

日本の安全保障

～鳩山新政権への 10 の提言～

2009 年 10 月

東京財団政策研究部

提言の趣旨

歴史的な政権交代の結果、日本の外交・安全保障政策が民主党によって見直されることとなった。民主党はマニフェストの中で、「日本外交の基礎として緊密で対等な日米同盟関係をつくるため、主体的な外交戦略を構築」するとし、「日米地位協定の改定を提起し、米軍再編や在日米軍基地のあり方についても見直しの方向で臨む」ことを掲げている。

鳩山民主党代表は、政権発足前からインド洋における海上自衛隊による給油活動の停止や、普天間飛行場の県外移設などを示唆していたが、鳩山新政権の発足で、このような方針が実行に移されるのかどうか、国の内外で注目を集めている。

東京財団安全保障研究プロジェクトでは、鳩山新政権が外交・安全保障戦略を見直す上で、必要不可欠と考える 10 項目の指針を提言としてまとめた。言うまでもなく、これは比較的緊急性を要する必要最小限の指針であり、日本の外交・安全保障戦略の全体像を示すものではない。

より包括的な日本の安全保障戦略については、当プロジェクトが 2008 年 10 月に発表した提言「新しい日本の安全保障戦略―多層協調的安全保障戦略」を参照されたい。これは、2004 年防衛大綱以降の日本を取り巻く安全保障環境の変化に対応する新たな安全保障戦略の指針を、国家戦略から説き起こして提示したものである。

政権交代は、内政・外交を問わず、政策の根本に立ち返ってその意義と有効性を再評価するとともに、環境の変化に対応する新しいアプローチを導入する好機でもある。鳩山新政権には、外交・安全保障政策において国益を増進するようなチェンジを期待したい。

プロジェクト・リーダー：

北岡伸一（東京財団上席研究員、東京大学大学院法学政治学研究科教授）

山口 昇（防衛大学総合安全保障研究科教授）

プロジェクト・メンバー：

神谷万丈（防衛大学校総合安全保障研究科教授）

神保 謙（東京財団研究員、慶應義塾大学総合政策学部准教授）

渡部恒雄（東京財団上席研究員）

※ 本提言に関するお問い合わせ先：

東京財団政策研究部 片山正一

電話：03-6229-5630 e-mail：katayama@tkfd.or.jp

日本の安全保障：鳩山新政権への１０の提言

鳩山新政権は、50 年以上も続いた自由民主党中心の政権から、本格的な政権交代をした歴史的な政権である。その外交姿勢と政策は、一部からは懸念を持たれているが、マニフェストやこれまでの首脳の発言などから推察される優先課題の中には、「緊密で対等な日米関係」「アジア外交の強化」「平和の構築に向けた役割の提唱」など、今後の取るべき方針として肯定的に評価できる点が多い。政権として、これらに関して体系的かつ具体的な施策を早急に示すことが期待される。さらに、国民の積極的な支持を背景にし、脱官僚依存を表明している鳩山政権には、ルールと先例を過度に重視するこれまでの官僚依存の政策決定システムを打破して日本の政策を前に進める可能性が期待できる。東京財団安全保障研究プロジェクトは、本格的な政権交代の時代を迎えた日本の将来を展望し、鳩山新政権に次のような提言を行う。

＜日米同盟の課題＞

提言１ 在日米軍再編合意については、沖縄における米軍基地の固定化を招かぬように、県外移設にこだわらずに柔軟に対応すべきだ。

日米両政府で合意している現在の米軍再編計画は、日米両国が様々なオプションを検討してきた過程で、ベストではないにしても、両国や沖縄県にとって、合意できる最大公約数的なものを模索した結果である。米国のオバマ政権をとりまく国内政治環境は、現在の合意案の根本的な見直しを許すような余裕のあるものではない。この再編計画を見直すことは、その目的である沖縄の負担の軽減を長期にわたり停滞させるものになりかねない。それは膨大な作業を要し、新政権の政治アセットを大量に使い果たすばかりか、結果として日米政府間に計り知れない軋轢を生む可能性が高い。このことによって、市街地の中にある普天間飛行場の危険を放置し、８千人の海兵隊の沖縄からグアム島への移転や那覇市以南の米軍施設の全面返還を停止させ、さらにこれまで交渉に尽力してきた米軍担当者に無力感を与え、沖縄の基地を固定化するという結果を招く恐れすらある。

