

政策提言 No.9

現実と乖離する「基盤的防衛力構想」

— 新たな防衛戦略の必要性 —

2010年1月31日

松村 昌廣

目次

1	米国の戦略体系と「基盤的防衛力構想」の位置付け.....	2
2	「基盤的防衛力構想」の前提 — 「内外諸情勢」の変化.....	8
3	「基盤的防衛力構想」における脅威認識 — 侵略の規模を中心に	11
4	新たな防衛戦略の必要性.....	16
	1) 基本的なアプローチ.....	16
	2) 具体的な検討課題.....	17

現実と乖離する「基盤的防衛力構想」 — 新たな防衛戦略の必要性 —

松 村 昌 廣*

冷戦終結後、国際秩序は一時的に米国による単極構造の様相を呈したものの、現在、大局的には多極化の趨勢が強まり、米国の覇権は陰りを見せている。米国は依然として世界最強の軍事力を保持しているものの、イラクとアフガニスタンでの軍事力行使に行き詰まり、追加的な戦力を投入する能力を著しく減退させ、その軍事的なカリスマが及ぼす抑止力の効果は著しく弱まった。さらに、昨年秋以来の金融経済危機の結果、米オバマ政権は国防予算の抑制に取り組まざるをえなくなっており、将来的には、米国の軍事力は低下する虞が強まっている。他方、東アジアにおいては、北朝鮮が核兵器の保有を目指して弾道ミサイル実験や核実験を強行しただけではなく、中国が経済的にも軍事的にも著しい台頭を遂げた。

こうした著しい安全保障環境の変化に直面した場合、通常、国家はそれ以前に策定した安全保障・防衛分野における戦略を修正する。ところが今日、日本はこうした定石を踏まず、従来戦略を基本的に踏襲している。確かに、平成 16 年度の「防衛計画の大綱」（以下、「大綱」）では、「国際テロや弾道ミサイル等の新たな脅威」に対処するため、「即応性、機動性、柔軟性および多目的性を備え、軍事技術を踏まえた高度な技術力と情報能力に支えられた」「多機能で弾力的な実効性のある防衛力」の構築をするとしている。また、「要員・装備・運用にわたる効率化・合理化を図り、限られた資源でより多くの成果を達する」としている。しかし、平成 20 年（2008 年）版『防衛白書』は、昭和 51 年（1976 年）に閣議決定された「大綱」における「基盤的防衛力構想」が平成 7 年（1995 年）の「大綱」に踏襲され、さらに、平成 16 年（2004 年）の「大綱」でも有効な部分は継承されたと明言している。平成 16 年以降、新たな「大綱」は策定されておらず、「基盤的防衛力構想」は冷戦期、ポスト冷戦期を経て、今日に至るまで 30 年以

* 桃山学院大学法学部教授。米国メリーランド大学政治学 Ph.D. ハーバード大学オーリン研究所客員研究員（1997-98 年）およびブルッキングズ研究所客員研究員（2006-07 年）。平和・安全保障研究所安全保障研究奨学プログラム・フェロー（1992-94 年）。

上に亘って我が国の防衛戦略における基本的な考え方であり続けてきた。

そこで本稿では、著しい国際環境の変化に直面して、「基盤的防衛力構想」（以下、「構想」）がどのような矛盾を抱えるに至ったかを分析し、その有効性を検証する。まず、米統合参謀本部議長により発行されるマニュアル（CJCSM 3170.01 A-2）¹に提示されている米国における各種戦略文書の内容と位置付けに照らし合わせて、我が国の戦略・防衛政策関連文書、とりわけ「大綱」が米戦略体系を用いるとすれば、どのように位置付けられるかを考察する。次に、こうした米国式の体系と比較対照した場合、本来、「大綱」の中核的な考え方である「構想」がどのような内容を持つべきか、また実際持っているかを分析してみる。さらに、国際戦略環境の変化、とりわけ米国覇権の陰り、中国の台頭、北朝鮮の軍事外交的瀬戸際政策などが、「構想」を策定する上で置かれた前提の有効性をどの程度減じたかを検証する。

本稿では文献として、「構想」を説明した 1977 年度版『防衛白書』第 2 章を用いるが²、これを補完するものとして所謂 K B（久保卓也と推定される）論文と呼ばれる「防衛力整備のあり方」（1971 年 2 月 20 日）と同構想の策定時に防衛庁防衛局長であった久保卓也による「我が国防衛構想と防衛力整備の考え方」（1974 年 6 月）も参照する³。

1 米国の戦略体系と「基盤的防衛力構想」の位置付け

成功する政策は達成しようとする目的とそのための手段を合致させることを要する。また、必要な政策手段を十分に確保するために人的・物的資源を適切に配分し、政策手段の詳細な使用方法や手順が想定されていなければならない。つまり、政策目標を明確に定義したうえで、政策手段の準備や政策手段の使用方法及び手順に関して、明確な構想や詳細な計画を必要とする。

¹ *Chair of the Joint Chiefs of Staff Manual*, 3170.01C, May 1, 2007, p. A-2 <http://dtcn-wisdom.jp/J-personal%20use/CJCSI%203170.01C.pdf#search='cjcsm 3170.01c'>, accessed on September 3, 2009.

