



新しい脅威と日本の安全保障

－ 提 言 －

1. 「新しい脅威」の2相－「更新された脅威」と「新顔の脅威」－を認識せよ
2. 安全保障政策の「複線化」に対応した日米同盟を
3. 北朝鮮、中国の「更新」された脅威に対しては、複合的対応と日米連携の必要を忘れるな
4. 「新顔」の脅威－国際テロ、大量破壊兵器拡散、失敗国家－に新発想の安全保障戦略を
5. 自衛隊任務の「複線化」に対応して、「国防」「海外任務」双方に適合する態勢を組め
6. 自衛隊の海外任務に関する一般法(基本法)を制定せよ
7. 集団的自衛権解釈に関してわが国の自主的議論を活性化せよ
8. 「対テロ国家戦略」を策定せよ
9. 防衛・安全保障の情報収集・分析・評価機能を強化し、かつ「秘密保護法」を制定せよ
10. 足腰の強い安全保障意識の涵養を図れ

2005年8月

日本国際フォーラム
政策委員会

政策提言

新しい脅威と日本の安全保障



政策委員会において報告する佐瀬昌盛主査（中央）

目 次

まえがき	1
第1部 新しい脅威と日本の安全保障(論考)	6
1. 「新しい脅威」の意味	6
(1) 「新しい脅威」の2義 - 「更新」と「新顔」 -	6
(2) 「新しい脅威」と「紛争」のかかわり	7
2. 日本の安全保障政策の「複線化」	7
(1) 「国防」の「更新」と「海外任務」の山積	7
(2) 「単線、しかもモノレール型」の今日的障害	8
(3) 「新しい脅威」と日米同盟	10
3. 「更新」された脅威への対処	10
(1) 北朝鮮	10
(2) 中国	11
4. 「新顔」の脅威と日本の安全保障	12
(1) 「9.11」「イラク」以後の新しい現実	12
(2) 国際テロリズム	14
(3) 大量破壊兵器拡散防止	16
(4) 失敗国家対策	17
第2部 新しい脅威と日本の安全保障(提言)	21
1. 「新しい脅威」の2相 「更新された脅威」と「新顔の脅威」を認識せよ	21
2. 安全保障政策の「複線化」に対応した日米同盟を	21
3. 北朝鮮、中国の「更新」された脅威に対しては、複合的対応と日米連携の必要を忘れるな	21
4. 「新顔」の脅威 国際テロ、大量破壊兵器拡散、失敗国家 に新発想の安全保障戦略を	22
5. 自衛隊任務の「複線化」に対応して、「国防」「海外任務」双方に適合する態勢を組め	22
6. 自衛隊の海外任務に関する一般法(基本法)を制定せよ	22
7. 集团的自衛権解釈に関してわが国の自主的議論を活発化せよ	22
8. 「対テロ国家戦略」を策定せよ	23
9. 防衛・安全保障の情報収集・分析・評価機能を強化し、かつ「秘密保護法」を制定せよ	23
10. 足腰の強い安全保障意識の涵養を図れ	23
巻末資料	24
1. 日本国際フォーラムについて	24
[住所]〒107-0052 東京都港区赤坂 2-17-12-1301	24
2. 既発表の日本国際フォーラム政策委員会政策提言	25
3. 財団法人日本国際フォーラム役員名簿	26
4. 財団法人日本国際フォーラム法人正会員名簿	27
5. 財団法人日本国際フォーラム会員制度のご案内	28

まえがき

今日の日本の安全保障政策は、いわば地殻変動期を迎えている。この地殻変動は、日本が直面する二種の「新しい脅威」によってもたらされている。第一は、従来からその脅威源および脅威性の存在は認識されていたが、近年の国際環境の変化、脅威源の側のさまざまな政治的・経済的事情変更、軍事技術面での新展開などによって、その脅威の性質がいわば「更新」された脅威である。本政策提言では、これを「更新」された脅威と名づける。第二は、従来はその脅威性が認識されていなかったか、あるいはその認識が弱かったが、近年、とりわけ冷戦終結以後になっていわば「新顔」の脅威として認識レベルに登場してきたものである。これを第一分類の「更新」との対比で、「新顔」の脅威とする。

2001年9月11日に米国で発生した同時多発テロは、高度情報社会化した先進民主主義国の中枢を非国家主体が瞬時に大規模に破壊できることを実証した。長らく安全保障政策は、国家対国家の場で相対的に合理的な対応が可能であるとの前提下で組み上げられてきた。だが、この前提は揺らぎ、いまや、そのような合理性を無視して、無軌道かつ大規模な破壊をも実行する（大量破壊兵器をも用いかねない）非国家の行為主体をも脅威の中核の一つと見做して、安全保障政策を再構築しなければならない時代に入った。

しかし、9.11後の安全保障を論じて見落とされがちなのは、旧来の伝統的脅威までもがこの「新顔」の脅威とかかわりつつ、「更新」され、日本の安全保障に深刻な影響を及ぼしうる可能性である。例えば、北朝鮮の核とミサイルの問題は、それが「新顔」の主体に移転されるリスクを考え合わせると、単に北東アジアでの脅威にとどまらず、グローバルな脅威としても捉える必要が出てきた。また、非対称的な攻撃手法が米国を含む先進国に深刻な動揺をもたらす可能性は、例えば米軍の地域的関与に対する信頼性にも影響を与えかねない。二種の「新しい脅威」をこのように相関的に捉えることが、現在の日本の安全保障政策の基軸を設定する上で、極めて重要となった。

近年、9.11後のアフガニスタン戦争、イラク戦争への対応をめくり、日本の安全保障論も「更新」されつつある。それは、「新しい脅威」がかつての日本の法的枠組みをもってしては捉えきれず、わが国の想定した安全保障政策の空間的ひろがりを見無視する性質を持っているからである。ために日本はアフガニスタン戦争に際しては、

「テロ対策特別措置法」を制定、インド洋に海上自衛隊艦艇を派遣し、米英海軍を対象とする洋上給油活動を行った。また、イラク戦争後には、「イラク復興支援特別措置法」に基づき、イラク南部のサマーワに陸上自衛隊を派遣し、人道復興支援活動を展開している。さらに、2004年12月に閣議決定された新防衛大綱では、「多機能弾力的防衛力」を中核概念として打ち出し、従来の「基盤的防衛力」に代えて、自前の防衛努力、二国間同盟及び多国間安全保障を柔軟に組み合わせる防衛政策の構築を謳った。

本政策提言は、上述の二種の「新しい脅威」が空間的、次元的に複雑な相関関係にあるとの認識に立って、地殻変動期にある日本の安全保障政策を柔軟に新構築するように促すものである。

この政策提言は、以上のような考えに基づいて、つぎのとおり、第1部においてその「論考」を明らかにするとともに、第2部においてそれらを「提言」として整理、提示する。

なお、本政策提言の「まえがき」および「提言」部分は英訳され、本政策提言の日本語全文とともに当フォーラムのホームページ(<http://www.jfir.or.jp/>)上で公開され、また、各方面に配布されている。

この政策提言は、日本国際フォーラムの政策委員会が2004年7月20日の第1回会合において審議を開始し、2005年5月31日の第4回会合において最終案を採択したものである。この間、**佐瀬昌盛**拓殖大学教授を主査、**三好範英**読売新聞社国際部次長、**宮坂直史**防衛大学校助教授、**高橋杉雄**防衛研究所教官をメンバーとするタスクフォースがその審議を補佐し、最終案の起草にあたった。最終案文確定後の政策提言は、全政策委員に送付され、下記の79名の政策委員がその内容を承認してこれに署名した。

本政策提言審議の過程では、第2回会合において、柳澤協二内閣官房副長官補を講師に招き、貴重な意見を伺うことができた。また、審議の各段階において、関係省庁幹部から成る政策委員会参与各位から有意義なご助言をいただいた。改めて深く謝意を表したい。申すまでもないことながら、本政策提言の内容に対して責任を有するのは、本政策提言に署名した政策委員のみであって、講師、政策委員会参与を含む部外の助言者は、その内容に対していかなる責任を負うものでもない。

2005年8月

政策委員長
副政策委員長
政策委員

伊藤 憲一	日本国際フォーラム理事長兼所長
吉田 春樹	吉田経済産業ラボ代表取締役
愛知 和男	関西大学理事兼客員教授
秋元 一峰	秋元海洋研究所所長
秋山 昌廣	海洋政策研究財団会長
阿曾村邦昭	麗澤大学客員教授
荒井 好民	システムスイーナショナル会長
有馬 龍夫	前早稲田大学教授
石垣 泰司	東海大学法科大学院教授
石津 朋之	防衛庁防衛研究所戦史部主任研究官
伊藤 英成	トヨタ車体常勤監査役
猪口 邦子	上智大学教授
今井 敬	新日本製鐵相談役名誉会長
今井 隆吉	世界平和研究所研究顧問
今川 幸雄	元駐カンボジア大使
内館 牧子	脚本家
鶴野 公郎	慶應義塾大学教授
浦野 起央	日本大学名誉教授
江畑 謙介	拓殖大学海外事情研究所客員教授
大木 浩	前衆議院議員
大蔵雄之助	異文化研究所代表
太田 正利	元駐南アフリカ共和国大使
大場 智満	国際金融情報センター理事
岡 照	芹沢記念企画
小笠原敏晶	ニフコ会長/ジャパンタイムズ会長
小此木政夫	慶應義塾大学法学部長
小山内高行	早稲田セミナー顧問
甲斐 紀武	日本国際フォーラム参与
柿澤 弘治	元外務大臣
金子 熊夫	エネルギー戦略研究会会長
川上 高司	拓殖大学特任教授

