

第11章 日米韓シナリオ 防衛面での対応と提言 —日本の対応を中心として—

金田 秀昭

本稿では、朝鮮半島の日米韓シナリオ・プランニングで示された北朝鮮を巡る「趨勢と衝撃」に関する分析（阿久津報告）を踏まえ、近未来（2015年～2018年）における日本を中心とした防衛面（防衛力による警備を含む）での対応（抑止・対処）を検討する。

1. 関連する国内外情勢

まず、半島問題を巡る主要なアクターである北朝鮮、中国、韓国、米国及びロシアの情勢を概観し、次いでわが国の国内情勢について主要点を分析する。

(1) 半島問題を巡る地域情勢

2013年末、金正恩の叔父で、金正恩体制のナンバー2として同体制を支えてきたと目されていた張成沢が、国家転覆画策の罪で処刑された後、北朝鮮ウォッチャーの大方の見方は、「（経済建設と核武力建設の）新たな並進路線」政策を謳いつつ、今後、金正恩の一手に権力が集中して金正恩体制がより硬化し、政治、軍事面で強硬な路線をとるのではないかと危惧されるという点に収斂されていた。1年余が経過した現在、危惧されていた通り、金正恩の絶対的な指導の下、北朝鮮は今後益々、「軍事と民生」の境界線をあいまいにして「並進路線」を正当化しつつ、実情としては、核兵器システム（核兵器・弾道ミサイル）の歯止めない増強など、国家的に選択された特定の軍事科学技術に集中して、その限られた国力を指向することになると考えられる。

北朝鮮の命運の鍵を握る中国の習政権は、中朝間の太いパイプとなっていた張成沢を失い、今なお次に打つべき有効な方策を見出し得ていないような気配であり、中朝間の政治的停滞は、6者協議や、中朝、米朝、南北、日朝などの2国間協議にも悪影響を与えている。

韓国の朴政権も、こういった事態の突然の展開を予期していたわけではなく、北朝鮮側の不測な攻勢に備えての体制はとっているとしているが、北朝鮮側の出方を十分に読み切っているとは思えず、全般的に対朝政策は停滞している。また反日政策を基調とする政権の姿勢を反映し、対朝政策にかかる日本との協力に関しても極めて消極的である。

米国のオバマ政権は、2012年の新国防戦略指針において、アジア太平洋地域に戦略重点（ピボット）を転換するとした新政策を打ち出しつつも、同時に向こう10年間で約4,500億ドルを削減するという国防費大幅削減の決定を行った。更に、2013年10月の政府機関の一時閉鎖と、アジア歴訪やAPEC等国際会議への参加中止などの迷走ぶりにより、外交、内政共にオバマ政権の政治的な指導力不足が明白となり、それに連れ新国防戦略指針に基づくアジア重視構想の停滞は顕著となってきている。このことは、米朝関係への対応にも影響し、張成沢処刑と言う重大局面においてすら、格別の効果的対策が取られた形跡は無く、アジア外交についての無策ぶりが目立っている。

ロシアのプーチン政権は、ウクライナ問題を契機として対米強硬姿勢を貫いており、半島問題の政策プライオリティは低く、6者協議などの多国間協議には極めて消極的である。

(2) 半島問題を巡る国内情勢

安倍首相は、第2次政権発足直後から、「日本（の防衛）を取り戻す」とのキャッチフレーズの下、わが国の安全保障・防衛の根本的見直しを行うべく、次々と手を打ってきた。

2013年12月には、安全保障・防衛政策文書の最上位に位置づけるべき「国家安全保障戦略」を始めて採択し、同時に新たな「防衛計画の大綱（防衛大綱）」及び「中期防衛力整備計画（中期防）」を策定した。その直前の臨時国会では、日本版国家安全保障会議（JNSC）の設置、及びこの前提となる特定秘密保護法を成立させた。

2013年9月には、安倍首相の指示により有識者懇談会（「安保法制懇」）の議論を再興させ、集団的自衛権等の憲法解釈見直しに関する検討を本格的に再始動させた。2014年5月、安保法制懇による答申を受け、自公による与党協議を経て、7月には集団的自衛権の限定的な行使の容認を含む形で、「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備（新安保法制）」に関する閣議決定を行い、2015年春の通常国会での法案成立を目指している。また日米外務・防衛閣僚による安全保障協議委員会（いわゆる「2+2」）において、1997年に改訂された日米防衛協力指針（ガイドライン）について、集団的自衛権の限定的な行使を取り込む形で、再改訂することで合意した。

