

「日米同盟の在り方研究」プロジェクト

報 告 書

北朝鮮有事への対処に見る日本の課題

2018 年 10 月

公益財団法人 笹川平和財団

目 次

まえがき	… 1
報告書の概要	… 3
議論の枠組みとシナリオ・フロー ー北朝鮮有事への対処に見る日本の課題ー 小原凡司	… 7
日本の安全保障システムの改革に欠けているもの 朝鮮半島有事の対処にかかる根本的な問題 空将(退役)廣中雅之	… 17
朝鮮半島有事の際に日本が果たすべき役割 陸将(退役)磯部晃一	… 23
朝鮮半島危機における海上作戦 海将(退役)武居智久	… 28
朝鮮半島危機における人道的問題 海将(退役)武居智久	… 32
執筆者略歴	… 35

「日米同盟の在り方研究」プロジェクト

2017 年度報告書

まえがき

2016 年以来、日本において、自国および周辺地域の安全保障環境に重要な影響を与える問題として最も活発に議論されているのは、北朝鮮の核兵器・弾道ミサイル開発問題だろう。2017 年になって、北朝鮮が開発する弾道ミサイルの射程が飛躍的に伸びたことに対して米国が危機感を強めたため、日本国内でも北朝鮮の核兵器・弾道ミサイル開発の問題に関する議論に拍車がかかった。

北朝鮮の核兵器開発に関わる問題は、国際社会の安全保障環境を構造的に変化させるまでには至っていないが、日本に安全保障上の脅威を認識させるには十分な脅威となっている。

2018 年 6 月 12 日にシンガポールで実施された米朝首脳会談によって、北朝鮮の非核化が実現するかのような印象が日本国内にも広まったが、その後、合意された「朝鮮半島の非核化」に関する米朝間の議論は進展を見せていない。もし、米朝間の非核化交渉が行き詰まり、それでも米国が北朝鮮に対して非核化を強く求めるならば、米朝間の軍事的緊張が改めて高くなる可能性も残っている。

実際、米国および北朝鮮の思惑は、北朝鮮が非核化するのが先か、朝鮮戦争の終戦宣言を出すのが先かをめぐって、すれ違ったままだ。米国は、北朝鮮に対して具体的に非核化を進めるよう要求し、非核化が現実のものとなるまで経済制裁を継続するとしている。一方の北朝鮮は、朝鮮戦争の終結と経済活動の再開を目的としているが、米国がこれに先んじて非核化を求めることに不満を募らせている。

結局のところ、米国を始めとする国際社会が非核化を求めて北朝鮮に圧力をかけ、北朝鮮が自らの体制維持のために唯一の対米抑止となる核兵器を放棄する姿勢を示さないという構図に変化はない。

しかし、北朝鮮の非核化を求める一連の流れの中で、新たな懸念も生じた。トランプ大統領の真意である。トランプ大統領の「アメリカ・ファースト」は、米国の国益を、自らの安全および経済的権益に直接の影響を及ぼすものに限定し、米国外で生起するそれ以外の事象への関与を避ける、あるいは減少させるものであると言える。

この考えに基づけば、北朝鮮が ICBM およびそれに搭載可能な核弾頭を完成させて米国に直接の脅威を及ぼさない限り、北朝鮮の非核化は必ずしもトランプ大統領にとっての最優先事項ではない。それよりも、海外に米軍を派遣している戦争（朝鮮戦争）を終結させ米軍の部隊を撤退させることの方が、「アメリカ・ファースト」に一致し、また、米国内のトランプ大統領支持が広がる可能性もある。

日本は、北朝鮮に核兵器が残存する可能性を考慮しなければならない。また、核兵器が残存するにしてみないにしても、米軍が撤退、あるいは部隊の縮小を行った場合、朝鮮半島には力の空白が生じ、日本が、米国から見た対中・対ロの最前線に立つことになる。

笹川平和財団では、上記の状況に鑑み、グレーゾーンから有事にかけて北朝鮮に対応する際の、日米共同の在り方および日本の行動について研究する「日米同盟の在り方研究」プロジェクトを立ち上げて議論を重ね、日本の安全保障政策上の課題も浮き彫りにした。

以下の報告書は、これら議論を基にプロジェクト構成委員が執筆したものである。構成員は個人の意見を述べており、各論考は、それぞれが所属する（あるいは「した」）組織の意思を代弁するものではない。

次期「防衛計画の大綱」および他の日本の安全保障政策等を議論するにあたり、読者が課題を認識する一助となれば幸いである。

笹川平和財団上席研究員 小原凡司
「日米同盟の在り方研究」プロジェクト・リーダー

【報告書の概要】

以下の 10 項目は、報告書の各論考において示された問題意識である。

1. アジア諸国の中で価値観を共有する国々との広範な安全保障・防衛協力をすすめる。

防衛装備・技術および緊急時の対処要領について相互協力をすすめ、また、警戒監視・情報交換などの諸活動について能力構築支援をすすめる必要がある。

また、今後、対外機能の発揮が期待される自衛隊が作戦行動を適切に行うことができるよう、日本政府として国際法などの国際規範のさらなる研究を推進する施策を講じるべきである。

2. 「統合機動防衛力」の考えを発展させ、装備品調達の方針を大きく変えることなく、自立性の高い防衛力を構築するための体制、編成、運用面の改善を主たる変更とする。

「25 大綱」において示された認識と「統合機動防衛力」強化のための装備品を調達することは引き続き適切であると考えられる一方で、「統合機動防衛力」を実現するためには、自衛隊が作戦を行う際の種々の課題について、体制、編成、運用に関する課題を解決する必要がある。

3. 「抑止」と「被害最小化」に重点を置くのを改め、これらに加えて、「事象生起後の対応」を新たな重点事項として掲げる。

日本の安全保障は、これまで「抑止」に焦点を当ててきた。しかし、米朝間の軍事衝突の可能性がある中、北朝鮮が中距離弾道ミサイルを用いて日本を攻撃した場合、10 分以内に日本本土に到達し被害が甚大になる恐れがある。また、北朝鮮は、ハイブリッド戦を仕掛ける可能性もあり、日本は各種事態生起後の対応を考慮しなければならない。

4. 自衛隊を、国防を目的とする軍事専門性を持つ組織集団として、国家機構の中で明確に位置付ける。

自衛隊の諸活動を抑制することを目標として国内法制を優先して検討してきた結果、自衛隊には、「平時の諸活動を警察行為に限定する」という、およそ諸外国の国防組織にはない法律上の制約が課せられている。グレーゾーンから有事まで、切れ目のない対応を自衛隊に実施させるために、国家機構の中で自衛隊を明確に軍事職業集団と位置付ける必要がある。

5. 重要影響事態における自衛隊の行動を明確化する。

重要影響事態が認定されても、有事認定され防衛出動が下令されるまで、自衛隊の行動は、「平時」のそれに限定され、人体に危害を加える戦闘行動を採ることができない。こうした制限下で自衛隊が米軍等に対して補給支援を実施する際の、行動海域・空域等を含む、行動の内容を明確化する。

6. 常設の統合任務部隊司令部を設置する。

3 項にも関連し、緊急事態における政治のトップ、自衛隊の指揮官及び法執行機関のトップの責任と権限が、未だに不明確なままとなっている。統合幕僚長は防衛大臣の参謀であり、事態生起後に統合幕僚副長がこれに代わるだけでは不十分である。グレーゾーン事態から有事を想定して、自衛隊の行動を計画し米軍と共同作戦を調整し、切れ目のない対応を実現するためには、常設の統合任務部隊指揮官と司令部を設置する必要がある。

7. 自衛隊および米軍間の補給支援の効率を向上させる。

自衛隊の米軍に対する補給支援の効率を向上させることは、米軍が運用するビークルの稼働率を向上させることにつながり、米軍がより迅速に展開することに寄与する。しかし、日米間の補給支援にかかる相互協力は不十分であり、米軍及び自衛隊の既存の補給システム間の情報共有機能を強化し、補給支援の効率を向上させる。

8. サイバー防護隊および宇宙活動に関連する部隊が、防衛省・自衛隊のシステム以外の、官民のシステムの防護が出来るよう、関連機関との連携を体制化する。

現在の戦闘はハイブリッド戦であり、物理的な軍事攻撃が開始される以前に、社会を混乱に陥れることを目的とした大規模サイバー攻撃を想定しなければならない。こうしたサイバー攻撃は、省庁および企業ごとの対応で被害を最小化することは困難で回復も遅れる。サイバー・レジリエンシーを強化するために、日本国内全てのシステムの防護を協力して行える体制を構築する必要がある。また、宇宙についてもその活動と機能が防衛活動に直結することを考慮すれば、米国の宇宙軍創設の合わせてその機能を整備することが不可欠である。

9. 朝鮮半島有事の際に在日米軍基地を使用する米軍及び国連軍への支援および基地防護を明確化する。

朝鮮半島有事になれば、米軍はもとより、朝鮮国連軍の構成国軍隊も日本に来援し、韓国に展開することが予想される。日本はホスト国として、外国軍隊の受入、展開、訓練などの全面的な支援を行う必要がある。全面的支援を実施するために、防衛省・自衛隊のみならず、関係省庁や地方自治体などの協力を得なければならない。また、自衛隊と在日米軍のあらゆる施設の共同使用、抗堪性維持のための能力および後方支援能力を拡大することが求められる。

10. 他国に存在する自国民等の保護と退避を決定する手続き、他国からの避難民を取り扱う方針を明確化する。

第7項と併せて、これら事象への対応には、国際機関や関係国と密接な協議が必要であり、様々な考慮を図る必要がある。事象に対応するためには、予想される段階から、国際機関や関係国との協議を開始する必要がある、国内の手続きは予め定めておく必要がある。

また、他国からの避難民の取り扱い、難民条約に基づかなければならない一方、北朝鮮のスパイおよび特殊部隊をいかに発見して排除するかが課題として残る。

議論の枠組みとシナリオ・フロー

－北朝鮮有事への対処に見る日本の課題－

笹川平和財団上席研究員 小原凡司

はじめに

自衛隊の活動は、日本国憲法第 9 条等などに由来する法的規制によって、大きな制約を受けてきた。この状況を改善するため 2015 年に成立した平和安全法制は、自衛隊法、周辺事態法、船舶検査活動法、国連 PKO 協力法等を改正するなどして、自衛隊の役割を拡大した。在外邦人等の保護措置、米軍等部隊の武器保護のための武器使用、米軍に対する物品役務の提供、「重要影響事態」への対処等である。

平和安全法制の成立により、有事と認定されるに至らない事態であっても重要影響事態と認定されれば、重要影響事態安全確保法に基づき、自衛隊は米軍等に対する補給など後方支援を実施できるようになり、存立危機事態と認定されれば、防衛出動と武力行使によって事象に対処し、集団的自衛権の行使も可能となった。

