

第5章 日本の外交・安全保障の行方と提言

総論

2022年12月16日、「国家安全保障戦略」、「国家防衛戦略」、「防衛力整備計画」の3文書が閣議決定された。「国家安全保障戦略」は2013年の発出以来9年ぶりの改定、「国家防衛戦略」（旧「防衛計画の大綱」）及び「防衛力整備計画」（旧「中期防衛力整備計画」）はそれぞれ2018年以來4年ぶりの改定となる。

新たに定められた「国家安全保障戦略」はまず、冷戦終焉以降に世界で拡大した自由で開かれた安定的な国際秩序が、パワーバランスの変化と地政学的競争の激化に伴い重大な挑戦に晒されると同時に、様々なグローバル課題も生じており、対立と協力の様相が複雑に絡み合う国際関係となっているとの時代認識を示している。また、グローバルなパワーの重心が、インド太平洋地域に移る形で、国際社会が急速に変化し続けているとしつつ、ロシアによるウクライナ侵略を例に挙げ、力による一方的な現状変更及びその試みがなされ、国際秩序に挑戦する動きが加速しているとする。

その上で、中国、北朝鮮、ロシアの順でその安全保障上の動向について述べている。尖閣諸島や南沙諸島で現状変更を試み台湾に対する威圧を強める中国は、「我が国と国際社会の深刻な懸念事項」、「これまでにない最大の戦略的な挑戦」とされ、北朝鮮は2013年の「国家安全保障戦略」でも「脅威」と位置づけられていたが、核ミサイルの運用能力の拡大をうけて「我が国の安全保障にとって、従前よりも一層重大かつ差し迫った脅威」と表現が強められた。ウクライナへの侵略を続けるロシアは、欧州への「脅威」であるとともに、「我が国を含むインド太平洋地域」において中国との戦略的な連携と相まって、「安全保障上の強い懸念」としている。

こうした安全保障上の課題に対し、総合的な国力の主要要素の第1の柱としてまず外交力が挙げられており、我が国が優先する戦略的アプローチとして、日米同盟の強化や豪州をはじめとする同志国等との連携強化を中心とした、「危機を未然に防ぎ、平和で安定した国際環境を能動的に創出し、自由で開かれた国際秩序を強化するための外交」が掲げられている。その上で、今回の「国家安全保障戦略」で特筆すべきは、国家安全保障の最終的な担保である防衛力の抜本的強化を掲げ、スタンド・オフ防衛能力等を活用した反撃能力の保有の必要性につき言明したことである。これを受け、「防衛力整備計画」において、12式地对艦誘導弾能力向上型等の開発・試作、トマホークの導入が明記された。

この反撃能力については、これまで政府見解において「法理的には自衛の範囲に含まれ、可能である」とされつつ、これまで政策判断として保有しなかったものであり、今回の「国家安全保障戦略」が「戦後の我が国の安全保障政策を実践面から大きく転換するもの」との記述を象徴するものとなっている。なお、この反撃能力は専守防衛の考え方を変更するものではなく、いわゆる先制攻撃は許されないこともあわせて明記されている。

こうした防衛力の抜本的強化とそれを補完する取り組みをあわせた予算水準が、2027年度に現在のGDPの2%に達するよう所要の措置を講ずることとされた。「防衛力整備計画」においては、2023年度から2027年度までの5年間における必要な防衛力整備の水準に係る金額は、43兆円程度とされている。

2013年には取り上げられていなかった経済安全保障が取り上げられたのも今回の「国家安全保障戦略」の大きな特徴のひとつである。国際的なパワーバランスが変化し、安全保障の対象が従来の伝統的な領域から、経済や技術までへも拡大したことを反映した動きであり、「国家安全保障戦略」は、「普遍的価値を共有しない一部の国家は、経済と科学技術を独自の手法で急速に発展させ、一部の分野では、学問の自由や市場経済原理を擁護してきた国家よりも優位に立つようになってきている」と懸念を表明し、これを「既存の国際秩序に挑戦する動き」とであると指摘している。