「国家安全保障戦略」、「防衛大綱」、「中期防」、そして「新安保法制」や「ガイドライン」のどれ一つを取ってみても、近未来を見通したわが国の安全保障や防衛政策の方向性に大きな影響を与えることとなる。それらに共通するのは、「国家安全保障戦略」で示された安倍首相主導の国家理念である「国際協調主義に基づく積極的平和主義」にあり、今後の朝鮮半島情勢の変化への国としての対応に際しても、JNSCを中心として策定される各種政策の立案上の基準になっていくものと考えられる。

2014年に入ってから、日朝関係には変化が現れ、日朝拉致協議の進展について期待されたものの、現在では停滞している状況にある。2014年12月、安倍首相は衆議院を解散し総選挙に打って出た結果、自公の与党は大勝し、今後数年間は、安定的な政権運営が可能となった。恐らく2016年と2019年の参議院選での勝利により、憲法改正発議の要件となる両院3分の2議席の確保を念頭に、16年の参院選前後から憲法改正への着実な足跡を踏んでいく考えではないかと思われる。そういった中、2015年になって、いわゆる「イスラム国」による日本人2名の人質殺害事件が生起したが、この政治的難局を何とか乗り切ったことも、確固たる安定的政治基盤が構築されている証左ともなっていると目される。

2. 近未来に想定される衝撃シナリオと防衛面で採るべき対応

近未来において想定される朝鮮半島を巡る衝撃シナリオとしては、本プロジェクトの阿久津報告で示された7例のうち、烈度が低く、わが国の防衛面での対応を必要としないか、極めて限定的であると見積もられるシナリオ4例（E-1～E-4：拉致・核・ミサイル問題等の進捗の不一致等、南北緊張緩和、米中協調による対北朝鮮対処、北朝鮮の対米軟化）は捨象することとし、烈度が高く、わが国の防衛面での具体的対応が必要となると見積もられるシナリオ3例、即ち、E-5：北朝鮮の体制崩壊（無政府状態・指導者交代）、E-6：北朝鮮の核・ミサイル能力におけるブレイクスルー（核抑止力完成）およびE-7：現体制下の南侵について検討する。

その上で、このシナリオ3例に対し、わが国が防衛面（防衛力による警備を含む）で採

るべき対応としては、間もなく国会での審議が始まる「新安保法制」において、懸案となっていた防衛面でのシームレスな対応を可能とするための必要な権限が自衛隊に付与され、これに伴う自衛隊の態勢が整備されることを織り込んだ形で、わが国の近未来における防衛法制上の事態対処に区分し、O-1：警備事態対処（重要影響事態や防衛事態に至らない警備上の事態への対応で、「新安保法制」に基づく新たな対処を含む）、O-2：重要影響事態対処（周辺事態に代わる日本の平和と安全に重要な影響を与えるが防衛事態には至らない「重要影響事態」への対応）、O-3：防衛事態対処（限定的な集団的自衛権行使の新3要件を充足する「存立危機事態」への対応）、O-4：防衛事態対処（個別的自衛権の行使の3要件を充足する武力攻撃事態への対応）およびO-5：集団安全保障事態対処（国連決議に基づく朝鮮国連軍への施設提供または同決議に基づき多国籍軍が編成された場合に実施する後方支援等）について、それぞれ検討する。

この場合、日本の対応としては、独力での対処のほか、同盟国米国、韓国およびその他の国との防衛面の協力も併せて検討する。

（1）E-5：北朝鮮の体制崩壊（無政府状態・指導者交代）シナリオへの対応

北朝鮮の体制崩壊が現実の問題として生じた場合、可能性が高いと思われるシナリオは、過渡的にせよ北朝鮮が無政府状態となるか、あるいは尋常でない形で指導者が交代し、極めて不安定な政治状況が現出するという形をとると予想される。

この場合、北朝鮮の軍部の動向は予測しがたいものがあるが、統制力を失った軍事力が、全体となって、あるいは一部にせよ日本に対して通常兵器を使用した各種の軍事挑発を仕掛けてくる可能性があると考えねばならない（この内、核兵器を用いた威嚇や模擬攻撃に関しては、E-6において検討する）。

