ルール基盤の国際秩序を守る決意

―安全保障新戦略の意義と実効性を考える

かつてないパワーバランスの変化のなか、「ルールを基盤とする国際秩序を守る」ことを最優先とし、それが国を守る大前提であるとして、国際秩序と国防を相互補完関係に位置付けた。安保三文書の画期はそこにある。実効性はどうか。

防衛大学校教授
神谷万丈
かみや　またけ　東京大学卒、コロンビア大学大学院（フルブライト奨学生）などを経て現職。ニュージーランド戦略研究所特別招聘研究員、海外向け外交政策論調誌Discuss Japan編集委員長などを歴任。現在日本国際フォーラム副理事長、国際安全保障学会副会長、日本国際問題研究所客員研究員も務める。

今回発表された安全保障三文書は、疑いなく戦後日本の安全保障政策の分水嶺として記憶されることになるであろう。「本戦略に基づく戦略的な指針と施策は……戦後のわが国の安全保障政策を実践面から大きく転換するものである」（『国家安全保障戦略』四～五頁）といった文言は、政府自身がそれを強く意識していることを示している。

では、今回の三文書が日本の安全保障政策の一大転換点である理由はどこに求められるのか。三文書の何がそれほどまでに新しいのか。分析を試みたい。

最優先目標は国際秩序維持

改定三文書を一読して気づくことは、「力による一方的な現状変更」を許さないとの決意が、繰り返し表明されていることである。これは、いわゆるルールを基盤としたリベラルな国際秩序（三文書では「法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序」という表現が用いられている）を守る日本の意思を示したものと読み替えることができる。

中央政府を欠いたアナーキーの状況にある国際社会では、強国は、その気になれば、法やルールを無視して自らの力によりかなりの程度まで勝手なことができてしまう。だが、過去数十年間、この状況は、米国主導のルールを基盤とするリベラルな国際秩序の下で緩和されてきた。世界最強の米国に、リベラルな理念を背景に、大国も小国も国際的なルールを尊重して力任せの行動を控えることを原則

とすべきであるとの思想があり、日欧などのリベラルデモクラシー諸国がそれに同調したこと。それが国際秩序のあり方に大きな影響を与え、われわれは、国際社会が力と力がぶつかり合い、究極的には軍事力が物を言う場であるということを、普段はあまり意識せずに過ごせてきた。

ところが、近年の中国は国力の増大につれて国際ルールではなく自らの力に頼った国益増進を目指すようになり、それはしばしば力による一方的な現状変更の試みという形をとった。国家安全保障戦略が中国を「法の支配に基づく国際秩序を強化する上で、これまでにない最大の戦略的な挑戦」（九頁）と呼んだのはそれゆえである。さらに、ロシアのウクライナ侵略は、国連安全保障理事会の常任理事国が武力行使の一般的禁止という国際社会の大原則を踏みにじった究極の力による現状変更の試みであった。こうした「普遍的価値を共有しない一部の国家」（『国家安全保障戦略』三頁など）による挑戦の前に、ルールを基盤とする国際秩序は激しく動揺している。三文書が「力による一方的な現状変更を許さない」ということばで表明しているのは、こうした挑戦を前に、ルールを基盤とした国際秩序を守り抜くという日本としての決意にほかならない。

三文書は、現在日本が「戦後最も厳しく複雑な安全保障環境に直面している」との認識を示すが、（『国家安全保障戦略』三頁）それを例証する出来事として真っ先に挙げられているのは、「ロシアによるウクライナ侵略により、国際秩序を形作るルールの根幹がいとも簡単に破られ」、「同様の深刻な事態が、将来、インド太平洋地域、とりわけ東アジアにおいて発生する可能性は排除されない」ことである（同三～四頁）。「2　インド太平洋地域における安全保障環境と課題」と題されたセクションでも、最初に強調されているのは、自由で開かれたインド太平洋のビジョンの下で、「同盟国・同志国等と連携し、法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序を実現し、地域の平和と安定を確保していくこと」が、「わが国の安全保障にとって死活的に重要である」ということであり（同八頁）、その記述は中国、北朝鮮、ロシアが日本に与えている脅威や挑戦に関する記述に先んじて置かれているのである。

旧国家安全保障戦略にも、「自由、民主主義、基本的人権の尊重、法の支配といった普遍的価値やルールに基づく国際秩序を維持・擁護すること」が日本の国益として挙げられていたが（四頁）、文書全体をみると、そうした秩序を守ることが日本にとっての重要な国家目標であるという意識は必ずしも前面に押し出されてはいなかった。日本の

