

国家安全保障戦略及び防衛計画の大綱等の見直しに当たっての参考ノート

高見澤将林

(はじめに)

岸田文雄総理は、2021 年 10 月の所信表明演説を皮切りに、2022 年 1 月の施政方針演説を含め、安倍晋三内閣の下で 2013 年 12 月に策定された国家安全保障戦略、2018 年 12 月に策定された防衛計画の大綱及び中期防衛力整備計画（2019 年度から 2023 年度）を 2022 年中に見直し、新たな計画を策定する方針を示した。

政府内での検討作業は本格化しつつあるが、その際、論点となりそうな事項について浮き彫りにするため、このコラムでは、筆者の実務作業に携わった経験も踏まえて、過去の戦略文書の流れやその具体化の歩みについて事実関係を中心に振り返ることで、読者の参考に供しようとするものである。もっとも、この分野においては、千々和泰明防衛研究所主任研究官による『安全保障と防衛力の戦後史 1971-2010 ―「基盤的防衛力構想」の時代』（2021 年 5 月 千倉書房）という大変に優れた著作があるので、より細部に関心のある方はこれをご覧いただくことで、多くの関係者の証言を含め多角的・実証的に構想の流れをたどっていただければ幸いである。

なお、これまでの戦略文書においては、構想策定時点の大きな内外事象が少なからぬ影響を与えているが、基本的には中長期的なトレンド、例えば、①国際情勢の基調をどのように捉えているか、②我が国周辺の軍事力の動向についてどのように認識し、我が国としてどのような事態や地域への対応を重視すべきものと考えているか、③日米関係の動向、特に米国の力の優位性・国際安全保障への関心や両国の協力関係がどのような水準にあるか、④国内政治体制・世論が安全保障や防衛問題についてどのような認識を有しているか、⑤必要とされる防衛能力の内容とその運用体制や活動地域がどのような広がりと深さを持ち、どの分野を重視しているかといった点が考慮されていると言えよう。

(これまでの戦略文書の策定経緯)

わが国が最初に防衛計画の大綱として全体的な防衛構想、「昭和 52 年度以降に係る防衛計画の大綱について」（51 大綱）を策定したのは、1976 年 10 月（三木武夫内閣）であり、それ以前は、いわば防衛力の建設期として 4 次にわたる 3 年間又は 5 年間にわたる防衛力整備計画が策定されていた。その後 1995 年の 07 大綱（村山富市内閣）、2004 年の 16 大綱（小泉純一郎内閣）、2010 年の 22 大綱（菅直人内閣）、2013 年の 25 大綱（第二次安倍晋三内閣）、2018 年の 30 大綱（第四次安倍内閣）とこれまでに 6 次にわたり策定されている。この間、その対象とする範囲が広がるとともに、最近では策定の間隔が 5 年程度と短くなっている。なお、第二次安倍内閣においては、25 大綱と 30 大綱は、いずれも「国家安全保障戦略」を踏まえて策定されている。

最初の 51 大綱は、「基盤的防衛力構想」を取り入れたものとして、策定から 20 年近く維持されたが、その間、国際情勢の基調は、デタントから新冷戦（1979 年 12 月のソ連のアフガニスタン侵攻）へ、新冷戦から冷戦の終結（1989 年 12 月のマルタにおける米ソ首脳会談）へと大きく変化しており、同じ大綱の下でも構想の力点に関する政府説明の変遷に見られるとおり、事実上 3 つの顔を持つ大綱が存在しているとの評価が可能である。一方、新たな「構想」の下に新しい大綱が策定された場合であっても、政治的な状況変化の反映という側面もあり、実質的には一定の分野において相当程度の連続性がみられることに留意が必要である。

（基盤的防衛力構想と「脱脅威型」51 大綱）

最初の体系的な防衛構想である 51 大綱は、「基盤的防衛力構想」を採用した。これは、1970 年代のデタントを背景とした「核相互抑止を含む軍事均衡や国際関係安定化の努力」

（①全般的には東西間の全面的軍事衝突などが生起する可能性は少ない、②わが国周辺においては、米中ソの均衡的な関係と日米安保体制の存在がわが国への本格的な侵略の防止に大きな役割を果たし続けるとの認識）を前提としている。わが国が保有する防衛力については、①防衛上必要な各種の機能を備え、②後方支援体制を含めてその組織および配備において均衡のとれた態勢をとることを主眼とし、③これをもって平時において十分な警戒態勢をとりうるるとともに、④限定的かつ小規模な侵略までの事態に有効に対処することができ、⑤さらに情勢の変化が生じ、新たな防衛力の態勢が必要とされるに至ったときには、円滑にこれに移行できるよう配意された基盤的なものとする事とした。

この構想は、米国の保有する圧倒的な軍事力を背景にしつつ、国際情勢が協力的な基調にある中で、①我が国に対する限定的かつ小規模な侵略に有効に対処できる能力を構築することにより、わが国への侵略を未然に防止しようとするものとされ、また、②軍事的脅威に直接対抗するよりも、自らが力の空白となってわが国周辺地域における不安定要因とならないよう、独立国としての必要最小限の基盤的な防衛力を保有するとの説明も行われた。いずれの観点も抑止効果（侵略の未然防止）を重視した考え方であるが、前者が我が国に対する限定的かつ小規模な侵略というある程度具体性をもった脅威に対処するために必要な防衛能力の基準を示し得るものであるのに対し、後者はいわば脅威の動向に関係なく必要最小限の防衛力を保有するという意味では「脱脅威型」大綱の要素（①軍事的脅威に直接対抗しないこと、②力の空白となって不安定要因にならないこと（厳密に言えば「東西対立下の安定的な状況」を損なわないこと）、③必要最小限の水準にとどめ、量的拡大を追求しないことに力点が置かれていること）を含んでいる。

このような観点から、51 大綱では、量的にはおおむね現有規模の防衛力の範囲内とするとの前提の下、当時最新鋭の要撃戦闘機 F-15 や対潜哨戒機 P-3C の導入をはじめ防衛力の質的な維持向上を重視することとした。また、当時の構想においては、その活動区域は我が国及びその周辺が前提であり、自衛隊が海外で活動することは想定されておらず、また、災害への対応や警戒監視を除き、自衛隊の運用体制の充実には力点が置かれず、仮に「情勢の変化」により新たな防衛力の態勢に移行する必要がある場合においても、相当程度の時間的余裕があるとの認識に立っていたのが特徴である。

