

The Tokyo
Foundation

東京財団

政策提言

海洋安全保障と平時の自衛権 ～安全保障戦略と次期防衛大綱への提言～

2013年11月

「安全保障」プロジェクトについて

東京財団では、めまぐるしく変化する安全保障環境に能動的に対処するための政策を提言するために、2007年度から「安全保障」プロジェクトを実施してきました。これまで、国防の重要な指針となる防衛大綱改定への提言（2011年）をはじめ、国家の危機管理態勢等の重要施策について研究と提言活動を重ねてきています。

2013年度においては、第2次安倍政権が進める防衛大綱の改定に向けた提言を行うための研究活動等を次の体制で実施しています。研究過程においては、学究・実務の方々との意見交換を重ねたことに加え、東京財団の「対外援助協力」プロジェクトとも連携しています。

【プロジェクト・リーダー】

渡部 恒雄 東京財団政策研究事業ディレクター兼上席研究員

【プロジェクト・副リーダー】

香田 洋二 ジャパンマリンユナイテッド株式会社顧問（元自衛艦隊司令官）

神保 謙 東京財団上席研究員、慶應義塾大学准教授

【プロジェクト・メンバー】

秋山 昌廣 東京財団理事長

浅野 貴昭 東京財団研究員兼政策プロデューサー

小原 凡司 東京財団研究員兼政策プロデューサー

西田 一平太 東京財団研究員兼政策プロデューサー

【本提言に関するお問い合わせ】

東京財団政策研究 西田一平太 電話：03-6229-5634

小原 凡司 電話：03-6229-5626

はじめに

今、日本が抱えている安全保障上の問題は何か。時あたかも、政府では対外的にはじめて公表するとされる国家安全保障戦略（NSS）を策定しようとしており、併せて防衛大綱の見直しを進めている。この機に、当財団「安全保障」プロジェクトは、どうしてもこの際、国家の安全保障政策・防衛政策に組み込んでほしい喫緊の課題に絞って提言しようと、作業を進めてきた。

日本の安全保障にとって、現在の大きな課題は海洋安全保障であろう。海洋立国日本にとって国益にからむ海洋の安全保障情勢を詳しく見てみた。この関係でもあるが、中国の海軍力の急速な増強は日本の安全保障に大きな影響を与えているため、今後の展開を見る必要があり、2020年の中国の海軍力の見積もりを行った。日本の安全保障にとって相変わらず深刻な、北朝鮮の核保有能力及び核弾頭保有の動向を見るため、その予測も可能な限り追求した。

これらを踏まえ、さらには個々の課題の背景を追求しつつ、我々は緊急課題として、平時の自衛権の問題、自衛権に係る様々な課題、海洋安全保障に関する各種政策、国際安全保障への関与などソフトパワー的安全保障政策、及び武器輸出三原則等防衛技術問題について、合計16の提言を行う。

わが国の安全保障政策なり戦略が今策定されようとしているが、政策立案者がこれら提言の主旨を理解し、これらを現実の政策の中に取り入れることを強く願う。

2013年11月

公益財団法人 東京財団
理事長 秋山昌廣

目次

本提言の背景と主旨	・・・	4
I. 安全保障環境概観		
1. 各海洋の状況について		
1-1. 太平洋	・・・	7
1-2. インド洋	・・・	8
1-3. 南シナ海	・・・	8
1-4. 東シナ海	・・・	10
1-5. 北極海	・・・	11
1-6. 各海洋の相関	・・・	11
2. 2020年前後の中国の海軍力見積もり		
2-1. 日本の安全保障に対する影響	・・・	12
2-2. 中国海軍の運用体制概観	・・・	13
2-3. 中国海軍の各兵種の特徴	・・・	14
3. 北朝鮮の核能力・核弾頭保有予測	・・・	17
II. 提言		
1. 平時の自衛権と自衛権に関連する喫緊の諸課題		
1-1. 平時の自衛権の行使と発動	・・・	18
1-2. 策源地攻撃能力	・・・	23
コラム：在外邦人の保護について	・・・	28
1-3. 南西諸島における統合運用の強化	・・・	31
1-4. サイバー空間の利用	・・・	31
2. 海洋安全保障への総合的な取り組み		
2-1. 海洋安全保障の新展開	・・・	33
2-2. 海洋安全保障への総合的な取り組み	・・・	34
2-3. 陸海空自衛隊の連携および体制の強化	・・・	35
2-4. 海上保安庁の体制および省庁間連携の強化	・・・	37
2-5. 海上での法秩序重視	・・・	38
2-6. 北極海戦略	・・・	39

3. 国際安全保障に関する防衛省・自衛隊の政策	
3-1. ソフトパワー的安全保障協力の推進	・・・ 39
3-2. 防衛技術・生産基盤の維持と装備品の海外移転のあり方	・・・ 43
III. (参考資料) 2020年前後の中国海軍力の見積もり(詳細)	・・・ 48

海洋安全保障と平時の自衛権～安全保障戦略と次期防衛大綱への提言(要旨)～
(PDFデータ) <http://www.tkfd.or.jp/research/project/news.php?id=1208>

本提言の背景と主旨

2012年12月の総選挙において自民党が政権を奪取した後、2010年（平成22年）12月に民主党政権下で改訂された防衛計画の大綱（以下22大綱）が、2013年末を目途に、再度、見直されることになった。民主党の鳩山政権が、沖縄の普天間基地移設を巡り迷走したこともあり、とかく民主党政権の安全保障政策、特に日米同盟政策は不適切だったのではないかという先入観を持たれがちだ。しかし、22大綱の方向性は、それまでの自民党政権下での防衛政策と矛盾するものではなく、中国の台頭による南西諸島の防衛の重要性や、脅威の多様化に対応して、基盤的防衛力という方針を改めて、動的防衛力という新しい安全保障環境に対応する概念を打ち出したことなど、積極的な要素も多い野心的なものであった。したがって、22大綱発表からまだ3年しか経過していない中で、次期防衛大綱の方向性を22大綱と比較して大きく変える必要があるわけではないという見方も多い。

しかし、この間にわが国をめぐる安全保障環境にまったく変化がなかったわけではない。むしろ大きく変化したことは、2012年9月11日に日本政府が、それまで私有地だった尖閣諸島の3島（魚釣島、北小島、南小島）を日本政府が購入したことに反発して、尖閣諸島の領有を主張する中国が、周辺海域に法執行機関の船舶や航空機を継続的に派遣するようになり、同領域で警備にあたる日本の海上保安庁ならびに海上、航空自衛隊との緊張関係が常態化するに至ったことである。特に2013年1月30日午前10時頃、東シナ海において中国人民解放軍海軍のフリゲートが、海上自衛隊の護衛艦「ゆうだち」に対して火器管制レーダー（射撃管制用レーダー）を照射した事件は、偶発による紛争を起こしかねない事件として、世界の関係者を震撼させる事件であった。

2011年頃から、日本の政府や民間企業、特に防衛産業をターゲットにしたサイバー領域での攻撃が激しくなってきたことも新しい環境変化だ。米国は、2012年5月に軍にサイバーコマンド（司令部）を立ち上げており、中国政府は否定しているが、米国防総省は8月に発表した中国の軍事力に関する年次報告書で、米国を含む世界中のコンピューターが、中国内からハッキングを受けていると指摘した。この報告書では、中国軍や政府の関与は不明だが、サイバー戦の能力向上を図っている人民解放軍の動きと歩調があっていると述べている。日本では、2011年10月25日には官民が連携してサイバー攻撃の情報を共有する組織、「サイバー情報共有イニシアティブ（J-CSIP）」が発足したが、日本のサイバー分野での防衛については、脅威の急速な進展に対して、新しい対応が必要な状況となっている。

また、2013年3月に三度目の核実験を成功させた北朝鮮は、前年12月の初の人口衛星の軌道投入を成功させた長距離ミサイル技術の進展と相まって、着実に米国への射程も睨むような核兵器による攻撃能力を獲得しつつあり、日本の安全保障への脅威の度合を増やしている。

加えて、日本国内の動きとしては、民主党の菅政権の22大綱では、武器輸出三原則等の見直し

が期待されていたが政治判断により行われなかった。しかし後継の野田政権では、官房長官談話により、武器輸出三原則等の見直しが図られ、これまで行われなかった武器の国際共同開発の道を開いたほか、安全保障面での他国への能力構築支援を始めるなど、日本の国際安全保障協力の地平が拓かれるような新しい動きとなった。そのような中で、次期大綱の在り方を考えると、22大綱が示した動的防衛力というような防衛力整備の新思考は、それを踏襲するとともに、上記の安全保障環境の変化や中長期的動向に即して、積極的に発展させる必要がある。

現在、安倍政権は国家安全保障会議（NSC）の創設と国家安全保障戦略（NSS）の策定も進めている。これまで日本の長期的な戦略的課題は、他に適切な国家の文書がないという理由から、「防衛計画の大綱」に多くの課題を盛り込んできた。しかし、今後は国家安全保障戦略（NSS）にはより上位の国家戦略上の課題が、防衛計画の大綱には防衛力の整備に直接関わる課題が取り上げられるようになることが望ましい。本提言では、そのような認識の下に、防衛計画の大綱だけではなく、国家安全保障戦略（NSS）等が扱うべき課題についても提言を行った。

このような新たな課題への喚起を促すために、今回の提言では、2008年10月に東京財団が現22大綱を念頭に提言を行った「新しい日本の安全保障戦略—多層協調的安全保障戦略」（プロジェクト・リーダー・田中明彦東京大学教授（当時））のような包括的な分析と提言の形をとらず、直近の日本が対峙するであろう戦略環境の変化だけを概観し、新たに対処が必要となる喫緊の課題に絞って論じることとした。

戦略環境については、海洋国家日本に関係のある各海洋の状況について概観し、あわせて中国の海軍力の見積もりを行うとともに、北朝鮮の核能力の予測を行った。この結果も踏まえ、以下の3部門についていくつかの提言を行う。

第一に、尖閣諸島周辺の恒常的な緊張関係を、日中両国の紛争に発展させないための喫緊の課題として、「わが国の自衛に関連する喫緊の諸課題」を論じる。ここでは、ともすれば集団的自衛権の解釈見直しの陰で、十分に認識されていない平時の自衛権の行使と自衛権の発動について問題を提起する。加えて、この項で、策源地への攻撃能力を持つかどうかの是非、統合運用における陸上自衛隊の水陸両用機能、サイバー空間という新しい課題についても考える。

第二に、わが国の生存に死活的な意味を持つ東シナ海から南シナ海、インド洋まで、あるいは北極海の SLOC（シーライン・オブ・コミュニケーション）の防衛及び北極海の安全保障を念頭に、「海洋安全保障への総合的な取り組み」に向けての日本の関与を提言する。

第三に、「国際安全保障に係る防衛省・自衛隊の政策」では、日本の新しい政策地平として拓かれつつある、アジア諸国への能力構築支援、防衛技術・生産基盤の維持と装備品の海外移転の在り方について論じ、提言を行う。

このほか、2013年1月に発生したアルジェリアでのテロ事件に関連して、自衛隊による在外邦人の保護についての議論が活発になっていることに鑑み、提言中のコラムにて留意点を示す。

最後に確認しておきたいことは、本提言はいたずらに中国との対立を煽って緊張を高める意図

はないし、日米両国をはじめとして世界との経済依存が深まっている中国に対し、冷戦期のような封じ込め政策をとる意図もない。むしろ中国を地域の安定のための重要なプレーヤーとして処していくための関与政策（エンゲージメント）をその政策の基礎とするものだ。これは、東京財団が中国を地域のアーキテクチャーに統合していくための戦略を示した 2011 年 6 月の提言、「日本の対中国安全保障戦略－パワーシフト時代の統合・バランス・抑止の追及」（プロジェクト・リーダー：神保謙上席研究員）と重なる認識でもある。

尖閣諸島周辺の海洋における現在の日中の緊張関係は、世界の安全保障関係者から懸念を持って見つめられている。もし、日本と中国を含む関係国の努力で、現在の危機的事態を回避することに成功し、インド・太平洋地域の海洋の秩序に新たな安定を作ることができれば、それこそが日本の死活的な利益であり、新たな時代の日本の安全保障政策の地平を切り拓くことになるだろう。

I. 安全保障環境概観

1. 各海洋の状況について（概観）

1-1. 太平洋

太平洋は最大の海洋であり、日本とアメリカ大陸を結ぶ航路になっている。近年では米国におけるシェール・ガスの開発成功に伴い、日本のエネルギー資源輸入及び輸送においてもその重要性を増している。また、伊豆七島から沖ノ鳥島にいたる島しょは、日本に広大な排他的経済水域及び大陸棚をもたらしている。当該海域は、豊富な漁業資源だけでなく、メタン・ハイドレート等の海底資源開発にも期待が寄せられている。しかし、沖ノ鳥島を島と認めない国があり、沖ノ鳥島付近で独自の海洋調査を実施する等の行動を展開している。海底資源開発は日本の管轄海域に止まらない。2011年には、東京大学が太平洋のハワイとフランス領タヒチ周辺の海底に希土類（レアアース）を含有する泥層を確認した。推定埋蔵量は900–1,000億トンとも言われ、これまでに確認された陸地埋蔵量1億1,000万トンの約800–1,000倍に達する。また、2013年7月、日本の経済産業省は、太平洋の公海域で鉱物資源を豊富に含んだコバルトリッチクラストの独占探査権を得たと発表した。海域は南鳥島沖600キロメートルの6カ所で、将来、海外に供給を依存するコバルト、ニッケル、白金等希少資源の安定調達に期待が寄せられている。太平洋には、さらに多くの海底資源埋蔵の可能性が残されている。

伝統的安全保障の観点から見れば、日本有事の際に、米国からの軍事的支援を得るための航路にもなる太平洋の重要性が変わることはない。太平洋における米国海軍の勢力は圧倒的であるが、近年、中国海軍の太平洋での活動が活発化している。2009年に、マレン米統合参謀本部議長（当時）は、中国海軍が第一列島線を越える能力を有していると警告している。以後、中国海軍艦隊は、第一列島線を越える遠洋航海訓練を常態化させている。また、潜水艦による遠洋における活動も確認されている。これらの状況は、米国の「アジア回帰」も手伝って、太平洋における米中間の緊張を高める可能性がある。また、中国は、台湾の孤立化を図るために太平洋島しょ諸国との関係強化に努めてきている。中国は、改革開放路線による経済的な発展を遂げる以前から、南太平洋の島しょ国に対し積極的な経済支援を行い、国交樹立に努めてきた。フィジー（1970）、サモア（1962）、パプアニューギニア（1975）、キリバス（1979）、バヌアツ（1980）、ミクロネシア連邦（1986）の各国は、独立後に中国との国交を樹立している。1990年代に飛躍的な経済成長を遂げた中国は、島しょ諸国に対する援助攻勢を強めた。その結果、マーシャル諸島（1990）、ナウル（2002）、トンガ（1998）の3カ国は台湾と断交し、中国との外交関係を樹立した。

太平洋において、日本は、平時から米国とどのような協力ができるのかを議論する必要がある。

これには、米国軍が他の地域で活動しなければならなくなった際に、当該海域で日本が肩代わりできる活動があるのかを含まなければならない。

1-2. インド洋

インド洋は、日本をはじめ北東アジア諸国にとって、中東からのエネルギー資源の海上輸送路の一部であり、エネルギー安全保障及び経済活動に多大の影響を及ぼす可能性を有する海域である。インド洋においても米国海軍のプレゼンスが群を抜いているが、当該海域にはインド海軍のプレゼンスも存在する。ここに、経済活動の拡大に伴って、中国海軍のプレゼンスが加わってきた。中国は、2011年に、南西インド洋の国際海底区域において1万平方キロメートルの多金属硫化物資源の探査権を獲得した。また、2013年7月末には、中国が2010年から建設を進めていたミャンマーと中国を結ぶガス・パイプラインが完成し、中国向けの天然ガス供給が始まった。ミャンマー西部ラカイン州沖のシュエ海洋ガス田で探掘された天然ガスを同州チャウピューと中国雲南省を結ぶパイプラインで輸送するものである。さらに、インド洋では、海底資源の探査が続いている。2013年、東京大学が、インド洋東部、インドネシア・ジャカルタ西方沖約1,000キロのオーストラリア領周辺海域で、レアアース（希土類）を高濃度に含む海底の泥を発見した。

一方のインド海軍も増強を継続している。2000年代半ばから、特に、潜水艦と航空母艦の増強を目指し、2013年8月に、初の国産空母「ビ克蘭ト」を進水させた。現在15隻の潜水艦を有するインド海軍は、初の国産原子力潜水艦「アリハント」を建造中であるが、老朽艦も多い。さらに、2013年8月に、通常動力型潜水艦がムンバイ港の海軍造船所で爆発を起こし水没する等、潜水艦の事故が多く、その増強の歩みは早いとは言えない。

海上自衛隊は、ソマリア沖海賊対処行動への往復途上、インド・コーチン港に寄港する等、インド洋でのプレゼンスを強化させているが、インド海軍との協力は開始されたばかりである。いざれにしても、対テロ作戦や海賊対策においてインド洋に護衛艦及び哨戒機を派遣したことから、日本としては、今後とも、必要に迫られれば、自衛隊による遠方への展開を実行しなければならないことは覚悟すべきである。

1-3. 南シナ海

南シナ海は、中国及び東南アジア諸国に囲まれた海域であり、北米及び北東アジア諸国にとって、今なお、最も重要な海上輸送路の一部であり、中東からのエネルギー輸送のチョークポイントであるマラッカ海峡に連なっている。また、当該海域には豊かな漁業資源および海底資源が存在し、ブルネイ及びマレーシア沖のバラム・デルタ・ガス田では既に権益の分配がほぼ確定しているものの、他の部分では各国の権益にかかる争いが継続している。特に、中国と、ベトナム及びフィリピンとは、2013年に至るまで実際に衝突を繰り返しており、解決のめどはたっていない。中国とベトナム間には、西沙諸島をめぐって1974年に、南沙諸島赤瓜礁をめぐって1988年に海

戦が起こり、ベトナム側に死者も出ている。2013年3月には、ベトナム政府が、西沙諸島海域で中国海軍艦艇の射撃によってベトナム漁船が火災を起こしたとして中国を非難し、同年7月にも、西沙諸島付近で中国当局によってベトナム漁船の乗員が暴行を受け、船体の一部が破壊されたとして抗議した。

さらに、中国は、米国の核攻撃に対する報復攻撃を確保するために、弾道ミサイル搭載原子力潜水艦（戦略原潜）を自由に運用するための海域として南シナ海を「中国の主権或いは管轄権の及ぶ海域」と主張している。中国は、西沙諸島及び南沙諸島全ての領有権を主張しているが、その領海を越えて、南シナ海全体を覆うように9点破線を引き、その内側の島しょ及び海域には中国の主権或いは管轄権が及ぶと主張しているのである。国連海洋法条約は、領土に接する12海里を領海として設定し、その外側12海里を接続水域、200海里をEEZとしているが、主権が及ぶのはあくまで領海内とされている。中国が9点破線の内側全てに主権或いは管轄権が及ぶと主張する根拠は、国連海洋法条約にはない。中国のこのような国際法を根拠としない主張及び行動が、米国及び東南アジア諸国の警戒を招いている。実際に、中国は、1992年に南沙諸島の領有権を明記した領海法を制定した。爾来、外交部の融和姿勢と海軍・法執行機関による強硬姿勢とを繰り返してきた。

外交努力が繰り返し覆されてきた状況を受け、中国及び東南アジア各国との間で関係悪化につながるための仕組み作りが議論されている。2013年8月のASEAN 拡大国防相会議では、南シナ海問題において法的拘束力を持つ「南シナ海行動規範（COC）」の早期策定にも議論が及んだ。COCとは、2002年にASEANと中国が合意した南シナ海行動宣言（DOC）を発展させたもので、これに法的拘束力を持たせるものである。COCの策定については、これまでフィリピンとベトナムが強く主張してきた。COCには、領有権問題の平和的解決、事態を悪化させる行為の制限、協力事業の推進などが盛り込まれる予定である。これまで中国は性急な議論に反対してきたが、米国防長官出席の同会議で議論に応じたことは、アジア太平洋における安全保障が米中の交渉によって方向付けられることを示すことになった。

ここでも、中国は法執行機関に直接対処させ、海軍は演習等によってフィリピンに圧力をかける等、軍事行動と法執行を使い分けている。スカボロー礁をめぐって中国とフィリピンは共に主権を主張しているが、現場で対峙したのは、中国海監とフィリピン海軍である。一方で、当該海域においても米海軍は必要に応じて優勢を確保できる状況にあり、中国は、米国によってマラッカ海峡が封鎖されること及び弾道ミサイル搭載原子力潜水艦（戦略原潜）の運用に支障を来すことを恐れている。マラッカ海峡封鎖に対する危機感が、中国のパキスタン及びミャンマーでの民間港の建設、管轄権取得につながっているが、こうした行動が関係国の中国の軍事的勢力拡大に対する懸念を生む結果になっている。

