

『日本の防衛政策と日米協力』

2007年5月1日 第9回日米安全保障戦略会議

(於：ヘリテージ財団)

1 はじめに

ただいまご紹介にあずかりました額賀福志郎です。日米の安全保障専門議員及び専門家の交流を目的とした訪米は1994年以来、今回で13回目となります。また、「日米安全保障戦略会議」は、2003年の初開催より今回で9回目を数えます。本会議の実現に向けまして、様々な協力を頂いた関係者の皆様に厚く御礼申し上げます。

私は、本「日米安保戦略会議」やその前身の「日米安全保障フォーラム」の場において、たびたび「主体的防衛戦略」について言及してまいりました。繰り返しになりますが、これは、いわゆる「自主防衛論」や「日米同盟軽視」を意味するものではありません。私が「主体的」という言葉を使うのは、安全保障や防衛といった国の根幹に係る問題については、我が国が国益に照らして積極的に判断し、自らがグランド・デザインを描きつつ、主体的に判断していくことが我が国に求められていると考えるからであります。私は、そうした主体的判断の必要性が国民の間で広く理解されるよう、問題提起をするとともに、「主体的防衛戦略」を推し進める上で、具体的な主要課題を取り上げ、これらに積極的に取り組んでいくことを申し上げてまいりました。

本日は、近年において、我が国がこれら主要課題に如何に主体的に取り組んできたか、その成果を紹介するとともに、残る課題に如何に取り組むべきかについてお話させて頂こうと思います。

2 これまでに実現した取組み

(弾道ミサイル防衛体制の推進)

最重要な主要課題の一つが、弾道ミサイルへの対処であります。昨年7月、北朝鮮は、日朝ピョンヤン宣言に反し、何の事前通告もなく日本の近海に複数の弾道ミサイルを発射しました。こうした発射試験から、北朝鮮が引き続き急速にミサイル開発を進展させていることが解っており、また、その技術がイランなどに移転・拡散しているとも言われています。

このような脅威に対し、私は、以前より、BMDシステムが、弾道ミサイル攻撃に対して、我が国国民の生命・財産を守るために純粋に防御的で、かつ、他に代替手段のない唯一の手段であることに鑑みれば、我が国のBMDシステムの導入は必要不可欠であることを再三申し上げて参りました。

この結果、我が国は、2003年12月に弾道ミサイル防衛システムの整備を閣議決定し、04年12月に決定した「防衛計画の大綱」においても、対処すべき新たな脅威の第1番目に弾道ミサイル攻撃への対応が明記されました。こうして、我が国は、BMDシステムの導入を、米国の他の同盟国に先駆けて、主体的に決定したのです。この決定により、今年3月には最初のペトリオットPAC-3が東京近郊に実戦配備され、現在既に首都防衛の任に就くことができております。

他方で、弾道ミサイル攻撃への対処については、更に検討すべき点も残っていると考えています。BMDシステムの信頼性は極めて高いものですが、例えば、多数の弾道ミサイルにより、何度も何度も攻撃を受けるようなケースを想定した場合、はたしてBMDシステムだけに依存した防衛が常に最良の選択かどうかは引き続き議論すべき点です。

その意味では、日米防衛協力上、策源地への攻撃は、米軍の打撃力に依存しており、日米同盟の信頼性向上こそが最大の課題となります。しかしながら、我が国としても、最初のミサイル攻撃を受けて、既に自衛権が発動した後にミサイル発射基地を叩くこと自体は、法理上、自衛権の範囲に含まれているものであります。

このため、米軍の打撃力を補完し、敵からのミサイル攻撃を積極的に防御する能力として、つまり、国民への被害を最小限にするために、例えば、巡航ミサイル「トマホーク」のような精密誘導兵器の保有が必要かといった問題について、我が国が保有すべき装備体系全体の議論の中で、十分な検討を行い、合理的な結論を出していく必要があると思います。

（「テロとの戦い」及びNBC攻撃への対処）

私は、9・11後の世界においては、従来の正規軍対正規軍といった対称型の戦いではなく、抑止の効かない国際テロリストなどの非国家主体に対して、非対称な戦い方が必要となる、すなわち「新しい戦争」への対応が課題であると申し上げてきました。特に、こうしたテロ対処に防衛庁・自衛隊が中核的な役割を果たすべきであり、そのための能力を確保するべきであると提言して参りました。

こうした議論が深まった結果、「防衛計画の大綱」においては、正規軍の着上陸侵攻対処といった事態よりも、新たな脅威や多様な事態への対処を重視した、新しい防衛力、新しい自衛隊の在り方が導き出されました。実際に、この3月には、対テロ作戦などの特殊任務を実施できる特殊戦能力や、ヘリボーンによる機動力を保有する陸上自衛隊中央即応集団が新編されており、

