

我が国の防衛計画の変遷 II（平成時代の 07 大綱と 16 大綱）

黒江哲郎

湾岸戦争と防衛関係費抑制への転換

平成時代の幕が開いた 1989 年（平成元年）2 月、ソ連はアフガニスタンから完全に撤退しました。その後、欧州では通常戦力の軍縮交渉が始まり、米ソ間では凍結されていた核軍縮交渉が再開され、この年の暮れにはベルリンの壁が崩壊し、東西冷戦は終わりを告げました。ソ連・WTO 軍の脅威が大幅に低減したため、欧米では軍縮を進めることによって軍事費や技術、要員などを民生部門に転換し経済成長につなげようとの「平和の配当」論が台頭しました。しかし、残念ながら、冷戦終結によって世界が戦争から解放された訳ではありませんでした。それどころか、ソ連が解体に向かっていた 1990 年（平成 2 年）8 月に中東でサダメ・フセイン率いるイラクが隣国クウェートに突如侵攻するという事態が発生し、翌 1991 年（平成 3 年）1 月には米国を中心とする多国籍軍がクウェート解放を目指して湾岸戦争を開始しました。このような紛争は、冷戦構造下にあっては東西陣営の全面的対決につながりかねないことから強く抑制されていました。しかし、冷戦が終わるとそうした重しがはずれた上に、冷戦期を通じて様々な兵器が地域諸国に蓄積されていたことも相まって、パンドラの箱を開けたように地域紛争の危険はかえって高まってしまったのです。

東西冷戦の最前線にあった欧州では確かに紛争は遠のき緊張が緩和したのですが、中東やアフリカなどでは冷戦の陰に隠れていた民族対立や宗教対立が顕在化しました。また、我が国が位置する北東アジア地域では中国や北朝鮮の体制が維持され、東西冷戦の残滓とも言うべき対立構造が残りました。総じて言えば、国際情勢は東西冷戦の終結によりそれぞれの地域に特有の課題が浮上し、流動化が進みました。

こうした中、政府は、1990 年（平成 2 年）12 月に東西冷戦終結後初めての防衛力整備計画として「中期防（平成 3 年度～平成 7 年度）」を策定しました。この中期防は、我が国にとって最も大きな脅威であったソ連が崩壊したことを受け、戦車や護衛艦、戦闘機などのいわゆる正面装備の事業量を縮減することとしました。これにより、冷戦末期と比べて防衛関係費の増加ペースは顕著に鈍ることとなりました。

55 年体制の終焉

この当時、国内政治を巡る状況にも大きな変化が到来していました。1988 年（昭和 63 年）の消費税導入とリクルート事件の発生は自民党に対する反発と国民の政治不信に拍車をかけ、翌 1989 年（平成元年）夏の参院選では自民党の過半数割れという結果を招きました。その後、衆参ねじれ現象に加え、バブル崩壊による経済の急激な悪化も追い打ちをかけ、自民党による政権運営は急速に不安定化しました。

湾岸戦争はこうした国内政治の大変動のさなかに発生し、政府は政治構造が大きく揺らぐ

中で多国籍軍への協力というこれまで経験したことのない対応を迫られました。イラクのクウェート侵攻直後から米国はサウジアラビアに米軍を派遣とともに、各国に多国籍軍への参加、協力を呼びかけました。米国からの要請を受け、政府は人的支援を可能とするべくいわゆる国連平和協力法案を国会に提出しましたが、ねじれ国会の下、自衛隊の海外派遣の可否を巡って折り合いがつかず法案は廃案となりました。これとは別に我が国は総額 130 億ドルにのぼる財政支援を行いましたが、必ずしも国際社会の中で存在感を示すことは出来ませんでした。

この間、国際紛争が我が国の安全や繁栄にもたらす影響、我が国の国際貢献の在り方、自衛隊の海外派遣の是非などを巡って国民的議論が戦わされました。これを受け政府は、湾岸戦争終結後の 1991 年(平成 3 年)4 月に、人的貢献の一環として、遺棄された機雷を処分するため海上自衛隊の掃海艇部隊をペルシャ湾に派遣しました。さらに、翌 1992 年(平成 4 年)には自衛隊の国連 PKO 活動参加を可能とする国際平和協力法案を、社会党などがいわゆる牛歩戦術などで猛反対する中、公明・民社両野党の同意を得て成立させました。この法律に基づき、同年 9 月には最初の PKO 参加部隊として陸上自衛隊施設部隊がカンボジアへ派遣されました。