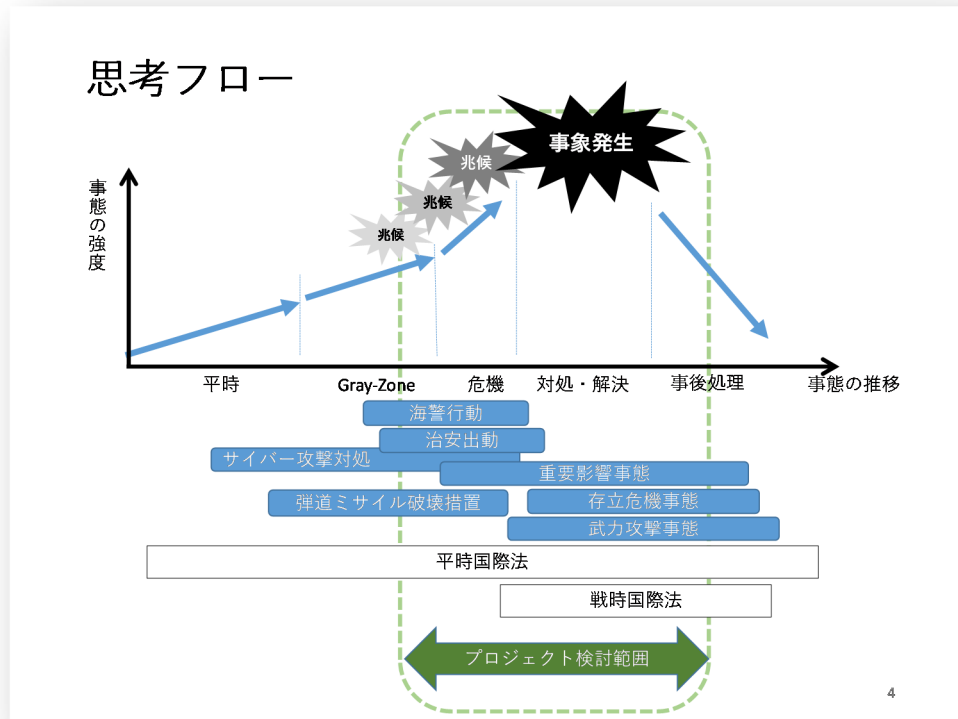
しかし、平和安全法制は、自衛隊の活動に対する法的規制を慎重に見直すものではあっても、自衛隊の活動の実効性を十分に担保するものではない。一方で、経済発展に伴う中国の軍備増強と行動の拡大、北朝鮮の核兵器およびミサイルの開発などにより、日本を取り巻く地域情勢は厳しさを増している。自衛隊が対処すべき状況は、緊迫性と複雑さを増していると言える。

こうした日本の安全保障を取り巻く環境の変化に伴い、改めて自衛隊が各種事象に対処する際の課題を明確化し、日米同盟の在り方および日本の安全保障政策を考察することには意義がある。特に、北朝鮮の核兵器およびミサイル開発は、日本に対する直接の脅威となっている。2018 年 6 月 12 日の米朝首脳会談は、日本を始め各国に対して、北朝鮮の脅威が低下したかのような錯覚を与えた。しかし、金正恩委員長に「完全な非核化」の意思がないことが明らかになりつつある。北朝鮮の脅威の程度は未だ低下したとは言えないのである。そのため、2017 年度研究のテーマとした、北朝鮮有事対処のために自衛隊が活動する際の課題の抽出は、未だその意義を失っていない。

本報告書では、議論の対象を、朝鮮半島における平時から有事に至る各事象に絞り込む。本報告書は、研究会等における議論の結果として抽出された課題について、プロジェクト参加者がより専門的に分析を進めた論考から成る。本報告書の序文とも言える本稿は、研究を進めるための議論の枠組みおよび実際に議論する際に用いたシナリオ・フローを紹介する。

1 議論の枠組み

北朝鮮有事に対して求められる自衛隊の活動は、生起する事象によって異なる。グレーゾーン事態は有事と平時の間で起こる単独の事態というイメージを持ちがちであるが、グレーゾーン事態は常に同一の緊張の程度にある訳ではなく、平時から有事にかけてグラデーションがかかったものである。また、それら事象は連続して生起し、緊張の程度を高めて軍事衝突に至り、あるいは、緊張の程度を下げて軍事衝突を回避する。

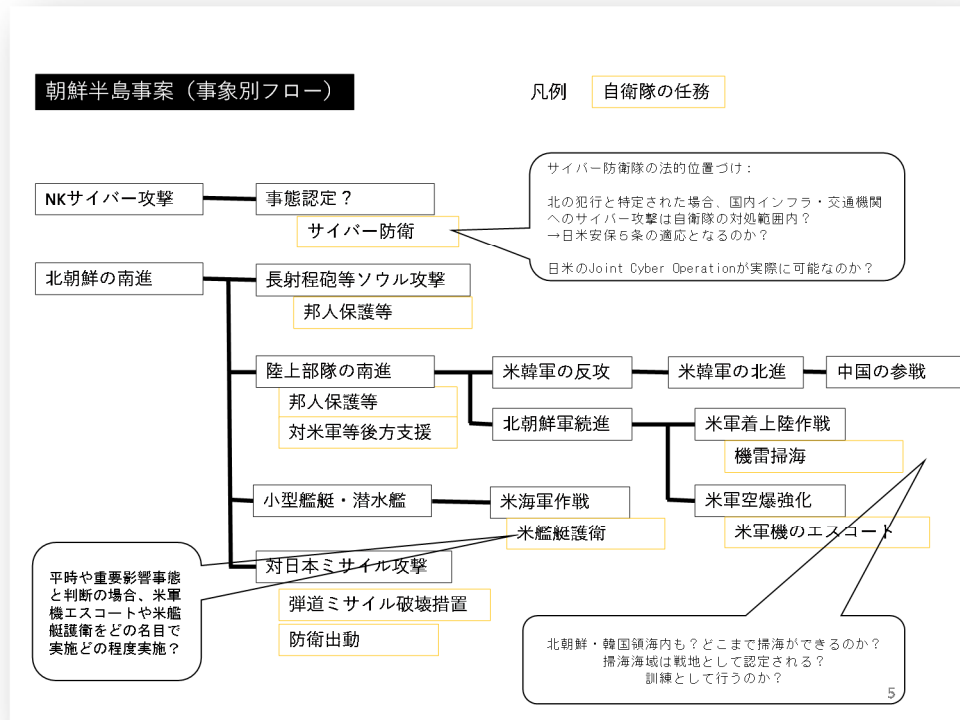


北朝鮮有事にいたる連続した事象は、シナリオ・フローで表現が可能である。本研究では、シナリオ・フローに表現されたそれぞれの事象について、求められる自衛隊の対処を抽出し、実際に自衛隊が活動する際の課題を抽出した。

また、平和安全法制で新たに設けられた「事態」については、「自衛隊にどのような活動を実施させるかという政策判断が行われ、それら自衛隊の活動を許容する事態を認定する」という側面があることから、事態ごとに自衛隊の活動をまとめることにより、各事態における課題の明確化を図った。

2 シナリオ・フロー

北朝鮮をめぐる緊張が高まり軍事衝突にいたるシナリオは、以下に示すとおり、事象ごとにいくつかに分けて議論を進めた。



戦闘様相が変化し、ハイブリッド戦が戦われる現在、北朝鮮の攻撃も、社会の混乱を狙ったサイバー攻撃等から開始される可能性を想定しなければならない。

しかし、日本では、サイバー攻撃に対する事態認定が難しい。また、自衛隊のサイバー防衛隊の任務は「防衛省の情報システム・ネットワークに対するサイバー攻撃」に対処することに限定されており、サイバー攻撃が北朝鮮の犯行であると特定された場合でも、国内インフラや交通機関は対処範囲に含まれていない。

こうした状況は、北朝鮮のサイバー攻撃に自衛隊が対処するための法的枠組みの欠如を顕在化させる。さらに、日本が事態認定できない事象に対して、日米安保第5条に基づく米国の行動を要請することも難しい。

北朝鮮が実際に軍事力を行使する場合、まず、ソウルに対するロケット砲および長射程砲による射撃が考えられる。この段階で、自衛隊に求められるのは、主として邦人保護を目的とした NEO（Non-combatant Evacuation Operations：非戦闘員退避活動）であるが、韓国との関係において、自衛隊が韓国領土内で活動することは困難である。

北朝鮮の陸上部隊が 38 度線を越えて南進すれば、米韓連合軍との間で戦闘が開始され、日本には米軍の後方支援が要求されると考えられる。日本は、朝鮮半島内で自衛隊を活動さ

せることはできなくとも、在日米軍基地および洋上において補給等を実施することは可能である。この場合、日本が重要影響事態と認定すれば、自衛隊の補給活動等に法的根拠を与えることができる。「日本国の自衛隊とアメリカ合衆国軍隊との間における後方支援、物品又は役務の相互の提供に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定」に定めるところによれば、重要影響事態と認定される以前は、後方支援、物品又は役務の提供が可能な事象が、「自衛隊および米軍が参加する訓練」および「国際連合平和維持活動、国際連携平和安全活動若しくは人道的な国際救援活動又は大規模な災害に係る活動」に限定される。

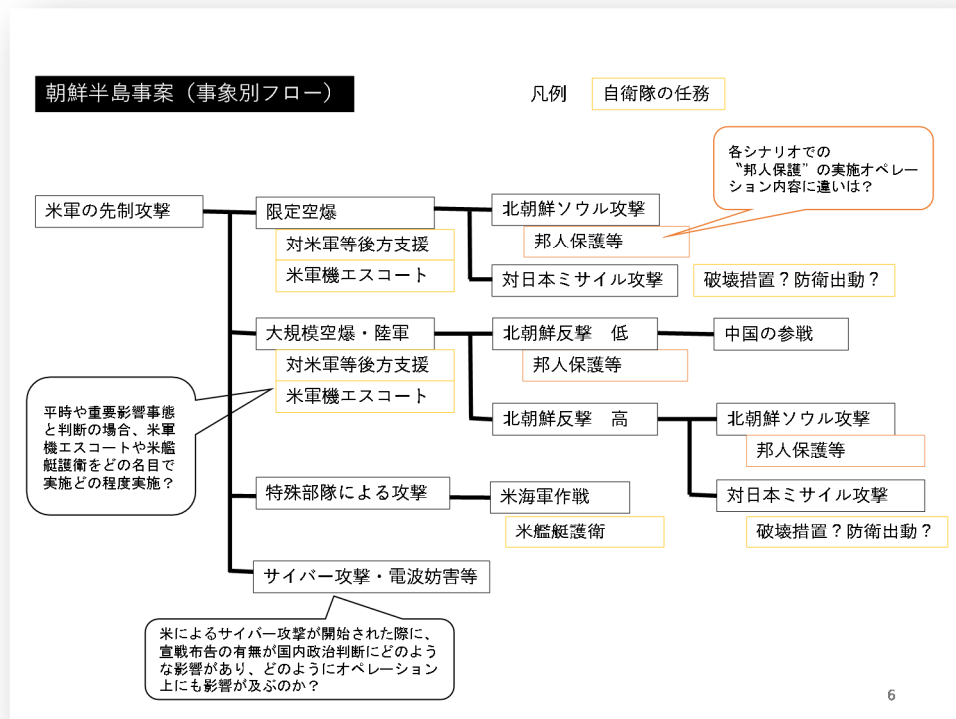
さらに、米軍が着上陸作戦を実施する場合には、海上自衛隊に機雷掃海や着上陸に関する艦船の護衛が求められる可能性があり、米軍がグアム島や在日米軍基地から航空機を発進させて北朝鮮を空爆する際には、航空自衛隊にエスコートを求められる可能性もある。

