

## 第4章 伝統的安全保障

道下 徳成

### 1. これまでの経緯

#### (1) 冷戦期の役割と日本の比較優位

冷戦期における日本の安全保障については、しばしば、日本は米国の庇護の下にあり、安全保障上の役割を殆ど担っていなかったとの論調が見受けられる。しかし実際には、日本は西側陣営において、共産圏封じ込めという世界戦略の一翼を担うという役割を果たしていた。具体的には、冷戦期にソ連がいわゆる「海洋拒否能力」を強化したため、これに対処することを目的として、日本は米国との共同戦略に基づいて、有事の際の三海峡（宗谷海峡、津軽海峡、対馬海峡）封鎖とシーレーン防衛を役割とし、対潜水艦戦(ASW)、洋上防空、機雷戦などの能力を強化し、その訓練を行っていたのである。

#### (2) 冷戦後の役割と日本の比較優位

冷戦後、対ソ海洋戦略が終了すると、米国は日本が安全保障上新たな役割を担うことを期待するようになった。これを受けて日本は、1991年に国際平和協力法を成立させ、湾岸戦争後のペルシャ湾に掃海艇ミッションを派遣したほか、冷戦後の国際社会が直面した内戦や人道的危機などの低烈度の問題の解決に貢献するため、国際緊急援助隊派遣法を積極的に運用して陸上自衛隊をカンボジア、東チモール、モザンビーク、ルワンダ、ゴラン高原などに派遣した。さらに2001年の9/11同時多発テロを受けて、アフガニスタンにおける「不朽の自由作戦」を支援するため、2010年1月まで約8年間に亘りインド洋において海上自衛隊による外国艦船への給油活動を行ったほか、2004年より陸上自衛隊及び航空自衛隊をイラクに派遣し、同国の復興支援活動に従事した（陸上自衛隊は2006年7月まで、航空自衛隊は2008年12月まで）。

一方、こうしたグローバルな活動では憲法上の制約などから活動内容が限定されるのであり、日本の軍事力の比較優位は依然として冷戦期に行っていたような海洋戦略にあると言える。現在中国が強化しているいわゆる「アクセス拒否能力」は、冷戦期のソ連による海洋拒否能力とほぼ同じ概念であり、冷戦期に日米が取った戦略が再び有用になる可能性が高まっている。その場合、日本の役割も、台湾、南西諸島付近での中国海軍の活動阻止など、有事の際に中国海軍の進出を洋上で阻止するものになる可能性が高い。

## 2. 2030年までの国際社会における安全保障上の脅威

### （1）安全保障上の観点からの新たな国際秩序の特徴

多元的な国際秩序：2030年までの国際社会においては、米国の力が相対的に低下し、中国やインド、ブラジル、インドネシアなどが大国として台頭することにより、米国をリーダーとする西洋文明中心の世界秩序に代わって、多極的多元的な秩序が形成されるであろう。そこでは、米中が中心的存在ではあるが、冷戦時代のような二極体制にはならず、米中は対立もするが協力もできる関係にあり、そこにロシア、ブラジル、インド、インドネシア、EUなどが案件に応じて対立したり連携したりして国際社会を動かしていくと考えられる。この新たな秩序において日本がどの程度の存在（プレゼンス）と発言力を有するかは現時点では不透明であるが、少なくとも少子高齢化と世界経済のグローバル化による日本経済（産業）の衰退というトレンドが続き、しかも防衛力をGDP1%以下という予算の範囲内で可能なレベルにとどめる限り、日本の国際的プレゼンスは低下傾向を続けるであろう。なおこうした多極的多元的な秩序においては、超大国米国が世界の警察官役を引き受けてきた冷戦終了後の国際社会と違い、新興国を含む上記の大国が、テロ、麻薬、海賊などの案件ごとに緩やかな連携体制（alignment）を形成し集合的に警察官役を演じていくことになるだろう。