（米ソ緊張下の「脅威対抗型」51 大綱と大綱の早期達成論）

ところが 51 大綱の策定から 3 年が経過した 1979 年 12 月、ソ連によるアフガニスタン侵攻が生じ、米ソ関係が一挙に緊張するとともに、極東におけるソ連の軍事力の増強も継続的に行われ、その蓄積が進む状況に至った。これにより、「51 大綱の前提が崩壊したのではないか」、「防衛力の根本的な見直しを行う必要があるのではないか」といった議論が活発化した。また、1978 年 7 月の栗栖弘臣統合幕僚会議議長発言を契機に、自衛隊の運用体制や法制にも深刻な不備があるのではないかと指摘がなされ、この点についての関心も高まっていた。

これに対して政府は、51「大綱」について、「極東におけるソ連の軍事力は、策定時に比べ、顕著に増強されており、我が国周辺における軍事情勢は厳しさを増している。他方我が国の防衛力は、我が国が平時から保有すべき必要最小限の防衛力の水準として定められた「大綱」の水準に到達していないのが現状である。したがって政府としては、この水準を出来る限り早く達成することが急務であると考え、防衛力の整備を推進することとし

ている。」との方針を示した（大綱の早期達成論）。また、その裏付けとなる「中期防衛力整備計画」（1986-1990 年度）を 51 大綱策定以降初めて策定（中曽根康弘内閣 1985 年 9 月）するなど、大綱水準の早期達成に向けての積極的姿勢を明確にした。

これと同時に、政府はソ連の軍事力の増強が進んでいることを念頭に、「大綱という限定的かつ小規模な侵略の規模、内容等には、諸外国の軍備や技術的水準の動向等により、変動する面がある」ことを認めた上で、防衛力の整備目標を示す「別表に掲げた部隊や主要装備の数量が変動し得ること」を明らかにしている（大綱別表の上方弾力性）（62 防衛白書）。また、これに関連し、国会の場において、51 大綱について、「限定的小規模の侵略事態が兵力的にも大きくなる場合も生じてくるわけですが、そういった形での小規模限定的な侵略に対しては独力で対応し得るということでもありますから、その意味で言えば極めて限定的な形ではあっても脅威対抗論であることもまた否定できない」（西廣整輝防衛局長 1987 年 8 月 24 日 衆議院安全保障特別委員会）として「限定的な意味では脅威対抗論」に立っているとの説明が行われ、その前提とする脅威がどのくらいの規模であるかについても明らかにされている。このような認識の下に、防衛費の一定の伸びが維持され、新規装備の導入も進められたことは事実であるが、構想的には、この段階においても日米安保条約と相まって侵略の未然防止を図り、軍事力の均衡維持により抑止するとの考え方に重点が置かれている点は変わらない。

一方、自衛隊の運用体制や法制の問題については、1978 年 9 月に二つの政府見解（「防衛庁における有事法制の研究について」及び「いわゆる奇襲対処の問題について」）が出されたが、それぞれ現行法において基本的な体制は整備されているとの認識が示され、その後長期にわたる「検討」が続けられることになった。このように取り組みが長期化し、特に法制面における施策の具体化までに長期間を要したことは、法整備をめぐる意見対立などの政治的状況を反映していた側面もあるが、当時の国際情勢に関しては、いわば運用より抑止的な側面を重視することで足りるという認識が背景にあったものと言える。

（冷戦終結後の不透明な状況の下での「安定化重視型」51 大綱）

1979 年 12 月のソ連のアフガニスタン侵攻以降、米ソ関係の緊張が続き、東西両陣営の軍事的対峙の下、レーガン政権における戦略防衛構想（SDI）を含めて 1980 年代において軍事力の強化による均衡維持努力が続けられていた。しかし、1989 年のベルリンの壁の崩壊、米ソ首脳（レーガン大統領とゴルバチョフ大統領）によるマルタ会談における冷戦終結宣言により、状況は激変した。これにより、ソ連のアフガニスタン侵攻以降強まった東西両陣営の対峙と軍事力の増強を背景として 51 大綱の「脅威対抗型」の側面を強調してきた政府の説明に疑問が投げかけられ、改めて構想そのものの妥当性が問われることになった。

これに対し、政府は、51 大綱達成を期すために策定した中期防衛力整備計画が 1990 年度に終了し、1991 年度以降を対象とする新たな中期防衛力整備計画の策定の時期を迎えたことを契機として、「平成 3 年度以降における防衛計画の基本的な考え方について」とする閣議決定（海部俊樹内閣 1990 年 12 月）を行い、国際情勢に関する新たな認識を明らかにしつつ、51 大綱が引き続き妥当するものとした。これは実質上 51 大綱の国際情勢認識の「書き換え」とも言えるものである。その捉え方は、国際情勢は、対立的な状況から、不安定要因（宗教上の対立や民族問題、領土問題、ナショナリズム等に起因する地域紛争など）を内包しつつも、対話と協調の時代へ移行（東欧の民主化、東西両ドイツの統一、軍備管理・軍縮の進展）しつつあるとともに、アジア・太平洋地域の情勢は、欧州と比較して複雑であるものの、緊張緩和に向かっている積極的な動き（韓ソ国交樹

立、極東ソ連軍の量的削減傾向等）が見え始めており、国際情勢は総じて好ましい方向に変化しつつあるというものである。

その上で、直近の冷戦終結前の 1980 年代の厳しい状況との対比は行わずに、51 大綱の表現を引用しつつ、デタントであった十数年前の「策定の際に前提とした国際関係安定化の流れがより進んだ形で現れつつあるとみることができる」とし、「大綱」の基本的な考え方に従って効率的で節度ある防衛力の整備に努めることが適切であるとの判断を示した。この点については、冷戦は終結したものの、イラクのクウェート侵攻（1990 年 8 月）への対応が国際社会の焦点となる中、未だその行方が定まらない状況にあって、国際関係の安定化を重視して「大綱」を維持する道を選び、その理由を閣議決定の形で示したものと評価できる。ここでも、51 大綱を維持し得る背景として、防衛力整備の力点が我が国に対する侵略の未然防止と我が国周辺地域の平和と安定の維持に置かれていたことが指摘できる。また当時の国際情勢認識を背景として、防衛力整備における「効率性」と「節度」が強調され、同時期に策定された中期防衛力整備計画もこうした方針を反映した抑制的なものとなっている点に留意する必要がある。

