

第2節

新防衛大綱の策定の背景

防衛計画の大綱については、第1節で概観したとおり、これまで、安全保障環境などを踏まえその時代にふさわ

しいものを策定してきた。本節では、新防衛大綱の策定の背景や経緯について説明する。

1 新たな安全保障環境

16大綱策定から5年以上が経過し、その間にも国際的な安全保障環境には重要な変化がみられている。新防衛大綱の策定に当たって考慮した事項は、以下のとおりである。

(1) 国際情勢全般—課題の複雑化と軍事力の役割の一層の多様化

国家間の相互依存関係はますます進展し、主要国間の大規模戦争の蓋然性が低下する一方、一国で生じた混乱や安全保障上の問題の影響が直ちに世界に波及するリスクの高まりが顕著となりつつある。そのような中、地域紛争に加え、領土や主権、経済権益などをめぐって、武力紛争には至らないような、いわばグレーゾーンでの対立が増加する傾向にある。また、中国・インド・ロシアなど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も変化が生じている。

大量破壊兵器や弾道ミサイルの拡散、国際テロ組織、海賊行為などへの対応は引き続き差し迫った課題であるが、これに加え、地域紛争や、統治機構が弱体化または破綻した国家の存在も、グローバルな安全保障環境に影響を与え得る課題である。また、海洋、宇宙、サイバー空間の安定的利用に対するリスクが新たな課題となってきたほか、長期的には、気候変動の問題が安全保障環境にもたらす影響にも留意することが必要である。

こうしたグローバルな安全保障課題は、複数の問題(国際テロ、統治機構の弱体化など)が複雑に絡み合いながら、国境を超えた安全保障問題に発展する傾向が強く、一国のみで対応することは極めて困難であり、利益を共

有する国々が平素から協力して取り組むことが重要となっている。

このような状況の中で、国際社会における軍事力の役割は一層多様化しており、武力紛争の抑止・対処、国家間の信頼醸成・友好関係の増進のほか、紛争の予防から復興支援などの平和構築、さらには人道支援・災害救援、海賊対処などの非伝統的安全保障分野において、非軍事部門とも連携・協力しつつ、軍事力が重要な役割を果たす機会が増加している。

(2) アジア太平洋地域的情勢—協力関係の深化と不透明・不確実な要素

相互依存関係が拡大・深化する中、安全保障課題の解決のため、国家間の協力関係の充実・強化が図られており、特に非伝統的安全保障分野を中心に、問題解決に向けた具体的な協力が進展しつつある。

他方、中国、インド、ロシアの国力の増大がもたらすグローバルなパワーバランスの変化は、この地域において顕著に表れている。わが国周辺地域には、依然として核戦力を含む大規模な軍事力が集中しており、多数の国が軍事力を近代化し、軍や関係機関による活動を活発化させている。また、領土や海洋をめぐる問題や、朝鮮半島や台湾海峡などをめぐる問題が存在するなど、不透明・不確実な要素が残されている。

北朝鮮は、大量破壊兵器や弾道ミサイルの開発、配備、拡散などを継続するとともに、大規模な特殊部隊を保持しているほか、朝鮮半島において軍事的な挑発行動を繰り返している。このような軍事的な動きは、わが国を含む地域の安全保障における喫緊かつ重大な不安定要因で

あるとともに、国際的な拡散防止の努力に対する深刻な課題となっている。大国として成長を続ける中国は、世界と地域のために重要な役割を果たしつつある。他方で、中国は国防費を継続的に増加し、核・ミサイル戦力や海・空軍を中心とした軍事力の広範かつ急速な近代化を進め、戦力を遠方に投射する能力の強化に取り組んでいるほか、周辺海域において活動を拡大・活発化させており、このような動向は、中国の軍事や安全保障に関する透明性の不足とあいまって、地域・国際社会の懸念事項となっている。ロシアについては、極東地域における軍事力の規模を冷戦終結以降大幅に縮減しているものの、軍事活動は引き続き活発化の傾向にある。

このような中で、米国は、日本、韓国、オーストラリアなどの同盟国およびパートナー国との協力を一層重視して、二国間・多国間の枠組を活用した安全保障関係の

強化を図るなど、この地域への関与を強めている。このような取組は、アジア太平洋地域の平和と安定に重要な役割を果たすとともに、米国がグローバルな安全保障課題に取り組むための基盤ともなっている。

(図表II-2-2-1 参照)

(3) わが国の特性

わが国は、広大な海域を有し、外国からの食糧・資源や海外の市場に多くを依存する貿易立国であり、わが国の繁栄には海洋の安全確保や国際秩序の安定などが不可欠である。また、わが国は、四方を海で囲まれ長大な海岸線と多くの島嶼を有するという地理的要素を持つ一方、災害が発生しやすいことに加え、都市部に産業・人口・情報基盤が集中するうえ、沿岸部に重要施設を多数抱えるといった安全保障上の脆弱性を持っている。

図表II-2-2-1 わが国周辺の安全保障事象 (2004~2010年)



(4) わが国が取り組むべき課題

(1) から (3) を踏まえると、大規模着上陸侵攻などのわが国の存立を脅かすような本格的な侵略事態が生起する可能性は低いものの、わが国を取り巻く安全保障課題や不安定要因は、多様で複雑かつ重層的なものとなって

おり、わが国としては、これらに起因する様々な事態に的確に対応する必要があるとともに、地域の安全保障課題に加え、グローバルな安全保障課題に対し、同盟国、友好国その他の関係各国と協力して、積極的に取り組むことが重要になっている。

