

## はしがき

2013 年末、日本政府は初めてとなる国家安全保障戦略を策定しましたが、その後も北朝鮮の核ミサイル能力の飛躍的な向上や、中国による現状変更の試みと国際秩序の攪乱、そして自国の利益を最優先とするアメリカの同盟政策の変化など、日本を取り巻く安全保障環境は一層厳しくなってきました。当研究所は、2017 年度に安全保障戦略の再検討を行う「安全保障政策のボトムアップレビュー」研究会を立ち上げ、3 年にわたって日本の安全保障戦略と防衛政策のあるべき姿を検討してきました。2018 年度には、同研究会で検討した内容に基づき、当研究所は国家安全保障戦略と防衛計画の大綱に向けた提言を行いました。そして、最終年度は日本政府の新たな防衛計画の大綱もふまえ、さらに検討すべき重要な課題について調査研究を実施しました。

本報告書は、今後日本政府が取り組むべき課題として、北朝鮮や中国の軍事的な脅威への対処に加え、新領域における防衛のあり方、日米同盟の強化、民主制度への干渉、地域協力の拡大などを取り上げ、政策へのインプットを目指しています。日本は国益を最大化するために、深刻化する環境に対応できる安全保障戦略を必要としており、それは単に自衛隊の体制だけの問題ではなく、国全体としての外交・防衛政策の見直しを迫るものがあるというのが当研究会の結論と言えるでしょう。

本報告書が今後の日本の安全保障戦略を考える上で一助となれば幸いです。なお、本報告書の内容は各委員個人の意見であり、所属する組織を代表するものではないことを付け加えます。

令和 2 年 3 月

公益財団法人 日本国際問題研究所理事長  
佐々江 賢一郎

## 研究体制

主査	徳地 秀士	政策研究大学院大学シニアフェロー	
委員	秋本 茂雄	海上保安協会理事長	
	磯部 晃一	ハーバード大学アジア・センター研究員、 川崎重工業戦略顧問、元陸将	
	小原 凡司	笹川平和財団上席研究員	
	神谷 万丈	日本国際問題研究所客員研究員、防衛大学校教授	
	佐橋 亮	東京大学准教授	
	下平 幸二	A&S コンサルティング代表、元空将	
	神保 謙	慶應義塾大学教授	
	高橋 杉雄	防衛研究所政策シミュレーション室長	
	鮎田 英一	鹿島建設顧問、元海将	
	村野 将	ハドソン研究所研究員	
	森 聡	法政大学教授	
	委員兼幹事	中山 泰則	日本国際問題研究所所長代行
		中野 大輔	日本国際問題研究所研究調整部長
小谷 哲男		日本国際問題研究所主任研究員／明海大学教授	

(敬称略、主査以降五十音順)

# 目 次

はしがき

研究体制

総論 安全保障政策ボトムアップレビュー研究会を振り返って

—研究会提言と日本の国家安全保障戦略—

徳地 秀士 …… 1

第1章 日米同盟

—2015 日米ガイドライン及び 2018 防衛大綱策定以降の同盟の実効性向上  
の観点から見た課題—

磯部 晃一 …… 11

第2章 日米同盟のこれから

—同盟強化と対米依存度低減をいかに両立させるか—

神谷 万丈 …… 23

第3章 「自由で開かれたインド太平洋」における安全保障協力

～海洋秩序維持・強化の観点から

鮎田 英一 …… 39

第4章 インド太平洋における海上保安分野の連携・協力・支援

秋本 茂雄 …… 51

第5章 対北朝鮮政策

下平 幸二 …… 63

第6章 中国に対する政策	小原 凡司 …… 75
第7章 政治工作活動と日本の備え	佐橋 亮 …… 87
第8章 「新領域」と日本の安全保障	高橋 杉雄 …… 99
第9章 米中による宇宙ドメインの軍事利用と日本の課題	森 聡 …… 109
第10章 将来戦における米空母の有用性をめぐる議論 —ゲームチェンジャー技術と安全保障政策	小谷 哲男 …… 121

## 総論 安全保障政策ボトムアップレビュー研究会を振り返って —研究会提言と日本の国家安全保障戦略—

徳地 秀士

### 1. 研究会の「提言」と日本の新たな防衛政策①—「国家安全保障戦略」の取扱いについて

当研究会は、2017年度から3年間の予定で研究作業を開始したところ、2018年1月、日本政府が「防衛計画の大綱」（以下「大綱」という。）の見直しの方針を示したことから、安全保障政策の見直しを求める提言を同年中の適切な時期に策定・公表することを第一の目標として作業を行った。その結果、2018年10月10日、政策提言として「揺れる国際秩序に立ち向かう新たな安全保障政策—日本を守るための11の提言—」（以下「提言」という。）を公表した。

この提言は、国際秩序が権威主義国家による挑戦や先進民主主義国家の内部混乱などにより動揺している国際社会の現状、インド太平洋地域における中国や北朝鮮による一方的行動の既成事実化、さらにはいわゆるゲームチェンジャーとなり得る技術革新を背景とした軍事的競争の加速を最近の国際情勢の特徴として指摘し、2013年の「大綱」だけでなく同時に決定された「国家安全保障戦略」の見直しを求めた。この提言は、日本の防衛力を支える基盤が非常に脆弱なものとなっているとの認識の下、日本の防衛力の基盤の大幅な強化と十数年先を見据えた将来投資という観点からのさまざまな提言も含んでいるが、ここで指摘した課題はどれも単に自衛隊の体制だけの問題ではない。国全体としての安全保障政策全般にかかわる問題である。

2018年12月18日に実際に日本政府が決定した新たな「大綱」は、日本を取り巻く安全保障環境が前「大綱」策定時に想定されたよりも「格段に速いスピードで厳しさと不確実性を増している」という認識を示し<sup>1</sup>、また、「宇宙・サイバー・電磁波といった新たな領域の利用の急速な拡大は、陸・海・空という従来 of 物理的な領域における対応を重視してきたこれまでの国家の安全保障の考え方を根本から変えようとしている」との認識も示している<sup>2</sup>。

新「大綱」が「これまでに直面したことのない安全保障環境の現実に正面から向き合う旨を表明した<sup>3</sup>ことは評価できるが、今日、「体制間競争」あるいは「新冷戦」といった言葉で表現される状況がこれからの日本の安全保障に突きつけている課題は、「大綱」という枠の中だけで取り扱うには余りに大きなものであり、自ずと限界がある。もちろん、「大綱」は防衛省・自衛隊だけのものではなく、政府全体としての意思表示であり、かつ、そ

ここで扱われる課題は自衛隊の将来体制だけではないが、その中心的課題は自衛隊の将来体制、特に量的規模の目標水準を定めることにある。「国家安全保障戦略」が策定されるようになった今日においては、新たな状況を踏まえた国全体としての安全保障政策全般の見取り図は、「国家安全保障戦略」を更新することによって示されるべきものとなっているのである。

日本政府は、「国家安全保障戦略」の評価に関し、「現下の安全保障環境と国家安全保障上の課題は、引き続き中長期的方向性を見定める必要はあるものの、全体として見れば、本戦略で示された基本的な認識の枠内にあると考えられる」との認識である<sup>4</sup>。「国家安全保障戦略」の見直しはそれなりの政治的エネルギーを要するものであるし、そこに示された理念、国益、目標や多くの課題は今も根本的には変化していかろうじて言えるかもしれない。また、「国家安全保障戦略」の中の細かな記述については、新「大綱」によって事実上置き換えられた部分がないとは言えないだろう。しかし、たとえそうであっても、日本の置かれた戦略的な位置が既に変化しているとすれば、目標に至る道筋も自ずと変更を迫られるはずである。その意味では、「国家安全保障戦略」を新たなものにするという選択肢も十分にあり得たのではないかと考えられる。

## 2. 研究会の「提言」と日本の新たな防衛政策②—新「大綱」の評価

2018年、政府は上記のとおり、「国家安全保障戦略」の見直しは行わず、「大綱」のみを新たなものとするとともに、これに基づく最初の5年計画として新「中期防衛力整備計画」（以下「中期防」という。）を策定した。この「大綱」は新たな要素を幾つも盛り込むとともに、従来の「大綱」と比べかなり大きな意気込みを表現したものとなった。ここでは主として、当研究会の「提言」の「基本的方針」6項目との関係で、「大綱」の内容を振り返って若干の評価を試みることにしたい。

「提言」は、今後の日本の安全保障・防衛政策の柱として、①中国による国際秩序攪乱と米国第一主義への対応、②日本の国としての総力を挙げた防衛体制と日米同盟の抑止力、③中国への抑止と関与、④日本周辺地域の安全保障環境の改善とインド太平洋地域の安全保障環境への関与、⑤北朝鮮への抑止と関与、および⑥現状の変革と未来への投資、の6項目を掲げた。

このうち、まず中国については、「大綱」は、「我が国を含む地域と国際社会の安全保障上の強い懸念となっており、今後も強い関心を持って注視していく必要がある」との認識<sup>5</sup>に立ち、宇宙、サイバー、電磁波、海洋、グレーゾーンの事態への対応も含めて総合的な防衛体制の構築を掲げており、中国の脅威に対する対応を最優先の課題として掲げている。本

報告書の小原凡司論文からも分かるとおり、新「大綱」策定後状況はさらに深刻化しており、中国に関しては引き続き最大の関心をもって警戒していくことが必要である。

また、日米同盟については、米国が「同盟国やパートナー国に対しては、防衛のコミットメントを維持し、戦力の前方展開を継続するとともに、インド太平洋地域を優先地域と位置付け、同盟とパートナーシップを強化するとの方針を掲げている」との認識を表明し<sup>6</sup>、日米安全保障体制を「我が国の安全保障の基軸」と位置づけ、日米同盟を一層強化していく方針を打ち出している<sup>7</sup>。

なお、米国が「同盟国との協力がより重要になっているとの認識を示している」という「大綱」の指摘<sup>8</sup>は、米国全体についての指摘としてはおそらく正しいが、ドナルド・トランプ大統領がそう考えているかは疑わしいところであり、本来であれば、大統領の言動との関係についてより丁寧な説明を行うことが国民に対して必要であろう。そのような説明は、「大綱」の中で行うにはなじまないかもしれないが、そうであれば、政府全体としては、別途何らかの工夫をしてもよかったのではないだろうか。

中国に対してコストを賦課するには、抑止力の強化のための日本自身の努力と日米同盟の強化が不可欠であるが、他方で、中国との間の信頼醸成と危機管理も重要である。この点に関しては、「大綱」は、「中国には、地域や国際社会において、より協調的な形で積極的な役割を果たすことが強く期待される」とのメッセージを含んでいる<sup>9</sup>とともに、「安全保障協力」の一環としての「防衛協力・交流の推進」の中で、「中国との間では、相互理解・信頼関係を増進するため、多層的な対話や交流を推進する」とし、海空連絡メカニズムの「両国間の信頼関係の構築に資する形」での運用等について言及している<sup>10</sup>。このことは、中国に対するバランスのとれた対応と評価できるだろうが、抑止力の維持と「多層的な対話や交流」のバランスを適切に取り続けることは困難な課題である。米中の戦略的競争関係は抑止力の維持・強化をわれわれに迫るが、その分だけ中国との信頼関係の構築の必要性も増大する。しかしながら、2019年度末の時点において、米中貿易戦争は一時的に休止状況にあるものの、新型コロナウイルスの拡散への対応を巡って相互信頼の低下や交流停滞の長期化も懸念される。また、これが安全保障分野における相互協力の契機を提供する可能性は少なくとも短期的には考えにくい。引き続き状況は流動的であり、注視を怠ることはできない。

次に、当研究会が「提言」の中で指摘したインド太平洋地域の安全保障環境への関与に関しては、「大綱」は、日米同盟関係が「我が国のみならず、インド太平洋地域、さらには国際社会の平和と安定及び繁栄に大きな役割を果たしている」とし<sup>11</sup>「自由で開かれた海洋秩序を維持・強化することを含め、望ましい安全保障環境を創出するため、インド太平

洋地域における日米両国のプレゼンスを高めることも勘案しつつ」日米共同の活動を実施するとする<sup>12</sup>とともに、諸外国との安全保障協力の強化について、「自由で開かれたインド太平洋というビジョンを踏まえ、地域の特性や相手国の実情を考慮しつつ、多角的・多層的な安全保障協力を戦略的に推進する」としている<sup>13</sup>。日米同盟協力に関しても、諸外国との安全保障協力に関しても、幾つもの重要な具体的な項目を掲げており、インド太平洋地域の安全保障環境の改善により積極的に関与する意思表示と受け止めることができる。ただし、「自由で開かれたインド太平洋というビジョン」についての日本政府の説明によれば、「法の支配、航行の自由、自由貿易等の普及・定着」および「経済的繁栄の追求」と並び「平和と安定の確保」が日本の取組の三本柱の一つとなっているものの、その主たる内容は「能力構築」と「人道支援・災害救援分野等」とされているだけであり<sup>14</sup>、同ビジョンの安全保障的側面の全体像は明確ではない。また、本報告書の秋本茂雄論文および鮎田英一論文が指摘する重要な論点は、これまで日本政府が説明してきた同ビジョンの枠を超えるものを含んでいる。自由で開かれたインド太平洋という考え方は国家安全保障戦略の策定前からあるという声もある<sup>15</sup>が、少なくとも日本においてそれが「戦略」あるいは「構想」としてある程度明らかになったのは「国家安全保障戦略」の策定より後のことであり、このことに鑑みても、「国家安全保障戦略」は既に見直しの時期を迎えているといえる。つまり、「自由で開かれたインド太平洋というビジョン」の安全保障的側面の明確な定義を含む新たな「国家安全保障戦略」を策定することが必要であるということここでは指摘しておきたい。

なお、ここで、「インド太平洋」と日米同盟の意義・役割について一つコメントしておきたい。日米同盟の意義・役割について、「国家安全保障戦略」では、「過去 60 年余にわたり、我が国の平和と安全及びアジア太平洋地域の平和と安定に不可欠な役割を果たすとともに、近年では、国際社会の平和と安定及び繁栄にもより重要な役割を果たしてきた」とされ<sup>16</sup>、前「大綱」では、「我が国のみならず、アジア太平洋地域、さらには世界全体の安定と繁栄のための「公共財」として機能している」とされている<sup>17</sup>が、新「大綱」では、上記のとおり「我が国のみならず、インド太平洋地域、さらには国際社会の平和と安定及び繁栄に大きな役割を果たしている」とされている<sup>18</sup>のである。つまり、「アジア太平洋」を「インド太平洋」に置き換えたことにより、日米同盟の意義・役割が再定義されているのである。もともと世界全体のためになっていると評価していたのであるから、アジア太平洋をインド太平洋と置き換えたことによって意味が決定的に異なるものになるわけではないが、日米同盟を含む米国のこの地域における同盟ネットワークを「インド太平洋地域の同盟ネットワーク」と呼ぶのには若干の違和感があることでもあり、日米同盟関係についてこのよ



うな新たな意義づけを行うには、それなりのオープンな議論があってもよかつたのではないかと考える次第である。

また、北朝鮮の問題については、当研究会の提言は、北朝鮮の軍事的能力の削減が実現しない限りこれに対する対処能力の強化が引き続き必要との立場である。この点に関し、「大綱」は、「弾道ミサイルに搭載するための核兵器の小型化・弾頭化を既に実現しているとみられる」との認識を示すとともに、「北朝鮮の核・ミサイル能力に本質的な変化は生じていない」と述べ、さらに「北朝鮮の軍事動向は、我が国の安全に対する重大かつ差し迫った脅威であり、地域及び国際社会の平和と安全を著しく損なうものとなっている」として非常に厳しい認識を示し<sup>19</sup>、ミサイル防衛能力の強化などを図ることとしている。今後の米朝関係の変化については常に要注意であるが、米朝間の表面的な言葉のやりとりで惑わされてはならない。本報告書の下平幸二論文が指摘するとおり、地理的に北朝鮮の軍事的脅威に直接晒される日本は、米朝交渉等の動向にかかわらず、北朝鮮の各種脅威に対する備えを確実に進めていかなければならない。中国に対する脅威認識の高まりと「インド太平洋」に対する関心の高まりにより、北朝鮮問題に対する対応についての関心が弱まることのないようにしていかなければならないと考える。その意味でも、「インド太平洋」の明確な位置づけを含む、安全保障政策の全体像としての「国家安全保障戦略」が求められるのである。

最後に、日本の防衛力を支える基盤の強化に関しては、「大綱」は、従来の「大綱」に比べて格段に力を入れているということは閣議決定の文言から明らかである。前「大綱」では、「各自衛隊の体制」の次に「防衛力の能力発揮のための基盤」という項を設け<sup>20</sup>、ここに訓練・演習、運用基盤、人事教育等の11項目の記述があったが、新「大綱」では、「自衛隊の体制等」の前に「防衛力の中心構成要素の強化における優先事項」という一項を新たに設け<sup>21</sup>、この中に人的基盤、技術基盤、産業基盤など、従来「防衛力の能力発揮のための基盤」に入っていた事項の幾つかをここに移しており、これらの項目を重視していることがうかがわれる。

特に、人的基盤の強化が格段に重視されているのは文言上明らかである。このことは、人口減少と少子化、若年人口の高学歴化を踏まえれば当然であるが、人口動態のこうした変化はかねてより指摘されてきたことであり、しかも陸上自衛隊の編成定数は削減されず据え置かれたことからますます自衛官募集環境は厳しくなっている。また、この問題に特効薬があるとは考えにくい。したがって、この問題の深刻さをしっかりと国民全体に訴える必要があるし、国を挙げた大きな仕組みが必要であろう。

また、従来は「防衛力の能力発揮のための基盤」の中で「防衛生産・技術基盤」として

一括りになっていたものを「技術基盤の強化」と「産業基盤の強靱化」として「強化」の優先事項に入れたことも新「大綱」の特色である。日本の防衛産業は経営資源上、民生事業に依存した事業形態になっているので、日本のモノづくり産業全体の経営が豊かにならない限り防衛事業は常に存続のリスクを抱えている<sup>22</sup>。したがって、日本の防衛産業基盤の強靱化は本来複雑な課題だが、輸入装備品の拡大や装備品の維持経費の増大等に伴い、課題はさらに深刻化している。新「大綱」も新「中期防」も、競争原理の導入による防衛産業の競争力の強化を重視し、「中期防」では「企業の再編や統合も視野に」入れており<sup>23</sup>、今後の注目点の一つであろう。

### 3. 残された幾つかの課題について

当研究会の「提言」で具体的に指摘した事項のうち幾つかのものは「大綱」に取り入れられたが、取り入れられなかったものもある。「提言」の「提言 2」で小原凡司が指摘し、かつ、本報告書の磯部晃一論文が指摘する、自衛隊の常設統合司令部の創設もその重要な一例である。

本稿では、紙面の制限もあるので、2点だけ指摘しておきたい。

第一はグレーゾーン事態への対処についてである。当研究会の「提言」の「提言 1」では、「グレーゾーン事態への対処について再度検討を行い、シームレスな対応を行い得る法整備に努めるべきである」と指摘した。「大綱」は、「我が国を取り巻く安全保障環境」の中で、「いわゆるグレーゾーンの事態は、国家間の競争の一環として長期にわたり継続する傾向にあり、今後、更に増加・拡大していく可能性がある。こうしたグレーゾーンの事態は、明確な兆候のないまま、より重大な事態へと急速に発展していくリスクをはらんでいる。さらに、いわゆる「ハイブリッド戦」のような、軍事と非軍事の境界を意図的に曖昧にした現状変更の手法は、相手方に軍事面にとどまらない複雑な対応を強いている」としている<sup>24</sup>。こうした認識は、前「大綱」の「領土や主権、海洋における経済権益等をめぐるグレーゾーンの事態が長期化する傾向が生じており、これらがより重大な事態に転じる可能性が懸念されている」との認識<sup>25</sup>をさらに進めたものとして評価できる。

しかしながら、こうした事態への対応に関してはかなり曖昧であり、「領空侵犯や領海侵入といった我が国の主権を侵害する行為に対し、警察機関等とも連携しつつ、即時に適切な措置を講じる」とされている<sup>26</sup>だけである。中国の海警局が国家海洋局から武装警察の下に置かれ、中央軍事委員会の統制の下に置かれるようになり、その任務、権限、軍との関係などについて不透明感が広がっている今、実態の解明は当然必要であるが、いずれにしても日本としては、国として持てる力を有機的に活用して国としての毅然とした対応を

示すとともに、事態を適切にコントロールしていく必要がある。とすれば、今、海上保安庁と自衛隊との連携についても「従来の延長線上でない」対応が求められていると言えるのではないかと。

また、本報告書の高橋杉雄論文は、宇宙・サイバー・電磁波によって構成される新領域がグレーゾーン事態においても大きな効果を発揮する可能性が高いことを指摘し、自衛隊だけでなく、警察や海上保安庁などの法執行機関も新領域に関する能力を高めていかなければならないと指摘するとともに、新領域における自衛隊と法執行機関の連携の強化の必要性も訴えている。日本はこうした点を含めて今後さらに検討を深めていくことが求められているが、実はこれも、「大綱」の見直しという枠組みの下での検討には限界があるだろう。やはり、「国家安全保障戦略」の枠組みの中で論じられるべきものと考えられる。その意味でも、「国家安全保障戦略」は見直されて然るべきだろう。

もう一つは、いわゆる「反撃能力」についてである。当研究会の「提言」の「提言3」では、「攻守最適混合の模索」の中で、「これまで日米間では、自衛隊が「盾」、米軍が「矛」となる役割分担を行ってきたが、今後は相手のミサイル戦力に対する米軍の打撃力を自衛隊が補うため……自衛隊自身がミサイル脅威への反撃能力を保有することが望ましい」と指摘した。他方、「大綱」は、「スタンド・オフ防衛能力」とは別に「総合ミサイル防空能力」の項目の中で、「日米間の基本的な役割分担を踏まえ、日米同盟全体の抑止力の強化のため、ミサイル発射手段等に対する我が国の対応能力の在り方についても引き続き検討の上、必要な措置を講ずる」としている<sup>27</sup>。結論は先送りされ、かつ、前「大綱」におけるこの課題の表現ぶりと比較すると言葉が微妙に控えめになっている。これは非常に機微な点を含む課題であるということは理解できるし、単なる個別装備の問題ではなく自衛隊全体の防衛構想と体制の問題であるから、簡単に結論付けることができるものではないということも理解できるが、前「大綱」の下における検討の結果、どこまで検討が進み、いかなる課題があり、どのような方向で今検討がなされているか、という点についてもう少し明らかにすることはできないものだろうか。少なくとも、そうしたオープンな議論になじむ論点は幾つもあると考えられる。透明性を高める工夫が望まれるところである。

#### 4. 今後への期待

「大綱」は「我が国が持てる力を総合する防衛体制を構築する」としている<sup>28</sup>。政府としての強い意気込みは「大綱」の言葉の端々に感じられるが、問題はこうした力強い言葉をどう実行していくかということである。人材の確保・育成、生産・技術基盤の確保、情報能力の強化といった困難かつ長期間を要する施策や、活動経費を含めた予算全般の充実な

ど、多くの事柄が必要である。少なくとも「大綱」に書かれたことが間違いなく効果的に実施されて初めてこの「大綱」が適正に評価されることとなると考えられる。

「大綱」は防衛省・自衛隊だけでなく政府全体としての取組を定めた枠組みであり、上記のようなさまざまな問題はいずれも政府全体として取り組むべき課題である。また、日米同盟については、本報告書の磯部論文が提起する第一の課題である、同盟調整メカニズムの改善もまた、政府全体の課題である。「日米防衛協力のための指針」が日米安全保障協議委員会、すなわち両国の外交・防衛当局間の「2+2」という枠組みの中で策定されたものであることから、磯部論文が提起するような課題が生ずるのである。こうした課題も、真に政府全体として取り組むべきものなのである。その意味で、「大綱」上の多くの課題と同様である。

「大綱」に基づく「中期防」を着実に実施していくことが当面の課題であるが、2023年には新「中期防」を策定するだけでなく、再び「大綱」を見直す必要が生ずるかもしれない。いずれにしても、そのときには策定後10年を経過する「国家安全保障戦略」の見直しは必至であろう。2023年を目指すとしても、残り時間は3年である。決して長い時間ではない。内容が充実し、質の高い戦略を構築することができるよう、オープンで活発な議論を期待したい。

## —注—

- 1 国家安全保障会議決定、閣議決定「平成31年度以降に係る防衛計画の大綱について」2018年12月18日、6頁。
- 2 同上、1頁。
- 3 同上、8頁。
- 4 内閣官房「「国家安全保障戦略」の現時点での評価について」2018年12月18日、1頁。
- 5 国家安全保障会議決定、閣議決定「平成31年度以降に係る防衛計画の大綱」5頁。
- 6 同上、4頁。
- 7 同上、12頁。
- 8 同上、12頁。
- 9 同上、5頁。
- 10 同上、15頁。
- 11 同上、12頁。
- 12 同上、13頁。
- 13 同上、14頁。
- 14 「自由で開かれたインド太平洋に向けて」外務省、2019年11月、2頁  
<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000407642.pdf>>2020年2月9日アクセス。
- 15 「安全保障と防衛力に関する懇談会」（第3回会合）議事要旨」首相官邸、2018年10月2日、3頁  
<[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzen\\_bouei2/dai3/gijiyousi.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzen_bouei2/dai3/gijiyousi.pdf)>2020年2月9日アクセス。
- 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、18頁。
- 17 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」2013年12月17日、7頁。

- 18 国家安全保障会議決定、閣議決定「平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱について」12 頁。
- 19 同上、5 頁。
- 20 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」22～26 頁。
- 21 国家安全保障会議決定、閣議決定「平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱について」21～23 頁。
- 22 防衛生産・技術基盤研究会『防衛生産・技術基盤研究会最終報告－「生きた戦略」の構築に向けて－』2012 年 6 月、13～14 頁。
- 23 国家安全保障会議決定、閣議決定「中期防衛力整備計画（平成 31 年度～平成 35 年度）について」2018 年 12 月 18 日、19～20 頁。
- 24 国家安全保障会議決定、閣議決定「平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱について」、2～3 頁。
- 25 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」2 頁。
- 26 国家安全保障会議決定、閣議決定「平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱について」10 頁。
- 27 同上、20 頁。
- 28 同上、8 頁。



## 第1章 日米同盟

### －2015 日米ガイドライン及び2018 防衛大綱策定以降の 同盟の実効性向上の観点から見た課題－

磯部 晃一

#### はじめに

1960年1月に締結された「日本国とアメリカ合衆国との相互協力及び安全保障条約」（以降、日米安保条約と称する。）は、令和の御代になって初めての新年を迎えた本年1月19日にちょうど60年という節目を迎えた。人間に例えれば、日米安保条約も還暦を迎えたことになる。同日、外務省飯倉公館において、安倍晋三内閣総理大臣、麻生太郎副総理兼財務大臣をはじめ日米両国の関係者等約250名が参加して、日米安保条約60周年を記念するレセプションが開催された。安倍総理は挨拶の中で、「いまや、日米安保条約は、いつの時代にも増して不滅の柱。アジアと、インド・太平洋、世界の平和を守り、繁栄を保証する不動の柱<sup>1</sup>」であるとして、日米同盟は二国間同盟のみならず、世界の平和と繁栄に貢献していることを強調した。

「日米防衛協力のための指針」（以降、ガイドラインと称する。）が初めて策定されたのは、日米安保条約が改定されてから、実に18年の歳月を経てからである。当初の約20年間というものは、現在のように共同対処の態勢が整っている同盟軍同士といえるような関係にまでは至っていなかった。1954年に発足した草創期の自衛隊は、第1次から第4次までの累次の防衛力整備計画に基づき装備品を調達し、実力を養成する時期であった。

こうした状況の中で、自衛隊と米軍がより緊密に共同して対処できるように体制整備を始めた嚆矢が1978年のガイドラインであった。本章では、ガイドライン改定を通じて、いかに日米同盟が深化していったのかを概観する。次いで、同盟の実効性向上の観点から2018防衛大綱策定以降に残されている課題について考察することとする。

#### 1. 3次にわたるガイドラインの策定

ガイドラインは、過去に三度、日米両政府間で策定されている。最初のガイドラインが東西冷戦下の1978年11月、二度目が1997年9月、三度目が2015年4月に日米安全保障協議委員会です承されている。ガイドラインの策定経緯に関する論文としては、徳地秀士氏の『日米防衛協力のための指針』からみた同盟関係－『指針』の役割の変化を中心として－<sup>2</sup>などがある。

### (1) 1978 ガイドライン

最初の1978ガイドラインは、主に日本に対する侵略に際して、それを未然に防止するための態勢や、武力攻撃が生じた際の日米での共同対処のあり方について規定したものである。日本以外の極東における事態で日本の安全に重要な影響を与える場合の日米間の協力については、情勢の変化に応じ随時協議するとされ、かつ、米軍による自衛隊の基地の共同使用や便宜供与のあり方について研究するとされた。

作戦構想について、自衛隊は主として日本の領域及びその周辺海空域において防勢作戦を行い、米軍は自衛隊の行う作戦を支援する。米軍は、また、自衛隊の能力の及ばない機能を補完するための作戦を実施するとして、自衛隊が日本の周辺海空域を含む領域において防勢的な、いわば、「盾」の役割を遂行し、米軍が自衛隊の能力では及ばない機能、すなわち、攻勢的な「矛」の役割を担うことを原則とした。

このガイドラインで最も注目すべき箇所は、「侵略を未然に防止する態勢」の第2項1「自衛隊及び米軍は、日本防衛のための整合のとれた作戦を円滑かつ効果的に共同して実施するため、共同作戦計画についての研究<sup>3</sup>を行う。また、必要な共同演習及び共同訓練を適時実施する」である。この文言が、それまで懸案であった日米共同作戦に関する研究を開始する根拠となった。しかしながら、記述のとおり、あくまで共同作戦についての研究にとどまった。次に、「共同演習及び共同訓練を適時実施」との規定は、1978ガイドライン以降、自衛隊と米軍の間において具現されていった。陸上自衛隊では、1981年度に共同訓練を開始し、海上自衛隊は1955年度から逐次対潜訓練や掃海訓練を米海軍と実施していたところ、84年度にリムパック演習に初参加した。また、航空自衛隊においては、1978年度に戦闘機戦闘訓練に着手した。

こうした共同作戦計画の研究や日米共同演習などを積み重ねることにより、1980年代以降、自衛隊と米軍の相互理解や連携は徐々に深まっていった。

### (2) 1997 ガイドライン

冷戦の終結を受けて、ポスト冷戦期の日米協力の向かうべき方向を規定したのが、1997ガイドラインである。

1989年に冷戦が終結し、安全保障環境は劇的に変化した。ソ連の崩壊により、極東ロシア軍の軍事活動も格段に低下した。他方で、北東アジアでは、北朝鮮が1993年4月に核兵器不拡散条約(NPT)からの脱退を宣言し、北朝鮮の核兵器開発疑惑や地対地ミサイルの長射程化の研究開発などをめぐり緊張が高まった。

こうした情勢を背景に、日米両国首脳は、1996年4月「日米安全保障共同宣言」<sup>4</sup>を発出



した。共同宣言は、冒頭において、「日本と米国との間の堅固な同盟関係は、冷戦の期間中、アジア太平洋地域の平和と安全の確保に役立った。我々の同盟関係は、この地域の力強い経済成長の土台であり続ける。両首脳は、日米両国の将来の安全と繁栄がアジア太平洋地域の将来と密接に結びついている」と宣言し、冷戦の戦いに勝利し、その後もアジア太平洋地域の安全と繁栄にとって日米安保体制が重要な役割を引き続き果たしていることを強調した。同宣言において、ガイドラインの見直しを行うことも明記された。

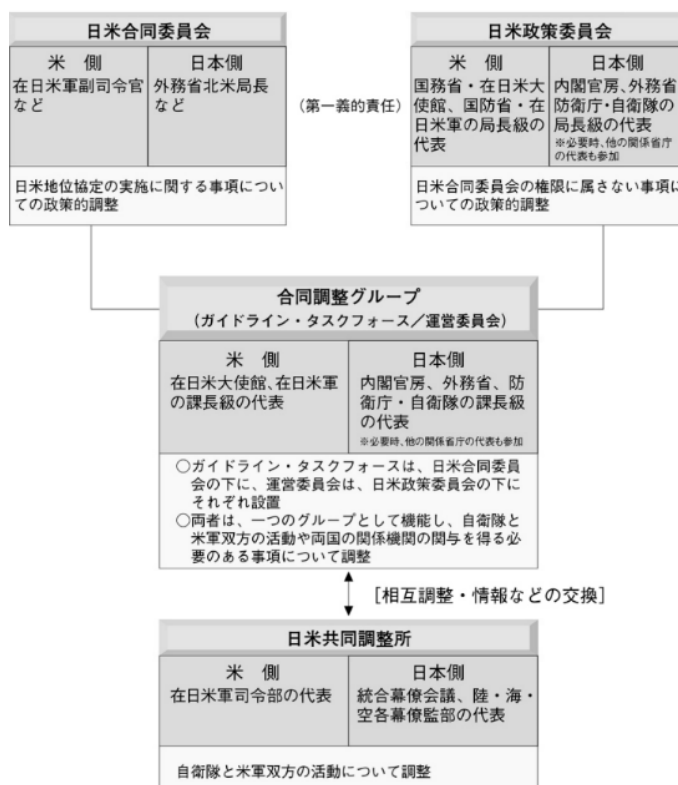
1997 ガイドラインでは、日米間の役割や協力の在り方を、1) 平素から行う協力、2) 日本に対する武力攻撃に際しての対処行動等、3) 周辺事態における協力など、に区分して規定した。

同ガイドラインでは、日本有事における日米共同対処のみならず、周辺事態における協力を明記した点が特徴である。北朝鮮による挑発的な活動が継続される中で、具体的には、救援活動や避難民への対応、捜索・救難活動、非戦闘員を退避させるための活動などの場面において、日米がいかに協力し連携するかについて規定した。

同ガイドラインにおいて、初めて二国間の「調整メカニズム<sup>5</sup>」について言及された。調整のメカニズムは、事態発生時以降の日米間での連携調整にとって極めて重要な規定である。あらかじめ、いかなる調整のメカニズムを構築しておくかは共同対処の成否を左右すると言っても過言ではない。「調整メカニズム」は、緊急事態において迅速に立ち上げられるよう平素から構築しておくこととされたが、一方で、武力攻撃が差し迫っている場合、日米間の調整メカニズムの運用を早期に開始する、と規定されており、情勢が緊迫してきた際に日米間で協議して、同メカニズムを立ち上げるか否かのプロセスを経る必要があった。

計画の検討については、日本有事に対する共同作戦計画と周辺事態に対する相互協力計

調整メカニズムの構成



画の二つの計画を検討することとされた。この二つの計画の整合を図るよう留意することにより、周辺事態が日本に対する武力攻撃に波及する可能性のある場合又は両者が同時に生起する場合に適切に対応し得るように企図した。

1997 ガイドラインは、日本における武力攻撃事態のみならず、周辺事態などにも日米協力を適用する拡がりを持ったガイドラインであった。

### (3) 2015 ガイドライン

1997 ガイドラインが策定されて以降、周辺国の軍事活動の活発化、国際テロ組織などの新たな脅威の発生、宇宙・サイバー空間におけるリスクの顕在化などがクローズアップされるようになった。加えて、2011年3月に日本を襲った東日本大震災におけるトモダチ作戦もガイドライン策定に影響を及ぼした。2012年末に、安倍首相から小野寺五典防衛大臣にガイドラインの見直しの検討が指示され、2015年4月に日米安全保障協議委員会において、新ガイドラインが了承された。

2015 ガイドラインのポイントは、1) 我が国の平和・安全の確保をガイドラインの中核的役割として維持し、そのための協力を充実・強化すること、2) 地域・グローバル、そして宇宙・サイバーといった分野における日米同盟の協力の拡がりに対応すること、3) 日米協力の実効性を確保するための仕組みを確保すること、の三点を挙げる<sup>6</sup>。

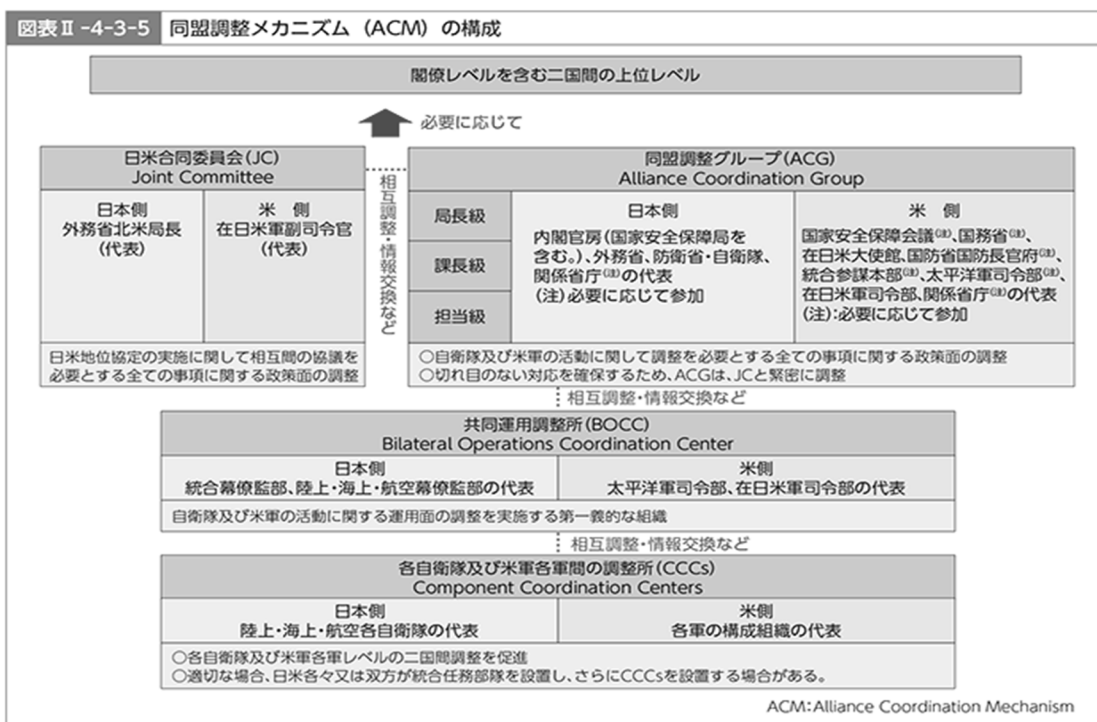
一点目の日米協力の充実・強化については、具体的には、平時からの協力、日本の平和及び安全に対して発生する脅威への対処、日本に対する武力攻撃への対処、日本以外の国に対する武力攻撃への対処、そして最後に、日本における大規模災害への対処などの様々な事態に、切れ目のない、シームレスな日米協力を謳っている点が特徴である。共同計画については、1997 ガイドラインでの「共同作戦計画についての検討」から、「共同計画を策定し及び更新する」となり、共同作戦計画を明示的に策定するとの表現に改められた。

第二の同盟協力の拡がりへの対応については、日米両政府は、二国間協力のみならず、「三か国及び多国間の安全保障及び防衛協力を推進し強化する」と明示している。宇宙及びサイバー空間に関する協力も新たに盛り込んだ。

最後の実効性を確保するための仕組みについては、「同盟調整メカニズム」を新たに設け、平時からシームレスに対応する枠組みが構築されたことや日米共同対処を可能とするため平時において日米共同計画策定を目的として、共同計画策定メカニズムを確立した意義は大きい。

日米両政府は、策定された2015 ガイドラインに基づき、2015年11月に図<sup>7</sup>のような同盟調整メカニズム (ACM) を設置した。政策レベルでは、同盟調整グループ (ACG) が自

衛隊及び米軍の活動に関して調整を必要とするすべての事項に関する政策面の調整を担任することになった。日本側の参加機関は、内閣官房、外務省、防衛省・自衛隊、そして注書きとして、必要に応じて関係省庁の代表となった。さらに、必要に応じて、閣僚レベルを含む二国間の上位レベルで調整するとされた。



ガイドライン改定に伴い規定された日米共同調整メカニズムについては、東日本大震災からの教訓によるところが多い。東日本大震災後の日米調整は、中央司令部から救援活動の現地に至る多層にわたって、シームレスな「面」の形で行われた<sup>8</sup>。2012年11月に最終的にとりまとめられた防衛省の「東日本大震災への対応に関する教訓事項」の日米共同の「改善事項及び今後の方向性」という項目の中では、「日米間で迅速かつ円滑に必要な調整が実施できるよう、日米双方の指揮統制システムを明確化するとともに、各種事態に対応するための調整メカニズムのあり方について協議中<sup>9</sup>」とされ、「日米調整所の位置付けについては、関係省庁と連携し検討を実施中<sup>10</sup>」として、震災の教訓を踏まえて、あるべき調整メカニズムを検討していたことがわかる。また、2014年11月にグレーゾーンの事態に対しては、まさにシームレスな対応が必要となるため、スイッチをオンにしたりオフにしたりする形のメカニズムでは、適切な対応が行えないことが懸念される<sup>11</sup>との課題が指摘されている。

