
第2節 日本の安全保障上の諸課題

日本大学危機管理学部 教授 吉富 望

現在、日本の安全保障には様々な課題が存在する。しかし、それらは第二次世界大戦後から現在までの日本の安全保障の変遷を背景として形成されており、通史的に日本の安全保障を眺める意義は大きい。なお、「安全保障」には確定した定義は無いが、一般的には「外部の【脅威】から」、「誰かが【主体】」、「何かを【対象】」、「何らかの【手段】で」守るかという文脈で語られる¹。したがって本稿では、第二次世界大戦終結後から現在までの日本の安全保障上について【脅威】、【主体】、【対象】および【手段】の視点から概観し、時々々の課題を明らかにする。

I 日本の安全保障の基盤形成期：終戦から自衛隊の発足まで

1 基盤としての自衛隊、日米安保体制、憲法の形成

1945年8月15日、日本は太平洋戦争に敗れて米国の占領下となった。1950年6月に朝鮮戦争が勃発すると、共産勢力による日本への間接侵略²という【脅威】を感じた米国は、日本政府に指示して同年8月に警察予備隊を発足させた³。しかし、警察予備隊は警察力の一種であり、日本の安全保障の【主体】としては弱体であった⁴。その後、1952年4月にサンフランシスコ平和条約によって日本が主権を回復すると、同年10月に政府は警察予備隊を改編して保安隊を発足させた。しかし、保安隊も国内の治安維持が目的であり安全保障の【主体】として不十分であった⁵。その後、1954年に保安隊が改編されて自衛隊が発足し、国の平和、独立、存立を守る【対象】とする安全保障の【主体】が誕生した。また、1952年4月に発効した「日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約」では、米軍が日本に駐留して日本の安全保障に関与するという日米安保体制が構築され、米軍も日本の安全保障の【主体】となった。これにより、自衛隊と米軍という二つの【主体】が日本の安全保障を担う構造が確定した。

なお、1946年に公布された日本国憲法は、第9条に戦争放棄、戦力不保持、交戦権の否認に関する規定を置いている。この規定に関して政府は、第9条は主権国家として有する自衛権を否定するものではなく、自衛のための必要最小限の実力組織たる自衛隊を保持することは憲法上認められると解している⁶。

2 課題

日米安保体制の構築と自衛隊の創設に深く関わった吉田茂首相は、安全保障を米国に依存し、自らは軽武装として経済発展を優先する姿勢を示したが、この姿勢は自らの安全保

障への関与を軽視する風潮を日本に与えた。また、憲法第9条の政府解釈への反対も根強く、自衛隊を憲法違反とする見方を生んだ。

Ⅱ 米ソ冷戦期：朝鮮戦争から冷戦終結まで

1 日米安保体制と自衛隊の強化

第二次世界大戦後、世界は米国を盟主とする資本主義陣営とソ連を盟主とする共産主義陣営が軍事的に対立する冷戦構造となったが、アジアでは、両陣営が朝鮮戦争やベトナム戦争で戦火を交えた。そして日本もソ連の【脅威】に晒されていた。

日本の安全保障の【主体】たる自衛隊は漸進的に戦力を強化し、米軍と共同してソ連軍による侵略を抑止し、侵略を受けた場合には対処するという【手段】を講じていた。今一つの【主体】たる米軍は、1960年1月に改定された「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約」で不明瞭であった対日防衛義務⁷が確立され、強力な戦力を日本に前方展開させる【手段】でソ連軍と対峙した。

2 課題

日米安保体制下、米軍は日本に多くの基地を設置し、それらは米軍の前方展開を支える重要な役割を果たしている。他方、米軍基地と近傍自治体・住民との円滑な共存は課題となっている。一方、侵略に対処する自衛隊には、憲法との整合を図るために専守防衛の原則⁸、集団的自衛権の行使禁止⁹、攻撃的兵器の保有禁止¹⁰など、自衛隊の力を縛る制約が課せられており¹¹、憲法と安全保障との整合が課題となった。

