

安倍政権下でのシームレスな安全保障 体制の模索

—防衛計画の大綱・日米防衛協力のガイドライ
ン・安全保障法制—

神保謙

(慶應義塾大学総合政策学部准教授)

【要約】

安倍政権下での安全保障政策の改革は、新しい安全保障環境に適した政策体系を模索するとともに、冷戦後の漸進主義 (gradualism) 的な積み重ねによって生じた法的・政策的な歪みを、包括的に整備しなおすことを目的としている。この目的をもっとも端的に示す概念が「切れ目のない(シームレスな)安全保障体制」である。そこで本稿は、安倍政権の安全保障政策の特質を「シームレスな安全保障体制」構築の過程とみなし、2012年12月の政権発足から本稿執筆時点(2015年6月)までの政策形成を対象に、主として「シームレス」の概念が(1)事態の段階、(2)地理的空間、(3)国際連携、(4)横断的領域(ドメイン)に適用されていることを論じる。

キーワード：シームレス、防衛計画の大綱、日米防衛協力のガイドライン、安全保障法制

一 はじめに

2012年12月に発足した第二次安倍晋三内閣で進められている安全保障政策と法的基盤の改革は、冷戦終結後の日本の防衛・安全保障政策の分水嶺として位置づけられることになるだろう。はからずも、冷戦終結から四半世紀を経た日本の安全保障政策は、国際情勢の変化に応じた政策的判断の積み重ねの中で、不断の変化を遂げてきたと見てよい。1990年代には国際平和協力活動（PKO）への参加（国際平和協力法の制定、1992年）、周辺事態に対する後方支援の拡大（周辺事態確保法の制定、1999年）、2000年代にはグローバルな対テロ活動への参加（テロ対策特措法の制定、2001年等）とともに、国内の有事法制の整備（武力攻撃事態対処法の制定、2003年等）など、安全保障政策と関連法制の整備が進んでいった。

しかし、こうした政策の積み重ねは、日本の国際的関与と自衛隊のミッションの増大を、数多くの新規法案と既存の法改正の中で成立させるという、いわば増改築工事による政策の展開だった。過去20年間にわたり、政府予算における防衛関係費はほぼ横ばいの状態が続き、自衛隊の定員の変化も僅かにすぎない。しかし、自衛隊法に規定された「自衛隊の役割」は上記の安全保障政策の変化に応じて、急速な拡大を遂げている。こうした中で、日本を取り巻く脅威の性質や自衛隊に求められる役割が空間・領域横断的に展開しているにもかかわらず、日本の安全保障政策や法制度は空間・領域別に「切れ目」や縦割りがあるという弊害が指摘されるようになった¹。

¹ 神保謙「『国際貢献』から『国際安全保障環境の改善』へ」『世界週報』（2005年11月15日）及び「新しい日本の安全保障－『専守防衛』・『基盤的防衛力』の転換の必要性」神保謙他『新しい安全保障を考える』（共著、自由国民社、2004年）参照。

また、2000年代に成立した「テロ対策特別措置法」（2001年11月）及び「イラク支援特措法」（2003年7月）のように、自衛隊の特定の活動に対して時限付きの法体系をその都度当てはめるケースも増大した。こうした事態に対して、比較的早期から自衛隊の海外における活動に関する一般法もしくは恒久法を制定すべきだという議論も高まっていた²。第一次安倍内閣の下では「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」（2007年5月～8月）が組織され、「安全保障環境への適合性」と「法解釈の一貫性・合理性」という観点から、法的基盤を見直す必要性が提言された³。しかし、その後の自民党政権下での国内政治の基盤が不安定だったことや、民主党政権に移行したことなどが相まって、安全保障の法的基盤の整備はなかなか進展しなかった。

2012年12月の総選挙に勝利した自民党は、半年後の参議院選挙、さらに14年12月の衆議院選挙でも自民党と公明党による与党の安定的多数を獲得した。第二次安倍内閣の成立後に衆参両院のねじれは本格的に解消され、強い国内政治基盤を背景に安全保障政策の法的基盤を整備する環境がようやく熟していった。第二次安倍内閣はこの政治環境を活かし、国家安全保障局の設置、国家安全保障戦略

² 例えば小泉政権時代に組織された「国際平和協力懇談会」報告書（2002年12月）は、柔軟な国際平和協力の実施に向け、「一般的な法整備の検討」の必要性を提言した。首相官邸「『国際平和協力懇談会』報告書」（2002年12月18日）参照。その後、自民党（政務調査会・国防部会・防衛政策検討小委員会）は2006年8月に「国際平和協力法案」（いわゆる石破試案）を土台とした一般法の制定を目指した経緯、2008年の福田内閣での「与党・国際平和協力の一般法に関するPT」（山崎拓座長、山口那津男座長代理）で中間報告を取りまとめた経緯等がある。

³ 安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会「『安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会』報告書」（2007年12月）<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou2/dai7/houkoku.pdf>（2015年6月20日アクセス）。

・防衛計画の大綱の策定（13年12月）、防衛装備移転三原則の採用（14年4月）、「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」閣議決定（14年7月）、日米防衛協力の指針（ガイドライン）の策定（15年4月）など、類まれなる成果を挙げている。

安倍政権下での安全保障政策の改革は、新しい安全保障環境に適合した政策体系を模索するとともに、冷戦後の漸進主義（gradualism）的な積み重ねによって生じた法的・政策的な歪みを、包括的に整備しなおすことを目的としている。この目的をもっとも端的に示す概念が「切れ目のない（シームレスな）安全保障体制」である。そこで本稿は、安倍政権の安全保障政策の特質を「シームレスな安全保障体制」構築の過程とみなし、2012年12月の政権発足から本稿執筆時点（2015年6月）までの政策形成を対象に、主として「シームレス」の概念が（1）事態の段階、（2）地理的空間、（3）国際連携、（4）横断的領域（ドメイン）に適用されていることを論じる。