² http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/1977/w1977_02.html、2009 年 9 月 3 日アクセス。

³ これら二つの論文については、田中明彦研究室データベース『世界と日本』、<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/> により容易に入手可能である。これらの二つの論文の筆者の氏名は久保卓也と記されているが、実際には当時、防衛庁防衛局防衛課の先任部員であった西廣整輝と部員であった宝珠山登が筆者であったと思われる。これに関しては、宝珠山昇『「基盤的防衛力構想」産みの親?』『日本の風』創刊号、平成 17 年 3 月、<http://www.rosenet.ne.jp/~nb3hoshu/KibanBoUmioya20041213.htm>、2009 年 9 月 3 日アクセス。

こうした観点から、以下に説明するように、米国政府及び米軍が発行している一連の戦略関連文書は安全保障分野における戦略・政策体系を考察する上でモデルを提供しており、各国によるこの種の戦略関連文書を比較対照する上で、重要な視座を与えている。次頁に表「日米の戦略体系の比較」を提示するので、以下の説明及び分析を読む前に、まず米国の戦略（関連文書）体系を大まかに掴み、その後それと比較対照することによって日本の戦略体系、とりわけ「大綱」と「中期防衛力整備計画（以下、中期防）」の位置付けを概括的に把握しておいて頂きたい。

第一に、「国家安全保障戦略」（National Security Strategy）は前提たる国益や大枠の戦略方針を設定する。そのためには、このレベルの戦略は地政学・地経学的な次元において、国際政治や国際経済の観点を含めた総合的な戦略であらねばならない。具体的には、①国益を定義し、国家目的を設定し、その優先順位を決める、②国力を統合する手段を特定する、③国家安全保障に関する諸方針を策定する、④国際関係における当該国家の位置付けを見極める、⑤現存する又は出現しつつある安全保障上の諸課題を見極める、⑥安全保障上の諸前提を見極める、これら六つの要件を満たさねばならない。

第二に、「国家防衛戦略」（National Defense Strategy）は「国家安全保障戦略」（特に④⑤⑥）を前提条件として、政治・軍事的な次元において軍事活動やそのための軍事力整備の方針を設定する。具体的には、④⑤⑥に加えて、⑦安全保障上の具体的な諸目標を設定する、⑧如何にそうした諸目標を達成するかを見極める、⑨安全保障上の政策指針を実行する、⑩鍵となる作戦能力を見極める、⑪必要となる戦力と規模と形態を見極める、⑫必要となる防衛態勢を見極める、⑬作戦上の優先順位を見極める、⑭リスク評価を行う、⑮作戦上の諸特性と原則を明らかにする、これら十二の要件を満たさねばならない。

第三に、「国家軍事戦略」（National Military Strategy）は「国家防衛戦力」（特に⑩⑪⑫⑬⑭⑮）を前提条件として、作戦の次元において軍事活動やそのための軍事力整備の方針を設定する。具体的には、⑩⑪⑫⑬⑭⑮に加えて、⑯どのような分野で軍事的優勢を確保するかを見極める（米国の場合は、全ての分野において軍事的優勢を確保する）、⑰どのような作戦構想を採用すべきか設定する（米国の場合は、統合作戦のための上位構想を設定する）、これら八つの要件をみたさねばならない。

表： 日米の戦略体系の比較

整備された米国の戦略体系	不完全な日本の戦略体系
1)「国家安全保障戦略」報告書	1)存在しない
① 国益を定義し、国家目的を設定し、その優先順位を決定。	①存在しない。
② 国力を統合する手段の特定。	②存在しない。
③ 国家安全保障に関する諸方針の策定。	③存在しない。
④ 国際関係における当該国の位置付けの見極め。	④「防衛大綱」
⑤ 現存する又は出現しつつある安全保障上の諸課題の見極め。	⑤「防衛大綱」
⑥ 安全保障上の諸前提の見極め。	⑥「防衛大綱」
2)「国家防衛戦略」報告書	2)存在しない
④⑤⑥を前提条件として	④⑤⑥を前提条件として
⑦ 安全保障上の具体的な諸目標の設定。	⑦「防衛大綱」
⑧ いかん⑦の諸目標を達成するかの見極め。	⑧「防衛大綱」
⑨ 安全保障上の政策指針の実行。	⑨「防衛大綱」
⑩ 鍵となる作戦能力の見極め。	⑩「防衛大綱」、中期防衛力整備計画
⑪ 必要となる戦力、規模、形態の見極め。	⑪「防衛大綱」、中期防衛力整備計画
⑫ 必要となる防衛体勢の見極め。	⑫「防衛大綱」、中期防衛力整備計画
⑬ 作戦上の優先順位の見極め。	⑬殆ど触れられていない
⑭ リスク評価の実施。	⑭若干触れられているがリスク評価は非常に甘い。
⑮ 作戦上の諸特性と原則の明確化。	⑮殆ど触れられていない。
3)「国家軍事戦略」報告書	3)存在しない
⑩⑪⑫⑬⑭⑮を前提条件として、	⑩⑪⑫⑬⑭⑮を前提条件として、
⑯ 軍事的優勢を確保する分野の見極め。	⑯欠落している
⑰ 作戦構想の設定。	⑰欠落している
4)「統合作戦構想」各種関連文書	4)各種作戦ドクトリンは存在する。
⑯⑰を前提として、	⑯⑰を前提として、
⑱統合作戦構想の策定。	・詳細は公表されていないが、『防衛白書』を見る限り、ある程度詳細な作戦ドクトリンは存在すると推定される。
⑲統合機能構想の策定。	
⑳陸海空軍の融合構想の策定。	

第四に、「統合作戦構想」(Joint Operations Concepts)は「国家軍事戦略」(特に⑩⑪)を前提条件として、戦場の次元において陸海空軍戦力の統合運用のための基本方針を設定している。具体的には、⑩⑪に加えて、⑬統合作戦構想を策定する、⑭統合機能構想を策定する、⑮陸海空軍の融合構想を策定する、これら三つの要件を満たさねばならない。

上記の米戦略体系では、「国家安全保障戦略」→「国家防衛戦略」→「国家軍事戦略」→「統合作戦構想」の順に大枠の方針からより具体的な政策指針へと整合的に策定するシステムとなっており、これらの戦略文書を受けて能力見積もりや防衛力整備計画を作成する仕組みになっている。つまり、実態として、どの程度こうした戦略体系が政策に反映されているかは別としても、合目的な安全保障政策の立案が可能となっている。

