

れました。日米共同訓練をやるようになってから、航空自衛隊は強くなったと思います。ほんとに「一枚剥けたな」と。こうやって訓練し、そして考え、こうやって戦うんだと、実地に学び、非常に役に立ったと思っています。

**1997年ガイドライン改定以降の主要出来事
と対応する日米の協力項目**

日時	出来事	日米の主な協力項目 ※ISRは「情報収集、警戒監視及び偵察」
1997年 9月23日	日米安全保障協議委員会を開き、ガイドラインを改定	後方支援、海洋安全保障
2001年 11月25日	テロ対策特別措置法に基づく後方支援のため、海上自衛隊の補給艦などが出航	後方支援、海洋安全保障
04年 1月16日	イラク復興支援特別措置法に基づく人道復興支援のため、陸上自衛隊の先遣隊が出発	平和維持活動、人道支援
11月10日	中国海軍の原潜が沖縄県宮古列島周辺の日本領海に侵入	調整メカニズム、(有事なら)島嶼防衛、海域防衛作戦
07年 1月11日	中国が弾道ミサイルを用いた衛星破壊実験に成功	宇宙に関する協力
09年 3月8日	南シナ海の公海上で中国海軍などの艦艇が米海軍調査船「インベッカブル」の航行を妨害	共同ISR、アセット防護、(重要影響事態なら)後方支援
13年 1月30日	東シナ海で海自護衛艦に中国海軍艦艇が火器管制用レーダーを照射	調整メカニズム、共同ISR、アセット防護
4月23日	中国公船8隻が尖閣諸島沖の日本領海に侵入	共同ISR、調整メカニズム、(有事なら)島嶼防衛
5月6日	米国防総省の年次報告書が、中国軍が対艦弾道ミサイル「DF21D」の配備をすでに始めたと指摘	弾道ミサイル攻撃対処作戦
11月23日	中国国防省が沖縄県・尖閣諸島上空を含む東シナ海の防空識別圏を設定。以後、中国軍戦闘機が自衛隊機に異常接近	共同ISR、調整メカニズム、(有事なら)空域防衛作戦
15年 4月20日	フィリピン軍が、中国による南シナ海での大規模な岩礁埋め立ての画像を公表。米比が過去15年で最大規模の合同演習	(存立危機事態なら)機雷掃海などの海上作戦

97ガイドライン、これは先ほど申しましたように、クリントン大統領が第一次政権で日本を軽視し、日本の頭越しに中国に行ったり、「ジャパン・パッシング(日本外し) バッシング(日本たたき) ナッシング(日本切り捨て)」といわれた時期です。第2次クリントン政権になって、国際情勢が激変した結果、「こりゃ、まずい」ということで、見直しをしたということですよ。1996年、日米再定義で橋本首相とクリントンが合意しました。そのときに、共同宣言の文言で、日米同盟というのは日本を守るためだけではなくて、アジア太平洋の安全保障環境を安定させる、つまり日米同盟の公共財化というものを「再定義するわけです。このガイドラインも侵略を未然に防止する平時の態勢と日本に対する武力攻撃と周辺事態の三項目から構成されています。周辺事態については、先ほどの文書の「お互いに努力することが望まれる、期待される」の文言に従い、結果的には周辺事態法案で実ります。

三つめが昨年出来たガイドラインです。ちょうどオバマが「リバランス」という戦略をとります。当初は「ピボット トウ エイシャ」と言っておりました。「中東から米軍を引き揚げて、アジアにシフトする。これから21世紀はアジアの時代」、「だからアジアの安定に主力を注ぎ込む」ということです。

安倍総理は「国際協調主義に基づく積極的平和主義」をうたいます。この日米の戦略で

もって世界の安定、平和と安定に貢献しようということ。一言でいうと日米同盟のグローバル化、と言えるのではないでしょう。

今回、頂立てががらっと変わりました。どのように事態を区切っているかという、先ずは、これからは平時、有事の概念があいまいになるだろう。つまりグレーゾーンという概念が常態化し、日本の平和と安全に対して、平時からずっと有事まで切れ目のなく対応しなければならぬ。二番目は、地域のグローバルな平和と安全のために日米同盟はいかに貢献するか。そして三番目は、宇宙、サイバーといった新しいドメインが出てきた。これに対して大枠、方針を決めようというものです。

