

## 海上自衛隊の新たな挑戦

—— 多極化時代の海洋国家日本 ——

杉本洋一、平山茂敏、井上高志、後瀉桂太郎

### はじめに 一錨を揚げて一

1956年(昭和31年)7月に発行された『経済白書』(副題「日本経済の成長と近代化」)は、その結語の中で「もはや『戦後』ではない」と述べた<sup>1</sup>。

「戦後」が終わってから半世紀、東西両陣営の衝突の危機に震えた冷戦時代が終わってから20年以上が過ぎた。我々は「冷戦後」に新しい平和な時代が到来することを期待した。しかし、ヴェドリーヌ(Hubert Vedrine)が述べたように、我々が目の当たりにしたのは冷戦構造下で抑圧されていた民族紛争や、宗教紛争の噴出であり、グローバル化時代においてはテロもグローバル化するという現実だった<sup>2</sup>。

冷戦という時代は、2大超大国の相克の時代であったが、双極の国際体系の下で米ソの「勢力均衡」が事実として機能し、またその安定を目的とする国際制度が発達した時代でもあった<sup>3</sup>。冷戦後の、米国による単極構造の社会から、世界は多極構造の社会に移行しつつあるが、過去数世紀にわたって人類が経験してきた多極構造の社会とは、欧州という「世界島」の西端にある、隣接する強国同士が争う世界であった。しかし、我々が今迎えようとしている多極構造の社会は、政治システムも、人種、宗教も異なる多様な価値観を有しながら、相互に依存するグローバルな社会である。これは世界史において初めての経験であり、この新たな多極構造の社会でいかなる国際秩序が機能するのか、例えば過去の欧州において機能したバランス・オブ・パワーが機能するのか否か、確信とともに答えることは困難である。ますます複雑に絡み合った安全保障環境(経済力、資源へのアクセス、先端技術)が国力というものを再定義しつつあり<sup>4</sup>、我々は今や変化の時代の中にある。そして、その変化の速度は増す一方

<sup>1</sup> 経済企画庁編『昭和31年 年次経済報告』大蔵省印刷局、1956年。

<sup>2</sup> ユベール・ヴェドリーヌ『「国家」の復権』橘明美訳、草思社、2009年、46頁。

<sup>3</sup> 梅本哲也『アメリカの世界戦略と国際秩序』ミネルヴァ書房、2010年、21頁。

<sup>4</sup> Juan Zarate, "Playing a New Geoeconomic Game," *2012 Global Forecast*, CSIS, <http://csis.org/publication/2012-global-forecast>, Accessed on May 9, 2012.

である。

我が国に目を転じてみたい。

日本は、領海と排他的経済水域を合計した面積が約 447 万平方キロメートルで世界第 6 位の海洋大国である<sup>5</sup>。また、四方を海に囲まれた我が国において、輸出入貨物の 99.7% (トン数ベース) の輸送を担う外航海運は、我が国経済、国民生活を支えるライフラインとして極めて重要である<sup>6</sup>。我が国の海上荷動き量が世界に占める割合は約 12% を占めており、日本の外航海運は日本だけでなく世界の豊かな生活を支えている<sup>7</sup>。この広大な海域と長大なシーレーンは、我が国の努力のみで平和と安定が保たれているわけではなく、日米同盟や各国の国際的な貢献活動がその安定を支えている。立川恭一が指摘するように、「日本は今日の国際秩序の受益者という自覚が希薄である。また秩序が何かによって形成され、維持されているとの認識も希薄である<sup>8</sup>」ことは事実であろう。

一方で、鮎田英一が「湾岸戦争とその後の掃海部隊派遣は、日本の安全保障政策の大きな転機となった。一連の出来事は、冷戦後の世界においては、もはや遠く離れた地域の紛争でも日本の安全を脅かすことがあり、自国並びに国際社会の利益のためにも、時に防衛力を活用しなければ対応できない事態があり得ることを教えるものであった<sup>9</sup>」と述べたように、日本人の海洋安全保障観は変化しつつあり、これは海上自衛隊の任務の拡大に反映されている。

冷戦後、そしてポスト冷戦後と呼ばれた時代にあつて、海上自衛隊の役割は従来の「日本の防衛」から、地域の安定を確保するための活動や、対テロ作戦への協力等、様々な分野に拡大した。現場の隊員の献身的な努力により、海上自衛隊は時代の要請にこたえて多様な任務に対応してきた。国際情勢は今もなお流動的であり、領土を巡る隣国との軋轢は単なる外交問題を越えた海洋安全保障の問題として不協和音の源となっていることから、海上自衛隊への期待は

---

<sup>5</sup> 領海と排他的経済水域の面積の合計は、領土の約 12 倍にあたる。なお、海岸線の長さは約 3 万 5 千キロメートル (地球一周の 88%) とこれも世界第 6 位である。

<sup>6</sup> 「平成 23 年版 海事レポート」国土交通省海事局、2011 年、<http://www.mlit.go.jp/maritime/kaijireport/kairepo10.html>、2012 年 5 月 21 日アクセス。

<sup>7</sup> 日本船主協会「SHIPPING NOW 2012-2013」2 頁、<http://www.jsanet.or.jp/data/pdf/shippingnow2012a.pdf>、2012 年 10 月 1 日アクセス。

<sup>8</sup> 立川恭一「シー・パワー」立川恭一ほか編『シー・パワー—その理論と実践』芙蓉書房出版、2008 年、57 頁。

<sup>9</sup> 鮎田英一「シー・パワーと日米防衛協力」立川恭一ほか編『シー・パワー—その理論と実践』芙蓉書房出版、2008 年、298 頁。

いまだに大きい。

2008年、武居智久海上幕僚監部防衛部長（当時）は、『波濤<sup>10</sup>』に寄稿した論文「海洋新時代における海上自衛隊<sup>11</sup>」において、当時の国際情勢に対応した海上自衛隊の目標と、目標達成のための方針を示した。武居論文の導く目標及びそれを実現するための策は、今日の国際情勢に照らしても色あせていない。しかしながら、中国の突出した軍事力の進展に伴う海軍等の海洋進出、東日本大震災、米国の新国防戦略等、武居論文の寄稿当時から見ても既に国際情勢には変化が認められる。ゆえに近い将来、さらに先を見通した新たな海上自衛隊の戦略構想が求められていることも事実である。武居は「拙稿を踏み台として、将来の海上自衛隊の姿についてそれぞれ思索を深め、思うところを『波濤』誌上で戦わせてもらいたい<sup>12</sup>」と述べているが、本論文は、4年前の武居の問いかけに対する1つの回答でもある。

