

我が国に望ましい安全保障環境について

真部 朗

はじめに

我が国の国家安全保障戦略は、「我が国は、戦後最も厳しく複雑な安全保障環境のただ中にある」とし、「我が国はまず、我が国に望ましい安全保障環境を創出するための力強い外交を展開する」こととしている。しかしながら、どのような安全保障環境が我が国に望ましいのかについては、「V 我が国の安全保障上の目標」において、「我が国の経済が成長できる国際環境を主体的に確保する」、「国際関係における新たな均衡を、特にインド太平洋地域において実現する」、「国際社会が共存共栄できる環境を実現する」等として、抽象的に言及しているが、正面から具体的には説明していない。その意味では、国家安全保障戦略は、我が国の安全保障の目標を end state の形では十分に示していないと言えよう。これに対して、本稿は、この「我が国に望ましい安全保障環境」の創出を我が国の安全保障の目標(end state)とみなし、その具体的な内容と創出のための基本戦略について考察するものである。

安全保障の概念

安全保障環境について論ずるに当たり、まず安全保障の概念を明らかにしておく必要があろう。安全保障の概念は、近年多義化・広義化される傾向にある。軍事を中核とした伝統的安全保障が元々あり、近年はこれに対テロ、海洋の安全保障、HA/DR等の非伝統的安全保障が加わり、さらに最近では経済安全保障が注目されている。安全保障概念の極端な多義化・広義化の例は、中国の総合的国家安全保障である。これには、政治、国土、軍事、経済、文化、社会、科学技術、情報、生態系、資源、核といった11項目が含まれる。これほどではないにせよ、我が国の国家安全保障戦略も、安全保障上の目標として「我が国の経済が成長できる国際環境を主体的に確保する」、「我が国の経済構造の自立性、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」等を、また、「安全保障に関わる総合的な国力の主要要素」として、外交力、防衛力、経済力、技術力、情報力を掲げている。国家安全保障戦略が「我が国に望ましい安全保障環境」を正面から具体的に説明していない理由としては、外交的配慮以外に、このような安全保障概念の多義化・広義化があると考えられる。安全保障概念が多義化・広義化され、複雑化すればするほど望ましい安全保障環境を単純明快に表現することが困難になるのは当然とも言える。

安全保障概念の多義化・広義化は、冷戦の終了を契機とする伝統的な安全保障に対する関心の後退を背景に、安全保障がテロや海賊等の国家間外の問題へと対象を拡大した結果であると考えられる。ところが、最近では逆に、権威主義国家群による既存の国際秩序に対する挑戦が顕在化し、国家間、特に大国間の競争・対立が注目されるようになってきている。経済面では、米中間で経済の「武器化」による「戦争」が始まっており、リアルな戦争であ

るロシア・ウクライナ戦争では、軍事、経済両面で間接的な大国間戦争が並行して戦われている。良し悪しはともかく、伝統的な安全保障が復権を果たしつつあるように見える。本稿では、このような趨勢を踏まえるとともに、安全保障の本来的な問題関心に焦点を当てるため、伝統的な安全保障に焦点を絞って論を進めることとしたい。

我が国に望ましい安全保障環境の定義

安全保障を伝統的な安全保障ととらえれば、主権国家が併存する国際社会という条件下では、安全保障環境は、国家のパワーの分布と国家間の関係という二つの要素によって基本的に構成されると考えられる。ここで言うパワーとは、国家の軍事力とほぼ同義である。厳密に言えば軍事力を支える経済力等の各種の国力を含むが、伝統的な安全保障の観点からすれば、詰まるところ、それらは軍事力に集約されることになる。

以上を前提とすれば、我が国に望ましい安全保障環境とは、国家のパワーの分布又は国家間の関係により、我が国の平和と安全が確保される国際環境、すなわち、我が国が他国から武力の行使を受けない国際環境であると定義できるであろう。国家のパワーの分布によりとは、我が国に武力を行使し得る周辺諸国に対して抑止が成立していることを意味している。また、国家関係によりとは、我が国とそのような諸国との間に安定的な協調関係が成立していることを意味している。すなわち、周辺諸国との間に抑止又は安定的な協調関係が成立していれば、我が国は、他国から武力行使を受けることが原則的にないと考えられる。

もっとも、抑止について言えば、抑止が成立しているにもかかわらず武力行使を受ける例外的な場合がないわけではない。それは、偶発的な軍事的衝突が起こる場合や我が国の意図に関する誤解が生じた場合である。前者としては、例えば、公海上で起こった艦艇間の小規模な銃撃戦が武力攻撃にエスカレートする場合が考えられる。後者としては、例えば、周辺国に近接して行う大規模な演習を周辺国が侵攻準備と誤認して先制的な攻撃を行う場合が考えられる。

