

 笹川平和財団
SASAKAWA PEACE FOUNDATION

安全保障机上演習プロジェクト 2018年度報告書

大規模災害を端緒とする 台湾危機に対する 日米共同対処をめぐる課題

2019年11月

安全保障机上演習プロジェクト メンバー一覧

小原 凡司 笹川平和財団安全保障研究グループ上席研究員
プロジェクトリーダー

武居 智久 米海軍大学教授、米海軍作戦部長特別国際フェロー
シナリオ、ゲームストラクチャー、監修

高橋 孝途 徳島文理大学総合政策学部総合政策学科教授
シナリオ、ゲームストラクチャー、監修および報告書執筆

野辺 梨紗 笹川平和財団安全保障研究グループ研究員
プロジェクトメンバーおよび報告書執筆

備考：

本報告書は、公益財団法人笹川平和財団安全保障机上演習プロジェクトの研究成果であり、国内外の政府・学術・研究機関や有識者等から幅広くコメントを頂戴することを意図している。ただし、本書で示された内容や意見、提言は執筆者個人に属し、笹川平和財団あるいは本プロジェクト参加者の所属する、あるいは過去に所属した組織を代表するものではない。

目次

1	はじめに	1
2	演習の構成	1
3	経過概要	4
4	教訓と課題	11
5	提言	17
6	結びにかえて	20

1 はじめに

笹川平和財団安全保障研究グループの安全保障机上演習プロジェクトでは、2019年3月6、7日、中国が台湾を武力を用いて統一を試みる前段階としての中台間のグレーゾーン（武力衝突に至らない）事態において、日米両国がとりうる政策オプションと制約要因を検証するために、机上演習（Table Top Exercise：TTX）「TTX2019」を行った。

本演習を企画したのは、「安全保障政策決定過程において日米間にはギャップが存在するのではないか」との問題意識が背景にあり、その実態を検証し、日米共同対処における制度的課題と解決策を導出する必要があると考えたことによる。本演習で中台間のグレーゾーン事態、特に中国の日本に対する直接的な武力行使が及ばない状況を題材にしたのは、この日米間のギャップが最も鮮明に表れると考えたためである。

さらに言えば、台湾において台湾人としてのアイデンティティをもつ年齢層が増加し、独立志向の強い総統が誕生する可能性が高まっている。そのため、東アジアの地域大国として台頭する中国が、武力を用いての台湾統一を試みる可能性は否定しえない状況にある。台湾問題が機微であることは承知しつつも、台湾の東アジアにおける戦略的重要性を考慮したとき、このような事態を想定し備えておくべきだと考えたことも、中台間のグレーゾーン事態を演習の題材に取り上げたもう一つの理由である。

本報告書は、この演習の成果をまとめたものである。第2章で演習の構成など概要を紹介し、第3章で参加者に付与した想定（シナリオ）とその判断措置を記述した。第4章で演習から導出された教訓・課題を整理し、それらを踏まえて提言を第5章にまとめた。

なお、TTXとは、付与されたシナリオ下での意思決定や判断の演練である。参加者は、シナリオ付与や管理を行うコントローラーと、付与されたシナリオに基づき意思決定や判断を行うプレイヤーとに分けられ、必要に応じ、教訓導出にあたる評価者などが置かれる。TTXは、ストレスの低い環境下で、特定の事象に対する政策や行動を自由に発想し議論することが可能なため、政策決定やそれに基づく行動の段階における課題の抽出に有効な手法である。それゆえ、政策や行動の検証、あるいは政策決定等の教育・訓練を目的として、政府機関、軍事組織、危機対処機関、シンクタンク、大学等で広く用いられている。

2 演習の構成

(1) 参加者および形式

本演習の参加者として、実態に即した教訓・課題を導出するために、日米のシンクタンクや学界の専門家、元外交官、退役将官を招聘した。演習の目的が日米両国がとりうる政策オプションとその制約要因を検証することにあるため、日米の2チームのみに限定した。プレイヤーが意思決定を行う時間帯（Move）の中では、主として日米両チーム間の相互調整を行うこととした。

他の国際アクター、つまり中国、台湾、ロシアおよびその他（国際機関および国家等）は、コントローラー内のホワイトセルに各担当を配置し、各チームはその担当を通じて質問等やりとりすること（インターアクション）を可能とした（図表1を参照）。

また、原則として、1つのMoveの途中で新たなシナリオを付与することはしなかった。言い換えれば、本演習の形式は動的なロールプレイング・ゲームと静的な議論ゲームの中間に位置付けられる。

限られた時間の中で議論が必要以上に発散することがないように、各チームには大統領府／首相官邸、国務省／外務省、国防省／防衛省、海・空軍および海兵隊／陸上、海上、航空自衛隊、リーガルアドバイザーの7つの役割のみを設定した。リーガルアドバイザーを置いたのは、本演習の目的の一つが、日米の政策オプションとその制約要因を検証することであるため、法制度が多分にからむこと、および中台関係が国際法上機微な位置付けにあることを考慮したためである。

さらに、日米台間の通信能力、特に社会混乱やサイバー攻撃下における通信の抗堪性を考慮し、米台間の意思疎通は可能とする一方、日台間については、在京の台北代表処とのコミュニケーションは可能としたが、台湾政府¹から日本政府に対する直接の反応はない状況を模擬した。

(2) 背景情勢

本演習開始時の背景情勢は、基本的な国家間関係や各国の首脳陣は2019年1月現在と同様とし、さらに以下の内容を追加した。

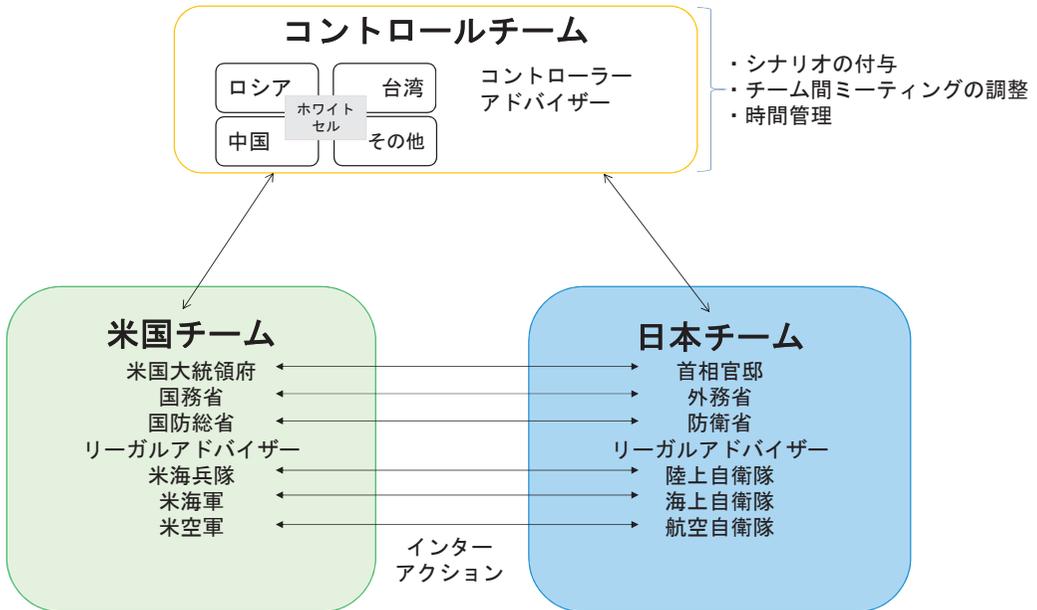
台湾においては、そもそも台湾はすでに独立していると考える「天然独」の若年齢層による支持を得て、今後より台独志向の強い総統が誕生する可能性が高まり、米国による台湾支援がより明確になっている。一方、国際的な地位が向上した中国においては、台湾海峡の経済・軍事バランスが中国有利に転じている中、中国人民解放軍が武力を用いた台湾統一または独立阻止を指向する傾向を強めている。その上、中国人民解放軍内には共産党の正統性や核心的利益と認識する台湾を、武力を行使してでも統一すべきと考える一派が存在し、その勢力を習近平政権は無視できないという前提条件を設定した。このため、中国は密かに、そして具体的に軍事侵攻の作戦計画を作成し、台湾がレッドラインを越える、もしくは何らかの機会に乗じて一気に行動に移す準備を完了した状況にある——当然のことながら、この中国の意志決定に関する情報はプレイヤーには開示せず、台湾社会等におけるさまざまな情勢から中国による武力侵攻の可能性が否定できない状況にあることを示唆するにとどめた。

