

海上自衛隊の戦略的方向性とその課題

後瀧 桂太郎

序 論 一 変革の必要性一

国際システムにおける多極化と価値観の多元化が進行する過程において、国際社会は完全な平和、あるいは高烈度の戦争状態のいずれにも該当しない「対立」と「紛争」の狭間で揺れ動いている¹。現在の安全保障環境を俯瞰したとき、大戦争が起こる確率は低いが、完全な平和も期し難いという不安定なバランスの上に立っていると見做せるのである。このような国際情勢の下、我が国は世界秩序を巡るグレートゲームの中で、これまで自由世界に平和と繁栄をもたらしてきた国際システム、あるいは自由・人権・民主主義・法の支配等の国際規範を維持する側にある。よって現状の国際秩序を力によって変更・阻害しようとする国家・非国家主体（アクター）に対し、その意図を達成するための行動を起こさせないことが安全保障上きわめて重大な目的となる。

冷戦後、国益の実現と安全保障環境の安定を求めるにあたり、日本は自国一国のみの安定を求めるのではなく、同盟・友好国との協力・役割分担によってこれを具現してきた。国家安全保障戦略では、国家安全保障の基本理念を以下のとおり定めている²。

「平和国家としての歩みを引き続き堅持し、また、国際政治経済の主要プレーヤーとして、国際協調主義に基づく積極的平和主義の立場から、我が国の安全及びアジア太平洋地域の平和と安定を実現しつつ、国際社会の平和と安定及び繁栄の確保にこれまで以上に積極的に寄与していく。」

¹ 本論で「対立」とは軍事力の直接的行使までに至らない国家関係、「紛争」を国家間における低烈度の力の行使、すなわち法執行機関など非軍事部門の衝突あるいは地理的・時間的に限定的な軍事衝突と位置づけている。この点に関連し、本論では全く対立等のない状態を「平時」とする一方で、現実にはここに記す低烈度の対立あるいは紛争状態が継続する状況が長期的に継続しているとみなし、このような状況を「平素」と呼称する。

² 『国家安全保障戦略』、平成25年12月17日国家安全保障会議決定、同日閣議決定、3頁。

今後このようなトレンドは多極化・多元化の進行に合わせて一層重要度を増すと考えられる。したがってわが国の安全保障を大局的視点に基づいて検討する際、国民及び国土の防衛が最も重要であることは明らかであるが、一方で我が国の安全保障は地理的に限定された本土防衛のみによって完結することはなく、「広く国際社会に寄与し、その結果として我が国の安全保障環境を改善する」という視点をあわせ持つことが求められるのである。

冷戦後の海上自衛隊は、安全保障における日本の役割拡大の先駆けであり続けてきた。活躍の主たる舞台となってきた、中東から日本に至るインド・アジア太平洋地域における不安定化の要因は、冷戦後主としてイラク・北朝鮮といった国家主体とテロリスト・海賊といった非国家主体の両方に求められる。北朝鮮は国際的孤立と引き換えに核ならびに弾道ミサイル開発を進めており、また宗教的過激主義等に起因するテロリズムは引き続き深刻な被害をもたらしている。

加えて、最近数年間に生じた事象は国際システムにより重大な影響をもたらし得る課題を提示している。たとえば欧州ではロシアのクリミア併合問題、アジア太平洋では中国の急激な海洋進出といった国家主体による力による現状変更の試みを通じ、冷戦期と同様に国家間対立が国際社会の主要な課題として再びクローズアップされることとなった。中国は20世紀末以降急速な経済発展を背景に主として海空軍を中心とした通常戦力を急激に増強し、その意図と目的の不透明性が指摘されてきたが、特に近年、領域主権と海洋資源確保に関して強硬な主張と力による現状変更が顕著となっている。これまで日米は中国の行動に懸念を抱き、これまで関与とヘッジの両面に対応してきたが、中国の行動は抑制的となるのではなく、むしろ露骨なものとなっている³。

中国人民解放軍 (People's Liberation Army: PLA) は、中国沿岸域から我が国周辺海域をはじめとする北西太平洋の一部において日米に対する局地的な軍事的優越を獲得することを企図し、アクセス阻止・エリア拒否 (Anti-Access/Area-Denial: A2/AD) 戦略を発展させている。同時に

³ 「関与」ならびに「ヘッジ」という用語は政策文書等で頻繁に見られる一方、厳密な定義／用法が確立しているわけではない。本論では「関与」を「相手に対し、我にとり都合の良い存在へと変革するよう働きかけること」、「ヘッジ」は「「関与」が機能しなかった際に対応できるだけの意図と潜在的能力を保持しておくこと」と定義する。

ASEAN 諸国に対し軍事的に圧倒的優位に立つ南シナ海において、中国の独善的な国家実行はさらに顕著であり、法と秩序によることなく、力の誇示並びに力を背景とした領域主権に関する現状変更の既成事実化を推し進めている。

中国の軍事戦略目標ならびに戦略目標が達成された最終状態(endstate)が地理的にみてどのようなものであるのかは不明確である。南シナ海の状態を看過した場合、東シナ海、あるいはマラッカ海峡を越えてインド洋方面についても、その独善的な国家実行が拡大する懸念は拭えない。2015年の中国国防白書「中国軍事戦略」には中国人民解放軍海軍(PLA Navy: PLAN)に関し、「PLANは従来の近海防御(offshore water defense)から、近海防御と外洋作戦能力(open seas protection)のコンビネーションへと徐々にシフトする。そのために複合・多機能かつ効率的な洋上戦力構造を構築する。PLANは戦略的抑止、反撃能力、洋上機動、海上統合作戦、包括的防御能力/後方支援能力を向上させる」という記述が見られ、今後海洋権益ならびに海外権益保護のため、外洋展開能力を拡充させるものと考えられる⁴。

冷戦後、我が国の安全保障にとり切迫した脅威とは北朝鮮の核・ミサイル開発と不法行動である。一方で現代のアジア太平洋の安全保障環境に対し、パラダイムシフトにつながる大きなインパクトをもたらしているのは中国である⁵。さらに、これまで日本の繁栄をもたらしてきた海上交通路など海洋における安全確保及び広範な地域における、より安定した安全保障環境の構築について、その重要性が色あせた訳ではない。ソマリア及びイエメン情勢のように沿岸国(地域)の不安定化が、引き続き国際的な海洋利用の自由を阻害する要因となるほか、大量破壊兵器の拡散、気候変動の影響、大規模災害、感染症など、トランスナショナルな不安定要因は存在し続けている。

海洋国家としての国益を守るにあたり、海上自衛隊は、我が国の最も重

⁴ なお、中国がどのエリアまでを軍事的に「近海」と見做しているのかは明らかでない。The State Council Information Office of the People's Republic of China, *White Papers: China's Military Strategy*, May 15, 2015, Chapter IV "Building and Development of China's Armed Forces."

⁵ 序論で我が国の安全保障環境を論じるにあたり、周辺諸国・地域情勢について包括的に説明しているわけではない。多極化のトレンド、特に米国の相対的国力低下と中国の躍進が我が国にとって最大のインパクトを与えており、それが海上自衛隊の戦略的方向性を変革する要因となっているのであるから、序論ではこの点に絞って思考を進め、第5節において地理的なコミットメントについて示すこととする。

要な戦略的ツールの一つである。海上自衛隊の戦略性は、防衛力整備というハードウェアの調達・戦力化と、平素の活動、そして有事への備えといった組織の態勢、これを支える人的要因といったソフトの両面が一体となって機能する。

すなわち、日々の我が国周辺における練成訓練、警戒監視任務、海賊対処や人道支援・災害派遣（Humanitarian Assistance/Disaster Relief: HA/DR）、さらには進出帰投の過程で部隊が示すプレゼンスに至るまで、その任務は単なる平時のルーティンワークではない。今後見通せる限りの間、全面戦争勃発の可能性が極めて低い一方で完全な平和もまた遠く、対立と紛争が継続する安全保障環境のもと、これらの任務は我々の活動を注視するすべての周辺諸国に対して国家意思を示す戦略的メッセージであり、我が国の安全保障と国際秩序の維持に対し直接的に影響を及ぼす、極めて重要な活動である。

