

ルール推進国家・

日本の国家安全保障戦略

—パワー・シフトとグローバル化、
リソース制約の時代に生きる—

笹川平和財団

「日本の戦略的水平線の拡大と日米対話」プロジェクト

— 最終報告書 —

目 次

謝 辞	- 2 -
要 旨	- 4 -
はじめに	- 7 -
1. 優先順位付け—希少なリソースをいかに配分するか	- 8 -
2. 下流戦略と上流戦略—リソースをいかに効率的かつ効果的に投入するか	- 10 -
第1章 日本の死活圏と戦略的水平線	- 14 -
戦略的水平線の変容	- 16 -
1. 世界経済の動向と日本の貿易・投資パターンの変化	- 16 -
2. エネルギー資源産出の動向と日本のエネルギー供給源の変化	- 17 -
3. 北極海をめぐる動向	- 18 -
第2章 日本の安全保障上の利益に対する危険	- 19 -
1. 世界における戦略的潮流	- 19 -
2. シナリオとその評価・分類	- 24 -
第3章 日本の国家安全保障戦略に関する提言	- 26 -
[V-1] 北朝鮮	- 27 -
[V-2] 中国の法律戦	- 31 -
[H-1] アメリカへの大規模テロ攻撃	- 39 -
[H-2] 中国と南シナ海	- 41 -
[H-3] イラン	- 45 -
終 章	- 48 -
防 衛	- 48 -
日米同盟／第三国との安全保障協力	- 49 -
外交／開発援助	- 50 -
ルール推進国家としての日本	- 51 -
附録1：日本の死活圏と戦略的水平線の詳細	- 52 -
附録2：シナリオの概略	- 55 -
附録3：安全保障環境の見通しと日本へのインプリケーション	- 63 -
附録4：重点的に取り組むべき課題についての提言	- 68 -

謝 辞

「日本の戦略的水平線の拡大と日米対話」事業は、笹川平和財団の「米国との交流事業」における自主事業として、われわれ5名を研究委員として、2009年10月に活動をスタートさせた。

約2年間の活動の間、ほぼ毎月1回、計20回の研究会、意見交換会を実施し、日米の専門家、実務家達とともに、日本の安全保障環境に関わる現状認識、今後の日本、そしてアメリカを中心とするアジア太平洋地域を取り巻く安全保障環境の見通し、その中で日本のとるべき道について議論を重ねてきた。さらに、アメリカから研究会の講師として、ジョーンズ・ホプキンス大学のヤクブ・グリギエル准教授、新アメリカ安全保障センターのロバート・カプラン氏、テキサスA&M大学のクリストファー・レイン教授、米国外交問題評議会のチャールズ・カプチャン博士、そしてブルッキングス研究所のマイケル・オハンロン上席研究員を講師として招へいた。それぞれ多忙を極める方々が、私たちの呼びかけに応じて来日し、我々の疑問に答えてくださった。この5名の方々には特に厚く御礼を申し上げたい。

また本研究会では、2010年1月(インド、シンガポール)、2011年3月(アメリカ)の2回にわたり調査旅行を行い、以下の機関・専門家の方々と貴重な意見交換をすることができた。心から謝意を表したい。以下訪問順に、海賊対策地域協力協定(ReCAAP)情報共有センター、ジャワハルラル・ネルー大学のG.V.C.ナイドゥ教授、スティア・ドゥバル会長をはじめインド世界問題評議会の皆さま、インド陸軍退役准将アルン・サーガル閣下、ラジャ・モハン氏、ラジブ・ナヤン博士をはじめインド防衛分析研究所の皆さま、ロン・マシューズ博士、李明江准教授、ジョイ・ロン助教授をはじめとする南洋工科大学国際関係学院(RSIS)の皆さま、米国海軍第七艦隊(CTF-73)の皆さま、シンガポール外務省のメアリー・シート・チェン大使、オン・エン・チュアン北東アジア課長、アメリカン・エンタープライズ研究所のマイケル・オースリン日本研究部長、新アメリカ安全保障センターのパトリック・クローニン博士、ジャーマン・マーシャル・ファンダのダニエル・クリマン博士、プロジェクト2049研究所代表のランディ・シュライバー氏、同事務局長のマーク・ストークス氏、東西センターのチャールズ・モリスン理事長、サトゥ・リマイエ博士、チュラロンゴン大学戦略国際問題研究所長のティティナン・ポングスディラク博士、ベトナム外交学院のタ・ミン・トゥアン准教授、スティムソン・センターのアラン・ロムバーグ博士、香田洋二元海上自衛隊海将、マサチューセッツ工科大学のリチャード・サミュエルズ教授、テイラー・フレibel准教授、ボストン大学のロバート・ロス教授、米海軍大学中国海洋問題研究所のピーター・ダットン所長、アンドリュー・エリクソン准教授、ナン・リー准教授に御礼申し上げます。

2011年3月11日、森、佐橋、小谷の研究会メンバー3名は、調査旅行のさなか、テキサスA&M大学での講演、意見交換を終えた夜に、東日本大震災発生の一報に接した。レイン教授ご夫妻、またそれまで研究に協力してくれた海外の友人たちの多くが、日本を心から心配して下さり、温かい励ましの言葉を寄せてくれた。また日本を支援するための寄付を呼びかけてくださった。改めて心から感謝の言葉を述べたい。

そして日本国内においては、報告書のドラフトから、最終版の完成に至るまでの間、公開研究会やシンポジウム、中間報告会を開催し、PHP総研の金子将史国際戦略研究センター長、法政大学の湯澤武准教授、同志社大学の毛利亜樹助教などの研究者の方ももちろんのこと、外務省、防衛省、同防衛研究所を中心とする省庁関係者の方々からも、数多くの専門的なご助言をいただいた。貴重な時間を割いてシナリオの評価のために質問

票に答えてくださった専門家の皆さまにも深謝申し上げたい。また、研究会アシスタントを2年間努めてくれた慶應義塾大学大学院博士課程の白鳥潤一郎君のサポートも大変大きなものだった。

最後に、こうした日本、米国、そしてアジア各国の専門家との密な交流の中から、研究会の報告書はこのたび完成の運びとなったが、ここに至るまでの2年間、若手研究者の可能性を信じ、このような貴重な研究と交流の機会を与えていただいた、羽生次郎会長、茶野順子常務理事をはじめとする笹川平和財団に対し、心からの謝意を述べたい。また、ここまですべての研究会と出張に同席し、我々の頼りない研究の進捗を笑顔で励まし、工程管理に万全を期し、最後まで同僚としてプロジェクトの完成までともに走り抜けてくれた、村田綾研究員に心から感謝申し上げる。

多くの支援と協力によって出来上がった本報告書が、日本が自国の安全保障の将来について戦略的視点を持って考察し、その中から見えてくるゴールに向けた中・長期的政策を議論していくうえで、一助となることを望みたい。

2011年10月

「日本の戦略的水平線の拡大と日米対話」研究会
森聡・佐橋亮・伊藤庄一・小谷哲男・矢崎敬人

追記：なお、本報告書の内容は本研究会メンバーの見解であり、笹川平和財団の見解を代表するものではない。
また、事業実施過程においてご協力をいただいた専門家の方々の意見を代表したものでもないことを付記したい。

要 旨

日本を取り巻く国際環境は、パワー・シフトとグローバル化によって特徴づけられており、日本は数多くの地域的および世界規模の安全保障上の懸念に直面している。日本は、めまぐるしく変化する世界の流れに適応しなければならないが、その適応力がどこまで発揮されるか予断を許さない。日本は財政と政治の両面で、国内に困難な課題を抱えているからである。

こうした国内的な制約を当面の所与の条件とするならば、我々は急速に変化する世界の中で日本の安全をいかにして保障していくのかという、その思考方法についても見直すのが責任ある姿勢であるはずだ。日本の安全保障にとってカギとなるのは、政策の実行である。重要な決定を下すのに今まで以上に時間を要するであろうし、安全保障上の課題に取り組むのに必要なリソースも制約されてくるだろう。したがって、いま必要なのは、安全保障上の課題を優先順位付けし、意思決定の責任者に対して、何から手を着けるべきかを明確にするような国家安全保障戦略である。

パワー・シフトとグローバル化が急速に進行する世界において、リソース制約に直面する日本の安全保障は、いかに構想され、いかなる内実を伴うべきと考えられるのだろうか。本報告書は、今後10～20年間という中長期的な展望を視野に入れつつ、この問いに答えようとする日本の国家安全保障戦略に関する提言である。

本プロジェクト・チームは、次の三つのアプローチを採用することが、国内に制約を抱えながらパワー・シフトとグローバル化に立ち向かう日本の安全保障を構想するうえで不可欠であると考え。すなわち、①安全保障課題の優先順位付け、②抑止・対処のための政策を中心とする「下流戦略」と、脅威の源泉となる構造的要因を緩和するための国際協力策を中心とする「上流戦略」とを組み合わせる発想、③共有されたルールや規範に依拠する正統な秩序の推進、というアプローチである。

1. 安全保障課題の優先順位付け

あらゆる脅威を等しく重大とみなすような国家安全保障政策のパッケージは、リソース制約の時代には役に立たない。新たな国家安全保障戦略は、安全保障上の課題をある程度序列化することにより、一層の注意と取り組みを要するものと、そうではないものとを明確にするものでなくてはならない。本プロジェクト・チームは、次のステップを踏んで、日本が直面する安全保障上の課題を特定し、優先順位付けを図った。

第一に、日本の国家安全保障は、次の二つの要素から成立しているものとする概念枠組みを設けた。すなわち、①日本の国家主権の及ぶ領土と、主権的権利の及ぶ排他的経済水域 (EEZ) と大陸棚からなる「死活圏 (vital zone)」の安全保障と、②日本の貿易と投資やエネルギー資源、シーレーンからなる「戦略的水平線 (strategic horizon)」の安全保障、である。後者については、各種の統計・データを踏まえ、次の国・地域・空間が日本の安全と繁栄にとって極めて重要であるとの結論に至った。すなわち、(1)アメリカ、(2)中国、(3)ペルシャ湾地域、(4)オーストラリア、(5)東南アジア、(6)西ヨーロッパ、(7)韓国と台湾、(8)インド、(9)ペルシャ湾から日本本土に至るシーレーン、(10)グローバル・コモンズである。

第二に、本プロジェクト・チームは、国際システムに流れる中長期的な戦略的潮流を特定し、短期的に発生しうる偶発的事象を仮定して、両者が交差した時に生じうると考えられるシナリオを組み立てることにより、潜在的な危険の姿・形の具体化を図る作業を行った。そのうえで、これらのシナリオを、「日本の核心的利益への影響の度合い」という観点から評価して、高インパクトのものと低インパクトのものに分類した。以下は、プロジェクト外部の安全保障専門家の意見も聴取しながら評価を行った結果の概要である。

- 死活圏に影響しうる高インパクト・シナリオ：北朝鮮による韓国や日本の船舶・島嶼に対する低烈度攻撃／北朝鮮による日本本土への高烈度攻撃／中国による東シナ海での一方的資源開発／中国による日本のEEZ内での「法律戦」／尖閣諸島に上陸した中国人活動家の「救出」を理由とした中国当局のエスカレーション行動
- 戦略的水平線に影響しうる高インパクト・シナリオ：アメリカ本土における大量破壊兵器(WMD)とサイバー兵器を駆使した大規模テロ攻撃／イラン危機の発生とホルムズ海峡における緊張の高まり／中国による南シナ海での一方的資源開発と管轄権の行使

上記の評価結果を踏まえて、本プロジェクト・チームは、日本の死活圏と戦略的水平線において日本が優先的に追求すべき以下の戦略目標を特定した。

死活圏

- ① 北朝鮮の低烈度及び高烈度の武力行使を抑止し、それに対処できる体制を整備するとともに、中長期的には韓国主導の半島統一を実現する環境を醸成する。
- ② 中国による東シナ海およびフィリピン海における低烈度現状変更行動を予防・抑止し、それに対処するための体制を整備するとともに、中長期的に中国を国際秩序へと統合するためのグローバルな対中戦略を展開する。

戦略的水平線

- ③ アメリカ本土でWMDとサイバー兵器を駆使した大規模なテロ攻撃が発生した場合に対処するための危機管理体制を整備する。
- ④ 中国による南シナ海での領域的現状を一方的に変更させるような行動を予防・抑止し、中国に「行動規範」を受諾させることにより信頼醸成の基盤を形成する。
- ⑤ イラン危機が発生した場合に対処するための危機管理体制を整備する。

2. 下流戦略と上流戦略

日本は、防衛関連のハードウェアに従来並みのリソースを注ぎ込めなくなるかもしれない。仮にそれが可能だったとしても、中国のような急速に軍備増強を図っている国に対するリードを十分に維持できるかどうか定かではない。したがって、抑止や対処のための戦略（下流戦略）は当然不可欠であるが、それに加えて、可能な場合には、そもそも日本にとって脅威となる行動を引き起こす構造的な条件や事情を特定し、それを多少なりとも緩和ないし解消するための多国間の国際協力イニシアティブ（上流戦略）も展開しなければならない。川の流に例えれば、下流戦略は川の下流で堤防を強化するという発想に立つものであるのに対し、上流戦略は川の上流において複数国の手で支流やダムを作るなどして、下流での水流の勢いを弱めるという発想に立つものである。

3. 正統な国際秩序を構築する戦略としてのルール推進

日本の国家安全保障を改善するのに必要な戦略目標を立て、その実現に必要な政策イニシアティブを導出するのに際して、本プロジェクト・チームは次のような視点に立って、政策を方向づけるアプローチの哲学的な基礎を固めた。パワーに対してパワーで立ち向かうという単純な勢力均衡のアプローチは、安全保障を維持することに資するが、緊張を無制限に高めざるを得ないという意味において、安全保障の質を向上させるうえでは一定の限界に直面する。他方、戦略的な譲歩を通じてパワーを共有するという宥和的な協調アプローチは、譲歩を勝ち取る側がますます増長し、譲歩する側が遅かれ早かれ不満を爆発させるので、つまるところ安全保障の質を低下させてしまう。本プロジェクト・チームは、安全保障の質を向上させるためには、抑止（下流戦略）と国際協力（上流戦略）を組み合わせながら国際ルールや規範を普及させ、国際社会を主導する国家と台頭する新興国家の双方が相当程度の国際ルールや規範を共有する「ルールに依拠した正統な国際秩序(rules-based international order)」を築かねばならないと考える。

以上の考え方に立って、次のようなアプローチに基づいて台頭する大国や現状打破的傾向を見せる中小国への対応を導くことにした。すなわち、①日本の利益を害しうる相手国の行動を抑止しつつ（下流戦略）、②対外行動と国内統治に関する**既存の規範の受諾・履行**や、**新たな国際ルールの策定交渉への参加**を求め（ルール推進）、③相手国が関係規範の受諾や新たな国際ルールの策定に応じる場合には、その社会経済改革を支援する国際協力を提供し（上流戦略）、④それを拒否する、あるいは既存の規範に違反する重大な行為をとるような場合には、圧力をかけたり、要すれば封じ込めに動く（下流戦略）、というアプローチである。ここで強調しておきたいのは、新たな国際ルールを策定する際には、台頭する国家の正統な利益が考慮されるということである。他方、台頭する国家は、すでに広く各国に普及している規範を受け入れ、それに伴って応分の負担(国内の改革)を負わなければならないが、そこから発生する負担は、先進国が経済援助を含む国際協力を通じて軽減することが想定されている。こうした一連の取り組みは、台頭する新興諸国と先進国の双方が、パワー・シフトとグローバル化が進行する中で「ルールに依拠した正統な国際秩序」を構築するためのコストを分かち合い、そこから生まれる安定した秩序という何物にも代えがたい利益を回収するための営みにほかならないのである。

このルール推進戦略は、国際秩序を支える既存の一般的な国際ルールや規範を遵守する国家による連携が必要となるので、安全保障上の課題には、二国間、三国間、多国間のアプローチを組み合わせた取り組みが必要不可欠となる。本プロジェクト・チームは、日本はルール推進戦略の実施にあたって主導的な役割を果たすべきだと考えており、ルール推進こそが、パワー・シフトとグローバル化の世界に生きる日本のアイデンティティの核心をなすものと信じる。日本は、同種の戦略が求められていることを、現状維持を志向する他の諸国にも理解させ、それら諸国と連携してルールを推進することによって台頭する新興国と先進国との間に苛酷な対立状況が発生するのを回避する可能性を少しでも高めるべきなのである。

こうした戦略を実現していくための政策イニシアティブは、本報告書の終章部分にまとめたので、参照願いたい。

はじめに

世界では、先進国と新興国との間の相対的なパワーが変化し、国家間の人・モノ・カネ・情報の移動が加速しながら拡散する現象が進行している。世に言うパワー・シフトとグローバル化である。21世紀初頭の国際システムを見渡してみると、アメリカ、日本、EU、ロシアといった先進国・地域のみならず、中国やインドといった人口大国や他の新興国も自国経済をグローバル経済に接続し、貿易や投資を通じて経済的利益を上げている。また情報ネットワークの拡大的浸透やヒトの移動の活発化を通じて、様々な科学技術や知識が先進国から新興国へと加速的に拡散している。経済の次元では、市場経済と自由貿易を基調とした統合のプロセスを維持しようとする国々が、共通の土俵の上で競争することが予想される。その一方で安全保障の次元においては、経済面における競争の結果から生じる経済力の分布の変化が地域的な軍事バランスの変動を引き起こし、とりわけ台頭が顕著な国々が他の諸国に対して、自国の安全保障上の利益の拡大や各種ルールの変更を求め、その結果、国家間関係の緊張が高まる可能性がある。大国間の全面戦争が勃発する可能性は当面著しく低いが、対立と協調が入り混じる現下の国際システムがどの程度続くか断定できない。ただし、少なくとも今後10～20年間の国際システムは、経済面における諸国家の経済システムの<統合>と、安全保障上の利益の再配分をめぐる<競争>という二つの大きな流れによって特徴づけられていくと考えられる。

日本は、このようにめまぐるしく変化する世界の流れに適応しなければならないが、その適応力がどこまで発揮されるか予断を許さない。日本は財政と政治の両面で、国内に困難な課題を抱えているからである。

第一に、日本は大きな財政上の制約に直面している。少子高齢化の進行は社会保障支出の増大を招き、2011年3月11日の東日本大震災と福島第一原発事故からの復旧・復興は巨額の予算を必要としている。2008年の金融危機をきっかけに広がった景気低迷は、日本政府をして相当規模の景気刺激策と失業対策に予算を割くことを余儀なくしてきている。これらはすでに巨額な政府債務残高をさらに膨張させ、その結果、今後は防衛予算や外交関係(対外援助)予算にそのしわ寄せが来ると予想される。

第二に、日本の政治は重心を失いつつある。日本の有権者は、必ずしも政府の主要な政策について意見が割れているわけではない。しかし、永田町では、重要な政策課題について合意を形成するのがますます困難となりつつある。こうした状況は、日本政府が国家安全保障の問題について、重要な決定を下すのを難しくしている。

これらの制約は、日本の経済・社会・政治の構造に根差していることから、容易には解消しないとみるべきである。そうだとすれば、急速に変化する世界の中で日本の安全をいかにして保障していくのかという、その思考方法についても見直すのが責任ある姿勢であるはずだ。日本の安全保障にとってカギとなるのは、政策の実行である。重要な決定を下すのに今まで以上に時間を要するであろうし、安全保障上の課題に取り組むのに必要なリソースも制約されてくるだろう。したがって、いま必要なのは、安全保障上の課題を優先順位付けし、意思決定の責任者に対して、何から手を着けるべきかを明確にするような国家安全保障戦略である。こうした国家安全保障戦略はまた、安全保障上の課題に取り組むに際して、日本政府が限られたリソースを効率的かつ効果的に投入するための政策イニシアティブを含むものであるべきだ。

パワー・シフトとグローバル化の世界において、リソース制約に直面する日本の安全保障は、いかに構想され、いかなる内実を伴うべきと考えられるべきなのだろうか。本報告書は、今後10～20年間という中長期的な展望を視野に入れつつ、この問いに答えようとする日本の国家安全保障戦略に関する提言である。

国家安全保障を追求するに際して、いかなる目標を選択するかということについての従来の考え方は、わりと単純明快だった。すなわち、日本は各種の事態が生起していく中で、その時々注目を集める安全保障上の課題を比較的自由に引き上げて、その解決に向けて取り組めばよかったと言える。そこにリソースの制約という視点は、オイルショック以降のある時期を除いてほとんどなかった。というよりも、必要なかったのである。

しかし、上記の国際環境と国内状況に照らせば、各種の国際安全保障上の課題に無差別かつ無制限に取り組む時代は、少なくとも「当面の間は」過ぎたと見るべきであろう。利用可能なリソースがこれまでよりも減り、政治的決定がこれまでよりも遅くなるという事実を踏まえて、日本はいかにして自国の安全を確保していくのか、真剣に考え直す時期が到来したと言える。リソースの制約を自覚した国家安全保障戦略を用意することが、経済と財政の再建、ひいては日本の国力増進の機会を切り開くための第一歩であるはずだ。したがって、日本の新たな国家安全保障戦略が第一に問うべきなのは、国内の財政的および政治的な制約が存在する時代において、日本は安全保障をどのような方法で構想すべきか、ということであろう。本プロジェクト・チームは、次の二つのアプローチを採用することが、国内の制約を踏まえた日本の安全保障を構想するうえで不可欠であると考えられる。

1. 優先順位付け—希少なリソースをいかに配分するか

あらゆる脅威を等しく重大とみなすような国家安全保障政策のパッケージは、リソース制約の時代には役に立たない。新たな国家安全保障戦略は、安全保障上の課題をある程度序列化することにより、一層の注意と取り組みを要するものと、そうではないものとの仕分けをものでなくてはならない。前者が後者の犠牲の上に立つことはやむを得ず、その実現が容易ではないのは当然だが、これを実現できるかどうかは、日本の国際環境への適応力、ひいては国際政治における日本の影響力と生存力そのものに係わってくる。では、安全保障上の課題をいかにして優先順位付けすべきなのだろうか。そこには三つの方法があると考えられる。

(1) 国家安全保障と国際安全保障をあえて差別化するための概念上の枠組みを設定する。

日本の安全保障上の課題は、本土に対する脅威から気候変動に至るまで、実に多岐に渡る。しかし、その中には、日本の戦略的利益に直接降りかかる危険と、国際社会一般に広く影響する間接的な危険とがある。日本がこれら両方の解消ないし緩和に取り組むのが理想であるのは、言うまでもない。しかし、安全保障課題の優先順位付けが不可欠な時代においては、日本固有の利益に及ぶ脅威に対処するための戦略（国家安全保障戦略）と、国際社会を安定させるための取り組みにまつわる負担の分担や日本の国際社会での地位向上を実現するための戦略（国際安全保障戦略）とを、あえて区別しなければならない。本プロジェクトは、今後10～20年間という中長期的な視点に立って、前者の国家安全保障戦略を提言するものである。

では、国家安全保障と国際安全保障との間に、いかにして線引きすべきなのだろうか。繰り返すが、本プロジェクト・チームは、これが作務的な線引きであることは重々承知している。現実には、この両者は一線を画しておらず、むしろ度合いなり段階的に存置しているとみるべきである。しかし、安全保障課題を優先順位付けするという要請の下にあっては、まず国家安全保障に輪郭を与え、線引きすることが不可欠となる。そこで本プロジェクトでは、日本の国家安全保障が、次の二つの要素で構成されているとの前提を置いた。すなわち、(1) 日本の国家主権の及ぶ領土と、主権の権利の及ぶ排他的経済水域 (EEZ) と大陸棚からなる「死活圏 (vital zone)」の安全保障と、(2) 日本の貿易と投資やエネルギー資源、シーレーンからなる「戦略的水平線 (strategic horizon)」の安全

保障、である¹。無論、戦略的水平線にいかなる具体的な利益を含めるかという点について、客観的な了解が存在するわけではない。しかし、本プロジェクトでは日本の基幹をなす貿易と投資、エネルギー資源の確保にとって重要な国・地域とともに、それらの国・地域から日本本土に至る通信線を含めることにした。なお、国際安全保障戦略は、本プロジェクトの議論の射程外であるので、ここでは触れない。

日本の利益に対するより直接的な脅威や危険を特定すべく、本プロジェクト・チームは、まず日本の戦略的利益の地理的分布を指差し(「第1章」および「附録1」参照)、そのうえで現に発生している、もしくは今後発生しうる危険の主な特質を浮かび上がらせるためにシナリオを組み立てた(「第2章」および「附録2」参照)。

(2) 本土と在外権益の安全保障を区別する概念上の枠組みを設定する。

日本が死活圏と戦略的水平線に存在する全ての権益を単独で防衛できるのが理想ではあるが、それはもちろん不可能である。したがって、限られた安全保障リソースは、第一義的には死活圏の安全保障に振り向け、副次的に戦略的水平線に振り向けられるべきである。これは戦略的水平線が重要ではないということの意味しない。安全保障に必要なリソースが足りなかったり、政治的決定が下されにくい場合においては、まず死活圏の安全保障を万全にしていけるための取り組みから優先的に手を付けるべきであるということである。

戦略的水平線への脅威の中には、対処するのに十分なリソースを割けないものもあるかもしれないが、そうした場合には、アメリカや他の第三国との連携を通じて対処に取り組まなければならない。日本の場合、アメリカと同盟を結んで死活圏の安全保障をアメリカも担う体制をとっているため、安全保障上のイニシアティブを戦略的水平線へと拡大する余地が広がっているといえる。

こうした一連の考え方は、従来の発想からはかけ離れているかもしれないが、リソースの制限や政治の停滞といった国内的制約の下では、これまで同列視してきた安全保障上の課題を、あらゆる形で序列化しておくことが不可欠となることを忘れてはならない。

(3) 潜在的ないし現実の危険を、「日本の利益への影響の度合い」という観点から評価する。

日本に対する直接的な脅威にも様々なものがありうるが、それらが日本の利益に及ぼしている、もしくは及ぼしうる影響なり被害の度合いという観点から、脅威に対処するための安全保障上の課題を序列化することができる。本プロジェクト・チームは、危険が発生するシナリオを作成し、国内外の安全保障専門家の見解を聴取しながら、シナリオを日本にもたらす影響の度合いという観点から、高インパクトのものと低インパクトのものに仕分けた。政策の提言は、特に高インパクト・シナリオで特定された危険に対応するためのものに焦点を絞った(「第3章」参照)。というのも、日本は自らの死活圏と戦略的水平線に高度なインパクトを及ぼす危険にこそ優先的に取り組むべきで、またこれらの取り組みに割かれるべきリソースや政策は、他の政策目標の犠牲とされるべきではないと考えたからである。

¹ 日本の繁栄が、本土のみならず、国外に広がる貿易関係にも依拠するとみる考え方は、明治期から存在している。たとえば、明治23年11月の第1回帝国議会において、山県有朋首相は施政方針演説において、日本は「主権線」を守るだけでなく、「利益線」に対する影響力の確保にも努めなければならないと述べている。北岡伸一「海洋国家日本の戦略—福沢諭吉から吉田茂まで」、石津朋之、ウィリアムソン・マーレー編、『日米戦略思想史—日米関係の新しい視点』、彩流社、2005年、21頁。

2. 下流戦略と上流戦略—リソースをいかに効率的かつ効果的に投入するか

日本は、防衛関連のハードウェアに従来並みのリソースを注ぎ込めなくなるかもしれない。仮にそれが可能だったとしても、中国のような急速に軍備増強を図っている国に対するリードを十分に維持できるかどうかは定かではない。したがって、抑止や対処のための戦略(下流戦略)は当然不可欠であるが、それに加えて、可能な場合には、そもそも日本にとって脅威となる行動を引き起こす構造的な条件や事情を特定し、それを多少なりとも緩和ないし解消するための多国間の国際協力イニシアティブ(上流戦略)も展開しなければならない。これら二種類の戦略は、以下でさらに説明するように、ルールを普及させるための外交とリンクさせられることによって、パワー・シフトとグローバル化を経験する諸国家の間に正統な秩序を構築するうえで重要な機能を果たすことになる。

(1) **下流戦略** 日本は、独自に脅威を抑止し、それに対処する能力を増強する一方で、アメリカとの同盟を強化し、有力な第三国との安全保障協力を推進しなければならない。川の流に例えれば、これは下流の堤防を強化するという発想である。

(2) **上流戦略** 同時に日本は、国益を取り巻く安全保障環境を構造的な次元から改善する取り組みを効果的に展開する必要がある。そのためには、日本の利益を害する恐れのある主体の意図に作用すると考えられる構造的な要因を特定し、そうした潜在的脅威の源泉となる状況を緩和ないし解消すべく、長期にわたる多面的な多国間の国際協力イニシアティブを仕掛けなければならない。端的に言えば、上流戦略の狙いは、現状変更行動の原因を取り除くことによって国際秩序を安定させることにある。これは例えるならば、上流で複数国が支流やダムを作るなどして、下流での水流の勢いを弱めるという発想である。もちろん現状変更行動の原因の中には、そもそも緩和も解消もできないものがあるが、現実にはそれが国家的野心などに根差しているのか、安全保障上の不安から発生しているのか、判然としない場合がほとんどである。したがって、現状維持か現状打破か、いずれに向かっているか明確ではない国については、日本や関係国の利益を害する行為を取らないとの確約と引き替えに、外交イニシアティブや経済協力を供与するといったアプローチを試みることで、相手側の戦略的意図を探っていく取り組みが展開される必要がある。もしそうした取り組みが一向に成果をあげないような場合には、上流戦略は放棄されざるを得ないが、そこで相手側の意図が明らかにされることによって、それ以後の下流戦略に対する国内のおよび国際的な合意の基礎固め(正統化)が可能となる。本プロジェクト・チームは、各種のシナリオを組み立てる際に、脅威となる行動の背景をなすような構造的な条件(基層要因)を特定し、そうした行動の直接的な契機となる偶発的事象(媒介要因)を仮定しながらシナリオを組み立てたので、これらの要因の一部を緩和ないし解消しようとするイニシアティブを上流戦略としてまとめた。なお、上流戦略を構成するさまざまな国際協力のイニシアティブは、対象国に無条件に供与されるものではなく、あくまで現状の安定の基礎をなす各種の国際ルールの受諾と履行を条件とすることが前提となることをここで強調しておきたい。