上記のとおり、本演習は中国による台湾への軍事侵攻に至る前の段階に焦点を当てている。それは、台湾の国際法上の地位、中国の意図に対する認識、とるべき行動等について、日米それぞれが有する制約要因を考慮しつつ、議論し考察できるようにするためである。

なお、台湾問題についての日米の認識や対応の相違を浮かび上がらせるため、本演習におい

¹ 本報告書においては、台湾の統治機関を台湾当局ではなく、台湾政府と表記する。

図表1 参加者の役割とチーム編成



出所：筆者（高橋・野辺）作成資料

ては、中国による日本の領域への直接的な侵攻・武力行使が示唆されない状況とした。その理由は、中国が日本の主権を直接的に侵害する状況下では、台湾情勢のいかんにかかわらず、日本防衛の文脈による日米同盟の活動が始まるからである。

(3) Moveの構成

本演習は、Move1～3で構成した。

Move1は、中国が台湾北部で発生した大地震に伴う混乱を好機として、救援活動に乗じ人民解放軍を派遣するなど台湾統一を図る決心をし、その環境整備のためにサイバー攻撃等、台湾社会の混乱を増大させる行動をとった状況を模擬した。この段階では、プレイヤーには中国の意図を明確に判断できるような状況は付与せず、インフラの回復の遅延や異常の再発、台湾政府のホームページの改ざんなど、大規模災害下とはいえ、やや不正常とも思われる混乱の状況のみを付与した。

Move2は、大地震の混乱と救援活動に乗じて、中国が台湾統一のため侵攻を企図していることが強く示唆される状況を模擬した。

Move3は、救援活動に向かうと主張する中国の両用戦部隊が台湾への進出を開始し、その前衛の中国海軍艦艇と領海周辺を警戒中の台湾海軍艦艇および米海軍艦艇との間での小規模な衝突が発生した状況を模擬した。

また、Move1とMove2は連続した情勢とし、Move1におけるプレイヤーがとった判断と行動はMove2の前提として反映されるものとした。Move3は、同様の背景情勢を使用したものの、

Move1および2におけるプレイヤーの判断と行動は引き継がない独立したシナリオとした。

また、本演習において日米両チームは同一施設内に所在したが、現実世界で外務・防衛担当閣僚協議（2プラス2）等を短時間のうちに設定することは容易でないことから、チーム間の直接対話の実施を制限した。

3 経過概要

(1) Move1の概要

①付与シナリオ

台北付近を震源とする地震の発生から発災4日目までの、下記の状況をプレイヤーに付与した。

- 空港の管制システムが震災以後一時復旧したが、再度ダウンした。幹線道路や交通機関は不通となっている。また、携帯電話やインターネットなどの通信インフラも不通となっており、被害と混乱が拡大している。台湾政府は国際社会に対して災害救援を要請する声明を発表した。中国政府は台湾への支援を表明した。
- 主要国の非軍事組織やNGO団体が台北入りし、災害救援活動を実施している。
- 台湾政府のホームページに中国に対する救援要請が掲載された。一方、主要メディアは、台湾政府関係筋の話として、この救援要請はハッカーによるものと述べたことを報道している。
- 台北駐日経済文化代表処が日本政府に対し、自衛隊の派遣を含む救援要請を表明した。
- 日米の情報量のギャップを模擬するため、米チームにのみ「台湾政府ホームページのアカウントが中国に乗っ取られた可能性がある」との米情報機関の分析を付与した。

②プレイヤーの判断措置

日米チームともに、民間人だけでなく、自衛隊、米軍による災害派遣を視野に入れ、各部隊間でまず調整を始めた。

自衛隊から米軍には、以下のことを通知した。部隊派遣の準備に着手していること。日本政府が、自衛隊部隊の派遣について台湾政府および中国政府と協議し、許可を得ようとしていること。それを受けて日本政府による派遣命令を得た後に自衛隊部隊を派遣すること。また、この際に、派遣可能な部隊の具体的構成（護衛艦destroyer [英語では駆逐艦に相当するdestroyerと表記される]を含む)についても非公式に通知した。

国務省は、米国在台湾協会²を窓口にして、台湾政府との共同による多国籍枠組みTaiwan-US International Relief Effort (TIRE) を新設することに合意した。

² 450名以上のスタッフが常駐。事実上の大使館として機能しており、警護目的で米海兵隊員が派遣されている。ホームページは以下。<https://www.ait.org.tw/offices/taipei/>



震災で幹線道路が不通になったら……（左は2011年3月11日の東日本大震災、右は1995年1月17日の阪神大震災で道路が寸断された様子。出所はそれぞれ、<http://www.komeri-npo.org/record/earthquake/uonuma/h16>；<https://www.kobe-np.co.jp/rentoku/sinsai/>）。

米国政府は台湾政府に対して、中国人民解放軍による支援を断り、日本政府による支援は受け入れるよう要請し、台湾はそれに応じた。その後、国務省はTIREに関する声明の中で、中国から民間人がTIREに参加することへの期待を表した。

外務省は国務省に対して、自衛隊の派遣には台湾政府からの正式な要請が必要であることを説明した。また外務省は台湾政府に真意を確認したが、返答はなかった（サイバー攻撃環境下での日台間の通信の脆弱性を模擬したシナリオどおり）。

在北京日本大使館（防衛駐在官を含む）は、中国政府に、自衛隊による台湾の災害救援の準備が整ったことを通達し、人民解放軍の派遣の意志を問うた。

また、防衛省は中国国防部に対して、台湾からの自衛隊受け入れ要請の有無を確認した。

米国政府は、不要なエスカレーションを防ぐため、派遣する部隊構成を調整できるよう複数案提示することを国防省に指示した。

中国政府から米国政府には、台湾は中国の一部であり、いかなる外国軍も受け入れないとする通告が行われた。これに対して米国政府は、TIREの枠組みで行われるいかなる活動についても、中国と情報を共有すると回答した。すなわち、救援軍の派遣について、中国に通知はするが中国の許可を得る必要はないという立場を鮮明にした。

(2) Move2の概要

①付与シナリオ

前述のとおり、Move2はMove1から連続した情勢とし、発災5日目の状況を付与した。また、Move1における各プレイヤーの判断措置を他のプレイヤーに開示した。付与したシナリオの概要は以下のとおりである。

- 台北付近の混乱は継続している。特に、再度ダウンした桃園空港および松山空港の管制システムは復旧のめどが立っておらず、運用に制限があり、民間航空機の離発着は停止したままである。
- 台北付近の通信システムが不通になっている。これはネットワークシステムの不具合によ

