

積極的平和主義実現のための提言 I

－ 我が国を守り抜く防衛体制の強化 －

2018年9月

**公益財団法人 笹川平和財団
安全保障事業グループ**

積極的平和主義実現のための提言 I

— 我が国を守り抜く防衛体制の強化 —

目 次

はじめに	i
積極的平和主義実現のための提言 I 要約	iii
積極的平和主義実現のための提言 I 本文	
日本を取り巻く国際情勢と「積極的平和主義」 (徳地 秀士)	1
提言 1 : 現実的な軍事行動を反映し、柔軟かつ実効ある「集団的自衛権行使にか かわる事態認定」判断基準を策定すべきだ (香田 洋二)	9
提言 2 : 自衛隊の継戦能力と抗堪性を強化すべきだ (番匠 幸一郎)	11
提言 3 : 自衛隊の南西地域における統合作戦能力を強化すべきだ (山口 昇)	14
提言 4 : 自衛隊の領空侵犯対処における武器使用権限を見直し、明確化すべきだ (永岩 俊道)	18
提言 5 : 海上警備体制の強化に向けて海上保安庁の能力を強化すべきだ (中村 進)	22
提言 6 : 日米共同研究・開発のための体制を整備すべきだ (森 聡)	29

はじめに

2015年9月に成立し、翌年3月から施行された平和安全法制は、日本国内で大きな賛否の議論を引き起こしたが、戦後の日本の防衛と安全保障政策について、これまでの過剰な法的制約を取り払い、日本が効果的な領域防衛と積極的な地域の安全保障協力を行うための重要な一歩を踏み出した。一方で成立した法制は、運用面などで日本の防衛には不十分な部分も多々ある。また法的制約は解消されたが、2013年の国家安全保障戦略で示された「積極的平和主義」を遂行するために、具体的な政策の優先順位を検討する必要がある。

笹川平和財団では、2017年10月に「積極的平和主義実現のための提言」プロジェクトを立ち上げ、日本の防衛・安全保障と外交の現場を熟知する実務家と学識経験者から成るメンバーで研究を行い、日本の喫緊の政策課題を検討してきた。本提言は、2018年内に予定されている防衛計画の大綱の見直しを視野に、平和安全法制後の日本の喫緊の課題を指摘し、執るべき施策を提言したものである。

この間、米国では伝統的な現実主義の安全保障路線から大きく逸脱したトランプ政権が誕生した。安倍首相とトランプ大統領の人間関係が良好なこともあり、日米同盟は小康状態を保っているが、米欧の多国間同盟であるNATO（北大西洋条約機構）は、トランプ大統領の「アメリカ・ファースト」の姿勢で大きく揺らぎ、傷ついている。その背景には、トランプ大統領がこれまで米国が世界の安定のために供与してきた公共財を、過大に負担しすぎているという認識を持っていることがある。同盟国に大きな財政負担を求める姿勢を明確にする一方で、同盟の機能についてまじめに評価している様子は見られない。このような米国の内向きのトレンドは、国内で一定の支持があり、トランプ以後の政権でも継続する可能性も考えておく必要がある。

日本の課題は、地域の安定と秩序のために積極的に公共財を提供することである。これにより、懐疑的な米国民を説得して、地域への長期的な関与を引き出すように働きかけることができる。よしんば米国の長期的な消極的関与傾向が

続いて、インド・太平洋地域の安定のための最低限の公共材を、有志国と共同して負担、維持するためのヘッジ策ともなる。

この冊子で示された情勢認識や提言は、参加メンバー個人の文責となる。メンバー間の合意を優先すると、時宜を逃す上に問題の本質を失うリスクがあると判断した。しかしそれはメンバーがばらばらに提言したというわけではなく、研究会で議論を積み重ねた反映であることも付記したい。いうまでもないが、執筆者の意見はあくまでも個人の意見であり、現在および過去に所属した組織を代表するものではない。次期防衛計画の大綱や今後の日本の防衛・安全保障政策の見直しへの参考の一助となれば幸いである。

プロジェクトリーダー 渡部恒雄

積極的平和主義実現のための提言 I

— 我が国を守り抜く防衛体制の強化 —

要 約

日本を取り巻く国際情勢と「積極的平和主義」

日本を取り巻く国際情勢と日米同盟

- 積極的平和主義は、一国のみで自国の安全を確保することは不可能であり国際社会の連帯や協力が不可能との認識を背景とする。
- 日米同盟をはじめ米国を中心とした同盟関係のネットワークは、インド太平洋地域のパワーバランスを改善するために不可欠なものである。
- 周辺に中露及び北朝鮮をはじめとする不確定要因が存在する日本は、厳しい国際情勢の前線にある。
- 米国第一主義を標榜する米国との同盟強化を図る責任は、日本の側により大きく存在する。

安全保障法制の意義

- 日米両国がお互いに守り合うことが限定的ながら可能となり、同盟の信頼性と抑止力が強化される。
- 集団的自衛権の行使容認により、この地域のパワーバランスを我々に有利な形で維持・回復するために関係各国が力を結集する努力に加わるのが容易になった。
- 諸外国の正当な軍事活動の後方支援面や平和維持活動において、幅広くかつ円滑に協力を行うことが可能となった。
- 世界の平和と安全のために日本が積極的な役割を果たす用意があるという前向きな姿勢を国際社会に示すことができた。

今後の課題

- 国際秩序の形成において、より主導的な役割を發揮すべきだ。
- 米国の動向についての高い見識を共有すべきだ。
- 安全保障の基盤を強化すべきだ。

提 言

提言 1：現実的な軍事行動を反映し、柔軟かつ実効ある「集団的自衛権行使にかかわる事態認定」判断基準を策定すべきだ。

提言 2：自衛隊の継戦能力と抗堪性を強化すべきだ。

- ① 厳しい安全保障環境において確実に任務を遂行するため、継戦能力（後方支援能力）の強化、及び人的・物的予備の充実を図るべきだ。
- ② 多様な脅威から戦力発揮基盤を守るため、抗堪性の強化を図るべきだ。
- ③ 行動時における隊員の救命救急等、医療・衛生態勢の強化を図るべきだ。
- ④ 防衛力の縦深性を高めるため、防衛生産・技術基盤の維持強化を図るべきだ。

提言 3：自衛隊の南西地域における統合作戦能力を強化すべきだ。

- ① 次期大綱において新設が検討されている（最高）統合司令部において、南西地域における不測事態対処計画を策定し、運用する部隊をあらかじめ指定しておくべきだ。この場合、同地域の第一線において離島防衛を遂行する常設の統合任務部隊（Joint Task Force-South West: JTF-SW）司令部を平素から設置し、対処に際して JTF-SW の指揮下に置く部隊、JTF-SW を支援する部隊などを平素から指定しておくことが重要だ。
- ② JTF-SW は、平時～危機～有事を通じた各種事態への対応を計画するとともに、定期的に（最高）統合司令部から割り当てられる陸海空部隊の能力を有機的に発揮させるための訓練を積み重ねて統合運用能力を高めていくべきだ。この際、重要な離島に対する戦力の緊急展開を目的とする水陸両用作戦の場における第一線部隊レベルでの統合能力を充実させていくことが最優先となる。

提言 4：自衛隊の領空侵犯対処における武器使用権限を見直し、明確化すべきだ。

東シナ海上空等における偶発的な衝突事故発生の懸念のある中、関係国の、空における危険な挑発行動等を阻止するため、我が国の領域保全に対する強い意志を内外に明確に示しておくことが重要である。そのためには、領空侵犯対処を規定する自衛隊法第 84 条における自衛隊の武器使用権限を見直すとともに、その裁量要素と権限規定を内外に明確に示しておくべきである。

提言 5：海上警備体制の強化に向けて、海上保安庁の能力を強化すべきだ。

- ① グレーゾーン事態における海上保安庁の現場対処能力を向上させるべきだ。
- ② 拡大かつ多様化する任務に適切に対応するために、海上保安庁の規模を拡充すべきだ。