第1章から第4章までに既述の国際情勢及び今般の「国家安全保障戦略」等3文書の発出を踏まえ、以下、各分野・地域毎に提言を行う。

安全保障・防衛

新たな「国家安全保障戦略」は、中国・ロシア・北朝鮮という現状変更勢力との「三正面作戦」を迫られる日本が取るべき方針を示している。すなわち、アジアにおいて力による現状変更を許さないため、日本の防衛力を抜本的に強化し、米国や同志国との連携を深めて、現状変更勢力に有利となりつつある地域の力の均衡を取り戻すことである。軍をグローバル展開させる米国は、アジアだけに資源を集中させることができず、一方で中国はアジアにおける通常戦力を過去20年にわたって拡大・強化してきた。しかも、中国は戦略核戦力の増強に舵を切ったとみられ、今後15年ほどで米中の戦略バランスがパリティに達するとすれば、核戦争は起こりにくくなるものの、一方で通常戦力による現状変更を行いやすくなる「安定・不安定パドックス」の状態が生じかねない。これを避けることが、今回の戦略改定の最大の狙いであるといっても過言ではないであろう。

新戦略を実現する上でカギとなるのが、防衛費の増額である。日本の防衛費は1970年代から対GDP比1パーセント程度に事実上抑えられてきたが、これを2パーセントに引き上げることが示された。2027年度までの5年分の防衛費総額と決定された43兆円は現行の中期防衛力整備計画の1.6倍の規模である。これによって、「国家防衛戦略」が示したミサイル攻撃やハイブリッド戦、非対称攻撃、核の威嚇という「新たな戦い」に備えるため、反撃能力としてのスタンド・オフ防衛能力、統合防空ミサイル防衛、無人アセット防衛能力、そして持続性・強靱性（継戦能力）などを強化することが可能となる。ただし、財源については、増税案も含めて最終的な結論には至っていない。安定的な財源について、国民の理解・支持を得て早急に結論を得ていく必要がある。

これらのうち、反撃能力については、中国や北朝鮮がミサイル能力の質と量を増強させる中、ミサイル

防衛能力の強化だけでは対応が困難なため、相手からの2撃目以降を妨害することが目的とされている。つまり、反撃能力も相手の攻撃を無力化する拒否的抑止力の一部として位置づけられており、先制攻撃につながるのではないかと懸念や、専守防衛を超えるのではないかと指摘は当たらない。日本政府は反撃能力をどのような目標に対して使うのかについては曖昧にしているが、主に移動する艦船を目標とし、一部空軍基地や海軍基地などの固定目標を攻撃することで、相手に航空優勢および海上優勢を取らせないことを目指すと考えられる。

ただし、これらスタンド・オフ能力の開発・取得には数年かかり、国産の対艦ミサイルの射程延伸はもとより、米軍も苦労している極超音速ミサイルの開発が予定通りにいくかどうかは慎重に見極める必要がある。この開発リスクを緩和するため、すでに実戦経験のあるトマホーク巡航ミサイルが導入されるが、水上艦や潜水艦に搭載するためにはシステムやソフトウェアの改修などに数年かかるとみられ、またミサイルの誘導には米軍の宇宙アセットの支援を受けなくてはならない。

スタンド・オフ能力の取得を待つ間、当面は現有装備品を最大限活用することが求められる。特に、部品不足によって航空機の稼働率が低下している状態の解消や、精密誘導弾と迎撃ミサイルを含む弾薬・燃料等の備蓄、司令部の地下化など防衛施設の強靱化が急務である。加えて、防衛生産基盤の保護も重要であるが、防衛に関わる企業の撤退が増える中で、補助金や販路の拡大で十分な効果を上げることができるのかも深刻な問題である。あわせて、兵力の分散化、機動展開、国民保護の観点から、民間の輸送力および空港・港湾施設の平素からの使用も拡大する必要がある。もちろん、防衛力の中核である自衛隊員の人員を確保し、個々の能力を発揮できる環境を整える必要もある。しかし、今回の「国家防衛戦略」では定員の増加ではなく最適化が示されており、拡大する任務を限られた人員でまかなうことができるのかが大きな課題として残ることになった。