他方で、政府は 1992 年(平成 4 年)12 月に中期防を期間途中で減額修正しました。もともとこの中期防には、国際情勢の変化に対応するため計画期間の三年目に既定の経費総額の範囲内で計画を見直すという条項が入っていました。この時期周辺国の軍事動向は総じて低調であったことに加え、湾岸多国籍軍への財政支援の財源を確保する必要も生じたことから、三年目の見直しで計画総額を減額し、防衛力整備のペースをさらに緩めたのです。この修正により、毎年度の防衛関係費の伸びを抑制する傾向に一層拍車がかかりました。

湾岸戦争への一連の対応は、与野党双方に対し、「自衛隊は是か非か」「防衛関係費は増やすべきか減らすべきか」といった従来から繰り返されてきた単純な議論の限界を突きつけ、与野党の枠組みを相対化し、結果的に政界再編を促すこととなりました。1993 年(平成 5 年)、政治制度改革を巡る対立から自民党は分裂し、同年 7 月の総選挙で過半数割れしました。これにより、戦後長らく続いたいわゆる 55 年体制は終わりを迎え、細川非自民連立内閣が誕生しました。

51 大綱見直しの視点(1)…見えにくくなった軍事的脅威

防衛庁(当時)の内部では、中期防の見直し作業と並行して 51 大綱の基盤的防衛力構想の見直し作業が進められていましたが、私はいくつかの点に問題意識を持ちながらこれらの作業に参画していました。その第一は、北東アジア情勢が複雑化し、我が国に対する軍事的脅威がさらに見えにくくなつたことです。

51 大綱の見直し作業中に、北朝鮮を巡る第一次核危機が発生しました。冷戦終結後、北朝鮮は核武装することで米国をはじめとする国際社会と対峙しながら自国の生き残りを目指すという政策を選びました。北朝鮮は冷戦末期の頃に NPT(核兵器不拡散条約)に加盟し、いつたんは IAEA(国際原子力機関)の査察も受け入れましたが、1993 年(平成 5 年)に未申告施

設に対する査察要求に対抗するため NPT 脱退を表明するに至りました。これを受けた米国と北朝鮮との間の直接協議が始まりましたが、北朝鮮は強硬な態度を崩さず、国連安保理による制裁決議の可能性や米国による核施設への攻撃の可能性まで議論される深刻な事態となりました。一触即発の緊張感が高まる中、日本政府部内でも朝鮮半島における不測の事態に備えて様々な検討が進められました。このいわゆる第 1 次核危機は、1994 年(平成 6 年)6 月に米国のカーター元大統領が訪朝して金日成と直接会談を行ったことにより打開され、同年 10 月の米朝枠組合意の成立、翌 1995 年(平成 7 年)の KEDO(朝鮮半島エネルギー開発機構) 発足という形で一応の終息に至りました。

これに対して中国は北朝鮮とは全く異なり、西側諸国と融和的な関係を構築する方向を選択しました。中国では 1970 年代後半以降、毛沢東路線に対する反省から鄧小平国家主席の下で市場経済への移行が進みましたが、その過程で生まれた経済格差は共産党支配に対する国民の不満の増大につながりました。中国指導部は、ソ連・東欧諸国が経済運営に失敗し、民主化運動により相次いで内部崩壊していくのを目の当たりにしたことから、1989 年(平成元年)の天安門事件の際には民主化を求める学生や市民を厳しく弾圧しました。その後、中国は国内を引き締めて共産党支配体制を維持しつつ、対外的には融和的な姿勢をとり経済の改革・開放を進めて力を蓄えるといいわゆる「韜光養晦(トウコウヨウカイ)」路線を歩みました。この路線が功を奏し、中国は飛躍的な経済発展を遂げる一方、静かに、かつ着実に軍事力を増強していくことになります。

他方、かつて東西冷戦の主役であったロシアは、ソ連崩壊後の混乱の真っただ中にあたため、極東地域における軍事的プレゼンスも著しく低下しており、ソ連時代のような脅威感を感じさせる存在ではなくなっていました。

総じて言えば、我が国にとって最大の潜在的脅威であったソ連が姿を消し、不穏な兆しはあったものの北朝鮮や中国を我が国に侵略してくるような明白な脅威と位置付けることは出来ず、防衛力整備の目標とすべきような軍事的脅威は特定できないというのが当時の認識でした。

51 大綱見直しの視点(2)…国際社会の安定化のための努力

私が二つ目に意識したのは、湾岸戦争以来脚光を浴びるようになった国連 PKO などの海外における自衛隊の活動を我が国の安全保障政策の柱として位置づけることでした。自衛隊の海外活動は、それ以前の安全保障・防衛政策に欠けていた「積極的・能動的に国際社会に働きかけて、その安定化を図る」という発想に基づいていたからです。

自衛隊は我が国に対する武力侵攻を抑止・排除することを主任務としてきたので、「周辺諸国はどれだけの軍事能力を持っているか」「我が国に侵攻してきそうな国はどこか」といった点に主な関心を向けてきました。他方で、中東アフリカ地域における紛争が我が国の平和と安定に与える影響や国際社会全体の安定が我が国の安定の基礎になるという視点は必然的に置き去りにされがちでした。

