



IIPS

Institute for
International Policy Studies

▪ Tokyo ▪

海洋国家日本の安全保障

— 21世紀の日本の国家像を求めて —

・ 平和研レポート ・
主任研究員 星山 隆

IIPS Policy Paper 320J
October 2006

財団法人
世界平和研究所

© Institute for International Policy Studies 2006

Institute for International Policy Studies
6th & 7th Floor, Toranomom 30 Mori Building,
3-2-2 Toranomom, Minato-ku
Tokyo, Japan 〒105-0001
Telephone (03)5404-6651 Facsimile (03)5404-6650
HP:<http://www.iips.org>

本稿での考えや意見は著者個人のもので、所属する団体のものではありません。

目次

はじめに	1
第1章 海洋国家とは	2
1. 海洋国家の意味	2
2. 海洋国家に必要な資質	2
(1) 戦争を避ける	3
(2) 開かれた精神(自由貿易体制の維持)	4
(3) 国際秩序構築への意欲	4
(4) 文化への誇り	5
(5) 独自性のある外交力	6
(6) 海の守り	7
(7) 海との関わり	8
(8) 視野の広さと構想力	8
(9) 強いリーダーシップ	9
第2章 海洋国家日本の総合安全保障	10
1. 80年代の総合安全保障論	10
2. 21世紀の総合安全保障	12
(1) 平和的な国際秩序構築への外交努力	13
(2) 大量破壊兵器関連技術の不拡散強化	14
(3) 情報力強化	15
(4) 日本国内の安保認識強化への努力	16
(5) 安保関連産業の取捨選択と重点化	17
第3章 個別の安全保障問題	17
1. 防衛	18
(1) 日米同盟	18
(2) 防衛力整備	19
(3) 集団的自衛権	20

(4) シビリアン・コントロール	2 1
2. 援助 (ODA)	2 2
3. コメ・食糧安全保障	2 3
4. エネルギー	2 4
5. 外国人問題	2 5
第4章 国家の役割と海洋政策	2 6
1. 国家の役割	2 6
2. 国家のアイデンティティ	2 7
3. 海洋政策	2 7
(1) 自由の海と法の支配	2 8
(2) 海洋基盤の整備	2 8
(3) 海上秩序の構築 (海上警備の強化)	2 9
4. 望ましい国際秩序の構築と外交の役割	2 9
(1) 国際秩序全般	2 9
(2) 自助努力	3 0
(3) 近隣諸国との関係強化	3 1
5. 総合安全保障問題への国家的取り組み	3 2
おわりに	3 2

海洋国家日本の安全保障

— 21世紀の日本の国家像を求めて—

はじめに

この9月、世界平和研究所は、「21世紀の日本の国家像について」を発表し、20年～30年後の日本のあるべき姿につき提言¹を行った（以下、「提言」という。）。その中で、外交・安全保障の分野においては、「海洋国家日本としての戦略外交の強化」と題して、今後の日本が、厳しい国際競争の中で衰退を免れ、国家の安全と繁栄を死守していく上で、いかなる戦略が必要かを提起した。日本はまぎれもなく「海洋国家」であるが、その意味するところは必ずしもはっきりしているわけではない。本稿では、海洋国家の含意を探り、日本の外交・安全保障の将来像を構想する上で、どのような意義を汲み取るべきかにつき考察する。

このような考察が必要であるのは、「提言」冒頭にもあるように、冷戦終了後、世界情勢が激変し、米ソ対立二極構造下の世界の相対的安定構造が、今や、散乱、不安定、動揺の時代となったことにある。各国、地域がアイデンティティ、主体性を確立、強化しようとするナショナリズムが世界中に横溢し、宗教的国際紛争や文明を異にする国家間の対立が惹起されつつある。特に、我が国周辺においては、中国の台頭、朝鮮半島や台湾海峡の不安定化といった状況があり、今後30年間に、米国が超大国としての地位を維持しつつも、中国が経済的・軍事的に台頭するというパワー・トランジション（大国間の勢力移行）に直面するおそれがある。歴史的に、大国間の勢力均衡が変化する時期には、国際情勢が流動化し易く、軍事的な衝突が起こるおそれが高いが、そうした可能性を念頭に、我が国が如何なる戦略をもって国を守っていくのかを改めて問い直す必要が出ている。世界情勢の激変を受けて、冷戦時代に染み付いた外交・安保については米国に依存し、自らは経済と内政に特化するというやり方は最早許されず、外からの脅威は確実に忍び寄っている。日本は、内政重視・経済重視の思考パターンから、外交・安全保障を国家の基盤として同等に重視していくとの思考が変わらなくてはならないが、そのためには、国内におけるマンネリ化した既成秩序を打破するという大きな政治の意志が必要になる。

市場万能、規制緩和、小さな政府が言われる中、外交・安保は、国家の専権事項であり一般の経済政策等とは異なるにもかかわらず、無差別に小さい政府を志向してしまった国家戦略の欠如が²、我が国の将来への懸念として国民を憂慮させつつある³。こうした状況下、

¹世界平和研究所ホームページ

²「提言」では、「政府の役割は、社会保障、科学技術、教育、外交・安全保障、治安の5分野に限定し。それ以外の政府支出は大幅に削減すべき」としている。

³「提言」では、「日本の戦後政治に於ける欠陥は、国家としての主体性の意識を欠き、国の政治に於いても、国民の意識に於いても、特に学界やジャーナリズムに於いて、歴史的に国

「海洋国家」という切り口で、我が国の外交・安全保障のあるべき姿を検討し、日本の国家像を探ることは意味があるだろう。

第1章 海洋国家とは

1. 海洋国家の意味

海洋国家は、よく「大陸国家」や「島国国家」と比較されるが、それらの用語に厳密な定義があるわけではない。中国、ロシア、ドイツといった大国はよく大陸国家と称されるが、国土の一部は海に面しており少なくとも地理的には海洋国家の一面もある。また、米国のように海洋国家、大陸国家両面の特徴を顕著に具有していると見られる国もある。日本は、地理的に国土のすべて、ないし大部分が大陸から隔絶しているという意味で、英国、シンガポール、かつてのベネチア等とともに典型的な海洋国家であることは疑いを得ない。海洋国家は、一般に、その地政学的条件から、国家として資源に乏しく、一旦海上封鎖に遭えば即座に干上がってしまうという大きな脆弱性を有し、その生存のためには開かれた自由な世界を強く欲する国であると言われる。大陸国家は自己完結的で、国土拡大への意欲が強く、逆に、「島国」は海洋国家と地理的には同義であるが、「島国根性」といわれるように、国を閉じ、内向き志向が強く、国際感覚に乏しい国を指すようである。

海洋国家は、その言葉自体が日本の戦略や目標を直接示唆するものではなく、その地理的特性を示しているに過ぎないようにも思われる。しかし、「海洋国家」の本質部分である日本の地政学的地位、なにかんづく日本が世界に置かれた位置づけ、歩んできた歴史、伝統、文化、国民性等を吟味すれば、今後の日本の国家像を規定することは間違いない。戦争に敗れ、欧米的価値観を受け入れ、また急速なグローバリゼーションが進む中で、日本の姿は大きく変容しているが、日本が時代の濁流に飲み込まれ、脆弱性を露呈して衰退していくのを食いとめるためにも、自己の位置づけを改めて確認し、そこから今後の国家目標を定めていく必要があるだろう。

本稿では、日本が、大陸国家でもなく、島国でもなく、海洋国家として生存を図るとの観点から、「海洋国家」のあるべき資質を検討し、そうした視点から日本はいかなる現状にあり、今後の安全保障の課題は何かにつき考察する。結論を先取りすれば、日本は、自らの脆弱性を克服すべく、「開かれた」国家を目指し、不断の改革努力を行わなければならないにもかかわらず、そのための意志とエネルギーを失いつつあり、「海洋国家」ではなく、「島国」に向かっているのではないかという懸念に尽きる。そして、今こそ、安全保障を重視するとともに、国家再生に向けて強力に改革を進めるよう警鐘を鳴らしたい。

2. 海洋国家に必要な資質

際社会に存在する国家や社会に対する明確な認識を欠き、曖昧性や機会主義的思考のもとに国事が論ぜられ、処理されてきたのである。

孫子曰く、「彼れ（敵）を知りて己れを知れば百戦殆うからず」。ここで敵とは国際社会であり、「日本丸」という小舟は国際社会という大海の荒波をくぐり抜けていかねばならない。そのためには、自分の実力をわきまえ、大海の状況変化を的確につかみ、荒波をも巧みにすり抜け冷静に舵を切る必要がある。自らの脆弱性を理解し、国際社会における己れの地政学的位置を知り、時代の変化に自らを適切に合わせていくことによるのみ、海洋国家「日本丸」は厳しい競争に耐え抜くことができる。同じことを中曽根外交4原則も指摘している。すなわち、①国力以上のことをやってはいけない。②外交はギャンブルでやってはいけない、③世界の潮流に乗らなければいけない、④外交を内政に利用してはいけない、である。

それでは、そのような海洋国家がもつべき資質とはいかなるものであろうか。識者の見方を整理すると、概ね以下のような資質が海洋国家として重要であると思われる。①戦争を避ける、②開かれた精神、③国際秩序構築への意欲、④文化への誇り、⑤独自性ある外交、⑥海の守り、⑦海との関わり、⑧視野の広さと構想力、⑨強いリーダーシップである。なお、海洋は、かつて、国家戦略上、重要な交通、通信の手段であり、経済、外交、軍事上あらゆる意味で大きな意味をもったが、現代は空や宇宙、サイバー空間といった3次元の世界ができ、伝統的な「海」にのみ固執して国家戦略を語ることは適用ではないだろう。それにもかかわらず、海に隔てられた日本の特徴は、国家の原点として今日でも依然大きな意味をもつと考えざるを得ない。

（1）戦争を避ける

脆弱性を持つ国家が繁栄するには、脆弱さを露呈し、国の存亡をかけるような戦争は是が非でも避けねばならない⁴。日本は通商国家として、自由貿易に全面的に依存せざるをえず、国際社会の平和な環境がぜひとも必要である。しかしながら、冒頭でも述べたとおり、冷戦後の国際社会は不安定性を増している。米国は引き続き強大であるが、日本の安全を完全に保障するほどに強固とはいえない。中国の台頭、北朝鮮の脅威の中で、不測の事態が起こる可能性は冷戦期に比して増加している。

「戦争を避ける」とは、「平和主義」と必ずしも同義で使ってはいない。平和主義は、日本が掲げるべき国家の「型」として相応しい。しかし、「敗戦国家としての平和主義」（一國平和主義）という受動的なものではなく、「海洋国家としての平和主義」へ質的に異なるものに変わらなければならない。日本として「平和」を旨とする国際秩序を構築するのに重要な役割を果たすという意味で、戦略的な平和主義である。必要な軍事力をもち、侵略から身を守ることは「平和主義」と矛盾しない。

⁴塩野七生は、ベネチアを描いた「海の都の物語」で大陸国家と海洋国家の違いを、自給自足の概念のあるなしによって決められるとしている。大陸国家は、もともと自給自足の国家で、自給自足の幅をひろげるために他国を侵略する。これに対して、海洋国家は交換型経済の国家であり、自給自足の概念がない以上侵略性とは無縁で、領土の拡張はエネルギーの損失になるという。

日本が平和主義を掲げ、軍事大国になることなく（攻撃兵器をもたない日本はいかなる意味でも軍事大国とは呼びえない。）、経済力と外交力を主要な「力」と位置づけることは日本の「型」として大きな意味がある。引き続き、専守防衛を堅持し、非核3原則を遵守していくと共に、国際社会に向けて軍縮・不拡散体制の維持・強化を主導していくのである。冷戦期の米ソ両大国が世界で対峙する時代に比し、現在は望ましい国際秩序構築に向けて日本が政治的役割を果たす余地は大きくなっていると思われる。

（2）開かれた精神(自由貿易体制の維持)