多様な活動主体（アクター）の更なる顕在化：20世紀までの国際社会においては、国家が国際社会の主要な活動主体（アクター）であったが、今後は、国境を超えて活動する多国籍企業、NGO、テロリストを含む犯罪組織などが国際社会全体に及ぼす影響がますます無視できないものになると考えられる。また、軍事力や警察権力の国家による独占は、近年、民間の軍事会社ないし警備会社の成長によって崩れつつある。国際社会の平和と安定を維持していくために、こうした民間の力を活用する傾向が一層強まるだろう。

相互依存関係の進展：既に現在の国際社会においても、各国が軍事的経済的に相互に依存し合う関係にあるが、2030年までの国際社会においてこの傾向は一層強まると考えられ、したがって一国の国内における混乱がこれまで以上に国際社会全体の治安や経済状況に多大な影響を与えることとなるだろう。

### （2）新たな国際秩序において、国際社会が直面する安全保障上の脅威

#### （a）グローバルな犯罪組織（テロ組織を含む）の活発化と破綻国家の存在

急速にグローバル化が進む世界において、移動や輸送にかかるコスト及び情報伝達手段の低廉化、さらに資金の自由な流通が、時に新たな雇用機会を生み人々の暮らしを改善してきた一方、そうした恩恵に浴しない人々の貧困を固定化し所得格差を拡大し、テロリス

トが育成されやすい環境を醸成するとともに、テロリストによる移動やコミュニケーションを容易にしてきた。今後も、民族分離を訴えたり自治権を追求したりする少数民族の過激派組織により、あるいは宗教上の目的をテロ行為により達成しようとする勢力等により、テロが引き起こされる可能性は増大すると考えられる。他方、科学技術（特に通信技術）の発達、グローバルに活動するテロ組織にとり諸刃の剣である。すなわち、テロ組織を摘発する側の捜査技術向上に伴い、テロ組織内部のコミュニケーションの秘匿が難しくなったからである。また、テロ組織の規模が大きければ大きい程、コミュニケーションの秘匿がより困難になる。

また、今後の国際社会においてアクターが多様化することは、安全保障における国家の役割が減ずることを意味するわけではない。国際社会の主要国が協力してその平和を維持し、または国境を越えて活動する犯罪組織等の取り締まりを行うにあたり、これまで以上に各国家が各々の領域において責任ある統治に努めグローバルな犯罪組織の監視を強化することが極めて重要になる。にもかかわらず、現代の国際社会においては、そうした能力のない破綻国家（failed states）が増えており、今後も増える可能性がある。破綻国家とは、タリバン政権下のアフガニスタンに見られたように、国家の領域内でグローバルな脅威を有する犯罪組織が支援を受けていたり、または領域の一部を政府を代表しない組織が実効支配していたり、または民衆による反政府デモが内政の混乱を招きそれが長期化しているような場合を言い、国際社会全体への脅威になる。グローバル化した世界においては特にそうである。このような場合、主要国が時に軍事力を行使して治安を安定させたり、または破綻国家への国際的支援体制を構築したりしていくことが必要となる。その際に重要となる支援は、単純な開発援助ではなく、国家構築（state-building）である。なお破綻国家が、自国をそうであると認めず、また国連安全保障理事会においても、当該国家が周辺国や国際社会全体に及ぼす影響が「国際の平和と安全に対する脅威」であるとの認定ができないような事態においては、有志連合の国々が国家構築支援に向けた介入を行うことも検討せざるを得ないであろう。その場合、将来の多元的な国際秩序においては、こうした介入の法的解釈をめぐって主要国の対立が深まることも予想される。そのような対立を防止するための国際法上の法的整備（例えば安保理における常任理事国の役割を修正し拒否権の効力を削減するなど）が適切に行われない場合には、国際社会はこれまでよりも混乱する可能性が高い。

#### (b) 国家間の伝統的な紛争及び勢力争い

グローバル化する世界における今後の国際秩序においては、各国家が相互依存関係を強

めるため、国家間の紛争の蓋然性が低下すると見る向きもあるが、必ずしもそうとは言えない。次のような場合を想定すれば、むしろ国家間の紛争が増加する可能性もある。

まず、相互に依存する二国間においても、相手国に対する政治的・経済的依存が第三国との間で代替可能なものである場合（例えば甲国が乙国との経済的関係をそのまま丙国と結ぶことで何ら不利益を被らないような場合）には、甲国と乙国間において相互依存関係は紛争の抑止力にはならない。