これに対して、湾岸戦争は遠く離れた地域における紛争が我が国の平和と安定に与える影響を気づかせることとなりました。同時に、国際社会が一致して紛争に対応する重要性を認識する大きな契機ともなり、政府は遅ればせながら海自掃海艇部隊のペルシャ湾への派遣により対応し、その後自衛隊の国連PKO参加への道を開きました。これを受け、51大綱の見直し作業の中では、国際社会を安定化させるための積極的・能動的な活動の必要性、ポスト冷戦時代における自衛隊の新たな任務について活発な議論が行われることとなりました。

51 大綱見直しの視点(3)…日米同盟関係の再定義

冷戦の終結は、国内外の情勢変化のみならず、日米同盟を見直し、再評価するきっかけともなりました。大きく言えば、日米安保条約に基づく同盟関係は、東西冷戦の下、ソ連・共産圏諸国という共通の敵を念頭に成り立っていましたが、ソ連の崩壊により何に備える同盟なのか存在意義を再確認する必要に迫られました。特に、国連を中心とする国際社会全体の協調への期待が高まっていたこともあり、議論の過程で米側から「日本は日米同盟よりも国連への協力を重視するのか」といった率直な疑問が投げかけられることもありました。本来、日米同盟と国連を中心とする多国間協調とは二者択一のものではありませんが、両者の関係を整理するため日米間では慎重な議論が行われました。

他方、北朝鮮による第一次核危機は、北東アジアに冷戦的な対立構造がなおも残存していることを再認識させました。同時に、日米は同盟関係にあるにもかかわらず、朝鮮半島で不測の事態が発生した場合にどのように役割を分担しながら対処するのか、自衛隊はどのように米軍を支援すべきか等といった具体的なプランも法的枠組みも不備であることが改めて明確となり、これらを整備し日米共同対処能力を向上させることが急務となりました。

加えて、1995年(平成7年)9月には沖縄駐留海兵隊に所属する3人の兵士による少女暴行事件が発生し、戦後長らく沖縄に課せられてきた米軍基地負担という同盟の負の側面がクローズアップされました。この事件を契機として、海兵隊の沖縄駐留の必要性に対して疑問が提起され、沖縄県に集中する米軍基地負担の軽減を求める声が高まりました。冷戦後の同盟関係の意義づけを再確認する作業の中では、沖縄をはじめとする基地問題も大きな比重を占めこととなりました。

51 大綱見直しの視点(4)…自衛隊の活動に対する国内的評価の高まり

一方、国内に目を転じると、1995年(平成7年)は国民の安全を脅かす大きな事案が相次いで発生した年でした。この年1月には6千人を超える死者を出した阪神淡路大震災が発生しました。この震災に対し、自衛隊は延べ約220万人、車両約34万台、航空機約1万3千機、艦艇約680隻を派遣して大規模な救援活動を行い、その組織力、行動力は高く評価されることとなりました。しかし同時に、自衛隊を含め政府全体として初動対応の遅れなどが指摘され、危機管理体制を充実させるため多くの組織改編や制度改正が行われ、災害などの緊急事態に対する政府の対応態勢整備が急速に進みました。

さらに、同年3月にはオウム真理教による地下鉄サリン事件が発生しました。カルト教団が自ら製造した化学剤サリンを地下鉄に撒いて一般人を無差別に殺傷するという未曾有のテロ事件でしたが、自衛隊は警察などに協力し、テロの原因物質の特定や汚染された地下鉄車両の除染などに活躍しました。自衛隊は以前から化学剤などから部隊を守るため特殊兵器の研究を続けていましたが、こうした研究は「化学兵器の開発を目指しているのではないか」などと危険視され批判されることはあっても、肯定的に評価されることはありませんでした。しかし、地下鉄サリン事件を機に自衛隊の有する幅広い能力が脚光を浴びることになりました。

基盤的防衛力構想を基本的に踏襲した07大綱

上に述べたような議論を踏まえて51大綱は見直され、新たに1995年(平成7年)11月に「平成8年度以降に係る防衛計画の大綱について」(以下、「07大綱」という。)が安全保障会議と閣議で決定されました。07大綱は、次のような特色を持っていました。

第一に、新たな時代の要請に対応して防衛力の三つの役割を整理して明示しました。「我が国の防衛」、すなわち我が国に対する武力侵攻の抑止と対処は従前から変わらぬ自衛隊の基本的な役割ですが、阪神淡路大震災や地下鉄サリン事件といった国内における各種事態への対応の経験から「大規模災害等各種の事態への対応」が追加され、さらに湾岸戦争への対応とその後の国際平和協力活動の進展を踏まえて「より安定した安全保障環境の構築への貢献」が加えられました。ここで新たに追加された二つの役割は、いずれも実際の自衛隊の活動を踏まえて整理されたものであり、従来の「抑止力として存在する自衛隊」から「働く自衛隊」へと変化していく流れを示唆していました。