資源に乏しい海洋国家が、繁栄を維持する手段として、軍事力に頼らないのであれば、自由貿易に頼るしかすべがない。その意味で、日本は世界における自由貿易の枠組みをなんとかして維持し、「開かれた世界」を確保していく必要がある。また、開かれた自由競争の中で勝ち抜くためには、現在の経済力、技術力を不断に高めていく努力が不可欠であろう。戦後、日本は海を利用し、世界から大量の食料、エネルギー、工業原材料を輸入し、製品を輸出するという形で経済発展を成し遂げ、かつ世界の経済発展にも貢献してきた。

現在のWTO交渉、二国間や地域的の自由貿易協定締結の動きは、自由な国際経済を拡大していくものであり、日本にとり望ましい。マルチとバイが対立的な概念にならないように注意する必要があるが、世界経済の流れに乗りつつ、日本としても経済メリットの高い国を中心に優先順位をつけて交渉を推進すべきである。こうしたトレンドの中で、農業分野が交渉進展の足かせとなっている現状は看過すべきでない。率先して自由貿易を主唱する立場にある我が国が、自ら障壁を設けることは得策とは言えず、今や農業の開放問題は避けて通れなくなっている。

また、自由貿易の枠組みをより開放的なものにするのみならず、世界経済全体のパイを大きくしていくことは、日本の利益となる。そのための国際金融・通貨システム、貿易・投資、援助の分野における日本の努力は重要である。とりわけ、自由貿易体制を破壊する要因となる南北問題、とりわけ貧困問題に積極的に対処していくことは、途上国の市場拡大の手段としても意義が高い。

（3）国際秩序構築への意欲

海洋国家は、協調と多様性を認める国際社会の中にあつてこそ、その存在感を高めることができ、そうした秩序の形成に役割を担う必要がある。五百旗頭教授は、海洋国家は、情報力・外交力を重視し、システムの機能や効率を高めることを得意とするソフトパワーでなければならず、更にそうした国際秩序を支え、再構築することに意欲と能力をもつ国でなければならぬとする⁵。

⁵五百旗頭真（「21世紀日本の大戦略」－島国から海洋国家へ；伊藤憲一編）ポーツマス講和条約で、国民は大陸の領土など眼に見える分りやすい戦果を少なからぬ国民は欲した。

冷戦時代の米ソ両超大国が対峙する時代には、日本を含むその他の国の役割は限定的であったが、冷戦後の今日、国際社会は多極化、複雑化の方向にあり、その分、日本の役割は増大していることは間違いなからう。国際秩序の意味するところは多様であろうが、ここでは国際社会全体の平和と安定を確保するためのしくみと言う意味で捉えれば、おそらく①国連という普遍的組織を活用した秩序の制度化の努力、②世界の主要国間の勢力均衡に対する寄与を含む地域間、二国間の外交努力、③南北問題、すなわち、先進国と途上国の格差に由来する問題への取り組み、に大別できると思われる。

国際秩序が不安定で流動化している今日、この3つのレベルで重層的な秩序形成を行っていくことが極めて重要であり、「提言」でも、国際秩序の安定を確保し、人類社会の持続的発展を図るには、法の支配、国際協調並びに国連の改革と役割強化が不可欠であると、安全保障理事会常任理事国となることを通じ、我が国がその重要な役割を果たすべきとしている。

①-③のすべてのレベルに共通して言えることであるが、日本としては、日本の経済力を使い、世界が軍事力ではなく、経済力が主要な力となるような社会になるよう粘り強く誘導していくことが望まれる。また、宗教、イデオロギーの対立の観点からは、日本がそうした対立から距離を置いた立場にいることを踏まえ、文化の多様性と共存を主張し独自のソフトパワーを行使することが可能であろう⁶。文化多様性条約が採択され、現在その批准が待たれているが、世界の文化、思想、宗教の多様性が国家間、文明間で尊重されていく世界は、日本にとり望ましい。

(4) 文化への誇り

海洋国家日本として、「開かれた国家」はキーワードであるが、グローバル化の中で、日本の経済発展の一因でもある日本人の精神性、ないしアイデンティティが徐々に薄れ、我が国の国力が落ちてしまう懸念がある。「海」は「架橋」と「防壁」という二つの側面を持っており、「防壁」といえば、他との隔絶と言う意味ですぐに「鎖国」がイメージされるが、近年の北朝鮮の工作船とか中国の調査船の領海侵犯とか、外からの侵入に対して国を守りやすいという意義のほかに、鎖国が日本文明を作るための時間と環境を与えたという意味でも評価すべき面がある。

島国は、いうまでもなく文化がひとつにまとまりやすい。我が国が世界にもまれな高

残念ながら、それは大陸国家の目標であった。海洋国家であれば、物理的戦果は控えめにしても、戦後の安定的な国際関係の構築と、そこでの日本の信頼性や影響力の増大、つまりソフトを強化せねばならない。

⁶ 提言では、このような我が国の文化的多様性は、我々がこれまで育んできた異文化に対する「寛容性」の賜物であり、宗教的な原理や民族的イデオロギーから異文化を排斥する偏狭なナショナリズムが世界的に増大している現状とは一線を画している。

度な文化を達成しえたのも島国の利点があったからに他ならない⁷。失われつつあるこうした日本の伝統・文化を再確認・強化していくと同時に、異文化を理解、尊重し、その上で吸収・発展させることにより新しい文化を生み出していくという二つの要請をバランスよく追及していくとの姿勢が重要になっている。これは言うは易く、実際は極めて難しい。急速なグローバリゼーションの進展（経済中心主義と言ってもいい。）と、戦後の国家意識の希薄化の中で、愛国心が弱まっているからである。単に、外に開けばいいということではすまない困難な問題がここにある。大所高所から、教育の再構築と共同社会の再建設が叫ばれるゆえんである。

共同社会についていえば、日本では価値観の多様化が、規範意識の混乱につながり、犯罪が増加し、家庭の崩壊を招いているが、日本の伝統・文化的基盤をないがしろにして欧米流の規制緩和や改革を直接導入することになれば、日本の拠って立つ基盤を崩しかねない⁸。

また、同様に、少子化が進む中で外国人労働者をどのように扱うのが課題になっているが、日本の繁栄の強みであった文化の一体性を犯しうのおそれがあり、海洋国家の視点から真剣な議論が必要になっている。

（５）独自性のある外交力

塩野七生が「海の都の物語」で描いたように、海洋国家であるベネチアが長きにわたり、繁栄した背景には、巧妙な外交、安保政策が存在したが、商売を効率よくやっていくには政治、外交、軍事のいずれの面でも、非常にきめの細かい技を駆使できなければならない。

日本として、軍事力は抑止力に使い、必要最小限しかもたないとの制約を自ら課したからには、優れた外交力により戦争に到るような事態を避けることが至上命題になる。

しかし、日本は、冷戦期に米国の安全保障の傘で守られてきたことにより、経済に専心することはできたが、一方で、海洋国家としてあるべき外交力を発揮する機会が少なく、その意味で受身の外交に甘んじ、かつ、選択の幅も小さかった。冷戦後の今日、米国に過度に依存する外交から脱却し、独自外交の余地を高め、米国ととともに地域及び国際社会の安全をより確実にしていく必要がある。そのためには、日本自身が自らの「力」を強め

⁷ 「提言」では、「和を尊ぶ心」、「自然との共生」、「幽玄な美的感覚」という世界でも稀な高い精神性をもった日本の文化は、アジア近隣や欧米といった異文化との交流・融合を経て育まれてきた。このような精神性を背景とした独自の日本文化は、世界のなかで高い評価を受けている。

⁸ 村山裕三：「経済安全保障を考える」：60年代から70年代の欧米では、パーミッシブソサイエティ、つまり、「人に迷惑をかけない限りなんでも許される」社会がいいのだという考え方が蔓延し、価値観の多様化がやがて規範意識の混乱につながったが、日本はその失敗から学ばず、20世紀リベラリズムの清算という思想的な背景をもたないまま唱えられている規制緩和や改革が続き、今後の日本に大きなツケとして残ることになるとする。

るしかなく⁹、それが日米関係を強化することにもつながる。

独自性を失って、対米従属、対中従属の二者択一になるような状況は日本の外交上も、国際政治全体からしても望ましくない。ベネチアという海洋国家は「力」を軽視し、非同盟、非軍事路線を墨守した結果、フランスとオーストリアという大国の間で右往左往し、滅びていったという例がある。独自性を持つべきというのは、米国との基本的関係を変更すべきと言うことを意味するのでは決してなく、将来、米国の核の傘がなくなった場合¹⁰、又は、米国の政策が日本の国益に著しく反するような場合に備えて、日本が独自の外交政策をとる余地を残すと言うことである。

したがって、外交力を強化していく必要があるが、そのために特に重要なのは、情報力の強化であり、また広義の外交力である総合安全保障政策の推進である。これについては、次の第2章で検討する。

(6) 海の守り一敵の侵入に対する有効な抑止力

海洋国家として、外交も、文化も重要であるが、「力」も必要である。言うまでもなく、日本が海に囲まれていることは、国防上計り知れないメリットがある。日本の場合、外国が接近する手段は海路であり、海上における我が国の国境の守りを強固にすべきは明らかである。かつてのように大陸に領土を持てば、その維持には多大なコストとリスクが必要であり海洋国家が採るべき選択肢ではない。その意味で、海洋国家というのは本質的に同盟志向となる。歴史的に、海洋国が、強大な陸軍国に対して、海上覇権を維持できた理由のひとつは必ず同盟国を持っていたことである¹¹。日本も、東アジアにおいて自力で安全を確保することが困難である以上、その防衛を他国との同盟により確保することは脆弱さをもつ海洋国家として自然であろう。

⁹ 高坂正堯「海洋国家日本の構想」(1965年)、日本は東洋でもなければ西洋でもない。それは自己を同一化すべき何者をも持っていないのである。その結果として、現代において、米国と中国という大国にはさまれる日本が、対米従属と対中従属というジレンマは実在し、それを逃れる道は日本自らの力を強めるほかはない。アメリカの「力」の傘が日本を覆っているうちはまだよいが、その傘が有効でなくなったとき、問題となる。(高坂169)

¹⁰ 「提言」は、核兵器を保有する大国に隣接し、自ら核を保有しない政策を選択した我が国は、日米同盟の存在を前提として自国防衛を考えなければならないとしつつ、核政策については、非核保有国としての立場を堅持し、NPT体制の強化に努めるとともに、将来における国際社会の大変動に備え、核問題の検討を行っておく。

¹¹ 伊藤憲一「21世紀日本の大戦略」—島国から海洋国家へ—。ポルトガルの場合、イギリスと同盟を結んで、1385年にスペインとのアルフバロダの戦いに勝って独立した。オランダもイギリスに支えられてポルトガルと闘った。イギリスも結局、ナポレオンに対する反仏大同盟とか、ドイツに対する連合軍とかがあった。アメリカもソ連を封じ込めることができたのは、NATOと日米同盟のおかげだとする。

その上で、いかなる軍事力をもつのかは、まさに国家像そのものであり、国家の「型」の根幹を成す。佐瀬教授は、日本が、「専守防衛」を選択したことは、現実の防衛政策の理念としては間違っていないけれども、その半面で「海洋国家の戦略性」というような大きな問題を考える習性が失われてしまったことを懸念する¹²。すなわち、日本は冷戦期に「専守防衛」との考え方になり、米国と組みつつ、本土決戦という発想になってしまったことは、陸軍的な発想ではないかとみる。第二次大戦までは外に出て戦うか、海で戦うかであって本土決戦には備えていなかったのが、現在は逆にっており、政策としてそれが適当であるかを考える必要がある。兵器がますます高度化し、戦争の態様も変わる中で、米軍でも大幅な再編が進んでいる。日本がどのような方向に進むべきかの戦略、対応がそうした発想により阻害されているのではないかの懸念であろう。

海の守りで言えば、軍事力のみならず、平時における海上保安庁の沿岸警備も重要である。北朝鮮の不審船、中国潜水艦による領海侵犯等に示されるように、平時から海の守りを固めることが有事の発生可能性を減少させることになる。海賊、テロ、密航等国際組織犯罪を未然に防ぎ、海洋秩序を守る業務はまさに海洋国家日本が重点を置くべき業務である。