Ⅲ 冷戦終結後：湾岸危機から9.11テロ前夜まで

1 自衛隊による国際協力

1989年の冷戦終結後、ソ連は崩壊してロシアとなり、日本への【脅威】は大幅に低下した。しかし、1990年8月2日のイラクのクウェート侵攻（湾岸危機）は、日本の平和・安全・存立の基盤たる国際社会の安定を揺るがす【脅威】であり、輸入原油の80%近くを中東に依存する日本が無視できない【脅威】でもあった。国際社会は国連決議に基づいて米国を中心とする多国籍軍を結成し、イラクに軍事的な圧力を加えた。一方日本は、米国から自衛隊の派遣を要請されたものの、憲法上、武力行使を伴う国際共同行動への参加は許されないとの理由でこれに応じず、資金協力に止まった。その後、日本は1991年2月の湾岸戦争終結後、ペルシャ湾での機雷掃海のために海上自衛隊を派遣し、自衛隊による国際協力という【手段】を初めて講じた。また日本は、国際社会の不安定化という【脅威】に対処するため、自衛隊を国連の平和維持活動（PKO）や国際緊急援助活動などの国際平和協力活動に参加させる【手段】を始めた¹²。

2 課題

湾岸危機に際して憲法上の制約から自衛隊を派遣せず、資金だけを拠出した日本は、米国から「小切手外交」と揶揄され¹³、信頼を失うこととなった。こうして、憲法と安全保障との整合が大きな課題となった。

Ⅳ 新たな時代（21世紀）：9.11 テロ以降

1 次々に顕在化する新たな脅威

2001年9月の米国同時多発テロ以降、非国家組織である国際テロ組織は日本の安全保障への新たな【脅威】となった。

他方、日本周辺では北朝鮮が核兵器開発を進め、2017年末までに6回の核実験ならびに長距離弾道ミサイル実験を行なった。こうして、核・ミサイル戦力を備えた北朝鮮は日本の安全保障への大きな【脅威】となった。なお、朝鮮半島での紛争の際、日本では大量の避難民流入や破壊活動などが予想されるため、自衛隊や米軍に加えて中央省庁、警察庁、海上保安庁、自治体等も安全保障の【主体】となる。

そして中国は、高い水準で国防費を増加させ、核・ミサイル戦力、海上・航空・宇宙戦力、サイバー戦力などを急速に強化した¹⁴。その狙いは、台湾武力統一などの際に米軍の介入を阻止・妨害することにある。このため中国軍は、日本周辺海空域および西太平洋での活動を加速している。加えて中国は、尖閣諸島周辺領海への恒常的な侵入、南シナ海における人工島の造成など、地域を不安定化させる一方的・高圧的な行動を継続しており、日本の安全保障への【脅威】となっている。

加えて、悪質なハッカーは防衛インフラなどにサイバー攻撃を仕掛けて国家の安全保障を脅かすことが可能であり、「個人」も日本の安全保障にとっての【脅威】となる。また、2011年の東日本大震災は、多数の日本人の生命・財産を奪い、日本の経済や社会に大きな打撃を与えたことから、日本の安全保障に対する【脅威】であった。こうした大規模災害の【脅威】に対処する【主体】は、中央省庁、地方自治体、消防、警察、自衛隊・米軍、民間企業、医療機関、NGOなど多岐にわたる。

2 課題

9.11 テロ後、米国等はテロの首謀者を隠匿している疑いがあったアフガニスタンのタリバン政権を攻撃した。日本は、テロに対して国際社会の安定を図るため、海上自衛隊をインド洋に派遣して後方支援を行った。他方、日本は憲法上の制約からアフガニスタン国内には自衛隊を派遣できず、憲法と安全保障との整合が課題となった。また米国等は、イラクが大量破壊兵器に関する国連決議を順守していないとして2003年3月にイラクを攻撃した。同年5月に主要な戦闘が終結して国際社会がイラクの再建に着手すると、日本は陸上・航空自衛隊をイラクに派遣して人道復興支援を行った。しかし、自衛隊は憲法上の制約か