ここでも、当初アメリカは乗り気ではありませんでした。「日中の争いに巻き込まれるのは、とんでもない」ということです。特にガイドラインが対中国一色にならないように、腐心したようです。

別な観点で見ますと、1978年、つまり最初のガイドラインは、日米がお互いに望んで作ろうと言って出来たものです。1997年のガイドラインは、どちらかという米軍が極東における事態の研究をやりたかったのです。朝鮮半島で起こる蓋然性のほうが高い。「その時に日本は何を協力してくれるのだ」ということが米軍の主眼だったのです。しかしながら、いきなりそれに言及すると「日本国民がそれを受け入れないよね」、「やはり日本に対して、攻撃があったときに、アメリカは何をやってくれるのだ」ということを主にして格好をつけねばということだったわけ。

米側の本音は、97年に朝鮮半島で北朝鮮がNPTから脱退して、核武装をしようとしている現状を受け、「朝鮮半島が不安定化したら日本は何が出来るの、出来ることと出来ないことを言ってくれ」、「出来なければ出来ない」と明確にしてくれればいい。そして我々は自前で用意するから」ということだったのです。

日本は、いちばん最初の共同作戦計画でもあったように、「それは設想、戦いが始まったら政府は動きますよ」みたいなことで済ませようとしていたところがあるのですが、「それでは作戦計画は立てられない」とアメリカの強い要求がありました。

今回のガイドラインについては、明らかに日本側の要求です、アメリカは北朝鮮や中国の動向によって、ようやく乗ってきたところがあると思います。

それでは、前の97ガイドラインができて以降、主要な出来事としては何があったのか、ということをおさらいしておきましょう。いちばん大きなのはやっぱり、2001年9月11日の同時多発テロです。

テロ特がありました、そのあと、有事法制というのが出来ます。珍しく自民党と民主党が超党派で作った有事法制ということ。あとイラク派遣もありました。それでBMD、弾道弾ミサイル防衛というのが出てきました。BMDは前のガイドラインではありません

でしたが、16大綱でBMDに着手いたしました。

北朝鮮はその間、核実験については3回、ミサイル実験については4回ありました。そういうことで2013年には見直しの合意があったということです。

4. 『防衛計画の大綱』との関係

防衛計画の大綱との関係

1976年(51大綱)→1978年ガイドライン

1995年(07大綱)→1997年ガイドライン

2004年(16大綱)→2005年「2+2」共同文書(「共通戦略目標」)

- ・第二段階:役割、任務、能力(RMC)、第三段階:兵力態勢の再編を集中的に協議
- ・「中国の責任あるステークホルダーとしての行動、透明性向上、政策と行動の一貫性」

2010年(22大綱)→2011年「2+2」共同文書(「共通戦略目標」再確認)

- ・「地域の安全保障環境を不安定にし得る軍事上の能力を追求しないよう促す」
→国名「中国」挙げずに牽制
- ・「中国が国際規範を遵守し、地域に責任を持ち、建設的な役割を果たすよう促す」

2013年(25大綱)→2015年ガイドライン

「2+2」共同文書「変化する安全保障環境のためのより力強い同盟」

25大綱(ガイドライン関連事項)

- ・グレーゾーン事態対応の重要性、長期化やエスカレーションを懸念
- ・中国「既成事実」積み重ね、「機会主義的漸進的拡大(creeping expansion)」
に対し、プレゼンス・パトロール的なISR活動→「隙間」がないことを認識させ抑止
- ・事態に応じ演習、軍事行動など可視的なシグナル→意図を明確に伝達→抑止力強化
→「柔軟抑止選択」能力
- ・関係諸機関、米国とのリアルタイム、シームレスな情報共有(→常設「調整メカニズム」)
- ・エスカレーションのリスク・コントロール→事態対処へシームレスかつ実効的対応
- ・宇宙、サイバー分野の協力

防衛計画の大綱との関係ですが、防衛計画の大綱はこれまで5回作っております。やはり連動しますので、51大綱(1976年)、つまり基盤的防衛力構想のときに、初めて日米でガイドラインを作って、「作戦計画を研究しましょう」ということになりました。07(1995年)大綱では、冷戦が終わって、アメリカは「ダウン サイジング」をしたので、日本も「ダウン サイジング」しろという風向きになりました。私はこのとき防衛班長で、苦渋の決断として、13個飛行隊の内1個飛行隊を削減しました。当時は「これは切腹ものだな」と思っていました。今回の大綱で後輩達が復活してくれましたのでほっとしております。この07大綱のときにガイドラインが出来ました。