ア．O-5-1：警備事態対処

E-5シナリオが生起する兆候を得た場合は、遅滞なく、朝鮮半島や日本国内を中心とする国内外の治安・軍事動静を注視するために、朝鮮半島方面に重点を置きつつ、自衛隊が平素実施しているISR態勢をより強化し、警察や海保などとの連携を高め、日本周辺を含めた海空域に厳格な警備態勢をとることとなる。

この際、韓国への小規模な軍事挑発活動があり、わが国の警備にも波及する恐れがある場合、あるいは日本領域や周辺海空域での軍事挑発活動があった場合において、警察や海保の能力を超える事態に際しては、日本政府の決定に従い、自衛隊は「新安保法制」に基づき、幾つかの警備面での活動により対処することとなる。

自衛隊による具体的な警備活動としては、警察、海保等関連機関と連携しつつ、核兵器システムに関する北朝鮮の管理体制が不全となることを想定した対ミサイル攻撃対処（弾道ミサイル等に対する破壊措置や国内の原子炉警護出動）、北朝鮮各軍や特殊部隊による対日破壊活動対処（対武装船舶やテロ・ゲリコマ対処のための海上警備行動、治安出動、警護出動）、機雷掃海（海上警備行動、機雷等の除去）、航空・海上交通路保護（対領空侵犯措置、海上警備行動）といった事態である。これらについて、基本的には、対処に関する法制面での整備は既に行われており、自衛隊はそれぞれ括弧内に示した行動により必要な権限を付与され、対処することになる。これら行動に必要となる諸権限は「新安保法制」

において、シームレスかつ実効的な事態対処行動をとり得るよう適正な形で見直され、強化されることが期待される。

一方、韓国や北朝鮮を含む日本領域外での日本人・財産等への挑発活動があった場合には、相手国の了解を前提として、陸上輸送を含む邦人救出活動や要請による外国民間人や難民の救出活動（在外邦人等の輸送）を行うこととなるが、これらについては、上述したように自衛隊の活動の根拠となる法制面の整備も一応はなされている。しかし事態の推移にもよるが、北朝鮮国内での事態発生に際しては、同国の了解をとりつけることは極めて困難が予想され、また、現状の日韓関係に鑑みれば、韓国内での事態発生に際しての、同国国内での自衛隊の活動に対する韓国政府の協力取り付けについても、相当な困難が伴うことが予想される。これらの場合は、国連や赤十字などの国際機関、北朝鮮あるいは韓国に対して影響力を有する第3国（米国や状況によっては中国等）の協力が必要となることが予想される。例えば、韓国領域内での邦人・外国民間人輸送、難民救出活動に際し、自衛艦や自衛隊機の領域内乗り入れが必要となった場合において、韓国政府がこれを拒否した場合は、米国等に肩代わりを要請することとし、代わりに日本は、同国領域外での活動支援（護衛等）を行う一方、邦人に加え、米国人を含む外国民間人や難民の国内受け入れ態勢を、十分に整備しておくといった措置が必要となる。

一方、北朝鮮は、サイバー戦に関し力を入れ、侮れないサイバー攻撃能力を有していると考えられている。対する日本のサイバー防御能力は、官民共に相当な努力を払いつつあるものの、現状十分な域に達しているとは言えず、取り分け、情報通信システムの安全性向上、防護システムの整備、関連法制や規則類の整備・充実、要員の育成、日米・官民情報共有の推進などが喫緊の課題となっている。

更に国内的には、警備事態対処を実効化するため、「非常事態（宣言）法」を整備し、必要な限度において、日本国民の基本的な人権を一部制限することもあり得る緊急規制が実施できる体制をとらねばならない。また混乱が収束した後の北朝鮮での国際救援活動として国連等から要請があった場合は、北朝鮮の受け入れ同意を前提とした人道的な救援活動（国緊法、PKO法）を行うこととなる。

イ. O-5-2：重要影響事態対処

朝鮮半島事態が悪化し、日本政府により重要影響事態と認定され、改訂ガイドラインに基づく米軍からの協力要請があった場合は、前項のO-5-1に加え、日本は重要影響事態法及び改訂船舶検査活動法（船舶検査法）を適用し、日本を後拠地として活動する米軍への、後方地域支援を主体とした支援活動を行うこととなる。