日本の安全保障分野における政府文書としては、実質的に米「国家安全保障戦略」にあたるものは存在しない。形式的には「国防の基本方針」(1957年国防会議及び閣議決定)が存在するが、僅か300文字足らずの文書であり、「米国との安全保障体制を基調とする」という文言以外、見るべき内容はない。つまり、日本政府は今日に至るまで米「国家安全保障戦略」に比する形で、明示的な文書として地政学・地経済的な次元において、国際政治や国際経済の観点を含めた総合的な戦略文書を策定していない。もっとも、日本は先の大戦に敗北し、連合国に占領されたわけであるから、戦後の戦略目的は再独立と経済社会の復興・発展であつことは論を待たない。したがって日本には、覇権国である米国と異なり、如何に国際秩序を形成、維持、強化していくかに関する構想を策定し、そのための軍事、政治、経済的な政策手段を確保する必要など全くなかった。むしろ「国防の基本方針」はこうした米国覇権の下での国際秩序を前提にして、如何に日本が安全保障を確保し繁栄を享受するかを追求すると直裁に表明したものと解するのが妥当であろう。

とはいえ、学術的には、戦後の日本の安全保障政策が今日「吉田ドクトリン」と呼ばれる戦略路線に立脚してきたと総括されている。吉田茂は総理大臣として約6年間(1948年10月-1954年12月)、日米安保体制を基軸とした軽武装による経済中心主義の路線をとり、この路線は大きく変更されることなく今日に至っている。つまり、「憲法第九条の存在を前提に、日米安保条約を結んで日本の安全をそこに委ねる。それゆえ日本の自衛力は当面、低く抑えられる。そうして得られた余力をすべて経済力の再建にあて、通商国家としての行き方に活路を見いだす。したがって、国際政治上の複雑な問題

に対しては可能な限り控え、低姿勢をとる」という基本方針である⁴。米戦略体系に照らすと、「吉田ドクトリン」は①国益を定義し、国家目的を設定し、その優先順位を決める（通商国家として経済再建を優先する）、②国力を統合する手段を特定する（軽武装を選択し、通商を重視する）、③国家安全保障に関する諸方針を策定する（日米安保条約を結んで日本の安全をそこに委ねる）、④国際関係における当該国家の位置づけを見極める（強力な軍事力を持つ大国にはならず、国際秩序の形成・維持には積極的には係わらない）の四要件は概ね満たしている。しかし、「吉田ドクトリン」は米国覇権を所与としてその下での国際秩序に順応していくことを想定しているため、⑤現存する又は出現しつつある安全保障上の諸課題を見極める、⑥安全保障上の諸前提を見極める、これら二要件は満たしていない。しかし、⑤⑥がなければ、下位の戦略を整合的かつ詳細に策定するのに支障が出るのは避けられない。

次に、米「国家防衛戦略」に相等するのが我が国の「防衛計画の大綱」であり、これまで1976年、1995年、2004年の三度策定された。確かに、正式の政府計画である「大綱」とは別に、安全保障環境の見積り、防衛戦略、防衛力整備の質的方向に関して、統合幕僚長の名で作成される「統合長期防衛戦略」（非公開）が存在する。この文書は防衛省情報本部による「統合長期情報見積り」や防衛省技術研究本部による「中長期技術見積り」を踏まえて策定され、統合幕僚長から防衛大臣に報告はされるが、防衛省の正式文書として認められたものではなく（いわんや、政府レベルの文書ではなく）、具体的にどのように「大綱」の策定に資しているのか明らかではない⁵。

既に冒頭で述べたように、これら三つの「大綱」において「基盤的防衛力構想」は一貫して中核的概念であり続けており、政治・軍事的な次元において軍事活動やそのための軍事力整備の方針を設定してきた。三つの「大綱」では、各々表現は若干異なるものの、「大綱」策定の目的・趣旨、国際情勢、防衛の構想、防衛の態勢、陸海空自衛隊の体制、防衛力整備の方針（保有すべき主要正面装備に関する別表付き）などに関して明示的な立場や基本方針を明らかにしている。米戦略体系に照らしても、④国際関係における当該国家の位置づけを見極める（黙示的に、軍事的にはミドル・パワーであると想定）、⑤現存する又は出現しつつある安全保障上の諸課題を見極める、⑥安全保障上の諸前提

⁴ 鈴木祐二「吉田ドクトリンとは何か」、西原正・土山實男（共編）『日米同盟 Q&A100』亜紀書房、1998年、77頁。

⁵ 防衛省「防衛諸計画の作成等に関する訓令」及び『2007年度 防衛ハンドブック』朝雲出版、62・64頁。

を見極める、⑦安全保障上の具体的な諸目標を設定する、⑧如何にそうした諸目標を達成するか見極める、⑨安全保障上の政策指針を実行する、⑩鍵となる作戦能力を見極める、⑪必要となる戦力と規模と形態を見極める、⑫必要となる防衛態勢を見極める、これら九要件を概ね満たしている。ただし、⑬作戦上の優先順位を見極める、⑭リスク評価を行い、⑮作戦上の諸特性と原則を明らかにする、これらに三要件については、1976年「大綱」では全く触れていない。1995年「大綱」では冷戦終結後のリスク（ロシアと朝鮮半島）に関して触れている一方、⑬⑮に関しては殆ど触れていない。2004年「大綱」になって、東アジアにおけるリスク（縮小した極東ロシア軍の近代化、朝鮮半島及び台湾海峡における不確実性）以外にテロ及び大量破壊兵器の拡散に触れ、新たなリスク要因を挙げているものの、リスク評価をより厳密におこなっておらず、依然として⑬⑮に関しては殆ど触れていない。

さらに我が国には、作戦の次元において軍事活動やそのための軍事力整備の方針を設定する米「国家軍事戦略」にあたる政府文書が存在しない。ただし、「大綱」で示された防衛力整備の基本方針に関しては、より具体的で詳細な「中期防衛力整備計画」（以下、「中期防」）がある⁶。つまり、米「国家軍事戦略」を構成する八要件のうち、⑩⑪⑫を具体化した「中期防」があるのみで、リスク評価（⑭）が曖昧であり、その上、作戦面の方針や（⑬⑮）と構想（⑯⑰）が全く欠落していると言える。