二 「切れ目のない（シームレスな）安全保障体制の模索

1 防衛計画の大綱における「シームレス」概念の形成

「切れ目のない（シームレスな）安全保障体制」という概念の端緒が初めて登場するのは、2004年12月に第二次小泉内閣の下で策定された防衛計画の大綱（16大綱）である。同大綱では大量破壊兵器の拡散や9.11テロの発生を踏まえ、自衛隊が国際協力任務を積極化させるため「多機能・弾力的・実効性を有する防衛力」の整備が謳われた⁴。同大綱に記載された「防衛力の在り方」では「新たな脅威や

⁴ 閣議決定「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱について」（2004年12月10日）

多様な事態への実効的な対応」をはかる上で「事態が発生した場合には、迅速かつ適切に行動し、警察等の関係機関との間では状況と役割分担に応じて円滑かつ緊密に協力し、事態に対する切れ目のない対応に努める」(下線部筆者)と記述されている⁵。

シームレスな安全保障体制への志向が本格的に高まったのは、2010年に民主党・菅直人政権の下で策定された防衛計画の大綱(22大綱)である⁶。22大綱は装備の量と質の確保のみならず、自衛隊の活動量を増やしていくことを主眼とする「動的防衛力」という概念を取り入れたことが特記される。同大綱では「我が国の安全保障の基本方針」のなかで「各種事態の発生に際しては、事態の推移に応じてシームレスに対応する」との記載がある(下線部筆者)⁷。また、「我が国の防衛力：動的防衛力」の項目には「軍事科学技術の飛躍的な発展に伴い、兆候が現れてから各種事態が発生するまでの時間が短縮化される傾向にあること等から、事態に迅速かつシームレスに対応するためには、即応性を始めとする総合的な部隊運用能力が重要性を増してきている」(下線部筆者)とあり、さらに「防衛力の役割」という項目には「平素から我が国及びその周辺において常時継続的な情報収集・警戒監視・偵察活動(以下「常続監視」という。)による情報優越を確保するとともに、各種事態の展開に応じ迅速かつシームレスに対応する」と記載がなされている(下線部筆者)⁸。

防衛省ホームページ <http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2005/taikou.html>
(2015年6月21日アクセス)。

⁵ 同上。

⁶ 安全保障会議決定・閣議決定「平成23年度以降に係る防衛計画の大綱」(2010年12月17日)防衛省ホームページ <http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2011/taikou.html> (2015年6月21日アクセス)。

⁷ 同上。

⁸ 同上。

こうした「シームレス」概念の本格的な導入を促した背景には、自民党政権下で組織された「安全保障と防衛力に関する懇談会」の報告書（座長：勝俣恒久、2009年8月）と、その後の民主党政権下で組織された「新たな時代における安全保障と防衛力に関する懇談会」の報告書（座長：佐藤茂雄、2010年8月）の双方が、はからずも「シームレス」な安全保障体制の構築を共に重要視していたことがある⁹。政権交代を経た民主党政権下の有識者懇談会が「シームレス」概念の重要性を打ち出したことは、安全保障の専門領域において超党派的に同概念の重要性が浸透していったことを示唆している。

前者（勝俣懇談会）の報告書では、安全保障戦略として①日本自身の努力、②同盟国との協力、③地域における協力、④国際社会との協力という「4つのアプローチ」が打ち出されたが、これらのアプローチを「シームレスに連携、機能させていくことが重要」とされた（下線部筆者）。ここでは、事態の性質にとどまらず、協力の地理的範囲や空間概念に広がっていることが特徴である¹⁰。

さらに同報告書は「平時と有事の間にあるグレーな領域」という概念を打ち出し、離島防衛における武装工作員の侵入や主権の侵害への問題意識を強めていった。その際に「平時と有事の間のグレーな状況において、自衛隊の部隊は平素の任務を果たすだけでは不

⁹ 安全保障と防衛力に関する懇談会『『安全保障と防衛力に関する懇談会』報告書』（2009年8月）首相官邸ホームページ <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ampoboue/200908houkoku.pdf>（2015年6月21日アクセス）、及び新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会『新たな時代における日本の安全保障と防衛力の将来構想：『平和創造国家』を目指して』（2010年8月）首相官邸ホームページ <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shin-ampoboue/2010/houkokusyo.pdf>（2015年6月21日アクセス）。

¹⁰ 安全保障と防衛力に関する懇談会、16頁。

十分であり、事態の進展にシームレスに対応しなければならない』として、武力攻撃事態に満たないグレーゾーン事態に対する同概念の適用を打ち出すに至ったのである（下線部筆者）¹¹。

さらに同報告書は「国際平和協力に際しても、紛争解決から国家再建までのシームレスな支援に必要な文民等の警護や住民の防護、治安部門改革といった活動への参加」という表現によって、紛争後の平和構築の長期的な時間軸での支援体制を重視する概念としても使用されている（下線部筆者）¹²。

また後者（佐藤懇談会）の報告書では「地域的およびグローバルな秩序の安定化、複合事態への米国と共同での実効的対処、平時から緊急事態への進展に合わせたシームレスな対応を目指すべき」と謳った（下線部筆者）¹³。また「防衛力整備に関する基本的な考え方」¹⁴として「平時から緊急事態への進展に合わせたシームレスな対応」が掲げられ、「防衛力は、平時と有事の狭間のグレーな状況に、事態の進展に合わせてシームレスに対応できるものとして整備されなければならない」とされたのである（下線部筆者）¹⁴。