重要影響事態法では、従来の周辺事態安全確保法では曖昧となっていた「周辺事態」の地域概念を撤廃することとなる。また後方地域支援活動の活動地域や支援活動の内容自体にも大きな制約が設けられていたが、今般の法改正により、「現に戦闘が行われている地域を除く地域」での支援活動が可能となり、また日本国内基地から出動する米軍等への弾薬・燃料等の直接補給も可能となる。一方、船舶検査法では、当該船舶の旗国の了解を得なければ、立ち入り検査ができないといった実効性を欠く制約が改訂法では除かれることにより、権限が強化され、実効的な対応が可能となる。また在日米軍等の警備重点地域や施設の警備や警護・治安出動による対応が強化される。

一方、現状の日韓関係からして、近未来においても、韓国からの防衛協力要請があると想定し難いが、日本からのISR情報の一方的提供や米軍経由での提供などは、自主的な形をとるにせよ、実行すべきと考える。また、国連や米国を通じての後方支援要請（物品の調達）などがあった場合の国連や米軍を介しての協力も、実行（日韓有事ACSAの緊急締結等）すべきと考える。

ウ．O-5-3：防衛事態対処（限定的な集団的自衛権の行使：存立危機事態）

朝鮮半島における事態が緊迫し、限定的な集団的自衛権の行使の第一要件（わが国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これによりわが国の存立が脅かされ、国民の生命、自由および幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険があること）を満たす存立危機事態発生が見積もられる場合において、日本政府が、「新安保法制」に基づく新たな法体系により、限定的な集団的自衛権の行使が不可避であると判断した場合は、第3国の領域（領土、領海、領空）外での米国防衛に必要な限度での防衛活動を念頭に置いた防衛出動待機（存立危機事態）を下令することになる。

これは北朝鮮による対韓武力攻撃が緊迫してはいるが、対日武力攻撃の蓋然性は小さいと見積もられる事態であり、米国からの要請があれば、改訂ガイドラインに基づき、米軍の護衛など必要な協力措置をとるための防衛出動待機（存立危機事態）を下令することとなる。また、在日米軍基地・施設等（米軍艦船を含む）への日本国内外からの攻撃が緊迫し、あるいはグアム島など近隣の米国領域への攻撃事態が緊迫した状況下における対応も考えられる。

エ．O-5-4：防衛事態対処（個別的自衛権の行使：武力攻撃事態）

朝鮮半島における事態が緊迫し、個別的自衛権の行使の第一要件（わが国への急迫不正な武力攻撃の発生）を満たす事態発生が見積もられる場合において、日本政府が、「新安保法制」に基づく新たな法体系により、個別的自衛権の行使が不可避であると判断した場合は、第3国の領域（領土、領海、領空）外での自国防衛に必要な限度での防衛活動を念頭に置いた防衛出動待機（武力攻撃事態）を下令することとなる。

また日米防衛協力が想定される場合は、改訂ガイドラインに基づき、防衛出動待機（武力攻撃事態）に則した措置がとられることとなる。

オ．O-5-5：集団安全保障事態対処（朝鮮国連軍または多国籍軍）

国連の集団安全保障に準拠する措置として、朝鮮半島事態収拾のための朝鮮国連軍や、国連決議を根拠とする多国籍軍への参加が求められた場合、日本政府としては、限定的な集団的自衛権の行使の新3要件との法的整合性を考慮しつつ、個別に検討し、対応することとなる。いずれにせよ、第3国領域での防衛活動は一切行わないことが原則となる。

米国や韓国以外の外国が、朝鮮半島における事態の緊迫化に際して何らかの形で軍事活動を行う場合の協力のあり方としては、朝鮮国連軍や多国籍軍支援のための活動が考えられるが、朝鮮国連軍に対しては、国連軍地位協定により、派遣国（米英仏加豪など）の要請があれば協議し、特段の不都合が無ければ、日本にある7つの在日米軍施設・区域の使用を認め、支援活動を行うこととなろう。また多国籍軍が編成された場合は、参加国との