こうした要求に対して、日本は、どの海域あるいは空域までエスコートが可能か、韓国との調整を含め、検討する必要がある。これは、北朝鮮海軍の活動に対処する米海軍艦艇を護衛する際も同様である。さらに、存立危機事態と認定されなければ、集団的自衛権を行使することはできないことから、米軍の護衛の範囲も限定されることになる。

北朝鮮は、日本に対してもミサイル攻撃等を実施する可能性があるが、この場合、日本は弾道ミサイル破壊措置をとることができ、さらに、自らに対する武力行使として有事認定し、防衛出動を下令することによって自衛隊を軍隊として運用することができるため、法的規制が問題になることは少ないと考えられる。

ただし、北朝鮮が、中距離弾道ミサイルまたは準中距離弾道ミサイルをロフテッド軌道で発射し、あるいはディプレスト軌道で発射した場合、イージス BMD に接続される SM-3 シリーズのミサイルでは撃墜が困難である。また、わずか約 20 キロメートルとされる PAC-3 の射程外に弾頭が落下する場合、日本には撃墜する手段がない。

北朝鮮が「核弾頭を完成させた」と主張する以上、日本も北朝鮮が核弾頭を使用する可能性を考慮しなければならないが、核弾頭であるとすれば、1 発でも迎撃に失敗すれば許容し難いダメージを受ける。北朝鮮のミサイル攻撃を防衛する確率を上げるために、日本は、北朝鮮に第二撃のミサイル攻撃の兆候を認めた場合の策源地攻撃を含めた、ミサイルの脅威への対処を検討する必要がある。



北朝鮮に「完全な非核化」の意思がない等として、米国が北朝鮮に空爆等を実施する場合、日本に対して、在日米軍基地等における後方支援および米軍機のエスコート等が要求される可能性がある。米国が北朝鮮を攻撃する場合、日本はこれを重要影響事態と認定できるのか、どの段階で認定するのが問題になる。

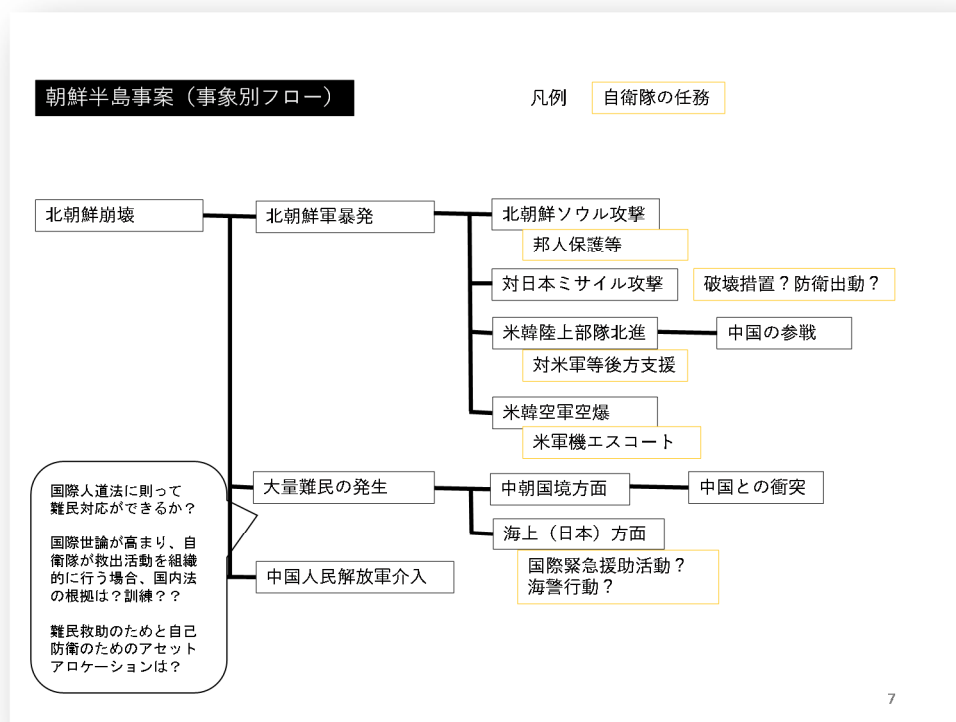
米軍の空爆が限定された成果しかもたらさなかった場合、北朝鮮の反撃の度合いは高くなり、ロケット砲および長射程砲を用いたソウルへの攻撃および日本に対するミサイル攻撃などが行われる可能性が高い。韓国領土への攻撃が行われる場合、邦人保護が必要となる。戦闘が開始される以前に邦人を脱出させるためには民間航空機等を用いることが出来るが、空爆の効果を高めるために米国からの事前通告が直前となる可能性がある。ひとたび韓国領内が「現に戦闘が行われている地域」となれば、民間の航空機等による邦人の避難は困難になり、自衛隊による NEO (Non-Combatant Evacuation Operation : 非戦闘員避退活動) が実施されるべきである。しかし、現状では韓国が強硬に自衛隊の韓国領内での活動を拒絶しており、政治的に解決しなければならない課題の一つとなっている。

北朝鮮が反撃する手段として、日本に対してミサイル攻撃等を実施する可能性があるが、この場合、北朝鮮が先制攻撃するシナリオと同様、日本は弾道ミサイル破壊措置をとることができ、さらに自らに対する武力行使として有事認定し、防衛出動を下令することによって自衛隊を軍隊として運用することができるため、法的規制が問題になることは少ないと考えられる。

また、米軍が、物理的な軍事力を行使する前に、防空システムの能力低下等を狙って北朝鮮に対してサイバー攻撃を仕掛けた場合、日本は、まず、このサイバー攻撃をもって米国が北朝鮮と交戦状態に入ったのかどうかを判断しなければならない。

米国が宣戦布告しなければ、日本政府は、米国のサイバー攻撃をもって、米国と北朝鮮が戦争状態であると認定することが難しいと考えられる。したがって、重要影響事態または存立危機事態と認定することも難しく、自衛隊による米軍支援等の活動が極めて大きな制限を受けることになりかねない。

米国が宣戦布告するのであれば、日本は、米国と北朝鮮が戦争状態に入ったと判断できるかもしれない。しかし、自衛隊のサイバー・オペレーション実施に関する法的根拠の欠如から、たとえ、重要影響事態または存立危機事態と認定されても、自衛隊がどのような任務を実施できるのかは明確化されていない。



最後に、米国の圧力に耐えかねる等して、北朝鮮が崩壊するシナリオも考えられる。崩壊時に北朝鮮軍が暴発して生起する事象は、ソウルおよび日本への攻撃等であり、自衛隊の対応及び課題も、前出のシナリオでカバーされる。また、先制攻撃であっても暴発であっても、これに対応する米韓連合軍の対応は前出のシナリオでカバーされる。

北朝鮮崩壊のシナリオで、最も特徴的な事象は、大量の難民・避難民の発生であると考えられる。常識的に考えれば、北朝鮮から避難しようとする難民・避難民は、海上に出るより中朝国境を越えて中国に進入することを選択するだろう。しかし、居住地等によっては、難

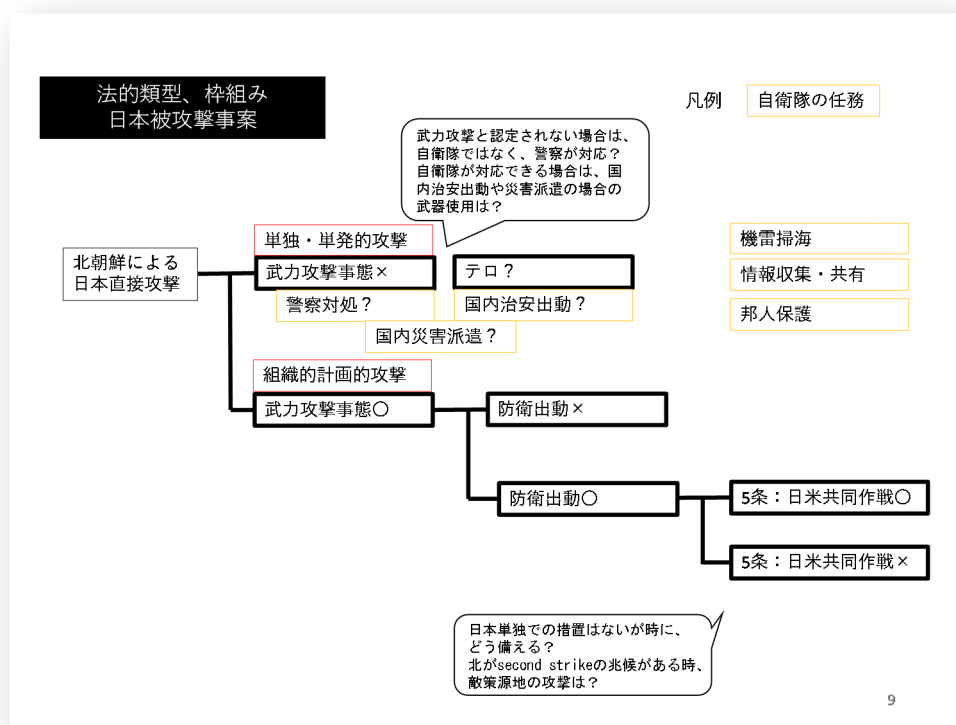
民・避難民は海上から脱出する。

中国側に避難した大量の難民・避難民は、中国国境を護る人民解放軍および武装警察等の部隊と衝突する可能性がある。状況によっては深刻な人権侵害が生起する可能性もあり、国際社会としてこれに対処する必要が生じた際には、日本は自らが実施可能な活動を検討しなければならない。

また、海上から脱出する難民・避難民は、そのほとんどが、外洋航行能力を持たない粗末な小型船で洋上に出ることになる。難民・避難民を乗せた多くの船舶が、救助を必要とする状態に陥るということである。その場所は、公海である場合も日本領海内である場合も考えなければならない。日本は、こうした難民・避難民を組織的に救助するための国内法の根拠を明確にする必要がある。さらに、救助活動を行っている自衛隊の艦艇等の法的位置付けや武器使用の基準等についても考慮が必要である。

3 事態ごとに自衛隊に求められる活動

平和安保法制は、重要影響事態、存立危機事態（同予測事態）、武力攻撃事態（同予測事態）という法的に類型化された事態（法的事態）ごとに、実施可能な自衛隊の活動をポジリスト形式で列挙している。