(3) 正統な国際秩序を構築する戦略としてのルール推進

日本の国家安全保障を改善するのに必要な戦略目標を立て、その実現に必要な政策イニシアティブを導出するのに際して、我々は次のような視点に立って、政策を方向づけるアプローチの哲学的な基礎を固めた。パワーに対してパワーで立ち向かうという単純な勢力均衡のアプローチは、安全保障を維持することに資するが、無制限に緊張を高めざるを得ないという意味において、安全保障の質を向上させるうえで一定の限界に直面する。他方、戦略的な譲歩を通じてパワーを共有するという宥和的な協調アプローチは、譲歩を勝ち取る側がますます増長し、譲歩する側が遅かれ早かれ不満を爆発させるので、つまるところ安全保障の質を低下させてしまう。本プロジェクト・チームは、安全保障の質を向上させるためには、抑止(下流戦略)と国際協力(上流戦略)を組み合わせながら国際ルールや規範を普及させ、国際社会を主導する国家と台頭する新興国家の双方が相当程度の国際ルールや規範を共有する「ルールに依拠した正統な国際秩序」を築かねばならないと考える。

我々は国際ルールの推進を提唱するが、それは国際ルールに安全保障を完全に委ねようという発想に立つからではない。むしろ国際ルールを、パワー・シフトとグローバル化の時代に台頭する新興国への戦略的対応を判断する基準として、また合意された正統な国際秩序を構築する手段として活用するという発想に立っている。具体的には、国際ルールやそれをめぐる交渉、また国際ルールを重視する戦略は、次の四つの機能を果たしうると考えられる。

第一に、各種の国際ルールに関する交渉を行うことによって、先進国は各種の利益に関して「譲りえない一線」を新興国に対して示すことができる。

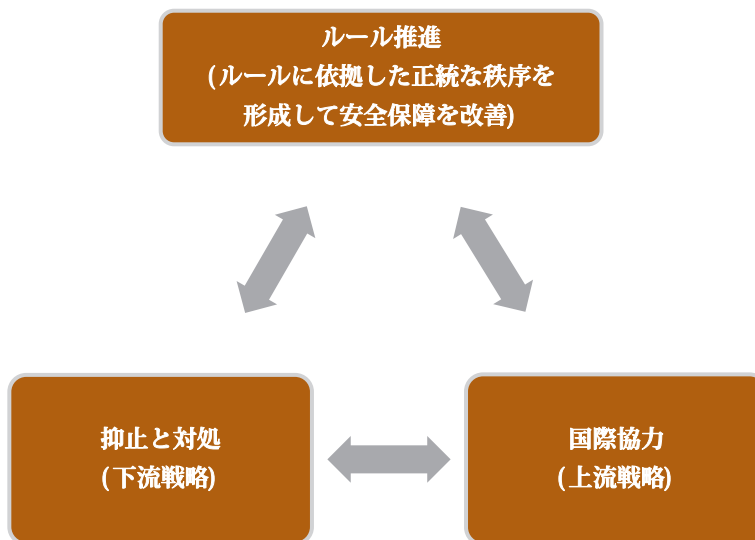
第二に、既存ルールの受諾・履行や新規ルールの策定に関して交渉を行うことによって、各種のルールに対する新興国の態度が明らかとなりうる。当該新興国がルールの受諾を拒めば、一方的行動を通じた現状変更志向を強めているとの推定が働きうるし、ルールの受諾に前向きな姿勢を示せば、交渉による合意を通じた現状維持志向を強めているとの推定が働きうる。つまり、国際ルールに関する新興国の交渉姿勢は、その戦略的意図を浮かび上がらせるのである。新興国の戦略的意図が明らかとなれば、先進国側の対応も変わりうる。先進国は、一般的にみて国際ルールの受諾や履行に積極的な新興国に対しては協力関係を拡充できるが、国際ルールを拒否したり、それに違反したりする新興国には対抗措置をとることが考えられる。つまり国際ルールは、現状変更志向を強める新興国の出現を知らせる警報装置として機能しうる。

第三に、先進国が国際ルールに注目する戦略を採用すれば、新興国に対する宥和政策への傾斜に歯止めをかけることも可能となる。グローバル化とパワー・シフトが同時に進行する世界においては、先進国の国内で、新興国との関係に経済的利益を見出す勢力が出現する可能性が高い。そうした先進国は、国際ルールの受諾を拒む新興国に、宥和的に対応しがちとなる。しかし先進諸国が、新興国によるルールの受諾拒否・違反・破棄といった事実注目するような戦略をとっていれば、そうした事実を根拠に、宥和的姿勢に歯止めをかけ、「譲りえない一線」を守るための対抗的な行動を国内的に、また国際的にも正統化しやすくなる。つまり国際ルールは、対抗行動の正統化装置としても機能しうる。

そして第四に、各種の国際ルールや規範は、それが交渉を通じて先進国と新興国との間でもし共有されるに至れば、正統な対外行動や国内統治と、そうではないものとを判別する基準・根拠をもたらすので、そこに一定の予測可能性を伴う国際秩序が形成される契機を生み出す。国際ルールを推進・普及させていく際に先進諸国は、既存の国際ルールからの逸脱や義務の免除を正当化しようとする新興国に対して、圧力や見返りを示しながら、既存のルールや規範をできる限り受諾・履行させていかなければならない。また、ルールが不在の争点領域については、新興国の正統な利益を斟酌するような新しい国際ルールを、交渉による合意を通じて形成していく必要もある。そしてこの過程で、新興国が様々な共有されたルールや規範にのっとり行動する国へと少しでも変革を遂げるよう、先進諸国が導いていくことが極めて重要な意味を持つことになる。こうした既存の国際ルールの受諾や新規の国際ルールの策定をめぐる、先進国と新興国との間のバーゲニングと、両者の合意から生まれる正統な国際秩序こそが、パワー・シフトとグローバル化が急速に進行する世界において安全保障の質を向上させる基礎をなしうると考えられる。ただし、上記のようなルール推進戦略が成果を上げるとの保証はないし、ルールが成立した後も違反行為を抑止しなければならないので、常に広範にわたる抑止の体系を整備していくことは不可欠となる。それでもルール推進戦略をとるべきなのは、前述した他の代替的な戦略よりも、国際秩序に新興国を統合して安定化させる可能性が高いからである。

以上の考え方に立って、第3章の提言においては、次のようなアプローチに基づいて台頭する大国や現状打破的傾向を見せる中小国への対応を導くことにした。すなわち、①日本の利益を害しうる相手国の行動を抑止しつつ、②対外行動と国内統治に関する既存の規範の受諾・履行や、新たな国際ルールの策定交渉への参加を求め、③相手国が関係規範の受諾や新たな国際ルールの策定に応じる場合には、その社会経済改革を支援したり、安全保障上の懸念を手当てするような国際協力を提供し、④それを拒否する、あるいは既存の規範に違反する重大な行為をとるような場合には、圧力をかけ、要すれば封じ込めに動く、というアプローチである。ここで強調しておきたいのは、新たな国際ルールの策定する際には、台頭する国家の正統な利益が考慮されるということである。他方、台頭する国家は、すでに広く各国に普及している規範を受け入れ、それに伴って応分の負担（国内の改革）を負わなければならないが、そこから発生する負担は、先進国が経済援助を含む国際協力を通じて軽減することが想定されている。こうした一連の取り組みは、台頭する新興諸国家と先進国の双方が、パワー・シフトとグローバル化が進行する中で「ルールに依拠した正統な国際秩序」を構築するためのコストを分かち合い、そこから生まれる安定した国際秩序というなものにも代えがたい利益を得るための営みにほかならないのである。

<三位一体の安全保障戦略>



このルール推進戦略は、国際秩序を支える既存の一般的な国際ルールや規範を遵守する国家による連携が必要となるので、安全保障上の課題には、二国間、三国間、多国間のアプローチを組み合わせた取り組みが必要不可欠となる。したがって、本報告書では各種の国際機関やグローバル・ガバナンスの諸制度について詳細な議論を展開しないものの、これらの場で具体的な国際ルールについての交渉が繰り広げられるとの想定に立っている。

日本はルール推進戦略の実施にあたって主導的な役割を果たすべきであり、ルール推進こそが、パワー・シフトとグローバル化の世界に生きる日本のアイデンティティの核心をなすものである、というのが我々の考えである。日本は、同種の戦略が求められていることを現状維持を志向する他の諸国にも理解させ、そうすることによって台頭国と先進国との間に苛酷な戦略的対立が発生するのを回避する可能性を少しでも高めるべきなのである。

以下の各章では、次のようなステップを示すことにしたい。

第1章では、日本の死活圏と特に戦略的水平線を可視化する。(詳細なデータは「附録1」参照)

第2章では、日本の死活圏と戦略的水平線に現に及んでいる危険、あるいは今後及ぶと考えられる潜在的危険をシナリオとして特定し、それらを「日本の利益への影響度」という観点から評価して分類する。(シナリオの要旨は「附録2」参照)

第3章では、優先的に取り組むべき安全保障上の課題について、政策を提言する。

終章では、「防衛」、「日米同盟・第三国との安全保障協力」、「外交・開発援助」という三つの手段別に、日本政府が優先的に取り組むべきイニシアティブをまとめ、最後に日本の国家安全保障戦略の指導概念を改めて定義する。

第1章 日本の死活圏と戦略的水平線

日本の国家安全保障上の課題を優先順位付けするうえでの最初のステップは、国際安全保障と国家安全保障とを区別するための概念上の枠組みを用意することである。

一般的に日本の国益は、日本人の生命と財産、政治的及び経済的自由、そして生活様式を最低限含むとみることができる。これら一般的な利益をすべて具体化して包括的に列挙することはほぼ不可能であるので、本プロジェクトの目的のために、我々は国益をある程度具体化するための簡素な概念上の枠組みを構築した。

日本はその国土の地理的特徴ゆえに、外国から海によって物理的に隔てられてはいるものの、その発展と繁栄を諸外国との経済的な関係に大いに依存していることから、日本の「国家的利益」は、領土に留まらず、広く海外にも分布している。本プロジェクトでは「国家的利益」を、①日本の主権が及ぶ領土と、主権的権利が及ぶ排他的経済水域および大陸棚からなる「**死活圏(vital zone)**」と、②日本がモノ・カネ・エネルギーの面で緊密な関係を有する諸外国およびそれら諸外国と日本本土とを結ぶシーレーンで構成される「**戦略的水平線 (strategic horizon)**」の二つに分けることにした。

日本の国家安全保障戦略の目的は、死活圏における領土の一体性および主権的権利保全、ならびに日本の存立に不可欠な戦略的水平線における重要利益の保護にある。日本が多様な外交政策と安全保障上のイニシアティブを取るべきことは明らかであるが、国家安全保障戦略の中心は日本固有の国家的利益の保全におかれるべきである。

次ページの地図(ホライズンマップ)は、日本の戦略的利益の地理的分布を表している。日本にとって高い戦略的価値を持つのは次の諸地域である：(1)アメリカ、(2)中国、(3)ペルシャ湾岸地域、(4)オーストラリア、(5)東南アジア、(6)西ヨーロッパ、(7)韓国・台湾、(8)インド、(9)シーレーン(NOTE 1参照)、(10)グローバル・コモンス(NOTE 2参照)。

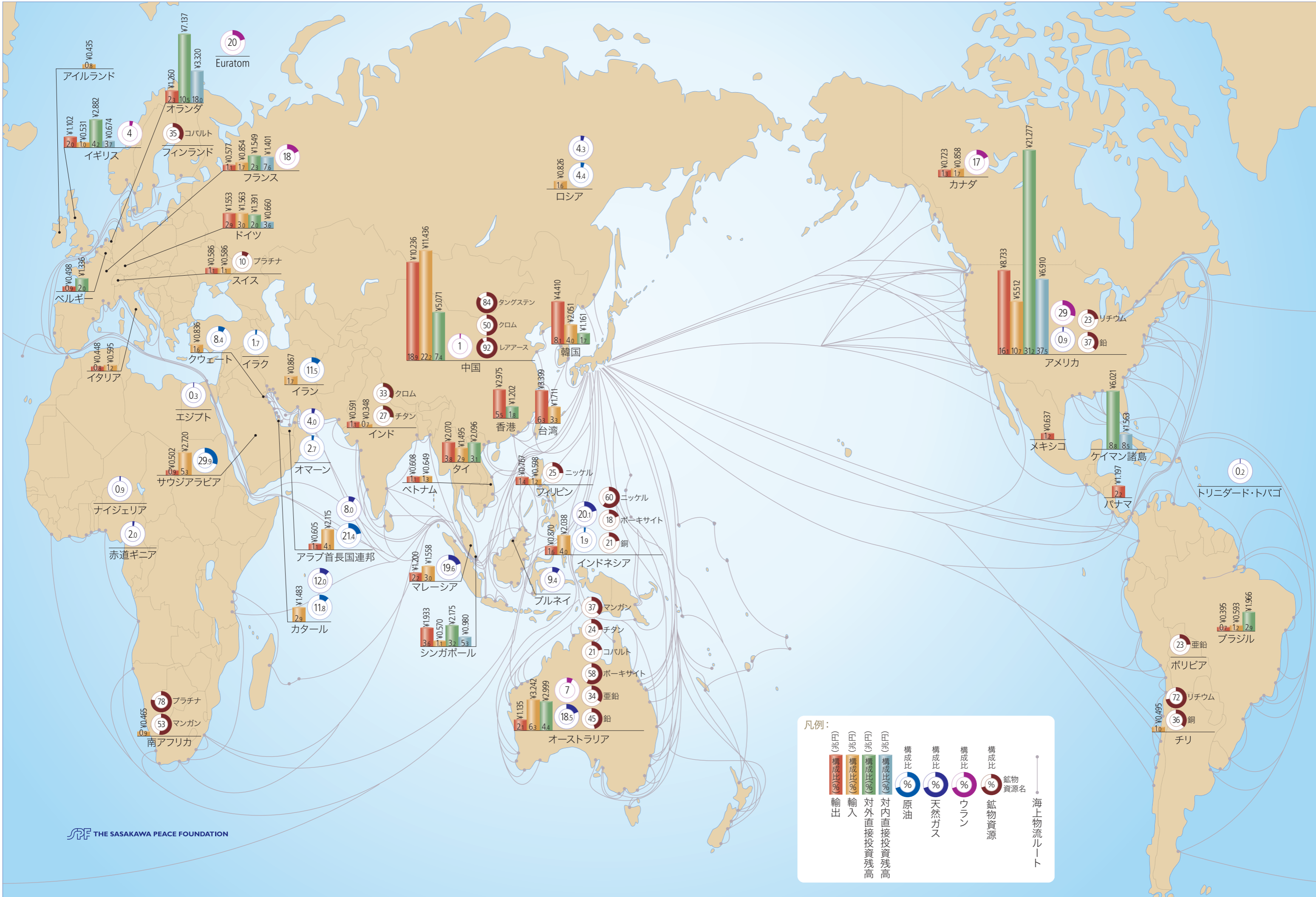
※各地域の日本にとっての重要性の詳細は「附録1」を参照

「ホライズン・マップ」

次頁の地図(ホライズン・マップ)は、日本の戦略的利益の地理的な分布を可視化することを目的として、研究会が作成したものです。

【データ出典】

1. 「日本の輸出・輸入先：主要国別財貿易額とシェア」
『財務省貿易統計』2009年データより研究会が作成。
2. 「日本の対外直接投資・日本への対内直接投資：主要国別残高とシェア」
『日本銀行国際収支統計』2009年末データより研究会が作成。
3. 「日本のエネルギー資源の輸入先：3資源の主要国別構成比」
 - 原油：『資源・エネルギー統計年報』(経済産業省経済産業政策局統計部)を元に研究会で作成。データは2009年のものを使用。
 - 天然ガス(液化天然ガス)：『日本貿易統計データベース(JETRO)』等を元に研究会で作成。データは2009年のものを使用。
 - ウラン：日本が保有するウランの国籍別区分データ。天然ウラン、劣化ウラン、濃縮ウランの総量。二国間原子力協定の対象となる量を計上し、複数国籍のものは、各国籍区分に重複計上。文部科学省『我が国における保障措置に係る核燃料物資量一覧』を元に研究会で作成。2009年末現在のデータを使用。
4. 「日本の鉱物資源の輸入先：13資源別の上位2か国とシェア」
『財務省貿易統計』2009年データより研究会が作成。(タングステンについては石油天然ガス・金属鉱物資源機構『鉱物資源マテリアルフロー2009』に基づく2008年データ)
5. 「海上物流ルート」
(社)日本船主協会『Shipping Now』13-14ページを参考に研究会で作成。



日本の輸出・輸入先
— 主要国別財貿易額とシェア —

日本の対外直接投資・日本への対内直接投資
— 主要国別残高とシェア —

日本のエネルギー資源の輸入先
— 3資源の主要国別シェア —

日本の鉱物資源の輸入先
— 13資源別の上位2か国とシェア —

海上物流ルート

NOTE 1: 日本のシーレーン

日本の死活圏と戦略的水平線は、シーレーン（海上交通路）でつながっている。日本の輸送活動に目を向ければ、海上貿易量は約9億4999万トン（世界の約14%）で、国際貨物の金額ベースで約71%、重量ベースで約99%が海上輸送を利用している。日本は食料品の約60%とエネルギーの約90%を海路による輸入に頼っている。地域別海上輸送量をみれば、アジアが30.8%、太平洋州が25%、中東が24.5%で、以下北米7.6%、中南米5.9%、欧州4.2%、アフリカ2%と続く。アジア太平洋地域が日本の貿易量の半分以上を占める一方、石油資源に関しては中東に圧倒的に依存している。このため、西太平洋から北インド洋にかけて、日本にとっては“海の生命線”ともいえる極めて重要なシーレーンが走っている。船舶1隻ごとにシーレーンがあるが、実際には多くの船舶は特定の海域を航行している。日本の「海の生命線」は、中東の産油国が面するペルシャ湾に始まって南アジア海域、東南アジア海域、そして日本周辺の北東アジア海域に大別され、それぞれ異なる安全保障環境を抱えている。日本は石油の約90%を中東から輸入している。イメージとしては中東から日本に至るシーレーンに常に90隻の日本関係のタンカーが列をなしていることになる。

ペルシャ湾は日本のシーレーンの起点であり、中東からの石油のほとんどはホルムズ海峡を通過して日本に運ばれる。日本関連タンカーのホルムズ海峡通過数は、一日平均3.5隻である。ホルムズ海峡には海上の代替ルートが存在せず、まさに日本経済の「首根っこ」と呼ぶにふさわしい。

南アジア海域は、今日すでに対テロ戦争の最前線であり、同海域ではアメリカに加え、近年インドが存在感を示している。インドはインド洋海軍シンポジウム（IONS）等のイニシアティブの先頭に立っている。一方中国も、インド洋に面した国々において、商業用港湾の開発に力を入れている。インド洋は、印中の経済発展に伴い、エネルギー資源の輸送路として一層重要性を増すことが予想される。また近年、大量破壊兵器の拡散に加え、麻薬密輸と海賊にからむ事案が急増しており、非国家主体による国境を越えた活動が増加している。

東南アジア海域には、西太平洋とインド洋を結ぶ要衝であるシンガポール・マラッカ海峡が存在する。この海域は古くから海上交通が活発であるが、緊急時にはロンボク海峡などの代替ルートが利用可能であるというのが特徴である。航行の安全及び海賊対策を中心とする安全保障上の枠組みも発展している。また、南シナ海では領土・境界紛争、資源獲得競争に加え、海賊の出没が海洋安全保障にかかわる問題を引き起こしており、これらが航行の安全と自由を阻害する懸念が生じている。とりわけ中国が西沙諸島や南沙諸島の領有権を主張し、南シナ海の実に約8割に及ぶ海域に「U字型」の線を引いて管轄権を行使しつつあり、フィリピン、ベトナム、インドネシア、ブルネイ、マレーシアといった沿岸国やオーストラリア、アメリカと対立している。

北東アジアには、東京・グアム・台湾を囲む三角海域（TGT三角海域）という、日本の死活圏と重なる日本の命運をコントロールしているとも言える極めて重要な海域が存在する。TGT海域は、日本のほぼすべてのシーレーンが収束するという経済上の重要性を帯びているだけでなく、自衛隊の海洋・航空上の拠点やアメリカ軍の戦略拠点（日本本土、グアム、沖縄）を含んでおり、軍事上もアメリカ軍が東アジアに戦力を投入するための「海上橋頭堡」の役割を果たしている。同時に中国は、外国軍によるこの海域・基地へのアクセスを阻みうる戦力の整備を進めており、米中がともに軍力を展開し、互いを牽制し合う海域となりつつある。

NOTE 2 : グローバル・コモンズ

海洋、空、宇宙、サイバー空間は、グローバル・コモンズ(地球規模公共空間)としてグローバル経済・社会を支えている。わが国の発展は、海洋のみに依存しているわけではない。たとえば国際民間航空は、年間22億人の旅客と、価格ベースで国際貿易の35%に当たる物資を運んでいる。また宇宙空間は、通信や調査・探査のためのプラットフォームの場を提供し、サイバー空間は情報の伝達と共有という、あらゆる営みにいまや欠かすことのできない重大な役割を果たすようになっている。つまり、これらグローバル・コモンズの自由で公正な利用の担保が、国際秩序の維持とグローバル経済のさらなる発展にとって不可欠となっている。

経済のグローバル化は、世界の一体化を進める一方で、最新の軍事技術の拡散にもつながっており、今では多くの国家そして非国家主体がグローバル・コモンズにアクセスできるようになった。明らかに、アメリカ一国だけでグローバル・コモンズの支配と安定を図ることは困難である。アメリカはグローバル・コモンズを支配する主要な位置を占めてはいるが、その圧倒的な支配力は各レベルで崩れつつあり、この傾向が今後20年に渡って一層明白となるのは間違いない。アメリカの海軍力と西太平洋における海上プレゼンスの相対的低下(さらにはありうべき絶対的低下)がより不安定なアジア秩序の予兆となる可能性がある。

戦略的水平線の変容

1. 世界経済の動向と日本の貿易・投資パターンの変化

ここ数十年の間に世界経済に占めるアジア等の新興国の比重は大きく高まった。新興国の多くは高い経済成長率を保っており、今後数十年に渡っても経済の比重は先進国から新興国へ、地理的には欧米からアジアへと移る蓋然性は高い。これに伴い、日本の輸出入や海外直接投資の相手としてもアジアを中心とする新興国の比重は高まると考えられる。

将来のGDPの予測は困難であるが、大まかな傾向を把握するために、各国の最近の経済成長率のトレンドが持続するものと仮定して将来のGDPを予測した²。もちろん実際の各国の経済成長のペースは一定ではなく、国内に大きな社会経済的混乱が生じる場合には成長率は低下し、マイナス成長となる場合さえあり得る。さらに、このような要因がなくとも、中国を含む新興国の経済成長は、世界的な技術フロンティアに近づくことによる技術進歩の鈍化、高齢化に伴う貯蓄率の低下による資本蓄積の鈍化等により、先進国より速いペースで成長は続けるものの、現在のペースを維持することは困難とみられる。ここではこうした影響を一切捨象して機械的な予測を行っているので、中国等のGDPの予測は過大である可能性が高いことに注意願いたい。

このような留保条件を前提に置いてこの予測をみると、2030年にGDPが高い国は順に中国、アメリカ、インド、ロシア、日本、ブラジル、ドイツ等であり、これら7か国は購買力平価ベースで世界GDPの64%を占める。世界GDPの8割以上を占める上位21か国のうち、世界GDPに占める比率が現在よりも増加するのは中国(2010年の19.8%から2030年の33.5%に増加)、インド(5.5%から8.6%に増加)、ナイジェリア(0.5%から0.8%に増加)であ

² IMF World Economic Outlook databaseの1995-2016年(一部の例外を除き2010年以降は予測)にかけての各国のGDP(名目国際ドル、購買力平価ベース)の時系列から各国のGDPのトレンドを導出し、外挿法により将来のGDPを予測した。

る³。このほかロシア、ブラジル、韓国、インドネシア、トルコ、台湾、イランもランキング上の順位は上げている。順位を下げているのはアメリカ、日本、ドイツ、イギリス、フランス、スペイン、イタリア、オーストラリアの先進諸国である。

また、各国間の貿易量は「重力モデル (gravity model)」である程度説明できる⁴。最近の日本と各国間の貿易データから重力モデルのパラメータを推定し、前述のGDPの予測値を当てはめて将来の輸出入額を予測してみた⁵。なお、GDP予測についての前述の問題から、これらを用いた輸出入額の予測も過大になっている可能性が高いことを指摘しておきたい。この予測によると、日本の主要輸出先は2030年にも上位から中国、アメリカ、韓国、台湾、シンガポール、香港等と、現在とあまり変わらないが、中国が占める比率が20%から45%へと大きく拡大すると予測される。一方、主要輸入先は中国、カタール、アメリカ、韓国、インドネシア、台湾、マレーシア等と予測される。ここでも中国が占める比率は23%から48%に増加すると予測される⁶。新興国の経済成長やこれら諸国との貿易の伸びの予測が過大であるとの留保を考慮したとしても、傾向としては輸出入とも新興国の比重が高まり、中でも中国の比重が大きく増加すると考えられる。なお、各国間の直接投資の流れもある程度は重力モデルで説明できる。ここで結論だけ述べれば、GDPが大きく伸びると考えられる新興国への直接投資が大きく増加すると考えられる。

2. エネルギー資源産出の動向と日本のエネルギー供給源の変化

2011年3月の福島第一原子力発電所の事故発生により、日本の原子力政策は抜本的な見直しを迫られることになった。現時点で、近未来における日本の一次エネルギーに占める原子力発電の割合を正確に予測することは非常に困難である(2008年現在で、日本の電力の24%は原発によっていた)。同時に、代替エネルギー源として期待の高まりつつある、再生可能エネルギーについては、開発コスト、経済コスト等の問題を踏まえれば、シェアの拡大には相当程度の時間を要するであろう。

当座、原発の将来について見通しが立たない現在、注目を集めているのが、ガス火力発電の促進である。日本の場合、それはLNG(液化天然ガス)輸入の増大を意味する⁷。その影響については現在、世界中のアナリストたちの間で、2010年代半ば頃に国際天然ガス市場におけるLNGの供給不足(supply crunch)が生じるのか、論争が生じている。

しかしながら、現時点までに停止した原発の影響によって生じた追加供給量を確保できるかどうかについて、日本の買主間で深刻な懸念は広がっていない。その背景には、スポット市場の余力、既存の長期契約枠組みの活用(各々の契約には通常、単年ベースで一定少量の増減を認める内容が含まれる)、特に世界最大のLNG供給国となったカタールの輸出余力、2010年代半ばから日本企業も参画する西オーストラリアやインドネシアでの新規大型プロジェクトの竣工等の理由がある。さらに、中長期的には、ロシアからのLNG輸入を増やすことや北アメリカからの輸入を開始する可能性についても議論が開始されている。

将来の国際天然ガス市場に関しては、アメリカで2009年から始まったいわゆるシェールガス革命の余波がど

³ 2030年に中国が世界GDPが占める比率の予測は、Citigroup (“Global Growth Generators: Moving beyond ‘Emerging Markets’ and ‘BRIC’”, *Citigroup Global Markets Global Economics View*, 21 February 2011)は21.4%, Goldman Sachs (“EM Equity in Two Decades: A Changing Landscape,” *Goldman Sachs Global Economics Paper No. 204*, 2010)は23.0%, Angus Maddison (*Contours of the World Economy 1-2030: Essays in Macro-Economic History*, Oxford: Oxford University Press, 2007)は23.8%, Andrew Mold (“Maddison’s forecasts revisited: What will the world look like in 2030?,” *VoxEU.org*, 24 October 2010)は28.2%、内閣府(『世界経済の潮流2010 I』)は30.2%としている。またRobert W. Fogel (“Capitalism and democracy in 2040,” *Daedalus*, 136, 87-95, 2007; “\$123,000,000,000,000,” *Foreign Policy*, January/February 2010)による中国の経済成長率の予測を用いるとこの比率は31.7%となる。なお、これらのうちGoldman Sachsのみ市場為替レートをを用いており、他は購買力平価を用いている。

⁴ 重力モデルによれば、貿易量は、輸出国のGDPや輸入国のGDPが高いほど大きく、距離、関税、主要言語の差異といった貿易阻害要因が小さいほど大きい。

⁵ IMF Direction of Trade databaseの1995-2010年の日本・各国間の輸出入額のパネルデータを用いた。各国の輸出額の対数値をその年のその国のGDPの対数値と日本のGDPの対数値と国ダミー変数で説明する固定効果モデルの推定を行った。輸入額についても同様の推定を行った。

⁶ ただし、重力モデルは、ある国のGDPが増加するとその国で生産される財の多様性が増加し、これによりその国からの輸出が増加することを前提としているが、実際には、経済規模が非常に大きくなると、さらなるGDPの増加はさほどの多様性の増加をもたらさない可能性がある。この面でも、われわれの機械的な予測は、中国からの輸入を過大に評価している可能性が高い。

⁷ 同時に、天然ガス需要の相対的増加についても、日本のエネルギー需要全体が今後次第に減速していく傾向にあるなかでの増加という視点も重要である。

こまで続くのかという問題によっても、大きく左右されよう。また、中国や欧州等においても、シェールガスの埋蔵量調査は進んでいるが、仮に相当量が確認されたとしても、それをアメリカと同じ様に開発できるのか否かという問題が残る⁸。

3. 北極海をめぐる動向

北極海の海水の面積を1980年代から観測している米国雪氷データセンターによれば、2000年までは夏期の海水面積の平均は約750万平方キロメートルで、総面積950万平方キロメートルの北極海は夏期でもその8割ほどが氷に覆われていた。しかし、2000年代に入って海水の縮小が進み、2007年9月には425万平方キロメートルと観測史上最小を記録した⁹。この現象は、利用可能な天然資源と新たなシーレーンが出現する可能性をもたらしている。

北極海に眠る資源の利用をめぐることは、北極圏の5カ国(カナダ、デンマーク、アメリカ、ノルウェー、ロシア)が「新冷戦」ともなりうる角逐を回避できるか定かではない。アメリカ以外の4カ国は国連海洋法条約に加入しているが、軍事活動の増加、過剰な権利主張、自己中心的なナショナリズムが、地域全体の法の支配を脅かしている状況がある。アメリカ地質調査所の調査は、北極圏には900億バレルの原油と、500億立方メートルの天然ガスが眠っているとしている¹⁰。そうだとすれば、地球全体の原油の7%、天然ガスの25%がこの地域に存在することになる。

海水の縮小は資源へのアクセスを可能にするだけではない。北極航路は、従来のスエズ・パナマ運河を通る航路を大幅に短縮し、新たなシーレーンの一つとなる可能性がある。ロシア側の北極海航路を通れば、ハンブルク・横浜間の距離はスエズ運河を通る航路より40%(5000海里)軽減され、航海期間も1週間短縮される。また、カナダ側の北西航路を通れば、ロッテルダムとシアトルの距離は通航に時間がかかるパナマ運河を通る航路より2000海里短縮される。

北極航路が開通すれば、世界の物流に大きな変化が起こるだろう。ヨーロッパとアジアを結ぶ貿易が北極海を通じて行われ、ヨーロッパの商品が中国市場にこれまでよりも多く流れ込むことも予想される。アメリカは、すでにアリューシャン列島のアダク島を物流のハブとするコンテナルートの検討を始めている。遠くない将来、このアダク島が「北方のシンガポール」となる日が来るかもしれない。また、もし北極海が新たな「ペルシャ湾」となれば、エネルギー資源がそこから日本や中国、韓国、その他アジアの新興国に運ばれるようになるだろう¹¹。

⁸ アメリカ・エネルギー省がAnnual Energy Outlook 2011で予測したように、シェールガスが国内天然ガス生産に占める割合が2009年の16%から2035年に47%まで高まるのか否かについては、環境汚染等の問題から疑問視する見方も少なくない。

⁹ 北極海の海水についてのデータに関しては次を参照：National Snow and Ice Data Center, "Arctic Sea Ice News and Analysis," <http://nsidc.org/arcticseaicenews/>.