「国家防衛戦略」に基づき、自衛隊の統合運用体制を強化するため、常設の統合司令部が創設される。これにより、統合幕僚長が防衛大臣の補佐を行いつつ、部隊運用の指揮も行う状況が解消される。航空自衛隊は宇宙利用を強化することから航空宇宙自衛隊へと改称される。また、サイバー防衛に関しては、自衛隊全体で強化されるとともに、攻撃を未然に防ぐために不審なアクセス元に侵入する能動的サイバー防衛が導入されることになった。サイバー空間はすでに戦闘状態にあるとの認識から、有事にならなければ対応できない受動的なサイバー防衛では十分な対応が困難との認識が広まったためである。そのためには憲法21条の通信の秘密を前提としながらも、能動的防衛を可能とする法改正が必要になる。

以上のように日本の防衛力を抜本的に強化すると同時に、日米の連携を深め、統合抑止態勢を確立する必要がある。日米同盟の役割分担は「盾と矛」と呼ばれ、自衛隊が防勢作戦を、米軍が打撃力をともなう攻勢作戦を主に担ってきた。自衛隊が反撃能力を保有しても、この役割分担は本質的には変化しない。このため、日米防衛協力のための指針（ガイドライン）を即座に見直す必要はないが、RMC（役割・任務・能力）協議を通じて、両国の防衛協力の認識のすり合わせを行うとともに、共同作戦計画の策定を

早急に行う必要がある。自衛隊に統合司令部が創設されることをうけて、日米の指揮統制面での連携強化のあり方についても検討が求められる。加えて、新たな「国家安全保障戦略」では、拡大抑止の信頼性を向上させるため、日米間の拡大抑止協議を深化させるとされているが、NATOのように核攻撃ミッションを共有していない日米間でどのような協力深化の対応が可能なのか、十分に検討する必要がある。

核軍備管理・軍縮

力による国際秩序の変更や侵略行為、ならびにそうした目的のための核兵器の使用や恫喝は決して容認できない。ロシアのウクライナ侵略は、日本が位置する北東アジアにおいてもそのリスクが現実化する可能性が排除できないことを突きつけている。こうした状況の下では、「国家安全保障戦略」が示すように、日本にとって米国から供与される拡大（核）抑止を含む抑止力の強化が重要である。同時に、日本を含め戦略的競争に従事するアクターが抑止力の量的・質的な強化を推進し、核抑止力の重要性も再認識しているからこそ、安全保障ジレンマがもたらしうる軍拡競争、あるいは意図的または偶発的な核兵器使用へのエスカレーションを防止し、戦略的競争とそこでの抑止関係を一定の安定性を保ちながら、核抑止とともに核の秩序を構成してきた核軍備管理・軍縮の再活性化も急務である。

これは、日本が重視するルールに基づく国際秩序の維持・擁護にもつながるものである。日本は、緊急の課題である核兵器使用可能性の低減に向けた信頼醸成措置や危機管理メカニズムの構築、核戦力の近代化を積極的に推進する中国の透明性の向上を含めた核軍備管理・軍縮への短・中期的な取り組み、NPTをはじめとする核軍備管理・不拡散の多国間枠組みの強化、ならびに核兵器のない世界に向けた規範の中・長期的な確立など、これまで以上に積極的な核軍備管理・軍縮外交を展開し、指導力を発揮することが求められている。「『核兵器のない世界』に向けた国際賢人会議」を通じて次回 NPT 運用検討会議に向けた国際的な議論を主導することや、G7 首脳会議の機会を含め国際社会が被爆の実相についての認識を深める努力を進めるなど、唯一の戦争被爆国として果たせる独自の取り組みを積み重ねることが重要である。