事前の協議を前提として、朝鮮国連軍に準じた支援活動を行うこととなる。

(2) E-6：核・ミサイル能力ブレイクスルー（一定の核抑止力保有）シナリオへの対応

「核兵器開発」については、北朝鮮の選択肢として、核爆弾の製造実験のほか、核弾頭化試験およびダーティボムの開発などを想定しておく必要がある。

一方、「弾道ミサイル開発」については、北朝鮮の選択肢として、弾道ミサイルの開発試験のほか、衛星の打ち上げにかこつけた長距離弾道ミサイル実験、巡航ミサイルの開発試験、各種ミサイルの実戦化試験などを想定しておく必要がある。

これらに加え、北朝鮮が核兵器システムを用いた威嚇等（威嚇又は模擬攻撃）を仕掛けてくる可能性も想定しておく必要がある。

ア．O-6-1：警備事態対処

少数といえども、現に核兵器システム保有の兆候を示し、または核兵器システムを用いた威嚇等の動きを示した場合は、O-5-1に準じた警備態勢をとることに加えて、常続的かつ緊密な日米BMD対処体制の構築が緊要となる。そのためには、特に北朝鮮による核兵器システムを用いた威嚇等を抑止するための、国内原子炉の厳重な警護を含むBMD即応体制の確立、また出来れば韓国も引き入れた形での日米韓3国BMD協力体制の構築も必要となる。また警備重点地域・施設での警護出動を下令する必要も生じよう。

イ．O-6-2：重要影響事態対処

北朝鮮による米韓両国への核兵器システムを用いた威嚇等の兆候があり、「新安保法制」により重要影響事態と認定され、改訂ガイドラインに基づく米軍からの協力要請があった場合は、O-5-1に加え、日本は重要影響事態法及び船舶検査法を適用し、日本を後拠地として活動する米軍への、後方地域支援を主体とした支援活動をO-5-2に準じて行うこととなる。これに加え、PSI（大量破壊兵器等の拡散防止構想）活動の実効化、法制化が必要となる。

ウ．O-6-3：防衛事態対処（限定的な集団的自衛権の行使：存立危機事態）

北朝鮮による米韓両国への核兵器システムを用いた威嚇等が緊迫してはいるが、対日武力攻撃の蓋然性は小さいと見積もられる事態において、「新安保法制」に基づき、日本政府が限定的な集団的自衛権の行使が不可避であると判断した場合は、O-5-3に準じて、BMD抑止・対処態勢をより強化する一方、改訂ガイドラインに基づき、米国からの要請があれば、第3国の領域（領土、領海、領空）外で、出動する米軍の護衛など、米国防衛に必要な限度での防衛活動を念頭に置いた協力措置をとるための防衛出動待機（存立危機事態）を下令することとなる。

この場合、在日米軍基地・施設等（米軍艦船を含む）への日本国内外からの攻撃が緊迫し、あるいはグアム島など近隣の米国領域への攻撃事態も緊迫した状況下における対応も考慮する必要がある。

エ. O-6-4：防衛事態対処（個別的自衛権の行使：武力攻撃事態）

北朝鮮によるわが国への核兵器システムを用いた威嚇等が緊迫しており、対日武力攻撃の蓋然性が大きいと見積もられる事態において、「新安保法制」に基づき、日本政府が個別的自衛権の行使が不可避であると判断した場合は、O-5-4に準じて、BMD抑止・対処態勢を万全にするなど、日本防衛を念頭に置いた必要な措置をとるための防衛出動待機（武力攻撃事態）を下令することとなる。

日米防衛協力が想定される場合は、改訂ガイドラインに基づき、第3国の領域（領土、領海、領空）外で、BMD任務で出動する米軍の護衛など、米国防衛に必要な限度での防衛活動を行う。この際、在日米軍基地・施設等（米軍艦船を含む）への日本国内外からの攻撃が緊迫し、あるいはグアム島など近隣の米国領域への攻撃事態も緊迫した状況下における対応も考慮する必要がある。

オ. O-6-5：集団安全保障事態対処（朝鮮国連軍または多国籍軍）

北朝鮮による米韓両国への核兵器システムを用いた威嚇等が緊迫してはいるが、対日武力攻撃の蓋然性は小さいと見積もられる事態において、国連の集団安全保障に準拠する措置として、朝鮮半島事態収拾のための朝鮮国連軍や、国連決議を根拠とする多国籍軍への参加が求められた場合、日本政府としては、限定的な集団的自衛権の行使の新3要件との法的整合性を考慮しつつ、個別に検討することとなる。いずれにせよ、第3国領域での防衛活動は一切行わないことが原則となる。