確かに、脅威の分析、防衛構想、防衛力整備の重視事項に関して、統合幕僚長の名で作成される「統合中期防衛構想」（非公開）が存在する。これは防衛省情報本部による「統合中期情報見積り」を踏まえて策定され、統合幕僚長から防衛大臣に報告はされるが、防衛省の正式文書として認められたものではなく、具体的にどのように「中期防」の策定に資しているのか明らかではない。また、「統合中期防衛構想」を踏まえて、陸海空自衛隊の各幕僚長による「自衛隊中期能力見積り」が策定され防衛大臣に報告されるが、こちらも位置付けは曖昧であり、如何に「大綱」や「中期防」に資しているか明白ではない（なお、「自衛隊中期能力見積り」を踏まえて、防衛大臣に報告される「統合中期能力見積り」が策定されるが、この位置付けもまた曖昧である）⁷。

最後に、我が国には、米戦略体系において「統合作戦構想」に当たる政府レベルの計

⁶ 「中期防」の前身として、第一次から第四次までの「防衛力整備計画」（昭和32年、36年、41年、47年策定）、昭和53年「中期業務見積り」、昭和56年「中期業務見積り」がある。

⁷ 同上。

画文書は存在しないが、従来から『防衛白書』には作戦ドクトリンを示す図表と説明があり、防衛省・自衛隊レベルでは更に詳細な非公開文書があることを示唆している。例えば、2008年度版『防衛白書』には、従来からの図表「防空のための作戦の一例」、図表「周辺海域の防衛のための作戦」、図表「着上陸侵攻対処のための作戦の一例」に加えて、新たな脅威に対処するため、図表「BMD 整備構想・運用構想」、図表「ゲリラや特殊部隊による攻撃に対処する作戦の一例」、図表「将来の生物兵器対処」が掲載されている。

このように日米政府・軍の戦略関連文書を比較対照してみると、米国の場合、極めて整合性の高い戦略や構想を踏まえて、作戦計画、能力見積り、そして防衛計画が密接に連動しながら防衛諸計画の体系が構築されているのに対して、我が国の場合、そうした整合性を欠いているために、一貫性を欠いた各計画がバラバラに存在している。こうした問題は、我が国には「大綱」と「中期防」しか政府計画がなく、米国の「国家安全保障戦略」と「国家軍事戦略」にあたる文書が存在しないことに起因している。さらに、その間隙を埋めるために、防衛省・自衛隊限りの防衛諸計画が統合幕僚監部と陸海空の各幕僚監部により策定されているものの、共通の戦略環境評価や事態対処構想が存在しないために、一貫した防衛力整備計画を策定し、装備品の調達の一元化を進め、予算を有効に配分することができない状態にある。

我が国の防衛政策がこの様な体系的な整合性や一貫性の欠如にも係わらず、高い安定性を持つのは、「大綱」が継続的に一定程度、現実世界で妥当な基本方針を示してきたからであろう。その中核を占める概念が、以下に詳しく分析する「基盤的防衛力構想」である。したがって、良くも悪くも、この構想が今後とも高い持続性を持てるか否かは、その前提と新たな現実との乖離がどの程度深刻であり、構想として国際場裡のなかで高い妥当性を持ち続けることができるかどうかにかかっている。

2 「基盤的防衛力構想」の前提 — 「内外諸情勢」の変化

1977年版『防衛白書』によれば、「基盤的防衛力構想」は(1)内外諸情勢が当面の間大きく変化しないとの前提を置いている⁸。その上で、我が国が保有すべき防衛力は(2)防衛上必要な各種の機能を備え、後方支援体制を含めてその組織及び配備において均整

⁸ ここでいう「当面」は「見通し可能な将来」であり「十年程度」であると思われる。久保卓也「我が国の防衛構想と防衛力整備の考え方」、一 基本的態度(1)。

のとれた態勢を保有することを主眼（に置き）、(3) これもって平時において十分な警戒態勢をとりうるとともに、限定的かつ小規模な侵略までの事態に有効に対処することができ、(4) 情勢に重要な変化が生じ、新たな防衛力の態勢が必要にされるに至ったときに、円滑にこれに移行しうるよう配慮されたものとしている。

まず、(1) の「内外諸情勢」に関しては、1977年版『防衛白書』は「日米安保体制は、今後とも有効に維持されるであろうこと」、「米ソ両国は、核戦争又はそれに発展するおそれのある大規模な武力紛争を回避しようとするであろうこと」、「中ソ関係は、仮に部分的改善はあっても、対立の根本的な解消には至らないであろうこと」、「米中関係は、今後とも相互の関係調整が続けられるであろうこと」、「朝鮮半島においては、おおむね現状で推移し、少なくとも大きな武力紛争は生じないであろうこと」と分析した。

とはいえ、「構想」策定前の段階で、久保は冷戦構造を念頭に置きこうした見通しを持ちながらも、①大国間の核バランスないし核抑止関係に大きな変化があった時、②米中ソの三極関係（融和と対立）に大きな変化があった時、③大国が武力侵略政策に転じたと思われる徴候が明白になって来た時、④大国にとって欧州の安定が固定化する等同地域に対する軍事的配慮の必要性が大幅に軽減した時、⑤日米安保体制が形骸化した時（例えば米国内において孤立主義が支配的となり、アジア政策を放棄するような場合、あるいは日米双方の熱意と努力が低下し、日米安保体制の信頼性が著しく低下するか、そのように誤解される場合）、⑥日本国内が分裂し、軍事的闘争が行われ、長期化するような時、には「構想」を再検討せねばならないと明示している⁹。