（07 大綱における基盤的防衛力の「基本的踏襲」の意味合いと自衛隊の能力の活用）

07 大綱は、51 大綱策定後 20 年近くが経過し、冷戦の終結など国際情勢が大きく変化するとともに、ソ連・ロシアの軍事力の大規模な削減が進む一方、国連平和維持活動や阪神・淡路大震災への対応など、自衛隊の運用に対する期待が高まっていたことなどを考慮して 1995 年 11 月に策定された。国内的には大規模災害やテロへの対応の在り方、国際的にはアジアやアフリカなど各地で展開される PKO 活動を含む国外における自衛隊の運用をどのように行うかという課題に対する回答が求められていた。

このような状況は、51 大綱の前提とは質的に大きく異なるものであった。本節の冒頭に掲げた 5 つの視点に照らしてみても、①国際情勢の基調たる東西対峙を前提とする冷戦が終結した上に、ソ連が崩壊するとともに、②その軍事力も激減する中、③日米安保条約の意義が問われ、④平和の配当を求める国際世論が広がり、国内的にも同様な意識が強く、⑤PKO 活動への参加など防衛力の意義と役割が多様化し、自衛隊の活動も海外にまで広がるという意味において、51 大綱を見直す必要があることは明らかであった。

1994 年 2 月に細川護熙内閣の下で設置された防衛問題懇談会は、51 大綱を見直し、これに代わる指針の骨格となるよう考え方を提示することを目的としたもので、この間細川内閣の退陣、羽田孜内閣の発足・退陣をはさみつつ、約 5 か月間の集中的な検討を行った後、冷戦的防衛戦略から多角的安全保障戦略への転換を求めることを内容とする報告書「日本の安全保障と防衛力のあり方-21 世紀に向けての展望-」をとりまとめた。この報告書は、1994 年 8 月に村山総理に提出され、その後、政府内で具体的な大綱見直し作業が進められた。

こうした経緯を経て策定された 07 大綱においては、様々な分野において自衛隊の能力をより一層活用することが重視され、防衛力の役割として、「わが国の防衛」のみならず、「大規模災害など各種事態への対応」や「より安定した安全保障環境への貢献」の三本柱が明記された。また、51 大綱がデタント期、新冷戦期、冷戦終結後のいずれにおいても、国際関係の安定化や武力紛争等の抑止をより重視した構想と位置付けられるのに対し、07 大綱では抑止を基本としつつ、国内及び国外における自衛隊の運用にも力点が置かれ、「多様な事態に対して有効に対応し得る防衛力」を整備するものとされた。以下 07 大綱の特徴について、3 つの顔（脱脅威型、脅威対抗型、安定化重視型）を持つ 51 大綱と比較しつつ、整理してみよう。

まず、基盤的な防衛力を保有するという考え方については、「国際関係の安定化を図るための各般の努力が継続されていくものとみられ、また、日米安全保障体制が我が国の安全及び周辺地域の平和と安定にとって引き続き重要な役割を果たし続けるとの前提に立てば」との認識の下、今後ともこれを基本的に踏襲していくことが適当であるとした。その際、踏襲すべき考え方として明示されているのは、「我が国に対する軍事的脅威に直接対抗するよりも、自らが力の空白となって我が国周辺地域における不安定要因とならないよう、独立国としての必要最小限の基盤的な防衛力を保有する」という「脱脅威型」の部分に限定され、51 大綱のもう一つの柱である、「限定的かつ小規模な侵略に有効に対処できる能力」への言及はなされていない。

これは、51 大綱において、「直接侵略事態が発生した場合には、これに即応して行動し、防衛力の総合的・有機的な運用を図ることによって、極力これを早期に排除することとする。この場合において、限定的かつ小規模な侵略については、原則として独力で排除することとし、侵略の規模、態様等により、独力で排除が困難な場合でも、あらゆる強じんな抵抗を継続し、米国からの協力をまってこれを排除する」とこととされていたのに対し、07 大綱においては、「限定的かつ小規模な侵略」という表現を削除した上で、「直接侵略事態が発生した場合には、これに即応して行動しつつ、米国との適切な協力の下、防衛力の総合的・有機的な運用を図ることによって、極力これを早期に排除する」とこととした。これは、運用上の実態に合わせたものとされているが、同時に防衛力整備の基準を示し得るものとして、「周辺諸国の軍備に配意しつつ、我が国の地理的特性に応じ防衛上必要な機能を備えた適切な規模の防衛力を保有する」とこととされた。これは、事実上ソ連（ロシア）の軍事能力への対応を念頭に置いてきたそれまでの構想からの転換を示すことにもなり、その観点から重要な意味を持つものと評価できる。

次に自衛隊の役割として新たに「大規模災害等各種の事態への対応」を明示した。これは1995 年に阪神淡路大震災や地下鉄サリン事件が発生したことを踏まえたものであり、「大規模な自然災害、テロリズムにより引き起こされた特殊な災害その他の人命又は財産の保護を必要とする各種の事態」への適時適切な対応を求めるものである。また、ここで各種の事態のうちもう一つの項目として「我が国周辺地域において我が国の平和と安全に重要な影響を与えるような事態が発生した場合には、憲法及び関係法令に従い、適切に対処する」とことも明記された。これは、1993 年から 1994 年に生じた、いわゆる北朝鮮核危機への対応をめぐり、北朝鮮と米国をはじめとする国際社会との緊張が高まる中、自衛隊の活動も含め我が国のできる協力が極めて限定されていたという状況を踏まえたものでもあった。

第三には「より安定した安全保障環境の構築への貢献」として、PKO 活動や国際緊急援助隊の活動が掲げられ、自衛隊の態勢としても、「国際社会の平和と安定の維持に資するため、国際平和協力業務及び国際緊急援助活動を適時適切に実施し得ること」が求められた。もっともその位置づけは、「自衛隊の主たる任務が我が国の防衛であることを基本」とするという前提の下で、政府全体としての「より安定した安全保障環境の構築に向けた我が国の積極的な取組において適時適切にその役割を担っていく」という限定的なものであった。

更に保有すべき防衛力の内容については、07 大綱は、防衛力の役割が広がる中で、我が国周辺諸国の一部における軍事的力の削減や軍事態勢の変化がみられることなどに留意し、合理化・効率化・コンパクト化を一層進めるとともに、必要な機能の充実・防衛力の質的な向上も図ることにより、多様な事態に対して有効に対応し得る防衛力を整備し、同時に事態の推移にも円滑に対応できるよう適切な弾力性を確保し得るものとするのが適当で

