

防衛研究所では、1999(平成11)年から政治、経済、社会、文化等、さまざまな要因に配慮しつつ将来の世界の戦略環境を分析し、日本の防衛戦略構想を検討するため、広く各界の安全保障問題に関する有識者からなる防衛戦略研究会議を開催しています。

平成23年10月19日(水)、グランドヒル市ヶ谷において、防衛戦略研究会議平成23年度第2回会議が開催された。「日本の国家再構築と安全保障」を年間の共通テーマとする今年度の同会議の第2回として、緊縮財政時代における防衛戦略についてイギリスを事例に報告と討議が行われた。細谷委員(慶應義塾大学准教授)の報告「安全保障戦略の新潮流 「緊縮財政時代」のイギリス SDR 」及び討議の概要は以下の通りであった。

1 報告「安全保障戦略の新潮流 「緊縮財政時代」のイギリス SDR 」(細谷委員)

イギリスは昨年10月、新しい防衛戦略、Strategic Defence and Security Review(SDR)を13年ぶりに発表した。これは、厳しい財政状況の中で日本の今後の防衛戦略を考える上での示唆となるものがあると考えられる。

SDRを作成した中心人物であったマイケル・クラーク、王立防衛問題研究所(RUSI)所長が昨年来日した際、イギリスは、第2次世界大戦が始まった1939年以来、最大の戦略的分岐点にあると述べた。イギリスは、1938年のミュンヘン会談において、「ズデーデンランド、チェコの問題は我々には関係ない」と言うくらい、大陸の安全保障は関係ないという認識であったが、大戦で大陸に地上兵力を送り、冷戦中はドイツに陸軍を駐留させることとなった。そして、半世紀以上ドイツに駐留していた陸軍を2015年までに全て撤収すると決めるくらい、厳しい緊縮財政の下で、長期的な安全保障政策、防衛戦略を根本から見直したということである。

1998年のイギリスの防衛戦略、Strategic Defence Review(SDR)とその後の防衛戦略について、1990年代半ば以降、リベラルな介入主義というものが世界中に広がり、道徳、倫理、人権といった、規範や価値観を基に積極的に海外へと兵力を展開するという新しい流れが出てきたが、イギリスは、結局は、挫折というものを経験し、しばらくは模索、即ち、海外の問題にどこまで関与するべきなのかと自問自答する期間が続いたと考える。

SDRでは、予算、兵力は削減する一方、例えばアフガニスタン問題について、「あらゆる問題の中でアフガニスタンは最優先事項である」といったことが書かれているし、SDRに対して非常に批判的な下院防衛委員会の報告書も「今後ともアフガニスタンに関与し続けるということは正しい」としている。即ち「世界におけるイギリスの役割は果たしていく」が、「構造改革、従来の防衛戦略は根本から変えていく」ということである。そこで、

何が違って、何が変わらないのかについての考察を主要テーマとする。

大きく見て、非常に重要な変化というものは、SDR が冷戦後の防衛戦略の基調を作り、その後、新しい事態に対応して微調整を続けてきたが、今年の SDSR は最大の変化ということである。

一方で、アメリカの、RMA 等、軍事的技術革新が防衛戦略の核心として非常に大きな地位を占めるといふ technology driven に対して、政治的、外交的考慮を最優先に、そのために必要な防衛戦略というものを考えるという foreign policy driven で defence review するというのがイギリスの戦略文化であり、これは従来も今回も変わっていない。

また、foreign policy driven であると同時に、むしろそれ以上に、defence in the age of austerity、緊縮財政時代においていかに防衛を維持するか、defence planning と defence budget、この二つをいかに最適にバランスさせていくかということが、今回の SDSR の中で最も難しく、最も論争的となり、そして依然として最も批判を受け続けている点である。キャメロン首相は「国家安全保障は経済的な強さに依拠しており、その逆もまた真実である。今後 4 年間、国防予算は 8.8%の削減となる」と述べている。この 8.8%というのは、他国と比べても非常に大きく、その後調整が続いて、現在は 7.7%ということで財務省と国防省の合意を得ている。SDR は国防省が作ったが、SDSR は、キャメロン政権発足と同時にイギリス版国家安全保障会議 (NSC) を立ち上げ、国防省だけでなく、外務省、国際開発省を含む複数の関係閣僚が集中的に討議して、国防のみならず外交や開発政策、様々なアプローチを総合的に活用して、より効率的な防衛戦略、安全保障戦略を作るということで決めてきた。そして、Security を入れて Strategic Defence and Security Review とし、より広い安全保障戦略とした。