東日本大震災の教訓による 2015 ガイドラインへの具体的な反映には、次の事項を挙げ

ることができる。まず、「切れ目のない、力強い、柔軟かつ実効的な日米共同の対応」をうたっている点である。それと関連して、「同盟調整メカニズム」の規定の中で、「平時から緊急事態までのあらゆる段階において」政策面、運用面の調整を強化するとされた点が挙げられる。事態が差し迫った場合に、2015 ガイドラインでは、メカニズムを立ち上げるか否かのプロセスを経ることなく、平素から日米間で調整できる枠組みとなった。

さらに、東日本大震災の直接的な教訓として、日本における大規模災害への対処における協力という項目が追加され、具体的には米国による日本への支援の実施、同盟調整メカニズムの活用、そして米軍の災害関連訓練への参加が盛り込まれた。

2015 ガイドラインは、共同計画の策定を明示するとともに、我が国への武力攻撃への対処行動、日本以外の国に対する武力攻撃への対処行動、さらには、日本における大規模災害への対処における協力、地域・グローバルな協力、宇宙サイバー空間における協力などほぼ考え得る事態を包含する内容となっており、原則的な協力で触れた 1978 ガイドライン、そして、周辺事態を盛り込んだ 1997 ガイドラインに比して、日米協力の広がりや深さが格段に充実した。あわせて、平時から利用可能な同盟調整メカニズムを設置して、あらゆる状況に切れ目のなく日米が協力して対処する態勢を構築した意義は大きい。

## 2. 2018 防衛大綱における日米同盟

2015 ガイドラインが策定されてから3年8か月後の2018年12月、2018 防衛大綱<sup>12</sup>が閣議決定された。岩屋毅防衛大臣は、閣議決定後の記者会見で、厳しさと不確実性を増す日本を取り巻く安全保障環境を踏まえ、日本自身の防衛努力により「多次元統合防衛力」を構築するとともに、日米安保体制については、ガイドラインの役割分担の下、引き続き日米同盟を強化し、「自由で開かれたインド太平洋」というビジョンを踏まえて、多角的・多層的に安全保障協力を推進すると述べた<sup>13</sup>。

同大綱における日米同盟関連部分は、III「我が国の防衛の基本方針」の「2 日米同盟の強化」に記述されている。

普遍的価値と戦略的利益を共有する米国との一層の関係強化が日本の安全保障にとってこれまで以上に重要になっているとの認識の下、「日米同盟は、平和安全法制により新たに可能となった活動等を通じて、これまで強化されてきたが、我が国を取り巻く安全保障環境が格段に速いスピードで厳しさと不確実性を増す中で、我が国の防衛の目標を達成するためには、『日米防衛協力のための指針』の下で、一層の強化を図ることが必要<sup>14</sup>」との認識を示し、次の三点を強調している。

第一は、日米同盟の抑止力と対処力の強化である。平時から有事までのあらゆる事態や

災害などに際しても、情報の共有に努め、全ての関係機関を含む両国間の実効的かつ円滑な調整を行うこと、宇宙・サイバーの新領域における協力、総合ミサイル防空、共同訓練・演習、共同のISR活動及び日米共同による柔軟に選択される抑止措置の拡大・深化、共同計画の策定・更新の推進を図るとした。

第二に、幅広い分野における協力の強化・拡大については、インド太平洋地域において、能力構築支援、人道支援・災害救援、海賊対処などの共通の活動を通じて、同地域における日米両国のプレゼンスを高めること、装備・技術・研究開発・調達分野などでの協力、施設の共同使用など幅広い分野で協力を強化するとした。

最後に、在日米軍駐留に関する施策の着実な実施については、在日米軍再編を進め、米軍の抑止力を維持しつつ、地元、特に沖縄の負担を軽減していくとした。

総じて、2018大綱における日米同盟に関する記述は、2015ガイドラインの考え方を踏襲し、ガイドラインでうたっている方向性をより具体的な施策に落とし込む内容となっている。

### 3. 今後の課題

これまで見てきた二度のガイドラインの改定や2018防衛大綱は、一層厳しくなる日本を取り巻く安全保障環境やサイバー・宇宙などの新たな領域での脅威の増大を的確にとらえ、基本的に日米同盟をより強化する内容となっている。ガイドラインの重点は米国の対日防衛コミットメントの具体的在り方の明確化から日本の役割の拡大に移ってきた<sup>15</sup>との指摘もある。

2015ガイドライン策定以降、運用面の改善について指摘しているレポートとしては、確認できる範囲で、笹川平和財団のポリシー・メモランダムなどがある。しかしながら、具体的な改善方向まで示しているものは見当たらない<sup>16</sup>。

ここでは、平時から武力攻撃事態等までの様々な事態に際して日米同盟の実効性をさらに向上させるために政策及び運用面で如何なる課題があるのかを考察する。

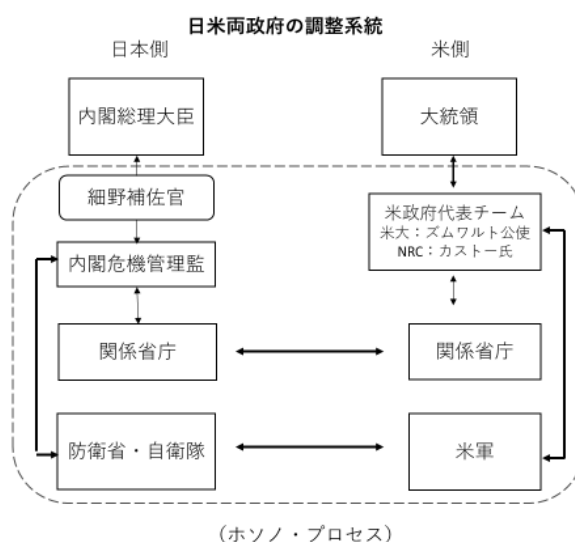
#### (1) 政策面での課題 — 「同盟調整メカニズム」の改善—

2015ガイドラインでレビューしたように、日米調整のためのメカニズムについては、東日本大震災でのトモダチ作戦の教訓を導き出し、1997ガイドラインよりもさらに改善されてきた。しかしながら、2015ガイドラインをもってしても改善すべき点はまだ残されている。東日本大震災における日米合同調整会合から紐解くこととしたい。

東日本大震災の際に、自衛隊と米軍は速やかに調整所を立ち上げ、トモダチ作戦を始動

した。自衛隊と米軍の調整は、防衛省市ヶ谷で、また、現場レベルでは仙台の東北方面総監部で行われた。しかしながら、福島第一原発事故の深刻化に伴い、複合災害の様相を呈してきた状況となり、多くの関係省庁・機関が参加して調整する必要が生じていた。東京電力や原子力保安院、経済産業省、総務省消防庁、厚生労働省、文部科学省、警察庁など関係省庁も含んだ日本側とそれに相当する米側関係者が一堂に会して調整することが喫緊の課題となったのである。こうした状況の中で、発災から11日たってようやく発足したのが日米合同調整会合であった。同会合は、米側参加者により、日本側の代表である細野豪志内閣総理大臣補佐官の名前を冠して、「ホソノ・プロセス」と呼ばれるようになった。

3月22日から開催されたこのプロセスの調整系統は、図17のような形に収まっていった。日本側は、細野補佐官が政治家としてトップに立ち、伊藤哲朗内閣危機管理監が実質的に関係省庁の取りまとめを行った。自衛隊の運用や米軍の活動状況などに関する事項は、基本的に直接、防衛省・自衛隊から危機管理監に報告する流れを作った。米側は、米政府を代表する形で、在京米国大使館のジェームズ・ズムワルト首席公使、米原子力規制委員会（NRC）のチャック・カストー氏が代表を務め、関係省庁と米軍がその下に入った。



このホソノ・プロセスに相当するのが 2015 ガイドラインで規定された同盟調整メカニズムになろう。しかしながら、同メカニズムでは、図にあるとおり、「必要に応じ、閣僚レベルを含む二国間の上位レベル」に上申するとされており、ホソノ・プロセスのように内閣官房の政治家が統括しているわけではない。また、同メカニズム内の同盟調整グループ（ACG）の参加メンバーは内閣官房、外務・防衛を中心とした構成であり、関係省庁の参加は「必要に応じ」との表現にとどまっている。ホソノ・プロセスと比較した場合、政務の参加を規定する必要があるのではないか、そして、関係省庁の関与が薄すぎるのではないか、という二点が課題として挙げられる。

武力攻撃事態になれば、事態の烈度や対応すべき内容の広さは、福島原発事故の比ではなくなる。米軍来援などに伴い、米軍のニーズを承知した ACG は、武力攻撃事態等対策本部<sup>18</sup>を通じて関係省庁はじめ地方を含む機関に調整することになると予想される。

その際、官房副長官などの政治家が日本側 ACG を統括して機敏に政策判断していく必要が出てくるのではないだろうか<sup>19</sup>。

## (2) 運用レベルでの課題 — 常設統合司令部の創設 —

運用面で日米同盟の実効性を向上させるための喫緊の課題は、常設統合司令部の創設である。

現状では、共同作戦計画を策定する上において、自衛隊側にインド太平洋軍のカウンターパートになり得る組織が欠如している。この点については、ハリー・ハリス前太平洋軍（現在はインド太平洋軍と改称）司令官が、自衛隊の統合幕僚長は自分のカウンターパートではなく、米統合参謀本部議長のカウンターパートであり、インド太平洋軍司令官のカウンターパートになる統合司令官が自衛隊側にも必要であると言及している<sup>20</sup>。

防衛大綱に関する議論が自由民主党内で始まっていた頃の 2018 年 3 月 20 日、同党は、安全保障調査会と国防部会の合同会議で、防衛大綱の年内見直しに向けた、政府への提言の骨子案をまとめた。その中で、陸海空 3 自衛隊の統合運用を強化するため、統括して指揮を執る「統合司令部」の常設化を提案した<sup>21</sup>。ところが、残念なことに同年 12 月に閣議決定された 2018 防衛大綱では、統合運用体制について、「自衛隊全体の効果的な能力発揮を迅速に実現し得る効率的な部隊運用態勢や新たな領域に係る態勢を統合幕僚監部において強化するとともに、将来的な統合運用の在り方について検討する」との文言にとどまっておき、統合司令部の創設については触れられていない。

常設統合司令部が必要な理由の一つは、ハリス司令官が言及したように、インド太平洋軍のカウンターパートが自衛隊側に欠如している点にある。統合幕僚監部がそれを担っているという理屈もなしとはしないが、統合幕僚監部は、あくまでも名称の如く、幕僚機関であり、防衛大臣を補佐するためのスタッフ組織である。したがって、統一された作戦計画の策定や三自衛隊の運用を一元的に管理運営する責任を負う自衛隊の統合指揮官を設けて、米インド太平洋軍と協議すべきである。

次の理由として、常設統合司令官を設けることにより、米軍とのカウンターパート関係が整合される。現状では、統合幕僚長は三人の米軍高官、ペンタゴンの統合参謀本部議長、ハワイのインド太平洋軍司令官、そして横田の在日米軍司令官と協議しなければならない。武力攻撃事態等にエスカレートしていく事態を想定すると、統合幕僚長一人で三人の米軍責任者と常時協議することは、東日本大震災における経験を経ても、おそらく不可能であろう。

常設統合司令官が新設されると、統合幕僚長はペンタゴンの統合参謀本部議長と、常設

統合司令官はインド太平洋軍司令官と協議することになり、カウンターパート関係も整合される。在日米軍司令官のカウンターパートについては、同司令官が有する権限により決定されることになろう。現状のように、同司令官が日本に駐留する米軍の作戦指揮権を保持しない<sup>22</sup>のであれば、統合幕僚副長がふさわしい。仮に、作戦指揮権をインド太平洋軍司令官から同司令官に委任されるならば、常設統合司令官、または同副司令官がカウンターパートとして適切であろう。

欧米列国の軍事組織を見ても、主要な民主主義国家においては統合司令部を保持している。英国では、1991年の第一次湾岸戦争の経験から統合化を推進し、1996年に常設統合司令部（PJHQ: Permanent Joint Headquarters）を創設している<sup>23</sup>。独軍も、21世紀に入ってから統合機能の強化に努め、2008年に連邦軍総監の下に統合作戦本部を設置して、フォース・ユーザーとして司令部機能を担っている<sup>24</sup>。豪軍では、2005年に統合作戦コマンド司令部が創設されている<sup>25</sup>。

幕僚組織と統合司令部的な機能を併せ持つ現在の統合幕僚監部は、他国軍隊の組織と比較して、組織に曖昧性を残しており、速やかな改善が望まれる。昨今の統合幕僚長は、防衛大臣に対してのみならず、今や防衛に関する首相の補佐者として恒常的に国家安全保障会議にも参加している。統幕長はその重要な政治に対する補佐という任務に専念し、部隊の運用については、統合司令官が責任を持つようにすべきではなかろうか。

## おわりに

日米同盟は今年60年の節目を迎えた。この間、日米両国政府、自衛隊、米軍関係者の弛まぬ努力の積み重ねにより、一連のガイドラインや防衛大綱の策定により、周辺情勢の変化や科学技術の進歩、さらには作戦領域の拡がりに的確に対応してきた。本章では、今後の提言として、政策面では同盟調整グループ（ACG）の構成メンバーの拡大や政治の関与をより一層促進するとともに、運用面では常設統合司令部の創設を挙げた。今後も、不断の努力により、日米同盟の実効性を向上させ、日本の平和と独立を確固たるものにし、インド・太平洋地域における平和と繁栄に貢献することが望まれる。

## —注—

- <sup>1</sup> 「日米安全保障条約60周年記念レセプション安倍総理挨拶」外務省  
<[https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/st/page6\\_000482.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/st/page6_000482.html)>2020年2月6日アクセス。
- <sup>2</sup> 徳地秀士『日米防衛協力のための指針』からみた同盟関係—『指針』の役割の変化を中心として—『国際安全保障』第44巻第1号2016年6月。



- 3 ルビの・は筆者の強調点、以下同様。
- 4 「日米安全保障共同宣言－21世紀に向けての同盟－」  
 <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/sengen.html>>2020年2月6日アクセス。
- 5 図の調整メカニズムについては、防衛庁・自衛隊編『平成13(2001)年版 防衛白書』163頁から抜粋。  
 <[http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/2001/zuhyo/frame/az134021.html](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2001/zuhyo/frame/az134021.html)>2020年2月6日アクセス。
- 6 防衛省防衛政策局日米防衛協力課作成『新「日米防衛協力のための指針」(ガイドライン)』(日付未記載)6頁。  
 <<https://www.mod.go.jp/j/publication/book/pamphlet/pdf/guideline.pdf>>2020年2月28日アクセス。
- 7 防衛省・自衛隊編『平成28(2016)年版 防衛白書』247頁。  
 <<https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2016/html/n2433000.html>>2020年2月6日アクセス。
- 8 山口昇「東日本大震災後の日米同盟」『国際問題』No.608(2012年1・2月)15頁。
- 9 防衛省・自衛隊『東日本大震災への対応に関する教訓事項』平成24(2012)年11月  
 <<https://www.mod.go.jp/j/approach/defense/saigai/pdf/kyoukun.pdf>>2020年2月6日アクセス。
- 10 同上。
- 11 高橋杉雄、WG1報告書「日本の防衛政策の現状と課題」、『日米安全保障専門家会議』報告書、2014年11月14日。  
 <[https://www.spf.org/media/upload/WG1\\_report01\\_20141113.pdf](https://www.spf.org/media/upload/WG1_report01_20141113.pdf)>アクセス。
- 12 国家安全保障会議決定、閣議決定「平成31年度以降に係る防衛計画の大綱について」平成30年12月18日  
 <<https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2019/pdf/20181218.pdf>>2020年2月6日アクセス。
- 13 防衛省・自衛隊、「岩屋毅防衛大臣会見」、2018年12月18日閣議後  
 <<https://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2018/12/18a.html>>2020年2月6日アクセス。
- 14 同上
- 15 徳地『「日米防衛協力のための指針」からみた同盟関係」、25頁。
- 16 ジェームズ・L・ショフ/高橋杉雄「日米同盟の抑止力強化」、『アジア戦略イニシアチブ』、2018年4月25日。  
 <<https://www.spf.org/jpus-j/spf-asia-initiative/spf-asia-initiative002.html>>2020年2月6日アクセス。同文書には、「同盟調整メカニズム(ACM)の設置は重要な成果ではあるものの、自衛隊と米軍は依然として、指揮・統制を一元化することなく並行的に作戦行動を実施することになっている」との指摘がある。
- 他に、松崎みゆき「日米同盟における運用上の課題」、『世界平和研究所ノート』2014年12月12日、があるが、調整メカニズムについては触れられていない。
- 17 磯部晃一、『トモダチ作戦の最前線－福島原発事故に見る日米同盟連携の教訓－』彩流社、2019年、192頁。
- 18 法令上の規定は、「武力攻撃事態等対策本部における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律(平成15年6月13日法律第79号)」等を参照。  
 <[https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws\\_search/lsg0500/detail?lawId=415AC0000000079](https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=415AC0000000079)>2018年7月8日アクセス。
- 19 磯部『トモダチ作戦の最前線』、194頁。
- 20 磯部『トモダチ作戦の最前線』、218、9頁。
- 21 「統合司令部を常設 自民が提言骨子」『毎日新聞』ウェブ版2018年3月21日。  
 <<http://mainichi.jp/articles/20180321/ddm/002/010/085000c>>2020年2月6日アクセス
- 22 Jeffery W.Hornung, “Modeling A Stronger U.S.-Japan Alliance－Assessing U.S. Alliance Structures-” Center for Strategic and International Studies, November 2015, 17pg.
- 23 英国政府ナショナル・アーカイブ・ウェブサイト  
 <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20121108235947/http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/WhatWeDo/DoctrineOperationsandDiplomacy/PJHQ/PjqHistory.htm>>2020年2月6日アクセス
- 24 ドイツ国防省ウェブサイト、Bundeswehr Joint Forces Operations Command  
 <<https://www.bmvg.de/en/organisation/subordinate-agencies/the-bundeswehr-joint-forces-operations-command-16046>>2018年7月26日アクセス
- 25 豪軍統合作戦コマンド司令部(Headquarters Joint Operations Command)の「コマンド及び現況作戦ブリーフィング(Command and Current Operations Brief)」資料、2008年3月。



## 第2章 日米同盟のこれから —同盟強化と対米依存度低減をいかに両立させるか—

神谷 万丈

### はじめに

軍事力でも経済力でも世界一の米国との同盟を基礎にして安全保障政策を進め得たことは、戦後の日本にとって幸運であった。中国が自己主張を強め、ロシアに国際ルールを軽視する態度が目立ち、北朝鮮の核兵器と弾道ミサイルの脅威も深刻さを増しつつある今日、自由、民主主義、人権といった基本的な価値や理念を共有する世界最強の国と肩を組み合わせることが、日本にとってのベスト・シナリオであり続けていることは疑う余地がない。現在の日本の安全保障政策の最優先の目標は、日本の防衛と、日本にとって好ましい国際環境の維持、すなわち自由で開かれたルールを基盤とした国際秩序の維持である。これらいずれの目標を実現する上でも、日米同盟の存在は大きな助けとなる。2020年1月17日、日米の外務・防衛担当閣僚は、日米安全保障条約改定から60年の節目に際しての共同発表で、日米同盟が「いまだかつてないほど強固で、幅広く、そして不可欠なものとなっている」ことをうたい上げた<sup>1</sup>。日本政府には、この状況を今後も継続させる努力が求められる。

だが現在、日本の安全保障政策は、単に日米同盟の維持・強化を目指すだけでは十分とはいえなくなってきた。なぜなら、強い日米同盟の維持が日本の意思だけでは保証されなくなり始めているからである。本稿では、これからの日本には、日米同盟の維持・強化と安全保障分野での対米依存度の低減を両立させる努力が必要であることを示し、そのための方策を論じたい。

### 1. ベスト・シナリオを揺るがすもの——トランプの同盟政策

従来の常識では、米国は、日本との同盟の維持を国益上強く望んでいると考えられてきた。日本が十分な同盟への貢献を行っていさえすれば、米国が自らの世界戦略上不可欠なこの同盟を弱めるような態度をとるはずはないと信じられてきた。だが、トランプ政権の同盟政策や自国の国際的役割に関する米国国内の空気、さらには日本周辺の安全保障環境の変化をみると、この常識が今後も通用するかどうかは心もとない。

就任以来の3年間、ドナルド・トランプ大統領は、日本を同盟国として重視する姿勢をとり続けてきた。だが、北大西洋条約機構（NATO）や韓国など他の同盟国に対しては、同

盟軽視とも受け取れる態度を示してきている。たとえば NATO に関して、トランプ大統領は、国防支出を GDP 比 2%以上とする目標を加盟国の多くが達成していないことを非難し、北大西洋条約第 5 条への疑問を繰り返し表明して、米国がそうした同盟国を守らないかもしれないと口にし続けている。2018 年 7 月 11～12 日にブリュッセルで開催された NATO 首脳会議で、大統領は、欧州諸国が国防支出を速やかに増額しなければ「米国は独自の道を歩む」と NATO 脱退さえ示唆したと受け取れるような発言を行った<sup>2</sup>、直後の 17 日に放送された Fox News でのインタビュー（16 日収録）では、小国モンテネグロが攻撃された際になぜ米国が守る必要があるのかと疑問を呈したインタビュアーに「私も同じ間いかけをしたことがある」と同感の意を表し、NATO の集団防衛義務に疑義を示してみせた<sup>3</sup>。米韓同盟についても、トランプ大統領は、大変な金がかかる、韓国にいる米兵をいずれは帰国させたいといった発言を繰り返している<sup>4</sup>。

こうしたトランプ大統領の同盟軽視姿勢に対しては、ジェームズ・マティス国防長官が、辞任表明に際して 2018 年 12 月 20 日に公表した同大統領宛の書簡の中で、「強い同盟を維持しなければ、そして、同盟国に敬意を払わなければ」米国は自らの国益を守ることはできないと諫言したが<sup>5</sup>、大統領の言動に大きな変化はみられない。そのことに、同盟諸国は不安といらだちをつのらせている。フランスのエマニュエル・マクロン大統領は、2019 年 11 月 7 日の『エコノミスト』誌に掲載されたインタビューで、NATO 加盟国はもはや防衛を米国に頼ることはできないと述べつつ、「現在、われわれが経験しつつあるのは NATO の脳死である」と警告するに至った<sup>6</sup>。これに対しては、ドイツのアンゲラ・メルケル首相がただちに「私の見方とは一致しない」、「[NATO の現状に対する]このような全面的な攻撃は必要ではない」と反論するなど<sup>7</sup>、NATO 加盟国からは賛同の声は少なかったが、トランプ大統領の同盟軽視の姿勢が NATO の結束を動揺させるに至っていることは否定できない事実であるといえよう。

われわれは、トランプ政権下での日米同盟のこれまでの好調ぶりが、多分に首脳間の個人的関係を反映したものであったことを忘れるべきではない。トランプ大統領は、米国は世界中の金持ち国の軍を助成しているのにそれらの国々に食いものにされていると言う。彼は、米国の同盟を米国が同盟国を守ってやるための装置としかみない傾向が強く、同盟が米国主導の国際秩序を維持することに役立ち、それゆえに米国の国益を促進するという発想には欠けている。そうしたマインドセットが、マティス前国防長官が懸念を隠さなかった同盟国への敬意の乏しさにつながっている。トランプ外交の最大の特徴が不確実性であることは周知であり、彼の同盟政策にも不確実性が目立つ。それだけに、日米同盟だけが今後もトランプ大統領の同盟軽視の例外であり続ける保証はないと考えなければなるまい。

2020年11月の大統領選挙でトランプが再選されるかどうかは、本稿執筆の時点では予断を許さない。だがもし民主党が勝利したとしても、米国の同盟政策が「トランプ以前」のような、同盟国からみて信頼度の高い、確実性のあるものに戻るかどうかは定かではない。トランプ流の米国第一主義の根底には、面倒で金のかかる国際的な安全保障問題からはできるだけ手を引きたいという孤立主義や非介入主義の発想がある。米国が世界の「食いものにされている」という感覚がそれに拍車をかける。それは同盟の軽視につながりやすい考え方であるが、現在の米国社会では必ずしも少数派の主張ではない。2019年11月には、ジョージ・ソロスとチャールズ・コークという二人の大富豪が出資して、非介入主義を掲げるシンクタンク「責任ある国政術のためのクインシー研究所（The Quincy Institute for Responsible Statecraft）」が発足した。シカゴ大学教授のジョン・ミアシャイマーやハーバード大学教授のステイヴン・ウォルトといった著名な国際政治学者を擁する同研究所は、今後の米国内での外交政策論争に相当の影響力を発揮するものとみられている。また、『フォーリン・アフェアーズ』誌の2020年3・4月号は、「米国が、かつては受け容れていたグローバルな役割に疑問を投げかけつつある」として、「帰国すべきか、アメリカ？（Come Home, America?）」と題する特集を組んだ<sup>8</sup>。

実は、米国社会にこうした孤立主義・非干渉主義の空気が広まったのは今回が初めてのことではない。今から半世紀近く前に、高坂正堯は、ニクソン・キッシンジャーの外交を評した論考の中で次のように書いた。

・・・アメリカのなかには、世界の問題にかかわるのはこりごりだという、いわゆる「孤立主義」の雰囲気が強まっている。また、同盟諸国はアメリカに嫌な役を押しつけて、自国は楽をしているという気持ちが出てきている。それはアメリカの変化の感情的な部分である。・・・変化をひきおこしたのはアメリカの失敗、あるいは苦い経験であった。それは実にアメリカ史上、最初の大きな外交上の失敗であった。・・・そうしたときの人間の感情的反応として、自信が薄らぎ、視野が狭くなり、了見が小さくなるのは自然の成り行きというものであろう。すなわち、世界のことに手出しをするのはこりごりだ、まず自分の足下の問題に力を注ごう、同盟国だって勝手なことをしてきたのだから、それに義理だてする必要もあるまい、といった気持ちがアメリカ人のなかで強まったのであった<sup>9</sup>。

しかしこの時、高坂は、「ニクソン・キッシンジャーと共に現れた『国益中心主義』の傾向がますます強くなり、アメリカの対外政策を支配するということはまずない」との確信

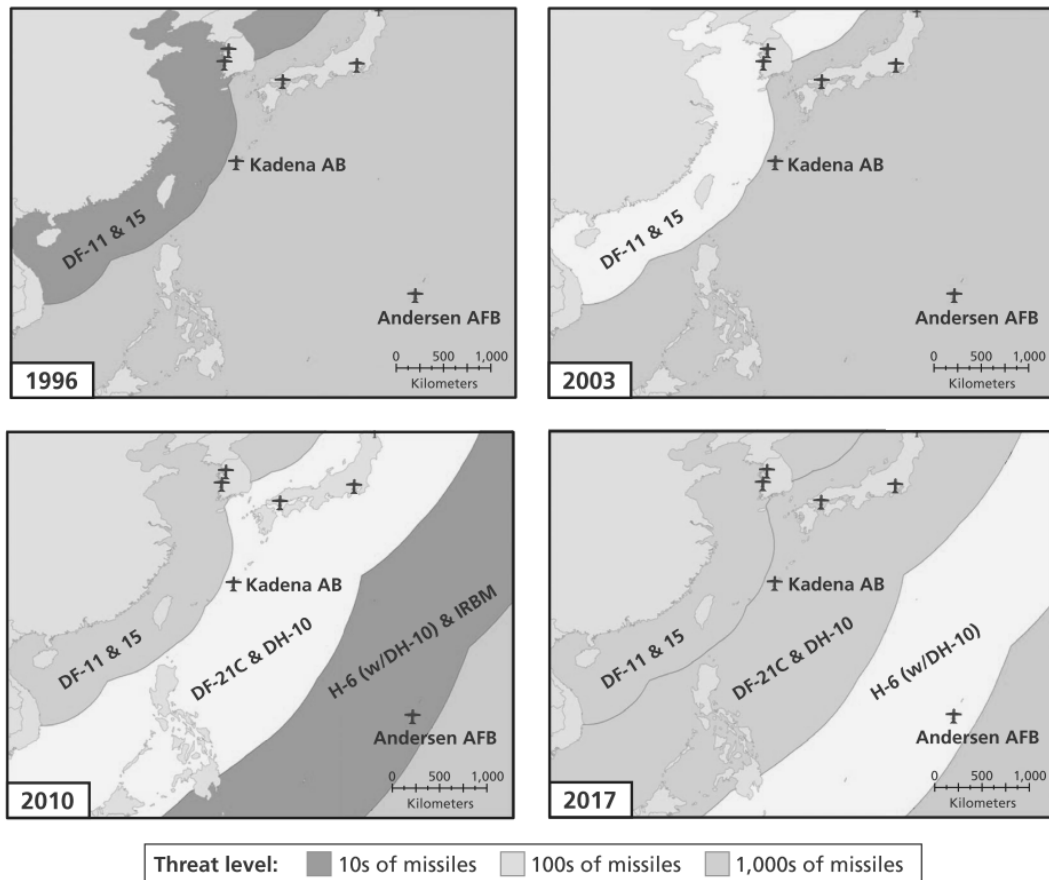
を表明することができたし<sup>10</sup>、その予想はほどなく的中して米国は世界への積極的な関与を復活させた。だが、「今回は違う」のかもしれない<sup>11</sup>。米国の国際的役割を引き下げようとするトランプ大統領の姿勢は、実は米国社会に形成されつつある新たなコンセンサスを体現したものであって、それだけに、トランプ後の米国が、ニクソン・キッシンジャー後の時代にみせたように世界のリーダーとしての役割に回帰していかない可能性が小さくないのかもしれない<sup>12</sup>。少なからぬ米国の識者がこうした可能性に言及するようになってい以上、日本の安全保障政策も、そうした事態が現実化した際にいかに対応するかを念頭に置いたものに代わらなければならないであろう。

## 2. ベスト・シナリオを揺るがすもの——安全保障環境の変化

しかも、もしトランプ後の米国が伝統的な同盟重視政策に回帰したとしても、近年の日本周辺の安全保障環境の変化が、在日米軍の縮小圧力として働くかもしれない。それは、同盟の力を弱めることにつながりかねない。

何よりも、在日米軍は、中国のミサイルの脅威の増大に直面している。ランド研究所は、2015年に刊行された報告書で、西太平洋の米軍基地や日本列島に対する中国のミサイルの脅威が1996年以降の約20年の間にいかに増大してきたかを図1のように示している。これをみると、日本列島や、嘉手納基地などを含む南西諸島の大半は、2003年以前には中国のミサイルの射程外にあったが、2010年までには中国のミサイルの射程に呑み込まれ、その後も事態は深刻さを増し続けていることがわかる(2017年の図は2015年時点での推測)。

図1: 西太平洋の基地に対する第二砲兵のミサイルの脅威<sup>13</sup>



こうした情勢の変化を受けて、最近米国側には、沖縄をはじめとする在日基地の一部を、グアム、ハワイ、ダーウィンなどに分散させたいとする意向が従来以上に感じられるという見方もある<sup>14</sup>。

北朝鮮の脅威の増大も、こうした傾向に拍車をかける可能性がある。近年まで、米国は、日本列島を、仮に朝鮮半島で有事が起こったとしても直接戦闘が及ぶことがない「安全なステージングエリア」とみなすことができた。しかし、北朝鮮の弾道ミサイル開発と核弾頭の小型化が進んだ結果、今や北朝鮮は、有事に際して日本を攻撃し、戦闘に巻き込む能力を手にするようになっている<sup>15</sup>。これは、朝鮮戦争停戦以来の米国にとっての日本および在日基地の地政戦略的な図式が根本的に変化しつつあることを意味する。米国にとって、もはや半島有事に際しての「安全なステージングエリア」とはみなせない日本から、基地機能の一部をハワイ、グアム、ダーウィンなどに移転しようとする動機は、今後強まることこそあれ、弱まることは考えにくい。

### 3. 同盟強化と対米依存度低減の両立の必要性

以上のように、トランプ大統領の同盟政策、米国社会に広がりつつある孤立主義・非干渉主義、そして在日米軍の縮小圧力として働く可能性が高い日本周辺の安全保障環境の変化といった状況があいまって、米国の日米同盟に対する姿勢・政策には今後不確実性が増していくものとみななければならぬ。こうした状況の下では、日米同盟基軸を唱え、日米同盟の維持・強化をうたうだけでは日本の安全保障政策は不十分なものととどまる。米国の同盟政策に不確実性が増すということは、たとえ日本が従来の常識からすれば十分と思われる同盟への貢献を行っていたとしても、米国の同盟政策が日本にとって好ましくない方向に振れる可能性が増すということを意味する。単に日米同盟基軸を唱えるだけでは、そうした事態に対応できない恐れがある。冒頭で述べたように、現在日本が直面している安全保障上の課題に対処するためには、米国との同盟協力を維持し、可能であればいっそう強化していくことが日本の安全保障にとってのベスト・シナリオであり続けていることは間違いない。しかし、そのシナリオが米国の政策変化によって崩れた時への何らかの備えをも考えなければならなくなっているのである。

日本政府には、日本の安全保障政策が引き続き米国との同盟を基軸としたものであり続けることができるように米国との関係を調整し、「いまだかつてないほど」と形容されるに至っている同盟の強固さを将来にわたって維持し、可能であればさらに向上させていく努力が求められる。だが、米国の思いがけない同盟政策変更の可能性が少なくとも従来よりは高まっており、それがトランプ政権に限定された現象とは言い切れないものである以上、同時に、そうした事態が現実となった場合にもあわてふためくことがないように備えを強化しなければならない。そのために必要とされるのは、安全保障面での日米同盟への依存度を引き下げることである。

だが、安全保障面での対米依存度低減を、日米同盟の維持・強化と両立させることは決して容易ではない。これらの、正反対の方向性を持つともみえる二つの要請に同時に応えるためには、これからの日本の安全保障政策にはいかなる方策が必要とされるのであろうか。

### 4. 求められる取り組み

#### (1) 防衛計画の大綱の着実な実践

まず、日本の安全保障政策に求められるのは、2015年に策定された新たな日米防衛協力の指針（ガイドライン）に記された日米同盟協力の内容を現実のものとするために、現在の防衛計画の大綱の着実な実践を進めていくことである。



第2次安倍政権発足以来7年余りの間にさまざまな積極的な同盟強化策が打ち出された結果、現在では、日米同盟が「いまだかつてないほど強固」と言われるきわめて良好な状態にあることは既に述べた通りである。だが、安倍晋三首相が政権に復帰する直前には、米国の日米同盟専門家の間から、同盟が「漂流」状態にあるとの認識が示されていたことを忘れるべきではない<sup>16</sup>。当時、日米同盟は鳩山由紀夫政権の下での「迷走」を脱して「復調著しい」と評される状況にあったものの、米国には、日本に日米同盟強化のために米国と合意した施策を実行する政治的な意思と力がどこまで備わっているのかを疑い、「日本を重視しても実際にどれほどの効果があるのかと問い直す声」もみられたのである<sup>17</sup>。今後、日本が米国にとって「協力したい同盟国」であり続けるためには、日本は、日米ガイドラインに基づいた安全保障政策の実践を図っていかなければならない。

しかし、米国の同盟政策が不確実性を増しているとすれば、日本にはそれに加えて以下の四つの新たな取り組みが求められると考えられる。

- ・米国の日本防衛への関与をつなぎとめること
- ・防衛支出の増額
- ・「盾と矛」の日米役割分担の見直し
- ・日本にとって好ましい国際環境を守るための日本自身の能力を高めるとともに、米国以外の国との安全保障協力を強化すること

以下、順に論じたい。

## (2) 米国の日本防衛への関与をつなぎとめること

日米同盟の将来に関し、日本にとっての悪夢は、非介入主義的傾向を強めた米国が日本有事の際の行動をしぼることである。それを防ぐためには、米国が日本を防衛せざるを得ない状況を作り出さなければならない。万一日本に対する攻撃があった際に、それが米国にとっても、守らないことがあり得ない自国の利益に対する攻撃だと解釈せざるを得ない状況になっていれば、いかなる非介入主義の政権の下であっても、米国は日本防衛のために行動しないわけにはいかない。

そのために有力な方策と考えられるのが、自衛隊と米軍による基地の共同使用の推進である。基地の共同使用が進めば、自衛隊への攻撃は、即在日米軍への攻撃ともなる。そのため、米国が反撃しないことは考えられなくなる。すなわち、在日米軍は従来よりも明確

にトリップ・ワイヤーとしての機能を果たすようになり、それが米国の日米同盟からのディスエンゲージメントを防ぐ上で重要な意味を持つと考えられるのである。

しかも、基地の共同使用には、自衛隊と在日米軍の一体化をさらに促進し、日米同盟協力の効率性を向上させる効果も期待できる。この観点から、米国の専門家の間には、かねてより基地の共同使用の促進論があった。たとえば、2018年10月に発表されたいわゆる『第4次アーミテージ・ナイ報告書』は、従来のように在日米軍と自衛隊が別々の基地を用いて作戦行動を行うことは「戦闘上の制約であり政治的な負債である」と論じ、そのような運用は同盟戦力の柔軟性を限定するものであり、そのような非効率性を継続する余裕はもはや日米同盟にはないとして、日米が基地の統合と共同使用を進めるべきことを主張している<sup>18</sup>。

この観点から、自衛隊と米軍による基地の共同使用の推進は、米国側からみても利点が大きく、受け容れられやすいと考えられる。日米協力の効率性を高めつつ米国の日本防衛への関与をつなぎとめる一石二鳥の方策として、検討を急ぐべきであろう。

### (3) 防衛支出の増額

基地の日米共同利用の促進により米国の日本防衛への関与を確保しつつ、日本自身が行わなければならないことは、自らの防衛能力を高めることにより、対米依存度を下げることである。そのためには、防衛支出の増額が避けて通れない。

日本が現在掲げている外交・安全保障上の目標と照らし合わせてみたとき、現在の防衛支出はあまりにも少ない。第2次安倍政権は、小泉純一郎政権の後期から続いていた防衛支出減少の流れを反転させたが、当初予算ベースの日本の防衛費の国内総生産（GDP）比は今なお0.9%強にとどまっている。これは、米国3.1%、中国1.9%、韓国2.6%といった数値（いずれも2018年<sup>19</sup>）や、NATO諸国が掲げている2%という支出目標と比べて際立って低い。この状況を改善することは、日本の防衛努力が不十分であり、同盟への貢献にも日米で不均衡があるという米国側にくすぶる不満を緩和するためにも急務である。

たとえば、2015年の新ガイドラインの策定と翌2016年の平和安全法制の施行により、日本の安全保障政策と日米同盟は新たな段階に入ったとされる。日本が、集団的自衛権の限定的な行使をはじめとして、自らの安全と国際社会の平和のために、従来は控えてきたさまざまな活動を行えることになったためである。

だが、自衛隊が新たに行うことになる諸活動に対する財政的裏付けはどうであろうか。たとえば、新ガイドラインや現行の防衛計画の大綱では、サイバーや宇宙といった「新領域」が重視されている。日本も近年の防衛予算でサイバー安全保障を重視するようになり、

最近になって航空自衛隊を「航空宇宙自衛隊」に改称する検討も始まった。いずれも方向性は適切である。

だが、これらの新政策がきわめて意欲的なものであるのに比べ、当面投入される予定の資源は少なすぎはしないであろうか。たとえば、防衛省の2020年度予算案では、「サイバー領域における能力強化」がうたわれてはいるものの、目玉となるサイバー防衛隊については現在の約220名から約290名への増員が要求されているにすぎない<sup>20</sup>。「サイバーに関する最新技術の活用」についても、「防衛省・自衛隊に対するサイバー攻撃手法等に関する情報収集を行うため、サイバー情報収集装置を整備」するための予算が約34億円にとどまるなど<sup>21</sup>、全体にカネやヒトの投入が少なすぎる。政府全体のサイバー安全保障向け予算も2020年度概算要求段階で約881億円にとどまっている<sup>22</sup>。2019年度当初予算額712.9億円と比べ24%増ではあるものの、額は依然として少なく、米国が2020年予算教書で国防省だけで約96億ドルを計上しているのとは大きな開きがある。

航空自衛隊の航空宇宙自衛隊への改称に関しても、2020年度に新設される「宇宙作戦隊（仮称）」は当初は20人規模とされている<sup>23</sup>。2022年度に100人規模に拡大して翌2023年度までの本格運用開始を目指すというが<sup>24</sup>、2019年12月に誕生した米国の宇宙軍が1万6千人規模になるのとは比較にならない規模の小ささと言わざるを得ない。