他方で近年の厳しい財政事情を踏まえれば、海上自衛隊の資源が有限であることは明らかであり、資源配分の方向性ならびに優先順位を再設定することが必要である。したがって、今「海上自衛隊は何をすべきか、何ができるのか」を再検討する時期にあたり、戦略的アプローチの変革を必要としている。係る状況を踏まえた上で、本論は現在から概ね 20 年程度、すなわち 2030 年半ばまでを見据えた海上自衛隊の戦略的方向性を検討するにあたり、本論全般の方向性を規定する「法と秩序の維持」ならびに「抑止」という概念を整理し、この概念整理に沿って安全保障環境と戦略目標（Ends）を検証した上で、目標達成の方策（Ways）、さらに方策実現の手段（Means）を示す。

1 抑止という文脈

(1) 抑止概念の定義

本論では現在安全保障上最も重要な課題である「法と秩序の維持」は、現状（status-quo）を維持するという観点において抑止と表裏一体の概念をなす、という前提にたっている。そして抑止とは、「軍事的意図と能力を示すことで衝突を未然に防ぐ」という軍事的に限定された概念ではなく、「国際社会の平和と安定を可能とし、また我が国に繁栄をもたらしてきた既存の国際秩序を力によって改変させない」というより広義の文脈で使用する。つまり抑止には軍事的手段のみならず、政治的・経済的手段等も含

まれることになるが、抑止を現状維持の方策として規定する考え方は従来から純軍事的要素に限定されてきたわけではない⁶。

抑止とは、相手に現状変更させない、つまり現状維持を目的としている、ということであり、このことは冷戦期を通じ比較的厳密な共通認識であった。この理解を援用すると、抑止とは広く安全保障環境において我にとり好ましい「現状」を維持すること、と定義することができる。そしてこの概念は我が国の安全及びアジア太平洋地域の平和と安定の実現という国家目的を追求する際に極めて重要な方向性を示唆する⁷。「法と秩序の維持」とは外交上の諸問題を力によることなく国際社会がこれまで合意してきたルールセットに基づいて解決することを意味し、それは多分に規範的な観念であるが、それをリアリズムの観点から説明すると「これまで形成されてきた現状を維持する」という抑止の文脈が適合する。つまり規範的な観念である「法と秩序の維持」と、リアリズムにおける「抑止」とはいわばコインの表裏なのであり、意図するところは基本的に同一である、と理解することが可能である。

(2) 「関与とヘッジ」から「抑止」への変換

2015年8月に米国防省が公表したアジア太平洋海洋安全保障戦略(Asia-Pacific Maritime Security Strategy: APMSS)は、米国の安全保障上のコミットメントについて中国の海洋進出を念頭にアジア太平洋地域に特化して示したものである。APMSSはその序章において3つの目的を掲げる⁸。

⁶ ジョージ(Alexander George)は、「非軍事戦略」の一環として抑止と強制外交(coercive diplomacy)を峻別するとともに強制外交をタイプAからCまで3分類し、以下の4つのカテゴリーに基づいて抑止と強制外交を定義する。

抑止：敵に行動を開始しないよう説得する

タイプA：敵が目的を達する前に行動を中止するよう説得する

タイプB：敵に行動を起こす前の状態に原状回復するよう説得する

タイプC：敵の政治体制を変革するよう説得する

Alexander George, "Coercive Diplomacy: Definition and Characteristics,"

Alexander George and William Simons ed, *The Limits of Coercive Diplomacy Second Edition*, Westview Press, 1994, p.9.

⁷ 冷戦期の抑止理論において、抑止(deterrence)とは相手に現状を維持させるための働きかけとして定義され、力によって相手の行動を変更させることを意味する強要(compellence)と峻別される。Robert J. Art, "To What Ends Military Power?," *International Security*, 1980 Spring, p.9.

⁸ U.S. Department of Defense, *Asia-Pacific Maritime Security Strategy*, August 2015, pp.1-2.

- ① 海洋における自由の擁護
- ② 紛争と強制的抑止
- ③ 国際法・国際秩序遵守の促進

ここから読み取れるのは「公共財としての海洋の自由という国際秩序を維持し、力ではなく国際法に基づいて国際問題が解決されるよう、紛争を抑止する」という姿勢である。

しかしながら「法と秩序の維持」は、残念ながら外交交渉あるいは国際法上の手続きによってのみ促進されるわけではない。2016年7月12日、国連海洋法条約に基づく仲裁裁判所は南シナ海における中国の実効支配強化に関連し、中国が造成を進める岩や低潮高地が「島」であるとは認められず、また中国が歴史的権益として主張する「九段線」について国際法上の根拠がない、という判決を下した⁹。これに対し中国が判決を受け入れる兆候はなく、力による現状変更が法的判断によってどこまで抑制できるのか、という点について悲観的とならざるを得ない。ピルズベリー (Michael Pillsbury) は1971年のニクソン米大統領訪中以来、米国の対中政策が一貫して「脆弱な中国を援助してやることで、我々と(価値観や思考を)共有する指導者に率いられた中国は地域、ましてやグローバルな支配的地位への野望を示すことなく、民主的で平和な大国となる」という信念に基づいていたと指摘し、そして「それらの信念に基づいた仮説は、すべてが危険なまでに誤りであった」と述べる¹⁰。ピルズベリーをはじめとする米国の対中政策立案に携わった人々が、永らく中国の発展に一定のヘッジをかけつつも、中国を民主的で平和な国家へと変革させる、いわゆる関与を基調とした政策に重きを置いてきたこと、そして現在その方針に明確な疑義を生じているのであり、つまるところ中国の政治指導者達にとり、米国の対中政策は「関与 (engagement)」ではなく単に「宥和 (appeasement)」として認識されているのかもしれない。

係る状況を踏まえれば、日米が従来と同様に、「関与」の観点から対応

⁹ *In the Matter of an Arbitration (the Republic of the Philippines and the People's Republic of China)* PCA Case No.2013-19, (12 July 2016), paras. 202-209, 278, 382-384.

¹⁰ Michael Pillsbury, *The Hundred-Year Marathon -China's Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower*, Henry Holt and Company, 2015, pp.6-7. (マイケル・ピルズベリー『China 2049 秘密裏に遂行される「世界覇権100年戦略」』野中香方子訳、日経BP社、2015年。)

を継続したとしても成果(中国が国際規範に従うような形に変化すること)が得られるとは考えづらく、また、中国の行動に影響を受ける周辺諸国からの信頼を得られるとも考えられない。

中国の海空戦力が、量的に自衛隊を大きく凌駕しつつあり、質的にも急速に向上していると思われる現状では、我が国が独力でヘッジすることを追求したとしても、それは人的・財政的に極めて深刻な負担を強いられることを意味する。さらに付言するならば、脅威対抗の観点に基づいて日本独力で抑止することを念頭においたとしても我が国の人的・財政的規模ならびに「戦略守勢」という我が国の防衛体制からみて、戦略目標の達成は極めて困難である。

多極化する世界の中で我が国のみによってなし得ることは限られるのであるから、我が国は自身の努力に加えて日米共同を基調とし、自由世界に平和と繁栄をもたらしてきた国際システム、あるいは自由・人権・民主主義・法の支配等の国際規範を維持する必要がある。そして我が国にとり望ましい環境とは、これらの国際システムと国際規範、そしてその基盤となる海洋秩序が維持されることとなる。したがって我が国の海上防衛が最も力を注ぐべき努力とは、これらを不安定化させる因子の出現を抑止することなのであり、この思考が次節以降の議論展開における中心的概念をなす。

なお、抑止が機能するためには、自身の優位を相手に認識させ、相手に現状変更を目的とする行動をとらせないことが重要である。そのため、我にとって好ましくない行動をとった場合、相手が痛みを感じるコストを生じさせ、あるいは相手の資源投資を分散させることで、我にとって重要なエリアに投資可能な資源を減少させるとともに、相手が望まない分野への投資を強要し、最終的には相手を疲弊させ、長期にわたる競争に打ち勝つための努力が重要である¹¹。

¹¹ マンケン (Thomas Mahnken) は「抑止の対象に対し、平素からコストを強要する」ことを「コスト強要 (cost imposing)」と定義し、経済・外交・軍事など幅広い分野で適用される、と述べる。Thomas Mahnken, "Cost-Imposing Strategies: A Brief Primer," Center for a New American Security, November 2014.