経済安全保障

「国家安全保障戦略」は「我が国の平和と安全や経済的な繁栄等の国益を経済上の措置を講じ確保することが経済安全保障」であると位置づけ、「我が国の経済構造の自律性、技術等の他国に対する優位性、ひいては不可欠性を確保する」としている。そして、そのための具体的措置として、レアアース等の重要物資の安定供給確保等によるサプライチェーンの強靱化、重要インフラ分野における政府調達の手前審査制度の対象拡大、セキュリティ・クリアランスを含む情報保全強化、先端技術開発や技術保護、経済的威圧に対する取り組み等を挙げる。これらの措置は同盟国等との国際連携、民間との協調を通じて行われるとされる。実際、経済安全保障政策を効果的にするためには、共通の利益や規範を共有する国家間での協力や官民協力は不可欠である。ヒト、モノ、カネ、情報は国境を越えて行き交い、また、いずれの政府もあらゆる技術を独占する存在ではなく、先駆的技術は民間分野でも現れるからである。

今後の課題は「国家安全保障戦略」で示された方針を具体的に進めることであろう。例えば「国家安全保障戦略」では先端重要技術の開発・育成に向けたさらなる支援強化・体制整備を進めるとされている。これについてはSTEM(科学・技術・工学・数学)教育の支援策強化や体制整備なども進めるべきであろう。既に日米間やQuadで推進されているSTEM教育での国際連携を拡充することも考えられよう。また、経済的威圧に対する具体的対応策も検討に値する。「国家安全保障戦略」が「不公正な貿易慣行や経済的な威圧に対抗するために、我が国の対応策を強化しつつ、同盟国・同志国等と連携し国際規範の強化のために取り組んでいく」としていることを踏まえれば、サプライチェーン途絶に関する早期警報メカニズムの同盟国等との共有、重要物資や資源等を同盟国等と融通しあうメカニズムの設計、これらの実効性を確保するための国際ルールや規範の形成などが挙げられよう。これらの取り組みでも官民協力は重要である。「国家安全保障戦略」に基づく経済安全保障上の施策が戦略的に実施されることで、我が国の平和と安全や経済的な繁栄等の国益が確保されると期待される。

各国・地域との関係及び多国間協力

米国

「国家安全保障戦略」は、日米同盟が我が国の安全保障のみならず、インド太平洋地域を含む国際社会の平和と安定の実現に不可欠な役割を果たすと位置づけ、この地域での日米協力の深化の重要性と、外交、防衛、経済等のあらゆる分野における日米同盟の強化に言及している。日本が、自らの防衛能力の強化と日米防衛協力の深化に加え、共通の価値や法の支配に基づく国際秩序をインド太平洋地域において擁護・推進するうえで日米同盟が有する価値を改めて確認し、米国と二国間及びQuadなどの枠組みを通じて調整しつつ、「自由で開かれたインド太平洋(FOIP)」の実現を目指す日米両国の取り組みを一層強化することが期待される。日米同盟の重要性は両国の有識者及び国民の幅広い理解を得ているが、米国において党派対立及び「内向き」の政治傾向が強まる中で、共通の価値に基づく信頼できるパートナーである日本及び日米同盟の重要性に対する米国内での党派を超えた理解と支持を一層強化するための努力、及び、人的交流などの地道な活動を通じて、日米関係の基盤をさらに広く深いものとする取り組みを継続・強化することも重要である。

中国

中国による外交・軍事・経済等の多方面での挑戦的な試みに対する懸念は高まり続けており、「国家安全保障戦略」では、中国の軍事動向等について「我が国と国際社会の深刻な懸念事項」であり「これまでにない最大の戦略的な挑戦」であるとの認識が示された。日本は、安全保障上のリスク分析を踏まえ、日米安保体制を基礎として民主主義などの価値を共有する諸国家との結束を強めつつ、安全保障上の対応を強化する必要がある。同時に、同戦略では「日中両国は、地域と国際社会の平和と繁栄にとって、共に重要な責任を有する」との認識も示されており、中国との緊密な意思疎通の重要性や、経済、人的交流等の分野における日中双方の利益となる形での協力の可能性にも言及されている。