テロ・ゲリラへの一層の迅速な対応が図られています。

NBCテロへの対処も、自衛隊のみならず、警察・消防など関係機関を挙げて連携して取り組まれています。その中で、防衛省・自衛隊は、95年の地下鉄サリン事件への出動といった実戦経験も生かしつつ、対処の中核的役割を果たしています。また、本年からNBC分野において初めて、「携帯型化学剤検知器」の開発に向けた日米共同研究を始めるなど、この分野でも日米協力の進展が期待されます。

(日米同盟の強化)

日米同盟関係の強化についても、主体的かつ積極的に取り組むことを申し上げて参りましたが、この分野においても、日米両国が連携強化に段階的に取り組み、着実に成果を挙げてまいりました。

まず、第1段階として、05年2月の「2+2」において、テロの根絶・大量破壊兵器の不拡散などを柱とする共通戦略目標の共有を日米間で確認しました。次に、第2段階として、共通戦略目標の達成に向けて、日米、特に自衛隊と米軍とが、新たな脅威や多様な事態への対応を含めた我が国防衛や周辺事態において、どのような役割・任務・能力を持つべきかといった点や、共同訓練の拡大や施設の共同使用による相互運用性の拡大といった点について、基本的考え方を05年10月に「共同文書」としてまとめました。

そして、第3段階において、日米同盟にとって極めて重要な在日米軍のプレゼンスを確保し、我が国の平和と地域の安定を確固たるものにするための、在日米軍の兵力態勢の再編が決定されました。丁度一年前、私自身が防衛庁長官として、この課題について、ラムズフェルド国防長官との率直な話し合いの末に、最終的なとりまとめを行いました。それだけに、日米合意に沿って着実に実現を図っていかねばならないと思っております。特に、日米合意の中においては、普天間飛行場代替施設のキャンプ・シュワブへの移転のほか、沖縄の海兵隊のグアム移転などが盛り込まれ、在日米軍基地のうち75%が集中する沖縄の負担軽減に大きく寄与するものと思っております。

このように日米同盟の役割分担の明確化と信頼関係を増強することは、我が国の安全だけではなく、地域の安定にも大きく貢献していくものと思っております。新たな日米関係を築く端緒としたいと思っております。

(防衛省への昇格)

「主体的防衛戦略」の実行に当たっては、政治的なリーダーシップの下、プロフェッショナルな知見を有する防衛組織が実効的に機能する必要がある

ます。国の安全保障や防衛という課題に取り組む防衛組織は非常に重要な組織であり、このため、防衛庁に相応しい位置付けを与えるべきであることも提言して参りました。

長年、防衛庁は「庁（エージェンシー）」として位置付けられ、防衛政策の決定という国家の最重要事項が、国民の間では極力目立たぬようにと扱われてきました。しかし、現在では、国民一人一人が、安全保障・防衛問題を一部の「代理者（エージェンシー）」に委ねるのではなく、まさに自らの問題として捉え、我が国としてどのような政策決定をしていくのか、主体的に判断していくべきであるとの意識の向上が着実に培われて参りました。

このような国民意識の変化を踏まえ、私は昨年通常国会で防衛庁の省移行法案を提出し、秋の臨時国会で久間防衛庁長官のもとで法案成立を見ることができ、本年一月念願の防衛省への昇格が実現したのであります。

（国際社会の安定への協力）

日米間の共通戦略目標としても確認したように、我が国は地域の平和と安全のみならず、世界全体、国際社会全体の安定に協力することを目標としています。私は以前より、こうした国際協力を単なる貢献として捉えるべきではなく、我が国の責務として行うべきであり、主体的・積極的に取り組むべき課題であると述べて参りました。

こうした考え方が広く受け入れられた結果、本年1月の防衛省昇格にあわせて、国際平和協力活動を今までの「付随的な業務」という扱いから、自衛隊の「本来任務」として位置付けられることとなりました。こうした任務の位置付けを得た上で、現在、自衛隊は、イラク、インド洋、ゴラン高原での活動に加え、先月より新たにネパールに軍事監視要員の派遣を開始しています。

また、国際活動を積極的に拡大していくためには、体制の整備も必要不可欠であり、この3月には、国際活動教育隊を創設しました。国際活動教育隊では、これまでに自衛隊が蓄積してきたノウハウを自衛隊の派遣部隊に教育するとともに、PKOセンターとして自衛隊外部からも研修を受け入れ、積極的に広報するなどにより、自衛隊の活動が一層理解され、効果的なものとなることを目指しています。