2 安全保障環境

—事態エスカレーションに焦点をあてた「垂直的」観点から—

冷戦終結から四半世紀が経過し、中国、インドを筆頭としたインド・アジア太平洋地域諸国等の台頭により、米国の相対的国力は低下傾向にあり、冷戦直後の米国一極世界は多極化世界に移行しつつある。この傾向は予見し得る当面の間継続する公算が高い。そして米国及びその同盟国の持つ予算、人的資源といった安全保障領域に投資できる資源は相対的に潤沢とはいえない。

冷戦後から現在まで大国間で核戦争の危機が生じたことはなく、多極化した世界においても大国間での核抑止は機能していると考えられるが、北朝鮮のように、新たに核兵器を保有しようとする国々との間の核抑止のメカニズムは不透明である¹²。我が国は核の脅威に対し拒否的抑止力であるミサイル防衛、国民保護等に力を傾注する一方、懲罰的抑止については米国の拡大核抑止に期待している。

核抑止、人権意識の高まり、国際政治における法秩序の浸透と国家実行に関わる正統性・合法性の担保といった点から、国家間の問題解決に対して軍事力を行使するハードルは高くなってきており、このため、先進国・大国間の全面戦争が生起する可能性は極めて低い。しかし、全面戦争生起の公算が低いということは、例えば領土を巡る小規模な紛争や武力を背景とした相手国に対する強要が発生しない、ということの意味するわけではない。特に、先進的な軍事技術の世界的拡散により、高度な情報収集・警戒監視 (intelligence, surveillance and reconnaissance: ISR) 能力と長距離精密攻撃力、隠密性に優れた潜水艦といった武器体系により A2/AD 戦略をはじめとする対抗策を講じることが可能となっている。これは米国の

¹² 多極化世界において核保有国の増加がどのような影響を及ぼすのか、という議論について結論が見出されたわけではない。サガン (Scott Sagan) は核保有アクターの増加が国際システムに不安定と悪影響をもたらす「数の増加は事態を悪化させる (More will be worse)」であると主張したのに対し、ウォルツ (Kenneth Waltz) は「もし核兵器が攻勢側を利し、あるいは恫喝的な国家による脅迫の強要性を高めるのであれば、核兵器がより多くのアクターに拡散すればするほど世界に悪影響をもたらさだろう。一方でもし核兵器の拡散によって国家防衛と抑止が容易となるのであれば、全く反対の結果を期待することもできる」とし、核拡散が必ずしも良い影響をもたらすと断言しているわけではないが、「数の増加は良いことなのかもしれない (More may be better)」と核拡散の影響の評価について留保する。 Scott Sagan and Kenneth Waltz, *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate Renewed*, 2003, W.W. Norton & Company, Inc., pp.6, 46.

軍事的優越を担保してきた兵力投射能力を拒否し、戦域内の前方展開基地を無力化し得る能力であり、結果として米国の軍事的優位が一部戦域で脅かされつつある。すなわち、我が国の抑止力の一端を担ってきた米国の通常戦力による拡大抑止が挑戦を受けており、我々は米国と連携して立ち向かう必要があることは明らかである¹³。

ところで、領土主権や資源を巡る民兵や公船が主体となった低烈度の紛争は一見、高烈度の通常戦争を念頭においた防衛力整備と関係の薄い現象として立ち現れているように感じられるが、そうではない。高烈度の通常戦力、さらには核戦力といったエスカレーションラダーの垂直構造におけるより上位の能力が担保されているからこそ、それより低い烈度における国家実行を決断できるのである。そして核戦争をはじめ高烈度の戦争に備える軍事力は、その使用に関するハードルが高すぎるため、低烈度の領土主権を巡る紛争、あるいは対立を抑止できないというジレンマをもたらす¹⁴。よって生起する公算が低い高烈度の紛争も含め、複雑で多層化するエスカレーションの各階層において優位に立つ能力を確保すること（エスカレーション・ドミナンス）が要求される¹⁵。

¹³ 現在拡大抑止が担保するのは核戦力のみではなく通常戦力等を包含する、と考えられるが、その定義は現時点で厳密になされているわけではない。現在米国が提供すべき拡大抑止とは、経済制裁から核戦力までを含む「フルスペクトラムな形態である」という主張も存在する。Robert Manning, *The Future of US Extended Deterrence in Asia to 2025*, Atlantic Council, and Brent Scowcroft Center on International Security, October 2014.

¹⁴ エスカレーションラダーの高位において抑止が機能し、均衡することによって「事態のエスカレートがないという予測」が導かれ、その結果低位のラダーにおける不安定を惹起する、という状況は冷戦期にも見られた。これは「安定-不安定のパラドクス」と呼ばれる状態であり、この概念を提唱したスナイダー（Glenn Snyder）は「戦略レベルでの恐怖の均衡が安定すればするほど、そのエスカレーションラダーの下位レベルの安定性は低下する」と述べる。Glenn Snyder, “The Balance of Power and the Balance of Terror,” Paul Seabury eds, *Balance of Power*, Chandler Publishing Company, 1965, pp.198-199.

¹⁵ スローン（Elinor Sloan）は、冷戦期の欧州戦域における北大西洋条約機構（North Atlantic Treaty Organization: NATO）の抑止は、通常戦力、戦術核、戦略核という各階層において優位を保つことによって達成された、とする。Elinor Sloan, *Modern Military Strategy - An Introduction*, Routledge, 2012, p.101.（エリノア・スローン『現代の軍事戦略入門』奥山真司・関根大助訳、芙蓉書房出版、2015年。）

なお、カーン（Herman Kahn）によれば、エスカレーション・ドミナンスは「エスカレーションラダーにおける所与の領域において、一方がアドバンテージを發揮することを可能とする能力」と定義される。Herman Kahn, *On Escalation - Metaphors and Scenarios*, Frederick A. Praeger, 1965, p.290.

総括すると、全面戦争生起の公算が極めて低いことと同様、完全な平和もまた遠い存在であり、スミス (Rupert Smith) が述べるとおり、長期間にわたって国際関係は「対立と紛争が際限なく繰り返される¹⁶⁾」と予想されるのであり、海上自衛隊は先進的軍事技術に担保された高烈度の通常戦争から、軍事力の直接的行使に至らない低烈度の紛争・対立にわたる、幅広いエスカレーションラダーを見据えた上で平素の任務を遂行する必要がある。

3 海上防衛における戦略目標 (Ends) とその優先順位

広範な地域において多様な任務の遂行を通じて国益を実現するためには、それらに適応した戦略目標を設定し、これに沿った方策ならびに手段を検討する必要がある。我が国の海上防衛戦略において達成すべき戦略目標とは、①我が国の領域及び周辺海域の防衛、②海上交通の安全確保¹⁷⁾、③より望ましい安全保障環境の構築であり、冷戦終結以降、その優先順位は概ね一貫している。

「我が国の領域及び周辺海域の防衛」は我が国の安全保障の最終担保として自衛隊にしか担えない役割であり、本質的に最も重要な目標である。我が国周辺に重大な脅威が存在するか、あるいは脅威が拡大しつつある、と認識する場合、海上防衛力は一義的に国家としての生存あるいは現状維持を目指し、他の戦略目標を妥協してでも「我が国の領域及び周辺海域の防衛」を最優先することとなる。冷戦期がその典型であり、海上自衛隊は対ソ有事に際して戦略的要衝である宗谷・津軽・対馬という三海峡の封鎖等、我が国の周辺海域の防衛と米軍来援基盤の確保を優先的な戦略目標としていた。

一方、冷戦終結直後「平和の配当」がうたわれた時期は、一般に我が国の存立に関わる大規模で差し迫った脅威が存在しないと認識されていたため、国益拡大を企図して「海上交通の安全確保」あるいは「より望ましい

¹⁶ Rupert Smith, *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*, Penguin Books, 2006, pp.181-182. (ルパート・スミス『軍事力の効用』山口昇監訳、佐藤友紀訳、原書房、2014年。)

¹⁷ 「海上交通の安全確保」は「海上交通路 (sea lines of communication: SLOCs)」に関連し、線形のイメージで捉えられるくらいがあるが、本論では我が国の資源供給ルートあるいは有事におけるロジスティクスなどを包含する、面的に広がる海域を指す。

