

国の外交・安全保障・危機管理に関する基本法制上の課題

～21世紀初頭における世界と日本～

国の基本法制検討会議・第1回中間報告  
(外交・安全保障部会編)

平成14年2月22日

新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）

## 目 次

### はじめに（3 P）

### I. 21 世紀初頭の日本をとりまく国際環境（4 P）

#### 1. 21 世紀初頭の国際社会（4 P）

- 混沌と模索の四半世紀
- 多元化する国際社会
- 影響力を増すソフトパワー
- 米国同時多発テロの示唆するもの
- 伝統的同盟関係から文明、文化、価値観にもとづく国家関係へ
- 役割をまず紛争予防、ヒューマン・セキュリティ

#### 2. 21 世紀初頭におけるアジア（7 P）

- アジア情勢全般について
- 中国の動向について
- 北東アジアについて

### II. 日本の国力と国家像（9 P）

- 戦後日本の選択
- 成功の代償としての「負の遺産」
- 日本の国力と国家像

### III. 当面する主要な安全保障上の課題（12 P）

1. 国家戦略の構築～国家戦略諮問会議の設置～
2. 現憲法下における基本法制、政治的な与件の見直し
3. 安全保障基本法の策定と危機管理体制の確立
4. 国連平和創生活動と「人間の安全保障」のための活動
5. 日米戦略会議の創設～日米同盟と防衛戦略の見直し
6. ITの活用と国家情報機関の創設

## はじめに

国の基本法制検討会議の第1部会（国の外交・安全保障・危機管理に関する検討部会）は平成12年以降、国の基本法制のあり方について、外交・安全保障・危機管理の観点から総合的な検討を行なった。その結果を中間報告としてここに提示し、いくつかの提言を試みてみたい。

まず、当部会が到達した基本認識は以下の通りである。

日本は先の大戦後に制定した憲法にもとづき、約半世紀にわたり、国家の繁栄と安全の確保を最重点課題として、戦後の復興にはじまる国家の再建に努力してきた。日本は主権の回復と同時に、米国との同盟関係の構築という道を選択した。この選択が戦後の目覚ましい復興を可能にし、「世界の奇跡」ともいわれる経済発展を成し遂げるにいたったのは周知のとおりである。

しかし、国際・国内情勢の劇的な変化によって、戦後の占領政策と憲法を起点とする諸政策は、すでに多くの現実的な課題に直面している。従来の方針や政策では、内外の変化や状況の推移に対応できないばかりか、このままでは、国家の存立や国益を損ないかねない事態となりつつある。

すなわち、日本は政治、経済、社会、文化などあらゆる分野で、戦後半世紀における成功の代償としての「負の遺産」に直面しており、その克服が求められている。とりわけ、国家の生存と繁栄にとって不可欠な国の安全保障をめぐる状況が最も深刻である。21世紀初頭における国際社会の動向と日本の現状を考えると、今後、ますます深刻化する可能性さえ否定できない。

そこで、当部会はこうした諸問題を解決するために、日本は国家としてどうあるべきか、われわれは何をすべきかについて安全保障の側面から総合的な検討を重ねることとした。その際、まず、21世紀初頭の国際社会とアジアの動向を洞察し、そのなかで、日本がいかなる課題に直面し、いかなる国家として存立しうるのかを検討し、国家の外交・安全保障・危機管理を考えるにあたっての主要課題について考察した。

この検討結果はあくまでも暫定的なものであり、今後さらに検討を加えて、最終的な報告書としたいが、とりあえずの中間的な検討結果は以下の通りである。

## I. 21世紀初頭の日本をとりまく国際環境

### 1. 21世紀初頭の国際社会

#### 混沌と模索の四半世紀

歴史は時間の連続による所産である。21世紀が到来したからといって国際社会の諸現象が突然、変化するわけではない。20世紀後半における世界を支配した冷戦構造という国際秩序が崩壊し、およそ10年の歳月を経て21世紀に入ったが、世界は冷戦後の新秩序を模索する努力をいまなお続けている。

しかし、国際社会は依然として混沌とした状態であり、新世界秩序なるものはいまだ確立されていない。おそらく、21世紀最初の四半世紀、およそ2020年から2025年頃までは、国際社会には前世紀の特色と新世紀の諸現象が混在する状況が続き、その間に新たな世界秩序が徐々に構築されることになるであろう。

20世紀が人類の歴史の中で果たしてきた役割と意味を簡潔に要約すると、20世紀は科学・技術の顕著な進展と産業・経済のめざましい発展によって、人類の生活様式や社会システムが顕著に向上し、人々の生活が豊かに、便利に、かつ安全になった世紀である。このことは、100年前と今日の社会と日々の生活を比較してみれば容易に想像しうるところである。

しかし、その一方で、世界はこの世紀の前半に2度にわたる世界大戦を経験し、後半には冷戦という別の戦争を続け、この間200回以上にも及ぶ地域紛争、国際紛争を経験した。この意味で20世紀とは、繁栄の世紀であるとともに、多くの貴重な人命が失われた戦争の世紀でもあった。

#### 多元化する国際社会

将来における日本のあり方や国家像を考えると、まず、21世紀初頭とはどのような特色をもち、日本をとりまく21世紀初頭の国際社会がどのような課題とテーマに直面するかについて推察してみる必要がある。