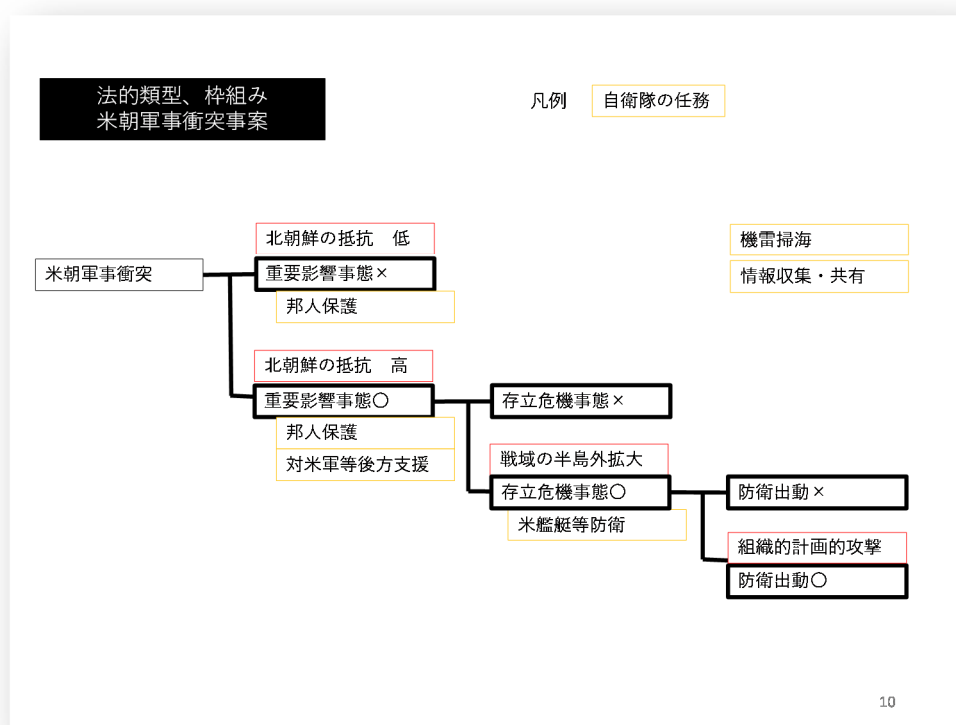


北朝鮮が日本を攻撃した場合、その攻撃が組織的計画的に実施されたものと判断されれば、武力攻撃事態として認定され、防衛出動が下令される。日本単独で対処が可能であれ

ば、自衛隊が作戦行動を行う。日本単独での対処が困難な場合は、日米安保第 5 条に基づき日米共同作戦を実施することになる。

北朝鮮が日本を攻撃する主要な手段はミサイルである。日本が、弾道ミサイル破壊措置によって第一撃のミサイルを撃墜したとしても、北朝鮮は第二撃を準備している可能性がある。前述のとおり、日本は、北朝鮮に第二撃の兆候が見えた場合に策源地を攻撃することを検討しなければならない。

また、武力攻撃事態と認定するのが困難であると思われるのが、単独・単発で行われるテロ行為である。組織的計画的な攻撃と判断することが難しいからだ。武力攻撃事態と認定されなければ、日本では、自衛隊ではなく警察が一義的に対応することになる。しかし、北朝鮮の特殊部隊によるテロ行為等であった場合、警察では対応できない可能性があり、治安出動の下令も考えられる。治安出動した自衛隊の部隊には警察官職務執行法が準用される。

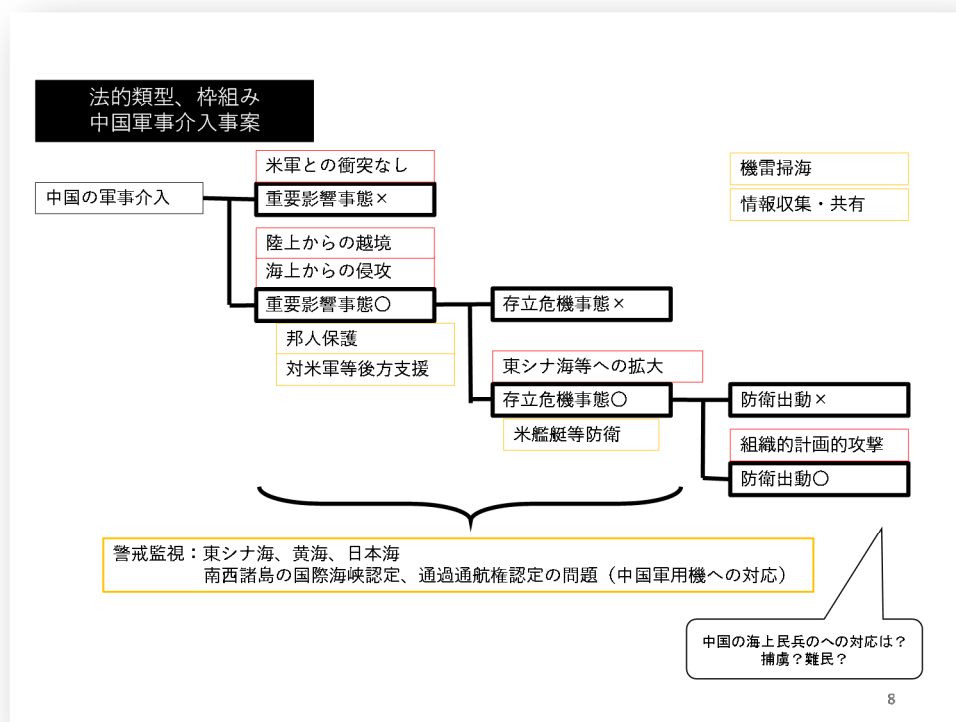


米国と北朝鮮が朝鮮半島内で軍事衝突し戦争状態になった場合、日本は、重要影響事態と認定するかどうかの判断を迫られる。北朝鮮の抵抗が強く、日本にも危害が及ぶと予想される場合、日本は重要影響事態と認定して、自衛隊は米軍に対する後方支援を実施する。ただし、重要影響事態と認定するかしないかにかかわらず、邦人保護は必要である。自衛隊が NEO を実施するための課題は前述のとおりである。

戦域が拡大すれば、日本に対する直接の脅威が切迫し、日本は存立危機事態と認定する可能性がある。存立危機事態と認定されれば、日本は防衛出動と武力行使によってこの事態に

対処し、自衛隊は米海軍の艦艇とともに行動して集団的自衛権の行使も可能になる。さらに、日本に対して組織的計画的な攻撃が実施されれば有事認定される。

その他、自衛隊には、米国海軍艦艇が自由に行動するための機雷掃海が求められる可能性もあり、実施海域等について検討する必要がある。また、平時から有事に至るまでの全ての段階において、情報収集及び米軍等との情報共有の実効性を高める必要がある。



事態をより複雑にするのは、中国が軍事介入した場合である。中国の軍事行動によって、日本は、事態認定等において、それぞれに難しい政治判断を迫られることになる。

中国が軍事介入しても、米国との間で交戦が行われなければ、日本は重要影響事態と認定しない可能性もある。しかし、中国が陸上から越境しても海上から介入するにしても、米軍と交戦状態に入れば、日本は朝鮮半島に所在する邦人の保護を検討する必要がある。また、朝鮮半島における米中軍事衝突に対して、日本は重要影響事態と認定する可能性が高く、米海軍等に対する補給活動を検討しなければならない。

中国が軍事介入して戦争が拡大すれば、日本は存立危機事態と認定して、自衛隊に対して米艦艇の護衛などの任務が付与される可能性がある。日本に対して中国の攻撃が行われれば、日本は有事と認定することになる。

また、前述のとおり、全体にかかる自衛隊の活動として、機雷掃海および情報収集活動が考えられる。さらに、中国が軍事介入する場合の特徴として、自衛隊が活動すべき領域の拡大が挙げられる。海上自衛隊は、中国海軍の行動が予想される東シナ海、黄海、日本海にお

いて、警戒監視を強化する必要があると考えられる。

おわりに

朝鮮半島をめぐる事象には、いくつものシナリオが考えられ、その多くは、戦争状態に至らないものかもしれない。本研究で用いたシナリオ・フローは、複雑な事象を単純化したものであるが、フローが分岐する結節点を理解できれば、自衛隊に要求される活動を考察し、主要な課題を抽出することが可能だと考えた。また、この分岐は、事態認定という政治的判断によるものであるという側面もあり、間接的にはあっても、時機を得た事態認定の重要性を示すこととなった。

「事態」認定が、「自衛隊にどのような活動を実施させるかという政策判断が行われ、それら自衛隊の活動を許容する事態を認定する」という性格も有していることを考慮すれば、事態認定ごとに自衛隊の活動を整理することも、課題の抽出と整理につながるものである。

「事態」ごとに整理すると、各「事態」における自衛隊の活動のオプションは、生起した事象に関わらず、限定されたものになることが理解できる。

こうして整理された課題の詳細な考察については、以後のプロジェクト参加者の論考において明らかにされるだろう。論考は、日本の安全保障をめぐる包括的課題から、朝鮮半島有事に際して日本が果たすべき役割、そして、朝鮮半島有事における自衛隊の具体的な行動に関する課題へとブレイクダウンする順に配置されている。

日本の安全保障システムの改革に欠けているもの 朝鮮半島有事の対処にかかる根本的な問題

平成 30 年 9 月 5 日
空将（退役）廣中雅之

1 問題の所在

日本の安全保障システムの根本的な問題は、憲法上の制約から、自衛隊が国防組織でありながらも、国家機構の中で国防を担う高度な専門家集団として位置付けられていないことにある。これまでの日本の政治指導者の主たる任務は、自衛隊が行動を起こさないように監視することであった。

さらに、日本は、米国の強大な軍事力の庇護によって、自衛隊の大規模な作戦行動を伴う緊急事態を一度も経験することがなかったという幸運にも恵まれた。そのため、第 2 次世界大戦敗戦の厳しい経験から軍事を徹底的に忌避することへの国民的な支持もあり、自衛隊の作戦行動について真剣に考えることなく、自衛隊の諸活動を法的にも慣習的にも抑制することのみが日本の安全保障政策の主眼とされてきた。

日本の安全保障システムの改革に際して、何故、国内法制の整備のみが重視されてきたのか。少なくとも次の三つの理由が考えられる。第一に、自衛隊が国家機構の中で対外機能を有する国防組織（軍隊）として位置付けられていないことから、対外機能として在り方ではなく、主として自衛隊の対内機能を抑制することが行われてきたことである。第二は、政治指導者、自衛隊の指揮官及び多くの国民が日米同盟を所与のものとして、日本の安全保障に深刻に向き合わず、必然的に自衛隊の在り方についても真剣な検討が行われていないことである。第三は、日本の安全保障システムの改革が、情勢適応の類型として行われ、本来、将来防衛力の在り方についての検討を踏まえて行われるべき改革が、実態として実行可能性のみに焦点をあてる国内法制の検討に終始したことである。本稿は、これらの三つの仮説について、若干の論証を試みる。

2 国家機構の中での自衛隊の位置付け

日本国憲法の前文及び第 9 条は、日本が軍隊を保有せず、交戦権も放棄していることを明確に宣言している。日本は、1954 年以降、自衛隊を創設、維持しているが、自衛隊は国内法制上、行政組織の一部であり、国家機構の中で対外機能を持つ国防組織として位置付けられていない。最高裁判所は、「自衛隊の存在は自衛権を行使する国防組織として、憲法を越える統治行為とみなすべきであり、憲法判断の対象としない」としている。自衛隊は国防

機能を持つ軍隊に近似する役割を果たす組織であるにも関わらず、国内法制上、軍隊ではないという厳然たる事実は、国民が自衛隊（軍隊）の在り方について考えることを封じてきたと言える。