2 16大綱見直しの経緯

以上のような安全保障環境のもとで、10（平成22）年12月に新防衛大綱が策定されるに至ったところであるが、それまでの経緯は、以下のとおりである。

(1) 09（同21）年の検討および見直し時期の変更

1節3で述べたとおり、16大綱は、策定の5年後には、検討の上、必要な修正を行うこととされていた。09（同21）年は、16大綱策定の5年後にあたることから、見直しに向けて所要の検討が進められた。同年1月より開催された「安全保障と防衛力に関する懇談会」は、同年8月には麻生内閣総理大臣（当時）に報告書を提出した。防衛省においても、08（同20）年に設置した「防衛力の在り方検討のための防衛会議」¹において、防衛力のあり方などについて議論を行った。

しかしながら、09（同21）年8月に実施された総選挙の結果、政権交代となった。16大綱の見直しについては、国家の安全保障にかかわる重要課題であり、政権交代という歴史的転換を経て、新しい政府として十分な検討を行う必要があると判断され、同年12月の閣議決定「平成22年度の防衛力整備等について」において、同年ではなく、翌10（同22）年中に結論を得ることとされた²。あわせて、この閣議決定においては、平成22年度の防衛力整備について、16大綱の考え方にに基づき行うこととした上で、①各種事態の抑止および即応・実効的対応能力の確保、②地域の安全保障環境の一層の安定化、

③グローバルな安全保障環境の改善に向けた取組の推進、④効率化・合理化に向けた取組といった4つの重点事項など、中期防がない中で適切に防衛力整備を行うための方針を定めた。これらの重点事項は、新防衛大綱における防衛力のあり方を検討する際にも参考となるものであった。

(2) 10（同22）年の政府・防衛省における検討

① 新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会

政府は、防衛大綱の見直しについての検討に資するため、10（同22）年2月より、安全保障と防衛力のあり方に関係する分野などの有識者などで構成する「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」³を開催した。同懇談会は、同年5月までに8回開催され、8月27日に報告書⁴を菅内閣総理大臣に提出した。

報告書では、①日本の安全と繁栄、②日本周辺地域と世界の安定と繁栄、③自由で開かれた国際システムの維持、という3つの安全保障上の目標を示し、そのための戦略および手段として、日本を取り巻く安全保障環境などについて分析しつつ、①日本自身の取組、②同盟国との協力、③多層的な安全保障協力、の必要性について述べている。

防衛力のあり方についての基本的な考え方としては、平素から防衛力の適時適切な運用を行い、高い防衛能力を明示し得る運用能力を兼ね備えた、いわば動的抑止力が重要になっていることなどを指摘している。また、今

1 09（平成21）年8月の防衛会議の設置にともない廃止。

2 資料11（P460）参照。

3 <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shin-ampobouei2010/>>参照。

4 <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shin-ampobouei2010/houkokusyo.pdf>>参照。

後防衛力が果たすべき役割として、16大綱で示された3つの役割⁵を再構成し、①多様な事態への対応、②日本周辺地域の安定の確保、③グローバルな安全保障環境の改善、の3つを提示するとともに、これら3つの役割を果たすために必要な防衛力の機能と体制について選択と集中を進めるべきことなどを提言している。

日本の目指す防衛力を支えるためになすべき基盤整備について、①人的基盤について、少子高齢化時代の自衛隊における課題について早期に具体的な制度設計を行うべきことなど、②物的基盤について、防衛産業・技術戦略を示すべきこと、装備品の国際共同開発・共同生産に参加できるようにすべきことなど、③社会的基盤について、緊急事態における国民への情報伝達のあり方の検討の必要性、防衛施設存在に関し地域住民に理解と協力を求める必要性、防衛施設の日米共同使用化に取り組むべきことなど、をそれぞれ指摘している。また、安全保障戦略を支える基盤の整備として、安全保障戦略をより効果的なものとし、また防衛力を安全保障の手段として適切に活用するために必要な制度や体制などの基盤の整備について述べている。

② 防衛省における検討

政府としての検討に資するため、防衛省としては、16大綱が策定された04(同16)年以降の日米関係や周辺国における新しい事象、国際平和協力活動の本来任務化などを踏まえつつ、防衛大綱の評価、国際情勢、防衛力の

役割、今後の課題を踏まえたわが国のあるべき防衛体制などについて、省内の他の検討とも関連付けながら幅広く議論を行った。

具体的には、北澤防衛大臣の指示のもと、政権交代を踏まえた新しい視点から、より効果的な防衛力を効率的に整備するため、安全保障環境認識、防衛力の役割、定員・実員のあり方、防衛生産・技術基盤のあり方、人的側面の施策のあり方、実効性のある自衛隊の体制のあり方など、防衛省・自衛隊が直面する多様な課題を含めて総合的な検討を行った。この防衛省における検討内容は、次に述べる安全保障会議などにおける政府としての検討において、重要な役割を果たした。

③ 安全保障会議などにおける検討

今後の安全保障や防衛力のあり方を検討するため、10(同22)年9月からは、安全保障会議において、①で述べた「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」の報告も検討材料の一つとしつつ、政府としての議論が進められるとともに、論点整理や意見集約のための関係閣僚間における議論も精力的に行われた。9回に及ぶ安全保障会議における今後の防衛力のあり方についての幅広い観点からの総合的な審議を経て、10(同22)年12月17日に新防衛大綱が安全保障会議と閣議において決定された。

(図表Ⅱ-2-2-2参照)

5 ①新たな脅威や多様な事態への実効的対応、②本格的な侵略事態への備え、③国際的な安全保障環境改善のための主体的・積極的な取組のこと。1節3(P152)参照。

図表II-2-2-2 防衛大綱見直しにかかる政府における検討プロセス(2010年)