あるとした。この点に限ってみれば、51 大綱の第三バージョンともいえるべき冷戦終結後の「安定化重視型」大綱の考え方（特に力の空白となって、不安定要因にならないことに力点が置かれていること）の延長上にあるものと解することができる。すなわち、冷戦の終結の更なる進展という大きな変化に対しては防衛力の規模の削減を含めた対応をとることとし、別表において 51 大綱より主要装備が 2 割程度削減された防衛力の水準を示す一方、過度の削減は事態の推移に円滑に対応できなくなるおそれがあることから、「養成及び取得に長期間を要する要員及び装備を、教育訓練部門等において保持したり、事態の推移に円滑に対応できるように適切な弾力性を確保する」ものとした。51 大綱がいわば必要な時には拡大できるような基盤性・弾力性を念頭に置いていたのに対し、07 大綱では削減しても必要な時には速やかに復元できるよう弾力性を維持することに力点を置いたものと評価することもできよう。

また、07 大綱については日米関係の視点も考慮する必要がある。特にいわゆる限定的小規模侵略の表現が削除され、いわゆる周辺事態（重要影響事態）への対応が明記されるとともに、国際社会が取り組む各種活動における自衛隊の役割が明記されたことは、冷戦終結後の日米関係にとっても重要な意味を持っていた。日米防衛協力の基本的なあり方を示した「日米防衛協力のための指針」は、51 大綱の 2 年後の 1978 年 11 月（福田赳夫内閣）に策定されたもので、51 大綱との関係が深いため、日本に対する武力攻撃がなされた場合の協力の在り方として、「日本は、原則として、限定的かつ小規模な侵略を独力で排除する。侵略の規模、態様等により、独力で排除が困難な場合には、米国からの協力を求めて、これを排除する」ほぼ 51 大綱と同じ表現を踏襲していた。また、この指針は「日本以外の極東における事態で日本の安全に重要な影響を与える場合の日米間の協力」について定めているが、自衛隊の対応には言及がなく、自衛隊の基地の共同使用を含む便宜供与の在り方が研究のテーマとされている（いわゆる安保条約 6 条研究）のみであった。

したがって、07 大綱は、我が国としてこの 1978 年の指針より幅広い日米協力の必要性を認識したことを意味し、指針の見直しを迫るものとなった。これと整合する形で、1996 年 4 月の日米首脳会談（橋本龍太郎総理とビル・クリントン大統領）における日米安保共同宣言において、「日米防衛協力のための指針の見直しを開始することで意見が一致し」、その後日米間で検討が進められた結果、日米防衛協力のための指針の見直し（1997 年 9 月）や米軍に対する後方地域支援等を定める周辺事態安全確保法の成立（1999 年 5 月）につながっていった。

（16 大綱における構想の見直し・ミサイル防衛システム導入と積極的な国際協力の推進）

「多機能で弾力的な実効性のある防衛力」をめざす 16 大綱が策定されたのは 2004 年 12 月であるが、その背景として、とりわけ、①2001 年 9 月 11 日の米国に対する同時多発テロに対する国際社会の対応を支援するための国際協力活動が質的・量的に拡大したこと及び②弾道ミサイル防衛システムの導入が必要かつ可能になったことが挙げられる。

07 大綱策定後、幅広い分野において我が国の政策的な枠組みが整備されていったが、その途上で生じたのがアルカイダによる米国に対する同時多発テロであった。政府は、米国を中心とする多国籍軍が行うテロとの闘いに対する後方支援を可能とするため、テロ対策特措法（小泉純一郎内閣 2001 年 11 月公布・施行）に基づき、参加国艦艇に対する給油活動などを実施し、これが長期間に及んでいた。また、2003 年にはイラク復興を支援するための活動もイラク特措法（小泉内閣 2003 年 8 月公布・施行）に基づき開始されており、陸・海・空各自衛隊の全ての部隊等が前例のない規模で各種の国際協力活動に従事しているという状況にあった。

また、弾道ミサイル防衛システムについては、政府は、大量破壊兵器及び弾道ミサイルの拡散の進展を踏まえ、日本列島上空を通過する形で行われた 1998 年 8 月の北朝鮮による弾道ミサイル発射以前からその導入について検討を重ねていたが、技術的な実現可能性が高いことが確認されたため、2003 年 12 月、「弾道ミサイル防衛システムの整備等について」の閣議決定を行い、その中で 2004 年に 07 大綱に代わる新たな大綱を策定すること、その際、従来の整備構想や装備体系について抜本的な見直しを行い適切に規模の縮小等を図ることを前提にイージス搭載護衛艦と地対空誘導弾ペトリオットの能力向上という組み合わせによりシステムを整備するものとした。これは新しい装備体系の組合せであり、この種の部隊は 07 大綱の別表にはない基幹部隊となるため、その導入のためには、大綱見直しが不可欠であった。

16 大綱の検討に当たっては、こうした事情を背景に、07 大綱策定後の国際情勢の様々な変化、特に 2001 年の同時多発テロにみられるような非国家主体が重大な脅威となり、「新たな脅威や多様な事態への対応」が今日の国際社会にとって差し迫った課題になっていること、国際テロ組織などに対しては、従来の抑止が有効に機能しにくくなっていることに留意する必要があること、国際社会においては安全保障上の問題に対する国際協調・協力が図られ、幅広い努力が行われているとともに、軍事力の役割が多様化し、多様な場面で積極的に活用されていること（いわゆる MOOTW（戦争以外の軍事作戦））などが重視された。また、我が国周辺地域の軍事力については、極東ロシアの軍事力の大幅削減もあるものの依然として大規模な軍事力が存在していること、北朝鮮による大量破壊兵器や弾道ミサイルの開発・配備等が重大な不安定要因になっていること、中国による核・ミサイル戦力や海・空軍力の近代化の推進、海洋における活動範囲の拡大などに注目していく必要があることなどを指摘している。

こうした認識を背景にして策定された 16 大綱の特徴は以下のとおりである。

まず、16 大綱においては、それまでの大綱と異なり、防衛力のあり方のみならず、その前提となるわが国の安全保障の基本方針を明らかにしている。具体的には、わが国に脅威が及ぶことを防止・排除することに加え、国際的な安全保障環境を改善してわが国に脅威が及ばないようにすることの二つを安全保障の目標として掲げ、わが国自身の努力、同盟国との協力及び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り、これらの目標を達成することとしている。この点については、その後の 3 つの大綱がいずれも国際安全保障環境がますます厳しくなっているとの認識の下に我が国周辺地域におけるプレゼンスと常続的運用をより重視しているのに対し、16 大綱では積極的な国際協力活動こそが我が国の安全につながるという考え方により力点が置かれているとみることができよう。現にこうした自衛隊の任務について、国の防衛といった重要な任務の遂行に支障のない範囲で行われる付随的任務ではなく、「本来任務」とするための防衛庁設置法及び自衛隊法の改正が行われている（2006 年 12 月成立）。