このことは、日本の国民に厳しい国際安全保障の現実から眼を背けさせ、安全保障問題や軍事問題に真剣に向き合わなくて良いと言うモラトリウムを与える大きな要因となっている。公教育の場では、これまで、軍事や国防に関わる教育は殆ど行われて来なかった。また、高等教育の場においても、国立大学を始めとする大学、大学院には、安全保障研究（National Security Studies）や軍事研究（Military Science）の独立した学部、学科はひとつもなく、研究者も極めて少ない。ハーバード大学やキングス大学を始めとする欧米の一流の大学、大学院及び高等研究機関では、安全保障研究や軍事研究は、社会科学の重要な研究テーマであり、多くの優秀な研究者、専門家が活躍している。

半世紀以上にわたるこれらの教育の不在の結果、日本の国民には安全保障問題や軍事問題に関する基本的な知識は殆どなく、また、国防に対する無関心さも、益々、助長されている。当然、国民の代表者である政治指導者も、安全保障問題や軍事問題にかかる基本的な知識や、その運用に関する見識を十分に持っているとは言い難い。たとえば、自衛隊の本来任務は国家の独立と平和を守ることであり、外敵に備えることであることすら、真に理解できている国民はほとんどいない。

日本の国民、とりわけ、国民の代表者である政治指導者には、自衛隊による安全よりも、自衛隊からの安全を重視するという意識が未だにある。国内法制によって行政組織である自衛隊の諸活動を厳しく律することは、「自衛隊からの安全」を確保するための重要な課題であった。自衛隊が諸外国軍隊と決定的に違うのは、本来、自衛権発動のための武力行使は国際法を準拠とするグローバルな規範を基準とするにも関わらず、国内法（一般法）の制約が厳しく課せられていることである。

言うまでもなく、自衛隊のあらゆる活動は国内法制の対象となる。しかしながら、自衛隊の諸活動を抑制することを目標として国内法制の整備を進めてきた結果、自衛隊には「平時の諸活動を警察行為に限定する」と言う、およそ諸外国の国防組織にはない法律上の制約が課せられている。また、自衛隊からの安全を確保することを重視し、踏み込んだ議論を避けてきた結果、緊急事態における政治のトップ、自衛隊の指揮官及び法執行機関のトップの責任と権限が、未だに不明確なままとなっている。これらの課題に対処するためには、何より「自衛隊を、国防を目的とする軍事専門性を持つ職業集団として、国家機構の中で明確に位置付ける」ことが必要である。

3 日米同盟と自衛隊

日米関係の歴史は国益の衝突と共有の歴史であった。海外に権益を求め、軍事力によってこれを確保する時代は、第2次世界大戦の徹底的な敗戦によって終わり、日本は軍事力ではなく、経済や技術力によって国を復興する道を選択した。米国は第2次世界大戦に勝利したものの、すぐに共産主義との冷戦に備えなければならず、地政学的にも最前線にある日本を必要とし、日本も米国に国防を大きく依存せざるを得なかった。さらに、朝鮮戦争が起これ、日米安保条約による米国の日本防衛への関与と日本の自衛力確保のための自衛隊創設に選択の余地はなく、正に、日米同盟は現実の必要性に迫られて出来上がったものと言える。

1951年9月に締結された日米安保条約は、その前文において日本の防衛力漸増に対する米国の期待を示す一方、日本防衛のための暫定的な措置として、米軍の駐留による安全保障を求めるものであった。米国の日本防衛の義務を明文化していない第1次日米安保条約は締結当時から批判があり、日本政府は早期の条約改正を目指した。1960年1月、第2次日米安保条約が署名され、以後68年間にわたって維持されている。日米安保条約の改定は、国連憲章との関係を明確にし、米軍配備についての事前協議と日本の防衛を義務付け、日本が不平等だと訴えてきた諸点を全て改正するものであった。日本の義務が、施設、区域の提供だけに限定されたのは、当時の国内の政治状況に鑑みると政治的に現実的な措置であった。

日米同盟の中核である日米安保条約には、米国は日本及び極東の安全のために戦闘力を提供する、その代わりに米国は日本の施設と区域（基地）を米軍の作戦のために使用する権利を持つと明記されている。日米安保条約は、人と物にかかる非対称な軍事協力であり、日本は、米国が日本を守ることに対する対価として、あらゆる便宜供与をしっかりと行うことを約束している。最強の軍隊をグローバルに展開できる米国と、基本的に自国領土とその周辺のみに対する関心と防衛力を持つ日本との関係は非対称な同盟関係とみることができる。日米安保条約の基本構造となっている非対称な役割分担は、その後30年以上にわたって続いた冷戦が、東西二極の対峙と言う結果として安定的な国際環境をもたらしたことから、変更が極めて困難となり現在も日米同盟関係に内在している。

陸上自衛隊は、1950年に警察予備隊として、海上自衛隊は、1952年、海上警備隊として発足する。1952年、警察予備隊は保安隊として再編され、1954年7月、防衛庁、陸海自衛隊の発足とともに航空自衛隊が新たに創設された。自衛隊は、そもそも米国の封じ込め戦略に基づく再軍備要求に応じて創設されたものであり、朝鮮戦争の勃発は副次的な要因であった。この自衛隊創設の経緯は、自衛隊の防衛力整備に関し組織や運営の在り方にかかる重

要問題が後回しにされ、米国の日本政府に対する軍備増強要求への抵抗という形をとる財政主導の考え方で決定されていく土壌を構築する。

米国は強大な軍事力を全世界に展開して抑止力を発揮し、あるいは必要な時に戦闘力を行使して、その地域の平和と安定を維持している。米国は、同盟国に対し非常に幅の広い大きな安心・安全の傘をかけ、米国の同盟国は、条約上の義務（可能な限りの対米協力）を履行しなければならない。冷戦の時代、日本は、ソ連の膨張政策に対する極東地域における防波堤として、仮想敵ソ連の軍事的な脅威に対して米軍と共同して抑止し防衛することをその役割とし、非対称ではあったが人と物の協力を中心とする日米同盟は有効に機能した。皮肉なことに、冷戦の時代の日米同盟の下のある意味安定的な戦略環境は、現実的な脅威認識を日本に持たせることはなく、自衛隊の存在意義についての議論は深まることはなかった。

冷戦後においては、特定の仮想敵に対抗する同盟から、アジア・太平洋地域の秩序と安定を保つための同盟へと日米同盟はその役割を大きく変化させた。1978年の日米防衛協力の指針により、日本有事への共同対処の道が開かれたものの、日本周辺事態における自衛隊の米軍の協力範囲に地理的な制限があったことから、極東有事には踏み込めなかった。1997年の日米防衛協力の指針の改定では、極東有事の対応への道が開かれたが、集団的自衛権の行使には至らなかった。2015年の日米防衛協力の指針の改定で、初めて東シナ海、南シナ海の問題、朝鮮半島事態といった地理的な制限を越え、また、サイバー・宇宙といった新たな領域における課題への対応とともに防衛装備・技術協力などの日米共同の取り組みが可能となった。

2015年の集団的自衛権の解釈変更及び関連法案は、日米同盟を有効に機能させるための、現行の安全保障システムの欠陥を抜本的に是正するための改革であった。これらの改革により、これまで非対称であった日米間の軍事協力関係が改善され、日米同盟を機能させるための国内法制の準備がようやく整った。

4 情勢適応の原則

冷戦後の不安定な平和の時代においては日本の安全保障システムは「情勢適応の原則」に沿って変化した。情勢適応の原則に沿った安全保障システムの改革では、情勢に適応させることが目的化し、必然的に「何をすべきか」と言う主体的な検討ではなく、「何ができるか」と言う対応、つまり実行可能性を担保するための国内法制の整備が優先された。

本来、自国を守ること、周辺を安定させること及び世界の秩序を維持すること、つまり、より自国の安全にとって脅威となる順番に従って安全保障システムの改革が進むのが世界

の常識であるのに対して、冷戦後の日本の安全保障システムの改革は、世界、周辺及び自国という逆順で進んだ。このことは、日本の安全保障システムの改革が、国家として新たな国際秩序に関する明確な認識や秩序形成のための方向性を見定めることなく、また、秩序形成に対する主体的に関与する意思も持ち合わせていなかったことを意味し、正に、情勢適応の類型であった。外的な要因の発生の順に従って変化した日本の安全保障システムの改革は、国内法制のみを検討の対象とする消極的平和主義と言えるものであった。

日本は、ようやく、自国の安全保障を全うするためには、地域、地球規模の防衛協力を行わざるを得ないことを認識しつつある。つまり、米国という外部の軍事力によって日本の安全保障を確保した上で、内部においては一切の武力行使を放棄する平和国家であったという欺瞞にようやく気がついたということである。安倍政権の積極的平和主義は、その欺瞞を解消するという強い問題意識に基づいて提唱されている。

今後、日本は、引き続き地域において力の空白を作らないために一定レベルの防衛力整備を行いつつ、米国にとってより重要な同盟国となるために、米国が進める世界秩序の構築にできる限り参画していく必要がある。さらに、日米同盟のメンテナンス（維持・管理）にかかるこれらの役割を果たすことに加えて、自衛隊の独自の緊急事態の対処能力を向上させる必要がある。継続する北朝鮮の核・ミサイル対処、また、東シナ海における中国の進出対処については、いずれも、平時、有事にわたって、第一義的に自衛隊の抑止力としての対外機能の発揮が必要となり、安全保障システムの抜本的な改革が必要である。

言うまでもなく、日米同盟が双方の国にとって真に有効か否かは、今後の緊急事態への対処の如何で試される。とりわけ、当面の課題である北朝鮮有事の対処に際して、最も重要なポイントは、自衛隊の対外機能としての能力を最大限発揮することであり、将来防衛力の在り方の検討に基づいて諸準備を進めておくことが何より重要である。併せて、自衛隊の作戦行動の基準となる国際法などのグローバルな規範について、しっかり研究し、備えておくことが求められている。

（参考文献）

Chanlett-Avery, Emma, ed., Japan-U.S. Relations: Issues for Congress, Washington D.C., Congressional Research Service (2015)

北岡伸一、渡邊昭夫監修「日米同盟とは何か」中央公論新社（2011年）

佐道明広、「自衛隊史論-政・官・軍・民の60年」吉川弘文館（2015年）

信田智人、「日米同盟というリアリズム」千倉書房（2007年）

樋渡由美、「専守防衛克服の戦略」ミネルバ書房（2012 年）

等 雄一郎「専守防衛論議の現段階：憲法 9 条、日米同盟、そして国際安全保障の間に揺れる原則」国立国会図書館レファレンス（平成 18 年 5 月号）

朝鮮半島有事の際に日本が果たすべき役割

2018 年 8 月

ハーバード大学アジア・センター上席研究員

アジア・パシフィック・イニシアティブ上席研究員

陸将（退役）磯部晃一

6 月の米朝首脳会談が開催される 4 か月前、本年 2 月に、ワシントン DC のヘリテージ財団において、笹川平和財団との共催による会議に参加する機会を得た。その際、仮に朝鮮半島において武力衝突が生じた際に、日本はどのような役割を果たすべきかを考察した。米朝首脳会談後において、朝鮮半島における武力衝突の可能性は、かなり低下したものと考えられるが、今後の米朝交渉の行方も、予断を許さず紆余曲折を経ることが予想されるので、万が一、朝鮮半島有事の際に、日本がいかなる役割を果たすべきかを整理しておくことは有意義なことと考える。