提言 6：日米共同研究・開発のための態勢を整備すべきだ。

- ① 日米同盟の戦略を、兵器システムの研究・開発、作戦構想、指揮・統制組織といった柱を含む、包括的かつ中長期的な視点に立つて策定し、中国との長期的な戦略的競争において必要な防衛力を整備すべきだ。特に先端技術の研究・開発については、日本が必要とする兵器システムにまつわる技術を重点分野として日米共同研究・共同開発を促進するための体制整備を加速するとともに、安全保障上のインプリケーションのある日本のデュアルユース技術の把握と保護を広範かつ体系的に行うのに必要な安全保障技術データベースの整備や、違法な技術移転の取締体制を強化すべきだ。
- ② 日本側においては、米軍による人工知能（AI）導入等最新の取り組みの実態を把握しながら、それが相互運用性にもたらす影響を分析し、自衛隊への導入のあり方を早急に検討すべきだ。

積極的平和主義実現のための提言 I

— 我が国を守り抜く防衛体制の強化 —

本 文

日本を取り巻く国際情勢と「積極的平和主義」

1 日本を取り巻く国際情勢と日米同盟

2013年12月に日本として初の国家安全保障戦略が策定され、ここに国際協調主義に基づく積極的平和主義の考え方が、政府の正式な方針として確定した。積極的平和主義の方針は、国家間のパワーバランスの変化とグローバル化の進行により日本を巡る安全保障環境が大きく変化しつつある中では、もはや一国のみで自国の安全を確保することは不可能であり国際社会の連帯や協力がこれまで以上に重要となっているとの認識の表明であった。

ここ数年の間に日本が実施してきた様々な安全保障政策、特に統合機動防衛力構想に基づく新しい防衛体制の構築、憲法解釈の変更と安保法制の制定、新しい「日米防衛協力のための指針」の制定などは、積極的平和主義の考え方を防衛面で具体化するものであった。また、こうした一連の政策は、日本の安全保障・防衛政策の重要な柱の一つである日米同盟の強化に大いに寄与するものであり、それは、海を中心とするこの広大な地域（それをアジア太平洋地域と呼ぼうと、インド太平洋地域と呼ぼうと）の今後の国際秩序の形成にとっても大きな意味を有している。

これは、日米同盟を最も重要な構成要素とする米国を中心とした同盟関係のネットワークが、この地域のパワーバランスを改善するために必要不可欠なものだからであるというにとどまらない。同盟関係のネットワークを強化することによって、グローバル化の負の側面に対応する上で必要な国際協力のインフラを充実することができるからでもある。日米同盟の強化が全ての問題の解決策となる訳ではないが、この地域の不安定の主たる要因が中国の海洋進出などによる国家間のパワーバランスの変化に基づくものであることに鑑みれば、パワーバランスの改善という要素だけに着目しても同盟強化という政策は合理的なものである。それは中国が批判して止まない「冷戦思考」などというものではないのである。

現代のグローバルな国際環境は複雑さを増している。パワーシフトの進行の途上で覇権国と新興国の対峙がある。海洋国家と大陸国家の対峙がある。グロ

ーバリゼーションの勝者と敗者の対峙もある。それでも、アジア太平洋地域、とりわけ北東アジアでは長期間にわたり比較的安定した時代が続いてきた。それだけ米国を中心とする同盟関係のネットワークが有効に機能してきたと言えるが、この地域の脆弱性は増大している。

この地域には核大国である中露両国がある。国際社会の強い非難を無視して核と弾道ミサイルの開発を続け世界を威嚇してきた北朝鮮は、2018年に入って、4月の南北首脳会談及び6月の米朝首脳会談で「完全な非核化」に合意したが、具体的な非核化プロセスが始まらないうちから制裁圧力だけが緩んでしまったこともあり、先行きは全く不透明である。

また、2017年10月の中国共産党第19回党大会における習近平の政治報告に明示されたとおり、中国は今世紀中葉までに社会主義近代化強国を築き上げるとしている。今世紀中葉までに「世界一流の軍隊」をつくるとしているのもその一環である。米国軍に匹敵するような軍隊を目指しているのだろうが、いかなる脅威認識に基づいて何を達成しようとしているのか全く不明である。「人類運命共同体」をつくろうと呼びかけても、それが国際社会の他のメンバーにとってどういう意味があり、ルール基盤の国際秩序の何に反対しているのか全く不明である。中国の国防費についてはその不透明性は全く解消されていないが、公表されている国防費の額だけを見ても、2017年に1兆元を突破し、既に米国に次ぐ世界第2位となっており、2018年も8.1%増と大きな伸びとなっている。2015年の中国の軍事戦略では、権益の保護と安定の維持のバランスを図ることを基本方針の一つとして掲げているが、今やそのバランスは権益の保護に傾いていると見られており、東アジアの海における中国の高圧的な行動は、このことを如実に示していると考えられる。また、「海洋大国」を目指した動きは止まることがない。

かつて岡倉天心は「アジアは一つ」と言ったが、今日のアジアは、中国をハブとする大きな経済の成長センターになっているにもかかわらず「一つ」であるというには程遠い状態である。かつて英国は米国に、海は一つであると教え、英米両国は、海の開放性と自由を保障するために世界的な努力を行ってきたが、

中国は、その海を分断しようとしているどころか、それを政権の成果であると誇示している。また、中国は、非物理的手段による「三戦」（輿論戦、心理戦及び法律戦）を仕掛け、軍事闘争を政治、外交、経済、文化等の分野における闘争と巧みに組み合わせており、工作活動や嫌がらせによって自国の方針を強引に押し付ける「シャープ・パワー」も至る所で発揮している。

プーチンが先の大統領選挙で圧勝し通算 4 選を果たしたロシアは、ハイブリッド戦を展開してクリミアをロシアに編入し、欧米との対立は新冷戦と呼ばれるに至っている。厳しい経済状況の中で通常戦力の能力向上や核戦力の維持を図っているだけでなく、他国において化学兵器を使用して自らにとって都合の悪い人物を殺害するなどといった行動は北朝鮮と同様ですらある。極東地域においては、依然として相当規模の戦力が存在しているだけでなく、日本の北方領土などにおける新たな部隊配備の動きもあるし、日本周辺における軍の活動も活発である。また、北朝鮮のミサイルの脅威に対して日本が整備を進めるミサイル防衛システムについても懸念を表明している。

日本はこうした厳しい国際情勢の最前線にある。

幸いにして、この地域においては、ナショナリズムの動きはあっても、反グローバル主義の大きな動きは見られない。しかし、グローバル化の負の側面を抑えていくための努力を怠れば、この地域もグローバル化の渦の中ですぐに翻弄されてしまうであろう。サイバー空間をみれば、そこでは誰もが北朝鮮、中国、ロシアと隣り合わせである。さらに、宇宙空間の開かれた利用を阻害する動きがこの地域にみられることも、深刻な問題である。

こうした状況に対応していく上で、今ほど、リベラルな国際秩序と、米国を中心とする同盟関係のネットワークの強化が求められるときはない。しかし、今の世界で最大の不安要素は、戦後のリベラルな国際秩序を主導し、この地域の同盟ネットワークを構築し維持してきた米国の動向である。リベラルな秩序の基本原則にあからさまな異議を唱え、同盟関係を「不公平」だといって批判し、自国の国益を狭くとらえて「米国第一主義」を掲げる人物を米国社会は自らの国家元首に選び既に 2 年近くが経過している。大統領の言動は、常に世界

を翻弄し、既に米国のソフト・パワーを弱めている。その保護主義的な政策はやがて米国経済を弱め、米国のハード・パワーの低下をもたらす。また、オバマ前政権によるリバランス政策は、TPP からの離脱によってリバランスを迫られてしまった。

米国の力の相対的な低下という指摘がなされて久しいが、それは、戦後 70 年以上にわたる米国の国際社会に対する政策が成功した成果であったし、それはあくまで相対的なものに過ぎなかった。しかし、今日の米国の変化はこれまでとは明らかに異なるものである。

パワーバランスの変化とグローバリゼーションの進行は止むところがない。それどころか、日本に平和と繁栄をもたらしてきたリベラルな国際秩序が内と外の両面から揺らいでいるのである。今後の国際秩序と地域秩序の形成のために日本は主導的な役割を果たすべきときに来ているのである。