16大綱のときにはガイドラインは策定しませんでした。16大綱ははっきり言って、

読んでもらったら分りますが、BMDを入れるための大綱という意味合いが強いものでした。このとき、私は空幕防衛部長で作業に携わりました。共同文書を2+2で発表しました。この時にいちばん話題になっていたのは米軍再編です。米軍再編作業が混乱してしまっていて、アーミティシグが「最初からやり直せ」と、「情勢の認識を統一しなければ協議などできないだろう」という素晴らしいサジェッションで軌道修正しました。それで共通の戦略目標を作りました。その時に初めて、「中国」という言葉が出てくるのです。

2010年、22大綱が出来ましたが、この時もガイドラインは改訂されていません。この大綱は、民主党政権が自民党の強い大綱とは決別したいがために作る、そんな感じがありました。だからガイドラインを見直すまでには至っていないのです。ただこの時、日米の共同文書を発出していますが、やはり及び腰で、中国という名前は挙げておりません。「中国が国際規範を遵守し、地域に責任を持ち、建設的な役割を果たすよう促す」というのに留めた、共通のステートメントを出しております。その後は、今回25大綱が出来て、引き続き2015年のガイドラインが出来たということです。

25大綱を簡単に振り返ってみたいと思いますが、これはまさにグレーゾーン事態、つまり武力行使事態なのか、そうではないのかよく分からないような事態、つまり防衛事態なのか、警察事態なのか、犯罪なのか侵略なのかよく分からない、そういったものに対して対応しなければいけなくなっている、しかもそれはいつ起こるか分からないし、長期化、エスカレーションを懸念する事態である、ということです。

中国については、これはガイドラインでも指摘しています。既成事実を積み重ねる、いわゆるサラミ・スライス戦略、つまりちょっとずつちよつとずつ切りとって、いつのまにか全部食ってしまう。これを「クリーピング エクスパンション」というふうに言っていますが、これに対してやはり我々は意思を示さなければいけない。プレゼンスを見せるパトロール、あるいはISR活動、ISRというのはインテリジェンス、サーバランス、リコネサンスです。警戒・監視活動で、隙間がないことを認識させて抑止を図る、⁴ということです。事態に応じて柔軟に抑止の手段をとる、柔軟抑止選択の能力を持つことです。これを総称して「統合機動防衛力」という概念が出てきました。その他、アメリカとリアルタイムに、シームレスな調整をやって、常にそれを継続していかなければいけない。

前のガイドラインでもいわゆる調整メカニズムというのはあったのですが、3・11のとき、ちょっとモタついた。つまり常設ではありませんから、地震が起きて「あ、これは大変だ」となり、アメリカが救いの手を出そうとするとときに、そういうえば「調整メカニズムがあったよね」と慌てて横田に作った、調整の開始が遅れたということ、やはり「常設でなければダメだよな」ということで、常設の調整メカニズムを作ることになった。

あと、エスカレーションを抑止するため、日米緊密な連携のもと、シームレスかつ実行

的な対応を求められたということです。その他、今回初めての項目として、サイバー・宇宙分野、この協力をどうするのかといったところも25大綱で出ています。

5. ガイドライン見直しの経緯

2013年(平成25年)10月:「2+2」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」

・ガイドラインの見直し合意、安保・防衛協力の拡大、在日米軍再編へのコミットメント確認

・見直しの方向性

- ①日本に対する武力攻撃への対処能力の確保(中核的要素) →優先度低下
- ②同盟のグローバルな性質を反映する協力範囲の拡大 →日米同盟のグローバル化
- ③地域のパートナーとのより緊密な安全保障協力の促進 →第三国との連携
- ④協議・調整メカニズムの強化 →平時から常設
- ⑤相互の能力強化に基づく適切な役割分担の提示 →日本のコミット増大
- ⑥効果的・効率的・シームレスな対応を確保するための緊急事態における防衛協力



2015年(平成27年)4月:「2+2」共同発表「変化する安全保障環境のためのより力強い同盟」

・新ガイドライン了承

・尖閣諸島→安保条約5条下でのコミットメントの範囲に含まれることを確認(ガイドライン本文にはなし)