しかし、既に冷戦は終焉して久しく、「構想」の前提となった国際情勢は大きく変容した。したがって、「構想」の妥当性は我が国の安全保障を考える文脈において、現在の国際権力構造や国際軍事情勢が冷戦構造を特徴付けたものと高い類似性を有するか否か、そして、「冷戦期」と同様に、「核戦争又はそれに発展するおそれのある大規模な武力紛争」が生起する可能性が低いかどうかにかかっている。

現在、米国とロシアはかなりの程度削減されてとはいえ、依然として大規模な核戦力を保持している。しかし、両国は最早イデオロギー的に対立しているわけではなく、それゆえ伝統的な大国間の利害対立から戦域レベル以下の限定的な武力紛争は起こりえても、核戦争を含むグローバルな規模での全面的軍事衝突になる可能性は極めて低い。また、米国は中国に対して圧倒的な核戦力を保有している一方、中国は米国の核戦力に対

⁹ 久保、同上、三 国際情勢再検討の要因。

現実と乖離する「基盤的防衛力構想」
—新たな防衛戦略の必要性—

してパリティを追求する姿勢を全く見せていない。中国は依然として共産党による一党独裁体制の下にあるとはいえ、30年に亘って開放政策を採り続けてきた結果、経済的にはかなりの程度資本主義化し、政治的には開発独裁体制に変容を遂げてきた。したがって、米中間にはイデオロギー的対立はなく、経済的な相互依存が深まる中、米国が台湾の法的独立を支持するなど、中国が米国により自国の死活的国益を侵害されたと看做さない限り、両国間に大規模な武力紛争が起こるとは考えにくい。さらに、中国とロシアは個別の分野で利害対立がある一方、上海協力機構を介するなど、共同して米国を牽制する部分的協力関係にあることから、両国の間での武力紛争も非常に考えにくい。要するに、冷戦が終結して、イデオロギー的対立による全面的武力衝突、とりわけ大規模な核戦争が起こる可能性はさらに低くなったといえる。

しかし、冷戦期とは異なり、特定の地域に限定された武力紛争はグローバルな全面的軍事衝突にエスカレートしないために、かえって大国間の利害対立から起きる伝統的な武力紛争は生じやすくなったともいえる。こうした条件下で万一、核兵器が用いられた場合、戦域レベルの限定的核戦争に留まる可能性が高い。したがって、現状維持勢力が現状変更勢力に対して軍事的カリスマを持ち、通常兵力の次元において地域的な戦力バランスでも優越していれば、かなりの程度地域紛争を抑止できると思われる。

ところが、近年、米国の抑止力は低下してきた。米国はイラクやアフガニスタンでの地上作戦で泥沼に陥った結果、著しくその軍事的なカリスマを傷つただけではなく、今次の金融経済危機のために国防費の抑制を余儀なくされており、将来的には強大な軍事力を或る程度縮小再編成せざるを得なくなっている。また、米国はイラク及びアフガニスタンにその陸上兵力のかなりの部分を投入したことから、陸上兵力に余裕がなくなっているだけでなく、大きな人的、物的、財政的制約を受けるようになっている。他方、北朝鮮が保有する通常兵器はますます老朽化が進み戦力が減退しているとはいえ、今や限定的かつ初期的な核兵器を僅かばかりだが保有するようになった。

さらに、中国の国防費は20年以上に亘って二桁（近年は年率15%~18%程度）で伸び続けた結果、今や中国は米国に次いで世界第二の軍事費を支出する軍事大国になり、主要水上戦闘艦（空母建造計画を含む）、潜水艦、主力戦闘機、弾道ミサイルなどの分野で強力な戦力を構築しつつある。こうした東アジア地域での国際情勢の変化が一举に「構想」が前提とした米国覇権とその軍事力の卓越性を否定することにはならないにしても、我が国は冷戦期と同じように米国に依存して自国の安全保障を確保することが徐々にし

かし着実に困難になっている。つまり、米国覇権が相対的に凋落すればするほど、我が国はますます自力で必要な軍事力を保有せねばならなくなっている。

他方、国内情勢については、憲法第9条の制約は依然存在するし、また1977年版『防衛白書』が指摘した経済財政上、隊員確保上、そして施設取得上の制約は一段と厳しくなっている。確かに、冷戦末期から今日までの我が国の安保政策は憲法第9条の枠内で変容を遂げた。しかし、米軍（そして最近はその他の同盟国軍）の武力行使と一体化しない形で、後方支援活動や平和維持活動は許容されるようになったとはいえ、依然として懲罰的な武力行使を認めない専守防衛に留まっており、集団的自衛権を発動しての米軍との共同攻撃作戦は認められていない。

要するに、冷戦が終結して久しいにも係わらず、現在、わが国が直面している東アジア国際情勢と国内情勢は「構想」が想定したものよりも総じて目立って悪化しており、「構想」は見直さなければならなくなっている。1977年度『防衛白書』でも、「構想」の妥当性を主張するとともに、国際情勢に大きな変化が生じて、「構想」の前提が崩れた場合は、「当然にこれに見合って防衛力の拡充、強化を行わなければなら（ない）」としている。

3. 「基盤的防衛力構想」における脅威認識 — 侵略の規模を中心に

「構想」は冷戦構造と圧倒的な米軍事力を前提に、日本が独力で対処しなければならない脅威と武力紛争の事態を限定的に捉えている。「構想」は東西間のグローバルな規模での全面的軍事衝突の可能性は非常に低く、万一、そのような事態が勃発したとしても、日本には全体の趨勢を左右するような戦力を持つ力はないとの認識に立脚している¹⁰。つまり、「構想」は久保が言うように、「我が国は軍事大国に隣接していながら、軍事的にはそれらに対抗することが困難な軍事中級国家[ミドル・パワー]である」と捉えている¹¹。

したがって、我が国は軍事的ミドル・パワーとして「核抑止力ないし戦略的攻撃力は

¹⁰ KB論文では、5(3)ウで「わが国周辺諸国におけるその時々々の脅威（軍事的能力）に対応する防衛力（有事所要能力）またはそれに近いものは、前記防衛費[GNPのほぼ1%程度]をある程度増やした程度では常に達成することはできない。つまり常態においてシンプルな脅威（軍事的能力）に対して必要にして十分な防衛力をもつことは殆ど不可能に近い。」と記述している。