第二に、51大綱で示された基盤的防衛力構想については基本的に踏襲することとしました。国際情勢全般については、既に述べたように冷戦で抑えられていた紛争要因は顕在化したもの、国際社会が協力してこれに対応する努力が続いていました。我が国周辺を見ても、北朝鮮の核・ミサイル開発問題は米国により少なくともいったん外交的に解決され、中国は融和的な外交路線の下で経済発展に注力しており、ロシアも軍事的な存在感は乏しく、総括すれば我が国に対する軍事的脅威が顕在化している訳ではないと評価しました。その上で、日米安保体制がこれまで同様、我が国の平和と周辺地域の平和と安定に重要な役割を果たし続けるのであれば、軍事的脅威に直接対抗せず基盤的な防衛力を保持するという考え方を変える必要はないとの判断に至ったものです。

第三に、日米安保体制の役割を再確認し、その信頼性の向上を図るために諸施策について明示しました。北朝鮮による第一次核危機の経験は、日米同盟が我が国の安全確保と周辺地域の平和と安定の維持に重要な役割を果たしていることを示しました。これを受け、情報協力や政策協議の充実、運用面の協力態勢の構築、装備・技術交流の充実、在日米軍駐留関係施策の実施など日米安保体制の信頼性を維持・向上させるための諸施策が必要である旨を強調しました。

07大綱は日米間で行われていた政策協議を促進させることとなり、翌1996年(平成8年)

4月に普天間返還合意、日米物品役務相互提供協定(ACSA)への署名、日米安全保障共同宣言の発出といふ一連の大きな成果を生みました。こうした日米同盟の緊密化の努力は1997年(平成9年)9月の日米ガイドラインの改定につながり、いわゆる周辺事態における自衛隊の米軍に対する各種の支援を中心として日米共同対処の要領が具体化されることになりました。

第四に、諸外国における軍事技術水準の進展にキャッチアップして装備の性能を向上させる一方、将来の若年人口の減少や厳しい財政事情などを考慮し、量的にはよりコンパクト化・スリム化した防衛力を目指すこととしました。陸自については自衛官定数を18万人から16万人に減らすとともに戦車や火砲の数量を減らすこと、海自については地方隊の護衛艦部隊を10個隊から7個隊に減らすとともに護衛艦の隻数を約60隻から約50隻に減らすこと、空自については戦闘機部隊を13個隊から12個隊に減らすとともに戦闘機は約350機から約300機に減らすことなどが大綱別表に定められました。

大綱に定める防衛力の目標水準が下がれば、必然的に中期防に定める5年間の事業量も減少します。その結果、各年度の防衛関係費の伸びはゼロに近づき、やがてマイナスの方向に転じていくこととなりました。

第五に、「限定的かつ小規模な侵略」に独力で対処し得る防衛力という概念の取り扱いであります。もともとこの概念は、小規模な軍事衝突から核戦争までのエスカレーションラダーの中で、周辺国に軍事力行使の誘因を与えない、軍事的空白を作らないために必要な防衛力を表現しようとしたものです。例えて言えば、東西両陣営の軍事力をジグソーパズルに見立てて、パズル全体の安定が崩れないように必要なピースを埋めるというような考え方でした。しかし、既に東西対立は終結し、国際社会全体の抑止構造が変化してしまった中においては、こうした考え方はそぐわなくなっていました。にもかかわらずこの概念を維持すれば、あたかも「我が国に対する限定小規模侵略の蓋然性が高いのだ」というような誤解を招きかねません。また、既に述べたように防衛力の役割が拡大している中で、侵略の態様のみに焦点を当てるのは防衛力の目標を示す表現としてはふさわしくありませんでした。このため、07大綱では基盤的防衛力構想は基本的に維持しつつも、51大綱で使用されていた「限定的かつ小規模な侵略について原則として独力で排除する」という表現は用いないこととされました。

テロとの闘い

07 大綱が策定されたのは国際社会が協力して地域紛争に対応しようとしていた時期でしたが、その陰で育っていた新たな危機の芽がイスラム過激派によるテロ活動でした。特に、ウサマ・ビン・ラーディン率いるアルカイダは、1993年（平成5年）にニューヨークの世界貿易センタービル爆破事件を起こすなど米国を標的とした過激なテロ活動を展開していました。そのアルカイダが潜伏し力を蓄える拠点となったのが破綻国家アフガニスタンでした。1996年（平成8年）には旧ソ連の撤退後内戦状態にあったアフガニスタンをイスラム原理主義勢力タリバーンが制圧し、翌1997年（平成9年）にはアルカイダ幹部をアフガン国内に受け入れました。1998年（平成10年）にはタンザニアとケニアの米国大使館がテロリストにより爆破される事件が起き、さらに、2000年（平成12年）にはイエメンでアルカイダによる米駆逐艦「コール」に対する自爆テロ事件が発生しました。