さらに同報告書で特徴的なのは、宇宙、サイバー空間、海洋を含めた新しいドメインのシームレス化を志向したことである。同報告書は「今後のISR（筆者注：情報収集・警戒監視・偵察）活動の強化の方向性として、宇宙、サイバー空間、空中、水中などの空間をシームレスに状況監視できることが必要となっていく可能性がある」と記載している（下線部筆者）¹⁵。

¹¹ 同上、30頁。

¹² 同上、47頁。

¹³ 新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会、viii頁。

¹⁴ 同上、27頁。

¹⁵ 同上、22頁。

第二次安倍政権下で2013年12月に策定された「国家安全保障戦略」及び防衛計画の大綱(25大綱)は、以上の2010年代の議論を集約したもの捉えることができる¹⁶。「国家安全保障戦略」では「武力攻撃事態等から大規模自然災害に至るあらゆる事態にシームレスに対応するための総合的な体制を平素から構築していく」という記載があり、また「ODAや能力構築支援の更なる戦略的活用やNGOとの連携を含め、安全保障関連分野でのシームレスな支援を実施する」という記述がなされている(下線部筆者)¹⁷。

また25大綱では「我が国自身の努力」の項目において「平素から国として総力を挙げて主体的に取り組み、各種事態の抑止に努めるとともに、事態の発生に際しては、その推移に応じてシームレスに対応する」という記述の他「総合的な防衛体制の構築」で「地方公共団体、民間団体等とも連携を図りつつ、事態の推移に応じ、政府一体となってシームレスに対応し」と記載されている(下線部筆者)¹⁸。また25大綱では日米同盟に関してもこの用語が用いられるようになった。「一層厳しさを増す安全保障環境に対応するため、西太平洋における日米のプレゼンスを高めつつ、グレーゾーンの事態における協力を含め、平素から各種事態までのシームレスな協力態勢を構築

¹⁶ 国家安全保障会議決定・閣議決定「国家安全保障戦略について」(2013年12月17日)防衛省ホームページ http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/pdf/security_strategy.pdf (2015年6月21日アクセス)、及び国家安全保障会議決定・閣議決定「平成26年度以降に係る防衛計画の大綱について」防衛省ホームページ <http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2014/pdf/20131217.pdf> (2015年6月21日アクセス)。

¹⁷ 国家安全保障会議決定・閣議決定「国家安全保障戦略について」、13頁及び26頁。

¹⁸ 国家安全保障会議決定・閣議決定「平成26年度以降に係る防衛計画の大綱について」、5頁及び6頁。

する」とある¹⁹。

2 日米防衛協力のガイドラインと「シームレス」な協力

日米安保体制に関する公式文書のなかで「切れ目のない（シームレスな）」概念が初めて登場するのは、2005年10月に発表された「日米同盟：未来のための変革と再編」である²⁰。「日本は、日本の有事法制に基づく支援を含め、米軍の活動に対して、事態の進展に応じた切れ目のない支援を提供するための適切な措置をとる」としている（下線部筆者）²¹。当時は日本の自衛隊による対米支援という側面に限定されていた。

しかし2011年6月の日米安全保障協議委員会共同発表では、「能動的、迅速かつシームレスに地域の多様な事態を抑止し、それらに対処するために、共同訓練・演習を拡大し、施設の共同使用を更に検討し、情報共有や共同の情報収集・警戒監視・偵察（ISR）活動の拡大といった協力を促進することを決定」とあり、日米の共同行動へと拡大していくことが明示されるようになった（下線部筆者）²²。

その概念をさらに発展させたのが、2013年10月の日米安全保障協議委員会共同発表である²³。「協議及び調整のための同盟のメカニズ

¹⁹ 同上8頁。

²⁰ 日米安全保障協議委員会「日米同盟：未来のための変革と再編」（2005年12月29日）外務省ホームページ http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/henkaku_saihen.html（2015年6月21日アクセス）。

²¹ 同上。

²² 日米安全保障協議委員会共同発表「より深化し、拡大する日米同盟に向けて：50年間のパートナーシップの基盤の上に」（2011年6月21日）外務省ホームページ http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/pdfs/joint1106_01.pdf（2015年6月21日アクセス）。

²³ 日米安全保障協議委員会共同発表「より力強い同盟とより大きな責任の共有に向け

ムを、より柔軟で、機動的で、対応能力を備えたものとし、あらゆる状況においてシームレスな二国間の協力を可能とするよう強化する」、及び「宇宙及びサイバー空間といった新たな戦略的領域における課題を含む変化する安全保障環境における効果的、効率的かつシームレスな同盟の対応を確保するため、緊急事態における二国間の防衛協力の指針となる概念を評価する」という表現の採択によって、日米防衛協力のガイドライン策定の重要な布石となった（下線部筆者）²⁴。

2015年4月27日に日米両政府が合意した「日米防衛協力のための指針（ガイドライン）」の焦点となった概念は、平時から緊急事態までのいかなる段階においても抑止力及び対処力を強化する「切れ目のない、力強い、柔軟かつ実効的な日米共同の対応」である（下線部筆者）²⁵。

日米防衛協力のガイドラインにおける「シームレス」な概念は、「同盟調整メカニズム」と「事態の段階」の双方から模索されている。前者では「日米両政府は、情報共有を強化し、切れ目のない、実効的な、全ての関係機関を含む政府全体にわたる同盟内の調整を確保するため、あらゆる経路を活用する」とあり、後者では「複雑さを増す安全保障環境において、日米両政府は、日本に対する武力攻撃を伴わない時の状況を含め、平時から緊急事態までのいかなる段階においても、切れ目のない形で、日本の平和及び安全を確保するた