木下 博生	日本防衛装備工業会理事長
木村 明生	青山学院大学名誉教授
木村 崇之	国際基督教大学客員教授
黒田 眞	安全保障貿易情報センター理事長
小島 朋之	慶応義塾大学教授
斉藤 昌二	元三菱化学顧問
坂本 正弘	日本国際フォーラム主任研究員
佐久田昌昭	日本大学名誉教授
左近允尚敏	平和・安全保障研究所評議員
佐瀬 昌盛	拓殖大学海外事情研究所教授
澤 英武	評論家
澤井 昭之	元駐ノルウェー大使
志鳥 學修	武蔵工業大学教授
島田 晴雄	慶應義塾大学教授
清水 義和	日本国際連合協会理事
神保 謙	慶応義塾大学専任講師
鈴木 棟一	政治評論家
鈴木 淑夫	鈴木政経フォーラム代表
高橋 一生	国際基督教大学教授
田久保忠衛	杏林大学客員教授
田島 高志	東洋英和女学院大学大学院客員教授
田中 明彦	東京大学教授
堂之脇光朗	日本紛争予防センター副会長
トラン・ヴァン・トゥ	早稲田大学教授
永野 茂門	日本戦略フォーラム理事長
鍋島 敬三	評論家
西村 真悟	衆議院議員
西村 英俊	双日ホールディングス特別顧問
野田 宣雄	京都大学名誉教授
野村吉三郎	全日本空輸最高顧問
袴田 茂樹	青山学院大学教授

長谷川和年	日・豪・ニュージーランド協会会長
畠山 襄	国際経済交流財団会長
服部 靖夫	セイコーエプソン取締役副会長
花井 等	麗澤大学教授
平沼 赳夫	衆議院議員
平野 拓也	科学技術広報財団理事長
吹浦 忠正	東京財団研究推進担当常務理事
藤澤 義之	メリルリンチ日本証券会長
船田 元	衆議院議員
星野 俊也	大阪大学大学院教授
正木 寿根	元ジャパントイムズ報道部長
眞野 輝彦	聖学院大学大学院教授
茂木賢三郎	キッコーマン取締役副会長
森井 敏晴	天理教名古屋大教会前会長
山内 昌之	東京大学教授
山下 英次	大阪市立大学大学院教授
屋山 太郎	政治評論家
吉富 勝	経済産業研究所所長
渡辺 利夫	拓殖大学教授

(五十音順)

第1部 新しい脅威と日本の安全保障(論考)

1. 「新しい脅威」の意味

(1) 「新しい脅威」の2義 - 「更新」と「新顔」 -

イ. 今日の「日本の安全保障」とのかかわりで「新しい脅威」という場合、さしあたりつぎの2義がある。第一、従来からその脅威源および脅威性の存在は認識されていたが、近年の国際環境の変化、脅威源の側のさまざまな政治的・経済的事象変更、軍事技術面での新展開などによって、その脅威の性質がいわば「更新」された。本提言では、これを「更新」された脅威と呼ぶことにする。第二、従来はその脅威性が認識されていなかったか、あるいはその認識が弱かったが、近年 冷戦終結以後 になっていわば「新顔」の脅威として認識レベルに登場してきた。これを第一分類の「更新」との対比で、「新顔」の脅威とする。

ロ. 具体的に言うと、わが国にとり第一分類に入る主要な脅威源とは、 朝鮮半島上の南北間軍事対峙と、 台湾海峡兩岸の中台間軍事対峙である。この二つの脅威源は、冷戦初期に由来する緊張からきており、その意味では「古顔」だが、その脅威の性質は近年になって「更新」された。 に関しては、北朝鮮が「ノドン」ミサイルの保有に加えて、大量破壊兵器 とくに核兵器 の保有に到達したか、あるいはその直前状態にあること、また、わが国に対して武力工作船活動を多用するようになったこと、 に関しては、中国が過去15年強の目覚ましい経済発展を背景に、台湾威嚇用の空海軍戦力を増強するかたわら、わが国近海を含む東アジア海域で軍事力を背景に拡張主義的な海洋資源獲得姿勢を示していること、などが特に指摘できる。

ハ. 第二分類の「新顔」の脅威にどのような種類があるかの判断は、論者によって差がある。だが、おおむねつぎの2点が指摘できる。すなわち、多くの論者が異論なく挙げるものとして、国際テロリズム、大量破壊兵器の拡散(特に核の「闇」拡散)、小型兵器(小火器)野放しの広域化、失敗国家の増加とその一層の惨状化、組織犯罪の国際的広域化、深刻化、など。他方、別の議論として、地球温暖化、先進・非先進地域それぞれの人口問題(前者では人口逆ピラミッド・後者では飢餓との相関)、エイズ・サース等の新型疫病蔓延、などの脅威性を説く声がある。この は、近年台頭の著しい「人間の安全保障」論者によって、「新しい脅威」として強調される。

(2)「新しい脅威」と「紛争」のかかわり

- イ. 本提言では、このうち、第二分類(「新顔」)で挙げた「人間の安全保障」論領域の脅威を、一応考察の対象外におく。この種の脅威を軽視してよいわけではないが、「新しい脅威」と「紛争」の関連性を考えると、そうするのが適切だからである。「人間の安全保障」論的な性質の脅威は、ほかの「更新」「新顔」の諸脅威とともに「新しい脅威」と括られるにしても、脅威としての発現形態は長期疾患的であり、直接的に「紛争」形態をとらない。この脅威発現形態の差を無視して十把一からげに議論すると、提言は焦点の定まらないものとなりかねない。
- ロ. 本提言の考察対象は、「紛争」形態をとって発現するタイプの「新しい脅威」である。「紛争」の最も明瞭な形態は国家(政権)間の「武力紛争」である。だが、本提言ではより広義の紛争概念に立ち、「準武力紛争」、「非対称主体間紛争」、「国際秩序攪乱型・潜在紛争要因」等をもそこに含める。先の第一分類の「更新」された脅威、すなわち、強引な軍事政策をテコに生き残ろうとする北朝鮮の動向、および、中国の軍事強勢化志向は、将来的に国家間、ないし政権間の、新しい軍事的手段をもってする紛争として発現するおそれのある脅威である。また、第二分類(「新顔」)の に挙げた諸脅威は、それ自体が直接・間接的に「紛争」誘発性の高いものである。

2. 日本の安全保障政策の「複線化」

(1)「国防」の「更新」と「海外任務」の山積

- イ. 今日の日本の安全保障環境は、世界の他の主要国のそれとは異なる複雑な性格を帯びている。世界的な冷戦は15年前に終わったが、日本の周辺では朝鮮半島、台湾海峡にみるように、冷戦の初期に由来する緊張源が消滅するどころか「更新」された脅威として存続している。ゆえに国家としての防衛「国防」は日本の安全保障政策中で依然、中核的意味を持っている。脅威の「更新」につれて、わが国の防衛政策も「更新」の必要性に迫られている。他方、今日の日本の安全保障政策は狭義の「国防」専念ではすまなくなった。すなわち、世界はバルカンや東南アジア、あるいはアフリカで多発した内戦型紛争や人道的緊急事態への対応に追われ、わが国も国際平和協力法や国際緊急援助隊法の枠組みでカンボジア、東チモール、モザンビーク、ルワンダ、ゴラン高原などに自衛隊を派遣する経験を積んだ。さらに、21世紀に入ると、前記の9.11テロ、03年3月のイラク戦争という新しい事態を前に、日本は「テロ対策特措法」や「イラク人道復興支援特措法」の枠組みで、自衛隊を相次ぐ海外任

務に送り出してきた。04年6月には、イラクでの暫定政権への主権委譲に伴い、自衛隊は人道復興支援のための国連安保理決議1546に基づく多国籍軍活動に協力するところまで、事態は進んだ。

ロ. このことは、今日の日本の防衛・安全保障政策が、「更新」された脅威に対しては自衛隊の「主たる任務」たるわが国の防衛を引き続き担当するとともに、「新顔」の脅威に対して国際協調的に対応していくという、複線型に移行しつつあることを物語る。このこと自体、今日の先進主要国中では実はかなり異例となっている。しかし、日本の防衛・安全保障政策が複線化したことの意味、および主要国中ではそれが異例であることの意味は、わが国の朝野で十分理解されるには至っていない。

