

2010年10月6日(水)

<http://business.nikkeibp.co.jp/article/topics/20100929/216432/?P=1>



私が考える新防衛大綱

自衛隊の布陣を南西にシフトせよ

「今ある危機」は中国と北朝鮮の軍事力強化

- [川上 高司](#)【[プロフィール](#)】

2009年9月の政権交代のため、民主党政権は「防衛計画の大綱」(防衛大綱)を1年間先送りし、今年末に発表する。この間、日本を取り巻く戦略環境はたいへん厳しくなった。北朝鮮の体制変革は目前だ。中国の急激な軍事力増強と尖閣諸島をはじめとする東シナ海への進出が起きている。こういったわが国の直面する「今ある危機」に対応するかのように、オバマ政権は後期に入り、その対中政策を「関与」から「ヘッジ」(強硬姿勢)へと次第にグレビティ(重心)を移しつつある。

そのようななか政府は、2010年度の防衛関連予算は現在の戦略環境は考慮に入れず、2004年12月に閣議決定した「16大綱」(注:「16」は平成16年の意)に基づいて編成した。そこで政府は、防衛省が求めた約3500人の自衛隊員の増員やPAC3(地对空誘導弾)の追加配備を見送った。そして、防衛関連予算を前年度比0.2%減(4兆7668億円)とした。8年連続の減額である。いっぽう、「今ある危機」は着々と大きくなっている。中国の国防費は21年連続で2けたの伸びであり、わが国の中国の脅威への対処はそろそろ限界点に達し始めている。それを見据えたように起こったのが9月11日の海上保安庁と中国漁船との衝突事件とそれに伴う中国側の強硬姿勢である。

わが国の次期大綱では、そういった戦略環境の大きなランドスライド(地滑り)にともない、第1に基盤的防衛力構想から脱却した「日本の戦略の根底的見直し」、第2に「今ある危機」への対処のための「南西シフト」に言及しなければならない。

基盤的防衛力構想からの脱却—日本の戦略の根底的見直し

「日本の戦略の見直し」について、新防衛大綱の策定に向けた政府の有識者懇談会「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」(新安防懇)の報告書(2010年8月発表)が既に、基盤的防衛力構想の見直しをすべしという点を指摘している。基盤的防衛力構想は、半世紀にわたり日本の防衛力整備の指針であったが、現在の日本を取り巻く戦略環境では国を守りきれないため、脱却が必要である。

米国は冷戦後の戦略環境の変化に応じて、何が「脅威」かを定め、それに基づいて国防予算を策定してきた。冷戦終了後はイラクと北朝鮮といった国家を「脅威」の主な対象とし、「脅威基盤戦略」(Threat-Based Strategy)を取った。具体的には「Base Force」(1993年1月)、「Bottom Up Review」(1993年9月)、「QDR1997」(1997年5月)(注:QDRはQuadrennial Defense Reviewの略。4年ごとの国防計画の見直し)を策定した。また、米国同時多発テロ(9.11テロ)以後は非国家主体であるテロリストを主な「脅威」とした能力基盤戦略(Capable-Based Strategy)を取り「QDR2001」(2001年10月)、「QDR2006」(2006年2月)、「QDR2010」(2010年2月)で国防戦略を発表している。

いっぽう、現在のわが国の防衛の基礎となっている2004年に策定された防衛大綱(16大綱)は、基盤的防衛力構想をその根幹に持つ。この構想は、「脅威」の存在を前提とせず、「自らが力の空白となってわが国周辺地域における不安定要因とならないよう、独立国として必要最小限の基盤的な防衛力を保有する」というもの。政府はこれを基に、防衛力の所与の見積もりをしてきた。基盤的防衛力構想に基づく現状は、冷戦期の防衛体制——米軍を「鋒」、自衛隊を「盾」という役割分担で抑止力が担保できた——であると言えよう。しかしながら、「今ある危機」に対しては効力がなく、日本の防衛は立ちゆかなくなっている状況にある。そのために、基盤的防衛力構想を改め、「脅威」を明確化し、それを前提とした抜本的な戦略の見直しのうえに新大綱を策定しなければならない。