大使館爆破事件の後、米国は報復としてアフガニスタン国内のテロリスト訓練施設などを攻撃し、さらには累次の国連安保理決議が採択されアルカイダのメンバーの引き渡しが要求されました。タリバーン政権はこれに応じなかったため、国際社会はアフガニスタンに対し経済制裁を課しました。しかし、このような努力も功を奏さず、2001年（平成13年）9月11日、米国において同時多発テロ事件が発生し、9000人以上の死傷者を出す事態となりました。

当時、私は小泉官邸に内閣参事官として勤務していましたが、深夜に官邸のテレビで世界貿易センタービルが崩壊していく映像を見て大きな衝撃を受けるとともに、「世界が変わってしまった」という思いにとらわれました。旧ソ連との競争を制し唯一の超大国として君臨していた米国のニューヨークとワシントンという二大政経中枢において、ほんの一握りのテロリストが民間人をターゲットとして無差別攻撃を行い甚大なダメージを与えたのです。このことは米国の圧倒的な軍事力を持ってしても防ぎ切れない新たな脅威が出現したことを示すとともに、世界に安全な場所はもはやないということを強く認識させました。我が国は既に地下鉄サリン事件で無差別テロの洗礼を受けていましたが、911テロ事件によっても20名を超える邦人の死者・行方不明者を出しました。

この事件を機に、テロとの闘いは国際社会全体の喫緊の課題となりました。事件後速やかにテロの脅威に対してあらゆる手段を用いる用意があるとする国連安保理決議が採択され、同じ年の10月にはテロリストの引き渡しを拒んだタリバーン政権下のアフガニスタンに対し米国を中心とする有志国連合が軍事行動を開始しました。我が国も国際社会の動きに呼応して通常では考えられないスピードでテロ対策特措法を成立させ、同法に基づきインド洋に海上自衛隊艦艇を派遣しました。当時、有志国連合の艦艇はインド洋においてテロリスト・武器の移動や麻薬などのテロ資金源の輸送を防ぐための海上阻止活動を実施しており、海自艦艇はこれらの艦艇に対する洋上での給油支援を実施しました。

さらに、アフガンでテロリストの掃討を継続する中、ブッシュ米大統領は2002年（平成14年）1月の一般教書演説において「悪の枢軸」としてイラク、イラン及び北朝鮮を名指して非難しました。これら三ヶ国は、いずれも大量破壊兵器（WMD）の開発・保有とテロリスト支援が疑われ

ていました。その後、国際機関によってイラクに対する大量破壊兵器保有に関する査察が行われ、賛否両論がある中で米英を中心とする多国籍軍は2003年(平成15年)3月にイラクへの軍事行動を開始しました。この戦闘によりサダム・フセイン政権は打倒され、同年5月にはブッシュ米大統領が主要な戦闘の終結を宣言しましたが、その後もイラク国内では多国籍軍による暫定統治に対する武装闘争が後を絶たず、長期にわたる内戦状態に陥りました。我が国は、戦闘終結宣言後の同年7月にイラクにおける人道復興支援を可能とする特別措置法を成立させ、綿密な現地調査を行った上で翌2004年(平成16年)1月から南部サマーワを中心としてイラク復興支援活動を開始しましたが、厳しい内戦への対応に悩まされながら活動することとなりました。

国家ではないテロ組織が社会不安を招くことを目的として意図的に民間人や国連機関などのソフトターゲットへ攻撃を加える国際テロは、国家間の軍事紛争とは全く異なるもので、こうした新たな脅威に対応するのは困難を極めました。アフガン戦争やイラク戦争は国際テロ組織を支援する国家に対する軍事行動で、一定の成果は収めたものの、テロの根絶には至りませんでした。それどころか、2004年(平成16年)にはパキスタンやスペイン、北オセチアで、2005年(平成17年)にはロンドンで、それぞれ大規模なテロ事件が発生するなどイスラム過激派によるテロ事件は全世界に拡散することとなりました。さらに、イラクでは統治機能がなかなか回復せずに混乱が長引き、後年のイスラム国の出現につながることとなりました。