ら警備面の多くを他国軍に依存し、憲法と安全保障との整合が課題となった¹⁵。

一方、北朝鮮の暴発の抑止、あるいは中国の急速な軍事力強化に対処する上で、自衛隊の能力向上と米軍との連携強化が課題となっている。この際、日本への避難民流入や工作員等による破壊活動に対しては、自衛隊、米軍、治安機関、入国管理当局などの連携強化が課題である。なお、中国は世界中で日米欧と異なる価値観に基づく影響力を強めており、これへの対処も求められている。

加えて、ハッカーや大規模災害への対応に際する中央省庁、自治体、消防、警察、自衛隊・米軍、企業、医療機関、NGOなどの態勢と連携の強化も課題である。

3 安全保障全般に関わる日本政府の取組み

2003年～2004年に武力攻撃事態ならびに有事に関連する法制が成立し、国民保護等の各種【手段】に法的裏付けが与えられたが、国民保護¹⁶については防衛省・自衛隊、関係省庁、自治体などの連携や態勢強化に加えて、国民の意識向上も課題である。

その後、政府は2013年に「国家安全保障戦略」を策定した。同戦略は、国家安全保障に指針を与える初めての文書であり、安全保障の【対象】である国益も初めて明示された¹⁷。また、同戦略では「人間の安全保障¹⁸」を国際社会の平和と安定に影響をもたらす可能性を持つ安全保障の【対象】としている。

また政府は、2014年に武器輸出三原則に代わる新たな原則として「防衛装備移転三原則」を策定した。これにより、従来は原則的に全面禁止であった防衛装備の海外移転は、平和貢献・国際協力の推進、又は日本の安全保障に資する場合等に容認されることとなり¹⁹、防衛装備移転も日本の安全保障の【手段】となった。しかし、防衛装備品移転は未だ実現しておらず、官主導での取り組みの強化が課題である。

更に、2015年には平和安全法制が成立し、集団的自衛権の限定的な行使が容認された²⁰ほか、在外邦人等の保護のために必要となる「駆けつけ警護²¹」が容認され、自衛隊が講じ得る新たな【手段】に法的裏付けが与えられた。他方、純然たる平時でも有事でもない事態である「グレーゾーン事態²²」に関する法が未整備という課題がある。なお、集団的自衛権の行使を見据えて、自衛隊と米軍との更なる連携強化という課題も指摘できよう。

V 今後に向けて

図表1は、本稿で概観した日本の安全保障上の【脅威】、【主体】、【対象】、【手段】の変遷及び現在の課題を示している。

図表 1 日本の安全保障上の【脅威】、【主体】、【対象】、【手段】の変遷及び課題

手段			防衛装備品移転	官主導での取組強化	
			集団的自衛権限定行使	自衛隊と米軍の連携	
			国民保護	国民の意識向上	
	国際協力			憲法の制約	
	米軍の前方展開			米軍基地との共存	
自衛隊による抑止・対処、米軍との協力			能力向上 グレーゾーン事態対処		
対象			人間の安全保障		
	国際社会の安定				
	国の平和・安全・存立				
主体			消防、医療、企業、 NGO	態勢・連携強化	
	中央官庁、警察、海保、自治体				
	米軍				
	自衛隊				
脅威	他			グレーゾーン事態	
				大規模災害	
		国際社会の不安定化			
	非国家			個人（ハッカー）	
				国際テロ組織	
		大量避難民			
	国家			中国	
		北朝鮮			
		ソ連	ロシア		
時期	基盤形成期／米ソ冷戦		冷戦期	新たな時代	課題

著者作成

図表 1 に示す通り、日本の安全保障の【脅威】、【主体】、【対象】、【手段】は冷戦終結後に拡大傾向にあり、今後の新たな【脅威】の出現も否定できない。その際たるものは、サイバー攻撃や SNS を通じた選挙介入による安全保障政策への影響力行使である²³。こうした【脅威】に対しては、従来の軍事的・外交的【手段】に加えて、政官民による総合的【手段】が必要となろう。他方、日本では極端なほどの非軍事・反軍事の平和主義が国民に定着し²⁴、多くの国民は安全保障について考える姿勢に乏しい²⁵。今、求められているのは、国民が現実的な視点で日本の安全保障を見つめ、その諸課題を認識することである。