¹⁰ US Geological Survey, "USGS Release: 90 Billion Barrels of Oil and 1.670 Trillion Cubic Feet of Natural Gas Assessed in the Arctic (7/23/2008 1:00:00 PM)," <http://www.usgs.gov/newsroom/article.asp?ID=1980>.

¹¹ アメリカの国家情報会議は2025年の世界情勢を予測し、北極海が開放されれば、日本、韓国、中国が最も恩恵を被ると予測している。事実、中国と韓国はいち早く北極の利害関係国から成る北極評議会にオブザーバー参加を申請し、2008年には両国間で共同研究を行うことで合意し、合同調査を行っている。特に中国は、2009年以降すでに北極海航路を通じて鉄鉱石やガス・コンデンセートの輸入を始めている。日本は北極評議会へのオブザーバー参加も認められず、政府がようやくタスクフォースを設置したばかりである。日本が持つ造船、砕氷、資源開発技術は北極海の開発に大きく貢献し得るし、航路や資源から恩恵を被ることも可能である。日本は国を挙げて北極海問題に取り組み、関係各国との協力を深めるべきであろう。

第2章 日本の安全保障上の利益に対する危険

前章では日本の死活圏、戦略的水平線を特定したが、本章ではこれらの安全保障上の利益に現に及んでいる、あるいは今後及びうる危険を検討する。また、安全保障上の課題を優先順位付けすべく、外部の専門家の意見を聴取しながらこれらの危険を評価した結果をまとめた。

日本の死活圏、戦略的水平線に対して直接的な危険を及ぼし得る危険を特定するために、本プロジェクト・チームは、①まず国際システムにおける戦略的潮流を分析した（第1節）。そして、②これらの危険がどのように生起するか、より具体的なイメージを得るためにシナリオを作成し（シナリオの概略は「附録2」を参照）、そのうえで、③現に発生している、あるいは今後発生しうると考えられる危険を、「日本の利益に対するインパクト」の度合いに応じて分類した（第2節）。

シナリオの作成にあたっては、ある主体を日本の利益に危険を及ぼす行動へと駆り立てる動機を生み出すような、国際システムの構造的な条件を「**基層要因**」として特定し、そのうえで、具体的な行動の直接の契機となる偶発的な事象を「**媒介要因**」として仮定した。本プロジェクトでは、これら基層要因と媒介要因が交差することによって各種の危険な事態や行動が生起するものと想定している。

多様な潜在的脅威が日本にどのような影響を及ぼすのか、その判断にあたっては、評価者が個人的な経験に基づいて複数の要因を主観的に評価せざるを得ないのと言うまでもない¹²。それゆえ我々は、広く国内外の安全保障専門家に質問票を配布したり、個別に意見を直接聴取したりして、よりバランスのとれたシナリオの評価を行うことに努めた。

1. 世界における戦略的潮流

本プロジェクトで特定したのは、次の戦略的潮流である。すなわち、①パワー・シフト、②暴力的トランスナショナル・アクターの存続、③エネルギー・鉱物資源・食糧をめぐる争いの激化、④脆弱国家の動揺、⑤ナショナリズムの高揚、である。現実の世界においては、これらの諸要素が複合的に交錯していく中で、偶発的ないし突発的な事態と複雑に絡み合いながら様々な現象が発生することになる。また、これら潮流の背景には、グローバル化の進展による交流の増大が存在することは言を俟たない。

(1) パワー・シフト—「統合」と「競合」

世界経済におけるパワー・シフト

今後10～20年先までの世界経済の将来を見通したとき、先進国から成長のエンジンたる新興国へのパワー・シフトを予測する向きが強い。グローバル金融危機によるBRICs経済への打撃は先進国より軽く、これら諸国は2020年までに市場レート・ベースで見ても世界経済成長の49%を牽引し、2027年には中国経済がアメリカに、インドが日本にそれぞれ追いつき、2032年までにBRICs諸国のGDPがG-7諸国のそれに比肩するとの予

¹² 日本に対するインパクトの度合いを評価するにあたっては、以下の条件のときに具現化された脅威が日本に高いインパクトを与えるとの前提をとっている。①大量の被害者を発生させる場合。②日本にとって戦略的価値の高い国や地域に対して深刻な悪影響を及ぼす場合。③日本の主権、および主権に関わる権利に直接的に影響を与える場合。

測もある¹³。米ドルと並びユーロと人民元の三通貨体制への移行も予見されている¹⁴。もちろん、都市経済と農村経済の格差、都市における格差、成長へのボトルネックとなる資源、エネルギー、環境問題を考慮すれば、単線的な発展予測を疑う悲観論にも一理ある。新興国経済の成長が鈍化する、または一部の国家の統治体制が動揺するシナリオも検討する必要があるだろう。

このような世界経済におけるパワー・シフトの底流には、言うまでもなくグローバル化の進行がある。科学技術はより早く、また時により容易に、先進国から新興国に拡散し、個人や企業といった非国家主体は、今後存在感を増していくと見込まれる。また、市民社会の活動が国境を越えやすくなれば、ヒト・モノ・カネ・情報の移動は加速しながら拡散し、各国の社会間の結びつきも強まっていくだろう。

こうした一連の流れが国家間のパワー・シフトと秩序の変動、各国の対外政策の変化を生み出すので、今後も国際政治の主要な趨勢を規定し続けていくと思われる。

中国の軍備増強と政治的影響力の拡大

成長著しい新興国は、アジアに集中している。世界はまさに、アジアの「再興」ともいうべき、歴史的な転換点に差し掛かっている。それは軍事的、政治的なパワーの登場をも意味する可能性がある。

中国の国防予算は、2020年に日本の防衛費の6.5倍、2030年には12.7倍に達する可能性がある。アメリカの国防予算の削減ペースにもよるが、中国の国防予算が2030年までにアメリカに追いつく潜在的な可能性もある¹⁵。膨張する軍事予算によって中国は核保有数を増やし、航空戦力も着実に増強している。今後10～20年のうちに人民解放軍の軍事技術を含む総合的な軍事力がアメリカを追い抜くことはないが、いわゆる「接近阻止・領域拒否(A2/AD)」能力を増強させれば、中国は沿岸防衛を確かなものとするのみならず、政治的影響力も増大させることができる。中国海軍は、インド洋における活動を徐々に活発化させようとしており、潜水艦の活動範囲も広げている模様である。中国の活発な軍事外交は、人民解放軍の強靱さを中小国にみせつけている。

総じて言えば、中国の軍事力の増大は、政治的影響力の獲得につながりつつあり、人民解放軍のみならず、中国政府指導部も自信を深めつつある。中国以外の関係各国が政治的利益を追求し、政治的影響力の拡大を追求すれば、それらの国々の間に角逐が生まれ、現状を変更するための低烈度の一方的行動が発生する可能性は高まる。加えて、それに対応するアメリカ及び地域各国の軍事活動が活発化すれば、偶発的な衝突の危険や、制裁行動の応酬が散発する事態も危惧されることとなるだろう。

アメリカの相対的な減退と対外関与姿勢の変化

アメリカ政府が効果的な経済・財政政策を実施し、経済の再生に成功すれば、アメリカ社会は引き続き繁栄し、イノベーションと成長は維持されるだろう。しかし、世界経済におけるパワー・シフトが、第二次世界大戦後にアメリカを中心として組み上げられてきた自由で開放的な国際秩序に一定の変容を強いることも確かだ。世界におけるアメリカの優位は、かつてほどの水準を保てなくなり、それを政治的な影響力に十分に転化させるのが難しい状況が生まれるかもしれない。アメリカに代わって国際公共財を提供する覇権国が登場するとは考えにくく、むしろ経済や金融、環境などの分野における国家間の合意形成が困難となり、「運転席」に特定のプレイヤーが存在しない世界が到来することが懸念される。たとえ合意がみられたとしても、アメリカ及び世界の経済、社会を左右する合意において、新興国が占める「中枢性」が増しているだろう。また世界経済フォーラムや同種のフォーラムなどが引き続き発展し、企業経営者たちのルール形成に果たす役割も次第に増大していくと思われる。

政府支出、規制、負担感の大きい税制が民間投資を抑制し、景気回復を鈍化させており、増大する社会保障

¹³ Goldman Sachs, "The N-11: More than an Acronym," Global Economic Paper, No. 153 (March 28, 2007)。購買力平価ベースで見るとBRICs諸国の成長は一層はっきりした形で表れる。本報告書第1章では購買力平価ベースを用いている。

¹⁴ World Bank, "Global Developmental Horizon 2011: Multipolarity: The New Global Economy," (2011)。

¹⁵ 東京財団「アジアの安全保障」プロジェクト「日本の対中安全保障戦略：パワー・シフト時代の『統合』・『バランス』・『抑止』の追求」(2011年)。

予算などにより、同時多発テロ以後に膨張した軍事予算は維持し得ないという認識が、アメリカ国内において支持を集めつつある。対外的な危機感が明確な形で再びアメリカ国内で共有されなければ、国防予算に対する削減圧力は今後ますます強まり、健全な社会とはなにか、軍事力の役割とはいかにあるべきかについての議論が紛糾することもあるだろう。軍事力だけでなく、それを開発援助や外交といった手段と適切に組み合わせるべき、との主張に対してもいっそうの支持が集まるだろう。

もちろん、一部のきわめて保守的な、またはリベラルな政治家が内向きの姿勢をとっているわけであるが、アメリカが純粋な孤立主義に回帰するとは考え難い。指導国としての地位を保つ意志そのものに揺らぎは感じられないが、アフガニスタン、またリビア問題での対応にみられるように、パートナー国への「負担シフト」の傾向は顕著となりつつある。アメリカは、地域紛争に軍事的に関与することについて、今後慎重になると見込まれる。また、前方展開していた戦力を後退させるべきとする、いわゆるオフショア・バランスの戦略¹⁶を念頭に、海軍力と空軍力、長射程の打撃力に重きを置くべきとする意見も徐々に増しつつある様子である。先進諸国は押し並べて社会保障費の増大による財政逼迫のなかにあるが、今後アメリカは他の先進国に対して、国際問題の解決に貢献するよう圧力を強めてくることも予想される。

ただしアメリカは、新興国が政治的影響力を拡大し、その周辺国が戦略的に迎合していくことや、また特定の問題をめぐる妥協によって全般的なアメリカの指導力が停滞しているという認識を生み、それがさらなる新興国の挑戦を招くことを恐れるだろう。このためアメリカは、今後ともパワー・シフトが顕著なアジアの同盟国とパートナー国へのコミットメントを堅持すると考えられる。アジアではパートナーシップの強化、アメリカ海空軍が随時アクセス可能な戦力投射拠点の拡大、戦略的な視点に立った開発援助を強化すると考えられる。なお、アジア諸国は中国との経済的な相互依存関係を増すので、米中いずれか一方に傾斜するような対外戦略を選択しづらくなっていくと思われる。

(2) 暴力的トランスナショナル・アクターの存続

国際テロリズム、海賊、国際的犯罪ネットワークの存在と成長は、今後10～20年間に於いて、日本の死活圏、戦略的水平線における利益を直接的に脅かす。また、その温床となりうる破綻国家への対応も国際安全保障の中心的なアジェンダであり続けるだろう。ウサマ・ビン・ラディン殺害後もアル・カーイダ・ネットワークは当面暴力活動を弱めるとは見られていない。指導者となったザワヒリのもとで組織を引き締めて活動を継続し、また協力するアル・カーイダのフランチャイズは協力を誓っている。アフガニスタン、パキスタンでの活動に加え、欧州における過激派の増大、ソマリア、東南アジアでの活動の継続が見込まれる。なお、大量破壊兵器を利用したテロ攻撃が行われる可能性は低下しているとの見通しもあるが、その可能性がなくなったとはもちろん言いきれない。

「アラブの春」にみられる中東・北アフリカ地域における世俗・独裁政権の打倒と民主化をして、長期的にはアル・カーイダの影響力が減じるとの見方もあるが、他方で民主化移行の混乱のさなかでむしろそれが付け入る隙が生まれるという見解もある。また、今後アメリカのイラク及びアフガニスタンからの撤退が進めば、反米感情を背景にしたテロリズムの勢いが中東において弱まるかもしれないが、政情が安定しなければ、アル・カーイダや過激派の活動が増大する可能性も否定できない。そこに、アメリカ及び欧州における宗教過激派や同調者が結びつき、先進国でのテロリズムが今後も生じる可能性は残る。

また、特定の地域における安全保障環境が、テロリズムを契機に決定的に悪化する可能性もある。例えば、パキスタンのテロ組織が再びインドへの大規模テロ攻撃を行い、それがこれまで以上に熾烈な反応をインド国内で引き起こすことが考えられる。また、イラク国内におけるシーア派分子やヒズボラがイランとの結びつきを深め、イランが政治的影響力を発揮するためにそれらの組織のテロ活動を支援し、結果として中東情勢が混

¹⁶ 例えば次を参照。Christopher Layne, *Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940 to the Present*, Ithaka: Cornell University Press, 2006. 邦訳はクリストファー・レイン著、奥山真司訳『幻想の平和』、五月書房、2011年。

沌に陥る可能性もあるだろう。

さらに、極めて悪質なマルウェアを使用し、重要なインフラ施設の運用をかく乱するようなサイバーテロ行為も、新たな懸念となっている。サイバーテロによって引き起こされる損失の規模は当然攻撃対象によって異なるものの、送電システム、原子力発電関連施設、公共交通、金融取引ネットワーク、軍用ネットワーク、公衆衛生システム等への同時サイバーテロは深刻な損失を生み出す。サイバー空間における攻撃源は特定が極めて難しく、まさにそのようなサイバー空間特有の性質が、攻撃する側に大きな優位を与えている。特定の国家機関によるサイバー攻撃もあり得るが、テロリスト集団が今後10年から20年間のうちにそのような能力を獲得することもありうる。伝統的な抑止の概念は、電子空間における安全保障上の挑戦には、おそらく不十分であろう。

最後に、暴力的トランスナショナル・アクターとして、今後とも海賊の発生とその生存力に注目する必要がある。前章において指摘したように、海賊事件は増加しており、国際社会の対応に関わらず、海賊はインド洋西部と南シナ海などを中心に犯罪行為を継続している。非国家主体による脅威への取り組みとして、脆弱国家や破綻国家への各種援助の重要性は依然として高く、また海賊行為に対処するための軍事アセットの活用、法執行機関の能力向上が求められる状況が続くだろう。

なお、アメリカ本土に対する大規模テロ攻撃に関する見通しについては、「附録3-3」も参照。

(3) エネルギー、鉱物資源、食糧をめぐる争いの激化

新興国の政府にとって、自国の生産力を向上させ、また国民の生活水準を向上させることは、自らの国内的な正当性に直結する問題である。そのため、応分のエネルギー、鉱物資源を確保することが重要となり、それはエネルギー・資源ナショナリズムを新興国に生む結果となっている。エネルギー、及び素材となる鉱産物資源の価格の上昇傾向は今後も継続すると予想される。とりわけ、南シナ海における石油、天然ガス生産は有望とされている。中国のエネルギー関連の国有企業はエネルギー開発における権益確保にきわめて積極的であり、中国国内の政策論議における強硬路線を牽引する可能性が高い。その背景には、国際石油市場等が欧米の支配下にあるとの認識も作用していると考えられる。中国が市場調達ではなく、独自開発へ向かう誘因を下げる国際社会の取り組みが必要となる。

高まるエネルギー需要をみたと考えられてきた原子力発電は、福島第一原子力発電所の事故をうけ、より高いリスク管理が求められることになったと言える。ただし世界的にみると原子力発電の急速な整備を妨げるような状況は生まれておらず、中国もその例外ではない。しかし発電の原動力としての原子力の割合が相対的に減少し、それが天然ガスをはじめとする化石燃料の重要性を引き上げることはあり得るだろう。

また、新興国の中には人口が今後も急ピッチで増加する国家がある。エタノール燃料のために使用される穀物が今後急増し、また食肉消費も増大すると見込まれる中で、穀物生産は辛うじて需要を満たしているのが現状であり、不作や投機マネーの拡大などにより市場価格が急騰すれば、穀物を手に入れない人々が大量に発生する可能性がある。さらに、全般的に食糧価格が高まるなかで、違法操業によって漁業による利益を上げようとする行為が増加し、それが管轄権の主張が重なる海域における、法執行をめぐる二カ国間の紛争を増大させるリスクもある。

(4) 脆弱国家の動揺

2011年初頭にチュニジアから始まった、北アフリカ・中東における民主化の波、いわゆる「アラブの春」は、その担い手が若年層を中心としていることに特徴がある。ソーシャル・ネットワークにより運動が活発化したことは、コミュニケーション量の増大による政治運動の発生を示したが、運動の背景には食糧価格の高騰など民衆の抱える不満があった。これに加え、中長期的には同地域において人口の増加の一方で雇用の不足が予測されており、統治体制の不安定さ、民衆の生活の困窮が放置されれば、イスラム過激派の勢力が拡大する余地が生まれる。さらに、民主主義を既に実現している国家の統治体制の動揺も、東南アジア諸国においてみられる。タイやフィリピンでの政治的な混乱は、困難な利害調整が選挙によっても解決され得ない状況を示している。

国内で実効的支配を確立できない国家の多くは、国際的にも孤立しており、状況を打破すべく、国際的な規範やルールから一方的に逸脱したり、違反する行動を取る場合が多い。こうした国は、経済成長を実現できずに財政破綻に陥る可能性、指導者交代によって国内が内戦状態に陥る可能性、自然災害や感染症の蔓延などによって統治体制が著しく動揺し、国際社会の干渉や難民の発生を招く可能性がある。こうした場合、邦人、日本企業の保護、緊急の支援、難民の受け入れを、日本政府は負う必要が生まれる。

(5)ナショナリズムの高揚

経済的な相互依存が進展し、人の移動、交流が飛躍的に増大し、他の文化に関する情報もあふれ、またグローバリズム、地域主義の流れも強まっているが、アイデンティティのよりどころの一つとして、ナショナリズムの粘着性は依然として強い。

中国におけるナショナリズムは、国民及び海外に居住する中国人の間で強まる傾向にある。それらはネット空間における言説によって広く社会に行き渡りやすく、デモなど政治的行動にもつながっている。これらは政府が主導するというよりは大衆の自発的な行動によるところが大きく、むしろネット空間における活動は政府の規制を容易にすり抜けている。成長格差の存在や汚職体質といった社会的不満の告発はネット空間で多いが、ナショナリズムはそれらのはげ口として引き起こされていることに加え、隣国日本を厳しく見つめることで、愛憎が共存する自国に対して自らの道徳的な正しさを示そうとしているともいわれる。もちろん、ネット空間により世界の状況をつぶさに知ることが可能になることで、国境を越えた人間の連帯、憐憫の情も生まれているが、ネット空間の速報性のなかで人々の感情が容易に激高することも多く、それを制御しようとする政府にとって対外的な譲歩は困難なものとなる。

2. シナリオとその評価・分類

プロジェクト・チームは日本の死活圏と戦略的水平線に対して、現実には及んでいる、または今後及びうる危険の姿・形の特徴を浮かび上がらせるために、シナリオを作成した（各シナリオの概略は「附録2」に収録）。以下の表は、日本の死活圏と戦略的水平線内の国・地域に及ぶと想定した事態の一覧である。

日本(死活圏)	<ul style="list-style-type: none"> -韓国あるいは日本の船舶や島嶼への北朝鮮による低烈度攻撃 -日本本土への北朝鮮による高烈度の攻撃 -中国による東シナ海での一方的な資源開発 -日本の排他的経済水域での中国の法律戦¹⁷ -尖閣諸島に上陸した中国人活動家を「救出」する名目での中国当局による エスカレーション行動 -高致死率感染症の世界的流行
アメリカ	-アメリカ本土への大量破壊兵器とサイバー兵器を駆使した大規模テロ攻撃
ペルシャ湾岸地域	-イランを巡る核危機とホルムズ海峡における緊張の高まり
東南アジア	-中国による南シナ海における天然資源の一方的開発及び管轄権の行使
韓国	(-韓国あるいは日本の船舶や島嶼への北朝鮮による低烈度攻撃)
海上交通路/ グローバル・ コモンス	<ul style="list-style-type: none"> -インド洋、南シナ海における海賊行為の増加と激化 (-中国による南シナ海における天然資源の一方的開発及び管轄権の行使に伴う、南シナ海通過へのリスクの高まり) (-イランを巡る核危機、ホルムズ海峡における緊張の高まりに伴う、ホルムズ海峡通過へのリスクの高まり)

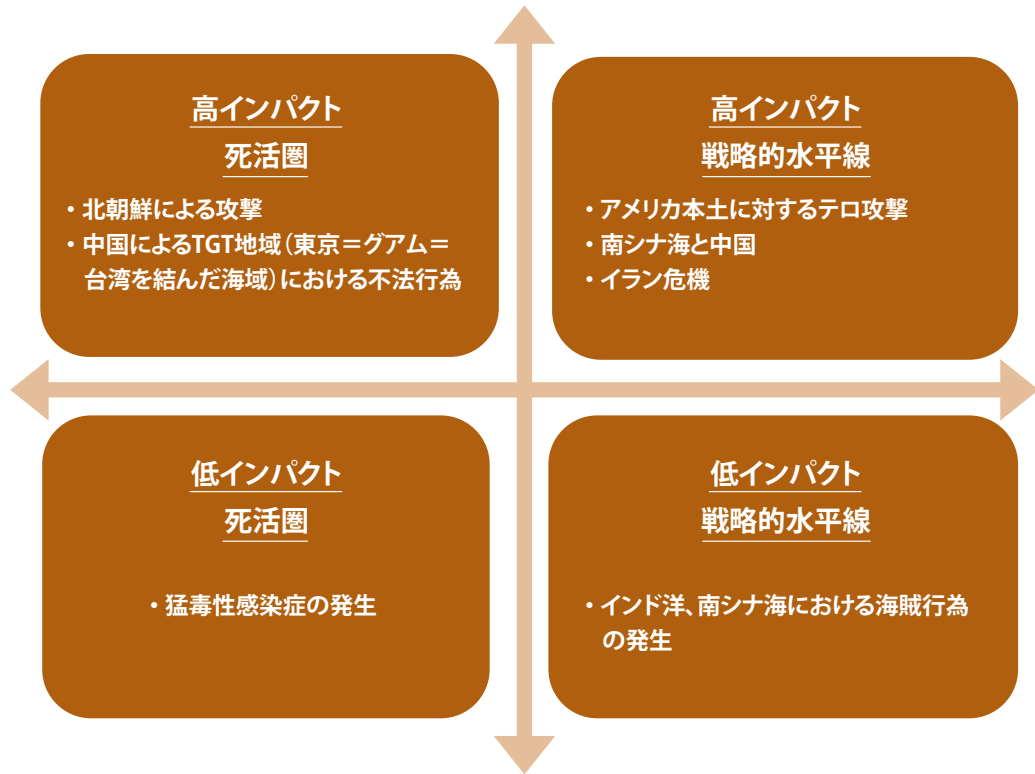
我々は、「附録2」に収録されているシナリオのストーリーが、叙述されている通りに発生すると主張しているわけではない。シナリオの目的は、①各種危険の姿・形を具体化し、②脅威となる特定の行動の背景をなす基層要因を指定することにある。こうした作業を行うことにより、ただ単に全般的な力の均衡を達成することのみを考慮した提言ではなく、取り組みの対象となる「主体」に加え、日本にとって問題となるその具体的な「行動」を念頭に置いた多面的な政策を提言することを可能とした。

シナリオを作成するにあたって、本プロジェクトでは、日本の安全保障専門家にシナリオとそれに関する質問票を送って見解を幅広く募り、シナリオを「日本へのインパクトの度合い」という観点から評価した¹⁸。そしてこの評価に基づいてシナリオを四つのカテゴリーに分類した。すなわち、①死活圏に及ぶ高インパクトのシナリオ、②戦略的水平線に及ぶ高インパクトのシナリオ、③死活圏に及ぶ低インパクトのシナリオ、④戦略的水平線への低インパクトのシナリオ、である。以下の図に、分類結果を示す。

¹⁷「法律戦」とは、アクセス拒否戦略の一環として、漁業権の行使や環境保護を名目に、外国政府の合法的な海域の利用を拒否するためにとられる、法的解釈をめぐる、または政治的な行動によるキャンペーンをさす。

¹⁸ 安全保障上の課題に関する評価者の見解を幅広く集めた際には、各種課題の相対的な重要性に関する評価も得るために、プロジェクト・チームは質問票に日本の戦略的水平線に直接には関わらないシナリオも含めた。例えば、アフリカの特定国家におけるジェノサイドの発生、紛争地域に置ける邦人拉致、干ばつによる国際穀物市場の混乱に関するシナリオを含めた。しかし、それらは日本の戦略的水平線に直接に関わらないので、混乱を避けるためにも本報告書には含めなかった。

<安全保障上の挑戦課題の分類>



上記に分類された日本の死活圏と戦略的水平線に対する主な危険は、以下の主体から発生しうる。

<最優先で対応すべき危険>

北朝鮮：日本に対する低烈度および高烈度の武力攻撃の危険性

中国：東シナ海、南シナ海、およびフィリピン海において一方的な現状変更行動により、他国の主権や主権的権利を侵害し、海洋を利用する国家への政治的影響力を増す可能性¹⁹

イラン：核兵器の開発により危機を招き、またホルムズ海峡における航行の自由と安全を阻害する危険性

有力な国際テロ組織：大量破壊兵器やサイバー兵器を用いてアメリカ本土を攻撃する危険性

<重点的に対応すべき脅威>

インド洋、および南シナ海における海賊：日本関係船舶、および人員を危害に曝す危険性

致死率の高い感染症：日本国民の生命・健康を脅かし、社会経済活動の一部を停滞させる危険性

日本の国家安全保障戦略は、このように優先的に取り組むべき安全保障上の課題を特定したうえでそれらに取り組み、危険に対処するのに必要な主要な手段を挙げるものでなければならない。次章では、日本の死活圏、戦略的水平線における中核的な利益に大きな損失を与えかねない、最も優先的に取り組むべき危険（高インパクトの危険）に対処するために日本が追求すべき戦略目標を具体化する。

¹⁹ プロジェクト・チームは中国本土における国内騒乱の蓋然性についても評価を行った。シナリオは、一地域における腐敗した地域共産党幹部への抗議活動が、SNSをはじめとする情報共有のための技術の発展に助けられて、全国的に、平和的な抗議活動へと連鎖的に発展するというものであった。我々はこのシナリオに基づく政策提言を省いたが、その理由としては、入手可能な限りでの情報において、そのような事態の発展は現時点であり得そうになく、また日本や諸国がとり得る準備は、自国民の救出、投資および調達元の拡散、援助の活用による中国本土の経済社会的な発展のための支援等に限定されるためである。

第3章 日本の国家安全保障戦略に関する提言

日本の死活圏、および戦略的水平線に現に及んでいる、または今後及びうる危険を前章で分類した。本章では、シナリオにおいて特定された主体や事態によって引き起こされる危険性を最小化するための戦略目標について議論する。

A. 最優先で取り組むべき戦略目標

死活圏	戦略的水平線
V-1 北朝鮮の低烈度および高烈度の武力行使を抑止し、それに対処できる体制を整備するとともに、中長期的には韓国主導の半島統一を実現する環境を醸成する。	H-1 アメリカ本土でWMDとサイバー兵器を駆使した大規模なテロ攻撃が発生した場合に対処するための危機管理体制を整備する。
V-2 中国による東シナ海およびフィリピン海における低烈度現状変更行動を予防・抑止し、それに対処するための体制を整備するとともに、中長期的に中国を国際秩序へと統合するためのグローバルな対中戦略を展開する。	H-2 中国による南シナ海での領域的現状を一方的に変更するような行動を予防・抑止し、中国に「行動規範」を受諾させることにより信頼醸成の基盤を形成する。
	H-3 イラン危機が発生した場合に対処するための危機管理体制を整備する。