北朝鮮の核・ミサイル開発と弾道ミサイル防衛

北朝鮮の第1次核危機はKEDOプロセスによりいったんは収まりましたが、今日振り返ってみれば、その後も北朝鮮は核武装に国の生存を賭ける意図を捨てていなかつたことが明らかになっています。第1次核危機の後も北朝鮮は韓国に対して執拗に軍事的挑発を繰り返し、朝鮮半島の緊張状態は継続しました。1996年(平成8年)には北の小型潜水艦が韓国東海岸で座礁したうえ兵員が韓国内に潜入し、二か月に及ぶ掃討作戦が展開されました。1997年(平成9年)には北の兵士が軍事境界線を越境して韓国軍と銃撃戦を行い、1998年(平成10年)には韓国東岸に侵入した北の潜水艦が拿捕される事件が発生しました。朝鮮半島情勢が緊張する中、1998年(平成10年)8月、北朝鮮は日本上空を超える形で弾道ミサイルを発射しました。もともと核疑惑がある中で、日本を優に超える射程のミサイルが既に開発されていたことを目の当たりにして、我が国における北朝鮮への脅威感は飛躍的に高まり、この年の12月にはわが国独自の情報収集衛星の導入が決定されるとともに、弾道ミサイル防衛に関する日米共同技術研究の実施が安保会議で了承されました。

さらに、翌1999年(平成11年)3月には能登半島沖で発見された北朝鮮の不審船を追跡するため自衛隊史上初めての海上警備行動が発令され、2001年(平成13年)12月には九州南西海域で発見された北朝鮮の不審船が追跡した海上保安庁巡視艇に銃撃を加えた末に自沈するという事案が発生しました。後に引き揚げられた不審船からは数々の武器が発見され、我が国に対する北朝鮮の侵入工作の一端が明らかとなり国民に衝撃を与えました。

他方で、北朝鮮は国交正常化による我が国からの経済支援に関心を示し、2002年（平成14年）には平壌で初の日朝首脳会談が実現し、国交正常化交渉の開始、拉致問題や核ミサイル問題の解決、経済支援などに触れた日朝平壌宣言が合意されました。この時、金正日は北朝鮮による日本人の拉致を認め、拉致被害者5名が帰国し、二年後の2004年（平成16年）に行われた第二回日朝首脳会談の結果、拉致被害者家族5名の帰国が実現しました。

しかし、このような朝鮮半島情勢の緊張緩和に向けた前向きな進展もつかの間、その後北朝鮮のウラン濃縮計画が発覚し、KEDOプロセスが凍結されると、北は核関連施設の稼働や建設を再開し、2003年（平成15年）に至りNPT脱退を宣言しました。このため、新たに朝鮮半島の非核化を議論する六者会合プロセスが開始されましたが、先行きは見通せませんでした。国際社会から孤立しながら核・ミサイル開発を追求する北朝鮮は、従来のような大国間の核抑止構造では抑えきれない予測困難で不安定な脅威でした。同年12月、日本政府は北朝鮮の核・弾道ミサイルの脅威に対応するため、弾道ミサイル防衛システムの導入を決定するに至りました。

台湾海峡危機と捲土重来を期す中国

07 大綱策定の翌年 1996年（平成8年）には、いわゆる台湾海峡危機が発生しました。台湾初の総統選挙に際して、中国がミサイル発射を始めとする軍事訓練を実施して圧力をかけたものの、事態を憂慮した米国がこの海域に空母打撃群を派遣した結果、ようやく事態は沈静化しました。中国にとって絶対に譲れないはずの台湾の帰属に直結する問題を巡り、米国の圧倒的な軍事力の前に屈したのです。本件が深いトラウマとなり、将来米国に比肩し得る軍事力を保有しようと中国が決意を固めたであろうことは想像に難くありません。

その後、1999年（平成11年）頃から中国の海洋調査船が我が国周辺に頻繁に姿を見せるようになりました。その頃防衛庁（当時）の運用課長を務めていた私は、中国船が日本を一周する経路をとつて活動するのを見て、潜水艦の行動に必要な海洋データ等を集めているのではないかと危惧を覚えました。今から振り返ると、このような活動は中国海軍の近代化と活動範囲の拡大、いわゆる外洋艦隊化の予兆だったと言えます。07 大綱が見直される直前の 2004年（平成16年）11月には、中国の原子力潜水艦が宮古島周辺の我が国領海を国際法に反して潜没したまま航行し、自衛隊に海上警備行動が発令される事案が発生しました。

また、この潜没航行事案に先立って、2001年（平成13年）には中国の海南島付近を飛行していた米軍のP-3C哨戒機とこれに接近した中国軍戦闘機が接触する事故が発生し、米軍の乗員や機体の返還を巡って両国間の外交問題となりました。

潜没航行事案に関しては中国側が遺憾の意を表明し、米中軍用機接触事故も最終的には外交交渉を通じて穏便に解決されたため、国際社会において中国に対する警戒感が決定的に強まることはませんでした。しかし、この頃中国は静かに着実に経済力と軍事力を蓄え、他国に対する影響力を拡大し、米国を中心とした冷戦後の国際秩序に挑戦する機会を虎視眈々と狙っていたのです。