また多元化した国際秩序において、これまで米国が紛争抑止のために果たしてきた調停役ないし警察官的な役割を今度は複数の大国が互いに押し付け合い、結果として紛争の抑止が機能しない事態も考えられよう。

さらに、グローバル化と情報化が進む今後の国際社会においては、大衆が情報にアクセスし、あるいは情報を発信することがこれまで以上に容易になる。その結果、最近の中国国内における反日デモなどにも見られるように、大衆の不満やナショナリスティックな感情がエスカレートして、その圧力により政府が合理的かつ冷静に政策を遂行するのが困難になる傾向が強まることも考えられる。また、宗教勢力や少数民族の自決を求める過激派組織などが、インターネットなどを通じて大衆を扇動することがこれまで以上に容易になると考えられる。

同時に、領域画定や経済権益をめぐる、これまでと同様、依然として紛争発生リスクは常に存在する。例えば、国連海洋法条約が1982年に採択されてから約30年が経とうとしている（1994年に発効）が、排他的経済水域の境界画定をめぐる明確なルールは存在していないし、その後発見された深海底における生物資源の管理や、レア・アースなど、地球上に偏在する新手の希少性資源の管理をめぐる、資源争奪戦など新たな紛争が頻発することも予想される。

### (c) 科学技術を駆使した目に見えない戦争・紛争の増大

これまでのようなハードウェア（軍事力やテロ行為）による脅威に加え、サイバー攻撃や電子戦争（electronic warfare）といった、ソフトウェアによる脅威も増大すると考えられる。既に多くの国の軍においては、こうした脅威に対処する専門の部署を設置しており、日本の自衛隊も例外ではない。そしてこれまでのところ、サイバー攻撃などにおける一部の国ないし軍の関与がたびたび指摘されながらも、当該国の政府が関与を認めた例はないが、国家同士のサイバー攻撃や電子戦争が起こるのは時間の問題であると言っても過言ではないだろう。その場合、このように国家が関与するサイバー攻撃等を受けた国が自衛権を発動する際、如何なる対抗措置として認められるのかなど、国際法上の位置付けは現時

点で不明確であり、当面の間、この状態が継続する可能性が高い。具体的には、自衛権行使にあたっては、これまで一般に①急迫不正の侵害があること、②他に手段がないこと、③必要な限度であること（当初の攻撃により受けた被害との間の均衡性があること）の3点が要件とされてきたが、こうしたソフトウェアによる脅威の場合、対抗措置として軍事力を行使することが許されるのか、許される場合も③の要件である均衡性をどのように認定するのかなどが極めて難しい。

また平時においても、国家間の交渉を有利に進める、あるいはグローバルな経済競争を勝ち抜くために、サイバー戦や情報操作による心理戦、軍事力を背景とした影響力行使と強要・強制が手段として使われる傾向が国際的に強まると思われる。

(d) 大量破壊兵器とその関連物資・技術（ミサイルを含む）の拡散（テロ組織などの非国家主体への拡散も含む）

核を含む大量破壊兵器については、伝統的な核兵器保有国の中で核軍縮の動きが続く一方で、核拡散防止のための NPT 体制が事実上崩壊していることから、今後 20 年後までの国際社会において、更に水平的に拡散していくと考えられる。特にイランが核を保有した場合には、エジプト、サウジアラビアなどの中東諸国が核開発に着手する可能性があり、中東における核の「ドミノ現象」や核戦争が現実のものとなる可能性がある。また、核の垂直的拡散、すなわちテロリストなど非国家主体の手に核兵器が亘る可能性が極めて高まっている。特に中東からインドに至る不安定な地域に核保有国が併存することになること、同時に、原子力発電を含め核エネルギーの商業利用が途上国を含め国際的に一層広がると見られることなどから、非国家主体による核兵器や核関連物質の入手がますます容易になることが予想される。したがって、核を用いたテロ攻撃が行われるのも時間の問題であるとの見方もある。