具体的な活動はO-5-5に準ずるが、これに加え、日本国内および朝鮮半島周辺で活動する米韓以外の外国部隊へのBMD抑止・対処態勢を可能な限り構築する必要がある。

(3) E-7：南侵シナリオへの対応

現体制下、北朝鮮が如何なる合理性を持って南侵を選択するかは、他国からは全く想像できず、北朝鮮の南侵シナリオが生起する蓋然性は極めて低いものと見積もられるが、本プロジェクトの趣旨である半島事態における最大の「衝撃」を見ていく上では、論理的に欠かせないシナリオである。

ア. O-7-1：警備事態対処

北朝鮮の南侵が生起する兆候を得るか、現実に生起した場合であるものの、「新安保法制」に基づく重大事態対処、防衛事態対処（限定的な集団的自衛権の行使：存立危機事態および個別的自衛権の行使：武力攻撃事態）および集団安全保障事態対処（朝鮮国連軍または多国籍軍）の発令には至らない場合の対処であり、遅滞なく、朝鮮半島や日本国内を中心とする国内外の治安・軍事動静を厳格に注視するため、自衛隊によるISR態勢を更に強化し、警察や海保などとの連携を極度に高め、朝鮮半島方面に重点を置きつつ、日本周辺を含めた海空域において、O-6-1に比して極めて厳格な警備態勢をとることとなる。

イ. O-7-2：重要影響事態対処

「新安保法制」に基づき重大事態と認定された場合の対処であり、O-6-2に準ずるが、在日米軍等警備重点地域・施設での警護や治安維持のため、要すれば警護出動または治安

出動を発令する。

ウ. O-7-3：防衛事態対処（限定的な集団的自衛権の行使：存立危機事態）

北朝鮮の南侵が切迫しているか、現実には生じたものの、対日武力攻撃の蓋然性は小さいと見積もられる事態において、「新安保法制」に基づき、日本政府が限定的な集団的自衛権の行使を決定した場合は、改訂ガイドラインに基づき、米国からの要請があれば、第3国の領域（領土、領海、領空）外において、出動する米軍の護衛など、米国防衛に必要な限度での防衛活動を行うために、防衛出動（存立危機事態）を下令することとなる。

この際、北朝鮮の核兵器システムにより、在日米軍基地・施設等（米軍艦船を含む）への日本国内外からの攻撃が切迫し、あるいはグアム島など近隣の米国領域への攻撃事態も切迫した状況下における BMD 抑止・対処を万全にする必要がある。

エ. O-7-4：防衛事態対処（個別的自衛権の行使：武力攻撃事態）

北朝鮮の南侵が切迫しているか、現実には生起し、対日武力攻撃の蓋然性が大きいと見積もられる事態において、「新安保法制」に基づき、日本政府が個別的自衛権の行使を決定した場合は、日本防衛を念頭に置いた必要な措置をとるため、防衛出動（武力攻撃事態）を下令することとなる。

この場合、南侵の状況により、日本政府が限定的な集団的自衛権の行使を併せて決定した場合は、事態の推移に注視しつつ、個別的自衛権の行使に支障を及ぼさない範囲で、O-7-3 に準じた対応をとることとなる。

オ. O-7-5：集団安全保障事態対処（朝鮮国連軍または多国籍軍）

北朝鮮の南侵が切迫しているか、現実には生じたものの、対日武力攻撃の蓋然性は小さいと見積もられる事態において、国連の集団安全保障に準拠する措置として、朝鮮半島事態收拾のための朝鮮国連軍や、国連決議を根拠とする多国籍軍への参加が求められた場合、日本政府としては、「新安保法制」に基づき、集団安全保障に参加する各種要件との法的整合性を考慮しつつ、個別に検討することとなる。いずれにせよ、第3国領域での防衛活動は一切行わないことが基本原則となる。

具体的な活動は、O-6-5 に準ずるが、これに加え、日本国内および朝鮮半島周辺で活動する米韓以外の外国部隊への BMD 抑止・対処態勢を可能な限り構築する必要がある。