こうした状況を、ある米国の安全保障専門家は、日本では33年も前に撤廃されたはずの「防衛費1%枠」の亡霊がさまよっているかのごとくであり、このようなインプットの非対称性が残されたままでは日米間の能力格差につながり、日米の防衛協力を進めたくとも十分には進められない可能性があると評した<sup>25</sup>。この現状を変えることができなければ、日本は、安全保障面での対米依存度を引き下げることができないばかりか、米国から「協力したい同盟国」とみなされなくなってしまう恐れさえある。

こうした状況を打破するために、防衛支出の増額は不可欠である。その第一歩として、米国の在日米軍駐留経費負担（HNS）の増額要求に対し、防衛費を増やすことで応えることも考えられよう。2019年度予算におけるHNSは1974億円であるので、トランプ政権が日本に対しHNSの4倍増を求めたとの『フォーリン・ポリシー』誌の報道が正しいとすれば<sup>26</sup>、増額要求は年に約6000億円となる。それに応じるよりも、その分を日本自身の防衛能力強化に投入する方が建設的なのではなかろうか。日本の防衛支出は2020年度予算案で5兆3000億円程度であるため、年に6000億円の増額は、日本の防衛支出を約11%押し上げる効果を持つことになる。それは、日本の対米依存度を低下させるのに役立つと同時に、日本の日米同盟への貢献の強化にもつながる支出となり得る。

ただし、現在日本のGDPは約560兆円弱なので、年6000億円が防衛費に追加されても

対 GDP 比では 0.1%強の増加にしかならない。米国からの HNS 増額要求分を防衛支出に回した上で、さらなる増額を図らなければ、安全保障面での対米依存度を本格的に引き下げることは不可能である。

#### (4) 「盾と矛」の日米役割分担の見直し

日本自身の防衛能力を高めるためには、防衛力の内容についても修正が必要である。とりわけ必要なことは、日米の「盾と矛」という役割分担の再検討である。2020年1月13～14日にワシントンで開かれた「第26回日米安全保障セミナー」でも、「盾と矛を超えて」を議題とするセッションがあった<sup>27</sup>。

むろん、米国は今なお世界一の軍事大国であり、日本は「積極的」という形容詞が冠されるようになったとはいえ、国民の多くが平和主義を掲げ続けることを望んでいるという国である。したがって、日本有事における両同盟国間の防衛協力において、攻勢作戦は米軍が中心となって担い、自衛隊は主に防勢作戦を担当するという役割分担には合理性が認められる。しかし、日本が矛の能力を持っていないという考え方には問題がある。攻撃力を全く持たない国は自前の抑止力も持てない。米国の矛の力と抑止力に完全に依存し続けるしかないことになる。しかも、米国の同盟政策に関する不確実性の増大は、有事に際して米軍が約束通りに攻勢作戦を実施してくれるかどうかを、少なくともこれまでよりは不確実にしている。日本は、いわゆる敵基地攻撃（反撃）能力としての巡航ミサイルの導入・配備などをはじめ、一定の攻撃能力を手にするべきを検討すべきであろう。

こうした議論に対しては、専守防衛の放棄につながるなどの批判が出されるかもしれない。だが、日本が攻撃力を持つことは、ただちには専守防衛の放棄を意味しない。安全保障には「防衛的防衛」という考え方がある。これは、国家が自らを守るには十分であるが他国を攻撃して征服するには不十分という武力しか持たないことが平和につながると説くもので<sup>28</sup>、防衛のための攻撃兵器の保有を否定しない以外は専守防衛とほぼ同じといえる。平和学の泰斗であった坂本義和も、2003年5月14日の参議院憲法調査会で、防衛的防衛を専守防衛と同一のものとして説明したことがある<sup>29</sup>。日本が単独で全面的な攻撃力を整備するのではなく、米国との防衛協力を前提に、盾としての役割に加えて矛の役割も防衛目的に厳密に限定して「防衛的防衛」の範囲内で整備するというのであれば、日本の防衛姿勢は基本的に専守防衛から逸脱することにはならないと考えてよい。

では、どのような攻撃能力を持つことが目指されるべきか。まず考えるべきは、巡航ミサイル能力の整備の推進であろう。この能力については、2018年度予算からスタンド・オフ・ミサイルという名の下での巡航ミサイルの導入が始まってはいるが、十分とはいえな

い。少なくとも、北朝鮮の弾道ミサイルの脅威などに対抗するために「日米同盟全体の装備体系を駆使した総合力で対処する方針を維持」した上で巡航ミサイルなどの「わが国独自の敵基地反撃能力」を保有することを説いた、2017年4月の自民党安全保障調査会「弾道ミサイル防衛に関する検討チーム」による提言の方向への能力整備を急ぐべきである<sup>30</sup>。

今一つ、中距離通常ミサイルを日本自身が保有すべきかどうかについても、真剣な考慮を始めなければなるまい。2019年8月2日の米ロ間の中距離核戦力（INF）全廃条約の失効に伴い、マーク・エスパー国防長官をはじめとする米国の高官から、東アジアへの中距離通常ミサイル配備の可能性が口にされるようになってきている。これをみて、日本では早速、米国のミサイルを受け入れるか否かに関する議論が起り始めているが、その前にすべきことがあるのではないか。

まず、日本に中距離通常ミサイルを置くことが日本をとり巻く安全保障上の脅威に対する抑止力として効果を持つのかどうかを判断した上で、効果があるのであれば、先述の「防衛的防衛」の限度内で日本自身が一定数の中距離通常ミサイルを矛として保有することの損得を検討する。そして得策という結論が出た場合には、日米のミサイルをどのように組み合わせることが日本の安全と地域の安定にとって最も効果的であるのかを考える。それが、正しい戦略的思考というものであろう。

ここで見逃すことができないのは、日本にとっての中国の中距離ミサイルの脅威である。2017年4月27日、米太平洋軍司令官のハリー・ハリス海軍大將は、上院軍事委員会での証言の中で、中国のロケット軍は「2000発以上の弾道ミサイル・巡航ミサイルを持つ世界最大で最も多様なミサイル戦力」であり、その「およそ95%はもし中国がINF条約の締約国であれば条約に違反」しており、米国はINF条約を順守しているがゆえに中国に「匹敵する能力」を持たない、と証言している<sup>31</sup>。また、中国の中距離ミサイル戦力は質もきわめて高く、2019年10月1日の建国70周年軍事パレードに登場した「グアム・キラー」と称される「東風26」（DF-26）や、極超音速滑空ミサイル「東風17」（DF-17）には、対艦攻撃能力や極超音速滑空能力などの新技術が他国に先駆けて採用されているとみられる<sup>32</sup>。こうした中国の中距離ミサイルの脅威を抑止するために、日本に中距離通常ミサイルを配備することがどれほど有効なのかについての的確な判断が求められる。

中距離ミサイルに限らず、矛であるから米国に任せると決めつけてしまうのではなく、日本が今後とも対外政策において軍事力中心主義をとらないことを内外に対して明示しつつ、「防衛的防衛」の原則を崩さずに日本が担える部分がないかどうかを考え、あるという結論が出た場合には、その導入を可能な限り進める。そうした姿勢があつてこそ、日米の防衛協力も進化することができるし、また、万一米国の同盟政策が日本にとって望ましく

ない方向に変化した場合への、日本としての備えともなるのである。

### **(5) 日本にとって好ましい国際環境を守るための日本自身の能力を高めるとともに、米 国以外の国との安全保障協力を強化すること**

最後に、日本が安全保障面での対米依存度を引き下げようとするのであれば、それには自らにとって好ましい国際環境、すなわち自由で開かれたルールを基盤とした国際秩序の維持のための能力の向上と行動の強化が伴わなければならない。第2次安倍政権の発足以来、日本は、自由で開かれたルールを基盤とした国際秩序の維持を、最優先の戦略目標として掲げてきた。だが、この目標を実現していくためのインプットは、これまでのところ決して十分とはいえない。

小泉首相の退任後第2次安倍政権発足までの数年間、国際社会は、日本の外交・安全保障政策を無能扱いしていた。政治的リーダーシップの弱さ、ほぼ1年ごとに繰り返される首相の交代、「決められない政治」、世界の平和や安全への貢献に消極的な姿勢。日本は依然として世界有数の経済大国なのに、国際的な存在感を自らの行動力のなさで低下させているとして、日本の「自己周縁化」が揶揄されたりもした。だが、その後7年の間に世界が日本を見る目は大きく変わった。今や日本に対しては、トランプ外交や中露のリビジョニズムといった世界の難題に対処する上での中心的役割を求める声が強い。

この変化をもたらす上で特に重要であったのが、安倍首相の掲げた積極的平和主義と自由で開かれたインド太平洋構想（FOIP）という外交方針であった。積極的平和主義は、日本が軍事力中心主義を引き続き排除しつつ、世界の平和と安全に関してより大きな責任を担っていく決意を明らかにしたものとして国際的に歓迎された。FOIPは、日本の国際的貢献の中核として、従来のアジア太平洋とインド洋を結びつけた地域にリベラルなルール基盤の秩序を築く意思を表明したものとして注目を集め、米国その他の国の外交にも影響を与えている。そして、日米ガイドラインの改定や平和安全法制の制定などによる日本の安全保障姿勢の積極化は、日本がこうした政策を実行に移していくための取り組みを防衛・安全保障面でも真剣に推進し、同時に日本周辺の厳しさを増す安全保障環境に向き合っていくための決意を示したものとして国際社会から注目されてきた。

だが、方針を打ち出すことと、それを実行することは話が異なる。いかなる政策構想も、実践には十分な資源の投入が不可欠である。カネやヒトが相応に準備されていなければ、優れた政策構想であっても絵に描いた餅に終わってしまう。積極的平和主義やFOIPの実践という観点からみたときにも、防衛支出の現状には不安を禁じ得ない。

積極的平和主義やFOIPは、日本の対外政策の地平を従来のアジア太平洋を越えて、イ

インド洋方面に、さらにはグローバルに拡大していこうとするものである。そうした目標が、軍事力だけで達成できるものではないことは言うまでもない。だが、世界の平和と安全に貢献するためにも、インド太平洋地域で自由で開かれたルールに基づく秩序を保つていくためにも、日本自身に従来よりもはるかに大きな軍事的な面での努力が求められることは間違いない。GDP比0.9%強という防衛予算は、そうした努力の実践を可能にするものとは言い難い。たとえば防衛計画の大綱には、FOIPに基づき「防衛力を積極的に活用し、共同訓練・演習、防衛装備・技術協力、能力構築支援、軍種間交流等を含む防衛協力・交流に取り組む」ことがうたわれている。そのための費用の裏付けは十分であろうか。また現在、自衛隊の日常的な行動は、日本の領域内およびその周辺を中心としている。だが今後は、自衛隊の活動をインド洋方面にまで広げていくことも求められよう。そのためには、海上自衛隊の艦艇数を増やすことなどが避けて通れないと考えられるが、そのための予算を近い将来に確保する見通しはあるのであろうか。

日本が安全保障面での対米依存度を引き下げたいのであれば、日本にとって好ましい国際環境の維持、すなわち自由で開かれたルールを基盤とした国際秩序の維持のための能力の向上と行動の強化が不可欠である。むしろ、米国が自由で開かれたルールを基盤とする秩序をインド太平洋地域で、そしてグローバルに守護する意志を持ち続ける限り、日本は米国の行動をより積極的に補完していくべきである。その場合でも、日本には、能力向上と行動の強化が求められることになる。いずれにせよ日本は、そのためのインプットの強化、特に防衛支出の増額を避けて通れないのである。

なお、米国が将来孤立主義的傾向を強め、国際秩序の問題に対する関心を低下させてしまった場合には、日本は、この秩序を維持するための米国以外の有志諸国による連合を主導するべく行動しなければならない。そのためには、今から米国以外の国との安全保障協力を強化するよう努める必要がある。それは、日米同盟が万一機能不全に陥った際の「保険」ともなる。だが、他国に日本を国際秩序問題で協力したい相手国とみなしてもらうためには、日本が率先して自由で開かれたルールを基盤とした国際秩序の維持のためにより積極的に行動してみせることが不可欠であり、そのためにもインプットの強化が急がれるのである。

## おわりに

2020年1月19日に開かれた日米安全保障条約60周年記念レセプションで、安倍首相は、日米同盟を「アジアと、インド・太平洋、世界の平和を守り、繁栄を保証する不動の柱」と述べた<sup>33</sup>。だが現在、この「柱」が決して「不動」ではなく、米国側の政策変

更により揺らぐ可能性があることが明るみに出てきている。今後日本には、この「柱」を守りつつ、同時に安全保障面での日本の対米依存度を引き下げることが求められる。

これら二つの要請に同時に応えるのは決して容易なことではない。だが、本稿で検討した対米依存度の低減に資すると考えられる方策がいずれも日米同盟の強化にもつながるものであることは、それが不可能ではないことを示していると言えよう。

### —注—

- 1 「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（日米安全保障条約）の署名60周年に際する共同発表（仮訳）」（2020年1月17日）  
[[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4\\_008253.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_008253.html)]（2020年1月20日アクセス）。
- 2 David M. Herszenhorn and Lili Bayer, “Trump’s whiplash NATO summit: President says US can go it alone if allies don’t meet spending target.,” *Politico*, updated July 13, 2018 [<https://www.politico.eu/article/trump-threatens-to-pull-out-of-nato/>]（2020年2月1日アクセス）。
- 3 Eileen Sullivan, “Trump Questions the Core of NATO: Mutual Defense, Including Montenegro,” *The New York Times*, July 18, 2018 [<https://www.nytimes.com/2018/07/18/world/europe/trump-nato-self-defense-montenegro.html>]（2019年12月15日アクセス）。
- 4 たとえば、2018年6月12日のシンガポールでの初の米朝首脳会談後のトランプ大統領の記者会見の速記録を参照。<https://www.vox.com/world/2018/6/12/17452624/trump-kim-summit-transcript-press-conference-full-text>（2020年1月6日アクセス）。
- 5 同レターは、<https://www.nytimes.com/2018/12/20/us/politics/letter-jim-mattis-trump.html>（2020年2月20日アクセス）などで読める。
- 6 “The future of the EU - Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead - America is turning its back on the European project. Time to wake up, the French president tells *The Economist*,” *The Economist*, November 7, 2019 [<https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>]; “Transcript Emmanuel Macron in his own words (English) - The French president’s interview with *The Economist*,” *The Economist*, [<https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-in-his-own-words-english>]（ともに2020年2月1日アクセス）。
- 7 “Angela Merkel condemns Macron’s ‘drastic words’ on NATO,” *DW*, November 7, 2019 [<https://www.dw.com/en/angela-merkel-condemns-macrons-drastic-words-on-nato/a-51154583>]（2020年2月1日アクセス）。
- 8 “March/April 2020 Issue: Come Home, America?” *Foreign Affairs* [<https://www.foreignaffairs.com/articles/come-home-america>]（2020年2月29日アクセス）。
- 9 高坂正堯「第四章 アメリカの変化の意味——普遍主義と国益中心主義」『地球的視野で生きる《日本浮上論》』（実業之日本社、1975年）168-169頁。
- 10 同上175頁。
- 11 Daniel W. Drezner, “This Time Is Different: Why U.S. Foreign Policy Will Never Recover,” *Foreign Affairs*, May/June 2019 [<https://www.foreignaffairs.com/articles/2019-04-16/time-different>]（2020年2月29日アクセス）。
- 12 Eliot A. Cohen, “America’s Long Goodbye: The Real Crisis of the Trump Era,” *Foreign Affairs*, January/February 2019 [<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/long-term-disaster-trump-foreign-policy>]（2020年2月18日アクセス）；Gideon Rose, “What’s Inside: The United States is questioning the global role it once embraced.,” *Foreign Affairs*, March/April 2020 [<https://www.foreignaffairs.com/articles/come-home-america>]（2020年2月29日アクセス）。
- 13 “Second Artillery Missile Threats to Bases in the Western Pacific, 1996-2017,” Erick Heginbotham, *et al.*, *The U.S.-China Military Scorecard: Forces, Geography, and the Evolving Balance of Power 1996-2017* (Santa Monica: Rand Corporation, 2015), p.51. なお、第二砲兵は2015年12月31日にロケット軍に改称された。
- 14 ある匿名の外務省幹部の発言。



- 15 高橋杉雄「北朝鮮核問題と拡大抑止」日本国際問題研究所編『安全保障政策のリアリティ・チェック』（日本国際問題研究所、2017年3月）25-27頁。
- 16 Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, *The U.S.-Japan Alliance: Anchoring Stability in Asia* (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, August 2012, 2012), p. 1.
- 17 神谷万丈「日本の安全保障政策と日米同盟——冷戦後の展開と今後の課題」公益財団法人日本国際問題研究所監修、久保文明編『アメリカにとって同盟とはなにか』（中央公論新社、2013年）340-341頁。
- 18 Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, *More Important Than Ever: Renewing the U.S.-Japan Alliance for the 21st Century*, (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, October 3, 2018), p. 7.
- 19 “Military expenditure by country as percentage of gross domestic product, 1988-2018,” SIPRI Military Expenditure Database  
[<https://www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932018%20as%20a%20share%20of%20GDP%20%28pdf%29.pdf>] (2019年12月15日アクセス)。
- 20 防衛省「我が国の防衛と予算（案）——令和2年度予算の概要」6頁。
- 21 同上。
- 22 内閣サイバーセキュリティセンター「政府のサイバーセキュリティに関する予算」（令和2年度予算概算要求）[<https://www.nisc.go.jp/active/kihon/pdf/yosan2020.pdf>] (2019年12月15日アクセス)。
- 23 防衛省「我が国の防衛と予算（案）——令和2年度予算の概要」4頁。
- 24 「『航空宇宙自衛隊』に改称 政府検討 空自に新領域任務」『産経新聞』2020年1月6日；「自民部会、『宇宙作戦隊』新設を了承 防衛省設置法改正案、今国会提出へ」『時事通信』2020年1月23日。
- 25 ある匿名の元米国政府高官の筆者に対する発言。
- 26 Lara Seligman and Robbie Gramer, “Trump Asks Tokyo to Quadruple Payments for U.S. Troops in Japan,” *Foreign Policy*, November 15, 2019 [<https://foreignpolicy.com/2019/11/15/trump-asks-tokyo-quadruple-payments-us-troops-japan/>] (2019年12月16日アクセス)。
- 27 “Beyond the Spear and Shield: Next Steps for the Alliance,” 2020 U.S.-Japan Security Seminar, Washington, D.C., January 14, 2020. 日米安全保障セミナーは、日本国際問題研究所と米国の戦略国際問題研究所（Center for Strategic and International Studies）が共催する日米同盟に関する最も権威あるとされる年次専門家会合である。
- 28 山本吉宣「協調的安全保障の可能性——基礎的な考察」『国際問題』No.425（1995年8月）6頁。より詳しくは、Bjorn Møller, *Common Security and Nonoffensive Defense: A Neorealist Perspective* (Boulder: Lynne Rienner, 1992)を参照。
- 29 「第156回国会 参議院憲法調査会 第7号」（2003年5月14日）参議院憲法審査会ホームページ [[https://www.kenpoushinsa.sangiin.go.jp/kenpou/keika\\_g/156\\_07g.html](https://www.kenpoushinsa.sangiin.go.jp/kenpou/keika_g/156_07g.html)] (2019年12月29日アクセス)。  
坂本は、次のように述べて防衛的防衛を専守防衛と同一視した。「冷戦のさなかの一九七〇年代、八〇年代のヨーロッパで、国家間の軍備競争を防止し、平和共存を促進するために取るべき防衛政策として各国が防衛的防衛、ちょっと変な言い方なのですが、これはディフェンシブディフェンスと云っておりましたが、あるいは非挑発的防衛、ノンプロバカティブディフェンス、つまり日本語で言えば専守防衛の政策を取るべきだという議論がなされました。」
- 30 自由民主党安全保障調査会弾道ミサイル防衛に関する検討チーム「弾道ミサイル防衛の迅速かつ抜本的な強化に関する提言」（2017年3月29日）。
- 31 “Statement of Admiral Harry B. Harris Jr., U.S. Navy Commander, U.S. Pacific Command, before the Senate Armed Services Committee on U.S. Pacific Command Posture, 27 April, 201,” p. 7.
- 32 村野将「『INF後の世界』と日米同盟：中国抑止に向け具体的な議論を」『nippon.com』2019年11月6日 [<https://www.nippon.com/ja/in-depth/d00526/>] (2020年2月28日アクセス)。
- 33 「令和2年1月19日 日米安全保障条約60周年記念レセプション」首相官邸ホームページ [[https://www.kantei.go.jp/jp/98\\_abe/actions/202001/19anpo.html](https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/actions/202001/19anpo.html)] (2020年1月20日アクセス)。



## 第3章 「自由で開かれたインド太平洋」における安全保障協力 ～海洋秩序維持・強化の観点から

鮎田 英一

### はじめに

平成31年度以降に係る防衛計画の大綱（以下「30大綱」という）は、「我が国の防衛の基本方針」として「安全保障協力の強化」において「インド太平洋」への関与の強化を打ち出した<sup>1</sup>。そこには「自由で開かれたインド太平洋というビジョンを踏まえ」、多角的多層的な安全保障協力を戦略的に推進する一環として防衛力を積極的に活用することが示されている。とりわけ従来に比べ多くの国々、国際機関を順次列挙して、地域の特性や国ごとの実情を考慮し、防衛協力・交流の推進とグローバルな課題への対応に関わる包括的指針を示した意義は大きい<sup>2</sup>。

「自由で開かれたインド太平洋」は、国際社会の安定と繁栄の鍵を握るのは、「アジアとアフリカ」という「2つの大陸」、そして太平洋とインド洋という「2つの大洋」の交わりにより生まれるダイナミズムであるとの認識のもと、法の支配に基づく自由で開かれた海洋秩序を維持・強化することによって、インド太平洋をいずれの国にも分け隔てなく平和と繁栄をもたらす「国際公共財」として発展させようとするものである。その実現のための三本柱として①法の支配、航行の自由、自由貿易等の普及・定着②経済的繁栄の追求③平和と安定の確保が挙げられているが<sup>3</sup>、このビジョンを実体化し、安全保障協力としてどのような施策を推進していくかは今後の大きな課題である。

そこで本稿では、特に「自由で開かれたインド太平洋」で求められる海洋秩序の維持・強化という観点から、防衛力の活動空間の広がりや役割の拡大という近年の変化を踏まえ、安全保障協力における防衛力の活用について考えてみたい。

### 1. 防衛力の活動空間の広がりや役割の拡大

#### (1) 防衛力の活動空間の広がり

創設以来、長きにわたり自衛隊は、直接侵略・間接侵略の抑止と排除を主たる任務とし、活動範囲は日本領域及び周辺海空域に限定されていた。しかし冷戦終結後の1991年、初の海外実任務としてペルシャ湾掃海部隊が派遣されて以降、国際平和を目的として自衛隊は地理的活動範囲を大きく広げていった。そして30大綱が安全保障協力上のビジョンとする「自由で開かれたインド太平洋」においては、アジアとアフリカの連結性を保証するために、太

平洋とインド洋という2つの海洋において、法の支配に基づく海洋秩序を維持・強化することが求められるに至った。

この防衛力の活用が期待される空間の広がりや、インド太平洋という地理的視点から便宜的に整理すると、次のようになる。

自国領域・周辺海空域→北東アジア地域（東シナ海等）→東南アジア地域（南シナ海等）・オセアニア地域（西太平洋等）→南アジア地域（インド洋等）→中東・アフリカ地域（アラビア海等）等

もとより日本の防衛力には限りがあり、これらの広大な空間で常時空白域を作らず活動することなど不可能である。このため、情勢に応じて求められる活動を求められる空間で適宜実施しうるために、活動に必要な国際的基盤を平素から整えておくことが必要である。この意味で、インド太平洋における安全保障協力においては、日本周辺海空域から中東・アフリカ地域のような遠方に至るまでの各地域、防衛力の活動基盤となる関連諸国、関連国際機関等との平素からの連携・支援・協力関係を維持・強化していくことが重要である。

## （2）防衛力の役割の拡大

冷戦終結後、防衛力の活動空間が広がったのと同様に、防衛力に求められる役割も拡大していった。30大綱においては防衛力の役割として、日本にとって望ましい安全保障環境を創出するとともに、脅威を抑止し、これに対処するとの観点から、「平時からグレーゾーンの事態への対応」、「島嶼部を含む我が国に対する攻撃への対応」、「あらゆる段階における宇宙・サイバー・電磁波の領域での対応」、「大規模災害等への対応」、「日米同盟に基づく米国との共同」及び「安全保障協力の推進」が挙げられた。そして、防衛力はこれらの役割を「シームレスかつ複合的に果たせるものでなければならない」<sup>4</sup>とされている。

またそこには「平時からグレーゾーンの事態への対応」において、「積極的な共同訓練・演習や海外における寄港等を通じて平素からプレゼンスを高め、我が国の意思と能力を示す」ことが一例として示されているように<sup>5</sup>、「平時からグレーゾーンの事態への対応」と「安全保障協力の推進」という役割は相互補完的あるいは密接不可分の関係にあると言える。

このため安全保障協力を推進するにあたっては、防衛力に求められる役割が拡大したことを踏まえ、その協力内容を他の役割遂行にも寄与するような複合的な取組みとする視点を持つことが重要である。

## 2. インド太平洋の主要地域における安全保障協力

インド太平洋において、日本の防衛力が活動するための協力基盤を整え、求められる役割に切れ目なく対応する態勢を構築していくためには、各地域の特性や相手国の実情を踏まえた実効性の高い安全保障協力が求められる。以下、このような問題意識からインド太平洋を構成する主要地域ごとに海洋秩序の維持・強化に資する安全保障協力の重視事項につき検討する。

### (1) 中東・アフリカ地域

中東から特に北アフリカに至る地域は、エネルギー資源を世界に供給する重要地域である。域内には各国の緊張関係や、テロリズム、海賊などの様々な不安定要因を抱えており、スエズ運河から紅海、バブ・エル・マンデブ海峡、アデン湾・ソマリア沖に至る海域、並びにペルシャ湾からホルムズ海峡を通り、オマーン湾、アラビア海に至る海域において航行の自由が保障されることは、国際社会にとって死活的に重要な課題である。

自衛隊はペルシャ湾掃海部隊派遣以降、各種国際活動により、関係各国、機関等と信頼関係を構築してきた。本地域の海洋秩序の維持・強化のため、安全保障協力は以下のよう  
に、これまでの関係各国等との信頼関係をさらに発展させるものでなければならない。

#### (a) 海賊対処行動の継続

2009年から開始された日本の海賊対処行動を含め、国際社会の様々な取組みの結果、ソマリア海賊事案の発生件数はここ数年低い水準に抑えられている。しかしソマリア沖・アデン湾の状況は予断を許さず、今後とも国際社会による継続した取組みが必要と言われる<sup>6</sup>。

海賊対処行動は、平素からの海洋安全保障協力として日本籍船・外国籍船の航行安全の確保に寄与してきた。このため自衛隊の派遣部隊は、自国枠組みの活動の他、米国、オーストラリア、英国、トルコ、韓国、パキスタン等とともに第151連合任務部隊（CTF151）に参加するとともに、随時、バーレーンに置かれた司令部に指揮官・幕僚を派遣している<sup>7</sup>。またスペイン、ドイツ、オランダ、イタリア等のEU海上部隊（EUNAVFOR）とも連携に努めており<sup>8</sup>、またバーレーンで開催されるSHADE（Shared Awareness and Deconfliction）会議では独自派遣の中国、ロシア<sup>9</sup>、インド等とも運用調整・情報共有を図っている。

またホルムズ海峡における日本関係船舶への攻撃などを背景として、日本独自の取組みとして本年から「中東地域における平和と安定及び日本関係船舶の安全の確保のため」海上自衛隊の哨戒機と護衛艦が本地域に派遣されているが、海賊対処行動はこの活動の基盤となっている。さらに海賊対処行動には、海上保安官が護衛艦に同乗し海賊事案発生時の

司法警察活動に備えており、この10年を超える自衛隊と海上保安庁の連携活動は本地域ばかりでなく、日本周辺海域を含む自衛隊と海上保安庁の相互理解と協力関係の強化に良い影響を及ぼしてきた。またこの活動を契機に日本商船業界と自衛隊を含む政府との連携・意思疎通は格段に向上しており、その結果、インド太平洋における長大なシーレーン確保のために必要な関係当事者の連携基盤は向上している。

本地域において安全保障上の不安定要因が多く存在することを考えれば、長期的視点からのジブチ<sup>10</sup>の活動拠点強化も含め、海賊対処行動を継続し、諸外国等と協力を積み重ねる努力は今後とも重要である。

### (b) 米軍との協力関係の強化

日米両国は、「自由で開かれたインド太平洋」へのコミットメントという強固な基礎の上にそのパートナーシップが築かれていることを確認している<sup>11</sup>。一方で、米国は2017年12月に国家安全保障戦略を発表し、その中で「インド太平洋」の地理的範囲をインドの西海岸から米国の西海岸に至る地域と記述し、この他に、中東、南・中央アジア等の国々と地域を挙げていることから<sup>12</sup>、日米両国の「自由で開かれたインド太平洋」における「インド太平洋」の地理的範囲は必ずしも一致はしていないようである。政策ビジョンにおける地理的範囲に若干の異同はあるものの、インド太平洋における日米の安全保障協力においては、太平洋からインド西岸までを担当地域（AOR : Area of Responsibility）とする米インド太平洋軍のみならず、インド西岸以西の中東をAORとする米中央軍等を通じた米軍との協力関係の強化が必要である<sup>13</sup>。

平和安全保障法制に関連して、ホルムズ海峡における機雷掃海が存立危機事態の一例として議論されたが、事態生起の蓋然性は別としても本地域の重要性を考慮すれば、ペルシャ湾における各種訓練への積極的参加は重要である。昨年も米中央軍第5艦隊主催の国際掃海訓練（IMX2019）<sup>14</sup>に、世界50カ国を超える海軍部隊とともに海上自衛隊の掃海部隊が参加しているが、こうした演習を通じて、本地域の複雑な環境に慣熟し、米軍を含む各国との連携と信頼を向上させることは、この海域の不測事態に対応し得る基盤整備となる。また米軍に対しては、同盟国として遠隔の地域においてもリスクを共有して共通の脅威に対処する態勢を示すこととなり、日米同盟の信頼性向上に寄与するとも言える。

## (2) 南アジア地域

南アジア地域が面するインド洋の海洋秩序は、英国のスエズ撤退以降、米国の圧倒的な戦力により保たれてきたが、近年は大国化した中国の進出に伴い、パワーバランスの変化

が懸念され、テロリズム、海賊、難民流出等の不安定要因も広域にわたって存在している。

#### (a) インドとの防衛協力の強化

インド洋の海洋秩序の安定にとって、日本と価値観を共有する、南アジア最大の大国インドとの協力は特に重要である。2019年11月の日印外務・防衛閣僚会合（「2+2」）等では、インド太平洋における日印安全保障・防衛協力の深化が確認されている<sup>15</sup>。

その防衛協力の象徴のひとつと言えるのがマラバール多国間海上共同訓練<sup>16</sup>である。本訓練はインド洋の東西海域はもとより日本近海、グアム島沖を含む東アジア海域でも実施され、訓練内容も人道支援／災害救援（HA/DR）から対水上戦、対潜戦など各種事態に及んでいる。またインド洋内でインドが域外国と協調姿勢を示し<sup>17</sup>、さらにインド洋を越えて太平洋の安全保障に明示的に関与する意義は大きく、このような訓練を継続発展させることは重要である。

さらにインドとの間には、2015年に日印防衛装備品・技術移転協定等が締結され、防衛協力深化のための制度的枠組みも整ってきたことから<sup>18</sup>、インドの海洋安全保障能力向上につながる、国産救難飛行艇や国産潜水艦を含めた装備・技術移転を官民一体となって促進することが望ましい。

#### (b) インド洋における後方支援基盤の確保

「一帯一路」構想の下、中国の経済的軍事的影響力の拡大により、関係諸国との間に「港湾の利用や拠点確保を含むアクセスをめぐる競争」<sup>19</sup>が生起しているが、日本にとっても、防衛力の後方支援基盤となる寄港・寄航地を安定的に確保することが重要である。

スリランカ、モルディブとは、自衛隊部隊が寄港・寄航し、海軍・沿岸警備隊等と捜索救難訓練等を実施し、セーシェルには自衛隊からCTF151指揮官が訪問し海洋安全保障協力を進めている<sup>20</sup>。また中国の影響力が強いパキスタンとは、テロとの戦いにおける洋上補給活動の連携、遡れば1991年のペルシャ湾派遣掃海部隊によるカラチ港寄港の実績もある<sup>21</sup>。広大なインド洋においては、この他、南インド沖の英領ディエゴ・ガルシアの米軍基地の利用も重要であり、防衛力の活動基盤拡大のため、より多くの諸国との交流・協力強化に努める必要がある。

### (3) 東南アジア地域

東南アジア地域は世界的な物流の要衝であり、特にベンガル湾、アンダマン海からマラッカ・シンガポール海峡を抜け南シナ海へと続く海域は、重要な海上交通路が通ってい

る。これらの海域ではテロリズム、海賊の脅威に加え、南シナ海における中国の武力を背景とした一方的な現状変更など、大きな不安定要因がある。

日本とASEANの防衛協力の指針として、2016年11月「日ASEAN防衛協力イニシアティブ（ビエンチャン・ビジョン）」が表明された<sup>22</sup>。この指針は2019年11月「ビエンチャン・ビジョン2.0」としてアップデートされ、ここではインド太平洋地域を一体と捉える、より広い文脈でビジョンが再定義され、ASEANの中心性・一体性の原則に根差したアプローチや法の支配の貫徹や海洋安全保障強化などの重点領域が明らかにされている<sup>23</sup>。今後ともこの包括的指針の枠内で、ルールを基礎とした海洋秩序を確保するため、以下のよ

#### (a) 幅広い海上交通路の確保

中国は経済発展に伴いマラッカ・シンガポール海峡を通る海上輸送への依存度が高まるにつれ、本海峡の脆弱性を強く意識している（いわゆる「マラッカ・ジレンマ」）。日本も本海峡や南シナ海で航行の自由が脅かされた事態に備え、平素から代替ルート確保のための方策を講じる必要がある<sup>24</sup>。

その一環として、ベンガル湾、スマトラ西方沖海域からスンダ海峡、ロンボク海峡等を抜けてインドネシア群島水域、マカッサル海峡を通りフィリピン東沖の西太平洋に至る海域において、関係諸国と共同演習・訓練を実施し当該海域に習熟するとともに、寄港・寄航の実績を積み重ねることが重要である。その一例として、2017年から定例化しつつある、護衛艦によるインド太平洋方面派遣訓練<sup>25</sup>は、太平洋とインド洋を結ぶ海域に活動が及び、HA/DRや高次の戦術までを訓練内容とし、参加国もASEAN諸国のみならず、米国、インド、オーストラリア、フランス等に及んでいる。こうした訓練は、「自由で開かれたインド太平洋」を目指す安全保障協力としての象徴的意義も大であり、今後とも拡大継続して実施していくべきである。

#### (b) 南シナ海におけるプレゼンスの強化

東南アジアにおける安全保障協力として、ハイレベル・実務交流、防衛装備・技術協力、能力構築支援等とともに、平素から海洋秩序を維持・強化するためにプレゼンスを示すことが重要である。

先に述べたインド太平洋方面派遣訓練では、南シナ海を巡航しつつ、ASEAN全体を対象とする人材交流や国際法の共通理解を促進する事業<sup>26</sup>や、米国、オーストラリア、インド、カナダ等の域外諸国との共同訓練が実施されており、地域特性に応じた多角的多層的訓練



が行われている。また ASEAN 諸国においては海軍と法執行機関（沿岸警備隊）の任務・役割に各国ごとの異同があることから、ASEAN 諸国とは法執行機関も含めた訓練協力を積み重ねることが重要である。このような連携は国内機関でも必要であり、2019年にはブルネイ沖で海上自衛隊と海上保安庁の合同訓練が実施されている<sup>27</sup>。

中国が軍事拠点化を進める南シナ海の海域において、米国は随時「航行の自由作戦 (FON: Freedom of Navigation)」を実施し、オーストラリア、英国、フランスも同様の取組みをしており、日本は「航行の自由作戦」を支持する立場にある<sup>28</sup>。南シナ海という重要海域において、日本が日米共同巡航訓練<sup>29</sup>や日米印比共同巡航訓練<sup>30</sup>等を通じ米国と共同行動をとることは、「航行の自由作戦」に対する支持を、海洋におけるプレゼンスによって表明することにつながると言える。

#### **(4) オセアニア**

オーストラリア付近海域からメラネシア、ポリネシア、ミクロネシアにわたる西太平洋は、日本へのエネルギー資源輸送を含む重要な海上交通路が通り、日本の有事にはハワイ、グアム等の米軍基地からの来援基盤を確保するための重要な海域である。一方で中国は太平洋島嶼国に対する政治的経済的影響力を拡大し、その動向が注視されている。本地域において防衛力活用の空白域を作らず、各種事態に対応する基盤を整備するため、以下のような安全保障協力は重要である。

##### **(a) 太平洋島嶼国との非伝統的安全保障問題を中心とした防衛交流**

2019年8月の「太平洋島嶼諸島フォーラム」共同宣言に示されたように、太平洋島嶼国の安全保障上の最大関心事は、気候変動である<sup>31</sup>。日本は、海における法の支配の重要性を踏まえ、海上法執行を含む海上保安分野の能力構築支援や港湾整備等の分野での協力推進を表明しているが<sup>32</sup>、気候変動に伴う大規模災害を想定した HA/DR 訓練を進めることも重要である。日本は、これまで国際災害救援活動の円滑化のため、米太平洋艦隊主催の2018年パシフィック・パートナーシップ訓練において輸送艦がミクロネシア（ヤップ）やパラオに寄港し<sup>33</sup>、2019年には日米豪ニューージーランド共同訓練において C-130 がミクロネシア諸島への人道支援物資を投下している<sup>34</sup>。今後は統合部隊運用の見地から、洋上からの支援・上陸による支援等を組み合わせた重層的な訓練を実施し、海域特性や各国の実情に触れ、島嶼国との良好な関係及び防衛力の活動基盤の構築に努めることが必要である。

### (b) 関係主要国とのネットワーク構築

オーストラリアは、インド太平洋の海洋秩序安定を自国の主要利益とみなし<sup>35</sup>、カカドゥ多国間共同訓練を実施する<sup>36</sup>等、本地域に積極的に関与している。また太平洋島嶼国の旧宗主国にあたる米国、英国、フランス、ニュージーランドもやはり本地域を重視している。広大な本地域の海洋秩序の維持・強化のためには、法の支配という普遍的価値観を共有するオーストラリア、米国等の諸国と防衛協力の広汎なネットワークを平素から構築しておくことが重要である。

日本が1980年から参加している、ハワイ近海における米太平洋艦隊主催の環太平洋合同演習（RIMPAC: Rim of the Pacific）は、今日では米国、英国、フランス、ニュージーランド、カナダを含め、多くの太平洋沿岸諸国が参加し、HA/DRから対潜戦や水陸両用作戦に至る各種訓練を実施し、地域の安定につながる信頼醸成の機会ともなっている<sup>37</sup>。今後とも、より広い海域において関係主要国とのネットワーク構築のため、こうした二国間・多国間訓練を推進することが重要である。

### (5) 北東アジア地域

本地域は世界屈指の伝統的不安要因が存在する、日本の安全保障にとって最重要地域である。本地域で、法の支配に基づく自由で開かれた海洋秩序を維持・強化することは日本自身の防衛に直結し、そのためには以下のような安全保障協力が重要である。

#### (a) 東シナ海、日本海における協力国のプレゼンスの強化

北朝鮮の核・ミサイル開発は、国際社会に対する重大かつ差し迫った脅威である。北朝鮮による、国連安保理の制裁逃れを図る洋上での船舶間の物資積み替え（「瀬取り」）に対しては、日本、米国、オーストラリア、英国、フランス、カナダ、ニュージーランド等の諸国が東シナ海等において協力して艦艇・航空機による警戒監視に当たっている<sup>38</sup>。一方で、東シナ海において中国は公船により尖閣諸島周辺の日本領海へ侵入を繰り返し、また国際法に違反する東海防空識別区を設定する等、日本の主権を侵害している。

このような情勢下、同盟国である米国のみならず国連の活動に参加する諸国部隊の東シナ海及び日本海での活動を支持・支援するとともに、この機会を利用して随時、各種訓練等を実施することは、自由で開かれた海洋秩序に対する国際社会の関与を強く訴える効果があり、諸国の本海空域におけるプレゼンスを維持・強化していくことが重要である。