安全保障環境の構築」を相対的に重視することが可能であった。我が国では国際社会における責務の分担を出発点として、湾岸戦争後の海上自衛隊のペルシャ湾への掃海部隊派遣に始まり、「国際社会との協調」という観点から経済大国としての責任を果たすため、冷戦の終結を境に積極的な取り組みが始まり、海上自衛隊の活動領域は飛躍的に拡大した。このようなトレンドは 21 世紀に入ってからの「テロとの戦い」における有志連合の支援など、原則として一貫している。

また、1990 年代以降、北朝鮮は国際社会からの働きかけを受け入れることなく、核とその運搬手段である弾道ミサイル等の開発・実験を継続しており、我が国にとり差し迫った脅威となっている。しかしながら北朝鮮の脅威とは、極言すれば核ならびに弾道ミサイルと、工作船などによる我が国領土への侵入・不法行動に限られるのであり、脅威対象となるアセットならびにその規模は限定的である。このため、弾道ミサイル防衛をはじめとする一定程度の資源配分という措置を取りつつ、前述した「海上交通の安全確保」あるいは「より望ましい安全保障環境の構築」を相対的に重視することは可能であった。

しかしながら今日、冷戦期と類似した国家間対立が国際社会の主要な課題として再び立ち現れつつある。そして多くの国家が経済発展に合わせて軍事力を質量の両面で向上させている。冷戦後、全世界において米国の軍事的優越が国際システムの安定化に最も大きな影響を及ぼしてきたが、この状況は徐々に変化しつつあり、局地的な軍事的優越ならびにこれを背景とした力による現状変更に対応する必要が生じている。

そして、このような近代的で洗練された軍事力への対抗手段と、平素の国際任務遂行の間で防衛力整備の方向性は競合する部分が立ち現れる。例えば隠密性・低視認性にすぐれたステルス機や潜水艦は脅威下で作戦行動が可能であるが、その特性ゆえに平素の活動においてプレゼンスを示す場合に成果を挙げることが困難である。このような観点に立てば、オールマイティな軍事アセットなどというものは存在しない。そのため、限られた資源の配分をいかに最適化するかが問題となる。なお、3つの戦略目標を達成する方策と手段は明確に区別できるわけではなく、第4節に示すとおり相互に関連する部分が生じる。

4 戦略目標達成の方策 (Ways)

古典抑止理論において、抑止とは相手に現状を変更させないことを指し、また抑止が機能するためには、自身が能力と意図を保持し、そのことを相手に対して確実に伝達し、認識させることが必要である。抑止を機能させるためには、まず自身の能力を向上させ、これを効果的に使用するという意図を持ち、さらに能力と意図を保持することを相手に伝え、相手側の認識に影響を与える自助努力が必要である。しかしながら、中国の国防予算が我が国の3倍以上に達し¹⁸、今後さらに成長が見込まれるなど、多くのアジア太平洋周辺諸国が目覚ましい経済発展と相まって国防予算を増加させている、という状況下において、我が国のみの努力で将来にわたってこれに対抗することは非現実的であり、同盟国である米国と連携することが大前提である。

既に述べたとおり、日本に米国を加えても安全保障に投資しうる資源にはおのずから限界がある。このため、自助努力とはわが国独力による目標達成を企図することと合わせ、緊密な日米共同という2つのカテゴリーを包含する。(下記(1))

さらに、多極化する国際社会において日米の国力が相対的に低下することは避けられない。他国が日米以上に高い経済成長を維持する場合、日米が短絡的に自身の能力向上のみを追求したとしてもこの状況を挽回できる公算は低く、戦略目標の達成は容易ではない。長期にわたる競争関係に勝利するためには、まず潜在的敵対者に対する費用対効果を勘案し、我々が要するコストを抑制するとともに、相手に対しできるだけ大きなコストを強要するという視点に立った方策が必要である。加えて我々がより優位に立ち続けるため、我々と価値観ならびに戦略目標を共有する友好国を増やし、関係を強化することが重要となる。したがって、2方向の自助努力に加え以下の2点が必要となる。

まず、第1の手段とは「コスト強要」である。コスト強要は物理的な手段にとどまらない。国際規範の尊重、法の支配という国際的理解を強化することで、力による現状変更の政治的コストが上昇する。物理・非物理的手段を尽くして、相手が力に訴えるコストを高めることもコスト強要の効

¹⁸ 防衛省・自衛隊『平成28年版 日本の防衛 防衛白書』平成28年7月、44、190頁。

果的な手段となる。(下記(2))

その第2は「私の味方を増やすこと」、すなわち連携の強化である。これは脅威に対抗する私の資源の総量を増加させることを企図した手段であるが、これは相手から見れば対応すべき対象が増えるというコスト強要の裏返しであると同時に、対立関係にある相手との緊張を軽減する、という効果を包含する。(下記(3))

(1) 2方向の自助努力 —我が国独自の方策と日米共同—

第3節で述べたとおり、複雑で多層化するエスカレーションの各階層において優位に立つ能力を確保し、実効的な抑止力を提供するすること(エスカレーション・ドミナンス)が要求される。抑止が機能するためには自身の意図とならび能力を示すことが必要であるが、それはすなわち想定される戦いの中でいかに優位を保つことができるのか(もしくはいかに相手の目標達成を阻止するのか)、という点において必要な能力を持つことを意味する。

よって以下に示す方策は有事、それも想定される中で最も烈度の高いものを念頭において論じるものであり、これらが達成されてはじめてより低烈度の対立・紛争に対しても優位に立つことが可能となり、抑止の機能を期待することができる。

ア 海上優勢(maritime superiority)の確保

我が国は海洋国家であり、領域を保全するためには海洋を経由して来攻するであろう敵の侵攻を洋上で撃破することが求められる。その際、我が国は戦略守勢を前提とし、我が海上防衛力は自己完結的ではない。核戦力による拡大抑止、空母打撃群をはじめとする大規模な兵力投射能力を同盟国である米国に依存する以上、主たる作戦行動の多くは日米共同対処によることが期待されるのであり、日米間のインターオペラビリティ向上が最も重要である。一方、米国の政治的状況等により日米の対応に時間差を生じる場合があり得る¹⁹。このため、自衛隊は必要な海域で一定の優位を確保できる能力を保持する必要がある。

また、米海軍による兵力投射能力を期待するためには米海軍部隊が進入可能な領域を創り出す必要があり、その基盤となるのがアジア太平洋地域

¹⁹ 東日本大震災において発災直後に放射能汚染対策を取る必要があり、その後展開した米軍と、被災地近傍に最初から所在した自衛隊とでは対処を開始するタイミングに差を生じたことは事実である。

において最大の前方展開拠点である在日米軍基地である。平素から有事を通じ、前方展開拠点を維持する、という見地からみても、一定の海上優勢を確保する能力は不可欠である。

ただし、高烈度紛争の下で一定の海域と空間を長時間占有することは困難であり、古典的な制海（sea control もしくは command of the sea）という概念に基づく「恒常的な海洋の支配」という観念は現在の安全保障環境において非現実的である。このため、海上自衛隊に期待される海上優勢とは、時間的・空間的に限定された海上並びに周辺の空域、そして関連する領域（宇宙並びにサイバー空間）において優勢を獲得し、一時的なコントロールを可能とすることであるといえる。

イ 海洋利用の拒否（海洋拒否：maritime denial）

我による海洋利用は望めないが、敵による海洋利用が好ましくない領域については、主として航空戦力又は水中戦力により敵の海洋利用を拒否する力が必要である。我のアクセスが一部拒否された海域であっても、特定の兵力を用いることで一定の作戦行動が可能であれば、敵兵力による海洋利用を拒否することで敵の作戦行動の阻止が可能となる。

この場合、彼我の勢力圏の境界に沿って相互に海洋拒否を行うこととなり、「海洋における兵力の無人地帯（maritime no-man's-land）」が形成される²⁰。これは制海あるいは海上優勢と異なり自身の行動の自由を保障するものではないが、強大な相手にとり、相手がその目標を達成できない、と認識させることによって抑止を機能させる、いわゆる拒否の抑止に必要な能力なのであり、主体的に作戦区域をコントロールできない場合には改善の策として積極的に資源を配分する必要がある。

海上自衛隊は潜水艦の増勢といった施策を通じて既に海洋拒否能力の向上に努めてきたが、今後安全保障環境がより厳しくなると考えられる以上、海洋拒否能力の拡充は一層重要となる。

ウ 全領域アクセスの確立

先進的な技術を高めた脅威に対抗するためには、陸・海・空・宇宙・サイバーのあらゆる領域において対抗策を有し、かつ特定の領域における優位で他の領域の弱点を補う、といった領域横断的な戦い方が必要となる。したがって、海上自衛隊は、海洋領域のみならず、サイバーや宇宙を含む

²⁰ Jeffrey E. Kline and Wayne P. Hughes, Jr, “Between Peace and the Air-Sea Battle: A War at Sea Strategy”, *U.S. Naval War College Review*, vol. 65, no. 4, Autumn 2012, p.39.