次に 07 大綱において基本的に踏襲することとされた基盤的防衛力構想については、「防衛力が存在することによる抑止効果を重視したものであり、自らが力の空白となってわが国周辺地域における不安定要因とならないという我が国防衛を中心とした考え方に基づくものである」との位置づけを行い、その上で、今後の防衛力については、問題が予測困難で複雑かつ多様化しているという安全保障環境の変化を踏まえて、基盤的防衛力構想を見直し、従来の抑止効果をより重視する防衛力からの転換を図り、国内外の様々な事態への「対処能力」を重視した防衛力を構築することが必要であるとした。具体的には、突発的に起こり得る新たな脅威や事態への実効的な対応を図るため、即応性や機動性を更に

向上させるとともに、国際安全保障環境の改善のために国際社会が協力して行う活動について防衛力をもって主体的・積極的に取り組む必要があるとの認識を示した。

07 大綱においても PKO 等の活動を実施し得る体制を構築することが求められていたが、それは現に保有する防衛力をどう活用するかという受動的な観点からのものであるのに対し、16 大綱においては、我が国の安全保障の第二の目標として「国際的な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」が明示され、国際社会における協調・協力を重視する動きが定着していることや国際社会におけるわが国の立場にふさわしい役割を果たして国際社会から信頼される国家を実現することも踏まえ、わが国の平和と独立の前提となる国際社会の平和と安定のため、わが国として主体的・積極的に取り組むとの観点が強調されている。

しかし、16 大綱において、このように基盤的防衛力構想を見直し、新しい考え方を打ち出したにもかかわらず、「『基盤的防衛力構想』の有効な部分は継承しつつ」としているのはどのような趣旨であろうか。17 防衛白書においては、継承した有効な部分として、「わが国の防衛力は、わが国に対する軍事的脅威に直接対抗するものではないこと」及び「わが国への侵略を未然に防止するため、引き続き、周辺諸国の軍備の動向といったわが国が置かれている戦略環境や地理的特性などを踏まえた防衛力を保持するという点」を挙げている。これは本稿の分類に従えば、16 大綱では国際社会の安定のため自らが積極的に取り組むという観点を強調したことから、「脱脅威型」51 大綱のうち、07 大綱において基本的には踏襲するとされた「力の空白となって不安定要因とはならない」という受動的な考え方が後退する一方、いわゆる限定的かつ小規模侵略独力対処に代わるものとして打ち出された「周辺諸国の軍備に配意しつつ、我が国の地理的特性に応じ防衛上必要な機能を備えた適切な規模の防衛力を保有する」という考え方が濃厚に反映され、この部分が踏襲されているということになる。

第三に、今後の防衛力については、「多機能で弾力的な実効性のある防衛力」を目指すものとし、新たな脅威や多様な事態に実効的に対応し得るものとするとともに、国際平和協力活動に主体的・積極的に取り組み得るものとしている。具体的には、即応性、機動性、柔軟性及び多目的性を備え、軍事技術水準の動向を踏まえた高度の技術力と情報能力に支えられたものとし、部隊や装備などに多様な機能を持たせて、弾力的な運用を行い、これによって、様々な事態に実効的に対応するものとする必要があるとしている。また、その際、規模の拡大に依存することなくこれを実現するため、要員・装備・運用にわたる効率化・合理化を図り、限られた資源でより多くの成果を達成することが必要であるとしている。ここで特徴的なことは、国内はもとより国際的な活動に強い関心が向けられ、それとの関係もあって装備の多目的性・多様性、柔軟・弾力的な運用と効率化・合理化がことさら強調されている点であろう。

第四に、日米安保体制については、わが国の安全確保にとって必要不可欠なものであり、また、米国の軍事的プレゼンスは、アジア太平洋地域の平和と安定を維持するために不可欠であること、さらには、テロとの闘いなど日米間でグローバルな課題における協力が進んでいることを踏まえ、日米両国の緊密な協力関係は新たな脅威や多様な事態の予防や対応のための国際的取組を効果的に進める上でも重要な役割を果たしているとの認識を示している。また、こうした観点から、新たな安全保障環境とその下における戦略目標に関する日米の認識の共通性を高めつつ、日米の役割分担や軍事態勢などの安全保障全般に関する米国の戦略的な対話に主体的に取り組むとしている。

(22 大綱における基盤的防衛力からの「脱却」)

もともと 16 大綱においては、「5 年後又は情勢に重要な変化が生じた場合」には見直しを行うものとされており、また、2009 年（平成 21 年度）は 16 大綱と同時に策定された中期防衛力整備計画の最終年度に当たっていたことから、麻生太郎内閣において、2009 年 1 月に「安全保障と防衛力に関する懇談会」を設置し、大綱見直しの検討を進めていたところであった。こうした状況の下で、2009 年 8 月の衆議院議員選挙を経て民主党政権（鳩山由紀夫内閣）が成立したことから、改めてこの問題の取り扱いについて検討が行われ、その結果、2009 年 12 月の閣議決定「平成 22 年度の防衛力整備等について」の中で、①大綱の見直しについては平成 22 年中に結論を得ることとすること、②次期中期的な防衛力の整備計画は大綱見直しの結論を踏まえて策定すること、③（計画が空白となる）平成 22 年度の防衛予算の編成の準拠となる方針を（この閣議決定の中で）別紙として示すこととされた。このため、それまでの検討成果はリセットされ、大綱の見直しについては「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」の下で検討が進められることになった。

22 大綱は、こうした検討を経て、2010 年 12 月、菅直人内閣の下で策定され、今後の防衛力について、「即応性、機動性、柔軟性、持続性および多目的性を備え、軍事技術水準の動向を踏まえた高度な技術力と情報能力に支えられた「動的防衛力」を構築することとした。実はこの表現は、16 大綱における「多機能で弾力的な実効性のある防衛力」の内容として示されている要素だけを比較すれば「持続性」を除いてほぼ同じものであるが、その位置づけの違いが大きい。つまり、「防衛力の存在」を重視した従来の「基盤的防衛力構想」によることなく、「防衛力の運用」に焦点を当て、与えられた防衛力の役割を効果的に果たすための各種の活動を能動的に行える「動的なもの」としていく必要があるとしているところに主眼があると言える。