(e) 中国の台頭に伴う国際秩序の変化（パワーバランスのシフト）

中国は 1990 年代以降、軍の急速な近代化を行っており、その国防費は公表額だけでも毎年 2 桁台の伸び率を続けており、また米国防省などの見積もりによれば実際にはその 2~3 倍程度の予算が投入されていると見られている。具体的には、まず、米本土全土を射程に収め、固体燃料式で迅速な発射が可能な新型の大陸間弾道ミサイル（東風（DF）-31A）を既に実戦配備している他、最新型の SSBN である晋（Jin）級原子力潜水艦に搭載予定の潜水艦発射型弾道ミサイル（JL-2）（射程 8,000km）の実戦配備に向けて実験を繰り返しており、これらにより戦略攻撃能力を一層高めると見られる。特に JL-2 が搭載された Jin 級原子力

潜水艦が実戦配備されれば、中国が初めて戦略原潜を保有し、敵の核による第一撃をかいくぐり残存性の高い第二撃能力を確保することにより核抑止力を向上させるという、中国の核戦略上極めて重要な意義を有する。今後、敵の監視をより困難にするための静粛性の向上や、ミサイル防衛を突破するための弾頭小型化及び複数化（MIRV）、さらなる長射程化に取り組むことにより、中国の戦略攻撃能力は米国に匹敵するか否かは別としても、近い将来、米国に対する強力な抑止力を有すると考えられる。

また中国は、空母建造、対艦弾道ミサイルの開発、短距離弾道ミサイルの強化、敵のレーダーに察知されにくくピンポイント攻撃が可能な高性能巡航ミサイルの潜水艦搭載への準備、駆逐艦及び潜水艦の配備等により、いわゆる「アクセス拒否能力」を強化しており、当面は台湾海峡有事の際の米国の介入を阻止することが目的であるが、より長期的には、中国の利益を強化する形での地域秩序の形成に米国が介入する可能性を抑止することを想定しているものと考えられる。かつてソ連が冷戦中に強化していた「海洋拒否能力」と同様の概念ではあるが、中国は「アクセス拒否能力」を、陸海空に留まらず、宇宙空間とサイバー空間にも拡大していると思われる。

さらに、中国が現在のペースで軍の近代化を継続すれば、台湾海峡における軍事バランスは引き続き中国側（大陸側）に有利な形でシフトすると考えられ、2030年までの長期においては、軍事力による中国の台湾併合が現実にかかる可能性もある。

このように、2030年までの国際情勢において米中間の軍事的パワーバランスが変化するのは不可避である。既に中国は南シナ海や東シナ海を中心に軍事力を背景とした示威行動を活発化させているが、これが更に強化されアジアの不安定要因になる可能性が高い。特に、中国が増強している海軍力を駆使して、海洋法上これまで積み上げられてきた国際慣行の変更を試みるような行動を行っていくことも考えられる。

#### (f) 北朝鮮情勢と朝鮮半島統一の可能性

北朝鮮の核開発については、既に核兵器4個から8個程度に相当する量のプルトニウムを保有しており、現体制が持続する限り、完全な非核化はほぼ不可能と見るべきであろう。北朝鮮が20年後程度までの将来に亘って核ミサイルの開発を継続する場合、わが国のほぼ全域を射程に収めるノドンはもとより、現在開発中の米国本土にも届く射程8,000km以上の長距離弾道ミサイルにも核を搭載する可能性が高まる。また北朝鮮の体制崩壊の可能性はもちろんゼロではないが、中国が進める「アクセス拒否能力」の強化によって日本海への出口に位置する北朝鮮がますます戦略的重要性を高めつつある現在、中国は北朝鮮の崩壊を阻止すべく支援を継続すると考えられることから、予測不能な攪乱要素がない限り、