日本は、当該海域においても、大きな権益を有している。海底資源開発に関して、先述のバラム・デルタでは、日本は第3位の規模の利権を持つ。また、日本と中東を結ぶシーレーンのチョ

ークポイントとして極めて重要な意味を有する海域でもある。南シナ海における領土紛争や境界画定に関する不安定な状況は、日本の安全保障及び経済活動に大きな影響を与えかねない。また、同盟関係にある米国とともに、南シナ海を舞台とした中国の海洋進出について、パワーバランスの観点からも安全保障上重大な関心を持たざるを得ない。

1-4. 東シナ海

東シナ海は、九州、沖縄から南西諸島、台湾へと続く諸島と中国大陸に囲まれる海域である。これら諸島をつなぐ第一列島線は、世界の地政学的スケールから見れば、ハートランドたるユーラシア大陸の沿岸部（リムランド）に位置する中国と、アイランドたる米国の間には存在する。米国をその同盟国や友好国を含めて見ると、中国を包み込む形で位置しており、これについて中国は、中国が真のリムランドとなることを阻まれ、その影響力を東シナ海内に抑え込まれるかのような圧迫感を感じている。中国にとって、第一列島線は突破すべき壁であるとも言える。

日中間では尖閣諸島を巡る問題、大陸棚・排他的経済水域の境界確定や資源開発の問題が深刻化している。2012年9月11日の日本政府の尖閣諸島（魚釣島、北小島、南小島）の購入決定を受けて、中国は、棚上げで合意していた現状を日本が一方的に変更したとして反発、以後、海監及び漁政等の法執行機関の船を尖閣周辺で活動させている。中国国内向けには、尖閣問題は歴史問題であり、日本の首相等の歴史認識に関わる発言等に対して公船による領海侵入を繰り返し、隻数を増加させる等で抗議の意思を示している。また、同様に国内向けに尖閣周辺での活動強化を訴えねばならないことから、「海空立体パトロール」と称して法執行機関の航空機による飛行、無人航空機による飛行等を実施している。さらに、法執行機関自体にも強化の動きがある。2013年全国人民大会で、国土資源部海洋局海監、公安部辺境海上警察、農業部中国漁政局、税関総署海上監視警察の四つを統合して海洋局を強化する法案が承認され、名称も海警局とされた。海警局は、英語名称をチャイナ・コーストガードとして、海洋局の管理と公安部の指導を同時に受けるとされ、警察権を有する。5月末には、チャイナ・コーストガードと塗装された哨戒船艇の活動が見られるようになった。中国は、2012年10月に、海軍と法執行機関の共同演習「東海協作2013」を実施したが、海軍艦艇は後方支援の役割に徹し、前面での行動は法執行機関の船艇が担っている。実際の現場でも、領土・領海を護るためにコーストガードが前面に出るといった現象が生じていることは、わが国の防衛の在り方の本質や、その機能発揮のための基盤整備の根本が問われる状況を作り出している。

東シナ海における日中間の排他的経済水域の主張の差は、両国間の資源開発に関する問題に直結している。日本は、日中間の中間線を両国の排他的経済水域の限界とすべきと主張し、中国は大陸棚自然延長説を根拠に沖縄トラフまでを、中国の大陸棚（結果的に排他的経済水域）であると主張している。日中中間線付近にはガス田が発見されており、2004年に中国が単独で本格開発に乗り出したことで、日本側の反発を招いた。2007年には両国政府間で現状維持の合意がなされ、

2008年には白樺及び翌檜ガス田の共同開発に関する合意がなされたが、中国国内の反発で実施できず、その後、中国側の一方的な単独開発が発覚する等、問題解決には至っていない。

軍の活動に関してみれば、東シナ海では、日本の海上、航空自衛隊及び米海軍と、これに対抗する形で、装備及び運用の両面でその実力を向上させている中国海軍、空軍の活動が重複し、偶発により軍事衝突に発展する危険性をはらんでいる。双方に不信や敵愾心がある状況下では、相互に誤解を生みやすく、相手が攻撃するかもしれないという緊張感がエスカレーションを誘発しやすい。不要な戦争を避けるためには、先ずは、相互の不信と敵愾心を低減させる努力が必要である。海上危機管理システムの構築、防衛交流や対話などにより相互信頼を醸成する一方で、海上保安庁及び自衛隊が当該海域で行動する根拠を明確にすることが不可欠である。

1-5. 北極海

世界的な気候変動に伴って北極海の氷が後退し、民間定期航路の開設の可能性も見えてきた。北極海航路が使用できれば、欧州から北東アジアへの輸送距離を劇的に縮めることができる。また、インド洋やマラッカ海峡を通過しない代替航路としても重要な意味を有している。中国はすでに2013年8月の時点で、北極海航路を使用する商業船の就航を実現している。北極海が氷のない海になれば、地政学的、軍事的に見て、世界の安全保障情勢に大きな影響を与える。

一方で、北極圏には海底資源が豊富であり、各国がその経済的権益を巡ってそれぞれの主張を強め、熾烈な獲得競争を始めている。ロシアが北極圏の権益を保護するために北極海沿岸部の軍事力を増強する部隊再編を行い、部隊運用を活発化させるなど、実際に衝突が起こる可能性も否定できない展開を見せている。

北極圏には、「北極圏に係る共通の課題（持続可能な開発、環境保護等）に関し、先住民社会等の関与を得つつ、北極圏諸国間の協力・調和・交流を促進すること」を目的とした「北極評議会（AC：Arctic Council）」が設立されるなどの、国際的協力をベースにした動きもある。カナダ、デンマーク（グリーンランド、フェロー諸島を含む）、フィンランド、アイスランド、ノルウェー、ロシア、スウェーデン、米国の8カ国が加盟し、日本や中国などの12カ国が、常任オブザーバーとしての承認を受けている。

1-6. 各海洋の相関

個々の海洋で生起している事象は相互に関連している。中国の急速な軍備増強等に伴って、米国の影響力は相対的に低下したが、その米国の危機感が「アジア回帰」政策につながっている。他方、中国は今なお米国の南シナ海での優勢に危機感を抱いている上に、米国のアジア回帰に懸念を持つ。この中国は、すでにその経済活動を中東及びアフリカにまで拡大しており、当該地域に権益を有する。中国がこれら地域と海路で物資・資源等の輸送を行おうとすると、その航路はマラッカ海峡を抜けて南シナ海に出るものとなる。このため、マラッカ海峡を通峡せずに物資・

資源を中国国内に輸送するための代替ルートとして、パキスタンとミャンマーの港湾、中国に繋がる陸上でのパイプライン、高速道路の建設などが進められ、これが、中国のインド洋進出と捉えられ、米国やインドに安全保障上の警戒感を生んでいる。

南シナ海での、中国と東南アジア諸国及び米国との軋轢は、日本に警戒感を引き起こし、東シナ海と南シナ海の事象を結び付けさせている。中国は東シナ海を巡って日本と対立しつつも米国との衝突は回避すべく、また同様に中国との衝突を避けたい米国の思惑もあって、米中間に「新型大国関係」の議論が始まった。中国は、米国との関係改善を図るに当たり、ロシアとのバランスも考慮している。

海洋資源開発に関しては、インドはインド洋に止まらず南シナ海にも進出し、ベトナムとともに中国との関係で緊張を高めている。海洋資源開発と大陸棚ないし排他的経済水域の関係では、特に、パラミリタリー（準軍事組織、軍隊と警察の中間の組織）による実力行使を進める中国と、沿岸各国の間の対立が強まっており、これは南シナ海、東シナ海共通の問題である。

ここに一部を例示した各海洋における事象の相関は、特定の海域に対症療法的に対処していたのでは、対応を誤る可能性があることを示している。海洋の安全を確保することは、わが国の生存に死活的な意味を持つ。そのためには、海域を区分して議論するだけでは十分ではなく、問題を、単に海賊対策、島しょ防衛、航行自由の原則確保といった個々の問題として捉えるのも不適切である。日本の防衛に深く結びついている海洋安全保障はこれを総体として捉え、これまでの個々の施策の延長ではない新しい総合的な視点からの対応を考え、体制を整備する必要がある。

2. 2020年前後の中国海軍力の見積もり

(詳細は第3章 参考資料「2020年前後の中国の海軍力の見積もり」P48を参照)

一般的に、「防衛計画の大綱」(以下、大綱)は今後10年程度を見通した国際情勢を念頭に置くものとされる。対象時期となる2020年前後における日本周辺の情勢を考えるにあたり、伸張する中国人民解放軍海軍(以下、中国海軍)の能力評価は最も重要な要素となる。現在の中国海軍の兵力整備の傾向や特徴を基本とした定量的要素を基に現実的な見積もりを行ったところ、2020年前後における中国海軍の運用体制と主用兵種の状況は次の通りと思われる。

2-1. 日本の安全保障に対する影響

中国海軍の装備の近代化、運用体制の向上は著しい。しかし、本見積もり作業の中において示すように、各種の問題点を抱えていること事実である。この点を加味して総合的に評価した場合、2020年の段階において中国海軍が質量両面で海上自衛隊と米海軍の共同体制を脅かす存在とはならない。

そのような見積もりを前提とした上で、わが国政府と海上自衛隊が備えるべきは対象時期の次

の10年、すなわち2020年から2030年にかけての時期である。中国海軍の現在の兵力整備の傾向が継続した場合、多少の兵力整備ペースの減速はあったとしても、遅くとも2030年頃に中国海軍は海上自衛隊と米海軍の共同体制に対する深刻な脅威となる恐れが強い。

日本の安全保障において中国が全てでないことは当然である。そうであるとしても、次期防衛大綱の策定及び関連する日米共同作業（RMC/役割・任務・能力の見直し、ガイドライン策定）においては、実質的に最も注意を払う必要がある対象が中国海軍であることもまた明白である。この観点から、我々は中国海軍力を評価する際には、短期的視野にとらわれてこれを過小評価することのないような注意が必要だ。日本の防衛力整備と日米共同体制の強化を現実的に検討する際には、2030年頃までを見据えるべきである。

2-2. 中国海軍の運用体制概観

中国海軍は、2020年前後において一定の兵力水準に達し、総兵力としては海上自衛隊を上回ることが見込まれる。しかし、活動海域が地理的に分かれ、任務が異なる3個艦隊（北海、東海、南海艦隊）という体制となっているため、各艦隊の担当海域における作戦能力は限定的である。そのような環境下ではあるが、2020年頃の中国海軍は現時点と比較して質量とも大幅に向上していることが想定される。このため、同時期の中国海軍は広範囲かつ多様な海洋活動と部隊の外洋展開が可能となるものと思われる。

このような活動を可能とするためには、専用の部隊を必要とするインド洋展開部隊と空母部隊の編成が求められる。しかし、そのための水上艦・潜水艦兵力は2025年頃までは不十分であり、今後の兵力整備動向に着目する必要がある。兵力整備が質量とも充実すると見積られる2030年頃には、現在の3個艦隊に加えて、担当海域に捉われない独立機動運用が可能なインド洋展開部隊と空母部隊を常時1個艦隊保有していることが見込まれる。また、それらの運用を可能とする兵力を有し、本格的な外洋海軍として概成すると見積られる。

中国側の戦略核パトロール海域は、中国海軍の弾道ミサイル搭載原子力潜水艦（SSBN）の増加に伴い複数となるが見込まれる。このため、米国の対中国SSBN対処は複雑・困難化する。海上自衛隊ならびに米海軍兵力に対する主戦力の一つである攻撃型原潜（SSN）については、新型「商」級の量産が中断している（原因未公表）。SSNは特にA2/AD（近接阻止／領域否定）戦略の切り札の兵種でもあるため、この兵力不足は中国海軍全体の運用に対し致命的な悪影響を与える可能性が高い。今後の対応策に注目する必要がある。海軍航空はSSNと並び他兵種に比較し大きく兵力整備が遅れている。航空兵力整備の複雑さを考えた場合、2020年前後においても不十分と見積られる。中国海軍にとって空母搭載航空団及び海上作戦の前提となる広域の洋上監視兵力の整備が焦眉の急である。場合によっては、海軍航空が中国海軍のアキレス腱として残る公算もあり、今後の動向に強い関心を持つ必要がある。

2-3. 中国海軍の各兵種の特徴

空母 (CV)

2020 年前後においては、「遼寧 (Liao-ning)」に続く実用空母が 1~2 隻就役することが見込まれる。しかし、搭載航空団の整備及び空母部隊を編成するための直衛艦 (駆逐艦、原子力潜水艦) 等の整備の遅れから、同時期においては打撃力を柱とする空母部隊としての通年実運用体制の確立には至らないものと思われる。この体制が概成する時期は、2025 年頃以降となる。

この見積もりの根拠は、次の通り。

- 2030 年頃に常時 1 隻の空母を作戦可動とするに必要な所要兵力は実用空母 3 隻である。2020 年前後においては 1 隻不足することが見込まれるため、常時運用可能な空母 1 隻の確保には至らない公算が大きい。
- 空母部隊の任務達成の柱である搭載航空団 (空母 3 隻に対して所要 2 個航空団) の整備が鍵となる。

弾道ミサイル搭載潜水艦 (SSBN)

中国は、戦略核抑止体制において大型戦略爆撃機を保有しないため、米露よりも相対的に海上戦略核体制への依存度が高い。今後、中国海軍は SSBN の建造を継続し、2020 年頃には対米戦略核パトロール海域を 2 スポット確保することが目的だろう。ただし、このためには「晋 (Jin)」級の十分な運用実績に加え、新型の潜水艦発射戦略弾道弾 SLBM・SL-2 の開発成功、実戦配備が鍵となる。

この見積もりの根拠は、次の通り。

- 対米戦略核抑止体制を万全とするため、中国海軍は「晋」級または後継艦の建造を最優先して着実に SSBN の建造を継続する。
- パトロール海域を常時 2 スポット以上確保するために中国海軍が必要とする SSBN の最低所要兵力は 6 隻である。2030 年頃に目標とするパトロール海域 3 スポットの常時確保を可能とする SSBN8~9 隻体制を確立する公算が大である。

攻撃型原子力潜水艦 (SSN)

極めて初歩的な水準に止まった「漢 (Han)」級の後継として大きな期待のもとに建造が開始された「商 (Shang)」級は、2007 年の 2 番艦就役以降建造が途絶えている。この背景に深刻な技術的問題が内在する可能性がある。本格的な解決に長時間を要する場合に、特に日米の海上戦力を考慮した場合に、SSN 不足は中国海軍の作戦上大きな障害となる。今後の中国海軍の SSN 建造の再開時期及び建造艦級 (新型への移行あるいは改「商」の建造再開) に注目する必要がある。

この見積もりの根拠は、次の通り。

- 2020 年前後の東海、南海各艦隊及び空母部隊直衛、ならびにインド洋展開用部隊の

SSN 所要は約 25 隻となる。

- 実質的に中断している現在の建造状況からは、2020 年前後における SSN の実働隻数は最悪の場合 2 隻、よく見積もっても 6 隻であり大幅に不足する。

通常動力型潜水艦 (SS)

2020 年前後において、SS については中国海軍全体の所要隻数 (約 45 隻) を満たすことが見込まれる。しかしながら、多艦種にて少数運用を行う体制 (4 艦種、各級 10~15 隻) は継続し、運用、訓練・教育訓練、後方支援等に問題を抱えていると目される。

SS の任務であるチョークポイントにおける海上自衛隊・米海軍の水上部隊待ち伏せ攻撃及び海上交通の破壊に対する能力は一定の水準にあることは間違いない。しかし、最も高い戦術技量が要求される潜水艦対潜水艦の対潜戦能力は未知数である。海上自衛隊の経験も重ね合わせて予察すると、各級 SS の戦力化と運用体制は「未だ不十分」と推測できる。

この見積もりの根拠は、次の通り。

- 艦ごとの性能の問題はあるが、2020 年前後において東海、南海艦隊とインド洋配備用の総所要約 45 隻を満足する。
- 最近報道されたロシアの新型 SS「ラダ (Lada)」級 4 隻の購入決定が事実であれば、現在中国海軍が保有する 4 艦級の SS の運用実績は不十分と推測される。
- 海上自衛隊や米海軍の標準である 2 艦級多数艦運用体制への移行は不透明である。

駆逐艦／フリゲート艦 (DD/FF)

今日まで中国の水上艦は多艦種少数建造の傾向が顕著であった。しかし、水上艦は DD が「旅洋-III (Luyang-III)」、FF は「江凱-II (Jiankai-II)」の各 1 艦種に集約して集中量産を行うため、2020 年前後においては 3 個艦隊分約 60 隻を満たすことが見込まれる。また、集約効果により、DD/FF の運用、訓練・教育訓練、後方支援等全ての面で大きく向上している。

一方、インド洋展開部隊及び空母部隊に求められる所要隻数 (約 15~20 隻) を含めた DD/FF の全体所要約 75 隻が達成されるのは 2030 年頃と思われる。

この見積もりの根拠は、次の通り。

- 艦齢の若い既就役艦に加え、上記 2 級の集中量産により既存 3 個艦隊に配備する所要約 60 隻は 2020 年前後には確保できている。
- DD は「旅洋-III」・FF を「江凱-II」に集約したことで部隊運用、教育訓練、後方支援上大きな効果が期待できる。
- 新たに編成されると予測される空母部隊の護衛兵力及びインド洋展開水上部隊 (それぞれ 1 個部隊あたり DDx4 隻・FFx4 隻) の配備用兵力は 2020 年前後において満たされていない。これらは、既存 3 個艦隊と競合する。

- ・ 隻数不足分を補うため、当面は各艦隊からの派出により各部隊を運用する。

水陸両用戦艦艇

現状においては数的に不足しているうえ、3 個艦隊に分散していることから台湾侵攻等の大規模作戦に制約がある。現在の最新大型の「崑崙山 (Kunlunshan)」級の連続建造状況から、2020 年前後には中国海軍海兵隊 (約 1.2 万人) の全兵力を同時輸送可能な隻数 (集中運用の場合) に達する。ただし、艦載輸送ヘリ、艦載エアクッション艇等の整備が遅れており今後の進捗状況を注視する必要がある。これに加え侵攻作戦事前制圧部隊 (空母部隊等) 及び侵攻兵力直衛部隊等の編成と各部隊の協同を含む総合的な強襲上陸作戦を中心とした部隊運用体制の確立には相当の期間を要すると見積られる。この完成度が中国海軍の両用戦部隊運用上の所要を満足する鍵となる。

補給艦

東海、南海各艦隊及び空母部隊並びにインド洋展開部隊兼遠隔海域展開部隊へ各 1 隻配備を可能とする常時可動 4 隻体制が最低限の所要である。これを満たすための最低所要 8 隻 (有事所要を考慮した場合は 12 隻) に対し、2020 年前後には 5 隻程度の保有に止まる見込みである。他兵種の整備との兼ね合いとなるが、本格的に空母運用及びインド洋展開を開始する 2030 年頃までに建造の優先度を高めて 12 隻体制とする公算もある。

哨戒艦艇 (ミサイル艇)

かつての沿岸防備海軍としての中国海軍の名残である沿岸用哨戒艦艇は急速に旧式化しており、これを新型の「紅稗 (Houbei)」級ステルスミサイル艇で更新をしている。中国の国土防衛線の沿岸海域から近海域、さらには遠海域への延伸に伴い、2020 年前後における整備隻数はかつての 200 隻に対し 80~100 隻程度と半減する。哨戒艦艇の質量両面の近代化は著しいが、実用化に必須のターゲティング能力の低さや航空攻撃に対する脆弱性等の根本問題が未解決である。ただし本級は、これらの問題の影響が少ない南シナ海島しょ付近における沿岸諸国海軍に対する哨戒・打撃力としては期待できる。その反面、運用目的・作戦海域が沿岸作戦 (南シナ海、台湾海峡等) に限られるため、南西諸島を除き外洋作戦を主とする海上自衛隊・米海軍に対する影響は小である。

海軍航空

空母搭載航空団に加え長距離爆撃機、広域洋上哨戒機および艦載ヘリコプターの全てで不足しており、海軍航空全分野での近代化と装備機数の増加が急務である。2020 年前後までに所要数を装備することは困難であると見込まれる。これが概成するのは早くも 2030 年頃であり、実用空母 3 隻体制完成時期と概ね同じ時期であろう。