(7) 海との関わり—包括的な海洋政策

戦後、日本と海のかかわりは急速に薄れつつあり、国民の海への関心も減っている。そのことが現実に日本人船員の減少といった問題として悪しき影響を及ぼしている。他方、我が国貿易の海運への依存は99%であり、時代は変わっても海洋は我が国の政治、経済、文化・社会、外交・安全保障といったあらゆる分野に影響を与える存在である。最近では環境や気象でもその影響が注目されており、防衛、航行安全確保、海運等海洋関連産業の競争力、漁業・海底資源権益、人材の育成・研究体制充実といった海洋面での基盤整備に優先順位をつけて、包括的に取り組んでいく必要がある。その意味で、日本にとり長期的な海洋政策は重要であるが¹³。その取り組みは遅れている。

特に、安全保障面で言えば、日本は周辺諸国との間で領土問題を抱えているが、歴史的には、70%近くの戦争は領土問題に起因しているといわれている¹⁴。日本の領土問題は就

¹² 佐瀬昌盛、「21世紀日本の大戦略」—島国から海洋国家へ（伊藤憲一編）

¹³ 「大国の興亡」の著者である米国の歴史学者ポールケネディは、大英帝国などの例を挙げ、海洋大国の最重要条件の一つとして、「長期的な海洋政策と海洋戦略をまとめる政府の指導力」の重要性を指摘する。（9月13日読売新聞13面「日本の海洋戦略中韓に遅れ」）

¹⁴ 「総合安保と未来の選択」衛藤藩吉、山本吉宣）国家が守るべきものは、一般に、その国の領土、人民、財産と言われている。カナダの国際政治学者カル・ホルスティの分析によれば、1648年から1989年の約350年に行われた戦争のうち70%近くで領土問題が武力行使の理由になっていた。通商なり商業上の利益が20%近く、海外における自国民を守るものが約6%であった、領土、人民、財産が大義名分だが、その背後に、あ

中、海上における権益争いである。領土をめぐるトラブルを未然に抑止し、必要な備えを行うためにも、多様な側面でハード、ソフト両面での海洋施策を充実させ、かつ国民の関心を維持しなくてはならない。例えば、海運力の維持というのは、港湾、造船、漁業を含む日本の産業面全般に裨益効果を及ぼすのみならず、有事の備えにもつながるのである。

(8) 視野の広さと構想力

高坂は、戦後、日本の政治家と国民は再び視野の広さを失いつつあり、あらゆる外見にもかかわらず、日本は実際には島国になりつつあるように思われると危惧した¹⁵。戦後の日本は、米国の軍事力の傘の中で、防衛・外交を依存し、経済発展のみに努力を集めたことの代償として、米国への追随と自己主張の放棄という犠牲を払わなくてはならなかったとする¹⁶。こうした特殊な安全保障体制の下で、日本が成功したやり方は90年代以降、通用しなくなってしまった。視野の広さを回復し、大きな構想力を持ち、長期的な施策を考えなければならない時期に来ている。脆弱性を抱える海洋国家が、古いやり方にしがみつき、新しい発想で未来を構築できなくなれば後はお決まりの衰退のみが待っているように思われる。

視野が広いということは、単に数あるメディアから多くの情報にアクセスでき、旅行を通じて外国を見聞できるということとは違う。繁栄と安定に安住するのではなく、周囲の変化に常に目を配り未来を構想する力が重要であり、自ら変革を厭わない熱情と行動力、そして、自らの国を守っていくという愛国心が重要である。そのような人材を教育を通じて如何に育成するのかが課題となる。「提言」では、国家というものを改めて見直す機会として、憲法改正に真摯に立ち向かうことを主張している¹⁷。

あるいはそれと共に国家統合の維持、国家ないし体制の生存、などが挙げられていることが頻繁に起こっているし、また、イデオロギーや宗教が武力行使の直接の理由となることもしばしば見られる。

¹⁵ 前掲高坂

¹⁶ 前掲高坂：視野とは世界の全てのものを見ているという意味での単に視野を広げるのではなく、視野に入るものを極めようとする意欲と行動力を持つことであり、この島国の彼方の水平線に積極的な関心を示すことである。

¹⁷ 「提言」では、我々が生まれ育った日本の自立・独立を保ち、我が国の国力を維持・強化しつつ様々な国家の基本問題に対峙し決断をしていくためには、まずもって、自国のアイデンティティを改めて確立していかなければならない。そして、この様な戦後日本を覆っていた混濁不安定の体制を一新し、国民に対しても、世界に対しても、主体性ある日本の姿を明らかにすべき時代となった。その象徴が憲法改正であることは言う迄もない。我々は国民的支持と協力の下に出来るだけ早期に憲法を改正しなければならない。新憲法が創定されれば、明治維新や大東亜戦争後のように時代は大きく転換し、人心は一新し、日本の新しい未来に向けて新日本は前進を開始し、伝統的な民族の地力を発揮するであろう。

政界、官界、メディア、産業界、学会、教育界といった各界各層がこぞって大幅な変革を恐れ、既得権益を守ることに執心すれば、「国家」そのものや「国際社会の中の日本」といった認識は薄れ、国民は内向き思考となる。それは島国的視野であり、海洋国家が最も忌むべき資質であろう。

(9) 強いリーダーシップ

以上見てきたように、海洋国家としての資質は、グローバル化と民主主義の中で、衰え、蝕まれていく傾向がある。平和の中で暮らす人々にとり、国家の安全は、寄与のものであると誤解され、国家政策としては優先度が下がっていく。そうであればこそ、強いリーダーシップにより、必要な施策につき長期的構想力を持って、果敢に実行に移す必要がある。リーダーシップと原理原則に固執しない柔軟なフットワークが必要なのである。

ドイツの政治学者カール・シュミットは、海洋国家の条件は、精強な海軍力、卓越せる外交能力、緻密にして正確な情報網、優秀で責任意識に満ちた「統治階級」の存在、原理・原則に対する執着の弱さ、「統治階級」に依存し統治能力に優れた政治体制といったものを挙げたが¹⁸、優秀で責任意識に満ちたリーダーシップとそれを支える政治体制が何よりも必要だと思われる。

第2章 海洋国家日本の総合安全保障

第1章において、海洋国家がもつべき資質につき検討した。日本はこのような資質を維持・発展させることにより、自らの領土、人民、財産を守っていかなければならない。現状がどうなのかについての検証は第3章以下に譲るとして、本章では、今なぜ海洋国家なのか、海洋国家とはいかなる国なのかを論ずる意味はどこにあるのかをまず考えてみたい。その一つの答えは、総合安全保障論であろう。1980年初頭、大平総理の諮問により、総合安全保障戦略が発表された。その背景には、国家の安全保障を担保するには、軍事的対処のみでは足りず、非軍事面を含む総合的な対策が必要であるとの認識が高まったことがある。1970年代に起こったいくつかの動き、例えば、2度の石油ショックによる資源確保の観点からの脅威、南北問題の先鋭化による国際秩序そのものの変革の動き、日本の集中豪雨的輸出によるASEAN等からの反日感情の噴出、アフガニスタンへのソ連の侵攻に象徴される米国の国力低下への懸念、中国の新しい動き等国際社会の変動とその軋みが日本の将来への懸念となった。そして今、20数年の歳月を経て、日本は新たな激震に襲われており、その将来が憂慮される状況となっている。まさに、新・総合安全保障戦略が検討される時期

¹⁸ 桜田淳「国家への意思」

に來ていると思われる。その際に、検討の基本軸となるのが、日本の地政学的位置及び日本の脆弱性の再認識であり、「海洋国家」論は、国家の原点に立ち戻り、その処方箋を提供すると言う意味で、一つの総合安全保障論といえるであろう。

それでは、まず、80年の総合安全保障論を振り返り、その後、21世紀の新・総合安全保障論との違いを検討してみたい。

1. 80年代の総合安全保障論

1980年の総合安全保障戦略では要旨以下のように論じられた¹⁹。

安全保障とは国民生活を様々な脅威から守ることである。安全保障はその性質上総合的なものである。石油危機以前は、軍事的脅威への対処が中心であったのに対し、非軍事的側面においても重大な脅威があり、それらを含めた総合的な対処策が必要である。これらの脅威そのものをなくすためには、

- ①国際環境を全体的に好ましいものにする努力、
- ②脅威に対処する自助努力、
- ③その中間として、理念や利益を同じくする国々と連帯して安全を守り、国際環境を部分的に好ましいものにする努力、

という3つのレベルが必要である。これら努力は、相互に補完すると同時に、矛盾もするので、そのバランスを保つことが重要である。日本の安全保障問題を考えるに当たり、1970年代に生じた最も基本的な国際情勢の変化は、米国の明白な優越が、軍事面でも経済面でも終了したと言うことである。いまや、米国がほぼ単独でシステム（筆者注：国際秩序）を維持していた「米国による平和」の時代は終わり、各国が協力してシステムの維持・運営を行う「責任分担による平和」の時代が変わった。日本がシステムの中で自国の経済的利益のみを追求することは、できなくなったのである。今後とも、日本の政治・経済体制が他国からの侵略に脅かされることのないよう、これを守っていくためには、日本は国際システムの維持・強化に貢献するとともに、自助努力を強化することが必要である。

こうした認識の上で、狭義の安全保障と経済安全保障とに分けている。

（1）狭義の安全保障

第一のレベルの努力：より平和な国際体系の造出

—国際協力

—敵となりうる国との協力、すなわち、軍備管理や信頼醸成措置

第二のレベルの努力：中間的方策

—同盟、ないし政治的理念や利益を同じくする国々との連携

¹⁹総合安全保障戦略——総合安全保障研究グループ—大平総理の政策研究会報告—議長猪木正道

第三のレベルの努力：自助努力

一拒否能力、すなわち、既成事実が簡単に作られるのを防止する能力の整備、及びその基盤として、国家社会全体の拒否能力、すなわち、ときには犠牲を払っても国家の独自の立場を守ろうとする気概の涵養など。

(2) 経済的安全保障

第一のレベルの努力：相互依存の体系の運営、維持

一自由貿易体制の維持

一南北問題の解決

第二のレベルの努力：中間的方策

一その国の経済にとって重要ないくつかの国々との関係を友好的なものとする事。

第三のレベルの努力：自助努力

一備蓄

一ある程度の自給力

一基本的には、その国の経済力を維持すること、すなわち、生産性や輸出競争力の維持など。

これら3つのレベルにおける努力の間に最適のバランスという定まったものはなく、その国の国力、その置かれた立場、国際社会の一般的状況といったものによって、力点の置き方は変化する。そして、安全保障問題の対象領域は多様であり、とりうる手段も多様である、という意味で総合的であるとする。そして、主要な具体的取り組みとして特に以下の7つを挙げた。

- 日米関係の強化
- 自衛力の強化
- 対中・対ソ関係
- エネルギー安全保障
- 食糧安全保障
- 自由貿易体制の維持
- 南北問題と経済協力

この報告では、特に、日本の安全保障に関する最大の問題として、国家（政府）が安全保障問題に取り組む体制をほとんど有していないことを挙げ、日本は危機管理という国家の最も基本的な任務を無視し、対外的な危機管理は米国にほとんど委任してきたと強調している。

先にも述べたように、当時の認識は、若干形を変えながらも現在と相似している。特に、①米国の力が必ずしも国際秩序を安定化する上で十分でなくなっていること、②危機管理に対する任務を「無視」しているとまではいえないにしても、軽視している状況にあるこ

と、そして、③どんな犠牲を払っても国家の独自の立場を守ろうとする気概がないこと、という点で共通していると思われる。

2. 21世紀の総合安全保障

「総合安全保障」の概念は、軍事面で政策的に大きな制約がある我が国に特有なものであるが、引き続き軍事面で「片肺飛行」を継続している現状では、3つのレベルの努力が必要であるとの基本的な考え方は正しく、この点大きな差はありえない。他方、80年代に総合安全保障が議論された時期と、現在を比較すると内外の情勢には概略以下のような違いがあると思われる。