B. 重点的に取り組むべき戦略目標*

死活圏	戦略的水平線
V-3 高致死率感染症の世界的流行の被害を極小化するための体制を整備する。	H-4 インド洋・南シナ海における海賊を摘発するための体制を整備する。

*重点的に取り組むべき戦略目標に対応した提言は「附録4」に収録されているが、これらの戦略目標が重要ではないという意味ではない。たとえば、日本の海賊対策のための取り組み、とくにジブチを拠点に展開されてきたアデン湾とインド洋でのこれまでの経験は、今後ホルムズ海峡で発生しうる有事において活かされるので、継続されるべきである。

それぞれの戦略目標について、①危険にさらされている日本の国益を特定し、②下流戦略(抑止と対処)と上流戦略(脅威となる行動や事態を引き起こしうる構造的な圧力を緩和するための政策や、中長期的に地域秩序を安定化させるようなルール推進戦略)を一体性のある政策パッケージとして提言する。

なお以下の提言では、刷新されるべき取り組みや新たな取り組みを必要とする政策イニシアティブを中心に説明する。既に多くの取り組みがなされているものについては、ごく簡単に言及するにとどめた。

北朝鮮の低烈度攻撃（韓国や日本の船舶や島嶼に対する）および高烈度攻撃（日本本土に対する）を抑止し、対処するための体制を整備するとともに、中長期的に韓国主導の半島統一を実現する環境を醸成する。

脅かされる核心的利益

日本固有の領土の一体性、および日本国民の生命と財産、政治的および経済的な自由、生活様式が脅かされる。日本船籍または日本関係船舶への低烈度の攻撃は、日本海におけるリスクを高め、海運及び漁業を滞らせる。また北朝鮮が日本の島に攻撃を加えるような場合には、人命が失われる危険性がある。多様な手段を組み合わせた、日本都市部への高烈度の攻撃は日本の経済、社会活動に大きな支障を来すのみならず、多くの人命が危機にさらされ、また外国資本が引き揚げれば金融危機も同時発生しかねない。

戦略目標

上記の利益を守り、日本の安全保障の水準を改善すべく、以下の目標が追求されるべきである。

短中期的には、①韓国、日本に対する北朝鮮による低烈度、高烈度の武力攻撃を抑止し、②それらの行動に対処するための体制を整備するとともに、③北朝鮮による核兵器の開発・配備を可能な限り妨害し、遅延させる。

中長期的には、朝鮮半島統一の可能性を注視し、その可能性が具現化すれば、アメリカ政府、および韓国政府と緊密に連携し、統一へと進むことができるような政策を準備しておく

下流戦略

北朝鮮による低烈度及び高烈度の武力攻撃を抑止し、それに対処できる体制を整備して、北朝鮮による核兵器の開発・実戦配備を遅延させる。

(1)防衛

- 北朝鮮の軍事活動を常時監視できる能力を一層強化すべき。
- 北朝鮮の低烈度及び高烈度の武力攻撃を抑止し、それに対処するための能力を一層強化すべき

日本は、北朝鮮による高烈度の武力攻撃、すなわち日本本土に対する弾道ミサイル攻撃、特殊部隊の攻撃、さらにはサイバー攻撃等を抑止し、それに対処する能力を強化しなければならない。具体的には、①ミサイル防衛システムの導入を加速し、②攻撃拠点への精密な報復攻撃に使用できる対地攻撃用巡航ミサイルを導入すべき²⁰ほか、③日本国内での北朝鮮の特殊部隊ないし工作員による破壊工作に備えて、陸上自衛隊の対テロ部隊と警察庁の対テロ部隊の能力を強化し、都市部等において両者が柔軟に連携できるような体制を整備し、④早急に自衛隊のサイバー部隊を増強するとともに、自衛隊の部隊が警察庁のサイバー犯罪に対処する部門と合同でサイバー攻撃の探知、捜査、対処を行える「サイバー脅威対処センター」を、内閣府などが主導して立ち上げるべきである²¹。

²⁰ 起こりえる不測の事態に関しては、北朝鮮に関するシナリオ「附録2」を参照。

²¹ このような緊密な調整は、①個人による悪質なサイバー犯罪と外国政府またはテロリスト集団による大規模サイバー攻撃を区別することが困難なことに加え、②サイバー攻撃が日本国内を起点として行われた場合に、縦割りの弊害により効果的な初動が妨げられることも予測されるため、必要不可欠である。

● 北朝鮮による核兵器・核ミサイルの開発・配備を遅延させるための方策を積極的に講じるべき。

日本は、北朝鮮による核・ミサイル兵器開発をできるだけ遅延させる方策を講じるべきである。具体的には、①拡散に対する安全保障構想（PSI）を拡大的に発展させ、海上保安庁に加えて自衛隊がその活動に積極的に参加すべきである。また、②北朝鮮当局が世界各地で核開発に必要な資機材を調達するのを妨害・阻止するための工作も展開すべきである。日本の情報・外交・防衛当局は、北朝鮮国内で進められる核開発に関する情報の収集だけでなく、北朝鮮国外にある重要な資機材その他の材料の調達ルートを解明し、その攪乱や遮断を積極的に進めるべきである。

（2）日米同盟および第三国との安全保障協力

● 北朝鮮による船舶および島嶼部に対する低烈度の武力攻撃を抑止するために、日韓二カ国間で有事に備えた計画を策定すべき。

北朝鮮が低烈度の武力攻撃に及んだ場合、自衛隊が米軍と連携してとる共同作戦の計画を日米間で策定しておくのはもちろん、米軍の積極的関与が見られない場合に自衛隊と韓国軍だけで連携して海と空から展開する共同作戦のための計画も日韓両政府間で策定すべきである。そのために、海上自衛隊と韓国海軍、航空自衛隊と韓国空軍との交流も活発化させ、有事の際の円滑な連携を可能とするような体制の整備に努めるべきである。

● 北朝鮮による高烈度の武力攻撃を抑止するために、有事対応策を策定し、集団的自衛権の解釈を整え、日本への大規模攻撃に対するアメリカの報復政策を明示的に確認し宣言すべき。

朝鮮による高烈度の武力攻撃を抑止し、それに対処するのに必要な体制を整えるべきである。具体的には、①各種の有事対応策の策定を進めるのみならず、②日本防衛にあたるアメリカ軍部隊や、グアムやハワイ、アメリカ本土西海岸のアメリカ軍基地に向けて発射されるミサイルを自衛隊が迎撃するために必要な集団的自衛権の解釈を整えておくべきである。また、③仮に北朝鮮が日本の大都市・人口密集地に対する武力攻撃に及んで多数の死傷者が出る場合、そうした攻撃が通常戦力であったとしても、アメリカは北朝鮮に対して核兵器の使用も排除しない大規模報復におよぶ方針を公式の宣言等で確認すべきである。こうした内容の宣言は、北朝鮮が核弾頭を搭載可能で、アメリカ領土を射程におさめる長射程ミサイルを実戦配備する場合に極めて重要な意味を持つことになる。

● 北朝鮮が大きく不安定化した際に、北朝鮮国内に存在する核兵器等を確保するための米韓両国による作戦に対応できるように、日本は米韓と緊急時の対応策を調整しておくべき。

北朝鮮によって開始された武力紛争がエスカレートしていき、その中で北朝鮮国内が混乱に陥っていく場合、混乱のなかで所在が不明になりかねない北朝鮮の核兵器を確保するための合同作戦を米韓軍が実施する可能性も出てくる。そうした事態に備えて、日本は米韓と有事対応策を事前に十分協議し、必要な体制を整備しておくべきである。仮に米韓軍が特殊部隊を北朝鮮に侵入させて核兵器を確保しようとする場合には、北朝鮮側がそれに気づけば、それが目的を限定した特殊作戦であるのか、全面侵攻の初期段階の侵入作戦であるのかを混乱のなかで判別できずに、後者を前提とした全面報復攻撃に及びかねない。そうした報復攻撃の標的には、韓国のみならず、当然日本も含まれることから、そうした作戦を実行する場合には、米韓が日本側に事前通報し、日米がとる日本防衛のための対処行動を策定し、それに合意しておく必要がある。

(3)外交

- 北朝鮮による核武装が国際法上違法であり、核拡散防止条約(NPT)からの脱退は、同国の核兵器開発の違法性を何ら減じるものではないと、不断に国際社会に周知徹底すべき。
- 北朝鮮に対する制裁の実効性を高めるための措置を講じるべき。

北朝鮮が低烈度ないし高烈度の武力攻撃に及んだ場合に、実効的な制裁の強化を図るための状況を整えておくべきである。中国がもし国連安保理決議の採択を忌避すれば、制裁決議の採択は望めないのが、有志国による制裁を実施することになる。こうした場合に重要なのは、北朝鮮と経済面等で緊密な関係を有する国々を懐柔することである。それらの国々に対して、北朝鮮との関係を絶つ見返りを提示することによって制裁の実効性を高められるよう、日本は米韓両国また関心を持つ国とともに、日頃から外交関係を手入れしておくべきである。

上流戦略

北朝鮮が核武装する場合には封じ込めを強化し、中長期的には、韓国主導の朝鮮半島統一が実現しうる環境を醸成する。

(1)核不拡散条約、および関連する国際原子力機関(IAEA)措置の遵守を要求する。

北朝鮮政府がまず完全に遵守すべき国際ルールは、核不拡散条約と査察に関わるIAEA措置である。日本は違反行為を行った上での核不拡散条約からの離脱の表明は効果を持ち得ないとの議論をあらゆる機会をとらえて展開すべきである。完全かつ不可逆で検証可能な非核化とNPTの完全なる遵守は、一切の交渉の余地のない条件であり、北朝鮮が核放棄を決定する意志を示したとしても、事前に完全放棄に至るプログラムの全行程に合意しなければならない。段階別の合意方式を進めるとすれば、北朝鮮側に「保険のための数発」の保持を許すことになりかねないからである。日本の立場からすれば、完全な非核化のための事前合意は絶対不可欠である。

理想的には、上流戦略の一環として、北朝鮮がもつ不安の源泉を特定し、北朝鮮に非核化を説得するために不安を緩和するような政策を提案したいところではある。しかし問題は、特定の安全保証の約束によって北朝鮮が本当に非核化し、NPTを遵守し、IAEAによる査察を受け入れるかどうか、という点にある。中国およびロシアによる安全の保証は、理屈の上では核兵器に代わり得るかもしれないが、中朝、露朝間には信頼が欠如しているので、北朝鮮の政治指導者は、自らの生存を最も確実に保障しうる核武装に向かっている。加えて、北朝鮮の指導者は、核兵器の獲得を国内において軍部と人民の上に権威を確立するための手段とみなしている面もある。こうした状況においては、北朝鮮が交渉を通じて完全な非核化に応じる見込みは極めて薄いと言わざるを得ない。周辺諸国に対する不信に彩られた対外関係と専制による国内政治体制は、非合法的な核武装を進めさせているので、外的なインセンティブ(上流戦略)が北朝鮮の態度変更を引き起こすとは考えにくい。

(2)北朝鮮が核兵器の実戦配備に及ぶ場合には、封じ込めを大幅に強化する。

日本の対北朝鮮戦略は、北朝鮮による核武装次第で内容が大きく変わるようなものとすべきである。もし北朝鮮が運用可能な核兵器を配備し始めるならば、北朝鮮の核放棄を確実に実現できるのは、体制転換を視野に入れた武力介入しかないが、いずれの国もそうした手段に及ぶほどの動機を有していない。したがって、北朝鮮が核武装を続ける場合には、北朝鮮が韓国に編入されるまで一切のインセンティブを与えず、日本は制裁措置を強化し、封じ込め政策を推進していくべきである。

(3) 韓国主導の朝鮮半島統一を実現しやすい環境を醸成すべき。

北朝鮮を封じ込めるとしても、中国とロシアは、北朝鮮と一定の政治・経済関係を維持することになるので、それは必ずしも体制の急速な弱体化を招くとは限らない。むしろ北朝鮮の封じ込めが成功すれば、北朝鮮の対中、および対露依存を進行させるので、中国による北朝鮮の保護国化が一層進む可能性がある。この過程で、中朝間のヒト・モノ・カネ・情報の流通が活発化するかもしれない。これは短中期的には、中国の影響力が朝鮮半島の北半分に拡大することを意味し、また北朝鮮が中国を後ろ盾にして低烈度の武力行使に出る可能性を高めるかもしれないので、必ずしも望ましいこととは言えない。

しかし、北朝鮮が中国への依存を深めていけば、中国経済が下降局面に入ったり、金融危機等で大きく動揺したりする場合に、北朝鮮もその影響をまともに受けるような状況が生まれることになる。こうした状況の下で、中国が急激な経済の減速などに見舞われる場合には、北朝鮮を擁護する従来の路線を弱めたり、放棄する可能性も出てくる。もちろん中国が北朝鮮を見放すどうかは、その時点における米中関係、日中関係、韓中関係がどの程度良好か、そして中国国内に日米韓との協調を重視する指導者が存在するかなど、様々な要因によって左右される。しかし、①中国が北朝鮮の体制の延命コストよりも日米韓からの金融・経済支援（ひいては自国経済の再建）を重視し、②独立した北朝鮮の存続よりも韓国主導の統一朝鮮の出現の方が中国の安全にとって望ましいと判断する場合には、朝鮮半島の統一に近づく機会が生まれることになる。すなわち、中国が経済的な困難に直面したとき、それが中国の日米韓との関係の好転に結びつけば、朝鮮半島統一への交渉の窓が開く可能性がある。

無論、北朝鮮は体制の存続を求めるので統一を拒否し、場合によっては武力行使を伴う挑発行動をとるだろう。しかし、北朝鮮がそうした行為を繰り返すたびに、中国は韓国への北朝鮮の編入が望ましいという確信を強め、北朝鮮はますます孤立することになる。それでも北朝鮮は全面戦争の脅しをかけるかもしれないが、中国という後ろ盾を失った北朝鮮に信頼性の高い威嚇を行うことはできないため、日米韓は北朝鮮に対して、体制の崩壊に突き進むか、韓国への編入に応じるかという二者択一を迫ることができるだろう。その際には、追いつめられた北朝鮮による大規模な通常攻撃または核攻撃という戦略的奇襲に備え十分備えておかなければならない(戦略的奇襲とは、防御側にとって全く非合理的と考えられる不意を突いた攻撃を指す)。

上記のような朝鮮半島統一を確実にもたらす戦略というものはない。中国の姿勢変化は、今後起こりうる不測の出来事に大きく依存する。しかし、韓国主導で統一を実現する可能性を少しでも高めるためには、北朝鮮問題に関して日本や関係国が対中関係を前進させるとともに、また北朝鮮が中国と一蓮托生となるように封じ込めの体制を強め、中国の変化が北朝鮮の変化を引き起こす状況を作るべきと考えられる。

V-2 中国の法律戦 (シナリオは57-9頁；情勢分析は64-5頁)

中国による東シナ海とフィリピン海での低烈度現状変更行動（たとえば、日本の大陸棚での一方的な天然資源開発や、日本のEEZでの漁業取締や不法な海洋調査、尖閣諸島に関する法執行など）を予防・抑止し、それに対処するための体制を整備するとともに、中国を国際秩序に統合するためのグローバルな対中戦略を展開する。

脅かされる核心的利益

尖閣諸島の領有権、及び排他的経済水域と大陸棚に関わる日本の主権的権利（「附録1」の死活圏を参照）が脅かされる。尖閣諸島、沖ノ鳥島、及び東シナ海とフィリピン海における日本の排他的経済水域、大陸棚がもつ固有の価値は、経済的なものに留まらない。中国の現状変更行動によって危険にさらされるのは、日本の主権と主権的権利である。北朝鮮に比べて危険性の烈度は低いものの、日本の領土及び主権的権利を侵害するという、象徴的な意味を有する行為は、日本の領土的一体性に対する重大な挑戦とみなされるべきである。

戦略目標

上記の利益を守り、日本の安全保障の水準を改善すべく、以下の目標が追求されるべきである。

短中期的には、日本は、①中国の低烈度現状変更行動を抑止し、②中国に対して対外行動に関する規範の受諾を求めている。

中長期的には、①日本が中国による国際的ルールの受諾や履行の進捗度合いに満足するならば、日本は積極的に中国の社会経済改革を支援し、境界画定など領域的現状に関する取り決めに締結する可能性を模索すべきだが、②もし中国側が一方的行動を続け、国際ルール受諾の進展に満足できないならば、日本は積極的にアメリカや第三国との安全保障協力を拡大していくべきである。

下流戦略

中国による低烈度現状変更行動を抑止し、それに対処できる体制を整備する。

(1)防衛

- TGT三角海域の海洋監視能力を一層高めるべき。

日本は、TGT三角海域の海洋監視能力(maritime domain awareness)を一層高めなければならない。少なくともわが国の領海及び排他的経済水域においては、中国人民解放軍、政府公船及び漁船等外国籍船の活動を絶え間なく監視できる体制を敷く必要がある。そのためには、情報衛星や海上自衛隊と海上保安庁によるパトロール、そして民間船舶や漁船から得られる情報を一元化して処理する体制の整備など、官民を挙げた領海及び排他的経済水域の情報監視体制を拡充すべきである。無人航空機のようなISR（情報・監視・偵察）プラットフォームはこの任務に非常に効果的である²²。

²² 日本によるISR能力向上に関する分析は、次を参照。Patrick M. Cronin and Paul S. Giara, *Robotics Skies: Intelligence, Surveillance, Reconnaissance and the Strategic Defense of Japan*, Working Paper, Center for a New American Security, December 2010.

● 領域警備法を制定し、海上における武器使用基準を明確化すべき。

中国が領有を主張する尖閣諸島で管轄権の行使を既成事実化しようとしたり、日本の大陸棚で資源の探査や開発を大規模かつ一方的に開始したりするなど、低烈度の現状変更行動に及ぶ場合には、そうした事態に対処するための能力の強化を図るべきである。

そのためには、まず領域警備法を制定し、海上保安庁に領海において無害でない活動を行う外国船や排他的経済水域で不法な活動を行う外国船に対する停戦・臨検等を行う権限を与える必要がある。同時に、武器使用基準についても明確化し、正当防衛と緊急避難以外にも任務遂行に必要な場合の武器使用を認めるべきである。外国の軍艦や政府公船による不法活動に対しても、法令の遵守と速やかな退去を要請し、万が一攻撃を受けた場合は自衛措置を取れることを明確化するべきである。同時に、必要な場合には海上自衛隊が海上保安庁の法執行活動を護衛できるようにし、また海上警備行動発令前であっても海上自衛隊に武器使用基準を明確化した上で領域警備を行えるようにするべきである。

● 海上保安庁の人員・装備を強化し、自衛隊の領域拒否能力を高めてエスカレーションを抑止できるようにするべき。

まず、中国に実力による低烈度現状変更行動を思い留まらせ、必要ならそれを阻止するだけの実効的な抑止力を整備する必要がある。中国側に、実力行動に乗り出して紛争をエスカレートさせたとしても自国に有利な決着を導くことはできないとの見通しを事前に持たせるような状況を生み出さなければ、低烈度の実力行動を初期の段階で抑止することはできない。そのためには、中国が低烈度の現状変更行動に着手し、日本がそれに対処することによって生じるエスカレーションの各段階で、日本側が優位に立てるような体制を整備しておくなければならない。

TGT三角海域における中国の低烈度現状変更行動を契機として日中間の紛争がエスカレートする場合、それが高次に至る場合にはアメリカの関与も期待できる。日米による共同対処は独自対処よりも強力であることは言うまでもない(両国は中国の強硬姿勢を抑止するために強力な海空軍力を維持しなければならない)。しかし、事態が低次に留まる限り、日本による独力対処が必要となる可能性が高い。

紛争海域において日中双方の海上保安当局の船舶が睨みあいの膠着状態に陥る場合には、そこに中国側が小規模の艦隊を派遣するような事態も想定される。日本側としては、そうした艦隊派遣にリスクが伴う状況を作り出しておくことが肝要になる。そこで必要となるのは、TGT三角海域での領域阻止能力の強化であり、具体的には、①海上自衛隊の潜水艦部隊及び対潜水艦戦能力の一層の強化と、②TGT三角海域内の敵性艦船を射程に収める対艦巡航ミサイルの配備や対艦誘導ミサイル部隊の増強である。(無論、リソースが制約されているので、領域阻止能力を強化するとしても、そこには自ずと限界があるので、自衛隊内におけるリソースの大胆な再配分が不可欠となろう。)

● 高烈度紛争に備えた能力・体制、とりわけサイバー戦対処能力を一層強化すべき。

中国との紛争が予期せぬ状況下で高烈度に達する場合、西太平洋の戦域的特質に照らせば、「統合エアシーバトル」に基づく兵力構成、ドクトリンと作戦の経験が重要になるが、実質的には陸・海・空・宇宙・サイバーの全次元戦闘が想定されるべきである。

日本の防衛力は、中国のいわゆる「接近阻止・領域拒否(A2/AD)」能力に正面から量的に対抗するよりも、A2/AD能力を換骨奪胎するような質的な対抗を意識した能力の整備を目指すべきである。とりわけ日本のサイバー戦に対処する能力は不十分であると思われるので、今後その強化を急速に進める必要があろう。また、A2/AD環境下では、自衛隊基地と在日米軍基地の抗堪性を高める一方で、基地に代替する港湾・空港やその他施設を

緊急使用できる体制を整えていくべきである。

(2)日米同盟

● 自衛隊と米軍は二国間及び多国間軍事演習を通じた相互運用性の向上をさらに行うべきである。

● 海洋監視情報を広範に共有すべき。

● 日米安保条約の適用範囲を継続的に確認すべき。

第三国が尖閣諸島を占拠したり、国際法で日本に保証されている東シナ海とフィリピン海の権益を害したりする実力行使に及び、それに対して日本が防衛行動に及ぶ事態には、日米安保条約が適用されることを公式かつ明示的に繰り返し確認すべきである。

● アメリカの「航行の自由プログラム」に日本は参加すべき。

中国や他の国が国連海洋法条約に照らして過剰な管轄権を行使している海域においては、日本はアメリカと共にそうした管轄権行使を否定する意思を明示し、イギリスやオーストラリアなどにも同様の行動を喚起すべきである。具体的には、アメリカが実施している「航行の自由プログラム」の実行的主張活動（operational assertion）に自衛隊が参加し、中国による過剰な管轄権行使を国家実行として認めない意思を明確にすべきである。

● 低烈度から高烈度へと紛争がエスカレートしていくことを前提とした共同作戦計画を策定する。

もし中国が現状変更行動に及んで、日中間の紛争がエスカレートしていく場合に、日米間で円滑な連携がとれるように共同作戦計画を策定するとともに、その迅速かつ着実な実行に必要な訓練を重ねるべきである。

そこで前提となるのは、国内経済社会の再建に取り組むために内向化しかねないアメリカを、軍事的にも経済的にも西太平洋地域に関与させていくことであろう。経済的にみれば、アメリカは成長の中心となるアジアへの輸出を通じて雇用を回復・拡大し、投資を通じて収益を上げる見通しが高い。一方軍事面では、アメリカは西太平洋地域における航行の自由や一方的行動による領域的現状の変更は認めないはずであり、同盟国や友邦国に対する防衛コミットメントも引き続き堅持するのは間違いない。

しかし、アメリカ経済の再建が首尾よく実現しない場合には、アメリカ連邦議会でも国防費を削減する圧力が強まっていく可能性が高い。こうしたアメリカの国内政治情勢は、西太平洋地域におけるアメリカ軍の戦力を極端に弱体化させることはないが、国防費が制限されていけば、アメリカが仮に紛争に関与するとしても、そのタイミングや形態が大きな影響を受けることになる。端的に言えば、第三国間の紛争に対するアメリカの関与姿勢は、従来よりも慎重なものとなる可能性が高くなるだろう。もしアメリカがこうした傾向を強めるとすれば、日本としては、自国の国益の防衛に十分な自助努力を払っていることを示さなければ、アメリカ連邦議会と大統領に日本防衛のための介入を決断させることはできない。

日本は、こうした自覚の下で、防衛力の整備と有事計画の策定を進めなければならない。中国の低烈度現状変更行動が問題になる場合、紛争の初期段階でアメリカ軍の加勢を期待するのではなく、紛争が低烈度に留まる状態においては、第一義的には日本が独力で対処し、一定のエスカレーションの敷居を超えたときにアメリカ軍が関与することを前提とした共同作戦計画を練っておく必要がある。ここで重要となるのは、アメリカ軍がエスカレーションのあらゆる段階で介入することを想定した共同作戦計画をあらかじめ策定しておき、アメリカ側の介入に関する政治的決断に幅広い選択肢を用意しておくことである。

(3)外交

●尖閣諸島と沖ノ鳥島に関するわが国の立場を明確に主張すべき。

尖閣諸島に関して領土問題は存在しないという従来の立場を堅持しつつ、日中間のハイレベル・事務レベルの会合においては、中国の関連国内法から尖閣諸島の表記を削除するよう求めるとともに、領域的現状を変更するような一方的行動は、日本領土の侵略にあたるので無条件に排除するという方針を明確に伝達すべきである。日本はみずからの立場についてアメリカやオーストラリアなどからの国際的な支持を取り付けるべきである。

また日本は、沖ノ鳥島の開発が国際社会にとっても航行の安全や地域の安全保障の観点から有益であることをアピールすべきである。中国は沖ノ鳥島を「岩」とみなし、その周りの日本のEEZを認めていない。日本は、中国が沖ノ鳥島周辺の日本のEEZ内で行う不法な海洋調査は断固として認められないという強いメッセージを中国政府に伝えるべきである。

●東シナ海の境界画定に関するわが国の立場や解決アプローチを広く国際社会に周知し、中国側にも自国の法的立場とその根拠を明確にするよう求めていくべき。

東シナ海における境界画定については、日本のアプローチこそが正統であるとの理解を国際社会に浸透させ、仮に中国が実力行使に及んだ場合には、即座に各国から幅広い支持を動員できるような環境を整えておくべきである。具体的には、日中両国による「共同開発」の促進を、二国間の場のみならず、多国間会議でも中国に訴えかけていくことにより、日本が協調的なアプローチをとっている事実をアピールすべきであろう。

また、海洋法に関する国際会議を主催し、中国が東シナ海の境界確定の根拠とする大陸棚自然延長論と国連海洋法条約の整合性についての説明を求めつつ、境界画定における中間線原則の妥当性・正当性を浸透させていき、可能であれば日本と立場を同じくする第三国と共同声明を発出するなどしていくべきである。

●対中経済依存が日本の政治的な脆弱性をもたらさないよう対外経済関係を適切に多角化すべき。

中国が現状変更行動に及んだ場合に、実効的な対処行動をとれるように、対中経済関係における脆弱性を一定程度に抑えるべきである。日中間の貿易と投資の発展自体は大変望ましいが、過度な対中経済依存は、中国に経済的手段による圧力の行使を可能にしてしまう。したがって、重要鉱物資源の中でもレアアース、タンゲステン、クロムは中国からの輸入に大きく頼っているので、輸入先を多角化すべきである。

また、貿易についても中国は輸出入で第1位の相手国となっているが、今後はオーストラリア、インド、韓国、東南アジア諸国、EU諸国、アメリカとの通商を自由貿易協定の締結などを通じて活発化させることにより、日本の対外経済関係の多角化を図ることが望ましいと考えられる。第1章のマップや「附録1」から明らかなように、日本は半導体や電機部品、自動車部品、プラスチック、有機化合物、科学・光学機器、電気回路の輸出、及び衣料や装飾品、コンピューター、視聴覚機器、そして水産物の輸入で中国に深く依存している。第三国との自由貿易協定は、これらの品目の関税の軽減を目指すべきである。

経済面で中国に過度に依存しないことにより、仮に中国との低烈度紛争が深刻化した場合でも、経済的手段による威嚇や圧力にさらされる可能性を低下させることができる。ただし、中国が国際貿易のルールに準拠しているという安定した評価が確立され、国際紛争の解決のために経済的圧力を行使しない国家に変貌すれば、中国との経済関係を安心して拡大・深化することができよう。

●日中間で海上事故防止協定とホットライン協定を締結すべき。

尖閣諸島、東シナ海またはフィリピン海の公海およびその上空において日中間で不測の危機を予防するため

に海上事故防止協定を締結するべきである。仮に危機が発生してしまった場合に備えて、日中首脳が直接連絡を取り合えるホットラインを設置すべきである。

上流戦略

中国が国際ルールを受諾することを条件に国際協力を供与し、中長期的に国際秩序への統合を進めていく。

中国による低烈度現状変更行動を抑止し、それに対処できるような状況を整備する下流戦略は短中期的に不可欠であるが、これに加えて、そもそも東アジアで中国が一方的な現状変更行動に乗り出す可能性を低下させ、そうした行動が自国の利益に適うことはないとの認識を浸透・定着させる必要がある。このために日本は、①中国を東シナ海で一方的行動へと向かわせる構造的な要因（エネルギー資源の需要増）のインパクトを緩和し、②中国に対外行動と国内統治に関する規範の受容を促すことによって、先進民主国家との深い協力関係に基づく国際秩序への統合を目指さなければならない。

(1) 中国のエネルギー需要増に対応するための「北東アジア・エネルギー協力枠組み」(仮称)を創設すべき。

中国を海洋進出へと向かわせる理由は種々あると考えられるが、東シナ海及び南シナ海との関係で問題となりうるのは、エネルギー需要の増大である。日本としては、中国のエネルギー需要増の問題解決の糸口が、東シナ海や南シナ海における一方的なエネルギー資源の自主開発にあるとする主張を単に否定するのみならず、代替的な解決策を提供することも視野に入れた外交を展開する必要がある。

具体的には、ロシア東部地域(東シベリア・極東・北極)に眠る原油・天然ガスのポテンシャルを、中国の石油・天然ガス需要急増のインパクトを緩和するために利用すべきである。そこで石油についてみると、日本の需要はすでにピークを越えて減少局面に入っているため、ロシアが輸出する原油をめぐって中国と争う必要は全くない。むしろ、ロシア東部地域における原油生産量の増大を促しつつ、中国市場への供給量の拡大を促すための仕掛けを用意すべきである。そうすれば国際原油市場における価格安定への寄与も期待できる。