飛躍的に増加する自衛隊の活動

平成の時代に入ってすぐ、災害派遣や国際貢献等で自衛隊の活躍が脚光を浴びる機会が急激に増えましたが、その後もこの傾向は続きました。1996年(平成8年)には、東海村ウラン加工施設における臨界事故が発生しました。本件は、臨界状態が続き放射線が絶えず放出されているという危険で困難な環境下での行動となりましたが、ここでも化学職種の要員の知識経験と化学防護車や除染車などの特殊な装備品が役立ちました。こうした特殊な事故のみならず、2004年(平成16年)の新潟県中越地震などの際には、部隊は速やかに災害派遣に出動し、被害状況偵察、人命救助、生活支援等の活動を実施しました。

また、海外における活動も増加の一途をたどりました。国連PKO活動としては、1996(平成8年)に中東のゴラン高原でイスラエル・シリア間の停戦監視を任務とするUNDOFに参加して活動を開始し、2002年(平成14年)には独立間もない東ティモールでPKO活動に従事しました。その間、2001年(平成13年)には国連PKO局への自衛官派遣も開始しました。

国際緊急援助活動の分野では、1998年(平成10年)にホンジュラスにおけるハリケーン被害、1999年(平成11年)にはトルコ大地震、2001年(平成13年)にはインドでの大地震に際して、それぞれ医療や生活支援などを中心として活動しました。

さらに、テロとの闘いの一環として、2001年(平成13年)にインド洋における補給支援活動を開始するとともに、2004年(平成16年)にはイラク復興支援活動に着手しました。

このほか、1997年(平成9年)には化学兵器禁止機関(OPCW)へ化学兵器の専門知識を持つ自衛官を初めて派遣し、大量破壊兵器の管理という国際社会の課題解決に参画しました。

各種法制度整備の進展

自衛隊の活動範囲が広がるにつれて、任務・権限など様々な面が見直され、自衛隊の活動に関する各種の法律の整備も進みました。まず、北朝鮮の第一次核危機を受けて1999年(平成11年)には朝鮮半島で軍事衝突が発生するような場合の米軍に対する支援要領などを定めた周辺事態安全確保法が制定されました。

他方、我が国自身が武力攻撃を受けた場合の国全体の対処措置や自衛隊の権限、米軍への便宜供与の在り方、国民保護に必要な措置などのいわゆる有事法制については従来から法律の不備・欠缺が指摘されていました。この分野については、2003年(平成15年)から翌2004年(平成16年)まで二年間かけて一連の武力攻撃事態対処関連法が制定され、必要な制度が整いました。これに加えて、2005年(平成17年)には弾道ミサイル防衛システムの整備を受けて自衛隊法に新たな規定が追加され、我が国めがけて飛来する弾道ミサイルを短時間で迎撃するための弾道ミサイル破壊措置命令制度が設けられました。

さらに、テロとの闘いのため、2001年(平成13年)にはインド洋で有志連合国への海上給油支援を可能とするテロ対策特措法が、2003年(平成15年)にはイラク戦争後の復興支援活動を可能とするイラク人道復興支援特措法が、それぞれ制定されました。

防衛関係費の抑制傾向

1989年(平成元年)の東西冷戦終結以降、1990年(平成2年)策定の中期防で正面装備の計画額が減少に転じ、その中期防が1992年(平成4年)の湾岸戦争協力に伴いさらに正面のみならず計画総額全体が減額され、防衛関係費の増額ペースは決定的に鈍りました。さらに、07大綱で防衛力の目標水準が下方修正されたことにより、防衛関係費は増額傾向から抑制傾向へと転換しました。加えて、1990年代後半以降、いわゆるバブル崩壊に伴って経済財政状況が格段に厳しさを増したこともあり、防衛関係費は1997年(平成9年)をピークとして減額へと転じました。

07大綱に代わる新たな大綱は、防衛関係費の増額が期待できない中で、テロとの闘いを始めとする新しい課題に対応することが求められていたのです。

16大綱の策定

以上のような内外情勢の変化を踏まえて、2004年(平成16年)に政府は07大綱に代わるものとして新たに「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱について」(平成16年12月10日安全保障会議・閣議決定。以下「16大綱」という。)を策定しました。