¹¹ 久保、前掲、四 我が国防衛力の特殊性(1)イ。

勿論、相手国領土の基地を攻撃するような兵力」を持たず¹²、「相手国軍が侵攻してくればそのつど追い落とし、ついには相手国に侵攻を諦めさせるような防衛力をもつ」¹³べき、つまり「専守防衛」を防衛戦略として採るべきとの結論になる。この判断の背景には、「相手国の武力侵略に際しては、できればこれを速やかに排除しあるいは少なくとも相手の犠牲をできるだけ大きくさせ…、短期間に屈服することなく、国際世論の反撥を受けさせる防衛力」を持つべきであり、この条件を満たさない過小な防衛力では「他国の侵略…への誘引となり、国際関係の不安定要因となる」との考えがある¹⁴。他方、「具体的な軍事的脅威が予想されない時期においては、[我が国の]防衛力が他国に脅威を与えるものであってはならない」とセキュリティー・ジレンマから軍拡競争を引き起こさない配慮を示している¹⁵。

こうした前提に立って、「構想」は日本への直接侵略の脅威に焦点を絞り、わが国が独力で対処すべきは「限定的かつ小規模な侵略」であると特定している。1977年度版『防衛白書』によれば、「…従来は単に小規模な[侵略]だけではなく、小規模を超えるものをも含めて『限定的な侵略』事態全般に有効に対処」する方針であったことから、「構想」はそれまでの方針と決別して、「限定的な侵略」のなかでも小規模なもの、より具体的には、「侵略のために大掛かりな準備を行うことなしに奇襲的に行われ、かつ、短期間のうちに既成事実をつくってしまうことなどを狙いと見た」侵略について対処できれば十分としたのである。というのは、「構想」は「[限定的かつ小規模な侵略]を超える規模の侵略は、その生起が強く抑止されるし、生起するにしても、事前に情勢の変化をは（把）握し、新たな防衛力の態勢に移行す（ればよい）」と捉えていたからである。また、実際に、「構想」によって構築した防衛力が不十分な場合、つまり「侵略の様相等の状況により独力での排除が困難な場合」には、「有効な抵抗を継続して、米国からの協力をまっけて、そのような侵略を排除」すると想定している。

したがって、「構想」の妥当性は、「構想」に基づいて構築する防衛力が「限定的かつ小規模な侵略」を撃退するのに十分であるだけでなく、①それ以上の規模の侵略を事前に察知できること、②そうした侵略の撃退に間に合う形で防衛力を増強することが可能であること、③必要な場合、必ず米軍が来援すること、④それまで自衛隊が持ち堪え

¹² KB 論文「防衛力整備の考え方」、3(1)。

¹³ 同上、(4)3。

¹⁴ 久保、前掲、四 軍事的意義(1)イ及びウ。

¹⁵ 同上、二 軍事的脅威の縮減(3)。

るのに十分な防衛力を有していること、これら四つの仮定に依拠している。

第一の仮定に関しては、1977年版『防衛白書』では、我が国は潜在的敵性国の（軍事的）能力と意図の双方とも十分前もって察知することができると楽観している。能力については、「軍事力の整備には長期間を要するので急激に変化することはない上、それは物的かつ外面的な形で現れるので、外部からこれを測定したり、将来の推移を見積もることが可能である」と主張している。これは、様々な諜報手段が発達した現在では、一部の大量破壊兵器の研究・開発・生産を除いて、概ね妥当な見方であろう。「意図」については、「変化しやすく、かつ、察知しにくいものである」としながらも、他国を侵略するとの決断を下すのは「国際政治に及ぼす影響、結果の重大さを考えるとき、政策決定者としても自由自在に下しうるものではなく」、「国際情勢や国際政治構造とからみ合っており、その可変性はおのずから限定され（る）」と看做している。また、「このような制約は、意図する侵略規模が大きければ大きい」と見ている。こうした想定は、敵性国の指導者の「意図」が一瞬のうちに豹変するものではなく、その言動や外交過程を通じて発露するものであるから、防衛力を一挙に増強するには間に合わないにしても、既存の防衛力の態勢を変えて、侵略にある程度有効に対処することはできるという意味で妥当であろう。

第二の仮定（「限定的かつ小規模な侵略」以上の規模の侵略の撃退に間に合う形で防衛力増強は可能）に関しては、1977年版『防衛白書』は「新たな防衛力の態勢に円滑に移行する」のための要件を整理して、重要なものを例示しているが、そうした移行に必要な政治的意思の存在や必要な期間、手順、経費など、政策の核心については全く示していない。問題は現在の「内外諸情勢」の下、こうした重要な要件を満たすことがより困難になったのかどうかである。

「構想」では、「量的には必ずしも十分でなくとも、良質の基幹要員を保有して最新防衛技術を駆使しうる等、質的に必要とされる水準を維持して、いつでもより強固な態勢へ移行するための中核となりうる力を備え（ておれば）」よしとしている。しかし、そのためには必要な防衛産業の能力や必要物資の備蓄など、様々な要件を満たさねばならないが、こうした点に関して、「構想」は非常にナイーブであるように思われる。つまり、潜在的敵性国がゆっくりしたテンポで漸進的に軍事力の強化を行った場合には、我が国も「構想」の枠内で漸進的な防衛力強化（とりわけ、正面装備の増強）に取り組めばよいが、万一、敵性国が急激な軍拡に乗り出した場合には、それに対抗する

ための防衛力増強が必要となり、防衛産業の能力や必要物資の調達など、急速かつ十分に諸要件を整えなければならない。1977年版『防衛白書』も認めるように、こうした移行には「相当の期間」を要するから、「移行を行うとの決断は、必要な時期までにこの移行が完了するよう、十分な時間的余裕を見込んで行われる必要がある。」