提言２ 日米地位協定の改定は拙速を避け、両国間の長期的な課題として問題提起するとともに、周辺の住民の負担軽減につながる運用改善を直近の目標とする。

日米地位協定の見直しは、日米の担当者にとってはパンドラの箱を開けるとして一種のタブーとされてきた。鳩山新政権はこの問題に積極的に取り組む姿勢を示すべきだ。その際、見直しの目的や優先的・重点的に取り組むべき分野を明確にし、特別協定の締結も

含め、両国間の中長期的な課題として焦点を絞った形で問題提起することが重要だ。同時に、現に基地周辺住民が直面している問題についても積極的に対応する。例えば、在日米軍基地における騒音軽減などを米国側に働きかけて、地位協定の運用上で改善すべき点を取り上げていく。特に、在日米軍では基地司令官の交代に伴い、深夜の戦闘機の離発着訓練の自粛等の運用上の制限が、的確に引き継がれないケースもあり、日常生活の中で運用の改善が実感されるよう、基地周辺住民の負担を軽減させることが大切だ。

＜世界の平和への課題＞

提言 3 世界の平和と繁栄を実現するための活動の一環として、当面、ソマリア沖における海賊対処活動への参加を各国艦船への給油活動などを含めたものに拡大するとともに、国連 PKO(平和維持活動)への参加について長期的なビジョンを描きつつこれを拡大していく。

世界の平和と繁栄を実現するため、日本として、国際社会における地位に相応しく、また、目に見える形で協力していくことが重要だ。近年、国際テロ、海賊行為、大量破壊兵器の拡散、パンデミック（爆発的な感染症）などの温床となり得る世界の貧困地域における開発支援と治安維持の必要性は増しつつある。日本がこれらの活動に積極的に関与することに対する国際社会の期待も大きい。特に、ソマリア沖に展開する各国艦船への給油は潜在的ニーズもあり日本が貢献できる活動の一つである。しかるに、現在の日本の国連 PKO への派遣人員は 50 人に満たないのが現状だ。国連 PKO などへの参加拡大は、民主党マニフェストに掲げられているだけでなく、オバマ政権の国連重視の立場とも一致するものである。また、このような非伝統的脅威への対処は、2005 年に日米安全保障協議委員会（2 プラス 2）で合意された「世界における共通の戦略目標」でもあり、米国との間における新たな協力分野として、オバマ政権に対して積極的に提唱していくべきだ。

提言 4 アフガニスタン復興支援に関し、当面、インド洋における給油活動のなんらかの形で継続もしくは他の協力活動による代替を追及するとともに、長期的には、復興のために必要な要員を訓練し、彼らを支援していくための国際職業訓練・支援施設をアフガニスタン周辺国もしくは日本に建設し、これを維持・運営することを目指す。

アフガニスタン復興支援において、インド洋における給油活動は何らかの形で継続することが望ましいが、同時に治安維持、インフラ整備および経済復興のため、日本は積極的な協力策を打ち出すべきだ。現在、警察活動そのものについて欧州および米国をはじめとする国際的な取り組みが進展しつつある一方、これに付随する支援機能を充実させる上で日本が協力する余地は大きい。たとえば、警察・消防機能の一部である救急医療チーム（Emergency Medical Team）の要員をアフガニスタン国外において教育し、救命機器、救

急車両などの必要機材とともに本国に送り込むことである。さらに、機材の整備補給や要員の再教育といったアフターサービスを継続的に提供することによってその効果の定着を期することができる。また、中長期的には、農業技術や農業製品の加工技術に関するプロフェッショナルを育成することは、アフガニスタンの社会・経済インフラ建設のためにきわめて有用であり、これらの分野に関する教育についても同時に着手すべきだ。