本稿では、まず、最初に、我が国を取り巻く北東アジアの安全保障環境を概観し、次に、2012 年 12 月に発足した第 2 次安倍政権において、具体化が図られた安全保障政策上の成果を振り返り、我が国周辺地域において、武力衝突のおそれが高まった際に、如何なる措置が我が国としてとれるようになったかを明らかにする。そして、仮に北朝鮮が再び、米国との共同声明を反故にし、挑発行動や軍事行動に踏み切った際に、どのような行動が予想されるかを考察し、最後に、そうした状況に直面した場合に、日本として、どのような役割を果たすべきかを論考することとする。

北東アジアの安全保障環境

最初に、北東アジアの安全保障環境を概観するに、最近、顕著になったことは、日米両国政府の北東アジアにおける状況認識は、トランプ政権になって、共鳴し始めたということである。昨年 12 月に、トランプ政権になって初めて公表された「米国安全保障戦略（NSS: National Security Strategy）」は、オバマ政権下で発表された同じものとは一線を画する内容になっている。

同戦略の状況認識としてはまず、最初に、中国、ロシアを次のように名指している。

「中国とロシアは、米国の国力・影響力・国益に挑戦し、米国の安全保障と繁栄を台なしにしようと企んでいる。両国は、世界経済をより一層非自由で非公正なものにすることにより自国の軍事力を増強し、情報やデータをコントロールすることにより自国の社会を抑圧し、影響力を拡張させようとしている¹」と以前にはない率直かつ強い表現で、中露両国の意図を分析している。次に、北朝鮮、イランをならず者国家として挙げて、「北朝鮮とイランの

¹ “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, The White House. 2 頁。 <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf> (Accessed on August 15, 2018)

独裁国家は、決然と地域を混乱に陥れ、米国とその同盟国を威嚇し、自国民を残忍に扱っている²⁾と表現している。

次の文章は、中露に対する警戒感を如実に表現している。「中露といったライバル国へのエンゲージメント（関与）と国際機関やグローバルな通商に参加させることにより、両国が善意のアクターとなり、また信頼に足るパートナーになるという仮定に基づく政策を過去20年ほど米国は採ってきたが、現状の競合を見るに、米国はこの政策を再考する必要がある。ほとんどの場合、この前提は間違いであったのは明らかである。³⁾

同戦略において、米国が名指ししている競争相手国やならず者国家は、ロシア、中国、北朝鮮、イランの4か国である。その4か国のうち、実に3か国が位置するのが、ここ北東アジアである。

このように、我が国を取り巻く安全保障環境は、かつてない厳しい状況に直面しており、隣国であるロシア、北朝鮮、中国ともに緊張要因を抱えている。とりわけ、北朝鮮に関しては、開発中の核兵器や保有する弾道ミサイル、サイバー部隊、特殊作戦部隊は、日本に対する直接の脅威となっており、日本は、かつての半島有事における後方支援基盤としての位置付けのみではなく、日本自体がまさに、弾道ミサイルなどの脅威を直接受ける第一線になっていることを肝に銘じるべきであろう。

第2次安倍政権発足による安全保障面での施策

国家安全保障会議及び同局の設置

こうした厳しい我が国周辺の安全保障環境に対応するため、安倍政権は、精力的に安全保障面での具体的強化措置を実現してきた。

その第一が、国家安全保障会議及び国家安全保障局の設置である。これらの措置は、第2次安倍政権発足後1年で達成された。国家安全保障会議の開催状況は、旧安全保障会議の年平均8.1回であったものが、同会議発足以降増え続け、2016年47回、17年46回となっている。国家安全保障会議は、情勢分析や、我が国の外交・防衛政策を迅速に意思決定する上で重要な役割を果たしつつある。

日米防衛協力のための指針の改定

次に、取り組んだのが2015年4月に日米安全保障協議委員会です承された「日米防衛協力のための指針（いわゆるガイドライン）」の改定である。新たなガイドラインは、平時から緊急事態までのあらゆる段階における抑止力と対処力を強化することで、日米がともに取り組む戦略的な構想を明らかにした。具体的には、切れ目のない同盟調整メカニズムを規定し、共同計画の策定を明記した。さらに、平時から日本に対する武力攻撃への協力措

²⁾ 同上、2頁。

³⁾ 同上、3頁。

置や対処行動をより具体化し、日本以外の国に対する武力攻撃への対処行動もアセットの防護など新たに規定した。また、サイバーや宇宙といった新たな戦略的領域における日米協力も盛り込んでいる。

平和安全法制の成立

安倍内閣は、政権発足から2か月後の2013年2月、「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」（いわゆる有識者懇談会）を発足させ、同懇談会の答申を受けて、国民の命と平和な暮らしを守り抜くために必要な国内法制を速やかに整備するとして、閣議決定を行った。法整備の方向性としては、

- ①「武力攻撃に至らない侵害への対処」、いわゆるグレーゾーン事態への対応、
 - ②「国際社会の平和と安定への一層の貢献」として、後方支援と武力の行使との一体化の法的整理、駆け付け警護に伴う武器使用や任務遂行のための武器使用の法的整理、
 - ③「憲法第9条の下で許容される自衛の措置」
- の3つを掲げた。

3つ目の自衛権については、閣議決定文では、「現在の安全保障環境に照らして慎重に検討した結果、我が国に対する武力攻撃が発生した場合のみならず、我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、これにより我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場合において、これを排除し、我が国の存立を全うし、国民を守るために他に適当な手段がないときに、必要最小限度の実力を行使することは、従来の政府見解の基本的な論理に基づく自衛のための措置として、憲法上許容されると考えるべきであると判断するに至った⁴」として、従来の内閣が採ってきた自衛権の行使に関する解釈を変更し、限定的な集団的自衛権の行使を含む新たな武力行使の要件を定めた。

続いて、政府は、いわゆる平和安全保障法案を15年5月に閣議決定し、約4か月の国会審議を経て、9月に成立、翌2016年3月に施行した。

このように、平和安全法制の整備は、2013年2月の有識者懇談会立ち上げから、政府内での検討、国会審議を経て、3年余りの歳月を要して結実した。

平和安全法制の施行によって、朝鮮半島有事の際に、自衛隊が果たすべき役割について、ほとんど想定される活動が可能となった。

このように、安倍政権誕生に伴い、法制面の整備や、自衛隊の運用面の改善、そして日米防衛協力の深化、防衛関係費の増強により、朝鮮半島において、万が一、武力衝突が生じた際にも、我が国の対処態勢は格段に向上した。

⁴ 内閣官房ウェブサイト「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」平成26（2014）年7月1日閣議決定（最終閲覧日：2018年5月16日）<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/anpohosei.pdf>

予想される北朝鮮による日本への挑発行為等

米朝首脳会談以降、基本的には金正恩書記が軍事行動を引き起こす可能性は、極めて小さいと考えられる。しかしながら、最悪のケースを考察しておくことは、安全保障の鉄則である。北朝鮮が我が国に手をかけてくるという状況や場合とはどのようなものがあるであろうか。

我が国には、北から、三沢、横田、横須賀、岩国、佐世保、そして沖縄などに多くの重要な米軍基地がある。北朝鮮が日本に何がしかの攻撃を仕掛けてくる際には、日米両国を離反させる狙いで、在日米軍基地を攻撃するといった恫喝から始めることも予想される。

北朝鮮の常とう手段である恫喝に引き続き、注意しておかなければいけないのは、サイバー攻撃である。韓国の「2016 国防白書」によれば、北朝鮮は約 6,800 人のサイバー戦要員を養成し、多様な形態のサイバー戦を強行しているとしている。サイバー攻撃の対象は、何も軍事施設に限られるものではなく、日本のインフラストラクチャー、電力・運輸などのシステムを混乱させたり、金融機関への攻撃も考えられるオプションである。

さらに、北朝鮮が行使できる軍事的な手段としては、10 万人規模の特殊作戦部隊などによる非合法的な破壊活動や重要インフラの破壊などが考えられる。そして、弾道ミサイルによる恫喝、さらには米軍基地や政経中枢への攻撃とエスカレートさせるおそれもある。

また、朝鮮半島において、武力衝突が生じた場合には、北朝鮮からの漁船や小型船舶による日本海沿岸への漂着も考えられ、避難民の保護と同時に、避難民と武装工作員の識別も必要となってくるであろう。

日本の対応

それでは、朝鮮半島において、緊張が高まり、我が国にも火の粉がかかるような状況が差し迫ってきた場合に、日本は如何なる対応をとるのであろうか。

先ほど、第 2 次安倍政権の下で、多くの安全保障に関する施策が実現し、法制度上、我が国の防衛のみならず、米軍等への支援もシームレスに対応できるようになったことを紹介した。ここでは、我が国に対する攻撃などへの対応、米軍等への支援活動、韓国からの邦人等の退避活動、そして、北朝鮮からの避難民への対応の 4 点について、簡潔に述べたい。

我が国に対する恫喝や攻撃への対応

自衛隊は、平素から、我が国周辺地域の警戒監視活動を継続して実施しており、北朝鮮からの挑発や弾道ミサイルの攻撃などに対しては、米軍と密接に連携し、兆候を早期に把握し、迅速に対応あるいは迎撃できる態勢を整えている。

仮に、北朝鮮による挑発がエスカレートした際には、米国や韓国との緊密な連携の下、北朝鮮の挑発や恫喝を抑制させる措置がとられるであろう。北朝鮮による考えられる攻撃手段は、サイバー攻撃、弾道ミサイルによる恫喝、次いで、米軍基地などへの攻撃、さらに特殊部隊による国内への浸透、破壊活動が想定される。サイバー攻撃に対しては、防衛省・自

衛隊のシステムは、サイバー防護隊始め関係する部隊が防護することになる。サイバー防護に際しては、自衛隊のみならず、政府一体、官民をあわせた措置をとる必要が不可欠であろう。弾道ミサイルの攻撃に対しては、米軍との密接な協力の下、統合任務部隊を編成して日米共同で対処することになる。さらに、北朝鮮が何らかの意図と手段をもって我が国国内で騒擾などを引き起こす場合には、陸上自衛隊の部隊が米軍基地を含む重要防護施設の防護に当たり、警察と協同して治安の回復に努めることになる。

米軍等への支援

我が国の防衛と相まって、我が国の重要な役割は、米軍等の部隊が我が国周辺地域で活動する際に、それを支援することである。朝鮮半島有事になれば、米軍はもとより、朝鮮国連軍の構成国軍隊も日本に来援し、韓国に展開することも大いに予想される。こうしたホスト国としての外国軍隊の受入、展開、訓練などの支援は、防衛省・自衛隊のみならず、関係省庁や地方自治体などの協力を得て、全面的に支援する必要がある。さらに、平和安保法制の整備により、米軍の部隊、艦艇、航空機に対する防護も自衛隊としての任務に当たることが可能となった。さらに、米軍以外の外国軍隊に対しても物品、役務の提供なども含まれてくる。

韓国からの邦人等の退避活動

韓国には、4万人程度の日本人が滞在している。この在留邦人の安全を確保するのは、我が国政府の責務である。したがって、朝鮮半島において在留邦人が危険にさらされる可能性が高まった際には、彼らの安全を確保し、状況により退避させることが重要である。自衛隊に対する韓国の国民感情に配慮しつつ、韓国、米国両政府と密接に連携して、安全を確保し、必要があれば、退避できるよう検討する必要がある。