るものと推定される。また、台湾全土でインターネットがつながりにくくなっている。

- 台湾政府からはネットワークシステム不具合の原因に関する公式声明が出されていない。また、被害情報の更新がなされていない。
- 第三国メディアによる以下の報道がある。
 - －「台湾政府は、情報収集に問題があり状況が十分に把握できていない一方で、政府、軍、警察は機能していると述べている」。
 - －「中国政府が台湾からの要請により必要な救援兵力の派遣を決定したとの声明を発表する一方、台湾政府はこれを否定している」。
 - －「湛江方面に向かってトラック等多くの車両が移動し、湛江港において両用戦艦艇が揚搭作業を行っている」。
 - －「舟山海軍基地に通常ではみられない数の艦艇が集結している」。
- 日米両政府の情報機関による「広東方面で中国哨戒機の活動が活発化している」という情報分析がある。

また、日米の情報ギャップを模擬するため、両チームに付与する情報機関の分析内容に差を付けた。

- 米国には、湛江、舟山付近への集結、搭載兵力が上記以外に特殊部隊や戦闘部隊を含み、中国が人道支援・災害救助活動（HA/DR）を模しつつ、台湾支配を意図していることが否定できないこと、また、台湾内の通信・情報インフラの不具合は、中国のサイバー攻撃による可能性があることを付与した。
- 日本には、米国からの情報として、湛江、舟山付近に集結している兵力はHA/DR以上のものと見積もられる、とのみ付与した。

②プレイヤーの判断措置

国防省は、米国政府に対して2つの行動方針を提出し、判断を仰いだ。一つは、米軍はHA/DRを継続実施しつつ台湾防衛の準備をする、もう一つは米軍主導で行っていたHA/DRを自衛隊およびパートナー諸国に委ね、米軍は台湾防衛に専念する、というもの³。米国政府は後者の行動方針を採用し、HA/DR以外の兵力準備と移動について承認した。

国務省は外務省に対して、中国が施政権を行使していない事実上の自主統治地域である台湾への救援活動ゆえ、シビリアン、自衛隊にかかわらず、派遣について中国政府に許可を求めたのは不適切である旨通知した。また、こうした行為は、日本の施政下にある島（尖閣問題を暗示）の安全保障にもネガティブな影響を及ぼしかねないので、中国に通知はするが許可は得な

³ なお、この2つの選択肢を示す際に、HA/DR以外の兵力の移動に関しては、時系列兵力および展開データ（TPFDD）の権限も求めた。TPFDDとは、作戦計画のほかに必要な補給物品の移動順序に対する兵站の詳細な計画である。

いとすの米国の政策と整合性をとるよう申し入れた。

国防省から防衛省に対しては、米空母の警備のためにCTF70（第70任務部隊、空母ロナルド・レーガンを中核とする機動部隊）の一部として自衛隊の護衛艦を行動させること、米海軍の部隊が活動する海域をカバーできるよう、自衛隊の警戒監視エリアを拡大することを要請した。また、あわせて、日本領域防衛のため、自衛隊の即応態勢を引き上げ、部隊を展開するよう助言した。これに対して日本は、CTF70との共同訓練のためにイージス艦1隻を派遣すること、東シナ海における警戒監視を拡大すること、台湾海峡の警戒監視については検討中であること、詳細は同盟調整メカニズム（ACM）⁴を通じて調整する旨を回答した。

また、米国政府は台湾政府に対し、TIREの枠組みのみがHA/DR調整組織であり、中国人民解放軍の台湾周辺の活動は歓迎しないと公式発表するよう要請した。さらに、中国が大規模な戦闘部隊を準備しているとの情報があり、台湾が深刻な危機に直面していることから、米軍はHA/DRから台湾防衛にミッションを変更する旨を通知するとともに、台湾軍も自国の災害救援活動より本土防衛活動を重視するよう勧告した。

米国政府は日本政府に対しては、米軍は台湾防衛に専念するため、TIREの主導的役割を自衛隊が担うよう要請するとともに、日本の可能な範囲内で、台湾軍の本土防衛ミッションに対しても警戒監視の強化等の支援を検討するよう申し入れた。

外務省は、台北駐日経済文化代表処を通じ、中国政府の「台湾政府の要請に基づき、軍を派遣する」という声明が、台湾政府の意向と合致しているのか確認した。これに対し、台湾政府からの直接の回答はなかった（サイバー攻撃環境下での日台間の通信の脆弱性を模擬したシナリオどおり）。

台湾政府は、TIREの枠組みのみがHA/DR調整組織であり、中国人民解放軍の台湾周辺の活動は歓迎しないという報道発表を行った。これは米国の要請のとおりである。

その間にも米国は着々と準備を進め、台湾防衛に寄与するために、以下の事項について日本政府に支援を打診した。警戒監視・対潜警戒・防空態勢の強化、米軍および台湾軍パイロットを対象とした搜索救難、そして在日米軍基地への負傷者の収容である。

米日の政策の整合性をとることや台湾防衛にかかわる支援の要請に対して、護衛艦の派遣や警戒監視の拡大などを除き、日本側からの明確な回答がないことに米国側にはいらだちがみられた。

一方、日本側でも、米国政府が現時点で台湾防衛への転換が必要と判断した根拠（判断証拠）について推し量りかねていた。そこで日本政府は米国政府に対し、この状況を打開するために、外務防衛閣僚級会議（2プラス2）の開催を申し入れた。

2プラス2では日米の事態認識に相違があることが明らかになった。米国政府は、台湾防衛の

⁴ ACMとは「平時から緊急事態までのあらゆる段階における、自衛隊及び米軍により実施される活動に関連した政策面及び運用面の調整を行い、適時の情報共有や共通の情勢認識の構築・維持を行う」ことを目的に、2015年11月に日米ガイドラインに基づき設置された調整メカニズム（2018年版「防衛白書」[http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2018/html/n24203000.html]

必要性が切迫し、それに対応しようとしているのに、なぜ日本が積極的に災害救援活動の主導的な役割を担おうとしないのか疑問を呈した。一方、日本政府は、日本が知りうる情報の範囲内では、中国からの侵攻を予測して、米国が台湾防衛に従事する決断をしたことは理解できない、時期尚早であるとの見解を示した。

2プラス2において相違する認識が明白になった結果、米国政府は日本政府に対して、中国軍は台湾侵攻が目的と推定される戦車などの装備品を艦船に搭載しているとする情報を提供した上で再度自衛隊の派遣を要請し、これに応える形で、日本政府は自衛隊の災害救援派遣とTIREの主導的任務に従事することに合意し、Move2は終了した。

(3) Move3の概要

①付与シナリオの概要

Move3は、Move1および2のプレイヤーの政治判断を含むすべてのアクションを引き継がない独立した場面であるが、Move1とMove2の直前までの状況に発災4～7日目の生起事象を前提シナリオとして次のとおり付与した。

- 発災4日目に、米国はHA/DR目的で遠征打撃群を台湾に派遣し、その初動部隊として、輸送揚陸艦1隻と駆逐艦2隻が台湾近海で活動中であった。また、その近傍に中国の駆逐艦2隻が遊よくしている。
- 発災5日目に、米国は台湾での情報通信インフラの混乱を中国からのサイバー攻撃によるものと推定し、台湾政府から中国政府への救援要請の事実はないにもかかわらず、中国が上陸部隊を準備中であるとの懸念を表明した。
- 発災6日目に、湛江から中国の両用船部隊が出港した。また、その前衛部隊の駆逐艦2隻、米国海軍の駆逐艦1隻、台湾海軍のフリゲート艦1隻が台湾海峡澎湖島付近の同一海域に所在することになった。同日、日本政府は自衛隊に対し、東シナ海南部での警戒監視強化を命じた。
- 発災7日目の未明、澎湖諸島西方海域において、台湾フリゲート艦から中国駆逐艦2隻に対して領海への侵入を避けるべく進路変更を要求したが、中国駆逐艦2隻は北上し続けた。このため、台湾フリゲート艦は中国駆逐艦に接近して、警告のための信号弾を発射した。これに対して、中国駆逐艦は台湾フリゲート艦に向けてFC(火器管制)レーダーを照射したところ、それへの対抗措置として、台湾フリゲート艦は中国駆逐艦に電子対抗手段を照射した。その結果、中国駆逐艦が台湾フリゲート艦に向けて発砲し、台湾フリゲートの艦尾に砲弾を命中させた。中国艦艇の警戒監視に就いていた米国駆逐艦1隻は、中国駆逐艦に現場から離脱するよう要求し、当該中国艦の艦砲の射程外から威嚇射撃をした(図表2を参照)。
- 発災7日目午前、米国政府は中国政府を、災害救援の名のもとに武力による台湾統一を企図し、警戒監視中の台湾艦艇に対し発砲、損害を与えたと非難した。これに対して中国政府は、被災地救援に赴く中国艦艇への進路妨害や攻撃があつて、これを排除しただけであり、米国駆逐艦が中国の駆逐艦に発砲したことは、一方的に事態をエスカレートさせる行為で断