この見積もりの根拠は、次の通り。

- 所要兵力である空母航空団 2 個分の艦上機の開発・生産・戦力化能力が未知であり不確定要素となっている。例えば、「遼寧」サイズの空母に搭載する 1 個航空団の所要は艦上戦闘機／攻撃機約 30 機、対潜・捜索救難ヘリコプター約 10 機、艦上早期警戒機約 4 機等の合計約 50 機（最大）となるが、整備完了時期の正確な見積もりは不可能である。
- 海上作戦遂行上必須となる艦載ヘリコプター（哨戒機：DD/FF 約 60 隻の搭載機）の所要約 100 機に対し、現在の装備数は約 20 機で極端に不足している。
- 広域洋上哨戒機の所要約 100 機に対し、現在の装備数は約 10 機と極めて少数であり大幅に不足している。

3. 北朝鮮の核能力・核弾頭保有予測

北朝鮮のわが国に対する最大の脅威は、核兵器開発計画とその運搬手段（弾道ミサイル）の開発・配備である。北朝鮮は、これまで 2006 年 10 月、2009 年 5 月、2013 年 2 月に合計 3 回の核実験を実施し、核兵器の実用化に向けて着実に前進している。もっとも核兵器を運用するための技術的ハードル（小型化による搭載技術・ミサイル再突入技術）を越えたかについては見方が分かれており、北朝鮮を「核兵器国」として認定することは、なお時期尚早である。

しかし、北朝鮮はこれまで寧辺の実験用原子炉から再処理して製造・抽出したプルトニウムの他、2013 年 4 月以降は第 6 回六者会合（2007 年 10 月）で無能力化を約束した原子炉を含むすべての核施設の再整備・再稼働を実施する方針を明らかにし、さらなるプルトニウムの蓄積に繋がることが懸念されている。また、高濃縮ウランについては、数千基規模の遠心分離器を備えたウラン濃縮工場が稼働していることが確認されており、高濃縮ウランが急速に蓄積されている可能性もある。民間研究機関の試算によれば、現時点で確認されている施設の稼働が進めば、2016 年の段階で最大 48 個の核兵器の製造が可能だと見積もられている。

核兵器の運搬手段としては、短、中、長距離の弾道ミサイルの他、軍用航空機に搭載する可能性も示唆されている。わが国の安全保障における最大の懸念は、準中距離ミサイル（ノドン）の配備行動である。ノドンミサイルは、液体燃料ロケットモーターを使用した自走式ミサイルで、日本全土を射程圏内に含む。現在 200～300 基が実戦配備されていると見積もられている。しかし実際のランチャー数は 50 基程度とみられており、ミサイル運用における柔軟性は限定的とみられる。しかしながら、固定発射サイロとともに車両移動式の発射母体を採用していることから、秘匿性が高いため早期警戒が困難で、通常弾頭による先制攻撃に対する生存性も高いとされている。現在国内で議論されている策源地攻撃論が、北朝鮮のノドンミサイル配備への対抗措置としてどれほど有効かについては、慎重な議論が必要である。

II. 提 言

1. 平時の自衛権と自衛権に関連する喫緊の諸課題

1-1. 平時の自衛権の行使と発動

わが国の防衛を考える上で、これまで長期間にわたり問題提起されながら、なかなか論議が進まなかった集団的自衛権の行使や策源地攻撃等に関する最近の国内の論議の高まりは歓迎すべきことである。これらの事案はわが国の実効的な防衛のための基本要件であり、次の防衛大綱にむけての策定作業において、観念論から脱却した現実的な検討が求められる。しかし、本プロジェクトが第一に提言するのは、わが国の防衛のより喫緊の課題である「平時の自衛権」に関わる諸課題である。問題の本質性と深刻性にも関わらず、この課題は、集団的自衛権等の懸案に隠れて、論議さえされてこなかった。しかし最近になって、「グレーゾーン事案」や「マイナー自衛権」という内容で検討されつつある。実に、この問題こそが現在の日本が最高位の優先順位で取り組むべき、喫緊の課題である。

提言 1： 自衛隊に防衛出動が下令される以前、すなわち「平時」におけるグレーゾーン事案において自衛権の行使を容認し、自衛隊法改正や安全保障基本法の整備を行い、集団的自衛権行使とともに、これを反映する。また、グレーゾーン事案に関する政府の問題整理と意思決定体制を確立し、具体的な演練実施（ケーススタディ）を制度化する。

(1) 尖閣問題以降の日本をとりまく安全保障の新たな変化

これまでの日本の議論では、憲法 9 条の解釈上、日本の武力の行使は、わが国に対する外部からの武力攻撃に対して自国を防衛する場合にのみ、自衛権とこれに基づく武力の行使が認められるが、それ以外の事態における自衛権とその手段である自衛隊の武力行使は認められないとされてきた。逆からみれば、自衛権の発動はわが国に対する武力攻撃、すなわち直接侵攻事態においてのみ認められるというものである。同時に、自衛権に基づく武力の行使を伴う自衛隊の防衛活動の前提となる防衛出動の下令も、わが国に対する外部からの計画的かつ組織的な武力攻撃が為された後においてのみ認められるとされてきた。

しかし、今日のわが国をめぐる安全保障環境は、自衛権発動の前提となる伝統的な解釈である「わが国に対する直接武力攻撃」が簡単に認定できるほど単純なものではなくなっている。尖閣諸島周辺の現状がその一例だが、一般的に、日本の領土の一部である無人の離島への侵攻・占領や、外洋を行動中のわが国船舶への武力攻撃等の事態を、防衛出動を定めた自衛隊法 76 条が想定する「他国からわが国に対する計画的かつ組織的な武力攻撃」と判定するのは極めて難しい。

離島侵攻のケースでは、実際のところ、上陸・占拠した組織の属性・素性の判定は困難である。また無人島であることから侵攻者は武力を使用しないで上陸できる公算が高く、気づいた時には何者かに離島が上陸・占拠されていたという事態となることは十分あり得る。この場合、現在の政府解釈をそのまま適用すれば、「他国からの計画的かつ組織的な武力攻撃」とは認定されない可能性が高い。つまり、現状では、わが国の領土の一部に対して素性が判定できない勢力が不法に侵入・占拠している状況でも、自衛隊による防衛活動としての排除ができないという事である。

また、周辺海域において警戒中の海上保安庁の巡視船に対する銃・砲撃事案でも、単独事案の場合、離島侵攻のケースと同様、本格的な侵攻開始ではないので、「他国からわが国に対する計画的かつ組織的な武力攻撃」という政府解釈に該当しない可能性が高い。この種の事案が散発的に複数回、発生した場合でも、この一連の事態がそのような「武力攻撃」と認定するかどうかの政府の立場は不透明と考えられる。

そうすると、実際にこのような事案が起こったとしても、現行政府解釈に基づく、防衛出動発令が本格的な侵攻開始までなされないこととなり、わが国の主権を維持するための防衛活動は大きな遅れを取る事となる。つまり、今日の日本を取り囲む安全保障環境においては、「防衛出動下令」以前の対処がわが国の主権を守る上での重要な鍵であり、政府の対応が喫緊に求められるケースのほとんどを占めている。しかるに、わが国においては、この認識が十分に共有されておらず、対応がほとんどなされていない。

(2) グレーゾーン事案で自衛権が行使できない海上自衛隊

具体的に尖閣諸島及びその周辺海域の領土・領海保全（以下「領域等保全」）を例にとると、海上保安庁（と警察等の他の法執行機関）による現行の警戒活動と、尖閣諸島あるいは他の南西諸島等への着上陸を含む明確な武力攻撃・侵攻発生時の防衛出動に基づいた自衛隊の防衛活動との間には「グレーゾーン事案」と呼ばれる大きな空白があり、日本政府が実施するとしている「シームレスな対処活動」とはほど遠い制度上の問題が存在する。

繰り返すが、現行法では防衛出動下令後にはじめて自衛権に基づく武力行使が可能となる。それより前の段階では、海上保安庁が警察権に基づく平時の治安維持・安全確保を行っているが、海上自衛隊も同様に警察権に基づく活動しか許されていない。

現行では、防衛出動下令後にはじめて、海上自衛隊は自衛権に基づく防衛活動ができることになる。しかし、前述のとおり明確にわが国に対する侵攻と認められない「グレーゾーン事案」に対しては、現在の政府解釈上、自衛隊に対する防衛出動が下令されない可能性が大きい。つまり、事案発生から防衛出動が下令されるまでの間は、たとえ自衛隊が出動したとしても相手の武力行使に対して自衛権に基づく本格的な対処行動ができないことになる。

わが国の領域等保全活動における海上保安庁や警察などの法執行機関（以下、海保等）の役割は、「日常の警戒に加え外国漁船の違法操業、領海や接続水域侵入そして活動家等の違法上陸への

対処」という明確なものである。現行法での問題点は海保等がわが国の法執行機関であり、軍事組織ではないことから、取り締まり対象が民間船や人（以下「民間」）に限られることである。中国の法執行機関「海警」（7月22日の海警局発足以前は「海監」等）の巡視船等の政府公船（以下「公船」）や軍艦の違法行為に対しては、国際法及び海上保安庁法（20条：以下「海保法」）により武力行使は認められず「警告と退去要求」（以下「警告等」）のみによる対処しか許されない。

実のところ、海保の任務は海保法2条により定められた海上の安全及び治安の確保を図ることであり、わが国の領土・領海の警備・防衛すなわち領域等保全任務ではない。今日の尖閣海域における海保の活動は、海上の安全と治安の確保のための任務を遂行する巡視行動が、わが国領海に侵入を試みる中国公船に対する随伴と、領海侵入時の警告等に繋がり、結果的に中国公船の継続的な領海侵犯阻止、つまり領域等保全を達成しているだけに過ぎない。中国公船の一時的な侵入しか許さないという、海保の本来任務ではない活動により、尖閣諸島へのわが国の実効支配がかりうじて維持されているのである。しかし、一時的とはいえ中国政府公船の領海侵犯を許しているため、わが国の領海と実効支配を完全に維持しているとは厳密には言えない。そもそも、日本には領土等保全に関する法律がないことから、民間船舶や民間人に対しても海保等は事案の都度、出入国管理法や漁業法違反などの法律を適用して、領域等保全の本質とは異なる場当たりの対処を強いられているのが現実である。

海上自衛隊の任務行動も、本質とは異なる対処を強いられている。防衛出動下令以前の「平時」における海上自衛隊の行動根拠は、過去に何回か適用し批判も多い防衛省設置法4条18項に基づく「調査研究」以外は原則として存在しない。海上警備行動あるいは特別措置法に基づく任務も、防衛出動に至る前の段階のものであり、行動部隊の法的権限は警察官職務執行法（警職法）の準用と緊急避難及び正当防衛の範囲での武器の使用に限られる。このような現状では、国家の自衛権に基づく防衛組織として自衛隊が本来すべき活動はできない。

本来であれば、海保の対処能力を超える事態であるからこそ自衛隊を投入するにも関わらず、わが国独特の政府の定義により防衛出動下令に至らない「平時」の場合、出動した自衛隊は、海保と同等あるいはそれ以下の権限と武器の使用しか許されないという致命的な矛盾が存在している。このようなわが国の制度上の欠陥を放置したままでは、海保等と自衛隊をシームレスかつ継続的に運用することはできないのである。

提言2：グレーゾーン事案に適切に対処するために、自衛権行使（武器の使用）に関する政府統一見解（3要件）を緩和する。特に第1要件である「急迫不正の侵害」の解釈をより柔軟にするべきである。

(3) 防衛出動と自衛権

現行法では、わが国への侵略が認められ、それに対する防衛出動が下令されてはじめて自衛隊

は自衛隊法 88 条に基づき「わが国を防衛するため必要な武力を行使」することができるようになる。「防衛出動」と「それ以外の命令による」自衛隊の行動の最大の違いは、防衛出動に基づき出動する自衛隊の部隊は自衛権に基づいた武力の行使によるわが国の防衛ができることに対し、防衛出動以外により出動する部隊は警職法を準用した武器の使用しか認められない点にある。また、内閣総理大臣が防衛出動を命ずるには武力攻撃事態の認定と武力攻撃対処法 9 条に基づく国会の承認を得なければならないが、特に緊急の事態で国会の事前承認を得る「いとま」がない場合を除き「事前承認」が原則である等、自衛権発動の前提となる防衛出動下令の手続きも複雑で時間を要することが予想される。特に、今後想定される平時と有事の区分が難しいグレーゾーンにおける事案対処を、迅速で機を失することなく行うためには、大きな制度上の障害となっている。

具体的には外部からの武力攻撃等のわが国の主権が侵害される事案に対し、防衛出動に基づき出動する自衛隊の部隊は「武力侵攻を排除するための自衛権に基づいた武力の行使」ができる。しかし防衛出動以外により出動する自衛隊の部隊は、事案の内容に関わらず「自衛権に基づく武器の使用」は認められず、警職法を準用した武器の使用しか認められていない。明確にわが国に対する侵略と認め難いものの、海保等の警察力の能力を超える主権侵害事案には自衛隊をもって対処する機会が多くなる、あるいは他に選択肢がない事案も予測される。さらにグレーゾーンにおける事案においては相手の属性・素性の特定は困難な場合が多く、このことが政府の防衛出動下令の判断をさらに複雑化する。結果的に、この様なグレー事案に対し防衛出動が下令されないまま出動した自衛隊の部隊は、仮に海上警備行動で出動したとしても海保と同等あるいはそれ以下の権限と武器の使用しか許されないという致命的な矛盾に直面する。このようなわが国の法制度とそれに基づく対処方針では、独立国家の領域防衛のための事態対処には体をなさないことは明白である。同時に、このような矛盾自体が、相手国の冒険心を誘発する種になることも懸念される。

以上の検討から、今日の安全保障環境下、蓋然性が高く自衛隊による対処が必要となるグレーゾーン事案に対する制度整備、具体的には「防衛出動下令に至らない主権侵害事案対処の際における、出動した自衛隊の自衛権の行使」を認めることを次期大綱に盛り込む必要がある。これと関連して、グレー事案における政府の意思決定（対応方針の決定）が鍵であることは明白であることから、グレー事案発生時の政府対処方針決定に関する具体的なケーススタディや、「防災の日」の政府レベルの訓練のように関係各機関が参加する国家レベルの訓練実施の制度化が求められる。福島第一原子力発電所事故の教訓と同様、わが国の領域防衛におけるグレーゾーン事案対処においても想定外は許されないのである。

次に自衛権の発動に関する問題点がある。現行憲法下における自衛権発動に関する日本政府の統一解釈は、①わが国に対する急迫不正の侵害があること、②これを排除するために他に適当な手段がないこと、③必要最小限度の実力行使にとどまることを前提条件（3 要件）としている。しかし、これは平時・有事が明確に区別できた冷戦時代に、ソ連軍の本格的侵攻を想定したもの

である。現在と近い将来、日本が直面する可能性が高い事態として、明確に「急迫不正の侵害」と判定できないグレーゾーン事案が起こる可能性が高く、政府の想定と現行の制度には現状との明らかな乖離が存在する。もし3要件に合致すると判断できない場合、自衛権の発動が困難となり、これを受けた防衛出動下令も遅れる恐れがあり、わが国の主権侵害や侵略への排除を適切に実施できないこととなる。

つまり、前項で指摘した防衛出動手続きの複雑さに加え、武力行使の前提となる自衛権発動の3要件と現状の乖離が、二重苦となってわが国政府と自衛隊に課されているのが、現状なのである。仮に、早めに防衛出動が下令されたとしても、政府統一見解（3要件）との関係が整理されるまでは自衛権に基づく武器を使用したわが国の防衛（侵攻排除）という自衛隊の基本任務を遂行できない恐れが残る。たとえ提言1が採用されたとしても、防衛出動が早期に下令され、自衛権の発動が可能になったとしても、自衛権発動の3要件、特に「わが国に対する急迫不正の侵害があること」を厳しく適用した場合、自衛権発動の事態に当たるかどうかの見極めに時間を要し、この間、武力による侵略への対処が遅れ、或いは不十分となり、結果として致命的な損害を受けることが危惧されるのである。したがって、自衛権発動に関する政府の統一解釈である3要件、特にその中心である第1要件にある「わが国に対する急迫不正の侵害」に対する解釈を柔軟にすべきなのである。

(4) 今後の情勢予測と法的整備の必要性

中国の積極的な海軍建設とそれに裏付けられた海洋進出に対し、東シナ海において直接対峙する現状では、尖閣諸島周辺海域では、日中両国の海上法執行機関である日本の「海保」と中国の「海警」の間の睨み合いが長期間継続すると考えておくべきだろう。その際、南シナ海での領海係争や、インド、ロシア等との陸の国境問題を抱え、国内の治安にも複雑な問題を抱える中国が、むやみに冒険主義に走る公算は低いと考えられる。しかし、前項で述べた海保と自衛隊の対処態勢がシームレスに整備されていない日本の抱える制度上の欠陥を、他国が突いてくる可能性は、冷静に考慮に入れておかなければならない。

次の大綱策定作業に求められることは、「海保の対処と防衛出動に基づく自衛隊の対処態勢のギャップの解消、特に防衛出動下令前の自衛権の行使と現憲法が禁ずる武力行使の関係」及び「自衛権の行使に関する政府統一見解の妥当性」、並びに「防衛出動下令に関わる手続」という各案件（以下「基本3案件」）を検討して大綱に反映し、必要な法改正を行うことである。現在、政府は「集団的自衛権」の行使も検討しているが、本来ならば平時の自衛権行使はこれに先んじて検討されるべき課題であり、この機会に、二つの課題を精緻に検討して、大綱に反映させ、自衛隊法の改正や安全保障基本法の整備などの、適切な法改正をすべきである。

集団的自衛権の検討に優先して、基本3案件の精緻な検討を実施しなければならない。この基本3案件に関する検討は、いわばハードウェアである防衛力整備に優先した、独立国としての領

域防衛の根本に関するソフトウェアの欠陥であり一刻の猶予も許されない。これらの一連の適切な日本の対応は、尖閣諸島周辺に代表される南西諸島を中心とする地域・海域で、紛争を引き起こしかねない危険な冒険主義を抑止する効果大きい。

基本3案件を議論するうえで鍵となるのが「平時の自衛権」である。グレーゾーンにおける自衛権の行使を容認するのか、しないのかの議論が必要とされるのだ。グレーゾーンにおける自衛権行使に関連して、従来から、「マイナー自衛権」という用語が、使用する者の立場等に応じて、それぞれに使用されてきた。自衛権には、国連憲章51条に定めるものの他に、慣習国際法において認められてきた一般国際法上の自衛権がある。一般国際法上の自衛権のうち、低烈度の武力行使を「マイナーな事態」と定義して、これに対処するものを「マイナー自衛権」とする考え方である。

しかし、一般国際法で言う自衛権には、メジャー／マイナーかの区分はなく、当然、有事／平時の区分もない。自衛権は、本来、発生事態に応じて、自然かつ柔軟に行使されるべき性格のものである。今後、生起する可能性のある段階的にエスカレートする事態に対処するには、マイナー自衛権等といった「区分」に基づく議論ではなく、国連憲章と一般国際法上の自衛権の定義・要件を明確にすることにより、わが国防衛体制にグレーゾーンを作らないための広い自衛権を定義することが必要とされている。この「広い自衛権」の内、日本が独自に区分する「有事」における自衛権は認められ、機能すると考えられることから、ここでは、それ以外の「平時の自衛権」に関する議論が必要であると主張するのである。

1-2. 策源地攻撃能力

わが国周辺の安全保障環境が緊迫化する中、周辺諸国による大量破壊兵器やミサイル開発が深刻化していることを契機として、わが国独自の策源地攻撃能力保有に関する論議が活発化している。これまで、タブーの多かったわが国における安保・防衛論議において、安全保障環境の変化を直視して、現実的で実利的に、自由に論議する姿勢をまずは歓迎したい。ただし、現実には、わが国周辺地域における米国の抑止力が低下しているとは一概に言えないし、この検討が「自衛隊の欠落機能の単純な取り戻し」というようなレベルに留まることなく、わが国の国家安全保障や国家防衛の原点に立脚した本質的かつ戦略的な議論とすべきである。

自衛隊創設以来、憲法解釈との関係もあり、一定条件下の敵基地等の攻撃（策源地攻撃）は可能という政府解釈にもかかわらず、具体的な自衛隊の防衛力整備および作戦体制の構築は全くの手つかずであった。自衛隊に策源地攻撃能力を付与することは、国家防衛上の所要及び自衛隊の自己完結性という観点から本来は望ましいことである。しかし、一定条件下とはいえ、策源地攻撃能力を自衛隊に具体的に付与する上での予算的な制約は極めて多く、わが国の現実的選択肢とはなりえないと思われる。下に示す提言は、次期大綱が対象とする今後10年程度の期間を想定し、長期的な観点から進めていくべき実現可能な施策である。同時に、下記に示すように、米軍の策