提言 5 「核なき世界」という理想を実現するために、積極的に提案し、行動すべきだ。核軍縮は重要だが、米国の核の傘の信頼性を損なってはならない。

日本が核軍縮・核廃絶と核の傘維持政策を同時に追求することは、決して矛盾ではない。オバマ大統領は、ブラハで、米国は廃絶のために行動するが、核兵器が存在する限りは、世界の平和と安全に果す核の役割を認め、自国と同盟国への攻撃を抑止するための核を維持し続けると宣言した。鳩山政権もこれに呼応すべきだ。最近の世界的な核軍縮の機運の高まりは、日本にとって、核軍縮へのアイデアを世界に再発信し、実現可能な政策を主導していくチャンスだ。同時に、核廃絶という理想が実現されるまでの間、核を持たない日本の安全をいかに守るのが問題である。日本周辺では、ロシアが冷戦終結後 20 年を経てなお巨大な核兵器を維持し、中国は核戦力の近代化と増強を進め、北朝鮮も核実験やミサイル実験を繰り返しており、核の危険はむしろ高まった。ここで鍵となるのが、米国の核兵器の抑止効果だ。核軍縮は重要だが、核の傘の信頼性を損ない、日本の安全を危険に曝すことがあってはならない。日本が核の傘を信頼して非核政策をとり続けることは、それ自体がグローバルな核軍縮・核廃絶への大きな貢献なのである。

提言 6 核兵器のこれ以上の拡散を防止し、北朝鮮に核放棄を迫っていくために、NPT（核兵器不拡散条約）レジームを通じての外交努力と、日米同盟を中核とした軍事的圧力を、ともに強めていくべきだ。

核不拡散は核軍縮以上に緊急性が高い課題である。北朝鮮の核武装が既成事実化したり、国際テロリストが核を手にしたれば、日本の安全が直接に脅かされる。これを防ぐためには、NPT レジームを通じた外交努力がきわめて重要だ。鳩山政権は、国際原子力機関（IAEA）の今後の活動を全面的に支援すべきだ。一方、核不拡散は、外交努力だけでは実現できない。日本の安全に深刻な影響を及ぼす北朝鮮による核保有と、北朝鮮から他の国家や国際テロ集団などへの核流出を阻止するためには、軍事を含めたあらゆる面での国際的な圧力が不可欠だ。特に肝要なのは、日米同盟を強固に維持することだ。米国による核抑止の確保はもちろん、通常兵器やミサイル防衛などを含め、自衛隊と米軍が、密接な意思疎通と連携の下に北朝鮮と向き合うという態勢が維持されなければならない。

提言 7 国連外交を飛躍的に強化し、日本の発案である「人間の安全保障」について大いに指導力を発揮しつつ、安保理常任理事国を目指す努力を継続する。まず、首相は毎年 9 月に開催される国連総会の一般討論に必ず出席するとともに、より多くの日本人を平和維持活動の代表等の国連の主要なポストに送り込むことを通じて、国連活動における日本のリーダーシップ発揮に努めるべきだ。

鳩山首相の国連訪問と気候変動に関する大胆な提言が世界に大きな印象を与えたように、唯一の普遍的機関である国連は、日本のメッセージを世界に発するのにもっとも適した場であり、多くのバイ（二国間）の会談がセットできる。日本人が国連でより能動的に行動し、事務次長、事務次長補のポストをより多く獲得し、かつて明石康氏がカンボジアとユーゴスラビアで特別代表を務めたように、紛争解決の現場でも日本人がリーダーシップをとることが重要だ。国連を主導して、人間の尊厳と自立支援を重視する「人間の安全保障」の理念をさらに世界に広め、紛争の平和的解決、法の支配、人権の尊重などに尽力すべきだ。そのためにも、日本が安保理常任理事国の地位を獲得できるよう、安保理改革に取り組む。来年 4 月には日本が安保理議長となるので、首相または外相が出席して、議論をリードすることを今から準備しておくべきだ。このようにして国連の活性化を推進すれば、世界とアジア地域の安定に貢献し、日本自身の安全を高めることにつながる。

<アジア太平洋地域にどう向き合うか>

提言 8 鳩山新政権が目指す「アジア太平洋地域の域内協力体制」を確立するためには、中国との戦略的関係を促進する一方で、同盟国である米国はもちろん、韓豪、そして ASEAN などとの連携を強化していくことが不可欠だ。多層的に協力関係を構築し、地域の安定を図るべきだ。