キャメロンが「我々は、政府財政赤字の削減が政府の戦略的な優先事項となっていることを認識しており、それを行わないことは国家の安全保障を維持する上で重大な影響を及ぼすと考えている」と述べているとおり、「安全保障は、軍事的強さのみに依拠するのではなく、財政の健全さに依拠する。財政的な健全さを失うということは、長期的に見た時、国家の根幹の安全保障を損なう」というのが、過去 2~300 年続いてきたイギリスの戦略文化の中核である。

イギリスの関係者が今の日本の財政赤字を見ると、これは財政問題ではなく、国家の深刻な安全保障問題であり、これが、10 年後 20 年後、事態が更に悪化し、深刻化し取り返しがつかない段階になった時には、対外的な脅威から国民の生命を守るに必要な、重要な防衛費をカバー出来なくなると考えるであろう。

マルコム・チャルマーズは「SDR は、イギリスにおける最も成功した防衛見直しの一つであると、幅広くみなされていた」と述べている。なぜ、成功であったかと言えば、他国に先駆け、冷戦型の領域防衛から、遠方展開能力を持った機能的、柔軟で、統合的な軍隊に変えたことである。この結果、イギリスは、コソボ戦争に介入し、アフガニスタン戦争、

イラク戦争に関与出来た。これに対して、ドイツやフランスが、イギリスと同等な形で関与出来なかった理由は、イギリスのような近代化をしなかったからである。

イギリスは、多くの地域に展開出来る能力を持ち、要請を受けたならば関与せざるを得ないという責任を有することとなり、皮肉なことに、膨大な財政赤字を出す結果となってしまった。イギリスの兵力が over stretch して、財政的に sustainable でなくなってしまったため、どうしたら良いのかということで、2010年、「適応力とパートナーシップ、Adaptability and Partnership: Issues for the Strategic Defence Review」と題したグリーン・ペーパーが国防省主導で出された。これは、防衛見直しを政争にして国益を損なうことがないように超党派的合意を作るために、ジョージ・ロバートソン元国防相を中心として、元国防相、元軍人や専門家を集めた会議によって、「新たな脅威が拡散、複雑化、不透明化している中での緊縮財政時代において、いかにしたら、国防費を減らしながら、国民・国家の安全を守り、世界の秩序を安定化させるという責任を維持出来るか」という問題に対して答えを出したものであり、その主要内容は次のとおりである。

まず一つは3軍統合の可能性であり、従来と違う高いレベルで、joint、integration しなければならないということである。Chief of Defence Staff というトップにより多くの権限を付け、national interest と national security を考え、3軍での重複と対立を可能な限り減らし、大幅に予算を減すということである。また、労働党政権最後の国防相で、グリーン・ペーパー作成時の国防相であったボブ・エインズワースは、「国民全体への効率的な安全保障を提供する上で、陸海空軍のいかなる一部門も自らの部門の利益を追求してそれを妨げることがないように、我々は注意深く目を向けねばならない」と述べている。更に、例えばBBC News のジョナサン・ピール記者は、「既に、果たしてイギリスがこれからも三つの分離した部門、すなわち陸軍、海軍、空軍をそのまま維持出来るのかという疑問に直面している」と述べている。

二つ目は、ドイツとかイタリアの尻を幾ら叩いてもこれ以上はお金を出せないという状況の中で、グローバルなパートナーを広めていくという国際的なコアリションの形成であり、その中で日本が最も中核的な位置を占めている。キャメロン首相の来日に際し、ユーロファイターが大きな議題になることは間違いないが、より大きな問題として、イギリスは、世界の安全保障を考える上で価値を共有する日本の役割が従来以上に重要な意味を占めると考えており、FX、ユーロファイターも、この問題と無関係ではない。イギリスはF35の共同開発にも参加しており、アメリカとイギリスのセールスの戦いという単純な問題ではない。イギリスは、開発レベルでも国際的な連携を強化しなければならないという、より大きな構造的な変化の中で、日本だけがガラパゴスとなって取り残されて自己満足するような状況にはなってほしくないという考えが、他国以上に強い。もちろん、日本が排他的に重要ということではなく、インドは日本以上に重要な位置を占め、さらには、フランスが重要である。

イギリスは、アジアの安全保障問題に関して、日本と中国、価値を共有し、戦略目標を共有している国とそうではない国とを非常に大きく分けて考えており、中国がいろいろな所に出てくるということに対して強い懸念を持ち、そのトレードオフとして、日本に対する期待がある。日本がその役割を担わないということは、自動的に中国の役割が大きくなるが、もう一つのオプションとして、イギリスとインドの防衛協力がある。