天然ガスについては、中国の需要急増が予測されており、LNG基地の建設ラッシュも続いている。福島第一原発事故の余波として、日本の天然ガス需要が当初の想定よりも相対的に高まることになったとは言え、日本へのロシア産天然ガスの供給は、複数の供給路やLNGスポット及び短期的市場の拡大により、サハリンからの直接供給だけで間に合う。むしろ中国の需要増大の規模と速度の方が、日本のそれをはるかに凌いでいく見通しである。翻って、東シベリア産の天然ガスをできるだけ早期に中国に流し込むような仕組みを構築することにより、中国が他地域からの輸入や自主開発で調達せざるを得ない物理的規模を緩和できよう。この点は、日本が天然ガスを安価に確保していくという観点からも意義がある。

問題となるのは、ロシアと中国の相互不信の根深さであり、エネルギー分野における「戦略的パートナーシップ」は多分に政治的にフレームアップされている。中露両国だけに委ねておいては、時宜に合う形で世界第2位の産油国であり最大の産ガス国であるロシアと、いまや世界最大のエネルギー消費国となった中国との「ベスト・マッチング」を期待することはできない。日米はここで仲介役となることができる。つまり、日米が主導しながら中露を巻き込む形で、ロシア東部地域の資源ポテンシャル利用に関する多国間の枠組み(仮称「北東アジア・エネルギー協力枠組み」Northeast Asia Energy Cooperation Arrangement-NECA)を構築し、その中で中露間の地政学的対立の緩和を図ることにより、両国間のエネルギー相互依存の深化を積極的に促すことが考えられる。

また、NECAにおいては、石油と天然ガスの需給問題を取り扱うのみならず、参加国が資金を拠出し合って、省エネ技術や再生可能エネルギーの共同開発も進めることが考えられる。また、日本としては、東日本大震災から得られた原子力発電所の建設・運転に関する最新の知見を共有する場とすることもできよう。

(2) グローバルな戦略を通じた中国の国際秩序への統合

中国による現状変更行動を予防する究極的な担保は、中国が、市場経済型の自由主義的民主国家が準じている対外行動規範や国内統治規範を受容することである。このことはすなわち、中国が国家的変容を遂げることを意味するので、その達成には長期的かつ堅実な多国間の調整された取り組みと強靱な忍耐を要する。無論それが可能であるかどうかは不明である。しかし、中国の台頭に単に軍事的に対抗するだけでは、長期的に正統な国際秩序を確立することも日本の国家安全保障の水準を向上させることもできない。中国を信頼に足るパートナーへと導く戦略なしには、対中国戦略はタカ派的封じ込めかハト派的宥和、または中途半端で方向性の無い両者の混合となるだけである。

中国は国内に所得格差、民族問題、高齢化といった広範かつ根深い社会経済構造上の問題を抱えている。また中国は、富む前に老いてしまうと言われる。すなわち中国は、これまで高齢化を迎えた他の先進国並みの所得水準を達成する前に、高齢化を迎えてしまうのである。中国は、人口動態に起因する様々な社会経済的な需給ギャップを解決するために多大な国家資源を割くことを余儀なくされるのは必至であり、数十年後には、かなりの程度内向きとならざるをえないだろう。それを見越した中国の指導部は、今後10年から20年間を海洋及び海外権益の確保にとって絶好の機会ととらえ、将来労働者人口の減少と高齢者人口の増加が始まる前に、各種権益から得られる資源を社会経済上の需給ギャップを少しでも狭めるために活用することを企図していると考えられる。こうした状況は、アメリカの対外行動が自国の経済及び財政によって制約される時期と重なっている。以上のような将来の国内状況に関する予想と、現に存在する対外状況とが交差することにより、中国が海洋で一方的な現状変更行動に及ぶ可能性は高まっていくと見込まれる。

仮に中国が他国からの抵抗に直面すれば、実力行使に頼りがちとなり、やがて冷戦状態へと突入することになる。このような事態は、日本のみならず、中国と問題を抱える他の国々にも、国防費の増大と国内プログラム予算の減少を余儀なくさせることになるので、決して望ましい帰結とはいえない。だからこそ中国の国内問題は、国際的な関心事項とならざるをえないのである。

そこで日本にとっては、中国が自己変革できる可能性を少しでも高めるような対中戦略が必要となるが、中国が自己変革できるかどうかは、第一義的には中国の国内要因によるところが大きい。しかし、中国と緊密な関係を有する諸国が採用する対中戦略にも少なからず左右されると考えられる。中国がすでにグローバルな対外関係を有しているので、いかなる対中戦略もグローバルな対中戦略でなければ実効性を持ち得ない。そして、望ましい対中戦略とは、①中国の様々な問題を、既存の国際的なルールの違反や実力行使を伴う単独主義的な対外行動によって解決しようとするれば、先進諸国からの反発に遭って疎外されるということを理解させ、②中国国内の政治・経済・社会改革にこそ真の解決の鍵があるという自覚を促し、③中国が市場経済型の自由主義的民主国家の準じる対外行動規範や国内統治規範を受容する方向に進む場合には、先進諸国からの支援や協力を受けられることを保障するものであるべきだ。

また、これまで中国は法の支配に基づく安定した国際秩序から恩恵を受けてきたが、国際秩序の権威や制度の強化には関与してこなかった。中国は国際法の世界において恩恵だけでなく、その立場に見合ったコストと義務を担うような一層建設的な存在とならねばならない。中国は弱小国が持つ「ゼロサム」的発想ではなく、地域の安定のためにこれまでよりも多くの負担を担わなくてはならない。

具体的には、次の二つのアプローチを両輪とした中国とのバーゲニング・メカニズムを設けるべきである。重要なのは、①まず中国に各種の既存の国際ルールの受諾や新規の国際ルールの策定に対する立場とその根拠を明確にさせ、②そのうえで中国が既存の国際ルールの受諾を拒否したり、その修正を求めたり、新規のルールの策定を拒んだりする場合には、主要国が中国と効果的な集团的バーゲニングを行うための外交環境を整えるということである。

(A) 個別分野の国際ルールに関する対中交渉

国際ルールとひとくちに言っても、領域画定に関するものから環境保護に至るものまで、そこには無数の公式・非公式なルールが存在する。したがって、基本的には、既存の多国間協議ないし二国間交渉の場の中で、個別のルールについての交渉を進めていくのが最も現実的である。その際には、まず中国に個別の国際ルールに関する立場とその根拠を明示させるようなアプローチをとり、過去の行動を過度に批判することを避け、中国を国際ルール交渉の場から遠ざけないような姿勢をとるべきである。

(B) 主要国による「対中戦略レビュー China Strategy Review(CSR)」

中国に対して個別の国際ルールに関する立場とその根拠を示すように求めた結果、中国は既存の国際ルールの受諾に応じない、ないしその修正を求める、あるいは新規の国際ルールの制定を拒絶するかもしれない。こうした場合に国際ルールに関する交渉を放置すれば、ルールに拘束されない中国の現状変更行動は、正統化もされえないが、非正統化もされえない事態が続くことになるので、戦略的にみても決して好ましくない。

そうした事態に至る場合には、国際ルールの受諾や新規制定に関する中国とのバーゲニングを効果的に展開するためのメカニズムが必要となる。鍵となるのは、中国に重要な既存の国際ルールの受容や新しいルールの制定への同意を促す場合、中国の同意を強力に促すような交渉環境である。そのためには、少なくとも二つの条件が必要である。ひとつは、主要国間でどの分野で中国との交渉を、歩調を合わせて行い、個別の政策分野でどのように集団的バーゲニングを中国と行うかを明確にすることである。いまひとつは、不必要な抵抗を最小限にするため、関係国は事前に、あるいは交渉中に、中国が国際ルールを受容すればどのような経済的支援ないしその他の国際協力(誘因)を与えられるのかを示すことである²³。

具体的には日本、アメリカ、EU、オーストラリア、韓国(中国に対して相応のレバレッジを有しうる貿易・投資の上位国)は、中国による国際ルール受諾・新規制定の進展度を検討し、必要に応じて対中政策を調整していくような定例協議(まずは閣僚・事務レベル)のメカニズム(仮称「対中戦略レビュー」China Strategy Review - CSR)を立ち上げるべきである。以下は、対中戦略レビューの主な機能目的である。

- ①中国が現行の国際秩序を下支えている主な多数国間協定や二国間条約、その他の国際ルールをどの程度批准しているかを検討しながら、条約や協定に沿って国際ルール受容状況を評価し、情報交換する²⁴。
- ②必要な中国との交渉戦術を調整し、多国間による見返りパッケージを検討する。

言うまでもなく、関係各国はそれぞれ中国と独自の関係を持っており、各国が完全に歩調を合わせるのは困難である。このため、対中戦略レビューは各国の中国政策を拘束するものであってはならない。対中戦略レビュー参加国間の調整は個別の分野ごとに行われるべきである。それは一義的には中国の対外的なルール遵守状況に関する情報交換の場であり、二義的には主要な多国間ルールに関する交渉戦術を調整し、中国への多角的見返りに関して議論できる特定分野を見極めるためのプロセスである。中国に様々な国際ルールを受け入れさせるためには、相応の見返り(経済支援・協力)が必要となり、このため複数国が支援プログラムを提供し、これらを個別にではなくパッケージとして提供するのが効果的である。よって、ルールに関する実際の交渉は個別の分野ごとに行い、対中戦略レビューは交渉戦術と多国間支援パッケージが調整可能な分野を特定するための情報交換の場となる。

²³ たとえば、二酸化炭素の排出削減に関するルールであれば、効率性の高いエネルギー技術等の提供をオファーしたり、知的財産に関するルールを受容するのであれば、特許制度の向上や関連法執行に関する技術協力をオファーすることが考えられる。

²⁴ 以下は、中国による国際ルールの受け入れを評価するための項目例である。

① 現行の国際秩序を下支えている主な多数国間協定や二国間条約、その他の国際ルールをどの程度批准しているか。

② 未批准の条約・協定の締結交渉や、国際ルールが未整備の分野におけるルールの新規制定に関する交渉に、中国がどの程度積極的に応じているか。

③ すでに批准した条約・協定にどの程度違反し、どの程度遵守しているか。

④ 二国間や地域における潜在的紛争や緊張関係の源となっている問題の平和的解決のために、どの程度誠実に交渉しているか。

中国に国際ルールの遵守を促すグローバルな中国戦略は、分野ごとに十分な圧力と魅力的な誘因を織り交ぜたものでなくてはならない。これが成功する保証はどこにもなく、中国との丁々発止の熾烈な駆け引きが予想される。それでも、日本は他の市場経済型自由主義的民主国家とともに、中国に對外行動や国内統治に関する規範の受容を求め続けなくてはならない。なぜなら、それが中国政府に社会と経済の持続性を提供し、中国と主要先進国間の信頼を醸成し、新たな冷戦の可能性を防ぐ手段だからである。

ここでカギとなるのは、中国に対して重要な国際ルールの受諾・新規策定を促していく際に、①主要国間で歩調を揃えて対中バーゲニングが可能な分野がどこかを明らかにし、そうした分野においては中国との集団的バーゲニングを展開し、②中国に対して、個別の国際ルールを受容する場合に関係国が提供可能な支援・協力(見返り)を、バーゲニングの<前>もしくは<最中>に提示することにより、中国が国際ルールの受諾・新規制定に応じるインセンティブを最大化するような交渉環境を整えるということであろう。また、中国が国際ルールをどの程度受諾・拒否しているのか、どの程度遵守・違反しているかを評価することには、中国の国際秩序への統合の度合いを明らかにして、過剰な中国脅威論や中国宥和論に振り回されないための対中戦略に関する国内論議の基盤を提供するという意義もあろう。

H-1 アメリカへの大規模テロ攻撃（シナリオは60頁；情勢分析は66-67頁）

アメリカ本土に対して大量破壊兵器、サイバー攻撃を利用した大規模テロ攻撃が発生した場合に対処するための危機管理体制を整備する。

脅かされる利益

日本がアメリカにおいて有する多大な社会経済的利益と戦略的な利益とが脅かされる。主要な国際テロ組織が生物兵器、またはサイバー攻撃に必要な技術を獲得し、それをアメリカ国内において使用する可能性は、現在のところ高いわけではない。しかし、今後10～20年の間に、テロ組織が、高度に安全が保たれているはずの施設で働くアメリカ国籍の協力者を獲得して、それらの非対称的な手段を獲得する可能性がある。生物兵器、およびサイバー攻撃が複数の同時テロ攻撃に使用されるなどすれば、アメリカに居住する日本人の生命、また日本国民がアメリカに有する産業、商業及び金融面での利益が多大な損害を受けるか、または高度なリスクに晒されることになる。日米関係は二国間関係の中でも最も高度に相互依存している関係であることから、被害は日本本土にも広く及ぶだろう（「附録1」を参照）。また、アメリカの政治的関心が再びテロ対策にシフトすることになれば、東アジアに対する戦略的な注意が、部分的とはいえ、他の地域に向けられてしまうことにもなりうる。

戦略目標

アメリカは、日本の戦略的水平線の中で最も安全であり、本土に対するテロ攻撃に対処する能力を今後とも保つだろう。その一方で、アメリカを攻撃しようとする暴力的な過激派組織を抑止することは、ほぼ不可能と言ってよい。それゆえ、日本の戦略目標は以下の通りとなる。①大量破壊兵器及びサイバー兵器を利用した大規模なテロ行為を想定した、有事における支援の方策をアメリカ側と抜かりなく調整しつつ、アメリカと協力しながらサイバー・セキュリティ・システムを確立・拡充し、②国際テロリスト集団を根絶し、テロの温床となりうる国の状況改善を図るための多国間の開発援助イニシアティブを通じて長期的な取り組みに参画する。

下流戦略

WMDやサイバー兵器を駆使する大規模テロ攻撃に対処する危機管理体制を整備する。

(1) 日米同盟

- 大量破壊兵器を使用したテロへの対策に関する国際協力枠組みに参加すべき。

日本政府はアメリカ国土安全保障省とWMDテロ対策に関する協力枠組みの設置に合意し、核・放射性物質テロ、生物兵器テロ、化学兵器テロを防止するためにアメリカ政府が進めているプログラムに参加すべきである。また、この協力枠組み内で、日米いずれかでWMDテロが発生した場合の、両政府の連携（救援部隊の受け入れや除染活動等）に関する定期訓練を重ねていくべきである。この方面での協力は、北朝鮮の特殊部隊または工員による生物兵器、放射性物質を利用した日本国内におけるテロ行為に備えるためにも有用である。

- サイバー攻撃から防御する能力を相互に向上させるために、アメリカとサイバー協力のためのパートナーシップを締結すべきである。

アメリカにおいて民間ネットワーク、または政府保有のネットワークに対して大規模サイバー攻撃が行われ

た場合には、大量の端末が物理的に利用不能になることもありうる。そのような状況では、アメリカの同盟国、パートナー国のネットワーク・オペレーション・センターが救済策を開始し、また攻撃の発生源を見つけ出すための代替拠点として機能し得る。英語を公用語とする同盟国であるカナダ、英国、オーストラリアは明らかにアメリカにとって言語上の便宜に適う第一の選択であろう。とはいえ、日本のようにアメリカと大量の電子通信がある同盟国も、サイバー攻撃に対しての防御策を強化するための協力策を模索すべきである。たとえば、ディープ・パケット・インスペクションとして知られるデータ監視システムを強化していくために、日米両政府は主要なインターネット・サービス・プロバイダー (ISP) を招集し、サイバー・セキュリティを強化して防衛的な措置をとるための主要な技術的課題や法律上の問題を話し合うための非公開の国際会議などをホストすべきだろう。

(2) 外交

● 国際刑事警察機構 (ICPO) における WMD 対策プログラムを拡充すべき。

● 核物質管理に関する多国間国際ルール制定を推進し、核セキュリティ査察制度を導入すべき。

核物質防護条約のような国際的なルールは、高いレベルでの核物質の安全を保つために、強化され、全世界において適用されるべきである。条約義務が遵守されているか検証するために、核物質の安全のための査察制度を導入すべきである。日本は、できるだけ他の先進国とともに、途上国に技術協力を供与し、核物質を窃取の危険から保護するための措置を講じられるよう必要な援助を行うべきである。

上流戦略

国際テロ組織を撲滅する取り組みを多国間で着実に進める。

● 国際テロ組織の送金網を捜査し、壊滅させるための多国間メカニズムの設置を推進すべき。

● 他の先進民主主義国家とともに、イラク、アフガニスタン、パキスタン、イエメンといった国々に向けた多国間援助プログラムを組織し、それを実施すべき。

イラクとアフガニスタンからのアメリカ軍撤退をふまえて、両国を政治的に安定させるための多角的援助の枠組みを構築すべきである。また、パキスタンやイエメン等において国内における暴力的過激派組織の摘発を進めるよう、複数国で経済・軍事援助等の見返りを与えながら、国内でのテロ掃討作戦を進めさせるべきである。それらの国に単独でアプローチするのではなく、先進民主主義国家は援助のためのリソースを包括的なパッケージとして提供し、各国の穏健派を強化するように動くことが肝要である。

H-2 中国と南シナ海（シナリオは57頁；情勢分析は67-8頁）

中国による南シナ海での現状変更行動（島礁の占拠や資源の一方的開発など）を予防・抑止し、中国に「行動規範」を受諾させて信頼醸成の基盤を形成する。

脅かされる利益

日本の海上交通路の安全が脅かされ、日本の中国への影響力が減殺されかねない。南シナ海における軍事的な小競り合いは、日本発着の海上輸送を危険にさらす。日本とEU諸国間の貿易品や、ペルシャ湾岸地域からのエネルギー供給がリスクにさらされる（「附録1」及び15頁参照）。さらに重要なことは、中国が海軍力、及び海洋での法執行能力における優位を固め、南シナ海において支配的な立場に立てば、中国は日本、アメリカ、韓国をはじめとする同地域の海上交通路の利用国に対して影響力を増すことになり、それは結果的に、それら諸国の中国に対する政治的影響力を減殺することになる。もし中国が南シナ海を「内海化」すれば、状況次第では、東シナ海における権利主張を目的とした中国の一方的な行動や、いわゆる第一列島線を超えた海軍の活動が活発化する可能性が高まる。

戦略目標

上記の利益を保護し、日本の国家安全保障を向上させるためには、以下の目標が追求されるべきである。

短中期的には、中国が単独で南シナ海を支配するような状況を回避するために、日本はアメリカをはじめとする他の諸国とともに、中国以外の南シナ海のクレイマント諸国が、中国による低烈度現状変更行動を抑止し、それに対処できるような能力を備えられるよう支援すべきである。

中長期的には、一方的行動によって領域的現状を変更しないといった法的義務を含んだ「南シナ海における行動規範」を中国に受諾させる外交プロセスを積極的に支持・推進するとともに、行動規範の受諾を条件とした海洋協力を提案すべきである。中国が一方的行動をとらないと確約する場合には、同国との海洋協力を進め、他方で一方的行動を繰り返すような場合には、日米で他のクレイマント諸国との海洋安保協力を拡大し、関係各国に海上保安能力を強化するよう促すべきである。

下流戦略

中国による低烈度現状変更行動を地域的に抑止できる体制の整備を促進すべき。

(1)防衛

- 東南アジア諸国と海上保安に関する共同訓練を行うべき。

海上保安庁は、ベトナム、インドネシア、フィリピン、マレーシアといった国々を対象に、アメリカ、オーストラリア、インドなどの海上保安当局の船舶とともに、捜索・救助、漁業取締、海賊対処のための二国間および多国間の訓練や演習を実施すべきである。

- 東南アジアにおける日本の海洋プレゼンスを拡大すべき。

東南アジアにおいて、安定化勢力としての日本のプレゼンスを示すべきである。具体的には、海上自衛隊の艦船がベトナムのカムラン湾をはじめ、東南アジア諸国の主要港湾に寄港して、現地で医療活動等を行ったり、

災害救援活動の合同訓練を行ったりすることなどが考えられる。また、東南アジアは、自衛隊をペルシャ湾岸地域に派遣する際の経由地点ともなるので、東南アジア諸国との間で寄港・アクセスに関する協定を締結することにも意義があるといえよう。

(2)日米同盟

- 海洋安全保障協力の分野で、オーストラリア、ベトナム、インドといった主要国との「日米 (JUS) プラス」イニシアティブを活性化させるべき。

日本はアメリカとともに、次の諸国と海洋安全保障に関する三国間協力を進めるべきである。すなわち、オーストラリア(JUSA)、ベトナム(JUSV)、インド(JUSI)である。日米豪については、三カ国演習を続行するとともに、フィリピン海での合同パトロールも実施すべきである。日米ベトナムについては、特に海上保安分野に力を入れるべきで、各種合同訓練や巡視船や救難艇の供与を通じた能力強化支援を実施すべきである。また、海軍レベルでは、第三国による島嶼占拠事案を想定した演習や、南シナ海における合同パトロールを実施すべきである。日米印については、日本はマラバール演習で米印に合流すべきで、このほかにも日米はインド洋に面するインドの港湾開発に共同で投資すべきである。

- パシフィック・パートナーシップを拡充すべき。

海上自衛隊とアメリカ海軍が、いわゆるパシフィック・パートナーシップに関連する活動を拡充し、東南アジア諸国の海軍当局との「2+1」軍事交流も活発化させるべきである。

- 南シナ海で実施されるアメリカの「航行の自由プログラム」に日本も参加すべき。

国連海洋法条約に照らして過剰な管轄権を設定している国に対しては、その是正を求めていくべきである。具体的には、アメリカ海軍が実施する「航行の自由プログラム」の実効的主張活動に海上自衛隊が参加したりすることが考えられる。

(3)外交

- 中国以外のクレイマント諸国に対して海上保安能力の強化支援を行うべき。

中国と領有権問題で競合関係にある第三国に対して、各種の能力強化支援を実施すべきである。とりわけクレイマント諸国の海上保安当局に対して、飛行艇や巡視船などのハードウェアを供与し、訓練もセットで提供できるような援助スキームを組むことは急務である。

- 南シナ海をめぐる諸懸案を討議するための新たな会議体、仮称「海洋の自由イニシアティブ」を創設すべき。

南シナ海のクレイマント国とユーザー国が一堂に会して懸案につき議論できる国際会議（仮称「海洋の自由イニシアティブ」Freedom of the Seas Initiative—FSI）を主催すべきである。FSIにおいては、南シナ海や東シナ海を対象に、航行の自由、天然・生物資源開発、海洋環境保全、国連海洋法条約の西太平洋海域への具体的適用にかかわる問題を討議するほか、南シナ海や東シナ海で発生する懸案を参加国が報告し、その対策を協議することなどが考えられる。あるクレイマントが現状を一方的に変更する行動に及んだ場合に、多国間会議の場でそれが問題とされる状況を生み出せば、クレイマント諸国は慎重な行動を余儀なくされるはずである。

上流戦略

中国による「行動規範」受諾を慫慂し、クレイマント間の信頼を醸成すべき。

中国による低烈度現状変更行動を抑止するための取り組みは、短中期的にももちろん必要であるが、南シナ海において無期限に対抗行動を重ねていくことは、海洋秩序の安定化に資さない。重要なのは、①領域的現状を實力によって変更しないという法的拘束力のあるルール（領有権や海洋境界を画定するものではない）にクレイマント同士で合意し、②實力による領域的現状の変更を抑止しながら、ルールの義務を互いに継続的に履行する実績を上げることによって信頼を醸成し、③その信頼を基盤として、島礁の領有権や海洋境界の画定に関する交渉を行う、という三つの段階を経て、合意された正統な海洋秩序を形成することである。

まず中国を含む南シナ海のクレイマント諸国が、領域的現状を實力によって変更しないというルールにいかにか合意するかということについては、中国以外のクレイマントは、いわゆる「南シナ海に関する行動規範 (code of conduct)」の採択に前向きで、中国が消極姿勢を示している。これは言うまでもなく、中国としてみれば、今後行動の余地が広がるにもかかわらず、あえて自国の行動を制約する「行動規範」に自らを拘束することに利益を見出していないからであろう。中国を南シナ海での支配海域の拡大へと駆り立てているのは、エネルギー・海洋資源といった経済的な利益や軍事戦略上の利益であるが、こうした利益を相殺するほどのコストを強いるような国際的な反応がなければ、「行動規範」による拘束に中国が応じることはない。そこでいかなる行動をとれば、中国は「行動規範」の受諾に前向きになるかということであるが、大別して次の二通りのアプローチをとる必要がある。

(1) 中国の行動次第で、中国以外のクレイマントとの安全保障協力を拡大すべき。

日米が中国以外のクレイマントと安全保障協力を発展・拡大しながら「行動規範」の受諾を求め、中国が「行動規範」の受諾とその遵守に満足に応じれば、そうした中国抜き安全保障協力の拡大を停止するとの方針を打ち出すアプローチがありうる。たとえば、①日米がベトナムやフィリピン、マレーシアなどとともに、場合によってはインドネシアやオーストラリアの参加も得て、島嶼防衛演習などを行うことが考えられる。また、②日本やアメリカが、中国以外のクレイマント国と海軍寄港協定を締結したりすることもありえよう。さらに、③海上自衛隊とアメリカ海軍が、中国以外のクレイマント国の海軍あるいは海上保安当局とともに、南シナ海の合同パトロールや海洋調査を行うこともできるかもしれない。重要なのは、こうした安全保障協力を段階的に発展させていくプログラムを組んで関係国間でその内容に合意するとともに、中国側に対して、領域的現状の一方的変更を禁じる「行動規範」を受諾すれば、第三国同士の安全保障協力を停止するのみならず、受諾後に中国が継続的に「行動規範」を遵守すれば、関係各国は中国との海洋協力プログラムを発展させる用意があることを中国に対して保障することである。このような圧力と見返りを組み合わせることによって、国際ルールに拘束されない単独行動は、かえって自国の安全を損なうとの判断を中国側にもたらし、「行動規範」の受諾を検討しうる状況を生み出すことができると思われる。

(2) 東南アジア諸国の対中依存を一定限度に抑えるために、日米で対東南アジアの大規模経済援助プログラムを展開すべき。

中国は南シナ海のクレイマント国を含む東南アジア諸国に対して、経済援助や貿易、投資を通じて経済的な影響力、ひいては政治的な影響力を拡大しているため、東南アジア諸国に一定の自律性を維持させ、「対抗力」を持たせるために、たとえば日米は関係の国際機関などを活用しながら、東南アジア向けの多国間ODAスキームを組んで実行すべきである。基本的な考え方は、中国がすでに経済援助を実施しているインフラ分野などでの競合は避け、たとえば教育・科学技術・エネルギー開発といった、日米欧が比較優位を有する分野での開発援助プログラムや、供与先国との二国間関係全般を強化するような援助プログラムを供与すべきである。この

ほか、日米が中国以外の南シナ海クレイマント国に対して、ODAのスキームを通じて港湾整備や漁業開発を大規模に支援することもありえよう。また、日米が海底資源探査のための技術協力をベトナム、フィリピン、マレーシアに提供することもできるかもしれない。さらに、東南アジア諸国を含めた自由貿易協定の締結もさらに積極的に推進し、対外経済関係を多角化させやすい環境を整えるべきである。こうした開発援助と通商関係を発展させれば、東南アジア諸国も自律性と「対抗力」を保ちながら南シナ海をめぐる中国との厳しいバーゲニングに臨みやすくなる。

上記の二つのアプローチをとりながら、中国に対してまず「行動規範」の受諾を求めていくべきである。中国がそれを受諾する場合には、それ以後も中国が実力による現状変更に乗り出さないような抑止力を域内で確保し、「行動規範」が継続的に遵守される状態を維持し、その中で中国を含む関係国間でさらなるルールの整備と海洋協力を進めていけば信頼の醸成につながる。無論、領有権や境界画定に関する意味のある交渉が成功するかどうかは、単に信頼の有無で決まるわけではなく、それ以外の数多くの要因にも左右されるが、少なくとも海洋問題をめぐるクレイマント間の信頼は、重要な必要条件の一つであるので、「行動規範」に関する合意と継続的な義務履行を実現するための取り組みは必要不可欠であると言えよう。

イスラエルがイランの核施設を空爆することなどによってイラン危機が発生した場合の危機管理体制を整備する。

脅かされる利益

日本の海上交通路の安全が脅かされ、湾岸地域における日本の石油利権や、日本経済の健全性が損なわれる。湾岸地域における軍事的な小競り合いが発生したり、イランが万が一ホルムズ海峡の封鎖に踏み切るような事態に至れば、日本の石油タンカー運航のリスクを高め、少なくとも一時的には同地域からの原油輸入を日本が停止することにもつながりかねない（「附録1」及び15頁参照）。イランがホルムズ海峡を機雷封鎖すれば、自らの原油輸出の妨げになるため、その実行に及ぶ蓋然性はかなり低く、また日本には200日分に相当する戦略備蓄があるため、ただちに日本が石油供給不足に見舞われるわけではない。しかし、緊張が高まる事態が続けば油価の高騰は避けられず、また投機筋の石油へのシフトが価格高騰に拍車をかけるだろう。結果として、湾岸地域の油田に依存する他国と同様に、日本も、実質的な経済的損失を被ることになる。悪影響は経済のあらゆる分野に波及すると予想される。

戦略目標

イスラエルによる対イラン攻撃が起こるのか、それがそもそも成功するのか、イランがいかなる報復攻撃にでるのか、といったことはもちろん定かでない。しかしながら、日本がイラン問題に対処するうえで必要となるのは、次の二つである。すなわち、①イラン有事に際しての危機管理と、②イランによる核兵器獲得を遅延させ、イランの意図を探り、NPTから脱退する場合の包括的な封じ込めを実施するための戦略、である。

短中期的なわが国の基本方針は、①イランによる核開発の阻止を目指した取り組みを展開しつつ、②ペルシャ湾岸地域で武力衝突の危機が発生した場合に対処できる体制を整えることにある。

中長期的には、日本は、イランとアフガニスタンからアメリカが撤退し、イラン問題への関与を本格化させるような事態を背景に、イランに対する圧力と見返りを組み合わせた戦略を展開するとともに、イランがNPTから脱退して核武装に及ぶ場合には、封じ込めを徹底するための国際的な体制を敷くことを目指すべきである。