国際社会は冷戦後の新秩序を模索しつつあり、現段階ではその全貌は必ずしも明確ではない。しかし、ゆっくりと構築される世界秩序なるものは、おそらく、「多元的」「多層的」な性格をもつであろう。冷戦後の世界は米国の一極制という様相を呈している。これは、21世紀にも相当の間、続くであろうし、現在までのところ、米国以外の国が国際秩序の極になりうる要素はない。従って、世界が「多極化」する可能性は低いものの、「多元的な性格」をもつ可能性はあるといえる。

すなわち、国際社会には、グローバルな機構、地域主義、あるいは、特定の共通な目的や利益を追求する機構や枠組みが重層的に構成され、各国はその中に適宜、帰属しつつ、国益を追求するような構造ができあがる可能性が高い。

## 影響力を増すソフトパワー

他方、国際社会にどのような新秩序ができあがるにせよ、21世紀の世界を特徴づける要因としては、まず、グローバル化の急速な進展がある。現在は、経済・金融・情報・技術面でのグローバル化が進み、情報、文化、国民意識、市場経済、民主主義、宗教・民族的ナショナリズムなどの価値観が国境を超えて拡大しつつあるが、このグローバル化は将来、さらにあらゆる分野に広がるであろう。また、国益や国力の面では、軍事力や経済力などの「ハードパワー」よりも、文化、情報・科学技術、理念、制度などの魅力によって引きつける「ソフトパワー」が重視される特徴が顕著となる。

国際社会や国家間の関係を動かす重要な要因としては、価値観や文化、文明という問題が認識されるようになる。こうした価値観や文化、文明の多様性が国際社会をより複雑なものにしていくであろう。また、ロシアや中国については、膨大な核兵器と通常兵器を保有し、地域大国として影響力を拡大することはあっても、ソフトパワーの面では米国に対抗できず、国内の経済発展のためには、米国との間に決定的な対決関係をもたらすような選択はできないものと思われる。

このように、冷戦後の世界がグローバル化の進展と米国による一極制という特色をもつ中で、明確な世界秩序が形成されないために、各国とも安定と繁栄を求めて帰属すべき枠組みがなく、結局のところ、他国との協調をはかりつつ国益を追求せざるをえない。そのため、国際協調主義がさらに発展する。各国とも、国内世論において国益を重視する路線と国際協調主義との相克関係が拡大し、これらをどのようにして調和するかという課題に直面することとなるが、このことは国際社会全体の問題でもある。

## 米国同時多発テロが示唆するもの

2001年9月に発生したテロ事件以降、米国の国際社会におけるリーダーシップは増大し、ロシアは米・欧諸国と多くの分野で協調するようになり、残る大国の1つである中国の孤立感が深まっている。しかし、米国の一極制の中で、米・中・ロの主要国の協調が国際社会安定のための重要な要素であるという状況に変わりはなく、とくに、経済面での発展と成長が国力を左右する主因となり続けるであろう。

また、グローバル化が国際社会や各国を豊かに、便利に、安全にする一方で、そのマイナス面として、紛争、テロ、国際犯罪、伝染病、難民、麻薬、大量破壊兵器の拡散などの深刻な地球的規模の諸問題がさらに広がりつつある。国際社会はグローバル・ガバナンス（国際社会の発展、繁栄のために国際公共財である規範、規律の確立をはかること）を確立することで、こうした諸問題に対処しようと試みているが、問題の解決には程遠い状況にある。例えば、2001年9月に米国内で発生した同時多発テロ事件は、テロを解決するための国際的な枠組みが未発達であった盲点をつかれたという側面もある。また、この同時多発テロ事件とこれに対する対応措置は犯罪と戦争、軍事と警察行動の境界を曖昧なものにしている。

このようにグローバル化、とくにIT化の進展にともない、国家を超越するいわゆるボーダレス現象が顕著になるものの、国家が国民の総体であり、国際社会は国家の集合体であるかぎり、21世紀においても主権国家は存続し、その意義はなくなるまいであろう。むしろ、すべての国家の安定と繁栄は、グローバル化の進展による国際社会全体の動向から、より大きな影響を受けるようになるであろう。

他方、国連が国際社会全体の問題を有効に解決して世界の平和と秩序を維持する機能を十分に発揮できるようにはならず、国連のあり方が根本的に見直されるであろう。もっとも、国連による紛争予防のための努力は続けられ、この面では、改善がはかれるであろう。

## 伝統的同盟関係から「文明・文化・価値観」にもとづく国家関係へ

このような状況の下で、21世紀初頭の国際社会が直面する主要な課題とテーマは、まず、グローバル化の進展と国益との調和である。また、国際社会では、各国が自国の経済発展を重視し国益を追求する一方で、この国益を増進するために多国間協力・協調を進める傾向にあるが、こうした国益中心の国家主義と、グローバル、あるいは地域機構を中心とする多国間協力・協調主義との調和をどのようにしてはかるかという問題もある。

欧州、アジアなどの主要地域における地域機構は、経済・自由貿易・通貨・関税などの面で統合が進み、これが緩やかに安全保障面での統合へとつながる可能性もある。国家間の関係は「力の均衡」から「力の協調」へと変化し、軍事力よりもソフトパワーが重視されるようになっているが、同時に、「イデオロギーや伝統的な同盟関係」よりも、「文明・文化や価値観にもとづく国家関係」が国際社会の主流を占めるようになりつつあることは注目すべきである。とくに、2001年9月のテロ事件以降、「法と正義」「自由」「人権」「民主主義」といった価値観のとらえ方が国際関係を動かす主要因になる可能性がある。