◆さらに学ぶための参考文献

- ・ 防衛大学校安全保障学研究会（2018）『新訂第 5 版 安全保障学入門』、亜紀書房
- ・ 佐道明広（2015）『自衛隊史 防衛政策の七〇年』、ちくま新書
- ・ 添谷芳秀（2016）『安全保障を問いなおす「九条－安保体制」を超えて』、NHK ブックス
- ・ 細谷雄一（2016）『安保論争』、ちくま新書
- ・ 上杉勇司・藤重博美〔編著〕(2018)『国際平和協力入門 国際社会への貢献と日本の課題』、ミネルヴァ書房

¹ 安全保障については「国家が、自国の領土、独立、および国民の生命、財産を、外敵による軍事的侵略から、軍事力によって守る」との定義も見られる（防衛大学校安全保障学研究会（2018）『新訂第5版 安全保障学入門』、亜紀書房、4頁）。

² 間接侵略とは、外国の教唆又は干渉によって引き起こされた大規模な内乱又は騒擾であって、外国からの干渉が不正規軍の侵入のような形態をとり、我が国に対する外部からの武力攻撃に該当するものをいう。

第189回国会（常会）答弁書第一六五号、2015年6月22日。

<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/189/touh/t189165.htm>
(2019年10月6日アクセス)。

³ 佐道明広（2015）『自衛隊史 防衛政策の七〇年』、ちくま新書、36-37 頁。

⁴ 警察予備隊令第一條「この政令は、わが国の平和と秩序を維持し、公共の福祉を保障するのに必要な限度内で、国家地方警察及び自治体警察の警察力を補うため警察予備隊を設け、その組織等に関し規定することを目的とする。」

警察予備隊令・御署名原本・昭和二十五年・政令第二六〇号

<https://www.digital.archives.go.jp/das/image/F0000000000000105164> (2019 年 10 月 6 日アクセス)。

⁵ 防衛省・自衛隊（2004）『平成 16 年版 防衛白書』、116 頁。

⁶ 憲法と自衛権、ならびに憲法第9条の趣旨に関する政府見解については下記を参照のこと。

「憲法と自衛隊」、防衛省、<https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/seisaku/kihon02.html>
(2019年8月15日アクセス)。

⁷ 添谷芳秀 (2016)『安全保障を問いなおす「九条—安保体制」を超えて』、NHK ブックス、37 頁。

⁸ 専守防衛とは、相手から武力攻撃を受けたときにはじめて防衛力を行使し、その態様も自衛のための必要最小限にとどめ、また、保持する防衛力も自衛のための必要最小限のものに限るなど、憲法の精神にのっとった受動的な防衛戦略の姿勢を言う。防衛庁（2005）『平成 17 年版防衛白書』、81 頁。

⁹ 政府は従来、わが国が直接攻撃されていないにもかかわらず他国に加えられた武力攻撃を実力で阻止することは、憲法第9条のもとで許容される実力の行使の範囲を超えるものであり、許されないとの見解を示してきた。防衛省・自衛隊（2013）『平成25年版 防衛白書』、101頁。

¹⁰ 性能上専ら相手国国土の壊滅的な破壊のためにのみ用いられる、いわゆる攻撃的兵器（大陸間弾道ミサイル、長距離戦略爆撃機、攻撃型空母）の保有は許されないこと。

¹¹ 佐道（2015）、279 頁。

¹² 自衛隊は、1992 年にカンボジアにおいて初めて国連 PKO に参加し、1998 年にはホンジュラスにおいて初めて国際緊急援助活動に参加した。

¹³ 添谷（2016）73 頁。

¹⁴ 防衛省・自衛隊（2018）『平成 30 年版 防衛白書』、90 頁。

¹⁵ 「サマワの現実、傍観した自衛隊に「信頼できない」豪軍酷評、中国軍は強気に」、産経ニュース、2014 年 3 月 18 日、<https://www.sankei.com/politics/news/140318/pl1403180038-n1.html>（2019 年 9 月 27 日アクセス）。