3. 日本の課題

(1) 安保・防衛に関する法制・政策・運用

朝鮮半島の「衝撃」シナリオが生起する場合に、日本が直面する安保・防衛上の課題について、法制面、政策面および運用面に分けて検討する。

法制面について言えば、既に随所で述べてきたように、「新安保法制」が2015年の通常国会での審議を経て順調に成立すれば、大きな前進が図れることとなる。新たな法整備や既存法の改正が適正に行われ、平時から有事に至る各種事態への自衛隊などによるシームレスな対応が可能となり、必要な実行権限が与えられることが期待される。

他方、今までの「新安保法制」を巡る自公両党や国会での集中審議などでは、十分に議

論されておらず、今後の法整備を巡る議論で見落としはならない点も幾つかある。例えば、既に述べたとおり、国内治安上必要となった場合に、国民の基本的な人権を一部制限するための「非常事態（宣言）」を發布し、国内警備上の確固たる措置がとれるようにすることは重要である。また航空交通路を保護するための活動根拠として、現状の法執行措置としての対領空侵犯措置では対処困難となった場合に備え、新たな自衛隊任務として、航空警備行動（仮称）の制定、あるいは対領空強制措置の設定も必要となる。この種の措置は、潜航潜水艦の領海侵犯対処としての浮上強制措置等の設定としても必要となる。

一方「新安保法制」により、形式的には法制面の整備が行われることとなるが、実際の適用に当たっては、自衛隊の活動に対する ROE（部隊行動基準）の設定など、細部が十分に詰められていないケースが殆どであると見込まれる。そのため、国家安全保障会議（JNSC）が主体となり、関係省庁が参集して、およそ考えられるべき事態を取り込んだシミュレーションを行って問題点を抽出し、要すれば、更なる法改正や ROE の（再）設定を含む措置を行う必要がある。また、その他の省庁や地方自治体、公共機関等との協力が必要となる場合は、シミュレーションの結果を踏まえ、JNSC による全般的な指導、監督がなされることとなる。

政策面について言えば、安倍政権は「国際協調主義に基づく積極的平和主義」を標榜し、地域や世界の平和を創造、維持するために積極的に貢献する国家として、名実ともに脱皮を図るため、限定的にせよ集団的自衛権の行使の容認に踏み出したわけであるが、更に一歩進めて、真の抑止力を保持するための支障となっている「専守防衛」政策を見直し、敵の攻撃策源地制圧能力保持を含む「積極防衛」政策への転換を図る必要がある。他方、国際社会に不要な誤解を与えないよう日米両首脳による「日米共同宣言」などにおいて、その意図を内外に宣明すべきである。また国家安全保障の最上位文書となる「国家安全保障戦略」や改訂ガイドラインなどに、この点を明記すべきである。更にそういった作業を踏まえながら、後述する「日米同盟戦略」や「国家防衛戦略」の策定を考慮していくべきである。

運用面では、JNSC の国家安全保障の司令塔としての機能全幅発揮、核兵器システムや巡航ミサイルの開発、製造、保管、運搬、弾頭化技術、実戦化へのプロセス運用ドクトリンなどに関する知見の保有や人材の育成、ISR の強化（監視衛星、UAV、HUMINT など）、陸上を含む各種母体から発射される弾道・巡航ミサイルを含む同時飽和攻撃や同時複数個所攻撃などへの対応能力強化（IAMD：Integrated Air and Missile Defense）、自衛官の法執行権限の強化（法務自衛官に司法警察官としての権限を大幅に付与）、船舶検査活動の能力向上（警察・税関・海保・海自の連携・検査能力強化）などが必要となる。更に、国民保護法に基づく地域住民への緊急時対処要領の普及、必要な対策の整備、避難してきた邦人・外国人・難民の第一次受け入れ拠点の整備（対馬など）といった喫緊の課題への緊急の検討が必要となる。

一方、防衛力については、ISR 能力強化のための防衛偵察衛星、UAV など自律的無人ヴィークル、人的情報収集（HUMINT）の保有、強化が必要となる。この分野の能力は、既述の敵の攻撃策源地制圧能力と関連する。

また、日本の ISR 能力を補完するために、日米情報共有の強化が必要となり、このためには、特定秘密保護法案を基準としつつ、ガイドラインの改訂作業に反映していかねば

ならない。一方、わが国自身による PSI について、法的措置を含めて実効性を強化するとともに、ASEAN 諸国などへの PSI に関する CBM（能力構築）協力を強化し、更にイラン、パキスタンなど、北朝鮮の軍事協力国と目される国家との安保交流も徐々に活発化させ、これら諸国に対しても、対北朝鮮禁輸措置等の懲慥を図っていく必要がある。