金正日死亡後も金正恩の下で同様の体制が継続する可能性が高いと見るのが現実的であろう。ただし、万一の危機に備えて朝鮮半島在住の邦人の搬送、核及び関連物資・施設の管理を含む様々な緊急対応に関する計画を準備しておく必要があるのはこれまでと同様である。

また、現在、韓国が李明博大統領の下で朝鮮半島の平和的統一に向けた構想を検討しているが、一方で最近の世論調査で韓国国民は今後 20～30 年程度の将来における統一を望んでいないとの結果が出ている。こうしたことから、2030 年までの将来に統一が実現する可能性は現時点ではそれほど高くないと言える。

以上に述べた点は、あくまで現時点で観察される国際情勢のトレンドを前提としたものであり、予測不可能な急変がある可能性や、現時点のトレンドが予想されるピッチを超えて急速に進展することにより全く予想していなかった状況が生まれる可能性も排除されない。例えば 1980 年代において、2010 年に中国が世界第 2 位の経済大国になることを高い確度で予測できたわけではない。同様に、現時点で中堅の途上国（例えばイランなど）が 2030 年までに主要な軍事大国の一つとなり米中と対峙する可能性もあるかも知れない。とはいえ、将来の政策に係る意思決定は、現時点における将来見通しに基づいて行わざるを得ないのは、どの国にとっても同じであることを考えれば、このような見通しを整理する意義は大きい。

### 3. 日本のとるべき具体策

#### (1) 日米同盟の強化と日本の防衛力の強化

米国の圧倒的な軍事力に依存してきたアジアでは、米国の軍事力の相対的低下に伴い、力の空白（パワーバキューム）が生じうる。米国がこれまでと同様に日本の安全保障にコミットメントできなくなる可能性もある。こうした中で、日本が安全保障を米国に依存する体制を継続すれば、我が国の安全が維持できなくなるばかりか、東アジア全体が不安定化し、中国が覇権を行使する形でアジアの新たな秩序形成が急速に進んでしまうおそれもある。したがって、そのパワーバキュームを埋めるために、日本がその役割を拡大する形で日米同盟を強化することが喫緊の課題である。

そのためには、まず日本が自主防衛力を強化し、より自律的な安全保障体制を構築する必要がある。具体的には、自衛隊の各種機能をよりバランスよく保持するよう強化することが必要である。また同時に今後 10 年程度の短中期的期間において、憲法 9 条（集団的自衛権の不行使を含む）や非核三原則等、戦後に作られた様々な制約を検証する包括的な議

論を行う必要があるだろう。また、危機に際して自衛隊を迅速に海外に派遣するための一般法を整備していく必要がある。

その上で、特に朝鮮半島有事や台湾海峡危機におけるあり得べきいくつかのシナリオを想定し、各々における日米韓の連携と役割分担を十分確認しておく必要がある。なお、中国の脅威に対して日米で対処するという観点からは、冒頭に述べたとおり、冷戦期に日本が強化した対潜水艦戦（ASW）、洋上防空、機雷戦などに関する能力を維持・強化することも同時に必要となる。

### （2）地域パートナーとの連携と安全保障アーキテクチャーの整備

米中間のパワーバランスのシフトを受けて、中国の脅威やアジアの不安定化に対処するには、上記の日米安保体制の強化だけでは不十分である。したがって米国が中心となり、アジアの主要国が連携して、アジアにおいて中国が覇権を求めないよう抑え込んでいくための対中ヘッジ網を形成し、これを制度化していくことが重要である。このアジアの主要国には、日本、ベトナム、インド、インドネシア、ロシア、韓国等が候補になるだろう。例えばベトナムについては、既に米軍との協力の強化に強い意欲を示しているし、またインド及びインドネシアについては、中国に対する戦略的カウンターバランスとして海空軍力の強化が期待できる。ロシアについては、中国に対する抑止力となる能力を既に有しており、韓国については、黄海に面する地域に在韓米軍基地を構築中で、日米同盟にプラグインできるように育成していけば有力な対中ヘッジ網の一部を提供できると考えられる。