て」（2013年10月3日）外務省ホームページ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000016027.pdf>（2015年6月21日アクセス）。

²⁴ 同上。

²⁵ 日米安全保障協議委員会「日米防衛協力のための指針」（2015年4月27日）防衛省ホームページ http://www.mod.go.jp/j/approach/anpo/shishin/pdf/shishin_20150427j.pdf（2015年6月21日アクセス）。

めの措置をとる」とされている（下線部筆者）²⁶。

3 「切れ目のない」安全保障法制の整備

安倍政権は、2013年に安全保障法制の本格的整備に着手した。第一次安倍政権で組織された「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」（安保法制懇）は、ほぼ同様の構成員によって再組織され、2013年2月から計7回の会合を重ね、14年5月に報告書を提出した²⁷。同懇談会は、集団的自衛権の問題を含めた、憲法と安全保障法制のあり方について研究を重ねた。その結果、集団的自衛権の行使、軍事的措置を伴う国連の集団安全保障措置への参加、一層積極的な国連PKOへの貢献を憲法に従って可能になるよう、整備することを勧告した²⁸。

安保法制懇報告書は、まず国連を中心とした紛争対処、平和構築や復興支援の重要性を認識し、国連PKOが停戦監視といった任務を中心とした伝統型から、より多様な任務を持つ複合型へと変化し、よって「世界のどの地域で発生する現象であっても、より迅速かつ切れ目なく総合的な視点からのアプローチが必要」という認識を示している（下線部筆者）²⁹。また「武力攻撃に至らない侵害への対応」で、警察権の行使である自衛隊の行動類型として、治安出動、警護出動、海上警備行動や、武器等防護による武器使用権限があるが、これらの事態認定や手続きによって、対処の間隙が生じる可能性が提起された。そして「自衛隊法に切れ目のない対応を講ずるための

²⁶ 同上。

²⁷ 安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会『安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会』報告書（2014年5月15日）。

²⁸ 同上。

²⁹ 同上、12頁。

包括的な措置を講ずる必要」性そして「各種の事態に応じた均衡のとれた実力の行使も含む切れ目のない対応を可能とする法制度」について、国際法上許容される範囲で、その中で充実させていく必要性を提起したのである（下線部筆者）³⁰。

安保法制懇の報告書の提出を受け、政府は同年5月から7月にかけて安全保障法整備に関する与党協議会を11回開催するなど、安全保障法制策定の具体的な作業を加速させた。そして同年7月1日に既述の「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」を閣議決定した³¹。同閣議決定は、(1) 武力行使に至らない侵害への対処、(2) 国際社会の平和と安定への一層の貢献（後方支援と国連PKO）、(3) 憲法第9条の下で許容される自衛の措置（集団的自衛権の限定的行使）によって構成されている。このうち、上記の安保法制懇の提言が国連の集団安全保障措置への参加には「憲法上の制約はない」という立場（いわゆる芦田修正論）を採用せず、また後方支援にあたり『武力行使との一体化』論の考えはもはや採らず」という見解についても「そのまま採用することは、従来の政府の立場に照らして難しい」という抑制的な立場を表明している³²。

同閣議決定は「切れ目のない安全保障法制」の基本的要素として、以下の項目を挙げている。まず「武力攻撃に至らない侵害への対処」では、「警察機関と自衛隊を含む関係機関が基本的な役割分担を前提として、より緊密に協力し、いかなる不法行為に対しても切れ目のない十分な対応を確保するための態勢を整備すること」が掲げられ

³⁰ 同上、32~33頁。

³¹ 国家安全保障会議決定・閣議決定「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」（2014年7月1日）。

³² 参議院外交防衛委員会安倍総理答弁（2015年5月29日）。

た³³。具体的には、①警察や海上保安庁の対応能力の向上、②命令発出手続きの迅速化（治安出動や海上警備行動の発令）、③米軍の部隊に対する攻撃が発生し、武力攻撃まで拡大していくような事態における自衛隊と米軍との協力（武器等防護の援用）が示されている³⁴。

第二に「いわゆる後方支援と『武力の行使との一体化』」については、従来の「非戦闘地域」での活動に一律に区切らず「現に戦闘を行っている現場」ではない場所で後方支援活動をする場合は「一体化」にはあたらないという認識を打ち出した。これにより多国籍ミッションによる軍事介入に対して、より能動的な後方支援活動が可能となる解釈を打ち出した。また「国際的な平和協力活動に伴う武器使用」では、紛争当事者の安定的な受け入れ同意があることを前提に「駆け付け警護」に伴う武器使用や「任務遂行のための武器使用」を認めることとした³⁵。

第三は「憲法第9条の下で許容される自衛の措置」である。これまでは1972年10月14日に政府が提出した資料「集団的自衛権と憲法との関係」に示された通り、日本国憲法が自衛のための必要最小限度の「武力の行使」を容認するという立場を取ってきた。ただしこの基本的な論理の下で「武力の行使」が許容されるのは、日本に対する直接の武力攻撃が発生した場合（個別的自衛権）に限るとされてきた。しかし、日本を取り巻く安全保障環境が根本的に変容し、変化し続ける中では「他国に対して発生する武力攻撃でも……（中略）我が国の存立を脅かすことも現実には起こり得る」という認識を示した³⁶。そこで「我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻

³³ 注33、国家安全保障会議決定・閣議決定「国の存立を全うし……」前掲。

³⁴ 同上。

³⁵ 同上。

³⁶ 同上。

撃が発生し、これにより我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、必要最小限度の実力行使をすることは憲法上許容されると判断した³⁷。これが限定的な集団的自衛権の行使と評価される所以である。