「今ある危機」への対処—自衛隊の「南西シフト」

わが国に対する「脅威」は冷戦時代はソ連であったが、現在では、北朝鮮と中国に転換した。北朝鮮に関しては、核・弾道ミサイルの開発を続け瀬戸際外交を繰り返し

ている。また北朝鮮は体制の移行期にあり、その崩壊を含む不安定化も脅威の一端を占める。

いっぽう、日本にとり中国は、冷戦時代のソ連とは異なり、単なる脅威とは言い難い。中国は、わが国にとって経済的にはなくてはならぬ友好国であり、社会的にも文化的にも深い関係を持つ。しかしながら、2けた台の伸びで拡大する中国の軍事力の意図の不透明性や、その弾道・巡航ミサイルや潜水艦、サイバー戦、高性能戦闘機、対衛星兵器などの分野での能力向上が懸念される。さらに、また、増強する海軍力とその活動は目に余るものがある。日本近海、特に9月11日の尖閣諸島沖の領海で起きた海上保安庁の巡視艇と中国漁船の衝突事件を巡る中国の過剰な対応は危機である。日米同盟が盤石でなければ、中国のわが国海域への新進出はますます頻繁となるであろう。

中国軍は東シナ海から台湾を経て南シナ海にかかる「第1島嶼線」の内側、つまり「近海」における「海上優勢」の確保、そして、伊豆諸島からグアムを経てパプアニューギニアまで至る「第2島嶼線」まで展開可能なシー・ディナイアル(敵が当該海域をコントロールすることを拒否する)能力の構築を狙う。そして「第1島嶼線」内の海洋権益の確保を目的とした島嶼争奪戦において勝利を収めるために、その一番のターゲットに尖閣諸島を位置づけている。

中国は弾道・巡航ミサイルや潜水艦を強化しA2AD(Anti-Access/Area Denialの略。接近拒否・領域拒否)能力を向上させることで、大陸から約1500キロメートルまでの海域を「聖域」として米軍のアクセスを遠ざける戦略的防衛態勢を確立する可能性がある。そうなれば米軍の嘉手納、岩国、三沢、佐世保などの基地は中国からの先制攻撃の対象に含まれることになる。米国は前方展開の基地のグレイティ(重心)をそれよりも外側に移転することにより脆弱性を低める必要性が出てくる可能性もある。

日本は地理的に中国に隣接し、中国が日本に対して軍事的脅威である以上「ヘッジ」を怠ることはできない。そういった一連の事態を考慮すれば、自衛隊の「南西シフト」はわが国の防衛にとり喫緊で重要な課題である。その一環として沖縄における米軍基地の共同使用を行うべきだろう。地位協定第2条4項(a)[*1](#)の第2条4項(b)[*2](#)への変更も求めることになるだろう。しかしながら、言うまでもなく日本独自では中国の強大な軍事力には対抗できない。沖縄の嘉手納基地(米空軍)と普天間飛行場(海兵隊)をどう維持しながら米軍と一体となり、中国や北朝鮮に対する抑止力を確保することが課題となろう。

そうであるならば、「今ある危機」の最大のものである南西への自衛隊のシフトにと
もない、自衛隊の態勢や装備品やその調達を見直さなければならない。まず態勢は、
沖縄島嶼への部隊配置、防空態勢、海上優勢確保、島嶼への部隊展開が必要だ。さ
らに、中国の A2AD に対処するために米軍が進めている「Air-Sea Battle
Concept(ASBC)」と連携しなければならない。ASBC は米国のシンクタンク、Center for
Strategic and Budgetary Assessments が発表した安全保障のコンセプト。中国が
A2AD を実現しようする場合に取り得る手段と、それに対する米国の対応策を分析し
ている。