トランプ政権は、当初は米国の歴代政権が掲げてきた同盟重視の伝統的な政策に回帰しつつあるようにも見えたが、最近では、トランプの本来の主張があらゆる政策の中に反映されるようになってきている。2017 年 12 月にトランプ大統領自らが公表した国家安全保障戦略においては、国境管理と移民政策見直しを第一に掲げ、貿易不均衡の是正のために「公平で相互的な経済関係」の確立を第二に掲げ、第三に掲げた「力による平和」の中では同盟国に「公平な分担」を求めるという「米国第一主義」を掲げていることに変わりはない。とすれば、日本はまず、こうした言葉が言葉だけで終わるよう、米国第一主義の換骨奪胎を図ることに努力を傾注すべきである。1941 年 12 月、日本の真珠湾攻撃で当時の米国社会の中の「米国第一主義」は姿を消した。日本の対米攻撃は正当化されるようなものではないが、今回は、それとは全く違った方法で、法規範に基づくりベラルな国際秩序を擁護するとともに日米関係を強化すべく、日本は現代の「米国第一主義」の終焉を働きかけなければならない。

同盟関係は、相互作用である。それは米国の一方的な行為ではない。日米同盟関係は、日米両国の相互協力によって成り立っている。日本は米国の保護国ではないし、自らの安全を米国に依存しているわけでもない。相互協力によっ

て日本の安全を確保することになっているのである。そのことは、日本有事の際の日米共同対処を定めた日米安保条約第 5 条を見れば明らかである。同盟関係は主権国家同士が国の命運をかけて結ぶものであり、変転する内外の諸情勢の中で常に困難な調整を迫られる。今は新たな調整の局面を迎えているというに過ぎない。米国は決して内向きになっているわけではないということは米国内の世論調査の結果が示しているし、トランプ大統領の言動だけで米国が動いているわけでもないが、米国の側に幾多の問題があることは事実である。そうだとすれば、同盟関係の強化を図る責任は、日本の側により大きく存在するのである。

日本はこれまで数十年にわたり、日米同盟関係と、それを中核とする米国の同盟関係のネットワークの機能により多大な利益を得てきている。代替策について具体的な展望のないまま、同盟関係のネットワーク強化の努力を放棄してその信頼性を弱体化させるようなことになれば、それはきわめて無責任な行為である。そのようなことになれば、中国をはじめとする非民主的な体制を利用だけである。また、100 年以上も前の英国のブライス駐米大使の言葉を引用するまでもなく、米国には自らを矯正する力があることは米国の歴史が既に証明している。ブライスの時代と異なり、その時期が来るのを黙ってみているだけの余裕は今日の我々にはないが、大統領がどういう政策をとろうと米国の矯正力の源泉である多様性が根本的に否定されるはずもない。米国の矯正力を侮ってはならない。

2 平和安全法制の意義

2014 年 7 月 1 日の閣議決定に基づく憲法解釈の変更とこれに基づいて 2015 年に制定された平和安全法制は、集団的自衛権の行使と、平素における米軍等の部隊の武器等の防護、重要影響事態及び国際平和共同対処事態における他国軍隊等への円滑な支援活動などを可能とする包括的なものであり、それまでの日本の安全保障政策の流れの中では画期的なことであった。

できあがった安保法制の意義をまとめるとすれば、次のようなことがあげら

れるであろう。

(1) 日米両国がお互いに守り合うことが限定的ながら可能となり、日米同盟の相互性が増大することにより、同盟の信頼性と抑止力が強化される。

(2) 集団的自衛権の行使容認により、この地域のパワーバランスを我々に有利な形で維持・回復するために関係各国が力を結集する努力に加わることが容易になった。(集団的自衛権行使容認の平時における意義)

(3) 諸外国の正当な軍事活動の後方支援面や平和維持活動において、パートナーとなる諸外国とより幅広くかつ円滑に協力を行うことが可能となり、グローバル化の負の側面を抑えていくための国際的な努力に資する。

(4) 世界の平和と安全のために日本が積極的な役割を果たす用意があるという前向きな姿勢を国際社会に示すことができた。

しかしながら、その後も日本を巡る安全保障環境は複雑化、深刻化している。そうした状況において、米国の同盟関係ネットワークの中で重要な役割を果たし、日本と国際社会の平和と安全を確保し続けるためには、法制面でもさらに考えるべきことは幾つもある。集団的自衛権の行使容認が全面的でないということなどは、国際社会の困難な課題の解決に日本が積極的に関わっていく上で引き続き法的な問題が残っているということの意味している。また、中国は、人民解放軍と法執行機関と漁民（民兵も含まれているはずである）の活動を組み合わせて海洋に進出し、グレーゾーンの事態を生み出しており、これに対して日本が有効に対応できなければ、中国の海洋進出を止めることはできないが、グレーゾーン事態への対処という点でも、法制面の手当ては十分とは言い難い。

3 今後の課題

上記のような状況の中で日本は、再び安全保障政策の見直しの時期を迎えている。今回の見直しに当たっては、「積極的平和主義」の目的と内容をより明確化するとともに、これを実現する手段としての防衛力をどう充実・強化していくかという観点が必要不可欠である。

既に述べたとおり法制度面の課題も残っているが、ここでは、法制度や具体

的な個別の政策を論じる前提として、日本の基本的な姿勢について、次の三点を指摘しておきたい。

(1) 国際秩序の形成におけるより主導的な役割の発揮

一国のみで自国の安全を確保することのできない時代にあっては、まず、国際秩序の将来像についてのビジョンを有することが必要であり、それなくして安全保障政策を構築していくことはできない。また、国際秩序の中で、米国の同盟ネットワークと日米同盟の重要性はグローバルにも地域的にも減少することはないが、それは質的に異なる新たな局面にあり、そうした状況を打開するため、日本が果たすべき責任は今まで以上に大きい。

したがって今後は、日本が国際秩序の形成について主導的な役割を發揮することが必要であり、米国が創る秩序に受け身で自らを組み込んでいくという姿勢では、そもそも秩序の維持すら覚束ないとさえ考える。

(2) 米国の動向についての高い見識の共有

繰り返しになるが、日米同盟の重要性が減ずることはない。しかし、もう米国には頼れないというイメージが蔓延すれば、それだけで日米同盟は弱体化するし、中国の思うつぼにはまるだけである。また、日本の中にある反米ナショナリズムを満足させることはできても、「米国第一主義」を終わらせることはできない。

米国の矯正力、復元力を侮ってはならない。米国がより強大になって国際社会に復帰してきたときに取り残される日本であってはならない。そのためには、米国の力の源泉について深い洞察力を養い、高い見識を共有していくことが強く求められる。そうでないと、80年代の繰り返しとなるだけである。

(3) 安全保障の基盤の強化

安全保障上の日本の役割の拡大は、必然的にそのための基盤の強化を必要とする。第一に、安全保障のコミュニティが日本には確立していない。この現状が、政策論、戦略論の貧困を招いている。政府の国民に対する発信力、日本の世界に対する発信力の欠如をもたらしている。政府と民間、実務者と研究者の単なる意思疎通の強化ではなく、開放的で広範な安全保障コミュニティの形成

がまず必要である。第二に、超少子化の時代における自衛隊の人的基盤の維持のために国をあげた取り組みが必要である。無人技術の活用や女性のエンパワーマントなどは重要な取り組みであるが、それで根本的な解決が図られるわけではない。そもそも人はコストではなく、貴重な戦力であるという意識を共有する必要がある。また、自衛隊員の募集現場の深刻な状況についての認識を高め、人的基盤の確保がいかに困難な課題であるかということについて認識の共有を図ることが重要である。第三に、防衛生産・技術基盤の強化である。調達数量の減少、輸入装備品の増加、研究開発費の伸び悩みは、この基盤を弱体化させているが、狭義の防衛産業がほとんど存在しない日本にあっては、防衛関連事業の重要性についての理解の普及から始めなければならないという状況にある。学界の「軍事研究」に対する態度も問題である。ここでも、政府と民間、実務者と研究者のコミュニティ形成が重要な意味を持つ。

(徳地秀士)

提 言

提言 1：現実的な軍事行動を反映し、柔軟かつ実効ある「集団的自衛権行使にかかわる事態認定」判断基準を策定すべきだ。

平和安全法制において集団的自衛権の行使が認められたこと自体は我が国安全保障法制の歴史上画期的なことである。他方、集団的自衛権行使のためには「存立危機事態」であることが条件となるが、その際の武力行使認定要件は国連憲章（憲章）51条の考え方に依拠し、個別的自衛権行使のみを認めた従来の武力行使認定三要件（旧要件）と本質的に変わるところがない。もちろん、憲章五一条の考え方をその認定要件とすることは当然であるが、同時に、現実の事態認定に際しては、新たな武力行使三要件で明快に整理できる状況のみが生起するものでないことも容易に予測される。特に、現場の事象を、同要件(1)項にいう「我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由および幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険」と明確に認定することが躊躇され、政府内での事態認定作業に時間を要することもあり得る。仮にその様な事態に陥るとすれば、現場で作戦を行う自衛隊の対応が著しく柔軟性を欠くものとなり、集団的自衛権の行使が実効あるものとならない事態となる恐れさえある。つまり、集団的自衛権を認めたことは高く評価できるが、その行使を容認する手続きには依然として高い敷居が存在し、結局、集団的自衛権は看板倒れに終わることさえ懸念される。