三 4つの「シームレス」概念：事態の段階・地理的空間・アクター連携・領域横断

これまで仔細に検討したように、日本の防衛政策及び日米安保体制の中で「シームレスな」な体制を実現することは、過去10年間にわたる重要なキーワードとなってきた。これまで抽出した日本の安全保障体制における「切れ目」とは何を意味するのか。そこに以下の四つの問題意識をみることができる³⁸。

第一は「事態の段階」である。従来の法制度は平時と有事（武力紛争）の区分けを基礎としながら、自衛隊の防衛出動や日米安保条約の適用が焦点となっていた。しかし、日本を取り巻く安全保障環境には、純然たる平時でも有事でもない「武力攻撃に至らない事態」（＝グレーゾーン）が目立つようになった。したがって警察権と自衛権の間の「切れ目」に対し、警察や海上保安庁の能力を向上させ、また自衛隊が迅速に対応する手続きを整備し、両者の情報共有や共同訓練などを通じた連携強化が図られようとしている。こうしたグレーゾーンを含む「事態の段階」への着目は、22大綱以降の防衛計画の大綱の中核的な問題意識となっている。

³⁷ 同上。

³⁸ 予備的考察として拙稿「【シームレス】切れ目のない安全保障体制」『読売新聞』（2015年5月25日朝刊）を参照。

また、日米防衛協力のガイドラインでは平時における日米協力の充実・連携の強化を明確化（「平時からの協力措置」）し、紛争の初期段階から米国の強い関与を打ち出したことが特徴的である。特に平時における同盟調整メカニズムの設置、日米共同の警戒監視活動、双方のアセット（装備品等の）防護、そして有事における島嶼攻撃の阻止と奪回のための共同作戦の明記は、重要な焦点となっている。

さらに、本格的な武力衝突が想定される「ハイエンドな事態」についても中国の急速な軍事的台頭に伴う長期的な「競争戦略」の一環として日米同盟を位置づける必要が生じている。中国の台頭に伴うパワーバランスの変化のなかで、紛争の烈度に応じた段階的（エスカレーション）管理を緻密にする必要性とともに、高烈度（ハイエンド）紛争への備えは、米国の対中軍事戦略の重要な位置付けを占めている。

第二は「安全保障の地理的空間」である。この背景には、かつての「周辺事態」として想定された朝鮮半島周辺の地理区分にとどまらず、海洋安全保障（東シナ海・南シナ海・インド洋・中東地域）の広域空間の戦略的重要性が高まり、さらにさまざまな形態の国際平和協力や共同対処に参画する必要性が増したことがある。

これまで日本の領土防衛、周辺事態への対応、グローバルな安全保障環境の改善は、それぞれ別々の法体系によって区分されていた。しかし、軍事技術の革新や国際テロリズムの動向などを踏まえると、それぞれの地理区分の「切れ目」を横断する脅威に対応する必要に迫られるようになった。新たな日米防衛協力のガイドラインでは「同盟は、日本の平和及び安全に重要な影響を与える事態に対

処する。当該事態については地理的に定めることはできない」と明示してシームレスに地理的空間を捉えようとしている³⁹。

また2015年の第189回通常国会で審議されている「平和安全保障法制」において、「重要影響事態安全確保法案」は「周辺事態法」を改正した形で提出され、「周辺事態」の定義から「我が国周辺の地域における」を削除した形で「重要影響事態」という概念を提示した。かつての周辺事態という地理的区分を取り払い、事態の性質に根ざした形で地理的空間をシームレスに追求する方向性が示されている。

第三は「アクターの連携」である。このアクター連携はさらに国際的な連携と国内組織間連携の二つに分類される。前者の国際的連携について従来の周辺事態法では、自衛隊の後方地域支援の対象は、日本の周辺地域で活動する米軍に限定されていた。しかし、日本を取り巻く事態に活動するのは米国に限られないことから、米軍以外の他国軍に対する支援を可能にすることが模索されている。さらに日米防衛協力のガイドラインでは「日本以外の国に対する武力攻撃への対処行動」が新たに掲げられ「日本が武力攻撃を受けるに至っていない」ときにおいても「日米両国は、当該武力攻撃への対処及び更なる攻撃の抑止において緊密に協力する」ことが謳われた。日本の集団的自衛権の行使によって他国との協力関係をより深

³⁹ もっとも1997年の旧ガイドラインでも「周辺事態の概念は、地理的なものではなく、事態の性質に着目したものである」と定義され、地理的空間をシームレスに追求する方向が示唆された。しかし1999年の周辺事態法では第1条で「そのまま放置すれば我が国に対する直接の武力攻撃に至るおそれのある事態等我が国周辺の地域における我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態」とより限定的定義され、また1999年4月28日の小渕恵三首相は参議院本会議による答弁で「周辺事態が生起する地域にはおのずと限界があり、例えば中東やインド洋で生起することは現実の問題として想定されない」として事実上の地理的制約を課すこととなった。

化させる方向性が模索されているのである。個別的自衛権と集団的自衛権の「切れ目」を限定的ながら克服し、また支援対象も米国以外の他国に拡大する。さらに、国際平和協力における武器使用権限を国際標準化して、日本と他国との「切れ目」をなくしていくということになる。

また国内組織間の連携についても、シームレスの概念は強く意識されている。第一の「事態の段階」への対応とも深く関連するが、異なる段階の事態に対応する複数の組織が連携を深め全政府的な対応をすることが求められている。22大綱及び25大綱においてとりわけ強調されている視点である。