幅広い領域(ドメイン)を自身の作戦区域と認識しなければならない。そのためには陸空自衛隊との統合運用能力をより向上させ、必要な能力を統合部隊から提供されるとともに、統合部隊に必要な能力を提供できる態勢構築が必要となる。

想定される脅威に対抗する能力を保有し、それを顕示することで抑止は機能するが、高度な状況認識能力、迅速かつ確実な指揮統制、電子戦、サイバー戦能力等、敵の指揮統制システムを混乱させ、撃破するなど、現代の軍事的動向に十分対抗し得る能力を保持することではじめて抑止が機能する。また、米軍は、複数の領域を横断して同時に効果を達成することを企図しており、前述した能力は、日米共同作戦を遂行する上でも重要である。

2015年に改訂された日米防衛協力のための指針では共同作戦における領域横断の例として、「ISR態勢の強化・情報共有の促進」、「宇宙及びサイバー脅威への対処」並びに「特殊作戦における協力」を挙げる²¹。今後これらの分野を中心に、各作戦領域を越えたインターオペラビリティを日米間、あるいは関係諸国、関係省庁間で発展させてゆく必要がある。

エ シーベージング能力の保持

海上自衛隊が長期にわたって多様な任務を遂行するためには、長期間洋上で作戦を継続しうる耐洋能力、そして各種航空機、無人機あるいは人員・車両等、多様なアセットを輸送し、展開する能力が必要である。この能力は島嶼奪回など、我が国の領土を保全するという戦略目標達成の重要な方策の一部をなす。そしてシーベージング能力はHA/DR、あるいは低烈度の対立や紛争下において有用性に富み、政治的プレゼンスを示すといった平素の国益確保に大きく貢献する。ただし、シーベージング能力は原則として大型水上艦艇によって構成されるため、先進的軍事技術に担保された現代の高烈度通常戦争においてこれらは残存性に乏しく、有事の運用に制限を課せられる場合があることに留意しておく必要がある。

(2) コスト強要

前述のとおり、コスト強要には技術・装備など物理的分野とそれ以外の分野の両方が存在する。まず第1に、物理的分野においてコスト強要が効

²¹ 『日米防衛協力のための指針』、2015年4月27日、10頁。以後本論でとりあげる『日米防衛協力のための指針』は、いずれも2015年に改訂されたものを指す。

果を發揮するため、相対的優位にある分野を活かすことが必要である。コスト強要の実例としては冷戦期のエアランドバトル構想、米海軍「海洋戦略 (Maritime Strategy)」、「戦略防衛構想 (Strategic Defense Initiative: SDI)」、あるいは現在 PLA が進める A2/AD 戦略などが挙げられる²²。A2/AD 戦略は空母打撃群などの兵力投射能力を根幹とする米国の軍事的優越を類似した対称的な戦力組成によって正面から凌駕することを企図しているわけではなく、潜水艦・巡航ミサイルなどの非対称なアセットによって局地的に逆転することを企図する。このように自身の持つ優位とは何であるのかを認識し、そのアドバンテージを活用することが重要である。

第2に現有のリソースを活かし、部隊の運用などを通じて相手にコストを強要することが考えられる。いうまでもなく我が国は戦略守勢を国是としており、海上自衛隊が自ら先制して有事を作為することはない。しかし、戦略守勢という認識が作戦・戦術レベルにおける消極性をもたらすべきではない。平素の活動において常に相手にイニシアティブを与え、自身がリアクションに徹している限り、常時相手のペースに合わせて対応することで自分が相手に「コストを強要されている状態 (cost imposed)」につながるものであり、結果として自身が疲弊し、戦略的撤退をもたらす。よって平素から正統性と合法性に則りつつ、積極的な部隊運用あるいは対話チャンネル等を通じてイニシアティブを取るというマインドセットが重要である。

以上2つの視点に基づき、コスト強要の具体的方策として以下の5点を重視する必要がある。

ア 非対称優位性の維持

自身が相対的に優位にある分野のアドバンテージを維持し、相手にキャッチアップさせるためのさらなる投資を強いるという観点から、現時点で優位にある、インターオペラビリティを実現する指揮・統制・コンピュータ・通信・情報 (command, control, computer, communication and intelligence: C4I) システムあるいはネットワーク化された各種作戦インフラ、対潜戦能力、あるいは局地的に阻害されつつあるものの、依然としてアジア太平洋地域における外洋の大半で米軍が維持する海上優勢、そしてこれを前提とした兵力投射能力を維持しなければならない。

これらの領域における作戦・戦術レベルの能力ならびに人的・装備／技術的基盤における優位を引き続き維持することで彼我の格差を認識させて

²² Mahnken, "Cost-Imposing Strategies: A Brief Primer."

ゆく必要がある²³。

イ プレゼンスの発揮

プレゼンスとは単に存在を示すことではなく、我が国の主権と意思を代表し、平素から我が国の領域を防衛し、開かれ安定した海洋を希求する我々の姿勢を内外に示すことである。このため、海上自衛隊の艦艇、航空機の存在は、当該地域における力による現状変更の試みに対して、我が国がその存在を明示し、状況に応じて抗議の声を上げる可能性を示すことを意味する。我が国のプレゼンスが地理的・時間的に拡大するほど相手のコストを増大させ、安全保障環境の不安定化を予防する効果がある。これは種々の任務(防衛交流、遠洋練習航海、海賊対処)における進出帰投、さらに寄港地における各種活動・行事等についても我が国の海洋秩序に対するコミットメントを示す、非常に有効なアクションとなり得ることを意味する。

一方、プレゼンスを紛争等でこれを抑止する手段として使用する場合、極めて慎重に部隊を運用する必要がある。このようなケースでプレゼンスとは状況によっては実力行使するという明確な意図と能力を示すことで事態を抑制することである。しかしそれは偶発的な衝突あるいは武力行使のリスクを引き受ける、ということの意味するのであり、状況により極めて政治的に慎重な決断を求められることに留意しておく必要がある。

ウ 戦略的意図による ISR の実施

ISRとは、我が国が安全保障上関心を有している地域において、単に戦術的な監視任務を遂行する、ということのみにとどまらず、前述したプレゼンスで期待される効果を包含する、という側面も併せ持つ。戦略的用法としてISRを捉えるならば、それは我々が「常に見ている」ことを明示的に知らしめることによって、当該地域における力による現状変更、テロ、犯罪活動等を抑制するものである。

加えて、戦略的ISRは将来に備えた環境情報入手の基盤でもある。他の

²³ 冷戦中期(1970年代)以降、欧州戦域において機甲師団をはじめとする NATO 地上軍はワルシャワ条約機構(Warsaw Treaty Organization: WTO)側に対し劣勢であったことに加え、核戦力についても両陣営間でほぼ均衡する状況に陥った。このような状況におかれた NATO はエアランドバトル構想によってそのギャップを埋めることを企図した。それは劣勢にあった地上軍を増強し、対称的に戦力を均衡させるのではなく、NATO がそれまで優位を保っていた指揮統制能力、航空機動力と長距離精密打撃力をさらに強化して WTO の指揮統制機能とロジスティクスを側面・後方から分断し、指揮系統が混乱した WTO 地上軍を各個に撃破するというものであった。

任務における進出帰投といった機会を活用し、通常活動する機会に乏しい海域を積極的に航過することで、外国艦船の活動状況、環境情報等の入手が可能となる。

エ 共同訓練の推進

同盟国、友好国との共同訓練は、一義的に訓練を実施する相手国との連携の強化を企図するものであり、その意図するところは相互理解、意思疎通から作戦、装備、人員組織に関連した諸手続きへの習熟など多岐にわたっている。