下流戦略

イラン危機に際しての危機管理体制を整備する。

(1)防衛

- ホルムズ海峡・ペルシャ湾に派遣可能な「緊急展開部隊」、ジブチにある施設の維持、自衛隊の海外派遣を可能にする恒久法制の整備を検討すべき。

ホルムズ海峡における日本向け船舶の航行の安全を確保するために、海上自衛隊の艦船をペルシャ湾・ホルムズ海峡に派遣し、護衛・掃海活動に長期にわたって従事できる体制を整えておくべきである。また、イランが対艦ミサイルや潜水艦を使用する可能性もあるので、日本も護衛艦や掃海艇のみならず、駆逐艦や潜水艦、掃海艇も含む「緊急展開部隊」を速やかに編成し、ジブチの施設を拠点に運用できる体制をとれるようにしてお

25 もし自衛隊の「緊急展開部隊」が上述のような活動をジブチの施設を拠点に行うならば、拠点を防衛し安全を確保するため、ジブチの施設にパトリオット・ミサイル防衛システムを配備することが望ましい。

くべきであろう²⁵。また、内閣総理大臣の決定に基づいて、自衛隊部隊を日本の国益を保全するために国外に派遣できるとする恒久法も制定されるべきである。

(2)日米同盟

- ホルムズ海峡・ペルシャ湾でアメリカ軍と連携できる体制を整えておくべき。

自衛隊がペルシャ湾・ホルムズ海峡で護衛・掃海活動にあたることになる場合には、アメリカ軍と十分な連携を図りながら各種の活動を展開すべきである。その為の共同演習は定期的実施されるべきである。仮に自衛隊が船舶護衛または掃海作業に従事するような場合には、他国の軍との十分な協力が必要となる。湾岸地域が高リスクな事態になっても効果的に活動できるよう、日米および第三国は展開能力向上を目指した共同演習を実施すべきである。

(3)外交

- アメリカやイスラエルとのイラン政策をめぐる協議を活発化させ、中東・湾岸諸国に関する情報収集体制を一層強化すべき。

イスラエルがイランに対する空爆について第三国に事前通告するとは考えにくい。つまり、日本はイランにおいてのみならず、より広範に中東や湾岸諸国において情報収集体制を強化することによって、差し迫るイラン危機の兆候をいち早く察知し、イスラエルの戦術的奇襲がもたらす政治的影響を最小限にしなければならない。また、日本は特にイスラエルおよび米国との間でイラン問題に関する二国間政策協議を再活性化させる必要がある。

- イランがNPTから脱退する場合には、他の諸国とともに速やかに大幅な制裁強化に動くべき。

- イランが核武装に踏み切る場合には、地域的な対応を支援すべきである。

イランがもし核武装に及び、その後封じ込められれば、制裁解除を求め、周辺国などに対して武力による威嚇を行うかもしれない。日本はアメリカとともに、イランによるミサイル攻撃などの通常戦力を用いた武力行使や第三国の反体制勢力の支援を抑止するような構造を作り上げるべきである。そのためには、①イスラエル、サウジアラビア、イラクなどに対して、ミサイル防衛システムの供与を容易にするための協力をを行い、②それら諸国に対して通常戦力と国内治安部隊の強化を促すべきである。

上流戦略

日本は、イランの意図を継続的に探り、無制限査察と新たなエネルギー供給システムをイランに受け入れさせるような仕掛けを用意するとともに、イランがNPTから脱退して核武装に及ぶ場合に実施されるべき包括的な封じ込めに備える。

イランを取り巻く戦略環境は、アメリカの関与の度合いによって変化する。短期的には、アメリカはイラクとアフガニスタンからの困難な撤退作戦を実施しなければならない。この間、核開発をめぐるイランの戦略的計算を変更させるような変化は期待できない。輸出管理の徹底や国連安保理決議の下での個別国家による制裁によって、イランの核開発のペースを多少なりとも遅らせるしかない。一方、中長期においては、もしアメリカがイラクとアフガニスタンからの撤退を首尾よく完了させ、アメリカ国内の財政・政治事情が改善していれば、

アメリカはイランによるNPT脱退と核武装を少なくとも従来よりは効果的に抑止できるようになるかもしれない。

こうした一連の流れと並行して、日本は上流戦略の一環で、他の主要国と連携しつつ、イランがいかなる方向に進もうとしているのか、その戦略的意図を継続的に探るべきである。そこでは、次の二つの問題に関する取り組みが展開されるべきである。すなわち、①イランとイスラエルおよびイランとサウジアラビアやヨルダンといったスンニ派諸国との関係と、②イランのエネルギー需要の問題である。

第一に、日本は、アメリカ、中東・湾岸地域諸国、EU、中国、ロシアと連携して、砂漠化対策に関する環境協力、学术交流、地域輸送・流通網の整備からイラクとアフガニスタンの安定化にわたる広範な諸分野での地域協力の可能性を話し合うための国際会議を定期的開催すべきである。地域諸国の間には根深い不信感が渦巻いているのは明らかであるが、主要な問題に関するイランの態度を探る取り組みは行われるべきで、こうした国際会議は、イランの意図を推し量っていく一助となり得る。もしイランが地域の安定化に向けて態度を積極化させれば、協力活動を試行するなり拡充して、イランの態度が実際の行動によって裏付けられるか見極めるべきである。他方、もしイランが無責任な態度をとるようであれば、こうした国際会議はその後の制裁強化の正当化を図る手段としても機能しうる。このような取り組みの狙いは、アメリカや他の主要なステイクホルダー国がイランと意味のある核問題に関する交渉を行うのと並行して、地域諸国間が信頼を醸成する可能性を見出していくことにある。

第二に、日本はいわゆるP 5 + 1 諸国とともに、イランのエネルギー需要問題とIAEAによる無制限査察受け入れの問題をセットで議論する取り組みを展開すべきである。日本は、P 5 + 1 諸国と協議しつつ、①まずイラン政府に対してエネルギー需要の見通しとエネルギー供給計画の説明を求め、②これを受けて、制裁決議に違反しない範囲で、非原子力・再生可能エネルギーに関する協力と、これまで検討されてきた第三国におけるウラン濃縮計画とを組み合わせるパッケージ提案をまとめ、③IAEAによる無制限査察を受け入れることを条件として、右エネルギー協力提案を提示することを検討すべきである。こうした観点からも、効果的に検証を行う能力を備えた査察システムは不可欠である。

もしイランが無制限査察を受け入れれば、エネルギー協力パッケージは実施されるべきだが、それを拒否すれば、制裁強化のための準備を進めるべきである。

我々は、地域諸国間に信頼を醸成するのが容易ではないことを重々承知している。しかし、イランの核問題を解決に導いていくためには、上記の二つの路線での取り組みが不可欠であろう。すなわち、第一トラックでは地域的な信頼醸成を進め、第二トラックでは核問題の処理を図る、というものである。イランに対する国際協力は、あくまでイランによる国際ルールや規範の遵守に応じて供与されるということを、ここでは強調しておきたい。

終章

以下では、これまで安全保障上の課題別に挙げてきた政策イニシアティブを、①防衛、②日米同盟と第三国との安全保障協力という〈抑止〉の構成要素と、③外交と開発援助という〈国際協力〉の構成要素ごとに整理してまとめ、政策実行ベースで全体としての方向性を展望する。そして最後に、中長期的に実施されていくべき主要な上流戦略を取り上げながら、パワー・シフトとグローバル化、リソース制約の時代における日本の役割を再確認して結ぶことにしたい。

防衛

自衛隊が刻一刻と変容する安全保障環境に適応しなければならないのは、自明である。主要な安全保障上の課題に対応するためには、防衛予算の増額が望ましい。しかし、政治的あるいは財政的な制約がそれを可能としないならば、所与の予算の中で、何を増額すべきで、何を減額すべきか判断を迫られることになる。以下に示すのは、強化を要する能力と、速やかな実行が求められる措置である。他方、いまやほとんど発生する見込みのない大規模な着上陸侵攻を迎え撃つための能力などは、リソースの削減対象となろう。

陸上自衛隊は、①戦車を削減して、攻撃ヘリをさらに導入し、②対艦誘導ミサイル部隊の強化を図り、③都市部でテロリストや工作員による破壊工作を排除する能力を持つ対テロ特殊部隊を強化すべきである。特にテロ対策においては、防衛省は警察庁と緊密に連携して、テロリストや外国の特殊部隊や秘密工作員による破壊工作に際しての様々な危機対応策を十分に練っておく必要がある²⁶。

海上自衛隊は、①無人偵察機をはじめとする機材や、海洋情勢に関する情報を集約するセンターを設置するなどして海洋監視能力を向上させ、②できれば地上攻撃型巡航ミサイルを搭載したのも含めた潜水艦部隊をさらに強化するほか、③対潜水艦戦（ASW）能力を引き続き強化し、④対艦巡航ミサイルの導入を検討するのみならず、⑤戦略的水平線で日本の利益が危険に晒された際に、船舶の護衛や掃海機能を発揮できる、護衛艦、潜水艦、掃海艇からなる「緊急展開部隊」の設置を検討し、予想される有事を想定した共同訓練をアメリカや他の諸国とともに定期的を実施して、相互運用性を高めていくべきである。

航空自衛隊は、①国家の重要施設を守るためのパトリオット・ミサイル防衛システムの導入を加速させ、②空港施設を防衛し修復・復旧する能力を高め、③航空機と操縦士の数を保ちつつ、外国軍用機による領空侵犯を着実に排除できる能力を維持し続けるべきである。航空自衛隊も無人航空機を調達し、そのパイロット養成センターを設置・運営すべきである。統合エアシーバトル構想の一環として、空対地巡航ミサイルの導入も検討すべきである。

日本政府は、自衛隊のサイバー部隊を速やかに強化すべきである。内閣府は、防衛省と警察庁とともに運用する「サイバー脅威対処センター」を率先して立ち上げ、さまざまなサイバー犯罪やサイバー攻撃の探知、捜査、対処に関連して緊密に連携し、情報を交換できる体制を整えるべきである²⁷。

²⁶ なお、PKO部隊の武器使用基準の緩和も検討されるべきである。日本の戦略的水平線にリスクを及ぼす国・地域でPKOを実施する必要が生じる場合もあり得るからである。その際には、自衛隊の効果的な活動が不可欠となるが、自衛隊の能力強化を図ろうとする際には、リソースの制約がハードウェア面での増強を制限する。このため、各種原則や規制の緩和というソフト面での変更を通じて自衛隊の活動範囲や機能を拡大することが、今までになく必要になっていると言える。

²⁷ このセンターは、特定のサイバー事案が、個人によるサイバー犯罪なのか、それとも国家ないし国際テロ組織によるサイバー攻撃なのかを判明するまで、自衛隊と警察庁が緊密に連携できることを可能にするものであるべき。前者であれば警察、後者であれば自衛隊がそれぞれ主導的な役割を果たすことになる。特にサイバー事案が国内を発信源として発生した場合には、管轄権や法的権限をめぐる問題が生じかねないので、初動段階での連携は極めて重要な意味を持つ。

また海上保安庁の監視能力と法執行能力を強化する必要性は、今までになく高まっている。リソースは重点的に投入されなければならない。海上保安庁は海外においても、たとえばベトナム、マレーシア、フィリピンといった南シナ海のクレイマント諸国に対して、訓練をはじめとする各種の技術協力を供与すべきである。

立法措置としては、まず領域警備法を制定し、海上における武器使用基準を明確化すべきである。また、武器輸出三原則も緩和することにより、武器の国際共同開発を可能にするとともに、外国の海上保安能力の強化支援の一環として必要なハードウェアを供与できるようにすべきであろう。さらに、集团的自衛権の解釈を変更してこれを行使可能とし、アメリカとの同盟を強化するのは必須である²⁸。そして、総理大臣の権限において、日本の国益を保全する目的で、自衛隊部隊を海外に派遣できるような恒久法の制定についても検討を進めるべきである。

なお日本は、拡散に対する安全保障構想(PSI)の活動を拡大し、海上保安庁のみならず、自衛隊の参加も可能とすべきである。また、こうした活動と並行して、北朝鮮が核開発を進めるのに必要な物資や機材の入手を隠密裏に妨害し、破綻させるための取り組みを積極的に展開すべきである。

日米同盟／第三国との安全保障協力

日米が合同で追求可能な安全保障イニシアティブは多岐にわたるが、三国間ないし多国間の安全保障協力を拡大・発展させる必要性もますます高まりつつある。

日米同盟については、以下の分野において優先的に行動を起こすべきである。①日米は、二国間および多国間の合同演習に参加することを通じて、相互運用性を不断に高めていくべき。②海洋監視情報は、できる限り広範に共有されるべき。③尖閣諸島の防衛が日米安全保障条約の適用対象であることを繰り返し確認すべき。④アメリカの「航行の自由プログラム」に日本や第三国の参加が検討されるべきであり、日本はアメリカに対して、同プログラムの下で行われる外交上の抗議や実行的主張活動の回数を減らさぬよう求めていくべき。⑤北朝鮮と中国との低烈度および高烈度の紛争に対する十分な抑止力と対処能力を確保すべく、日米共同作戦計画を策定すべき。⑥日米によるパシフィック・パートナーシップと、東南アジア諸国との軍事交流を拡大すべき。⑦WMDテロ対策とサイバー防衛・セキュリティの分野における協力関係を強化すべき。⑧イラン有事やホルムズ海峡危機を想定した危機対応策を定め、定期的に必要な訓練を実施すべき。

日米は、重要な戦略目標を達成するために、共同で第三国との協力関係を拡充させるイニシアティブ(JUS PLUS initiatives)も積極的に進めるべきである。

- ①**韓国**：北朝鮮内の核兵器を確保するための米韓特殊作戦を実行するに際しての危機対応策を日米韓で策定すべき。また日本は、北朝鮮が日本ないし韓国の船舶や島嶼を攻撃する場合に備えて、アメリカの介入が不在のまま日韓で事態に共同対処するための計画を韓国と策定すべき。
- ②**オーストラリア**：既存の三カ国共同演習を続行し、フィリピン海での海軍合同パトロールを開始すべき。
- ③**ベトナム**：海上保安面で合同訓練を実施するとともに、巡視船や救難艇などのハードウェアを通じた能力強化支援を行うべき。また、島嶼占拠事案などを想定した三国間および多国間の海軍合同演習を実施すべき。カムラン湾への海上自衛隊艦船の寄港も検討されるべき。

²⁸ なお日本政府は、集团的自衛権を行使可能とすることが、日米同盟の強化以外にも戦略的意義を有しうることを考慮に入れるべきである。すなわち、集团的自衛権が行使可能であれば、西太平洋等で第三国が明白な侵略的行為に及んだような場合に、日本がアメリカのみならず、他の諸国とともに連携して積極的な対処行動をとることが可能となる。具体的にどう対応するかはその時の状況次第であるが、日本が直接攻撃を受けていない事態においても積極的に対処行動をとらざる状況が存在すれば、侵略行為を働こうとする国の計算を複雑化させるので、現状変更行動に対する一定の抑止効果を上げうる。

-
- ④インド：マラバル演習に日本や他の第三国も参加して続行すべき。日米は、必要に応じてインドの港湾開発に対して経済援助も供与すべきである。
- ⑤南シナ海のクレイマント諸国とユーザー諸国：日米は、航行の自由や資源開発、環境保全に関連した議題を幅広く議論するための国際会議「海洋の自由イニシアティブ」を主催すべき。
- ⑥イスラエル、サウジアラビア、イラク：日米は、ミサイル防衛システムの提供に便宜を図り、イランが核武装する場合には、これら諸国に通常戦力や国内治安当局の能力を強化するよう促すべき。

外交／開発援助

日本は、中国に国際ルールを受け入れるインセンティブを与えたり、テロの温床となりかねない不安定な国家の状況を改善するために国際協力や開発援助に活発に取り組まなければならない。また、変化するパワー・バランスに直面する国々に対して、各種の能力強化支援を提供することは、それら諸国の抑止力・対処能力の向上にもつながる。

ODAは、日本や他の国々によるグローバル化とパワー・シフトへの対応に役立つ国際協力の枠組みを効果的に推進する機能を発揮するのは間違いない。よって、ODA予算が増額されるのが望ましく、少なくとも現行の水準が保たれるべきである。リソースが制約される中であっても、以下の取り組みに資する経済協力・開発援助プログラムは予算を削減されるべきではなく、ここでは言及されていない、より優先度の低いプログラムよりも、手厚い予算上の手当てを受けて然るべきだと考える。以下は、前章で提案した主な国際協力イニシアティブである。

中国に対しては、各種の国際ルールや規範の受容の進展次第では、広範にわたる経済協力と技術協力を提供すべきである。特に中国が国際ルールや規範を受け入れ、そこに定められた義務を履行することに応じた個別のセクターについては、そうしたルールの履行に際して必要となる経済・技術協力を供与すべきだ。また、中国のエネルギー需要増に対応するための中露間のエネルギー協力を容易化すべく、日米は中露とともに、国際エネルギー協力の枠組みを立ち上げるべきである(仮称「北東アジア・エネルギー協力枠組み(NECA)」)。

東南アジア諸国については、まず関係国の海上保安当局に対する能力強化支援を積極的に推進すべきである。また、日本は率先して東南アジア諸国向けの多国間ODAスキームをまとめ上げ、それら諸国が対外経済関係を多角化しやすい環境を整備していくべきである。特に、港湾整備や漁業開発に関連する経済援助は注目に値すると言えよう。これに加えて日本は、アメリカをはじめとする西太平洋利用国とともに、航行の自由や海洋問題全般を広く話し合える前述の国際会議「海洋の自由イニシアティブ(FSI)」を主催して、東南アジア諸国を招待すべきである。

テロとの戦いは、忍耐強い国際協力を引き続き必要とする。WMDテロやサイバーテロに対応するための国際協力は一層強化されるべきであり、関連予算の中で、重点的な配分を行うべき分野である。テロ資金を断絶させ、核物質の安全管理を徹底していく取り組みも強化すべきである。そして何にも増して、本格的なテロの温床となり得るイラク、アフガニスタン、パキスタン、イエメンといった国々の状況を安定させ、改善するための長期的な多国間による開発援助イニシアティブを活性化させていくべきである。

北朝鮮とイランとの国際協力は、両国の核兵器開発に対する姿勢次第で大きく変わりうる。北朝鮮が核兵器、その開発プログラムと施設を完全かつ検証可能で不可逆的に解体することにコミットすれば、同国の改革を支援するための国際援助を実施しうることもあろう。イランについては、日本が他の関係国を巻き込みながら地域的な信頼醸成を進めるための会議を開催するのと並行して、IAEAの無制限査察受け入れと引き替えに非原子力・再生可能エネルギーと濃縮ウランの供給システムとを組み合わせるエネルギー協力を提案するなどして、その戦略的意図を継続的に見極めていくべきである。援助の内容と規模は、これらの国が対外行動と国内統治に関する各種規範をどの程度受諾・履行していくかに応じて決まることになる。

ルール推進国家としての日本

これまで見てきたように、台頭する大国(中国)と二つの現状打破的な国家(北朝鮮とイラン)、極めて破壊的な非国家主体(WMD / サイバー・テロリズム)に対応するために必要となる抑止力や対処能力を強化しつつ、一定の見返りも提示しながら現行秩序を下支えする国際ルールを普及させ、新たな国際ルールを整備していくという挑戦は、壮大なものである。これらの取り組みは全て、日本国内で社会保障予算、震災復興、日本の産業・ビジネス業界の再生に多大なリソースが注ぎ込まれるのと並行して進められなければならない。また国会では、政府の主要な政策に関する合意の形成や政治的決定のスピードが遅くなる。だからこそ国家安全保障に賢明かつ効率的な投資を行う必要性が高まっているのである。本プロジェクト・チームは、上記に挙げた安全保障上の課題が、数多くの課題の中でも優先的な取り組みを要するとの見解を提示した。これは他の課題が放置されて構わないということをももちろん意味しない。我々が主張したいのは、第3章に掲げた戦略目標の追求に、強い政治的関心を向け、十分なリソースを注ぎ込むべきであり、他の政策目標の犠牲にすべきではない、ということである。

理由は、単純明快である。日本が、進行しつつあるパワー・シフトとグローバル化に対応するための新たな国家安全保障戦略を追求しなければ、台頭国家や現状打破的な国家を際限なく宥和するか、それらの国々と厳しく対立するか、場合によっては戦う羽目に陥り、国家の核心的利益を大きく損なうことになるからである。日本は、自らの経験も含めて過去に学び、台頭する国家は、正統な成長の機会を奪われたり、共有されたルールや規範に自らを拘束することによって自己変革する機会を与えられない時には、現状打破国家へと化身する恐れが生じることを踏まえて行動すべきである。日本は、かつて現状打破を目指した大国として、台頭する新世代の国家に対し、平和的台頭か破滅的衰退のいずれかを選択できる機会を提供する使命を担っているのではないだろうか。日本は、アメリカや他の諸国とともに率先して、台頭する国家や挑戦する国家に対外行動や国内統治に関する国際ルールや規範の受諾を促すような、抑止と国際協力に立脚した一連のインセンティブの構造を構築すべきである。ただし、日本が抱える国内的な制約は、こうした取り組みを主として自国の戦略的利益が深くからむ地域で展開することを余儀なくさせる。換言すれば日本には、自国の戦略的利益に影響の及ばないような地域にまつわる国際安全保障問題には、時間や政治的労力をかける余裕はない。経済と財政の再建を一刻も早く実現するためには、リソースの制約を無視し続けるわけにはいかないからである。

本文でも示されたように、日本の死活圏と戦略的水平線は、太平洋からインド洋にまたがっている。日本の地政的空間には、両端に核開発に邁進する現状打破的な国家が存在し、その中央部分には影響力を急速に伸長させる大国が位置している。したがって、全体的な目標としては、①海洋コモンズを開放しておくために海洋パートナーシップのネットワークを張り巡らして、日本の国益を害する現状変更行動を抑止し、②それらの国に主要な国際ルールと規範の受諾と履行を求め、③国際ルールや規範を受諾・履行する国に対しては、価値のある有意な協力を提供し、④それを拒否する国に対しては対抗行動を他国とともに展開する、というものであるべきだ。ルールの遵守は、違反行為を抑止するような持続可能なアーキテクチャーによって保障されねばならないことは言うまでもない。以上を踏まえ、日本の新たな国家安全保障戦略は、次の三つの戦略概念で構成されるべきである。すなわち、ルール推進、抑止、そして国際協力、である。この三位一体こそが、パワー・シフトとグローバル化、リソース制約の時代を生きる日本の国家安全保障の中核をなすべき、と本プロジェクトは結論した。

(以上)

附録1：日本の死活圏と戦略的水平線の詳細

死活圏

日本は東アジア沖に連なる、本州、北海道、四国、九州、沖縄諸島を含む数千の島々の広域的なネットワークからなる。日本の領土の面積は約38万平方キロメートルであるが、日本の管轄海域は、北は択捉島から南は沖ノ鳥島までの約3,000キロメートル、西は与那国島から東は南鳥島まで同じく約3,000キロメートルに広がっている。内海、領海、接続水域とEEZの面積は約447万平方キロメートル、海岸線の長さは約3.5万キロメートルであり、ともに世界6位である。この管轄海域と領土、それらの上空が死活圏を形成している。なお日本政府は現在、対馬・津軽・宗谷・大隅海峡において3海里の幅で領海を宣言しているため、各海峡の中心部には公海が存在し、外国船はこれらの海峡で公海の自由と上空の飛行の自由を有している。

日本は海でアジアの隣国と接しており、海が国境を形成しているが、すべての隣国と境界線が確定しているわけではない。固有の領土である北方領土と竹島は、それぞれロシアと韓国に実効支配されており、尖閣諸島に対しては中国と台湾が領有権を主張している。中国は東シナ海における中間線の存在を認めず、沖縄トラフまでを自らの管轄海域としており、中間線付近でのガス田の開発や海洋調査をめぐって日中間の係争が続いている。また、沖ノ鳥島は40万平方キロメートルに及ぶEEZの起点となっているが、中国と韓国は沖ノ鳥島をEEZの起点となり得る「島」ではないと主張している。

わが国の死活圏への隣国の侵入は、近年顕著となってきている。中国の海洋活動は東シナ海・南西諸島周辺で特に活発で、2004年11月には石垣島付近の領海を潜水艦で潜航したことが確認されたほか、2010年4月にも10隻の人民解放軍（海軍）艦隊が宮古海峡を通過している。中国船舶が日本のEEZで漁業を行う例や中国艦船が対馬・津軽両海峡を通航する例もあり、日本列島を抜けて外洋への進出を図っていると考えられる。外国機が日本の領空付近に接近する事例も増加しており、2010年に航空自衛隊が緊急発進した回数は386回上り、そのうちロシア機が68%、中国機が25%であった。1998年と2009年には、北朝鮮が日本の上空を通過する弾道ミサイル発射実験を行ったり試験車両を日本の管轄海域に侵入させたりしている。

戦略的水平線

本プロジェクトでは、貿易、投資、鉱物資源、エネルギー資源、海上交通路に関する2009年現在の各種のデータに基づいて、日本にとって戦略的価値を有する国・地域を特定した²⁹。（日本の戦略的利益の地理的な分布についてはホライズンマップを参照。）

(1) アメリカ

日本の経済と安全保障にとって、圧倒的に最も重要な国である。日本の対外直接投資の31.2%と対内直接投資の37.5%はアメリカを相手としており、いずれも金額ベースでは第2位のオランダの2～3倍と、突出して多い。貿易面でアメリカは中国に次いで第2位の相手国だが、輸出の16%と輸入の10.7%をアメリカに頼っている。日本からアメリカへの主な輸出品目は、自動車（アメリカへの全輸出の25.8%）、自動車の部分品（5.9%）、

²⁹ 貿易統計は財務省貿易統計による。投資統計は日本銀行国際収支統計による。なお、投資データはすべて残高（ストック）ベースによる。

原動機(4.3%)である。自動車(全自動車輸出の33.7%)と原動機(全原動機輸出の20.2%)は、アメリカが最大の輸出先である。アメリカからの主な輸入品目は穀物類(アメリカからの全輸入の8.8%)、原動機(7.0%)、航空機類(6.7%)である。医薬品(全医薬品輸入の15.6%)と科学光学機器(全科学光学機器輸入の27.4%)は、アメリカが最大の輸入元である。また日本の主要工業を支える鉱物資源ということでは、鉛の37%(第2位)、リチウムの23%(第2位)、亜鉛の14%(第4位)をアメリカからの輸入に依存している。さらに、エネルギー資源では、日本が輸入するウランの29%をアメリカに頼っている。アメリカは日本が同盟関係にある唯一の国であり、不可欠な安全保障上のパートナーである。

(2)中国

日本の最大の貿易相手国である。日本は、輸出の18.9%と輸入の22.2%を中国に頼っている。日本から中国への主な輸出品目は、半導体等電子部品(中国への全輸出の8.3%)、鉄鋼(5.9%)、自動車の部分品(5.4%)である。半導体等電子部品(この品目の全輸出の24.8%)、自動車の部分品(24%)、プラスチック(28.4%)、有機化合物(32.3%)、科学光学機器(25.1%)、電気回路等の機器(29.7%)は、中国が最大の輸出先として、全体の2割から3割を占めている。中国からの主な輸入品目は、衣類・同付属品(全輸入の17.1%)、電算機類(7.7%)、音響映像機器(5.8%)である。衣類・同付属品(この品目の全輸入の82.9%)、電算機類(67.4%)、音響映像機器(58.8%)、魚介類(17.4%)は、中国が最大の輸入元となっている。また鉱物資源では、レアアースの92%、タンガステンの84%、クロムの50%を中国に依存している。さらに、中国は日本の対外直接投資先としては第4位(7.4%)につけており、その7割強が製造業に向けられている。なお、自動車や家電製品等においては、日本企業は、日本・中国と後述の韓国・台湾・東南アジアを含む国際的な生産分業ネットワークを展開している。

(3)ペルシャ湾岸地域

周知の通り、日本が輸入する原油の供給源として極めて重要性の高い地域である。2008年における日本の一次エネルギー総供給構成比をみると、1位が石油(47.0%)で、2位が石炭(22.0%)、3位がガス(16.8%)、4位が原子力(9.9%)となっている。そして同年の日本の原油輸入の87.8%は、中東に依存している。なお、上位を占めるのは、サウジアラビア(28.2%)、アラブ首長国連邦(22.8%)、イラン(11.9%)、クウェート(8.3%)である。

(4)オーストラリア

日本の鉱物資源の輸入相手国として極めて重要な位置を占める。日本はボーキサイトの58%(1位)、鉛の45%(1位)、マンガンの37%、亜鉛の34%(1位)、チタンの24%、コバルトの21%をオーストラリアからの輸入に頼っている。また、貿易と投資の面では、オーストラリアへの輸出は第12位で全体の2.1%だが、自動車の輸出先としてはアメリカに次ぐ第2位で全自動車輸出の7.8%となっている。一方輸入相手国としてオーストラリアは第3位(6.3%)で、第2位のアメリカの後をつけている。オーストラリアからの輸入品の中では、鉱物性燃料(オーストラリアからの全輸入の62.6%)、原料品(19.5%)、食料品(10.7%)などがその大半を占めている。また、石炭の3分の2と天然ガスの18.5%をオーストラリアからの輸入に頼っている。さらに、対外直接投資の相手国としても、オーストラリアは第5位(4.4%)につけている。

(5)東南アジア

日本の貿易とエネルギー資源の供給源として重要な位置を占める。輸出面では、第6位のタイ(3.8%)、第7位のシンガポール(3.6%)、第10位のマレーシア(2.2%)、第14位のインドネシア(1.6%)、第15位のフィリピン(1.4%)、第18位のベトナム(1.1%)などが主な相手国である。一方輸入面では、第7位のインドネシア(4.0%)、第10位のマレーシア(3.0%)、第11位のタイ(2.9%)、第18位のベトナム(1.3%)、第19位のフィリピン(1.2%)、第23位のシンガポール(1.1%)、第30位のブルネイ(0.6%)が主な相手国となっている。なお鉱物資源の面で