3 残された課題への取り組み

このように私が「主体的防衛戦略」の中で提唱したことの多くが実現し、我が国の安全保障の増進に大きく寄与して参りました。他方、幾つかの点については、更に検討が進められる必要があると認識しています。それらにつ

いて言及したいと思います。

(国際平和協力のための一般法)

我が国が、国際社会の責任ある一員として、国際平和協力活動をさらに積極的に拡大するに当たっては、法制の見直しが必要と考えています。イラクでの活動やインド洋での対テロ活動は、活動期間を限定した特別措置法を根拠としており、活動の延長の度に法改正が必要となるため、継続して実施することで効果を生み出す国際平和協力活動が、その時々国内政治状況により、安定的に実施できないおそれがあります。

また、一刻を争う対応が求められる新たな事態が発生した場合に、特別法をその度ごとに制定するというのでは、スピーディーな対応は困難です。以前から提言しているとおり、国際協力に関する恒久的な一般法を制定し、安定的かつ継続的に国際平和協力を実施することが、我が国の主体的な取組みとして不可欠と考えます。

(集団的自衛権)

集団的自衛権の行使についても、以前より問題提起をしている課題です。冷戦時代においては、「米ソ東西対立の対峙」といった国際社会の下、集団的自衛権は保有すれども行使できないという政府の解釈であったために、戦争に巻き込まれることが回避できたといった意見もあります。しかし、今日の国際環境は、弾道ミサイルやテロなどの新たな脅威に脅かされている一方、我が国が国際社会の平和と安定のためにどういった責任と役割を果たしていくかが問われている時代になっております。

そもそも、集団的自衛権とは、自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃を、自国が直接攻撃されていないにもかかわらず、実力をもって阻止する権利であり、国際法上、主権国家はその権利を有するとされています。我が国も主権国家である以上、当然に集団的自衛権を有していますが、これを行使することは憲法9条の下で許容される実力の行使の範囲を超えるものとして許されないとしてきました。

こうした解釈の背景としては、第2次大戦直後、軍国主義への忌避や、他国の戦争に巻き込まれたくないという国民感情を踏まえて、政府の考え方をまとめたものと思われます。

しかしながら、北朝鮮のミサイル発射という事態が現実起こっている現在、日本の安全をどのように守っていくのかを考えるならば、それは日米同盟が実効的に機能すること以外になし得ないことは明らかであります。ご承

知のように、日米同盟関係は、日米の役割分担として、我が国の自衛隊は自国の防衛に専念し、敵に対する打撃力は米国に期待しているわけであります。例えば、仮に、我が国が北朝鮮からノドン・ミサイルの攻撃を受けていようといなかろうと、日本の安全や日本周辺地域の安定に大きな関わりを持つ米軍の打撃力の基盤であるハワイやグアムに向けて、北朝鮮のテポドン2号が発射され、甚大な被害を被るようなことがあれば、我が国自身の防衛に深刻な影響を及ぼすことは間違いありません。

それが分かっているにもかかわらず、米国に向かうかもしれない弾道ミサイルをレーダーで捕捉した場合でも、我が国が迎撃できないといった事態を放置しておいてよいのかということであります。米国の青年たちが我が国の防衛のために血を流してくれているにもかかわらず、彼らの親兄弟に向けて撃たれたミサイルを迎撃せず傍観するということが本当によいのでしょうか。

私は、この問題については、憲法を改正し、集団的自衛権を行使できることを明らかにすべきだと考えていますが、憲法改正までの間は、憲法解釈を見直すことにより、集団的自衛権の行使を認めるべきだと考えます。

その際、どのような場合に集団的自衛権の行使が認められるかについては、一定の歯止めは必要であり、日本及び日本周辺の平和と安全に大きく係わる状況での行使であるなどの条件を設けると共に、国会の承認などのシビリアン・コントロールをしっかりと確保するなどの抑制された上限のラインを設けるべきだと思います。そのためにも、個々具体的なケースに即して、集団的自衛権の行使を検討する必要があります。

この点について、安倍総理も、「いかなる場合が憲法で禁止されている集団的自衛権の行使に該当するのか、個別具体的な例に即し、よく研究する」と表明されており、有識者を集めた懇談会（「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」）で検討し、今秋をめどに結論を得るとされました。こうした研究・検討を踏まえ、「集団的自衛権を保有しているけれども行使はできない」といった現在の解釈の変更に着手されることは適切な判断であり、支持したいと思います。

(防衛装備の開発・生産基盤の充実・効率化)

防衛装備には多額のコストがかかるものであり、我が国としても、防衛装備の開発・生産基盤を効率的に保持することが重要な課題です。

日米間では、昨年、BMD用の能力向上型ミサイルについて、共同研究の段階からさらに推し進め、共同開発を開始するに至りました。これは、官房長官談話により、武器輸出三原則の例外として、認められたものであり、こ