## (b) 北西太平洋における海洋状況把握 (MDA : Maritime Domain Awareness) のための協力強化

沖縄東方海域から沖ノ鳥島、硫黄島、南鳥島にわたる北西太平洋は日本の排他的経済水域 (EEZ) が広がり、日本の有事には米軍の来援基盤を確保するための重要な海域である。2014年、小笠原近海に多数の中国漁船が来襲しサンゴ密漁事案が生じたことから窺えるように、海洋秩序安定に不可欠な本海域における MDA は十分とは言えない。利用できる自衛隊、海上保安庁等の装備には限りがあり、得られる海洋情報が限定的であることを考えれば、第3期「海洋基本計画」<sup>39</sup>が示すように、MDA は政府が一丸となって推進すべきであり、またそこには同盟国、友好国、関連沿岸国、国際機関との連携が不可欠である。

特に技術進歩が著しい宇宙からの MDA に関しては、関連各国の防衛当局を含む政府、民間企業との協力が重要である。日本の EEZ がある本海域の重要性を考慮すれば、関連諸国との MDA に関わる安全保障協力を促進しなければならない<sup>40</sup>。

また密漁中国漁船が南西諸島海域やバシー海峡を通航して洋上に展開したと推測されることから、この付近海域の MDA を平素から強化することが必要であり、この意味で地政学的な要衝に位置する台湾との情報協力は重要である。台湾の間には、海難捜索救助に関する取決め<sup>41</sup>があり、実務協力も進んでいるが<sup>42</sup>、MDA に関わる協力関係を構築することは、本海域における自由で開かれた海洋秩序の維持・強化につながるものである。

## おわりに

「自由で開かれたインド太平洋」に求められる海洋秩序の維持・強化のためには、防衛力を積極的に活用した安全保障協力を推進し、インド太平洋において、防衛力が広い海域において活動空間の空白を作らず、あらゆる事態に対応できる基盤を平素から作り上げるという視点が重要である。その際、軍事組織における相互運用性(インターオペラビリティ)強化において相互の信頼関係の構築が中核となるように、安全保障協力においても、国と国、人と人との信頼関係の構築こそが何よりも大事である。その成果は決して直ちに現われるものではないが、今後とも地域特性や協力国の実情を考慮した、地道で継続的な安全保障協力の努力を積み重ねていかねばならない。

—注—

- 1 防衛研究所「東アジア戦略概観 2019」第7章 日本—新たな防衛計画の大綱」、230頁
- 2 国家安全保障会議及び閣議決定「平成31年度以降に係る防衛計画の大綱」（2018年12月18日）、14-16頁
- 3 外務省「自由で開かれたインド太平洋に向けて（2019年11月21日）」  
[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/page25\\_001766.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/page25_001766.html)
- 4 国家安全保障会議及び閣議決定「平成31年度以降に係る防衛計画の大綱」（2018年12月18日）、10頁
- 5 同上
- 6 内閣官房「2018年 海賊対処レポート」（2019年3月）  
<https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/siryou2/report2018.pdf>
- 7 令和元年版防衛白書、386-389頁
- 8 内閣官房「2018年 海賊対処レポート」（2019年3月）  
<https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/siryou2/report2018.pdf>
- 9 ロシアとの協力強化の一例として、防衛省統合幕僚監部ホームページ「ロシア海軍との海賊対処共同訓練の実施について」（2020年1月22日）  
[https://www.mod.go.jp/js/Press/press2020/press\\_pdf/p20200122\\_01.pdf](https://www.mod.go.jp/js/Press/press2020/press_pdf/p20200122_01.pdf)
- 10 中国はジブチの戦略的重要性を認識し海外初の軍事基地である「ジブチ保障基地」を建設。2017年から運用を開始した。米国防省 ANNUAL REPORT TO CONGRESS: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019、p.16、pp.61-62
- 11 外務省「日米首脳会談」（2019年5月27日）<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000482894.pdf>
- 12 White House, National Security Strategy of the United States of America, pp. 44-53（2017年12月18日）  
<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- 13 自衛隊の活動拠点があるジブチには米アフリカ軍キャンプ・レモニエが隣接しており、米アフリカ軍との連携も重要である。
- 14 防衛省海上自衛隊「米国主催国際海上訓練について」（2019年10月11日）  
<https://www.mod.go.jp/msdf/release/201910/20191011.pdf>
- 15 外務省「第1回日印外務・防衛閣僚会合共同声明」（2019年11月30日）  
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000544337.pdf>
- 16 防衛省海上自衛隊「日米印共同訓練（マラバル2019）」  
<https://www.mod.go.jp/msdf/operation/training/malabar2019/>
- 17 防衛研究所「東アジア戦略概観 2019」第1章「インド太平洋」概念とオーストラリア・インド」、36頁
- 18 外務省「日印防衛装備品—技術移転協定及び日印秘密軍事情報保護協定の署名」（2015年12月12日）  
[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press3\\_000168.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press3_000168.html)
- 19 防衛研究所「東アジア戦略概観 2017」第2章 インド洋地域の安全保障 中国の進出への域内諸国の対応」、38頁
- 20 防衛省海上自衛隊「第151連合任務部隊司令官 福田達也海将補 セーシェル共和国訪問」（2017年5月8日）<http://msdfmso.info/>
- 21 パキスタンにも海上自衛隊第151連合任務部隊司令官が訪問し、意見交換等を実施している。（2017年5月16日）<http://msdfmso.info/>
- 22 防衛省「ビエンチャン・ビジョン～日 ASEAN 防衛協カイニシアティブ～」（2016年11月16日）  
[https://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/area/docs/2016/11/16\\_1.pdf](https://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/area/docs/2016/11/16_1.pdf)
- 23 防衛省「ビエンチャン・ビジョン～日 ASEAN 防衛協カイニシアティブ～のアップデート」（2019年11月17日）[https://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/dialogue/j-asean/admm/06/vv2\\_jp.pdf](https://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/dialogue/j-asean/admm/06/vv2_jp.pdf)
- 24 たとえば、秋元一峰『「自由で開かれたインド太平洋戦略」の中のシーレーン防衛考察』、笹川平和財団海洋政策研究所 [https://www.spf.org/oceans/analysis\\_ja02/post\\_1.html](https://www.spf.org/oceans/analysis_ja02/post_1.html)
- 25 令和元年版防衛白書、390頁
- 26 ASEAN 諸国の間では、海洋国際法に関して、排他的経済水域における非沿岸国の軍事活動・軍事調査あるいは領海における外国船舶の無害通航・通過通航さらには水域区分の在り方そのものに関して共通理解が確立していないのが現状である。（防衛研究所「東アジア戦略概観 2018」第1章 海洋の安全保障—「航行の自由」の意義および課題）  
<http://www.nids.mod.go.jp/publication/east-asian/pdf/eastasian2018/j01.pdf>

- 27 海上保安庁「海上自衛隊との共同訓練の実施について（結果概要）」（2019年6月26日）  
<https://www.kaiho.mlit.go.jp/info/kouhou/r1/k20190626/k190626.pdf>
- 28 外務省「日米首脳会談」（2017年5月26日）[https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page1\\_000337.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page1_000337.html)
- 29 防衛省海上自衛隊「日米共同巡航訓練の実施について」（2017年5月10日）  
<https://www.mod.go.jp/msdf/formal/info/news/201705/20170510-01.pdf>
- 30 防衛省海上自衛隊「日米印比共同巡航訓練の実施について」（2019年5月9日）  
<https://www.mod.go.jp/msdf/release/201905/20190509.pdf>
- 31 第50回太平洋諸島フォーラム共同宣言  
<https://www.forumsec.org/wp-content/uploads/2019/08/50th-Pacific-Islands-Forum-Communique.pdf>
- 32 外務省「第8回太平洋・島サミット（PALM8）（結果概要）」  
[https://www.mofa.go.jp/mofaj/a\\_o/ocn/page4\\_004028.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/ocn/page4_004028.html)
- 33 防衛省「パシフィック・パートナーシップ2018結果概要」  
<https://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/dialogue/pp/2018/gaiyou.pdf>
- 34 防衛省航空自衛隊「ミクロネシア連邦等における人道支援・災害救援共同訓練（クリスマス・ドロップ）について」（2019年12月）[https://www.mod.go.jp/asdf/asc/activities/inter\\_acti/index.html](https://www.mod.go.jp/asdf/asc/activities/inter_acti/index.html)
- 35 2016 オーストラリア国防白書、70頁  
<https://www.defence.gov.au/WhitePaper/Docs/2016-Defence-White-Paper.pdf>
- 36 インドのマラバール訓練のように、いわゆる QUAD（日米印豪）の一国であるオーストラリアも自国の事情、特性に応じた訓練を積極的に実施している。（下平拓哉 防衛研究所『ブリーフィング・メモ』2018年6月号）<http://www.nids.mod.go.jp/publication/briefing/pdf/2018/201806.pdf>
- 37 中国は RIMPAC への参加招待を取り消されている。その背景分析については、尾藤由起子 防衛省海上自衛隊幹部学校『中国海軍の「リムパック2018」への招待を取り消した背景と米国防省の意図』（2018年6月13日）<https://www.mod.go.jp/msdf/navcol/SSG/topics-column/col-107.html>
- 38 外務省「北朝鮮関連船舶による違法な洋上での物資の積替えの疑い」（2020年2月19日）  
[https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/nsp/page4\\_003679.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/nsp/page4_003679.html)
- 39 内閣府 第3期「海洋基本計画」（平成30年5月）第2部4「海洋状況把握（MDA）の能力強化」  
<https://www8.cao.go.jp/ocean/policies/plan/plan03/pdf/plan03.pdf>
- 40 たとえば、米国との間で協力が進められている。外務省「日米宇宙協力」（2019年10月16日）  
[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/space/j\\_us.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/space/j_us.html)
- 41 公益財団法人日本台湾交流協会「公益財団法人日本台湾交流協会と台湾日本関係協会との間の海難捜索救助分野の協力に関する覚書」（2017年12月20日）  
<https://www.koryu.or.jp/Portals/0/images/news/20171221/20171220.pdf>
- 42 台北駐日経済文化代表処「台湾の海洋委員会海巡署が日本の海上保安庁と協力し沖縄の漁民を救助」（2019年7月4日）[https://www.roc-taiwan.org/jp\\_ja/post/65566.html](https://www.roc-taiwan.org/jp_ja/post/65566.html)



## 第4章 インド太平洋における海上保安分野の連携・協力・支援

秋本 茂雄

### はじめに

インド太平洋地域において海上保安機関の役割が近年注目されている。海上保安庁は、「海上保安レポート2019」において、「インド太平洋地域は、テロ、海賊、国際犯罪、大量破壊兵器の拡散等の様々な脅威が国境を越えて広がっており、海洋権益を巡る国家間の摩擦も増加しています。」と現状を分析し、この現状に対応するためには「グローバル化が進み、脅威が容易に国境を越える現在の国際社会においては、沿岸国一国のみで対応することは困難であり、国境を越えた連携・協力が必要不可欠です。」とし、海上保安分野での国際連携協力の必要性を訴えている<sup>1</sup>。

また、2000年代に入りアジア地域において海上保安機関が設立されていることに触れ、その理由として「様々な海上脅威や海上権益を巡る国家間の摩擦が拡大していくなかで、国家の安全保障を維持・強化していく上で、外交・軍事に加えて、海上保安機関の重要性の認識が広がってきていることが背景にある」と分析、アメリカ沿岸警備隊と並び世界の海上保安機関の先駆的存在である海上保安庁には、世界の海上保安機関の連携協力をリードする役割が期待されていると述べている<sup>2</sup>。

本稿においては、インド太平洋地域において海上保安庁が推進している連携・協力・支援に係る施策について、その現状を把握確認するとともに、将来に向け、海上保安分野がインド太平洋地域の海洋の安全確保のため進むべき方向について考察する。

### 1. インド太平洋各国の主要海上保安機関概観

海上保安機関の世界共通定義は存在せず、その組織及び任務は様々であるが、海上保安庁が何らかの関係を構築しているとの観点から整理した場合、インド太平洋地域における主要海上保安機関の現状は別表1のとおりとなる。

別表1

	海上保安機関 (英文呼称)	設立年	現在の所属	備 考
オーストラリア	国境警備隊 (Australian Border Force)	2015	内務省 (Department of Home Affairs)	海上の監視活動についてはABFと海軍が協力する枠組みである"Maritime Border Protection Command"が実施 <a href="https://www.abf.gov.au/">https://www.abf.gov.au/</a>

	海上保安機関 (英文呼称)	設立年	現在の所属	備 考
バングラデシュ	沿岸警備隊 (Bangladesh Coast Guard)	1995	内務省 (Ministry of Home Affairs)	<a href="http://coastguard.gov.bd/">http://coastguard.gov.bd/</a>
カナダ	沿岸警備隊 (Canadian Coast Guard)	1962	漁業海洋省 (Dept. of Fisheries and Oceans)	<a href="http://www.ccg-gcc.gc.ca/eng/CCG/Home">http://www.ccg-gcc.gc.ca/eng/CCG/Home</a>
中国	海警局 (China Coast Guard)	2013	中央軍事委員会 人民武装警察 (Chinese People's Armed Police Force, Central Military Commission of the Communist Party of China)	海難救助：交通運輸部海事局
インド	沿岸警備隊 (Indian Coast Guard)	1978	国防省 (Ministry of Defence)	<a href="https://www.indiancoastguard.gov.in/">https://www.indiancoastguard.gov.in/</a>
インドネシア	海上保安機構 (BAKAMLA) (Indonesia Coast Guard)	2014	大統領直属、政務・法務・治安調整担当大臣が担当 (Coordinating Minister for Political, Legal and Security Affairs)	2006 海上保安調整会議 (BAKORKAMLA) 設置 海難救助：海運総局警備救難局、国家捜索救助庁 <a href="https://bakamla.go.id/">https://bakamla.go.id/</a>
韓国	海洋警察庁 (Korea Coast Guard)	1953	海洋水産部 (Ministry of Oceans and Fisheries)	1953 内務部治安局海洋警察隊、1991 海洋警察庁、2014 海洋警備安全本部、2017 海洋警察庁 <a href="http://www.kcg.go.kr/english/si/sub/info.do?page=2868&amp;mi=2868#home">http://www.kcg.go.kr/english/si/sub/info.do?page=2868&amp;mi=2868#home</a>
マレーシア	海上法令執行庁 (Malaysian Maritime Enforcement Agency)	2005	内務省 (Ministry of Home Affairs)	<a href="https://www.mmea.gov.my/eng/index.php/en/">https://www.mmea.gov.my/eng/index.php/en/</a>
パキスタン	海上保安庁 (Pakistan Maritime Security Agency)	1987	国防省 (Ministry of Defence)	<a href="http://www.pmsa.gov.pk/">http://www.pmsa.gov.pk/</a>
フィリピン	沿岸警備隊 (Philippine Coast Guard)	1998	運輸省 (Department of Transportation)	1967 設立 (海軍の一機関)、1998 運輸省に移管。 <a href="http://www.coastguard.gov.ph/">http://www.coastguard.gov.ph/</a>
ロシア	沿岸警備隊 (Russian Coast Guard)	2005	連邦保安庁国境警備局 (Border Guard Service, Federal Security Service)	1893 国境警備隊として創設～国境警備庁 海難救助：運輸省海洋河川運輸局海洋汚染・海難救助調整庁
シンガポール	警察沿岸警備隊 (Singapore Police Coast Guard)	1924	内務省国家警察局 (Singapore Police Force, Ministry of Home Affairs)	海難救助：海事港湾庁 (Maritime and Port Authority) <a href="https://www.police.gov.sg/about-us/organisational-structure/specialist-and-line-units/police-coast-guard#content">https://www.police.gov.sg/about-us/organisational-structure/specialist-and-line-units/police-coast-guard#content</a>
スリランカ	沿岸警備庁 (Sri Lanka Coast Guard)	2010	国防省 (Ministry of Defence)	<a href="http://www.coastguard.gov.lk/">http://www.coastguard.gov.lk/</a>



	海上保安機関 (英文呼称)	設立年	現在の所属	備 考
アメリカ	沿岸警備隊 (U.S. Coast Guard)	1915	国土安全保障省 (Department of Homeland Security)	1790 密輸監視隊として創設。1915 救助 隊と統合し沿岸警備隊設立。 <a href="https://www.uscg.mil/">https://www.uscg.mil/</a>
ベトナム	海上警察 (Vietnam Coast Guard)	2013	首相直属	1998 設立 (国防省)、2008 海軍から独 立、2013 首相府に移管 海難救助：海運総局交通運輸省

参照資料：・海上保安レポート 2006、2008、2018、2019

- ・Prabhakaran Paleri "Coast Guards of the World and Emerging Maritime Threats" 海洋政策研究  
特別号 2009 年 海洋政策研究財団
- ・各機関ホームページ

それぞれの成り立ちは各国の事情が反映されており、大別すると海上での密輸出入取締り、密入国取締り、水産資源保護など行政目的を執行する必要性から最も関係の深い行政機関内に設立されたもの、国家警察の海上部門として設立されたもの、海軍の一部として設立されたものに分けることができる。それらの任務範囲は各国で異なっているが、「海上における法執行（海上法執行）」及び「捜索救助」任務がほとんどの海上保安機関に共通する任務であるといえる。

第2次世界大戦後、多くの国家がコーストガード等海上における法執行機関の必要性を認識するようになると、その整備が進んだ<sup>3</sup>。特に 1990 年代から 2000 年代にかけて設立又は組織改編・移管がなされた海上保安機関は、国連海洋法条約の発効(1994 年 11 月 16 日)を契機として、各国が領海及び排他的経済水域における主権及び主権的権利の確保のための執行機関の必要性を意識したものと考えられる。

## 2. 海上保安庁による多国間連携協力

海上保安庁が主導し推進している多国間連携協力の枠組みには以下に述べる 3 つの会合がある。

### (1) 北太平洋海上保安フォーラム (North Pacific Coast Guard Forum (NPCGF))

密航や薬物・銃器の密輸出入、海賊など国境をまたぐ犯罪の増加を背景として、2000 年、東京において「北西太平洋地域海上警備機関長官級会合」を日本、韓国、米国、ロシアの 4 ヶ国により開催したことが始まりである<sup>4</sup>。第 2 回会合からカナダが<sup>5</sup>、第 5 回会合から中国が<sup>6</sup>正式参加し (中国海警局が設置される以前は、公安部が参加。)、現在では名称を「北太平洋海上保安フォーラム」と定め、長官級が集まる「サミット」とサミットに先立ち実務者レベルで開催する「専門家会合」により構成しており<sup>7</sup>、各国の持ち回りにより毎年開催されている。

## (2) アジア海上保安機関長官級会合

### (Heads of Asian Coast Guard Agencies Meeting (HACGAM))

マラッカ・シンガポール海峡を始めとするアジア地域で多発していた海賊への対策を検討するため2000年に東京で開催された「海賊対策国際会議」、それに続き開催された「海賊対策専門家会合」を土台とし、海上テロ対策など海上セキュリティの維持の効果的な方策を検討する会合へ発展させて2004年東京において開催されたのがHACGAMである<sup>8</sup>。2019年10月時点で、21ヶ国及び1地域（日本、オーストラリア、バーレーン、バングラデシュ、ブルネイ、カンボジア、中国、香港、インド、インドネシア、韓国、ラオス、マレーシア、モルディブ、ミャンマー、パキスタン、フィリピン、シンガポール、スリランカ、タイ、トルコ、ベトナム）がメンバーとして参加し<sup>9</sup>、各国の持ち回りにより毎年開催されている。

## (3) 世界海上保安機関長官級会合 (Coast Guard Global Summit) (日本財団と共催)

全世界の海上保安機関を対象とした世界で初めての会合であり、2017年東京において第1回長官級会合を開催した<sup>10</sup>。2019年には第2回長官級会合を東京において開催し世界75カ国から84の海上保安機関及び関係機関が参加した<sup>11</sup>。

これらの多国間会合は、回数を重ねるにつれて相互理解、情報共有、合同訓練（机上、実働）、実働オペレーションと段階的に連携協力関係及び相互信頼関係が深化していく過程をたどっている。その中で、NPCGFで実施している北太平洋の公海における漁業監視共同パトロールは、違法・無報告・無規制（IUU）漁業の監視・取締りを行う共同海上法執行オペレーションであり、各国が提供可能な巡視船、航空機、検査官を組み合わせ、監視から立入検査に至る一連の作業を完結させており、原則として旗国のみに管轄権が認められている公海上の船舶に対し、複数国が協力して効率的かつ効果的に取締りを行うためのモデルケースであるといえる。

## 3. 海上保安庁による二国間連携協力

海上保安庁が、何らかの協定や覚書等の交換を基に連携協力を行っているのは、米国（沿岸警備隊）、ロシア（国境警備局、運輸省海洋河川運輸局海洋汚染・海難救助調整庁）、韓国（海洋警察庁）、中国（公安部边防管理局、交通運輸部海事局）、インド（沿岸警備隊）、ベトナム（海上警察）、フィリピン（沿岸警備隊）、オーストラリア（国境警備隊）、インドネシア（海上保安機構）の9ヶ国である。

「1979年の海上における捜索及び救助に関する国際条約」（SAR条約）の発効に伴う海

難救助分野での実務的協力が米国、ロシア、韓国との間で、漁業取締りや密航・密輸取締りのような法執行分野での実務的協力がロシア、韓国、中国との間で、必要となったことを発端として、それぞれの関係構築が始まった。

フィリピン及びインドネシアは海難救助等に関する技術協力で長い実績があったが、2000年以降法執行機関としての組織・教育体制強化の支援に発展、その結果として協力関係の構築に至った。インドについては、1999年に発生した「アロンドラ・レインボー号」（日本人船長・機関長が乗船）がマラッカ海峡で海賊に襲われた事件で、インド沿岸警備隊が海軍と連携して海賊を確保したことを契機に、関係が構築された。ベトナム及びオーストラリアについてはHACGAMメンバー国同士としての関係が二国間関係に発展したものと整理できる。

このうちロシア、韓国、インドとの間では定期的な長官級会合が開催され、ロシア及びインドの間では定期的な巡視船相互訪問及び合同訓練が実施されている。また、ロシア及び韓国との間では地方組織レベルでの連絡窓口が設定され、漁業取締り等に係る情報共有、合同訓練等の実績を上げており、二国間連携協力の理想的な形が形成されていると評価できる。

なお、中国との間では、2001年に中国公安部からの情報提供を受けて日中合わせて107名の密航事犯関係者を一網打尽にするという成果を上げるほど緊密な関係が構築されていた<sup>12</sup>が、現在は中国海警局の設置等により関係が希薄になっている。密航・密輸取締り分野における日中協力は、現在においても必要性及び価値が高いと考えられることから、中国側のカウンターパートを明らかにした上での関係再緊密化を模索する必要がある。それを嚆矢として位置づけ、海上法執行機関間における日中信頼醸成を図ることが可能となるのではないか。他方で、2018年に「日本国政府と中華人民共和国政府との間の海上における捜索及び救助についての協力に関する協定」（日中SAR協定）が締結され、海難救助分野での協力が進んでいる。

このように隣接国との間の実務的な関係から始まった海上保安庁による二国間関係は、南シナ海沿岸諸国からインド洋沿岸諸国にまで拡大しつつある。海上保安庁による二国間連携協力関係の構築は、インド太平洋地域における海洋の安全の確保に日本としてコミットするための重要な手段の一つとして位置づけられるようになったと考える。

#### 4. 海上保安能力向上支援（主として2000年以降のもの）

海上保安庁では、1968年12月に開始されたマラッカ・シンガポール海峡水路調査、航路標識建設に関する国際協力<sup>13</sup>を皮切りに、外務省、国際協力機構（JICA）等と連携して、

東南アジア諸国を中心に様々な海上安全に関する技術協力を実施してきたが、2000年代に入りその内容が海上法執行分野への拡大、さらには巡視船などのインフラや海上保安組織構築・人材育成などの組織運営全般に拡大しつつある。

(1) 二国間支援

概ね 2000 年以降に日本として実施してきた海上保安能力向上支援の主要なものは、別表 2 のとおりである。

近年では、各国海上保安機関の能力向上に必要な不可欠な基幹インフラである巡視船の供与が増大する傾向にある。

別表 2 主要な二国間支援状況

国・機関	実施年		支援形態
フィリピン沿岸警備隊	2000～	長期専門家派遣等技術協力	技術協力
	2007～ 2009	衛星通信システム等整備	無償資金協力
	2013～ 2018	40m 型巡視船 10 隻整備	有償資金協力
	2014～ 2016	衛星通信システム、沿岸監視レーダー等整備	無償資金協力
	2016～	大型巡視船 2 隻整備	有償資金協力
	2017	テロ対策資機材（小型高速艇 13 隻）調達のための資金供与	無償資金協力
マレーシア海上法令執行庁	2004～	長期専門家派遣等技術協力	技術協力
	2008	警備機材（レーザーカメラシステム 3 ヶ所、無線方位探知システム 2 ヶ所整備	無償資金協力
	2017	海上保安庁 1000 トン型中古巡視船 2 隻を贈与	無償資金協力
インドネシア海上警察	2006	27m 型巡視艇 3 隻整備	無償資金協力
インドネシア海上保安機構	2008～ 2011	長期専門家派遣	技術協力
ジブチ沿岸警備隊	2013～	短期専門家派遣	技術協力
	2014～ 2015	20m 型巡視艇 2 隻整備	無償資金協力
	2018	海上監視のための船舶資機材等整備	無償資金協力
ベトナム海上警察	2014	6 隻を目処とした中古船舶や海上保安関連機材供与	無償資金協力
	2017～	79m 型巡視船 6 隻整備	有償資金協力
スリランカ沿岸警備隊	2016～	30m 型巡視艇 2 隻整備	無償資金協力
パラオ海上法令執行部	2012～ 2016	小型パトロール艇 3 隻（15m 級 2 隻、複合型ゴムボート 1 隻）及び運航資金、無線設備の贈与	日本財団
	2017	40m 型巡視船 1 隻及び運航資金、海上警察庁舎、巡視船用棧橋の整備	日本財団
	2018～	海上保安アドバイザー派遣	日本財団
ミクロネシア連邦	2012	小型パトロール艇 1 隻（15m 型）及び運航資金、通信施設の贈与	日本財団
	2015	操船シミュレーターの贈与	日本財団

国・機関	実施年		支援形態
マーシャル諸島	2012	小型パトロール艇1隻（15m型）及び運航資金の贈与	日本財団
	2015	小型パトロール艇1隻の贈与	日本財団

外務省ホームページ（ODA 国別地域別政策・情報）、JICA ホームページ（ODA 見える化サイト）、（公社）日本海難防止協会ホームページ（ミクロネシア 3 国の海上保安能力強化支援事業報告書）を参照し筆者作成

## （２）複数国に対する支援

海上保安機関の人材育成及び技術向上に資するため、以下に掲げる 3 つの手法により支援を行っており、初級幹部から現場職員までを対象としている。

### （a）海上保安政策プログラム（海上保安大学校、政策研究大学院大学、JICA、日本財団）

アジア諸国の海上保安機関の相互理解の醸成と交流の促進により、海洋の安全確保に向けた各国の連携協力、認識共有を図るため、2011 年から 3 回にわたり日本財団の支援により実施した「アジア海上保安初級幹部研修」を土台とし、海上保安政策に関する修士レベルの教育を行うプログラムとして 2015 年に開講した<sup>14</sup>。2019 年まで日本、インドネシア、マレーシア、フィリピン、ベトナム、スリランカ及びタイから累計 40 人の初級幹部研修生を受け入れている<sup>15</sup>。

### （b）JICA 課題別研修

JICA 課題別研修として、海上保安実務者を対象とした救難・環境防災コース、海上犯罪取締コース及び水路測量技術者養成の国際認定コースがあり、2019 年 7 月時点で、これまでにそれぞれ 64 ヶ国 2 地域から延べ 510 名、31 ヶ国 1 地域から延べ 329 名、43 ヶ国 1 地域から延べ 431 名の研修生を受け入れている<sup>16</sup>。

### （c）海上保安庁モバイルコーポレーションチーム（MCT）による支援

2017 年、海上保安庁は、海外海上保安機関の能力向上を支援する専従部門として 7 名体制の MCT を設置した<sup>17</sup>。これは、アジア諸国で近年多くの海上保安機関が設立され、海上保安庁に対する技術指導等の支援要請が質的・量的に増加してきたことが背景にあり、JICA の技術協力プロジェクト等に対応して海外に派遣され、研修・訓練を実施している。

## 5. 巡視船・航空機派遣による国際連携

マラッカ・シンガポール海峡及びインドネシア周辺海域における海賊事件の激増を受け、2000 年 4 月に東京で開催された「海賊対策国際会議（海上警備機関責任者会合）」において、今後の取り組み及び連携・協力の指針となる「アジア海賊対策チャレンジ 2000」が採

択された。これに対応し、海上保安庁による連携・協力メニューの一つとして同年11月にインド及びマレーシアに巡視船を派遣し、それぞれの寄港地において連携訓練を実施、以後巡視船及び航空機を東南アジア等へ定期的に派遣している<sup>18</sup>。今日まで、11ヶ国（フィリピン、ブルネイ、ベトナム、カンボジア、マレーシア、インドネシア、シンガポール、タイ、インド、スリランカ、ジブチ）に対し、延べ62隻、34機の派遣を行っている<sup>19</sup>。

## 6. 今後の連携・協力・支援に向けて

### (1) これまでの成果とさらなる発展

#### (a) 信頼関係の醸成

2000年代初頭から継続してきた北太平洋及びアジアの多国間会合、さらには二国間連携協力の推進による最大の効果は、各機関間の信頼関係の醸成である。長官級の幹部が毎年顔を合わせることでこれが最も高い効果を果たしていることに加え、例えば、北太平洋海上保安フォーラムサミットにおいて毎回採択されている共同宣言の中には、「北太平洋における平和と安全への貢献」、「全フォーラム参加当局間での協力、理解、平等、誠意及び相互信頼の重要性」等の文言が用いられ会合の目的を確実に共有している<sup>20</sup>。

信頼関係をさらに深めるには、多国間会合を手がかりとして、二国間の連携協力関係を深化させることが重要であると考えられる。例えば日ロ、日韓間においては、中央レベルに加え地方レベルでの連絡窓口設定も行われており、多重的な情報交換チャンネルの設定、意思疎通及び交流の実施により、相手方のそれぞれのレベルでの意図を確認することが可能となっている。実際に違法操業漁船の取締りなどにおいて、この窓口による情報伝達が行われるなどの実績があり、このような中央・地方レベルでの連絡窓口が多くの二国間関係の中で設定され、適切に機能させることができれば、地域全体の海上保安機関同士の信頼関係はさらに高まるものと考えられる。

#### (b) 共通の価値観としての「法の支配」

海上保安庁が取り組んできた国際連携協力及び支援は、国連海洋法条約を常に基本法としてベースに置き、多国間会合や二国間会合での対話や技術協力を行ってきた。北太平洋の公海における漁業監視共同パトロールや多国間多目的訓練は、共通のルールとしての国際法及び各国国内法に法的根拠を求めて実施するものであり、さらに各国における密輸・密航等の不法取引やセキュリティ対策に関する好事例についての情報交換により、法に則った法執行手続きについて相互理解を深め情報を共有することができる。

この結果としてこれらプログラムに関わる専門家から長官級の幹部に至るまで、法の支

配を共通の価値観として再認識する環境が醸成されてきていることは大きな成果であると考えられる。

### (c) 情報交換システムの構築

バルト海沿岸諸国の海上警備機関は、1997年から各国に海上部隊調整センターを設置し、船舶の動静情報を交換、共同訓練や共同取締り等も行われており、これらの取り組みは密航・密輸取締りに成果を上げているとのことである<sup>21</sup>。

これに倣い、実効的な情報交換システムの構築がインド太平洋の海上保安機関間で推進されることが期待される。すでに NPCGF では、北太平洋自動情報交換システムが構築され、共同漁業パトロールや多国間多目的訓練で活用されている。さらに多くの海上保安機関がこの取り組みを展開し、情報交換から実際のオペレーションにまで活用することを、目的として共有していく必要がある。

### (d) 共同海上法執行オペレーションの拡充

共同海上法執行オペレーションには、2004年の「アジアにおける海賊行為及び船舶に対する武装強盗との戦いに関する地域協力協定」(ReCAAP)に基づくものや<sup>22</sup>、バルト海での取り組みを始め、多種多様な形態がある。そのうち、NPCGFで行っている北太平洋公海上での漁業監視共同パトロールは、多国間による共同海上法執行オペレーションの一つの優れたモデルである。

海上法執行措置にかかる国家管轄権について、国際法は、領海については沿岸国の専権とし、また、公海については船舶の旗国の専権(旗国主義)としてきた。この原則は今でも基本的には変わらない。しかしながら、旗国から遠く離れた公海で漁業に従事する漁船、麻薬などの不正取引に関与している公海上の船舶、大量破壊兵器の輸送に従事している公海上の船舶等については、旗国主義に基づく法執行だけではその法益が十分に保護されないケースが多い。このため、旗国主義を補完する執行協力措置の枠組みが合意され実施に移されている<sup>23</sup>。それらは、それぞれ国連公海漁業協定、麻薬及び向精神薬の不正取引の防止に関する国際連合条約、海洋航行不法行為防止条約(SUA条約)改正議定書であり、国連海洋法条約で一般的に認められている海賊行為に対する執行措置に加えての新たな執行措置の枠組みとなっている。

このように領海を越えた海域における新たな執行措置に関し、国際法が整備されつつある現状に対応して、それを実効あるものにするため各国国内法の整備とともに各国海上保安機関の能力を組み合わせた共同海上法執行オペレーションの拡充が必要不可欠である。

さらにこの過程において、海上法執行手順や海上保安機関の法執行能力の標準化が進むことが理想であると考ええる。

## **(2) エスカレーション抑制力としての効用（安全保障の第三のカードへ）**

ベトナムは、1974年のパラセル諸島海戦、1988年のスプラトリー諸島海戦において中国と衝突、海軍艦艇同士の武力衝突により多数の死傷者を出した。その後2014年にパラセル諸島で発生した中国による「移動式掘削装置による掘削作業」事案では、ベトナムが海上警察船を派遣したのに対して中国は海警船を派遣、中国海警船によるベトナム船への衝突や放水が行われるなど両海上保安機関が現場で衝突したが、現場でのそれ以上のエスカレーションはなく死傷者も発生せず、海上保安機関同士の直接衝突の一例となった。

インド太平洋地域では、海上保安機関の船舶同士による対峙の構図が現れている。それは、国連海洋法条約の発効を契機として、各国が領海及び排他的経済水域における執行管轄権の行使により海域を実効支配しようとしているからではないか。今後もそのような構図は増えていくものと考えられ、海上保安機関の船舶の行動態様が地域の安全保障環境に影響を与えるものとなっている。その観点から、海上保安機関は外交・防衛に次ぐ安全保障の第三のカードと位置づけられるようになったのではないかと考えられる。

ここで、各国が軍事紛争への発展を望まないことを真に共有し、各国の海上保安機関による国際法及び国内法に則った行動が期待できるのであれば、双方の行動を予見することが可能となり、結果としてエスカレーションを抑制することができる。その意味で、海上保安分野において国際連携や協力関係をさらに発展させ相互理解を深めることは重要であると考えられる。

## **(3) 喫緊の課題**

### **(a) 海上警備体制のさらなる強化**

国際連携協力を推進する一方で、日本周辺海域では、北方四島、竹島、尖閣諸島それぞれの周辺海域で、日露、日韓、日中、日台の海上保安機関船艇が対峙している。特に尖閣周辺海域では、2019年に中国公船が概ね4隻の船団で合計282日にわたり接続水域内を徘徊し、32件の領海侵入を行った。現場で対応している海上保安庁巡視船は、中国公船による領海侵入の都度嚴重な退去要求を行っているが、断固として領土・領海を守ることに加え、エスカレーションを防止するという極めて難しい任務を負っていると看做しても過言ではない。

中国の意図は、中国公船や中国航空機に執行管轄権を行使させることによって、尖閣諸



島に対する自国の領土主張を強めるとともに、日本の実効支配を掘り崩すことにあり、尖閣諸島に対する日本の実効支配は、海上保安庁による執行管轄権行使によって担保されている<sup>24</sup>。

このため、「海上保安体制強化に関する方針」（2016年12月21日、海上保安体制強化に関する関係閣僚会議決定）による体制強化をスピードアップすることが求められ、今後は特に人材確保のような組織基盤整備を着実に推進するとともに、サイバー攻撃等による妨害行為が発生した場合における現場の領海警備体制維持や無人機など新技術の活用をも考慮した上での体制強化が必要である。

さらに付け加えて言うならば、海上保安体制の強化のみで尖閣諸島周辺海域の情勢が変わるわけではなく、安全保障の基軸である外交及び防衛における施策や対応と海上保安庁の対応が相まってこそ効果が期待できる。その意味で現場機関としての海上保安庁及び警察と自衛隊との連携は益々重要となっている。このため、日常からの情報共有は言うに及ばず、可能な限り多くのシナリオを想定してのシミュレーションや実働訓練を行うことにより課題を洗い出し改善することで、想定外を排除し、警察機関から自衛隊までのスムーズな対応を確立する努力を継続する必要がある。

#### **(b) 人材育成**

組織は人で動くことは言うまでもない。各国海上保安機関の職員、特に幹部職員が法治主義の価値観をしっかりと共有できることが重要であり、そのためには各国海上保安機関の人材育成が極めて重要であると考えられる。日本は、海上保安政策プログラムや JICA 課題別研修等により東南アジア諸国の海上保安機関職員の人材育成を行っているが、受け入れ人数の拡充、受け入れ対象国の拡大などにより新興海上保安機関に対する網羅的な支援を図るべきである。

#### **(c) 新興海上保安機関のレベルアップ**

人材育成とともに、新興海上保安機関のレベルアップも欠かせない。海上における国際連携協力しインド太平洋における海洋の安全を確保するためには、各国海上保安機関の能力格差を少しでも縮める必要がある。人材育成に加え、組織体制構築、技術レベルの向上、現場勢力の増強等組織全体のレベルアップをさらに推進する必要がある。

#### **(d) 海上保安国際戦略の策定**

海上保安庁は、常に変化する地域の情勢を踏まえ臨機応変に連携協力体制の構築やアジ

ア諸国に対しての支援を行ってきた。海上保安機関が海洋の安全保障上重要な位置づけとなった今こそ、国家安全保障戦略、海洋基本計画、開発協力大綱等と連動した海上保安分野における国際戦略を策定し、しっかりとした方針の下、今後の国際連携・協力・支援を推進していくべきであるとする。

—注—

- 1 海上保安庁編『海上保安レポート2019』22頁。
- 2 同上、23頁。
- 3 村上暦造・森征人「海上保安庁法の成立と外国法制の継受」、編集代表山本草二『海上保安法制』（三省堂、2009年）35頁。
- 4 海上保安庁編『海上保安レポート2002』87頁
- 5 同上、87頁
- 6 海上保安庁編『海上保安レポート2005』111頁
- 7 海上保安庁編『海上保安レポート2006』20頁
- 8 海上保安庁編『海上保安レポート2005』113頁
- 9 海上保安庁広報資料、2019年10月4日
- 10 日本財団・海上保安庁広報資料、2017年9月14日
- 11 日本財団・海上保安庁広報資料、2019年11月21日
- 12 海上保安庁編『海上保安レポート2001』21-22頁、同『海上保安レポート2002』3頁
- 13 海上保安庁編『海上保安庁30年史』（海上保安協会、1979年）134頁
- 14 海上保安庁編『海上保安レポート2016』26-27頁
- 15 実績値は、海上保安庁政策評価広報室に確認
- 16 同上
- 17 海上保安庁編『海上保安レポート2018』151頁
- 18 海上保安庁編『海上保安レポート2001』17-20頁
- 19 実績値は、海上保安庁政策評価広報室に確認
- 20 海上保安庁広報資料2017年9月14日、2018年9月21日
- 21 海上保安庁編『海上保安レポート2001』16頁
- 22 奥脇直也「海上執行措置における国際協力」編集代表山本草二『海上保安法制』（三省堂、2009年）89頁
- 23 同上、90-91頁、山本草二「海上執行をめぐる国際法と国内法の相互関係」編集代表山本草二『海上保安法制』（三省堂、2009年）18-21頁
- 24 坂元茂樹『日本の海洋政策と海洋法』（信山社、2018年）416頁

## 第5章 対北朝鮮政策

下平 幸二

### はじめに

朝鮮半島における「分断国家」の一翼をなし、一族三代からなる世襲の独裁政治体制を敷く北朝鮮は「金王朝」とも称され、その閉鎖的な体制とも相まって国家としての意思決定メカニズムは不明瞭で、結果として内政・外政ともにその動向の予測は極めて困難である。