・役割、任務を更新、新たな安全保障上の課題に対処→バランスのとれた実効的同盟

・リバランス→日本の防衛に対する米国の揺るぎないコミットメントが中心

・強化された日米同盟→アジア太平洋地域の平和及び安全の礎(**cornerstone**)

平和で安定した国際安全保障環境推進の基盤(**platform**)

・分野の拡大

①同盟調整メカニズム ②地域的な及びグローバルな協力 ③新たな戦略的な協力(宇宙・サイバー)

次にガイドライン見直しの作業の経緯をお話しします。この背景ですが、やっぱりアメリカはどのように考えているかというのを考慮しなければ、日米同盟は成り立ちませんし、「敵を知り己を知らば百戦危うからず」です。アメリカは別に敵ではありませんが、アメリカがどういうふうにかを考えているかを先ず押えておく必要は絶対あります。

2011年の11月にオバマがアジア重視というのを言いました。さりとてそれは「リーダーリング フロム ビハインド」つまり後ろからリードするのであって、「おれたちは、手を染めないよ」と。「リーダーリング フロム ビハインド」というのは「オフショア・コントロール」とよく似ていると言われます。これはそもそもイギリスの戦略で、イギリスは島国であり、ヨーロッパ大陸で一つの覇権が台頭するのを、同盟の合従連衡によって牽制する。なにかあったらそれを潰すために動くが、自分は手を染めない、こういう話で

す。それに似ていると思います。

いちばん大きいのは世界の警察官返上発言です。あとから振り返って2013年9月は、「あのときだったのだ、世の中が変わったのは」というふうになるかもしれませんが。次の大統領も多分このオバマ路線をそのまま踏襲する可能性は高いと思います。

それを受けて中国はこれ幸いにどんどん出てきます。東シナ海の防空識別区も作った。米軍機や自衛隊機と異常接近はする。尖閣の領海侵犯は常態化する。一方で日本はそれに対して、安倍総理が頑張って国家安全保障戦略を策定し、積極的平和主義、統合機動防衛力の概念を打ち出した。まさにその後の動きを読んでいたかのように、先見の明があると思います。2013年10月に、2+2の共同発表があって、新ガイドラインを2014年の末までに完成させようということになりました。私は、これは日本外交の成功だと思います。アメリカは中国を念頭に置いた新ガイドライン策定に対し、及び腰でしたから。それを無理やり引きずり出したという意味で、非常によかったと思います。

2014年の日米首脳会談では、オバマはずっとこれに反対だったのですが、積極的平和主義とリバランスというのは非常に時宜に合ったもので、ちょうどそれが融合することによって同盟が主導的な役割を果たして、世界平和に貢献するということを、日米首脳会談で合意しています。それで「2014年の末までに完了させる」ということになりました。ところが「いつ発表するのかな」とずっと見ていたら、ほんととは出来ていたのですが、突如2+2の共同宣言で「法制作業の進展を考慮しつつ……」ということでも延期になりました。

このとき何があったかというと、いわゆる法的基盤を整備するための安全保障法制の有識者懇（安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会）がありました。それがまだ報告書も出していなかったのです。ガイドラインというのは、いちばん最初に申し上げましたように大枠を示して、方向を示すものですから、その法律がなくても根拠がなくてもいいわけです。それに向かって努力するという話ですから。しかしながらここでためらった。さすがに集団的自衛権の限定的な容認が含まれていたからです。

法制懇で集団的自衛権を部分的に認めようではないか——あのときは、全面的に認めるのではないかと私は期待していましたが——集団的自衛権の容認に関して、その結論がなのままガイドラインには書けない。先取りだといわれる。実はガイドライン草案にはもう書いていたのですが。ガイドラインはそのまま凍結させて、法制懇の最終的な形が見えてから、つまり最終的な報告書が発表されるのが2014年の5月ですが、あんまり引き延ばすことも対米関係上得策ではないということで、1カ月前に新ガイドラインが了承されたということだそうです。