問題はこうした思い切った舵を切り、「構想」から決別するには、大幅に防衛費を増やさねばならず、そのための政治決断が不可欠なことにある。冷戦終結後、20年余りの我が国の防衛力整備の経緯を見ると、中国の急速な軍事的台頭や北朝鮮の冒険主義的な軍事行動に対応して、かなりの程度防衛力の質的改善や組織の再編成はなされており、急速な防衛力増強の中核となるべき技術、装備、組織などをある程度整備することに成功したとはいえる。この点、「構想」の枠内で限定的な規模ではあるが、イージス艦、ヘリ護衛艦（軽空母）、AIP（非大気依存推進）潜水艦、おおすみ型輸送艦（揚陸艦）、早期警戒管制機、空中給油機、ミサイル防衛システムの調達、情報通信システムの近代化などに顕著に現れている。しかし、中国が世界第二の軍事費を支出する国となった一方、我が国は防衛費をGNP1%未満に抑えて（正確には、微減の傾向を維持して）、中長期的な趨勢として中国の急速な軍拡政策が明らかであるにも係わらず、「構想」が想定した「新たな防衛力の態勢への移行」シナリオに十分沿った政策転換をしていない。確かに、中国の軍備は日米同盟を考えると、未だ東アジアの軍事バランスを覆すほど強力にはなっていない。とはいえ、中国は今後も二桁の国防費支出の増加を続けられると思われるから、中長期的には「構想」が前提とする圧倒的な日米同盟の優位が崩壊する可能性は十分ある。中国が空母建設の計画を公表したことは、こうした可能性が決して低くないことを示している。

第三の仮定（必要な場合、必ず米軍が来援すること）に関しては、日米安保体制は制度的に磐石であり、1997年の「日米防衛協力のためのガイドラインの見直し」に始まった作戦運用レベルでの米軍と自衛隊との関係緊密化により、一見、日本有事や周辺事態の際に米軍が本格的に来援することはほぼ間違いないように見える。実際、在日米軍基地や米軍部隊の存在や米政府による核拡大抑止政策の確認は第三の仮定が現実的に妥当なものであるとの印象を与えている。近未来において、米国が世界最強の軍事パワーであり、他を抜き出した圧倒的に強大な戦力投射能力を保持することはほぼ疑いはなく、東アジア地域においても、依然として質量ともに高い水準の海軍（空母機動部隊及びその艦載機を含む）と空軍による戦力投射能力を維持するだろう。

しかし、現在、徐々にしかし着実に進んでいる米国覇権の相対的な凋落はその軍事力に大きな制約を加えているだけでなく、中長期的にはその軍事力の縮小再編成を余儀なくさせる。周知のように、米軍はイラク及びアフガンへの派兵により陸上兵力に余裕がなくなり、韓国駐留陸軍部隊や沖縄駐留海兵隊部隊の一部を中東などへ派遣し、東アジア地域における米陸上兵力はかなりの程度空洞化している。また、これらの部隊の装備も消耗が目立っている。さらに、グローバルな「軍の変革」に伴う米軍部隊の再配置では、近年、急速に増強されてきた中国の弾道ミサイルの射程範囲内にある沖縄からグアムへ海兵隊司令部を移動させることが決定されるなど、東アジアにおける米軍のプレゼンスは徐々にではあるが着実に低下している。

このような趨勢にあっても、依然として日本の地政学上（特に、ユーラシア大陸に対する恒久的な前方展開拠点として）、経済産業上の重要性は高いから、米国は可能なかぎり日米同盟を維持し、日本の安全を保障しようとするだろう。しかし中長期的には、米国は圧倒的な優勢を失えば、尖閣列島、海洋資源をめぐる東シナ海、場合によっては、台湾有事に伴う先島諸島の防衛など、日本にとっては死活的な国益を米国にとっては周辺の国益と看做して、日本を支援する形で軍事介入しない可能性も考えられる。

したがって、第三の仮定に関しては、当面、成立していると看做せるにしても、そうした判断は強い確信を伴うものではない。しかも中長期的には、米国覇権がさらに凋落し、それに伴い東アジア地域における米国の軍事力も少なからず低下していくと考えられるから、「構想」の妥当性を支える重要な前提の一つは揺らぎ始めていると言わねばなるまい。

第四の仮定（米軍が来援するまで持ち堪えるのに十分な防衛力を自衛隊が有すること）については、我が国の防衛力が十分であるかどうかは潜在的敵性国との相対的な関係を詳細に分析せねばならず、また本稿の議論の中核ではないから、ここでは立ち入らない。ただし、ここでいう防衛力の十分性は米軍が来援するまでに要する時間にも左右されるから、自衛隊がどの程度の交戦継続時間を念頭に置いているかは重要である。例えば、継戦能力を左右する弾薬等の軍事物資の備蓄について明示的な公開情報はないと思われるが、「第二次防衛力整備計画について」（昭和 37 年、国防会議及び閣議決定）では「おおむね 1 ヶ月」としている。その後、我が国の政府計画文書やその他の文書でこの期間を更に延長すべきとの記述は見られない。また長年、人件費や正面装備調達費などに優先的に防衛費を配分し、兵站は相対的に軽視されてきた経緯があることから、今日でも

自衛隊の兵站は「おおむね1ヶ月」のままであると推測しても大きく外れることはないだろう¹⁶（実際には、更に短いことも十分考えられる）。さらに、同様に防衛費の配分における優先順位からも、防衛諸施設や正面装備の抗站性にも見るべき改善はなかったと思われる。