日本としては、中国に対して主張すべき点は主張し、懸念については率直に伝達する一方、共通の利益

と協力できる分野を見出すことに努め、気候変動など共通の諸課題の解決を目指して対話を強化することが求められる。中国の意図や政策動向を的確に把握するためにも、中国との様々な対話のチャンネルと機会を通じて意思疎通を図ることが一層重要となる。経済安全保障との両立を図りつつ、秩序立ったビジネス環境の創出等を促すなど、経済面で日本の利益を確保していくとともに、安定的な日中間の人的交流を進めることも必要であろう。

朝鮮半島

「国家安全保障戦略」では、韓国を地政学的にも我が国の安全保障にとっても極めて重要な隣国として、北朝鮮への対応等を念頭に、安全保障面を含め、日韓・日米韓の戦略的連携を強化していくとしている。北朝鮮の核・ミサイル開発が加速する中で、米韓両国との外交・安全保障分野での協力の重要性が増しており、対北朝鮮政策のすり合わせから合同軍事演習の実施まで、安全保障のあらゆる側面で3か国の連携を一層深めることが重要である。韓国との間では、GSOMIAの再開、ACSA締結などの防衛分野での協力強化について早期の進展を図ることが重要であり、二国間の諸懸案についても両国間の緊密な意思疎通を通じた早期解決が望まれる。

北朝鮮に関し、「国家安全保障戦略」では北朝鮮と中韓の連携への言及は見られないが、国際情勢が「地政学的競争の激化」に伴い実質的な陣営対立に移行していることは否定しがたい。こうした現実、核・ミサイル開発を加速し日本の安全保障にとって「一層重大かつ差し迫った脅威となっている」北朝鮮への対処をさらに複雑かつ困難にする。日本が、米韓両国との連携強化に加え、政策面で共通点が多いG7各国や豪州、EUなどとの協力、及びアジア諸国をはじめとする国際社会への働きかけを通じて、北朝鮮の脅威の増大と日本の政策への理解を深め、北朝鮮制裁の履行の実効性を高めていくことも有益であろう。

ロシア

「国家安全保障戦略」では、ロシアとの関係について、インド太平洋地域の厳しい安全保障環境を踏まえて我が国の国益を守る形で対応すること、同盟国・同志国等と連携しつつ、ロシアによる国際社会の平和と安定及び繁栄を損なう行動を防ぐこと、北方領土問題を解決して平和条約を締結すると日本の基本方針は不変であることが示されている。日本はG7の一員として対ロ制裁に加わり、ロシアにウクライナからの即時撤退を求めている。こうした日本の姿勢に対しロシアは「一方的で非友好的である」と断じ、平和条約締結交渉の中断、ビザなし交流の停止、北方四島での共同経済活動からの撤退を表明し、さらには政府・与党の政治家等を入国禁止処分にした。

日ロ関係はかつてないほどに冷却化し、当面関係回復は望めない。とはいえ、北方四島周辺での漁業やサハリンでのガス開発など日本の国益に直結する問題については、今後ともロシア側と交渉していく必要があり、そのための関係を維持することも重要である。日本は原則的な立場に基づく対ロ政策と両立する範囲で日本にとって国益となる分野でロシアとの対話を模索し、ウクライナ関連を含む安全保障分野で率直な意見交換を深めていくことが重要であろう。