このような対中ヘッジ網が将来的に変質し、その構成国による事実上の集団安全保障体制として地域の安全保障アーキテクチャーの土台となり、中国がそれに参加せざるを得ないような状況が作られることが望ましい。なお、この集団安全保障体制が実現すれば、これまで米国の圧倒的な軍事力を背景に日米同盟が担ってきたアジアの安定化を、地域全体のアーキテクチャーによって担っていくことになることから、米軍の基地についてもある程度地域内に分散することになる可能性もある。

### （3）シーレーン防衛の強化

グローバル化が進む2030年までの国際社会において、シーレーン防衛により航行の自由を確保し続けることは、世界経済の安定や資源の安定供給の観点から必要不可欠である。もっとも、これまでシーレーン防衛は原油の安定供給という観点から特に重視されてきたが、環境エネルギーの普及が進むことが予想される今後は、より幅広い物資を安定的に輸送するためのシーレーン防衛となり、相互依存が進む国際社会ではこれまで以上にその重

要性が認識されることになると考えられる。

なお米国は、最近の異常な原油高を受けて、エネルギー自給率の向上を目指して様々な取組を行っており、表向きは航行の自由がグローバルな共通利益であると主張するものの、実際には「国際公共空間(グローバルコモンズ)」における航行の自由の保障に対するコミットメントを弱める可能性もある。我が国としては、米国において航行の自由の重要性を主張するグループへの支援を強化すると同時に、日本自身が地域諸国とともにシーレーン防衛に向けてより積極的な貢献を行っていくことが重要である。

#### (4) 平時における軍事・外交的競争への対応(サイバー戦を含む)

今後の国際社会においては、有事と平時の間のグレーゾーンにおける、軍事力行使を伴わない、しかし軍事力を背景とした外交的圧力が多用される可能性がある。そもそも軍事力は外交を有利に進めるための手段であり、これは何も違法なことではない。しかし我が国が、そのような圧力に対して自衛隊の実力を背景とした対抗措置を取れば、国内から憲法9条が禁止する「武力による威嚇」に当たるとの議論も出かねない。したがって、そうでないことを確認することを含め、法的整理を明確にするとともに、そうした対抗措置を俊敏に取れるような軍事・外交能力を持つべく、対応マニュアルの作成やシミュレーション、訓練・演習等を日頃から行っておく必要がある。2010年12月に発表された「平成23年度以降に係る防衛計画の大綱」においても、「各種事態のシミュレーションや総合的な訓練・演習を平素から実施するなど、政府の意思決定及び対処に係る機能・体制を検証し、法的側面を含めた必要な対応について検討する。」(IV.1(2))とされており、軍事、外交、法律、経済など幅広い分野の専門家なども入れて包括的かつ網羅的な検討を行っておく必要があるだろう。

とりわけ、ある国家の指示を受けて、非国家主体がテロやサイバー攻撃を仕掛ける(例えば蓋然性が高い事態としては、ハッカーを装ってある国が我が国の経済インフラを麻痺させるような攻撃を仕掛ける)場合など新手の脅威については、如何なる対抗措置が国際法上認められるかについて主要国と早急に協議することが重要である。

#### (5) 対テロ組織(犯罪組織)への取り締まり強化

先進民主主義国の一角を占める我が国が、テロ組織等の標的になる可能性は排除できない。我が国領域へのテロリストの侵入を水際で食い止め、また我が国に存在する核関連物資がテロ組織に亘らないよう、警備を引き続き強化していく必要がある。また、国際社会による対テロ取締りやテロ撲滅に積極的に貢献していくことが、ひいては我が国の安全に

つながるのであり、極めて重要である。具体的には、テロ組織の幹部に対する軍事力の行使は引き続き必要であり、これに自衛隊が参加できるよう法的整備を行うとともに、テロ組織の活動に関する海外での情報収集のためのインテリジェンス体制の強化、さらに途上国における核関連物資（例えば原子力エネルギーの商業利用に伴う放射性廃棄物等）の管理に関し、我が国の知識と経験を共有していくこと、テロ組織がその領域で活動する破綻国家に対し国家構築のための支援を強化していくことが求められる。