ハ. 世界の先進主要国についてみると、米国はその安全保障の関心および政策が全地球的であるため、簡単には比較の対象たり得ないが、G8参加国である英仏独伊露およびカナダについてみると、露を除く西側主要諸国では冷戦終焉の結果、自国の安全を直接に脅かす外国勢力は見当たらなくなり、安全保障政策中で狭義の「国防」が占める比重は著しく低下した（露の場合は、チェチェンおよびその近接地域の情勢が物語るように、その安保政策は対国内諸民族や「近い外国」旧ソ連邦構成国に重点を置く、あまりに特殊なもので、他の主要国と同列には論じられない）。かつて西側と呼ばれた他の主要国では、「国防」は安全保障政策中で最劣後順位に置かれる傾向が見られ、各国軍の主任務はむしろ、「新顔」の脅威に対処するための国際的共同介入活動の方向へと収斂しつつある。その代表例は、かつて冷戦最前線国だったドイツである。今日のドイツは、狭義の「国防」を自国軍任務の最劣後順位に置き、国際的共同介入任務にほぼ専念する新しい単線化政策を表明している。このような事情を知ると、日本の安全保障政策が今日になって複線化しつつあることが、いかに異例であるかが理解できよう。

(2)「単線、しかもモノレール型」の今日的障害

イ. ほんの15年前まで、わが国で防衛・安全保障政策の複線化は予想されていなかった。防衛政策は定義の曖昧な「専守防衛」で説明された。「総合安全保障政策」論の提唱（大平正芳政権時代）では日本は他国に先駆けていたが、その関心は複合的手段を駆使してわが国の国民生活と産業活動のためエネルギー、資源、農産物等の安定確保をどう図るかにほぼ尽きていた。軍事的性格の議論としては、そのためのシーレーンを日米共同でどのように守るかしかなかった。つまり、日本の安全保障論は内向きの単線型であった。地球上、遠近の

伝統的脅威が「紛争」化する際に、わが国がそれにどう関与するかは、「専守防衛」の思考枠組みではそもそも議論されなかった。

ロ． さらに、日本の防衛・安保政策は普通の単線構造ではなかった。国連憲章がすべての国家に認める「個別的又は集団的自衛の固有の権利」のうちの集団的自衛権は、政府の憲法解釈で「憲法上行使不可」とされた。日本は個別的自衛権のみを行使できるという。これは、国防任務専任型という単線構造中でも特殊なモノレール方式だと言える。わが国独特のこの憲法解釈に対する国内からの疑義表明は、今日ではもはや珍しくはない。しかし、近年の日本の防衛・安保政策が狭義の「国防」と自衛隊による「海外任務」という複線型に移行しても、近年制定された防衛・安全保障の諸法制はいずれも、「個別的自衛権オンリー」のこのモノレール方式に拠っている。世界でこのようなモノレール方式を採用している国、すなわち、集団的自衛権の行使を自国に法理的に禁じている国は、日本以外にはない。この特殊日本的事情が、上述の複線化進展中の今日の防衛・安保政策の真の脱皮を妨げている。

ハ． わが国の安全保障政策は国防専念の「単線型」から、自衛隊の海外任務をも重視する「複線型」に移行した。この「複線化」は、朝鮮半島や台湾海峡での「更新」された脅威が「紛争」化することなく解消されない限り、ほとんど不可逆のプロセスである。この「複線化」は、受容かつ是認されなければならない。しかし、「個別的自衛権オンリー」というモノレールの方式のまま「国防」と「海外任務」の複線をこなすことには、大きな無理がある。モノレールを2本レール（「個別的・集団的自衛権の行使は可能」）に換えることは、もともと「単線型」時代にも必要だったのだが、「複線型」時代にあっては焦眉の急務である。

ニ． 単線鉄道の複線化には新たな資金投入が必要であるのと同様に、単線型（「国防」専念）であった安全保障政策を複線化（「国防」プラス「海外任務」）するには、安全保障支出（防衛予算）の然るべき増額が必要である。その際、従来経費の合理化を図るべきことは当然だが、従来任務に加えて新任務を重視するのならば、財政、充当人員等の面での相応の追加が必要であることは常識に属する。この常識を考慮しない場合、それぞれの任務の達成は不十分なものとなろう。現状では、財政難を理由にこの点での配慮が十分だとは言えない。このままでは、「更新」された脅威に見合う対処、すなわち「国防」の「更新」がおろそかにされる危険がある。後に再度言及するが、新しい「海外任務」を「本来任務」に格上げしても、「国防」任務が全うされない場合には「海外任

務」も成り立たないことを心すべきである。

(3)「新しい脅威」と日米同盟

イ. 「更新」された脅威、「新顔」の脅威の双方についてわが国の「複線型」対応能力の増幅が必要である。歴史的な理由からも、また合理性の見地からしてもその最も妥当な道は、日米同盟協力の強化である。その際、わが国の立場から具体的に求められるのは、「更新」された脅威との関係で米国による核の傘と打撃力の保証、また、「新顔」の脅威との関係では米軍の戦略情報能力や戦略輸送能力による支援であり、これらの分野では運用面にまで踏み込む日米協力を進めるのが適切である。ただし、たとえばわが国にとっては特大に映る北朝鮮の核の脅威が、米国にとっては「新しい脅威」の「ワン・オブ・ゼム」としか見なされない可能性もある。また、対中国でも、日米間で脅威認識に若干の差が生まれる可能性がある。この種の脅威認識ギャップが同盟協力を齟齬をきたさないよう、日米間で不断に戦略協議に努め、互いの脅威認識をすり合わせる必要がある。認識ギャップが埋まらない場合、必要な手立ては日本自身が講じなければならない。

ロ. 現在進行しつつある米軍再編についても、この視点から対応しなければならない。つまり、「複線化」された安全保障政策の各個にとりより効果の大きい基地ネットワークを考え、その運用面にまで踏み込む新たな同盟協力体制の構築を図るのである。日米軍事協力を一層強化し、また「更新」された脅威への自らの対処能力を高める見地からして、基地の日米共同使用も検討に値するだろう。これらは、結果として沖縄をはじめとする地域の基地負担の軽減に結びつく可能性も拓くであろう。

3. 「更新」された脅威への対処

(1) 北朝鮮

イ. 「更新」された脅威の1つは、日本を射程内に置く相当数のミサイルと大量破壊兵器 とくに核 とを保有し、放置するとやがては両者を結合(核戦力化)するにいたるとみられる北朝鮮の軍事力である。これはまた、大量破壊兵器の拡散源ともなり得るから、北朝鮮問題は単にわが国周辺地域の問題であるだけでなく、グローバルな安全保障上の懸念となりつつある。そのため、6カ国協議を通じて、あるいは日米共同の外交圧力の下、北朝鮮に核の完全放棄と将来にわたる断念を強いることは、グローバルな安全保障環境を安定させる上でも必要である。ただし、それが奏功しない場合に備えて、わが国としても

防衛手段を整備する必要がある。北朝鮮から直接に飛来するミサイル兵器に対しては、既存能力や既存措置の改善・強化をもって臨むことはできない。日本はこの種の脅威に対処するため、自衛能力の「更新」を図らなければならない。その一つの方策は、弾道ミサイル防衛能力の具備である。

ロ． 03年12月19日、政府は現有のイージス艦と地対空誘導弾ペトリオットの活用による BMD（弾道ミサイル防衛）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・財産を守るための純粋に防衛的な、かつ、唯一の手段」であるとの理由で、同システムの整備を決定した。正しい方向への一歩である。だが、これをもって事足れりではない。わが国を射程に収める北朝鮮の「ノドン」はすでに100基を大きく超えると見積もられているから、初期型 BMD システムの効果は名目的なものにとどまる危険がある。中国の中距離弾道ミサイル戦力も拡大が進められていると推測される。これらの弾道ミサイルの脅威を無力化するため、これまで逡巡してきた日米共同開発に踏み切り、より高性能な迎撃体の開発に向けた努力を今後とも強化すべきである。

ハ． 弾道ミサイル防衛は100パーセントの確率をもち得ない。ゆえに、北のミサイル攻撃着手が確実となった段階では、それを阻止する意志と、阻止できる打撃力が、本来はわが国に備わっていなければならない。そういう事態に直面して「座して死を待つ」ほかないというのが日本国憲法の命じるところではないとは、しばしば指摘されてきた。そういう事態での攻撃阻止の意思と能力を持つためには、いわゆる「専守防衛」論の見直し、あるいは新たに定義される「専守防衛」論の下での策源地打撃力の保有も真剣に検討してみる必要がある。