¹⁶ 国民保護とは、武力攻撃事態等において、武力攻撃から国民の生命、身体及び財産を保護し、並びに武力攻撃の国民生活及び国民経済に及ぼす影響を最小にすることである。「内閣官房国民保護ポータルサイト」、内閣官房 <http://www.kokuminhogo.go.jp/gaiyou/kokuminhogoho.html>（2019 年 10 月 6 日アクセス）。

¹⁷ 「国家安全保障戦略」で示された国益は下記の通り

① 我が国自身の主権・独立を維持し、領域を保全し、我が国国民の生命・身体・財産の安全を確保することであり、豊かな文化と伝統を継承しつつ、自由と民主主義を基調とする日本の平和と安全を維持し、その存立を全うすること

② 経済発展を通じて我が国と我が国国民の更なる繁栄を実現し、我が国の平和と安全をより強固なものとする

③ 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

「国家安全保障戦略」、内閣官房、<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/nss-j.pdf>（2019 年 10 月 6 日アクセス）。

¹⁸ 人間の安全保障とは、人間一人ひとりに着目し、生存・生活・尊厳に対する脅威から人々を守り、それぞれの持つ豊かな可能性を実現するために、保護と能力強化を通じて持続可能な個人の自立と社会づくりを促すこと。「人間の安全保障」、外務省、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/security/index.html>（2019 年 9 月 23 日アクセス）。

¹⁹ 防衛装備移転三原則とは、①移転を禁止する場合の明確化（第一原則）、②移転を認め得る場合の限定並びに厳格審査及び情報公開（第二原則）、③目的外使用及び第三国移転にかかる適正管理の確保（第三原則）である。防衛省・自衛隊（2017）『平成 29 年版 防衛白書』、446-447 頁。

²⁰ 平和安全法制では、わが国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これによりわが国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある場合において、限定的な集団的自衛権の行使が容認された。防衛省・自衛隊（2017）『平成 29 年版 防衛白書』、261-267 頁。

²¹ いわゆる「駆け付け警護」は、PKO の文民職員や PKO に関わる NGO 等が暴徒や難民に取り囲まれるといった危険が生じている状況等において、施設整備等を行う自衛隊の部隊が、現地の治安当局や国連 PKO 歩兵部隊等よりも現場近くに所在している場合などに、安全を確保しつつ対応できる範囲内で、緊急の要請に応じて応急的、一時的に警護するもの。防衛省・自衛隊（2016）『平成 28 年版 防衛白書』、219 頁。

²² 「グレーゾーン事態」とは、武力攻撃に当たらない範囲で実力組織などを用いて頻繁にプレッシャーを示したり、何らかの現状の変更を試みたりする行為を行う。防衛省・自衛隊（2017）『平成 29 年版 防衛白書』、63 頁。

²³ 選挙介入については下記の報告書に詳しい。

川口貴久、土屋大洋（2019）『現代の選挙介入と日本での備え：サイバー攻撃と SNS 上の影響

工作が変える選挙介入』、東京海上日動リスクコンサルティング、
<https://www.tokiorisk.co.jp/service/politics/rispr/pdf/pdf-rispr-01.pdf?fbclid=IwAR3xAXyHPs6zGYfDVshWAehNU9goeeidhEQSlFismRH-N6d139Xr4XvYn0w> (2019年10月6日アクセス)。

²⁴ 佐道 (2015)、278 頁。

²⁵ 「自衛隊・防衛問題に関する世論調査」(平成30年1月)によると、「現在の世界の情勢から考えて日本が戦争を仕掛けられたり戦争に巻き込まれたりする危険があると思いますか」という問いに回答者の85.5%が「危険がある」と回答したが、「自衛隊について関心がありますか」との問いに「非常に関心がある」と回答したのは回答者の14.9%に過ぎない。内閣府政府広報室 HP、<https://survey.gov-online.go.jp/h29/h29-bouei/index.html> (2019年8月10日アクセス)。