源地攻撃体制に自衛隊が参画する以上、米国の同盟国としての責務である対米支援は、従来からわが国がホストネーションとして実施してきたものに加え、新たな態勢／体制に対応した更なる充実が求められることを認識しておく必要がある。

提言 3：わが国（自衛隊）の策源地攻撃能力は、日米共同体制の強化と活用によって確立すべきである。以下の三つの目標を設定する。1. 米軍が保有する本能力を、日米共同の下でわが国が主体性をもって活用できる態勢／体制を構築する。2. 日米共同を前提とした策源地攻撃態勢／体制の中における、「より大きな自衛隊の任務分担」及び「より深い自衛隊の関与」を可能とする態勢／体制を実現する。3. 政府政策として「わが国は、策源地攻撃能力を独立国としての固有の権利として保有する」との立場を明確にする。

(1) 憲法 9 条との関係

戦力不保持・交戦権否認を骨幹とする現行憲法 9 条の下、自衛隊はその基本戦略および戦術の基本として、防衛作戦上必要があっても相手国に先制攻撃を行わず、侵攻してきた敵を自国の領域において自衛力を以って撃退する方針、いわゆる「専守防衛構想」を堅持してきた。専守防衛の基本は、わが国への武力攻撃の後に、自衛権の発動、すなわち軍事力を行使した防衛活動が認められること、および、その際の防衛活動の程度は自衛に必要最小限度に留め、相手国の策源地攻撃（戦略攻撃）等を行わないことである。

また、自衛権発動に関するわが国政府の統一解釈は、①わが国に対する急迫不正の侵害があること、②これを排除するために他に適当な手段がないこと、③必要最小限度の実力行使にとどまること、という 3 要件を前提条件としている。③はまさに、外国からの武力攻撃という侵略事態に際しても自衛権行使の範囲は敵侵攻部隊の撃破・排除までであり、敵国に対する攻撃は実施しない、という考えに基づくものである。さらに、専守防衛構想において自衛隊の攻撃型兵器（弾道ミサイル、戦略爆撃機及び攻撃型空母等）の保有は認められていないが、この自衛隊の戦略的攻撃能力（策源地攻撃能力）の欠落が、日米安保体制による米軍の能力により補完されることで成り立っており、この自衛隊と米軍の関係を象徴的に「盾と矛」として表してきた。

かつて、冷戦環境の緊迫化につれ、敵地に対する先制攻撃と専守防衛との関係、特にその合憲性に関する論議が一つの大きな案件となった。有名な 1956 年 2 月 29 日の衆議院内閣委員会における船田中防衛庁長官の答弁である「わが国に対し急迫不正の侵害が行われ、その侵害の手段としてわが国土に対し、誘導弾等による攻撃が行われた場合、座して自滅を待つべしというのが憲法の趣旨とするところだというふうには、どうしても考えられない（中略）。攻撃を防御するのに、他に手段がないと認められる限り、誘導弾等の基地をたたくことは、法理的には自衛の範囲内に含まれ、可能であるというべき」にもあるように、わが国政府は一定条件の下では敵基地等に対する先制攻撃は憲法 9 条に抵触しないという見解を示している。

とはいいながら、この解釈に基づく敵地への先制攻撃に関する具体的な構想や整備はされず、自衛隊の行動に関しても具体的な規定は定められず、各自衛隊の装備や訓練等への反映はほとんど「ゼロ」というのが現状である。特に、現行憲法の解釈を強く反映した専守防衛構想の下で許容される攻撃能力の細部については曖昧であり、「事態緊張時あるいは敵の攻撃開始後、どの時点から反撃が可能なのか」、また、その際「どの程度の攻撃までが許容されるのか」については、度々議論がなされてきたが国家意思として収斂していない。

次の大綱策定作業における策源地攻撃能力の保持に関する検討では、まず、これらの曖昧にされてきた諸点と、現在の論議が想定する状況との関係を明確にする必要がある。

(2) 日米同盟における日米任務分担

自衛隊の防衛戦略の基本はわが国に対する本格的侵攻生起時における「盾と矛」の関係を柱とした日米の戦略的任務分担である。この関係は攻勢作戦（戦略的打撃）機能と防勢作戦（戦略的守勢）機能という、本質の全く異なる2つの軍事機能の相互補完関係である。この自衛隊と米軍の関係は極性が相反する2個の磁石の強力な接合作用に例えられ、各国が能力差はあるものの均質な軍事機能を有するという、ある意味極性が同一の磁石を束ねる NATO（北大西洋条約機構）のような同盟とは質が異なるゆえに、強固な関係が構築されているともいえる。今日までの各自衛隊の防衛態勢／体制の整備はこの大原則に基づき整備されてきたが、仮に自衛隊が策源地攻撃能力を保有する場合、日本側に規模は小といえども米国と同一極性の機能を持つことになることから、機能的な反発が生じ、結果としての日米の接合作用が弱体化する恐れもある。

自衛隊の策源地攻撃能力は、保有することになる能力及び想定する作戦場面の規模が小さいことから、自衛隊が本能力を保有することによりもたらされる日米同盟体制への負のインパクトはほとんどない、という考え方もある。しかし、本件は日米安保体制の根幹に関わる本質的事案と見るべきである。合憲性とは別に、日米安保体制の維持という次元での精緻かつ真摯な検討が求められる。

(3) 自衛隊の防衛力整備

自衛隊の態勢はわが国に対する直接侵略排除を主任務として陸、空自衛隊は国土及びその空域防衛態勢を整備してきた。海上自衛隊はわが国近傍海域における敵侵攻部隊の排除と外洋における海上交通の保護という2つの任務に見合う態勢整備を継続してきた。創設以来60余年にわたり各自衛隊が推進してきた、これらの任務達成に必要な最小限の防衛力整備と訓練の積み重ねにより、現行憲法に基づく専守防衛に特化した今日の自衛隊の能力が築かれた。この様な態勢整備を継続する過程において策源地攻撃能力は全くその対象外とされてきたため、各自衛隊の本能力に関する現状は装備・訓練とも「ゼロ」である。自衛隊の策源地攻撃能力の検討において、自衛隊の防衛力整備面で全く新しく、かつ現在の兵力に対する純粋増分となる本態勢を整備することに

ついて、わが国防衛上の必要性、可能性、適合性、受容性等の面から、精緻な検討が必要であることは言うまでもない。また、上述の日米同盟体制下における両者の役割分担も含めた総合的検討が求められることも当然である。

策源地攻撃能力を自衛隊に導入する場合、これは単なる攻撃武器の導入だけではなく総合的な戦闘力発揮に必要な戦略情報はもとより、現実には本作戰を実施する上で必須の能力、具体的には、①敵の作戦情報、特に攻撃目標の事前選定及びそれら目標の連続動静把握、②戦術的ターゲティング情報、③敵の戦術的欺瞞の有無及びその看破、④敵の防御態勢、⑤任務達成に必要な攻撃所要兵力、⑥策源地攻撃用指揮管制組織の構築、⑦攻撃効果の判定能力、⑧訓練体制等の整備が前提となる。前項で述べたように、今日までの各自衛隊の態勢の現状は「策源地攻撃能力」を完全に除外したものとなっており本能力を全く保有していない。

一口に策源地攻撃能力の保有と言うものの、その体制構築においては上で列記した全く新たな態勢・体制の構築が求められるが、特に、作戦の前提となる情報収集に関しては、その多くが敵国内情報であり、この種の情報収集活動自体が自衛隊には全く未知の分野である。また、仮に偵察衛星等を全幅活用するとしてもその能力には限界があり、敵国内情報収集という、わが国にとって極めて敷居の高い情報収集体制の構築がまず必要となる。また、今日まで各自衛隊が順守してきた専守防衛に加え、策源地攻撃という全く異質の作戦に適合する自衛隊の態勢／体制の再構築、そして何よりも敵の妨害を排除して策源地攻撃を実施し作戦目標を達成（具体的には目標の正確な物理的破壊）することのできる総合的な防衛力整備が必要となる。

具体的にはターゲティングシステム及び指揮管制システムの（再）構築、そして何よりも有効な攻撃兵器そのものの選定も求められる。そのための衛星システム（専用／兼用）も必要となるが、同時に衛星の限界を補完する監視・偵察体制（ヒューミントを含む）の整備も必須であり、攻撃効果の判定に加え、必要な場合の再攻撃あるいは2次攻撃を可能とする目標選定・目標変換と再攻撃等までの総合力を発揮する体制の構築が必要である。この一つでも欠ける場合、わが国として独立し自己完結した、相手を十分に抑止し得る自衛隊の機能・能力とはなりえない。また、日米同盟下、仮に米軍の来援が遅れる等の場合にわが国が自律的に策源地攻撃を実施するとしても、自衛隊単独の一方的作戦遂行は不適切であり、この様な場合でも緊密な日米調整が求められるが、これを実現するハード・ソフト両面の体制構築も求められることは言うまでもない。これらを含めた検討が求められる。

ここまで検討してきたように、自衛隊に策源地攻撃能力を付与することは、国防上の所要及び自衛隊の自己完結性という観点から本来は望ましいことである。しかし、一定条件下とはいえ、策源地攻撃能力を自衛隊に具体的に付与する上での制約は極めて大きく、次期大綱が想定する今後10年程度という期間を想定した場合、わが国の現実的選択肢とはなりえない公算が高い。これらを踏まえたうえで、実現可能な施策として、以下の取り組みを提言する。

1.米軍が保有する本能力を、日米共同の下でわが国が主体性をもって活用できる態勢／体制を構

築する。

- 2.日米共同を前提とした策源地攻撃態勢／体制の中における、「より大きな自衛隊の任務分担」及び「より深い自衛隊の関与」を可能とする態勢／体制を実現する。
- 3.政府政策として「わが国は、策源地攻撃能力を独立国としての固有の権利として保有する」との立場を明確にする。

同時に、日米共同体制を強化して米軍の策源地攻撃能力に自衛隊が参画する以上、米国の同盟国（ホストネーション）としての責務である対米支援は、従来わが国が実施してきたものに加え、新たな態勢／体制に対応した従来からの対米支援の更なる充実拡張が求められることは、当然ながら想定しておくべきである。

特に、憲法上の制約から、自衛権に基づくわが国の防衛活動がどうしても後手に回ることが避けられない現状を踏まえ、相手国からの第一撃に耐え、これを排除することにより米軍の作戦能力を維持して策源地攻撃能力を発揮させることを可能とする措置が必要である。具体的には、現行の弾道弾防衛体制に加え、巡航ミサイル防衛体制、基地の抗堪性の強化、機動後方支援能力の充実等であり、これらの新たな体制の構築あるいは従来体制の充実拡張が求められる。この能力は、米軍、特に太平洋軍が中国の A2/AD 能力（近接阻止／領域否定能力）を意識して設定した新たな戦略目標である「アクセスの確保」を達成するうえで不可欠の「支援基盤（Enabler of the USPACOM's Strategic Objective）」となる公算が極めて高く、本提言を実現することは、アジア太平洋地域の安全保障環境の安定化において、大きな付加価値を生むことにもなると期待できる。

(4) 今後の在り方

策源地攻撃能力を自衛隊が保有することは、自衛隊をより完結性の高い防衛組織とする上で望ましいことは論を俟たない。ただし、わが国及び自衛隊が直面する現実及び検討・解決すべき安全保障及び国防の原点に関する問題もまた多数存在するため、策源地攻撃能力保有の可否に関しては概念論・感情論・抽象論から離れた現実を直視した精緻かつ実利的な検討が求められる。ここまで考察してきたとおり、政府解釈では可能としつつも、制約は極めて多く、現実的選択肢とはなりえない公算が高い。したがって、現実的な立場に立った「日米共同体制の強化・活用によるわが国（自衛隊）の策源地攻撃能力の確立」を提言するものである。

最後に、何らかの形にせよ策源地攻撃能力を自衛隊が保有する場合は、同盟相手国である米国との調整はもとより、周辺諸国に対して早期かつ真摯な事前説明が必要であることは言うまでもない。

コラム:在外邦人の保護について

2013年1月にアルジェリアの天然ガス精製プラントにおいて発生したテロ事件では、8カ国のプラント関係者40名弱が尊き犠牲となり、うち10名の犠牲者が邦人であった。日本企業は業種を問わず、世界に広くその活動を展開しており、今後も同様の事件に巻き込まれる可能性は十分にある。官民が在外邦人保護の取り組みを強化し、連携強化を図っていくことが強く期待される。

事件の記憶も新しい中、国内では「防衛計画の大綱」（以下、防衛大綱）の見直し作業が始まり、自衛隊による在外邦人保護活動の拡充が論点の一つとして挙げられているが、どのような方向性で議論されているのだろうか。

防衛大綱見直しと在外邦人保護

2013年6月、自由民主党の国防部会・安全保障調査会は防衛大綱見直しに向けた提言（「新「防衛計画の大綱」策定に係る提言」）を取りまとめ、在外邦人の保護についても「邦人保護・在外邦人輸送能力の強化」と項目を立てて提言している。緊急事態に際しての、自衛隊による在外邦人の陸上輸送を可能にし、その安全を確実に担保するために、必要な機材・装備の充実を図るとともに、任務遂行のための武器使用権限付与についても検討作業を加速する、としている。つまり、軍隊による在外自国民保護活動に自衛隊を本格的に従事させるべきとの立場だ。

防衛省に設置された「防衛力の在り方検討のための委員会」が公表した中間報告（「防衛力の在り方検討に関する中間報告」）では、「海外での活動能力の強化」の項において、この課題を取り上げ、陸上輸送等の任務拡大に応じた情報収集、輸送、通信面での能力向上を検討する、とある。武器使用権限に関する直接の記載はなく、この報告書では、自衛隊が担う活動はあくまで邦人等の「輸送」であって、「保護」や「救出」ではない点に留意が必要だ。

自衛隊法改正案

では、現行の法制下では、どこまでの活動が自衛隊に認められているのか。自衛隊法第84条に基づけば、外国における災害や緊急事態に際して、外務大臣からの依頼があった場合、自衛隊は邦人の輸送活動に従事することができる。また、諸外国が展開する在外自国民救出活動にあたっては、自国民のみならず、他国民の救出をも伴うことが一般的である点を踏まえ、自衛隊法では外国人の輸送も認められている。輸送の安全が確保されていると認められる状況下に限って、航空機、あるいは船舶での輸送が可能であり、武器の使用については正当防衛及び緊急避難の範囲に限られている（自衛隊法第94条）。

従来から、日本政府による緊急時の在外邦人保護活動については、(1)許容されている輸送手段が船舶、航空機に限られており、(2)武器使用はあくまで自己保存のための自然権的権利として認められているに過ぎない点をもって、不十分であるとの指摘があった。

今般のアルジェリアにおけるテロ事件を受けて、国会では 11 月に改正自衛隊法が成立した。この法律では、輸送対象者の範囲を随行の政府関係者や家族まで広げるとともに、輸送手段の一つに車両を加えることとなっている。安全に輸送を実施できると認められることが要件として存続するものの、本改正が国会で可決されたことにより、自衛隊は現地の港湾、空港からの邦人輸送に加えて、港湾、空港までの陸上輸送も可能になる。

「武力行使」と自衛権の問題

自衛隊法の改正が実現し、自衛隊による邦人の陸上輸送が可能となれば、自民党提言が望むような在外邦人保護が可能になるのだろうか。結論から言えば、この度の改正案はそこまでは踏み込んでいない。「武力の行使」をめぐる従前の解釈を前提とする限り、今回の改正内容が現在の日本にとってはほぼ限界といってもよいのではないか。

先述したとおり、現行法の下では、自然権的権利に基づく「武器の使用」については必要最小限度の行為として認められているが、海外における「武力の行使」を認めない立場から、任務遂行のための自衛隊による武器使用は認められないまま、現在に至っている。つまり、航空機、船舶、あるいは車両をもって邦人輸送の任に当たる自衛隊の活動を、実力をもって妨げようとする企てに対して、自衛隊が武器を使用してでも任務を遂行することは、現状の憲法解釈の下では許されていないのである。この点については今般の自衛隊法改正においても変更はない。

では、次期防衛大綱の改訂を機に、本格的な救出活動への従事も可能な自衛隊を志向すべきだろうか。

在外自国民の保護活動を展開するにあたっては、現地政府に安全確保を依存するような救出活動から、現地政府の同意の有無にかかわらず、自国の軍事力をもって自国民保護を強行するような「ハード」なスタイルまで、その有り様は多様であるようだ（参考：橋本、林「軍隊による在外自国民保護活動と国際法」、『防衛研究所紀要』、2002 年）。国家安全保障の観点からは、あらゆる事態に対応すべく、完結性の高い自衛隊となることが望ましいことはいうまでもなく、在外邦人の保護についても、相応の役割を果たすことのできる自衛隊であれば、海外で活躍する企業・邦人にとっては心強い限りであろう。また、緊急事態発生時における輸送・保護活動は自国民のみならず、他国民に対しても提供されることが国際的な慣行となっていることを鑑みれば、自衛隊が現地においてプレゼンスを示し、積極的な役割を果たすことは、日本としても国際的に意義ある責務を担うことになる。

その際に、当然のことながら、自衛隊が必要とするのは政府専用機や輸送車両といった手段の確保にとどまらない。有効な輸送・保護活動の展開には、まず、危機の最中は言うに及ばず、事態発生の前から、現地の正確な情勢把握を可能にするためのメカニズムの構築が必要である。これには、情報収集・分析体制の構築という、やや手垢のついた表現が一般的に意味する範囲

にとどまらず、平時からの官民による、危険管理や国際テロ等に関わる情報の共有、現地、在外公館、そして東京とのコミュニケーションを有事においても確保するための通信手段確保などについての検討が必要である。

また、緊急事態発生時においては、在外公館が邦人の最終避難先であり、総理官邸の司令塔機能や自衛隊の現地オペレーション、さらには国際連携活動を支える枢要な役割を果たす。そのため、危機管理機能の充実、そして警備対策を一層強化することが求められる。

そして、今般のアルジェリアにおけるテロ事件では、特定の天然ガスパラントにおける事態発生であったが、緊急事態がより広い範囲で進行する場合、輸送・保護活動の対象エリアが単独地点にとどまらないであろうことが容易に想定される。その場合には特定の民間企業のみならず、NGO など、より多様な組織で活動する邦人、外国人を輸送・保護する必要があり、自衛隊単独の対応能力を超えてしまう可能性が高い。その場合には、現地政府および諸外国政府・企業との協力関係が不可欠となる。この点においては、国際平和協力活動に積極的に携わり、国際連携・交渉のノウハウを培っておくことが大きな資産となるはずである。このように、海外において邦人輸送・保護活動を意義ある形で展開するためには、本提言において既述した策源地攻撃能力に関わる議論同様、総合的な能力構築が求められる。

ただし、在外邦人の保護活動を展開する上で、大きな課題であるのは、先に触れたとおり、「武力の行使」に関わる解釈論であろう。海外緊急事態において、邦人救出活動を、実力をもって阻止しようとする勢力に自衛隊が危害を加えることは、必要最小限度の枠を越え、憲法が禁ずる「武力の行使」に相当する恐れがある。また、在外自国民の生命・財産への侵害に対しては、自衛権に基づく武力の行使を認めるべきとの見方もあるが、これには本提言で既述の「平時の自衛権」をめぐる議論を進める必要があるとともに、そもそも現在の政府解釈では、在外邦人への攻撃は国家への武力攻撃には該当しない旨、明言しているため、自衛権を援用することはできない。

こうした現状を踏まえると、緊急時の在外邦人の保護にあたって、防衛大綱が想定するこれからの10年間にまず行うべきは、輸送の安全が確保できる範囲内にて、車両を含む輸送手段を駆使することにとどめ、平時からの情報収集・分析能力の向上、官民連携の強化、在外公館における危機管理能力と警備の強化、さらには有事の国際連携・交渉に向けたノウハウの蓄積等に注力することがより現実的、かつ有効な取り組みである。

1-3. 南西諸島における統合運用の強化

提言 4: 南西諸島に平素から陸上自衛隊を駐屯させ、国家としての領土防衛意思を明らかにする。米軍と連携し、海空自衛隊の統合運用による抑止態勢を確立する。抑止が破綻した場合にも、侵略を撃退し島しょを迅速に奪回しうるよう水陸両用戦能力（いわゆる米軍の海兵隊的機能）をバランスよく整備する。その際には、米軍との役割・任務・能力の綿密な協議が必要であり、効果的・効率的にこれらの機能を整備する。

東シナ海と西太平洋を隔てる南西諸島は、中国の北海艦隊と東海艦隊の太平洋への出口を扼する位置にあり、また、米国にとり前方展開戦略の要、かつ、エアシーバトル構想における重要な前方拠点である。このように、南西諸島は、米中の戦略的相克に位置することに加え、わが国の生命線たる海上輸送路を防護するように連なる、わが国固有の領土である。