また、協調（・対立）関係について言えば、その要因として、価値観（又は信条体系）、利害及び「相性」が考えられる。例えば、自由主義国家と民主主義国家と権威主義国家とは価値観が基本的に異なっており、ともすれば対立関係が生じやすい。逆に、価値観が一致していれば、協調関係を構築・維持することはさほど困難ではない。

領土を巡る政治的対立や資源を巡る経済的対立は、価値観の相違とは別に、しばしば見られる国家間の利害対立である。利害対立は、軽微なものも重大なものもあり、必ずしも常に協調関係を妨げるものではないが、深刻化すれば武力紛争につながり得る。

なお、我が国の国家安全保障戦略によれば、最近注目されている経済安全保障は、「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」とされている。この定義によれば、経済安全保障には武力の行使に代えて経済的手段を行使するような場合が含まれているように見える。そうだとすれば、経済安全保障政策については、他国の武力の行使を誘発することのないような慎重さが要求される。第2次世界大戦時に我が国

参戦の契機となったのは米国による対日石油禁輸であったことはまだ記憶に新しいと言うべきであろう。他方、安全保障の名の下に「経済的な繁栄」のために「経済上の措置」を講じることについては、安全保障概念の濫用ではないかとの疑問が否めない。

国家間の相性とは、国家関係における曖昧で不合理な要素全般を意味している。価値観や利害関係のように合理的な要素だけが国家関係を決定するわけでないことは経験的に明らかである。その一端は、例えば、様々な形で実施される国際的なアンケートにおける「好きな国、嫌いな国はどこか」等の質問への回答に現れる。この種のアンケート結果は直接的には国民レベルの感情を示すものだが、国民レベルの感情的な好悪は、国家指導者を通じて国家間の相互信頼又は相互不信につながり得る。このように、相性の不適合も国家間の対立を生じさせる可能性があると考えられる。

ある国家についてこれらの要因がすべてネガティブであれば、当該国家と安定的な協調関係を築くことは不可能に近い。その場合には、抑止を確保しつつ、対立を武力紛争にまでエスカレートさせないための外交努力が求められる。ただし、外交が影響を与え得るのは利害の問題についてだけであり、そこに限界があることに留意する必要がある。

インド太平洋地域における我が国に望ましい安全保障環境

(1)安全保障環境の構成要素

インド太平洋地域において、我が国に対して武力行使を行う能力を有している国家としては、中国、北朝鮮、ロシアを挙げることができる。したがって、これらの国々は、この地域における我が国を囲む安全保障環境の最も重要な構成要素である。能力だけに着目すれば米国もそれ当たるが、米国は、自由民主主義、法の支配等我が国と共通の価値観を有する同盟国であり、多少の個別的な利害対立はあるとしても、我が国と安定した協調関係にあることは言うまでもない。

また、英、仏、豪、韓等各国も、限定的ではあるが、能力的には我が国に対して武力の行使を行うことが可能である。しかしながら、いずれも我が国とは共通の価値観等を基礎として多かれ少なかれ安定的な協調関係にある同志国であると言える。これら同盟国、同志国もまた、中国等とは逆の意味で我が国にとって重要な安全保障環境の構成要素である。

なお、安定的な協調関係の有無については、韓国の位置づけがやや微妙であることは否定できない。我が国とは、自由民主主義等の価値観の共有が認められる一方、竹島を巡る問題等根深い利害対立があり、また、歴史的な経緯もあり相性が良いとも言い難いからである。とは言え、米国を媒介とすることにより、辛うじてではあるが、協調関係を安定的に維持することは可能とみられる。

(2)中国

中国は、社会主義を標榜する権威主義国家であり、我が国とは価値観を異にしている。このため、基本的には、我が国とは潜在的な対立関係にあるとみられる。また、尖閣諸島

や台湾を巡る問題を抱え、我が国との間に解決困難な利害対立があることも否定できない。さらに、隣国ではありながら、歴史的、文化的背景を異にすること等から、相互理解に乏しく、日中間の相性が良好とは言い難い。近年、我が国国内では、以前と異なり、反中、嫌中の世論が増大していることも当面の関係改善を困難にしている。このように、中国との間に安定した協調関係を築くことは総じて容易でない。

このため、中国に対しては、基本的に抑止を確保する必要がある。中国は、著しい経済成長を背景に、1970年代末以降一貫して行ってきた軍事力の近代化努力により、今日では米国に次ぐ軍事力を有するようになってきている。特に、自国領土に隣接した東シナ海や南シナ海においては、米国を凌ぐ軍事力の展開能力を有しているとみられる。また、近年、核戦力についても米国と相互確証破壊の関係を築きつつあるとみられる。このように強化した中国に対する抑止は、核戦力を有しない我が国単独では不可能である。