本論文では、大きく変化する新たな安全保障環境の下で、我が国の海上防衛力の在り方について検討する。そのため、世界史上、人類が初めて経験する多様な価値観を有しつつ相互に依存するグローバルな国際秩序と、我が国が直面する安全保障環境についてその将来を見積もり、我が国の海上防衛力の将来像について考察していく。

## 1 国際社会の既成概念への挑戦と変化

ザカリア（Fareed Zakaria）は、地球上では過去500年の間、権力構造の断層的なシフト、すなわち権力の分布状況が根底から変化し、国際社会の営み（政治、経済、文化）の再構築が2度観測（第1のシフト：15世紀～18世紀後半「西洋の台頭」、第2のシフト：19世紀末～20世紀末「アメリカの台頭」）されており、今は第3の権力シフト「アメリカ以外の国の台頭」の渦中にあると述べた<sup>13</sup>。このような大きな変化が世界で起こっているとすれば、国際情勢に

<sup>10</sup> 『波濤』は兵術同好会の会誌である。兵術同好会は「戦略、戦術、ロジスティックス、統率、戦史、作戦要務等広い分野にわたり会員の兵術素養及びこれに関連する一般素養の向上に寄与する」ことを目的としている。

<sup>11</sup> 武居智久「海洋新時代における海上自衛隊」『波濤』第34巻第4号、2008年11月、2-29頁。なお同論文は以下でも参照できる。

<http://www.mod.go.jp/msdf/navcol/SSG/topics-column/images/c-030/c-030.pdf>

<sup>12</sup> 武居「海洋新時代における海上自衛隊」28頁。

<sup>13</sup> ファリード・ザカリア『アメリカ後の世界』楡井浩一訳、徳間書店、2008年、11-16頁。

関する我々の既成概念に何らかの変化があっても不思議ではない。

本章では、それら変化の所在について、国際社会に在る要素「主体」、「活動の場」そして「為す行為」に注目し考察する。

### (1) 主権国家の復活

冷戦終結後、国連を始めとする国際機関と、NGO（非政府組織）に代表される非国家主体の活躍が、破綻国家における平和構築の場で注目を集めた。1997年にマシューズ(Jessica T. Mathews)は「諸国家は、多国籍企業、国際機構、さらには NGO として知られる市民団体とパワーを共有しつつある。(中略) もはや 1648 年のウェストファリア条約に始まる国家への着実な権力集中のプロセスは、少なくとも当面の間、終わったと見てよい<sup>14)</sup>」と述べた。

田中明彦は、このような国際政治の特徴を「新しい中世」という仮説で表現した。これは、近代以前のヨーロッパ中世において、神聖ローマ帝国や数々の王国のみならず、諸侯、騎士、都市、都市連合など世俗の主体、さらにはローマ教会、司教、修道会など宗教的主体が極めて複雑な形で関係していた。これを現代に当てはめ、企業、国際政府間組織、国際非政府組織などの登場によって、主権国家以外の主体の種類が増大し、その間に極めて複雑な関係が登場している<sup>15)</sup>ところから、このように表現したのである。

しかしながら、冷戦終結から 20 年が経過した今日、現実はい(Ny Joseph S. Nye)が指摘するように「世界政府が実現しそうなわけではない。(中略) 非国家主体は、政府に新たな課題を突きつけてはいるものの、国家に代替するものではない<sup>16)</sup>」状況にある。すなわち、主権国家から国際機関や NGO 等へパワーが委譲されるという方向に世界は進んでおらず、むしろ、主権国家を超える国際システムの機能不全と、その一方で国際政治における主要アクターとして主権国家が下す意思決定の重要性が再び見直されている。主権国家は復権しつつある。

<sup>14)</sup> ジェシカ・マシューズ「パワーシフト(Power Shift(1997))」フォーリン・アフェアーズ・ジャパン編『フォーリン・アフェアーズ傑作選 1922-1999 (下)』朝日新聞社、2001年、233頁。

<sup>15)</sup> 田中明彦『ワード・ポリテックス—グローバル化の中の日本外交—』筑摩書房、2000年、38-39頁。

<sup>16)</sup> ジョセフ・S・ナイ・ジュニア、デイヴィッド・ウェルチ『国際紛争—理論と歴史 [原書第8版]』田中明彦、村田晃嗣訳、有斐閣、2011年、2頁。

## (2) 航海の自由への挑戦

大英帝国が世界の海を支配したパックス・ブリタニカにおいては、航海の自由が追求された。米国海軍が英国海軍に代わって海洋の盟主として君臨する時代となっても、米国を中心とする西側世界の海軍の任務は、自由な貿易を可能とする海洋の平和の維持と、自由市場経済に好ましい海洋秩序を維持することである。

今日の海洋秩序は新たな挑戦を受けている。例えば、既に世界第2位の経済大国として変貌を遂げた中国は、排他的経済水域における軍艦の活動の自由を制限する従来とは異なった海洋法の解釈や、国連海洋法条約に拠らない領有権にかかる独自の主張等、「海洋国土」と称してあたかも海洋を排他的に「保有する」かのような概念を表明している。それらは航海の自由を妨げる重大な挑戦であるが、これを裁定する国際秩序が機能していないため、解決は関係国家同士の間で交渉に委ねられている。

ウォルツ(Kenneth N. Waltz)が述べたように、「国内政治は権威、行政、法律の領域であり、国際政治はパワー、闘争、妥協の領域である<sup>17)</sup>」ことから、交渉による解決がなされない場合、特に、航海の自由が脅かされ、領有権主張が衝突する「海」は、将来の紛争の火種として懸念されるところである。