- ① 冷戦が終了し、ソ連(現ロシア)の脅威が減少する等、国際社会における対立の構図が大きく変化した。また、隣国中国が台頭してきたことにより、日中の関係にも変化が生じ、ギクシャクした関係が続くようになっている。
- ② 核の拡散、テロ、地域紛争の増大により、国際社会が求心力を失いつつあり総じて不安定、不透明さを増している。冷戦のタガが外れ、各国でナショナリスティックな動きが強まり、その分中小規模の軍事衝突の危険が増している。こうした事情もあり、超大国ではない他の国際社会のメンバーの役割が増えている。
- ③ グローバル化の進展及びITの発達により、テロ、国際組織犯罪、環境汚染、感染症等国境を容易に超える新たな脅威が拡大し、これらは軍事力では対処しきれないという意味で「非伝統的安全保障」の脅威とされている。そのため、国際的協力の重要性が一層増している。
- ④ 日本の生命線である経済が停滞し、日本人の間に内向き志向が強くなっており、安全保障に人的、金銭的資源を回す余裕がなくなっている。
- ⑤ 経済面での相互依存が飛躍的に拡大しており、経済発展を志向する世界的トレンドが形成されつつある。南北問題、南南問題も引き続き存在するが、現時点では先進国と途上国は敵対と言うより、協調して貧困問題に取り組む気運にある。
- ⑥ 安全保障情勢の複雑化、国際間の経済競争の激化により（日本では政府の役割に否定的な論調が多いが）国家の舵取りの重要性がむしろ増している。
- ⑦ 市民社会が成長し、NGOといった市民の声が国内社会、国際社会に与える影響力が増している。

こうした情勢の変化を一言で言えば、中曽根元総理が言う「散乱の時代」になったということであろう。21世紀に入り顕著になっているこのような変化は、これまでの総合安全保障の基本的考え方を変えるわけではないが、従来の施策を多面的に、かつきめ細かく、更には主体的に展開することを余儀なくする。というのも、1980年には西側のリーダーである米国に依存しつつ、「責任分担」を目指し、「貢献」を行うという考えが強かったが、

「散乱の時代」には、安全を自らの問題として「危機感」をもって実行する必要が高まっているといえるのである。日本としては、以上の情勢変化に鑑み、具体的には以下のような施策を新たに、ないし更なる重点として加えるべきと思われる。それは、（１）平和的な国際秩序構築への努力、（２）大量破壊兵器関連技術の不拡散強化、（３）情報力の強化、（４）日本国内の安保認識強化への努力、（５）安保関連産業の取捨選択と重点化、である。

（１）平和的な国際秩序構築への外交努力

1980年代の総合安全保障にも考え方は出ているが、国際秩序（システム）をより非軍事的なものにしていくとの政策である²⁰。国際社会が不安定性を増している一方で、世界の経済的相互依存関係、すなわち経済ネットワークは緊密化しており、それを破壊するような軍事力の行使は行いがたいという心理が働くようになる趨勢が看取できる。こうした心理状況を利用し、国際協力の強化により、軍事力の増強、使用制限を規範化していくチャンスが拡がりつつある。ITの発展により、国際世論の重要性は増しており、自由貿易の進展や国際協力の強化、軍縮に向けての働きかけ、法の支配が優先する国際社会のルール作りの強化、地域秩序の強化といった施策が従来より重要かつ有効性を持つ可能性が高いのである。すなわち、冷戦時代における米ソによるイデオロギー対立時代には考えにくかった、平和と安定に向けた現実的な秩序構築の可能性が視野に入ったとも考えられるのである。

他方、日本の経済界でよく聞かれる議論として、これだけ相互依存が深化すればどの国も戦争など起こすはずがないと考えるのは早計に過ぎる。国家は合理性のみで判断するわけではなく、イデオロギーや宗教、国家や民族の威信といった理由で戦争を行ってしまうことは歴史のみならず、現実が示している。戦争の意図はなくとも誤解や計算違いで紛争がエスカレートすることは人間社会でもままたある。

いずれにしても、さまざまな分野におけるマルチの協力関係や協定締結は、こうした傾向を加速する。したがって、WTOやその過渡的措置でもある地域経済協定のネットワークの深化させ、自由貿易を普及し、途上国にもネットワーク内にいることのメリットを感じさせるような施策が望ましい。その観点から、日本も自らそういった方向に向かって努力

²⁰ 前掲衛藤：総合安保を「国家の安全保障を考える場合、目標として、単に他国からの軍事的侵略に備えることだけではなく、より広く、経済など他の分野の目標も安全保障との関連で高度に重要な国家目標として掲げ、さらに、それらの目標を達成するに当たって軍事的な要素を最小限に抑え、非軍事的な手段を最大限に活用とする、という「政策（行動）原理」と定義し、このような概念は規範概念としても使われるとする。すなわち、日本あるいは他の国々も、総合安保の政策原理をとるべきであるし、そのことによって世界システムを、より非軍事的なものにしていくべきである、というように当為を主張する規範概念として使っている。

しなければならず、例えば、自由貿易協定、農業の開放、援助・投資の拡大といった措置は典型例であろう。

(2) 大量破壊兵器関連技術の不拡散強化

(1) からわかる通り、海洋国家にとっては、軍事力が国際秩序を支配、決定する度合いが弱く、経済・技術力が優勢となるような世界が望ましく、そのような世界では日本の存在価値も高まる。自由貿易を中心とした相互依存関係が高まり、容易に戦争に訴えることが困難な合理的な政策決定がなされるような秩序ある規範力の強い世界の構築がめざすべき方向である。それでは、自由貿易にまかせておけばそれでいいのかといえそうではない。自由貿易といっても、大量破壊兵器に資するような物資や技術が危険な国に流れれば自らの安全保障が危機に陥ることから、その対策はしっかりとられなければならない。民生技術が軍用に転化しないよう輸出管理体制をしっかりと、そうした体制を国際的に強化するとともに、核を含む軍縮を進めていくことが重要となる²¹。日本は、世界的な競争力を持つ民生技術を有し、これを利用した安全保障政策を行うべき責任があり、また、非核 3 原則を掲げていることから、そのような体制構築を主導しやすい立場にある。したがって、輸出管理の強化は、国際社会における我が国の重要な役割であるとともに、自らの安全保障政策の格好のタマでもある。他方で、かつての東芝機械の工作機械、ヤマハ発動機のヘリコプター、また最近では精密測定機器メーカーのミツトヨの機器がリビアの査察で発覚する等、輸出審査を強化する必要性が改めて認識された。こうした民間企業のモラルの欠如は日本の安全保障および世界における信頼性を著しく損なうものであり、厳罰に処するとともに、再発がないような厳格な体制を設けるべきであろう²²。

村山教授は、日本の優れた技術力は日米間の軍事技術協力やテロ対策に利用可能であるとの例を挙げ、日本の経済力・技術力をどのように使うかは、日本の安全保障にますます重要になっているとして、こうした軍事・経済の両方に重なる分野は、従来の総合安全保障の施策として、重視してこなかった分野であるとする²³。対テロ技術はさることながら、軍事技術協力についても、武器輸出 3 原則があるが、例えば防衛的な兵器、ノンリーサル（非殺戮的）である場合にのみ参加するといった条件をつけることで、この分野は日本の対米対等性を高めることとなり、日本の平和主義とも両立可能とする。

もちろん、この分野においては、政府も北朝鮮といった不拡散の懸念国に対し厳しく対応したり、PSI への取り組みを強化する、ODA の供与の際に 4 原則をより厳しく運用するといった施策を強化する必要がある。

²¹ 前掲村山

²² 具体的に、経済産業省も現行制度は、企業の申告制であり、限界があるとしている以上、軍用に転用できる民生技術の輸出管理が大きな課題となっている。そのためには、エンド・ユーザー・チェックを厳しくする、例えば、アメリカ政府のようにエンド・ユーザー訪問を行うようなことも検討されるべきである。

²³ 前掲村山

同時に、先の輸出管理に関連し、教育・研究の場で在留外国人に機密情報が漏洩する、特許申請の際にネットを通じて重要技術が流出といった問題が常に起こりうるが、安全保障にかかわる情報を扱う機関において、そうしたループホールがないか否かを国として改めて洗ってみる必要があるだろう。

(3) 情報力強化

外交力にとり、重要なのは情報であり、同じ海洋国家である英国の強みも情報力にある。海洋国家として、専守防衛を引き続き国是としつつ日本の生存を図るからには、外交巧者になる必要があるが、そのための情報力は極めて重要である。その際、外交にとり情報が重要なのは、国家戦略があり、その戦略を実行するという目的があるからである。その目的が薄弱である日本は戦略作りの明確化から出発しなければならない²⁴。

我が国には、各省庁の意思決定を支える個別の情報組織はそれなりに整備されているが、「インテリジェンス・コミュニティ」を調整し、取りまとめる体制が未発達であるというのが最大の課題であり、内閣官房にインフォメーションやインテリジェンスを集約し評価する体制が弱い。また、硬直的な官僚文化のため、異なる官庁・組織間や同一官庁・組織内の異なる部署の間でのインフォメーションやインテリジェンスの共有が滞っており、質の高いインテリジェンス活動を行い、情報共有を促進する前提となる情報保全・防諜体制が十分整備されていない²⁵。このような観点から、「提言」でも、海洋国家である我が国の生命線は情報であり、情報力の強化とその情報に基づく優れた外交能力が不可欠である。そのための基盤を長期的視点から戦略的に構築すべきであるとしている²⁶。

我が国の外交、安全保障は依然米国に依存するところが大きい。我が国独自の外交の余地を拡大するためにも、自らの情報力を高めていく必要がある。孫子曰く、「爵禄を愛（おし）んで敵の情を知らざるものは不仁の至りなり」。すなわち、戦争という重大事に備えて、資金を惜しんで敵情を知ろうとしないのは民衆に対する不仁であると言う。

また、情報といえば、収集・分析することのみならず、情報を発信していく機能の向上も求められている。最近ではパブリック・ディプロマシーと呼ばれることが多いが、我が国の政策を如何に諸外国に宣伝し、説得力をもって説明していくかは情報化時代にあつて外交

²⁴ 大森義夫「日本のインテリジェンス機関」

²⁵ 「日本のインテリジェンス体制変革へのロードマップ」(PHP「日本のインテリジェンス体制の変革」研究会)

²⁶ 「提言」では、外務省、防衛庁、警察庁等の関連省庁の要員の拡充や、外務大臣の所掌の下で、外務省とは別個の情報組織を有する英国の例等を参考にし組織作りの検討を進めること、また、海洋総理直轄の国家情報局の新設等総合的な戦略情報組織の確立が必要として、自前の情報収集能力の強化を提唱する。

上の重要性を増している。

(4) 日本国内の安保認識強化への努力

冷戦時代と異なり、安全保障の脅威が国民の身近にまで迫ってきている。非伝統的安全保障分野と呼ばれているが、国内におけるテロ、麻薬の蔓延、外国人が絡む犯罪が増加している。伝統的な安全保障分野でも、北朝鮮の脅威が現実化し、一般国民にとっても中国潜水艦の領海侵犯といった事件で絵空事ではないことが理解されつつある。

衛藤は、非軍事的な安全保障の努力が必要な一分野として、かつてのようなやり方を今日とすることは困難であるとしつつ、「治安維持能力（国内の反乱を鎮圧し、反乱の芽を摘み取る力）」の重要性を挙げた²⁷。まず、日本国内の騒擾や暴動を抑える能力がテロを含む国際犯罪から我が国を守る基本である。治安維持というと、自由と安全の二者択一のような議論に陥りやすいが、外からの脅威のみならず、オウム真理教事件といった内からの脅威についてもその深刻さが国民の間で共有され、そのような脅威認識の上で、いかなる対応をとるかが正面から議論されるべきであろう。海洋国家の強みは、海により外国から隔絶されていることであり、このメリットを利用し、安全保障の脅威から国境を守るとの意識を国民の間で醸成していく必要が高まっている。

