と異なり、平素実施する日本周辺海空域における警戒監視活動や領空侵犯

対処等また事態発生に迅速かつシームレスに対応できる即応性の練度、後方支援能力等の総合的な部隊運用能力を常に保持しておかねばならないことになる。このことは、統合幕僚監部に勤務する隊員から現場の末端の隊員にまで緊張を強いるものであり、各隊員は、強い使命感と高い練度をもって、これにこたえていくことが求められている。

しかしながら、抑止とは本来相手に耐えがたい損害を与えるという威嚇によって攻撃を思いとどまらせることである。平素の情報収集や警戒監視等により、強い防衛の意思と高い防衛能力を明示することによる抑止効果を期待するのであればそれなりの覚悟が求められる。昨年9月7日の尖閣諸島付近での中国漁船船長逮捕事案対処で理解に苦しむような方法で同船長を釈放するようでは、足元を見られ、抑止効果などは望めるものではない。隊員が実施する平素からの警戒・監視活動も国家としての適切な危機管理と相まって初

めて効果が期待できるものなどである。

自衛隊の態勢・体制と別表

2項「自衛隊の態勢」及び3項「自衛隊の体制」は16大綱にはなく、新大綱において新しく設けられた項目である。限定的かつ小規模な侵略に対処するために必要としていた兵力規模を大綱別表に示していた基盤的防衛力構想と決別したことから、新たな「防衛力の役割」に基づき「自衛隊の態勢」及び「自衛隊の体制」を導き出すことによつて別表を策定したということであろうか。「厳しい財政事情を踏まえ、自衛隊全体にわたる装備・人員・編成・配置等の抜本的な見直しによる思い切った効率化・合理化を行った上で、真に必要な機能に資源を選択的に集中して防衛力の構造的な変革を図る。」と抜本的な見直しに言及しているわりには、新大綱別表と16大綱別表にあまり大きな変化が認められないのは何故か。一部を修正した新大綱別表ありきで、「自衛隊の態勢」及び「自衛隊の体制」について

記述している感さえする。しかしながら、考えてみれば新大綱において防衛力の構造改革の方針が新たに示されたのであるから、その政府方針に従い防衛省内で真剣な検討がなされ近い将来その具体策が示されるということかも知れない。そうであれば具体策が示されるまで期待を込めて待つしかない。

防衛予算の総額と硬直化及び資源配分 新大綱においては防衛力整備の抜本的な改革の必要性を訴えている。しかし、ここで避けて通れないのが、防衛予算の総額と硬直化及び資源配分の問題である。

防衛予算総額の問題とはその減少傾向の問題である。この傾向は、中期防の経費総額を比較すると良く分かる。23中期防では、経費総額が17中期防に比較して1,500億円も減少しており、子ども手当が1,409億円計上されていることを踏まえると、2,909億円の減少となる。しかしながら、自衛官の定員に大きな変化がないことから経費総額の約45%を占める

人件・糧食費はあまり変化せず、結果として、防衛予算の減少は、そのまま物件費（経費総額の約55%）の減少と直結することとなる。17中期防当初予算との比較において、23中期防では人件・糧食費の511億円の減少に対して、物件費は7,989億円の減少となっている。これは23中期防における物件費の約6.2%にあたる額である。

防衛力整備の上限として示されていた大綱別表も防衛予算がここまで減額されてくると防衛力整備の下限としての役割を担うという皮肉な現象となっているが、23中期防の予算規模では、新大綱別表に示される防衛力を維持するのにも困難が予想されているのが現実である。この問題は、23年度国家予算の総額は約92兆円であるが、そのうち国債費が約22兆円、社会保障と地方交付金が約45兆円であり、所謂政策経費として使われる予算が総歳出額の約25%の約25兆円ではないという硬直化した国家予算の問題であり、その政策経費約25兆円の約19%を占める

防衛予算をこの国家予算の状況下で増加させることには困難が伴うことは理解できる。ここはやはり国内全般にわたる資源配

中期防衛力整備計画経費の推移 () 内占有率、(単位：億円)

| | 13中期防 | 17中期防 | 23中期防 |
|-------|-------------------|----------------|-------------------|
| 総 額 | 251,600(調整額1,500) | 242,400 | 234,900(調整額1,000) |
| 物 件 費 | 139,028(55.6%) | 136,269(56.2%) | 128,280(54.8%) |
| 人件糧食費 | 111,072(44.4%) | 106,131(43.8%) | 105,620(45.2%) |