第四は「領域横断」である。日米防衛協力のガイドラインでは「領域横断的な作戦」(cross-domain operation)を実施することが謳われている。領域横断という概念は、米国の国防関連文書で頻出するが、とくに2012年に米統合参謀本部が発表した「統合作戦アクセス構想(JOAC)」における「作戦領域間の相乗作用」(cross-domain synergy)という概念が重要である⁴⁰。同概念は中国の台頭に伴う「アクセス阻止・地域拒否」(A2/AD)能力が拡大する中で、いかに作戦アクセス(operational access)を確保するかを念頭に置いている。「作戦領域間の相乗」は異なる領域の能力を相互補完的に運用し、作戦領域での優勢を確保し、任務達成に必要な行動の自由を獲得するというものである。

ここでいう「作戦領域」は広範な概念であるが、重要なことは「宇宙及びサイバー空間」といった新たな戦略的領域における課題を包

⁴⁰ U.S. Department of Defense, *Joint Operational Access Concept, Version 1.0* (January 17, 2011) http://www.defense.gov/pubs/pdfs/JOAC_Jan%202012_Signed.pdf (2015年6月21日アクセス)。

含していることである。日米防衛協力のガイドラインでは「宇宙及びサイバー空間に関する協力」を新規に定め「宇宙システムの抗たん性確保」と「宇宙状況監視」に関する協力の強化に合意している⁴¹。またサイバー空間においては、脅威及び脆弱性を共有し、システムの抗たん性を確保し、自衛隊及び米軍が任務を達成する上で依拠する重要インフラ及びサービスを防護するために協力をするとしている。

表1 4つの「シームレス」概念

	NSS・防衛計画の大綱	日米ガイドライン	安全保障法制
事態の段階	各種事態の展開に応じて対応(22) 武力攻撃事態等から大規模自然災害に至るあらゆる事態に対応(NSS) グレーゾーン事態には兆候段階から持続的・長期的に対応(25) 長期化・深刻化した場合にも事態の推移に応じ対応(25)	日本に対する武力攻撃を伴わない時の状況を含め、平時から緊急事態までのいかなる段階においても、日本の平和及び安全を確保するための措置をとる	自衛隊法 重要影響事態安全確保法 海上輸送規制法
地理的空間		重要な影響を与える事態については、地理的に定めることはできない	重要影響事態安全確保法 国際平和協力法 国際平和支援法
アクター連携	警察等関係機関との連携(16) 総合的な部隊運用能力・統合運用(22,25) ODAや能力構築支援	政府一体となつての同盟の取り組み相互運用性の強化	自衛隊法 国際平和協力法 国際平和支援法

⁴¹ 「日米防衛協力のための指針」、前掲。

	の更なる戦略的活用 や NGO との連携 (NSS) 地方公共団体・民間 団体との連携 (25) 平素から各種事態ま での同盟協力態勢強 化 (25) 米軍との相互運用性 にも配慮した統合機 能の充実 (25)		
領域横断	宇宙の開発及び利用 の促進・サイバー空 間の安定的利用 (22) 宇宙及びサイバー空 間における対応 (25)	領域横断的な作戦 (ISR 態勢の強化・ ISR アセット防護・ 米軍の打撃力の使 用) 宇宙及びサイバー 空間に関する協力	自衛隊法 サイバーセキュ リティ基本法

(出典) 筆者作成

四 今後の課題

1 日米防衛協力のガイドラインと「シームレス」化の課題

これまでみたように、安倍政権下で進められている安全保障政策の展開と法的基盤の構築は「シームレス」概念を重要な柱としている。しかし「シームレス」な安全保障体制を実現するにあたっては、(1) 事態の段階、(2) 地理的空間、(3) アクターの連携、(4) 領域横断という4つの次元で法的基盤と態勢整備を図らなければならない。以下では、日米防衛協力のガイドラインと、安全保障法制の双方の課題を抽出してみたい。

第一の論点は「グレーゾーン」領域における米国の役割が依然として不明確なことである。ガイドラインでは、平時における日米共同行動については具体的な措置が並んでいるが、グレーゾーン事態

における米国の関与については不明確な点が多い。ガイドラインに掲げられた「日本の平和及び安全に対して発生する脅威への対処」では非戦闘員を退避させる活動、海洋安全保障、避難民への対応のための措置、捜索・救難、施設・区域の警護、後方支援、施設の利用の列記にとどまっており、ここからグレーゾーン事態とそのエスカレーション管理に際する米国の関与を見いだすことは難しい。

第二の論点は「高烈度（ハイエンド）紛争」に対する日米の優先度の違いである。前述のとおり、ハイエンド紛争への備えで重要なのは A2/AD 環境下での米軍の作戦アクセスの確保である。そのためには今後厳しい環境の下に置かれる在日米軍基地の抗たん性を高め、必要に応じて柔軟に分散利用することについて、ホスト国である日本の積極的対応が求められる。しかしながら、日本側は平時とグレーゾーンを重視し、ハイエンド紛争を軽視するきらいがなかっただろうか（そもそも「防衛計画の大綱」には大規模武力紛争の可能性は低いという記述がある）。

第三の論点はガイドラインにおけるエスカレーション管理と安保法制（具体的には「重要影響事態」から「存立危機事態」への移行）の齟齬である。台頭する中国との長期的な「競争戦略」の中では、かつての「周辺事態」（1997年のガイドライン）もハイエンド化する可能性を想定しなければならない。しかし今回の与党内協議で生み出された「存立事態」（日本の存立が脅かされ、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のある事態）という複雑な定義が導入された結果、むしろ概念の範囲が著しく限定され、実際の事態認定に支障を来す可能性がある。例えば、朝鮮半島や台湾海峡で紛争のエスカレーションの予兆がある事態に対し、こうした概念規定をどのように当てはめるのか。日米のシームレスな安全保障協力を目指したはずが、「存立事態」によって切れ目ができ