図表2 発災7日目の未明、発砲事件が勃発した澎湖諸島西方海域



出所：筆者（野辺）作成資料

固として容認できないと非難した。加えて、中国は国際社会に対して、中国の不可分の領土である台湾において、中国政府の承諾なしに外国部隊が活動することは許さず、中国の国内問題である台湾問題へのいかなる国によるいかなる干渉も、さまざまな懸案事項について重大な結果を招くと警告した。

② プレイヤーの判断措置

日米両政府は中台の危機的状況を危惧し、すぐに政府声明を公表した。

米国政府は、台湾と地域の同盟国の防衛に万全を期すことを表明した。また、中国のいわれなき攻撃を非難し、澎湖島北方および台湾海峡の中間線東方の中国人民解放軍を、台湾と周辺地域に展開する米軍に対する脅威とみなし、安全を確保するため防御的態勢をとると発表した。

一方、日本政府は、中国の攻撃に懸念を示し、問題が平和的に解決されるべきであるとの見解を表明。特に、中国政府に対しては台湾でのHA/DRの手法について台湾政府とよく協議するよう要求した。台湾政府に対しては今後の中国人民解放軍への対応策に関する情報共有を求めた。国際社会に対しては台湾の災害救援活動を優先して行うべき時であるとの見解を示した。

このように政府が公式見解を発出し、各国と調整する間も、自衛隊と米軍の間ではACMを活用しつつ、互いの部隊の位置や部隊構成について活発にやり取りを続けた。その中で、米国は日本と情報分析結果を共有した。その内容は、今回の中国海軍による攻撃は、台湾北部を孤立させるための統合軍事作戦実施にも繋がる可能性が高く、日本の領土である与那国島や石垣島等の島嶼を含む区域に中国が侵入するなど、場合によっては日本への侵略の危険性があるとの警告を含んでいた。さらに、台湾の陥落は、長期的に考えて、中国軍の尖閣諸島、宮古島等他の南西諸島への戦力投射能力の強化を招く恐れがあると見積もった。

この情報分析を受領した後、自衛隊は部隊の警戒段階を上げるとともに情報収集強化と統合任務部隊の編成準備を命じた。一方で、国務省から外務省に対して、米軍の台湾領海、内水への展開は、国際法、米国内法、米中間で締結した3つのコミュニケ、さらに日中間の声明文の米国の解釈とも一致しているという米国の台湾に関する法的立場を通知した。加えて、台湾における強制的な現状変更や武力による統治権威の排除を国際法違反とする判断についても、コソボ紛争における北大西洋条約機構（NATO）や国際社会における国家実行の先例を挙げて伝えた。

Move3の途中から米国政府は、台湾との意思疎通がうまくできない日本政府に対し、台湾政府との調整内容等情報提供するようになった。

外務省は、日米安全保障条約第4条⁵に基づき、2プラス2の開催を国務省に提案した。米国は台湾でのHA/DRではなく、台湾防衛を優先するための議論であることを前提に開催を受け入れた。一方、首相官邸は外務省、防衛省、各自衛隊に対して、2プラス2開催前に、米国から提供された情報分析に基づき、重要影響事態の基本計画を策定するよう指示した。外務省、防衛省、各自衛隊は米国側各カウンターパートに、計画策定着手を通知し、適切な情報分析に基づく重要影響事態の認定いかんで対米支援の可否が決まる旨を伝えた。

2プラス2では、日本側から重要影響事態、武力攻撃予測事態について協議したいと申し入れがあったが、米国側参加者はそれぞれの事態認定によって自衛隊の活動内容に差異が出ることを認識しておらず、そのため事態認定の詳細については2プラス2での主題とはならなかった。

同ミーティング実施前に、米国政府は共同声明を起草して、日本政府に提示した。初稿では、中国人民解放軍の台湾領海内への侵入は、日米安保条約第6条⁶の“極東における国際の平和および安全”が脅かされている状況であると解釈することにより、地域の平和たる台湾防衛の目的のための米軍による在日基地使用について日本側と合意し、今後の地域の安定は、日米安保条約第5条事態⁷にまで発展しようという認識で一致した。しかし、日本政府としては、「台湾領海内」という用語が台湾が独立国であることを含意し、日本の支持する「一つの中国」政策に反すると指摘し、「台湾近海」に変更するよう申し出たところで、本演習は終了した。

⁵ 第4条（原文）は「締約国は、この条約の実施に関して随時協議し、また、日本国の安全又は極東における国際の平和及び安全に対する脅威が生じたときはいつでも、いずれか一方の締約国の要請により協議する」。なお、この規定に関し、外務省は以下の見解を示している。「（この規定は）（イ）日米安保条約の実施に関して必要ある場合及び（ロ）我が国の安全又は極東の平和及び安全に対する脅威が生じた場合には、日米双方が随時協議する旨を定めている。本条約を根拠として設けられている日米協議の場としては、安全保障協議委員会（日本側は外務大臣及び防衛庁長官、米国側は国務長官及び国防長官という、いわゆる「2プラス2」で構成される）が存在するが、これに限られることなく、通常的外交ルートを通じての協議もこの規定にいう随時協議に含まれる」（外務省ホームページ [https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/jyoyaku_k.html]）。

⁶ 第6条（原文）は「日本国の安全に寄与し、並びに極東における国際の平和及び安全の維持に寄与するため、アメリカ合衆国は、その陸軍、空軍及び海軍が日本国において施設及び区域を使用することを許される。前記の施設及び区域の使用並びに日本国における合衆国軍隊の地位は、1952年2月28日に東京で署名された日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約第3条に基く行政協定（改正を含む。）に代わる別個の協定及び合意される他の取極により規律される」。この規定に関し、外務省は以下の見解を示している。「我が国から行なわれる戦闘作戦行動（第5条に基づいて行なわれるものを除く。）のための基地としての日本国内の施設・区域の使用」に関しては、「米国政府が日本政府に事前に協議することを義務づけたものである」（外務省ホームページ [https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/jyoyaku_k.html]）。

⁷ つまり、日本国の施政の下にある領域における武力攻撃に至る事態。

4 教訓と課題

本演習において、日米間の連携については現場で日常的に緊密な関係を築いている米軍・自衛隊間では密接かつ活発に行われたが、その一方で、政戦略レベルでの連携や意思疎通などの不足が確認された。したがって、作戦行動や戦術ではなく、政戦略レベルに焦点をあてて本演習から得られた教訓や課題を5つ挙げる。

(1) 日米間の危機対応プロセスの相違

Move2（中国人民解放軍が災害救援に無関係の兵力を搭載して台湾への派遣準備を進めている段階）で、米国政府は中国による台湾への武力侵攻の危険性を踏まえて、HA/DRのミッションを日本をはじめとする他国に委任し、台湾防衛活動に専念する意思決定をした。

一方、日本政府はまず国会での事態認定に必要な「証拠集め」に注力する。外務省、防衛省、自衛隊の各チャンネルで直接、中台には現状の情報を、米国には国会での議論に耐えうる「証拠」の提供を求めた。