安全を確保するために必要な「わが国の能力・役割の強化・拡大」が論じられる際に、国際秩序を守るための能力・役割の強化・拡大という視点は薄かったし、日米同盟の強化が論じられる際にも、ルール基盤の秩序を守るための日米同盟という視点が十分に打ち出されていなかった。

今回の三文書は、これとは対照的である。国家防衛戦略は、「わが国の防衛戦略と米国の国防戦略は、あらゆるアプローチと手段を統合させて、力による一方的な現状変更を起こさせないことを最優先とする点で軌を一にしている」（一四頁）と宣言している。ルールを基盤とする国際秩序を守ることが、いまや日本の安全にとって最も優先度の高い課題であるとの認識の上に安全保障戦略を構想していること。これが、三文書の新しさの第一である。

国際秩序維持と防衛力強化の相互補完性

とはいえ、今回の三文書が国際秩序に関心を偏らせ、国防を軽視しているわけではない。当然のことながら、国家安全保障戦略は日本の国益の筆頭に「わが国の主権と独立を維持し、領域を保全し、国民の生命・身体・財産の安全を確保する」ことを挙げている（五頁）。

三文書の新しさは、国際秩序を守ることと国を守ることという、日本にとっての二つの安全保障上の重要な目標が、一方が欠ければもう一方も成り立たなくなるというという相互補完的な関係にあることが強く意識され、その認識に基づいて戦略が打ち出されている点にある。この論理を明確に示しているのは、国家安全保障戦略にある次の記述である。

> このような世界の歴史の転換期において、わ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。その中において、防衛力の抜本的強化を始めとして、最悪の事態をも見据えた備えを盤石なものとし、わが国の平和と安全、繁栄、国民の安全、国際社会との共存共栄を含むわが国の国益を守っていかなければならない。そのために、わが国はまず、わが国に望ましい安全保障環境を能動的に創出するための力強い外交を展開する。そして、自分の国は自分で守り抜ける防衛力を持つことは、そのような外交の地歩を固めるものとなる。（四頁）

「戦後最も厳しく複雑な安全保障環境」の下、日本にとっては防衛力の抜本的強化などにより国の守りを固めることが不可欠となっている。だが、そのためには「望ましい安

全保障環境」、すなわちルールを基盤とした国際秩序が維持されていることが不可欠の大前提であり、日本は「まず」そうした環境の能動的な創出に取り組む必要がある。しかし、自分の国を自らの手で守れないような国に望ましい安全保障環境を作り出すことなどできるはずはない。日本がルールを基盤とした国際秩序を守りたいのであれば、その土台として、「自分の国は自分で守り抜ける防衛力」がなくてはならず、そのために防衛力の抜本的な強化が行われなければならないというのである。

先に、旧国家安全保障戦略では日本が国の安全を確保するために必要な「わが国の能力・役割の強化・拡大」が論じられる際に、国際秩序を守るための能力・役割の強化・拡大という視点が弱かったと述べたが、今回の三文書はそれとは対照的である。日本の防衛力の強化と国際秩序の守護という二つの大目標の相互補完的な連関が明確に意識されていることが、改定三文書について指摘したい第二の変化であり、新しさである。

中ロとの「秩序競争」は日本の問題

以上述べてきたことともや重複するが、三文書では、国際秩序のあり方をめぐる中ロとの競争を、日本自身が向き合わなければならない問題として捉える姿勢も顕著になった。これが、三文書にみられる第三の新しさである。

現在の世界で国際秩序の将来に関する競争が重要になりつつあるとの認識は、二〇一八年の「防衛計画の大綱」でも示されていた。だが。この時の記述は、米国が「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」（四頁）といったものにとどまっており、日本の当事者意識は必ずしも感じられないものであった。これに対し今回の三文書では、この競争は「自由、民主主義、基本的人権の尊重、法の支配といった普遍的価値を擁護し、共存共栄の国際社会の形成を主導してきた」「わが国を含む先進民主主義国」と「独自の歴史観・価値観に基づき、既存の国際秩序の修正を図ろうとする動きを見せている」「普遍的価値を共有しない一部の国家」の間で展開されているものとして記述され（『国家安全保障戦略』三頁）、日本は競争の当事者として明確に位置付けられている。そして既にみたように、この競争に打ち勝ちルールを基盤とした国際秩序を守ることが、現在の日本にとっての最優先の安全保障課題とされているのである。