## (3) 求められる「正当性」(Justice)

古来、軍にはまず、精強性(lethal)が求められた。近代に入り戦争行為と無用な殺戮や危害を区別すべきとの視点が現れ、武力紛争法が規定されると、合法性(legal)も求められるようになった。さらに、武力の行使に国連安保理決議が必要とされるに至り、正統性(legitimate)も見逃し難い必須の要件となった。21世紀の現在、我々は更なる条件を突きつけられている。それは(道徳的に)正しく見えるかという条件である。我々の行動は現代では、正しいだけでは不十分であり、正しく見えなければならないのである。

従来の国際関係論では、国際関係における倫理には限界があるとされてきた。ナイは倫理の限界として4つの理由を挙げている。第1に様々な価値についての国際的なコンセンサスが弱いこと、第2に国家は人間個人と異なり抽象的な存在であり、個人が指導者として行動する場合には評価の基準が異なってくること、第3に国際関係では因果関係が複雑であること、第4に国際社会では制

<sup>17)</sup> ケネス・ウォルツ『国際政治の理論』河野勝、岡垣智子訳、勁草書房、2010年、149頁。

度の力が弱く、秩序と正義の乖離が大きいことである<sup>18</sup>。

しかし、ウォルツァー(Michael Walzer)が「すべての西洋諸国において、正義が、提案されるあらゆる軍事戦略や戦法が満たすべきテストのひとつとなった<sup>19</sup>」と指摘するように、軍事力の行使における倫理的側面は、もはや無視できない重要性を持っている。特に、軍事力の行使が国際的メディアを通じて逐一報道される今日、国家による「自分たちの軍事力の行使は正しいのだという主張」の重要性は益々高まっていくと考えられる。このため、メディアとの関係は戦闘と同等に重要である。例えば CNN において、我々の活動は道徳的に正しいのだと報じられなければならない。さもなければ戦闘に勝っても、国内外の支持を失い、戦争の大義を失うリスクを負うことになる。

さらにウォルツァーは、湾岸戦争を指して「メディアは戦場に直接アクセスし、世界中の人々はそのメディアにつながっていた<sup>20</sup>」と指摘した。インターネットを介した情報発信は「メディアは至るところに存在し、全世界が注目を浴びせる<sup>21</sup>」事を可能にしている。この点について米国では、クリントン(William Clinton)政権時、コソボやハイチでの軍事作戦で明らかとなった対外広報にかかる問題を解決するため 1999 年 4 月、「大統領決定指令第 68 号」(Presidential Decision Directive PDD-68)<sup>22</sup>を発出して、米国外交のサポートと米国に対するプロパガンダへの対処を目的に海外の支持者への影響力の行使を企図<sup>23</sup>した。そして 2001 年、同時多発テロに起因してイスラム諸国の対米感情が悪化する中、米国国防科学委員会(Defense Science Board:DSB)は、その報告書<sup>24</sup>の中で初めて、「ストラテジック・コミュニケーション(Strategic Communication:SC)」に言及した。紛争に介入した国として自身の戦略的意図を適時に正しく国外に発信することによって、無用な敵対心を生み出すことのない戦略の構築に取り組み始めたのである。

<sup>18</sup> ナイ、ウェルチ『国際紛争』31-33頁。

<sup>19</sup> マイケル・ウォルツァー『戦争を論ずる』駒村圭吾、鈴木正彦、松元雅和訳、風行社、2008年、25頁。

<sup>20</sup> 同上、24頁。

<sup>21</sup> 同上。

<sup>22</sup> Federation of American Scientists, *International Public Information (IPI) Presidential Decision Directive PDD68, 30 April 1999* <http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-68.htm>, Accessed on October 12, 2012.

<sup>23</sup> 矢野哲也「米国のストラテジック・コミュニケーション(SC)政策の動向について」『防衛研究所紀要』第13巻第3号、2011年3月、3頁。

<sup>24</sup> Defense Science Board, *Report of the Defense Science Board Task Force on Managed Information Dissemination*, October 2001, p.2, <http://www.acq.osd.mil/dsb/reports/ADA396312.pdf>, Accessed on October 12, 2012.

自衛隊の任務の多様化に伴い、海上自衛隊の活動の範囲がさらに拡大することが予想される今日、「ストラテジック・コミュニケーション」に意を払わなければならない時代に来ていることを認識する必要がある。

## 2 地域情勢概観

既存概念が変化した国際情勢の中で、我が国の海上防衛力の在り方を導出するためには、我が国を巡る世界の「今」と「未来」を考察することが必要である。本章では、具体的に我が国を巡る地域情勢を概観する。その際、初めに国際情勢全体を俯瞰し、続いて我が国に直接的に影響が及ぶであろうアジア太平洋地域に所在する国家の現状と将来について観察する。

### (1) 国際情勢の動向

今日の我が国周辺の安全保障環境を概観すると、北朝鮮では金正恩による極めて異質な独裁体制が確立しつつあり、中国や韓国、米国等主要国ではリーダーの交代による一時的な内向きで外交上不安定な国情を甘受しなければならず、極東ロシアの軍の近代化や、さらには米国における軍事費の削減及びアジア太平洋地域戦略が見直されるなど、今後10～20年間の我が国の行く末に様々な影響を及ぼす要素が散在している。

欧州各国は、厳しい債務危機に直面しており、米国の戦略見直しと軍事費の削減に対し、どこまで米国の期待に応えられるのか不透明である。特に、中東の安定化に対して米国と欧州がそれぞれどのような形で役割分担するのかという問題は、米国がアジア太平洋にどれだけのプレゼンスを維持できるのかという米軍の再編につながるものである。このことは、我が国がアジア太平洋の安全保障にどれだけのコストを払う必要が生じてくるのかという問題に直結するため、我が国は米国と欧州との関係をも注視する必要がある。特に、アジア太平洋の軍事バランスを左右するEUによる中国の武器禁輸措置解除は、アジア太平洋地域における中国の台頭に関して、米国とEUとの安全保障にかかる認識の差となって日本の安全保障環境にも影響を与えている。その詳細については、松崎みゆきが論じている<sup>25</sup>。