れにより、一国ではコストのかかる装備品の開発を、二国間で効率よく実現することが可能となりました。

今後も、国際紛争を助長することを回避するという武器輸出三原則のそもそもの精神を大事にしながら、我が国の防衛に資するケースにおいては共同開発・共同生産といった枠組みの適用を積極的に拡大することによって、日米両国の防衛開発・生産基盤を将来にわたって効率的に維持していきたいと考えています。さらに、将来的には、武器輸出三原則を全てのケースに適用する杓子定規な運用を改め、例えば、輸出先の国が武力紛争の当事者であるか、あるいは大量破壊兵器の拡散を行っているかなど、個別ケース毎に判断することを原則とする旨の見直しを行うのが適当ではないかと考えています。

(情報能力と情報保全の強化)

情報能力の強化についても、今後さらに取り組むべき課題として取り上げて参りました。北朝鮮から発射された弾道ミサイルが10分以内に我が国に到達するなど、対処すべき事態の進展速度は従来とは比べものにならない一層スピーディーな対応が求められています。こうした対処スピードの強化を支える原点は、まさに情報能力であり、情報能力の強化が喫緊の課題となっている由縁であります。

情報能力の強化とは、情報の収集能力の強化だけを指すではありません。情報は収集され、適切に分析・評価され、政策決定者に伝達されねばなりません。したがって、「政策決定者の要求—収集—分析・評価—政策決定者への提供」という、一連のサイクル全体にわたり能力の改善が必要です。

情報能力の強化に当たっては、日米間での情報共有の拡大が必要と考えております。その際、見落としはならないのが情報の保全であります。保全が十分になされていない相手に対して情報を提供することは、漏えいの危険性があるため、情報共有自体を躊躇することになりかねず、情報を本当に必要としている人たちに情報が共有されないということになってしまいます。

この点で、残念ながら、我が国では最近、自衛隊における各種の情報漏えいが明らかになっており、極めて遺憾に思っております。こうした状態を改善するためには、自衛隊として、組織面、システム面及び意識の面で大きく改善するのは当然ですが、ひとり防衛省・自衛隊だけの問題とするのではなく、内閣として、各省庁共通の軍事情報に関する取扱いの基準を明確にし、秘密の漏えいを法的に厳しく罰するという政府全体の取組みが必要であると考えます。

その意味で、本日ここワシントンDCで行われている「2+2」において、

米国と我が国との間で秘密軍事情報の保護の手続きを定める協定であるG S O M I Aの締結がなされることは極めて意義深いことであり、今後、情報保全の一步前進のステップになると思われます。

(憲法改正)

最後に、目下の最重要政治課題である憲法改正議論についても考えを述べたいと思います。明後日5月3日は、日本国憲法の公布から60年目の記念日であります。この60年の間、内外の諸情勢・諸事情は多くの変化をみてきましたが、日本国憲法は一項一号たりとも改正されないまま、現在に至っております。

私は、これまで、憲法9条1項の国際紛争の解決の手段として武力行使をしないとの趣旨は堅持しつつも、2項については、国の防衛のための自衛隊の位置づけを明確にすべきであると提言してきました。これを踏まえ、2005年11月に採択された自民党新憲法草案においては、9条の2に「内閣総理大臣を最高指揮権者とする自衛軍を保持する」と明記し、自衛軍の任務として、我が国の防衛・治安の維持と国際平和協力活動が明記されております。

現在、憲法改正のための国民投票法案が国会で審議されており、成立すれば憲法改正の手続が整うこととなります。安倍総理自身、憲法改正を政治スケジュールにのせるとの考えを明言されました。憲法は「国の在り方」、「国の生き方」をあらわすものであり、国民の間で大いに議論され、国の内外に我が国の進むべき方向を明らかにすることが望ましいと考えます。

4 おわりに

日米同盟は、これまで我が国の平和のみならず、アジア及び世界の平和と安定に重要な役割を果たしてきました。先週、安倍首相とブッシュ大統領の日米両首脳は、「日米両国は揺るぎない同盟関係である」ことを改めて確認しております。今後も、自由と民主主義の共通の価値観を持つ日米両国は、より一層緊密な連携・協力関係を強化し、北東アジアの脅威の排除や中東情勢の安定化に努める必要があります。私は、日米両国の同盟関係がアジア及び世界の平和と安定のための公共財的役割を果たしていくことが求められているものと考えます。日米両国の主導のもとに、中国やインド、豪州なども含め、21世紀の輝けるアジア・太平洋時代を構築して参りたいと考えます。

ご清聴ありがとうございました。

(了)