16大綱は、戦略環境の変化を踏まえ、「我が国の安全保障の基本方針」として二つの目標と三つの手段を明示しました。まず、目標については、第一に「我が国に直接脅威が及ぶことを防止し、脅威が及んだ場合にはこれを排除するとともに、その被害を最小化すること」を挙げました。この点は従来の防衛戦略と同様ですが、第二に「国際安全保障環境を改善し、我が国に脅威が及ばないようにすること」を加えました。これは、国際テロなど国境を越えた広がりを持つ脅威に対応するためには他国と協力しなければならない、国際社会全体の平和と安定を図らなければ自国の安全すら守り切れない、という考え方方に立ったものです。一国防衛主義からの脱却という07大綱の方向性を、さらに明確化したものと言えるでしょう。

次に、①我が国自身の努力、②同盟国との協力、③国際社会との協力という三つのアプローチを統合的に組み合わせることによって上に述べた安全保障の目標を達成することとしました。日米同盟については、新たな安全保障環境や戦略目標について認識の共通性を高め、日米間の戦略対話、在日米軍基地の過重な負担の軽減、情報交換、弾道ミサイル防衛協力等を推進し、日米安保体制を強化することとしました。国際社会との協力については、国際平和協力活動を外交と一体として行っていくほか、国連改革やASEAN地域フォーラム等の地域の安全保障枠組みへの協力、テロ対策・海賊対策への協力などを進めていくこととしています。これらの点も、07大綱に萌芽が見られた同盟政策の強化、国際平和協力活動の拡大という方向性を更に推し進めたものと言えます。

その上で16大綱は、51大綱以来30年近く維持されてきた基盤的防衛力構想を見直すこととしました。基盤的防衛力構想の前提には、東西冷戦というある意味で安定的な抑止構造が存在していたため、抑止構造の隙間(=軍事的空白)を埋め得る防衛力を保有することで自

国の平和と安定を守ることが可能でした。しかし、ポスト冷戦時代には、国際社会全体をカバーするような安定的な抑止構造は姿を消しました。先進民主主義国とは基本的価値観や統治構造を異にする中国のような国に加えて、新たに民間人などのいわゆるソフトターゲットを対象とする国際テロ活動、国際社会から孤立した北朝鮮による核開発、大量破壊兵器やミサイルの拡散など従来は考えられなかった多様な脅威や不安定要因が出現しました。これらの脅威や不安定要因は防衛力が存在しているだけでは抑止することが難しく、実際に事態が発生した場合に被害を極小化すべく迅速かつ柔軟に対処することを考えなければなりません。加えて、海外での活動の増加にも対応する必要があります。冷戦時代であれば一定の防衛力が存在するだけで侵略を抑止することが可能であったのが、ポスト冷戦時代に国の平和と安全を維持するには今まで以上に自衛隊が活動することが必要になったのです。これにより「存在する自衛隊から働く自衛隊への転換」がさらに加速することとなりました。

新たな防衛力を考えるに当たっては、我が国が置かれている戦略環境や地理的特性を踏まえた上で、新たな脅威や多様な事態に実効的に対応し得るとともに、国際平和協力業務に主体的・積極的に取り組み得ることを目標としました。この目標を少子化による若年人口の減少や格段に厳しさを増す財政事情の下で実現すべく、従来の「基盤的防衛力」の有効な部分は継承しつつ、部隊や装備などに多様な機能を持たせて弾力的な運用を行えるような「多機能で弾力的な実効性のある防衛力」を構築することとしました。

このため 16 大綱では、防衛力の役割として、弾道ミサイル攻撃、ゲリラや特殊部隊による攻撃、島嶼部に対する侵略、周辺海空域の警戒監視及び領空侵犯対処や武装工作船、大規模・特殊災害などへ実効的に対応できること、本格的な侵略事態については最も基盤的な能力以外は抜本的に見直し縮減を図ること、国際平和協力活動や安全保障対話・防衛交流などを主体的・積極的に推進すべきことなどを明記しました。

また、これらの役割を果たすため、中央組織（統合幕僚監部）を整備して統合運用を強化すべきこと、高度な情報能力を構築すべきこと、情報通信技術等の進歩による技術革新の成果を生かすべきこと、少子化に対応すべく人的資源を効果的に活用すべきことを定めました。

自衛隊全般については厳しい財政事情も踏まえてコンパクト化が図られ、戦車や火砲など俗に冷戦型と言われるような装備品は大幅に縮減される一方、即応性を高めるため常備自衛官の定数を増やすこと、新たに弾道ミサイル防衛能力を有する部隊を新編することなどが 16 大綱の別表に定めされました。

なお、16 大綱は、変化を続ける国際情勢の下では防衛力の在り方について定期的に見直すことが望ましいとの考え方に基づき、5 年後又は情勢に重要な変化が生じた場合に必要な検討、修正を行うこととしました。07 大綱も「将来情勢に重要な変化が生じ、防衛力の在り方の見直しが必要になると予想される場合」に新たに防衛力の在り方を検討する旨の条項を含んでいましたが、5 年後という形で定期的な見直しを定めたのは 16 大綱が初めてでした。