## 役割を増す紛争予防、ヒューマン・セキュリティ

冷戦後の世界で深刻化しつつある大量破壊兵器の拡散、環境破壊、テロ、国際犯罪、麻薬、伝染性疾患、民族・宗教的対立、領有権問題に根ざした地域紛争・国内紛争、難民、経済格差など地球的規模の諸問題の多くは、グローバル化によってもたらされた影の部分である。こうした諸問題を解決するためには、とくに、紛争予防、人間の安全保障（ヒューマン・セキュリティ）、開発、人権、テロなどの分野における多国間協力が不可欠であり、国際社会はこうした問題の解決に大きなエネルギーを傾注せざるを得ないであろう。

また、21世紀はエレクトロニクスを中心として急速に進んだ科学技術、IT革命がさらに発展し、これらが社会システム、産業構造、人間の生態にきわめて重要な変化をもたらすことが予測され、それにともない人間性や倫理観をいかにして回復するか、多様な価値観や文化、文明の違いをどのように調和するか、科学技術の進歩や経済発展にともなう産業活動と自然との共生をいかにしてはかるか、また、先進国と途上国の経済格差をいかにして是正するかなどの問題にも直面することが予測される。

## 2. 21世紀初頭におけるアジア

### アジア情勢全般について

21世紀初頭の世界を以上のように展望すると、アジアもまたその例外ではなく、欧州とともに地域主義を軸にして市場経済体制や民主主義の進展が予測される一方、アジア地域がもつ固有の潜在的な不安定要因が顕在化し、それが域内の発展と安定を停滞させる可能性もある。

アジアは80年代後半以降、急速な経済発展をとげ、域内の安定と繁栄が着実に進展してきた。カンボディア和平が達成されて以来、域内には大規模な紛争も発生しておらず、歴史的に見ても最も平和な時期が到来している。90年代に入ってから、域内に多方面にわたる多国間協力が進展してきた。APECやARFはその一例である。

このアジアにおける多国間協力は、欧州と比べれば緩やかな地域主義であり、アジアの多様性という特色を考えれば、これがすぐに地域的な枠組みに発展する可能性は低い。しかし、自由貿易圏のような多国間協力枠組みができれば、これが地域経済圏へ発展する可能性はあり、その点で21世紀初頭はアジアの地域主義がどのように発展していくかという方向づけが行なわれる時期でもある。

アジア経済は97年後半以降、通貨危機、金融危機、経済危機に見まわられた。一部の東南アジア諸国を除き、ほぼ経済的な困難を克服し、もとの経済発展の基調に回復しつつあったが、2001年の米国同時多発テロとITバブル崩壊の影響により、短期的には、ふたたび不透明感を増しつつある。しかし、アジア諸国の懸念と心配はむしろ、こうした経済発展を持続させるために、域内の政治・安全保障面での安定をいかにして確保するかということにある。アジアには潜在的に不安定要因が多く、これらの諸問題を多国間協力で処理・解決できるかどうかという問題も共通の関心である。

とくに、朝鮮半島問題、中国・台湾関係、南シナ海問題、アフガン・カシミール問題を含み固有の地域問題や、テロ、領有権問題、人種的・宗教的・部族的対立、核兵器・ミサイルなど大量破壊兵器の拡散、軍備拡張競争、ナショナリズム、労働力の移動や海洋の不安定、人口増加や経済発展にともなう食糧・エネルギー不足、環境破壊、テロ、麻薬・国際犯罪、経済格差の拡大といった多くの問題がある。これらの諸問題に対し、多国間協力によって対応できるような地域主義をどのように発展させるか、地域主義と域内大国の国益をどのように調和させるかが、地域における繁栄と安定の鍵となる。

さらにアジアは、地域的な多様性と域内各国がもつナショナリズム的な傾向を、経済的発展や地域的な安定・繁栄を目的とする多国間協力・協調を基礎とする地域主義によって、どのように克服できるかという問題に直面するであろう。これらの諸問題の中で、日本が安全保障上とくに注意しなければならないのは、海洋の安定問題、大量破壊兵器の拡散およびエネルギー問題である。

2001年9月に発生したテロ事件以降、米国の前方展開戦略を含む国防戦略がどのように変化するかについても注意深く検討していく必要がある。その際、米国は今後、域内諸国、とくに同盟国や友好国の協力を得て、多国間の安全保障面での抑止機能を発揮しつつ兵力構成を再検討していく可能性があり、それが域内の安定にいかなる影響を与えるかについても慎重に検討し、日本の安全保障政策に反映させていく必要があろう。

## 中国の動向について

また、アジアの繁栄と安定は中国の動向によって大きく変化する可能性がきわめて高い。しかし、中国共産党による独裁体制が今後とも維持されるかどうか、中国経済が今後とも成長し続けるかどうかは現時点においてはなお不透明である。いずれにしても、その資源を軍事力に投資する結果、中国の軍事力が拡大し、それが海洋における権益保護に向かう可能性は高く、そのことに多くのアジア諸国は懸念と不安を抱いている。

地域大国をめざす中国の動向が、アジアにおける最大の不安定要因になる可能性があり、その際、米国の関与政策を中心とするアジア・太平洋政策の動向が大きな影響を与えることになる。米国のアジア・太平洋に対する関与とプレゼンスは引き続きこの地域の重要な不安定要因であり、その点で、米国のアジア・太平洋政策はこの地域の平和と安定にとって重要な鍵であり続けている。