欧州

「国家安全保障戦略」でも議論されている通り、世界のパワーバランスが変化する中で、日本は共通の価値を有する欧州各国、EU、NATO と安全保障分野を含む協力を一層強化していく必要がある。欧州各国もインド太平洋地域への関心を高めており、艦船や航空機の派遣、合同軍事演習などが増加しているが、その関心と関与の度合いには差異もある。欧州各国や組織のコミットメントを維持し、日本との協力を強化していくため、インド太平洋地域の戦略的重要性と安全保障環境の深刻さに関するこれらの諸国・組織の理解を深めるよう継続的に働きかけていく必要がある。日本が2023年に議長を務めるG7の枠組みでの協力も、欧州諸国との関係強化に有益であろう。また、欧州諸国にとって最大の安全保障上の脅威であり経済にも深刻な影響を与えているロシアのウクライナ侵略について、日本がウクライナへの積極的な支援を続けることも重要であり、この点でもG7議長国としての日本の役割への期待は大きい。

インド太平洋

「国家安全保障戦略」は、FOIP 実現に向けた取り組みとして、FOIP のビジョンの普遍化、自由で公正な経済圏、連結性、海洋安全保障、法の支配などの分野を挙げ、このためのODAの戦略的な活用を打ち出している。FOIP のビジョンの普遍化のため、2023年春に発表される予定の新たなFOIPのプランにおけるビジョンの具体化が期待される。質の高いインフラの提供や人材育成など、日本が取り組んできた息の長い協力を一層強化し、コロナ禍やウクライナ戦争、気候変動の影響を受けるASEAN諸国や太平洋島嶼国の経済社会開発を支えることが重要である。また、同志国の安全保障上の能力・抑止力を向上するための装備品・物資の提供やインフラ整備の協力も、インド太平洋地域の安全保障の強化にとって重要な取り組みであり、積極的な推進が期待される。

豪州との防衛協力は近年特に強化されてきており、これを一層進め二国間の具体的な協力を積み重ねるとともに、日米豪3か国の防衛協力もより広範かつ具体的な内容としていくことが重要である。フィリピンとの防衛協力の推進も重要であり、日本が円滑化協定(RAA)の早期締結を進め、日米豪比4か国の合同演習実施を含む多国間の防衛協力を強化することも、地域の平和と安定に寄与するであろう。インドとの間では、2023年1月に開催される予定の初の空軍共同訓練を含め、防衛協力と相互運用性の向上を引き続き進めることが重要である。また、2023年は日本がG7、インドがG20の議長国であることから、ホスト国同士での緊密な外交協力が期待される。

中東・アフリカ

中東・アフリカ地域では米国のプレゼンス低下と並行して、域内(アラブ諸国間、トルコ、イスラエル、イラン)で緊張緩和の動きがみられるとともに、中国の地域進出が注目される。地域秩序の流動化が続く中、ウクライナ戦争と対ロシア経済制裁の影響を強く受ける中東・アフリカを含むグローバル・サウスの声は、インドやアフリカの急速な人口増加もあって今後さらなる拡大が予想される。日本は、アフガニスタン支援や中東和平促進とパレスチナ支援、イラン核問題解決に向けコミットしてきたが、今後

も継続的にこうした課題に取り組むとともに、グローバル・サウスの国々との二国間関係及び多国間の枠組みを通じた関係強化に取り組んでいくべきであろう。

多国間協力

「国家安全保障戦略」は「国連安保理の改革を含めた国連の機能強化に向けた取組を主導する」としている。国連改革の実現にはコンセンサスあるいは大多数の賛同を得る改革案策定の難しさに加え、安保理常任理事国が有する特別の地位などの組織的・構造的な困難が立ちはだかるが、国連が深刻な機能不全に陥っているとの危機感は多くの加盟国に共有されており、日本が2023年から2年間安保理非常任理事国となる機会を生かして、国連改革の議論を前に進めることが期待される。同時に、日本が長年取り組んできた安保理運営の透明化などの地道な努力を積み重ねること、人間の安全保障や保健分野の取り組みなど、日本の強みを生かして地球規模課題の取り組みへの貢献を強化することも重要である。

自由で公正な貿易体制が困難に直面する中、WTOを中心とする多角的貿易体制の維持・強化とともに、インド太平洋地域における取り組みであるCPTPP、RCEP、IPEF等の枠組みを通じて、国際及び地域の経済秩序の維持・発展、国際規範の強化に貢献することも重要である。■