中東は、域内に政情不安定な国や、統治能力の低い国が存在し、破綻国家や

<sup>25</sup> 松崎みゆき「EUの対中武器禁輸措置解除問題—米国が与えた影響—」『海幹校戦略研究』第2巻第1号、2012年5月、45-63頁。

宗教原理主義国に転化し、国際テロ組織とリンクする危険性を抱えている。パレスチナ問題については、ボール(George Ball)が、「オプションは①和解、②戦争、③現状維持しかなく、現状維持は時間稼ぎに過ぎないが、アラブ、イスラエル双方の政治指導者が国内勢力を結集し、痛みを伴うイニシアティブ(和解)をとる可能性は低いし、解決に必要とされる調整に向けて国内のコンセンサスを取り付けられる見込みもほとんどない<sup>26)</sup>」と指摘しているように、現状では解決の糸口すら見えない状態であり、将来においてもこの状態が続く可能性が高い。

アフリカについては、政治的・経済的後進性が改善されるという具体的な指標はない。過去10年のアフリカを巡る話題は、ルワンダ、スーダンにおける虐殺と内戦、破綻国家ソマリアと海賊問題などと暗い話題に満ちていたが、今後ともアフリカの大地から内戦、虐殺、破綻国家といった言葉が消え失せることはないであろう。

## (2) 我が国周辺の安全保障環境

アジア太平洋地域の特徴は、冷戦終了後も朝鮮半島や台湾など軍事的な緊張や、竹島や北方領土等未解決の領土問題等の伝統的な対立が終わっておらず、政治的・イデオロギー的な相違が消滅していないことや、一定の条件下で紛争に発展しかねない、経済的・民族的・宗教的及び領土的な矛盾や対立が存在していることであり<sup>27)</sup>、異質の政治体制・経済体制、さらに国としての成熟度が異なる国家が混在している。これらは、地域の安全保障環境の安定を危うくする要素といえる。

米国は今年1月に発表した新国防戦略「Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21<sup>st</sup> Century Defense」のキーワードとして、①アジアへのリバランス、②パートナーを作る、③能力の統合化<sup>28)</sup>を示した。国防予算の削減が現実になった今日、将来米国が単独で「世界の警察官」という役割を果たしていくことは困難になると考えられる。このため米国は今後、同盟国及び友好国に

<sup>26)</sup> ジョージ・W・ボール「外交におけるスローガンと現実(Slogans and Realities (1969))」フォーリン・アフェアーズ・ジャパン編『フォーリン・アフェアーズ傑作選 1922-1999 (上)』朝日新聞社、2001年、310頁。

<sup>27)</sup> 防衛研究所『アジア太平洋地域における安全保障上の諸問題』防衛省防衛研究所/ロシア連邦軍参謀本部軍事戦略研究センター、2008年3月、8頁。

<sup>28)</sup> “Dempsey explains Defense Strategy at Nation’s Oldest “Think Tank” JCS hp <http://www.jcs.mil/newsarticle.aspx?ID=900>, Accessed on May 01, 2012.



応分の負担を求めてくることは、想像に難くない。また、レイン（Christopher Layne）が述べたように、曲がり角にいる米国は「凋落」と「過度の拡張」に直面しており、新しい戦略「オフショア・balancing論」が前面に出てくるかもしれない。米国はの場合、海外プレゼンスを縮小し戦略的優先課題を再設定して、東アジアと欧州の地域諸国に負担を委譲することとなる。米国は今後、陸軍による介入は行わず海軍力と空軍力に資源を集中することになるだろう<sup>29</sup>。なお、日米同盟は今後も有効に機能すると考えるが、本年8月に発刊された第3次アーミテージ・ナイレポート<sup>30</sup>で述べられているとおり、新しい役割と任務にかんがみ、我が国の防衛と米国と共同で行う地域の防衛の双方について、日本が担任する責任の範囲を拡大すべきという考え方が日米間の共通認識となり、それに呼応する形で現行の「日米防衛協力のための指針」見直しに向けた動きが加速することも予想できる。

中国は、南シナ海及び東シナ海に関する主権や島嶼の領有権に関する主張、法執行機関による強圧的な行動、海・空軍を中心とした急速な近代化と活動の活発化、A2（Anti-Access：アクセス阻止）/AD（Area-Denial：エリア拒否）能力の獲得等に意図の不透明が加わって、地域の平和と安定における中国の影響力に対する計算や予測を極めて困難なものとしている。また、少子高齢化や所得格差等、国内問題も多く内在しており、近い将来それらが急速に解決に向かうとは考えにくい。中国は今後、経済力で米国を凌駕し大国としての道を歩み続けるが、国内問題の矛先が共産党に向くことを避けるため、対外的な強硬姿勢、特に、我が国を「外敵」とすることで国民の不満を外に転嫁する可能性は低い。

北朝鮮は、引き続き「金日成・金正日主義（主体思想）」による領導の下、独裁体制を維持することを主たる目的とすると考えられるが、それを果たすためには、現実的な選択肢として「現状維持」しかない。北朝鮮は今後とも大きな政策転換は行わず、挑発と妥協を交互に使い分ける瀬戸際戦略を継続しながら、核開発と弾道ミサイル配備という対外的には抑止力、国内向けには国民からの尊敬を誘引するための実績作りを続けていくだろう。

<sup>29</sup> Christopher Layne, "The (Almost) Triumph of Offshore Balancing," *The National Interest*, January 12, 2012, <http://nationalinterest.org/commentary/almost-triumph-offshore-balancing-6405>, Accessed on June 12, 2012.

<sup>30</sup> Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, "The U.S.-Japan Alliance Anchoring Stability in Asia A Report Of The CSIS Japan Chair August 2012," [http://csis.org/publication/120810\\_Armitage\\_USJapanAlliance\\_Web.pdf](http://csis.org/publication/120810_Armitage_USJapanAlliance_Web.pdf), Accessed on August 23, 2012.