Move2の段階で、日米にこうした対応の相違が生じたのは、情報収集・分析能力に大きな差があったことが背景にある（演習では意図的にこの差を演出したが、現実世界においても同様であろう）。この差は、Move3で米国がその差異による不具合を認識し、日本との情報共有に配慮するに至り、解消に向かった。

日米共同対処の実効性を確保する上で、情報格差を解消することは重要な課題として指摘しうる。しかしながら、問題はそこにとどまらない。

すでに述べたように、日本が米国等に情報を求めた理由は、事態認定の根拠を必要としたからである。日本の国内法の規定上、現状がどの事態に認定されるかによって、日本がとりうる行動の範囲、とりわけ自衛隊の運用と対米支援の範囲が大きく変動する構造となっている。この構造は、1999年の周辺事態法とそれに続く有事法制、2015年の安全保障関連法制など、自衛隊の活動の幅を拡げる法的根拠が整備されればされるほど顕著になっている。というのも、自衛隊の活動要件や内容に関する法的な整理が、国会審議に耐えうる合憲性を担保するため、現実味を帯びた情勢を想定し、いかなる条件で何ができるかを具体的に規定するポジティブリスト方式⁸でなされているからである。このことは、安全保障関連法制の審議過程において、存立危機事態⁹に該当するのはどういう状況かという視点から、具体例や条件について議論が交わされたことにも表れている。

つまり、戦略目標を設定しても、事態認定がなければとりうる手段の範囲を確定できず、ほ

⁸ 米軍をはじめ大多数の国の正規軍において、軍事行動や軍人の行動規範はネガティブリスト方式、つまり禁止される行動を列挙し、それ以外は許可する方法でまとめられている。

⁹ 存立危機事態とは「わが国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これによりわが国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある事態」を指し、日本に対する武力攻撃事態以外にも武力行使が認められる場合として導入された概念である。（2018年版「防衛白書」[http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2018/html/n23201000.html]）。

とんど何もできない状況に陥る可能性がある。そのため日本の危機対応プロセスにおいては、事態認定の可否の判断を優先せざるをえない。まず戦略目標を設定し、それを達成するために使用可能な手段を駆使する行動方針を策定する米国とは決定的に異なるのである（図表3を参照）。本演習でも日米間の危機対応において思考プロセスの違いが浮き彫りになった。その違いの克服が課題の一つである。

(2) 台湾の戦略的位置付けに関する国内コンセンサスの有無

Move2以降において、日米の戦略的思考プロセスにおける違いが明らかになったが、この違いがより顕著に表れたのが、台湾の戦略的位置付けに関する日米の認識の相違、もしくはそれに関する国内コンセンサスの有無である。

Move2において、米国が、軍の活動を台湾防衛に専念させることを速やかに判断し、TIREのイニチアティブをとることを日本に要請するなど対外調整まで開始しえたのは、台湾防衛作戦を国民の代表である議会が承認するという確信を得ていたためと推測される。歴史をふりかえれば、1979年の台湾関係法、2018年の台湾旅行法や国防授權法2019などは、常に議会が中心となって成立させてきた。台湾のもつ北東アジア地域における戦略的価値を認識し、たとえ台湾を国家承認せずとも継続して関与し、その存続を図る必要性について暗黙のコンセンサスが存在する。本演習においても米国は、台湾の存続を図るという戦略的目標の達成のための行動方針を選択した。その際、リーガルアドバイザーを中心に、最低限その合法性が担保できるように理論武装を図った。

一方、日本では従来、「一つの中国」の原則のもと、中国が台湾を武力統一する事態を想定することすら避けられ、台湾の戦略的位置付けを公に議論されることも憚られてきた¹⁰。

このことは、本演習においても、台湾防衛の問題であることが明確に認知されないMove1の段階ですでに表面化していた。すなわち、被災した台湾への自衛隊の救援部隊派遣に際して、日本は中国の許可を得ようとしたのに対し、米国はHA/DR目的の台湾への米軍部隊派遣には、中国の許可は必要とせず、通知すればよいとした。

被災国に外国の軍隊が入域する際には、受入れ国政府の許可を得るのが原則である。しかし、国際法上の中央政府たる中国政府は、政治的な理由から外国軍隊の入域を認めない可能性が高いことは十分に想定される。それゆえ、米国は、現に施政権を行使している、つまり実効支配している台湾政府が災害対処の主体であり、中国政府の許可を得ずとも台湾の許可を得れば入域可能と判断したと考えられる。

これは、「一つの中国」の原則は尊重しつつも台湾の独自性に戦略的価値を見出し、さまざまな検討を行ってきた米国であるからこそその判断だといえる。台湾における危機を想定せず、

¹⁰ 自民党の「日本・台湾 経済文化交流を促進する若手議員の会」を中心に、米国の台湾関係法に類似する法律策定を目指す動きはある（「日本版台湾関係法『3年以内に進展の可能性あり』＝自民党議員」中央通信社「フォーカス台湾」2017年12月14日 [http://japan.cna.com.tw/news/apol/201712140009.aspx] を参照）。しかし、具体的な草案は出ておらず、自民党において台湾の戦略的位置付けはなされていない。

国内コンセンサスを構築してこなかった日本とは大きく異なる。結果、日本は災害救援の段階であっても、台湾の国際法上の特殊性を考慮することなく、フィリピンやインドネシア等他の地域で実施されてきた国際緊急援助活動で用いられた国際法や国内法あるいは関連文書などに基づく既存の一般的な手順に基づいて対応せざるをえなかった。

本演習の中で、一見、小さな事象に見えるが象徴的な場面があった。日本が示した救援部隊構成に、従来の国際緊急援助活動と同様に護衛艦destroyerが含まれていた。これに対して、米国は、中国に配慮してそれを削除すべきと助言したのだ。

すなわち、日本は、国際緊急援助隊として自衛隊を派遣するための既存の標準計画を参考に、台湾情勢を踏まえて予測しうる関係国の反応を考慮せず、ほぼ機械的に部隊構成案を作成した。一方、米国は、自衛隊派遣に中国の許可を得る必要はないとした上、日米で政策上の整合を図りたいと繰り返し主張し、自衛隊の部隊構成に具体的な提案をした。このことは、台湾危機への対応について平素から具体的に検討がなされていた証左である。

さらに言えば、米国は災害救援活動の作戦上の効果に加え、部隊派遣が中国にいかなるメッセージを与えるかという戦略的コミュニケーション¹¹の視点をもっていたことも指摘できる。こうした対応をとりえた根底には、繰り返しになるが、台湾の戦略的価値に関して国内のコンセンサスが得られていることがある。それが無い日本は、国内議論を要することがないよう、「一つの中国」の原則の厳格な適用のもと、既存の国際緊急援助隊の派遣手順を追うにとどまった。

以上を踏まえれば、台湾のような国際法上・国際政治上機微な地域で発生した危機に円滑に対処するためには、あらかじめコンセンサスを構築しておくことが日本の大きな課題である。

(3) 不十分な日米間の情勢認識共有

本章(1)でみたように、事態認定のいかんでとりうる手段の範囲が変動する日本の制度的構造が、日米の思考のプロセスに違いを生じさせる一因となっている。一方で、軍事力行使および海外派兵に関する法制度や承認プロセスが各国で異なるのは当然であり、その相違を踏まえて、情勢認識の共有をいかに確かなものにするかという視点も欠かせない。本演習では、これが不十分な状況がみられた。

Move2において、米国が一気に台湾防衛に舵を切り、日本に対してTIREのイニシアティブをとることや、後方支援・護衛等の対米支援を要請した際、その方針変換に日本はついていけなかった。Move2の導入シナリオにおいて、中国人民解放軍の動きやその分析結果に関する付与情報に日米で差がつけられたが、プレイヤーはその情勢認識の差を埋めることができなかったのである。