注：17中期防は、平成20年に見直しが行われ、総額 6,000億円とされている。

分に関する国民的論議が尽くされ、それに基づく税制の抜本的改革が行われ、そのなかで安全保障の分野にも適切な予算が配分されることを期待するしかない。一方で、厳しい財政事情を考慮すれば、例えば学校や教育部隊の統合化や補給部門の統合化など自らをスリムにして予算を節約し、その予算を装備に回す努力が防衛省にも求められているのも現実である。

防衛予算の硬直化の問題とは、人件・糧食費が全体の44.9%を占め、全体の35.0%を占める歳出化経費と合わせると義務的経費が約80%に達しており、実際の事業や活動経費である一般物件費は全体の約20%でしかなく自由裁量の範囲の狭い予算体系となっていることである。また、人件・糧食費が防衛予算の約50%に達しようかという予算は、防衛予算の減少傾向が続くなか防衛力整備に多大な悪影響を及ぼしている。新大綱は、「人事制度の抜本的な見直しにより、人件費の抑制・効率化とともに若年化による精強性の向

上等を推進し、人件費の比率が高く、自衛隊の活動経費を圧迫している防衛予算の構造の改善を図る。」と明記しており、今後の防衛省における抜本的な改革を期待したい。

資源配分の問題とは、防衛力整備における陸海空自衛隊の定員と予算の配分枠の問題である。

51大綱が策定されて35年が経過し、我が国を取り巻く安全保障環境も大きく変化し、それに伴い防衛力の役割も根本的な変化を遂げているのに陸海空自衛隊の定員と予算の配分枠に変化などは殆ど見られない。新大綱は「各自衛隊に係

防衛予算の3分類 ()内占有率、(単位:億円)

| 防衛予算 | 人件・糧食費 | 物件費 | 歳出化経費 | 一般物件費 |
|--------|---------------|---------------|---------------|--------------|
| 46,625 | 20,916(44.9%) | 25,709(55.1%) | 16,321(35.0%) | 9,388(20.1%) |

る予算配分についても、前例にとらわれず、思い切った見直しを行う。」と抜本的な改革を決意しており、新たな防衛力整備構想策定に当たっては、既存の陸海空自衛隊の定員と予算の配分枠にとられない論議を期待したい。しかしながらこの問題は陸海空自衛隊がそれぞれの防衛力整備計画を策定し、内局が3自衛隊間の調整を行うという枠組みでの解決は難しい。防衛省改革の組織改革案が政権交代により白紙となったため、内幕の防衛力整備部門を内局に一元化する構想は見送られたが、この問題を解決するためには、陸海空自衛隊ではなく防衛省自衛隊の防衛力整備構想を策定できる組織と人材が求められている。結果を求めるならば結果を引き出せる組織と人材が必要と言いつなが。

3 同盟国との協力

東日本大震災に対する米軍の支援活動の動きは早く「Operational Tomodachi」と「友」が描

かれたワッペンを右腕に付け献身的に支援に従事する米軍人の姿が、日本人の心に日米安全保障体制の重要性を最認識させるとともに日米同盟は盤石であると感じさせたのは事実であろう。しかしながら日米同盟は本当に盤石であろうか。

日米安保条約締結50周年などを利用して日米同盟を強化する機会はあったが、米国は、日本が民主党政権下、普天間飛行場移設問題で努力を怠ったとの不信感を強く有しており、日米同盟の強化どころか日米同盟の弱体化とか空洞化などと報道されていたのが実態であった。そもそも日米間には、集团的自衛権問題と朝鮮半島有事においてリスクを共有できていないという同盟の弱体化を招きかねない基本的な問題が存在する。日米が共同作戦を実施する場合集团的自衛権に抵触するとの理由から日米の指揮系統は別々であり、日米の指揮関係は共同となる。

勿論作戦計画も別々に立案されるものとなる。そもそも指揮系統が別々で共同作戦ができるの

かとの疑問があるし、共同作戦のできない同盟に抑止力を期待できるのかという基本的な疑問も残る。また平成9年日米両政府は新たな日米防衛協力のための指針(新ガイドライン)で合意し、それを受けて同11年周辺事態における対米支援などが国が行う措置や手続きを定めた周辺事態安全確保法、翌12年にはわが国が行う船舶検査活動に関する実施の態様や手続きなどを定めた船舶検査活動法などが成立した。しかしながら米海軍に対する支援海域の制限や米軍が使用を求める民間飛行場や港湾施設使用などの調整が進んでいない問題点など半島情勢に対応するには不十分なものとなつたままである。

新大綱は、「共通の戦略目標及び役割・任務・能力に関する検討、情報協力、計画検討作業の深化、周辺事態における協力を含む各種の運用協力、弾道ミサイル防衛における協力、装備・技術協力、拡大抑止の信頼性向上及び情報保全協議を推進する。」と日米同盟強化の方向性