東南アジアで顕在化する争点は、①南シナ海における領有権等主張の重複、②定義が曖昧な中国が主張する「9点鎖線」、③EEZ内における軍事活動の自由に関する米中の解釈の違い、④「行動規範」の策定にかかる中・ASEANの対立、という4点に集約される。何れにも中国が関与しており、特に、南シナ海の主権や領有権問題では、地域大国中国対小国沿岸諸国の構図が常態化している。中国と係争問題を抱える関係国では、中国に外交的、軍事的に対峙するために、我が国や米国、さらにインドなどとの連携への期待が高まることが予想される。

### 3 海上防衛力への新たな挑戦

国際社会の既成概念が変化し、グローバル化により各国の利害が複雑に交差する国際情勢の中で、我が国を巡る安全保障環境は、中国の台頭をはじめとして、我が国に様々な難題を投げかけている。これに対して我が国はどのように対峙するべきか。

対峙する作戦の正面は海洋となり、その海洋において力を発揮するのは海上防衛力であることから、海上自衛隊が我が国の将来の安全保障におけるリーディング・フォースであることは明白である。

本章では、将来の海上自衛隊の在るべき姿を見極め、海上自衛隊は現在どこにいるのか、そして、今後はどこに向かうべきかを明らかにする。

#### (1) 海上自衛隊のとるべき針路

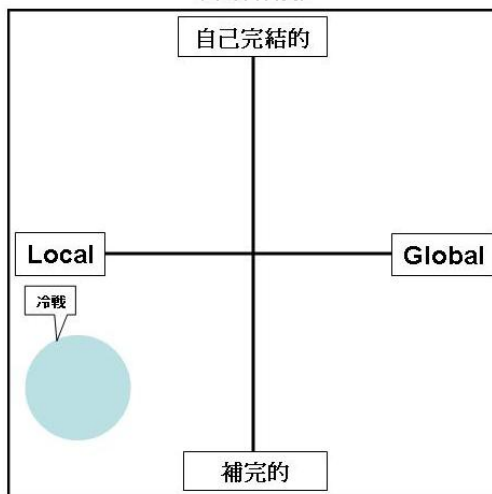
1957年(昭和32年)に決定された国防の基本方針は、「国防の目的は、直接及び間接の侵略を未然に防止し、万一侵略が行われるときはこれを排除し、もって民主主義を基調とする我が国の独立と平和を守ることにある<sup>31)</sup>」と定められている。海上自衛隊はこの一文を基点とし、日本の主権、領土、国民を多様な脅威から守るだけでなく、海洋国家であり通商国家としての生存と繁栄に不可欠な海上交通路の防衛を目指し、所要の防衛力整備や教育訓練を行ってきた。

「我が国の生存と繁栄」を確保するというこれまでの海上自衛隊の努力は、その能力から我が国周辺に限られ、いわば「ローカル」であった。我が国は、海上防衛力の欠落部分を米海軍に依存し、かつ、海上自衛隊が米海軍を補完す

<sup>31)</sup> 『国防の基本方針』昭和32年5月20日国防会議決定、昭和32年5月20日閣議決定。

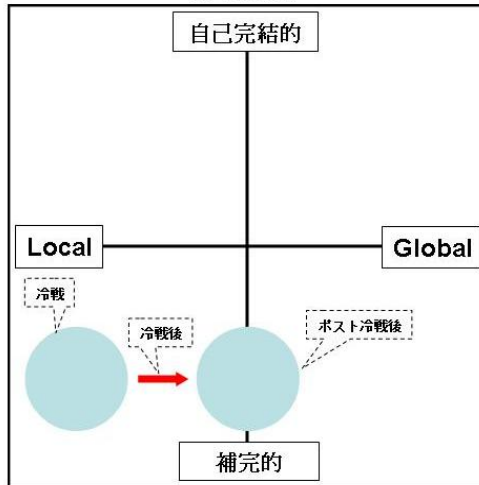
ることで我が国の海上防衛力の基盤を養ってきた。海上自衛隊と米海軍は、いわゆる「盾と矛」の関係をもって役割分担してきたと言える。その海上自衛隊の立ち位置を、縦軸に海上防衛にかかる能力として下端を「補完的」、上端を「自己完結的」とし、横軸に我が国の海上防衛力の及ぶ範囲として左端を「ローカル」、右端を「グローバル」とする直交座標に求めれば、座標の左下、第3象限にあったと言える（図1）。

図1：創設から冷戦期までの海上自衛隊の立ち位置  
(筆者作成)



冷戦の終結とともに、我が国は「我が国の生存と繁栄」のみならず「アジア太平洋地域の平和と安定」、さらには「グローバルな安全保障環境の改善」に向けた努力が求められるようになった。今日、海上自衛隊の座標上の位置は、米軍の「補完的」能力の位置はそのままに、「ローカル」から「グローバル」方向へ横移動し、現在、横軸のちょうど中間にある（図2）。

図2：冷戦後の海上自衛隊の立ち位置  
(筆者作成)

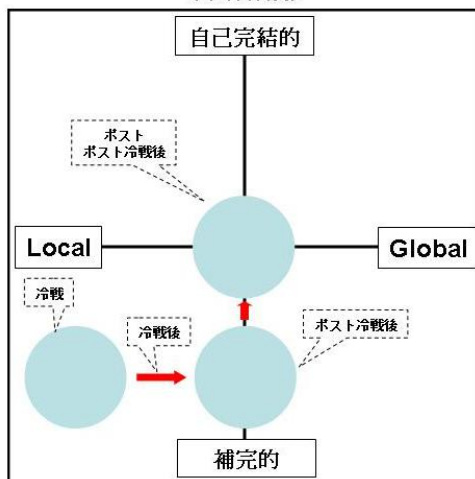


米国は今後、単独でアジア太平洋地域の平和と安定を支えていくことは困難であり、「オフショア・バランシング論」に基づく戦略により、今後米軍のプレゼンスの顕現の仕方に変化がみられるであろう。一方、直近の大国である中国は益々強化し、不透明な意図とともに地域の安全保障に多大な影響力を行使している。

そのような状況下にあって我が国の安全保障を確固たるものとするには、日米同盟を堅持することが必要となってくる。したがって、米国の世界戦略に呼応し、応分の役割と負担を担うこと、すなわち日本が担任する責任の範囲の拡大が、我が国が最も重要な同盟国（パートナー）であり続けるために必要である。米海軍が海外プレゼンスを縮小し、または中東等他の地域に関与することで、アジア太平洋地域におけるプレゼンスが一時的に低下しても、これに代わって地域の平和と安定を担保する力が将来の海上自衛隊には必要であり、それを実現するために我に欠けているものは、一定の「自立性」である。

将来を見据えた海上自衛隊の目指す方向は、「盾」と「矛」を併せ持つ米海軍との同盟を実効的かつ確たるものにするため、必要な自己完結的能力を高めることである。先の座標軸で表現すれば、従前の「グローバル」方向へのシフトから、針路を90度変更した「直交座標軸中心へのシフト」が求められているのである（図3）。