いっぽう、自衛隊の装備とその調達はどうか。本来、装備調達は、まず戦略
環境の分析をし、次に今後の中長期見通しを行った上で戦略を立案する。さらにはそ
れに加え、起こりうる紛争や戦争のシナリオを想定し、それに基づいて CONPLAN(概
念計画)や OPLAN(作戦計画)を決定する。そして最終的に、それに従い各種装備に
ついて「何を、どれだけ、いつまでに、いくらで」調達するかを決定する。ところが、16
大綱の別表はこうした手順を経て決定したものではないため、運用コストが膨大にか
かっている。さらに、装備間の兼ね合いが取れていないため統合運用がしにくい。し
たがって、新大綱は戦略に基づく調達の方針を示すべきである。

*1: 日米地位協定 2 条 4 項(a) 合衆国軍隊が施設及び区域を一時的に使用していないときは、日
本国政府は、臨時にそのような施設及び区域をみずから使用し、又は日本国民に使用させる
ことができる。ただし、この使用が、合衆国軍隊による当該施設及び区域の正規の使用の目
的にとつて有害でないことが合同委員会を通じて両政府間に合意された場合に限る。

*2: 日米地位協定 2 条 4 項(b) 合衆国軍隊が一定の期間を限つて使用すべき施設及び区域に関
しては、合同委員会は、当該施設及び区域に関する協定中に、適用があるこの協定の規定の
範囲を明記しなければならない。

スタビリティ・インスタビリティ・パラドックスへの対処

さらに将来、通常戦力で中国が米国にキャッチアップし、かつ核戦略でもスタビリテ
ィ・インスタビリティ・パラドックス(戦略核レベルで相互脆弱性に基づく安定性が生じ
たため、通常兵器レベルで挑発的行為が起こりやすくなる状況)が米中間で生じた場
合、中国軍の東シナ海での活動はいっそう活発化するであろう。

つまり、平時と戦時との間のグレーゾーンにおける危機的状況が増えることになろう。
この場合、新安防懇が提示した「動的抑止」が重要となる。「動的抑止」は、平時から

警戒監視活動や領空侵犯対処などの能力を示すことで、他国の攻撃や侵略を防ぐ抑止力とすること。特に、米国は国防費の削減などの影響で南西諸島周辺の軍事態勢が手薄となっている。東シナ海において「航行の自由」というグローバル・コモン(国際公共財)を守ることは重要だ。日米両国はこれを守る義務がある。その海域の警戒監視を日本が分担するのは当然の流れであり大綱にも反映すべきである。

さらに、スタビリティ・インスタビリティ・パラドックス状況の下では、「動的抑止」が機能しないケースが起こる可能性がある。この場合には、危機事態が発生した場合に有効に対処し、被害を極小化することが必要となる。

■危機は南西だけではない

また、「今ある危機」は南西の危機のみではない。特殊部隊・テロ・サイバー攻撃、島嶼攻撃、海外の邦人救出、弾道・巡航ミサイル攻撃といった多様な脅威が同時発生したり、これらの多様な危機が複合的に展開したりする「複合事態」の危機が十分考えられる。それに効果的に対応できる能力ベースの防衛力を整備する必要がある。そのためには、人的戦闘力を含めたパワー・プロジェクション能力(注:戦力を投入する能力)、ISR(情報収集・警戒監視・偵察)能力を強化しなければならない。

さらに、次期新大綱は、今後5年間の日本の防衛の指針となるものである。菅民主党政権は、「今ある危機」に対して万全の備えを構築することに全力をつくすとともに、東シナ海が“中国の内海”化する事態や北朝鮮崩壊の可能性など「変化する将来の危機」への備えを至急取らねばならない。日本周辺の脅威は増大する一方であり、防衛力を着実かつ実効的に整備することは、政府の最重要の責務である。

そして、その手段は、16大綱も論じられたように、わが国独自の対処、日米同盟、国際社会との協力がある。しかしながら現状は、アフガニスタンやパキスタンで多くのアセットを取られ国防費を削減するアメリカに依存するのみでは、十分な抑止力を確保できなくなってきた。この点から、次期大綱は、わが国独自対処の方策も探るべきであり、それに応じた装備の調達も考えてしかるべきであろう。そのように考えれば、日米同盟を能動的に強化し抑止力を担保するため、非核三原則の見直し、武器三原則の緩和、集団的自衛権の行使を認めることが必要となろう。