一方、共同訓練はこれを注視する周辺諸国に対し、わが国の意図を伝える重要な戦略的コミュニケーションのツール、という側面もある。共同訓練の相手国、実施時期、海域、実施訓練項目等全てが重要なメッセージであり、「海上自衛隊がこのような共同訓練を実施することの、自国に向けた意味」を読み取ろうとする。我々の意図を明快に伝えることが適当な場合と、逆に曖昧なものとして相手国を混乱させることがコストを強要する上で有効となる場合も考えられる。

オ 信頼醸成の促進

冷戦期における米ソの海上事故防止協定（U.S.-Soviet Incidents at Sea Agreement: INCSEA）の真の価値は、毎年両海軍の幕僚が顔を合わせ、幅広い問題について意見を交換することにあつたとされる。このような信頼醸成措置は、単に海上における偶発的衝突防止のメカニズムの構築等、危機管理のみを目的としているわけではない。対話のチャンネルの数と参加者のレベルが上がることにより、力による現状変更の試み等が公式・非公式の場で取り上げられ、議題とされる可能性が高まる。翻って信頼醸成措置の進化は、相手が軍事力を使用する際のハードルを高める効果を持ち、相手にとってコストを強要する一手段となる。

我にとって好ましい形に相手を変化させることを期待する「関与」の試みは必ずしも成果を上げるわけではないが、一方で対話チャンネルの質と量を増大させるための働きかけは、コスト強要の観点からみれば積極的に実施するだけの価値がある。

(3) 連携の強化

本項で示す各項目は、味方を増やすとともにその関係を強化する一方、潜在的競争相手との関係をより安定させるためにも有効な方策となる。

ア 海洋安全保障

海洋安全保障への取り組みは、航行の自由を含む国際法に基づく海洋秩序を維持するための活動であり、日本が支持する既存の国際規範を支え、国家主体及び非国家主体による現状変更の試みのハードルを高める活動である。

海洋は国際公共財としての側面を有すると同時に、我が国にとって、その自由な利用が脅かされることは、国家存続の基盤を左右しかねない死活的なものであるという観点から、海洋安全保障への取り組みは、基本的に同盟国、友好国との連携協力関係を強化することを基本とし、外交当局との連携を図りつつ、国際協調の中で主体的に対応する必要がある。

我が国は米国と緊密に協力してこれを実施することとなるが、自衛隊及び米軍は必要に応じ海上保安庁・沿岸警備隊を始めとする関係機関との適切な調整により、海洋監視情報の共有を推進することが重要である。海洋安全保障のための取り組みとしては、国際連合安保理決議その他の国際法上の根拠に基づく船舶の検査、機雷掃海、海賊対処を含むこととなる²⁴。

イ 防衛協力・交流

我々にとって力による現状変更を企図する国家にない最大の資産は、同盟国と友好国である。我が国独自の努力では相手を抑止できない場合でも同盟国、友好国と連携することで、力による現状変更等を指弾する我々の声はより大きくなり、相手にさらなるコストを強要し、連携を深めた我々の海軍力は総体として相手を抑止しうる有効な力となる。我々は、現状変更国家の主張と、現実の海洋における国家実行とのギャップを指摘し、その様な行動のコストを高めなければならない。そのためには、メッセージを伝える相手との間に相互の理解と信頼を深める必要があり、戦略対話、防衛装備協力、艦艇の訪問及び訓練、幕僚協議、シンポジウム、留学生交換等、顔の見える防衛交流が、平時から有事に至る幅広いスパンの長期戦を戦う上で不可欠となっている。

ウ 能力構築支援

現状変更を企図する国家及びテロ組織等の非国家主体は、国際市場で容易に入手可能となりつつあるハイテク兵器で武装することで、先進的な軍事力を比較的安価かつ容易に発展させている。一方で、我々の友好国の中には、技術レベル、人的教育レベル等において、軍の近代化の時流に追従

²⁴ 日米防衛協力のための指針、6、14頁。

することが難しい国家がある。

現状変更の試みはしばしば「サラミ戦術」と呼ばれる相手の弱点を漸進的に浸食する手法によって実行され、我々の連携に弱点があれば、そこに圧力が加えられる。このことは、南シナ海の現状変更の状況を見ても明らかである。このため、海上自衛隊が協力することで能力構築が見込める友好国に対しては、積極的に能力構築支援を行う。これには、艦艇・航空機による共同訓練、当該国で実施される演習・訓練への参加、我が国で実施される演習・訓練への招聘・留学生の受け入れ等を含むものである。

特に南シナ海諸国は中国の法執行機関による圧力にさらされており、これに対抗しうる沿岸警備隊等の能力構築は喫緊の課題である。このため、外務省、海上保安庁等と協力して、これら南シナ海諸国のISR能力をはじめとする海軍力、あるいは海上法執行能力の構築を支援することが必要である。これにより、本来は友好国において、法執行機関に割り当てられるはずであった資源が、海軍力建設に振り向けられることも期待できる。

エ HA/DR

HA/DRは被災者を救援する人道的見地に基づく任務であるが、その一方で、我が国の安全保障に直結しうる様々な機会を提供する。まず、様々な理由でアクセスが難しい地域・エリア・港湾に知悉する機会を与える。また、HA/DRは人道的見地に基づき、国際社会の一員としての責務の分担がその目的であることは明らかである。加えてHA/DRに従事する作戦部隊が、行動地域において結果的にプレゼンスを示すこともまた明白である。

したがってHA/DR任務を一過性の人道支援と認識すべきではない。特にその帰路では戦略的に重要な海域、あるいは港湾にアクセスすることで情報を収集するとともに自身のプレゼンスが周辺国にどのような影響を与えているのか、ということ念頭に置いたうえで慎重に行動を計画する必要がある。

5 周辺地域・関係諸国に対するコミットメントの態様

第4節で海上自衛隊の戦略目標を達成するための方策について示してきた。本節ではその戦略目標達成のための方策を実施するエリア概念ならびに関係諸国について示す。前節に示した方策とエリアは相互に重複しているために区分することは困難であり、また安全保障環境等の変化に伴って

可変的であるため、地理的領域として明確に規定できるわけではない。一方で活動に関わる「エリア」の概念をある程度整理しておくことは、部隊運用上重要である。

(1) 3つの活動エリア

ア 優越エリア (Dominant Area) : 我が国防衛の基盤とするエリア

西太平洋のうち我が国南方にある海域、あるいは東シナ海の一部をはじめとする、我が国の防衛において最も重要なエリアである。我が国本土への大規模侵攻が起こる蓋然性は基本的に想定できないが、例えば弾道ミサイルの脅威から政経中枢を防衛する、あるいは私の南西域での作戦行動の自由を確保するために必要な海域は、同時に海上交通において死活的に重要な外航航路の出入り口及び国内の物流を支える内航航路なのであり、この海域は平素から有事にわたって想定し得るあらゆる事態に関わらず常時確保されなければならない。

また、我が国独自の努力には限界があることから、抑止が機能するためには日米同盟に基づく米軍の兵力投射能力の発揮が不可欠である。そのため、本エリアの確保は米国の兵力投射能力が阻害されないよう、少なくとも米海軍、米空軍、海兵隊が活動するための安全な海域及び基地機能を担保することも意味する。米軍の作戦遂行上、沖縄、佐世保など、我が国所在の施設の使用は不可欠であり、我が国の防衛は米軍の作戦と不可分となる。今日、自衛隊が我が国の防衛を十分に果たすことは、米軍にとってもA2/AD環境下にアクセスエリア・拠点を確保・維持することと不可分である。

イ 競合エリア (Contested Area) : 他国による利用を拒否するエリア

事態がエスカレートした際、敵の行動を完全に阻止するには至らないが、領域の優勢を敵に渡すことはなく、極力阻害するエリアである。主として航空兵力及び水中兵力を使用し、特に相手の水上兵力及び水中兵力の行動を拒否できる能力が極めて重要となる。すなわち、本エリアでは有事においては少なくとも相手を拒否することが作戦目標となり、その結果特に海上領域については兵力の無人地帯が生まれることを期待する。本エリアで行動の自由をどこまで確保できるかが、米軍の兵力投射能力の発揮を可能ならしめ、反撃を開始するまでの所要時間に大きな影響を与える。

我が国周辺において烈度の高い紛争が生じた場合、本エリアは米軍の紛争地域までのアクセスエリアとなることから、米空母打撃部隊の行動の

自由をどこまで確保できるかが米軍の攻勢作戦能力の確保につながる。したがって、当該エリアにおける敵 C4ISR 能力及び武器システムの無力化、弾道(巡航)ミサイル攻撃の阻止、敵潜水艦の脅威の排除等は必要不可欠である。