図3：将来の海上自衛隊の立ち位置  
(筆者作成)



## (2) 海上自衛隊に求められる役割

米国の国防費削減や欧州の退潮により、我が国は厳しい財政事情を考慮しつつ、限られた予算の適切な運用によって、国際社会においてより一層大きな役割を果たすことが求められるであろう。具体的には、我が国の防衛と地域の安定のために、海上自衛隊は米軍の補完的役割から、応分の負担を受け持つことができ、かつ陸上・航空自衛隊と統合態勢の下、独力で対応できる能力が求められる。

一方、我が国周辺地域には、中国の海洋進出や北朝鮮の核開発等、不安定要因が顕在することから、ASEAN 等域内国との友好関係の深化のみならずそれらの国々の能力構築支援にも取り組む必要がある。またグローバル化が進展した国際社会では、我が国のライフラインである海上交通路の防衛は、我が国だけで対応することはもはや不可能であり、米国や欧米のみならず、中国や東南アジアの近隣諸国、さらに中東等の域外諸国とも協力関係を構築する必要がある。

以上を踏まえ、平時から有事までのすべてのスペクトラムに対応することが求められる今後の海上自衛隊は、自身の存在の支点を先の直交座標の中心に維持しつつ、4つの象限それぞれに置かれる目標に対し能力（座標中心にある円）の形を柔軟に変える（「キャパシティー・シフト」と称する。）ことにより、目標の達成に資する態勢を構築しなければならない。

次に、求められる目標と各象限上の位置を挙げ、海上自衛隊に課せられる役割と「キャパシティー・シフト」の形について考察する。

### ①：我が国の防衛

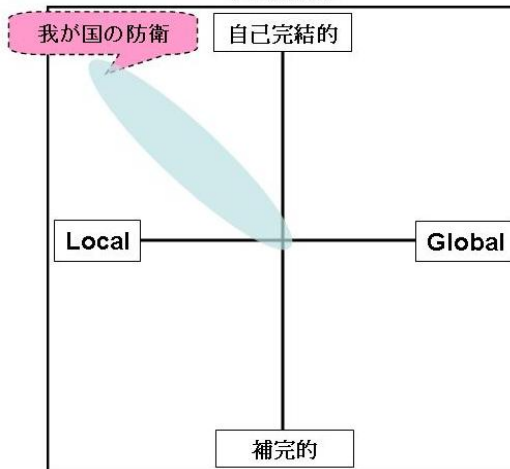
#### ア 役割

- ・我が国の平和と安定の確保
  - － 陸上防衛力及び航空防衛力と緊密に統合され、我が国の領域を防衛する機動性、即応性の高い海上防衛力を整備・維持し、我が国独自の努力で攻撃・侵略を抑止し、抑止が破綻した場合は緒戦において速やかに侵略を阻止し、脅威を排除する。
- ・我が国の管轄海域における法執行の支援
  - － 海洋安全保障の第一線にあるのは、彼我共に海上法執行機関であり、我が国であれば海上保安庁である。ただし、海上保安庁の能力を超える事態に至った場合には、海上自衛隊の出番となるが、これは事態のエスカレーションを意味することから好ましい事態ではない。このため、海上保安庁による法執行活動と、緊密に連携して、その能力向上を支援する必要がある。

#### イ 「キャパシティー・シフト」の形

「我が国の防衛」という目標は、究極的に最高の自己完結性が要求される「ローカル」なものであることから、それは座標上の第2象限に置かれる。「キャパシティー・シフト」は、図4のとおりとなる。

図4：第1のシフト  
(筆者作成)



## ②：地域の安定

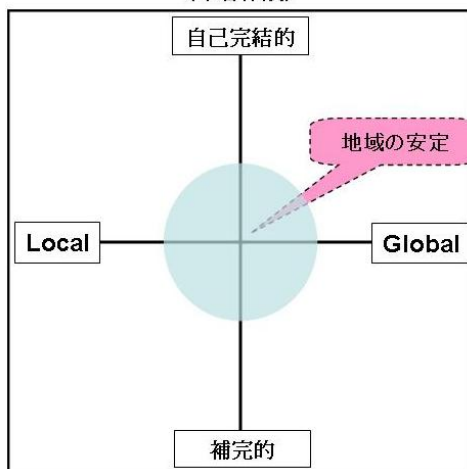
### ア 役割

- ・ 国際的な規範に基づいた地域の安全保障枠組み構築のための支援
  - － 近隣諸国及び我が国の海上交通路近傍諸国との防衛交流を通じ、関係の改善及び連携の強化を図る。
- ・ 域内国家の能力、特に、海軍並びに海上法執行機関の能力構築
- ・ ISR による情報収集と同盟国及び友好国との情報共有
- ・ 共通のルール作りに対する支援
- ・ 米国と連携した域内国家へのバランスの役割を担任
- ・ 災害派遣・人道支援の実施

### イ 「キャパシティー・シフト」の形

「地域の安定」という目標は、自己完結的能力と補完的能力が等分に要求され、かつ、その範囲も「ローカル」から「グローバル」まで広範に及ぶものであることから、それは座標中心に置かれる。「キャパシティー・シフト」は、図5のとおりとなる。

図5：第2のシフト  
(筆者作成)



## ③：グローバルな安全保障環境の改善

### ア 役割

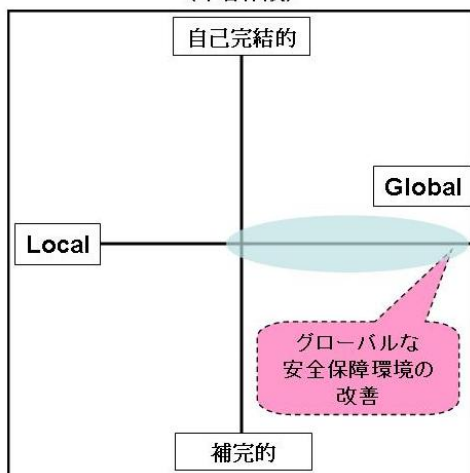
- ・ 海洋を巡る国際的規範形成への参画
- ・ 地域を越えた国際協力、特に、米国及び欧州と連携しグローバル化した