日本は、インドネシアにニッケルの60%（第1位）、銅の21%（第2位）、ボーキサイトの18%（第2位）を頼り、フィリピンにニッケルの25%（第2位）、マレーシアにボーキサイトの11%（第3位）を頼っている。また、エネルギー資源の面では、原油の4.4%、天然ガスの約50%（マレーシア20%、インドネシア21%、ブルネイ9%）を東南アジアから輸入している。さらに、日本の対外直接投資先として、第7位にシンガポール（3.2%）、第8位にタイ（3.1%）が名を連ねている。

(6)西ヨーロッパ

貿易と投資の相手国として重要なオランダ、イギリス、ドイツ、フランスが存在する。日本の対外直接投資の主な相手国では、第2位のオランダが10.5%（うち製造業65.7%）、第6位のイギリスが4.2%（うち非製造業68.9%）、第9位のフランスが2.3%（うち製造業80.2%）、第11位のドイツが2.0%、第12位のベルギーが2.0%をそれぞれ占めている。一方対内直接投資についても、第2位のオランダが18.0%（うち製造業71.9%）、第4位のフランスが7.6%（うち製造業64.2%）、第6位のイギリスが3.7%（うち製造業51.4%）、第7位のドイツが3.6%をそれぞれ占めている。また貿易では、輸出でドイツが2.9%（第8位）、オランダが2.3%（第9位）、イギリスが2.0%（第13位）、フランスが1.1%（第22位）を、輸入でドイツが3.0%（第9位）、フランスが1.7%（第15位）、イタリアが1.2%（第20位）、イギリスが1.0%（第24位）をそれぞれ占めている。

(7)韓国・台湾

重要な貿易相手である。日本は輸出の8.1%（第3位）と輸入の4%（第6位）を韓国に頼っている。日本からの主な輸出品目は化学製品（23.9%）、原料別製品（23.3%）、電気機器（16.5%）である。鉄鋼（全鉄鋼輸出の14.6%）は、韓国が最大の輸出先である。また韓国からの主な輸入品目は、電気機器（27.7%）、原料別製品（19%）、化学製品（11.2%）である。石油製品（全石油製品の17.7%）は、韓国が最大の輸入元である。なお、日本は対外直接投資の約1.7%を、韓国の製造業と非製造業におよそ6対4の割合で振り向けている。

台湾も日本の輸出先として重要な位置を占めている。輸出相手としては第4位（6.3%）で、電気機器や化学製品などが主な輸出品目である。とりわけ半導体等の電子部品の輸出先としては、中国に次いで第2位である。一方、輸入先としては第8位（3.3%）で、やはり電気機器が主な輸入品目であり、半導体等の電子部品の輸入では第1位で29.8%を占め、第2位のアメリカ（17.0%）を大きく引き離している。

(8)インド

日本との経済関係は未発達ながらも、今後の経済関係の発展が見込まれる。目下鉱物資源の輸入について、チタンの27%（第1位）とクロムの33%（第2位）をインドからの輸入に頼っている。また、日本の輸出の1.1%（第20位）と輸入の0.7%（第28位）がインドとの貿易によって賄われている。

附録2：シナリオの概略

北朝鮮による韓国や日本に対する低烈度の武力攻撃の頻発

● 戦略的潮流の交錯

<基層要因>

- ・北朝鮮による核開発とそれに伴う国際社会からの孤立
- ・北朝鮮の対中経済依存の進行
- ・中国の軍事的・経済的台頭

<媒介要因>

- ・金正恩による経済改革路線の採用(中国の投資に頼る「経済特区」の創設等)
- ・北朝鮮による長射程核ミサイルの開発・配備と、同国軍部における対外強硬派の出現

● プロセスの展開

- ・北朝鮮経済が破綻の瀬戸際に至り、金正恩は、1980年代の中国にならって改革と対外開放へと舵を切る決断を下すが、中国とロシアにのみ北朝鮮の経済・社会を開放するに留める。北朝鮮は核兵器を開発し、また中国が軍事的・経済的に台頭しているので、「虎の威をかる狐」のごとくふるまう。金正恩は、中国が北朝鮮の経済特区や主要港の発展のために莫大な投資を行っていることから、中国は北朝鮮を守らざるを得ない、と確信。北朝鮮は、一連の制裁解除を求めて、韓国と日本の艦船や島嶼に対して、限定的な武力攻撃を行う。北朝鮮政府は、死者が出る前に制裁解除と経済援助に応じるように要求する

● 戦略的潮流の交錯

<基層要因>

- ・北朝鮮による核兵器の実践配備とそれに伴う国際社会からの更なる孤立
- ・北朝鮮の対中経済依存の進行

<媒介要因>

- ・金正恩による経済改革路線の採用(中国の投資に頼る「経済特区」の創設)
- ・北朝鮮軍部における、金正恩に忠誠を誓う中堅将校からなる、対外強硬派の出現
- ・金融危機による突然の中国経済の停滞と、アメリカ、日本、韓国からの金融支援の必要性の増大
- ・中国指導部における親米派の登場と、アメリカ、日本、韓国から実質的な経済協力を引き出すためには、北朝鮮への経済援助を停止すべきとの判断

● プロセスの展開

- ・中国における金融危機が引き起こした国内混乱により、北朝鮮は、再開された六者会合で譲歩の姿勢を見せる。しかし北朝鮮は核兵器、核関連施設、核プログラム全てを放棄する包括的計画に同意せず、協議は行き詰まる。日米韓をはじめとする各国は北朝鮮に対する追加経済制裁を決定。中国は、国家主席のアメリカ公式訪問前の段階で実質的な経済・金融支援をアメリカ、日本、韓国から引き出すために、対北朝鮮貿易制裁の本格化を考慮し始める。北朝鮮は、中国が自国との経済関係を解消しようとしていることに気づきはじめ、中国に対して、金融危機よりも大きな損害を与えるような危機を引き起こす決意と能力を見せつけることを決断。対中関係と南北関係を保全する必要を考慮して、北朝鮮は日本を攻撃対象として選ぶ。北朝鮮は、自国の持つ核兵器によって米国と韓国による全面侵攻を抑止できると判断する。また、日本に対して①現存する制裁の解除、②大規模経済援助、③国交正常化、を要求しつつ、日本の都市に高烈度の通常攻撃を行えば、日本政府および国民がこれらの要求を飲まざるを得ないと計算する。

北朝鮮は要求を掲げながら、証券取引所、地方自治体、国の地方出先機関を狙ったサイバー攻撃を始める。日本政府が要求を拒否すると、複数の場所において上水道への農薬や有毒化学物質の大量混入を行う。北朝鮮は、東京を含む主要都市にある観光名所で、特殊部隊と思われる集団が立てこもり、放射性爆弾を爆発させると脅迫する。同時に、中部地方の山間部に対してミサイルを発射する。日本では当初激怒していた世論が、北朝鮮の攻撃がエスカレートするにつれ変化。これ以上犠牲者を増やさないために北朝鮮の要求に譲歩することを、多くの国民が議論し始める。日本政府は、国連安全保障理事会の5常任理事国と韓国と共に、即時停戦を求める国連決議案を提出するための協議を始め、非公式の外交ルートを通じて北朝鮮に交渉開始の意図を伝える。平壤は日本政府が全ての北朝鮮の要求を受け入れると公式に宣言するよう要求する。

● 戦略的潮流の交錯

<基層要因>

- ・中国におけるエネルギー需要の劇的な増加
- ・東アジア諸国間における領域的現状に関する合意の不在
- ・中国と東アジア諸国との海上保安能力、海軍力における不均衡の増大
- ・中国と東アジア諸国やアメリカを含む他地域の主要国との間の非対称な経済的依存関係の拡大
- ・アメリカの国防支出削減と、第三国間の紛争に巻き込まれることへの躊躇

<媒介要因>

- ・石油価格の急騰
- ・中国指導部における自主強硬路線の影響力拡大

● プロセスの展開

- ・中国政府内においてエネルギー自主開発派が台頭し、国際市場からの石油購入を主張する穏健な国際派を圧倒。中国政府は、南シナ海および東シナ海で一方的なエネルギー資源開発を急速に進める。
- ・東シナ海においては、中国が、日中中間線の東部に位置する複数地点で掘削を開始。日本の海上保安庁は、中国人事業者に掘削を止め、同地域を去るよう要求し続け、日本政府は中国政府に対して外交抗議を繰り返す。中国政府は日本政府の抗議を無視し、日本の国民の間で強い反中感情が巻き起こる。日本政府は多数の海上保安庁の巡視船を派遣し、掘削地点付近で中国船を包囲する。直後に海南島にある南海艦隊から、中国艦隊の戦艦が派遣される。アメリカ政府は紛争が平和裏に解決されるべきとの声明を発出。艦隊が次第に北へ進むと、中国政府は、日本の主要な自動車メーカーに与えられている事業許可を無効にすると通告。日本政府は、海上保安庁の巡視船に引き返すよう命じる。日本の総理大臣の支持率は急激に低下し、辞任に追い込まれる。後任の総理は日中紛争は、海上ではなく外交ルートを通じて解決されるべきであると宣言。
- ・南シナ海では、中国がスプラトリー諸島の島礁を一部占拠し、複数地点で掘削を開始。ベトナムは海上封鎖にて対抗するも、中国人民解放軍は南シナ海の掘削地点に向かう自国船舶をエスコートする。ベトナム側が中国船舶に対するスクリー攻撃に出ると、それを契機に交戦に陥り、中国艦艇が撃沈される。陸海国境における両軍のらみ合いの中で、南シナ海を航行する民間船舶は安全を保障されない状況となり、同海域を航行する海上輸送コストが大幅に上昇する。

中国の法律戦

● 戦略的潮流の交錯

<基層要因>

- 中国の経済的成長と海産物及びエネルギー消費の増大
- ロシアによる北方領土及び韓国による竹島の実効支配の強化
- 第一列島線を越えて第二列島線に及ぶ中国の軍事活動の増大
- 対馬・津軽・ベーリング海峡経由での中国船の北方航路通航数の増加
- 日本による沖ノ鳥島を含む離島開発
- 日本、およびアメリカの国防予算に対する削減圧力の高まり

<媒介要因>

- 中国、特に軍部における自信の深まり

● プロセスの展開

- 東シナ海において環境保護を名目に、日中漁業協定を無視した中国船舶による日本側暫定水域での強制的な執行管轄権の行使が行われるが、中国船舶の周辺を中国海監が護衛しており、海上保安庁は取り締まることができない。さらに付近で日本の漁船が次々と拿捕される。日本政府は外交ルートを通じて日本漁船の乗員の解放を求め、中国側の一連の行動に抗議するが、中国政府は正当な権利の行使であるとして取り合わず。
- 日本は離島開発の一環として沖ノ鳥島に港湾施設を建造する計画を立てる。中国外交部の報道官はそのような計画も日本が沖ノ鳥島を「島」とする主張を裏付けることはできないとの声明を出し、中国には沖ノ鳥島周辺海域で海洋科学調査を行う権利があると強調する。その後、沖ノ鳥島周辺の日本のEEZ内で、中国の海洋調査船は海洋監視船の保護を受けて集中的に海洋調査を行うようになる。中国の海洋監視船が沖ノ鳥島で港湾建設を行う日本の船を妨害し、海上保安庁の巡視船と対峙する。中国海軍の艦隊が近くで訓練を行っており、日本の首相は海上自衛隊への海上警備行動の発令を準備する。

● 戦略的潮流の交錯

<基層要因>

- ・ ナショナリズムの高まりと中国における右翼活動家・支援者の増大
- ・ 中国における漁業資源の需要増と価格上昇、漁民による漁業活動の急激な活発化
- ・ 中国と日本やアメリカを含む他地域主要国との間の非対称な経済的依存関係の拡大
- ・ アメリカの防衛支出削減と、第三国間の紛争に巻き込まれることへの躊躇

<媒介要因>

- ・ 尖閣諸島周辺における資源争奪を重視する言説の高まり

● プロセスの展開

- ・ 北京での米中戦略・経済対話の最中、中国人活動家が尖閣諸島に上陸し、避難小屋を建設、中国国旗を掲げた画像をネットにより発信する。日本政府の指示により、同島に上陸した活動家を沖縄県警職員がへりて上陸し逮捕、海上保安庁巡視船は活動家を乗せていた中国漁船に強制接舷し、船長らを逮捕した。中国政府は外交ルートにより日本政府に対して、逮捕者の即時身柄引き渡しを求める。近海にいた中国海監が尖閣周辺に国民保護の名目で急行しているとの情報が日本政府に届く。さらに、東海艦隊に所属する多数の人民解放軍海軍の艦船が、基地を出発しつつあるとの情報も入る。警察官、海保巡視船の安全を確保するために海上自衛隊・護衛艦を現地に急行させ、那覇基地に所属するP3Cによる海域パトロールを強化する命令が下りるが、海上自衛隊が現場に到着する前に、中国海軍は海域に到着、中国艦船は海上保安庁の巡視船に対し、中国人の活動家および漁船船長の身柄引き渡しを要求し、海上保安庁巡視船を取り囲む。その後、海上自衛隊の艦船とP3Cが現地に到着し、島と中国側艦船の周囲を周回し始める。外交チャンネルを通じて中国政府から、問題解決に関して水面下の交渉に応じる用意があるとの連絡が入る。駐日米国大使は、日本はこの機会を利用して日中双方が合意できる解決策を見出すべきという、アメリカ大統領からのメッセージを伝える。日本の内閣は中国との交渉に入るべきかどうか長い議論を行う。野党は総理大臣を批判し、もしこの交渉を受け入れるならば尖閣諸島をめぐる領土紛争が法的に(de jure)存在すると公式に認めることになると警告する。

2. 高インパクト(水平線)

国際テロ組織によるアメリカ本土への大規模テロ攻撃の発生

● 戦略的潮流の交錯

<基層要因>

- ・国際社会による核セキュリティ等への取組は進展するものの、大量破壊兵器関連物質を有する各国の関連施設の防護措置が完全ではない状況
- ・高度コンピューター技術の拡散
- ・反米国際テロ組織の存続

<媒介要因>

- ・国際テロ組織によるアメリカ国内における協力者の獲得と化学・生物・放射性物質・核兵器（CBRN）関連物質、サイバー武器の入手の成功

● プロセスの展開

- ・アメリカ疾病管理予防センターのオフィスと研究室、および主要な製薬会社の工場と研究所が、強力な爆発物によって爆破され、ほとんどの州の公衆衛生システムを運営しているコンピューター・ネットワークと、主要な製薬会社のネットワークが即座に壊れ使用不能となった。莫大な保険記録や治療薬の化学式がこの過程で失われた。時を同じくして、多くの高齢者や子供が高熱に襲われる。医療機関はその原因を突き止めるのに手間取り、医薬品生産・配送のネットワークが使用不能なため、製薬会社からの必要な医薬品入手が困難となる。アメリカ国土安全保障省は、複数の国内大都市にて大規模生物兵器テロが発生していると判断。テロを受けて、アメリカは波状的なWMDテロを防ぐために、国内のテロ警戒レベルを最高度とする。国民のヒステリーはアメリカ全土に広がり、学校が閉鎖され、民間企業に対しては、同状況に対する効果的な対処方法が見つかるまで、感染拡大を防ぐために2週間の業務閉鎖が勧告された。まもなく、「アラビア半島のアルカイダ」より犯行声明が発表され、数日以内に次のテロ攻撃を予告。アメリカ政府はイエメンから実行犯の一部が入国していたとの判断を固め、同国の拠点を攻撃しようイエメン政府に要請。イエメン政府がテロ組織掃討を拒否した場合にアメリカが自衛を目的とした武力介入を実施する可能性がメディアにリークされる。アメリカ政府は日本を含む各国政府に、イエメン国内のテロリスト関連の標的に対する攻撃と大規模空爆に関する支持を要請する。その後、日本、韓国、西ヨーロッパ諸国を中心に、アメリカ国内と同様の症状を見せる患者が急増し、コンピューター・ネットワークの障害も広がる。

イラン核危機の勃発とホルムズ海峡での緊張の高まり

● 戦略的潮流の交錯

<基層要因>

- ・イスラエルの核兵器保持と、中東／ペルシャ湾岸地域の軍事均衡
- ・イランのイスラエルと米国に対する恐怖
- ・イラン指導部における国家的威信の向上と政治的影響力の拡大を求める意見の多数化
- ・イランに対する経済制裁の成功とイラン経済崩壊の兆し

<媒介要因>

- ・ウラン濃縮技術の飛躍的発展と小型核弾頭の開発成功
- ・核弾頭が搭載可能な長射程ミサイルの開発成功

● プロセスの展開

- ・201X年、米・イスラエルが2010年秋に行ったとされるイラン核施設へのサイバー攻撃はイランの核開発を遅らすことができず、イランは核不拡散条約からの離脱を発表し、同国が近く核実験を行うとの情報が広がる。国連安保理は、革命防衛隊関連の石油企業に対する禁輸を含む決議案を検討し始める。イスラエルがイランの核施設への空爆を行うという憶測が飛び交う。原油価格の高騰が始まる。イラン政府は、石油の禁輸を宣戦布告と見なすと述べ、いかなる侵略にも報復で応じることを明言し、革命防衛隊司令官はホルムズ海峡封鎖の可能性に言及する。アメリカ政府は、ホルムズ海峡の航行の安全とイランへの禁輸措置に備え、同盟国との協議に入る。国連安保理決議が中露の拒否権行使により否決されると、イスラエルは、イランの都市ナタンツとコムに対して空爆を行うが、後者の地下核施設と核兵器の破壊に失敗。原油価格はかつてない水準にまで上昇。イランは、イスラエルに対して報復ミサイル攻撃を実施し、イスラエルが①イランに対する恒久的な不可侵宣言、②公式謝罪、③空爆による全ての被害の補償、を行わない限り、「強硬手段」を使うと脅迫。イランはアメリカに対して、イスラエルに圧力をかけて、条件を受け入れさせるように要求。アメリカは沈黙を保つ。イランはホルムズ海峡においてアメリカ関係の船舶に対する妨害活動を始める。ペルシャ湾地域を通過する海上輸送と航行に係る保険料額が急騰する。国連安全保障理事会の特別会合が招集され、戦闘停止を求める決議を採択。

3. 低インパクト(死活圏)

高致死率感染症の世界的流行

● 戦略的潮流の交錯

<基層要因>

- ・ヒト・食糧などのグローバルな移動・流通
- ・富裕国と貧困国の医療体制の格差

<媒介要因>

- ・猛毒性のヒト感染ウィルスの出現

● プロセスの展開

・201X年春、鳥とヒトに感染するHXNX型ウイルス(死亡率5%)が東南アジアで発生、世界的に感染者が発生するも収束。同年秋HXNX型が変異、強毒性を獲得したSARS並みのHZNZ型(致死率15%)が世界各地で発生、アジア全域で感染者が急増、アジアの経済先行きへの不安から世界的に株価が大暴落。G8はワクチンの共同開発・資金拠出計画(Project Savior)を決定、有志国参加を呼び掛ける。インドと中国も参加を表明するが、ワクチンの分配方法について絶対人口数が主要な考慮基準となるべきであると主張。これに対してG8は、ワクチン製造の初期段階は人口に対する犠牲者比率の基準を受け入れることを条件とする。インド、中国両政府はワクチンの独自開発に乗り出すが、政府の対応に不満を募らせた国民は政府批判デモを行い、富裕層の米国、カナダ、日本、韓国等への流出が始まる。社会的混乱がインド、中国で起こり、それぞれ経済が大きく停滞する。

4. 低インパクト(水平線)

インド洋・南シナ海における海賊襲撃の増加と激化

● 戦略的潮流の交錯

<基層要因>

- ・ソマリア沖・アデン湾、またマラッカ海峡周辺における海賊対策の成功
- ・中国海軍、海上警備能力の増強
- ・中国と他の東アジア諸国やアメリカを含む地域外主要国との間の非対称な経済的依存関係の拡大
- ・ソマリアの破綻状態の存続、インドネシア沿岸部における貧困問題の深刻化、中国を拠点とした組織犯罪の蔓延

<媒介要因>

- ・国際社会はアデン湾・マラッカ海峡のパトロールに手一杯となっている状況

● プロセスの展開

・欧米諸国、日本等による追加的な艦艇の派遣が困難な状況の下、中国がアラビア海、喜望峰、そして南シナ海に海賊対処部隊を派遣し、インド洋および南シナ海でのプレゼンスを強める。中国の艦艇派遣は海賊事案の沈静化にはつながらず、西インド洋と南シナ海において海賊攻撃を受ける非中国船は増え続ける。中国のインド洋進出はインドを刺激し、南シナ海でのプレゼンス強化は米国やASEAN諸国の警戒を招く。中国の海上警備船や海軍艦船に遭遇するリスクが高まるにつれ、ASEAN諸国の一部は、対海賊対策活動の実行を躊躇し始める。

附録3：安全保障環境の見通しと日本へのインプリケーション

1：北朝鮮

北朝鮮が突如として内戦状態に突入して「崩壊」する可能性は、必ずしも高いわけではない。というのも、平壤の北朝鮮指導部が実効的支配の瓦解を座して待つ理由はなく、そうした事態を回避するのに必要な支援を中国から引き出せる見通しが高いからである。北朝鮮は早晩、自国経済の再建には改革と対外開放が不可欠との結論に至るだろうが、当然のことながら広く諸外国から資本を受け入れるわけにはいかないの、主として中国、そしてロシアから必要な資本と援助を受け入れることになるだろう。

問題は、中国の対朝支援の拡大と中国の軍事的・経済的台頭、さらに北朝鮮の核武装が同時に進行することによって引き起こされる事態である。すなわち北朝鮮は、中国が北朝鮮に多額の投資を行ってその存続を戦略的に重視している事実を奇貨として、強大化する中国の「保護」を受けられるとの認識の下、これまで科された各種の制裁の解除や経済援助の供与、核保有国としての地位の承認といった外交上の目標を、武力による威嚇やその行使によって追求しようとする可能性がますます高まっていくとみられる。北朝鮮が長射程の弾道核ミサイルを実戦配備すれば、武力挑発を一層激化させる恐れがある。

中国は、北朝鮮が挑発行動をとるたびに、制裁強化を求める国際社会からの圧力と、北朝鮮を存続させつつも暴走させないという戦略的考慮の狭間で対応に苦慮することになる。ただし、中国は北朝鮮に対して様々な援助を供与したり、投資を行ったりするのみならず、北朝鮮の一部港湾を優先利用する権利を手に入れるなど、多大な利権を獲得していくので、基本的には北朝鮮の「擁護」に廻る可能性が高い。このことは北朝鮮が、韓国や日本の艦船や島嶼部などに対して、低烈度の武力行使や武力による威嚇を行いやすくなることを意味する。

しかし、何らかの事情により、将来のいずれかの時点で、中国が北朝鮮の「擁護政策」を放棄し、北朝鮮に圧力をかけながら核兵器の放棄などを求めるような事態が発生する場合には、北朝鮮は完全に孤立して、窮地に立たされることになる。こうした場合、北朝鮮には、①譲歩して核放棄に応じるという選択肢と、②第三国に通常兵器や特殊部隊を用いて高烈度の武力行使に及びつつ、圧力の撤回と制裁の全面解除を要求するという選択肢がある。こうした事態が発生した時点で、北朝鮮の政治体制が依然として「先軍政治」から脱却していなければ、後者を選択する可能性は十分にある。北朝鮮が核武装していれば、武力行使の敷居は下がる。その際には、中国や韓国よりも、日本本土がその標的に選択される可能性が高い。

つまり日本としては、北朝鮮が現行の体制のまま存続する限り、上記の二通りの可能性、すなわち日韓の艦船や島嶼部に対する低烈度の武力攻撃と、日本本土に対する高烈度の武力攻撃を想定した体制を整備しておくなければならない。

朝鮮半島情勢がいかなる展開を見せるにせよ、日本としても最も望ましい帰結は、韓国への北朝鮮の編入と、朝鮮半島全土への米韓同盟の適用である。無論、半島統一プロセスがいかに展開するかは見えないし、その結果もどうなるか分からない。ただし、朝鮮半島の統一に関する諸条件は、韓国、中国、アメリカ、日本、ロシアといった関係国の交渉によって決まることになる。

その中でも日米韓にとってとりわけ重要な意味を持つのは、中国の動向であるの言うまでもない。すなわち、日米韓にとっては、中国が韓国への北朝鮮の編入を認めるような条件がそろった状況の下で朝鮮半島統一を実現させることが戦略的にみて何よりも重要ということになる。そのためには、中国が北朝鮮を支えるだけの経済的余裕を失い、日米韓の経済・金融支援を不可欠としている状況で、中国に日米韓との積極的な協調を主導できる指導者が登場する、といった条件が少なくとも揃っている必要がある。韓国に北朝鮮が編入されると

いう「ドイツ方式」で朝鮮半島が平和裏に統一されれば、北朝鮮が保有していた核兵器も廃棄されることになる（統一を通じた非核化）。

2：日本のEEZでの中国による現状変更行動

中国は、国際経済システムへの統合を通じて対外依存の度合いを増す一方、対外経済関係や国内経済の成長を通じて得た利益の一部を軍備の増強に投資している。中国は、自国が領有権を主張している海洋権益に対して管轄権の行使を従来以上に活発化してきている。中国が軍事力をさらに増強し、海上保安能力をさらに強化すれば、管轄権の行使や領有権の主張の強硬化に拍車がかかる要因となるだろう。こうした一方的行動がどの程度強硬化するかは、次のような要因にも左右されると考えられる。

第一に、中国指導部の自国の社会経済状況に関する見通しは、中国の対外行動に強く作用する。中国指導部は第一に、労働人口の減少と社会の高齢化が本格化する前に、各種の権益を獲得しなければならないという焦燥感を抱いている。中国の労働人口（15～64歳）の数は2015年頃から漸減し、2010年以降は65歳以上の人口が毎年3.6%のペースで増加するため、2040年頃には五人に一人が65歳以上という高齢化社会を迎えると言われる。中国にとって深刻なのは、一人当たりの国民所得の水準が、これまで高齢化を迎えた先進諸国並みの水準に達する前に、高齢化の局面へと推移するため、社会経済面で様々な需給ギャップが生じ、多数の国民の不安や不満が蓄積しやすい高齢化社会を迎える可能性が高いことである。この問題は、年金制度が未整備で、国営企業改革（労働者への所得再分配など）に関する展望も開けず、さらに独身男性の急増とそれに伴う将来の加速的なさらなる人口減少に今後直面していく状況の下で、一層切実になるものと見込まれている。その結果、中国政府はいずれ、この巨大な社会経済構造上の問題の解決に膨大な労力とリソースを傾注することを余儀なくされるだろう。

そこで中国指導部は、少しでも国内の社会経済面における需給ギャップを狭めるべく、こうした深刻な状況を迎える前に、各種の沿岸権益や海外権益の確保にますます躍起になっていく可能性が高い。また中国指導部は、アメリカが国内的制約に束縛されている時期に、対外的な安全保障上の目標を実現する機会を見出すであろう。端的に言えば、中国は今後10～20年の間は、手に入れられるものを、手に入れられるうちに、手に入れようとするだろう。中国社会が内向きとなる前に、そしてアメリカの行動が財政によって制約されている間は、こうした行動に出るものとみられる。

このような環境におかれた中国指導部では、「中国は、その人口に見合った資源・権益を手に入れる権利を有しており、そうした資源・権益の安全を保障するのに必要な軍事力を有して然るべきである」といった正当化の論理が生み出されるので、領土・島礁に対する領有権の主張や海洋における管轄権の行使の強硬化と軍備の増強を併発的に助長する要因となるだろう。

第二に、中国の国力の増大と対外権益の拡大を反映した、中国指導部内における政治勢力間の関係も中国の対外行動の強硬さの度合いに作用するだろう。中国海軍のほかにも海上保安当局、エネルギー資源や海洋資源の開発を担当する政府部門などは、いずれも中国固有の海洋権益の拡大という共通利益の下で「カルテル化」する可能性があり、上記のような論理の下で、一方的行動による現状変更も辞さない権益の拡大を強硬に主張していくとみられる。こうした可能性は、西太平洋におけるアメリカと中国の相対的なパワーの変化が加速するとすれば、一層高まるだろう。

これに対して貿易や投資など、既存の対外経済関係から利益を得ている一部の国営企業などに支えられた政治勢力は、過剰に強硬な権益の主張を行えば、利害が衝突する他の諸国からの対抗行動に直面して、全体としてみれば国家の安全と厚生水準の低下を招くことになるので、現状の枠内での穏当な対外関係の処理が必要だと主張するであろう。

中国が領有権の主張や管轄権の行使といった面でどの程度強硬になるかは、周辺国の軍事動向はもちろん、

中国指導部内におけるこれら二つの勢力の相対的な影響力によって決まると思われる。中国が達成しなければならぬ社会経済の持続性という目標が切迫している現状においては、強硬派に分があるとみられるが、対外経済関係から得られる各種の利益を安定的に維持・拡大していくことも不可欠なので、穏健派も一定の影響力を保持していくとみられる。ただし、先に述べた中国の経済社会をめぐる根本的な問題が存続する限り、自給自足の論理に立つ強硬派の論理が大局に関する議論を占め、国際協調主義的な穏健派の論理は外交上の戦術に反映されるに過ぎない状況が続くとみるべきであろう。

第三に、地政的要因も中国の対外行動に作用する。中国の軍事戦略は、第一列島線と第二列島線という防衛線を張り、その中で人民解放軍が接近阻止・領域拒否(A2/AD)能力を発展させることを目指すものである。ここで問題となる島嶼は、中国以外の国々が領有しているので、中国は連鎖する島嶼に沿って黄海、東シナ海、南シナ海、フィリピン海でシーコントロールを確立しようとしているのである。これらの海は、各国の排他的経済水域(EEZ)であるため、中国は「法律戦」をしかけて、排他的経済水域の基点となる無人島を獲得し、他の国の領有権を否定するという行動に出ている。また中国は、国連海洋法条約を恣意的に解釈し、A2/AD戦略の一環として、EEZにおける外国軍隊の航行の自由や上空通過を拒絶しようとしている。

したがって、日本との関係では、中国が領有権を主張する島礁の占拠であるとか、一方的に管轄権を設定した大陸棚・水域での資源の開発といった、中国の<実力による低烈度の現状変更行動>がいつそう大きな問題になっていくと考えられる³⁰。東シナ海及び南シナ海こそが、こうした行動の主たる舞台となる。

日本にとっては、尖閣諸島が日本固有の領土であることを確認し、東シナ海における大陸棚の境界画定においては中間線を基本に、関連事情に照らして両国にとって衡平な修正を図る方式をとり、もって東シナ海における領域的現状を確定させるとともに、沖ノ鳥島がそこを基点にEEZを設定しうる「島」であり、その中で国連海洋法条約に定められた権利と義務を相互に尊重しあうことが日中両国にとって最前の帰結であることを中国に受け入れさせることが究極的な目標となる。

尖閣諸島問題が国家主権に、東シナ海の大陸棚境界画定問題が主権的権利にそれぞれ係わるものであるうえに、国力を増強させる局面にある中国が、あえて自国に相対的に不利な解決策に早期に応じる可能性は低いので、問題の決着が容易でないのは明らかである。しかし、合意された正統な領域的現状が不在のまま、パワー・シフトが中国に有利な形で進行すれば、中国が低烈度現状変更行動を起こすインセンティブを強めていく可能性が高い。国内の社会経済改革が遅れば、中国指導部は、国家の成長と対外関与姿勢がピークを迎える前に自らが「正当」と考える沿岸・海外権益を確保しようとする動機を強めるものと思われる。

したがって、日本としては、できるだけ早期に、まずは中国に領域的現状を実力で変更しない旨を確約させることが戦略的にみて緊要となっている。そのためには、中国側に、後々よりも現時点で領域的現状を確定した方が得策である、あるいは現時点で確定させなければ損害を被る、と判断させる状況を作り出さねばならない。

具体的には、中国に対して、領域的現状の確定に応じれば、エネルギー資源や海洋資源をめぐる対中協力を深化させると保障しつつ、確定に応じなければ、日本は南シナ海のクレイマント諸国やアメリカとともに海洋安全保障協力を急速に発展させ、必要とあれば中国抜きで多国間の海洋安保協力機構の設置へと進むという圧力をかけるというアプローチをとるべきである。尖閣諸島や東シナ海の大陸棚がもたらす利益と、周辺国との戦略的な対立関係に陥ることによって発生する直接的・派生的コストとを天秤にかけさせ、後者がはるかに前者を凌ぐのだということを自覚させることが重要となる。なお、中国とこうしたバーゲニングを展開する際には、中国も日本に対抗して圧力をかけてくるのは言うまでもないので、経済面での対中依存度の低下という条件の整備は急務であるといえよう。

30アメリカによる相対的パワーの低下を引き金として、中国、イラン、ロシアが低コスト現状変更的変革的な探索行動(probing)に乗り出す可能性を指摘した論考として、次がある。A. Wess Mitchell and Jakub Grygiel, "The Vulnerability of Peripheries," *The American Interest*, Vol.6, No.4 (March/April 2011), pp.5-16.