言い換えれば、一定条件下とはいえ我が国政府が集団的自衛権の行使を認めた新たな政策を掲げたものの、現場で作戦に従事する自衛隊は、その本質は従前と何ら変わらない武力行使要件の下での活動を余儀なくされ、せっかく認められた集団的自衛権を行使した軍事活動を適時に遂行できない事態に陥る恐れが常に存在することとなるのである。つまり、今次法制においても、我が国に関わる事態において作戦行動中の米軍に対し、現場の自衛隊は米軍が真に必要なとする場合でさえ、適時の支援作戦や協同行動ができない公算が存在するとい

うことである。

現下の国際情勢における日米同盟運用上の大きな一歩として米国に多大の期待を抱かせ、日米の新たな紐帯となるはずの集団的自衛権行使が、あまりにも硬直した認定要件により存立危機事態認定に関する我が国の政治的手続きが遅れることで「画餅」となるとすれば、平和安全法制の目的を達せられないばかりか、米国の大きな失望を招き日米同盟を危うくする最悪の事態を招くことも予想される。

こうした事態を避けるためには、「集団的自衛権行使の前提である存立危機事態認定の要件である「我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生」という判断基準を、憲章 51 条に依拠したうえで、国際社会で広く認識されている軍事行動の原則も勘案することが必要である。現実的かつ柔軟な事態認定が為されなければ集団的自衛権の行使は覚束ないものとなり、日米安保体制の強化という平和安全法制の目的が達成されなくなるばかりか、結果的として我が国の安全確保と周辺地域の安定の維持という国益が達成できないことは明白である。

その認識に立ち、我が国そして自衛隊の集団的自衛権行使に関して「現実的な軍事行動を反映した柔軟かつ実効ある『事態認定』判断基準の策定」を提言する。

(香田洋二)

提言 2：自衛隊の継戦能力と抗堪性を強化すべきだ。

- ① 厳しい安全保障環境において確実に任務を遂行するため、継戦能力（後方支援能力）の強化、及び人的・物的予備の充実を図るべきだ。
- ② 多様な脅威から戦力発揮基盤を守るため、抗堪性の強化を図るべきだ。
- ③ 行動時における隊員の救命救急等、医療・衛生態勢の強化を図るべきだ。
- ④ 防衛力の縦深性を高めるため、防衛生産・技術基盤の維持強化を図るべきだ。

1 背景及び問題意識

大東亜戦争の教訓から、統合、情報、兵站、衛生の重要性を言われて久しい。特に、古今東西のあらゆる作戦は、正面と後方、すなわち火砲・ミサイル等による直接的戦闘能力と、これを支える基盤的な能力の双方があってはじめて機能する。後者にあたる後方支援や兵站の能力の充実強化は、自衛隊創設以来のテーマだが、現状は果たして十分と言えるだろうか。後方は、依然「後回し」と云う従来の発想から脱皮できているのだろうか。

自衛隊は専守防衛に特化して編成されたが、特に冷戦期の国防の焦点が対ソ抑止に指向されていたことも後方支援体制に影響している。当時、我が国への本格的侵攻を想定しつつも、平素は限定的な小規模侵攻に独力で対処しうるだけの基盤的な防衛力の水準に留め、本格的な侵攻の蓋然性が高まれば、その時点で防衛力を緊急増勢する有事エクスパンドを前提としており、平時の兵站や後方支援能力はリスクとして許容すべきとされた。

しかし、冷戦後の戦略環境の変化は、我が国の防衛力の構造に大きな影響を与えることになった。緊迫する朝鮮半島情勢や、軍事費の増大を続け冒険主義的な活動を拡大する中国やロシアへの対応等を考えると、南西地域の戦略的重要性の高まりと相まって、日本列島全体にわたって一層の即応性と効果的な抑止力を保持することが重要となっている。そして、防衛力の縦深性を確保するための人的・物的予備や、隊員の生命保護のための医療・衛生能力の一層の強化も求められている。また、時間的には、平時からグレーゾーン、有事に至る

シームレスな対応、機能的には、前方のみならず後方の「継戦能力」についても高い実効性が必要とされる時代となっている。

さらに、近年の周辺国における軍事力の著しい強化・近代化や、サイバーや宇宙空間を含む幅広い領域での活動、各種弾道ミサイルや巡航ミサイルの増勢、AI や無人技術等の軍事科学技術の進展など、マルチドメインにおける軍事能力の向上は、従来の戦い方を大きく変化させつつあり、これらの各種脅威から自衛隊や米軍の作戦基盤はもとより、幅広く国家全体の社会インフラ、産業基盤まで防護する「抗堪性」の整備も極めて重要である。

2 提 言

(1) 継戦能力及び人的・物的予備の強化

厳しい安全保障環境において、自衛隊が多様な任務を完遂するためには、防衛力の質的・量的確保が急務である。特に作戦運用に際しては、その能力を常続的に発揮するための、燃料・弾薬等の備蓄・補給、修理・整備、輸送等の後方支援能力、即ち「継戦能力」を充実・強化することが極めて重要である。この際、今後益々重要性が増す南西地域をはじめ、日本列島全体の防衛態勢を充実するため、弾薬庫等を含めた兵站基地・施設を早急に強化・新設し、補給・整備や備蓄のための能力を整備するとともに、船舶・航空機等による輸送力の確保を含めた、官民あがての後方支援態勢を推進することも求められる。また、防衛力の縦深性を確保するために人的・物的予備能力を充実させることも極めて重要である。

(2) 抗堪性の強化

今後、航空機・弾道ミサイル・巡航ミサイルなどによる経空攻撃や、テロ・ゲリラ・特殊部隊、あるいは電子戦、サイバー攻撃等から、如何に国土、国民、そして任務にあたる部隊・施設を守るかが重要である。また、偵察衛星や各種センサーからの情報収集・警戒監視（ISR）からの防護も十分に考慮しなければならない。更に、自衛隊・米軍等の基地・施設に加え、港湾・空港などの官民

の重要施設・機能等も、敵の攻撃からの被害を局限し、仮に被害が発生した際には、速やかにこれを復旧して使用を再開できることが極めて重要であり、重要施設・機能の地下化や航空機等の掩体、シェルター等を含めた、「抗堪性」の強化を早急に推進することが求められる。

(3) 衛生・医療能力の強化

任務遂行のため、救急救命を含む高度の最先端医療の整備による隊員の生命保護は極めて重要である。戦力発揮の根本である隊員の健康管理と行動時における救命救急態勢を確保するため、自衛隊病院や医療部隊を含めた高度な医療・衛生態勢を抜本的に強化することが必要である。特に防衛上の重要性が増している南西地域においては、地域の特性上、国民保護の観点からも官民あがての救急医療体制の強化を図るべきである。

(4) 防衛産業基盤の維持・強化、及び防衛技術・研究開発の推進

国家が運営する兵器工場を持たない我が国においては、国内の防衛産業は防衛力の重要な一部であるが、近年この国内防衛生産・技術基盤を取り巻く環境は厳しい状況にある。これらの弱体化や先細りは、可動率等作戦運用に影響して継戦能力の低下にも直結する問題である。また、昨今の科学技術の進歩は、軍事利用と民生利用との垣根をなくしているが、我が国では、軍事のための研究や事業を忌避する傾向があり、国家全体としての防衛産業基盤や軍事科学技術の進展を阻害している状況を改善することも必要である。そのため、国内における防衛産業基盤を維持・強化するとともに、防衛技術の優位性を確保するための研究開発の一層の推進を図る必要がある。

(番匠幸一郎)