- 我が国の権益を防衛するため、地域の安定化に向けた国際協力を実施
- ・大量破壊兵器の拡散防止のための協力
  - ・戦略的なアクセスの確保（安定した国際社会の形成への貢献）
    - － 我が国の海上交通路、生産基盤、市場の安定化のための活動及び支援を実施する。
  - ・米海軍との連携の強化と、国際発信力の強化

#### イ 「キャパシティー・シフト」の形

「グローバルな安全保障環境の改善」という目標は、我が国自身の努力と日米同盟の観点から考察すべき努力双方が存在することから、自己完結的能力と補完的能力が等分に要求され、その範囲は「グローバル」に傾き、横軸上の第1象限～第4象限側に置かれる。「キャパシティー・シフト」は、図6のとおりとなる。

図6：第3のシフト  
(筆者作成)



#### ④：海から陸への連携

##### ア 役割

- ・海洋に隣接し、海洋の安全と安定に影響を及ぼす陸上地域への働きかけ
- ・国際テロの温床となる地域の再建への協力（破綻国家への支援）
- ・国連平和維持活動等への協力

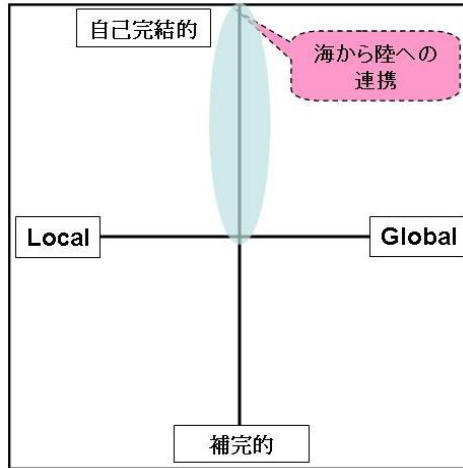
##### イ 「キャパシティー・シフト」の形

「海から陸への連携」という目標は、範囲は「ローカル」から「グロ



ーバル」まで広範に及ぶ。様々な地域で実効性のある支援を継続的に行っていくことから、その能力は自己完結的なものに傾き、座標の縦軸上、自己完結的の方向に置かれる。「キャパシティー・シフト」は、図7のとおりとなる。

図7：第4のシフト  
(筆者作成)



以上のように、将来の海上防衛力は、その立ち位置を常に座標中心に置きつつ、達成すべき目標に対して円で示した「力」を変形させることによって対応することが必要となる。このため、海上自衛隊は、その能力を1個象限に固定せず、柔軟性と多様性をより充実させたものとすべく、将来に向けた針路を変更していかなければならない。

#### 4 新針路上で要する「力」

前章で提示した将来の海上自衛隊のあるべき姿を実現し、かつ充実させていくためには、円で表現した総合的な「力」の面積を大きくし、それぞれのシフトでカバーする象限上の範囲を拡大していくこと、すなわち海上防衛力が生来備えている柔軟性を最大限に発揮し、その多機能性に富む能力をあらゆる象限で運用できるようにすることが必要である。なお、当然その能力には従来から必要とされている、我が国の安全保障環境を脅かすものに直接に対峙することができる「抑止」や、抑止が破綻した場合に必要な「制海」及び「海洋利

用の拒否」が含まれるが、双方ともその実効性の確保には、現状では米国との同盟関係の堅持に依るところが大である。

以上のことから、将来の海上自衛隊は、今保有している我が国の防衛に資する「力」に併せて、米海軍がアジア太平洋地域において果たしている「抑止」、「制海」、「海洋利用の拒否」という役割を支援するための「力」も保有し、あらゆる事態において、常時彼らとの連携を確固たるものとしておくことが必要である。

本章では、今後、海上自衛隊が上記機能を拡充し、前述の「キャパシティー・シフト」を実現するために必要な、自らの「力」すなわち円の中を満たす個々の能力を提示する。

### (1) 海から陸へのアクセス能力

抑止が破綻し、「制海」をも失って島嶼を占領された際、それを奪回するためには「水陸両用作戦」が行われる。当該作戦において我が国の優位性を確保するためには、我が国の兵力を海上から陸上の所要の場所へ指向できること、すなわち「海から陸へのアクセス」をいついかなるときにも確実に遂行できる手段を有することが必要である。一方、その能力と手段は、平時における人道支援・災害救難を唯一かつ効果的に実行できるとともに、周辺諸国に対する能力構築支援の分野においても十分に活用することが可能である。この観点から、海から陸へのアクセス能力は、我が国の国力の有力な要素の1つに数えられるであろう。

東日本大震災では、道路が寸断し救難・救援の手段が途絶した沿岸部の孤立地域において、海上自衛隊の護衛艦等やその搭載ヘリコプター・舟艇による搜索救助、物資輸送及び情報収集等により、多くの被災者の命を繋いだ。

一方、海から陸へのアクセス能力は、沿岸部における様々な作戦を我が国に優位に進めるために必須であることから、艦艇を海上の活動拠点として運用する機能、すなわち「シー・ベーシング機能」<sup>32</sup>を保持し、充実させることが近い将来目指すべきものであると捉えることができる。海上自衛隊はこの「シー・ベーシング機能」を中核に据えることにより、海上における輸送力、情報収集能力、搜索能力及び機雷などの危険を除去する能力等と航空自衛隊の有する基幹

---

<sup>32</sup> 「東日本大震災への対応に関する教訓事項について（中間とりまとめ）」防衛省、平成23年8月、12頁 [http://www.mod.go.jp/j/approach/defense/saigai/pdf/k\\_chukan.pdf](http://www.mod.go.jp/j/approach/defense/saigai/pdf/k_chukan.pdf)、2012年10月31日アクセス。

輸送力、陸上自衛隊が有する端末輸送力等を有機的に組み合わせる母体となり得る。また、そのように構成された部隊は1人の指揮官による一元的な指揮の下で運用されることにより、現在自衛隊が保有する個々の能力を結集した、海から陸へのアクセス能力を保持ならしめることができる。それすなわち既存の防衛力の「再構成」である。それによって新規の装備体系に依らず、戦略的守勢を維持しつつ、平時から一定の抑止効果を発揮し、かつ事態のエスカレーションを抑制することが期待できる。