いずれにしても、日本のとるべき道は、日米同盟を基礎としてアジアの平和と安定のために政治・経済・安全保障・文化など広範な面で貢献と役割を拡大することである。とくに、ASEAN、インド、「統一朝鮮国」などとの緊密な協力関係を構築するとともに、米国がこの地域に国益と関心を持ち続けるよう働きかけ、できる限り、米国との安全保障協力を強化していくことが重要である。

## 北東アジアについて

北東アジアは日・米・中・ロの主要国が接点を有する重要な地域であり、米国の政策と日米同盟の性格、中国の動向、中ロの戦略的關係が引き続き重要な要因であり続けるであろう。とくに、米国の北東アジア政策は日本の安全保障に重大な影響を与える。日本としては、米国と常に緊密な協議をおこない、政策調整をはかる必要がある。

また、日本が最も注視すべきことは朝鮮半島の統一がどのような経緯を経て成立するかであり、半島統一後に北東アジアの国家關係に構造的な変化が起こりうることを念頭に入れて、北朝鮮との關係を含む半島政策を進める必要がある。とくに近年、北朝鮮は平和外交を進めつつ、体制の存続をはかろうとしているが、構造的問題をかかえる経済は改善される可能性はなく、その一方で軍事的な体質と独裁体制に変化はない。

北東アジアにおける核兵器、生物・化学兵器、弾道ミサイルの開発・配備・移転、周辺諸国への妨害・威嚇行動は今後とも排除されない。日本人拉致問題はその重要な一例である。日本としては、このような北東アジアの不安定要因を解決しつつ、北朝鮮の長期的なあり方を戦略的に展望し、半島統一のプロセスが平和裡に進展するよう働きかける必要がある。

また、この点で、日・米・韓の緊密な關係維持も日本の国益に合致する。日本としては北東アジア政策の基本は中国をアジアの不安定要因とするため、他のアジア諸国と協力しつつ中国とどのような建設的な關係を維持しうるかということにある。中国を域内の不安定要因にしないために日本が果たすべき役割は大きい。とりわけ、日本としては、中国の内政・経済の動向と中台關係の行方に関心を持たざるを得ないが、台湾海峡の安全保障に対しては、米国と協力しつつ日米同盟にもとづく対応をおこなう必要がある。

## II. 日本の国力と国家像

### 戦後日本の選択

日本は第二次大戦後、連合軍の占領政策と憲法にもとづいて戦後の復興に努めてきた。1950年に朝鮮戦争が勃発し、翌1951年9月のサンフランシスコ平和条約によって主権を回復すると同時に、日米同盟の選択をおこない、日本の安全を米国に依存しつつ経済復興を優先させ、「世界の奇跡」ともいわれる経済成長を達成するにいたった。

このように日本は、国際的にはIMF・GATTなどの経済的枠組みと日米同盟関係によって支えられ、さらには、日本人の勤勉さと創意工夫、努力もあって経済的發展と民主主義の育成に努めてきたのであり、この選択は適切なものであったと評価できる。さらに、安全保障面では、日本は朝鮮戦争後に自衛力を保持するようになり、冷戦期には、日米安保体制と自衛力にもとづき、アジア太平洋の平和と安定にも寄与してきた。

日本は日米同盟のもとで、冷戦期には西側の一員として西側の団結と協力のため、政治、経済、安全保障などにおいて多面にわたる貢献をおこない、自国の安定と繁栄の確保に努めてきた。また、国連外交を展開し、経済、開発、技術、文化、人道などの分野で国際貢献を進めてきた。いまや日本は、世界第1位のODA国、世界第2位の国連予算拠出国となり、湾岸戦争後にはPKOにも参加している。

### 成功の代償としての「負の遺産」

戦後日本の安全保障政策は、日米安全保障体制と日本の防衛努力、そしてグローバルあるいは、アジア・太平洋地域の平和と安定のための外交努力という3つの軸から成り立ってきたが、実体的には、日米安保と防衛力を相互に補完させつつ、抑止と対応の機能を実施することを基本にしてきた。

他方、その具体的な対応は憲法解釈や政治的な要因により制約を受けてきた。その制約とは、①自衛隊は軍隊ではないと内外に説明し、その自衛隊の活動を主として領域内にとどめ、海外派兵やPKOで部隊としての武器使用を禁止するなど、領域外において武力行使にあたる行動をおこない得る一切の活動ができないこと。②同盟国である米国との集団的自衛権行使にあたる一切の行動ができないこと。③有事に際し、政府が緊急対応措置をとるための憲法上の根拠がないこと — などである。日本の安全保障政策とは、この与件の中で何ができるのかという発想によって進められてきたものであり、必ずしも、国益を追求し、国家の安全保障を確保するために何を実施すべきかという考えに立って進められてきたものとは言えない。

しかし、このことによる矛盾はすでに限界に達している。何よりも、こうした政策上の与件は、戦後の経済發展と安定の前提として機能したものの、その一方において、日本の国際社会における貢献を経済や開発の分野に偏ったものにしてきたことは否定できない。米国政府や一部の有識者は、日本のこのような安全保障上の与件をある程度理解しているが、米国

議会やジャーナリズム・世論は日本の憲法上の制約を十分に理解しているわけではなく、米国がアジア・太平洋において対応に迫られたとき、しばしば、日本の「安保ただ乗り」論が沸いた。また、日米政府間においても、米国のアジア・太平洋や中東・湾岸での作戦展開にあたり、日本に同盟国として後方分野での支援・協力を求めるたびに摩擦が発生し、しばしば、これが日米同盟の危機を招いてきたことは記憶に新しい。