また、緊急時や有事における国民保護体制の実効性を向上させるため、現行態勢下、住民への警戒情報提供や避難訓練を始め、各種訓練の実施を普及させる努力を払うとともに、国民保護法など関連法制の改正を図るなど、事態に対する国民の関心を高め、啓発していくことが重要となる。

また北朝鮮によるその他の軍事挑発に適切に対応するため、前述した IAMD の導入や敵の攻撃策源地制圧のための自律偵察・攻撃兼備の UAV や対地巡航ミサイルの導入、周辺海域における海空警備を完遂するための近代的な戦闘機、護衛艦、掃海艦、掃海ヘリ、UVV、邦人救出活動のための大型両用機動艦などの整備に加え、全般的な海上・航空優勢を確保するための海空部隊の増勢、近代化、サイバー妨害に対する有効な能力構築が必要となる。

（2）同盟国米国をはじめとする諸外国との関係

日米関係に関しては、まず「日米同盟戦略」の策定が緊要である。今般改訂されるガイドラインの「平素から行う協力」の中で、第一に「日米同盟戦略」の策定や随時更新のための継続共同作業を明確に規定すべきである。「日米同盟戦略」という文書が、今まで存在していなかったこと自体が問題であるが、現実の策定作業には膨大なエネルギーを必要とすることや、わが国において集団的自衛権の行使が一切禁止され、また「国家安全保障戦略」も策定されていなかったことを考えれば、ある意味で当然の結果とも言える。しかし安倍政権により JNSC が設置され、「国家安全保障戦略」が示されるとともに、限定的ながらも集団的自衛権行使容認への道筋が開かれたことにより、始めて「日米同盟戦略」の策定が可能となったとも言える。

日米同盟関係としては、次に本シナリオへの対応を含め、平素からのより緊密な共同防衛体制の構築を目指すべきである。そのためには、現行のガイドラインで設置された二つのメカニズムを発展させ、活性化すべきである。包括的なメカニズムは、わが国に対する武力攻撃や重大事態に円滑かつ効果的に対応できるよう、共同作戦計画や相互協力計画についての検討などの共同作業を行うものであり、調整メカニズムは、わが国に対する武力攻撃や重大事態に際して両国が行うそれぞれの活動の調整を図るため、平素から構築しておくものである。その上で、緊密な政策協議を制度化し、日米相互の多層的かつ定常的な幕僚交換や 24 時間態勢の日米防衛共同調整所の設置（常設）などを進め、現行の共同作戦計画や相互協力計画の改訂や、内容の充実などを行うべきである。今般の改訂で、同盟調整メカニズムが平素から設置されることとなったことは喜ばしい。

日韓関係に関しては、現下の政治的関係を考慮すると、本シナリオへの対応に際しての緊密な協力は極めて困難と言わざるを得ない。日本としては、韓国との政治・歴史問題は棚上げにして、両国に共通する喫緊の安全保障課題として本シナリオを捉えるよう韓国側に促し、実務優先により北朝鮮事態に特定した軍事・人道協力合意への努力を進める必要がある。当面、日韓直接協議が困難であれば、共通の同盟国である米国による仲介により

緊密な協議を重ね、3国として共同歩調をとることも有用である。

また日中関係の回復と日ロ関係の進展を図り、中国やロシアも巻き込んだ形で5者協議を進めていくことも有用である。

日朝関係については、可能な限り、日本独自、日韓、日米の対朝情報収集体制を強化する一方、日朝関係のパイプ作りを作為して、拉致問題を含め対応すべきである。

その他の国との関係においては、まずは、JNSCを中心として朝鮮国連軍派遣国との実務的軍事協力（緊急時 ACSA、包括合意など）に関する対応方針を事前にまとめ、事態の進展に応じて何時でも対応できる体制をとっておく必要がある。またアジア太平洋、インド洋、オセアニアなどで、共通の価値観を有する豪州、インド、ASEAN 諸国などの海洋国家との、日米を主軸とした広域の海洋安全保障協盟（Maritime Security Coalition）を構築して、北朝鮮の核兵器システムに対する PSI 協力など、平素からの有志連合的な協力活動を推進し、地域の海洋安全保障を揺るぎないものにしておく必要がある。