(5) 安保関連産業の取捨選択と重点化

国際競争が厳しくなる中で、海洋国家日本としては、自由貿易を促進するのみならず、民間の更なる企業努力を通じそれに競り勝てなければならぬ。80年代と異なり日本企業の優位は当然の前提ではない。そのためには、民間にすべてを委ねるのではなく、国としても必要な産業は、自由貿易のルール内で政策的に保護・強化していく必要がある。海洋国家は戦略性の高い産業を自国でまかなえるよう維持していく一方、これが保護主義と批判されないように細心の注意を払わねばならない。

また、科学技術の振興は、産業の基盤整備という意味で、また同時に、上記のように防衛分野にも役立ち、長期的な安全保障に資する。我が国の科学技術振興策は、基礎研究を重視し、民生技術を中心に科学技術の高度化を計るという特徴を有しているが、エネルギー、宇宙関連技術といったハイテク技術を「国家の基幹的技術」として位置づけ、安全保障の観点からも振興していく必要がある²⁸。

²⁷ 前掲衛藤

²⁸ 「提言」では、我が国の科学技術予算に占める基礎研究の比率は高く、約5割、エネルギー関連予算は2割弱と各国と比べ高い。ちなみに我が国のエネルギー予算の半分は原子力研究予算であり、宇宙開発予算は6%である。これらの数値は米国やフランス比べて遜色ない。

以上述べた 21 世紀の総合安全保障に必要な施策の特徴を整理すれば、以下のとおり、政府、産業界、国民による安全保障の「認識」が変化する必要がある点に集約されよう。

- ① 二極化時代の対応から、グローバル化時代の対応となり、「秩序」の形成に重点がある。
- ② 日本経済が生命線であることは同じであるが、経済界自身の安全保障認識が高まる必要があり、政府も安全保障認識を踏まえて産業政策を行う必要が高まっている。
- ③ 国民の安全保障に対する認識が変わる必要がある。

第3章 個別の安全保障問題

第2章では、1980年の総合安全保障論と21世紀の情勢変化を見る中で、安全保障上の新しい課題を概観した。第3章では、より具体的に、1980年の総合安全保障論で取り上げられた主要な個別課題につき、我が国が海洋国家として適切に対処してきているのかを検討する。①防衛、②援助(ODA)、③食料(コメ)、④エネルギーの4課題にとりまとめて整理し、近隣外交(1980年時点では対中・対ソ関係)については章を改めて検討する(第4章4.)。

また、この章では、⑤外国人問題を新しい課題として検討する。①及び②は伝統的な安全保障の両輪として冷戦期に拡大が図られてきたものである。③及び④は、70年代以降顕著に現れた経済安全保障にかかわる基本課題である。⑤はグローバリゼーションの進化により新しく日本が選択を迫られている安全保障問題である。

1. 防衛

前述の1980年の総合安全保障戦略では、「軍事的脅威への対処を中心とした安全保障の論議に際して、平和外交によって対立を緩和し、解消するとか、あるいは、経済協力によって紛争の原因を除去するなどの非軍事的手段が忘れられるべきではない」としつつ、一方で、「国際関係は、軍事的手段と非軍事的手段との総合的な組み合わせによって動かされるものであり、軍事的安全保障の課題に対しては、どの国も軍事的手段を当然重要な手段の一つとしているからである。このことは、昔も今も同じである。ただ、軍事的手段が、過去におけるほど表面に現れなくなったと言うことに過ぎない。軍事力は各国の外交政策を動かす大きな要因なのである。」として、軍事力の重要性を強調したが、冷戦が終了し、21世紀に入った今日も同様であることはほぼ説明を要しないだろう。

これまで検討してきた海洋国家に必要な資質のうち、防衛に関するものを今一度整理すれば、以下のようなものである。

- ① 大陸国家的な軍事力は持つべきでない。日本が海に囲まれていることは、国防上計り知れないメリットがある点を生かす。

- ② 海洋国家というのは本質的に同盟志向であり、自力で安全を確保することが困難である場合、他国との同盟は必然である。
- ③ 自衛力、すなわち自国として必要な抑止力をもつ。長期的戦略を持ち、自国の安全を完全に他国に依存するようなやり方は好ましくない。

この3点を踏まえつつ、現状を概括すると以下のとおりであろう。

(1) 日米同盟

我が国が、第2次世界大戦の経験から、また、海洋国家として、「専守防衛」を選択したことは引き続き正しいと思われる。しかし、前述したとおり、「敗戦国家としての平和主義」（一国平和主義）という受動的な思考から、「海洋国家としての平和主義」という戦略的な思考に変わらなければならない時期に来ている。

北朝鮮の脅威や中国の台頭に応じて、国として必要な守りは「専守防衛」の枠内でしっかり確保していかなければならない。また、自国のみで安全が確保できなければ同盟を頼りにするのは戦略的な選択である。かつて、高坂は米国との軍事的関係につき以下のような見解を述べた²⁹。

- (1) 戦後、日本と米国は軍事的に提携してきたし、それは「力の均衡」の一部となっており、それを基本的に変化させることは不可能であるし、望ましくない。
- (2) 中国より米国の方が日本から地理的にはるかに遠い。米国が日本のそばにあったら、日本はより強くアメリカ化され、実質的に吸収されていただろう。巨大な隣国から自己の同一性を守ることは実に難しい。（中国の外交政策には「遠交近攻」という教訓があるが、その意味であろう。遠くの力とより強く結びついて、近くの力と均衡をとる必要がある。）
- (3) 日本の安全保障を支える最も基本的なものは海洋支配であり、世界（の海）はアメリカの支配下にある。そのアメリカに逆らって、日本は安全保障を獲得することはできない。

いずれの理由も重要であるが、留意すべきは、日本が米国と同盟関係を結んでいるのは、単なる防衛目的ではなく、自由と民主、市場経済という海洋国家としての根幹である長期目標と価値観を共有しているからである³⁰。立国の条件を無視して大陸国家と結んだ失敗は

²⁹ 前掲高坂：80年報告のメンバーである彼は、米国との軍事関係を肯定する一方で、米国との軍事的結びつきを大幅に弱めて、相手の意図を動かす外交能力を取り戻すべきとした。

³⁰ 提言は、我が国が存在感を持ち、現在の安全と繁栄を確保していくためには、同じく自由と開かれた秩序を志向する海洋国家であり、体制、価値観を共有する大国である米国との関係強化は必然的な政策方針であり、外交や防衛はもとより、経済的・社会的な面を含め、望ましい国際秩序の形成に向けて連携すべきである。また、そのような秩序構築を目指す国々との協調を強化すべきである。

繰り返されるべきではなく³¹、その意味で、戦後の日本外交は対米重視で一貫しており、この点は歴代自民党政権を高く評価すべきであろう。

(2) 防衛力整備

日本は繰り返すまでもなく、シーレーン防衛が破綻し、99%を占める海上輸送が部分的にでも途絶すれば干上がってしまうという意味で脆弱性をもつ。また、今回の北朝鮮のミサイル実験を見ても、日本には北朝鮮のノドンやテポドンなどのミサイルに対抗する手段はほとんどないに等しく、現実の脅威に対抗するために必要な自衛力を装備できていない。93年の北朝鮮による日本海に向けての弾道ミサイルの発射実験、同じく98年の我が国上空を越える弾道ミサイル発射があったが、こうした我が国への直接的脅威に対して、十分な対応を感度よく行ってきたとは言いがたい。防衛予算を見てもこの10年ほとんど横ばいにすぎない(平成8年度48455億円、平成17年度48301億円(SACO関係経費を除く)。IT時代になり、ハードの装備のみならず、ソフト面での充実が重要になっており、特に、米国と同盟を組む以上、インターオペラビリティ(相互運用可能性)が重要であるが、そうした面を含め、現代戦争に備えた防衛力を整備するのは喫緊の課題である。

米国が90年代後半からトランスフォーメーション(米軍再編成)を進め、戦略、組織、装備の近代化、合理化、スリム化に努力しているが³²、日本も、自衛隊全体の再編成につき優先度を見極めつつ大胆に行うべきであり、実際に遅れが出ているようである³³。

佐瀬教授が懸念するように、「専守防衛」が、冷戦時代のようにソ連の侵攻を念頭に置いた本土決戦をイメージすることは海洋国家としては望ましくない³⁴。島国である英国がかつて自らを防衛するためのキーポイントは敵の上陸を許さないことであり、上陸され

³¹ 船田中衆議院議長の回顧録では、「だいたい海洋国家の民心は穏健中正で、寒暑の差の激しい大陸国家の人々とは自ずから違いがあります。」「ことに陸軍が指導権を握り、遠くイタリー、ドイツと手を握り、ソ連とも仲良くしてゆこうということで、これは日本の立国の条件を無視して大陸国の仲間入りをしたことになりません。かかる不自然の政策が、成功するはずはありません。」(阿川尚之「海の友情」—米国海軍と海上自衛隊、p162)。

³² 江畑謙介「米軍再編」

³³ 「提言」でも、米軍再編実施のための日米のロードマップを着実に実施するとともに、基地の整理合理化に努め、日米間の安全保障・防衛協力の向上を図る。自衛隊の能力については、米軍再編も踏まえ、新たな安全保障環境に的確に対応できるよう質的・量的向上を目指す。

³⁴ 佐瀬昌盛、「21世紀日本の大戦略」—島国から海洋国家へ(伊藤憲一編)

てから戦うことは、脆弱性の強い島国には不適當である。米国と共に制海権を抑えていくことが軍事上特に重要と思われる³⁵。また、北朝鮮のようなケースにおいて、我が国の自衛および抑止の観点から、敵基地攻撃能力をもつ必要があり、「専守防衛」の範囲で必要な検討を早急に進めるべきである³⁶。その際、「他に全然手段がない場合、敵基地を攻撃することは自衛権の範囲に含まれる。」³⁷や「性能上もっぱら他国の国土の壊滅的破壊のためにのみ使われる兵器の保持は許されない」との政府統一見解があり、現代戦争の現状、兵器の高度化、外交上の意味等を踏まえ、現実的な判断を行う必要がある。

(3) 集団的自衛権

集団自衛権に対する政府見解(1981年)は、「国際法上、国家は集団的自衛権、すなわち、自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃を、自国が直接攻撃されていないにもかかわらず、実力をもって阻止する権利は主権国家である以上有することは当然であるが、我が国は憲法上、自衛権の行使は我が国を防衛するための必要最小限度の範囲にとどまるべきと解されるから、集団的自衛権は、その範囲を超えるものであり、その行使は許されない」というものである。

佐瀬によればこのような特異な解釈をしているのは諸外国の中で日本のみであり、内閣法制局は、「国際法上保有、憲法上行使不可」とは言うが、意図的に「憲法上保有」か否かの憲法解釈は避けているとし、70年頃の野党対策として政治的に固まったものであるとする³⁸

海洋国家日本としては、まさに同盟が必要であり、その同盟関係の維持・強化に不都合な政策は撤廃する果敢が必要である。安全保障情勢は、当時とは大きく変化しており、現実の脅威および兵器の高度化に対応して、「我が国を防衛するための『必要最小限度』の範囲」も明らかに変化している。また、我が国はPKO活動を拡大しているが、これは安全保障上、外交の幅を広げ、米国への発言権強化の観点からも役立っている³⁹。しかし、PKO

³⁵ 筆者としては、陸自も防衛上十分な体制とはいえず、また災害対応でも人員が要することは確かであるが、災害向けの体制は予備役制度を抜本的に拡充することで対応し、人件費が減った分を、陸海空の必要な装備強化に当てることを検討すべきと考える。

³⁶ 「提言」では、従来からの政府統一見解に示されているところであるが、我が国の安全が危殆に瀕する場合、自衛権の範囲において敵基地攻撃能力を行うことも否定しない。

³⁷ 佐藤謙「北朝鮮の脅威を直視し日本自身の行動で国益を守れ」(WEDGE、2006年9月号)。敵基地攻撃論は、我が国に対する攻撃着手(自衛権発動の対象となる攻撃発生時点について、単なる攻撃の恐れ段階では認められず、また、被害が出てからでは手遅れとなり、攻撃着手をもって攻撃発生とするのが定説)を前提としており、先制攻撃論ではない。憲法上の問題ではなく、基本的に政策論の問題である。