しかしながら、このように戦略的に重要な位置を占めているにもかかわらず、南西諸島は、沖縄本島を除き軍事的に無防備であり、近隣諸国の冒険心を刺激しかねない極めて不安定な状況にある。かかる状況を改善するため、沖縄本島の他に、宮古列島、八重山列島の主要島しょ及び奄美大島等に陸上自衛隊を平素から駐屯させて国家としての領土防衛意思を明らかにし、抑止及び地域の安定化をはかることは極めて重要である。この際、駐屯部隊は、米国の前方展開戦略やエアシーバトル構想を補完するように米国と密接な調整をはかり、海、空自衛隊及び米軍との共同により相乗効果を発揮できるようにすべきである。

また、抑止が破綻し侵略を受けたとしても、迅速に奪回しうる陸、海、空の水陸両用戦能力が必要であり、こうした能力を保持することが抑止にもつながる。水陸両用戦能力には、統合指揮統制により、陸上部隊を航空機・上陸用舟艇・水陸両用車等を用いて奪回すべき島しょに輸送しうる能力、精密な統合火力を敵部隊や艦船に集中・配分しうる能力、上陸部隊に継続的に兵站支援しうる能力、常続的に通信やシステムの接続を維持する能力、そしてこれらの大前提となる航空優勢及び海上優勢を獲得・維持する能力（提言 8 参照）、衛星・UAV（無人機）・成層圏プラットフォーム等の ISR 能力が必要である。

しかし、上記の水陸両用機能全てを自国のみで整備するのは、逼迫した現在の財政状況下では極めて困難であり、また、米国及び周辺国に対して警戒心を持たせる可能性もある。日本は自ら保有する機能を決定するに当たって、米軍との役割・任務・能力の綿密な協議が必要であり、効果的・効率的にこれらの機能を整備する必要がある。

1-4. サイバー空間の利用

提言 5: サイバー空間に関して利用の目的及び国家戦略を定める。自衛隊には、防衛のみならず

サイバー空間における運用全てを担当する部隊を設立する。自衛隊を国家サイバー空間利用の主体とし、各省庁の情報部門を全て統括する権限を与える。また、最新の技術・ノウハウを活用できるよう、民間企業との連携を進める。

サイバー空間は、意図と能力を有する者に対して、新たな可能性を与える。米国によって、陸上、海上、航空、宇宙に続く第5の戦場と規定されるサイバー空間は、安全保障における新たな領域である。米国が、新たな戦場に認定したのは、サイバー攻撃が単なる情報収集及び情報活動の妨害のみならず、物理的破壊を伴うことが可能だからである。米国は、「送電網等のインフラストラクチャー・システムに対するサイバー攻撃は、米国に対する軍事攻撃と認識し、これに反撃する」としている。物理的破壊を伴うサイバー攻撃の例として、イランの核施設への攻撃があげられる。Stux-Net と呼ばれるマルウェア（有害な動作を行う意図を持って作成された悪質なソフトウェア等）は、遠心分離機のモーターを制御するコンピューターに侵入し、モーター回転数を変化させて遠心分離機を無能化し、イランの核開発に大きな打撃を与えたと言われている。

また、これらのマルウェアは時限機能を有することが出来るため、サイバー攻撃は、攻撃された正確な時期を特定することが困難である上、侵入したマルウェアに気付かずに繁殖だけを許し、被害を拡大する恐れがあるという特徴がある。物理的破壊を伴わない情報収集のためのサイバー攻撃であっても、単にネットワークに侵入して情報を盗むだけでない。FLAME 等のマルウェアはネットワークに接続された個々の端末を操作して、現場の音声及び画像を収集することさえ可能である。

一方で、サイバー・オペレーションについて世界をリードする米国、イスラエル及び EU 等は、サイバー防衛のみを追求している訳ではない。サイバー攻撃を含め、サイバー空間を利用する目的、コンセプト及び戦略を定め、これに沿って機関、部隊等を整備している。日本では、政府機関のサイバー空間利用に関する意識は低く、ネットワーク上での情報共有さえ十分に出来ない状況にある。日本では、2005 年 4 月に内閣官房情報セキュリティセンター（NISC: National Information Security Center）が設置された。また、同年 5 月に高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（IT 戦略本部）に情報セキュリティ政策会議が設置され、2013 年 6 月 21 日に、「サイバー・セキュリティ戦略」を決定している。しかし、この中では、外交・安全保障の視点が不十分である。これまで、日本における情報セキュリティ政策策定や関連活動は、主として各省庁の出向者から成る NISC、総務省、経産省が行ってきたことにも原因があると考えられる。

日本でも、先ず、外交・安全保障の視点を含めた、国家としてサイバー空間を利用する目的及び戦略を定めなければならない。この国家戦略に基づいて、サイバー空間を利用するための機構の在り方を再検討する必要がある。現状では、サイバー防衛に関しては警察の能力が最も優れているものと思われるが、警察はあくまで犯罪捜査を目的としたもので、事象対処的である。外交・安全保障の視点を持って政府横断的にサイバー空間を利用するためには、外務省及び防衛省に主

導的役割を担わせることが不可欠である。この内、サイバー・オペレーションの実動部隊に人員及び予算を割けるのは自衛隊であろう。このため、自衛隊をその主管とするのが適当である。自衛隊が保有を準備している「サイバー防衛隊」は、サイバー防衛のみではなく、サイバー空間の利用全般を管轄する部隊であるべきであり、サイバー空間利用の管理、サイバー攻撃、サイバー防衛等の全てに対応できる部隊編成でなければならない。新しい枠組みでは、防衛省、外務省、総務省、経産省、警察庁をはじめとする各省庁を統括する政治のリーダーシップが不可欠である。

一方で、日本の現状の予算方式では、国家主導でサイバー空間利用能力を構築するのは困難である。現在の予算は、原価積み上げ方式を基にして申請・運用されるため、システムの中ではハードウェアが予算獲得の主体であり、考え方・仕組みには予算を付けるのが困難である。しかし、こうした予算方式によって調達されたシステムは、構築が終わった時点で既に最新の技術ではなくなっている。現在では、アイデア、考え方及び仕組みこそが、システムの優劣を決める。このため、サイバー空間利用に関して政府機関より進んだ能力を有する民間企業との協力が不可欠である。民間企業との協力は、単なる研究や情報共有等であってはならない。事前に原価積み上げ方式で作成する予算の考えを改め、日新月歩の民間企業のノウハウと能力を常に情報収集・処理システムと結合し、民間企業の最新技術（企業の持つサーバ及びサーバ管理技術、スーパーコンピュータ、ビッグデータ管理技術、クラウドコンピューティング技術、サイバー・セキュリティ技術等を含む）を利用できるようにしなければならない。

2. 海洋安全保障への総合的な取り組み

2-1. 海洋安全保障の新展開

海洋は陸地と異なり、海峡のようなチョークポイントを封鎖することを除いて、特定の海域において他者の活動を完全に拒否することはできない。結局、生じた事象を制御するために、必要な海域における優勢を確保することが重要になる。このため、自らの機動力と関係諸国との協力が不可欠である。また、海洋秩序に関する国際法の発展は、陸上とは大いに異なる。海洋における安全保障の概念は、地理的範囲においても対処の方法においても、国土防衛とは異なることを認識しなければならない。

わが国にとっての海洋安全保障としては、国土防衛のための有事における海上・航空優勢をいかに確保するかということと、有事平時の区別なく日本の国家の経済活動と生存に不可欠なシーレーンの安全の確保とが、2大テーマであった。しかし、近年、わが国の海洋安全保障に関連して新たに考慮すべきいくつかの重要な動きが起こってきた。

まずは、国連海洋法条約が1994年に発効し、海洋秩序に係る基本的なルールが世界規模で認められることになった。しかし、新しく導入された領海、排他的経済水域（EEZ）、大陸棚などに関して、境界の画定、EEZにおける沿岸国の権利など、国家間の議論、係争、衝突が多々発生している。

第二に、特にアジア地域では、その急速な経済発展のため不足気味となってきた資源エネルギーを海洋に求める傾向が強まってきた。海洋資源エネルギーの探査・開発・確保・利用が進められ、国家利益として海洋権益の確保が重要課題となってきた。また、動物タンパクを確保するため、魚介類の確保にも国家的関心が強まっている。

第三に、冷戦終焉後の国際安全保障の枠組みにおいて、中国をはじめとする新興国の台頭と米国の国力の相対的低下により、パワーバランスの変化が生じている。しかも、この現象はアジア太平洋沿岸地域、特にユーラシア大陸のリムランドにおいて顕著である。

第四に、以上全ての点に関係するが、勃興する中国が積極的な海洋戦略を展開していることである。海軍力の急速な増強、運用・作戦の拡充、法執行機関の活動の強化などを通じ、南シナ海、東シナ海などをコントロールの下に置こうとする動きを強めている。島しょを含む領土、領海紛争も多く起こっている。また、海洋に係る法執行機関に関しては、国家海洋局の下に海監、漁政、海警、海関という既存の組織を統合してこれを海警局とし、パラミリタリー（準軍事組織、軍隊と警察の中間の組織）の強化を図っている。

第五に、シーレーンの安全確保の延長線上の問題でもあるが、従来見られなかった身代金目的のハイジャック、海上船舶などを狙ったテロ、海上を利用した大量破壊兵器の拡散などの新たな脅威が拡大している。わが国の実施する PKO（国際平和協力業務）活動に関しては、アフリカ等をも対象にすることから、遠方への海上輸送及び海外での運用拠点の確保が必須となっている。

また、わが国に対するミサイル攻撃の脅威も、防衛兵力の所在と手段を考慮すれば、海洋に係る安全保障上の課題でもある。以上を踏まえ、海洋安全保障への取り組みに関して、7 つの提言を行う。

2-2. 海洋安全保障への総合的取り組み

提言 6：次期大綱では「海洋安全保障への総合的な取り組み」について事項を立てて特出しし、これがわが国の現在の防衛政策にとって、喫緊の課題であることを明らかにする。特に日本と関係する西太平洋、アジア海域、インド洋及び北極海について、近年急展開する海洋安全保障の情勢を観察分析し、わが国としての総合的な対応の基本を示す。

海洋は全てのユーザーに開かれている。現在でも海運が最も有効な輸送手段であるのは、海洋には国境がなく世界中の往来が自由である上、船舶の容積、すなわち輸送量に理論上制限がないことによる。資源エネルギーの開発も、近年海洋において大いに進展している。海に囲まれた日本は特に海の恩恵を受ける国であり、海洋における安全保障はわが国の死活的国益に関わる問題である。海洋に関わる経済活動に関して言えば、日本にとって重要な海域は日本の沿岸や近海にとどまらず、広範に及ぶ。世界のいずれの海域で問題が起こっても、海洋の自由な利用が国益の

基になっている日本の経済活動に、大きな影響を与えるとと言っても過言ではない。海運に依存して経済活動を展開する日本は、海洋における安全保障にさらに意を用いるべきである。

次期防衛大綱の構成は現段階では不明であるが、現大綱ベースで言えば、「Ⅲ わが国を取り巻く安全保障環境」において、海洋安全保障の状況についてより充実した記述を行い、海洋安全保障への取り組みを具体的に明示しなければならない。その上で、「Ⅴ 防衛力のあり方 (1) 実効的な抑止及び対処」において、「海洋安全保障への総合的取り組み」を重視事項として一項目設ける。そこでは、「国境離島を含む周辺海空域の安全確保」、「排他的経済水域及び大陸棚における海洋権益の保全」、「海上交通の安全の確保」及び「アジア太平洋・北極海地域の安定化」を、海洋安全保障への総合的取り組みとして、できるだけ具体的に記述する。

2-3. 陸海空自衛隊の連携および体制の強化

提言 7: 海洋安全保障の観点から、陸、海、空自衛隊の連携強化を図る。海洋安全保障は、対象となる海域の上空、さらには国境離島を含めて考える必要があるため、陸上、海上及び航空自衛隊の統合運用を強化する。このため、統一した指揮の下で各自衛隊が作戦を実施できるよう、統一された C4ISR システムの整備、協同演習の実施、ならびに陸、海、空自衛隊による共通の海洋安全保障戦略の策定が求められる。

海洋安全保障に島しょ防衛を含めて考えれば、陸、海、空自衛隊の統合運用の深化は不可避である。三自衛隊の統合運用には、統一された C4ISR（指揮、統制、通信、コンピューター、情報、監視、偵察）システムの導入が必要である。現在では、中央の作戦指揮レベルで統合運用の意識が高まりつつあるが、各自衛隊の現場レベルでの作戦統合は、ほとんど具体的な進展がない。統合作戦の基盤を成すのが情報の共有と指揮の統合である。しかし、各自衛隊は異なる C4ISR システムを利用しており、目標をシステム間でシームレスに共有できる状態にはない。必要な情報についての海上及び航空情報を共有しなければ、たとえ指揮が統合されたとしても、各部隊への攻撃目標の配分、部隊間の目標の移管等が実施できず、統合運用はできない。

作戦指揮の統一も重要な問題である。陸、海、空自衛隊の各部隊の特性を理解し、配置を考慮して、敵兵力に対して効果的かつ重層的に攻撃させなければならない。統一された指揮をどの現場指揮官が執るのか、統一された指揮の下に各部隊が効果的に動けるのか等を見極めるためにも、三自衛隊の協同演習・訓練を頻繁に実施する必要がある。

さらに、協同作戦には、共通の目標共有が必要である。現在、陸、海、空自衛隊は、それぞれ防衛する対象の優先順位について意識が統一されていない。これを解消して共通の目標の下に各部隊が作戦計画を立案できなければ協同作戦は出来ない。そのため、三自衛隊が協同して海洋安全保障戦略を策定し、その目的を明確にし、各部隊はこれを基に作戦計画を立案しなければならない。

提言 8: 海洋安全保障環境の変化に応じ、本土から離隔した海域においても海上及び航空優勢を確保出来る能力を海上及び航空自衛隊に付与する。艦船、戦闘機、対潜水艦哨戒機、早期警戒管制機を質と量において拡充するとともに、わが国防衛に必要な海域に対するエア・カバー（空域防衛）を提供可能な空母の導入について検討を開始する。

海洋安全保障には、周辺諸国との良好な関係の維持等、外交的努力も必要とされるが、有事において自らと友軍の海上優勢が確保できなければ、脆弱性は免れない。しかも、海上優勢を確保するためには、航空優勢の確保が不可欠である。エア・カバー（空域防衛）のない水上艦艇部隊が、水上戦闘に勝利するのは難しい。敵の航空優勢下では、水上艦艇は自由に活動することが困難であり、陸上兵力の輸送等にも支障が出る。

わが国を取り巻く海洋安全保障環境には、海洋資源や海上交通の安全の確保の必要性の高まり、領土・領海・境界画定をめぐるアジア太平洋地域の対立の増加傾向、第1章の「2020年前後の中国の海軍力見積り」で見た中国の海空軍力の急速な増強と近代化、ならびに積極的な海洋戦略の展開、米国の軍事力と経済力の相対的低下など、新たな現実が出現している。これに対応し、わが国の防衛に必要な、海上優勢及び航空優勢を確保するために、艦船、戦闘機、哨戒機、早期警戒管制機の質と量における拡充は、優先順位の高い課題である。また、わが国周辺の海空域を対象とする場合、国境離島防衛も重要であり、監視、拠点確保、海兵隊的機能（水陸両用機能）付与などの点で、陸上自衛力の拡充も必要である。

中国の空母導入という新しい情勢と米軍事力の優位性の相対的低下を考慮すれば、日本が防衛すべき領海の航空優勢を確実にすることが、その生存のための最優先課題となる。特に緊張が高まっている南西諸島を取り囲む領域で航空優勢を確保するには、島しょ部に新たな飛行場を建設するか、空母の導入が必要となる。飛行場の建設は、政治的な抵抗を考えると現実的な選択ではないし、飛行場の抗堪性確保という課題もある。そうなると、防衛任務に当たる自衛艦隊と艦隊が行動する海域へのエア・カバーを提供するためには、海上を移動できる飛行場である空母の運用が必要となる。

空母というと、米国が運用するような打撃力を備えた機動部隊を想像しがちだが、本提言のいう空母は、領海を防衛する自衛隊艦隊にエア・カバーを提供するためのものである。そもそも、日米同盟上、米国のような空母打撃群の導入は、不必要であるばかりではなく、財政的にも現実的ではない。したがって、平時におけるプレゼンス及び陸上兵力の揚陸支援機能等の多目的機能の必要性を考慮し、既に保有している22DDH（「いずも型護衛艦」）及び24DDHの固定翼艦載機運用に必要な改修等を行うことと、艦載機として垂直離着陸機能を備えたF-35Bの導入について検討すべきである。タイミングとしては次期中期防衛力整備計画の期間中に結論を出すのが望ましい。さらに、艦艇の定期修理等を考慮すれば、22DDH及び24DDHの2隻だけでは、十分な稼働艦数を確保できないことから、同じ機能を持つ艦艇の増強は不可欠である。海上自衛隊の任務

遂行上、現在の護衛艦数から空母に隻数を割くのは困難であることから、掃海部隊の編成を見直し、掃海母艦の後継艦を空母とする等の工夫が必要となる。こうした空母の保有を検討する際、日米同盟の目的、あるいは役割分担の観点から、米国とは綿密な協議を十分行う必要がある。

また空母導入の目的を明確にし、周辺諸国に不必要な警戒を招かないような周知も重要だろう。これまで、海上自衛隊がヘリコプター搭載護衛艦を導入した際に、航空優勢を確保するための艦載機を運用する機能はなかったにも関わらず、中国からの「空母の導入だ」という批判に対して、効果的な反論ができなかった。空母というと戦力投射力のある打撃群（機動部隊）を連想され、日本国内でも空母導入がタブー視されてきたが、今こそ、このような国内外での悪循環を断ち切る時期にきている。

2-4. 海上保安庁の体制および省庁間連携の強化

提言 9: 領海と離島の防衛及び海上秩序維持を図るため、海上保安庁の強化に加え、海上保安庁と自衛隊の実効ある連携を推進する。さらに関係省庁間において、危機管理プログラムを策定・共有し、それを運用する。平時から有事にかけてシームレスな対応を確保するため、自衛隊は、海上保安庁をはじめ、総務省、外務省、国土交通省、警察庁、水産庁、資源エネルギー庁など関係省庁などとの連携、協力を進める。

提言 10: 事案の複雑化・超国家化に対応するためには国際協力が不可欠であり、海洋産業との連携も欠かせない。中国の法執行機関所属の船舶による、わが国領海などへ侵入を繰り返して実力行使によって現状を変更しようとする行為については、偶発の紛争を引き起こしかねないパラミタリーによるハラスメント行為として、国際社会に広く訴えて問題認識を共有する。

本章の「平時の自衛権の行使と発動」で問題提起したように、領海及び離島は、本来、自衛隊が自衛権に基づいて防衛すべき対象であるにもかかわらず、現時点では法的な矛盾により、平時と有事の狭間のグレーゾーンでは、海上保安庁が海上の治安維持のための任務を通じて実施せざるを得ない状況にある。したがって、喫緊の課題は、海上保安庁の態勢／体制整備を急速かつ大胆に整備・拡充することである。同時に、海上保安庁による領海と離島での治安維持の任務で対処しきれない状況にまで事態が悪化するケースを想定すれば、海上保安庁と自衛隊との連携協力は必須である。シームレスな危機対処のための連携体制の準備を直ちに進める必要がある。法制上の矛盾も、海上保安庁法の改正や、海上自衛隊の平時の自衛権行使を基にした自衛隊法や関係法の改正と、それに関連する新たな立法で対処しなくてはならない。

具体的には、平時の海洋治安維持から領海と離島の防衛任務までの事態の変化に関係するすべての省庁の間で、危機管理プログラムを平素から策定・共有して、いざという際にシームレスな

運用ができる準備をしておく必要がある。実際のところ、自衛隊と海上保安庁の他に、資源エネルギー庁、水産庁、警察庁、国土交通省、外務省など関係省庁との連携、協力が必要である。

さらに、事案の複雑化、超国家化に対応し、海洋安全保障が国益に直結している国家間においての国際協力が欠かせないほか、航行の自由、海洋資源の確保などに関連して、海洋産業との協同が重要となる。このような視点から、関係海域の監視や通信等の能力を向上させる目的で、気象条件が比較的安定している高度 20km 程度の成層圏に無人の飛行船を滞空させる成層圏プラットフォームの活用も検討する。

また、中国が法執行機関所属の船舶を用いてわが国領海などへの侵入を繰り返し、実力行使により現状を変更しようとする行為については、偶発の紛争を引き起こしかねないパラミリタリーによる危険なハラスメント行為として、国際社会に広く訴えて問題認識を共有し、事態のエスカレーションを食い止めるための国際協力へ向け、基本認識を形成する外交努力を行う必要がある。