ニ． 他方、湾岸戦争でも判明したように、米軍の圧倒的な攻撃力をもってさえ、弾道ミサイルの移動式発射台を破壊することは困難をきわめる。中距離弾道ミサイルの多くが移動式で発射されることを考えると、かりに「専守防衛」を見直して策源地攻撃能力を得たとしても、わが国のもち得る打撃力の主体的な効果は低い。従って、「専守防衛」の見直し効果を誇大視せず、打撃力の必要な局面では米軍に依存する現在の防衛政策を維持強化する方策が賢明であることは、論を俟たない。

(2) 中国

イ． 中国の国勢は、自国民を飢餓線上に曝しながら軍事偏重路線を突っ走る北朝鮮とは著しい対照をなす。経済の急拡大が空海軍の着実な増大を可能にして

いる。同時に、経済の拡大が海洋資源確保面での国家関心を刺戟し、とくに東シナ海、南シナ海での拡張主義的行動を誘発していることも疑えない。さらに、台湾の動向に北京は神経を尖らせている。台湾での民主主義の定着は、それ自体、日本が歓迎するところだが、他面、それが台湾の独立志向を助長する可能性も否定できない。そのことが北京を警戒させ、その軍拡を促す重大要因ともなっている。いずれにせよ、中台関係の将来もさることながら、中国の軍事能力の推移そのものがわが国の安全保障環境を大きく左右する。ゆえにそれは、日本の安全保障政策の恒常的な関心事項であり、観察対象でなければならない。

ロ． 中台の軍事力比較ではともかく、日米安保体制との比較で言えば、核戦力、通常戦力のいずれでも日米同盟側がはるかに対中優勢にある。この対中優勢はなお当分、続く。ゆえに、現状において日本が中国の脅威を過度に怖れることは、賢明でない。問題は、中国が将来、戦略核戦力面での対米劣勢をかなり挽回することに成功する場合である。その場合、かつて1970年代末にソ連の核戦力増強を前に西欧が米国の拡大抑止の信頼性の低下、ひいては、米欧間「デカプリング」の発生を懸念したのに似て、日米「デカプリング」の危険が生じかねない。その見地からして、緊密な日米安保関係の維持が第一義的に必要であることは論を俟たない。と同時に、わが国自身としても、中国戦略核増強と米国戦略核削減の相関関係の変化や米本土防衛ミサイル・システム能力の推移を注視しつつ、デカプリング回避に向けての防衛力整備（ミサイル防衛システムの日米共同研究開発など）を進める必要がある。なお、そのあかつきには、対北朝鮮では沈静化した「日本核武装」論が、日本の内外で再台頭する可能性もある。その場合にどう対応するかも、静かに思量しておく必要がある。

4. 「新顔」の脅威と日本の安全保障

(1) 「9.11」「イラク」以後の新しい現実

イ． 冷戦後の世界ではまず各地での内戦型地域紛争が国際社会の注視を浴び、ついで非通常型脅威のテロリズムが国際犯罪等ともども、強い関心を集めた。それでもそれらは当初、先進国に対する脅威としては比較的軽度のものと捉えられてきた。しかし、9.11国際テロで事情が一変、不安定地域で育つ非国家主体が高度情報社会化した先進民主主義国の中枢を瞬時に大規模に破壊できることが衝撃的に実証された。国家対国家の場で相対的に合理的な対応が可能との前提下に組み上げられてきた安全保障政策が、いまや、そのような合理性を無視して、無軌道かつ大規模な破壊をも実行する 大量破壊兵器をも用いかねない 非国家の行為主体を脅威の中核の一つとして再構築されなけれ

ばならない時代を迎えた。

ロ. だが、この「新顔」の脅威が日本の安全保障とどう関係しているかは、わが国ではまだ十分に吟味されていない。例えば、中東の富豪の血縁者が過激思想に走り、アフリカ大陸やアフガニスタンにテロリスト養成基地を設け、そこで訓練されたテロリストが全世界にネットワークを張り、大量破壊兵器の「闇市場」にもアクセスをもちかねず、短時間で先進諸国や戦略要衝に移動し、テロ攻撃に出る。その際、それが目的達成に役立つとあれば、日本をもテロ攻撃の対象に指定、恫喝する。テロ生起の舞台は可視的空間に限定されず、サイバー空間にも拡がろうとしている。他方、国家としてもテロ体質をもち、核への執念を捨てない北朝鮮のような国家から、大量破壊兵器やミサイルがなんらかの経路を辿ってこれらの無軌道な非国家主体に移転される危険性も排除できない。これが「新しい脅威」の光景なのである。

ハ. 翻って、日本のこれまでの防衛・安全保障の政策体系では、「グローバル」（PKO 法等）、「リージョナル」（周辺事態法等）、「ナショナル」（有事法制等）という3レベル別、ないし3空間別で整理・区分され、それぞれの区分ごとの施策の費用対効果や国益上の利害得失が論じられてきた。しかし、「新顔」の脅威がたとえば上述のような発現形態をとると想定される今日では、従来のような可視的なレベル別ないし空間別の区分に立つ安全保障対応をもってしては時代遅れとなる懸念も出てきた。「新顔」型の「新しい脅威」は、サイバー空間をも含めてそのいずれにもまたがるものだからである。

ニ. このような性格の「新しい脅威」に対応して、わが国の安全保障は当然、そのいずれにも同時に目配りしたものでなければならない。現実的に即して言う、国際テロ勢力を掃討する必要からのアフガニスタン関与（「テロ対策特措法」下、インド洋での他国艦艇への洋上給油が主体）、イラクを国際テロの新たな温床としないための、すなわち、イラクを新たな政治的「失敗国家」たらしめないため、人道復興支援をもっての多国籍軍活動への協力、「失敗国家」や不安定国家中に拠点をもつ国際テロ勢力の手に国際的「闇市場」経由で大量破壊兵器がわたらないようにする国際的監視・阻止体制（PSI 等）への参加、サイバー・テロに対する国際的共同対処への参画、などは、それ自体がいまや同時に日本の安全保障政策の重要措置となりつつある。

ホ. 顧みて言えば、1992年制定の「国際平和協力法」に基づく「国際貢献」は、脅威に直面するわが国の安全保障行動そのものだと理解されてはいなかった。率直に言えば、それは、安全を享受する日本による、窮地にある他者への

「協力」だと考えられていた。しかし、「テロ対策特措法」「イラク人道復興支援特措法」以下、上述の ～ にみるような今日の海外ないし国際任務は、曲折した脅威に直面するわが国自身の安全保障行動、あるいは広義の防衛行動と理解されるべきなのである。国際安全保障がかつてなく地域的な境界を横断するに至り、その結果、日本の防衛・安全保障政策もまた従来の「空間」区分を超える再編成を迫られている。

(2) 国際テロリズム

- イ. 国際テロリズムの脅威への対策は、国内体制、国際体制の両面からの考察が必要だが、無論、両者は密接に関連する。国際体制の中でわが国が「脆弱な環」にならないことが、強固な国際体制成立の基本条件だからである。だが、現実にはわが国の国際テロリズム対策には、他の先進主要国と比較して不備が目立つ。第一に、政府全体としてテロ対策の原則がなく、取り締まり対象たるテロ、テロリスト(テロ組織)については国内法規上の定義すら見当たらない。主要国に存在するいわゆる「反テロ法」も日本には欠けている。第二に、そのテロ対策には関係省庁間での「縦割り」の弊が色濃い。すなわち、警察庁をはじめ、外務省、法務省・公安調査庁、経済産業省、国土交通省、総務省、厚生労働省、金融庁、消防庁、海上保安庁、防衛庁、農林水産省などの国内諸官庁がなんらかの形で、またテロの形態別に分担するような形で(例えばバイオテロは厚生労働省の所管)、対テロ措置に関わっている。だが、テロ情報の交換が不十分なことをはじめ、その取り組みは戦略的に統合されていない。
- ロ. テロ対策は、施策の見地からは「未然防止」「被害管理(テロ災害への対処)」「事件後のテロリストへの対応」などの各段階がある。必要なのは各施策のバランスと総合的展開である。このうち「未然防止」については、2004年12月に『テロの未然防止に関する行動計画』(国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部 本部長は官房長官)が策定された。これは、16項目にわたる未然防止措置について、それぞれ2004年度から06年度のうちに実施すると定めた点で画期的である。だが同時に、「被害管理」や「テロリストへの対応」の面で、国内連携、国際協力を通して、さらに強化を図る必要がある。
- ハ. 以上の事情に照らして、つぎの国内諸施策が必要である。他の主要国と同様に「反テロ法」を制定する必要がある。そこでは、日本の権益を脅かす「海外テロ組織」をわが国独自に指定し、該当組織所属者の入国禁止、既入国者の強制退去、該当組織への資金供与も含めた「支援行為」の違法化、などを謳う。その前提として、国内関係機関の間に関連情報のデータベース共有化を進め、

関連国際機関および他国との情報交換を拡大し、データベースの充実を図る。なお、テロ組織の指定については、前記『テロの未然防止に関する行動計画』でも「今後検討を継続すべき対策」の1つとして挙げられている。テロ対策体制を調整する必要がある。縦割りの弊害を克服するために、具体的には、内閣官房に「テロ対策国家調整官」(仮称)を設け、テロ関連の戦略、法案、予算編成、情報収集・分析、対テロ広報、被害管理訓練の立案・実施などに専任させる。この調整官は対外的には、各国テロ対策担当閣僚のカウンター・パートとなる。