3：アメリカに対する大規模テロ攻撃

アメリカは、海外で国際テロ組織アル・カーイダの掃討を進めつつ、国内では大規模テロ攻撃に対処するための手立てを講じている。国家主体も非国家主体もWMDとサイバー兵器を使ってアメリカを攻撃することはできるが、攻撃の抑止という点では、報復の標的とされうる国家主体よりも、非国家主体の方が対応が困難と言える。

(1) WMDテロリズム

核兵器や放射性物質を使用したテロ攻撃への対策については、核物質を探知・捜索できる能力を開発し、体制を整備している。2005年に設置された国土安全保障省(DHS)の国内核探知室(Domestic Nuclear Detection Office—DNDO)は、グローバル核探知アーキテクチャー(Global Nuclear Detection Architecture)なる枠組みを構築し、海外・国境・国内における核・放射性物質テロを、関係省庁が連携して探知する体制を整えている³¹。

他方、生物兵器や化学兵器は、核兵器や放射性物質と比べて探知が困難である。しかし、前者については、DHSの保健問題室(Office of Health Affairs—OHA)が生物兵器テロ対策や自然発生の疫病対策を主導しており、全国バイオサーベイランス統合センター(National Biosurveillance Integration Center)を設置したり、バイオウォッチ・プログラム(Biowatch Program)を立ち上げるなど、必要な対策を講じている。

アメリカのWMDテロ対策は、世界でも群を抜いているのは言うまでもない。しかし、いかなる政府にもWMDテロ攻撃を100%防止するのは不可能であり、テロリストが核物質や猛毒性の細菌などを入手できる可能性は低いとはいえ、ゼロではない。当面、アル・カーイダをはじめとする国際テロ組織は、アメリカ国外にあるアメリカ関連の施設等を標的にするとの見方も一部にはあるが、反米志向のテロリストやテロ組織が無数に存在する事実に鑑みれば、今後アメリカ本土での大規模テロ攻撃が発生しないとは言い切れない。

仮にテロリストがアメリカ国内でWMDテロ攻撃を実行することに成功すれば、日本として問題になるのは、在米邦人の生命が直接危険にさらされるのみならず、高致死率の細菌が生物兵器テロに使用されるような場合には、感染者が本邦に入国し日本本土にまで被害が及ぶ、といったテロ攻撃の直接的被害に加え、アメリカが軍事力や安全保障上の関心を再びテロ対策に振り向け、日本の安全保障にとって重要な中国や北朝鮮への対策に関する関心が相対的に後退してしまう、という戦略的な支障が生じることであるといえよう。

(2) サイバー・テロリズム

アメリカは、サイバー空間から発生する脅威に対応すべく、サイバー軍(US CYBERCOM)を設置し、ネットワーク・セキュリティを高めるための取り組みを精力的に進めている。アメリカはいくつかの大掛かりなサイバー・イニシアティブを開始し、サイバー空間で破壊活動を行っても大きな成果が上がらないような環境を整備することを目指した取り組みを展開しようとしている。

サイバー空間において攻撃の拠点突き止めることは至難の業であり、こうしたサイバー空間の性質は、攻撃する側を有利にする。おそらく伝統的な抑止概念は、通用しないものと考えられる。また、もしアメリカ国内を起点としたサイバー攻撃が始まれば、捜査当局と軍当局との間に、管轄権や対処策をめぐる所管の問題が生じうる。初動が遅れば、サイバー攻撃による被害を封じ込めるための対抗措置が阻まれることにもなる。

極めて破壊的なマルウェアを使った大規模なサイバー攻撃は、国家の重要施設の運営を妨害ないし停止させる。サイバーテロによる被害の規模は、もちろん標的次第ではあるが、電力供給システム、原子力発電所の管理システム、公共交通機関の管理システム、金融取引システム、軍事システム、公共衛星関連施設の管理システムなど、全国の重要施設に対する同時攻撃が行われれば、かなりの被害が発生することになる。

日本にとって問題なのは、アメリカの重要施設を標的として放たれたマルウェアが、日本のネットワークにも

³¹ この一環で、DNDOは連邦政府機関が貨物検査等で使用する携帯型核探知器具の開発を手掛けたり、機動探知展開部隊(Mobile Detection Deployment Units)を編成したり、主要都市の市警との共同核探知・捜索活動の訓練を積むなどし、アメリカ国内における核・放射性物質テロの対策を講じている。

侵入してくる可能性が高いということである。日米間では、日々膨大な量の電子情報が交わされており、極めて高度な相互依存関係を構築するに至っているためである。

4：南シナ海での中国による現状変更行動

南シナ海の島礁・海洋境界をめぐるクレイマント(領有権を主張する国・諸国)は中国、ベトナム、マレーシア、フィリピン、ブルネイ、台湾であり、中国とベトナムが南シナ海北西域のパラセル諸島に対する領有権を主張し、中国、ベトナム、マレーシア、フィリピンが同南域のスプラトリー諸島の全部または一部に対する領有権を主張している。つまり、南シナ海には合意された正統な海洋秩序が不在なのであるが、そうした状況の中で、中国が海上保安能力と海軍力を急速に増強する一方で、他のクレイマントは対中経済依存を少なからず深めているという二つの潮流が並行して進んでいる。

中国は9つの破線から成るU字型線を引く形で南シナ海の約8割に及ぶ海域内の島礁に対する領有権と海域での管轄権を主張しており、パラセル諸島の全てとスプラトリー諸島の島礁を7つ占拠している。中国にとって南シナ海は、エネルギー資源や海洋資源といった資源面での重要性に加え、核搭載潜水艦の作戦海域や空母の出撃拠点という軍事面での重要性も有している。このため中国は、南シナ海を実効的支配の下に置くことに大きな戦略的意義を見出しているとみられる。

事実、中国は領有権の主張を担保する国内法令を制定してきている³²。また海上保安諸部門の能力を強化し、国内法令の執行を徹底するための体制を拡充している³³。特に海監については、2020年までに要員を9,000人から15,000人に増員し、艦艇数も520隻程度に増やすほか、少なくとも16機の航空機を新たに導入する計画があると伝えられている。

これに対して他のクレイマント諸国は、海上保安能力と海軍力が弱小であるのみならず、中国との経済関係を緊密化させている。2010年1月には中国とASEAN6 ヵ国(マレーシア、フィリピン、ブルネイ、インドネシア、タイ、シンガポール)との間で自由貿易協定が発効し、約7,000品目の関税が撤廃されるなど、今後とも中国と東南アジア諸国間の貿易と投資は増大するものと思われる。

このように海上保安能力・海軍力の面における中国の優位や、経済面における南シナ海クレイマント諸国の対中経済依存が進行していけば、中国が各クレイマントに対して行使できる影響力が増大するのみならず、実力によって島礁を占拠したり、資源を一方向的に探査・開発するといった低烈度の現状変更行動を起こしやすい状況が出現していくことになる。軍事・経済の両面で中国の相対的なパワーが増す事態が進行するとすれば、仮に中国が自国の国内法令の執行を理由に実力で島礁を占拠したり、資源開発に乗り出したりしたとしても、他のクレイマントが中国による報復を恐れて、単独での対抗措置を躊躇する可能性が高まる。あるいは中国が実力を行使しないまでも、二国間の外交交渉の中で、大規模な経済的な見返りや制裁の可能性をレバレッジにしつつ、相手国に領有権や境界画定の問題で譲歩を迫るといった事態が発生しないとも限らない。いずれにせよ、中国にしてみれば、自国の相対的なパワーを増大させるにつれ、自国が領有権を主張している島礁を「回収」するうえで発生するコストやリスクは縮小していくことになる。

日本にとって問題となりうるのは、①中国が南シナ海で実力による低烈度の現状変更行動を起こす場合に、ベトナム、マレーシア、フィリピンといった他のクレイマントがそれに対抗することにより、南シナ海で軍事的緊張が高まって、日本の海運船舶が危険にさらされたり、あるいは、②中国が南シナ海の島礁の大半を占拠し、それらの実効的支配を担保する海上保安能力と海軍力を保有することによって、日本(や米韓)に対する中国の政治的影響力が飛躍的に増大し、前述したような中国による東シナ海での領域的現状の承認や、国際ルールの

32 1992年に「領海・接続水域法」、1998年に「排他的経済水域および大陸棚法」、2010年に「海島保護法」を定め、領有権の主張を国内法令で担保しようとしている。

33 国家海洋局の海監、農業省の漁政、人民武装警察辺防部隊の海警、交通運輸部の海巡など、組織も多様である。

受諾・策定をめぐる厳しいバーゲニングを含むグローバルな対中戦略を実行するうえで必要となるレバレッジを相殺されてしまう、ということである。

5：イラン

イランは、A.Q.カーン・ネットワークからウラン濃縮用遠心分離機を入手したとされ、それを基に遠心分離機の開発を進め、それらを集積した核施設をナタンツ(Natanz)やコム(Qom)などに建設し、そこで生産される濃縮度20%程度のウランは平和目的に利用されると主張してきた。しかし、2011年5月にIAEAは、イラン当局が核兵器の起爆装置を開発する作業を進めてきた証拠を有していると発表しており、イランが軍事目的の核開発を進めている証拠がさらに増えた。

イランの核開発を阻止する試みとしては、国際的な経済制裁はもちろん、スタックスネット・ワームと呼ばれる産業施設のコンピューターの攪乱・破壊を得意とするサイバー兵器が使用されたり、イランの核開発プログラム関係者が暗殺されたりしてきた。その結果、イスラエルやアメリカの情報当局関係者によれば、核弾頭の開発は早くても2015年頃までかかるとの見方を示している。それでも最近では、IR-2MやIR-4といった第二・第三世代の遠心分離機の開発に成功し、ナタンツの施設や革命防衛隊が警備にあたるコムの地下核施設で運用を開始するとイラン原子力機構(Atomic Energy Organization)は発表した³⁴。

いずれにせよ、イランが向こう数年以内に核実験を実施する可能性があり、それをシャハブ3型ミサイルに搭載する計画も同時並行で進めている可能性もある。イスラエルやアメリカは、核開発がウラン濃縮の段階にある間は、サイバー攻撃でコンピューター・プログラムやネットワークを破壊する形をとるだろう。しかしやがてイランがNPTから脱退して、核実験を行い、核兵器の組み立て、さらにはミサイル搭載の段階へと進めば、イスラエルは従来の取り組みに加え、兵器の開発・格納施設の爆撃の是非を検討することになるだろう³⁵。

ひとたびイランが核兵器を獲得すれば、イスラエルやアメリカを抑止できると考え、ヒズボラなど体制転覆を企てる組織に対する支援を活性化させるかもしれない³⁶。イスラエルがこうした見通しを持っているかどうかは定かではないが、もし持っているとするれば、イラン国内の核施設を空爆し、核開発を阻止することに利益を見出すであろう。

ペルシャ湾岸地域でイランを巻き込んだ武力紛争が発生すれば、日本への原油は一時的に停止し、ホルムズ海峡のタンカーは、イランの行動次第では危険にさらされ、原油価格は高騰し、それに伴う経済的損害も拡大するだろう。日本には、200日の戦略備蓄があるので、ただちに石油が足りなくなることはないが、投機などによっても高騰した原油価格は高止まりし、日本経済に打撃を与えることになる。日本は、原油輸入の約12パーセントをイランからの輸入で賄っているので、こうした一連の問題は一層切実となるだろう。

³⁴ もしこれらの機材の運用に成功すれば、4,000キロに上るとみられる備蓄された低濃縮ウランを90%の高濃縮ウランに転換するのに要する期間は、9ヵ月から12ヵ月程度に短縮されることになる。

³⁵ イスラエルが空爆によってイランの全ての核施設を破壊できる可能性は高くない。なぜなら、①イラクやシリアの場合と異なり、イランの場合は核施設が全国に散在しており、②イスラエルがイランの全ての核施設を把握できているかどうか不明であるほか、③イランの多くの核施設は、トンネルを水平に掘っており、地中貫通爆弾であっても破壊が容易ではないからである。

³⁶ 一部の専門家は、イランは自国外に戦力を投射する能力に乏しいことから、通常戦力による侵略行為に及ぶ可能性は低く、むしろペルシャ湾岸地域における保守的な政権を転覆させる活動を活性化させる見通しが高いとしている。例えば次を参照。Kenneth M. Pollack, "Deterring a Nuclear Iran: The Devil in the Details," Working Paper, Council on Foreign Relations, May 2010, p.5.

附録4：重点的に取り組むべき課題についての提言

V-3 重大な感染症

高致死率感染症の世界的流行の被害を極小化するための体制を整備する。

情勢の見通し

言うまでもなく高致死率の感染症がいつどこで発生するかについては、まったく予測不可能である。したがって、その発生自体を未然に防ぐための上流戦略というものはありません、発生後に対処するための下流戦略をいかに実効性の高いものとするかが重要になってくる。

下流戦略

(1) 発生の早期探知を可能にするために通報制度を拡充すべき。

高致死率感染症の発生に関する正確な情報を入手できる体制を整備する必要がある。これは日本が単独で情報収集にあたるよりも、世界保健機構(WHO)の調査チームによる情報収集と世界各国への一斉通報制度を拡充していく方が効果的であろう。ただし、WHOの調査チームは、感染症発生地国からの通報を受けて調査を開始することになるので、特定国の国内で高致死率の感染症が出現した場合には、そうした情報を国内でまず集約できる体制があり、情報集約を担う政府部門からWHOに通報される仕組みが整備されている必要がある。こうした仕組みは、途上国においては整備が遅れているので、先進国が通報制度の整備に関する技術協力を積極的に進めていく必要がある。高致死率感染症出現の通報が遅れれば、グローバル化の時代においては、感染症の拡大がそれだけ進むことを意味するので、通報制度の整備は重要な意味を持つと言える。

(2) 拡大を阻止するためのヒト・モノの出入国管理の規制に関する国際連携体制を整備すべき。

高致死率感染症の拡大を抑えるための国際的な連携体制を構築すべきである。具体的には、①WHOによるパンデミックの判定を根拠として、世界各国の空港・港湾・国境通過地点における健康調査を徹底し、出国と入国の両面で感染者の移動を制限することについて、できるだけ多くの国の合意をあらかじめ取り付けておき、②出入国管理部門で健康チェックにあたるスタッフの訓練・装備を広く世界各国に普及させるべきである。後者については、経費がかかるため、先進国が中心となって訓練を技術協力スキームの形で供与し、装備等のハードウェアは無償資金協力スキームの形で提供すべきである。

(3) 発生後の治療薬の開発と配布に関する国際連携体制を整備すべき。

高致死率感染症の世界的流行を収束させるための治療薬の開発に必要な体制を構築すべきである。高致死率感染症が世界的に流行しだすと、その治療薬の開発が急務となる。しかし、治療薬の開発が市場原理に委ねられ、政府間協力が不在のまま進行すれば、新薬開発は特定の製薬会社に委ねられるし、その製薬会社が所在する国家の政府は、当該国の国民を相手に優先的に新薬の販売・供給を進めようとすることになる。

こうした事態を回避し、世界各地の犠牲者を急速に減少させるためには、新薬の世界的量産が不可欠となる。よって、新薬開発は各製薬会社に委ねて市場競争原理を働かせつつ、ひとたび新薬が開発される場合には、

当該製薬会社の本拠地国以外でのライセンス生産を迅速に可能とするための仕組みを整備すべきである。たとえば新薬の成分・生産方法は、即時に製薬会社の本拠地国政府の第三国政府へと移転するとともに、ライセンス料の支払いは政府保証債務とするなどである。また、人道的考慮に基づいて、新薬は途上国支援の一環として無償(ないし有償)で供与されるべきであろう。

H-4 海賊

インド洋・南シナ海における海賊を摘発するための体制を整備する。

情勢の見通し

いまやよく知られるようになったソマリア沖の海賊襲撃は、アデン湾からソマリア東方沖のインド洋西部へと発生地点を移している。2010年のソマリア周辺海域における海賊事案は、前年とほぼ変わらない219件であったが、各国政府が海賊対処活動を行っているアデン湾での発生件数が53件(前年比55%減)と半分以下に減少したものの、インド洋での発生件数は141件(前年比64%増)へと大幅に増加した。ハイジャック事案は49件で、1,016名(前年比17%増)が人質となり、負傷者13名、死者も8名出ている。2010年12月末時点で、28隻の船舶と638名の乗組員等が拘束されていた。インド洋西部における海賊被害件数は、2011年1月だけでも33件に上っている。

ソマリアの海賊は、これまでに乗っ取った船舶を母船にして遠洋まで出向き、そこから数隻の高速艇を使って舷の低いケミカルタンカーやばら積み船を襲撃している。ソマリア沖の海賊は、身代金と引き換えに船と乗組員を解放する手口を取っている。その多くは、ソマリアの貧困層出身者であり、ソマリアの破綻によって失業した者や、干ばつによって農業を営めなくなった元農民、漁業資源の乱獲や海洋汚染によって漁業を営めなくなった元漁師などから転身している。

一方、東南アジアでの海賊襲撃は、マラッカ海峡やシンガポール海峡から、南シナ海へと発生地点を移している。東南アジア地域では、2010年に前年の46件から70件に増加し、特にインドネシアでは15件から40件へと増加した。南シナ海でも、23件から44件と発生件数は倍増している。

東南アジアの海賊は、主として船舶そのものと積み荷を目標としており、これまで乗組員が殺害されるという事件も発生してきた。その背後には、インドネシアなどにおける貧困問題や、中国などを拠点に活動する犯罪組織もあるとみられる³⁷。

2010年に海賊の被害を受けた日本関係船舶は15件で、昨年より増加した。発生海域別に見ると、東南アジア周辺で9件、インド洋およびアフリカ周辺海域で6件であった。日本にとって問題なのは、船舶と乗組員が襲撃される事実はもちろんだが、海賊が多発すると、海運保険料が高騰し、経済的な損害を被ることである。

戦略目標

以上を踏まえれば、わが国の基本方針としては、①短中期的には、海賊多発地域における海賊対処の取り組みを活発化させて、海賊による襲撃を抑止するとともに、②中長期的には、海賊の発生原因の緩和ないし解消を目指す援助等の努力を多角的な枠組みで実施して、海賊発生予防にも取り組んでいく、との内容にすべきである。

³⁷ James Kraska, *Contemporary Maritime Piracy: International Law, Strategy, and Diplomacy at Sea*, Praeger, 2011, pp.37-45.

下流戦略

海賊対処活動を活発化させる。

(1)防衛

- インド洋西部での警戒監視・警護活動を継続・強化すべき。

インド洋西部での海賊が発生する限り、海上自衛隊による警戒監視活動と商船の警護は、ジブチを拠点に継続すべきである。また、航空監視体制を拡充するという観点からは、ジブチのみならず、P3Cによるオマーンやセーシェル国内の空港使用も検討されるべきであろう。また、海賊対処作戦に従事する外国艦船への補給支援により、国際的な対処活動の強化を行うべきである。

- 南シナ海沿岸国の海賊対処能力を強化するための支援を行うべき。

南シナ海については、島嶼が多く、また沿岸国の管轄権が及ぶ海域でも海賊事案が発生しているため、沿岸国への海賊対処能力の強化支援が適切だと考えられる。

(2)日米同盟

- 南シナ海の海賊対処能力の強化支援を合同で実施すべき。

日米は、南シナ海で海賊対処にあたる東南アジア諸国に対して、各種の能力強化支援を進めていくべきである。すなわち、海賊対処に必要な訓練や装備を供与するほか、可能であれば巡視艇などのハードウェアも供与すべきである。

- 不審船を特定するための船舶認識システムを整備していくべき。

また、「空の眼(Eye in the Sky)」と呼ばれる航空監視システムを拡充したり、「宇宙の眼(Eye in the Space)」と呼ばれる光学衛星監視システムの導入を進め、これを自動船舶認識装置(Automatic Identification System—AIS)や大型船舶用の長距離認識追跡装置(Long Range Identification and Tracking—LRIT)と併用し、そこから得られる情報を基に不審船を特定する体制を整備していくべきである。

(3)外交

- 海賊発生情報システムの開発を支援し、ReCAAPを拡充すべき。

日本は上述の通り、アメリカをはじめとする先進諸国と、海上における船舶の動向を常時把握できる海賊情報システムの開発に資金を拠出し、そのシステムから得られる情報を広く第三国にも提供すべきである。東南アジア海域については、ReCAAPが多国間の情報交換の枠組みとして成果を上げているので、この枠組みを拡充させ、海賊の更なる取り締まりに結びつけていくべきである。

上流戦略

海賊発生背景要因に対する取り組みを進めるべき

(1) 海賊発生国に対して多国間の開発援助プログラムを供与し、当該国の不法操業や汚職の摘発能力強化、新規リクルートの阻止に結びつけていくべき。

海賊行為は、ローリスク・ハイリターンのビジネスとして定着している。ソマリアの海賊も東南アジアの海賊も、それぞれ異なる要因から発生しているが、外国船による漁場汚染、犯罪シンジケートによる貧しい漁民の利用、犯罪シンジケートと政府当局の癒着が背景にあることは共有している。その効果がどこまで直接的に出るかは分からないまでも、ソマリアやインドネシアにおいて、外国船による不法操業の摘発を強化する一方、海賊のリクルートを減らし、失業者の救済に資するような開発援助スキームを編み出し、法の支配を強化して汚職を減らし、それを多数国間イニシアティブとして大規模化して推進していく必要があるだろう。

(2) 各国における海賊処罰対処法の制定を支援していくべき。

また、海賊を司法で裁くことも重要である。日本は海賊処罰対処法によって海賊罪を制定し、実際に海賊を東京地検が起訴しているが、このように国内法を整備している国はまだ限られている。国際社会に海賊を裁く国内法の制定を促しつつ、海賊を司法で裁く問題点を各国が共有し、より良い体制を検討していく必要がある。

「日本の戦略的水平線の拡大と日米対話」研究会委員

主査

もり さとる
森 聡 法政大学法学部教授

1995年京都大学法学部卒。1997年同大学大学院法学研究科修士課程修了。2007年東京大学大学院法学政治学研究科博士課程修了。博士（法学）。専門は現代アメリカの対外政策および国際政治。1996年より2001年まで外務省勤務。東京大学大学院法学政治学研究科附属比較法政研究センター研究機関研究員、法政大学法学部准教授を経て、2010年4月より現職。平和・安全保障研究所(RIPS)奨学プログラム第11期生。主要著作に、『ヴェトナム戦争と同盟外交—英仏の外交とアメリカの選択、1964-1968年』、東京大学出版会、2009年(日本アメリカ学会・第15回清水博賞、政治研究櫻田會賞受賞)等がある。

副主査

さはし りょう
佐橋 亮 神奈川大学法学部准教授

2002年国際基督教大学教養学部卒。2004年東京大学大学院法学政治学研究科修士課程修了。2009年同大学大学院同研究科博士課程修了。博士（法学）。専門は、国際政治学および東アジアの安全保障。日本学術振興会特別研究員、オーストラリア国立大学博士研究員、東京大学政策ビジョン研究センター特任助教等を経て2010年4月より現職。日本国際交流センター客員研究員、笹川平和財団特別研究員等を兼任。平和・安全保障研究所(RIPS)奨学プログラム第13期生。外務大臣賞、日本台湾学会賞等を受賞。主要著作に、「米中和解プロセスの開始と台湾問題—アメリカによる信頼性と安定の均衡の追求—」『日本台湾学会報』第12号(2010年)、『変貌する日本政治』(共著、2009年)、『アジア太平洋の安全保障アーキテクチャ：地域安全保障の三層構造』(共著)等がある。

委員

いとう しやういち
伊藤 庄一 日本エネルギー経済研究所主任研究員

1993年ロンドン大学スラブ東欧学研究所修士課程修了。2004年筑波大学大学院博士課程国際政治経済学研究科単位取得退学。専門は、エネルギー安全保障論、アジア太平洋およびユーラシア大陸の国際政治。在ハバロフスク日本国総領事館専門調査員を経て2004年より2010年9月まで環日本海経済研究所(ERINA)調査研究部研究主任を務める。またブルッキングズ研究所北東アジア政策センター客員研究員、戦略国際問題研究所(CSIS)客員研究員、北海道大学スラブ研究センター客員准教授等を歴任。現在Institute for Security and Development Policy(在ストックホルム)客員シニアフェロー、朝日新聞アジアネットワーク・アジアフェローを兼任。主要著作に、『*Russia Looks East: Energy Markets and Geopolitics in Northeast Asia* (Center for Strategic and International Studies, 2011)、『北東アジアのエネルギー国際関係』(東洋書店、2009年)等がある。

こたに てつお
小谷 哲男 岡崎研究所特別研究員

同志社大学法学研究科博士課程退学。専門は、日米安全保障関係と海洋安全保障問題。平和・安全保障研究所特別研究委員も務める。米国ヴァンダービルト大学日米研究協力センター客員研究員を経て、2006年より海洋政策研究財団研究員を務めた。2010年9月より現職。平和・安全保障研究所・安全保障研究奨学プログラム第13期生。平成15年度防衛庁長官賞受賞。主要著作に、『*Reaffirming the Taiwan Clause: Japan's National Interest in the Taiwan Strait and the US-Japan Alliance*」(co-authored with Dr. Jim Auer) (NBR ANALYSIS Vol. 16 No. 1, 2005)、「シーレーン防衛—日米同盟における「人と人の協力」の展開とその限界—」『同志社法學』第316号(58巻4号)2006年、「Presence and Credibility: Homeporting USS MIDWAY at Yokosuka」 in the *JOURNAL of AMERICAN-EAST ASIAN RELATIONS* (Vol. 15, 2008), “Chinese Aircraft Carriers?—Let Them Have Them” (PacNet No. 32, May 4, 2009)等がある。

やしき よしひと
矢崎 敬人 工学院大学グローバルエンジニアリング学部准教授

1993年ケンブリッジ大学卒業。1996年一橋大学大学院経済学研究科修士課程修了。1999年同博士後期課程単位取得退学。博士(経済学)。専門は産業組織論、イノベーションの経済学。経済協力開発機構(OECD)日本政府代表部専門調査員、東京大学先端科学技術研究センター特任助手、工学院大学講師を経て、2011年より現職。主要著作に、“Contribution-Proportional Remuneration Rule for Employee Inventions and Its Effects on Effort and Investment Incentives” (*Economics of Innovation and New Technology*, 2006, with Akira Goto)、「制度変革期における産学連携：東京大学教官への質問票調査の結果」『科学』、2006年(共著)、「特許・知財の法と経済学」『経済研究』、2007年(共著)、『ブロードバンド市場の経済分析』慶應義塾大学出版会、2008年(共著)等がある。

笹川平和財団「日本の戦略的水平線の拡大と日米対話」プロジェクト 最終報告書

『ルール推進国家・日本の国家安全保障戦略

ーパワー・シフトとグローバル化、リソース制約の時代に生きるー』

発 行： 公益財団法人 笹川平和財団

〒107-8523 東京都港区赤坂1-2-2 日本財団ビル4階

Tel: 03-6229-5400 (代表) Fax: 03-6229-5470

URL: <http://www.spf.org/> Email: spfpf@spf.or.jp (代表)

「日本の戦略的水平線の拡大と日米対話」プロジェクトホームページ：

<http://www.horizonproject.jp/>

発行日： 2011年10月7日