米国には、日米間に情勢認識の乖離があることを認識できるように、米国情報機関による中

¹¹ 石原敬浩氏によると、SC（戦略的コミュニケーション）について米国防省用語集（“Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms”）では次のように定義されている。「米国の利益、政策、目的を促進するための有利な条件を創造、強化、保持するために、主要な（key）相手（audience）を理解し関与するという、明確な目標を持った米国政府による努力であり、国家権力の全ての手段による行動に同期する（Synchronized）よう調整されたプログラム、計画、テーマ、メッセージ、成果を通じて実施されるもの」。（石原敬浩「戦略的コミュニケーションとFDO——対外コミュニケーションにおける整合性と課題」『海幹校戦略研究』第6巻第1号、2016年7月 [https://www.mod.go.jp/msdf/navcol/SSG/review/6-1/6-1-1.pdf]）。

国人民解放軍の動向分析の結果がどのように日本側に伝えられているかについてもあわせて付与した。しかし、米国がその乖離を埋めることはなかったし、日本からの方針変換の根拠の照会に応えることもなかった。結局、米国が日本との情報共有に配慮を示したのは、Move3の最終局面であった。

このような中でも、自衛隊と米軍の間では、その行動や即応態勢の水準、作戦支援のニーズに関して、ACMの枠組みの中で比較的活発に調整が行われていた。しかし、そもそもその前提となる政策決定に必要な政戦略レベルで喫緊に必要な情勢認識の共有は、不十分であったと言わざるをえない。

もちろん、軍事力行使や海外派兵にかかわる日本の制度の特殊性が、米国と他国との場合と比較して、日米の制度の相違をより大きくしている可能性は否めない。しかし、当面は日本の現行制度を所与の条件とせざるをえない。そうであれば、日米が共同で危機に対処するために、この所与の条件を踏まえた上での情勢認識の共有を課題として考えておく必要がある。

(4) 戦略的コミュニケーション上の日米の相違

日米両チームとも、戦略的コミュニケーションの重要性を強く意識していたものの、その目標が異なっていた。つまり、メッセージを伝える対象（オーディエンス）とその内容が異なっていたのである。

日本は、直接台湾とコミュニケーションがとれない状況下、繰り返し、台湾からの支援要請を明示的に得ようとした。その理由について、日本チームは事後検討会において「台湾の意図が未確認のまま自衛隊が災害救援活動を開始した場合、日本国内（特に国会）や国際社会からの支持を得られなければ、正統性（legitimacy）を欠くことになり、活動し続けるのは難しくなる」と述べた。つまり、自衛隊派遣のためには、国際的な正統性が必要であり、それが派遣決定の国内支持獲得にも直結するという問題意識に基づくものであったと推測される。このため、日本チームは、自衛隊派遣の必要性は認識していたものの、台湾からの要請など客観的な証拠の確保を優先した。中国の許可を求めたのもこの文脈で理解することができる。これら日本の行動を戦略的コミュニケーションの観点でいうと、そのオーディエンスは日本国内や国際社会という曖昧な主体であった。

一方、米国は、Move1で日本が中国政府に台湾への自衛隊派遣の許可を求めたことについて、日本は中国政府の台湾統治や人民解放軍による上陸の正当性を支持し、中台関係には関与しない立場を暗に示す、つまり日米同盟や日台友好関係の信頼性を低下させる誤ったメッセージととらえていた。

また、米国は、「柔軟に選択された抑止措置」¹²の観点から台湾派兵を決断した。戦略的コミュニケーションの観点でいうと、米国は、中国によるさらなるエスカレーションを抑えるこ

¹² flexible deterrent optionsの和訳。「危機発生時に部隊の展開等を通じ、相手側に当方の意図と決意を伝え抑止を図る」こと。その一例に、1996年の台湾海峡危機がある（石原 [2016]）。

とを目標にし、中国というオーディエンスに向けて、米国としての一つの強い意思、つまり台湾防衛という明白なメッセージを、軍の行動や外交声明等を整合させて示したのである。このことは、本章（2）に述べた、日本にdestroyerの使用を控えるよう助言したことにも表れており、中国にいかなるメッセージを与えるかを米国は意識していたのである。メッセージを送る相手、つまりオーディエンスが日本国内や国際社会という主体が明らかでないものであり、同盟関係の信頼性（credibility）確保や抑止効果の発揮という視点での発想のない日本とは明らかに異なる。

2013年以降、米国統合参謀本部では戦略的コミュニケーションではなく、コミュニケーションシンクロナイゼーション（communication synchronization）という言葉を使用している。今後、台湾危機やグレーゾーン事態への対処に際しての戦略的コミュニケーションについても、日米間で事前に十分検討し、シンクロナイゼーションを図る努力をする必要がある。

（5）国際的正統性の確保の有無

本章（4）に述べたとおり、日本は台湾危機への関与、特に自衛隊派遣を含む対応の正統性の獲得を優先した。正統性を確保することは、日本に限らずどの国も自国の軍事行動を理論武装する上で重要である。活動が長期にわたるとなると、より重要になる。

実は、米国チームも地震発生直後のMove1、すなわち中国政府の関与が不明で極めてホワイトに近いグレーゾーンの状況下では、TIREという国際的枠組みを作り上げるなど、多国間主義（multilateralism）や他国との協調姿勢をみせた。しかし、Move2で、中国人民解放軍の沿岸部での動きが活発化し、災害救援には不要とされる装備品が積載された艦艇が集結しているという情報（シナリオ）をもとに、米国チームは一気に台湾防衛に舵を切った。日本と事前調整をした上で決断したわけではない。中国に向けて確固たる台湾防衛の意志を表明し、初動において抑止効果を発揮することを、国際環境の整備より優先したのである。

確かに、中国等の反対にあうことが予想される国連安全保障理事会をはじめ国際機関から明示的なマンデートを獲得するには、時間を要しタイミングを失する可能性が高い。とはいえ、日本や他の同盟国との調整にさえ配慮することはなく、単独行動主義（unilateralism）が垣間見られた。抑止が効を奏さず、中国による武力侵攻が現実のものになった場合、有効な対処を継続するためには、国際的正統性の確保は極めて重要である。また、国際的正統性が欠如しては、ひいては政府の決定に対する国内の支持の離反をも招く。国際法を無視した対外行動は、当面の間は国民から支持されるも、情報へのアクセスが比較的容易で言論の自由が保障されている民主主義国家において、長続きはしないだろう。

台湾危機に際して、初動による抑止効果の発揮と国際的正統性の確保をどのようにバランスをとりつつ併行して実現していくか。これは日米双方にとって重要な課題である。日本は後者に、米国は前者に偏重している可能性がある。

5 提言

本演習を通じて得られた上記の課題を解消する目的で、以下5つを提言する。

(1) 日本の安全保障政策決定過程における戦略的思考の欠如の克服

日本では安全保障に関して、1996年の日米安保共同宣言の発表以降、1999年の周辺事態法、2003年の有事法制、そして2015年の平和安全法制の整備、また2014年の国家安全保障会議（NSC）の設置など、法・制度の整備が進められ、あわせて、自衛隊の運用や日米共同対処に関する議論が重ねられてきた。

しかしながら、これらが激変する戦略環境に対応できているかは、疑義が残るところである。確立している政策や行動方針を劇的に変更するのは困難である。特に、過去の防衛政策に関する議論は本質から逸れ、自衛隊の運用の合憲性に焦点があてられがちであった。第二次世界大戦後、自衛隊の運用を忌避する時代が長く続いたために、自衛隊の運用を伴う決定に際して、戦略的な目標ではなく、制約条件等をいかに克服するかが先に検討される流れが定着してしまったのである。安全保障政策決定過程において、戦略目標を立て、これを達成するという思考プロセスを定着させることが喫緊に必要である。