仮に想定されている継戦期間が概ね1ヶ月間だとすると、この長さが十分かどうかは侵略の規模と米国覇権の状態（とりわけ、米軍が東アジアに割ける戦力）に左右されるから、侵略軍の戦力が自衛隊と在日米軍及び米第7艦隊で対処可能な範囲なら十分だといえる。しかし、それ以上の規模であれば、これらの米戦力が中東など、他の地域に展開している場合、米国は追加戦力を米本土や他の地域に展開している米軍部隊を東アジアに移動させねばならない。米国はその弱まる覇権の下では、ますます同時に二つの地域紛争に本格的に介入する力はなく、東アジアに低い優先順位しか置かないというリスクに日本は直面するかもしれない。したがって、第四の仮定は現在、一応満たされていると思われるものの、今日この仮定を置くことは無視できないリスクを抱えている。

要するに、「構想」を妥当なものとしている上記四つの仮定は現在かろうじて満たされているが、中国の台頭と米国覇権の相対的凋落に直面して、そうした妥当性は非常に脆弱になってきている。

4. 新たな防衛戦略の必要性

1) 基本的なアプローチ

長年、我が国の防衛戦略の中核的概念であった「基盤的防衛力構想」は国際情勢の変容、とりわけ中国の台頭と米国覇権の相対的凋落のために「賞味期限」が近づいており、我が国は新たな「防衛計画の大綱」を策定せねばならない。

①「国家安全保障戦略」レベルの大転換は困難

もちろん、米「国家防衛戦略」に相等するものを策定するのが最も望ましいが、そのためには米「国家安全保障戦略」に倣って「国防の基本方針」を改訂せねばならない。これは、これまで実践してきた「吉田ドクトリン」、とりわけ軽武装路線を修正することになるから、地政学・地経学的次元において整合性のある戦略の策定だけでなく、国民的合意と政府の政治決断を要する。しかし、中国の軍事的台頭が著しいと

¹⁶ KB論文では「当初1～2ヶ月間が最も激しい戦闘期間」との表現がある。同論文、4(1)。

いっても、米国が当面グローバルなレベルでも東アジアにおいても圧倒的な軍事力を維持している現状では、「吉田ドクトリン」と決別して急激な防衛力増強を是とする戦略の策定を行うことは困難であろう。

②「国家防衛戦略」レベルの具体論から着手すべき

他方、「構想」を出発点に、国際情勢と脅威を再検討し、想定するシナリオを「限定的かつ小規模な侵略」から「限定的な侵略」に変更すれば、「大綱」の改訂と漸進的な防衛力増強に繋がるだろう。このアプローチは一見これまでの発想を墨守するように見えるが、増強する防衛力の質と量またその速度次第で実質的に相当な戦略方針の転換になる可能性を秘めている。つまり、戦略体系において上位にある戦略文書から大胆に改訂するアプローチと中位にある戦略文書から実際的に変更するアプローチは二者択一ではなく連続的である。

2) 具体的な検討課題

現実には、現在の防衛力整備に関する議論は既に核兵器、戦力投射能力、敵地攻撃能力の是非を巡るものとなっている。確かに、我が国が戦略核兵器、空母、原子力潜水艦、爆撃機、弾道ミサイル、巡航ミサイルなどの正面装備を急速かつ大規模に保有し、軍事的ミドル・パワーから軍事大国となることは、現在の国際情勢を踏まえれば不適切であるし、また財政負担の高さや政治決断におけるハードルの高さを考えれば、不可能であろう。しかし、これらの装備についても選択肢は保有するか否かの二者択一でなく、数量、性能、そして組み合わせなど幅広い選択肢がある。そこで、以下の五項目を検討すべきである。

- ① 万一、戦術核兵器を保有する場合には、どの程度の射程の弾道ミサイル若しくは巡航ミサイルを何基保有するか。
- ② 空母については、既に海上自衛隊は実質的にはヘリ軽空母を保有しているため、今後、保有すべき空母の規模と隻数をどうするか。
- ③ 潜水艦については、通常型潜水艦に加えて原子力潜水艦を保有するか。
- ④ 敵地攻撃能力を保有するか。
- ⑤ 万一、敵地攻撃能力の保有を是とする場合には、GPS誘導型爆弾か巡航ミサイルのいずれにするのか、搭載するプラットフォームは水上艦船、潜水艦、航空機、移動

現実と乖離する「基盤的防衛力構想」
—新たな防衛戦略の必要性—

陸上車両、固定陸上発射施設のいずれにするか。

結局、わが国の防衛戦略の転換はわが国を巡る国際安全保障環境の悪化の程度と速度を一方とし、必要とされる防衛力増強の程度と速度をもう一方とする複雑な相互作用の過程となる。しかし、確実にいえることは、本稿で分析したように、長年、我が国の防衛戦略の中核的な概念であり続けた「基盤的防衛力構想」と現実の国際安全保障環境との乖離は顕著となってきており、今、我が国は新たな防衛戦略を構築する必要に迫られていることである。また、そのための作業は、抽象的或いは理論的な考察から始めるのではなく、どのような主要装備がどの程度の数量必要なのかという具体的な検討から入ることが最も妥当な方法であることである。

既刊「政策提言」

- NO1 「集団自衛権の行使へー普通の民主主義国としての責任ー」
西原正、渡邊昭夫、田中明彦 2006年10月26日
- NO2 「日本にとっての米軍グアム基地再編ー再編への積極的関与をー」
西原正、神谷万丈 2007年9月7日
- NO3 「日本のテロ対策ー北海道洞爺湖 G8 サミットに向けてー」
西原正、宮坂直史 2008年1月30日
- NO4 「的確な外資規制に向けてー国の安全と経済を損なわないためにー」
西原正、村山裕三 2008年10月24日
- NO5 「双頭体制のロシアー日本の然るべき対応ー」
木村汎 2009年7月10日
- NO6 「対北朝鮮制裁の実態ー進む国連制裁と不徹底な日本の対応」
西原正、長谷川忠 2009年8月21日
- NO7 「EU の対中兵器禁輸の実態と展望」
江口博保、浅野亮、阿部亮子 2009年9月30日
- NO8 「我が国の国際的な文民警察活動の充実に向けて」
藤重博美 2009年11月20日