そのような独裁国家としての「金王朝」の国家目的は体制の保証であり、朝鮮戦争が休戦状態にあることから、その国家目的を達成するための外交の主たる交渉相手は米国となり、米国とは歴然とした国力の差がありながらも、独裁政治体制の特性等を活かして狡猾・巧妙な手法でわたりあっている。

また、北朝鮮は国際社会とも一定の外交関係を維持しているが、特に国家としての存在の後ろ盾として、中国・ロシアが大きな役割を果たしており、歴史的・民族的な観点から北朝鮮との分断国家と位置付けられる韓国も北朝鮮に対して一定の影響力を有している。さらに、北朝鮮は慢性的に深刻な経済困難に直面しているため食料等の支援を国際社会に依存するとともに、武器取引や武器技術移転を含む軍事分野での協力関係を有する国も多く存在している。

北朝鮮と国交を有していない日本にとって、北朝鮮の内政・外政の動向を見極めながら、核兵器等の大量破壊兵器や弾道ミサイルといった軍事力を始めとする多様な脅威を排除するための外交努力にはおのずから限界が生じる。従って、米国との同盟関係を安全保障の基軸としている日本としては、米国と連携した外交努力によりその脅威を排除することが必要となるが、その際米国のみならず北朝鮮に対して影響力を有する国際社会と連携して時宜にかなった政策を推進していくことが肝要である。

また、この米国と連携した外交努力及び国際社会との連携のみならず、日本自身の防衛努力により隙のない防衛体制/態勢を構築しつつ、米国の外交・軍事による抑止力を有効に機能させるための在日米軍の運用基盤を整備して、北朝鮮の多様な脅威に対応することが、日本の平和と安全を確保していく上で極めて重要である。

## 1. 北朝鮮情勢

### (1) 全般

北朝鮮は、2018年4月の朝鮮労働党中央委員会総会において、朝鮮労働党の「新たな戦略的路線」として「全党、全国が社会主義経済建設に総力を集中する」と発表し、金正恩委員長は、2019年4月の最高人民会議において、国家防衛力を絶えず向上させていくとしながらも、引き続き経済発展に集中する旨表明している<sup>1</sup>。

しかしながら社会主義計画経済の脆弱性等により、慢性的な経済不振、食料・エネルギー不足に陥っており、更に国連等の経済制裁と相まって厳しい経済状況が続いている。

外交では、金正恩委員長の独裁的な政治手法及び閉鎖的な国家体制による予測困難な行動様式により、関係国との間で瀬戸際外交とも称される「したたかな外交」を展開している。

これまで6回の核実験を実施したほか、高頻度での弾道ミサイルの発射を行ない、着実にそれらの能力向上を図っている。更に、大規模な特殊部隊に加えサイバー能力の強化を図って他国のシステムを攻撃する能力を開発しており、非対称的な軍事能力の造成を図っている。

### (2) 核開発

#### (a) 濃縮活動

北朝鮮は、朝鮮戦争が休戦となった直後からソ連の支援の下に核開発に着手し、1960年半ばから平壤の北方に位置する寧辺(ヨンピョン)の核関連施設で、プルトニウムの製造・抽出及び核兵器用ウランの濃縮作業を行ってきた。

2007年に六者会合による交渉過程で核関連施設の無能力化が合意されたことを受け、2008年に原子炉冷却塔の破壊を公開したが、2013年には核関連施設を再整備・再稼働する方針を表明し、2015年には原子炉及び他の全ての核関連施設が正常稼働している旨言明した<sup>1</sup>。

2010年、北朝鮮は米国人核専門家ヘッカー元ロスアラモス国立研究所所長に寧辺のウラン濃縮施設を公開し、同氏は「2000基の遠心分離機が設置され稼働中である」旨の説明を受けたと述べた<sup>2</sup>。

#### (b) 核実験

北朝鮮は、北東部の豊溪里(プンゲリ)の実験場において、過去6回の核実験を実施した。観測された地震規模(CTBTO発表値)と推定される出力(TNT換算値)は以下のとお

りである。

- ・2006年 10月 : マグニチュード 4.1 出力約 0.5～1 キロトン
- ・2009年 5月 : マグニチュード 4.52 出力約 2～3 キロトン
- ・2013年 2月 : マグニチュード 4.9 出力約 6～7 キロトン
- ・2016年 1月 : マグニチュード 4.85 出力約 6～7 キロトン
- ・2016年 9月 : マグニチュード 5.1 出力約 11～12 キロトン
- ・2017年 9月 : マグニチュード 6.1 出力約 160 キロトン

この実績値から、北朝鮮の核実験は回を重ねるに従い推定出力の規模が増しており、確実な核爆発技術の伸長を見せていると言える。2017年の核実験については、北朝鮮当局は「水爆実験を成功裏に断行した」と表明しているが、累次の実験実績及び推定出力からすれば水爆実験であった可能性も否定できない<sup>4</sup>。

2018年、金正恩委員長の中国訪問、南北首脳会談及び初めての米朝首脳会談等一連の外交活動の流れの中で、豊溪里の核実験坑道の一つの爆破を公開した。

### (c)核弾頭

北朝鮮は、その体制を維持するうえでの不可欠な抑止力として核兵器開発を推進しているとみられることから、累次にわたる核実験及び弾道ミサイルの発射を通じて、運搬手段である弾道ミサイルに搭載可能な核弾頭の小型化に至っていると考えられる<sup>3</sup>。しかし、弾頭の大気圏への再突入に係る技術については、未だ保持するには至っていないとの見方もある<sup>6</sup>。

### (d)見通し

現時点において、寧辺の核関連施設は稼働状態を継続しているものと思われ、核兵器製造のための関連物質の製造に係る姿勢に本質的な変化はないものと思われる。また、豊溪里には爆破した坑道以外にも核実験坑道は存在するため、米国・中国等との関係の推移如何では、核開発の必要性のみならず外交カードとしての核実験再開の可能性も考えられる。

## (3) 弾道ミサイル開発

### (a) 弾道ミサイルの種類

北朝鮮は多様な弾道ミサイルを保有・開発しており、射程による弾道ミサイルの区分である「短距離弾道ミサイル (SRBM)」、「準中距離弾道ミサイル (MRBM)」、「中距離弾道ミサイル (IRBM)」、「大陸間弾道ミサイル (ICBM)」に相当する各種弾道ミサイルを保有

又は試験発射している。

これらの弾道ミサイルは「発射台付き車両（TEL：Transporter-Elector-Launcher）」に搭載されているか発射塔から発射される陸上発射型であるが、2019年9月に発射された弾道ミサイルは水中発射タイプと見られており、その発射母艦とされている潜水艦の能力が備われば、「潜水艦発射弾道ミサイル（SLBM）」を保有する可能性がある<sup>1</sup>。

### (b) 発射実績

北朝鮮は、2016年以降だけでも50回を超える頻度で弾道ミサイルの発射を実施し、2017年にはIRBM級（火星12型）、ICBM級（火星14・15型）弾道ミサイルをTELから発射するとともに、固体燃料によるMRBM級と思われる弾道ミサイル（北極星2型）も発射し、核武力建設の完成を表明した。これらの弾道ミサイルの中には、迎撃が難しいとされるロフテッド軌道による発射もあり、発射形態の多様化による弾頭の生存性向上を追求している可能性がある<sup>3</sup>。

2018年には、米朝首脳会談等一連の外交活動を受けて、弾道ミサイルの発射は行なわれなかったものの、2019年に入り一転してミサイル発射を繰り返し実施した。それらの大半はSRBMと推定され、これらの弾道ミサイルの中には、通常より低高度で変則的な軌道により飛翔するものもあり、ミサイル防衛網を突破することを企図している可能性がある。また、SLBMと推定される水中発射型の弾道ミサイルも発射した<sup>3</sup>。

### (c) 見通し

弾道ミサイルの開発状況及び発射実績から、北朝鮮の弾道ミサイル開発の狙いは、①長射程化、②飽和攻撃能力、③奇襲攻撃能力、④発射形態の多様化が考えられる<sup>1</sup>。

また、核開発の成果としての核弾頭の投射能力の拡大・強化を図るため、弾道ミサイルの開発に係る姿勢に本質的な変化はないものと思われる。特に、トランプ大統領の「信頼違反と思わないし問題視しない」との言質をとったSRBMの発射については、ミサイル技術の開発目的のみならず対外交渉における“ゆさぶり”の手段として発射を継続するものと思われ、そこから得られる技術的実証成果は当該ミサイルのみならずMRBM/IRBM等の性能向上にも資するものと思われる。

発射台から打ち上げられるタイプのICBM級のミサイル以外は全てTEL搭載型であり、固体燃料化と相まって優れた隠密性及び生存性を有するに至っている。ただし、SLBMに関しては、開発が進捗したとしても、搭載プラットフォームとなる潜水艦の能力及びその運用に必要とされる指揮通信システム等の基盤整備には時間を要すること等から、運用体

制/態勢は限定的となるものと思われる。

#### **(4) サイバー、特殊部隊**

##### **(a) サイバー能力**

北朝鮮のサイバー部隊は約7000名規模とされており、米・中・露等の大国には及ばないものの、政治、軍事、経済上の目標に対して、非対称的な手段としてサイバー空間を利用した攻撃ができるものと思われる。顕在化した事例としては、2014年に米国の映画会社<sup>4</sup>を、2016年にはバングラデシュの金融機関<sup>5</sup>及び韓国軍の内部ネットワーク<sup>6</sup>を、2017年には米国の電力企業<sup>7</sup>をサイバー攻撃したとされており、その実力の片鱗を示している。

サイバー攻撃能力に関しては、その全容を把握することは困難であり且つ情勢等に応じて攻撃の蓋然性も高くなると思われるため、非対称の脅威として極めて大きいものと認識するべきである。

##### **(b) 特殊部隊**

北朝鮮の特殊部隊は約10万人に達するとされている。1999年の能登半島沖及び2001年の奄美大島近海で工作船が目撃されて以来、日本周辺における北朝鮮特殊部隊の活動が低調となっているが、「特殊作戦軍」として独立軍種化されたとの指摘もあり、依然高い作戦能力を有しているものと認識するべきである<sup>1</sup>。

##### **(c) 見通し**

サイバー攻撃は、攻撃主体が非可視で且つコンピューター・システムに大きく依存する目標（日米韓等の国家）に対しては大きな成果が期待できることから、北朝鮮にとっては非対称的な攻撃手段として極めて安価且つ有効であり、今後とも技術の伸展に応じて能力の向上に努める姿勢に変化はない。

特殊部隊は、北朝鮮軍のなかでも非対称的な攻撃能力として確固たる位置づけにあり、閉鎖的な国家体制の中で非可視の軍事力として、特に地理的に近距離で且つ民族的に風貌等が類似した国民からなる日本にとって、将来にわたって大きな脅威となる。

#### **(5) 関係国等の位置付け**

##### **(a) 中国**

北朝鮮にとって中国は、朝鮮戦争で共闘して以来の「血の盟友」として極めて重要な政治的・経済的パートナーである。北朝鮮としては、中国が目指す在韓米軍及びその核戦力

の撤去を含めた朝鮮半島の非核化において、自らを重要な“対米カード”として振る舞い、国連安保理決議の制裁の下での後ろ盾として重要な役割を期待しているものと思われる。

また、国連決議に基づく経済制裁の下で、石油等のエネルギーを始めとした禁輸品の提供国としてのみならず、地下資源等の輸出及び北朝鮮人労働力の提供による外貨獲得先としても重要な位置づけとなっている。

北朝鮮としては、米中関係の進展を見据えつつ、対米交渉を有利に運ぶための米国に対するカウンターバランスとして、重要な役割を期待しているものと思われる。

#### **(b) ロシア**

北朝鮮にとってロシアは、朝鮮戦争以来、弾道ミサイルを始めとする軍の装備品に関する技術供与等を受けてきた重要なパートナーであり、北朝鮮人労働力の提供による外貨獲得先等として重要な位置づけとなっている。

北朝鮮にとっての中国の位置づけと同じように、米露関係の進展を見据えつつ、対米交渉を有利に運ぶための米国に対するカウンターバランスとしての役割を期待しているものと思われる。

#### **(c) 中東**

北朝鮮にとって中東の関係国は、大量破壊兵器に係る技術の協力先及び同兵器の輸出による外貨獲得先としての重要な位置づけとなっている、この関係は将来にわたって維持されるものと思われる。

#### **(d) 南北関係**

北朝鮮にとって韓国は、金正恩体制の保証を目的とした米との交渉における「仲介役」としての位置づけは低下したものの、韓国の官民による各種援助は、北朝鮮にとって重要な経済的支援となっている。

韓国に対し挑発的な言動を繰り返しつつも、特に現在の文在寅政権の“片思い”的な対北朝鮮宥和政策を利用し、累次に及ぶ文在寅大統領との南北首脳会談の結果を活用して対米交渉に臨んだが、期待した成果を得たとの認識には至っていないものと思われる。北朝鮮としては、今後の韓国政権の対北朝鮮政策に変化があったとしても、米韓同盟の下での韓国の位置づけを利用して、対米交渉の「仲介役」として活用していくものと思われる。



### (e) 米朝関係

金正恩委員長にとって、トランプ大統領は体制の保証に関する“確約”を得るための千載一遇の重要な交渉相手となっている。トランプ大統領との「個人的関係」を背景に、大統領選挙期間中の交渉が低調になったとしても、選挙後を見据えつつ交渉の進捗状況に応じた硬軟織り交ぜた策をもって、柔軟且つ狡猾に交渉を継続するものと思われる。北朝鮮としては、今後の米国政権の対北朝鮮政策に変化があったとしても、体制保証のための交渉相手としての位置づけに変化はなく、これまでの交渉の延長線上で、休戦状態を終わらせ平和条約を締結することを見据えた交渉を継続するものと思われる。

### (f) 米中関係

米国と中国の安全保障及び経済に関する交渉・駆け引きは、北朝鮮にとって米国／トランプ大統領との交渉を進める上での優位を占めるために見極めるべき重要な変数となっている。

「血の盟友」としての中国は、北朝鮮の対米交渉の目的を達成する上で唯一頼ることが出来る重要なパートナーであるため、米中関係の動向は米朝関係の進展に大きく影響を与えるものと思われる。

## 2. 対北朝鮮政策

### (1) 北朝鮮情勢の見通し

北朝鮮は、金正恩委員長による国家体制を維持・継続するために、国家としての全ての活動を体制保証のための施策に傾注していく傾向に変化はないものと思われる。

対米交渉を始めとした国際社会との交渉においては、金正日総書記時代から続く「緊張を作為しその後に緩和・譲歩する」ことを繰り返すことによって「結果として何も失わない」狡猾な手法を継続するものと思われる。従って今後とも、対外交渉の推移に応じて、従来の瀬戸際外交で示したような“ゆさぶり”をかけて緊張を作為するための軍事的な行動をとる可能性がある。

核兵器に関しては、これを放棄することはなく、非核化交渉の過程で緊張を作為する機会等を利用して、更なる核物質の精製・濃縮等を継続するものと思われる。また、核弾頭の運搬手段としての弾道ミサイルに関しても同様に、長射程化、飽和攻撃能力及び奇襲攻撃能力の向上、発射形態の多様化を目指して更なる開発努力を継続する過程において、対米交渉を有利に進めるための緊張を作為する機会等を利用して発射を繰り返すものと思われる。更に、核・ミサイルに加え、非対称的攻撃能力としてのサイバー、特殊部隊の能力

向上を継続するものと思われる。

短期的には、文在寅大統領の対北朝鮮宥和政策が生み出したトランプ大統領との“個人的な関係”を活用して体制の保証に向けた対米交渉を追求しつつ、その進捗状況に応じて米中関係や米露関係の状況や推移を見ながら、中国やロシアを「対米カウンターバランス」として利用して、対米交渉における実利を追求していくものと思われる。

## **(2) 日本の対応**

### **(a) 北朝鮮対応の基本姿勢**

北朝鮮に対応するにあたっては、北朝鮮の内政・外交の施策の“戦略”的な目的は「体制の保証」であることを銘肝し、その“戦術”としての緊張と緩和・譲歩等のゆさぶりといった瀬戸際外交や、そのための“作戦”手段としての軍事的な行動等を冷静に見極め、各種事態/事象に対応するにあたっては問題の本質を的確に分析して熟慮断行する必要がある。

### **(b) 米国との連携**

米国と同盟関係にある日本としては、北朝鮮にとって最も重要な交渉相手である米国の位置づけに鑑み、米国と連携して北朝鮮に対応して日本の平和と安全を確保することが必要となる。日米が足並みを揃えて、日本の平和と安全のみならず地域の安定及び米国にとって大きな脅威となる北朝鮮の核開発・弾道ミサイル開発活動の抑制を図るとともに、北朝鮮の非核化を目指すことが必要である。その際、米国と利害関係が一致せず日米の足並みが揃わなくなる事態が生起することを常に念頭に置き、その予兆の察知及び日本としての考え方の説明等に努めて足並みの乱れを局限するとともに、状況に応じて的確な対応策がとれるような柔軟な姿勢を維持しておくことが必要である。

### **(c) 韓国との連携**

日本として、北朝鮮の非核化を始めとした朝鮮半島の安定化を図るとともに拉致被害者の帰国を実現しようとする時、日米韓が共通の認識に立って緊密な連携をとることが必要となる。現在の文在寅政権との間の日韓関係は、難しい北朝鮮対応を推進するための適切な協力関係とは言い難いものであるが、日本としては朝鮮半島の安定化という“大局”を見据えて、日本の尊厳を守りつつ韓国との協調を模索して、将来における日韓の連携のための素地を整えていく努力が必要である。

**(d) 国連、中国・ロシアへの働きかけ**

北朝鮮が実施した核実験や弾道ミサイル発射を受けて、国際社会は国際連合安全保障理事会において経済制裁を決議し履行しているが、日本としては国連及び国際社会に働きかけて石油等のエネルギーや外貨の流入の阻止に努め、経済制裁の実効性を上げることに努める必要がある。そのためには、北朝鮮に強い影響力を持ち状況により北朝鮮の後ろ盾となっている国連安保理常任理事国である中国・ロシアとの間においても、対北朝鮮対応に関して調整ができるような関係を構築しておくことが必要である。特に北朝鮮が、中国やロシアの対北朝鮮政策と齟齬をきたすような行動に出た場合等に、機を失することなく中露に対して制裁強化に関する働きかけを行う必要がある。

**(e) 軍事的脅威への対応**

地理的に見て、北朝鮮が保有する弾道ミサイルを始めとした多くの軍事的脅威に直接晒される日本としては、米朝交渉等の動向の如何にかかわらず、北朝鮮の各種脅威に備えるための施策を着実に推進する必要がある。

特に、日本にとって大きな脅威となる核(核弾頭)、弾道ミサイル、サイバー攻撃、特殊部隊への対応策は、情勢の推移にかかわらず継続的に推進する必要がある。その際、高い隠密性及び多様化により生存性を高めつつある弾道ミサイルに対応するため、敵基地反撃能力の整備も含めて、効果的な防衛体制を構築することは喫緊の課題である。

**(f) 日朝交渉/首脳会談**

米朝、南北共に首脳レベルでの会談・交渉が行なわれてはいるが、北朝鮮の体制の特異性等から対北会談・交渉の成果は一般的な外交活動と同様の概念では期待できない。従って、日朝間の首脳会談を追求する際は、狡猾な北朝鮮外交の真意を見極めることに努め、会談の時機、案件、条件等に万全の体制/態勢を整えて臨む必要がある。その際、日朝双方の首脳・高官レベルでの交渉・会談の機会を得ることは容易なことではないが、特に北朝鮮が米中露等との間で外交的な困難に遭遇した場合等に、日本との交渉・会談を望む意思を有しているか否かを的確に見極め、時宜を失することなく接近する着意が必要である。

また、拉致被害者の帰国交渉は優先的な案件となるが、成果を急ぐ余りに所謂“足元を見られた”結果としての安易な妥協とならないよう、帰国交渉に係る一貫した政策の下に戦略的な姿勢をもって交渉にあたる必要がある。

### (g) 朝鮮半島情勢緊張への備え

多様な不安定要素を内包する朝鮮半島情勢が流動化する事態を見据え、邦人救出・輸送や難民対処・受入れに関し、関係政府機関が横断的に連携をとって、先行的且つ実効性のある体制/態勢を整備する必要がある。

### おわりに

世襲による独裁政治体制ゆえに為政者が交代することがない北朝鮮に対し、北朝鮮との間で厳しい交渉に臨まなくてはならない日本、米国、韓国は、民主主義体制の国家としてその政権(為政者)は一定期間をもって交代する。

これら三つの国のうち、北朝鮮にとって体制保証のために重要な交渉相手国となっている米国及び北朝鮮との分断国家としての片翼をなす韓国は、政治体制として共に大統領制をとっており、為政者となる者は大統領選挙における公約や論戦等において相手候補との対立点を際立たせて選挙戦を戦うこととなる。このため、大統領選挙に勝利して政権に就く為政者は、外交政策においても例外ではなく、程度の差こそあれ前政権の対北朝鮮政策とは変化した政策を採り、北朝鮮に対する外交政策に“ぶれ”が生じる傾向にある。これが、老練且つ狡猾な外交にたけた北朝鮮の、謂わば「暴走」を許す結果となっている側面があり、将来にわたり同様の状況が繰り返されるものと思われる。この政権交代による米韓の対北朝鮮政策の変動や、国連や中露を始めとした国際社会と北朝鮮との関係が大きな“変数”となって、北朝鮮に対応する際の環境が複雑多岐に変化する中で、日本はしたたかで狡猾・巧妙な手法により攻勢をかけてくる北朝鮮に対応しなければならない。

日本は、北朝鮮の隣国でありまた長い交流の歴史を有しているため、欧米諸国に比しその動向を冷静・客観的に見極める“経験則”を有している。北朝鮮が、世襲による独裁政治体制をとっていることにより、その政治・外交的な企図や動向を推し量ることが難しいものの、日本としては、日米同盟を基調として米国と歩調を合わせつつ国連を始めとした国際社会と連携しながら、隣国としての“経験則”等も活用して北朝鮮の真意を見極めて、北朝鮮に対する“基本姿勢”を堅持することにより一貫した政策をもって北朝鮮を凌駕する“したたかな対応”をとる必要がある。

## —注—

- 1 令和元年版「防衛白書」第1部 第2章 第3節「朝鮮半島」
- 2 「北朝鮮核問題の展望」(ラリー・A・ニクシュ) 防衛研究所  
[http://www.nids.mod.go.jp/event/proceedings/symposium/pdf/2010/j\\_02.pdf](http://www.nids.mod.go.jp/event/proceedings/symposium/pdf/2010/j_02.pdf) 2020年2月24日アクセス
- 3 令和2年1月「北朝鮮による核・弾道ミサイル開発について」 防衛省  
[https://www.mod.go.jp/j/approach/surround/pdf/dprk\\_bm\\_a.pdf](https://www.mod.go.jp/j/approach/surround/pdf/dprk_bm_a.pdf) 2020年3月2日アクセス
- 4 「北朝鮮基礎データ」 外務省  
[https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n\\_korea/data.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/data.html) 2020年2月24日アクセス
- 5 「次期サイバーセキュリティ戦略の検討について」 内閣サイバーセキュリティセンター  
<https://www.nisc.go.jp/conference/cs/dai16/pdf/16shiryoku01.pdf> 2020年2月24日アクセス
- 6 令和元年版「防衛白書」第1部 第3章 第3節「サイバー領域をめぐる動向」
- 7 「電力分野を巡るサイバーセキュリティ政策の動き」 経済産業省資料  
[https://www.meti.go.jp/shingikai/mono\\_info\\_service/sangyo\\_cyber/wg\\_seido/wg\\_denryoku/pdf/003\\_07\\_00.pdf](https://www.meti.go.jp/shingikai/mono_info_service/sangyo_cyber/wg_seido/wg_denryoku/pdf/003_07_00.pdf)  
2020年2月24日アクセス



## 第6章 中国に対する政策

小原 凡司

### はじめに

米中新冷戦ともいうべき構造が固定化されつつあるように見える。冷戦は、主として、イデオロギーや価値観が根本的に違うこと、軍拡競争が継続すること、世界の覇権を争うこと、の3つによって特徴づけられる。中国は米国世論が中国に敵対的にならないよう積極的に対米世論工作を展開してきたが、2017年末に、全米民主主義基金（NED: National Endowment for Democracy）が、中国のパブリック・ディプロマシーが用いるのはソフトパワーではなくシャープパワーであると非難して<sup>1</sup>から、中国の世論工作が米国から顕著に排除され始める。

米中の攻防の場は、世論工作の領域を越えて、経済および安全保障の領域に拡大している。米国と対立すると不利に立たされる中国は、二国間対立の構造を避けようと、国際社会における支持者を得ようと外交を展開するが、それは米国に対抗する中国ブロックを形成する動きとも成り得る。

米国を唯一の同盟国とし、日米同盟を外交および安全保障の基盤としてきた日本に、米国との同盟を解消するという選択肢はない。しかし、日本の国益は、米国の、特にトランプ大統領が求める米国の国益と完全に一致する訳でもない。米中新冷戦の構造下で、日本は、自国の国益を守りつつ、中国の活動に対応しなければならない。

中国の「実力による現状変更」の試み、中でも中国の軍事的活動は、国際社会および地域の安全保障環境を悪化させている。本稿では、米中対立の経緯および米国に対抗する中国の手段、特に中国の軍事的活動を概観し、日本の対中政策について考察する。

### 1. 米中政治戦

米中攻防は、シャープパワーの枠を超えて、公的な力と民間力、経済力および軍事力をも相互に行使している。これは、米国防総省が定義する「政治戦（Political Warfare）」の様相である。米国防総省の定義によれば、「政治戦」とは、「国の目的を達成するための政治的手段の攻撃的使用」を指す<sup>2</sup>。また、冷戦初期の1950年代に米国の外交官・政治学者ジョージ・ケナンが用いた「政治戦」の意義は国防総省の定義を補足する。その定義によれば「政治戦」とは、国家目的達成のために、軍事的、諜報的、外交的、財政的、および、通常兵力を用いた戦争に至らない他の手段を採用することを指していた<sup>3</sup>。そのため、本稿で「政

治戦」という言葉を用いる場合は、これらの定義に基づくものとする。

2018年には、米国が、市場原理ではなく政治的理由により、法的手段を用いて中国製品を市場から排除しようとする動きが顕著になった。中国製品の米国市場からの排除には、情報流出という安全保障上の理由も挙げられている。同年8月、トランプ大統領が2019会計年度米国防予算を示した「国防授權法2019」に署名し、成立させた。同法には、中国に技術情報が流出するのを防ぐために、従来のFIRRMA (Foreign Investment Risk Review Modernization Act) (外国投資リスク審査現代化法) 法案およびECRA (Export Control Reform Act) (輸出管理改革法) 法案の内容が改訂されて挿入・規定されている。その他にも中国強硬策が含まれており、米政府機関が中国の通信機器大手のファーウェイやZTE、関連会社と取引することを禁じている<sup>4</sup>。

米国が強硬な対中経済政策を採るのは、中国に、経済発展を通じて覇権を握ろうとする意図があるとの懸念を強めるからだ。2015年に発表された習近平主席肝いりの『中国製造2025』の導入部分は、産業革命を起こした国が覇権を握ってきたことを示唆した上で、「国際的競争力を持った製造業を打ち立てることは、我が国の総合力を高め、世界強国を建設するための必須の路である」と述べている<sup>5</sup>。また、権威主義国家である中国では、企業は共産党の要求に従って情報を提供せざるを得ない。米国がこれを許せないとすれば、米中関係は単なる経済対立ではなく、政治体制間の対立ということになる。

2019年10月、米国のハドソン研究所において講演したポンペオ国務長官は、中国共産党は闘争と世界支配を狙うマルクス・レーニン主義の党であると強調し、競合するイデオロギーと価値観を有するため、中国指導者の発言に注視する必要があると主張した<sup>6</sup>。同長官は、「中国共産党は「世界制覇」に照準を置いている」とも述べている。

米中は軍事的にも緊張を高めている。米国の台湾防衛に対する積極的関与の姿勢は、台湾統一を党是とする中国共産党の危機感を募らせている。2019年7月8日、トランプ政権は、M1A2T エイブラムス戦車108輜と携帯型地对空ミサイル「スティンガー」250発など、総額22億ドル相当の武器装備品を台湾に売却することを承認して議会に通知した<sup>7</sup>。これに続く8月21日、米務省は、台湾に対して、レーダーなどの電子装備が強化されたF16V戦闘機66機を売却することを議会に通知した<sup>8</sup>。中国は、これら米国の台湾への武器売却に強烈に反発しているが、それは中国の強い危機感の裏返しでもある。

1970～80年代とは状況が異なるが、上記の状況から、米中新冷戦が構造化しつつあることが理解できる。米中央情報局(CIA)高官は、2018年7月、「習近平政権が米国に対して『冷戦』を仕掛けている」と中国を非難し<sup>9</sup>、米連邦捜査局(FBI)高官や国家情報長官らも同様の認識を示している。



米国は中国を戦略的競争相手と見做している。米国の対中認識は一連の戦略文書を見れば明らかだ。まず、2017年12月18日にホワイトハウスが発表した「国家安全保障戦略 (National Security Strategy (NSS))」が、大国間の競争が復活したとの世界観を示した<sup>10</sup>。2018年1月19日には、国防総省が「国家防衛戦略 (National Defense Strategy (NDS))」を発表し、中国とロシアを、自国の権威主義モデルに沿った世界の構築を目指す「修正主義国家」と呼び、両国の挑戦に対抗する決意を示した<sup>11</sup>。同戦略は、中国を「戦略的競争相手」としている。また、米国防総省は、2019年6月1日に「2019年インド太平洋戦略報告書 (Indo-Pacific Strategy Report)」を発表し、インド太平洋地域における中国の攻撃的な活動に警鐘を鳴らし、中国を「修正主義勢力」と呼び、「国際システムを毀損し、法秩序に基づく価値と原則をむしばむ」と非難した<sup>12</sup>。

## 2. 中国国防白書『新時代的中国国防』

一方で、現段階では経済領域でも安全保障領域でも米国に勝利できないと考える中国は、米中新冷戦とも言われる二国間対立の構造を否定し、米国と国際社会の対立といった構図を描こうとしている。2015年に発表されたロシアの国家安全保障戦略にも通じるこの認識は、2019年7月24日に発表された中国国防白書『新時代的中国国防』の「国際情勢認識」の記述の中に見て取れる<sup>13</sup>。

中国の国防白書は、1998年以降2010年まで2年ごとに発表されてきた。2010年から2013年まで3年間の間が空いたが、その次の発表は2015年で、やはり2年間隔であった。2015年5月26日に、中国国防部が、『中国の軍事戦略』と題した2015年版の国防白書を発表してから2019年の国防白書発表までに4年が経過している。

トランプ大統領が誕生した2017年に中国が国防白書を発表できなかったのは、米国に対する評価について、中国国内のコンセンサスがとれていなかったことが一因だと考えられる。しかし、米国の対中強硬姿勢が、トランプ大統領だけではなく、米国議会やその背後で影響力を行使する米国経済界に共通したものだということが明らかになるにつれ、中国は、譲歩するだけで米国の圧力をかわすことができないと考え始めた。

そうした情勢認識に基づいて発表されたのが2019年の国防白書である。2019年版国防白書の第一の特徴は、米国が国際社会の不安定要因であると名指しし批判したことだ。中国は、同白書の「国際情勢認識」の項で、「国際戦略的競争が勢いを増している。米国が国家安全保障戦略と国防戦略を調整し、単独行動主義政策を展開し、大国間競争を惹起し激化させ、軍事費を大幅に増加し、核、宇宙、ネットワーク (サイバー空間)、ミサイル防衛等の領域における能力向上を加速し、グローバルな戦略的安定を損ねている」と米国を非

難している。

しかし、2019年版国防白書が描こうとしたのは、米国と中国の対立ではなく、国際社会と米国との対立である。その構図を国際情勢認識に明確に示す一方で、中国は国際社会のために大国としての責任を果たすとし、中国の軍備増強が透明性を担保した合理的で適正なものであると主張しているのである。

同国防白書が示す主要な手段がロシアとの軍事協力である。ロシア側の発表によれば、2019年7月23日、竹島周辺で「領空侵犯」として韓国軍の警告射撃を受けたロシア軍機は、中国軍機と合同パトロールを実施した航空機であった<sup>14</sup>。翌24日に記者会見した中国国防部報道官も「中ロ両空軍は北東アジア地域で初めて共同で戦略的な哨戒を実施した」と述べている。こうした行動には、中ロの軍事協力を誇示するための政治的メッセージを発信する目的があると考えられる。

ロシアに続いて欧州との軍事協力について述べるのは、トランプ政権の政策に警戒感を持つ欧州各国が「戦略的自立」を模索し始めている今こそ、米国と距離を置こうとしている欧州を取り込む好機だという中国の認識を反映したものだと考えられる。次に、アフリカ、南米、カリブ、南太平洋の発展途上国との軍事協力に言及する。これら、中国が軍事協力の対象とする国や地域に関する記述は、中国の軍事外交の重点を示すものとも言える。

### 3. 建国70周年記念大会における習近平主席演説

2019年10月1日、北京で「慶祝中華人民共和國成立70周年大会閱兵式和群衆游行」が行われた。大会における習近平国家主席の講話は非常に短かったが、一方で、「今日、社会主義中国は世界の東方に巍然とそびえ立ち、如何なる勢力も我々の偉大な祖国の地位を揺るがすことはできず、中国人民および中華民族の前進の歩みを止めることはできない」という表現は、もし米国が中国の発展を妨害しようとするれば、中国が米国に対抗する意図を打ち出したものである<sup>15</sup>。ただ、先述のように、現段階で、中国は単独で米国に対抗するという構図は避けたいと考えている。中国は、自らが大国として主導する国際社会が米国に対抗できると主張したいのである。

また、「中国が世界の東方に巍然とそびえ立つ」という表現は、世界の東方であるアジアには中国がそびえ立ち、西方である欧米には米国がそびえ立つ、すなわち米国と中国が世界に並び立つというイメージを中国国民に示すものであると考えられる。並び立つという表現は、必ずしも対立することを意味するわけではない。双方が相手の存在を認めるからこそ並び立つとも言えるのであり、中国は米国が「中国の台頭」を認めるよう求めている

ということでもある。

すでに減速していた中国経済の状況は、米国の圧力を受けて、より悪化している。経済が悪化すれば国内に不満が溜まり、社会が不安定化しかねない。習近平指導部は、国内で批判され、自らの権威が低下するのを避けるために、中国共産党が中国を発展させてきたこと、米国の妨害を排除する能力を有することを示そうとしたのだ。

その意図を示すかのように、この軍事パレードでは、儀仗隊が、党旗、国旗、軍旗を掲げて行進した。共産党が中国という国家の発展を指導し、人民解放軍がその発展を支えるという中国共産党の主張を表現するかのような演出である。因みに、建国 60 周年および 50 周年を記念する軍事パレードでは、儀仗隊は軍旗しか掲げていない。

#### 4. 軍事パレードに見る中国の NCW

軍事パレードは、最新技術を用いた武器を並べて、米国の妨害を排除する能力を誇示したものであった。軍事パレードを中継した中国中央電視台 (CCTV) は、軍事パレードに参加した武器装備品の 40% が初めて公開されるものだと紹介している。中国メディアによれば、参加した 58 の部隊の内、装備部隊は 32 であった。

注目されたのは、初めて軍事パレードに参加した「情報作戦」隊である。中国がネットワークを中心とした戦い (NCW : Network Centric Warfare) を重視していることが見て取れるからだ。NCW とは、米軍が情報の優位を利用して展開する作戦の概念であり、各戦闘ユニットを情報通信ネットワークで結ぶことによって、情報共有、意思決定の速度を上げ、戦闘力を向上させるものである。

中国メディアは、情報・ネットワーク技術の急速な発展に伴い、情報作戦は平時から未来への戦争を貫く一種の全く新しい作戦様式であるとし、情報作戦部隊を、情報化時代の新しいタイプの作戦兵力としている。情報作戦の主要な手段は、電子戦、情報戦、指揮管制戦、ネットワーク戦、心理戦等であり、その目的は、自己の作戦情報システムの安全を保護して、敵の同システムを破壊し、あるいは敵が情報を取得し処理し共有し使用する能力を低下させることである。

こうした中国人民解放軍の情報化は、ICT 技術の向上とデジタル化の流れに沿ったものだ。「軍民融合」の方針<sup>16</sup>の下、2015 年に発表された「中国製造 2025」および 2017 年の「新一代人工知能発展計画的通知」にも沿ったものである。米国メディアによれば、習近平主席は、「軍民融合」戦略の一環として、民間企業に対して国防契約に応札するよう求め、民間企業が取得した外国の技術の軍事転用を進めている<sup>17</sup>。

軍事パレードで関心を集めた、もう一つの兵器が無人機である。その中でも注目を集め

た無人機の一つは、ステルス形状をした高空高速偵察無人機「無偵8 (DR-8)」である。超音速飛行性能およびステルス性を有するということは、敵の組織的な攻撃が想定される空域での任務が与えられるということである。もう一つの注目機である「攻撃11」は制空権を獲るための突撃、制圧防空等の作戦任務を行う全翼機の無人機である。同機は、空母からの運用が想定され、アレスティングフックを装備している。

中国メディアは、無人化およびAI化は未来の戦争の趨勢であり、まさに現在、人類の戦争の形態を深刻に変化させようとしている、と述べている。中国は、情報化・デジタル化のためのネットワークおよびIoTの技術を軍の武器装備品にも応用していると言える。「攻撃11」には衛星通信用のアンテナが装備されており、宇宙を利用したサイバー空間が無人機の運用を支えていることが理解できる。

## 5. 核抑止のルールを変える新技術

軍事パレードの最後を行進したのは弾道ミサイル部隊である。この部隊の先頭を飾ったのは16基のDF-17通常弾頭ミサイルである。DF-17の弾頭部は極超音速滑空体となっている。極超音速とはマッハ5以上の速度を言い、この速度では通常の翼形では揚力を発生できないため、DF-17はウェーブライダー形状という特殊な形状をしている。続いて登場した16基のDF-100(長剣100)超音速巡航ミサイルも中国の高い技術を示す兵器である。DF-100は、射程2,000キロメートル、高度3万メートルで、中国第三世代の巡航ミサイルと言われ、巡航速度はマッハ3、最終段階ではマッハ4~5に達するという。

しかし、中国が軍事パレードの中で最も誇示したかった兵器は、DF-41大陸間弾道ミサイル(ICBM)である。16基のDF-41が軍事パレードの最後を飾った。CCTVは、軍事パレードの中継において、DF-41について、「戦略的均衡、戦略的制御、戦略的決勝である東風41大陸間弾道ミサイルは、我が国戦略核戦力の真ん中にある大黒柱である」と、他の兵器より多くの形容表現を付して紹介した。

DF-41は、固体燃料を用いた3段ロケットで、射程は12,000から15,000キロメートル、有効積載重量は約2.5トンで最大10個の個別にターゲティング可能な再突入体(MIRV: Multiple Independently-targetable Reentry Vehicle)を搭載可能である。理論上、DF-41は30分以内に米国に到達し、10個の弾頭がそれぞれに10の都市を狙う。発射までの期間、DF-41は地下の掩体壕に身を潜めて位置を秘匿する。さらに、固体燃料を用いることで兆候を示すことなく発射までの時間を短縮し、輸送起立発射機(TEL: Transporter Erector Launcher)によって機動して敵の攻撃からの残存性を高めている。研究開発費が高くなったこともあり、DF-41一発あたりの価格は、10億人民元(約150億円)を下らないと言われる。さら

に、核弾頭を管理し、TEL でいつでも発射地点に移動し発射できる状態を保つ必要があるため、運用・維持費は高額になると考えられる。

これらミサイルを16基ずつ行進させたことは、中国がこれら兵器の戦力化を済ませ、大量に実戦配備していることを誇示しようとするものだ。現在、中国が新たに開発・配備している中距離ミサイルには、通常弾頭であっても、現在のミサイル防衛システムでは撃墜が困難な、極超音速兵器および超音速巡航ミサイル、対艦弾道ミサイルなどが含まれている。中国が、米国およびロシアが相互に開発を禁じてきた中距離核兵力を増強していることは、米中間の核抑止のバランスを崩す可能性がある。中距離ミサイル技術を用いた戦術核の使用を、ICBMを用いた戦略核で抑止することが難しいと考えられるからだ。