なお、「シー・ベーシング機能」の意義や具現に関する考察の一端は、下平が論じている<sup>33</sup>。

## (2) 弾道ミサイル防衛

国際社会の努力にかかわらず、弾道ミサイル及び大量破壊兵器の拡散は続いており、我が国周辺でもロシア及び中国が核ミサイルを保有しているほか、北朝鮮が核開発と弾道ミサイルの開発を積極的に行っている。我が国の弾道ミサイル防衛は、保有する6隻のイージス艦が上層で、ペトリオット PAC-3 が下層で迎撃する多層防衛を基本としている<sup>34</sup>。

一方で、周辺国が、弾道ミサイル防衛システムに対抗するため、配備するミサイルの増強や、終末段階でミサイルに回避運動を行わせる等の迎撃回避能力の付与を行う可能性もある。このため、防護範囲の拡大や信頼性の向上等、弾道ミサイル防衛システムの能力向上と、発射前にミサイルを無力化する手段が求められる。

## (3) 情報収集・警戒監視

前述した能力を支える基礎として、他に一步先んじた情報収集・警戒監視能力が必要である。

海上作戦の成功は多くの場合、コモン・オペレーショナル・ピクチャー (Common Operational Picture : COP) と呼ばれる海上作戦の現況図を把握・維持しているか否かに拠るところが多い。哨戒及び監視により得られる情報は、作戦の初期にあって、政治的判断が必要な場面で重要な役割を果たす。

なお、特に戦略レベルの情報については、対象勢力の軍事能力だけでなく、

<sup>33</sup> 下平拓哉「シー・ベーシングの将来—22 大綱とポスト大震災の防衛力—」『海幹校戦略研究』第2巻第1号、2012年5月参照。

<sup>34</sup> 防衛省編『平成24年版 日本の防衛』2012年、183-185頁。

政治、経済、金融、伝統、歴史、文化等の多様な要素に関する継続的かつ深層に及ぶ分析が必要である。このため、最新の科学技術を駆使した IT 関連機器の拡充とともに、高い能力を有した情報分析の専門家を計画的に育成する必要がある。ただし、情報とは常に不完全なものであり、それを妄信してはならない。指揮官は不完全な情報しか得られない状況下でも情勢判断を行い、決心をする備えが必要である。

### おわりに ー新たな水平線ー

本論文では、既存の国際社会が新たな挑戦を受けている情勢にあつて、同じく変化を遂げている海上防衛力の概念について論じ、将来の安全保障環境について思いを巡らせつつ、海上自衛隊の現在の立ち位置、今後進むべき針路、さらにはその立ち位置からいかに持てる能力を発揮し、目標の実現に寄与するかを考察し結果を明示した。

ハンチントン (Samuel P. Huntington) は、第二次世界大戦後、当時無用の長物として存在意義を問われるようになった米海軍に対し、「もし軍が適切に定義された戦略概念を有していなければ、国民及び政治指導者は軍の役割について混乱し、その必要性について疑念を抱き、軍からの資源(予算等)の要求に対して無関心あるいは反対するようになるだろう<sup>35)</sup>」と警鐘を鳴らした。

冷戦中に作られた「昭和 52 年度以降に係る防衛計画の大綱 (51 大綱)」は、もっぱら有事を念頭に置いていた。冷戦の終結を経て策定された「平成 8 年度以降に係る防衛計画の大綱 (07 大綱)」は、阪神淡路大震災や地下鉄サリン事件等を受けて防衛力の役割を我が国の防衛から拡大させた。ポスト冷戦後に策定された「平成 17 年度以降に係る防衛計画の大綱 (16 大綱)」は、米国同時多発テロ等の非国家主体による脅威を重視した。そして現行の「平成 23 年度以降に係る防衛計画の大綱 (22 大綱)」では、防衛力整備の文字通りの基盤となっていた「基盤的防衛力構想」を見直し、「動的防衛力」を打ち出した。

これまで我が国は一貫して米国に安全保障の多くを委ね、経済発展を優先してきた。サミュエルズ(Richard J.Samuels)は「日本は米国との非対称な同盟関

<sup>35)</sup> Samuel P. Huntington, "National Policy and the Transoceanic Navy," *Proceedings*, Vol.80, No.5, May 1954, <http://blog.usni.org/2009/03/09/from-our-archive-national-policy-and-the-transoceanic-navy-by-samuel-p-huntington/>, Accessed on May 21, 2012.

係を維持し、在日米軍に頼り、攻撃的な部隊行動標準は採用せず、限られた防衛予算で同盟への安乗りをつづけている。吉田ドクトリンは無用のものではなく、更新されていったのである<sup>36</sup>」と、批判の矛先を50年代から80年代にかけての我が国の軽武装・経済発展優先路線に向けているように、それが現在の我が国の防衛態勢に見られるアンバランスを生み出したのである。

唯一の超大国である米国による単極世界と思われた「冷戦後」、世界同時多発テロ、そして、多極構造社会の到来による「ポスト冷戦後」へと、世界は目まぐるしく動いている。我々はすでに冷戦思想からは完全に脱却し、冷戦後、そして、ポスト冷戦後の安全保障環境へも適応したと言って良いだろう。しかし、世界は更に先に進んではいけないだろうか。レインは、「歴史に終わりはないが、変化を避けることはできない。国家や文明は勃興し没落する。いかなる時代も永遠には続かない。『第二次世界大戦後』とは、もはや終わりに近づきつつある『旧体制』であり、歴史とは常に前進を続けている<sup>37</sup>」と時代の変化に追従する必要性を述べた。我々海上自衛隊も、時代の変化に対応して変わり続けなければならない。

安全保障環境の変化はすでに始まっており、我々を待つてはくれない。海上自衛隊は「ポスト・ポスト冷戦後」の世界がもたらす多様な課題に立ち向かわなければならない。

もはや「ポスト冷戦後」ではない。

注：この論文は筆者個人の見解であり、防衛省・海上自衛隊の意見を代表するものではない。

<sup>36</sup> Richard J. Samuels *Securing, Japan Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia*, Cornell University Press, 2008, p.107.

<sup>37</sup> Christopher Layne, "The Global Power Shift from West to East" *The National Interest*, May-June 2012. <http://nationalinterest.org/article/the-global-power-shift-west-east-6796>, Accessed on June 25 2012.