二. 反テロ国際協力を強化する必要がある。国際テロ対策は、すでに国連、G8 では無論のこと、アジアでも APEC、ASEAN の枠組みなどで協議され、専門家会合の開催、対テロ・センターの設置も実現した。それらの場で日本は積極的にイニシアチブを取る立場にある。そのため、テロ対策の分析や施策提言を行い得る専門人材の養成が政府内外で急務である。日米同盟の強化に資するかたちの反テロ国際協力を推進する必要がある。日米間には捜査共助条約と犯罪人引渡条約が締結されており、法執行分野では機動性が発揮できる。それに加えて、テロリスト追跡、武器・資金関連物資の移動阻止のための相互支援、米国によるテロリスト根拠地攻撃の際の日本の後方支援などで、両国が恒常的な体制を構築することが望ましい。一国へのテロ攻撃は他国へのそれとみなして共同対処するという発想である。反テロ国際協力の強化の観点からは、日本の権益にとりきわめて重要な存在であるのに、国際テロリストが容易に移動・潜伏・活動できる東南アジア諸国に対して、反テロ能力の向上に資する「キャパシティ・ビルディング」型支援の強化がなお必要である。これは、捜査・鑑識用の機材、出入国管理に係る機器材、CBRN(化学・生物・放射能・核)テロ対応機器材などの供与から指導、さらにはテロ資金規制の助言などを含む。これら諸国は国際テロ関連諸条約の多くを締結していないのが実情である。日本からの対テロ支援の一部はすでに実施されつつあるが、必要なのは、支援要請に応じる受身の対応ではなく、わが国の安全保障戦略体系の一環たる「対テロの国家戦略」(ホ.で後述)に従って、積極的、かつ主体的な支援へと移行していくことである。

ホ. 米国は、2003年2月に「対テロの国家戦略」文書を発表した。米国が対テロで何を目標とし、いかなる方法でそれと取り組もうとしているかは、そこに一目瞭然である。わが国にはこの種の基本戦略文書がない。そのため、政府が何を目標としているのか、どの程度の警戒体制の持続を関連諸機関に要望しているのかが不明で、内外から戸惑いと疑問の声が出てくる。テロの「未然防止」

「被害管理」等で、政府にとり自治体や民間との長期にわたる連携は不可欠である。国際テロリズムは一過性の現象ではないことは、すでに国際的常識であるから、政府は、国際テロ対策の長期および中短期の目標、わが国にとっての脅威の評価、テロ情勢の全般的分析、わが国の対応手段等を総合的に説明する文書、すなわち「対テロの国家戦略」の策定、発表を急ぐべきである。

(3) 大量破壊兵器拡散防止

イ. 「新顔」の脅威である大量破壊兵器の拡散は、先述の例示的記述にも明らかのように、国際テロリズムと密接に関連している。このことは、大量破壊兵器およびその運搬手段がテロ組織にわたることのないよう立法化を各国に義務づけた 2004 年 4 月 28 日の国連安保理決議 (1540) が全会一致で採択された事実を照らして、世界共通の認識となっている。とくにわが国の場合、わが国に対する核・ミサイル脅威となるだけでなく、世界の不安定地域に向けての拡散源となりかねない北朝鮮という存在を至近距離に抱えているため、この領域では特段の積極性を発揮し、率先して各国に核テロ防止条約の批准、大量破壊兵器関連の輸出規制強化、「核の闇市場」の解明と一掃を呼びかけるべきである。さらに、G8 の枠組みを通して、ロシアにおける核物質の管理・処分の確保、および生物兵器の廃棄の実現を期すべきである。

ロ. 今日、国際条約上の最難題の一つは、生物毒素兵器禁止条約の査察検証体制の整備である。その整備は一般論としては望ましいが、実際面では米国が知的所有権問題との関連で難色を示し、日本もまたバイオテクノロジーの技術競争との関係から、化学兵器禁止条約の場合のような査察体制の導入には同意をためらっている。この面では、技術先進国の合意可能な査察検証体制とは何かを、わが国としても率先、具体的に提示する必要がある。

ハ. 大量破壊兵器拡散防止についても、問題はむしろ、わが国のこれまでの国内体制にある。従来、軍縮・不拡散関連条約は外務省、輸出管理は経済産業省、ロシア原潜の解体支援は外務省、ロシア余剰兵器プルトニウムの管理・処分問題は外務省および文部科学省が担当し、「拡散安全保障イニシアティブ (PSI)」では外務省を取りまとめ役として実に 11 省庁 (内閣官房、警察庁、防衛庁、法務省、公安調査庁、財務省、経済産業省、国土交通省、海上保安庁、水産庁、外務省) が関わっていて、総合的な戦略的対応は望むべくもなかった。国際テロ対策の場合と同様、ここでも政府としての総合調整の仕組みが必要であり、そのため、内閣官房に閣僚級調整ポストを置くことを検討すべきである。

(4) 失敗国家対策

イ. 統治機能が失われたいわゆる失敗国家 (failed state) に発する脅威、すなわち、アフガニスタンやスーダンなどで養成されたイスラム過激派の国際テロリストたちが、「空間横断」的に先進諸国や、地政学的重要性をもつ中進国 (たとえばトルコ)、途上国 (たとえばインドネシア)などでテロ攻撃を繰り返したため、失敗国家の存在とその放置がわが国の安全保障にとり脅威となりうることは、日本でも漠然としたかたちで、ようやく気付かれるに至った。とは言え、たとえば核開発志向の露骨な北朝鮮 (「更新」された脅威) などとは違って、ある国家の失敗または政治的な破綻がときとして全世界的な「新顔」の脅威源となる構造および因果関係の理解が十分だとは到底言えない。国民の理解が不十分である原因の大きな部分は、政府がその旨を不徹底なかたちでしか説いてこなかった点にある。まず政府広報の改善が強く望まれる。

ロ. 失敗国家対策には、軍事・非軍事両面での総合的な取り組みが必要である。ただ現実には、世界の主要国の場合でも両者の適切なバランスが確保されているとは言い難い。米国では軍事面が重視され、欧州はいわゆるシヴィルパワー性を誇りにしてきた。日本は失敗国家対策そのものが弱体であったが、力点はやはり非軍事的側面に置かれてきた。欧州・日本型の問題点は、いまや失敗国家対策が優れて安全保障問題であるとの冷徹な認識が弱かったことにある。だがEUは最近、「欧州安全保障防衛政策 (E S D P)」枠組みでの域外緊急展開兵力の整備を急ぎ、失敗国家対策を安全保障政策の見地から再構築しはじめている。この傾向はわが国にとっても示唆的である。政府は開発援助 (O D A) の活用を、たんに開発援助や自立支援の文脈での「国際貢献」と説明するだけでなく、それを自衛隊の海外任務と有機的に組み合わせて、全体を安全保障政策の枠組みで国民に説くべきである。失敗国家対策は安全保障政策の重要な一環であり、そのために自衛隊を選択的に活用することはいまや必須なのである。

ハ. 自衛隊をもってする最近の海外任務は、現実にはいずれもがほぼ失敗国家がらみの案件である。わが国は、かりに憲法が改正されたあかつきにも、国連の集団安全保障の枠組みにおいてでさえ海外での武力行使にきわめて抑制的であろう。ゆえに、自衛隊の「海外任務」が失敗国家の復興・再建支援を大宗とするという事情に、今後もあまり変わりはないであろう。換言すると、自衛隊がわが国領域外で任務につくのは、シーレーン防衛や周辺事態への対応 それらは大きく言って「国防」関連任務である 以外には、失敗国家がらみの案件にほぼ限定されよう。逆に言うと、自衛隊をもってするわが国の安全保障政策が「国防」と「海外任務」の複線型に移行した今日、後者の実態はとりも直

さず圧倒的に失敗国家対策なのである。この実情を国民によりよく理解させる努力が必要である。

二． 小泉政権による対イラク人道復興支援方針は、日本の世論によって 他の主要国世論と比較すれば 驚くほどの高率で支持された。だが、それが失敗国家対策の意義を理解したうえでの支持であったかといえ、疑問が残る。それはむしろ、ほぼ同時期に鮮明化した北朝鮮の核脅威の投影の下で生まれた支持であろう。すなわち、北朝鮮の動向に鑑みて、国民が日米同盟の重要性を改めて認識し、対テロ、対失敗国家（アフガニスタン）、対イラクなど個別案件で緊密な対米協力姿勢をとることが、わが国の「国防」上不可欠な、全体としての強固な日米安保体制を担保すると判断したのである。そのことの意義は小さくない。だが、そうであれば、イラク問題での国民の政府方針支持は一種の目的・手段関係の域を脱しないうらみも残る。対北朝鮮で日米同盟をより強固にするという目的のため、イラク問題での対米協力をいわば手段として活用するという関係である。しかし、実際には、対テロ、対失敗国家、対イラクなどの個別案件との取り組みは、日米同盟の強靱化に役立つ手段の側面をもつだけでなく、それ自体がわが国の安全保障の増進に適う合目的性の行為なのである。