(3)北朝鮮

北朝鮮もまた、社会主義を標榜する権威主義国家であり、我が国の民主主義とは相容れない関係にある。また、北朝鮮との間にはそもそも国交がなく、拉致問題等により我が国との間に先鋭な利害対立を有している状況がある。さらに、北朝鮮に対する好意的な世論が我が国に存在するとは思われず、国家体制の極端な違いや相互交流の欠如もあり、相性は最悪に近い。我が国が北朝鮮との間に安定した協調関係を築くのは極めて困難と言わざるを得ない。

このようなことから、北朝鮮に対しても抑止を維持することが必要である。北朝鮮が我が国に対して武力の行使を行う場合、伝統的な通常戦力によることは能力的に見て困難であり、ほとんど唯一の手段は中長距離ミサイルである。そして、これには核弾頭が搭載される可能性がある。このため、北朝鮮を抑止するためには、通常戦力のみの自衛隊だけでは不十分である。

(4)ロシア

ロシアは、権威主義的民主主義とでも言うべき政体をとっており、今日では我が国のような自由主義的民主主義とは異なった政治体制であることが明白になっている。また、利害関係について言えば、北方領土問題を始めとする平和条約締結問題という戦後70年以上にわたって未解決の重要問題があり、基本的には対立関係にあると言わざるを得ない。さらに、我が国においては、ロシアに対する信頼感がソ連時代から継続して高くないことは明らかである。ロシアによるウクライナ侵略はこの傾向をさらに強めている。

このようなことから、ロシアに対しても抑止を確保する必要がある。ロシアは、何よりも米国と並ぶ核大国であり、通常戦力についても、ソ連解体後の壊滅的な状態をすでに脱していることはロシア・ウクライナ戦争で証明されている。ロシア・ウクライナ戦争を戦っている現状においては我が国に対して通常戦力による相当規模の武力行使を行うことが可能とは考えられないが、その後においては可能となるとみられる。

このようなロシアの軍事力に鑑みれば、公表されているロシアの核使用ドクトリン上

は我が国に対する核攻撃はなさそうに見えるが、それに全幅の信頼を置くわけにはいかず、やはり核兵器を有しない我が国単独での抑止は困難とみるべきである。

(5)中国、北朝鮮、ロシアの相互関係

現在、中国、北朝鮮、ロシアは、二国間の条約等を通じて相互に一定の協調・協力関係にはあるが、相互の防衛義務を負うまでの同盟関係にはないとみられる。このような関係が継続することは、これら3カ国に対する抑止を達成する上で重要な前提条件である。例えば、仮に、中国と北朝鮮の間で同盟関係が成立するとすれば、少なくともこれら2カ国に対する抑止の計算が複雑化し、我が国に望ましい安全保障環境の条件が相当に異なってくるであろう。

(6)同盟国、同志国等

以上三カ国に対して抑止を確保するためには、我が国自身の防衛力はもとより、米国との同盟が必要不可欠である。特に、我が国に核抑止力を提供できる国は、米国以外にはない。この点は、我が国が通常戦力による反撃能力を保有した後も変わらないであろう。核兵器による報復力だけが核抑止力と成り得るといふ国際的な「常識」は、精密な打撃手段が発達した今日においても揺らぐ気配はない。

抑止を補強し得るのは、インド太平洋地域に軍事的な展開能力を有する同志国である。共同訓練等を通じて豪、印、英、仏、韓等の軍との協力関係を深めることによって、有事における中国の作戦計画を複雑化し、その軍事行動をより慎重にさせることが期待できるであろう。もっとも、その効果を過大評価すべきではない。これら同志国のインド太平洋地域における軍事的な展開能力は相当に限定的だからである。なお、英、仏等の欧州諸国がロシアの欧州正面を軍事的に牽制することを通じてインド太平洋地域へのロシアの軍事力の展開を抑制し得る点は、対ロシアに限ってではあるが、心に留めておいてよいであろう。

インド太平洋地域に軍事的な展開能力を有しない諸国は、抑止の観点に限って言えば、ほとんど意味がない。例えば、ASEAN諸国は、ベトナムを除き、これに当たる。ベトナムは、中越戦争で中国を撃退した国であり、中国も特にその陸軍力に対しては一目置いているとみられ、北朝鮮やロシアに対してはともかく、対中抑止については一定の存在感を有していると言える。南太平洋諸国が軍事的にはASEAN諸国以上に無意味な存在であることは言うまでもない。