中国の各兵力増強は、近い将来、これまで米国およびロシアが戦略核の間で成立させてきた核抑止のルールを変える可能性を示すものである。2019年8月2日に米口中距離核戦力(INF)全廃条約が失効した後の同月18日、米国は地上発射型の中距離巡航ミサイルの発射実験を行い、中距離ミサイル開発の意思を示した<sup>18</sup>。こうした動きは、米国が中国に対する核抑止をバランスさせた後に、中国を交えた新たな核抑止のルールと軍備管理の枠組みの構築を模索するものであるとも考えられる。中国の核兵器開発の状況を考慮すれば、新たな核抑止のルールは、射程および核の威力(戦略核、戦域核、戦術核)を区別するのではなく、包括的なものになる可能性がある。

## 6. 中国の軍事プレゼンスの拡大

中国は、中東およびアフリカ等の地域に対する自らの影響力を強化するために、軍事プレゼンスを拡大しようとしている。その主要なツールが海軍艦艇である。中国は、海軍艦艇の展開を通じて、国際社会からポジティブなイメージを得ることと、沿岸国に対して中国の軍事力を誇示することの2つの目的を達成しようとしている。

中国に対するポジティブなイメージとは、「責任を果たす大国」というイメージである。中国が、「護航」と呼ぶアデン湾における海賊対処活動の宣伝からも、中国が国際社会に求める自らのイメージが「責任を果たす大国」であることが理解できる。護航10周年を扱う複数の記事の中に、「大国が責任を果たす」という表現が用いられている<sup>19</sup>。

中国は、中東諸国やアフリカ諸国に対して軍事プレゼンスを示し、地域への影響力を向上させようとしている。その主たる手段は、空母打撃群と潜水艦の展開である。展開する海軍力は軍事プレゼンスそのものである。中国は、2012年に北京大学の王緝思教授が「西進」を提言して<sup>20</sup>以来、米国との直接衝突を避け、主として西へと経済活動およびそれを保護するための軍事的活動を展開してきた。中国は、特に空母の配備を急いでいる。中国は、

2019年12月17日、海南島の三亜基地において、初の中国国産空母である「山東」の就役式を実施した<sup>21</sup>。本来、北部戦区海軍に配備されるはずである「山東」が南部戦区海軍の基地で就役したのは、上海江南造船所において建造中の002型空母の完成が待てなかった可能性もある。2020年1月11日に実施された台湾総統選等をにらんで、早期に、南方に軍事プレゼンスを示す必要があったのだと考えられる。002型空母は、2017年3月末に上海江南造船所で建造が開始され、現在、ブロック化された船体の各部分の組立て段階にある。002型空母は、蒸気カタパルトを備える。衛星画像を用いた米国CSISの分析によれば、排水量は80,000～85,000トンになる<sup>22</sup>。

中国は、インド洋における潜水艦の活動も活発化させている。2014年11月、中国海軍の潜水艦と水上艦艇の計2隻がコロンボ港に停泊していることが確認された<sup>23</sup>。中国が自国の海上輸送路防衛のためにインド洋沿岸国の港湾整備を支援する「真珠の首飾り戦略」を進めているとして、この戦略が中国海軍艦艇の寄港につながるとする分析もある。中国はまた、パキスタン、バングラデシュおよびタイ等のインド洋沿岸国に対する潜水艦の輸出も進めている<sup>24</sup>。特にインドは、中国がこれら国家の潜水艦運用を長期的に支援し、海洋データの収集も狙っているとみており、インド洋における中国の軍事的影響力強化に対する懸念を強めている。

## 7. 情報通信ネットワークのブロック化

中国のインフラ投資は、港湾、鉄道、高速道路、空港、電力等のプロジェクトに及ぶが、中でも注目すべきは、中国による情報通信ネットワーク・インフラ建設の動きである。現在の、社会生活、経済活動、軍事行動等が、情報通信ネットワークによって支えられているからだ。

中国は、1984年以来、「東方紅」シリーズの通信衛星を打ち上げ、2019年12月27日、中国航天科技集团有限公司は、通信衛星用および高軌道リモート・センシング用プラットフォームで、宇宙探査にも応用可能な「東方紅5号」超大型プラットフォーム衛星を打ち上げ、運用を開始している<sup>25</sup>。中国は、高速ブロードバンド通信衛星の開発も加速しており、その投資額は、約100億元（約1,700億円）に上るとされる。中国は、自国内のネットワークをグレート・ファイアー・ウォールで囲い込み、インターネットとの接続を制限するとともに、全ての情報を管理しようとしていることを考慮すれば、衛星を用いたネットワーク・インフラ構築は、米国等が構築してきた情報通信ネットワークとは別に、自らのネットワークを構築する動きとも捉えられる。中国は、情報通信ネットワークにおいても、米国が主導してきたネットワークとは異なるブロックを形成しようとしているとも考

えられるのだ。

中国が構築する情報通信ネットワーク・インフラは宇宙だけに止まらない。中国は、衛星だけで形成されるネットワークは脆弱であると考え、国際海底ケーブルの敷設にも積極的である。米国は、中国の海底ケーブル敷設にも警戒心を高め、これに対抗する姿勢を見せている<sup>26</sup>。現在、使用中の、海底に敷かれた光ファイバー線の束は約 380 本ある。それが大陸をまたぐ音声・データトラフィックの約 95%を伝送しており、ほとんどの国の経済や国家安全保障に不可欠な存在となっている。米国は、中国が自ら国際海底ケーブルを敷設することによって、インターネット上の情報窃取の能力を高め、中国が情報をコントロールする中国のネットワーク・ブロックを構築するのではないかと警戒するのである。習近平主席は、2017年5月に開催された一帯一路サミットにおいて、「21世紀のデジタル・シルクロードを接続する」と述べている<sup>27</sup>。

### おわりに

日本は、米中両国が国際社会を二分化することによる損失等を考慮し、自らの国益にかなった情勢を創出するために、米中両国に対するレバレッジを持つ必要がある。しかし、日本が単独で米中両国に十分な影響力を行使することは難しい。そのために日本は、同様に単独では米中両国に十分な影響力を持たない欧州各国およびオーストラリア等、米国の他の同盟国であるミドル・パワーと新たな安全保障枠組みを構築して、米中に次ぐ第3の主体となる努力をしなければならないだろう。また、経済的協力枠組みとして、東南アジア諸国に台湾を加えた第4の主体を形成することも有効な手段となり得る。

米中政治戦が種々のブロック化をもたらすとすれば、その結果は必ずしも日本の国益と合致しないことも考えられる。日本が自らの国益を追求するためには、米中の大国間ゲームの行方を見守るだけではなく、自らゲームに対する影響力を持つ必要がある。日本と他のミドル・パワーとの協力が有効であるのは、政治的、経済的、さらに軍事的にも安定したパワーを有する第3の主体の意向を、大国も無視することが難しいと考えられるからである。また、市場規模の大きな第4の主体も、米中政治戦の中の経済的対立に影響力を及ぼす可能性がある。

一方で、たとえ中国が、自らの軍備増強等が米国に対して防衛的であると主張しても、中国がインド太平洋地域の安全保障環境を悪化させ、サイバー空間における安全な情報管理を阻害する可能性を放置することはできない。

米中両国は、戦争を行いたくないからこそ、新冷戦とも言える構造の下で政治戦を戦っている。政治戦には、直接の戦闘に至らない攻撃的な軍事力の使用が含まれる。中国は自

らの優位を示すために政治的メッセージとして軍事力を誇示するが、そのために軍事力を増強し、ネットワークを中心とした戦闘に関する能力を向上させようとする。現段階では、政治的メッセージとして利用される軍事力も、能力が向上すれば意図が変わる可能性もある。また、現段階でも、中国のブロック形成の動きは日本の安全保障環境を悪化させる。安全保障問題に関しては、日本は米国およびその同盟国と協力し、中国が国際秩序に挑戦するのを抑止する必要がある。

—注—

- <sup>1</sup> “SHARP POWER - Rising Authoritarian Influence”, NED National Endowment for Democracy, December 2017
- <sup>2</sup> “Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms”, Department of Defense, 12 April 2001 (As Amended Through 31 August 2005)
- <sup>3</sup> “April 30, 1948 George F. Kennan, 'The Inauguration of Organized Political Warfare' [Redacted Version]”, Wilson Center Digital Archive, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/114320.pdf?v=941dc9ee5c6e51333ea9ebbbc9104e8c>
- <sup>4</sup> “H.R.2810 - National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018” Congress. Gov, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/2810>
- <sup>5</sup> <国务院关于印发《中国制造 2025》的通知>国务院、2015年5月8日
- <sup>6</sup> 「中国共産党は「国際支配」求める、ポンペオ米国務長官」CNN、2019年11月3日、<https://www.cnn.co.jp/usa/35144841.html>
- <sup>7</sup> 「動画：米国務省、台湾への戦車・ミサイル売却を承認 2400億円相当 ミサイルの発射映像」AFPBB NEWS、2019年7月10日、<https://www.afpbb.com/articles/-/3234479>
- <sup>8</sup> 「台湾へのF16V売却を米議会に正式通知 国務省「地域の平和と安定促進」『産経新聞』2019年8月21日、<https://www.sankei.com/world/news/190821/wor1908210011-n1.html>
- <sup>9</sup> 「中国の狙いは「米国に代わる超大国」 米CIA高官が見解」『CNN』2018年7月23日、<https://www.cnn.co.jp/usa/35122874.html>
- <sup>10</sup> “National Security Strategy of the United States of America”, The White House, December 2017
- <sup>11</sup> “Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America - Sharpening the American Military’s Competitive Edge”, The Department of Defense, January 2018, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>
- <sup>12</sup> “Indo-Pacific Strategy Report – Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region”, The Department of Defense, June 1, 2019
- <sup>13</sup> <新时代的中國國防> 国务院新闻办公室、2019年7月24日
- <sup>14</sup> 「中露、日米韓を試す 竹島・東シナ海、空軍共同飛行」『毎日新聞』、2019年7月24日、<https://mainichi.jp/articles/20190725/ddm/012/030/051000c>
- <sup>15</sup> “（現場実録）习近平：在庆祝中华人民共和国成立70周年大会上的讲话”《新华网》2019年10月1日、[http://www.xinhuanet.com/politics/70zn/2019-10/01/c\\_1210298654.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/70zn/2019-10/01/c_1210298654.htm)
- <sup>16</sup> “国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要（全文）”《中央政府门户网站》2011年3月16日、[http://www.gov.cn/2011lh/content\\_1825838.htm](http://www.gov.cn/2011lh/content_1825838.htm)
- <sup>17</sup> 「中国の「軍民融合」、米国が強める警戒感」The Wall Street Journal、2019年9月26日、<https://jp.wsj.com/articles/SB11569826160371953858004585573400639024946>
- <sup>18</sup> 「米、INF条約失効後初の発射実験 軍拡競争加速の恐れ」『朝日新聞 DIGITAL』2019年8月20日、<https://www.asahi.com/articles/ASM8N2D6RM8NUHBI003.html>
- <sup>19</sup> “中国贡献 大国担当—海军亚丁湾护航10周年影像记”《新华网》2019年1月9日、[http://www.xinhuanet.com/photo/2019-01/09/c\\_1123963881.htm](http://www.xinhuanet.com/photo/2019-01/09/c_1123963881.htm)
- <sup>20</sup> “王缉思：“西进”，中国地缘战略的再平衡”《环球时报》2012年10月17日、[http://opinion.huanqiu.com/opinion\\_world/2012-10/3193760.html](http://opinion.huanqiu.com/opinion_world/2012-10/3193760.html)



- 21 “我国第一艘国产航空母舰交付海军 习近平出席交接入列仪式”《新华网》2019年12月17日、  
[http://www.xinhuanet.com/politics/2019-12/17/c\\_1125357773.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2019-12/17/c_1125357773.htm)
- 22 “Tracking China’s third aircraft carrier”, CSIS China Power, May 6, 2019, <https://chinapower.csis.org/china-carrier-type-002/>
- 23 「中国潜水艦など2隻、スリランカに再寄港 インドは軍事的台頭を警戒」『産経新聞』2014年11月3日、<https://www.sankei.com/world/news/141103/wor1411030030-n1.html>
- 24 「中国、インド洋沿岸国に潜水艦輸出 データ収集狙いか」『朝日新聞 DIGITAL』2018年1月14日、<https://www.asahi.com/articles/ASL1D4FXVL1DUHBI00X.html>
- 25 “长征五号火箭第三飞获得圆满成功”《中国航天科技集团有限公司》2019年12月27日、  
<http://www.spacechina.com/n25/n2018089/n2018131/c2816608/content.html>
- 26 「米中「海底」バトル、ネット覇権争う新戦場」、The Wall Street Journal, 2019年3月14日、  
<https://jp.wsj.com/articles/SB12498886470155574209504585177543844620112>
- 27 “习近平在“一带一路”高峰论坛发表主旨演讲（全文）”《凤凰评论》2017年5月14日、  
[http://news.ifeng.com/a/20170514/51089568\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/a/20170514/51089568_0.shtml)



## 第7章 政治工作活動と日本の備え

佐橋 亮

### はじめに

大統領選挙予備選に湧くアメリカでは、海外から選挙干渉が行われたことが話題になっている。サンダース氏を支援する形でロシアからの工作があると米情報機関が同氏に報告、同氏も報告を受けたことを公表した。またトランプ大統領再選につながるような海外からの工作も起きていることを情報機関が下院情報委員会に報告している。

外国から特定の国家の政治プロセスに介入する「政治工作」は、もちろん最近に始まったことではない。プロパガンダ、偽情報、買収、転覆工作、扇動など世界史において政治工作は頻繁に見られてきた。古典的な外交術といってもよい。近年、欧米社会とのイデオロギー対立を意識するロシア、中国、イランなどは政治工作を組み合わせる重要性が高いとみなしている。

そしてコミュニケーション技術の飛躍的な進化は、政治工作に格好の場を提供するようになった。ソーシャル・ネットワーキング・サービス（SNS）は既存メディアと置き換わるほど広く使われるようになった。とりわけ途上国などではフェイスブックによるフリー・ベーシックスの提供もあり、フェイスブックのアクティブユーザー数は25億人に上るなど、SNSは最早先進国に限られたコミュニケーションツールではなくなっている。

コミュニケーションの形が急速に変わるなかで、情報の発信者が専門性を十分に持っているか、情報を精査しているのか、これまで以上に不明になった。政治を取り巻く環境が分極化していることもあわせて、今という時代は正しい情報が伝達されることへの期待を持ちづらくなっている。そもそも多くのユーザーは情報取得に費用をかけることを嫌う。偽情報は新奇性が高いため真実よりも普及しやすいという指摘もある。

このように新しい情報を取り巻く環境は対応を難しくさせており、外国から情報を操作しようという試みが行われる危険性に十分な手当てを行えていないケースが広く見られる。そこに政治工作の入り込む余地がある。外国からのアクセスが容易だったり、サイバーセキュリティが脆弱だったり、または対応する予算が限定されていたりするというだけではない。既存メディアは生き残りのために外国政府との協力を踏み切る場合もある<sup>1</sup>一方で、非西側の政府系メディアは規模を拡大させている。また、情報空間での工作は物理的な軍事行動や工作に比べて限界費用が低いだけでなく、失敗した際のコストも一般的に低い<sup>2</sup>。

ここまで政治工作として総括している内容は、影響力作戦（誘導工作）といわれたり、

情報操作といわれたりしている<sup>3</sup>。古くはソ連／ロシアの工作を念頭にアクティブ・メジャーという言い方もある。近年ワシントンでは概括して政治手段とか政治戦争という形で表現する例もみられる。シャープ・パワーについては後述するが、筆者はその一部を切り取るための概念だと考えている。概念の整理は重要だが、情報を取り巻く環境変化により工作のかたちと量に変化が見られることに、今は注目しておきたい。

先端技術に加え、情報分野においても大国間のつばぜりあいが増している状況は、軍事戦争のコストが著しく高い時代における新たな競争の形を示しているようでもある。米中関係、米ロ関係をはじめとした大国関係が緊張するなかで、安全保障化は技術分野、情報分野を中心に展開している。また偽情報の流布などはハイブリッド戦の一部を構成しているが、平素における国際的影響力を獲得する手段にもなりつつある。

結論を先取りすれば、政治工作に立ち向かい、自らにとって好ましい国際秩序を形成していくために、民主主義制度を守るための支援に取り組むことに加え戦略的コミュニケーションを通じて対応することが今日本に求められている。

本章は、政治工作の対象・手法について概要を述べ、アメリカ等の対応に触れた上で、日本が安全保障という観点から、この課題に取り組む必要性について論じたい。事例研究ではなく、一般的特徴をまとめようとする試論であることをお断りしておきたい。

## 1. 政治工作の主体

政治工作の主体は、政府および政府系アクターに加え、政党やそれに関連する企業、非営利団体、協力者があげられる。

政治工作の狙いとは何か。国内を対象にして治安の安定や与党の優位維持を狙いにしたものは多く、それらは民主主義規範への挑戦となる。くわえて、国境を越えた政治工作によって、民主主義をはじめとした普遍的価値観に基づいた国際秩序の攪乱を図っている場合もあり、これはアメリカのリーダーシップに基づいた秩序形成への反発を意味しているところもある。海外からの介入には、自国の政治的主張の浸透、他国の社会分断や同盟関係へのくさび戦略というねらいもある。なお、単に金銭目的で偽情報を流布するなどの活動に従事するアクターも存在している。政治工作といっても、外国政府が短期的な政治目標を達成するために行っていること、また正規の軍事行動と組み合わせて展開すること（ハイブリッド戦；後述）はその一部に過ぎず、アクターが政府そのものに限定されず、かつ中長期的かつ広範な政治目標を追求していることも多いことを特徴として理解しておく必要がある。

## 2. 政治工作の対象

政治工作の対象は多岐にわたるため、区別して理解しておく必要がある。政治工作を行うアクターからの距離によって、ここでは三つに分けてみたい。

第一に、外国人、および外国組織を対象にした、(原則として) 海外における政治工作活動がある<sup>4</sup>。言語教育機関や市民交流など文化外交の枠組みを使ったパブリックディプロマシーも、特定の政治的立場や政策宣伝の場として使われることもある。

明確な政治工作として、選挙や政治空間への直接的な働きかけがある。偽情報の流布や選挙陣営サーバーへの侵入などサイバー空間を活用したものは増加傾向にある。「静かなる侵略」をはじめ各種報道があったとおり、資金的な形で入り込む場合もあれば、立候補者と出身国との関係が疑われる場合もある<sup>5</sup>。(たとえば海外からのプロジェクト誘致という形で、それが組み合わさる場合もある。)

工作は必ずしも結果をすぐに生むことを意図しているとは限らず、影響力の行使はより間接的、中長期的な影響をもたらすことを目的にもしている。対象国内におけるオピニオンリーダー等を協力者として用いた政治的立場等のメッセージの流布は、当該オピニオンリーダーへの明確な指示がないまま、いわば特定国政府への付度として行われている場合もある。

第二の類型として、自国市民、自国にルーツのあるもの、または自国が使用する言語を話すものを対象にし、海外を活動の場とした政治工作をあげたい。そこでは「愛国者」をある種のエージェントとして利用する場合もあるが、自国語メディアや大使館、友好交流団体なども利用される。この範ちゅうには、近年よく観察される現地大使館による留学生団体の組織、それによる学生間の相互監視、特定の政治目標実現のための動員なども含めることができる。自国に残されている家族・親戚をテコに助力を強いる場合もあるようだ。注目すべきは、中国大陸から世界にむけて使われるようになった WeChat や Tiktok など、特定のプラットフォームが活用されている状況だ。また一国二制度下の香港では、偽情報の拡散やメディア買収、メディアへの圧力行使なども行われている。

第三に、国内を対象にした政治工作がある<sup>6</sup>。手段としては、情報のコントロールによる社会統制、政府発のメッセージの伝達、外国からの影響の遮断、それに資する海外組織の影響遮断などを行う。サイバー空間での抑圧強化は反政府活動を質量ともに低下させるだけでなく、あぶり出された反政府活動家への暴力増加も伴っているという<sup>7</sup>。与党系による活動もアジアの多くで観察されており、ボットやトロールの活用、偽メディアの乱立がみられている。市原によれば、アジアでは様々な国内アクターが「選挙戦での相手陣営中傷のため、競合企業に関する印象操作のため、あるいは民主派アクターの信頼低下のために、

偽情報を拡散している」現象が観察されるという<sup>8</sup>。

今後はマイクロ・ターゲティングやディープ・フェイクなどの最新技術を用いて、政府への支持、信頼を高めようという試みも強まると考えられている。また意見を「表明」させる場をあえて設け、疑似民主主義的な仕掛けを施している例もあるという<sup>9</sup>。

なお、最近では国内を対象に磨かれてきた技術を、上記第二、第一の方向に向けて応用しているともいわれている。その際には欧米のプラットフォーム（SNS等）を利用するようにもなっている。

### 3. 政治工作の手法

#### (1) 社会の開放性の活用

政治工作には、古いやり方と新しいやり方が混在している。もっともわかりやすいのは、政府関係者やその意をくんだ有識者によるメッセージの発信だろう。民主主義国の言論空間は開かれている場合がほとんどであり、それを利用する形で、シンポジウム・国際会議の参加者や登壇者として、TV番組やニュースメディアへの登場を通じて、メッセージを展開する。なお、特定の立場を擁護する手法として、それに反する言説を「差別的」視点があると断じたり、「冷戦思考」のような不利なラベリングをしたりする場合も見られる<sup>10</sup>。これらは古典的な手法だが、偽情報が入っていたり、大きく拡散したりする場合があるため注意を要する。

開放的な西側社会を利用するという特徴は言論空間に加えて、資金力や自国系市民を通じて海外の対象に組織的に入り込むパターンでも増えている。フーバー研究所からラリー・ダイヤモンドとオービル・シェル共同主査の成果として公表された報告書「中国の影響とアメリカの利益」は、アメリカにおける中国の活動が、大学、シンクタンク、メディアだけでなく、留学生団体などを含め展開されていることを事実関係として整理している。それらは古典的な資金提供や直接、間接の圧力行使を伴っている<sup>11</sup>。

#### (2) シャープ・パワー

工作活動の一面を切り取るために編み出された概念に、シャープ・パワーがある。これは2017年後半以降に公表された全米民主主義基金（NED）による報告書や論文がきっかけになった<sup>12</sup>。

NED報告書等はシャープ・パワーを、「政治空間に情報を突き刺すことで影響力を行使するもの」と説明する<sup>13</sup>。提唱者のウォルカーの近著論文は、シャープ・パワーを「言論の自由を傷つけ、独立した組織に信念を曲げさせ、政治空間を捻じまげようとする」ものと

説明している<sup>14</sup>。そのうえで、メディアや政党、政治家、社会への発信力を持つ個人、インフルエンサーなどに働きかけ、また文化事業を行うことでターゲットにする国の世論を操作する試みがシャープ・パワーとして含められていることが多い。

筆者は、シャープ・パワーの目標に関しては上記の把握で問題ないと考えているが、その形態についても限定しなければ一般的な外国メディアの存在や政治動員にいたるまで政治工作のほとんどが入ってしまい、問題の本質が見えづらくなることを懸念している<sup>15</sup>。新しい概念の導入は、新規の問題を発見するために使った方がよい。そのため、シャープ・パワーとは、「外国政府及びそれと関連の深い企業・団体が、対象相手国・社会の政治空間における言説を変化させるため、金銭をはじめとした褒賞またはその取り下げといった懲罰を用いて、対象者・組織の言説・コンテンツを直接的、間接的に操作する力の行使の形態を指す」、と目的に手法の側面を加えて狭く定義したほうがよいと考えている。なお間接的に行われる場合はいわゆる付度に近く、立証が困難であることから実態把握は容易ではない。なお、市原は情報・印象操作によって対象の政策変更を促すものと簡潔に整理しており、筆者の定義に近いが、筆者は情報等の操作そのものにパワーを見いだしている<sup>16</sup>。

どちらの定義を採用したとしても、シャープ・パワーは、ジョセフ・ナイが解説するように、従来のソフト・パワー概念というよりはハード・パワーの間接的行使といった方が正確だろう<sup>17</sup>。裏付けとなる資金力、市場の大きさがあってはじめてパワーの効用がみられるからだ。そして、そのパワーは相手国の個人・団体を操作し、世論や政治環境に深刻な影響を及ぼすことで有利に物事を進めることを可能にする。

最近では政策シンクタンクや大学などだけではなく、「CAMP」と総称される文化、学術、メディア、出版への働きかけは強まっている。たとえば、領土、少数民族問題などに関する自国の政治的主張の発信と、それに反する主張が流布しないように工作をしていると考えられ、結果として自己検閲や自主的な規制をする場合が増えていると考えられている<sup>18</sup>。または2019年には、NBA選手が香港に関する発言を行った後に、中国政府系メディアが批判しスポンサー企業の一部が動いたことで、選手たちは発言を控えるようになったということがある。エンターテインメント(映画)産業への働きかけも増加していることがわかっている。中国での興行収入に大きく依存し始めている米映画産業に政治的内容に関するタブーの説明を与える人物が活動していることが米議会公聴会で明らかにされた<sup>19</sup>。これらは古典的な手法であり、デジタル空間がなくても存在し得る。

### (3) サイバー空間と偽情報

とはいえ、サイバー空間を通じた情報操作が政治工作の形を変えつつあることもまた事

実だ。とりわけ偽情報の拡散は著しい。デジタル技術の展開により、監視と拡散の両面において中国、ロシア（およびアメリカ）の技術は高まり、上記の政治工作で直接に利用され、また輸出されている<sup>20</sup>。偽情報だけではなく、情報の改変、操作にも関心が注がれている。ウィキペディアにおいて台湾等に関連する項目が大規模に中国大陸から再編集されたことは典型的だ<sup>21</sup>。

平素から偽情報は政治空間における言説、運動を左右する役割を担いつつあり、中国とロシアに協調関係が見られる場合もある。たとえば、「RT は、香港のデモが米国の指示により起こっているかのような印象を与えるドキュメンタリー番組を放映」している<sup>22</sup>。中国政府によるメディア買収や資金引き揚げに歩調を合わせるかのように、香港民主派を弱めることを意図した工作を行っていることになる。

軍事安全保障に直接的に影響を及ぼすことも懸念される。いわゆるハイブリッド戦<sup>23</sup>において、情報空間を経由した作戦展開は、戦闘の遂行に大きな影響を及ぼし得る。『超限戦』の著者たちは 1990 年代後半の時点で、今世紀の戦争手段が領域を横断することを言い当てていた。「軍事、政治、外交、経済、文化、宗教、心理、メディアなどの領域はすべて手段とみなすことができる。(略) 情報が相通じ、利益が絡み合っている現実の元で、戦争の外縁は日増しに拡大し、影響力の多いどの国も、軍事手段に依拠するだけではない、他の国を脅かす多様な能力を備えることになった。単一の手段の使用は効果がますます微々たるものになり、多様な手段の併用はその優位性がますます顕著になってきている<sup>24</sup>。」そしてウクライナ危機では、正規の軍事力の役割を置き換えるように民兵、義勇兵、情報戦、経済圧力が組み合わせられて展開された。ハイブリッド戦アプローチは地域紛争を超えて、大国政治の前哨で多用されるようになってきている<sup>25</sup>。サーバー攻撃等に加え、偽情報の流布や情報の窃取・改変などサイバー空間を利用した情報戦の重要性は上がっている。

## 4. 米欧社会における対応

### (1) アメリカ

2016 年大統領選挙へのロシア介入疑惑は、海外からの政治工作への危機感を高めることになった。2017 年には選挙管理システムが国土安全保障省により重要インフラに指定され、2018 年の大統領令 13848 号は外国からの選挙干渉への調査を義務づけただけでなく、経済制裁も可能にしている<sup>26</sup>。

外国からの政治工作はより広範にわたっているとの理解は広まっている。たとえば、2018 年 8 月に成立した米国 2019 年度国防授權法（1261 条）には、「中国共産党による以下の諸活動について戦略的評価と対応策」が求められるとした上で、筆頭に「政治的影響力、



情報操作、検閲、プロパガンダなど民主主義の制度と過程、そして言論と学問の自由を弱めるもの」が真っ先に挙げられている。続けて研究開発に関わる諜報活動、重要技術をもつ米企業への経済手段を駆使したアクセス、サイバー攻撃、一带一路構想、軍事技術開発と戦略的対応が必要なものが列挙されている。また 2019 年 5 月に公表された中国の軍事力に関する年次報告（国防総省）も、はじめて影響力作戦に関して小欄を設けて論じており、華僑・華人への働きかけについて取り上げている。

2020 年 3 月現在、孔子学院の閉鎖は相次いでおり、またワシントンでは中国による統一戦線工作、宣伝工作への理解は広がりつつある。しかし、孔子学院は大学、中等教育に多数設置されており、全体数としては依然として多く、そもそも政治工作全体からみても一部に過ぎない。なお、アメリカ社会で最近懸念されているのは、中国国内における学生の情報発信への政府の締め付けであり、コーネル大学は学問の自由の観点から中国人民大学との提携を解消した。さらにミネソタ大学に留学していた中国人留学生による政治を戯画化したツイートが問題視され、帰国時に逮捕、6 ヶ月の服役という事態になったことは、海外に暮らす自国系市民に対する監視を通じた政治工作への懸念を増す結果となっている。

最近公開されたフリーダムハウスの報告書では、中国政府系メディアによる活動について分析が行われている<sup>27</sup>。2020 年 2 月、米政府は中国政府系メディア 5 社の活動を外国政府支配下と認め、個人情報や資産の報告義務を負うものとした（これとは別に、CGTN と China Daily は外国代理人登録法の対象になっている）。その後、コロナウイルス関連のコラム掲載に関連してウォール・ストリート・ジャーナル紙の記者が中国から追放されたため、ホワイトハウスは報復措置として中国国籍者への報道ビザ発給数制限を実施する方向だ。

また米国ではデジタル技術により効率的な社会統制を実現した権威主義国家の生存率が高まることへの警戒は根強い。弱い民主主義国家が犯罪抑止や捜査のために導入したシステムで、民主主義を後退させていく懸念も指摘される<sup>28</sup>。そういった懸念が AI を利用した生体認証システム技術の輸出管理に結びついている。

## （2）各国の状況

欧州においても政治工作への関心は極めて高い。その背景には、フランス大統領選挙を好例として、偽情報をはじめとしたロシア発とみられる工作が実態として存在していると再認識されたことがある<sup>29</sup>。

中国がその経済的影響力を利用して西側世界の言説に影響を与えることへの懸念も増している。英フィナンシャル・タイムズ紙のギデオン・ラックマンは次のように述べる。

「中国政府はこれまでも中国国内における言論を検閲してきたが、その統制を世界に広げつつあるということだ。今や監視の対象は外資系企業、国際的メディア、西側諸国の大学の講義や研究活動、外国政府の様々な声明や政策にまで及びつつある。20年前なら中国政府がかけてくる圧力を一蹴できた。だが、今は巨大な中国市場を前に、西側企業は中国政府を怒らせたくないよう神経をとがらせている<sup>30</sup>。」ジャーナリストや研究者へ査証発給を圧力行使の材料に使っていることへの警戒も隠さない。それゆえに、ラックマンは場当たりの対応ではなく、言論の自由を守るための一般的な原則を西側世界が設けて、一致して対応しなければならないと訴える。

南半球は「炭鉱のカナリア」とも呼ばれるように、域外からの政治工作が多数行われ、民主主義社会が対応できるのか世界的な注目を集めるようになった。

ターンブル豪首相（当時）は、2017年に外交政府からの政治工作に対応する法改正を提案する際の演説で工作活動を3Cの特徴と整理した。すなわち、「私たちは隠密で（covert）、強制的で（coercive）、悪徳な（corrupting）行動を拒否します。それは当然のことながら、透明性（sunlight）、実行、抑止、能力の四つの柱からなる外国による介入への対抗措置戦略を求めることとなります。」透明性確保のために、外国政府の代理として政界周辺で活動する個人・組織の登録を求めることが強調された。しかし、オーストラリア経済は中国と密接に結びついており、依然としてシャープ・パワーの行使といえる中国への配慮が全豪で観察でき、また自国系市民への工作も強化されているとされる<sup>31</sup>。

東南アジア、台湾は今後一層の調査を行うべきと考えているが、これらの場所も政治工作の対象・手法が網羅的に観察できる事例になりつるあることを強調しておきたい。

## おわりに

日本における政治工作の実態は、少なくとも学術研究としては途上の段階にあるが、いわゆるパブリック・ディプロマシーの域を超えて、組織作りなどの工作は近年も強化されていると考えられる<sup>32</sup>。また経済力を背景にしたシャープ・パワーの行使、商活動への影響も起きている。中国政府当局が台湾の表記を巡り、中国に乗り入れている外国航空会社に修正を求めたことは経済的影響力を活用して政治的主張を広めていこうとする、あからさまな行為であった。

日本においても同様の危険が顕在化する前に必要な手立ては講じておくべきだ。日本としては、国内の民主主義プロセスへの干渉を許さないために省庁横断的に情報を収集・共有し、中央・地方を問わず政治家、政党、政治・行政機関への外国政府等の働きかけが行われぬように引き続き警戒すべきであり、かつ国民への啓発を行うべきことは言うまで

もない。地方自治体が担う選挙システムの保持体制、外国からの干渉への調査体制を整えてもおくべきだろう<sup>33</sup>。

大学や政策シンクタンクの研究活動への資金提供者として外国政府が関係する場合のチェック体制も求められる。諸外国の機関へのシャープ・パワーの行使に加え、研究者やオピニオンリーダーに対する政治工作も増加している。状況の把握が何よりも必要だろう。外国政府の関係者が日本国内の産業界（たとえばエンターテインメント産業）にロビー活動し、中国政府の主張に沿わない内容を修正させるような動きにも警戒すべきだ。工作対象が広がっているため、クリアランスの問題は残るが、政府機関、研究機関、メディアなどが外国政府およびその関係者と接触するに際しての統一的な基準やデータベースが必要かもしれない。

サイバー空間における工作については、科学的な研究の推進がそもそも重要であり、科学技術研究への支援を ICT 分野で手厚くするのであれば、同時に人文・社会科学を含めた研究支援の裾野の確保が求められる。AI を利用した偽情報などへの対策も研究段階にあるという。一般的なサイバー攻撃への対処と異なるところもあるから、政治科学への理解を持った研究者の活躍が求められる。

くわえて、民主主義の発展段階途上にある国が権威主義国家からの工作によって社会的に分断されたり、その歩みを遅らせたりすることがないように支援する必要がある。そのためには、外国政府の干渉や国内での政治活動を許さないための立法支援、財政規律の維持、さらにガバナンス能力の向上を含む、一層の民主主義定着支援が求められよう。偽情報、偽メディア立ち上げなど権威主義から輸出されている手法への対抗策も提供すべきだ。危険にさらされた民主主義アクターの保護も必要なことがある。さらに、問題ある選挙が行われている場合には選挙支援やそれを正統化するような行動を行わないなど、日本政府の意思を明確に伝える外交も求められる。

自由主義、民主主義規範とルールに基づく国際秩序の維持という大局的な観点から、日本は備えを強化し、戦略的コミュニケーションが求められる段階に来ている。自由で開かれたインド太平洋という目標を掲げた以上、秩序形成における開放性・包括性だけでなく、自由な社会を守っていくことへの強いコミットメントが必要なことを、今一度確認すべきだ。

—注—

- 1 Edward Lucas, “Firming Up Democracy’s Soft Underbelly: Authoritarian Influence and Media Vulnerability,” National Endowment for Democracy, 2020.
- 2 他方で防衛には多くのコストがかかる。その意味では、国際政治理論における攻勢優位の状況と、少なくとも工作を試みる外国政府が思い込んでいる可能性を考慮に入れる必要がある。
- 3 飯塚恵子『誘導工作』中央公論新社, 2019年。
- 4 それらの対象者を自国内に連れてくる場合、または自国内にいる場合に働きかけを開始する場合もあるだろう。また多国間機関などでの活動も見られる。
- 5 ロシアの情報機関による隠密作戦も増加しているとの指摘もある。古川英治「ダークパワーの告発」『日本経済新聞』2020年2月9日。
- 6 政治工作とは異なるが、発展した監視モデル（スマート ID など）は ZTE、ファーウェイなどにより輸出されており、ベネズエラ、サウジアラビア、南アフリカ、ブラジルなど多くの事例がある。セーフティーソリューションだけに限定すれば、ファーウェイは世界 700 都市で展開しており、100 億ドルを超える売り上げとも言われる。AI 監視技術については 2019 年 9 月に公表されたカーネギー国際平和財団の報告書に詳しい。  
<https://carnegieendowment.org/2019/09/17/global-expansion-of-ai-surveillance-pub-79847>
- 7 Kendall-Taylor, Andrea, et. al. “The Digital Dictators: How Technology Strengthens Autocracy,” *Foreign Affairs*. 99:2. 2020.
- 8 市原麻衣子「シャープパワーの拡大と香港民主主義の危機」『Voice』2020年3月号
- 9 Kendall-Taylor, “The Digital Dictators: How Technology Strengthens Autocracy.”
- 10 それゆえに戦略的コミュニケーションの観点からは、差別的視点と利用されるような発言は慎むべきということになる。最近では米國務省政策企画室長が米中関係を米口関係と異なるものと説明する際に人種還元論を用いてしまったことが、その後も中国を擁護する立場から利用されているケースがある。
- 11 Larry Diamond and Orville Schell, *China's Influence and American Interests: Promoting Constructive Vigilance: Report of the Working Group on Chinese Influence Activities in the United States*, Hoover Institution Press, 2019.
- 12 Christopher Walker, What Is “Sharp Power”?, *Journal of Democracy*, 29:3
- 13 Ibid.
- 14 Christopher Walker, Shanthi Kalathil, and Jessica Ludwig, “The Cutting Edge of Sharp Power” *Journal of Democracy*, 31:1.
- 15 台湾や香港では、開放的な社会を利用した悪意ある情報の操作をシャープ・パワーとして認め、広義の定義を用いることが多い。しかし、偽情報や情報操作という概念で十分に説明できる。
- 16 市原「シャープパワーの拡大」
- 17 Joseph S. Jr. Nye, “How Sharp Power Threatens Soft Power: The Right and Wrong Ways to Respond to Authoritarian Influence,” [foreignaffairs.com](http://foreignaffairs.com), 2018
- 18 豪州での野党議員の事例は大きな政治スキャンダルとして、豪政府の選挙法改正を引き起こし、外国政府に関連した政治活動の届け出を強化し、また機密情報に触れる可能性があった外国籍者による議会インターンを禁止、なにより中国政府への強い警戒感を植え付ける結果となった。
- 19 Aynne Kokas, Testimony at House Foreign Affairs Committee, Subcommittee on Asia and the Pacific, March 21, 2019.
- 20 なお、本章の議論と直接の関係は薄いですが、現在世界各地で展開されている反政府運動等でもサイバー空間の役割は高まっており、中心的なリーダー（個人であれ組織であれ）が不在の、拡散的な運動が多くなっている。Leaderless rebellion : how social media enables global protests, *Financial Times*, 26<sup>th</sup> of October, 2019. いわゆる「水になれ」（香港）は、自らを守るための行動でもあり、同時に雨傘運動の仲間割れへの反省でもあると市原は解説する。
- 21 Walker et.al., “The Cutting Edge of Sharp Power.”
- 22 市原「シャープパワーの拡大」
- 23 Frank G. Hoffman, *Conflict in the 21<sup>st</sup> Century: the rise of Hybrid Wars*, Potomac Institute for Policy Studies, 2007.
- 24 喬良・王湘穗（劉琦訳）『超限戦 21世紀の「新しい戦争」』KADOKAWA、2020年。
- 25 小泉悠『軍事大国ロシア』作品社、2016年。
- 26 湯淺壘道、「アメリカにおける選挙とサイバーセキュリティ（技術と社会・倫理）」『電子情報通信学会技術研究報告 = IEICE technical report : 信学技報』, 119(67), 83-90 頁。

- <sup>27</sup> Sarah Cook, *Beijing's Global Megaphone: The Expansion of Chinese Communist Party Media Influence since 2017*, Freedom House, 2020.
- <sup>28</sup> Kendall-Taylor, “The Digital Dictators: How Technology Strengthens Autocracy.”
- <sup>29</sup> Jeangène Vilmer, J.-B. A., Escorcía, M. Guillaume, J. Herrera. 2018. Information Manipulation: A Challenge for Our Democracies, A report by the Policy Planning Staff (CAPS, Ministry for Europe and Foreign Affairs) and the Institute for Strategic Research (IRSEM, Ministry for the Armed Forces).
- <sup>30</sup> ギデオン・ラックマン「海外にも広がる中国の言論統制」『日本経済新聞』2019年10月17日。
- <sup>31</sup> Damien Cave, “Australia’s China Challenge” *New York Times*, 20<sup>th</sup> of May, 2019.
- <sup>32</sup> Russell Hsiao, “A Preliminary Survey of CCP Influence Operations in Japan” *China Brief*. 19:12.
- <sup>33</sup> 川口貴久・土屋大洋「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, 2019年。