³⁸ 佐瀬昌盛「集団的自衛権」

³⁹ 英エコノミスト誌は、小泉首相の3つの業績のひとつとして外交面を挙げ、過去半世紀で最も大胆な賭けとなる自衛隊のイラク派遣を行い、積極的な対米協力で米軍への依存度を低め、国防負担の割合を拡大させた。だが、小泉氏は集団自衛権行使に道を開く憲法改正という最優先課題は達成していないとした。(9月16・22日号)

にしる、外国との軍事演習にしる、実際の不都合が生じており、「我が国を防衛するための『必要最小限度』の範囲」とは異なる次元での自己規制であれば、合理的な制限を設けた上で、早急に解禁すべきと思われる⁴⁰。海洋国家としての柔軟かつ現実的な決断が早期に求められる⁴¹。

(4) シビリアン・コントロール

中曽根内閣の際に、「国際国家日本の総合安全保障政策」が発表され(1984年)、大平報告にはない点として、シビリアン・コントロールや安全保障分野における総理大臣のリーダーシップの必要性が主張された。そこでは、自衛隊を強化するに当たっては、シビリアン・コントロールを強化していくべきとし、自衛隊制服に対する防衛庁内部の監視体制、すなわち人事、予算面の統制のみならず、情報管理、戦略策定等の政策立案の面での管理、監督が強化される必要があるとしている。

現在もやはりシビリアン・コントロールの強化は必要と思われる。その趣旨は、防衛庁の内局による監視体制を強化するというより、むしろ、政治と軍の意思疎通を強化し、戦略策定の面で、必要かつ適切な方向性をとる必要が高まっているということである。また、自衛隊が、名実共に軍隊となり、国際社会の現実にそぐわない自己規制を取り払うことは、我が国の防衛にとり意義が大きい、実現すればばそうした意思疎通の重要性は更に高まる。

2. 援助 (ODA)

援助は、冷戦時代、防衛と並び、我が国の安全保障を確保する手段としての役割を果たした。特に、80年代は、当時の国内政治状況を反映し、防衛費の増大に制約があったことから、援助はその代替としての役割も併せて担い、単に途上国の発展に貢献するといった目的のみならず、同時に西側の一員として戦略的に重要な国家に援助を行うという重要な外交手段であった。こうして、我が国の安全に資する役割をも果たし、2000年まで世界一の援助大国としての地位を保った。各種の海外調査で、日本が好感をもって受け止められているのも、援助が重要な役割を果たしていることは疑いを得ず、こうした国際世論が情報化の時代にあって日本の安全保障の基盤になっていることは忘れられるべきではないだろう⁴²。

⁴⁰提言は、憲法第9条を改正し、自衛隊を軍隊と明記し、我が国の安全保障政策の中に軍事力を正当に位置づけることが必要であり、集団的自衛権の問題についても、当然、行使が認められるべきである。

⁴¹ 村田良平「海が日本の将来を決める」：現在の法制局の解釈は、法制局長官の政治的判断も加えた上での解釈に過ぎず、明白な法的根拠はないとし、米国、ドイツ、英国といった主要国は、政権が変わったり、国際情勢が変化すれば、慎重な検討を行った上で、政府の方針を変更するのであり、日本も同様であるべきとする。

⁴² 「日本は好感度ナンバーワンの国」(内閣府特命顧問 島田晴雄) 米国のメリーランド大学と英国のBBCが共同で2005年10月—12月にかけて世界の33カ国で行った調査

他方、日本は、1998年度以降、財政困難により援助が一貫して減り続け、援助予算は3分の2以下になっている。逆に、他の先進国は2001年の同時多発テロ以降援助が拡大している。それは、国際秩序が不安定化し、その一因が貧困問題にあるとの認識が先進国側ではっきりしてきたことによる。南北問題という言葉はあまり聞かれなくなっているが、世界では、先進国と途上国間の格差が拡大し南北問題は引き続き存在している。行き過ぎた格差は社会不安を生むし、途上国の不満に配慮し得ない国際秩序は持続的ではありえないことから、先進国の一致した努力が必要である⁴³。国際秩序の不安定化で被害をこうむるのは、海洋国家として自由貿易に依存し、かつ途上国貿易に最も多くを依存する日本である。一人日本のみが、援助の減額を続け、単に英国や仏に世界第2位の援助大国の座を奪われ、安全保障への感度を疑われることになるのみならず、日本の国益そのもの（特に経済）にとり致命的となる。確かに、日本の財政事情は厳しいが、国内事情で安全保障をこれ以上犠牲にすることは我が国の国際的地位と脆弱性を考えると適当とは思われない。日本が世界第2位の経済国にいる限りは、日本は常に最大のドナー国となることを外交目標とすべきであろう。

3. コメー食糧安全保障

これまで農業を保護すべき主要な理由として、食糧安全保障が言われてきた。確かに、いざと言う際に食料がないのは安全保障上致命的であるが、それはコメの輸入自由化を拒否する理由としては十分ではない。いざと言う時の備蓄があつたり、農用に転用できる土地が確保され必要な生産が確保できる体制をとることができれば有事の際の国民生活を守ることができる。村山教授は、戦略産業の維持と保護主義の回避の間を、綱渡りの的に生きてゆかなければならないのが海洋国家の宿命であるとして、以下の3つの基準をクリアした産業は、日本にとって戦略的な価値は高く、守るに値する戦略産業であるが、農業はその基準に当てはまらず、自由化すべきとする。

- ①備蓄がきくかどうか
- ②製品の代替性

によれば、日本は世界で最も好感されている国であり、世界に好影響を与えていると答えた人々が多い国が33カ国中、31カ国にのぼった（日本が悪影響をあたえていると考える人々が多いのは中国と韓国の2国）。「日本のメディアなどでは、常日頃、日本は国際的な信用や信頼を得ていないとか、日本は世界で果たすべき役割を果たしていないとか、存在感がないとか、自己否定的な論調が多いが、この調査結果はそれとはかなり異なる。

日本が好感されている背景には、世界に浸透するすぐれた工業製品、寿司など健康的な日本食や簡素で美的な生活文化、経済援助、そして侵略をしない平和国家、などの理由がありそうだ。」

⁴³ 「我が国政府開発援助（ODA）の位相—援助の多元性と国益」、星山隆、世界平和研究所

③供給源の数が多いか。その製品を作っている産業度が極めて高く、世界に2, 3社しか存在しないような産業か。

これまでも述べてきたように、海洋国家の生命線は自由貿易であり、自由貿易が普及する世界は我が国が最も望む国際秩序である。WTOやFTAで貿易や投資の障壁を取り除く交渉が続く中で、農業が足をひっぱっている。確かに農業には、食料安全保障以外にも、景観保持、洪水防止、水資源、生物多様性、農村文化の維持といった外部経済効果や望ましい役割が期待されており、食料自給率も高い方が望ましい⁴⁴。しかし、これらの役割はコメ生産により死守しなくても、相当程度他の手段で達成可能であろう。その意味で、食糧安全保障や農業の価値を今一度相対的な価値としてとらえ、与野党を問わず、国家の将来という観点から考えるべきであろう⁴⁵。いかに食糧安全保障や自給率向上が重要だとしても、そのために無駄で過大なコストをかけてよいと言うものではない⁴⁶。外国の7倍も8倍も高いコメを作っているのは安全保障とはいえず、農政改革は待ったなしである。処方箋はずでに出ており、関税による保護をやめて、生産性向上に意欲のある農業者に限定した直接支払い制度を導入することにより、構造改革を行うことである。これは、WTOのルールにも整合的である。自民党も民主党も、政治上の観点から、対象を限定することに消極的だが、兼業農家へのバラまき政策はずっと以前より政策として限界に来ていることは明らかである。18年4月に農水省が発表した「21世紀新農政2006」でも間接的な価格支持から直接支払いへの方向転換が打ち出されているが、セットになるべき対象者の限定やゾーニングの考えに踏み込めず中途半端になっていると批判されている。EUも近年大胆な改革を行うことに成功したが、一国のみで決められるはずの日本がこれ以上二の足を踏むことは許されない。食糧生産に不可欠の農地も減っており（戦後の600haから現在は471ha以下）、農地をつぶし、農業を縮小しながら食糧安全保障論を唱えるのはおかしい。有

⁴⁴平成17年3月に策定された「食料・農業・農村基本計画」によれば、食料自給率につき、カロリーベースで50%以上が望ましいとし、現在の40%を27年度に45%を目標とする。

⁴⁵日本経済新聞2005年9月5日付け社説でも、民主党がマニフェストで「直接支払いへ大胆に転換する」としつつ、「原則としてすべての販売農家」に支払うとしているのは、大胆でもないし新たな補助金のばら撒きであると批判し、国内農業の改革は、生産性の向上や競争力の強化に意欲をもつ「担い手」に政策を絞り込まない限り実現できないと結論する。

⁴⁶ 山下一仁「直接払いの必要性と展望」：戦前から日本の農業、農政は農村の困窮や食料不足の解消が大きな課題であったが、農村の平均所得が上がり、自由貿易により外国からの輸入食糧があふれ、人口減少が進む中で、農政をとりまく情勢は大きく変化した。稲作副業農家の所得は801万円、稲作修行農家の所得は642万円、一般勤労世帯は646万円。

事に備えた農地の保持、並びに直接支払いの制度を成功させるには、ゾーニングをしっかりと行い、農地の安易な転換を行うべきではない。

4. エネルギー

エネルギー確保は、有事、緊急時の対応のみならず、今後の国際情勢の推移次第では、日本経済にとり致命的な打撃を与える恐れがあり、国家として長期的観点から戦略的に取り組んでいく必要がある。特に、21世紀に入り、産油国の中でエネルギー資源の国家管理、外資規制の強化を図る傾向が出ており、石油ピーク論に代表される長期的な資源制約の懸念が高まっている⁴⁷。

この点、2006年5月に経済産業省が新・国家エネルギー戦略を発表したが、今後、この戦略の是非、優先度の決定につき国家的見地から検討を行う必要がある。右戦略では、エネルギーの安全保障の確立に向けて、5つの数値目標を設定している。

(イ) 省エネルギー

2030年までに2003年度比30%の利用効率改善を図る。

(ロ) 石油依存度低減

今後、2030年度までに、現在の約50%を40%を下回る。

(ハ) 運輸部門の石油依存軽減

現在の依存度ほぼ100%を、2030年までに80%程度にする。

(ニ) 原子力発電

2030以降においても、原子力発電の比率を30-40%程度以上にする。(2004年は29%)

(ホ) 原油自主開発比率を現在の8%から、2030年までに40%程度にする。

この中で最も重要なのは、(ニ)の原子力発電の推進であろう。発電部門は、脱石油化が進み、石油利用はすでに10%程度に過ぎず、国内の石油需要に占める電力業の比率も6%程度に過ぎないが、原子力発電技術の進展は、電力のみならず大口需要先である運輸部門にも裨益することから、長期的にぶれない政策の推進は国家施策として最も重要であろう。これまで、原発事故をきっかけに推進機運がゆるぐといったことがあったが、今後は、国内外の事故や石油価格の低下があったとしても戦略産業という観点から技術開発を中心に強力に推し進める必要がある。

他方、(ホ)の自主開発比率の向上については、目標として現実的であるかどうか再検討の余地がある。果たして海洋国家として適当な目標なのか。原油の囲い込み競争を激化させるような雰囲気や日本が主唱するようなやり方は好ましくなく、例えば現状維持プラスの15%を狙うことで後は民間企業の創意に任せるといったやり方が現実的であろう。

⁴⁷ IEAによる標準的シナリオによる予測によれば、2030年前後に石油生産がピークを迎える。

現在の原子力の技術開発に努力していく、中東外交を強化する、国内・国際の備蓄体制を強化していくといった総合的な施策でよいと思われる⁴⁸

5. 外国人問題

外国人問題は、これまで深刻な安全保障上の問題としては捉えられて来なかった。冷戦が終了し、国際組織犯罪がクローズアップされ、その後、オウム真理教や同時多発テロといったテロが頻発するにつれて現実の脅威として意識されるようになっていく。少子化が進み、経済界において外国人労働者の需要が急速に高まる中で、海洋国家日本の生命線である経済の基盤をどうするのかとの問題でもある。これまで確たる政策がないがまさに90年以降外国人の在留者が急増し、今や200万人近くに上っている（総人口の1.5%）。