特に、日米の共同対処が必要な事態に備えて、安全保障政策決定過程における日米間の思考プロセスの違いを認識し、各種差異を埋める方策を確立しておかなければ大きな禍根を遺すことにつながりかねない。そのためには、標準的な手続きでは対処困難な情勢を想定した協議および議論が、日米各国内、さらに両国間で必要である。本演習で作為した台湾で大規模自然災害が発生した場合、あるいは台湾が軍事的侵攻を受けた場合、さらには非平和的手段によって統一が図られた場合にとるべき政策や戦略について日本国内、日米間で議論されたことはほとんどない。そもそも日本において、台湾の戦略的価値に関する議論は、一部の研究者や国会議員の有志連合内にとどまっており、ほとんど行われていないのが現実である。

(2) 日本の安全保障にかかわる台湾の戦略的位置付けと価値に関する検討

本演習では、第4章(1)で述べたとおり、日米の戦略的思考プロセスにおける違いが明らかになった。その相違をさらに深刻ならしめたのが、台湾の戦略的位置付けやそこで危機が発生した際のかかわり方についての国内コンセンサスの有無であった。逆に言えば、日本国内にコンセンサスがあれば、違った対応が生まれた可能性もある。

米国は、1972年2月の米中共同声明（上海コミュニケ）で、「米国政府は、中国人自らによる台湾問題の平和的解決についての米国政府の関心を再確認する。かかる展望を念頭におき、米国政府は、台湾から全ての米国軍隊と軍事施設を撤退ないし撤去する……」としており、中国が平和的解決を放棄した際には米国が軍事的関与する可能性を留保している。

一方、日本は、1972年9月の日中共同声明で、「中華人民共和国政府は、台湾が中華人民共和国の領土の不可分の一部であることを重ねて表明する。日本国政府は、この中華人民共和国政府の立

場を十分理解し、尊重し……」（第3項）としており、米中共同声明にある「平和的解決」への言及はない。ただし、日本政府は、あくまでも中華人民共和国の立場を「理解し、尊重」しているのであって、中華人民共和国政府による非平和的手段による台湾統一を容認しているということではない。

これら2つの共同声明の表現の差異は、立案時点における地域の安全保障にかかわる台湾の戦略的位置付けや地政学的価値についての日米両国の認識の相違が投影されており、それが現在の台湾問題への関与の姿勢の差異につながっているのではないかと考えられる。すなわち、共同声明に合意した当時から米国は、台湾が自治能力をもった地域としての存在意義や西太平洋防衛における地政学的な価値、およびそれを失うことの意味を理解し、その文脈で台湾問題に向かい合ってきたのに対し、日本ではそうした戦略的な議論や理解が欠落してきたのではないだろうか。

日中共同声明発表から47年が経過し、台湾をめぐる戦略環境は往時とはまったく違ったものとなっている。世界第2位の経済大国となった中国は、経済力を背景にその軍事を急速に増強し近代化を果たすとともに、台湾に独立の兆候がみられれば武器の使用を放棄しないとする国内法を整備し、能力的にも制度的にも武力による台湾統一が十分可能となりつつある。このような現状において、日本は台湾の地政学的・戦略的価値、尖閣諸島や南西諸島防衛への波及の可能性を踏まえた台湾政策や防衛政策について議論し再検討する必要がある。

（3）情勢認識共有のための枠組みの整備（ACMの活性化または再構成）

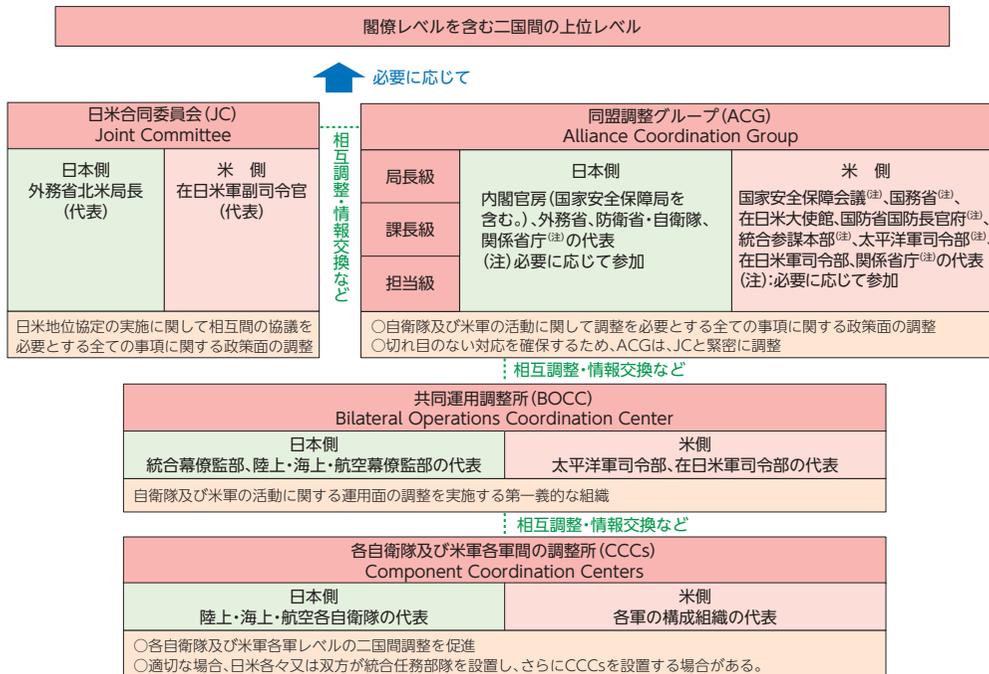
国によって軍事力の使用および海外派兵に関する法制度や承認プロセスが異なるのは当然であり、その中で効果的に共同対処する上で、情勢認識の共有は重要である。特に、日本が情勢に応じて対処に投じる手段が変化する法体系を有すること考慮すると、日米間では通念的に考えられる以上に密接な情勢認識の共有が求められることになる。

日米間には、緊密な連携、調整を行うことを目的とした常設の協議の枠組みとしてACMが存在する（図表4参照）。ACMには大臣クラスの上位レベルのミーティングから、平時から運用されている自衛隊と米軍の各部隊間のミーティングまで、制度上設定されており、さまざまなレイヤーで日米間の政策調整や情報交換ができるように見える。

本演習においても、事後検討会で日米両チームがACMの重要性と有用性を指摘している。実際、演習内でもACMを通じて調整を働きかける場面が多くみられた。ただし、その内容は、主として自衛官と米軍人で構成される各自衛隊および米軍各軍間の調整所（CCCs）と共同運用調整所（BOCC）のレベルにとどまった。

本演習から得られた課題の一つに、政策決定の根拠となる情勢認識が日米で共有できなかったことがある（第4章（3）を参照）。既存の枠組みでいえば、同盟調整グループ（ACG）の担うべき役割が機能しなかったということである。これは、ある意味当然の帰結である。なぜなら、CCCsとBOCCは、日常的に情報交換や協議を行っている自衛隊と米軍のカウンターパート同士で構成されているが、ACGは、日米両国のおよそ考えつくすべての組織が列記されており、参加者の選択や召集の手順すら明確ではない。最も上位の、閣僚を含む二国間の上位レベルについてはより不明瞭である。すなわち、ACMは、枠組みは存在するものの、上位にいくほど有効に

図表4 同盟調整メカニズム（ACM）の構成



出所：2018年度「防衛白書」図表II-4-3-5。

機能するか疑問である。

台湾問題に限らず安全保障にかかわる危機対処には、政治決定を必要とする複雑な問題を内包している。日本としての行動を決定するにあたって、外交・軍事、さらに影響を受ける他の分野に関する横断的な米国との協議の場が必要である。