## 第8章 「新領域」と日本の安全保障

高橋 杉雄

### はじめに

2018年12月に策定された「平成31年度以降に係る防衛計画の大綱」（以下、2018年防衛大綱）および「中期防衛力整備計画（平成31年度～平成35年度）」において、我が国は「多次元統合防衛力」を構築していく方針を打ち出した。これを2018年防衛大綱の前に策定された「平成26年度以降に係る防衛計画の大綱」（以下2013年防衛大綱）において打ち出された「統合機動防衛力」と比較すると、大きな特徴として、宇宙・サイバー・電磁波領域を「新領域」とし、この「新領域」を重視していく方向が鮮明に打ち出されたことを指摘できる。

ただ、この「新領域」とは、完全に新しいものというよりも、むしろ「古くて新しい」と呼び得るものである。宇宙空間の軍事利用は、冷戦期の1950年代末に始められていたし（最初の偵察衛星が打ち上げられたのは1959年）、電子戦に至っては第二次世界大戦の時にすでに行われている。サイバー空間については相対的に新しいが、それでも1990年代後半にはサイバー戦をめぐる問題についての議論が真剣に行われるようになっていた。

それを改めて「新領域」と名付けたこと背景としては、2018年防衛大綱において、「宇宙・サイバー・電磁波といった新たな領域の利用の急速な拡大は、陸・海・空という従来の物理的な領域における対応を重視してきたこれまでの国家の安全保障の在り方を根本から変えようとしている」という認識をベースに、「宇宙・サイバー・電磁波といった新たな領域については、我が国としての優位性を獲得することが死活的に重要となっており、陸・海・空という従来の区分に依拠した発想から完全に脱却し、全ての領域を横断的に連携させた新たな防衛力の構築に向け、従来とは抜本的に異なる速度で変革を図っていく」および「全ての領域における能力を有機的に融合し、その相乗効果により全体としての能力を増幅させる領域横断（クロス・ドメイン）作戦により、個別の領域における能力が劣勢である場合にもこれを克服し、我が国の防衛を全うできるものとする必要がある」との考え方を示したように、「新領域」を戦力増幅要素（フォース・マルチプレイヤー）として活用し、仮に在来領域において劣勢に立たされたとしても、「新領域」によってその劣勢を相殺するという戦略構想を打ち出したことがあると考えられる。ただし、自衛隊においてはこれらの領域に対する本格的な取り組みがなされてこなかったため、自衛隊の取り組みとしては実際に「新しい」ということについても指摘しておく必要がある。

本稿では、この「新領域」と日本の安全保障の関係について、「新領域」の特徴、その活用に伴って生まれる論点、さらに政策上の課題について議論することとする。

## 1. 新領域の特徴

### (1) 宇宙

前述した通り、米国は冷戦初期にすでに宇宙空間の軍事利用を始めており、宇宙は決して「新しい」領域ではない。しかしながら、冷戦期においては、宇宙空間の軍事利用は戦略核戦力の運用と密接に結びついていたため、同じく大規模に宇宙空間を利用していたソ連との相互核抑止関係の中で、宇宙空間はある種の「聖域」として認識されていた。特に早期警戒衛星は核抑止において不可欠な要素であると認識されていたため、これを攻撃することは全面核戦争を始める意思があるのと同義であると捉えられていたのである。その結果として、米ソ双方にとって、宇宙空間においても相互抑止が成立し、核戦争へのエスカレーションの覚悟がなければ、相手側の宇宙能力を直接攻撃することはできないような状況が形成された。

引き続くポスト冷戦期においては、ソ連が崩壊したため、米国に対抗するレベルで宇宙空間を利用できる国家は存在せず、米国は事実上宇宙空間を独占的に利用することができた。

中国の宇宙空間利用が進んだことによって、この状況が変わった。中国は、米国の軍事行動が宇宙空間に依存していることを踏まえ、自らの宇宙空間利用を進めるだけでなく、対衛星兵器など、米国の宇宙空間利用を物理的に妨げる能力を整備してきたのである。こうした状況を踏まえ、米国においても、宇宙空間をこれまでのように安定的かつ独占的に利用することが難しくなっているとの認識が形成されており、これまで整備してこなかった宇宙空間に関連する戦闘能力についても整備していくべきとの指摘もなされるようになって<sup>1)</sup>。

宇宙空間の利用については、大きく分けて、情報収集 (ISR)、衛星通信、精密航法・タイミング (PNT)、宇宙状況把握 (SSA)、戦略抑止の5つの機能に分類することができる。情報収集は、光学望遠鏡や合成開口レーダーなどのセンサーによって地上の情報を収集するためのものである。この場合、地上との距離が近い方がより精密な監視ができることから、衛星は低い軌道を飛行することになり、必然的に多数の衛星を必要とすることとなる。PNTも、米国のGPSシステムが典型であるが、複数の衛星からの電波をとらえて地上の座標を精密に測定すると同時に、精密に時刻を同期させるものであるから、やはり相対的に低い軌道を飛ぶ多数の衛星を必要とする。



一方、衛星通信は、静止衛星軌道に置かれた通信衛星によって地球の曲面を越えて通信をするためのものである。静止軌道は 36,000 km もの上空にあるので、ISR や PNT と異なり、3-4 個の衛星で全地球をカバーすることができる。SSA は、宇宙空間の衛星や宇宙ゴミの監視をする機能である。これは地上からのレーダーや光学望遠鏡によっても行われるが、宇宙空間から衛星などを直接監視するのも有効である。ただこれを宇宙空間から行う場合には、地上から距離が離れた高軌道衛星に対して行うことが相対的に有効であると考えられるから、やはりそれほど多くの衛星は必ずしも必要とされない。最後の戦略抑止は、核ミサイルの発射を探知するための早期警戒衛星や、将来の BMD（弾道ミサイル防衛）システムの構想にあるような、飛来するミサイルの軌道を詳細に把握し、キューイングを行う衛星などが含まれる。

こうした宇宙空間利用を妨害する手段として、物理的攻撃と非物理的攻撃がある（ほかに衛星を管制する地上局を攻撃する方法もあるが、ここでは除外する）。物理的攻撃は、文字通り物理的に相手の衛星を破壊しようとするもので、地上からミサイルを発射する直接上昇式（direct ascent）ASAT（対衛星攻撃兵器）や、人工衛星として軌道を飛翔し、目標の衛星に近接してロボットアームなどを用いて攻撃する同軌道（co-orbit）ASAT などがある。非物理的攻撃は、物理的な破壊を伴わず相手の衛星の機能を妨害しようとするもので、電波による妨害であるジャミング、光学センサーにレーザーを当てて妨害する幻惑などが含まれる。

上述の通り、衛星はその機能によって必要な数や軌道高度が異なるため、使用される攻撃手段も変わってくる。例えば GPS 衛星であれば、約 30 も数があるため、これを物理的攻撃によって撃破するには手間がかかる。逆に地上において妨害電波を放射し、GPS 衛星からの電波の受信を困難にすれば、測位ができなくなるので、攻撃側としては十分目的を達成できる。逆に通信衛星であれば数が限られるので、いくつかの衛星を撃破できれば大きく相手の機能を低下させることができる。他方静止軌道に対して直接上昇式の ASAT で攻撃するのは容易ではないので、あらかじめ静止軌道に配備した同軌道 ASAT による攻撃を行うことが効率的であろう。

## （2）サイバー

サイバー空間における攻撃は、大きく 3 つに分けることができる。第 1 が DDos（分散型サービス拒否）である。これは、特定のサーバーにアクセスを集中させることによってそのサーバーを機能不全に追い込むための攻撃であり、比較的容易に実施することができる。しかしながら、通常のインターネットに接続されているサーバーに対してしか行うことは

できないため、エアギャップ（インターネットとの物理的な隔離）が通常設けられている軍事用のネットワークに対する攻撃を行うことはできない。ただし、DDos 攻撃はマルウェアを世界中のコンピュータに仕込むことで実行可能であるから、攻撃発信源を一定期間隠匿することは困難ではない。そのため、民間の重要インフラを攻撃し、相手の社会全体を混乱させる上では有効な手段となりえる。第2がクラッキングであり、回線を通じてターゲットとなっているサーバーに侵入し、情報を窃取したり遠隔操作したりするものである。これもまた、エアギャップが設けられているシステムに対する攻撃は困難になる。

第3はマルウェアであり、不正な動作をするプログラムをあらかじめ目標に仕掛けておき、一定のトリガーを満たしたときに作動させる。この有名な例が、イランに対して行われた「スタックスネット」による攻撃である。広く知られているとおり、スタックスネットは、USB ドライブを使用してエアギャップを越えて仕掛けられ、イランのウラン濃縮装置の制御プログラムを書き換え、それらを破壊した。軍事的なネットワークは通常エアギャップを施されていると考えると、安全保障の面から見て特に重要なのはマルウェアによる攻撃と考えることができる。ただしマルウェアは一度作動した場合その存在が露見してしまう。マルウェアの存在が判明すれば、それは駆除されてしまうため、エアギャップを越えて仕掛けられたマルウェアは一度しか使えないという制約がある。

### （3）電磁波

電磁波領域においては、電子戦（Electronic Counter Measures: ECM）とそれに対抗する対電子戦（Electronic Counter-Counter Measures: ECCM）があり、ジャミングなど、相手側の通信やレーダーを妨害するのが ECM、それに対抗して自分たちの通信やレーダーの機能を維持しようとするのが ECCM となる。また最近では、高周波電磁波の放射により相手のセンサーを破壊する RF（高周波）兵器についても議論されるようになっている<sup>2</sup>。

なお、電磁波領域は、宇宙における非物理的 ASAT との重複がある。特に、非物理的 ASAT の1つであるジャミングは、衛星に対する指令電波などを妨害するアップリンクジャミングと、衛星から地上への電波を妨害するダウンリンクジャミングとがあるが、このうち、GPS に対するジャミングを含むダウンリンクジャミングは、地上での受信アンテナに対して行われるものであるから、地上におけるジャミングと本質的な違いはない。実際、2018 年防衛大綱においては、「相手方の指揮統制・情報通信を妨げる能力」についての言及があるが、これは主として電磁波領域におけるジャミングを指しているように思われる。

## 2. 政策上の論点と課題

宇宙・サイバー・電磁波によって構成される新領域は、基本的にはC4ISRという言葉によってカバーされる分野全てに関わるものである。ただこれは、陸海空軍力のような意味で、物理的空間において使用されるものではない。新領域の作用の中心にあるのは、陸海空軍力のような物理的な能力を増幅する作用や相手の物理的能力の効果を低減する作用であり、その意味でまさにフォース・マルチプレイヤーとして位置づけられることになる。

また、新領域においては物理的な破壊を伴わない攻撃が可能であるといった特徴もあり、この点はグレーゾーンにおいて特に重要な意味を持つ可能性がある。本節では、こういった点を踏まえながら政策上の課題を検討する。

### (1) グレーゾーンと新領域

新領域は、フォース・マルチプレイヤーとして陸海空といった在来領域の能力・効果を増幅すると同時に、非物理的使用を通じて、グレーゾーンにおいても大きな効果を発揮する可能性が高い。グレーゾーンにおいては、海上保安庁や警察など、軍隊ではない、法執行機関が中心的な役割を果たす。これに対し、特に海洋におけるグレーゾーンにおいて、現状打破側がGPSジャミングを行った場合、現状維持側のアセットは自己位置の測定が困難になり、また領海線やEEZの境界線も不明になってしまうため、適切な対応を行うことが極めて難しくなる。また、グレーゾーンにおいては、エスカレーションコントロールを精緻に行う必要があるため、時には中央からのマイクロマネジメントを行うことが不可欠になると考えられるが、通信衛星に対するアップリンクジャミングや地上におけるジャミングを行い、中央とのコミュニケーションを絶つことができれば、やはり現状打破側が優位に立つことができるであろう。

特に、一般的に見て、法執行機関はジャミングへの耐性が軍事組織よりも脆弱であることが予想される。そのため、グレーゾーンにおける新領域の非物理的使用は非常に大きな効果をもたらす可能性があるのである。

また、こうしたジャミングだけでなく、海上保安庁の指揮システムや補給システムに対してマルウェアによるサイバー攻撃を行った場合でも、同様の効果が期待できる。これも物理的破壊をもたらすものではないが、海上保安庁の適時適切な対応を困難にすることによって、現状打破側がグレーゾーンの事態を有利な形で展開させていくことを可能とするのである。

現在の日本の安全保障において、グレーゾーンの重要性が極めて大きく、そしてグレーゾーンにおいては警察や海上保安庁などの法執行機関が重要な役割を果たすことを考える

と、新領域に関する能力の充実が必要とされるのは自衛隊だけではない。警察および海上保安庁においてもその能力を高めていくことは不可欠である。加えて、新領域における自衛隊と法執行機関との連携の強化も進めていかなければならない。その意味で、2018年防衛大綱で謳われた多次元統合防衛力の、「多次元統合」には、自衛隊のみならず、国内で安全保障に関わる法執行機関をも包含していく必要がある。

さらに、グレーゾーンにおいて新領域の非物理的使用が有効だとすれば、我が国もそうした能力を整備し、具体的な使用を想定した体制整備を進めていく必要がある。我が国がそうした能力を有効に整備できれば、ある種の相互抑止的な効果も期待できるし、実際に使用される局面になった場合には、現状打破側の行動を大きく混乱させることができるであろう。それに関連して法的な整理を行う必要もあるため、法的な議論も並行して進めていくことが望ましい<sup>3</sup>。

## (2) 新領域とエスカレーション

新領域とグレーゾーンに関連するもう1つの論点は、グレーゾーンからのエスカレーションに関連して、新領域が加わることによってエスカレーションのダイナミクスがどう変わるか、あるいは変わらないかである。これは、グレーゾーンから紛争への在来領域におけるエスカレーションと、非物理的使用を含む新領域におけるエスカレーションとの関連性をめぐる問題である。比喩的な意味でいえば、「エスカレーションラダーは在来領域に立っているのか、あるいは新領域に立っているのか」という問いであるともいえよう。特に、サイバー攻撃においては、重要インフラに対する物理的攻撃も可能であると考えられているから、グレーゾーンから事態がエスカレーションしていくプロセスの中で、どのような形、タイミングで新領域を利用した物理的攻撃が行われるかは、エスカレーションをコントロールするうえで重要な論点になる。

新領域の特徴を考慮すると、この点については以下のような仮説が成立しうると考えられる。まず、グレーゾーンにおいては、グレーゾーンにおいて優位に立つことを目的に、在来領域における現状変更の試みと連動する形で、新領域の非物理的使用が多用される可能性が高い。グレーゾーンにおける非物理的使用に限って言えば、エスカレーションは容易に発生するのである。

しかしながら、新領域であっても、物理的攻撃を行う場合には、現状打破側としてもより大きなリスクを覚悟する必要がある。例えばサイバー攻撃によって物理的ダメージを与えた場合、それを武力攻撃と解釈し、現状維持側が対応をエスカレートさせ、法執行機関に代わって軍事組織によって当該グレーゾーンへの対応を行うようにすることが考えられ

るからである。仮に法執行機関同士の対応において優位に立てる公算が高いのであれば、あえて相手側の軍事組織の投入を誘引するような物理攻撃を行う必要はない。

また、マルウェアは一度使用すればその存在が発覚し、駆除されてしまう可能性が高い。そのため、仕掛けられたマルウェアは最大の効果を発揮するタイミングで発動させることが有効であるが、そのタイミングとはおそらく在来領域で決定的な行動を取るタイミングになることが予想される。

よって、新領域の物理的使用へのエスカレーションは、在来領域のエスカレーションの効果を最大化させるために、それと連動して行われる可能性が高いと考えられるのである。この場合、在来領域のエスカレーションと新領域におけるエスカレーションが同時並行的に展開することになる。グレーゾーンにおいては、現状打破側においては新領域の物理的使用は抑制されると考えられるが、ひとたびグレーゾーンから紛争へとエスカレーションさせることを一方が決断した段階で、新領域を含めたエスカレーションが急激に発生することが考えられる。特にこの新領域におけるエスカレーションは、現状維持側の状況把握能力を少なくとも一時的には著しく低下させる可能性が高い。今後の我が国の危機管理体制は、こうした点を考慮しながら手直ししていく必要がある。

### (3) 防衛力整備上の課題

2018年防衛大綱においては、新領域の防衛戦略上の位置づけとして、「個別の領域における能力が劣勢である場合にもこれを克服し、我が国の防衛を全うできるものとする」と記述されている。すなわち、在来領域において劣勢になったとしても、新領域においてそれを克服していくという考え方である。そのためには、相手に対して、新領域において相対的に優勢にある必要がある。しかしながら、例えば中国は、米軍のハイテク兵器の威力を見せつけた湾岸戦争やコソボ空爆を踏まえ、「ハイテク条件下の局地戦」概念を打ち出し、20年以上にわたってこうした新領域の能力を大幅に強化させてきた<sup>4</sup>。一方、自衛隊のこの分野における取り組みは近年ようやく本格的に始まったものであり、中国と比べた場合、自衛隊の新領域の能力は大幅に遅れを取っているのが現状であると考えざるを得ない。

実際、2018年防衛大綱と同時に策定された中期防衛力整備計画における整備計画を見ると、宇宙領域であればSSAに関する宇宙設置型光学望遠鏡やレーザー測距装置、Xバンド衛星通信網、電磁波領域と連携しての相手方の指揮統制・情報通信を妨げる能力の構築など、具体的な進展を見て取ることができる。しかしながら、サイバー領域においては、やはりサイバー攻撃を含意するとみられる「相手方によるサイバー空間の利用を妨げる能力を保持し得よう」という記述があるが、具体的な進展は定かではない。電磁波領域に至っ

では、データリンクやステルス戦闘機 F-35 の導入といった既存事業が中心であり、電子戦分野については、調査や研究開発を迅速に進めると記述されているだけで、具体的な進展を見て取ることはほとんどできない。この現状では、特に中国と比べた場合、まずはこれ以上能力的に引き離されないこと、ついでキャッチアップすることが精いっぱいであると考えざるを得ず、在来領域における劣勢を克服するというレベルにはまったく至っていない。次期防衛大綱、次期中期防に向けて、この分野を具体的に進展させていくことが急務である。

#### (4) 日米同盟における論点

前述した通り、グレーゾーンにおいて新領域は重要な影響をもたらす可能性が高い。それは GPS ジャミングや通信衛星に対するジャミング、情報収集衛星に対する光学的な幻惑といった非物理的攻撃によって行われるであろう。こうした分野においては、日本一国だけでなく、米国とも協力して対抗していくことが有効である。例えば宇宙分野においては、他国のセンサーやアンテナを積むホステッド・ペイロードという協力形態がある。具体的には、日本の通信アンテナを米国の衛星に積むとか、その逆といったことである。

こうした協力を進めていくと、グレーゾーンにおけるミッション・アシュアランスが容易になっていく可能性がある。例えば、日中のグレーゾーンの事態において、中国が日本の衛星を妨害したとしても、米国の衛星によって宇宙関連の任務が遂行できることとなる。これに対し、もちろん中国は米国の衛星を妨害すれば、日本の宇宙空間の利用を妨害することができるが、それは米国を巻き込む水平的エスカレーションとなるため、中国としても慎重にならざるを得ないであろう。そして結果として米国の衛星によって関連する任務が遂行できるとすれば、そもそも日本の衛星に対する妨害も無意味であるとの結論に至る可能性もある。

逆に、日本の衛星が米国の宇宙機能の一部についてホステッド・ペイロードによる補完を行うとすれば、バルト海でロシアと NATO との間に危機が発生し、ロシアが米国の衛星に対する妨害を行ったとしても、日本の衛星を利用して任務を遂行することができる。この場合、ロシアが日本の衛星を妨害するならば、それは日本を巻き込む水平的エスカレーションになってしまうため、ロシアとしても慎重にならざるを得ないことが予測できるのである。現状、アジアとヨーロッパの双方でグレーゾーンが懸念されていることを考えれば、こう言った形でホステッド・ペイロードを進めていくことによって、アジア・ヨーロッパ双方におけるグレーゾーンの対応能力を強化していくことが期待できる。

サイバー分野についてはこれまでも情報共有が進められているのであろうから、それを

継続していくことが重要である。電磁波領域については、米国はこれまで豊富な経験を有しているから、日本側がこれから本格的に導入していくにあたっての支援を期待することになる。

### 終わりに

現在の安全保障の在り方を議論するうえで、新領域の問題は無視することができない重要性がある。その意味で、2018年防衛大綱は、在来領域に加えて新領域を重視し、特に在来領域における劣勢を克服する手段として位置づけた点で画期的な防衛大綱であったといえることができる。ただし現在のところその取り組みは十分ではない。大きく以下の2点の課題を指摘することができる。第1は、同時に策定された中期防衛力整備計画に示された具体的な事業を見る限り、実際の取り組みとしては、在来領域における劣勢を相殺するにはまったく十分ではないと考えざるを得ないことである。特に中国はこの分野における取り組みが日本より20年は先行しているという現実を認識したうえで、危機感を持って取り組んでいく必要がある。

第2は、新領域は在来領域における戦闘との関連だけではなく、グレーゾーンにおいても重要な役割を果たすと考えられることである。特にグレーゾーンにおいては、自衛隊ではなく警察や海上保安庁のような法執行機関が中心となるが、新領域において非物理的攻撃が行われているような環境において、それらの組織が自衛隊よりも高い行動能力を持っているとは考えにくい。グレーゾーンにおける新領域の非物理的攻撃の効果を考えれば、自衛隊のみならず、警察・海上保安庁を含めた新領域の能力強化と、法的論点の検討を進めていくことが急務である。

### —注—

- <sup>1</sup> Elbridge Colby, “From Sanctuary to Battlefield: A Framework for a U.S. Defense and Deterrence Strategy for Space,” (Center for New American Security, 2016).
- <sup>2</sup> Bryan Clark, Mark Gunzinger, and Jesse Sloman, “Winning the Gray Zone: Using Electromagnetic Warfare to Regain Escalation Dominance,” (Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2017).
- <sup>3</sup> Jon R. Lindsay and Eric Gartzke, *Cross-Domain Deterrence: Strategy in an Era of Complexity*, (Oxford University Press, 2019).
- <sup>4</sup> Tai Ming Cheung, Thomas Mahnken, Kevin Pollpeter, Deborah Seligsohn, Eric Anderson, Fan Yang, “Planning for Innovation: Understanding China’s Plans for Technological, Energy, Industrial, and Defense Development,” (Institute on Global Conflict and Cooperation, 2016)





## 第9章 米中による宇宙ドメインの軍事利用と日本の課題

森 聡

### はじめに

冷戦期にロケットを打ち上げる活動は、宇宙技術水準を反映して米ソが大半を占めており、特にソ連による打ち上げがその大部分を占めていた。しかし、冷戦終結後は、ソ連のロケット打ち上げ回数は目立って低下する一方、米国や中国は増加、欧州連合（EU）や日本などは微増させるという傾向がみられた<sup>1</sup>。また、打ち上げられている種類別のペイロード数では、軍事アセットが漸減し、政府関連の非軍事アセットが漸増、商用アセットが大幅増加している<sup>2</sup>。主要国は、宇宙開発を旺盛に進めてきたわけであるが、安全保障ないし軍事利用という観点からみると、米国や日本にとって問題となるのは、中国の全般的な宇宙進出もさることながら、日米が運用する宇宙アセットを中国が攪乱ないし無力化する能力、すなわち「対宇宙能力（counterspace capability）」であり、2007年の中国による衛星破壊（ASAT）実験が、戦闘領域としての宇宙という発想を広げる端緒となったのはあまりにも有名である。

表1 対宇宙能力の種類<sup>3</sup>

<p>&lt;キネティック&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 直接上昇式 ASAT（不可逆）</li> <li>• 共通軌道式 ASAT（程度次第）</li> <li>• 地上基地に対する攻撃（不可逆）</li> </ul>	<p>&lt;電子&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• アップリンクのジャミング（可逆）</li> <li>• ダウンリンクのジャミング（可逆）</li> <li>• 欺罔（可逆）</li> </ul>
<p>&lt;非キネティック・物理的&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 高高度核爆発で生じる電磁波（不可逆）</li> <li>• 高出力レーザー（不可逆）</li> <li>• レーザーによるダズリングもしくはブラインディング（程度次第）</li> <li>• 高出力マイクロウェーブ（程度次第）</li> </ul>	<p>&lt;サイバー&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• データのインターセプト・監視（可逆）</li> <li>• データ汚染（可逆）</li> <li>• 乗っ取り（程度次第）</li> </ul>

後述するように、中国が宇宙ドメインの戦略的価値を重視し、対宇宙能力を増強しつつあるため、米国にとって宇宙空間が「非聖域化」され、宇宙アセットの強靱性を担保する「機能保証（mission assurance）」が重要な課題となっている。また、宇宙空間を戦略的に活

用し、地球で作戦を遂行するためには、対宇宙能力と機能保証能力に加え、宇宙システムを活用する能力一般が必要だとされている<sup>4</sup>。したがって、本来は包括的な宇宙政策の中で、宇宙の軍事利用を論じるべきであるが、紙幅の制約があるため、本稿ではもっぱら中国の対宇宙能力と米国の機能保証能力に注目して、いかなる政策課題があるのかを明らかにすることにしたい。

表2 機能保証<sup>5</sup>

<p><b>防衛作戦</b>—事案発生前 (defensive operations)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 宇宙システムに対する敵国の攻撃を妨げる作戦で、宇宙システムを標的として捉える能力を妨げたり、攻撃兵器を直接迎撃したりする能力を運用する。</li> <li>▪ 軌道上のアセットを同期させながら体系的に機動させることによって相手を混乱・圧倒したり、標的捕捉システムを欺罔・劣化・破壊したりする措置を含む。</li> </ul>
<p><b>再構築能力</b>—事案発事後 (reconstitution)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 相手の攻撃を受けた後に、残余のアセットを復旧させるのみならず、任務を成功させるのに必要な能力・キャパシティを追加的に増強する。</li> <li>▪ 衛星を打ち上げたり、新たに利用可能な地上基地やスペクトラムを追加したりする。</li> </ul>
<p><b>抗堪性</b>—システム構築時 (resilience)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 宇宙システム内部の属性で、分散 (disaggregation)、分担 (distribution)、多様化 (diversification)、防護 (protection)、多重化 (proliferation)、欺罔 (deception) などの特性から成る。</li> </ul>

宇宙システム活用能力を基礎的な能力とすれば、対宇宙能力と機能保証能力はその上に成り立つ、いわば応用的な能力ともいえよう。ここではもっぱら中国の対宇宙能力と、米国の機能保証能力に注目しつつ、近年の米中による宇宙の軍事利用傾向を叙述し、最後に右を踏まえつつ日本の課題を検討して結びたい。

### 1. 中国の対宇宙能力の開発と増強

中国は、2015年5月に発出した国防白書『中国の軍事戦略』において、「宇宙の情勢をつぶさに追跡、把握し、宇宙空間の安全に対する脅威と挑戦に対処し、宇宙資産の安全を守る」としており、宇宙空間の軍事利用を否定していない。事実、中国は2007年1月の

ASAT 実験に加えて、2014年7月にも衛星を破壊しない ASAT 実験を行っている。また、後述するように、共軌式 ASAT で使用する衛星攻撃用衛星（キラー衛星）や電波妨害装置（ジャマー）、指向性エネルギー（レーザー）兵器などを開発し、地上基地局に対して行使するサイバー攻撃能力も強化しているといわれる。

### （1）宇宙ドメインに関する中国の考え方

中国は、宇宙とサイバーの両ドメインが密接にからみ合っ情報ドメインを構成しているという理解の下、宇宙優勢（制天権）やネットワーク優勢（制ネットワーク権）を獲得することを重視しており、とりわけ宇宙優勢が他のドメインでの優勢獲得において決定的な意味を持つとの認識が持たれている<sup>6</sup>。2013年の軍事科学院編の『戦略学』においても、宇宙優勢がなければ、他のドメインでの優勢も得られないとの見方を示し<sup>7</sup>、中国の国防白書は、2015年版において宇宙空間を軍事領域として初めて指定した<sup>8</sup>。

このように中国は宇宙空間を軍事領域として捉えているが、その基本的な考え方について近年、次のような点が指摘されている。第一に、中国は、米軍の情報システムが宇宙アセットに深く依存しているとの理解を有していることから、米軍の宇宙アセットを劣化させたり、破壊すれば、米軍部隊を足止めできると考えているとみられる。事実、中国の軍事戦略論議においては、戦略的な防御に徹しつつも、作戦・戦術レベルでは、宇宙における先制や奇襲が必要だとする見方があり、そのために中国軍部隊の結集を秘匿し、敵国の宇宙アセットに大規模な第一撃を加えなければならないとする議論もある<sup>9</sup>。

第二に、中国人民解放軍は、宇宙における軍事作戦の攻撃対象として、軍用衛星と商用衛星とを区別していないことから、民間の商用衛星への攻撃も正当化されるとの理解があるとみられる<sup>10</sup>。なお中国は、敵の指揮・統制システムを麻痺させたり、敵の長距離精密攻撃の有効性を低下させたりするうえで、特に相手の C4ISR 関連の宇宙アセットに対する攻撃が重要との認識を持っているとされる<sup>11</sup>。

第三に、中国の宇宙戦略論議を分析している米国の専門家らは、中国は自国が衛星を増大させるにつれて、自らも米国と同様の脆弱性に直面するにもかかわらず、自国の宇宙アセットの脆弱性やリスクに関する議論が寡少だと指摘している<sup>12</sup>。ただし、この点については、中国で宇宙アセットの脆弱性を指摘する文書媒体での議論が少ないからといって、必ずしもその自覚が希薄であるとはいえない面もある。むしろ人民解放軍は、米軍の攻撃に対する自軍部隊の脆弱性全般を強く意識していることから、中国が自国の宇宙アセットに及ぶリスクをどう評価しているかについては、慎重な検討が必要である。

## (2) 中国の対宇宙能力

米国専門家らによる分析によれば、中国の対宇宙能力は、(a) サイバー攻撃、(b) 電子戦／ジャミング、(c) 指向性エネルギー、(d) 直接上昇式 (Direct-Ascent) ASAT、(e) 共通軌道式 (Co-orbital) ASAT (通称キラー衛星) に大別される。

### (a) サイバー攻撃

中国の軍事戦略論議では、サイバー攻撃、電磁波攻撃、指向性エネルギーによる攻撃という3つの非キネティックな攻撃手段のうち、サイバー攻撃は、効用・利便性の面で最も優れているとされる。サイバー攻撃は、奇襲と秘匿という両面でキネティックな手段よりも優れているのみならず、個別のプラットフォームの破壊よりもシステム全体の麻痺を引き起こすことが可能であるという点で効用が高いと評価されている<sup>13</sup>。中国の軍事教本によれば、サイバー手段による衛生関連のネットワーク攻撃の主な手法として、①衛星信号を解読して、データリンクのパラメーターや通信プロトコルを入手し、それらを使ってウイルス、ロジックボム、偽シグナルを送信し、システムの障害や麻痺を引き起こすという手法と、②平時に、敵の衛星情報システムのコンピューターにウイルスを仕掛け、必要な時にウイルスを発動させて敵のシステムを破壊するという手法がある<sup>14</sup>。サイバー攻撃と電磁波攻撃は、衛星と地上基地との通信を妨害・破断するほか、宇宙における監視プラットフォームや作戦用通信回線を麻痺・攪乱させたり、測位信号を妨害したりするための情報封鎖 (情報封鎖) と呼ばれる宇宙作戦で活用される<sup>15</sup>。

### (b) 電子戦／ジャミング

中国は、1990年代末にウクライナから地上配備型の衛星妨害装置を入手して、それを基に独自に改良した衛星ジャマーを開発してきたとされる<sup>16</sup>。その主たる用途は、GPSの信頼性を劣化させるための妨害にあり、標的を狙いすまることができる上に、デブリを放出せず、解除も可能なため、中国はこれを行使しやすい手段とみなしているといわれる。中国は、広範にわたる衛星通信回線周波帯とGPS信号などを妨害する能力をすでに獲得しつつあるとの観測もある<sup>17</sup>。GNSS (Global Navigation Satellite System) 信号を妨害する装置としては、例えば、2018年4月にミスチーフ礁にトラック搭載型の対GNSSジャミング装置を配備したと伝えられている<sup>18</sup>。また、衛星通信の妨害についても、米軍が利用する超高周波数帯における通信を妨害する技術を開発中といわれる。さらに、合成開口レーダー (SAR) 画像の妨害については、低軌道 (LEO) 衛星など軍事偵察衛星に搭載されるSARを狙う妨害装置を開発中だとされている<sup>19</sup>。

### (c) 指向性エネルギー (DE)

中国はレーザー、荷電粒子ビーム、高周波エネルギーという3種類のDEを開発しており、その中でもレーザー兵器の開発が最も進んでいるとされるが、その開発段階の実態は不明とされる<sup>20</sup>。レーザー兵器の用途は一般に、①衛星の映像センサーの目くらまし(ダズリング)、②衛星の映像センサーの損壊、③衛星バスないしサブシステムの損壊などがある。米国防情報局(DIA)は、中国が衛星センサーに対して使用可能な、初期段階の地上配備型のレーザー兵器を2020年に実戦配備するとみている<sup>21</sup>。なお、中国の地上配備型レーザーの技術は、それなりに成熟しているとみられるが(光学衛星のダズリングやLEO衛星の熱損壊)、宇宙配備型レーザーは技術面・開発資金面でクリアできない問題を抱えているとみられる<sup>22</sup>。

### (d) 直接上昇式 (Direct-Ascent) ASAT

中国には、対宇宙システムもしくはミッドコースのミサイル迎撃システムとみられる、進行中の直上式ASAT開発プログラムが1~3程度(SC-19、DN-2、DN-3)あるとされる。2005年頃から中国はASAT実験を重ねてきた結果、低軌道(LEO)への直上式ASAT能力は成熟し、移動式ランチャーに搭載されているとみられる。LEO上の衛星に対する直上式ASATは、発射から5~15分で目標に到達する。他方、中国の中軌道(MEO)上および静止軌道(GEO)上の衛星に対する直上式ASATは実験段階にあり、実戦配備される時期は不透明である。ただし、実戦配備に至ったとしても、その有効性は必ずしも高いとはいえない。というのも、高度2万キロメートル前後のMEOに30基配備されている米国にGPS衛星に到達するには約1時間、高度3万6千キロメートル前後のGEOに配備されている早期警戒衛星やデータ中継衛星、ELINT衛星に到達するには数時間かかるため、発射探知後に回避行動をとることが可能になるからである<sup>23</sup>。

### (e) 共通軌道式 (Co-orbital) ASAT

衛星がデブリを除去したり、機材を修繕したりするために他の衛星に接近するRPO(Rendezvous and Proximity Operations)技能が、ジャミングや物理的損壊など、衛星の活動を阻害するために使われる可能性があり、こうした方法で使用される衛星は、「キラー衛星」と呼ばれることもある。中国は、2019年4月までの期間に、LEOとGEOで衛星の接近実験を実施したものの、他の衛星を破壊したり、活動を阻害した事案は観測されていない。ただし、中国の実験衛星SJ-17がGEOにおけるChinasat5Aの1キロメートル圏内に接近した動きは大きな注目を集め、米国は中国によるSJ-12、SJ-15、SJ-17、TJS-3などの実験

衛星の運用も注目している<sup>24</sup>。

## 2. 米国による宇宙の軍事利用と対応

2018年3月に米ホワイトハウスは、『国家宇宙戦略』の骨子を公表し、米国の宇宙戦略の概要を示した。この中で米国政府は、競争相手や敵対相手が、宇宙を戦闘領域に変えたとの認識に立って、①宇宙アーキテクチャーの強靱性を向上させ、②潜在敵国による宇宙への紛争の拡大を抑止し、紛争発生時に対処するための選択肢を拡充し、③宇宙関連の状況把握能力、情報収集能力、調達プロセスを改善し、④米国の企業や二国間・多国間の国際協力を積極的に活用する取り組みを推進する方針を示している<sup>25</sup>。

### (1) 状況把握のための宇宙利用

英国国際戦略問題研究所によれば、米国は軍事衛星を137機運用しており、その内訳は、通信43基、測位(PNT)31基、気象・海洋観測6基、ISR16期、ELINT・SIGINT27基、宇宙監視6基、早期警戒8基となっている<sup>26</sup>。この内訳からも明らかなように、米国は衛星をデータ通信から地上の状況把握に至るまで、実に多様な目的のために運用している。国家偵察局(NRO)は、米軍および情報機関との連携を強化しながら、軍事衛星を運用して他のドメインの状況把握にあたっているが、近年は、商用衛星の活用を模索する動きもある。例えば、画像データの収集についてNROは、商用衛星の地理画像情報の活用を検討しており、2019年6月にBlackSky Global社やPlanet社と委託研究契約を結んでいる<sup>27</sup>。また、データ通信については、米空軍がGlobal Lightning Experimentなる実験を通じて、軍事プラットフォームが商用衛星とデータリンクして通信を行う取り組みを進めており、例えば2019年12月には、AC-130がSpace X社のStarlink商用衛星コンステレーションをデータ通信する実験を成功させている<sup>28</sup>。

こうした多様な宇宙アセットを防衛する上で、宇宙空間の物体の識別・追跡システムの整備が重視されるようになり、宇宙状況把握(SSA)能力の整備が課題とされている。平素からの衛星の運用・管理については、宇宙交通管理(STM: Space Traffic Management)が課題とされており、商務省がOADR(Open Architecture Data Repository)なる公開登録システムを多国間協力によって構築しようとしている<sup>29</sup>。また、米空軍は、SSAのシステムを現代化する取り組みを進めている。旧来型の統合任務システム(Joint Mission System)は、宇宙空間の物体を登録したカタログに基づいて、物体の位置情報を断続的に確認する方式であったが、新型の高度戦闘管理システム(ABMS: Advanced Battle Management System)は、クラウドを活用して、物体の位置を常続的に追跡する方式へと発展したもので、宇宙・

ミサイルシステムセンター（Space and Missile Systems Center）がシステムの移行を管理している<sup>30</sup>。なお、ABMS の開発には、Numerica 社、LeoLabs 社、ExoAnalytics 社、Rincon Research 社など、ビッグデータ分析を手掛ける民間のデータ分析企業も参加している<sup>31</sup>。

## （2）機能保証

### （a）防衛作戦能力

防衛作戦を、宇宙システムに対する敵国の攻撃を妨げる作戦で、宇宙システムを標的として捉える能力を妨げたり、攻撃兵器を直接迎撃したりする能力を指すとすれば、米国の防衛作戦のための能力は、①中国の対宇宙作戦を指揮する司令部をキネティックな手段もしくはサイバー手段で攻撃する能力、②中国の直上式 ASAT のミサイルを迎撃する能力、③中国の共軌式 ASAT のキラー衛星を無力化する能力などから構成されることになる。

米国が宇宙アセットの防衛作戦の一環として中国の対宇宙作戦を指揮する司令部を攻撃するとすれば、各種のミサイルやサイバー手段を活用するとみられる。また、中国の直上式 ASAT に使用されるミサイルを迎撃するには、米国は既存のミサイル防衛システムを運用するとみられる。上記①および②については、米国は既存の戦力を運用することになる。

上記③については、前節で述べたように、現時点における脅威は高いとはいえないが、仮に将来共軌式 ASAT が脅威になってくるとすれば、米国自身の対宇宙能力を中国の衛星に向けて使うことになる。直上式 ASAT がデブリ放出という大きなコストを伴い、また共軌式 ASAT は攻撃の効率性が低いことを勘案すれば、米国は、中国のキラー衛星をジャミングするための電子戦能力や、その機能を奪う指向性エネルギー兵器を運用する可能性が高い。

米国が保有する電子戦能力には、敵国衛星による測位情報のダウンリンクを妨害するための NAVWAR（Navigation Warfare）プログラムと、地上基地から衛星へのアップリンクを妨害する CCS（Counter Communications System）プログラムがある。宇宙の軍事利用において、この双方が重要な意味を持つのは言うまでもないが、機能保証という観点からキラー衛星を無力化するうえで有用となるのは、CCS である。CCS に関する公開情報はほぼ皆無に近いが、2004 年に導入されて以降、漸次改良されており、商用と軍用のほとんどの無線周波帯を妨害できるとされている。CCS を運用する部隊は、米コロラド州ピーターソン空軍基地の第 21 宇宙航空団に本拠を置いており、グローバルな展開能力を有する<sup>32</sup>。指向性エネルギー技術については、宇宙配備型の実現はいまだ困難とされる一方、地上配備型については、過去に MIRACL（Mid-Infrared Advanced Chemical Laser）が衛星を破壊する実験