提言 3：自衛隊の南西地域における統合作戦能力を強化すべきだ。

- ① 次期大綱において新設が検討されている（最高）統合司令部において、南西地域における不測事態対処計画を策定し、運用する部隊をあらかじめ指定しておくべきだ。この場合、同地域の第一線において離島防衛を遂行する常設の統合任務部隊（Joint Task Force-South West: JTF-SW）司令部を平素から設置し、対処に際して JTF-SW の指揮下に置く部隊、JTF-SW を支援する部隊などを平素から指定しておくことが重要だ。
- ② JTF-SW は、平時～危機～有事を通じた各種事態への対応を計画するとともに、定期的に（最高）統合司令部から割り当てられる陸海空部隊の能力を有機的に発揮させるための訓練を積み重ねて統合運用能力を高めていくべきだ。この際、重要な離島に対する戦力の緊急展開を目的とする水陸両用作戦の場における第一線部隊レベルでの統合能力を充実させていくことが最優先となる。

1 背景

南西諸島は東シナ海と西太平洋とを隔てる列島線を形成していることから、この地域における島嶼と島嶼周辺の海空域を防衛することは、わが国の安全保障戦略上大きな意味をもっており、また、平素からこの地域の秩序を維持することは海洋安全保障上きわめて重要である。一方、南西地域が本州全体とほぼ同等の地理的な広がりをもつという事実を勘案すれば、防衛のための所要は大きく、これに対して常駐している自衛隊部隊の規模はきわめて限定的である。このため、危機に際して海上・航空優勢を獲得しつつ、必要な部隊を緊急に展開して防衛態勢を急速に整える能力がこの地域を防衛する上での鍵となる。輸送だけを考えても、自衛隊の海上・航空輸送力はもちろん国内の輸送インフラをすべて活用する大規模なオペレーションとなることから、中央における高いレベルで計画や統制が不可欠となる。

一方、2017年度末、陸上自衛隊は陸上総隊を新編し、自衛艦隊、航空総隊とともに三自衛隊をまとめて運用する態勢がさらに充実した。さらに、次期大綱

においては、自衛隊の全作戦部隊をまとめて指揮統制できる（最高）統合司令部の新設が検討されていることは好ましい。

本項では、（最高）統合司令部の隷下に JTF-SW を常設して作戦レベルでの統合能力強化と離島防衛作戦に関する訓練を通じての第一線レベルにおける統合能力の強化を提言する。そのような能力が必要となる場面のイメージは次のようなものだ。例えば、自衛隊の部隊や施設が存在しない離島を防衛するというケースでは、自衛隊は県や市町村とともに住民を保護しつつ防衛態勢を整えるため、まず部隊を展開しなければならない。艦艇や航空機によって部隊や装備品を輸送し、必要であれば住民の避難を支援することになる。このためには周辺海空域での海上・航空優勢を確保することが不可欠だし、港湾や飛行場の安全を確保することが重要だ。部隊展開の初期に飛行場や港湾の防空能力、たとえば陸空自衛隊が保有するペトリオット対空ミサイルや中距離対空ミサイルの部隊を配置できれば、その後の展開は容易になる。加えて陸上自衛隊が持つ地对艦ミサイル部隊を作戦地域に配置できれば局地的な対空・対海上防衛の傘を提供することになり、防衛すべき離島にアクセスする輸送機や輸送艦の行動を容易にするし、場合によっては戦闘機部隊や哨戒機部隊の展開も可能となる。そうなれば、周辺における海上・航空優勢はより確実なものとなり、部隊の展開や住民保護などの活動が容易になる。この際、自衛隊として米海空軍戦力による全般的な支援を受ける一方、米軍の緊急展開に際して防護の傘を提供することができれば日米共同による相乗効果を挙げることができる。

2 課題

(1) 統合任務部隊 JTF-SW の常設

第一に南西地域における各種事態への対応に任ずる統合任務部隊 JTF-SW として陸上自衛隊第 8 師団を指定し、平素から陸海空部隊を有機的に運用できる計画・指揮統制能力を持たせることを提言する。JTF-SW の任務は、平素の警戒監視から犯罪以上武力攻撃未満のいわゆるグレーゾーン事態対処、さらには武力攻撃への対処まで、自衛隊として継ぎ目のない対応について計画を策定し、

運用統制下におかれる部隊の訓練を行い、事態に対応することにある。また、新ガイドラインの下における同盟調整メカニズムの中で、第一線レベルにおける米軍統合司令部（例えば、平素の国際的人道支援・災害救援活動において JTF となることがあらかじめ想定されている米海兵隊第 3 海兵旅団）との窓口としての機能をも果たさねばならない。

一方、法執行機関中央組織との連携や有事の国民保護に際する中央政府関係機関や地方自治体との協力などの煩雑さ、さらには自衛隊のみならず民間インフラを活用した輸送や補給など後方支援所要の膨大さを勘案すれば、これら業務は（最高）統合司令部など上級司令部や陸上自衛隊方面隊などの関係部隊で担当することとし、JTF-SW を作戦運用に専念させる態勢を構築しなければならない。

(2) 第一線レベルにおける統合作戦能力の強化：水陸両用戦の訓練

第二に、第一線の部隊レベルで統合の実効性を上げるため、離島に対する緊急展開の場を焦点とした水陸両用作戦能力を強化することを提言する。そもそも防守された離島を攻撃し奪取するには多大の障害がある。万一敵に先取された場合には奪回が必要となるが、まず考えねばならないのは、敵に先んじ、あるいは敵の勢力が微弱な段階で重要な離島に部隊を緊急展開することだ。このためには国家レベルにおいて的確な判断を行うための高い情報能力が不可欠である一方、陸海空第一線部隊相互の緊密な協力、すなわち戦術レベルでの統合が成功の鍵となる。1980 年代に米軍の統合強化を巡る議論が深まった際、当時の統合参謀本部議長ジョン・W・ヴェッシー大將が指摘した次の点は示唆的だ。

統合とは「上陸用舟艇の艇長にとっては海兵隊員や陸軍の兵士を定時・定点に上陸させること、空軍のパイロットにとっては歩兵中隊長の要求する地点を正確に爆撃すること、駆逐艦のクルーにとっては海岸堡における陸上戦闘を適切な艦砲射撃により支援すること・・・つまり各軍種が持つ独特の能力を複合して発揮すること」だ。

水陸両用作戦の現場で、各級指揮官と各々の隊員が、一挙手一投足にいたるまで心手期せずして行動できるようにすることが重要であり、このためには様々なケースを想定して計画を練るとともにこれに基づいて繰り返し訓練を行うことが不可欠だ。

3 結 言

南西諸島とその周辺における統合作戦能力を強化することは自衛隊にとって喫緊の課題だ。このため、必要な部隊を編成し装備を整えるだけでなく、(最高)統合司令部から JTF-SW、そしてその隷下となる部隊にいたる各レベルで統合作戦計画を策定し指揮所演習などを通じてこれを検証するとともに、第一線部隊レベルでの行動に関する訓練を繰り返さなければならない。同盟国であり、水陸両用作戦をはじめとする統合作戦に長じた米国陸海空軍・海兵隊からノウハウを吸収しつつ、南西地域という独特の作戦環境に適合した自衛隊独自の統合作戦・水陸両用作戦の在り方を確立することが求められる。

(山口 昇)

提言 4：自衛隊の領空侵犯対処における武器使用権限を見直し、明確化すべきだ。

東シナ海上空等における偶発的な衝突事故発生の懸念のある中、関係国の、空における危険な挑発行動等を阻止するため、我が国の領域保全に対する強い意志を内外に明確に示しておくことが重要である。そのためには、領空侵犯対処を規定する自衛隊法第 84 条における自衛隊の武器使用権限を見直すとともに、その裁量要素と権限規定を内外に明確に示しておくべきである。

1 背景

自衛隊法の基本的な枠組みとして、第 6 章に自衛隊の行動の種類を列挙し、第 7 章に主に防衛出動、治安出動をはじめ第 6 章で規定された各行動時の自衛隊に付与される権限を規定している。

「領空侵犯に対する措置」（領空侵犯対処）については、第 6 章の第 84 条で、防衛大臣は「外国の航空機が国際法規又は航空法その他の法令の規定に違反してわが国の領域の上空に侵入したときは、自衛隊の部隊に対し、これを着陸させ、又はわが国の領域の上空から退去させるため必要な措置を講じさせることができる」と規定している。

一方、この領空侵犯対処については、自衛隊法の中で唯一、第 7 章にあるべき領空侵犯対処時の権限規定がない。したがって、本来は行動の根拠であるべき第 84 条の規定中の「必要な措置」という文言によって第 7 章で規定されるべき権限をも含めて、すべて読み込む形になっている。