ホ． 失敗国家対策としての自衛隊のインド洋やイラクへの派遣は、自衛官に犠牲者を出すことなく任務を遂行しつつある。だから、この「海外任務」は国民に好感された。だが、世論は浮気者であるから、楽観は禁物である。それにも増して問題なのは、自衛隊の「海外任務」の法的枠組みに幾多の難点があることである。まず挙げるべきは、自衛隊の海外任務についての自衛隊法上の位置づけである。具体的に言えば、自衛隊の海外任務は現状で自衛隊法上の第 100 条「雑則」任務の一つであるか、それとも「特措法」任務であるかであり、それらは、法制上は「主たる任務」に支障なき限りで従事する任務である。もっとも近時、「国防」と「海外任務」という安全保障政策の「複線化」が認識された結果、後者を「雑則」中の「付随的任務」扱いは止め、それを「本来任務」化する必要があるとの考えが政府部内でも強まってきた。この傾向は喜ぶべきであり、海外任務につく自衛官の心理にも好影響を及ぼす。

ヘ． だが、それに賛成しつつも、次の釘は差しておかなければならない。2004 年策定の新しい「防衛計画の大綱」によって、今後、「国防」と「海外任務」がともに「本来任務」として位置付けられる方向が示されたが、両者が同等であるわけではない。第一に、わが国近辺に「更新」された軍事的脅威が存在する以上、「国防」は片時も忘却されてはならない任務であり、それが全うされな

い場合は、「海外任務」に従事することは不可能である。ゆえに、両任務にはおのずから優先劣後関係がある。この認識を欠いてはならない。第二に、「国防」は選択の余地のない任務であるが、「海外任務」では選択が重要である。前述のように、「海外任務」においては「失敗国家対策」が今後とも大宗をなすであろうが、すべての失敗国家につき自衛隊派遣を引き受けてよいわけではない。自衛隊の人道復興支援型派遣が失敗国家対策の唯一の方途であるわけではなく、外交的、経済的手法、あるいは他の人的手段をもってする人道復興支援貢献もありうる。自衛隊の「海外任務」は、任務内容、任務地域などを考慮したうえで、それが日本の安全保障上必要であって、国益に合致しているか否かを判断基準として選択されるべき性質のものである。

ト． 自衛隊の「海外任務」にかかわる法的枠組みについての第二の問題点は、テロ対策特措法でもイラク特措法でも採用された「戦闘地域」と「非戦闘地域」の峻別にみられる、あまりにも法匪的な現実遊離の発想である。もっとも、それはテロ対策特措法で初登場したのではなく、1999年の周辺事態法以来のものであり、「憲法上の制約」なるものを論拠とし、根が深い。いずれの場合にも自衛隊の活動は「非戦闘地域」に限られ、それが「戦闘地域」に転じる場合には、自衛隊は任務活動を「中止」し、場合によっては「撤退」を余儀なくされる仕組みである。しかし、アフガニスタンやイラクの実例が教えるように、なにが戦闘であり、なにが戦闘でないかを机上の概念をもって律することには、基本的に無理がある。ゆえに、常識に照らして失笑を買わないような説明への転換が、本来的には必要である。もっとも、その場合、既存の法制の根幹に関わる事態となる。そのための政治的コストは大きいであろう。しかし、いずれその時期がくる。類似の問題として、「海外任務」につく自衛隊の武器使用基準と国際スタンダードとの乖離がある。ただ、この問題では、政府の認識が深まり、乖離解消にはまだほど遠いものの、国際スタンダードへの接近が兆している。ゆえに、問題がなお残されていることと、国際スタンダードの受容が望ましい旨を指摘するにとどめる。

チ． 自衛隊の「海外任務」に関しては、もう一つ重要な問題、いわば政治判断上の問題がある。わが国の安全保障政策が従来の「単線」から「複線化」する場合、それが防衛予算に関する発想の刷新を伴わなければならないことは当然である。ここに防衛予算関連の新しい配慮と言う場合、それは人的資源、適正装備の問題を含むことは、言うまでもない。「付随的任務」としての「海外任務」ならば、法制上は「主たる任務」に支障をきたさない限りで実行されたことになるが、実際的には自衛隊にそのような余裕はなかった。インド洋やイラ

クでの「海外任務」は、自衛隊内部では人的にも装備面でも苦しいやりくりで賄われてきたのが実情であり、このままでは今後、望ましくない悪しき精神主義に依存する恐れがある。また、「海外派遣」のための組織としては、「自己充足性を有する自衛隊」こそが最適である旨が強調された。この主張は、国内の他組織と比較して、相対的な意味では正しい。しかし、たとえば隊員・装備・物資を派遣地まで長距離空輸する能力で見れば、喧伝された「自衛隊の自己充足性」なるものは、こと海外任務に関して言えば誇大広告に近いのも事実である。さらに、「海外任務」を「主たる任務」とする場合、その財政を予備費で賄うのではなく、予算上もしかるべき扱いを講じなければならない。「本来任務」の「複線化」に見合った自衛隊定員の確保、装備・能力面での手当ての必要性は、平成 16 年度「防衛白書」にも見られるように、認識されつつあるが、それが空証文に終わることのないよう、今後を見守らなければならない。

- リ. 2005 年 2 月発表の「日米共通戦略目標」において、失敗国家対策をも含む対イラク、アフガニスタン、中東に対する国際的支援の供与についても日米両国のリーダーシップの重要性が謳われた。失敗国家対策を安全保障の見地から実効あるものとするためにも、日米対話のいっそうの深化を図り、米軍、自衛隊それぞれの特性を生かした協力関係の構築を目指さなければならない。そのためには、わが国の側からは集団的自衛権行使不可という解釈を変更することの得失を議論し、場合によってはその変更を検討するなど、法的しこりをできるだけ速やかに解きほぐし、協力の柔軟性を高める努力が必要であろう。

第2部 新しい脅威と日本の安全保障(提言)

われわれは、「第1部 新しい脅威と日本の安全保障(論考)」において述べた立場と観点から、ここに以下10項目の政策を提言する。

1. 「新しい脅威」の2相 - 「更新された脅威」と「新顔の脅威」 - を認識せよ

世界的規模の冷戦は終わって久しいが、日本周辺には朝鮮半島、台湾海峡に見るように、冷戦以来の緊張因が現存する。しかも、そこからの脅威は核・ミサイル、新しい海洋戦力として「更新」されている。他方、日本は国際テロ、大量破壊兵器拡散、失敗国家といった全地球的な「新顔」の脅威にも直面している。わが国の安全保障政策はこの2相を直視して、国の防衛(「国防」)と「海外任務」という複線型をとらなければならない時代を迎えている。この新しい安全保障環境の認識がまず必要である。

2. 安全保障政策の「複線化」に対応した日米同盟を

日米安保体制は半世紀以上にわたりわが国の安全保障政策の基本であるが、いまやこれを単にわが国の防衛のための同盟と考えるのではなく、「更新」「新顔」の2相の脅威の双方に対する能力増進要素として位置づけ、同盟協力の強化を図るべきである。現在進行中の米軍再編とのかかわりでも、「国防」と「海外任務」という複線のそれぞれにおいてより効果を発揮できるような基地ネットワークの構築と、運用面にまで踏み込んだ日米協力体制とを目標として、日本の取り組みを対米提案すべきである。結果的にそれが沖縄等の地域の基地負担の軽減に結びつくのは望ましいが、第一義的には安全保障戦略上の考慮が優先すべきである。

3. 北朝鮮、中国の「更新」された脅威に対しては、複合的対応と日米連携の必要を忘れるな

ミサイル防衛の整備は望ましいが、その方向へ踏み出す必要からか、その意義と効果が誇大に語られるきらいがある。それは危険である。また、「座して死を待つ」論はとれないゆえに、一定条件下での策源地攻撃容認論も登場している。それも一理はあるが、軍事技術上の難点も少なくない。それぞれを検討しつつも、在日米軍の打撃力の信頼性を高めるための努力を行わなければならない。向上する中国海軍の能力に対しても、南西諸島を重視する立場から、日米連携による海空戦力の優勢を確保しつつけるべきである。

4. 「新顔」の脅威 - 国際テロ、大量破壊兵器拡散、失敗国家 - に新発想の安全保障戦略を

非国家主体の国際テロ組織は失敗国家を温床として育ち、伝統的な紛争空間や紛争地域の概念を無効化しかねない全世界的な脅威となっている。北朝鮮等のミサイルや大量破壊兵器が「闇市場」経由で国際テロ組織に拡散し、使用される危険も排除できない。サイバー・テロをも含めて、「新顔」の脅威のこのような多次元性、超地域性を認識し、安全保障戦略も新しく多次元包括的、全地球的に構築されなければならない。