22 大綱は、2012 年 12 月の衆議院議員選挙により政権に復帰した第二次安倍内閣が 2013 年 12 月に策定した国家安全保障戦略及び 25 大綱までの 3 年間の短いものとなったが、その策定経緯や時間的近接性から、その後の大綱等との連続性と関連性がみられる一方、明示的に基盤的防衛力構想からの脱却を謳ったという意味においては、それまでの大綱との違いが強調されるものとなっている。

まず、22 大綱の第一の特徴は、①一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が高まっており、また、武力紛争には至らないような対立や紛争、いわばグレーゾーンの紛争は増加する傾向にある、②グローバルなパワーバランスの変化が生じているとの認識を示した上で、③多様で複雑かつ重層的なものとなっている安全保障課題や不安定要因に起因する「各種事態」の発生に際しては、事態の推移に応じてシームレスに対応するとし、④兆候が表れてから各種事態が発生するまでの時間が短縮化する傾向にあること等から、⑤総合的な部隊運用能力が重要性を増してきているとの認識を示したことである。ちなみにこれらのキーワードは 16 大綱にはほぼ見られないが、25 大綱や 30 大綱に受け継がれている。

第二に、こうした認識の下に、「防衛力を単に保持することではなく、平素から情報収集・警戒監視・偵察活動を含む適時・適切な運用を行い、我が国の意思と高い防衛能力を明示しておくことが、我が国周辺の安定に寄与するとともに、抑止力の信頼性を高める重要な要素となってきた。このため、装備の運用水準を高め、その活動量を増大させることによって、より大きな能力を発揮することが求められており、このような防衛力の運用に着眼した動的な抑止力を重視していく必要がある。」とした。これは、我が国周辺地域における「常続監視」に焦点を当て、その運用テンポを高めることを求めるものであった。

もう一つの特徴は、従来以上に平素からの活動の重要性が指摘されたにもかかわらず、厳しい財政事情を踏まえ、自衛隊全体にわたる装備・人員・編成・配置等の抜本的見直しによる思い切った効率化・合理化を行うとの方針の下で、潜水艦を増強する以外は冷戦型の装備・編成がさらに縮減されるとともに、各分野において人員の合理化、人件費の抑制・効率化及び民間能力の活用が強調されたことである。また、各種の活動に活用し得る機能、非対称的な対応能力を有する機能及び非代替的な機能を優先的に整備するとの方針に従い、南西地域も含め、警戒監視、洋上哨戒、防空、弾道ミサイル対処、輸送、指揮通信等の機能を重点的に整備し、防衛態勢の充実を図ることとされた。しかしこのように「限られた資源でより多くの成果を達成する」という考え方は、いわば苦肉の策であり、22 大綱の構想が仮に良いものだとしても、その裏付けとなるヒト、モノ、カネが不十分であるとの批判が根強かった。

第四の特徴は、しっかりとした運用を行うのに必要な体制整備のための政策的、制度的課題について明示したことであろう。代表的なものとしては、①政府の意思決定及び対処に係る機能・体制を検証し、法的側面を含めた必要な対応について検討する、②安全保障会議を含む、安全保障に関する内閣の組織・機能・体制等を検証した上で、官邸に国家安全保障に関し関係閣僚間の政策調整と内閣総理大臣への助言等を行う組織を設置する、③平和維持活動の実態を踏まえ P K O 参加五原則等我が国の参加の在り方を検討する、④横断的な情報保全体制を強化するといった項目が挙げられる。

なお、これらの政策課題は、政権交代後も国家安全保障戦略や 25 大綱においてより具体的に示されるなど、その実現が図られていくこととなる。

(25 大綱：国家安全保障戦略との接続)

25 大綱は、菅内閣の下で策定された 22 大綱からわずか 3 年後に見直されたものであるが、その背景には、2012 年 12 月に発足した第二次安倍内閣の下で検討が進められた我が国初の国家安全保障戦略が 2013 年 12 月に策定されたことに加え、この間の様々な情勢の変化、具体的には北朝鮮の弾道ミサイル開発の急速な進展、中国による軍事力の増強、東シナ海や南シナ海を始めとする海空域等における活動の拡大・活発化、力を背景とした現状変更の試み等が顕著になったこと、これらも考慮して、米国がアジア太平洋地域へのリバランスとして、安全保障を含む戦略の重点をよりアジア太平洋地域に置くとの方針を明確にしたことが挙げられる。

まず、安全保障環境の捉え方をみると、一国・一地域で生じた混乱や安全保障上の問題が直ちに国際社会全体が直面する安全保障上の課題や不安定要因に拡大するリスクが増大しているとの認識を随所で強調するとともに、米国が最大の国力を有しているとしつつ、米国の相対的影響力の低下による「パワーバランスの変化」と「国際社会の多極化の進行」に言及している。これらの認識は、22 大綱の第一の特徴として挙げた点国際情勢認識の延長線上にあるものと言える。

一方、我が国周辺諸国の軍事動向については、22 大綱で強調されていたグレーゾーン事態の増加、長期化、より重大な事態に転じる可能性を指摘するとともに、北朝鮮の弾道ミサイルの長射程化・高精度化やこれに資する技術の向上及び核兵器の小型化・弾頭化の実現に至っている可能性に言及している。また、中国に関しては、国防費の増加、非対称的な軍事能力の強化、不十分な透明性、力を背景とした現状変更の試み、太平洋への進出の常態化、より前方の海空域における活動の拡大・活発化を列举しつつ、こうした軍事動向等を「我が国として強く懸念しており、今後も強い関心を持って注視していく必要がある。また、地域・国際社会の安全保障上も懸念されるところとなっている。」としている。

この記述は、16 大綱の「中国は、核・ミサイル戦力や海・空軍力の近代化を推進するとともに、海洋における活動範囲の拡大などを図っており、このような動向には今後も注目していく必要がある」との記述や 22 大綱において「(中国の) 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」としているのに比べ、相当厳しいものと言える。

次に今後の防衛力について、25 大綱は、「安全保障環境の変化を踏まえ、特に重視すべき機能・能力についての全体最適を図るとともに、多様な活動を統合運用によりシームレスかつ状況に臨機に対応して機動的に行い得る実効的なものとしていくことが必要である。このため、幅広い後方支援基盤の確立に配意しつつ、高度な技術力と情報・指揮通信能力に支えられ、ハード及びソフト両面における即応性、持続性、強靱性及び接続性も重視した統合機動防衛力を構築する。」ものとしている。