この様な規定ぶりについて、法案策定に関わった関係者は、領空侵犯対処は国際慣例によるものであり国民に対する警察強制権ではないことから、第 7 章の権限については規定されなかったとしている¹。言い換えれば、自衛隊法の法案策定時の段階では、防空任務が、それまで担当していた米空軍から航空自衛隊にそのまま移管されることを前提に、米空軍が有していた権限はそのま

¹ 宮崎弘毅「防衛二法と自衛隊の任務行動権限（その三）」、朝雲新聞社『国防』第 27 巻第 3 号（1978 年 3 月）、94 頁。

ま航空自衛隊に移管されることから、あえて権限規定を置く必要はないとの考えによったともいえる。いずれにせよ、このやや曖昧な規定の現状が、現場の自衛隊の関連部隊の措置に躊躇や過度の抑制を強いるとともに、他国の過激な挑発行動を誘引する可能性もあり、領空侵犯対処任務を適切に実施できない恐れがある。

2 課 題

対領空侵犯対処は、主として他国の軍用機を対象とする国家作用であり、空における領域主権確保の最後の手段として、状況によっては「必要な措置」として武器を使用して対応しなければならない場合があり得る。

この領空侵犯対処に際しての武器使用について、政府は、国際法上は具体的なものが確立していないとしたうえで、国際社会における一般論として、領空侵犯機に対しては領空外への誘導や退去を命じたりすることができ、侵犯機が指示に応ぜず領空の侵犯を継続するときには、発砲による警告、威嚇射撃をもって命令を強制することもできるとしている。さらに、例えば侵犯機が実力で抵抗するような必要やむを得ない特別な場合においては、撃墜をも含む緊急実力手段に訴えることもできるとの解釈を示している²。このように政府は、国際社会においては一般に領空侵犯機に対して一定の場合には撃墜を含めた武器の使用が認められているという見解を示している。

一方、我が国は、領空侵犯対処を警察権として位置づけているが³、警察権に基づく武器使用は、①武器を使用できる場合（使用要件）と、②例外的に相手に危害を与える恐れのある武器使用が容認される場合の条件（危害許容要件）という二つの要素を基本として、それぞれの関係法に明記されている。そして、危害許容要件は正当防衛または緊急避難に該当する場合を原則として、例外的に警職法第7条但書きや自衛隊法第90条の治安出動時の武器使用のように、正

² 石井正文外務省国際法局長答弁『第185回衆院国家安全保障に関する特別委員会議録第5号』（平成25年11月01日）、10頁。

³ 世耕弘成内閣官房副長官答弁『第186回国会参議院外交防衛委員会議録第19号』平成26年05月29日、36頁。

当防衛／緊急避難に該当しなくても危害射撃ができる場合を具体的に明文で規定している。しかしながら、領空侵犯対処に際しての自衛隊の武器使用については、「同条（第 84 条）に規定する『必要な措置』として、正当防衛又は緊急避難の要件に該当する場合にのみ許される」というのが政府の公式見解である⁴。

我が国における一般的な警察権による武器使用の枠組みから見ても、正当防衛・緊急避難を危害許容要件としてではなく使用要件としているのは、他に例がない。さらに、「正当防衛又は緊急避難」に該当する場合の武器使用は緊急行為であり、警察官をはじめ他の公務員の武器使用においては命令や許可は要求されないのが通例である。しかし、領空侵犯対処については「正当防衛又は緊急避難」に該当する場合においても、航空総隊司令官あるいは航空方面隊司令官等の上級の指揮官、司令官の許可を得ることを原則としている⁵。

警察官の武器使用については、2001 年 9 月の米国同時多発テロの発生を受けて国内の警備体制の見直しが図られた際に、それまでの規則が警察官の武器使用を過度に抑制していた結果、逆に警察官の受傷事案が多発していたという教訓から、警察官がより柔軟に武器を使用できるように、警察官の武器使用に関する細部事項を定めた国家公安委員会の規則⁶が改正された経緯がある。この背景には、正当防衛に該当する場合というギリギリの段階まで武器の使用を抑制することが、却って警察官自身と相手方への危険を増大させるという、実務に裏付けられた教訓があった。

以上のように、自衛隊法第 84 条は原初的な問題を抱えているだけでなく、その武器使用に関わる政府の公式見解も現状への対応に的確性を欠いていると言わざるを得ない。

防衛大臣は、我が国の空の領域主権を守るため「我が国を取り巻く国際環境や国際関係」「領空侵犯機の領空侵犯目的の見極め」「軍事技術の趨勢」「国際法

⁴ 「参議院議員大野元裕君提出領空侵犯とその対処に関する質問に対する答弁書」（第 183 回国会（常会）答弁書第 25 号）、2013 年 2 月 22 日。

⁵ 徳地秀士防衛庁運用局運用課長答弁『第 142 回国会衆議院外務委員会議録第 11 号』（平成 10 年 5 月 13 日）、14 頁。

⁶ 『警察官等けん銃使用及び取扱い規範』（昭和 37 年国家公安委員会規則第 7 号）。

への準拠」「軍事的・専門技術的知見に基づく合理的な判断」等を総合的に勘案しつつ、自衛隊の部隊に対して「武器使用の裁量要素や権限規定」を改めて明確にし、内外に国家主権確保の強い意志を示しておく必要がある。

一方、最近の周辺国の航空活動は、意図的な威圧行動を含め極めて活発化し一時も予断ができないような状況となり、今や、東シナ海上空が極めて危険な空域となりつつある。このような状況の中とて、我が国の空における領域主権確保は一寸たりとも譲るわけにはいかない。しかしながら、それらの挑発に徒らに乗って意図しない偶発事故など起こされることがあっては絶対にならない。

対象国の挑発的な行動を阻止するためには、第 84 条の武器使用に関する政府見解を見直すとともに、我が国の領域保全に関わる国家意思の覚悟を相手方に明確に知らしめておくことが肝要であり、加えて、領空侵犯措置に関わる対応の在り方に躊躇や曖昧さなど無く、状況によっては「必要な措置」として武器使用が可能なことを法律に明記することによって内外に毅然と示しておくことが必要である。

(永岩俊道)

提言 5：海上警備体制の強化に向けて、海上保安庁の能力を強化すべきだ。

- ① グレーゾーン事態における海上保安庁の現場対処能力を向上させるべきだ。
- ② 拡大かつ多様化する任務に適切に対応するために、海上保安庁の規模を拡充すべきだ。

1 背景

近年の防衛白書は、「グレーゾーン事態」を「純然たる平時でも有事でもない幅広い状況を端的に表現したもの」と説明している。一方で、尖閣諸島の現状に目を向ければ、表面上は日中の海上警察が現場勢力のバランスを相互に維持していることで一応の安定が保たれているようにも見える。この事態をエスカレートさせないことは重要である。しかし、この「現場の事態」は不変のものではなく、相手の意思によっていつ急変するかわからない。そして、現状はいつでも容易に事態が急変する要素を含んでいる。そこで、このような事態が急変して「グレーゾーン事態」から「有事」へとエスカレートしていく過程において、適切かつシームレスな対応をとるための体制を整備しておくことは不可欠となる。

2 課題

(1) グレーゾーン事態における海上保安庁の現場対処能力の向上

2015年9月に浙江省舟山の中国海警局の港湾に新造の12,000トン近い総排水量で巡視船としては世界最大となる「海警 2901」の係留が確認された。この巡視船は、東シナ海に配備されると言われているが、何よりも注目すべきは同船の76ミリ速射砲の搭載である。76ミリ砲は海上自衛隊の護衛艦も搭載しているが、その使用目的は敵の撃破であり、およそ警察目的で使用されるものではない。このように、中国の巡視船は海上保安庁と同様に船体は白色に塗装されているが、その実態は軍艦と変わらない。しかし、ここでより重大な問題は現場で対峙する日中の海上警察機関の違いである。中国海警局は準軍隊であり、