てしまうようでは本末転倒となろう。

2 安全保障法制と「シームレス」な体制の構築

安全保障法制については、本稿執筆時では衆議院での「平和安全特別委員会」での審議が継続しており、十分な検討を行うことはできない。しかし、これまで提出されている政府原案をもとに、ここでは4つの論点に絞り敢えて問題提起を試みたい⁴²。

第1はグレーゾーン事態への対応である。警察権と自衛権の「切れ目」を埋める方法には、海上保安庁及び警察の能力と権限の拡大と、自衛隊による警察権行使の適用拡大という「下→上」・「上→下」の双方のアプローチがある。今回の安保法制では、グレーゾーン事態に対し「上→下」の①自衛隊の海上警備行動及び治安出動の迅速な閣議手続き（2015年5月14日閣議決定）、②平時に活動する米国等に対する武器等防護（自衛隊法第95条の2）を当てはめようとしている。

海上保安庁のみで対応できない事態に、自衛隊の出動（海上警備行動・治安出動）を柔軟に担保することは重要である。しかしもう一方の「下→上」の海上保安庁の権限拡大については海上保安庁法20条（警察官職務執行法第7条の規定の準用）にがんじがらめになっている武器使用権限をどうするかについての議論は欠落したままである。当該事態に対して海上保安庁の権限と能力を拡大して警察権（ホワイトホール）を拡大するのか、それとも軍事組織を早期に投入するのは「エスカレーション管理」の戦略に関わる問題であ

⁴² 以下の文章は拙稿「安全保障法制：シームレスな安全保障体制は実現できるか」（2015年5月25日）キャノングローバル戦略研究所ホームページ http://www.canon-igs.org/column/security/20150525_3125.html（2015年6月21日アクセス）を改稿したものである。

る。この戦略論こそが、法制度に反映されなければならない。

第2は「重要影響事態」の定義をめぐる齟齬である。今回提出されている「重要影響事態安全確保法」は、1999年に制定された「周辺事態法」を改正することが主旨となっている。その要点は、①「周辺事態」という概念を削除し地理的空間を拡大、②支援対象を米軍だけでなくその他の外国軍にも拡大、③後方支援活動のメニューを拡大したことである。

しかし、ここではもう一つの「重要影響事態」を想起する必要がある。それは先般合意された「日米防衛協力のガイドライン」における「B.日本の平和及び安全に対して発生する脅威への対処」に記載されている「重要な影響を与える事態」である（双方の英文表記は同じ）。ガイドラインで注目すべきは同事態の定義に「当該事態にいまだ至っていない状況において、両国の各々の国内法令に従ってとり得るものを含む」として、グレーゾーン事態に対する日米双方の取り組みも念頭に置いていることである。

同じ「重要影響事態」でも前者の安保法制では朝鮮半島における有事などの際に、武力介入する米軍等の後方支援が法案の原型であるのに対し、後者のガイドラインでは日本が直面するグレーゾーン事態に対するエスカレーション管理の一貫という意味合いが強い。以上を鑑みると、安保法制とガイドラインには定義の異なる二つの「重要影響事態」が存在していることになる。両者の概念を統一する法的枠組みが必要なのではないか。その意味では「重要影響事態安全確保法」を単なる周辺事態法の改正として位置づけるのは不適當である。

第3は武力行使の新3要件として提示された「存立危機事態」をめぐる問題である。筆者はかねてより、日本が集団的自衛権の行使を認めることは当然という立場で議論をしてきた。この観点から、

昨年7月1日の閣議決定において武力行使に関する新3要件として「我が国と密接な関係にある他国」を含めたことは画期的であった。しかし、与党内調整において「我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」という定義が付加された結果、集団的自衛権の行使によって本来担保されるべき施策が大きく制約される懸念がある。

その象徴的な事例は、日本のミサイル防衛システムによる他国防衛である。日米防衛協力のガイドラインには、日米両国がミサイル防衛に関する協力を推進することが明記されている。かねてより論点となっていたのは、日本のイージス艦に搭載される予定の能力向上型の迎撃ミサイルが、日本の領域外（例えば米国領土や洋上に展開する米軍部隊）を飛翔するミサイルを迎撃できるかという問題だった。今回の新3要件における「存立危機事態」でこの他国防衛を読み解くことができるかは、甚だ疑わしいと言わざるを得ない。また、他国への武力攻撃には「予測事態」といったリードタイムをとる概念がなく、自衛隊法82条の3（弾道ミサイル等に対する破壊措置）の行動規定も、日本に現に飛来する弾道ミサイルを対象としており、他国防衛に関しては放置されたままの状況である。

第4は国際平和協力の改正をめぐる問題である。今回の改正案の焦点となっているのは国連平和維持活動（PKO）の「参加5原則」において「（紛争当事者の）受入れ同意が安定的に維持されていることが確認されている場合」、駆けつけ警護を含む任務遂行型の武器の使用を可能としたことである。

しかし、問題となるのは前提となる「受入れ同意が安定的に維持されている」という状況認識である。前述の閣議決定（2014年7月1日）では、当事国（者）の受入れ同意があれば「紛争当事者以外の『国家に準ずる組織』が敵対するものとして登場することは基本的

にないと考えられる。このことは、過去20年以上にわたる我が国の国際連合平和維持活動等の経験からも裏付けられる」という認識が示されている。これは現況の国際平和活動が直面している課題を十分に付度したものとはいえない。