冷戦後、日米両国は日米同盟の再定義をおこない、日米防衛協力を拡大することとなったが、日本側には、これまでの政策上の与件を合理的に見直しうるような国民的な議論もなく、それを実現するための中長期な戦略も、政治の力量も不足していた。米国は従来、日本の政策上の与件については、その改正を求める発言を控えてきたが、近年では日米同盟の不均衡性と不平等性を問い、日本の政策上の与件を是正すべきだと明確に指摘するようになっている。

一方、国内を見ると、民主主義、自由、人権、経済繁栄、産業、科学・技術、生活様式などの面で著しい進展が見られたものの、近年では社会の活力が低下し、経済的に低迷していることもあり、人々の気持ちにも停滞感が漂っている。とくに、国民意識の中に主権者として公を担う意識が希薄であることは深刻な問題である。国民全体がモラルハザードを起こしているような日本社会の現状は戦後半世紀の「負の遺産」であり、戦後日本の成功のいわば代償にほかならない。

しかし、いまや日本は国際環境の中で国のあり方をその根本から問い直すべき時期を迎えている。これまで日本は、外交、防衛、安全保障政策に戦略的な思考をもたず、総合的な国家戦略を構築しないまま、日米同盟に依存して国家の安全を維持してきた。そのため、日本がいかなる国家として生存しようとしているのか不透明であり、それがために、他のアジア諸国から不安感をもたれている。しかも、そのことについて日本人はいまだに十分に認識していない。

この数年にわたり、日本はあらゆる種類の改革に取り組んでいるが、これらの諸改革のなかで最も重要なもののひとつは、安全保障改革である。いま、日本人に問われるべき問題は、この諸改革を成し遂げなければ、21世紀の日本はないという意識の改革にほかならない。

## 日本の国力と国家像

日本が将来の国家像を描く場合、目標として掲げるべき国家像と同時に、それを実現するために必要な国力がどの程度あるのかについての推測と冷静な議論が必要となる。

21世紀初頭に日本は少子化・高齢化の進展にともない、全体の人口が減少し、産業・社会構造をたとえ改革しても、労働力・資源・エネルギーの不足という問題は根本的に解決できそうにない。IT革命を進め、情報技術の面できわめて特色のある国家として生き残る可能性はあるが、これによって、現在の経済力を将来にわたり維持することもほぼ不可能に近い。また、たとえ憲法を改正したとしても、日本の防衛力が飛躍的に向上することも期待できない。したがって、これらの国力を基礎とした政治・外交・軍事力にも自ずから限界がある。

このような国力を前提として、日本がとくにアジア・太平洋のなかでいかなる国として生存していけるのか、いかなる特長と利点を活用して国益を追求すべきかについては、国民の間に色々な議論があろう。しかし、軍事的にも、経済的にも大国にはなり得ず、かといっ

て、経済的な小国にもなり得ない日本がとるべき選択肢はそう多くはない。

すなわち、科学技術力、情報力、あるいは人間の知恵を基礎とした政治力の面で東アジアの諸国に信頼され、模範となり、その役割を現在よりも向上させるとともに、経済面においては、効率的な経済活動が可能な国づくりをめざし、社会のあり方においては、文化・芸術を大切にし、豊かで、便利で、清潔で、自然と共生する快適かつ安心な、克己心にあふれた品格と魅力ある国となることが求められるであろう。そのために必要な日本のあり方や日本人の生き方の見直しについては、近々とりまとめられる第3部会（国民の権利と義務に関する検討部会）の報告書で後述することになるが、日本は将来にむけて、こうした「ソフトパワー」（軍事力や経済力などのハードパワーに対し、文化、情報・科学技術、理念、制度の魅力で引きつけること）の価値を戦略的に重視した国づくりへと立ち向かう必要がある。

そして、日本がそのような国になりうるとすれば、アジア諸国の人々が争って日本を訪れ教育を受け、触発され、日本をモデルとして自国の発展に努め、日本で過ごすことや日本に住むことを希望することも期待できる。日本がこれを支援し、奨励するような役割を積極的に果たせるとすれば、日本はアジアの中で最も望ましい国のあり方を見出すことができるであろうし、日本はそのような国のあり方を目標とすべきである。

### Ⅲ. 当面する主要な安全保障上の課題

日本が直面する安全保障上の課題に取り組み、これを解決していくためには、長期的な展望に立った国家としての総合戦略を策定しなければならない。その上で、現憲法下のもとで取り組むべき政策や法制上の改革と、憲法上の諸問題を明らかにしつつ、従来の方針と与件を見直すことが必要となる。以上のような考え方にもとづき、当面必要となる安全保障上の主要課題を整理すると次の通りである。

#### 1. 国家戦略の構築～「国家戦略諮問会議」の設置

21世紀初頭に日本が前項のような国家像を目標として国家のあり方を模索する場合、まず、とりくむべき最重要の課題は日本の国家戦略を構築することである。戦後日本の最大の欠陥は、総合的な国家戦略が欠落していることに尽きる。このことは、①戦後日本が国家観や国家意識についての議論を意図的に回避してきたこと、②日米同盟に大きく依存し独自の戦略をもたないでもやってこれたこと、③国家としての政策遂行手段が経済政策、ODA等の経済協力に偏重し、国家戦略を構築してもこれを遂行する手段がきわめて限定され、ともすれば、戦略をもたないほうがよいという風潮があったこと、④国家戦略を起案すべき官僚制度が縦割りになっているため、総合的な国家機能を果たしえなかったこと——等によるものと想定される。