いつでも軍事行動に移行できる組織である⁷。さらには、押し寄せる多数の中国漁民が海上民兵として組織されていれば、彼らも立派な戦闘員となる。言い換えれば、現場に所在する中国の勢力はいつでも武力の行使に移れる集団である。これに対して日本の海上保安庁は軍事機能を持たない純粹の文民警察機関とされており、その対象とするのは個人レベルの犯罪である。したがって、巡視船艇の構造や乗員の訓練等を含めて戦闘という事態を想定しておらず、そのような事態に際しては、治安出動や海上警備行動を発令して自衛隊を派出して対応することとされている。しかし、ここで問題となるのが日中の中で生じる時間差である。海上警備行動などの発令に必要な手続きについては、閣議決定で運用による迅速化が図られているが、仮に事態の急変に応じて迅速な海上警備行動の発令がなされたとしても、現状のように日中双方が海軍・海上自衛隊の現場展開を控えている状況において、命令を受けた海上自衛隊が現場に到着するための必要な時間の問題は解決されない。さらに、日本側が事態の変化に応じて自衛隊を行動させるという体制の変更を行った場合、当該変更は国内外に直ちに周知される。これに対して、仮に中国側が現状の事態の変更を企図しても、それは現場での行動が確認されるまで日本側は認知できないというディスプレイも抱えている。

日本が先行的に現場に自衛隊を派出しないという現在の政治方針の下にあって、状況がエスカレートした場合にもシームレスな対応を確保するためには、少なくとも自衛隊の現場到着までは現場に所在する海上保安庁が対応できることが不可欠になる。このための海上保安庁の能力向上は、日本が自衛権を発動していない段階までの警察権の行使として整理できるものである。検討の範囲

⁷ 周政権は、3月に中央集権の強化に向けた共産党と国家の機構改革の一環として、海警局を従来の行政機関である国務院から、中央軍事委員会直属の武装警察隊に編入することを発表し、7月1日に正式に編入された。この編入によって、不明確な部分の多かった海警局の準軍隊としての性格がより鮮明となった。3月30日付の『人民網日本語版』は、中国国防部の定例記者会見において、任国強報道官の「海警局が武装警察部隊に編入後、中国側は国家主権・安全及び領土保全を守る能力・自信・決意を持つことを強調しておこう」という発言を伝えている。

を戦時には至らない「グレーゾーン」までに留める限りにおいては、軍事的機能を禁じた海上保安庁法 25 条の改正を要するものではない。したがって、ここでの問題は警察権に基づく武器使用の限界をどう整理するかにある。

海上保安庁から先行的に武器を使用することは想定されていない。したがって、相手の攻撃に対する反撃であれば刑法 36 条（正当防衛）に該当する場合に当たり、危害射撃を行っても現在の警職法 7 条の準用による武器使用権限の範囲に収まるものである。この先例として挙げられるのが、2001 年 12 月の九州南西沖で生じた北朝鮮工作船事案である。当該事件において、海上保安庁は工作船のロケット砲攻撃や銃撃に対して警職法 7 条の準用による正当防衛射撃として反撃している。ただ、当該事件における相手側は単独であり、攻撃も極めて限定的であったことから海上保安庁側の被害は局限されたものであった。これが、集団による激烈なケースであれば、現在の海上保安庁の想定する対処能力を超えるものとなる。このためにも、海上保安庁がそのような事態にも対応できる能力の向上が必要となる。この様な能力の向上は船艇の構造や職員の教育訓練の変更など一朝一夕に成しえるものではない。しかし、時間が掛かることを理由に検討すら行わないとすれば、現状のグレーゾーン問題は永久に解決することはない。

なお、現在のグレーゾーン事態の議論では、その定義から戦時の事態は対象としていない。しかし現実には、グレーゾーンの事態から戦時の事態に移行することは十分に起こりえる。その場合、海上保安庁が法執行活動として行っている海上自衛隊との目標情報の交換などの活動が、国際法上の敵対行為と看做されることも起こりえる。そうだとすると、海上保安庁法 25 条の規制は戦時の日本防衛のための海上作戦全体に重大な影響を及ぼすだけでなく、海上保安庁自身の安全にも関わる問題を内包している。したがって、海上保安庁法 25 条の問題は、戦時ではない「グレーゾーン」までに限定すれば削除までは要しないと整理できるにしても、戦時に移行した事態までも視野に入れたシームレスな対応を考えれば、その検討は避けて通れない問題として残される。

(2) 海上保安庁の規模の拡充

海上保安庁では尖閣諸島海域の体制強化に向けて、2015年度末に大型巡視船14隻相当による第11管区の専従体制の整備をはじめとする「尖閣領海警備専従体制」の確立など、対応力の強化が図られている。しかし、これらの体制強化も、圧倒的な中国の船艇の増勢や能力向上に大きな差を付けられている。2011年まで日中が約50隻程度で均衡していた1,000トン以上の巡視船の数も、中国の急激な増勢により2015年には海上保安庁の62隻に対して120隻と、倍近い差をつけられた。さらに、2019年末には中国の巡視船は135隻となるとみられ、その差はさらに広がる傾向にある。これに加えて、海上保安庁では、1977年の領海拡大と漁業暫定水域の設定を受けて大量建造した船の更新が進まず、2015年度末で、巡視船艇計366隻のうち、耐用年数を超えた船が35%の129隻に上っている。一方の中国は、海軍艦艇の海警局への移管によって急速な増勢を図っているが、船体のみでは船は動かさないことから、船とともに海軍の要員も転籍させていると見られている。

また近年の問題として、2014年9月に小笠原海域で確認された中国のサンゴ密漁船は10月末には200隻以上にまで増加した。この事態に、海上保安庁は巡視船の投入隻数が追いつかず、違法漁船を摘発した場合には被疑者の本土移送に巡視船とヘリコプターが割かれて現場勢力に穴が開くことから摘発せず、中国漁船に対する日本の海域からの退去警告に留めざるを得ないという事態が生じた。また2017年には日本海の大和堆付近で一日最大100隻ほどの北朝鮮の違法操業漁船が跋扈し、海上保安庁は7月から放水銃などによる警告を始め、12月までに警告した北朝鮮漁船は計約1900隻に上っている。このように、尖閣諸島海域以外にも海上保安庁はこれまでにない多数の船舶への対処を迫られている。一方で、従来から海上保安庁は、少なくとも中国側の公船との数的な均衡を維持することを基本として、尖閣専従部隊の拡充等により、何とか従前の他管区からの増援体制からの脱却を図った。しかし、2016年8月の尖閣諸島海域のように多数の漁船と公船が終結する事態が生じた場合、公船との数的均衡は意味をなさず、現地の海上保安庁の勢力で事態の変化に対応することは

ほとんど不可能となる。しかし、この時も「中国側に海軍投入の口実を与える」として海上自衛隊の派出は見送られている。こうした政府の方針のもとで、海上保安庁が独力で対処するためには、従前のように全国に配備されている巡視船艇を現地に派遣して増強する他に途はない。したがって、根本的な問題解決として現在の海上保安庁の規模の拡充が必要である。

海上保安庁は 10,000 人を定員の上限として 1948 年に発足したが、2015 年度末現在の定員は 13,422 人であり、さほどの増員とはなっていない。この定員は、警視庁の約 43,000 人にははるかに及ばず、神奈川、千葉、埼玉など首都圏の警察官の定員と同程度であり、予算でも 2016 年度予算額が 1,877 億円と神奈川県警の約 2,000 億にも及ばない。これで広大な日本の海の秩序維持に当たること自体に問題があると言わざるを得ない。そもそも海上保安庁は、発足当初、「海軍の再建」との疑念から様々な制限の下で最小規模の組織と能力をもって創設された。領海幅 3 マイルで 20 万 km²に満たない海域の管轄にとどまっていた時代までは、これでも何とか対応できたかもしれない。しかし現在では、領海が 12 マイルに拡大され、世界第 6 位の 447 万 km²の EEZ を有し、領水や延長大陸棚すべてを合わせた海域は約 465 万 km²に達している。それにもかかわらず、海上保安庁の規模は微増にとどまっている。これに対して、発足当初 15,808 人から出発した海上自衛隊は 2017 年度末の定員が 45,364 人と約 3 倍の増勢がなされ、予算も 1 兆 1548 億円に達している。しかし、それでも任務の拡大と多様化によって要員・装備の不足等に悩まされているのが現状である。いずれにせよ、軍事と警察という組織の違いを差し引いても、その差はあまりにも大きい。ちなみに、米国は世界第 1 位の約 762 万 km²の EEZ を有するが、そのコーストガードは約 5 万人の正規隊員に加え約 32,000 人の補助隊員を要する。また、近隣の海上警察と比べても、第 54 位 47 万 5469 平方キロメートルの EEZ を有する韓国の海洋警察庁は人員が 10,652 名、第 105 位 8 万 3231 km²の EEZ を有する台湾の海岸巡防署の人員は 15,620 人である。こうしてみても、日本の海上保安庁の規模の大幅な拡充は早急に検討すべきである。そのために