避難民への対応

最後に、北朝鮮からの漁船等による避難民の流入についても考慮する必要がある。真っ先に、彼らと遭遇するのは、護衛艦や哨戒機、巡視船であろう。国際人道法の観点から、彼らを取り扱う必要があるし、受け入れ後の施設や治安の問題について、政府全体で取り組む必要がある。

このように、北朝鮮による挑発行為や恫喝、さらには武力攻撃にいたる事態に直面しても、それを排除するだけの実力と即応力を防衛省・自衛隊は保有していると考えますが、米軍を始め多国籍の軍隊への支援や、韓国からの自国民等の保護と退避、北朝鮮からの避難民の取り扱いについては、国際機関や関係国と密接な協議が必要であり、様々な考慮を図る必要がある。政府全体で前広に対応を検討しておくことが、「備えあって憂いなし」という格言のとおり、重要であろう。

朝鮮半島危機における海上作戦

CNO's Distinguished International Fellow, U.S. Naval War College

海将（退役）武居智久

報道によれば、2018年1月13日、海上自衛隊は日本海と南シナ海および黄海における監視活動を開始した¹。北朝鮮への石油精製品の供給および海上・陸上輸送を大幅に制限することを定めた国際連合安全保障理事会決議第2397号を履行するためである。

この報道において注目すべき点は、海上自衛隊が監視海域を朝鮮半島と中国大陆に挟まれた黄海に拡大させたことである。北方に進出する限度にもよるが、海上自衛隊の黄海における活動は増勢著しい中国海軍との不測の事態を回避することもあるとあって、近年はほぼ行われてこなかった。つまり、日本はそれだけ北朝鮮の核開発と弾道ミサイル開発を深刻に受け止め、国連安保理決議の実効性確保に真剣に取り組んでいるということである。

しかしながら、仮に朝鮮半島における緊張が高まった場合に海上自衛隊が不測の事態に巻き込まれないためには、予防上、活動海域を中国、韓国、北朝鮮の領海が複雑に入り組む黄海北方海域から南方海域へと移動させねばならない。日本の安全保障は朝鮮半島情勢に密接不可分な関係にあり日本としては情勢の変化にプロアクティブに対応すべき一方で、歴史的・政治的に複雑な朝鮮半島と日本の関係を考えれば、特に平時における自衛隊の活動は最小限のリスクで最大のオペレーション効果を生み出さすよう常に配慮しなければならないためである。

この観点から、朝鮮半島危機における海上自衛隊の活動地域を設定する重要性和難しさについて説明してみたい。

先ほど研究結果として紹介されたように²、朝鮮半島での緊張が高まり日本がその状況を国家安全保障に対する重要影響事態、いわゆる重要影響事態（Important Influence Situation, IIS）と日本政府が判断すれば、海上自衛隊は重要影響事態法など関係法令が規定する活動を行うことになる。

重要影響事態法等で海上自衛隊に課される可能性のある任務には（1）後方支援活動、（2）搜索救助活動、（3）船舶検査活動、（4）その他の事態に応じて必要な措置、及び米軍並びに戦闘行為が行われている現場を除くその他の国における武器およびその他の装備品の防護といったものがある。

これらの活動は平時においてのみ実行可能であり、海上自衛隊の部隊は平時における国

¹ 「海自、北朝鮮船への密輸を監視 黄海や東シナ海」日本経済新聞 2018年1月13日（最終閲覧日：2018年10月23日）

<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO25662390T10C18A1EA3000/>

² 「議論の枠組みとシナリオ・フロー」『「日米同盟の在り方研究」プロジェクト 2017年度報告書』小原凡司 2018年

際法に基づいて活動を行う。また、部隊は基本的に外国の領土・領海に入るに前に外国政府からの同意を得ることが義務付けられ、武器使用は防護する対象、使用する条件、指揮命令など厳しく制限され、人に危害を与える場合は正当防衛及び緊急事態に限られている。

活動を実施する区域（実施区域）の指定は、活動を想定する領域での戦闘の有無に基づき防衛大臣が行い、外国政府からの同意があるときにのみ外国の領域も対象とすることができる。しかし、実際の実施区域の指定、特に外国領域での活動は我が国の立法過程で想定した以上に複雑な調整が当然ながら必要となり、また場合によっては必要な同意が得られないまま活動を余儀なくされる可能性がある。典型的な例として、現在の混沌とした日韓外交関係を挙げることができる。

報道によれば、現在の北朝鮮がミサイルと核兵器で周辺国に脅威を与えているにも関わらず、日本と韓国の間で朝鮮半島危機に関連した事前協議は行われていないようである³。当然のこととして、より具体的な調整事項となる軍同士の協議もないと考えられ、それがたとえ非戦闘員を避退させる人道支援上の活動であっても自衛隊部隊が韓国の領域に立ち入りできなくさせている。これは自衛隊にとって長年の課題である。韓国には日本人を含む約200万人の外国人が生活している⁴。言うまでもなく、混乱を極めるであろう情勢の中から自衛隊が外国人を含む多数の民間人を短時間で輸送する任務には、想定される空港や港湾の指定並びに現地当局や軍を交えた事前の調整が不可欠であり、決してにわかにはできないのではない。

北朝鮮問題についてばかりでなく、現在の日韓外交全体の先行きは不透明である。今後、朝鮮半島に重要影響事態と判断可能な緊急事態が生じた場合にも、韓国政府は民間人を輸送する目的の自衛隊の立ち入りのみならず、たとえそれが韓国を支援する米海軍への支援や戦闘被害にあった米兵の搜索救難であったとしても自衛隊の韓国領域への進入には難色を示すかもしれない。このような場合、海上自衛隊の活動は日本の領海と国際水域に限られることとなるが、重要影響事態において自衛隊が行う活動の性質、あるいは米軍等への支援を効率的かつ効果的に実施するためにも、実施区域に外国（この場合は韓国）の領域を含めることは不可欠であり、米国等と協力して韓国に働きかけ続けていく必要がある。同時に、日本は韓国が最終的に日本の要請に同意しない場合を想定した行動計画を準備する必要がある認められ、また現にそうすべき時が来ていると考えられる。

次は、海上自衛隊と米海軍の後方支援活動における相互運用性の改善である。

重要影響事態において海上自衛隊が行う後方支援には、前述のとおり補給支援、輸送支援、医療支援、宿泊支援が含まれる。米海軍と海上自衛隊は長年にわたる双方の努力や各種訓練、

³ 「在外邦人退避に陸自へリ 釜山―対馬ピストン輸送 北朝鮮有事を想定した政府計画」 産経ニュース 2017年12月17日（最終閲覧日2018年10月23日）

<https://www.sankei.com/column/news/151016/clm1510160003-n1.html>

⁴ 「滞在外国人が200万人突破 急増に排外主義の兆しも」 聯合ニュース 2016年7月27日（最終閲覧日：2018年10月23日）

<http://japanese.yonhapnews.co.kr/headline/2016/07/27/0200000000AJP20160727002400882.HTML>

演習などを通じて高い相互運用性を維持しているが、朝鮮半島有事を想定した場合、まだ改善の余地がある。

まず、日米は日本周辺において実オペレーションの経験がない。平時における高い相互運用性がそのまま有事に発揮される保証はなく、むしろその可能性は低いと考えておくべきであり、日米共同演習のすべての成果が実場面で通用することもないであろう。平時の訓練は有事に起こる不測の事態に柔軟に対応できる基盤を作る目的で実施するものと心得るべきである。また、かつて東日本大震災で日本が経験した行政上の混乱や停滞が、未経験の朝鮮半島有事が生じたとき日米間の様々なチャンネルで再び起きると考えるほうが現実的である。それは、自衛隊や海上保安庁など危機管理を担当する組織以外の官僚機構において特に、政治のタイムリーな意思決定を妨げる混乱を生じさせる可能性を否定できない。

もとより海上自衛隊も創設以来実戦の経験はなく、朝鮮半島有事における海上自衛隊による米海軍の後方支援に当たっては、改めて史実に基いた視点から検討が必要である。例えば 1991 年の第 1 回湾岸戦争の戦史は様々な教訓に富んでいる。

日本には国連軍の後方司令部が置かれ、また朝鮮半島との地理的な近さから米軍の前進作戦基地と後方支援基地として極めて重要な位置にある。史料によれば⁵、ひとたび朝鮮半島危機となれば、米国がサウジアラビアで行ったと同じように、全面的な軍事作戦に取り掛かる前に大量の軍需物資、銃弾、弾薬などをプラットフォームとなる日本に集積すると思われる。また、日本にはすでに米軍基地があり、巨大な弾薬庫、燃料供給施設、ドライドックなど艦艇修理施設、米軍病院が存在し、前進作戦の支援には十分な下地がある。実際にこれらの施設は朝鮮戦争やベトナム戦争、最近ではテロとの戦いの都度、米軍の作戦を支えてきた。さらに、米国は大量の軍事物資とともに独自の後方支援システムを日本に持ち込む可能性があるが、当該システムは米軍の膨大な要求に応じよう、米軍の計画に基き、米軍のために、米軍の都合によって排他的に使用されと考えられる。かかる認識に基づけば、日本に求められる後方支援は、おそらく全面的な軍事作戦に至る前の段階、すなわち米軍が日本など前方に備蓄された限定的な軍需物資をもって作戦を行っている段階が主となるであろう。全面的な作戦の段階に至れば、日本の役割は重要ではあるが二次的なもの、あるいは受動的なものに変化する。つまり、海上自衛隊は、危機発生時から全面作戦が始まるまでの移行期間、具体的には米軍が戦争物資の配備を完了するまでの期間を重点にして米海軍の支援を行うということである。

また、作戦の初期段階における日本の支援は以後の米軍の活動に大きく影響する。日本が実施可能な後方支援としては、重要影響事態認定によらずしても可能な分野、例えば破損した装備品や戦闘機や艦艇の修理など、民間部門を含む日本の保有する能力を活用できる部分が多々ある。重要影響事態においてかかる支援を可能とするためには、平素から民間を含めた後方支援体制を制度化しておく必要があり、この努力はまた平素の米軍装備品の可動

⁵ Stewart, Richard W. *War in the Persian Gulf: Operations Desert Shield and Desert Storm: August 1990-March 1991*. Washington, D.C.: Center of Military History, United States Army, 2010

率をも高めるであろう。

同盟調整メカニズム（ACM：The Alliance Coordination Mechanism）は、2015年に日米防衛協力のための指針(US-Japan Defense Cooperation Guideline)の見直しによって設置され、時間に関係なく二国間のシームレスな調整が実現することとなった。

率直に言えば、米海軍と海上自衛隊の協力関係は、米海兵隊を含む4つのサービスの中で最も緊密で平素から機能している。しかし、それはもっぱら作戦正面について言えることであり、後方部門については理想には程遠い。次の段階として、作戦正面の相互運用性の成功を後方支援分野にまで広げ、日米が日本国内で後方支援を共有できる体制を構築すべきである。そのためには、まず現行の縦割り型の後方支援システムを改め、共有型の後方支援システムとし、また米第7艦隊の地理的な活動範囲をも必要時は包含できるシステムへと改善を図れば、直接的に米海軍の可動率向上に貢献するだけでなく、平素の段階において海上自衛隊のインド太平洋地域における戦略的な課題にも適うものとなるだろう。