フランスが重要なのは、フランスとイギリスが多くの点で duplication が多いためであり、例えば空母の共同利用、核実験の共同実施等、イギリスとフランスで重複している部門は大幅に削減する等、両国間でより一層統合を進めるため、英仏防衛条約というものを結んだ。ボブ・エインズワースは「いかなる国家も、一国のみで国家安全保障のあらゆる側面を守ることが出来ると、望むことは出来ない。我々の軍事力はもしもそれが必要とされた場合には我々の利益を守るために準備を整えていなければならない、それはしばしば遠隔地となることがあり、またそれは多国籍軍のコアリションの一部となる可能性が高い」と述べている。

SDSR の概要については、財務省は、当初は、5 年間、毎年 10% から 20% の国防費削減を主張していたが、結局これが、様々な交渉によって 8% に落ち着き、最終的に現在は 7.7% となっている。

陸軍は、2015 年までの 5 年間で 7 千名の定員削減を行う。更に 2011 年の 7 月の時点では、1 万人を減らして 8 万 4 千人のレベルまで減らしていく方針を示したが、これは過去一世紀で最も少ない数である。そして、2020 年までにイギリス陸軍を全てドイツから撤退させ、全体で 40% の戦車、35% の重火器、deploy 可能な旅団の一つを削減する。

海軍は、空母アーク・ロイヤルの 2014 年退役予定を 3 年早めて直ちに退役させるとともに、建造中の空母 2 隻の内 1 隻を予備役として事実上展開させず、運用維持費の削減を図る。また、5 千名の定員を削減し、トライデント型潜水艦搭載核弾頭の規模を大幅に縮小するという決断をしている。

空軍は、まず、ハリアー等を廃棄、マルチロールのトーネードの開発計画を中止、今後 5 年間で 5 千名の定員を削減するとともに、複数の空軍基地を閉鎖する一方、F35 及びユーロファイター・タイフーンを次期主力戦闘機として調達する予定である。

さらには、国防省の文民スタッフを、今後 5 年間で 2 万 5 千人削減するなど、日本ではまず考えられないことであろうが、これではまだ足りないということで、この 7 月には更に 7 千人、合わせて 3 万 2 千人を削減すると発表している。

このような SDSR に対し、全般的にはやむを得ないとの論調であるが、防衛産業が決定的に弱体化するとともに、イギリスの世界での役割が大幅に縮むという厳しい批判が寄せられている。

SDSR においては、「緊縮財政時代の防衛」という言葉が繰り返し用いられており、これは、過去 10 年、15 年で見たら新しいのであるが、これは、イギリスの伝統でもある。

ポール・ケネディが「パクス・ブリタニカのもっとも顕著な特徴とは cheap であったことである」と述べている。イギリスは、危機があっても、多くの場合において、財政を安定させ、軍事費を増やさないという伝統があり、smart defence として、国家の安全保障の根幹というのは財政の健全さであるというイギリス国内の認識はあまり変わっていない。

イギリスが関与を縮小した後を埋める者が中国やロシアであるというのはあまり好ましいことではない。そこで、多層的な同盟国及びパートナー諸国との協力体制を強化することになり、その相手として最も重要なのは intelligence で深い協力をしているアメリカ、オーストラリア、カナダ、ニュージーランド、その次に重要なのは、防衛協力、武器の共同開発をしている NATO・EU 加盟国であるフランス、ドイツ、イタリア、オランダ、スペイン等である。そして次に重要なのが、トルコ、インド、日本である。中国、ロシアとは政治対話はするが、それ以上の防衛協力は控えるという傾向にある。

なお、唯一、圧倒的に予算が増やされているのがサイバー安全保障であり、これは、イギリス及び NATO に対して、過去 2-3 年の間にサイバー攻撃が急増しており、これがイギリスの安全保障の根幹にかかわるといっているので、かなり深刻に考えられているということである。

2 討議

NATO の Smart Defence においては、Defence Economist が中核的な部分でかなり活躍している。日本では余り触れる機会がないが、Defence Economist の役割が今後大きくなるであろう。

イギリスは 20 世紀初頭から、国力が縮小する中で、インテリジェンスをうまく活用しながら、独日の台頭を抑え込む防衛戦略を策定してきた歴史がある。今回の SDSR は、イギリスの戦略文化を背景に策定されたものであり、日本の防衛政策に対しインプリケーションがあるものと考えられる。