しかし、日本のような主要国の一つが明確な国家戦略を持たないことはかえって他国に不安感や疑心を抱かせることになる。また、何よりも国家戦略がないために国益を損なうことにもなりかねない。このような欠陥を是正し、日本が国家としての総合戦略を構築するためには、首相が力強い指導力を発揮して縦割り行政の弊害を打ち破り、中長期的な観点から国家の戦略を策定するための仕組みを構築する必要がある。

そのためには、①内閣府に内閣総理大臣を議長とする常設の「国家戦略諮問会議」の設置を検討しなければならない。②諮問会議は、「国益の定義とクライテリアの設定」および「国家の存立と安全にかかわる中長期の戦略と基本方針」を策定するとともに、その方針にもとづいて「中長期的な外交、安全保障、防衛政策の立案」や「中長期的な資源・エネルギー、食糧等安保政策の立案」を所掌する。③その構成は内閣総理大臣を議長とし、官房長官、関係閣僚、民間有識者など10数名程度とする。④なお、民間有識者は常勤とし、独立の事務局を設置することが適当と思われる。なお、諮問会議を支える独立の事務局には、官・民を問わず国家の総力を挙げて人材を起用する着意が必要である。

国家戦略諮問会議は、すでに内閣府に設置され内閣総理大臣が議長を務める経済財政諮問会議と相まって活動し、経済財政諮問会議が中短期の経済全般の運営の基本方針、財政運営の基本、予算編成の基本方針を調査審議するのに対し、国家戦略諮問会議は経済財政諮問会議の活動の基礎を与えるような、より長期的な国の存立と安全にかかわる運営方針の策定を任務とする。

また、国防に関する重要事項や重大緊急事態への対処のために内閣に設置（非常勤）されている安全保障会議については、国家戦略諮問会議の発足や後述する安全保障基本法の制定

にともない、その位置づけを再検討する必要がある。

## 2. 現憲法下における基本法制、政治的な与件の見直し

日本が取り組むべき最優先の安全保障上の課題は、まず、憲法の枠内で行いうる諸改革を実行に移すことであり、さらには、従来までの基本政策の与件となってきた憲法をはじめとする法的・政治的な制約について国民的な議論を促し、その見直しを始めることである。

日本は冷戦期以降、日米安全保障体制と日本自身の防衛努力および、世界やアジア・太平洋地域の平和と安定のための国際貢献などの外交努力を柱として、安全保障政策を展開してきた。当然のことながら、これらの諸政策は憲法の枠内で策定され、実行されてきたものであり、日本の安全保障政策にとって最大の与件とは、いうまでもなく憲法であり、それをめぐる政治的問題であった。

他方、こうした憲法上の制約から生じる政策上の与件は現実問題に直面して、いくつもの問題に遭遇することとなった。例えば、1991年の湾岸戦争や1994年の北朝鮮危機の際、米国の協力要請に日本が十分、応じられなかったため、日米同盟が危機に直面したことや日本のPKO活動は法的な制約が多すぎて他の参加国から不満が出たり、派遣されている自衛隊員に危険が及びそうになる事態が生じたこともある。国際紛争に対し、国際社会が国連安保理決議にもとづき行動するとき、日本のみが憲法上の制約により、多国籍軍などの諸活動に参加できず、財政支援、後方支援やPKOを中心とする貢献を行ってきたが、日本の金で解決するやり方が批判を受けたこともある。

2001年9月に米国で発生した同時多発テロ事件に対応するために、日本はテロ特別措置法を制定し、米軍を含む外国軍隊に対する輸送・補給などの後方支援のために自衛隊の領域外派遣を行った。さらに、在日米軍基地周辺における基地警備のために自衛隊を活動させることとなった。とくに、インド洋周辺に自衛隊の艦艇・航空機を輸送・補給のために派遣したことは、後方支援のためとは言え、いままでにない画期的な貢献であったと言える。

このテロ特別措置法は従来、憲法解釈上、武力行使の一体化として扱われてきた後方支援分野の活動をほとんど可能にしたという意味において、これにより、現憲法による制約の限界に達したと言えるであろう（例えば、日米同盟関係について言えば、日本側が行なうべき後方支援活動はこれでほとんど可能になったといえる）。すなわち、これ以上の活動を行うためには、憲法の改正問題に取り組む必要が出てきたということになる。

従って、21世紀初頭における日本をとりまく国際社会やアジアの国際環境を念頭にいれて日本の安全保障を考える際、このような従来における政策上の与件を構成する諸要因を今後、いかにして克服していくかが今後の最大課題である。とくに、日米安全保障関係については、集団的自衛権を行使し、アジア・太平洋の安定のために日米共同で軍事的役割を果たしうることが必要となる。そのためには、今般、テロ特別措置法にもとづいて活動を行った自衛隊の諸活動を十分に検討し、今後の憲法論議の方向づけを行う必要がある。

他方、集団的自衛権問題が憲法改正を必要とするとしても、それ以前に、現憲法下で日本がやるべきこと、あるいは、やれることがあることにも着目すべきである。例えば、米国が今後、アジア諸国と多国間での緊急即応合同部隊を編成し訓練する場合に、日本がそのような部隊に参加し、協力することは集団的自衛権問題とは言いがたい。日本が多国籍軍に対し、その領域外で輸送・補給などの後方活動に従事することも、集団的自衛権の問題とは言いが