もっとも、これら軍事的には意味の乏しい諸国が中国の武力行使を抑制する役割を果たし得ることが全くないというわけではない。我が国に対する中国による武力行使が発生した場合に、これら諸国が我が国に協力し、中国への協力を拒否するのであれば、中国は、外交的に、場合によっては経済的に不利な立場に置かれることになる。ロシア・ウクライナ戦争においては、欧米諸国を中心にロシアに対して広範な経済制裁を課したが、制裁参加国は40カ国程度に止まり、少なからぬ諸国がロシアの制裁回避を事実上支援している実態がある。同様のことが中国について起こるか起こらないかという問題は、武力

行使に係る中国の判断に影響を与え得るであろう。

(7)望ましい安全保障環境

以上を整理・要約すれば、次のとおりである。これが伝統的安全保障の観点から見た我が国にとって望ましい安全保障環境ということになる。

ア 中国、北朝鮮、ロシアは、同盟関係にない。

イ これら3国に対して抑止が成立している。

ウ 抑止は、米国との同盟によって担保されている。

エ 中国、北朝鮮、ロシアと我が国の間に軍事的な信頼醸成が確立している。

オ 同志国がインド太平洋地域、特に我が国周辺地域に継続的に軍事力の配備・展開を行っている。

カ ASEAN 諸国、南太平洋諸国との協調関係が確保されている。

これらのうちア～エは必要条件であり、オ及びカはそれらを補強する副次的な条件である。

望ましい安全保障環境の創出に向けた基本戦略

以上のように達成すべき目標（end state）としての安全保障環境に即して言えば、我が国に必要な基本戦略は、次のとおりである。

戦略の第一は、中国、北朝鮮、ロシアの離隔である。これら3国の間に共通の価値観や相性の一致に基づく信頼関係はないので、直ちに特段の措置を講じる必要はないと考えられる。しかしながら、いわゆる「敵の敵は味方」の論理が働き、利害の一致による便宜的な同盟関係の成立の可能性は否定できない。そのような動きを監視し、阻止する外交努力が要求される。

第二に、これら3か国に対する抑止の確保が必要である。これまでのところ、日米同盟によって、対中、対北、対ロのいずれにおいても抑止は概ね成立していると考えられる。したがって、この状態を維持することが基本的な戦略となる。これら3か国は、いずれも軍事力の増強・近代化を不断に行っており、これに対して日米同盟を不断に強化していく必要がある。

戦略の第三は、これら3国との間の信頼醸成の確保である。現状では、中国との間には、海空連絡メカニズムがあり、ロシアとの間には日ロ海上事故防止協定があるが、北朝鮮との間にはそれに類するものがない。このため、信頼関係の著しい欠如により困難ではあるが、北朝鮮との同種の取極の締結が当面の課題と言える。また、我が国がいわゆる反撃能力を保有するに至れば、それに応じて信頼醸成に係る既存の取極の改定が必要となろう。

第四に、同志国の軍事力の地域的展開の態勢である。もっとも効果的な方法は、共同訓練・演習であるが、同志国単独の展開もこれに準じる。効果的な戦略的コミュニケーション（広報）が伴えば、さらに効果が増すであろう。

第五は、ASEAN 諸国、南太平洋諸国との協調関係の維持向上である。現状においても、

これらの諸国とは概ね協調関係が成立しているが、相対的に疎遠な国がないではない。中国は、「一帯一路」を標榜して、これら諸国に対する働きかけを強めているところであり、これに不断に対抗していく必要がある。「自由で開かれたインド太平洋」は、そのための有効なツールと言える。なお、共同体としてのASEANは、一体性、中心性を標榜し、すべての大国から一定の距離を取ることをいわば本能的な政策としており、それを踏まえれば、ASEANを親日にすることよりも親中一辺倒にしないことこそが、我が国にとっての現実的な戦略目標であると言えよう。

おわりに

安全保障概念の多義化・広義化は、いわば時代の要請であり、必然的な現象かもしれない。しかしながら、その結果、安全保障の最も本質的な部分が不明瞭になることは回避すべきであろう。端的に言えば、伝統的安全保障とその他の安全保障を同列に扱うべきではないということである。

本稿では、安全保障を伝統的な安全保障に限定し、その上で我が国に望ましい安全保障環境とその創出に向けた基本戦略を示すことを試みた。本稿で示した安全保障環境は、我が国が創出すべき広義の安全保障環境を示すものではなく、伝統的安全保障、すなわち我が国の平和と安全の観点から我が国が必要最小限確保すべき国際環境を示すものである。その意味では、本稿は実験的な試みに止まる。しかしながら、本稿の内容の当否はともかく、安全保障政策の立案者が我が国に必要な最小限の安全保障環境の姿を常に念頭に置きながら事に当たらなければならないことに疑いはないであろう。