を具体的に説明しているが、日

米同盟を維持・強化していくために、まず普天間飛行場移設問題を解決し、日本の努力と誠意を示すことが必要である。そして北朝鮮と中国に対する脅威認識をすりあわせ、共有戦略目標を練り直し、日米の役割分担を見直し、日本が負担すべきは確実に負担することが重要である。日米同盟を必要不可欠として、米国と共同して、日本周辺における不測の事態に対処するとともにアジア太平洋地域やグロバルな安全保障上の課題へ対応していくこととするのであれば日本も相応の負担とともにリスクを背負う覚悟が必要ではないか。個々のケースについて十分検討したうえで必要と判断される場合は勇気を持って集団的自衛権を行使する覚悟と実行力が求められているのではないか。日中間に尖閣問題が発生したとき、米国務長官は、「尖閣諸島は日本防衛義務を定めた日米安保条約第5条の運用範囲である。」と明言はしたが、適用範囲と言っただけで、発動するか否かは日

本の覚悟次第ではないのか。

4 我が国を取り巻く安全保障環境（中国）

日本と中国との関係は、戦略的互惠関係であると言われるが、温家宝中国首相は平成19年4月の日中首脳会談で、戦略的互惠関係とは、「政治面での平和的発展の堅持、経済の共同発展、安全面においては相手を脅威とは見なさず、対話によって問題を解決すること、文化で相互に学び進歩すること、地球規模の問題に立ち向かうこと。」であると述べたとされる。しかしながら尖閣諸島周辺海域での中国漁船船長逮捕事件に対する中国政府の対応を見ると、温家宝中国首相の言う戦略的互惠関係とは矛盾するように思えるのは誤りか。また「安全面においては相手を脅威とは見なさず。」と言われても、国防費を継続的に増加し、軍事力の広範囲かつ急速な近代化を進めている事実或いは中国海軍の第一列島線を越えた海域への活動の活発化さ

らには南シナ海における海洋権益を「核心的利益」と位置づける中国を脅威と感じるのは日本だけではないのではないか。一方で中国に対しては言うべきことは明確に言うことが大切であるとも言われるが、2国間問題で世論が騒ぎ、エスカレートして、中国国内では排日運動が、日本国内では排中運動が起こるようでは解決できる問題も解決できなくなってしまう恐れがある。ここで冷静に考えて行くと、現在アジア太平洋地域、或いは世界において最も重要なことは台頭する中国を平和裏に世界体制の中に取り込んでいくことであることが見えてくる。中国と対抗する姿勢ではなく、政治、経済、安全保障などのあらゆる分野で協力関係を強化していくことで中国が孤立することを未然に防止していくことが重要なのではないか。その際、日本が単独で行動するのではなく、同盟国である米国をはじめとして、韓国、オーストラリア、東南アジア諸国及びインドなどの連携を強化して行動することが重

要であろう。また、中国の潜在的な脅威が顕在化した時に備えて、或いは顕在化させないためにも、日米同盟が必要不可欠であることを強く認識しておく必要はない。

おわりに

新大綱を勉強して感じてきたことがある。それは、日本が今まで防衛の基本方針としてきた事項やその他の安全保障政策の基本的な事項のなかに、日本を取り巻く安全保障環境の変化がその変更を求めている項目があるのではないかという思いである。

我が国の安全保障の目標は、我が国の平和と安全の確保であることから、その政策は日本独自のものであり、他国の安全保障政策を手本にする必要もなければ他国の干渉を受ける必要もない。しかしながら、新大綱は、「世界の平和と安定及び人間の安全保障の確保に貢献する。」ことも安全保障の基本理念としている。今日までの日本が、国

際社会の中で平和国家を旗印として、武器輸出3原則や集団的自衛権の非行使などの独自の安全保障政策を維持してきたことは間違いではなかったし、今日の日本の繁栄の基礎となっていることも事実である。一方で、将来の世界の安全保障環境を想像するに、今日まで世界が享受してきた比較的安定した環境を維持するためには、G8諸国やBRICS諸国など世界の主要国が相応の負担とリスクを背負って協力していく以外に選択肢はないのではないかと考える。そういう情勢下に立ち至ったとき日本が平和国家であることを理由に相応の負担とリスクから目を背けることが適切な対処であろうか。独自の安全保障政策を全面的に見直す必要はないのかも知れないが、国際社会でそれなりの地位を確保し、貿易立国として繁栄していこうとするのであれば、その一部を見直し、相応の負担とリスクを背負う覚悟を国際社会から求められる日が来ているのではないか。

(かとうたもつ 幹候24期)