5. 自衛隊任務の「複線化」に対応して、「国防」「海外任務」双方に適合する態勢を組め

朝鮮半島、台湾海峡からくる「更新」された脅威に対して、「基盤的防衛力」に変わる新しい防衛力の構想と態勢が必要であり、同時に、失敗国家への派遣を大宗とする自衛隊の「海外任務」遂行のため、悪しき精神主義に頼らない目的合理的な人員枠の確保、迅速な長距離空海輸送能力の付与等が必須である。「国防」任務専念時代の延長線上では、「複線化」への対応は無理である。

6. 自衛隊の海外任務に関する一般法（基本法）を制定せよ

自衛隊の海外任務を自衛隊法上の「雑則」任務、あるいは「特措法」任務とする弊を止め、「本来任務」化する方針が固まりつつあるのは、喜ばしい。それを機会に、海外任務に関する一般法（基本法）を制定し、従来のような泥縄式対応ではなく、事態への適時の、かつ秩序ある対応を可能とすべきである。ただし、同じく「本来任務」と呼ばれても、「国防」と「海外任務」はおのずから優先劣後関係にあり、わが国の安全保障環境の劇的変化がない限り、前者の優先性は自明である。

7. 集団的自衛権解釈に関してわが国の自主的議論を活性化せよ

「武力攻撃事態対処法」以外、近年の防衛法制にはすべて、「集団的自衛権行使不可」の憲法解釈が絡んできた。だが、この解釈には国際的、軍事的常識に照らして疑問ありとの声が国内的に高い。米国からも、ことは日本の自主的判断の問題との断り書き付きながらも、「行使は可」の解釈が望ましいとのシグナルが多発された。客観的に見て現行解釈が日米安保緊密化を制約してきた側面は否定できないから、改憲を待つことなく解釈を変更することの得失はより活発に論じられるべきである。ただし、あくまでわが国の自主的な議論が必要で、「米国の圧力」の印象は絶対に避けるべきである。さもなくば、日本国民の日米同盟に対する支持が損われる。

8. 「対テロ国家戦略」を策定せよ

国際テロへの対応は中長期にわたる課題であり、一過性のものではない。さまざまな形態のテロやテロ組織が蔓延するなか、国際的な対テロ措置の公約・約定も増すと見られる。わが国政府も、国内的に対テロ態勢を一元化し、対テロの長期・中期的目標とそれを達成するための諸手段、対処の原則、形態別の対応、テロ支援・温床国への対策（制裁・支援）、テロ情勢最新分析、国際的協力への関与などを盛り込んだ包括的戦略文書を作成して、対テロでの日本の積極姿勢を国際的にも明示すべきである。

9. 防衛・安全保障の情報収集・分析・評価機能を強化し、かつ「秘密保護法」を制定せよ

国家の常識と言うべき本格的情報機関が日本にはない。防衛・安全保障面での情報は多機関の間で分散的に収集・分析されているが、その成果を一元的に評価・活用する仕組みもない。安全保障環境が複雑化した今日、この弊は改められなければならない。収集に関しては、わけても「人的情報」機能が弱い。その原因は「スパイは悪」との素朴すぎる思い込みにある。政府は国家としての総合的な情報活動の不可欠性を説き、「情報なくして戦略なし」の基本を国民に納得させる必要がある。さらに、情報機能の強化と表裏一体をなす秘密保護の強化も重要である。機密情報の保全面ではわが国には問題があった。従来態勢では、諸外国との情報共有を不可能にしかねない。他国が機密情報の交換・共有の場から日本を閉め出すからである。そうならないためにも、秘密保護法の制定は避けて通れない。

10. 足腰の強い安全保障意識の涵養を図れ

とくに「新顔の脅威」への対処の見地からは、国民の間に視野の広い現実的な安全保障意識の定着が必須である。海外任務の機会の増大は自衛隊をも含めて直接的に派遣人材の生死にも直結する深刻な事態も予想しなければならない。だが、そういう事態に直面しても、民心が少々のことでは動じないような、安全保障上のリスクへの耐性を強化しなければならない。国民の自衛隊観は大きく好転したが、リスク耐性の面からはまだ十分ではない。その意味では根本的には憲法改正から手掛けるべきだが、その過程で政府は安全保障に関ししっかりと説明責任を果たし、国民意識をリードする気概をもたねばならない。

1. 日本国際フォーラムについて

【設立】

独立・民間・非営利の国際問題・外交政策の審議・研究・提言機関を日本にも設立する必要があるという認識に基づいて、財団法人日本国際フォーラム(The Japan Forum on International Relations, Inc.)は、1987年に米国の外交問題評議会(Council on Foreign Relations)等に範をとりつつ、会員制の政策志向のシンクタンクとして設立されました。

【目的】

当フォーラムは、わが国の対外関係のあり方および国際社会の諸問題の解決策について、広範な国民的立場から、諸外国の声にも耳を傾けつつ、常時継続的に審議、研究、提言し、その成果を内外に問うことによって、わが国の世論を啓発するとともに、国際社会の対日理解を促し、かつ世界に向けた日本の発言および影響力行使を強化することを目的として活動しております。

【組織】

最高意思決定機関である理事会および理事会の諮問に答える評議員会のほか、当フォーラムの財政的基盤の強化を担う財務委員会(今井敬委員長)、事業活動の基本的方向を企画・立案する運営委員会(小笠原敏晶委員長)、中長期的なテーマについて常時研究・審議し、政策提言を行なう政策委員会(伊藤憲一委員長)、短期的なテーマについて随時検討し、適時適切な政策提言を行なう緊急提言委員会(田久保忠衛委員長)の4つの常設の委員会があります。またこの他に、アド・ホック・ベースで設置され、活動する多数のプロジェクト毎の研究会やセミナー等があります。

【専門】

(1)国際政治・安全保障・予防外交等、(2)国際経済・貿易・金融・開発援助・市場経済化等、(3)環境・人口・エネルギー・食糧等の地球的規模の諸問題、(4)アメリカ、ロシア、中国、アジア、ヨーロッパ等の地域研究、(5)東アジア共同体構想とその達成途上の諸問題、(6)人権と民主化、紛争予防と平和構築、文明の対立、情報革命等の新しい諸問題。

【活動】

(1)各種の調査研究活動、(2)各種の政策提言活動、(3)「国際政経懇話会」「外交円卓懇談会」の開催、(4)「日米同盟の再定義：日米安全保障共同体の可能性」「東アジア・シンクタンクネットワーク(NEAT)」「東アジア・フォーラム(EAF)」「日米韓三国調整グループ(TCOG)プロジェクト」等の特別研究プロジェクトの実施、(5)研究者・専門家・オピニオンリーダー等の派遣、受入等の知的国際交流、(6)各種国際会議の開催、(7)『政策提言』『会報』『研究会報告』『研究員報告』『会議記録』等出版物の刊行等。

【連絡先】

[住 所] 〒107-0052 東京都港区赤坂 2-17-12-1301

[TEL] 03-3584-2190

[FAX] 03-3589-5120

[E-mail] info@jfir.or.jp

[URL] <http://www.jfir.or.jp/>

2. 既発表の日本国際フォーラム政策委員会政策提言

これまでに日本国際フォーラム政策委員会が審議し、研究した政策提言のテーマは、次の25テーマである。ただし、第7番目のテーマのみは、研究および政策提言案作成活動としては完結したものの、政策提言として外部に発表するために内規上必要とされている政策委員会での3分の2以上の賛成が得られず、正式の政策提言としては廃案となった。