今回の国家安全保障戦略が、日本の安全に脅威を与えて

いる国を中国、北朝鮮、ロシアの順に挙げている意味も、以上より明白である。現在、日本に対して軍事的な危害を及ぼす可能性が最も高いのは北朝鮮であり、その軍事動向は日本にとり「従前よりも一層重大かつ差し迫った脅威となっている」（一〇頁）。だが、既存の国際秩序への挑戦という視点を考慮に入れれば、日本がそれ以上に懸念すべきは中国である。中国は、尖閣諸島周辺や台湾周辺で日本の安全を直接に脅かす行動をとっているのみならず、国際秩序の将来をめぐっても、「これまでにない最大の戦略的な挑戦」となっているからである。

中朝に続いてロシアが挙げられているのも、ウクライナ侵略が国際秩序に与えている衝撃を考えれば不思議はない。三文書がいうように、将来同様の事態が東アジアで発生する可能性は排除できない。そして、侵略開始後のロシアが中国との軍事的連携を強めていることが、日本にとってのさらなる懸念材料となっていることも三文書の指摘する通りである。

現実と向き合う発想の転換

最後に、今回の三文書に認められるもう一つの重要な新しさとして、日本が直面している脅威・挑戦に立ち向かうために必要なものと正面から向き合う姿勢が貫かれていることを指摘したい。

今回の三文書で特に画期的であったとされているのは、「反撃力」という名の下に日本が敵のミサイルの発射拠点などへ一定の攻撃力を持つことが打ち出されたことであろう。だがこれは、日本周辺諸国のミサイル関連技術・能力の飛躍的向上を前に、日本の安全保障にとっての二つの大目標のうち、国防のために必要と認められるものを保有するという、国として至極当り前の対応である。なぜそれが画期的と言われるのか。

日本の防衛力をめぐるこれまでの議論では、ともすれば、国が置かれている状況の下で何がなされるべきなのかを考えるよりも先に、専守防衛の基本方針などとの関係で何をしてはいけないのかが問題にされがちであった。日本が反撃能力（あるいは敵基地攻撃能力）を持つ必要があるとの見方はかなり前から出されていたにもかかわらずこれまで実現してこなかったのも、それが主な理由であった。しかし、三文書はそうした思考パターンから脱し、「戦後最も厳しく複雑な安全保障環境」の下で日本と、そしてインド太平洋を中心とする世界の平和のため、現実に必要な防衛力のあり方と正面から向き合う姿勢を鮮明にしている。

三文書では、サイバー防衛に関して能動的サイバー防御の導入が打ち出されたが、これも日本の安全にとって何が必要とされているのかが直視された大胆な新施策といってよい。また、こうした新方針を実践するための予算措置についても、「国家安全保障戦略」に、二〇二七年度には「防衛力の抜本的強化とそれを補完する取組をあわせた予算」を国内総生産（ＧＤＰ）の二％とすることが明記された。同戦略は、他国の意思を予測することは困難であるため、その「能力に着目して、わが国の安全保障に万全を期すための防衛力を平素から整備しなければならない」と述べる（一七頁）。安全保障上必要なものを備えるために必要な財政的支出を、日本の防衛力整備を長年縛ってきた事実上のＧＤＰ一％枠の殻を打ち破って実行する姿勢が明確に示されたわけであり、これもまた画期的な新しさである。

戦略の実効性は確保できるのか

以上見てきたように、今回の三文書で打ち出された日本の新安全保障戦略は、日本にとって好ましいルールを基盤とした国際秩序を守ることを日本の最重要の安全保障課題と位置付け、将来の国際秩序のあり方をめぐる中ロなどとの競争は日本自身の問題であるとの当事者意識を明確にしつつ、その課題と、もう一つの重要な安全保障課題である国防とが相互補完的な関係にあるとの認識に立って、国を守るために必要なことには正面から向き合って実行していく決意を示したものであると要約できる。ロシアと中国のふるまいがルールを基盤とした国際秩序の根幹を揺るがしている今日、ＧＤＰ世界三位で国際秩序の維持に相応の役割を果たすべき大国の戦略として、その方向性は適切であり、高く評価できる。

ただし、そこには一つの問題が残る。国家安全保障戦略でも繰り返し言及されている「歴史的なパワーバランスの変化」の中で、この新戦略を実効性あるものとできるかどうかが自明ではないのである。現時点で、中国の軍事費は日本の約五倍である。今後日本の抜本的な防衛力強化が順調に進んだとしても、日中間の軍事バランスは中国優位で推移すると考えられる。西太平洋における米中の軍事バランスもいまや米国優位とはいえない。こうした中で、中国をはじめとする諸国による「力による一方的な現状変更」を許さないという日本の意思は、どこまで実現可能なのか。

日本政府は今回の新戦略を強い覚悟をもって打ち出したに違いないが、その実践においては、さらなる覚悟が求められることになる。●