2-5. 海上での法秩序重視

提言 11：海洋安全保障における法秩序の重要性に鑑み、自衛隊の法務官の地位を引き上げ、米国と同様に「将」の地位を以てこれに充てる。法秩序、ルールを無視する他国の動きをけん制するとともに、かかる国を既存の法秩序に組み入れていく努力をする。海上自衛隊は、法執行機関が実施している証拠蓄積努力を見習う必要がある。

現在、国連海洋法条約が「海の憲章」として確立されているが、海洋に関しては他に多くの条約や法規が合意されてきている。海洋における軍事活動に関しても、平時及び有事において、慣習法も含め様々なルールがある。海洋安全保障における法秩序の重要性に鑑み、海上自衛隊をはじめとする自衛隊の法務官の地位を引き上げ、米国と同様に「将」の地位を以てこれに充てることとする。20 世紀後半に行われた国連海洋法会議においては、主要国は通常、海軍の法務官を代表団の一員として常に派遣していたが、日本はこの会議に自衛隊の法務官はおろか防衛庁から職員を派遣したことは一度もなかった。

海洋における法秩序や、ルールを無視する国に対してはその動きをけん制するとともに、そのような国を現在確立されている海洋の法秩序に組み入れていくためには、わが国自身の法秩序重視の体制を示すことも重要である。また、同盟国米国、特に議会に対して、世界最大の海洋国家として国連海洋法条約を早期に批准するよう、強く働きかける必要がある。

なお、海上自衛隊も海上警備行動の執行を有効かつ的確に行う必要があることから、海上保安庁の証拠蓄積努力を、大いに見習う必要がある。

2-6. 北極海戦略

提言 12: 北極海に対する海洋安全保障戦略を示す。融氷の進む北極海においては、近年及び近い将来、大きな変化が見込まれることから、わが国としての北極海安全保障戦略を早急に確立する。その際、北極航路の実用化、海洋資源エネルギーの探査開発、新たな海洋安全保障環境の出現などを考慮すべきである。また、北極評議会（AC：Arctic Council）への積極参加や海洋観測船の北極海投入を実現する。このため、要すれば自衛隊法の改正を行う。

最近公表された IPCC（気候変動に関する政府間パネル）の長期的な展望を含め各種の科学的分析によれば、今後北極海において融氷が早く進展する可能性があり、この場合、北極海における海上物流、海洋資源開発、漁業、海洋環境保全が大きく影響を受けることとなる。これらを見据えて、北極海沿岸国は新しい安全保障・国防政策を展開しつつある。このように、近い将来、北極海において大きな変化が見込まれる中、わが国としての北極海安全保障戦略を早急に確立する必要がある。

北極海の海上輸送が氷に阻まれることなく実現し、それが実用化することになれば、グローバルな海軍行動パターンも大きく変わる可能性が見込まれ、世界規模の軍事戦略は大きな影響を受けざるを得ない。これを織り込むことになるであろう同盟国米国の新しい海洋安全保障戦略に対して、日本も的確に呼応しなければならない。

さらに、太平洋の北西に位置する日本は、北極海の航路、資源、漁業、環境そのものに関心を持つこととなるのは当然であり、それが日本の国益に絡むことから、北極海に関する日本としての安全保障戦略を打ち立てなければならない。その時期は今を置いては考えられない。

以上を勘案し、北極評議会ではオブザーバーとして積極的かつ建設的に参加するとともに、北極海の海洋調査・海洋研究・情報収集・発信を進めるため、科学者や観測者が乗船可能な、砕氷能力のある北極海洋観測船の新造、あるいは、それまでの間、南極観測船「しらせ」の北極海投入等も検討する。この場合は、自衛隊法の改正が必要である。

3. 国際安全保障に関する防衛省・自衛隊の政策

3-1. ソフトパワー的安全保障協力の推進

提言 13: 諸外国の軍及び法執行機関に対する能力構築（キャパシティ・ビルディング）支援の内容と予算を大幅に拡充し、地域及びグローバルな安全保障環境の改善に能動的役割を果たす。防衛省の能力構築支援、外務省の戦略的政府開発援助（ODA）、国際協力銀行による融資等を有機

的に連携させる。

現防衛大綱では、アジア太平洋地域及びグローバルな安全保障環境の改善のために能力構築支援を積極化することが示されている。実際に 2011 年度には防衛省防衛政策局国際政策課に「能力構築支援室」が設置され、主として東南アジア諸国に対する非伝統的安全保障分野における能力向上や人材育成などの支援活動を実施している。しかし、現在の能力構築支援は限定的な分野かつ小規模な事業内容にとどまり、その年間予算も約 3 億円に過ぎない。この能力構築支援の内容と予算を大幅に拡充し、各省庁が連携して迫力ある地域的関与を可能にすることが必要である。

能力構築支援の最大の対象となるのが東南アジア諸国である。第一の施策として重視すべきは、東南アジア諸国との合同軍事演習や共同訓練の強化である。すでに日本は合同軍事演習に加え、人道支援・災害救援（HA/DR: Humanitarian Assistance/Disaster Relief）、非戦闘員退避活動（NEO: Non-combatant Evacuation Operation）などの非伝統的安全保障分野を取り入れた多国間での訓練への取り組みを始めている。自衛隊は 2005 年以降、米・タイ共催の多国間共同訓練である「コブラ・ゴールド」演習に参加している。また、自衛隊は 2012 年 3 月末から 4 月にかけて、米国とフィリピンが実施している合同軍事演習「バリカタン」の図上演習にも初参加した。米国と東南アジア諸国との合同軍事演習に日本が参加することは、東アジア域内の安全保障協力のネットワーク化をさらに推進するものとなるだろう。日本はさらに東南アジア諸国と独自に二国間の図上演習、海上パトロール演習、捜索救難に関する演習などを実施し、安全保障のリンケージを強化していくことが重要である。

第二の施策は、東南アジア諸国の国防力の強化及び関連インフラに対する資金・技術協力である。国防力を構成するのは、正面装備のみならず、空港、港湾、道路、電力、通信、エネルギー、ソフトウェアなどのインフラストラクチャーとともに、これらを運用する組織や人的資源が重要な要素となる。東南アジア諸国が国防力を高めていくためには、こうした総合的なインフラ資源の整備が決定的に重要な要素となる。こうしたインフラ・ネットワークは、地域経済を支える重要な社会資本であることは言うまでもない。日本政府は、政府開発援助（ODA）、公的インフラファンド、官民連携（PFI/PII 等の公的資金と日本・現地企業との連携）を柔軟に利用して、東南アジア諸国の安全保障能力の向上に資するインフラ支援を活発化させるべきである。例えば、日本政府は 2011 年 11 月の日・ASEAN 首脳会議において「陸の回廊」と「海の回廊」の整備、及び「ASEAN 全域ソフトインフラ案件」を柱として全体で約 2 兆円規模の資金協力を約束している。こうした東南アジアのインフラ整備に関し、安全保障政策や国防力構築の視点からの支援を、より目に見える形で定義していくことが重要となる。こうした能力構築支援を推進するために、2003 年に改訂された政府開発援助大綱（ODA 大綱）をより戦略的見地から見直すことも重要である。

東南アジア諸国の戦略インフラの整備は、米国の「アジア回帰」とも密接なリンケージを生み

出す。米国国防総省が「パートナーの能力を高める」ことが重要と指摘しているとおおり、現代の米国の財政的制約のなかでは、同盟国・友好国が防衛により大きな責任を持てるように、能力向上を図る必要が強調されている。例えばフィリピンやベトナムが、中国の軍事行動に対する警戒監視能力や、低強度紛争の自律的対応能力を強化すれば、紛争の初期におけるエスカレーション管理能力は飛躍的に増進されることになる。また、空港や港湾施設の整備は、有事の際の米軍のアクセスポイントとしても活用できる。米政府が繰り返し強調するフレーズである、米軍のプレゼンスを「地理的に分散し、運用上抗堪性があり、政治的に持続可能な」とするためにも、東南アジアのインフラ整備は重要な意味を持っているのである。

第三の施策は、東南アジア諸国に対する防衛装備の輸出である。日本政府はこれまで武器輸出三原則によって、三原則対象地域（共産圏、国連決議による制裁対象国、国際紛争の当事国）への輸出を自主規制してきた。しかし、2005年12月の官房長官談話、2011年12月の官房長官談話によって、同原則を柔軟に運用することが可能となった。すでに日本政府は、2005年の官房長官談話の例外規定に基づき、2007年にインドネシア国家警察本部に対し6隻の小型巡視艇をODAを用いて無償供与した経験がある。2011年12月の官房長官談話は「平和貢献・国際協力に伴う案件については、防衛装備品等の海外への移転を可能とする」こととしており、こうした方針を援用して東南アジア諸国の国防力を支援するべきである。具体的には、海上安全保障の基本装備としての巡視船、巡視艇、救難艇を基礎としながら、飛行艇、哨戒機（固定・回転翼）、哨戒艦艇、警備艇、支援艦艇などを順次支援の対象として拡大していくことを検討すべきであろう。

もとより能力構築支援は東南アジア諸国に限定されるべきものではなく、戦略的な観点から他の地域や途上国以外においても実施すべきである。例えば、自衛隊が海賊対処拠点を置くジブチや日本が防衛協力を強化しているインド、あるいは2014年に予定されている国際治安支援部隊（ISAF）のアフガニスタン撤収後に不安定化が懸念される周辺国などにおける、輸送・インフラ修復・災害救援・衛生・通信などの能力構築支援も検討できよう。このような能力構築支援は、当該国による対処能力向上に寄与することは無論であるが、相手国と日本の関係向上、周辺地域情勢の理解促進、国際社会（特に欧米の軍事組織）との連携といった面においても有用である。

能力構築支援の拡充にあたっての法的要件の整理も不可欠である。同事業の実効性を高め、かつ同盟国や価値観を共有する他国との政策連携を強化するためには、任務規定と物品供与規定の改定が必要だ。まず、同事業を正式に防衛省・自衛隊の任務として法的に位置づける必要がある。現行の能力構築支援事業は防衛省設置法第4条第1号（防衛交流）・第9号（自衛隊の教育訓練）・第18号（調査研究）を根拠として実施されている。しかし今後、インドに対するUS-2海難救援機の売却に伴う自衛隊の運用支援やジブチ拠点における他国軍に対する教育活動等を実施すること等も検討するのであれば、より能動的な能力構築支援の実施が可能となるような制度が必要である。次に、能力構築支援事業の実施に伴う物品供与規定を設けることが求められる。現行の事業においては、財政法9条が法的根拠なく国の財産の譲渡を禁止していることから、セミナーで

使用する電卓などの簡単な物品支給も許されない。無秩序に地域の軍拡を助長するようなことは避けるべく、日本の外交方針と能力構築支援事業の理念に照し合せながら運用ができるような制度設計が必要である。

提言 14：国際平和協力活動と政府開発援助（ODA）の連携を抜本的に強化する。新設される国家安全保障会議（いわゆる日本版 NSC）内に、常設の国際安全保障協力室を設置し、国連の平和維持活動や有志連合国による平和構築・海賊対処活動等の動向分析や、ODA を含む恒久的な省庁間連携・調整の場を設ける。

国際平和協力が制定されて 20 年余が経過し、自衛隊は数多くの国際平和協力任務を経験し、また同活動が本来任務とされるなどを経て、制度・態勢・編成・装備・研究等の体制が整備されてきている。一方で、国連による平和維持活動（PKO）は伝統的な国家間紛争の停戦監視から内戦型・紛争後の破綻／弱体国家の民生分野やガバナンス支援をも含む平和構築（国造り）まで含めた多機能型（multidimensional）の活動に移行してきている。

日本政府はこのような変化に対応し、現防衛大綱（22 大綱）は「紛争、テロ等の根本原因の解決等のために政府開発援助（ODA）を戦略的・効果的に活用するなど外交活動を積極的に推進する」と記述している。また、自衛隊の海外派遣にあたっては、現場において自衛隊と ODA の連携が進められてきている。具体的にはイラクのサマールワや東ティモールへの自衛隊派遣の際に ODA と連携・調整した復興支援が展開され、近年ではハイチや南スーダンへの国連ミッションへの参加にあたり、防衛省・自衛隊による活動と草の根無償を中心とする ODA 等の連携が行われている。特に後者は「オール・ジャパン」案件と称され、その政策有用性に一定の意義が見出されているといえよう。しかし現在に至るまで、日本政府として国際平和協力活動をはじめとする自衛隊の海外における活動と ODA を横断的に繋ぐ具体的な政策方針は示されていない。

欧米においては、人道支援・災害救援（HA/DR）だけでなく、平和構築やアフリカでの地域安定化といった政策検討の過程で、効果的な軍民の連携が模索されている。特に後者においては、政治目標を達成するために軍事活動と文民による支援活動の政策連携を図る「包括的アプローチ（Comprehensive Approach）」や「全政府的アプローチ（Whole Government Approach）」と呼ばれる政策手法が採用されている。

2013 年 12 月、政府は国家安全保障会議（いわゆる日本版 NSC）を発足させた。慎重なかじ取りが求められる尖閣諸島をめぐる事案の対応やテロ・大震災など不測の事態対処に備え、政府に省庁横断的な意思決定の機能を保有することは必要不可欠である。一方、NSC には危機管理や事態対処の傍ら、中長期の安全保障戦略を練る役割が期待される。これは国内外の長期情勢分析に基づき、国家目標を省庁横断的に共有し、その実現を図るための政策資源の特定と活用指針（戦略）を策定する機能である。

この中長期の安全保障戦略を練る部署として「国際安全保障協力室（仮称・CSC/Center for Security Cooperation）」を設け、国連の平和維持活動や有志連合による平和構築・海賊対処活動等の動向分析や、政府開発援助をも含む恒久的な省庁間連携・調整にあたるべきである。防衛省・自衛隊と外務省さらに国際協力機構（JICA）はASEAN 地域フォーラム（ARF）が行う災害救援実働演習に共同参加するという実態が既にあるが、災害救援活動を含め自衛隊の任務の幅が広がりうることを前提としたオール・ジャパンでの取り組みと課題を従前に検討しておく必要がある。現場でのアドホックな連携にとどまらず、日本の対外政策を政策レベルで活かしていく柔軟な発想と常時からの検討が求められる。さらには、CSC には上記活動に司令部要員として従事することを期待される文民ならびに自衛隊員のポストを設け、必要に応じて随時派遣できる体制を備えることも検討されるべきであろう。

3-2. 防衛技術・生産基盤の維持と装備品の海外移転のあり方

日本の効果的な防衛力のためには、防衛装備生産と技術開発の基盤の維持はきわめて重要である。同時にわが国の長期的な財政ひっ迫から防衛予算に制約があり、国際的な防衛産業の競争力が激化する中で、国内産業基盤の維持と同時に、海外からの装備と技術の輸入を賢く組み合わせる必要がある。また、世界の先端技術の潮流に乗り遅れないためにも、防衛技術および装備の国際共同開発と生産への参加も必須である。

提言 15：次期大綱では、日本の防衛技術・生産基盤を強化し、適切な武器輸出、国際共同開発、国際協力を進めるために、「武器輸出三原則等」をより簡素化すべきである。特に、現在も残っている第三国への移転の条件を緩和して簡素化すべきだ。このような武器輸出の判断と実施は、新設される国家安全保障会議（NSC）からの戦略的な助言を得て内閣総理大臣が決定し、外国為替及び外国貿易法の主管である経済産業大臣が決定を遂行する体制にすべきである。

日本は、これまで武器輸出三原則等という政府の政策方針を、あたかも憲法第9条の精神の延長にあるような解釈をしてきた1955年体制の影響で、武器の海外移転に対し必要以上に抑制的な対応をしてきた。武器輸出三原則は、そもそも、1967年の佐藤首相の答弁で、共産諸国、国連決議がある場合、紛争当時国とその恐れのある国に武器輸出をしないという政府方針だった。しかし、1976年の三木内閣で三原則地域以外の輸出についても、憲法及び外国為替及び外国貿易法の精神にのっとり、「武器」の輸出を慎むものとされた。さらに、武器に準じて取り扱うものとして、武器製造関連設備、武器技術の輸出、海外投資、役務（サービス）、軍事施設の建設工事まで制限する方針を打ち出した。こうして、政府の中で武器輸出に対して極端に抑制的な方針が定着した。

このような方針は、日本の防衛政策および国際安全保障協力の遂行や日本の防衛産業の健全な育成という目的と矛盾するため、これまでは、国際共同開発や国際平和維持協力活動に必要なケ

ースを、官房長官談話等によって例外化するという措置でしのいできた。国際平和協力活動では、日米物品役務相互提供協定（1996年、1998年、2004年）、テロ・海賊対策のためのインドネシアに対する支援（2006年）、日豪物品役務相互提供協定（2010年）があり、共同開発では、対米武器技術供与（1983年）、弾道ミサイル防衛関連の日米共同技術研究（1998年、2005年）、F-35の製造等での国際共同開発への参加（2013年）等だ。

しかし、原則禁止で例外化を重ねるようなやり方により、展開が速く厳しい国際競争から政府も国内の防衛産業も明らかに遅れをとることになった。米国では、防衛産業が再編されて規模が拡大し、競争力が強化されているし、防衛予算規模が相対的に小さい欧州では多国間の防衛産業の合併や統合が行われている。しかし、日本の防衛産業の競争力は、きわめて深刻なレベルで脆弱なままである。国内生産基盤は政府の保護措置によってかろうじて守られているが、防衛技術と装備のガラパゴス化、および高コスト構造の継続という状況が続いている。

2010年12月の防衛大綱見直しにおいて、菅内閣は武器輸出三原則等の見直しを模索したが、連携相手の社会民主党への政治的な配慮から断念した。しかし、2011年に野田内閣は、「防衛装備品等の海外移転に関する基準」についての内閣官房長官談話を発表し、これまでの個別的な例外化措置を包括的なものに変え、平和貢献、国際協力および防衛装備品の国際共同開発・生産については政府方針を緩和する方向を打ち出した。

これにより、世界から日本に対して、共同開発、装備品の輸出入、能力構築支援などの国際協力への期待が高まる状況となっている。しかし、新しい緩和基準でも対応できないケースが多々あることと、これまでの輸出規制の歴史とそれに対応してきた国内産業の慣行により、官民ともに動きは鈍いままだ。このことは、単に政府が輸出規制等のルールを見直すだけでは、日本が真に競争力のある国内防衛生産の基盤を作り、円滑な国際協力を進めることはできないという厳しい現実を物語っている。

これまでの武器輸出三原則等の見直しの方向性は間違っていないが、今後は政府主導体制で、戦略的に日本の防衛技術・生産基盤を強化すると同時に、適切な武器輸出、国際共同開発、国際協力を進めるために、省庁の垣根を越えて、オール・ジャパンで対応する体制を構築する必要がある。

まず必要なことは、2011年の見直し以後も継続している、輸出品、供与品、および共同開発政策の第三国への移転がないことを担保する厳格な管理という条件を緩和することである。この基準がある限り、第三国への輸出を前提とする他国企業との共同開発、中古品や部品を含む純国産装備品の輸出、日本の外での修理サービス、防衛産業に対する海外投資、海外での防衛関連の建設工事等で、日本の防衛産業が制限を受け続けてしまう。

そもそも、第三国移転がないことを厳格に条件とする理由は、国際紛争を助長することを回避するという「平和国家としての基本理念」からきていると思われる。しかしながら、武器の第三国移転は、必ずしも平和国家であることを否定するものではない。むしろ、国際的に厳しい競争

状況にさらされている民間企業同士の契約に、このような国際的な商慣行から乖離した特殊な条件を前提とすることは、日本の輸出産業の競争力を削ぎ、実質的な輸出や国際共同開発を阻むだけでなく、防衛装備品や役務の供与による能力構築支援のような国際的な安全保障協力の道を制限することになり、究極的には国際紛争解決にもマイナスになる。そもそも、紛争当事国および紛争地域への武器輸出は、国連により厳格に規制されている。

加えて、大量破壊兵器関連は核兵器不拡散条約等で制限され、通常兵器関連は1996年に41カ国が参加したワッセナー・アレンジメントにより、武器や先端材料などに関わる汎用品技術の輸出制限の合意がある。したがって、武器輸出、供与の相手が国際ルールを尊重する国連加盟国で、日本の安全保障協力国とその国家に属する企業の場合は、第三国移転管理を相手国に委ねるといふ方向に変えるべきである。そもそも、現在の武器輸出を管理する法律である外国為替及び外国貿易法にはこれらの制限はないため、法改正の必要はないが、むしろ、現在の規制が法律に基づいて行われているわけではない点を指摘すべきである。そして、能力構築支援対象国や安全保障協力国に対し、装備移転や技術役務として日本独自の技術を提供する際には、知的財産権を保護し、日本の安全保障の脅威にならないという観点から、個別のケースに応じ、第三国移転をさせないような同意を取り付けるようにすれば良い。