アジア太平洋地域には有効な多国間の安全保障枠組みがなく、過去の戦争や領土問題、政治体制の違いなどから国家間に不信感が存在する。新政権は、まず、隣国である中国、韓国との関係を改善、強化し、同時に他の地域協力枠組みを構築すべきだ。米国の協力抜きにはこの地域の安定はあり得ないため、地域安全保障協力の枠組みと「緊密で対等な日米関係」を有機的に連携させることが重要であり、地域協力と日米協力を同時に深化させる必要がある。例えば、豪州と韓国などの米国の同盟国との協力関係を強化し、ASEAN 地域フォーラム等との連携を図るなど、地域に幾重にもネットワークを構築し、連動させていくべきだ。

中国との関係構築は最も重要な課題の一つである。中国の発展は世界の経済に貢献する一方で、軍事力の増強は地域の潜在的な不安定要因となっている。特に、軍事力の全体像が見えにくく、政策決定過程も不透明なことが他国の懸念を招いている。中国の台頭が地

域と世界の安定を脅かすことがないように、中国を促していく必要がある。具体的には、軍事力の透明化や、東シナ海ガス田開発、食の安全など、日中両国間に存在する懸念事項を一つひとつ解決し、戦略的な協力関係を樹立していくべきだ。

＜平和な日本を守るための指針と政策インフラの整備＞

提言 9 防衛政策について明確な指針を示し、これに基づいて計画的に防衛力を整備していく上で、新たな防衛計画の大綱を策定することは急務だ。このことは、国内外に対して、新しい政権としての安全保障防衛戦略を明確に示すという点においても重要である。

世界の平和と繁栄を実現するために、国際的な安全保障協力活動により積極的に取り組むこと、より対等で緊密な日米安全保障協力を目指すことは、新たな防衛大綱の中心的なコンセプトとなり得る。これらを実現するために、自衛隊が諸外国の軍や政府・非政府機関と有機的に連携しつつ平和維持活動などに従事し得るよう、編成および装備を改善していくことは喫緊の課題だ。このような体制を構築することは、ただちに米軍との協力関係を強化することにもなる。また、北朝鮮の核保有を牽制するためにも、ミサイルや大量破壊兵器の軍備管理、軍縮の努力はきわめて重要だ。一方、現存する脅威に対しては、ミサイル防衛や住民保護施策を推進する。さらに、冷戦期以来、艦艇、航空機、戦闘車両などのハードウェアに偏重しがちな自衛隊の能力を、情報技術に立脚した監視・警戒・偵察や指揮統制機能といったソフトウェア面の強化と、ネットワーク化の推進、教育訓練による隊員の能力向上によって、より実効性の高いものにしていくべきだ。

提言 10 世界の安全保障問題に効果的に対処するために、日本自らの情報能力および日米間の情報共有体制を強化すべきだ。このことは、日本の主体的判断を可能にし、より対等な対米関係を実現するためにも必須である。

日本における情報能力の強化のための優先課題として、衛星情報や人的情報などの各種情報を収集するためのセンサー機能、情報を集約・処理・分配する分析・処理機能、これらを保護しつつ伝達する情報・通信機能の強化などがあり、そのための法的基盤とインフラ整備は優先すべき課題である。また、このような努力は、世界随一の能力を有する米国からの情報を有効に活用しつつ、日本として適切な意思決定を行うことにつながり、日本の政策判断の上でも、緊密な同盟関係の維持のためにも、極めて重要だ。法的基盤として急がれる課題の一つに、国会議員の守秘義務の法制化があるが、これらは政治主導を掲げる鳩山新政権にとって、官僚との情報共有の促進にも効果的である。

日本の安全保障

～鳩山新政権への 10 の提言～

2009 年 10 月発行

発行者 東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3F
Tel 03-6229-5504（広報代表） Fax 03-6229-5508
E-mail info@tkfd.or.jp URL <http://www.tkfd.or.jp>

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は本書が出典であることを必ず明記してください。

東京財団は、日本財団および競艇業界の総意のもと、公益性の高い活動を行う財団として、競艇事業の収益金から出捐を得て設立され、活動を行っています。

東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3 階

tel. 03-6229-5504 fax. 03-6229-5508

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