この統合機動防衛力について、22 大綱の動的防衛力と比較すると、「装備の運用水準を高め、その活動量を増加させ、統合運用による適切な活動を機動的かつ持続的に実施していく」ことに主眼があるという意味で、その基本コンセプトはほぼ踏襲されている一方、①幅広い後方支援基盤の確立、②ハード及びソフト両面への配意、③強靱性及び接続性の重視など、運用面の課題を意識し、その一層の充実を図ろうとする方向性も示されている。

しかし、二つの構想の決定的違いはそれを実現する方法にかかわるものである。すなわち、22 大綱が防衛力の量的拡大には極めて消極的で、多くの主要装備で量的削減がさらに進められたのに対し、25 大綱では、「防衛力をより強靱なものとするため、各種活動を下支えする防衛力の「質」及び「量」を必要かつ十分に確保し、抑止力及び対処力を高めていく」として、「量」の拡大も必要なことを明示している。これは、2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災に際しての自衛隊の多正面作戦（広域における震災対応、福島原発事故対応、南西地域を含む常統監視の維持）の教訓を含め、「限られた資源でより多くの成果を達成する」のは困難であることが実際の運用を踏まえて明らかになったことの反映でもあった。

第三の特徴は、25 大綱が国家安全保障戦略を踏まえて策定されていることもあって、国家安全保障戦略で述べられている方針を確認した上で、新たに示された内容についての具体化や検討事項の明確化を図っていることである。この中には、①日米防衛協力のための指針の見直しを進めること、②国際平和協力活動等に関し、幅広い分野における派遣を可能とするための各種課題について検討を行い、必要な措置を講ずること、③武器等の海外移転に関し、新たな安全保障環境に適合する明確な原則を定めることなどが含まれている。これらは、25 大綱策定後、①新たな日米防衛協力のための指針の策定（2015 年 4 月）、②平和安全法制の成立（2015 年 9 月）、③防衛装備移転三原則の策定（2014 年 4 月）という形で短期間のうちに実現している。また、これに先行する形で、国家安全保障会議の設置（2013 年 12 月）及び国家安全保障局の新設（2014 年 1 月）、特定秘密保護法の整備（2013 年 12 月成立、2014 年 12 月施行）が行われているが、これらの施策は、一部の内容に相違がみられるものの、いずれも 民主党政権の下で策定された 22 大綱で示されていた政策的課題との共通性が高いことも注目に値しよう。

第四にどのような事態を重視しているかについては、「グレーゾーンの事態を含む各種事態に対しては、その兆候段階からシームレスかつ機動的に対応し、その長期化にも持続的に対応し得る態勢を確保するとともに、複数事態が連続的・同時並行的に発生する場合でも、事態に応じ、実効的な対応を実施する」とする一方、宇宙空間及びサイバー空間における対応を特記し、常統監視態勢の構築、事態発生時の速やかな事象の特定、被害の局限等と被害復旧等の迅速な実施等が謳われている。これらは、おおむね 22 大綱の延長上にあ

るものと言えるが、複数の事態への実効的な同時対処の必要性を特記している点が 25 大綱の特徴である。

(30 大綱：従来の発想からの転換)

30 大綱は、25 大綱策定以降の変化、とりわけ、我が国をめぐる安全保障環境の深刻化、新たな政策的枠組みの整備（防衛装備移転三原則の策定、平和安全法制の成立、第 3 次日米防衛協力のための指針の策定）、米国の安全保障戦略の新たな展開（トランプ政権が発足してほぼ 2 年が経過する中で米国が新たに策定した国家安全保障戦略、国家軍事戦略、核態勢見直しなどの動向）を踏まえて策定された。また、この決定に際しては、内閣官房において「国家安全保障戦略の現時点での評価について」とする文書がまとめられ、その評価も踏まえて策定された。

30 大綱策定の趣旨においては、今やどの国も一国では自国の安全を守ることはいないが、我が国自らの主体的・自主的な努力が我が国の安全保障の根幹であることを強調しつつ、我が国を取り巻く安全保障環境の激変、国際社会のパワーバランスの変化の加速化・複雑化、既存の秩序をめぐる不確実性の増大といった状況の下、宇宙・サイバー・電磁波といった新たな領域の利用の急速な拡大は、陸・海・空という従来の物理的な領域における対応を重視してきたこれまでの国家の安全保障の在り方を根本から変えようとしているとの認識を示している。

その上で、今後の防衛力の強化に当たっては、このような安全保障の現実に正面から向き合い、従来の延長線上ではない真に実効的な防衛力を構築するため、防衛力の質及び量を必要かつ十分に確保していくとともに、陸・海・空という従来の区分に依拠した発想から完全に脱却し、全ての領域を横断的に連携させた新たな防衛力の構築に向け、従来とは抜本的に異なる速度で変革を図っていく必要があることを強調している。また、このような体制を構築することが「自由で開かれたインド太平洋というビジョン」を踏まえ、安全保障協力を戦略的に進めていくための基盤であるとしている。

こうした認識の下、今後の防衛力について、「我が国は、統合運用による機動的・持続的な活動を行い得るものとするという、前大綱に基づく統合機動防衛力の方向性を深化させつつ、宇宙・サイバー・電磁波を含む全ての領域における能力を有機的に融合し、平時から有事までのあらゆる段階における柔軟かつ戦略的な活動の常時継続的な実施を可能とする、真に実効的な防衛力として、多次元統合防衛力を構築していく」との方針を示した。

30 大綱の第一の特徴は、25 大綱策定時の国際情勢認識の方向性は是認しつつも、その変化について策定時の想定よりも格段に速いスピードで厳しさと不確実性を増し、これまでに直面したことのない安全保障環境の現実に直面しているとの認識を率直に述べていることである。その例として、①軍や法執行機関を用いて他国の主権を脅かすこと、②ソーシャル・ネットワーク等を用いて他国の世論を操作すること、③グレーゾーンの事態が国家間の競争の一環として長期にわたり継続する傾向にあり、更に増加・拡大していく可能性があるとともに、明確な兆候のないまま、より重大な事態へと急速に発展していくリスクをはらんでいること、④「ハイブリッド戦」のような、軍事と非軍事の境界を意図的に曖昧にした現状変更の手法は、相手方に軍事面にとどまらない複雑な対応を強いていること、⑤現在の戦闘様相は、陸・海・空のみならず、宇宙・サイバー・電磁波といった新たな領域を組み合わせたものとなり、各国は、全般的な軍事能力の向上のため、新たな領域における能力を裏付ける技術の優位を追求していること、⑥今後の更なる技術革新は、将来の戦闘様相を更に予見困難なものにするとみられることなどについて、新たに又はこれまで以上に詳しく述べている点が挙げられる。