は、海上自衛隊の退役艦艇の移管や若年で定年退官する海上自衛官の採用等も積極的に検討すべきである。

一方で、規模の拡充には長期間を要する。したがって、その過渡期においては、尖閣増援等で空白が生じた海域に海上自衛隊の艦艇を派遣し警戒監視に当たらせ、要すれば、現在のアデン湾・ソマリア沖の海賊対処行動で行われているように、法執行が必要な事態に備えて予め海上自衛隊の艦艇に海上保安官を乗艦させておけば、当該海域の警察機能をより確実なものとすることができるであろう。あるいは海上自衛隊の艦船が現場の巡視船への人員・物資の輸送等を支援することによって、海上保安庁の巡視船の交代コストを軽減するといったことも一案といえよう。

(中村 進)

提言 6：日米共同研究・開発のための態勢を整備すべきだ。

- ① 日米同盟の戦略を、兵器システムの研究・開発、作戦構想、指揮・統制組織といった柱を含む、包括的かつ中長期的な視点に立って策定し、中国との長期的な戦略的競争において必要な防衛力を整備すべきだ。特に先端技術の研究・開発については、日本が必要とする兵器システムにまつわる技術を重点分野として日米共同研究・共同開発を促進するための体制整備を加速するとともに、安全保障上のインプリケーションのある日本のデュアルユース技術の把握と保護を広範かつ体系的に行うのに必要な安全保障技術データベースの整備や、違法な技術移転の取締体制を強化すべきだ。
- ② 日本側においては、米軍による人工知能（AI）導入等最新の取り組みの実態を把握しながら、それが相互運用性にもたらす影響を分析し、自衛隊への導入のあり方を早急に検討すべきだ。

1 背景

米国が 21 世紀初頭にアフガニスタンとイラクに武力介入している間、中国はステルス技術や精密誘導兵器など、それまで米国の軍事的優位を担保してきた軍事技術の導入を柱とした兵器近代化を進めた。やがて A2/AD（接近阻止・領域拒否）と呼ばれるようになった中国の軍事能力に米国はいかに対抗すべきかとする課題について当初、エアシーバトルやオフショア・コントロールといった作戦構想面での刷新を通じた対策が議論された。しかしその後、より包括的な対策が必要との認識の下、次世代の米国の軍事的優位を担保する能力の開発を進めるべく、2014 年 11 月に米国は、国防イノベーション・イニシアティブ（DII）なる取り組みを通じて、いわゆる第三次オフセット戦略の追求に乗り出した。その第一弾の取り組みにおいては、人工知能（AI）やロボット技術、ビッグデータ処理などの新技術を兵器化するほか、マルチ・ドメイン・バトル（MDB）構想やグローバル・コモンズにおけるアクセスと機動に関する統合概念（JAM-GC）といった新たな作戦構想の検討や導入、さらには新たな指揮・統制モデルも模索されることとなった。

トランプ政権では、第三次オフセット戦略というオバマ政権期の呼称は使われなくなったが、国防イノベーションという取り組みは、マティス国防長官やシャナハン国防副長官によっても積極的に支持され、第三次オフセット戦略の推進に当初から関わっているセルヴァ統合参謀本部副議長も続投しており、いまなお国防総省・米軍でモメンタムを維持している。

一方、中国は精密誘導兵器システムによる米軍の高価値アセットを標的とした、いわゆる A2/AD 能力を超えて、戦争の「デジタル化」と「ネットワーク化」に次ぐ「知能化」を視野に、AI や量子コンピュータ、無人兵器、スウォーム技術などの研究・開発を精力的に進めていることが明らかとなってきた。中国は、米国のイノベーションを模倣するかのような取り組みを幅広く進めており、米中は、質的な面において対称的な軍備競争の時代に突入している。

(日本へのインプリケーション)

以上の通り、米中間では国防イノベーションをめぐる戦略的競争が繰り広げられ、その影響は我が国の安全保障に多大な影響を与えると見込まれる。国防イノベーションをめぐる競争は、遠い将来にならなければ影響が出ない、という類のものではない。日米同盟がこの競争に遅れをとるかとならないかは、中国の日米同盟に対する見方、すなわち対中抑止力の質に大きくかかわってくる。端的に言えば、抑止力を実態として構成する兵器システム、ドクトリン、指揮・統制モデルなどが、これから大きく変化していく可能性が高まっており、米中の戦略的競争は、変化のペースを飛躍的に加速させると見込まれる。したがって、日本としても、そのインプリケーションと課題を意識した取り組みを、今から着実に進めていかなければ、多大な安全保障リスクに直面することになる。

2 課題

今日、先端技術の多くは、民間セクターにおいて創製されている。このことはすなわち、かつての米国のように、特定国の国防部門が先端技術を囲い込む形で最新兵器を開発する方法は通用しなくなり、また主要国による先端技術へのアクセス条件が平準化していることを意味している。こうした技術環境の下

では、①民間セクターの先端技術をいかに効果的・効率的に国防部門に取り込んで兵器システム化できるか、②新技術を活かし、敵に対して非対称的な実効性を有する作戦構想を立案できるか、③その作戦構想をドクトリンへと実質化し、さらに戦争計画として遂行するのに必要な指揮・統制モデルの確立に向けた組織改編を進められるか、④重要な作戦能力を支える人材を持続的に確保できるかが、戦略的競争の勝敗を分ける重要な要因になってくると考えられる。こうしたいくつかの軸をめぐる米中間の戦略的競争における米国の優位は、必ずしも保証されたものとはいえない。

(技術の研究・開発)

民間セクターにおける先端技術を取り込むための制度についてみると、米国防省は国防イノベーション試験ユニット(DIUx)などを設けて、情報技術産業との接点を増やしているほか、長年の経験の上に国防総省アーキテクチャー・フレームワーク(DoDAF)を構築するなど、能力の統合や調達システムの改善を図ってきているが、商業セクターにおいて極めて速いペースで開発されるデュアルユース技術を十分に効果的かつ迅速に取り込んでいくうえで残余の課題が多いのも事実である。

他方、中国は、軍民融合政策の下、民間セクターの技術を広範に軍事転用するための取り組みを進めているほか、AIや量子コンピュータなどの分野を得意とする中国の民間企業は、米国をはじめとする外国企業とも共同開発事業を積極的に展開している。

日本としては、デュアルユース技術がカギとなるため、安全保障上のインプリケーションを持つデュアルユース技術をまず把握することによって日米共同研究・開発の機会を最大化すべきである。そのためには、文科省・経産省・防衛省が日本国内で開発されている技術に関する情報を集約し、安全保障上のインプリケーションのあるものをデータベース化する取り組みを進めるとともに、それらの技術を保護する制度を確立する必要がある。さらに、米軍が先端技術を様々な形態で導入・活用する取り組みを進めているので、特に日米間の相互運用性に影響を及ぼしそうな変革的取り組みを特定し、自衛隊としていかなる

対応をとるべきなのか、どの程度の予算を割くべきなのかを検討する必要がある。

(森 聡)

[執筆者] 掲載順

渡部 恒雄 笹川平和財団 上席研究員 (プロジェクトリーダー)

徳地 秀士 Sasakawa USA 特別研究員 (元防衛審議官)

香田 洋二 元海上自衛隊自衛艦隊司令官

番匠 幸一郎 元陸上自衛隊西部方面總監

山口 昇 笹川平和財団 参与 (元陸上自衛隊研究本部長)

永岩 俊道 元航空自衛隊航空支援集団司令官

中村 進 笹川平和財団 特別研究員 (元海上自衛隊幹部学校主任研究開発官)

森 聡 法政大学法学部教授

[積極的平和主義実現のための提言プロジェクト 事務局]

今田 奈帆美 笹川平和財団 研究員

山之氏 舞 笹川平和財団 アシスタント

積極的平和主義実現のための提言 I —我が国を守り抜く防衛体制の強化—

2018年9月発行

編著者 渡部 恒雄、中村 進

発行者 公益財団法人 笹川平和財団
〒105-8524 東京都港区虎ノ門 1-15-16 笹川平和財団ビル
TEL 03-5157-5430 URL <https://www.spf.org/>

印刷／製本 株式会社 かいせい

Copyright © The Sasakawa Peace Foundation, 2018 Printed in Japan

 笹川平和財団