ウ 協調エリア (Cooperative Area) : 影響力拡大を進めるエリア

前節において第3の手段として示した、「自身の味方を増やすこと」、すなわち「友好国として連携を強化すること」を目指すとともに、我が国の国益確保に資する影響力を行使するエリアである。これは我が国周辺海域だけでなく広く西太平洋、マラッカ海峡以西のインド洋、ペルシャ湾あるいはその他の海域までを含む。

当該エリアは各地域において友好国を増やし、連携を強化することにより国際世論を味方に付け、我々の影響力を拡大し、地域の海洋における勢力バランスを我々に有利な状態に維持することを目指す。

また、グローバリゼーションが進む国際社会においては、ある国や地域の紛争がただちに国境を超えた課題となるケースがあり得る。したがって地域の平和と安定化のため、平素からの取り組みの継続と紛争予防の態勢強化がこれまで以上に重要となる。このため、当該エリアでは海洋安全保障、大量破壊兵器の拡散防止、大規模災害対処、感染症対策など、トランスナショナルな不安定要因への対応が主となる。

(2) 関係諸国に対するコミットメント

ア 豪州

重要な友好国として平素からの共同訓練、技術開発等を推進し、作戦レベルなどで共同の枠組みを進展させてゆく存在である。豪州の軍事力は質的にめざましく向上しており、平素から多国間協力の体制構築の要として深化させる必要がある。

イ 韓国

我が国と同様、米国の同盟国であるとともに、自由・民主主義といった価値を共有する。平素から人的交流あるいは親善訓練といった防衛交流を深めるとともに、共通の脅威である北朝鮮への対応について共同して取り組んでいく必要がある。

ウ インド

独立以来非同盟政策を堅持しており、有事を見据えた協力関係を構築するには至らない。一方、地域大国としてインド洋という経済・安全保障の

ハイウェイをグローバルコモンズ(国際公共財)として維持する上で中心的役割を果たしている。よって海洋の自由という価値を共有する盟友、として幕僚協議、共同訓練、能力構築支援等の面で関係を強化する必要がある。

エ ASEAN 諸国

ASEAN 諸国は、各国間で安全保障観に大きな温度差があるほか、最大の関心事は経済発展にあると理解すべきである。今後安全保障面での関与を強化し、主として能力構築支援により、域内の海上警備能力、防衛力の強化を図り、我が国に対する信頼を向上させる必要がある。

オ 中国

序論で述べたとおり、領域主権と海洋資源確保に関して強硬な主張と力による現状変更が顕著である。その結果、日米との間で偶発的な衝突が懸念される状況にあり、リスクを回避するため様々な対話チャンネルを維持・発展させることが必要である。

カ ロシア

極東地域に相当規模の戦力を維持し、安全保障上の影響力は大きい。我が国との間には北方領土の問題などが存在する一方で経済・資源などの領域では戦略的な協力関係が進められている。今後はウクライナ情勢、あるいはシリアに対するコミットメントなどを注視しつつ、防衛交流を継続する必要がある。

キ EU・NATO 諸国

自由・民主主義といった価値観を共有する一方、各国の国益がアジア太平洋の安全保障環境に関連した我が国の国益と常時整合するわけではない。国際社会に影響力を有する国が多数存在していることから、防衛協力・交流、共同開発等を通じたコミュニケーションを維持・発展させ、我が国の意図が理解されるよう努める必要がある。

ク 中東諸国

我が国がエネルギー資源の大半を依存するにもかかわらず、国家主体とテロリストをはじめとする非国家主体が複雑に関係する不安定要素が存在する地域である。一方で我が国との外交関係は概ね良好であり、平素から防衛交流を深めてゆくことで地域の安定化に向けてイニシアティブを発揮し、我が国の存在感を高めることが可能である。

6 方策実現の手段 (Means) : 今後の海上自衛隊改革の方向性

本節では海上自衛隊が前述した方策を遂行し、戦略目標を達成する上で特に重視すべき事項を示す。有限のリソースを効果的かつ効率的に発揮し得る組織とするため、海上自衛隊の態勢・体制、重視すべき機能及び海上防衛力発揮のため確立すべき基盤についてそれぞれの要点を述べる。

(1) 海上自衛隊の態勢・体制構築における要点

ア 精強・即応性の更なる向上 (readiness)

我が国の抑止力は、バランスのとれた防衛力整備を通じた能力向上及び同盟国、友好国との相互運用性によって担保され、またコスト強要を通じて長期競争に向けた展望を得ることができる。そのため平素から全ての領域にアクセスし、情報優位を維持し、長期にわたる任務行動を通じてレジリエンスを維持・向上する必要がある。

イ 作戦遂行における柔軟性・持続性の確保 (flexibility, sustainability)

国内外における多様な任務に柔軟かつ適切に対応するためには、突発的あるいは刻々と変化する情勢に応じて、より柔軟に部隊を運用する必要がある。

今後は平素より長期に及ぶ海外活動の常態化が予想されるとともに、有事においては補給、休養等のための母港への帰港は制約が大きい。よって迅速な展開能力を強化する一方で、遠隔地での長期間の作戦行動に対応し得る態勢(長期外洋展開能力を有する艦艇、燃料、弾薬の十分な補給)を構築し、部隊・基地基盤の抗たん性を改善する必要がある。

ウ 統合・共同・協同運用能力の向上 (joint, integrated operations)

平素の活動から事態対処に至るまで、エスカレーションの各階層において優位に立つ能力を確保するには、統合作戦能力の強化はもとより、他自衛隊及び米軍との協同・共同作戦能力を一層向上させ、抑止力・対処能力の強化を図るとともに、価値を共有し、統一した作戦をとるとともに遂行し得る友好国等を増大させる必要がある。

特に、他自衛隊、米軍等とのネットワーク化が今後一層促進すると考えられる。その際、地理的に離れていたとしても各部隊はサイバー、宇宙領域を通じて、同一の戦場に立っているとの認識が必要であり、領域横断的な作戦遂行能力の向上を図らなければならない。加えて、海上保安庁を始めとする他の政府機関及び国内の民間企業等が有する能力を積極的に活用

する体制を整えることも重要である。

(2) 海上防衛力発揮のため確立すべき基盤

海上自衛隊が求められる役割を果たすためには、ハードウェアの整備のみではなく、これを支える種々の基盤を強化する必要があり、限られた資源の最適化を図るとともに、次の基盤について、継続的に検証と改革を図らなければならない。

ア 人的基盤

作戦基盤ほかの取組を実現するためには人的な担保が不可欠であり、長期的視点に立った隊員の確保・育成ならびに処遇改善を企図し、幅広い項目を改善する必要がある。

海上自衛隊は創設以来、多様な任務を遂行し、着実に国民の期待に応えてきた。その任務は平素から最終的には有事にまで及ぶ。今後も与えられた任務を完遂するため、柔軟な思考と強じんな意志と体力を持つ指揮官を育て、よりハイエンドな訓練を追求し、隊員・部隊を錬成するとともに、あらゆる環境の下で円滑に任務を遂行できる指揮統率を実現する必要がある。さらに上級指揮官にあっては部隊指揮におけるリーダーシップ、あるいは決断力等に加えて戦略的コミュニケーションを実行するエージェントとして、対外的な説明能力・発信力までが求められる。

イ 作戦基盤

運用面においてあらゆる事態に対応し得る態勢を構築するためには、戦略と戦術レベルとの間にある「作戦レベル」の強化が必要である。海上自衛隊の作戦領域は我が国周辺海域のみならず、西太平洋あるいはインド洋へと広がっている。

今後、平素から高烈度の紛争までを念頭に置いた統合・共同・協同作戦の開発・研究が必要であり、指揮官、幕僚、隊員の養成、部隊訓練、指揮統制系統、司令部の設置、あるいは、組織改編等を含め、常時幅広く検討する必要がある。

また、ロジスティクス面においては、弾薬の確保・備蓄、装備品の可動率向上に加え、任務に応じるための平素の運用効率化を図る。さらに、抗たん性とダメージコントロールを念頭にロジスティクス基盤の移動性向上、関連インフラ分散化の推進など、体制の全般的な見直しを行うことが要求される。