結論を先に言えば労働力の減少や、コストダウンのために安易に外国人の単純労働者を流入することは慎重であるべきと考える。まずは、これ以上の少子化を避けるための必要な政策を実施するとともに、可能な限り女性および高齢者の活用を目指すべきである。これまで述べてきた海洋国家の発想としては、開かれた国家として必要な外国人を入れるべきとの結論になりそうであるが、管理された流入施策を厳格に行わなければ日本の将来にとり由々しい事態となる。また、安全保障上及び治安の観点から大量の外国人の流入には懸念があり、一定の国から偏った流入は避けるべきは当然であるが⁴⁹、大量の単純労働者は将来日本の下層階級となり、現在欧州で起こっているような社会不安を引き起こす可能性も高い。同様の観点から、アルバイト目的の留学生も問題であり、TOEFL同様、留学希望者には一定の日本語能力を要求するといった留学条件を課し、質の確保を担保する何らかの規制を設けるべきである。

また、島国体質が根強い日本人が多数の外国人とそもそも共同生活ができるのかという本質問題もある。グローバル化により、日本のアイデンティティが溶解しやすい状況にある中で、過度に多数の外国人が流入すれば、いずれ高い社会的コストを払うことになるのみならず、危機的な程度にアイデンティティの変質を促す恐れがある。海洋国家の強みのひとつは「文化的まとまり」であるが、外国人の流入が続けば国の形を損なってしまう恐れがあることに留意する必要がある。したがって、外国人の流入は、単純労働者は不可、技能労働者のみとする現行の制度を原則維持し、単純労働者を受け入れるのであれば、国家の一元管理によるしっかりした制度の運用の下に徐々に行うべきであ

⁴⁸国内備蓄は、2005年12月末現在で169日分（うち国は91日分）。（2006年5月に経済産業省が新・国家エネルギー戦略）

⁴⁹坂中英徳、「入管戦記」：特定の国の人又は民族に偏った外国人の受け入れは避けるべきである。世界の多くの国からいろいろな民族を万遍なく受け入れることにすれば、日本の安全保障に資するだけでなく、他民族の国民統合を比較的容易に達成できる。

ろう⁵⁰。同時に、これら外国人の在留管理を強化することが不可欠であろう。

第4章 国家の役割と海洋政策

第2章後半及び第3章において、個別の安全保障問題の現状と問題点につき見てきたが、ほとんどの場合、海洋国家として進むべき方向に沿って必要な政策が採られているとはいえない状況にあった。その理由は、①財政的制約の中で、安全保障も同列の取り扱いがなされた、②経済中心主義から、経済の都合が優先されやすい、③既得権益や地方の事情等国内事情が優先されてしまうことが挙げられる。更に言えば、その背景には、戦後日本における強いリベラリズムの影響により、外交・安保の役割が適切に評価されてこなかったことがある。それだからこそ、外交、安全保障の世界では、政府の主導的な役割が求められるのであり、政府による強力なリーダーシップが不可欠なのである。本章では、安全保障分野における国家の役割を検討するとともに、海洋戦略の策定等海に係るその他の重要論点についても触れることとしたい。

1. 国家の役割

高坂は、日本の経済立国主義は戦後の民主主義に支えられているとし、民主主義という原理はそれ自身きわめて国内的な原理である。それは国内を発展させ、その社会体制を公正なものたらしめるところに政治の目標を見出そうとするものであり、対外関係はその理論体系の中核に組み入れられてはいない。戦後日本の民主主義は、戦前の滅私奉公の反対概念として受け取られたため、私的な利益、特に、経済的利益の追求が強調されることになったとする⁵¹。

このように、安全保障が、民主主義の中で十分に機能しない以上、その扱いには政治による強いリーダーシップが必要となる。グローバル化が進み、小さい政府が叫ばれる中で、日本では安全保障分野における国家の役割にまで縮小の波が押し寄せている。不安定化する国際社会の中で、日本人を守るのは国家でしかなく、グローバル化の中で、むしろ国家の重要性は増している。したがって、安全保障分野における国家の役割の重要性とそれを支える国民の意識が変わる必要があるが、政府は、このことを国民に粘り強く説明していく必要がある。

また、いずれ参議院改革が行われることになる際には、外交・安全保障問題に主なる責任をもつところとし、議員の選出に当たっては、選挙民の意向に左右されないようなシステムとなるような方向で検討することが一案となろう。

⁵⁰ その意味で、現在の研修受け入れ制度である J I T C O（(財)国際研修協力機構）の枠組みは、事実上の単純労働者受け入れとなっており、大幅な制度改正が必要である。

⁵¹ 前掲高坂

2. 国家のアイデンティティ

国民の間で安全保障の重要性に対する認識が高まるためには、敗戦及びバブル経済の崩壊により揺らいだ我が国のアイデンティティを再構築することが必要である。我々が生まれ育った日本の独立・自主性を保ち、我が国が直面する海外からの脅威に対処していくには、まずもって、自国のアイデンティティを改めて確立していかなければならない⁵²。

国家のアイデンティティという場合、海は、古来、我が国の安全を守り、文化を育み、国民に希望、畏れ、癒しを与えてきたが、生活レベルでも日本人は海から多くの恩恵を受けてきた。しかし、戦後海とのかかわりは相当に薄れてきたことも事実であり、改めて日本にとっての海の重要性というものを学び、再認識する機会があるべきと思われる。現に漁業、海運、海上自衛隊、海上保安庁等優秀な船乗りの人材不足は年毎に深刻になっている。

こうした状況を踏まえ、国民が日本の伝統と歴史に思いを致し、自らが国家を運営するとの民主主義への自覚を涵養するための一つの方策として、国家事業による「青年研修制度」を設けることが一案として考えられる。例えば、19歳になった大学生は、国家の将来リーダーとして、夏休み等の時期に2ヶ月間の奉仕活動に従事する。海外のODA現場、南米の日本移民地域での農業活動、福祉活動、自衛隊、海上保安庁、国内における農林漁業の現場等での労働を通じて国家の課題に取り組む機会を設けるのである。

3. 海洋政策

我が国は四方を海に囲まれ、国土面積の5倍に匹敵するEEZをもつ世界で6番目に大きな海洋国である。総人口の約5割が沿岸部に居住し、動物性タンパク摂取の約4割を水産物に依存し、輸出入貨物の99%を海上輸送に依存する。その海の秩序を作り、守っていくことは我が国にとり今後とも死活的に重要である。海洋国家としていかなる政策が必要なのか。

海の重要性は、これまで触れた分野のほかにも、漁業、気候、災害、海洋汚染、海底資源等多岐に渡るが、日本には、統一的な海洋政策がなく、そのための法制も体制もない。その意味で米国、韓国、中国等に遅れをとっており、(5)で後述する内閣を中心とした総合安全保障の枠組みの中でそうした体制を検討すべきであろう⁵³。ここでは主に安全保障の側面から重要なテーマに絞って触れることとしたい。

⁵² 「提言」では、そのために新憲法を創定する必要がある、明治維新や大東亜戦争後のように時代は大きく転換し、人心は一新し、日本の新しい未来に向けて新日本は前進を開始し、伝統的な民族の地力を発揮するであろう。

⁵³ 「海洋白書 2006」：海洋政策研究財団

(1) 自由の海と法の支配

我が国は94年に海洋法条約を批准したが、海洋資源は無限ではなく、自由な航行は我が国の国益に合致することから、海洋秩序の更なる構築とその遵守をすべての国に促していくことは我が国が今後特に推進すべき方向であろう。例えば、我が国をめぐるいくつかの領土問題は、島をめぐるものである。前述したとおり、過去の戦争の約70%は領土問題に起因しており、海洋法を含む国際法による秩序の形成は不可欠である。

実力による領土問題の解決は厳に慎まなければならず、関係国がナショナリズムにより事態を悪化させることがないよう外交的解決が何よりも優先されるべきである。また二国間の解決が困難な場合には、国際機関の司法の判断に委ねることを率先して検討すべきであろう。領土や資源を強権により囲い込み、他国と衝突するような事態は極力避け、自由の海の観点からの海洋秩序を形成するような方向で努力するのが、海洋国家たる我が国の役割であろう。

(2) 海洋基盤の整備

我が国が海洋国家としての強みを発揮していくためには、その基礎として、「提言」にもあるとおり、航行安全確保、海運等海洋関連産業の競争力強化、漁業・海底資源権益の確保、人材育成・研究体制充実といった海洋面での基盤整備に包括的に取り組む必要がある。例えば、海運の振興は、我が国経済の生命線であり、有事の際の備えにもなりうる。日本人船員は1985年に25000人、日本船籍は1000隻以上あったのが、現在はそれぞれ、2600人、95隻と極端に減っており、このような国はないと見られている。日本人船員の不足、便宜置籍船の増加といった問題は安全保障にも関連し、将来への影響を検討し、必要であれば税制や補助金等で対応が可能か否かを検討すべきと思われる。また、日本の港湾が国際競争力を失いつつあることも憂慮される。コンテナ取扱数でも世界における日本の港湾の地位が相対的に下がり続けている⁵⁴。日本の港湾のコスト高、サービス水準改善の遅れはかねてより指摘されているが、既得権益を含む種々の問題が複合して招いた結果であり、安全保障の視点からの対策が必要である。

(3) 海上秩序の構築（海上警備の強化）

「海の守り」という意味で海上保安庁の役割はますます増加している。海難救助、調査活動といった業務のほか、最近では警備活動の比重が増している。密航、麻薬対策等国際組織犯罪やPSIへの対応、今後は国連公海漁業協定が発効したこともあり、遠く公海における外国船の漁業取締りも新しい業務として加わった。日本の海上貿易に重要な海賊対策は、日本の主導で「アジア海賊対策地域協力協定」が9月に発効した。最も重要

⁵⁴ 例えば、世界の港湾別コンテナ取扱量を1994年と比較すると、2004年は、東京は世界で22位（1994年15位）、横浜27位（同10位）、神戸35位（同6位）と急速に下がっている。

なマラッカ・シンガポール海峡の当事者であるインドネシア及びマレーシアは未だ批准していないし、参加国の中には実際の取締能力が低い国が多く、能力向上のための国際協力を行う等息の長い努力が必要である。しかし、こうした努力を通じ、海上の犯罪取締りへの意識の共有を図ることは海洋秩序の構築にとり極めて重要である。北朝鮮の不審船の例にも見られるように、海上保安庁の新しい装備も人員も十分なものではない。20年前に比しても約12000人の人員はほとんど増えていず、日本周辺の広大な海を守り、多様な業務を行うにあたり支障を来している。緊急事態に備えるとともに、平時の警備活動においても、海上保安庁と海上自衛隊やと水産庁といった関係機関の協力体制が進むことが焦眉の急である。海上の取締りが強化されれば、陸上における対策も同時に重要ではあるが、国際犯罪への抑止を高めることになる。また、海洋調査は間接的に防衛にもつながっており、海上自衛隊が中心になって海洋調査を行うということも考えられる⁵⁵。

4. 望ましい国際秩序の構築と外交の役割

脆弱性を有する海洋国家にとり、国際秩序を構築する意欲は、重要な資質である。この点につき、改めて1980年の総合安全保障戦略を振り返ると、安全保障とは、軍事、非軍事両面の総合的な対処策により脅威を減らす努力であり、それには3つのレベルの努力が必要であるとしている。

- ① 国際環境を全体的に好ましいものにする努力、
- ② 脅威に対処する自助努力、
- ③ その中間として、理念や利益を同じくする国々と連帯して安全を守り、国際環境を部分的に好ましいものにする努力

これらを比較的狭い意味での外交の観点を中心に見ると以下のようなものとなる。

(1) 国際秩序全般

冷戦崩壊後、日本は新しい国際秩序の構築に向けた外交努力を行ってきたが⁵⁶、そのような役割をより有効ならしめるためには、国際社会の普遍的組織である国連の機能が強化される必要がある。すなわち、「提言」でも指摘している通り、国際秩序の安定を確保し、