このような措置により、例えば、日本の優れた技術を持つ潜水艦を日本の緊密な安全保障協力国であるオーストラリアやインドに輸出（ないし技術輸出）したり、日本の領域外での米軍の航空機整備のサービスを提供したりすることに道が拓ける。このような事例は、国際紛争を助長する恐れはなく、国際安全保障環境の向上につながる典型的なケースである。

次期大綱においては、これらの点を踏まえた日本の防衛装備移転、国際共同開発・生産、能力構築支援などの国際協力について、シンプルで明確な方針を示すことが望ましい。実際には、政府方針の不確実さと政府内の手続きの煩雑さが、企業のインセンティブを削いでいるからだ。その内容は、実効的な輸出および技術情報管理の仕組みがある安全保障協力国に対しては、防衛装備品と技術の輸出、役務、投資等の提供先を行うことができ、国際紛争当事国、国連武器禁輸対象国、自国の安全保障に深刻な影響を与える国には行わないということで十分だろう。その上で、政府内での武器輸出の手続きを簡潔および明確化する必要がある。国家戦略に関わるこれらの総合判断は、最終的には、内閣総理大臣が新設された国家安全保障会議（NSC）の助言を受けて決定し、外国為替及び外国貿易法の法的責任者である経済産業大臣が遂行するものとすべきだ。

提言 16： 将来を見据え、日本の持つ限られた研究・開発費を有効に使うためにも、デュアルユース技術を含む防衛関連技術の促進のための、産学と防衛による共同体制を作る。まず、内閣府主導の科学イノベーション総合戦略と防衛関連の技術開発を有機的に連結させることが、その第一歩となる。そのためにも、科学技術全般を視野にいれ、防衛技術とそのライフサイクルを熟知した専門家を育てることが急務である。

激化する国際競争の中で、日本国内の防衛生産基盤を維持していくためのもう一つの課題が、新しい技術と装備のための研究開発費の拡充である。この技術には、民生にも軍事にも使用できるデュアルユース技術も含まれる。これまでは、日本の技術開発費は、防衛省の技術研究本部が開発、設計、生産に関わってきたため、民需転換には複雑な手続きが必要だった。さらに、優れた基礎技術を持つ日本の大学との連携も、様々な理由からなされてこなかったため、民間企業の新規装備の研究開発能力は脆弱な状況が続いている。この状況を放置して国産企業の競争力が削がれていけば、たとえ、武器輸出や国際共同開発へのハードルが下がったとしても、安定した防衛生産基盤は維持できない。

安倍内閣は、2013年6月7日に、科学技術イノベーション総合戦略の閣議決定を行った。この中で、山本一太担当大臣は、「米国 DARPA（国防高等研究計画局）の仕組みを参考に、長期的視点からインパクトの大きな革新的研究テーマを選定し、権限を有するプログラム・マネージャーの責任の下で、独創研究を大胆に推進するプログラムを創設する」と述べている。政府内のこのような動きは、これまで研究開発における防衛関連技術と民生技術の間に置かれた大きな壁を除去し、軍事技術の民生技術へのスピンのオフ、および民生技術の軍事技術へのスピンのオンを活性化させ、日本の防衛および民生の科学技術基盤の維持・向上のための施策となる可能性を秘めている。日本に限られた国家予算の中で、将来の生き残りを図る上では、他の先進工業国が通常行ってきたにもかかわらず、これまで政治上の理由から封印されてきたこのような潜在力を活用する必要がある。

しかし、安倍内閣の科学技術イノベーション総合戦略では、米国防総省内の組織、DARPA の仕組みを参考にすると述べているが、実際に防衛関連技術や防衛省管轄の技術についての記述は全くない。現在、防衛省では、装備品の構想、開発、量産、運用・維持、廃棄に至る各段階において、諸外国で使われている総合プロジェクトチーム（IPT: Integrated Project Team）という手法で、内部部局、各幕僚監部、技術研究本部及び装備施設本部から構成される組織横断的な作業管理チームをつくり、装備品のライフサイクルコストの費用対効果を高めるための仕組みを導入している。

本来であれば、新設を予定している総合科学技術会議の「戦略的イノベーション創造プログラム（仮称）」が、防衛省内におけるプロジェクトチームの構想・開発部門と連携して、オール・ジャパンでの総合科学技術を検討できる仕組みが望ましい。しかし、そのための省庁の垣根、特にこれまで文部科学省が管轄してきた研究・開発予算の既得権、そして学会に依然として残る軍事技術への拒否感などから、膨大な政治コストが予想される。しかし、日本の限られた研究開発予算を直視すれば、もはや猶予は許されない。

今後の日本には、内閣府主導の科学技術イノベーション総合戦略の中に、防衛関連の技術開発を有機的に連結させ、具体的に位置づけることが求められる。防衛関連技術については、防衛省内の総合プロジェクトチームのマネージャーが、前述のイノベーション創造プログラムのマネー

ジャーを兼任するような仕組みが必要となろう。さらには、これまで日本に専門職として存在しなかった、科学技術全般を視野にいれ、防衛技術とそのライフサイクルを熟知した専門家を育てることが急務となろう。

Ⅲ. (参考資料) 2020 年前後の中国海軍力の見積もり (詳細)

2020 年前後における人民解放軍海軍 (以下「中国海軍」) の規模と能力について、現在の中国海軍兵力整備の傾向や特徴を基に、定量的な見積もりを行った。以下は日本の専門的軍事知識のフィルターを通して分析した 2020 年前後の中国海軍の主要構成要素 (空母、潜水艦、駆逐艦/フリゲート艦、水陸両用戦艦艇、補給艦、ミサイル艇、海軍航空) の兵力見積もりと、その特徴である。

1. 2020 年前後の中国海軍力

(1) 空母 (CV)

	運用実績反映型		整備速度重視型	
	2013 年	2020 年前後	2013 年	2020 年前後
遼寧 (Liao-ning)	1	1	1	1
次期空母 (実用第 1 世代)		1		2

- ・ 評価

「遼寧」: 初の空母として中国海軍の洋上航空戦力の基礎づくりに専念
 次期空母 (実用第一世代) 建造のために必要な技術・戦術資料収集
 空母搭載航空団の運用法・戦術開発に従事

- 一 次期空母建造開始の時期

- ケース 1 : 「遼寧」の実績の次期空母への反映を重視

- 対象時期までに同空母 1 隻を建造・就役

- 同艦の戦力化は 2025 年頃以降

- ケース 2 : 整備隻数を重視

- 対象時期に 2 隻の実用空母を建造・就役 (建艦能力を加味)

- 2 隻の戦力化は 2025 年頃、1 隻の空母を常時運用可能状態に維持

- 技術的問題発生リスクが存在

- ・ 2030 年頃の所要 (整備目標)

- 「遼寧」+ 実用空母 3 隻 : 常時 1 隻 (有事 2 隻) 運用体制の確立

- 実用搭載航空団 2 個 : 常時 1 隻 (有事 2 隻) 運用体制に対応

(2) 潜水艦

弾道ミサイル搭載原子力潜水艦 (SSBN)

	2013 年	2020 年前後
夏 (Xia : JL-1 搭載)	1	0
晋 (Jin : JL-2 搭載)	3	6

- 評価 1 対象時期における所要
パトロール海域×2 スポット：対米（対印）戦略核抑止パトロール海域
パトロール海域：インド洋及び太平洋にそれぞれ 1 海域
最低所要隻数=6 隻
JL-2 実用化が前提
- 評価 2 2030 年頃の所要
パトロール海域×3 スポット：柔軟かつ有効な対米核抑止体制の確立
パトロール海域：インド洋×1～2、太平洋×2～1 海域
所要隻数 10 隻（建艦ペース=新型 SSBN1 隻/年）
注) 所要隻数算定基準： 所要隻数=スポット数×2.5（可動率係数：2.5）

攻撃型原子力潜水艦 (SSN)

	2013 年	2020 年前後
漢 (Han)	3	0
商 (Shang)	2	2
次期 (商の早期代替) 注	0	6 (注)

- 評価：「商」級の建造が 2 隻で停滞（2 番艦の就役 2007 年）
何らかの理由による同型艦建造の中止（建造数 2 隻で終了の公算）
性能不十分な「商」級建造を打ち切り=次期 SSN 量産へ移行か？
- 所要隻数：
空母部隊随伴
ケース 1（実用空母 1 隻）：1 隻=CV 同様、通年の常時運用は困難=間欠運用
ケース 2（実用空母 2 隻）：2 隻=CV は 1 隻を常年運用、SSN 常時 1 隻可動
南シナ海展開： 対米海軍 SSN/中国 SSBN 防護用 3 隻
西太平洋展開： A2/AD 戦略支援（対米海軍空母機動部隊攻撃）用 3 隻
インド洋展開： 対印海軍用 2 隻
対象時期の SSN 所要：10～11 隻、所要整備隻数：約 25～28 隻（可動率係数：2.5）
対象時期の SSN 隻数見積り： 最大 8 隻で大幅に不足（不足数約 20 隻）
対策： 南シナ海配備を優先、他の任務は SS で一部補完（限界がある）

通常動力型潜水艦 (SS)

	2013 年	2020 年前後	2030 年頃 (参考)
明 (Ming)	19	0	
キロ	12	12	
宋 (Song)	13	13	
元 (Yuan)	7+7	20	20~25
次世代 SS (参考)			25~20
合計	51+7	45	45

- 所要
 南シナ海展開 : 海南島周辺、チョークポイント用 5 隻
 東シナ海・北西太平洋展開 : 南西諸島周辺、北西太平洋、チョークポイント用 7 隻
 インド洋 : チョークポイント用 3 隻
 全体での SS 所要 : 約 15 隻、所要整備隻数は約 45 隻 (可動率係数 : 3)
 各級 SS の運用実績に関しては、ロシアの新型 SS「ラダ (Lada)」級の 4 隻の購入が決定される等、既就役艦のそれは不十分と推測され、SS の質に関しては「未だ不十分」との見積もりが妥当
- 評価 : 運用所要を満足 (SSN 不足分を補完する場合は総隻数が不足)
 2030 年頃には艦型を 2 系統に統一の公算大
 「元」(又は「ラダ」) 型 + 後継艦 = 米海軍、海上自衛隊等と同一方式

(3) 駆逐艦/フリゲート艦

駆逐艦

	2013 年	2020 年前後	2030 年頃 (参考)
旅大 (Luda)	17	0	
旅滬 (Luhu)	2	2	
旅海 (Luhai)	1	0	
ソブレメンヌイ	4	4	
旅洋 (Luyang) I	2	2	
旅洋 (Luyang) II	6	6	6
旅州 (Luzhou)	2	2	
旅洋 (Luyang) III	2+6	16 (最大)	30
合計	36+6	32	36

フリゲート艦

	2013 年	2020 年前後	2030 年頃 (参考)
江滬 (Jianghu) I、II、III、IV		0	
江衛 (Jiangweii) I、II	14	14	
江凱 (Jiangkaii) I	2	2	2
江凱 (Jiangkaii) II	10	16	36
合計	26	32	38

- ・ 所要 1 (3 個艦隊用水上艦) : 所要を満足 (約 60 隻)
多艦種少数整備から脱し「旅洋 III」及び「江凱 II」級の集中量産開始
質・運用性の継続的向上、総隻数は 2025 年頃から増加
- ・ 所要 2 (空母部隊・インド洋展開部隊用水上艦) : 欠落
空母部隊等、新編成部隊直衛能力 : 現状は極めて不十分
2020 年頃 : 3 個艦隊から必要時に抽出し空母部隊等に配属
不足数 = $DD \times 6 \sim 8$ 、 $FF \times 6 \sim 8$
2030 年頃 : 3 個艦隊 + 空母部隊・インド洋展開部隊用 \times 各 1 を編制可能な水上艦勢力に到達
総隻数約 75 隻 (3 個艦隊 + 空母部隊等配備用)

(4) 水陸両用戦艦艇

- ・ 全体数は所要にやや不足 : 3 個艦隊に分配しているため能力が分散
— 対象時期 : 最新大型の「崑崙山」級 5 隻程度増強
- ・ 海兵隊全部隊 (1.2 万人) の輸送可能
— 台湾事態等の場合 : 両用戦部隊・護衛部隊等主要部隊の集中運用
— 護衛能力の構築が鍵となる : 現状は極めて不十分、所要の完全満足は 2030 年頃以降

(5) 補給艦

- ・ 所要
常時可動 4 隻を満足する保有隻数 : 最低 8 隻、有事時運用を考慮すれば 12 隻
対象時期の保有見積もり : 4~5 隻、不足隻数 = 最低 3 隻 (戦時を想定した場合は約 8 隻不足)
(可動率係数 : 2)

(6) 哨戒艇 (ミサイル艇)

- ・ 沿岸防備海軍であった中国海軍の伝統的な主兵力 : 200 隻程度保有
- ・ 近年、ステルス・デザインの「紅稗」級ミサイル艇の量産を開始 : 60 隻程度を既に配備し、量産を継続
- ・ 運用体制の確立 : 広域洋上監視、対空防御能力、指揮管制能力等総合作戦能力が欠落 : 欠落

機能の向上が本級戦力化の鍵

(7) 海軍航空

- ・ 編制：3 個艦隊隷下に 7 個海軍航空師団・7 個独立航空団

- ・ 現有兵力

対艦攻撃兵種

陸上戦闘機 : J-7、8

陸上戦闘爆撃機 : JH-7

合計 : 約 450 機

艦上機

試験機 : J-15 (数機=3 機程度) 昨年 11 月の発着艦デモンストレーション

戦闘機 : Su-33 24 機

合計 : 約 30 機

中型爆撃機 : H-6 35 機

洋上哨戒機

Y-8 約 10 機 (含む SIGINT 機)

Y-8J 5 機 (AWACS)

回転翼機

搜索救難機 : Z-8

対潜機 : Z-9C、Ka-28

合計 : 約 40 機

- ・ 評価

広域洋上監視兵力は極端に不足 : 質量の増強が必要

空母搭載航空団の整備 :

1 個航空団 : 戦闘機 / 攻撃機約 30 機

対潜 / 搜索救難ヘリコプター約 10 機

早期警戒機 : ヘリコプター / 固定翼機 (E-2C 類似) 約 5 機

空母建造以上に深刻な問題 : 艦上戦闘機の開発・製造 / 導入・製造

固定翼艦上早期警戒機の開発

(8) 対象時期の中国海軍各艦隊等の兵力と編成

2020年前後の中国海軍各艦隊等の兵力（艦隊編成/隷属兵力の概要と過不足）

注： 数字のアンダーラインは不足兵力を示す。比較目的で日本の自衛艦隊、韓国艦隊を付記

艦 隊	艦 種	隻数 (最大)	担 当 海 域 等	任 務 等
北海艦隊	DD	8	渤海湾	北京防衛
	FF	4	黄海	北朝鮮監視
	SS			米韓抑止
	両用戦艦	2		予備兵力
東海艦隊	DD	12	黄海南部	台湾
	FF	16	東シナ海	東シナ海防衛
	SSN	7	北西太平洋	第一列島線封鎖
	SS	21	南シナ海北部	A2/AD (対米日抑止)
	両用戦艦	5+ <u>3</u>	台湾周辺	リグ防衛
南海艦隊	DD	12	南シナ海	制海権獲得
	FF	12	豪州北部海域	海南島防衛
	<u>SSN</u>	<u>8</u>	インドネシア・	SSBN 防護
	SS	15	マレーシア海域	対米抑止
	両用戦艦	12+ <u>2</u>	マラッカ海峡	島しょ・リグ防衛
空母部隊	作戦用 CV	1~2+ <u>1</u>	機動運用	平時
	<u>DD</u>	<u>4</u>	・護衛部隊 (固有) ?	・国策遂行支援
	<u>FF</u>	<u>4</u>	・護衛部隊 (派出) ?	有事
	<u>SSN</u>	<u>5</u>	・直衛潜水艦 (SSN)	・ ???
インド洋 部隊	<u>DD</u>	<u>4</u>	常設/必要の都度?	友好国配慮
	<u>FF</u>	<u>4</u>	・水: プレゼンス	パキスタン・スリランカ・
	<u>SSN</u>	<u>5</u>	・潜: チョークポイント	バングラディッシュ等
	SS	9	広域哨戒	SLOCs 防衛
自衛艦隊	DD	36		
	FF	6		
	SS	22		
韓国艦隊	DD	12		
	FF	6		
	SS	20		

艦隊編制上の特徴

- ・ 地理的担当海域ごとに相互に独立した3個艦隊を保有
一般的にはこれらの垣根を越えた兵力を集中した統一運用の成否が鍵
対象時期（2020年前後）の兵力バランス：東海艦隊<自衛艦隊（日本）
- ・ 極端な航空広域洋上哨戒部隊不足：大きなアキレス腱
- ・ SSN、水上艦数の不足：増分の空母部隊およびインド洋部隊配備用艦の確保が鍵
- ・ 実用空母就役後は当座の措置として3個艦隊から護衛部隊を抽出して空母部隊編制の公算
- ・ 本格的編制は2030年頃以降となる
- ・ 空母搭載航空団の整備・編制に難
- ・ 空母等の重要船舶防護能力では対潜戦、対空戦の能力不十分：有事の空母運用法が鍵

2. 各艦種の細部検討

(1) 空母 (CV)

中国海軍は2012年9月25日に初の空母「遼寧 (Liao-ning)」を就役させ、青島を母港として基礎訓練および戦力化作業を開始した。本艦はウクライナから未完成状態で購入した「ワリヤーグ」を中国に回航後、国内造船所で改造・近代化工事（最新電子装置の装備・対艦攻撃ミサイルの撤去等）を実施したもので、スキージャンプ発艦・拘束ワイヤ着艦方式の空母である。この発着艦方式はロシア、インド、イタリア等の空母と同形式であるが満載排水量は約6万トン、搭載航空機50～60機（固定翼：約40～50、回転翼：10～15）であり、ロシアの同型艦（1番艦）「アドミラル・クズネツォフ」とともに、航空機運用能力は群を抜いている。

空母の運用経験が皆無の中国海軍は、大型戦闘艦として必須の①本艦自身の運航態勢と戦闘能力の確立、②洋上航空作戦基地としての航空安全、列線作業（飛行前や飛行間の点検整備等のいわゆるライン整備を指す）、航空機整備作業（機体、エンジン、電気系統の整備のいわゆるショップ整備を指す）等、③搭載航空団として求められるパイロットの発着艦資格付与、同訓練体制の確立、夜間・荒天時航空機運用能力、長距離洋上航法・戦術任務遂行能力等、空母としての運航・作戦能力の開発取得のための諸作業に着手したものと認識される。

空母はその強力な打撃力に加えて多目的性に優れることから各種軍事作戦能力だけでなく、民間活動の支援能力等の付加価値も高い。しかしその弱点は単艦で行動した際の脆弱性であり、それを補うために必須である空母防護能力の開発が、個艦としての能力確立および空母としての戦術開発とともに実際の運用のための鍵となる。具体的には、潜水艦の脅威を排除する対潜戦、及び対艦ミサイル等の経空脅威に対処する対空戦能力の開発と運用の定着が中国海軍にとって急務である。十分な防護能力を有する空母を中心とする部隊を構成するためには、対空・対潜能力が高い駆逐艦と飛行作業のために頻繁に高速で巡航する空母に随伴できる攻撃型原子力潜水艦（有

力な対潜戦兵種)の整備が不可欠である。しかし、現在の中国海軍の能力はこの点で明らかに不十分である。本件に関しては後の潜水艦の項で詳細に分析する。これら空母の実運用のための全ての能力を中国海軍が獲得し部隊に定着させることができる時期は、最も早い場合で、本分析が対象とする2020年前後と見積もられる。いずれにしても「遼寧」は実作戦能力の獲得よりも空母及び搭載航空団戦力化の先駆者としてのモデルとなることが、主任務になるものと考えられる。

次に、後継空母(第1世代実用空母)の建造計画は、現在のところ多くの報道や憶測がなされているが、前述の通り、中国海軍は「遼寧」を空母運用および戦術開発等のテストベッド(試験用プラットフォーム)として運用する公算が高く、これを前提として次期空母の建造に関する事項を考察すれば、以下の2ケースが考えられる。

- ・ ケース1:「遼寧」の運用を数年間積み重ね、その運用を通じて得られた空母および搭載航空団の運用教訓を最大限に反映した第一世代実用空母を目指す
- ・ ケース2:現時点でのノウハウに基づき、「遼寧」の運用と並行して直ちに中国第一世代実用空母の建造に着手する