2013年(平成25年)10月:「2+2」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」

- ・ガイドラインの見直し合意、安保・防衛協力の拡大、在日米軍再編へのコミットメント確認
- ・見直しの方向性
 - ①日本に対する武力攻撃への対処能力の確保(中核的要素) →優先度低下
 - ②同盟のグローバルな性質を反映する協力範囲の拡大 →日米同盟のグローバル化
 - ③地域のパートナーとのより緊密な安全保障協力の促進 →第三国との連携
 - ④協議・調整メカニズムの強化 →平時から常設
 - ⑤相互の能力強化に基づく適切な役割分担の提示 →日本のコミット増大
 - ⑥効果的・効率的・シームレスな対応を確保するための緊急事態における防衛協力



2015年(平成27年)4月:「2+2」共同発表「変化する安全保障環境のためのより力強い同盟」

- ・新ガイドライン了承
- ・尖閣諸島→安保条約5条下でのコミットメントの範囲に含まれることを確認(ガイドライン本文にはなし)
- ・役割、任務を更新、新たな安全保障上の課題に対処→バランスのとれた実効的同盟
- ・リバランス→日本の防衛に対する米国の揺るぎないコミットメントが中心
- ・強化された日米同盟→アジア太平洋地域の平和及び安全の礎(**cornerstone**)
平和で安定した国際安全保障環境推進の基盤(**platform**)
- ・分野の拡大
 - ①同盟調整メカニズム ②地域的な及びグローバルな協力 ③新たな戦略的な協力(宇宙・サイバー)

ガイドラインの見直しに合意した2013年10月の2+2の共同発表ですが、「より力強い同盟と大きな責任の共有に向け」という表題で、出ております。見直しの方向性としては、日本に対する武力攻撃の対処能力の確保、蓋然性が低くても、これがないと様にならない。日本にとっては、中核的要素と言わざるを得ないのですが、アメリカはこれを本気になってやる気がない。「こんなこと起こらない」と思っている節がある。そのため優先順位は低下しています。

まずは日米同盟のグローバルな性質を反映して協力範囲を拡大する。日米同盟のグローバル化です。次に地域パートナーとの緊密な安全保障協力です。やはりアメリカは「リーディング フロム ビハインド」ですから、アジアにおける主要なプレイヤー、つまり日本、オーストラリア、ASEAN諸国はしっかり連携して動いてくれよと。韓国はまあ朝鮮半島だけかかりつきりみたいなのところがあります。それをガイドラインの中に書かせる、これがアメリカの目論みでしょう。

また調整のメカニズム、これはやはり先ほど言ったように、「3. 11の地震では、初動であまりうまくいかなかったよね」と。「だから、平時から常設しよう」ということです。適切な役割分担、日本のコミットを増大しようと、これは今、トランプが言っている通りです。これはもう米国の底流にあると思います。だから誰が大統領になろうと、「アジアの平和については日本がもっとコミットを増大せよ」と言われてくるのは当然だと思

います。あと、効果的、効率的、シームレスな対応。それで2015年4月、2+2で発表し、新ガイドラインを了承しました。

そのときに発表したステートメント（声明）は、興味深いです。ガイドラインよりも軽いかから、比較的言いたいことを言っている、本音が出ているというところがあるのです。ガイドラインには尖閣の安全保障条約、尖閣へのコミットメントについては書いておりません。しかしながら2+2で「安保条約5条下にある」ということを言うわけです。これは日本の大きな外交的な勝利だというふうに思います。

アメリカにそういうふうに使わせた、オバマもそう言わざるを得ないようにした。リベランスについては「日本防衛に対する米国のゆるぎなきコミットメントが中心」と言わせた。

強化された日米同盟というものは、アジア・太平洋の平和と安全の礎（いしずえ）、コーナーストンだと、これはかなり強い言葉です。平和で安定した環境推進の基盤、プラットフォームだと書いてある。分野の拡大については、調整のメカニズム、グローバルな協力、宇宙、サイバー、人道支援、災害派遣、力強い基盤ということだ、「日本も、真剣に我が事として考えなければ、とんでもない約束違反になる」と、いったところがあります。

この文書を見て面白いのは、いかに日本が米国に泣きついたかというのが読み取れます。なんとコミットメントという言葉が12回も使われている。それが12回の内10回がアメリカの日本に対するコミットメント、残り2回が日本のアメリカに対するものです。なんかちょっと「情けないな」という思いはありますが、「ここまでよく言わせたな」という感じはします。

全体の構図としては日本の要求に対するアメリカの尻こみという感がありました。ガイドラインでは言えないから共同発表ではかなり大胆に言っているといったところがあ

6. これまでのガイドラインとの比較