1. 『日、米、アジア NICs 間の構造調整』(主査:渡辺利夫筑波大学教授、1988年3月3日発表)
2. 『北東アジアの長期的安定と協力のビジョン』(主査:神谷不二慶応義塾大学教授、1989年3月15日発表)
3. 『日本の経済力を世界経済のためにいかに活用するか』(主査:金森久雄日本経済研究所センター会長、1989年7月25日発表)
4. 『日米協力のあり方 - 責任分担を中心として』(主査:猪口孝東京大学教授、1990年4月5日発表)
5. 『国際通貨貿易システムの安定化への貢献』(主査:真野輝彦東京銀行常任参与、1990年8月14日発表)
6. 『変貌するソ連と日本の対応』(主査:田久保忠衛杏林大学教授、1991年4月10日発表)
7. 『新段階を迎える市場開放』(主査:竹中一雄国民経済研究協会顧問、1992年2月27日廃案)
8. 『国連の平和機能の強化と日本の役割』(主査:佐藤清三郎東京大学教授、1992年10月7日発表)
9. 『アジア社会主義経済の変化と日本の対応』(主査:佐藤経明日本大学教授、1993年6月8日発表)
10. 『日欧政治関係:21世紀への展望』(主査:中西輝政静岡県立大学教授、1993年11月16日発表)
11. 『地域経済圏形成の動きと日本の対応』(主査:小林實日本工業銀行顧問、1994年6月17日発表)
12. 『中国の将来とアジアの安全保障:新しい日中関係を目指して』(主査:小島智之慶応義塾大学教授、1995年1月25日発表)
13. 『日米経済摩擦の本質と対応』(主査:島田晴雄慶応義塾大学教授、1995年8月3日発表)
14. 『アジア・太平洋地域における安全保障体制の可能性と役割』(渡邊昭夫青山学院大学教授、1996年6月5日発表)
15. 『WTO体制と日本』(主査:坂本正弘中央大学教授、1996年11月27日発表)
16. 『発展途上国支援の新方向を探る』(主査:草野厚慶応義塾大学教授、1998年3月5日発表)
17. 『情報革命時代における世界と日本』(主査:公文俊平国際大学グローコム所長、1998年8月24日発表)
18. 『対米中露関係の展望と日本の構想』(主査:伊藤憲一日本国際フォーラム理事長、1999年4月19日発表)
19. 『グローバル化経済とアジアの選択』(主査:トラン・ヴァン・トゥ早稲田大学教授、2000年5月26日発表)
20. 『国際主義と国家主権:日本の構想』(主査:猪口邦子上智大学教授、2000年7月6日発表)
21. 『リオ+10と日本の環境外交』(主査:山本良一東京大学教授、2001年10月24日発表)
22. 『東アジアにおける安全保障協力体制の構築』(主査:田中明彦東京大学教授、2002年12月18日発表)
23. 『東アジア経済共同体構想と日本の役割』(主査:吉田春樹吉田経済産業ラボ代表取締役、2003年6月20日発表)
24. 『新しい世界秩序と日米同盟の将来』(主査:伊藤憲一日本国際フォーラム理事長、2004年4月28日発表)
25. 『世界の中の日本:その文化と教育』(主査:袴田茂樹青山学院大学教授、2004年12月13日発表)

[注] なお、現在審議中のテーマは「国際エネルギー安全保障体制の構築」(主査:内藤正久日本エネルギー経済研究所理事長)と「変容するアジアの中の対中関係」(主査:小島朋之慶応義塾大学教授)の2テーマである。

3. 財団法人日本国際フォーラム役員名簿

顧問	金森 久雄	瀬島 龍三		
会長	今井 敬			
理事長兼所長	伊藤 憲一			
理事	伊藤 義郎 猪口 邦子 今村 治輔 歌田 勝弘 大宅 映子 小笠原敏晶 柿澤 弘治	佐藤 行雄 島田 晴雄 瀬戸 雄三 田久保忠衛 築館 勝利 豊田章一郎 中村 公一	成田 豊 野村吉三郎 服部 靖男 グレン・S・フクシマ 藤澤 義之 水上 健也 村上 政敏	茂木友三郎 屋山 太郎
監事	市川伊三夫	白石 勝		
参与	石垣 泰司	甲斐 紀武	袴田 茂樹	吉田 春樹
評議員	愛知 和男 秋元 勇巳 明間 輝行 市野 紀生 伊藤 英成 井上 明義 猪口 孝 氏家 純一 内館 牧子 鶴野 公郎 鶴浦 博夫 太田 宏次 大場 智満 岡崎 久彦 加藤 寛 門田 敏量	金子 熊夫 神谷 万丈 亀崎 英敏 北島 義俊 黒田 眞 小池百合子 小島 朋之 近衛 忠輝 椎名 武雄 塩崎 恭久 庄山 悦彦 鈴木貞一郎 鈴木 棟一 添谷 芳秀 高垣 佑 高須 司登	竹中 一雄 竹中 統一 田島 高志 田原総一郎 塚本清士郎 トブ・ガブ・ト 中垣 喜彦 中西 輝政 西尾 幹二 西村 英俊 長谷川和年 畠山 襄 平沼 赳夫 広中和歌子 廣野 良吉 福澤 武	船田 元 本田 勝彦 室伏 稔 森井 清二 森井 敏晴 森本 敏 山澤 逸平夫 渡辺 利夫

(アイウエオ順)

[注] 日本国際フォーラムは、外交・国際問題に関し、会員の審議、研究、提言を促し、もって内外の世論の啓発に務めることを目的とするが、それ自体が組織として特定の政策上の立場を支持し、もしくは排斥することはない。政策委員会によって採択される「政策提言」の内容に対して責任を有するのは、その「政策提言」に署名する政策委員のみであって、当フォーラムならびにその「政策提言」に署名しない当フォーラムの顧問、理事、監事、評議員および参与は、その内容に対していかなる責任を負うものでもない。

4. 財団法人日本国際フォーラム法人正会員名簿

財団法人日本国際フォーラムの諸活動の主要な財政的基盤は、その会員、とくにその法人正会員の納入する会費にある。現時点における当フォーラム法人正会員は、下記名簿記載の社 41 社 53 口である。ここに特記して謝意を表したい。

[5 口会員]

株式会社読売新聞社

[4 口会員]

全日本空輸株式会社

[2 口会員]

清水建設株式会社
新日本製鐵株式会社
東京電力株式会社

トヨタ自動車株式会社
株式会社東京三菱銀行

[1 口会員]

株式会社時事通信社
セイコーエプソン株式会社
株式会社伊藤組
野村證券株式会社
株式会社日立製作所
株式会社ジャパントイズ
大日本印刷株式会社
伊藤忠商事株式会社
株式会社電通
日本生命保険相互会社
三菱マテリアル株式会社
三菱地所株式会社
アサヒビール株式会社
キッコーマン株式会社
東京ガス株式会社
三井物産株式会社
日本アイ・ビー・エム株式会社
関西電力株式会社

日本たばこ産業株式会社
中部電力株式会社
株式会社ニフコ
電源開発株式会社
三菱商事株式会社
日本電信電話株式会社
東北電力株式会社
味の素株式会社
株式会社竹中工務店
中国電力株式会社
山九株式会社
双日ホールディングス株式会社
株式会社アトックス
塚本總業株式会社
三基商事株式会社
三友システム・アプレイザル株式会社

(入会日付順)

5. 財団法人日本国際フォーラム会員制度のご案内

日本国際フォーラムは国際問題や外交政策に関する民間・非営利・独立のシンクタンクですが、「会員による会員のための会員のシンクタンク」をめざして運営されております。一人でも多くの皆様のご支援とご参加を得たく、ここに当フォーラムの会員制度についてご案内申し上げます。

【個人準会員】

(1) 入会資格

当フォーラム個人準会員会費を納入していただければ、どなたでも個人準会員になれます。

(2) 特典

当フォーラムの主催する一般公開の会議・シンポジウム・ワークショップ等に優先的にご招待致します。また、それらの会合の『記録』、および定期的に刊行される『会報』、『政策提言』等の公開出版物をお送り致します。

(3) 年会費

1口3千円（消費税別）

(4) 入会方法

添付の郵便振替「払込取扱票」を使用した「入会申込書」に、所要記載事項を記入のうえ、最寄りの郵便局から会費をお振り込みください。お手元に「入会申込書」ない場合は、当フォーラム事務局へご連絡下さい。

【個人正会員】

(1) 入会資格

外交・国際問題について一定以上の知識と関心があり、当フォーラムの目的に賛同していただける方で、当フォーラムの個人正会員2名以上の推薦を受け、かつ当フォーラムの入会審査をパスした方。

(2) 特典

上記の個人準会員と同等の特典に加え、非公開の会議・委員会・セミナー等に招待されるほか、それらの会合の『記録』等の非公開出版物の配布を受けられます。また、当フォーラムの役員、委員等に選任される資格が付与されます。

(3) 年会費

1口1万円（消費税別）

(4) 入会方法

当フォーラム事務局へご連絡下さい。

当フォーラムの会員には、このほかに法人を対象とした下記の2つの制度があります。各制度の特典等の詳細およびご入会の方法につきましては、当フォーラム事務局へご連絡下さい。

【法人準会員】

年会費1口10万（消費税別）

【法人正会員】

年会費1口100万円（消費税別）

【お問い合わせ先】財団法人日本国際フォーラム事務局

[住所] 〒107-0052 東京都港区赤坂 2-17-12-1301

[TEL] 03-3584-2190

[E-mail] info@jfir.or.jp

[FAX] 03-3589-5120

[URL] <http://www.jfir.or.jp/>

JF-J-II-A-0026

頒布価格900円（税込）

起 案

[タスクフォース主査]	佐瀬 昌盛
[タスクフォースメンバー]	三好 範英
	宮坂 直史
	高橋 杉雄

署 名

[政策委員長]	伊藤 憲一
[副政策委員長]	吉田 春樹
[政策委員]	その他79名



財団法人 日本国際フォーラム

〒107-0052 東京都港区赤坂2-17-12-1301

TEL: 03-3584-2190 FAX: 03-3589-5120

URL: <http://www.jfir.or.jp> E-mail: info@jfir.or.jp