たい。このように、日本が国際社会やアジア・太平洋地域の安全保障のために役割を果たしうる分野は広く、これらの諸問題の可能性について再検討する必要がある。集団的自衛権の問題はそれから後に来る問題である。

防衛力については、米国の抑止機能を補完するとともに、日本の防衛に任じるという二面性を持つよう整備されてきた。今後は米国の国防戦略の変化に応じて、日本として域内における独自の対応能力と地域的防衛協力の拡大をはかることが課題となる。とくに、日米協力や国際協力の拡大にともない、防衛力のあり方を再検討する必要性が生じている。そのためには、現在の防衛大綱をさらに見直すとともに、日本独自の対応力を拡充するために必要な防衛力と日米防衛協力のあり方について再検討する必要がある。

日本が国連安保理決議にもとづく国連平和活動に他国と同様の参加・協力を進めることは、国連加盟国として当然の協力である。アジア・太平洋の平和と安定のために行なっている協力のうち、最も重要なものは日米安全保障体制の抑止機能を確保しつつ、この地域の多国間安全保障協力に積極的に取り組むことであり、そのための貢献の一例については、すでに上記のごとく指摘した通りである。

### 3. 安全保障基本法の策定と危機管理体制の確立

さらに日本は、現憲法下で国家としての安全保障を一貫性のある法体系のもとに実行するため、「安全保障基本法」を制定するとともに、これにもとづいて、国家の緊急事態（紛争、内乱、間接侵略、大規模なテロ・騒擾、大規模災害・事変など）に対処するための個別法制ならびに有事（自衛隊法第 76 条にもとづく防衛出動が下されるような事態）に対処するための有事法制を体系だてて整備する必要がある。

現在、日本は戦後初めて有事に対応する法体系の整備に取りかかっているが、さまざまな法律がその時々的情勢に対応してその都度立案される現状は好ましいものではない（例えば、国際緊急援助隊法、PKO法、周辺事態法、船舶検査法、テロ特措法など）。国家の緊急事態や有事に適用される法律は体系的に整備されていなければならない、こうしたあらゆる立法のベースとなり、既存の法体系を包括する基本法が求められる。

安全保障基本法の目的は、国家の安全を確保するための基本的な機構、権限、活動と法体系のあり方を定めることにある。基本法には「事態の設定、宣言等」「必要な権限、権利・義務等」「その他基本事項」を定めることとし、少なくとも、次の規定を盛り込むことが必要と思われる。

- ①安全保障の定義・目的を示す。
- ②内閣総理大臣が国家の安全保障に関し最高の責任と権限を有するなど「内閣総理大臣の責任と権限」を明示する。
- ③内閣総理大臣が安全保障に関する報告を国会に行なうことを義務づけることや、文民統制の考え方など「政府と立法府の関係」を明確にする。
- ④緊急事態が宣言された場合、内閣総理大臣は安全保障上最小限必要とされる範囲内で、国民の権利と自由の一部を制約するとともに、国民に対し土地、財産、物資等の収用、役務や便宜の供与、提供などの必要な協力、支援を求めることができる旨を定めるなど「国民の権利・義務」にかかわる規定を示す。
- ⑤自衛隊が、国連活動や同盟国との活動に参加・協力する場合の指針を示す。

とくに、安全保障基本法の制定にあたっては、国家としての国内事態に対応するとともに、事態の内容に応じて、国際社会の活動に対する参加・協力や同盟国に対する協力・支援に関する基本的な要領を含むことが求められる。さらに、この基本法にもとづいて個別法制を整備するための実施要領が示される必要もあろう。もとより本来的には、憲法上、緊急事態に関する規定があることが望ましい。憲法が改正される際には、国家の有事あるいは緊急事態に国家の安定と繁栄のために国民の権利・義務を明確にする規定が設けられることが期待される。

なお、今後予想される緊急事態には、とくに、大規模地震などの自然災害や原発事故、周辺国による妨害行為や挑発行動、組織的なテロや大規模犯罪行為など多種多様な事態が含まれる。近年、日本はこうした各種の事態に直面して効率的に対応してきたとは言いがたく、日本社会の「安全神話」は完全に崩壊している。

とりわけ、大規模地震や火山爆発などの頻発は、日本が地震の活動期に入ったと見られる兆候であり、すでに述べた安全保障基本法にもとづき、国家の非常事態に対応するための危機管理上の個別法制（例えば、非常事態法など）を含む必要な国内体制を早急に整備する必要がある。

#### 4. 国連平和創生活動と「人間の安全保障」のための活動への参加

日本の安全保障政策上の重要課題は、日本としての国づくりの目標を明確にし、それらを実現するための国益を具体的な目標として認識し、国家としての総合戦略を構築することであり、そのことはすでに強調した通りである。

国家はこの戦略にもとづき、政策の総合性と一貫性を維持し、国益を念頭においた政策を遂行する必要がある。安全保障政策はこの国家戦略から導かれる国家の安定と発展のための基本政策と位置づけられる。そのためには、国家としての安全保障に関する方針を明確にし、法体系を整備して、総理大臣の権限を強化することが重要であることも、すでに述べたところである。