ウ 装備・技術基盤

海上自衛隊が有する機能を今後一層向上させ、またインターオペラビリティを向上するためには、必要な新規装備をできるだけ早期に、そして公正性を担保しつつ適切な経費で装備を取得するとともに、現有装備品を効果的・安定的に維持整備できる環境を構築する必要がある。そのためには防衛装備庁との協力、あるいは官民の連携強化が不可欠である。

また、技術的なイノベーションと、これを推進する人的なモチベーションを維持するため、装備品の試験的装備などを可能とする各種取組、あるいは産官学にわたる研究開発の支援を積極的に進める必要がある。

例えば、ICT(情報通信技術)、人工知能、ロボット工学、航空宇宙等の分野での技術革新によって信号データの収集・分析等の自動化及び無人化、あるいは敵の脅威下においても(有人・無人)ピークル間の連動によって継続的で効果的な警戒監視活動が可能となる。これらは情勢認識・判断を迅速化して指揮官の意思決定支援に資するとともに、業務の自動化、省力化にも寄与する。様々なアセットのランニングコストを抑制するため、装備品のエネルギー効率の向上は今後一層考慮されなければならない。さらに弾薬補給を要しない指向性エネルギー兵器は量的劣勢を相殺するとともに、従来のハードキルウェポンで迎撃困難であった、弾道ミサイルなど極超音速の飛翔体への対応など、今後の作戦様相を一変させるゲームチェンジャーとしての可能性を持つ。今後の研究開発を通じてこのような最先端技術を速やかに取り入れ、中長期的な安全保障環境の変化に的確に対応しつつ、想定される脅威に有効に対処する機能を迅速かつ継続的に装備化することが求められている。

(3) 重視すべき機能

ア インターオペラビリティ、C4Iシステム及びネットワーク

多極化する現代の国際社会では、多くの国がめざましい経済発展を背景として急速に軍事力を質量の両面で向上させている。有限の資源を効率的に運用し、A2/AD能力をはじめとする洗練された指揮統制・搜索追尾・長距離精密攻撃能力に対応するため、共同作戦・戦術遂行能力ならびに統合運用に必要なインターオペラビリティを高めることが不可欠である。

そのため、装備の近代化にとどまらず必要な人員の育成、米軍あるいは陸空自衛隊との間で作戦・戦術レベルにおける共通手順の確立、そしてこれらの基盤となるC4Iシステム整備を進める必要がある。

イ 電磁スペクトラム・宇宙・サイバー戦機能

指揮通信情報ネットワークは陸、海、空、宇宙のドメインを結びつけるサイバースペースを構成し、その範囲は従来の陸上ネットワークだけでなく、電磁波を介して宇宙空間、各ビークルやその内部ネットワークにまで拡大している。

情報優越を獲得し、任務遂行に際して不確実性を減減させるためには平素からの警戒監視活動が重要であり、各ビークルが得た情報を共有するとともに指揮統制支援システムに集約し、速やかに意思決定に反映する必要がある。そのためには電磁波を安定的に利用し、通信衛星等と各ビークル及び陸上をつなぐサイバースペースを安定的に利用できる状態を維持することが肝要である。したがって電磁波の利用状況を平素から監視し、常に安定的な利用ができるよう電磁スペクトラムを管理できる機能を構築する必要がある。宇宙分野においては衛星通信のレジリエンスを向上させ、代替手段となる機能の構築も視野に入れる。サイバー分野においては、セキュリティ確保の機能を構築する。

ウ 海中優勢の維持・獲得

陸・海・空・サイバー・宇宙というあらゆる作戦領域において軍事的挑戦が深刻化する中、海洋拒否によって敵の侵攻を阻止するとともに我が国の作戦を有効ならしめることが必須である。そして海中は従来日米が継続的に投資することで優位を維持してきた作戦領域である。この海中領域における優勢を今後さらに拡大してゆくことは我が国の安全保障にとり死活的に重要となる。

海上自衛隊は、このため、潜水艦戦力の増強と早期戦力化を図るとともに、引き続き対潜戦、対潜水艦戦能力及び併せて機雷戦能力の向上を図る。

エ 洋上防空能力

海上優勢の獲得、もしくは海洋拒否など様々な作戦目標を達成するにあたり、防空能力は想定される様々な事態のもとで我が国の指揮統制システムをはじめ必要な能力を維持し、多様な作戦を遂行するための前提条件である。前項に示した海中優勢の獲得を企図したとしても、経空脅威の高い作戦区域では必要な水上・航空アセットを展開することもできない。

一方で海上自衛隊は自己完結的な防空能力を保有しておらず、日米共同ならびに統合運用によって統合化(統合・共同)された防空能力を強化する必要がある。

補 遺 本論の射程と制約事項

ここまで海上自衛隊の戦略的方向性を明らかにするため、法と秩序の維持ならびに抑止という概念を提示したのちに安全保障環境を検証し、戦略目標(Ends)、目標達成の方策(Ways)そして方策実現の手段(Means)について検討を進めてきた。本論は学術論文とは厳密な意味でその目的を異にしており、議論を終えるにあたり、通常学術論文で記される結論もしくは終章に類するものは存在しない。

しかしながら本論の思考過程は今後の安全保障環境その他の変動に対し、決してオールマイティに援用可能である、という訳ではないことを明らかにしておく必要があると考えられるため、最後に本論の限界と制約事項、ならびに見直しの必要性について示す。

(1) 海上自衛隊の能力的限界

自己の限界を認識し、資源投資の優先順位を定め、過剰な拡張を戒めることは戦略目標を達成する上で重要である。例えば北極海、欧州、アフリカ、南米といった地域に関する研究基盤並びに対話チャンネルの維持は重要である。一方で海上自衛隊は現時点において、当該地域で部隊を積極的に行動させることを前提に戦略目標を設定したとしても、これを達成するだけの能力はない。

現状の資源規模を維持したままに新たな任務を追加した場合、それは現状の活動の一部縮小を意味する。安易な任務の拡大は厳に慎むべきであり、新たな任務を検討するにあたって、戦略的見地にたったスクラップ・アンド・ビルド、あるいは新たな資源の獲得が必要十分であることを認識しなければならない。一方で能力的限界を少しでもフォローするため、知的領域における発信力の強化など、戦略的コミュニケーション能力を高めるといった方策を強化する必要がある。

(2) 抑止の限界

抑止が効果的に機能するためには、相手がある一線を超えた場合に我は実力を行使するだけの意図と能力を持っている、ということを明確に相手に伝える必要がある。仮に相手がその一線を越えた際に必要な対処を怠ったと見做された場合、我が国の信頼性は低下し、抑止の破綻につながる。

ただし、その「一線」に係る意思決定は政治判断にあり、また、あえて

明確にしない「あいまい戦略」が選択される場合もある²⁵。したがって、抑止をどのように機能させるのかという点、そしてそれを具現する柔軟抑止選択肢 (flexible deterrent options: FDO) などの各種危機対応計画策定については、いうまでもなく防衛省全体として国家安全保障局等と綿密に意思疎通を図ることが重要である。また、米国の拡大抑止あるいは兵力投射能力に代表される攻勢作戦能力は、本論で繰り返し述べてきたとおり抑止が機能するための大前提であり、我が国の海上防衛力は能力的に自己完結的ではないことを常時認識しておく必要がある。

(3) 批判的思考と不断の見直し

本論は様々な前提条件その他に基づいており、それらが適切であるのか否かを判断するためには国際情勢の変転をはじめ、多様な変数あるいは前提条件に本論が適合しているか、という観点に基づく批判的な思考が重要である。そして国際情勢、特にアジア太平洋を巡る諸情勢に変化が生じたと認められる場合、再び冷静な検証が必要となる。

²⁵ シェリング (Thomas Schelling) は、抑止が最終的に相手の認識に依存することを重視した。つまり実力行使の一線を曖昧にすることで相手の慎重な判断につながり、抑止の機能に寄与するケースと、逆に相手の判断ミスを惹起することで抑止の破綻をもたらすケースの両方が考えられるのであり、これを「ある程度を偶然に任せた脅迫 (the threat that leaves something to chance)」と呼んだ。Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict*, Harvard University Press, 1966, p.201. (トーマス・シェリング『紛争の戦略 ゲーム理論のエッセンス』河野勝監訳、勁草書房、2008年。)