朝鮮半島危機における人道的問題

CNO's Distinguished International Fellow, U.S. Naval War College

海将（退役）武居智久

朝鮮半島危機における人道的問題に関して、海上自衛隊の部隊が直面することになりうる人道上の問題について指摘したい。

万が一、朝鮮半島が混乱状態に陥った場合、日本政府は大量の人間が日本に押し寄せることを考慮しなくてはならない。

大多数の外国人は朝鮮半島での戦火を逃れるために海を渡ってくる。韓国には 200 万人ほど外国人が居住し、その半分は中国人である¹。一定数の人々は日本を経ずに母国へ戻ることになるだろうが、数十万人程度は日本に流れ込むと想定できる。当然ながら、その中には韓国人の避難民が含まれる。また、米軍と自衛隊が自国民を朝鮮半島から日本に輸送するに際し、人道上、こうした外国人の存在を含めて考えなければならない。

避難経路は空路と海路の二つがある。海路については韓国からだけでなく北朝鮮からも小型船や漁業船を用いて日本に渡ってくることも予想できる。米海軍ならびに海上自衛隊は船舶内での乗船者の窮状を発見した場合、国際法の規定に基づき国籍に関わらず彼らを救助する責任があり、言うまでもなくこの規定は公平に北朝鮮船舶にも適用しなくてはならない。

しかしながら、北朝鮮からの船舶にはいくつかの懸念が認められる。

まず、過去の事例から紹介したい²。

1999 年 3 月、日本海能登半島沖で複数の不審船が発見された。これらの船は北朝鮮からのスパイ船と考えられたが、このうちの一隻は日本の典型的なトロール船と外観を似せて作られてはいたものの、煙突は偽物で高速巡航のための予備エンジンを装備し小型のボートを船内に格納していたみられる。

その二年後の 2001 年 12 月、九州南方海域で行動中の海上自衛隊哨戒機がスパイ船を発見。通報を受けた海上保安庁の船艇はスパイ船の停止を試みたが、法執行活動の過程でスパイ船に損害が出ると相手船乗員はスパイ船を自沈させた。九ヶ月後、海上保安庁がスパイ船を引き揚げたところ、船内から小型の侵入艇、機関銃、ロケットランチャーおよびその他の装備品が発見された。当該スパイ船の活動意図は不明ではあったが、船の構造および装備品などから、日本人の拉致や麻薬密輸のために北朝鮮の工作員を日本に送り込むための活動と推察されている。

二つ目は、日本海側沿岸を漂流していた北朝鮮の漁船の事例である。海上保安庁によると、

¹ 「滞在外国人が 200 万人突破 急増に排外主義の兆しも」 聯合ニュース 2016 年 7 月 27 日（最終閲覧日：2018 年 10 月 23 日）

<http://japanese.yonhapnews.co.kr/headline/2016/07/27/0200000000AJP20160727002400882.HTML>

² 海洋政策研究財団編『海洋白書 2004 創刊号』成山堂、2004 年

2017 年に日本沿岸で漂流していた、もしくは日本に漂着したところを発見された漁船が 104 隻に上り、統計をとり始めた 2013 年以来、最多となった。漂流・漂着した漁船内から 35 名の死体と 42 名の生存者が発見された³。生存者の半数は同じ木製のボートに乗っており、彼らは救助された後に自国船で国に戻っている。

北朝鮮船舶の日本沿岸での漂流は新しいことではない。この年、社会の注目を集めた事例は、2017 年 11 月にあった朝鮮人民軍所属と思われる船舶の松前小島漂着であろう。松前小島は北海道の無人島で、北海道からは手の届きそうな距離にある。

漂着した漁船に掲げられていたプレートには、朝鮮人民軍 854 軍部隊と朝鮮語で書かれていた。北朝鮮では、軍が農業や漁業、産業活動に従事していることはよく知られている。発見されたその船は朝鮮人民軍の所有物と見られ、乗組員も軍関係者と思われた。

昨年のミリタリーバランスによると、北朝鮮には 88,000 人の特殊部隊が配備されており、その中には、水陸両用作戦を遂行する二つの海洋狙撃旅団が含まれている⁴。もし、一つの旅団が 3,000 人の兵士によって構成されるとすれば、計算上 6,000 人もの兵士が水陸両用作戦に従事できるということになる。

これら二つの事例を踏まえ指摘できることは、朝鮮半島危機に先駆けて、避難船と避難民に紛れ込む形で北朝鮮の工作船やスパイあるいは特殊部隊隊員が日本に侵入することを否定できないという点である。

したがって、日本は押し寄せてくるであろう避難民の処理にあたって 4 種類の人々が朝鮮半島から押し寄せてくることを念頭に置いて対応していく必要がある。それらは戦火を逃れてやってくる（1）難民、（2）避難民、（3）混乱を好機と捉え半島を離れる経済移民、そして（4）スパイ・特殊部隊隊員である。

難民であれば、難民の地位に関する条約に基づいて日本は彼らを保護する責任がある。避難民や経済移民であっても、人道的観点から日本政府は彼らに対しても保護と支援を提供すべきである。

困難を極めるのは、スパイ・兵士と一般市民とを区別することである。

制服を着用せずに軍事活動を行ったならば者は捕虜として認定されないが、ロシアのウクライナ進攻に見るように、徽章をつけていない特殊部隊は国際法においてそれは特殊部隊の活動を不明瞭なものにさせている。また、中国は、外国艦船の航行妨害や係争地域の支配強化の手段として、漁船に乗船させた海上民兵を配備している。朝鮮半島有事となった場合、北朝鮮が、日本にある米軍基地や自衛隊基地への攻撃や日本国民の反戦感情をあおるためテロ攻撃を仕掛けてくる可能性は低いとは言えない。むしろ高いであろう。

しかし、民間人保護（戦闘員と非戦闘員の区別 *distinction*）は国際人道法のもっとも重

³ 「昨年一年間の漂流、漂着の船は 104 件 海保集計、12 月だけで 45 件」産経ニュース 2018 年 1 月 4 日（最終閲覧日 2018 年 10 月 23 日）

<https://www.sankei.com/affairs/news/180104/afr1801040025-n1.html>

⁴ *Military Balance 2016*. Arundel House, Temple Place, London, UK: Routledge for International Institute for Strategic Studies, 2016.

要な原則であるとしても、他方でもし保護した者がスパイであっても当然ながら制服は着用していないであろうから、どのように一般市民と区別すべきか。

例えば、正体不明の船を発見した際には以下の手順が考えられよう。

第 1 に、対象が漁船あるいは漁船らしく見えたとしても、軍事活動への従事が明確であれば、その船は軍事目標と認定する。他方、動静に不審なところがあったとしても軍事活動の確証が得られなければ、警戒は高めるが、通常の漁業船として認定する。付随して、その時の安全保障環境や環境条件にもよるが、乗船者が怪我や病気もしくは死亡していた場合には、国際法に基づいて海上自衛隊は手を差し伸べる必要がある。

第 2 に、日本政府が治安出動や海上警備行動を海上自衛隊に命じた場合、あるいは重要影響事態のもとで活動する場合においては、保護あるいは確保した者が特殊部隊員であることが明確になった場合においても、彼らを戦争捕虜とするのではなく不法移民や潜在的犯罪者として扱わなければならない。

言うまでもないが、人道主義的観点から、命令に応じて派出された現場の人間の意識を切り替えることは極めて重要である。警察活動から防衛へ命令が変わった場合、特殊部隊員は戦争捕虜となる可能性が高いためである。

プロジェクト・メンバー略歴

監 修

森本敏（もりもと さとし）

元防衛大臣 拓殖大学総長

プロジェクト・リーダー

小原凡司（おはら ぼんじ）

1985 年 防衛大学校卒業、1998 年 筑波大学大学院（地域研究修士）修了（修士）。1985 年に海上自衛隊入隊後、回転翼操縦士として勤務。2003 年～2006 年 駐中国防衛駐在官。2006 年防衛省海上幕僚監部情報班長、2009 年 第 21 航空隊司令、2011 年 IHS Jane's アナリスト兼ビジネス・デベロップメント・マネージャーを経て、2013 年に東京財団、2017 年 6 月から現職。著書に『中国の軍事戦略』（東洋経済新報社）『軍事大国・中国の正体』（徳間書店）『何が戦争を止めるのか』（ディスカバートゥエンティワン）『曲り角に立つ中国』共著（NTT 出版）等

執筆者（五十音順）

磯部晃一（いそべ こういち）

1980 年 3 月、防衛大学校（国際関係論、本科 24 期）を卒業後、陸上自衛隊に入隊、航空科部隊に配属、ヘリコプター・パイロットとして勤務。1989 年 8 月から外務省北米局安全保障課に出向、この間湾岸戦争を経験。その後、第 9 飛行隊長、陸上幕僚監部防衛課長、統合幕僚監部防衛計画部長就任間には東日本大震災時のトモダチ作戦に従事。第 7 師団長、統合幕僚副長などを歴任し、2015 年 8 月、東部方面総監を最後に退官。現在、川崎重工業（株）ストラテジック・アドバイザー。

1996 年、米国海兵隊指揮幕僚大学で軍事学修士を、2003 年、米国国防大学で国家資源戦略修士をそれぞれ取得。2017 年 7 月、ハーバード大学アジア・センター上席研究員及びアジア太平洋イニシアティブ財団上席研究員に就任。

武居智久（たけい ともひさ）

長野県出身、1979 年防衛大学校卒業（電気工学専攻）。統合幕僚監部指揮通信システム部長、海上幕僚監部防衛部長、大湊地方総監、海上幕僚副長、横須賀地方総監、海上幕僚長などを歴任（元海将）。2016 年 12 月退官。2017 年 4 月から米海軍大学教授、兼ねて米海軍作戦部長特別国際フェロー。米国レジオン・オブ・メリット勲章（4 回）、トルコ共和国レジオン・オブ・メリット勲章、フランス共和国レジオン・ドヌール勲章オフィシェ授章。

廣中雅之（ひろなか まさゆき）

山口県出身、1979 年防衛大学校卒業（国際関係論専攻）。航空幕僚監部人事教育部長、統合幕僚監部運用部長、西部航空方面隊司令官、航空支援集団司令官、航空教育集団司令官などを歴任（元空将）、2014 年退官。1995 年ジョンズ・ホプキンス大学高等国際問題研究大学院修士課程終了、米国戦略国際問題研究所及びスタンフォード大学国際安全保障研究所客員研究員。現在、伊藤忠商事航空宇宙部顧問、アジア・パシフィック・イニシアティブ上級研究員、大阪大学大学院招へい教授、政策研究大学院大学非常勤講師、2015 年 6 月～2017 年 6 月、米国ワシントン DC 駐在（新アメリカ安全保障研究所上級研究員及び笹川平和財団米国・国家安全保障及び外交問題研究員）。近著「軍人が政治家になってはいけない本当の理由：政軍関係を考える」（文春新書）

研究報告「日米同盟の在り方研究」プロジェクト（2017 年 4 月～2018 年 5 月）

発行：2018 年 10 月

著者：「日米同盟の在り方研究」プロジェクト | 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

 笹川平和財団