外交戦略は安全保障政策の基本を構成する。日本の外交政策は従来から重点と優先順位が必ずしも明確でなかった。日本が世界やアジアの中で国力に応じた役割を果たしていくためには、外交戦略の重点と優先順位を明確にする必要がある。その際、日本が国連の平和創生活動（PEACE MAKING）や「人間の安全保障」（HUMAN SECURITY）のための活動に積極的に参加・協力できるようにしなければならない。そのための方針についてはすでに述べた「安全保障基本法」において規定することが求められる。

また同時に、国連の行なう紛争予防や人間の安全保障のための活動に対し積極的な役割を果たしつつ、ODAを戦略的に活用し国益を追求することが重要である。そのためには、「紛争予防と開発のための戦略」および「ODA戦略」を見直し、再構築する必要があるが、それらの諸政策の見直しと立案はすでに述べた「国家戦略諮問会議」において行なうことが求められる。

また、アジア戦略についても再構築する必要がある。日本がアジア・太平洋においていかなる国として存在し、地域に関与していくかについての基本方針を明確にし、国際社会とアジア・太平洋における貢献と役割を拡大する必要もある。とくに、中国への対応は最優先課題である。このために、ASEAN、インド、ロシア、「統一朝鮮国」などどのような戦

略関係を構築すべきかについても再検討すべきである。朝鮮半島統一に対しては、将来の北東アジアにおける国家関係を念頭に戦略的なアプローチをとることが必要であり、また、中・台関係についても、日米同盟を基軸として対応することが重要な配慮である。

日本が国際社会に貢献すべき最も重要な分野は途上国の開発と紛争予防である。これにともなう諸問題（民族・宗教対立、領有権問題、難民、疾病、貧困、人口、食糧・エネルギー、兵器拡散、テロ、麻薬など）の解決に取り組み、これを解決するための多国間協力を促進することである。日本は多国籍軍、国連軍、PKFなどの国連平和創生活動に対しては、他の先進国と同じような役割と機能を、そのときの国益を勘案しつつ必要に応じて果たすことができるようにする必要がある。

他方、日本はまず、主として非軍事的な分野での役割を進めることにより、国際社会に貢献することが求められている。国連分担金拠出を含む国連活動、ODAのあり方などを根本的に見直し、途上地域の「開発と紛争予防」や「人間の安全保障」のための活動を進めるためにこれらを活用し、また、国際社会においてイニシアティブをとるための理論と政策を抜本的に構築する必要がある。

## 5. 「日米戦略会議」の創設～日米同盟と防衛戦略の見直し

日本にとって日米同盟は最も重要な二国間関係の一つであり、従って、日本は日米間の同盟関係を充実し、政策面での協議を緊密化するため、政府レベルと民間レベルの双方で「日米戦略会議」を設置する必要がある。

日米戦略会議は、21世紀初頭におけるアジア情勢を評価・分析し、アジア・太平洋の平和と安全を維持するため、日米同盟のあり方について根本的な見直しをおこない、日米間で果たすべき安全保障・防衛面での役割と任務の分担について再検討をおこなう。必要に応じて日米安保条約および日米地位協定の改定も検討すべきである。また、朝鮮半島統一を念頭ににおいた日・米・韓の緊密な防衛協力を推進することは、日本のみならず北東アジア全体の平和と安定に不可欠の要件であり、従って、日・米・韓の政府と民間レベルの双方で半島統一前と半島統一後の米軍兵力構成のあり方に関する協議を開始する必要がある。

さらに日本は、日米同盟にもとづく防衛協力、PKO・PKF活動を含む国連平和維持活動、シーレーン防衛、アジア・太平洋の平和と安定のための安全保障協力活動などを一層拡大・充実することとし、そのための防衛力整備や防衛政策・活動のあり方について根本的な改正を行なう必要がある。そのためにも、平成7年度に策定した防衛大綱を改正する作業に速やかに着手する必要がある。また、TMDの配備・取得については国際情勢や技術の進歩を勘案した上でできるだけ速やかに政治決断を行なうとともに、武器禁輸原則についても、その趣旨を十分遵守しつつ、これまでの硬直的な運用のあり方を再検討する必要がある。

## 6. ITの活用と国家情報機関の創設

すでに述べたように、日本は国内外で発生する緊急事態に対し国家として効果的、効率的な対応をおこなうに必要な法体系や国内体制の整備をすみやかに進める必要がある。

しかしながら、日本社会は従来から危機管理体制が整いにくい体質を有している。それは、憲法上に規定がないことや、危機感の低い環境や歴史的背景などもあり、また、特定の人や機関に権限が集中することに消極的な国民性なども反映している。緊急事態とは予期せぬと

きに、予期せぬ状況が起こることを言うのであるが、いかなる事態にも、国家として国民の生命・財産などの利益を守るために法体系を整備し、これを十分に事態に適用できるように常時、体制を整備し、訓練し、是正できるようにしておく必要がある。

また、国家として、このような危機管理体制を整備する際、最も重要な点は、国家の情報機能を強化しておくことである。国家の情報機能には情報の収集、分析、評価および、その活用など総合的な機能が含まれる。日本の場合、情報収集はもとより、分析・評価した情報を国家として総合的に活用する体制が十分できていないことは深刻な問題である。

このような情報機能を国家として整備するためには、「国家情報機関」の設立やIT革命の活用をはかるための体制を整えることが不可欠である。IT革命が日本の将来における国力充実にとって重要であるとすれば、IT革命を国家の情報機能のために十分に活用することが、国家の危機管理体制にとって最優先課題となるであろう。