日本の防衛費は国際的な水準に照らし合わせた場合、少ないものであり増やすべきだと思うが、財政状況を考慮すると、防衛予算は現状を維持しながら、防衛力の強化を考えなければならない。これは、調達費を下げる、国際共同開発を増やす、不要なものは削り必要なものに回すといった作業が必要になる。聖域を作らずに構造改革を行わなければ、防衛力の質を向上させることは困難であり、脅威に対応出来なくなる。

日本は、増税でまず対応する必要があるものと思料。

イギリスは、アフガニスタンといった現在動いている軍事作戦に必要な front line budget には手を付けず、手を付けたとしても最小限にとどめ、civilian や、logistic などの non front line budget を減らすことで対応するであろう。

日本の場合は、front line budget がいないため、不要、生かしていない施設や人を大幅

に整理することにより、今の防衛費を1.5倍から2倍に増やしたのと同じ効果が出てくる。

日本の防衛予算がGDPの1.0%であるが、日本の場合、もう少し国際的な責任というものを考える必要があるだろう。operationalなレベルのみならず、今後は、開発部門においても国際的な責任というものを考慮する必要があるものと思料。例えば潜水艦の技術においても日本が参加することによって大幅に技術を上げ、様々な効率化をすることによって予算を抑えられることが可能となるだろう。

核については、ブレア政権が核を新しくしないと発言した際、保守党は「核抑止力は必要だ」と厳しく批判したことから、労働党以上に手を付けられない状況にある模様である。その結果、フランスとの協力を含めて、負担を削減するために効率化し、新規の開発予算を大幅に増やすことはなく、核戦力に対する依存度は下がるものと思料。SDSRが続く2015年までは現状を維持し、今の核が使えるが、2015年以降のDefence Reviewにおいて深刻な問題になると思う。

英仏防衛協力というのは、日韓関係に類似しており、歴史的経緯もあることから、協力が実現しそうに思えるものの、実質的な実現が困難なものである。

イギリスの対中認識は、他のヨーロッパ諸国と違い非常に厳しいものである。中国もロシアもイギリスの敵ではないものの、きちんとしたルールに乗って国際的な規範の順守を履行させたいと考えている。そのためのアプローチの一つが抑止、すなわち、力で防ぐということであり、もう一つのアプローチが対話、すなわち、国際機関や会談を通じてメッセージを送るということである。イギリスは、こうしたアプローチ使用を通しての活動を、ヨーロッパで先陣を切って実施している。

イギリスがスエズ以東に進出して日本を助けるということは起こりえないが、国連安保理での議論において、イギリスは日本を擁護、サポートすることが可能である。

防衛の根本は国民の安全を守るということである。最も適切な防衛力によって国民の安全を守るということを考慮した場合、防衛力に限界があるならば、他の手段をもって国民の安全を守らなければならない。例えば、1902年のイギリスについては、日英同盟が他の手段に相当するものであり、上海・香港の権益を守るため、日本の海軍力に期待したのである。そして第二次世界大戦中のチャーチルの「悪魔と戦うためには悪魔の力も借りなければいけない」として、悪魔のソ連と手を組んだことに比し、フランスと組むことは、精神的な負担がはるかに少ないものであろう。

その一方で、グローバルパートナーズとして、オーストラリア、ニュージーランド、韓国及び日本との関係を強化する潮流にある。この潮流の行きつく先は、国民の安全を守り、国際社会の安定を守るということである。

アメリカの戦略文化はtechnology drivenである一方、イギリスがforeign policy drivenであるとするならば、日本の防衛政策の底流をなす戦略文化は、間違いなくbudget drivenであろう。あくまでも、日本の安全を守る上でどういう防衛政策が必要なのか、防

衛計画と今ある防衛予算を組み合わせた時の最適の均衡点を探したものが恐らく長期的な日本の防衛政策になるものと思料。

出席委員：渡邊平和・安全保障研究所役員会副会長（議長）、秋山海洋政策研究財団会長（主査）、梅本静岡県立大学国際関係学部国際関係学科教授、太田防衛大学校防衛学教育学群教授、小此木慶應義塾大学法学部政治学科教授、坂元大阪大学院法学研究科教授、島田 NHK 解説委員、土山青山学院大学副学長、西原平和・安全保障研究所理事長、袴田青山学院大学国際政治経済学部教授、細谷慶應義塾大学法学部准教授（報告）、山本青山学院大学国際政治経済学部国際政治学科教授

防衛省側出席者：（防研）高見澤所長、金子統括研究官、吉崎理論研究部長、片原地域研究部長、庄司戦史研究センター長、竜崎企画部長ほか

（内局）徳地経理装備局長、渡辺技術監ほか