第二に「各国の動向」というタイトルの下で、米国、中国、北朝鮮、ロシアの順にその動向について詳しく分析していることも注目される。これは、過去の大綱における記述（51 大綱及び 07 大綱：米ソ（ロ）二国間の関係が中心。16 大綱：ロシア、北朝鮮、中国の順。22 大綱及び 25 大綱：北朝鮮、中国、ロシア、米国の順）と異なっている。また、分量的にも中国に関する記述に最大の紙幅が割かれ、米国の動向を分析する中でも、「（米国は）世界的・地域的な秩序の修正を試みる中国やロシアとの戦略的競争が特に重要な課題であるとの認識を示している」とするとともに、中国の様々な軍事動向等について詳述した上で、「（こうした動向は）国防政策や軍事力の不透明性とあいまって、我が国を含む地域と国際社会の安全保障上の強い懸念となっており、今後も強い関心を持って注視していく必要がある」とし、25 大綱策定の時点より、我が国のみならず国際社会の中国に対する懸念が深まっていることを示唆している。

第三の特徴は、真に実効的な防衛力を追求し、多次元統合防衛力として、個別の領域における能力の質及び量を強化しつつ、全ての領域における能力を有機的に融合し、その相乗効果により全体としての能力を増幅させる領域横断（クロス・ドメイン）作戦により、個別の領域における能力が劣勢である場合にもこれを克服し、我が国の防衛を全うできるものとする必要があるとした点である。その背景として、「近年では、平素からのプレゼンス維持、情報収集・警戒監視等の活動をより広範かつ高頻度を実施しなければならず、このため、人員、装備等に慢性的な負荷がかかり、部隊の練度や活動量を維持できなくなるおそれが生じている」との認識の下に、「各種活動の持続性・強靱性を支える能力の質及び量を強化しつつ、平素から、事態の特性に応じた柔軟かつ戦略的な活動を常時継続的に実施可能なものとする必要がある」とことを指摘している。

この点は、22 大綱の動的防衛力や 25 大綱の統合機動防衛力との関係においてどのように理解すべきであろうか。まず、国際安全保障環境がますます厳しくなっているとの認識の下に、我が国周辺地域によりフォーカスを当て、防衛力の役割として、プレゼンスと常続監視により各種の活動を持続的に行うことがより一層重要となっているという基本コンセプトには連続性が見られ、多次元統合防衛力は統合機動防衛力の方向性を深化させつつ構築するとされている。一方、それをどのように達成するかという点については違いが見られる。22 大綱では、効率化・合理化が強調され、より限られた資源でより多くの成果を達成するとしていたが、25 大綱では強靱性や接続性を重視しつつ、各種活動を下支えする防衛力の「質」のみならず、「量」も必要かつ十分に確保するものとされた。これが 30 大綱においては個別の質及び量の強化にとどまらず、それらの領域を超えて有機的融合や相乗効果を図ることにより、全体としての能力を増幅させる方針が示され、クロス・ドメイン作戦により、個別の領域における能力が劣勢である場合にもこれを克服するものとされた。

第四の特徴は、平素からより広い範囲で高頻度の活動が求められるという状況も勘案して、防衛力強化に当たっての優先事項が明確化され、①従来とは抜本的に異なる速度による防衛力の強化、②幅広い分野における統合（宇宙・サイバー・電磁波といった新たな領域における能力、総合ミサイル防空・被害復旧、輸送、整備、補給、警備、教育、衛生、研究等）、③着上陸侵攻のような侵略事態への備えについてのより徹底した効率化・合理化、④領域横断作戦に必要な能力の強化（宇宙・サイバー・電磁波それぞれの領域における能力の獲得・強化及び防護）、⑤従来の領域における能力の強化（海空領域における能力、スタンド・オフ防衛能力、総合ミサイル防空能力、機動・展開能力）及び⑥持続性・強靱性の強化という形で今後の重点が示されている。これを具体化したものが大綱の別表であ

るが、30大綱においては、各自衛隊の部隊編成や各種装備体系によりこだわらない手法により目標が示されていることがわかる。

第五に安全保障協力の強化について詳述している。自由で開かれたインド太平洋というビジョンを踏まえ、地域の特性や相手国の実情を考慮しつつ、多角的・多層的な安全保障協力を戦略的に推進するとの方針の下、共同訓練・演習、防衛装備・技術協力、能力構築支援、軍種間交流等を含む防衛協力・交流等を通じ、幅広い分野（①海洋における航行・飛行の自由や安全の確保、②宇宙領域の利用、③サイバー領域の利用、④MWD やミサイルの拡散、武器及び軍事転用可能な貨物・機微技術の拡散、⑤国際連合等による軍備管理・軍縮に係る諸活動、⑥国際平和協力活動等）において、外交政策との調整を十分に図るとともに、日米同盟を基軸として、普遍的価値や安全保障上の利益を共有する国々との緊密な連携を図ることとした。

これは、既にこの 5 年前の国家安全保障戦略において示されている「国際社会の平和と安定のためのパートナーとの外交・安全保障協力の強化」との整合を図りつつ、その後の取り組みの進展を踏まえ、主要国等（オーストラリア、インド、東南アジア諸国、韓国、英・仏、欧州諸国・NATO及びEU、カナダ及びNZ、中国、ロシア、太平洋島嶼国、中央アジア・中東・アフリカ諸国）との安全保障協力の方針や多国間枠組み（EAS、ADMMプラス、ARF等）との協力関係について改めて包括的に整理し、具体的に示したものと評価できる。これは、16 大綱において重視されていた「積極的な国際協力活動」とは異なり、価値や利益を共有する国との二国間又は有志国間の協力であり、自由で開かれたインド太平洋というビジョンを踏まえ、より戦略的に行われるものである点に特徴がある。

おわりに

ここまで 51 大綱以降の 40 数年間の防衛構想の展開過程について、①国際情勢の基調、②我が国として重視すべき事態や地域、③日米関係の動向、④国内政治体制・世論の動向、⑤必要とされる能力の内容の変化と広がりという視点から見てきたが、国際秩序の将来、核抑止力と軍事バランスの有効性、中国の台頭の中での米国の優位性と政策の方向性、日本としての政策課題の深刻化と多様化などいずれの点においても、これまでにない変化が生じていることは確かである。政策には継続性の要素が不可欠であるが、こうした変化を直視し、日本は大きな岐路に立っているとの認識の下に、長期的視点に立った総合的な安全保障施策の検討と新たな構想の展開が求められていると言えよう。