その協議の場として、そもそも現行のACGが適切なのか。仮に適切なのであれば、それを機能させるために、参加者の選択や召集の手順を具体的に定める必要がある。その上で、官邸主導の安全保障に関するシミュレーション中心の演習を行い、実際にそれが機能するかを検証するとともに習熟しておくことなどが有効である。

(4) 日台間通信チャネルの多層化および多様化

日本と台湾間の意思疎通のチャネルは極めて限られている。唯一の公式窓口が日本台湾交流協会と台湾日本関係協力会という民間団体レベルである。これらが有する通信系は通信能力が限定され、脆弱と推定される。このため、サイバー攻撃、自然災害、武力侵攻環境下で、日台間の意思疎通の手段が閉ざされる可能性がある。

一方、米国は、台北に米国在台湾協会を設置し、外交上非政府組織の姿をとっているものの、事実上の国防当局間チャネルが構築され、2018年3月に成立した台湾旅行法によって高位政府職員の訪台の道が開けた。

日台間の通信の脆弱性を補うため、代替手段について検討しておく必要がある。例えば、米

国、あるいは台湾と国交を有する第三国の大使館などのチャネルの活用などである。

また、民間ベースとの建前をとっているが、事実上の政府間取極めである漁業協定・捜索救難活動にかかる覚書が日台間には存在する。これらの協定に基づき、日本の海上保安庁と台湾海巡署は現場レベルで協力している。こうした既存の協定に基づく現場レベルの通信手段を介して、しかるべき政策決定者まで意図を伝達する方策も考慮しておくことが望まれる。

さらに、ハードルは高いものの、海上衝突回避規範（CUES：Code for Unplanned Encounters at Sea）を参考に、周辺海空域における不測の事態回避を目的とした自衛隊と台湾軍等の新たな交流枠組みを構築し、日台間に少しでも多くの情報交換チャネルを構築しておくことも一考に値するだろう。

（5）戦略的コミュニケーション上の相違の克服

国力や地政学的リスクなど自国が置かれた状況が違えば、同盟国間でも、戦略的コミュニケーション上の目標、つまり誰に対して何を発信するのかについて差異が生じることは当然である。とはいえ、共同対処を行う場合には、当該国間で整合している必要がある。

日米においては、ACM等の枠組み、あるいはその上位レベルの日米間の協議において、戦略的コミュニケーションについて考慮することを定常化しておく必要がある。さらにいえば、危機が発生する以前に、具体的な危機を想定した上で、戦略的コミュニケーション上、誰に対して何を発信するかについても予め議論を深めておくことが望まれる。

あわせて、中国の武力による現状変更の試みに対して、日米が共同でその抑止や阻止にあたることに對する国際的な支持を獲得する努力も一段と重要である。その際、状況を丁寧に説明し、日米が足並みを揃えた活動やメッセージを発するのが理想的であろう。

国際的な支持の獲得というと国連やアジアの地域連合が念頭に置かれがちであるが、国連安全保障理事会は中国の拒否権行使が見込まれるし、東南アジア諸国連合（ASEAN）は中国の影響を受けやすい。欧州連合（EU）および他の地域連合や多国間組織の枠組みを活用することにも目を向けるべきである。2003年のイラク戦争開戦時を思い起こせば、正統性や国際機関のマンデートがないままに有志連合をつくり、開戦にまでもっていくだけの力が米国にはある。多国間組織の枠組を用いて国際的正統性を確保する視点をもつことが必要である。

日本にとっても、より多くの国家の関与と支持があれば、事態認定にかかわる政治決定による影響を及ぼす可能性がある。こうした視点をもちつつ、日米で事前に正統性と抑止のバランス、そして整合性のとれた共同の戦略的コミュニケーション政策を検討することが重要であろう。

6 結びにかえて

最後に、本演習の限界および提言のさらに先にある本質的な課題についても指摘しておきたい。

まず、TTXの限界についてである。第一に、日米それぞれの政策決定過程にかかわるすべてのアクターを模擬していない。例えば、日本でいえば、首相官邸、外務省、防衛省・自衛隊以外の省庁や

その下部組織（例えば内閣府国家安全保障局など）は配置していない。実際の政策決定に際しては、より多数の関係者の相互作用や指導者のイニチアティブによって結果が変わる可能性は大いにある。

第二に、議会の動向を模擬していない。日米ともに議会の動向は無視できない。特に、日本においては、自衛隊による対処を規定する事態認定にかかわる国会での議論は極めて重要である。

そして第三に、ある行為主体が自然災害に乗じて自己の戦略目標の達成を試みるような事態を完全には模擬できていない。こうした事態においては、サイバー攻撃、相手国内の協力者や民兵の活用など多岐にわたる手段が駆使されることが考えられる。しかし、メッセージの交換をもって架空の世界を模擬するTTXという手法の性格上、一部、台湾政府のホームページの改ざんや、不自然な通信インフラの混乱などを想定として付与したものの、その影響をプレイヤーが実感できるような検証はできなかった。

だが、こうした事態は、決してありえないことではない。2018年10月、台風で関西国際空港が浸水し使用不能となった際に、SNSから発生した偽情報（フェイクニュース）に端を発したメディアの批判的な報道の結果、台湾の外交官が自殺に追い込まれる事件が発生した。このようなケースを参考にし、災害という「好機」を利用した世論戦の有効性を学んだ行為主体がこれを活用する可能性について、十分に考慮しておく必要がある。

以上の限界を認識し、現実起こりうる状況をいかに模擬し、より有効で説得力のある検証結果を得て提言に繋げていくかがTTX計画上の課題である。

最後に、本演習でみてきた、より本質的な課題について触れておく。

日本が自衛隊派遣のための証拠探しに奔走する間に米国の台湾介入方針が決まる状況は、シナリオ構想時に予想したとおりであった。

繰り返しになるが、日本の安全保障、特に自衛隊の運用や同盟国等との共同行動にかかる法体系は、情勢の変化が生じるとに事態認定を行い、事態によって日本が実施しうることを規定するポジティブリスト方式である。しかし、日本が置かれた昨今の厳しい安全保障環境下で、生起するであろう事態を「立法事実」として想定しつくすには限界がある。むしろ、あくまでも憲法の範囲内ではあるが、してはならないことを定めるネガティブリスト方式に改める時機に来ているのではないか。

現行のポジティブリスト方式が有効であるためには、事態を分類する上で、その判断材料となる情報収集および分析が死活的に重要である。とはいえ、正確な情報や真実のみを吸い上げ、分析することはいかなる国においても不可能である。ましてや、意思疎通の難しい政権や政治家、あるいは合理的行為主体でないテロリストの意志を読み取り、情勢を判断することはきわめて困難である。ポジティブリスト方式の日本の安全保障法体系は、この現実を無視して整備が続けられてきたともいえる。

もちろん、各国政府や省庁間の連携を密にして、完全な情報に近づける努力は必要である。しかし、現実には不完全な情報に基づいて政策決定を行わなければならない。緊迫した状況下で、戦略的思考に基づき、国益や守るべきものを主体的に決定できる法体系の整備の重要性と検討の必要性を記して結びにかえたい。

公益財団法人笹川平和財団 安全保障研究グループ
安全保障机上演習プロジェクト 2018年度報告書
大規模災害を端緒とする台湾危機に対する日米共同対処をめぐる課題

発行 2019年11月

発行者 公益財団法人笹川平和財団

〒105-8524 東京都港区虎ノ門1-15-16 笹川平和財団ビル

電話：03-5157-5430 | URL：<https://www.spf.org>



〒105-8524 東京都港区虎ノ門 1-15-16 笹川平和財団ビル
<https://www.spf.org>