現代の中東・北アフリカ・西アフリカにおける秩序の不安定化は、しばしば広域に偏在する越境型の武装組織（ときに高度に組織化されている）による破壊活動によってもたらされている。これは国家の分裂等によって紛争当事者が固定的に存在していた90年代の状況とは大きく異なる。上記地域に展開される現代のPKOは、越境型の過激組織のテロ活動や急速な治安の悪化等の事態の変化に対応することが求められるのである（現在自衛隊が派遣されている南スーダンも同様の課題を抱えている）。その意味では、より現代の実情に即したPKO参画の法的基盤を形成することが今後の課題となるだろう。

（投稿：2015年6月24日、採用：2015年7月10日）

安倍政府下無縫接軌戰略安全體制之摸 索：防衛計畫大綱、美日防衛合作指針、 戰略安全法制

神保謙

（慶應義塾大學綜合政策學部副教授）

【摘要】

安倍政府戰略安全政策之改革目的，一方面是為了適應新戰略安全政策環境體系，另一面是為了全面性整備在冷戰後因漸進主義（gradualism）而造成的疊床架屋的法律和政策措施。前述改革的核心概念是為「無縫接軌（seamless）之戰略安全體制」。為此，本文假設安倍政府戰略安全政策之特質是做為建構「無縫接軌之戰略安全體制」之過程，自 2012 年 12 月上任以來，至本文執筆之時間點（2015 年 6 月）為止，「無縫接軌」之概念論述適用：（1）事態階段、（2）地理空間、（3）國際合作、（4）橫向領域（domain）。

關鍵字：無縫接軌、防衛計畫大綱、美日防衛合作指針、戰略安全法制

In Search for Seamless Security Posture under the Abe Administration: National Defense Program Guideline, US-Japan Defense Cooperation Guideline, and Security Legislation

Jimbo Ken

Associate Professor, Faculty of Policy Management, Keio University

[Abstract]

Security policy reform under the Abe administration aims for adapting to the new security environment as well as to modify patch-worked compilation of legal and policy measures based on the gradualism approach after the end of the Cold War. The key concept for the reform has been “seamless security posture.” This article presumes the characteristics of security policy under the Abe administration as a process for realizing seamless posture. Then it clarifies that seamless concept will apply to 1) situational phases, 2) geographical boundary, 3) international alignment, and 4) cross-domain operations.

Keywords: Seamless, National Defense Planning Guideline, US-Japan Defense Cooperation Guideline, Security Legislation

〈参考文献〉

- 新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会「新たな時代における日本の安全保障と防衛力の将来構想：『平和創造国家』を目指して」（2010年8月）首相官邸ホームページ <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shin-ampobouei2010/houkokusyo.pdf>（2015年6月21日アクセス）。
- 安全保障と防衛力に関する懇談会『安全保障と防衛力に関する懇談会』報告書（2009年8月）首相官邸ホームページ <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ampobouei2/200908/houkoku.pdf>（2015年6月21日アクセス）。
- 安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会『安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会』報告書（2007年12月）<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou2/dai7/houkoku.pdf>（2015年6月20日アクセス）。
- 安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会『安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会』報告書（2014年5月15日）。
- 安全保障会議決定・閣議決定「平成23年度以降に係る防衛計画の大綱」（2010年12月17日）防衛省ホームページ <http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2011/taikou.html>（2015年6月21日アクセス）。
- 閣議決定「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱について」（2004年12月10日）防衛省ホームページ <http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2005/taikou.html>（2015年6月21日アクセス）。
- 国家安全保障会議決定・閣議決定「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」（2014年7月1日）。
- 国家安全保障会議決定・閣議決定「国家安全保障戦略について」（2013年12月17日）防衛省ホームページ http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/pdf/security_strategy.pdf（2015年6月21日アクセス）。
- 国家安全保障会議決定・閣議決定「平成26年度以降に係る防衛計画の大綱について」防衛省ホームページ <http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2014/pdf/20131217.pdf>（2015年6月21日アクセス）。
- 首相官邸『国際平和協力懇談会』報告書（2002年12月18日）。
- 神保謙『『国際貢献』から『国際安全保障環境の改善』へ』『世界週報』（2005年11月15日）。
- 神保謙『【シームレス】切れ目のない安全保障体制』『読売新聞』（2015年5月25日朝刊）。
- 神保謙「新しい日本の安全保障－『専守防衛』・『基盤的防衛力』の転換の必要性」神保謙他『新しい安全保障を考える』（共著、自由国民社、2004年）。
- 神保謙「安全保障法制：シームレスな安全保障体制は実現できるか」（2015年5月25日）キャノングローバル戦略研究所ホームページ <http://www.canon-igs.org/column/>

- security/20150525_3125.html (2015年6月21日アクセス)。
- 日米安全保障協議委員会「日米同盟：未来のための変革と再編」(2005年12月29日)
外務省ホームページ http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/henkaku_saihen.html
(2015年6月21日アクセス)。
- 日米安全保障協議委員会「日米防衛協力のための指針」(2015年4月27日)防衛省ホームページ http://www.mod.go.jp/j/approach/anpo/shishin/pdf/shishin_20150427j.pdf (2015年6月21日アクセス)。
- 日米安全保障協議委員会共同発表「より深化し、拡大する日米同盟に向けて：50年間のパートナーシップの基盤の上に」(2011年6月21日)外務省ホームページ http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/pdfs/joint1106_01.pdf (2015年6月21日アクセス)。
- 日米安全保障協議委員会共同発表「より力強い同盟とより大きな責任の共有に向けて」(2013年10月3日)外務省ホームページ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000016027.pdf> (2015年6月21日アクセス)。
- U.S. Department of Defense, *Joint Operational Access Concept, Version 1.0* (January 17, 2011)
http://www.defense.gov/pubs/pdfs/JOAC_Jan%202012_Signed.pdf.