⁵⁵前掲高坂；日本近海については、海上自衛隊が中心となって調査し、世界の海については、国際協力を原則として、科学者が調査を行うことを提起した。

⁵⁶「提言」では、東側諸国やアフリカに対する援助、気候変動などの地球環境問題、感染症や災害におけるイニシアティブ、PKOの派遣、核軍縮・不拡散に対するイニシアティブ等が挙げられる。こうした地球規模の日本の貢献は、自由・民主国家として自らの経験と得意分野を生かした独自の役割であり、海洋国家たる我が国の安全・繁栄の確保にも資する。

人類社会の持続的発展を図るには、法の支配、国際協調並びに国連の改革と役割強化が不可欠である。そのために、我が国は、国連の改革に積極的な役割を果たすと共に、自らが安全保障理事会常任理事国となるべく粘り強い努力を行うべきである。日本が第二次大戦のドイツのみならず、インド、ブラジルという主要国と手を組み、一步を踏み出したことは正しい選択だし、日本が世界と平和の繁栄に向けて現在のような貢献を継続・強化していく限り、それに応じた地位が与えられることは極めて自然なのである。

また、情報通信の発達で、世界の相互依存は急速に進んでいるが、そのような経済の利害が支配する国際秩序は日本にとり総じて望ましいものである⁵⁷。援助の積極化やWTOを中心とする自由貿易体制の強化はそのような目的に資するものであり、日本が率先して進めるべき施策である。他方で、相互依存がもたらす軍民両用の技術が海外に拡散したり、逆に海外への過度な依存による技術基盤の脆弱化といった問題もあるので、バランスある経済安全保障政策をとる必要がある。

(2) 自助努力

自衛力の強化や経済力維持のための施策が重要である。「提言」でも、自主的防衛力の整備⁵⁸や独自外交の強化⁵⁹の必要性を主張している。この点、なぜ、独自性が不可欠については、米国との関係強化は、海洋国家として、また、現下の国際情勢からして必然の選択ではあるが、絶対視すべきではないことによる。将来、米国が大きな政策変更を行う可能性も視野に入れて、日本は自らの安全を多面的に構想していく必要がある。そのために、日本が国力を強化し国際社会において応分の責任を果たすようになるべきである。そうして米国との対等な関係を築くことができれば、むしろ、日米関係をより健全な形で維持・強化することにつながり、アジアひいては国際社会の平和と繁栄に望ましい。例えば、米国は大陸国家としての性質をもち、時に単独行動主義、非現実的な理念外交を行うことがあるが、そのような米国に対し、日本が国際協調の観点から、助言を行い、説得を試みる役割を同盟国である日本が担うのである。それが国際社会におけるわが国の信頼を高めるこ

⁵⁷ 経済的な相互依存の進展は、その破壊がもたらすコストが膨大になるので戦争を封じ込める役割を果たすとの見方がある一方で、逆に、それが経済的な紛争を巻き起こし、経済交渉を有利に進めたり、経済権益を確保するために、軍事力を拡大したり、ちらつかせるといった形で安全保障関係を悪化させるとの見方もあり、一概に結論を出すことはできない。

⁵⁸ 「提言」では、自主的防衛力の整備が必要とし、防衛態勢構築の枠組は、共通の戦略目標と(米軍との)役割分担に応じ、同時に、我が国の国益を達成するための自主性、国際情勢を基盤とした協調性を体現するものでなくてはならない。

⁵⁹ 「提言」では、地域での役割、独自の情報力強化のほか、地球的課題として援助、環境、核軍縮・不拡散等の分野での独自の貢献を挙げている。

ともつながる。

(3) 近隣諸国との関係強化

(イ) 東アジア

「提言」では、米国との関係を外交・安全保障の基軸に置きつつ、その上で、地域の秩序強化、隣国である中国、韓国との関係強化を重層的に行っていくべきとしている。我が国の周辺である東アジア地域は、政治体制、発展段階、歴史、人種、宗教、地理的条件等が大きく異なっており、必然的に対立の火種は多く、安全保障環境は厳しく、不安定である。しかし、冷戦が終了し、各国が経済発展という共通の目標の中で、地域の平和と安定を望んでいるという意味で、求心力は高まっている。東アジア共同体構想といった好ましい動きをとらえて、狭義の外交のみならず、経済、軍備管理、海洋安全、人権・民主といった課題につき包括的かつ段階的に取り組んでいくことは重要である。また、日本、中国、韓国とは長い交流の歴史があり、相互の関係は隣国ゆえの困難が多く、対立ばかりが目立ちやすい。しかし、国連の安全保障理事会常任理事国の立候補を見ても、日本のみならず、ドイツ、ブラジル、インドのすべてが隣国からの反対に遭っており、対立があるのはむしろ当然である。中国も韓国も大陸国家の気質を多く持っており、我が国とは国民性も異なり、思考パターンも似ているわけではない。したがって、恒常的に生ずるであろう対立をいたずらに過大視することなく、政治がナショナリズムを抑えつつ、冷静な姿勢で対話を重ねることが重要である。そして、「提言」はそのための体制作りを求めている⁶⁰。

(ロ) 大洋州諸国

地域協力の観点から、川勝教授は面白い提案を行っている⁶¹。海洋日本の活路を、同じ島国が連なる西太平洋に求め、台湾、フィリピン、インドネシア、さらにオーストラリア、ニュージーランドなど、資源、文化、民族の豊かなこの地域に多様な文化を認め合うモデル的社会を構築することを提唱する。日本はこれまで米国や中国といった横の関係（同緯度）を重視してきたが、ヨーロッパがアフリカと、米国が中南米と歴史的に深い関係を結んできたように、日本も海洋国家同士の連帯が可能ではないかとしている。豪州、NZ、南太平洋の国々との関係はPIF（太平洋諸島フォーラム）という地域機構を通じて協力関係が結ばれているが、周辺地域における各種協力関係の重層化という意味では、親日感が

⁶⁰ 「提言」では、中国、韓国との間では、三国首脳協議を年数回開催し、首脳の高級事務レベル（SOM）を制度化し、東アジアの協力緊密化、より広くアジアの地域秩序強化の問題を含む地域の諸問題の取り組みに向けて先導役を果たす。

⁶¹ 川勝平太「文明の海へ」

強く、日本の安保理常任理事国入りも明確に支持しているこの地域との関係を強化することは、地域で孤立しやすい位置、立場にある日本として意味があると思われる。

5. 総合安全保障問題への国家的取り組み

これまで見てきたように、我が国の多くの安全保障問題は、冷戦期に米国の庇護の下にあったこともあり真剣な取り組みがなされてこなかった。冷戦期における不作為のツケのみならず、冷戦後の新しい脅威への対応も不十分であり、安全保障問題の取り組みは周回遅れで、一刻も早くスパートをかけなくてはいざ有事となってもなすすべがないとの状況にあると思われる。これまで例に挙げた情報、援助、集団的自衛権、防衛力整備、エネルギー、コメ問題、軍事汎用技術の輸出管理、海洋政策、海上保安、外国人問題等（移民）多くの課題が山積している。

財政再建も重要であるが、安全保障戦略を総合的かつ長期的視点から優先順位を見定めて策定し、緊急度の高い案件には必要な予算を回し、予算増でなく政策変更で対応な問題は、既成秩序を打破して改革していくことが求められている。問題の重要性は理解されながらも、多くの問題は所掌が複数省庁にまたがり、内政への配慮や緊縮財政の下で長期戦略の策定そのものが先送りされているものも多い。予算全体が、過去のしがらみの中で硬直化し、財政制約の中で、必要な施策に当てる予算が見出せないという悪循環があるように思われる。海洋国家として大局的な国益の観点からこれら課題に対し一元的、一体的に取り組む体制が整備されなくてはならない⁶²。そのために、総合安全保障担当大臣を設置し、統一的な検討が開始されるべきである。安全保障問題の重要性を国民に語り、理解を求め、与野党が国家的見地から戦後を乗り越え、共に取り組む時期が来ていると思われる。

おわりに

個々の安全保障問題の現状を一つ一つ検討すると、日本という国は、地理的にも歴史的にも、海洋国家というより島国体質に傾きやすいのではないかとの念が禁じえない。第1章で、海洋国家に必要な9つの資質を検討したが、現在はこれらの相当部分を失いつつあるのではないかと思われる。一つには、日本国民というのは、国際社会の動きを見る感覚が弱いのではないか、若しくは意図的に見えないふりをする傾向があるのではないかとの懸念がある。もう一つには、日本人は問題の所在を理解しても、既得権益にしがみつき、

⁶² 「提言」では、総合安全保障を担当する大臣を任命し、幾多の課題を総合的にその監督下に、諮問会議を設置するとともに、強化された国家情報局を活用することにより体制の整備を図るべきである。同時に、現行の安全保障会議を強化し、総理、総合安全保障担当大臣を中心とした関係閣僚が、諮問会議の意見を踏まえ、総合的かつ長期的視点から徹底的に議論し、決定する場として「国家安全保障会議」を新設すべきである。

それを打破する力が弱いのではないかという懸念もある。

これまで、検討してきたように、この2つの欠点は、海洋国家にとり致命的である。

中西教授は、日本は、大正期に「一等国」になった時も、あるいは平成に入った頃世界の超大国と自称したときも、将来のビジョンを欠いていた点でまさに共通していたとし、「ビジョンを欠く」ということの最大の恐ろしさは、時代が変わっているのにそうと気がつかず、相変わらず前の時代のパラダイム（思考の範型）を追い求めることであると述べている⁶³。80年代から90年代にかけてのバブル期においても、同様にビジョンの喪失と古いパラダイムへの固執が見られた。経済で言えば、「大きな政府」による介入や自己責任原則を忘れた手厚い福祉政策という考え方は過去のものになりつつあるのに、それを追いつけたと言うのである。

確かに、今国民の関心事になっている手厚い福祉政策や格差社会への嫌悪は、活力ある国家としてあるべき海洋国家像と矛盾する面があると思われる。ベネチアは最初陸を追われ、食べるために海に出て行かざるを得なかったが、全員が必ず若い頃は船に乗り、地中海からエジプトまで商売に出かけていき富を築いた。やがて、海に出て行かなくなり、奴隷や植民地の人たちを水夫に使い、自分たちは金利生活者のような生活をするようになり、たちまち滅びた⁶⁴。勤勉と活力を失った国の末期であり、日本がこのようにならないとの保証はない。

それでは、どうすればいいのか。リーダーシップこそ、今何よりも求められているのではないだろうか。政治家が担う責任は特に重いと思われる。日本の弱さを弱さとして受け止め、強さを生かして総合的な戦略を打ち立てるのである。

戦後欧米のリベラリズムの強い影響を受け「国家」に対する意識が薄れていた国民も、今や我が国が安泰ではなく、早くも衰退の方向に歩み始めたことをうっすらと意識し始めている。運よく日本を利してきた国際環境が変わったのである。

国家目標を失い、漂流していたと見られている日本が、難破を免れ、力強く進路をとるには、何よりも「国家再生」への強い意志を持つことであろう。政治が、海洋国家のあるべき方向を指し示すことさえできれば、団結力にすぐれた日本国民は再度結集できると思うのである。

⁶³ 中西輝政「なぜ国家は衰亡するのか」：1918年にはもう帝国主義反対を唱えたウッドロウ・ウィルソンの14か条が発表されて、民族自決が前面に押し出される。第一次世界大戦後には国際連盟が発足し、コミンテルンも組織されることになる。たった10年ほどの間に世界の流れはすっかり変わってしまったのである。ところが日本はビジョンを欠落させたまま、変貌を遂げた世界に直面しようとしなかったし、そもそもその意味が理解できなかった。

⁶⁴ 前掲伊藤

星山 隆 (ほしやま たかし)

慶応大学商学部昭和56年卒。外務省より出向。ハーバード大学修士 (Art & Science)。外務省アジア局地域政策課課長補佐、カンボジア大使館一等書記官、フィリピン大使館参事官、文化交流部政策課長、大臣官房情報通信課長等を経て、平成17年より現職。

連絡先 : takashi@iips.org