に使用されたほか、LACE (Low-Power Atmospheric Compensation Experiment) なるプロジェクトでは、地上から発射されたレーザーの威力を計測する実験が行われており、米国はLEO衛星を熱で攻撃して破壊する能力を獲得しているといわれる<sup>33</sup>。

### (b) 再構築能力

再構築能力は前述の通り、宇宙アセットを喪失した後に、任務を成功させるのに必要な衛星、地上基地、スペクトラムを増強する能力を指す。米国の軍事衛星の打ち上げについては、2018年度国防授權法 (NDAA2018) に基づいて、ニューメキシコ州カートランド空軍基地内に、SpRCO (Space Rapid Capabilities Office) を設置し、軍事衛星の短期調達と開発にあたらせている。また、2019年3月には国防長官官房内に、宇宙開発庁 (SDA : Space Development Agency) を設置し、50~500キログラムの多数の小型軍事衛星を分散的に配備するための取り組みを進めている。より具体的には、2022年10月までにデータ通信用LEO小型衛星群打ち上げを計画しているが、SDAは2022年10月に宇宙軍に編入されることが決定された<sup>34</sup>。

また、国防高等研究計画局 (DARPA) は、Blackjackプログラムを立ち上げ、商用衛星技術を活用した低コストの小型衛星をLEOに配備する計画を進めている<sup>35</sup>。グリフィン (Michael Griffin) 研究・工学担当国防次官は、極超音速兵器の追跡と低遅延常続通信に活用する宇宙アセットとして重視している<sup>36</sup>。空軍が技術的成果を回収する予定であるが、Space and Missile Systems Center のCASINO (Commercially Augmented Space Inter Networked Operations) プログラムに編入されるのか、あるいはSDAがプログラムを主管するかは本稿執筆時には不明である<sup>37</sup>。

### (c) 抗堪性

機能保証においては、宇宙システムの抗堪性を強化する取り組みは重要となる。米国にとっては、衛星の構成品のサプライチェーンの管理から、衛星そのもののセキュリティや強靭性の向上が課題となっている。前述の通り、衛星の抗堪性は概念上、分散 (disaggregation)、分担 (distribution)、多様化 (diversification)、防護 (protection)、多重化 (proliferation)、欺罔 (deception) などの要素から構成されており、概ね以下のように定義されている<sup>38</sup>。

- 分散 : 異なる能力を別々のプラットフォームに搭載する。例えば、戦略目的の保護通信回線と戦術目的の保護通信回線を分離し、危機時のエスカレーションのリスクを緩



和する例が挙げられる。

- 分担：複数のノードが同一の任務・機能を果たすことによって、単一のノードとして機能する。GPSがこの代表例であり、分担的システムは、敵にとって標的が多くなるため、システムが攻撃にさらされた場合の劣化は緩慢となり、突然の完全喪失を免れやすくする。
- 多様化：同一の任務・機能に、複数の方法と別々のプラットフォームによって寄与する。
- 防護：あらゆる作戦環境で必要となる支援の質と量の提供を保障する能動的および受動的な措置をさす。ジャミングや核爆発からの防護から衛星の機動性や独自に利用可能な対抗措置などを含む。また、衛星運用者が衛星の機能等を復旧させるのを可能にするために、敵による攻撃の実態を衛星自体が示すような能力を含む場合もある。
- 多重化：同一の任務を遂行するために、同種で多数のプラットフォームやペイロードを展開する。例えば、衛星からのダウンリンクやデータを処理する地上施設を増やすことなどがそれにあたる。
- 欺罔：宇宙における国家安全保障システムの位置、能力、作戦遂行状況、任務種別、堅牢性（robustness）について、敵対相手を混乱ないし欺くためにとる措置をさす。敵対相手が、本来であれば攻撃するシステムを攻撃しないようにしたり、本来ならば狙わない標的を狙うように仕向けたりする。

抗堪性を向上させる取り組みの詳細は、公開情報としてつまびらかにされているわけではないが、近年スマート衛星の開発が注目を集めている。従来の衛星は、開発当初から単一目的のために運用されることが想定され、一度打ち上げられれば、最後まで当初設定された機能を果たしていた。これに対してスマート衛星は、打ち上げ後に、衛星の機能・航法ソフトウェアを変更ないし更新することによって、使用目的を切り替えることが可能である。したがって、例えば複数の機能を一通り備えた衛星 X を当初 A という用途で使用していたところ、B という用途に使われていた衛星 Y と Z が失われ、B という機能が必要となった場合、衛星 X の用途をリプログラミングによって A から B に変更することができる。こうした衛星は、上記でいう多様化と多重化に資するということになる。ロッキード・マーチン社、ボーイング社、Quantum Satellite 社らがそれぞれスマート衛星を開発していると伝えられている。ソフトウェアの更新が可能な衛星は、サイバーセキュリティも持続的に向上させていくことが可能になり、これも衛星の抗堪性を強化する<sup>39</sup>。

## おわりに

中国は対宇宙能力を増強しているのに対して、米国は衛星運用システムの機能保証能力を強化することによって、宇宙システムの広義の強靱性を担保しようとする取り組みが展開されている。中国は戦略支援部隊を2015年に創設し、米国は2019年に宇宙コマンドを復活させ、さらに宇宙軍の創設に向けて動き始めている。中国の宇宙能力を専門とするK・ポルピーターによれば、中国の対宇宙能力を抑止する米国の能力は必ずしも確かなものではない<sup>40</sup>。日本としては、情報収集・警戒監視（情報収集衛星、商用衛星、JAXAのALOS-2など）、通信（きらめき1～3号）、測位（内閣府の準天頂衛星システムQZSS）などの諸機能を有する衛星運用システムを整備しつつ、中国の対宇宙能力を念頭に置いた機能保証能力を強化していくことが課題となろう。

防衛作戦能力の中では、ジャミングや指向性エネルギーによって、日米の衛星を攻撃しようとする中国の衛星への対抗行動を起こすことが考えられよう。この分野では、米軍との共同演習を通じた能力の増強が必要であり、米空軍宇宙コマンド主催の「シュリーバー演習」や、SSA 多国間机上演習「グローバル・センチネル」などへの参加を地道に重ねていくことが極めて重要となろう。なお、防衛作戦を実施する大前提として、SSA能力を整備し、日本の衛星に及ぶ危害を正確に把握することが必須となる<sup>41</sup>。日本では、JAXAがLEOを監視するレーダーとGEOを監視する光学望遠鏡を整備しており、これらをGEOを監視する防衛省のレーダーと併せて運用する体制を構築し、米軍の運用システムと接続して、SSAシステムを拡充していかねばならない。

また、再構築能力においては、衛星をロケットや航空機によって打ち上げる能力が重要な意味を持つてくることになる。既存の衛星の機能を喪失した際に、失われた機能を急速に回復するのに必要な衛星を確保し、それを速やかに打ち上げる能力を整備していく必要がある。衛星を打ち上げるロケットの発射基地も攻撃対象とされることを想定するとすれば、そうしたロケット発射基地の防衛態勢を整えるのみならず、航空機から打ち上げる方法も整えることによって、打ち上げ手段を多様化するための方策を講じていく必要もある。米国の同盟国の中で実質的な衛星打ち上げ能力を持っているのはフランスと日本であり、こうした能力を積極的に活かし、日本の戦略的価値全般の上昇に結びつけていく観点も重要であろう。

さらに、抗堪性という面では、運用する衛星数を増加して分担・多様化・多重化を進めたり、衛星のサイバーセキュリティ水準を向上させることによって防護を強化したり、ジャミングに強い通信手段を開発したりすることが考えられる。こうした技術に関しては、サプライチェーンのセキュリティを徹底することが求められるのはいうまでもない。そして、

逆説的ではあるかもしれないが、複数の専門家が指摘するように、最終的に重要なのは軍事作戦そのものを遂行する能力なのであるから、衛星に頼らないデータ通信と状況把握能力を整備していく必要もあろう。中国が対宇宙能力によって、先制的に日米の宇宙アセットの無力化を図ろうとする戦い方をするのだとすれば、再構築能力も必要であるが、その再構築も首尾よく進まないかもしれないので、衛星を喪失した状況でも作戦を遂行するために必要なネットワークやシステムを整備することが求められる。日本は、一方で新領域たる宇宙で衛星システムを防衛するための措置を講じていくべきであるが、他方で通信や状況把握の手段たる少数の衛星を失った場合に、自衛隊の指揮統制が突如として失われなような強靱な体制を整備していくことが肝要である。

—注—

- 1 Todd Harrison, Zack Cooper, Kaitlyn Johnson, Thomas G. Roberts, *Escalation and Deterrence in the Second Space Age*, Center for Strategic and International Studies, October 2017, p.5.
- 2 Ibid., p.6.
- 3 Harrison et al., *Escalation and Deterrence in the Second Space Age*, p.17.
- 4 鈴木一人「新たな戦略空間に不可欠な、新たな三つの能力」、『中央公論』2019年9月号、66-69頁。
- 5 米国防省の概念定義は、次を参照。U.S. Department of Defense, Office of the Assistant Secretary of Defense for Homeland Defense and Global Security, *Space Domain Mission Assurance: A Resilience Taxonomy*, September 2015, pp.3-8.
- 6 Jiang Lianju and Wang Liwen eds., *Textbook for the Study of Space Operations (空間作戦学教程)*, Military Science Publishing House, 2013, p.14, referred to in Brian Weeden and Victoria Samson eds., *Global Counterspace Capabilities: An Open Source Assessment*, Secure World Foundation, April 2019, p.1-21. (※Weeden and Samson 著は、ページ番号を<章番号-ページ番号>として表記しているのので、本稿はそのまま記載している。)
- 7 China Academy of Military Science, Military Strategy Studies Department, *Science of Military Strategy (戦略学)*, Military Science Press, December 2013, p.96, cited in Weeden and Samson, p.1-21.
- 8 The State Council Information Office of the People's Republic of China, China.
- 9 Kevin Pollpeter, “China in Space: Strategic Competition,” Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission,” April 2019, pp.16-17; Jian and Wang, *Textbook for the Study of Space Operations*, pp.42, 52, 142-143, cited in Weeden and Samson, p.1-22.
- 10 Jonathan S. Ray, “China in Space: A Strategic Competition?,” Prepared statement before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, April 25, 2019.
- 11 Ibid.
- 12 Ibid.
- 13 Ray, “China in Space.”
- 14 Ibid.
- 15 Ibid.
- 16 Todd Harrison, Kaitlyn Johnson, Thomas G. Roberts et al., *Space Threat Assessment 2019*, Center for Strategic and International Studies, 2019, p.14.
- 17 Weeden and Samson, *Global Counterspace Capabilities*, p.1-17.
- 18 Harrison et al., *Space Threat Assessment 2019*, p.15.
- 19 U.S. Defense Intelligence Agency (DIA), *Challenges to Security in Space*, 2019, p.20.
- 20 Weeden and Samson, *Global Counterspace Capabilities*, p.1-17.
- 21 DIA, *Challenges to Security in Space*, p.20.
- 22 Weeden and Samson, *Global Counterspace Capabilities*, p.1-19.

- <sup>23</sup> Ibid., p.1-14.
- <sup>24</sup> Ibid., p.1-8.
- <sup>25</sup> The White House, “President Donald J. Trump is Unveiling an America First National Space Strategy,” March 23, 2018.
- <sup>26</sup> The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2019*, 2019, p.48.
- <sup>27</sup> Theresa Hitchens, “The Next Battlefield: Robots & AI In Cislunar Space,” *Breaking Defense*, September 5, 2019.
- <sup>28</sup> Theresa Hitchens, “Hey SDA, AFRL Boosts Space-Based Internet Tests,” *Breaking Defense*, December 2, 2019.
- <sup>29</sup> Jeff Foust, “Data sharing seen as critical to future of space situational awareness,” *Space News*, September 20, 2019.
- <sup>30</sup> Colin Clark, “Roper: Air Force Cloud May Track & Target All From Space To Ground,” *Breaking Defense*, April 10, 2019.
- <sup>31</sup> Ibid.
- <sup>32</sup> Weeden and Samson, p.3-10.
- <sup>33</sup> Ibid, pp.3-13.
- <sup>34</sup> Nathan Strout, “The Pentagon’s new space agency has an idea about the future,” *C4ISRNET*, July 3, 2019.
- <sup>35</sup> Sandra Erwin, “DARPA’s big bet on Blackjack,” *Space News*, January 8, 2020.
- <sup>36</sup> Theresa Hitchens, “DARPA Blackjack: Who’ll Get Prized Satellite Tech, Air Force Or SDA?,” *Breaking Defense*, April 22, 2019.
- <sup>37</sup> Ibid.
- <sup>38</sup> 各概念の定義は、次を参照。U.S. Department of Defense, *Space Domain Mission Assurance*, pp.6-8.
- <sup>39</sup> Adam Stone, “Are reprogrammable satellites ready for prime time?,” *C4ISRNET*, April 5, 2019.
- <sup>40</sup> Pollpeter, “China in Space,” p.19.
- <sup>41</sup> この分野における技術的なソリューションは、防衛装備庁の広域常続型警戒監視に関する研究開発ビジョンの第3分類のセンサー技術として追求されている。

## 10章 将来戦における米空母の有用性をめぐる議論 ーゲームチェンジャー技術と安全保障政策

小谷 哲男

### はじめに

航空戦力を海外基地に依存せずに運用できる空母は、第二次世界大戦後の米軍事戦略の要である。1993年3月12日、空母セオドア・ルーズベルトを訪問したビル・クリントン大統領は、国際的な危機が高まった時に誰もが最初に聞くのは「一番近い空母はどこだ」と述べた<sup>1</sup>。実際に、1995年から1996年にかけて台湾海峡で危機が高まると、クリントンは空母打撃群に台湾海峡を通航させ、さらに台湾初の総統選挙に合わせて中国がミサイル演習を行うと、2つの空母打撃群を台湾海峡に派遣してこれを牽制した。一方、台湾海峡危機で圧倒的な力を示した米空母打撃群の介入を阻止するため、中国はかつて旧ソ連が米空母を攻撃するために開発したソヴレメンヌイ級駆逐艦とキロ級潜水艦を購入した。同時に、国産の潜水艦、水上艦、航空機、そしてミサイルの開発を本格化させた。中国はまた、機雷や衛星破壊能力、サイバー攻撃能力といった非対称攻撃能力の開発・導入も進めた。米国は、このような中国の介入阻止能力を「接近阻止・領域拒否 (A2/AD)」能力として懸念するようになった。2010年の米国の「四年ごとの国防見直し」では、初めてA2/ADの脅威が重視され、これに対抗するため、海空軍戦力の効率的な統合を目指す「エアシーバトル」構想が打ち出された<sup>2</sup>。

その後も中国のA2/AD能力は対艦弾道ミサイル (ASBM) やドローン、人工知能 (AI) 極超音速兵器の導入によって向上を続けているため、将来戦における米空母と艦載機、そして空母打撃群の有用性についての議論が高まっている。1920年代に米海軍が空母の運用を始めた時から、その有用性については常に疑念が投げかけられてきた。現在の議論も一定程度過去の議論の延長である。このため、本稿は空母の有用性をめぐる過去の議論を振り返った上で、今後の空母の有用性に関する懐疑論と肯定論を整理し、今後の見通しについて考察する。日本政府は2018年12月に改定した防衛計画の大綱でいずも級護衛艦を事実上の空母に改修する方針を打ち出しており、米空母の有用性をめぐる議論を整理することは、日本の安全保障政策を考えるためにも有益である。

### 1. 歴史的展開

英海軍に遅れること4年、米海軍は1922年に空母の運用テストを開始し、1927年に戦

闘用の空母としてレキシントンとサラトガを就役させた。しかし、1922年のワシントン海軍軍縮条約で空母の保有数が制限されており、また初期の空母は速度が遅く、武装も不十分で、さらに陸上配備型の爆撃機と比較して艦載機の作戦行動半径も短かったため、当初空母の主任務はせいぜい艦載機による偵察とみなされた。その後、ワシントン海軍軍縮条約が破棄されると、日米は空母の建造を本格的に押し進めた。真珠湾攻撃によって空母が提供するエアパワーが証明され、この攻撃で戦艦に大きな被害の出た米海軍は、太平洋戦争で空母を活用するようになった（日本陸軍の陸上攻撃機が英海軍の戦艦プリンス・オブ・ウェールズをマレー沖海戦で撃沈したことは、戦艦がもはや時代後れであることを証明した）。米海軍は1942年4月に陸上爆撃機を空母から発進させて日本本土に「ドーリトル空爆」を行い、6月にはミッドウェー海戦で日本海軍の空母戦力に大きな打撃を与えた。こうして、米空母とその艦載機は、パワープロジェクションとシーコントロールの中核を担うようになったのである<sup>3</sup>。一方、米空母が日本本土に近づくと日本側の防衛が強化され、米海軍は空母の集中によってシーコントロールを確保しなければならなかった<sup>4</sup>。

戦後、米海軍は空母艦載機による核攻撃を空軍の戦略爆撃を補完するものであると主張し、ジェットエンジン式艦載機を運用できる大型空母の建造を要求した。しかし、新設された米空軍はソ連との戦争に備えるに当たって大型爆撃機による戦略核攻撃を重視し、海軍の空母戦力を予算獲得上の障害とみなした。ジェームズ・フォレストル国防長官は空軍の反対を抑え、65000トン級の大型空母ユナイテッド・ステイツの建造予算を獲得したが、フォレストルの後任となったルイス・ジョンソンは海軍と海兵隊の予算削減に取り組み、ユナイテッド・ステイツの建造も中止した。この決定に海軍は強く反発し、下院軍事委員会の公聴会に海軍の上層部が出席し、陸上配備の航空機と艦載機の補完性を訴えた<sup>5</sup>。この「提督たちの反乱」は、朝鮮戦争の緒戦で空軍が地上基地を整備している間に、空母と艦載機が攻撃任務を担ったことで収束した。1951年に、米海軍は78000トンのフォレストル級大型空母の建造に取りかかった。フォレストル級はアングルドデッキと蒸気カタパルト、そして光学着艦装置を備え、艦載機の運用率と安全の向上に大きく貢献した。フォレストル級以降の空母には、従来の艦載機による攻撃と支援任務に加えて、A-3やA-5などの大型攻撃機やF-4戦闘機による核攻撃の任務が与えられるようになった<sup>6</sup>。

1961年に、米海軍は初の原子力推進型空母エンタープライズを就役させたが、1963年にロバート・マクナマラ国防長官は原子力空母のコストに疑念を呈するとともに、陸上配備の航空機の作戦行動半径や能力の向上によって、艦載機の有用性は低下したと主張した。しかし、ベトナム戦争で、空母艦載機は空爆や対空戦、電子戦、そして偵察など様々な任務をこなし、空軍のB-52爆撃機に対する作戦支援も行った。空中給油能力の向上によっ

て、艦載機の作戦行動半径も拡大し、A-6の導入によってあらゆる核爆弾を運用できるようになった海軍の空母艦載機部隊は、空軍の航空機とほぼ同じ任務をこなせるようになった<sup>7</sup>。1975年には、米海軍は10万トンのニミッツ級空母の導入を開始した。この頃、エルモ・ズムワルト海軍作戦部長は、高価な大型空母に疑念を呈し、V/STOL機とヘリコプターを搭載し、ニミッツ級の15パーセントの予算で建造できる小型の「制海艦」を多数導入することを検討したが、海軍は実証実験を通じて制海艦の能力不足を指摘した<sup>8</sup>。

しかし、ソ連海軍の潜水艦と対艦巡航ミサイルは米海軍の大型空母にとって脅威であった。米海軍は、空母護衛のために水上艦、潜水艦、補給艦からなる空母戦闘群（後の空母打撃群）を編成し、潜水艦やミサイルの脅威に備えるようになった。潜水艦への対処については、第二次世界大戦から対潜水艦戦を行う攻撃機を搭載した護衛空母が用いられていたが、戦後の大型空母の護衛のために、艦載機に対潜用の哨戒機やヘリコプターが搭載されるようになった<sup>9</sup>。ミサイル脅威への対処については、米海軍は1950年代に空母の防空のために誘導ミサイルを導入したが、1960年代末には新たなシステムなしにソ連の対艦ミサイルに対処できないことが明らかになった。このため、米海軍はイージス戦争システムの開発に取り組み、最初のイージス巡洋艦が1981年に就役した。同時に100以上の経空脅威を認識し対処できるイージスシステムの導入によって空母の脆弱性は飛躍的に克服された。また、イージスシステムは垂直発射システム（VLS）やF-14およびF/A-18とリンクし、空母戦闘群の攻撃力の向上にもつながった<sup>10</sup>。「600隻海軍」を目指したレーガン政権では、15隻の空母が海洋戦略の中心に位置づけられた<sup>11</sup>。これによって、ソ連のA2/AD脅威は軽減され、冷戦の終結につながる要因となった<sup>12</sup>。

冷戦後、1991年の湾岸戦争では、精密誘導兵器を搭載した米空軍機が空爆の主力であったが、2001年のアフガニスタン侵攻、そして2003年のイラク侵攻では、周辺に利用可能な基地が少なかったこともあり、米空母の艦載機が主力として投入され、精密誘導兵器による空爆を行った<sup>13</sup>。2014年には、米空母がアラビア海から「イスラム国」掃討作戦のため54日間にわたって空爆を行った<sup>14</sup>。

このように、米空母と艦載機はその登場の瞬間からその脆弱性や艦載機の制約が指摘されてきた。空母が大型化するにつれ、膨大なコストと費用対効果についても常に疑問視されてきた。しかし、空母は技術改良を重ね、実戦でその有用性を自ら証明し、現在の主力艦の地位を維持してきた。中国のA2/AD脅威が高まる中、空母はその地位を今後も維持できるのだろうか。

## 2. 空母懐疑論

現在、米国は11隻の空母を就役させている。米海軍は、合衆国法典の下で11隻以上の空母と9つ以上の艦載機部隊の保有が義務づけられている一方、米海軍は2016年12月に355隻海軍構想を打ち出し、その中で空母を12隻保有することを目指すとしている<sup>15</sup>。しかし、最新鋭の空母ジェラルド・フォードは建造費が130億ドルと高額だが、当初の予定より250億円高く、建造は3年遅れた。フォードは2017年7月に就役したが、未だに戦闘任務に就く準備は整っていない。フォード級2番艦のジョン・F・ケネディも建造が3年遅れている。このため、コストの観点から今後も空母打撃群を維持することの是非が議論されている。米国防総省は、2020年度の国防予算の見積りの中で、海軍が経費節減のために空母ハリー・S・トルーマンの2024年の原子炉燃料交換オーバーホールをやめて、早期退役させ、これによってフォード級2隻の建造費やその他のシステムの導入に充てることが検討された。この案は、結局トランプ政権によって撤回されたが<sup>16</sup>、コストの観点から空母の費用対効果についての議論が続いていることを示している。

米空母の数が今後どのように変わっていくかは、政治的考慮のみならず、技術の進展によっても左右される。このため、本節では、技術の観点から将来戦における空母の有用性に懐疑的な議論を整理してみたい。

中国のA2/AD能力が米空母にもたらす脅威は、第一列島線まで、そして第二列島線までのものに分類することができる。第一列島線までの脅威としては、まずソ連製S-300を模したとみられる中国国産のHQ-9地对空ミサイルが挙げられる。これは移動式で生存性も高く、300キロメートル以内の航空機と巡航ミサイルへの対処が可能とみられる<sup>17</sup>。中国は射程距離が400キロメートルのS-400をロシアから購入しており、これによって防空能力のさらなる向上が見込まれる<sup>18</sup>。また、中国は水上艦および戦闘艦と爆撃機に長射程対艦巡航ミサイルを配備している。最新鋭の対艦巡航ミサイルYJ-18は、亜音速の巡航速度で低空飛行し、攻撃目標の手前で超音速に加速する。射程は540キロメートルと見込まれている<sup>19</sup>。ソ連製のソブレメンヌイ級駆逐艦は、米海軍のイージスシステムを無力化するために設計されたSS-N-22対艦巡航ミサイルを備えている。同じくソ連製のキロ級潜水艦には、SS-N-27対艦巡航ミサイルが搭載されており、このミサイルは低空をジグザク飛行するため対処が困難である<sup>20</sup>。中国はまた、攻撃を任務とする無人機部隊の創設が指摘され、低コストのUAV（無人航空機）を多数使用して運用する「スワーム」技術の向上を目指していると伝えられる<sup>21</sup>。

第二列島線までの脅威は、まず、航続距離の長いSu-27やJ-11戦闘機に搭載された対艦巡航ミサイルで、H-6爆撃機は射程1500キロメートル以上のDH-10（CJ-10）を搭載可能



である<sup>22</sup>。H-6U 空中給油機や KJ-500 および KJ-2000 早期警戒管制機などの導入により、長距離作戦を行うのに必要な能力を向上させる努力も継続している<sup>23</sup>。また、中国は「空母キラー」と呼ばれる DF-21D および DF-26 対艦弾道ミサイルも配備している。DF-21D は射程が 1800 キロメートルで、DF-26 はグアムを射程に収めるとみられ、また移動式で固体燃料のため生存性が高い。さらに中国は極超音速滑空兵器を開発しており、これらはマッハ 5 以上で不規則な動きをするため、軌道の予測が難しく迎撃も困難である<sup>24</sup>。中国がこれらの能力を実戦に近い状況でテストをしたことは確認されておらず、また遠距離にある米空母の位置を把握できる能力が整っているのかは定かではない。しかし、中国は OTH レーダーや衛星、ドローンを活用して、空母の位置を特定する能力を高めているとみられる<sup>25</sup>。AI による衛星写真の分析によって、リアルタイムに近い位置の特定も可能になるかもしれない<sup>26</sup>。

このように中国が A2/AD 能力を向上させる一方、冷戦後に米空母の艦載機の作戦行動半径は 900 キロメートルにまで縮小している。これは、冷戦後に行動半径 1800 キロメートルであった A-6 を退役させ、F/A-18 に切り替えたからである。また、KA-6 艦上空中給油機も退役したため、艦載機の空中給油能力も不足している<sup>27</sup>。このため、空母が艦載機を運用するためには、中国の A2/AD 環境下に入らなくてはならない。さらに、艦上対潜哨戒機 S-3 も退役したため、空母戦闘群の対潜哨戒能力も低下している<sup>28</sup>。

第二次世界大戦後、米空母が実戦で攻撃を受けたことはない。しかし、様々な演習では、空母が沈められたケースがあるという<sup>29</sup>。空母の有用性に懐疑的な論者は、空母の防衛のために電波妨害やデコイを使っても、ミサイルの飽和攻撃や潜水艦に脆弱な状況は変わらず、艦載機の行動半径を延伸しても ASBM や極超音速滑空兵器の脅威の下では十分な運用が行えないため、大型空母にかかる費用をより小型の水上艦や潜水艦および無人潜水機の導入に回すことを提起している<sup>30</sup>。懐疑論者はまた、空母の損失は国家の威信喪失につながるため、米国大統領は有事の際に脆弱な空母を A2/AD 環境下に配備することはできないとも考えている<sup>31</sup>。

### 3. 空母擁護論

一方、空母擁護論者は、空母のコストや脆弱性は認めつつも、中国が A2/AD 能力を高めの中で、むしろ空母の有用性は高まると考えている<sup>32</sup>。A2/AD 環境下では、空母以外の戦力も脆弱であり、空母戦闘群よりパワープロジェクション、シーコントロール、ISR (情報・監視・偵察) を効率的に遂行することはできないからである。実際に、空母戦闘群が今後も戦闘で有用であるために、新しい技術の活用が検討されている。

まず、将来の艦載機は、有人無人のプラットフォームが混在することが予想されている。艦載機の攻撃力の向上については、作戦行動半径が F/A-18 よりも長いステルス戦闘機 F-35C と無人空中給油機 MQ-25 の導入が進められている<sup>33</sup>。これにより、艦載機の行動半径が倍増することが見込まれており、空母をより安全な場所に展開させたまま攻撃任務を遂行することが可能となる。また、F-35C はステルス機であるため、A2/AD 環境下でも攻撃任務を行うことができる。

米海軍は、偵察・監視・攻撃を任務とする「無人艦上監視および打撃機」(UCLASS)として、無人戦闘攻撃機 X-47B の開発を行った。X-47B は、AI により自動で空母に発着艦し、主武装も将来的にはレーザー兵器と高出力マイクロ波を採用して敵地の奥深くに侵入し、発射前のミサイルに先制攻撃することが想定された。X-47B は次期艦載戦闘機 F/A-XX の有力候補であったが、この計画は予算不足と艦載機がすべて無人機になることへの反発によって中止となった<sup>34</sup>。このため、2030 年においても艦載機の主力は第 4 世代の F/A-18 である見込みだが、米海軍の「海軍統合火器管制-対空」(NIFC-CA) 構想によって、早期警戒機、統合打撃戦闘機、イージス艦など共同交戦能力 (CEC) を搭載したプラットフォームをネットワークで接続することで、たとえば F-35C を早期警戒に使い、データを受けた F/A-18 が対艦用のミサイル LRAMS や、対地用の JASSM などのスタンドオフミサイルを発射することができる<sup>35</sup>。

次に、空母自体の防御力を上げる取組も行われている。ドローンや対艦弾道ミサイル、対艦巡航ミサイル、極超音速滑空兵器による飽和攻撃に対処するため、レーザーやレールガンなどの指向性エネルギー兵器の開発が進んでおり、水上艦での実験も予定されている。これらが空母の随伴艦に搭載されれば、戦闘群の防衛力は強化される。また、これらの兵器は膨大なエネルギーを必要とするが、原子炉を 2 基搭載した原子力空母はこれらの兵器の搭載に適している<sup>36</sup>。つまり、従来空母の防衛は随伴艦の能力に依存するところが大きかったが、より分散された戦力による作戦が必要となる A2/AD 環境下で、空母自体が単独で作戦を行うことを可能とする<sup>37</sup>。

迎撃が困難とされる極超音速滑空兵器への対処も検討されている。艦載機による空対空ミサイルでの迎撃は可能と考えられているが、ターゲティングには宇宙配備のセンサーを増勢することが必要で、2020 年度の国防予算に必要な予算が盛り込まれる見込みである。一方、極超音速滑空兵器への対処には、極超音速兵器を使った先制攻撃が一番有効との見方もあり、航空機および潜水艦から攻撃する能力の開発が検討されている<sup>38</sup>。

空母擁護論者は、歴史を振り返り、空母は神風特攻や冷戦期のソ連の脅威に対処してきたように、将来戦における脅威にも対応していただろうと主張する<sup>39</sup>。すでにみたように、

A2/ADの脅威、特に経空脅威に対処するための様々な取組も実際に行われている。しかし、艦載機の無人化が空中給油だけでなく、ISRやターゲティングのためにも行われたい限り、将来戦における空母と艦載機の有用性は失われていくだろう<sup>40</sup>。また、潜水艦の脅威は依然として残っており、長距離対潜水艦能力の向上は不可欠である<sup>41</sup>。

#### 4. 今後の見通し

2018年の米国国防戦略は、中ロとの大国間競争を前提に、抑止の新たなアプローチとして、敵の攻撃を遅延させ、拒否し、即座に勝利することを求めている<sup>42</sup>。このため、A2/AD環境下においても、長距離爆撃機および同盟国の能力に支えられた前方展開戦力、特に空母打撃群の役割は今後さらに重要となる。空母懐疑論者はA2/AD環境下における脆弱性を強調して、大型空母の費用対効果が低いため、小型の空母や潜水艦などへの投資の配分を主張する。一方、擁護論者は新たな技術の導入によって空母の脆弱性を克服することは可能で、将来戦においても大型空母は不可欠の存在であると考えている。

今後の見通しとしては、中国のA2/AD能力はさらに広範囲に広がっていくと考えられるが、空母打撃群の戦闘力と防衛力も新たな技術によって向上することが見込まれるため、インド太平洋地域において空母戦闘群は米軍の中核であり続けるだろう。一方、無人化技術が進んでも、現状では艦載機の完全無人化が進む見込みは少ないが、無人機だけを運用する小型でより安価な空母が導入されることは十分考えられる<sup>43</sup>。これによって、12隻の大型空母を保有するという構想は変わっていくかもしれない。また、空母に対する経空脅威への対処については技術の開発が進んでいるが、対潜水艦能力の向上については、大きな進展が見込まれていない。対潜水艦能力の向上の予算獲得のためにも、大型空母の建造計画は見直しが必要となるかもしれない。

日本政府はいずも級2隻のヘリコプター搭載護衛艦を事実上の空母に転換し、F-35Bの運用を決めた。この決定の理由としては、中国軍用機の活動が広がる西太平洋における航空基地の不足が指摘されている。しかし、広い飛行甲板を持ついずも級は、米空母と同じくA2/ADの脅威に脆弱であり、空母打撃群ほどの防衛力を持たないため、有事における有用性には疑問が残る。また、いずも級の主任務は対潜哨戒であり、これによって米空母を護衛することが期待されている。対潜哨戒能力を犠牲にしていずも級を空母化することは同盟協力の観点からも再検討が必要である。

—注—

- 1 Steve Cohen, “Where Are the Carriers?” *Forbes*, October 25, 2010, <https://www.forbes.com/sites/stevecohen/2010/10/25/where-are-the-carriers/#6ae56ffdfd0e>.
- 2 小谷哲男「中国と太平洋軍：インド・太平洋地域の派遣の行方」土屋大洋編『アメリカ太平洋軍の研究：インド・太平洋の安全保障』（千倉書房、2018年）、134-136頁。
- 3 Seth Cropsey, Bryan G. McGrath, and Timothy A. Walton, “Sharpening the Spear: The Carrier, the Joint Force, and High-End Conflict,” *Hudson Institute Policy Study*, October 2015, <https://s3.amazonaws.com/media.hudson.org/files/publications/201510SharpeningtheSpearTheCarriertheJointForceandHighEndConflict.pdf>, 11-14.
- 4 Robert C. Rubel, “The Future of Aircraft Carriers,” *Naval War College Review*, Vol. 64, No. 4, 2011, 16.
- 5 E.B. Potter, ed., “Sea Power: A Naval History,” 2<sup>nd</sup> ed., Annapolis, The United States Naval Institute, 1981, 355-356.
- 6 *Ibid.*, 369.
- 7 Cropsey, McGrath, and Walton, “Sharpening the Spear,” 19-21.
- 8 塚本勝也「シー・パワーとしての空母」立川京一、石津朋之、道下徳成、塚本勝也編『シー・パワー：その理論と実践』（芙蓉書房出版、2008年）、161-162頁。
- 9 同上、157頁。
- 10 Federation of American Scientists, “AEGIS Weapon System MK-7,” December 31, 1998, <https://fas.org/man/dod-101/sys/ship/weaps/aegis.htm>.
- 11 James D. Watkins, “The Maritime Strategy,” *U.S. Naval Institute Proceedings*, 112, January 1986.
- 12 The International Institute for Strategic Studies, *Asia Pacific Regional Security Assessment 2019*, May 2019, 196.
- 13 塚本「シー・パワーとしての空母」、169-170頁。
- 14 Cropsey, McGrath, and Walton, “Sharpening the Spear,” 26.
- 15 Robert O’Rourke, “Navy Ford (CVN-78) Class Aircraft Carrier Program: Background and Issues for Congress,” Congressional Research Service, May 17, 2019, <https://fas.org/sgp/crs/weapons/RS20643.pdf>, 1-2.
- 16 *Ibid.*, 1.
- 17 Charlie Gao, “China’s HQ-9 vs. Russia’s S-300 Air Defense System: What’s the Difference?,” *The National Interest*, November 10, 2018, <https://nationalinterest.org/blog/buzz/chinas-hq-9-vs-russias-s-300-air-defense-system-whats-difference-35777>.
- 18 Franz-Stefan Gady, “China’s Military Accepts First S-400 Missile Air Defense Regiment From Russia,” *The Diplomat*, July 26, 2018, <https://thediplomat.com/2018/07/chinas-military-accepts-first-s-400-missile-air-defense-regiment-from-russia/>.
- 19 Michael Pilger, “China’s New YJ-18 Antiship Cruise Missile: Capabilities and Implications for U.S. Forces in the Western Pacific,” *U.S.-China Economic and Security Review Commission Staff Research Report*, October 28, 2015, <https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/China’s%20New%20YJ-18%20Antiship%20Cruise%20Missile.pdf>.
- 20 Kelley Saylor, “Red Alert: The Growing Threat to U.S. Aircraft Carriers,” *Center for a New American Security*, February 22, 2016, <https://www.cnas.org/publications/reports/red-alert-the-growing-threat-to-u-s-aircraft-carriers>.
- 21 防衛省『平成30年版防衛白書』、<https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2018/html/n12302000.html>.
- 22 同上。
- 23 同上。
- 24 Jon Harper, “Incoming: Can Aircraft Carriers Survive Hypersonic Weapons?,” *National Defense*, March 22, 2019, <http://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2019/3/22/incoming-can-aircraft-carriers-survive-hypersonic-weapons>.
- 25 Saylor, “Red Alert.”
- 26 Brian Wang, “AI and Satellite Imaging Make Aircraft Carriers Vulnerable,” *Next Big Future*, August 22, 2017, <https://www.nextbigfuture.com/2017/08/ai-and-satellite-imaging-make-aircraft-carriers-vulnerable.html>.
- 27 Saylor, “Red Alert.”

- <sup>28</sup> Christopher Woody, “The US Navy’s Carriers Have a Gaping Hole in Their Defenses against a Growing Threat, and Drones May Soon Fill It,” *Business Insider*, January 2, 2019, <https://www.businessinsider.sg/hole-in-navy-carrier-anti-submarine-defenses-may-be-filled-by-drones-2018-12/?r=US&IR=T>.
- <sup>29</sup> Scot Paltrow, “Special Report: Aircraft Carriers, Championed by Trump, are Vulnerable to Attack,” *Reuters*, March 9, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-carriers-specialreport-idUSKBN16G1CZ>.
- <sup>30</sup> たとえば、Saylor, “Red Alert”や David Wise, “The U.S. Navy is Risking Everything on a Fatally Flawed Technology,” *The Week*, May 29, 2015, <https://theweek.com/articles/557433/navy-risking-everything-fatally-flawed-technology>.
- <sup>31</sup> “Navy Aircraft Carriers: ‘Too Vulnerable to Survive’?,” *The National Interest*, November 2, 2018, <https://nationalinterest.org/blog/buzz/navy-aircraft-carriers-too-vulnerable-survive-34917>.
- <sup>32</sup> たとえば、Cropsey, McGrath, and Walton, “Sharpening the Spear.”
- <sup>33</sup> Kris Osborn, “F-35 Stealth Fighters and Laser Weapons: The Future of Navy Aircraft Carriers?,” *The National Interest*, April 29, 2019, <https://nationalinterest.org/blog/buzz/f-35-stealth-fighters-and-laser-weapons-future-navy-aircraft-carriers-54822>.
- <sup>34</sup> 岡田敏彦「米軍の最先端ドローン X-47B、まさかの開発中止 “空飛ぶロボット兵器” の未来に暗雲」『産経新聞』2016年6月7日、<https://www.sankei.com/west/news/160607/wst1606070009-n1.html>.
- <sup>35</sup> Dave Majumdar, “US Navy’s Sixth-Generation F/A-XX Fighter: Just a ‘Super’ Super Hornet?,” *The National Interest*, July 26, 2016, <https://nationalinterest.org/blog/the-buzz/us-navys-sixth-generation-f-xx-fighter-just-super-super-17128>.
- <sup>36</sup> Robbin Laird, “U.S. Navy on the Cutting Edge of Directed Energy Weapons,” *Real Clear Defense*, July 17, 2017, [https://www.realcleardefense.com/articles/2017/07/17/us\\_navy\\_on\\_the\\_cutting\\_edge\\_of\\_directed\\_energy\\_weapons\\_111828.html](https://www.realcleardefense.com/articles/2017/07/17/us_navy_on_the_cutting_edge_of_directed_energy_weapons_111828.html).
- <sup>37</sup> Osborn, “F-35 Stealth Fighters and Laser Weapons.”
- <sup>38</sup> Harper, “Incoming: Can Aircraft Carriers Survive Hypersonic Weapons?”
- <sup>39</sup> Ibid.
- <sup>40</sup> Bryan Clark, Adam Lemon, Peter Haynes, Kyle Libby, and Gillian Evans, “Regaining the High Ground at Sea: Transforming the U.S Navy’s carrier Air Wing for Great Power Competition,” Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2018, [https://csbaonline.org/uploads/documents/CVW\\_Report\\_Web\\_1.pdf](https://csbaonline.org/uploads/documents/CVW_Report_Web_1.pdf).
- <sup>41</sup> Saylor, “Red Alert”
- <sup>42</sup> Department of Defense, “Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military’s Competitive Edge,” January 2018, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.
- <sup>43</sup> Thomas Shugart, “Build All-UAV Carriers,” *U.S. Naval Institute Proceedings*, September 2017, <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2017/september/build-all-uav-carriers>.