ケース1の場合、空母の建造年数(約5年)も考慮した場合、「遼寧」の運用実績取得・分析期間を最低3年間程度とすれば、1番艦建造に着手する最も早い時期は2016年頃と見積もられる。この場合、対象時期(2020年)の中国海軍の実用空母数は1隻となる。本ケースでは整備ペースは遅くなるものの、各種運用実績を反映した完成度の高い実用性に優れる空母の建造が可能となる。その後、実用1番艦から得られるさらなる改善事項を取り込んだ次々世代(第2世代)空母の連続建造に移行することが予想できる。この場合、2030年以降、第2世代実用空母が逐次、連続的に艦隊に加わる可能性(ペース:3隻/10年)も見積もられる。

ケース2は、本年(2013年)または2014年の第1世代実用空母着工であり、(Jane's Defense Weekly 2013年8月2日号では「すでに1番艦が着工」と報道)、その場合、対象時期の実用空母就役数は2隻と見積もられる。ただしこのケースでは「遼寧」の運用実績を十分に反映できないリスクがあり、同艦の運用実績によっては、第1世代艦建造は2隻に留め、早い時期に実用第2世代空母の建造へ移行する可能性もある。この場合、第2世代実用空母建造開始時期は2025年頃と見積もられる。第2世代実用空母建造開始時期を判断する要素として、①艦載航空部隊実用化(空母搭載航空団用の艦上戦闘機、艦上攻撃機(状況によっては艦上戦闘機と同一機種)並びに艦上早期警戒機の開発・実用化と航空団の編成等)のペース、②建造造船所の能力(建造ペースを決定する)があり、中国の空母運用機能の実力とその進展を把握するために継続して注意を払っていく必要がある。

(2) 潜水艦

弾道ミサイル搭載原子力潜水艦 (SSBN)

中国海軍は現在「夏 (Xia)」1隻 (JL-1A 搭載：射程 2500km) と「晋 (Jin)」級 3隻 (JL-2 搭載：射程 8,000km) を運用しているが、JL-2 の開発は遅れており戦力化には至っていない。一部報道には 2012 年中の複数回の試験発射成功があり、JL-2 の実用化時期は近いものと考えられる。

「晋」級は現在さらに 3隻が建造中であり 2020 年前後には総計 6隻の同級 SSBN により 2 海域における SSBN 戦略核パトロールが可能となる。今日まで渤海湾に留まっていた「夏」級の運用海域に比較し、理論上は世界中のいかなる海域にも展開可能な弾道ミサイル搭載原子力潜水艦 (SSBN) の複数海域における戦略核パトロールは、例えばインド洋西部や中部太平洋までも対象海域に含むこととなり、米海軍の①対中国 SSBN 作戦と②米国本土の対中 BMD (弾道ミサイル防衛) 態勢の両者が非常に困難になる公算が高い。(注：現在、米国は中国を BMD 対象国とはしていないが、中国の戦略核戦力整備の進捗状況によっては米国の対中 BMD 態勢構築が必要となる状況もある) さらに、中国海軍は新しい SSBN 基地を南シナ海北部の海南島「三亜」に建設しているが、当基地の防衛と自国 SSBN 防護 (前者は米海軍 SSGN (巡航ミサイル潜水艦) からの巡航ミサイル攻撃からの防衛、後者は三亜基地外側海域で SSBN を待ち受ける米海軍 SSN による追尾の排除) のため、南シナ海における SSN による対米 SSGN/SSN 迎撃 (対潜戦) 体制の構築が必要となる。最後に JL-2 の開発の状況次第では同ミサイルの開発計画を放棄し、より高性能な JL-3 の開発と新型 SSBN の建造に着手する可能性も予想できるが、不透明な要素も多く、今後とも継続して強い関心を払う必要がある。仮にそのような体制の構築に着手するとしても 2025 年以降になる公算が高い。

攻撃型原子力潜水艦 (SSN)

中国海軍は現在 2 種類の SSN を運用中である。第一世代の「漢 (Han)」級および第二世代の「商 (Shang)」級で、「漢」級は中国海軍初の原子力潜水艦として 5 隻建造されたが現在は 3 隻のみが就役している。「漢」級の対潜戦等の作戦能力は、今日の米国や日本の潜水艦に比べ相当に劣るものと見積もられる。「商」級は冷戦後期の旧ソ連の V-III の技術導入を実施して建造されたものと言われ、2006 年と 2007 年に各 1 隻建造され就役している。1 番艦建造当時には本級の建造数は 8 隻以上という見積もりがなされたものの、2 番艦の就役 (2007 年) 以降 5 年以上にわたり後続艦の起工や進水等の情報は無い。いずれにしても中国海軍の原子力推進潜水艦、特に SSN の建造ペースは極めて遅く、技術的問題、建造造船所の建造能力、潜水艦用原子炉の製造能力のいずれか、あるいは全てに深刻な問題か制約があると目される。

SSN の所要隻数は、稼働率および教育訓練等を考慮すると、空母部隊随伴用として同部隊 1 個当たり常時 1 隻を維持するため 3 隻、南シナ海展開用 (対米 SSGN/SSN) として常時 3 隻運用体制確保のための約 8 隻、A2/AD 戦略に基づく遠距離における米艦隊要撃兵力として常時 3 隻

運用を可能とする約7隻、および2隻のインド洋展開を維持するための5隻の計23隻である。前項でみた空母建造隻数が多くなる「ケース2」では約28隻となる。これを考慮した場合対象時期の中国海軍のSSN数は、仮に「商」級を6隻建造したとしても運用所要を大きく下回る。

通常動力型潜水艦 (SS)

中国海軍の通常動力型潜水艦は弾道ミサイル実験潜水艦の「改ゴルフ」級および「清 (Qing)」級の2隻を除き、「明 (Ming)」級、「キロ」級、「宋 (Song)」級および「元 (Yuan)」級の4クラスである。「明」級は1971～2002年の間に22隻が建造され、現在も19隻が現役である。しかしこの「明」級の旧式感は否めず「元」級の建造と同期して減勢するものと見積られる。ロシア製の「キロ」級は12隻在籍するが、最初の2隻は本来ポーランドに対する輸出 (簡易) 型を中国に振り向けたもので、残る10隻が中国向けに製造されたフルスペック艦である。建造期間は1990年代後半から2000年代前半にわたっており、冷戦期のソ連海軍の通常動力型主力潜水艦であることもあり、相応の作戦能力 (対水上艦攻撃、巡航ミサイル攻撃) を有しているが、対象時期 (2020年) における老朽化は避けられない。続く「宋」級は1990年代中期から2000年代前期にかけて建造された第2世代のSSで2006年の最終艦 (13番艦) の就役をもって建造は終了した。「宋」級は第1世代の「明」級とほぼ同じサイズの水中排水量2,300トンとやや小型なため、外洋作戦能力が他級に比較し劣るとも考えられる。

第3世代で最新の「元」級は「キロ」級を模した船体形状及び水中排水量 (約3,000トン) で、現在7隻が就役し、7隻が建造中であり、最終建造数は20隻を上回るものと見積られる。「元」級の量産状況から判断すると、本級に至り、中国海軍はそれまでの多種のSS建造による「試行錯誤」段階を脱し、自らの作戦目的達成と任務遂行に必要な所要を満足することのできる潜水艦の建造に収斂するに至ったと考えられる。

その反面、最近、ロシアの最新型SS「ラダ (Lada)」級の4隻の購入が決定されるとの報道がある。いまだにロシア海軍においても評価が定まっていないラダ級の導入が、小型に過ぎた「宋」級の代替であるのか、あるいは「元」級の運用実績が完全に中国海軍の要求を満たす水準には達していないことによる後継艦という位置付けであるのかは不明であり、SSの整備に関しては質・量両面の精緻な観察が必要である。

「元」の後継艦建造に着目しつつも、対象時期の中国海軍の通常動力型潜水艦は「元」級20隻 (あるいは20隻超)、「宋」級13隻、「キロ」級12隻、計45隻体制となるであろう。以後、初期型の「キロ」級と「宋」級の退役・減勢が段階的に進むと見込まれることから、「元」級の建造ペース (約3隻/2年: 建造造船所2箇所) も考慮した場合、中国海軍はSS45隻程度の勢力を維持しながら、徐々に潜水艦部隊を「元」級 (または後継艦の級) に統一していくことが見積られる。この時点での、中国海軍のSS所要は南シナ海 (南海艦隊) 用に作戦可動艦約5隻 (所要約15隻)、東シナ海・北西太平洋 (A2/AD) 用に同約6～7隻 (所要約20隻) となるが、2025

年ころには東部インド洋展開用の SS の所要が加わることで、並びに SSN の建造がさらに遅れる場合の代替の必要性も考慮すると、SS は最低 15 隻程度不足するものと見積られる。この場合 SSN に比較し水中機動性において大きく劣る SS による SSN の本格的な代替は期待できないため、あくまでも応急的な措置の範囲に留まるものである。SSN の量産に成功した場合の中国海軍の SS 所要数は約 50 隻と推測され、これを海上自衛隊・米海軍の様に艦齢の新旧 2 タイプ（各 25 隻）あるいは同 3 タイプ（各 12～15 程度）により満足させることが妥当であり、「元」級（または後継艦の級）の建造数及び次期 SS の建造開始時期と建造数に注目していく必要がある。

(3) 駆逐艦／フリゲート艦

中国海軍は 1970 年以降、「旅大 (Luda)」級 17 隻（就役年：1971 年～91 年）、「旅滬 (Luhu)」級 2 隻（1994、96 年）、「旅海 (Luhai)」級 1 隻（1999 年）、「ソブレメンヌイ (Sovremenny)」級 4 隻（1999 年～2006 年）、「旅洋 (Luyang) I」級 2 隻（2004 年）、「旅洋 (Luyang) II」級 6 隻（2004 年～2014 年）、「旅州 (Luzhou)」級 2 隻（2006、7 年）、「旅洋 (Luyang) III」級 2 隻 [6 隻建造中 (2013 年～)] である。初の駆逐艦として量産した「旅大」級は、冷戦初期のソ練駆逐艦「コトリン」級をベースとしており、今日では性能の陳腐化が著しい。次の「旅滬」、「旅海」、「旅洋 I」、「旅州」の 4 クラスは短期間（約 10 年）の間に 2 隻ずつ建造したものであり、潜水艦と同じく水上艦兵力整備においても多艦種少数建造という試行錯誤的兵力整備を実施したと考えられる。ロシアから購入した「ソブレメンヌイ」級は国産新型駆逐艦の建造遅延に対する中国海軍の「苦し紛れ」の対策と思われ、有力艦ではあるが異質なものとなっている。米海軍のバーク級イージス駆逐艦と酷似した「旅洋 II」級の 2004 年から就役（6 隻建造）および、本級の改型である「旅洋 III」級の量産と駆逐艦建造艦種の本級への絞り込みは、潜水艦（「元」級）と同様に、ようやく中国海軍の運用要求を満足した「決定版」的駆逐艦の建造に至ったと考えられる。対象時期（2020 年）には、「旅洋 II」、「旅洋 III」級を中心とした艦隊編制になると予測される。また、「旅洋 III」級の使用実績が中国海軍を満足させる場合は、米海軍の「バーク」級 DDG（ミサイル駆逐艦）と同様、本級の建造が相当長期にわたるとともに建造隻数も多数（12～16 隻程度：建造能力を 1 隻／年と推定）となることが見積られる。

フリゲート艦も駆逐艦と同様で、建造状況は中国海軍建軍初期のフリゲート艦に対する大量所要に応えるために建造した「江滬 (Jianghu) I、II、III、IV」級 32 隻（就役時期：1970 年代～90 年代いっぱい）に始まり、「江衛 (Jiangwei) I、II」級 14 隻（就役年：1991 年～2005 年）、「江凱 (Jiangkai) I」級 2 隻（2005～6 年）、「江凱 (Jiangkai) II」級 10 隻（2006 年～、6 隻以上建造中）」と続いている。小型で多目的性・機動性に富むことから「使い勝手」が良いフリゲート艦も DD(駆逐艦)と同様に多くの艦級が建造されたが、2006 年から就役を開始した「江凱 II」級に至り、中国海軍の運用要求を満足した「決定版」的フリゲート艦に到達したと考えられ、以後「江凱 II」級に絞り込んだ量産が続いている。対象時期における中国海軍のフリゲート艦の構

成も「江凱Ⅱ」級を中心とし、艦齢の余裕のある「江衛Ⅰ、Ⅱ」級による編制になると見積もられる。

この様な駆逐艦、フリゲート艦の1タイプ集中建造体制への移行にもかかわらず、対象時期の両艦種からなる水上戦闘艦数は3個艦隊の所要は満足するものの、空母部隊、両用戦部隊及びインド洋展開部隊編制分の約16隻程度が不足することになる。このため、両艦種の建造能力の向上とともに空母整備ペースも本問題と調和のとれたものに低減させていく可能性もある。

中国海軍は2010年頃から、フリゲート艦より小型の新型コルベット「056」級の量産を開始している。最終的な整備隻数は不明であるが、現在7隻の建造が4カ所の造船所で確認されており、相当多数が建造される公算がある。この艦の主要任務や使用目的等の運用構想も不明であるが、比較的軽度の武装等も考慮した場合、南シナ海や東シナ海の緊張海域における、最近再編成された中国「海警」の後詰め兵力として、今までより大きな国家（中国海軍）プレゼンスを示す可能性もあり、そうなればわが国の対応に影響を与える。また、「056」級はナイジェリア海軍が発注したと報道されており、輸出も考慮されている。

(4) 水陸両用戦艦艇

中国海軍は約60隻の水陸両用戦艦艇（中型以上）を運用している。1980年以降就役の主要両用戦艦艇は「運輸(Yunshy)」型10隻、(就役年：2004年～)、「玉坎(Yukan)」型7隻(1980年～85年)、「玉亭(Yuting)Ⅰ、Ⅱ」型20隻(1992年～2005年)および「崑崙山(Kunlunshan)」型3隻[+建造中1隻]である。中国海軍は、両用戦艦艇自体が艦首を直接陸岸に乗り上げて（ビーチング）、艦首に設けられた揚陸用扉を開放し、車両通行用の栈橋（ランプ）を上陸海岸に下して揚陸するという、第2次大戦における米海軍の戦車揚陸艦（LST）及び中型揚陸艦（LSM）の揚陸方式を採用しており、上述の「運輸」がLSM、「玉坎」「玉亭Ⅰ、Ⅱ」はLSTに分類される。LST及びLSMは揚陸作業の効率は高いが天候の影響を受けやすいこと及びビーチングを可能とする平底・幅広船体形状のために高速航行が困難で機動性に劣るという弱点を有していた。このため米海軍では1970年代から、揚陸作業をビーチングによらず搭載中型揚陸艇および輸送ヘリコプターを使用した方式に転換し、これを可能とする搭載艇格納・発進帰艦用のドックおよび飛行甲板を装備した最大速力20ノット強のドック型強襲揚陸艦（LSD）等の建造へ移行した。中国海軍は2008年に至り初のLSD「崑崙山」級の1番艦を就役させ、同級は現在3隻が就役し1隻が建造中である。同級搭載用と見積もられるエアクッション艇「玉義(Yuyi)」型1隻が建造されたが、以後の建造が途絶えている。「玉義」型の実用化は艦載輸送ヘリコプターとともに「崑崙山」級の揚陸能力に直結する問題であり、引き続き注目する必要がある。これとは別のエアクッション型揚陸艇としてより高性能大型の「ポモルニク」級を2隻ウクライナから調達、2隻を国内でライセンス国産する計画であり、2013年4月には1番艇が中国海軍に引き渡された。本級は自律性と機動性の高い揚陸艇であり、台湾への中国本土からの直接侵攻も可能であり、上陸適地の問

題もあるが係争中の南・東シナ海案件への影響を考慮する必要がある。

中国海軍は総兵力約 1 万 2 千人と見積もられる海兵隊を有しており、現在の LSM 以上の両用戦艦艇全体の輸送能力が約 1 万人であり、不十分である。海兵隊の全兵力を一挙動で海上輸送するためには「崑崙山」級 LSD（海兵隊員約 800 人／隻）5 隻程度の増強が必要と見積もられ、これも考慮した場合、対象時期における本級の建造隻数は 10 隻程となる可能性もある。その暁には中国海軍の水陸両用戦能力は大幅に増大する。

勿論、この数字は理論上のものであり、現実には艦艇の稼働率及び海兵隊の作戦可能高練度部隊等の要素により変化するが、この隻数（10 隻）は 2020 年前後の「崑崙山」級の所要に対する一つの目安となり得る。

(5) 補給艦

中国艦艇の大型航洋補給艦は「福池（Fuchi）」級 2 隻 [建造中 2 隻]、「福清（Fuqing）」級 2 隻、「青海湖（Qinghai Hu）」等であるが、北海、東海、南海の 3 個からなる艦隊編制及び空母部隊並びに水陸両用戦部隊、そしてインド洋等の遠隔地派遣も考慮した場合、保有隻数が大幅に不足している。今後、各艦隊の垣根を超えた補給艦の機動運用体制を採るとしても、2020 年前後の補給艦所要は国内即応 2 隻（東艦隊、南海艦隊各 1 隻）、空母部隊等支援 1 隻、インド用展開兼遠隔地派遣 1 隻の可動 4 隻が最小と見積もられ、これを具現する最低整備所要隻数は 8 隻程度と考えられる。この場合、艦級は補給能力、補給装備と使用実績に優れる「福池」級で統一する可能性があるが、同級の欠点である弾薬等、非液体重量物（ドライカーゴ）補給能力等の改善が必要となる。

(6) 哨戒艦艇（ミサイル艇）

沿岸海域用の哨戒艦艇は伝統的に中国海軍が重視してきた分野・兵種で、各種哨戒艇・ミサイル艇（対艦ミサイル装備）200 隻程度の水準を維持してきた。現在はステルス性と機動性に優れたミサイル艇「紅稗（Houbei）」級の量産に着手しており、現在 60 隻以上の運用隻数が確認されている。対象時期の中国海軍の沿岸防備兵力は本級が中心になると予測されるが、運用上の問題は目標情報を得るための広域洋上哨戒監視及び対艦ミサイル攻撃に直結する敵の位置情報（ターゲットリンク情報）の収集体制である。しかし、中国海軍の本態勢及び能力、特に海軍航空部隊の広域洋上哨戒能力は大きく遅れており、中国海軍にとって、他の作戦も考慮した場合本能力の向上は焦眉の急であると思われる。

(7) 海軍航空

中国海軍航空部隊は 3 個艦隊隷下に 7 個海航師・7 個独立航空団が編制され、作戦用戦術機として陸上戦闘機「J-7、8 (E、II)」及び同戦闘爆撃機の「JH-7」（合計約 450 機）、艦上戦闘機「Su-33」24 機、艦上戦闘機「J-15」数機（合計約 30 機）、中型爆撃機「H-6 (G)」35 機、洋上広域哨戒・

情報収集用の洋上哨戒機・SIGINT機「Y-8 (X, JB)」計約 10 機、早期空中警戒機「Y-8J」5 機および飛行艇「SH-5」4 機等を保有している。回転翼機は、捜索救難ヘリコプター「Z-8」17 機及び対潜ヘリコプター「Z-9C」11 機、対潜ヘリコプター「Ka-28」約 10 機（固定翼機約 530 機、回転翼機約 40 機）を運用している。

対象時期の中国海軍航空を予測する時、現在極めて整備が遅れている空母搭載航空団用の艦上戦闘機、攻撃機および早期警戒機、並びに広域洋上監視偵察用の長距離洋上哨戒機の整備体制の進捗が鍵となる。この分野は実質的には、ほとんど「ゼロ」からの出発であり、所要の作戦能力を有する各種航空機の開発と所要数製造の可否が、同時期の中国海軍作戦能力を直接左右する。また、空母および両用戦部隊の直衛となり、空母等主要艦艇防護能力に直結する水上艦の対潜能力向上の鍵となる艦載対潜ヘリコプターも、駆逐艦・フリゲート艦の整備に見合った増強が必須であり、この点にも着目する必要がある。

海洋安全保障と平時の自衛権
～安全保障戦略と次期防衛大綱への提言～

2013年11月発行
発行者 公益財団法人 東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3F
Tel 03-6229-5504 (広報渉外) Fax 03-6229-5508
E-mail info@tkfd.or.jp URL <http://www.tokyofoundation.org>

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は本書が出典であることを必ず明記してください。
東京財団は、日本財団および競艇業界の総意のもと、競艇事業の収益金から出捐を得て設立された公益財団法人です。

公益財団法人 東京財団 | 政策をつくる・人を育てる・社会を変える

〒107-0052 東京都港区赤坂1-2-2 日本財団ビル3階 | tel. 03-6229-5504 fax. 03-6229-5508 E-mail: info@tkfd.or.jp