第７章

日本

動的防衛力の構築に向けた取り組み

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、日本に未曾有の危機をもたらした。国内観測史上最大規模の地震と、それによって引き起こされた津波は、本州東北地方を中心に大規模な破壊をもたらし、多数の人命を奪った。また、津波を引き金に発生した福島第一原子力発電所の事故は、大量の放射性物質の拡散を引き起こし、多数の住民が避難生活を余儀なくされている。そしてこの原発事故への対応については、関係者が現在もなお努力を続けている。

この日本が直面した危機に対し、自衛隊は総力を挙げて対応した。発災直後より大規模な捜索救助活動を展開し、それに加え、物資・人員の輸送、生活支援、被災者の支援にあたった。原発事故に対しても、ヘリコプターによる原発の温度測定、過熱が懸念された冷却プールへの放水、除染など、持てる力すべてを動員して対応した。こうした自衛隊の活動は、1995年、ポスト冷戦期の国際安全保障環境に対応するために策定された「平成8年度以降に係る防衛計画の大綱」において、「大規模災害等各種の事態への対応」が防衛力の3つの役割の一つに含まれたことに始まり、2004年12月に策定された「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱」（以下「2004年防衛大綱」）において「多機能・弾力性・実効性」を持つ防衛力として、「存在する自衛隊から機能する自衛隊へ」（2004年度防衛白書）向けた努力が実を結んだ結果といえる。言うまでもなく、2010年12月に策定された「平成23年以降に係る防衛計画の大綱」（以下「2010年防衛大綱」）において示された「動的防衛力」は、この方向性をさらに進めていくものであり、引き続き、運用を重視した、高い実効性を持つ防衛力の構築が追求されていくこととなる。

また2011年は日米間で4年ぶりに「共通の戦略目標」が改定されるなど、日米同盟のさらなる深化が進められた年でもあった。中国の台頭によるアジア太平洋地域の地政学的なバランスの変化に対し、米国はアジア重視の姿勢を鮮明に打ち出した。特に米軍の推進する軍事態勢の再構築と、地域諸国との安全保障協力の強化は多くの面において日本の利益とも合致するところであり、今後は日米同盟の深化などを通じて、地域の安全

保障環境の安定のために、より「動的な日米協力」を行っていくことが期待される。

こうした点に加えて、南西諸島方面における自衛隊のプレゼンスの強化、日米韓・日米豪３カ国安全保障協力などの同盟のネットワーク化の推進、日本と地域諸国との協力関係の強化や多国間枠組みにおける協力、そして武器輸出三原則の見直しによる国際装備協力の拡大など、2010年防衛大綱の具体化に向けたさまざまな努力も行われた。今後も、将来起こり得る多様な事態に対する自衛隊の実効的な対応能力を高めるべく、即応性や持続性および他国との連携を重視した動的防衛力の構築に向けた努力を進めていくことが不可欠である。

1　東日本大震災と自衛隊

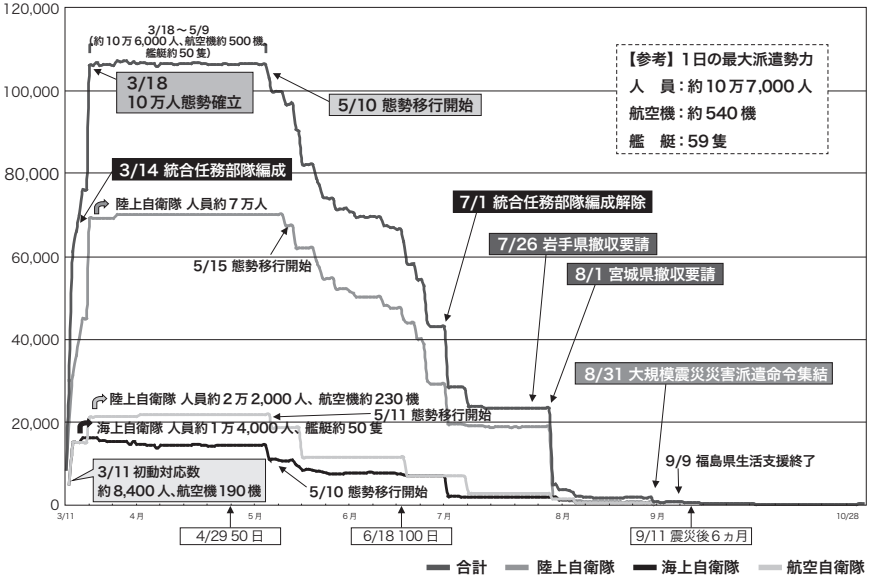
(1) 自衛隊「史上最大の作戦」

2011年3月11日、午後2時46分ごろ、東北地方三陸沖、深さ24kmの地底を中心に、マグニチュード9.0の大地震が発生した。2分近く続いた地震の中、宮城県北部では震度７を記録し、宮城県中南部のほか、福島県、茨城県、栃木県でも震度6強を記録する巨大地震であった。だが、大きな被害をもたらしたのは地震波そのものではなかった。東北地方沖に巨大津波が発生し、東北地方、北海道、関東地方沿岸に襲来した。最大遡上高は40mを超え、沿岸部に大規模な破壊をもたらした。

震災発生直後から、防衛省は災害対策本部を設置して対応にあたった。各地方自治体から次々と災害派遣要請がなされ、自衛隊は全力を挙げて災害派遣を開始した。自衛隊による捜索救助活動は発災直後から行われ、

被災者の救助に当たる陸上自衛隊（写真：防衛省）

図7-1　震災対応に投入された自衛隊の人員



（出所）防衛省

3月11日当日は被災し、多数の航空機や車両が水没した陸上自衛隊多賀城駐屯地、航空自衛隊松島基地を含む、可能な限りの装備・人員を投入し、大規模な初動対応を行った。その日の深夜までに、8,400人の人員、航空機190機、艦船25隻が災害派遣のために投入され、12日早朝には早くも2万人の人員が動員された。その後、菅直人首相（当時）は10万人の動員を指示し、14日には陸上自衛隊東北方面総監の指揮下に統合任務部隊が編成された。19日には10万6,000人、ヘリコプター209機、固定翼機321機、艦船57隻が災害派遣に従事した。日本全国から部隊が動員された結果、最終的に被災者1万9,000人を救助することとなった。戦後、これだけの規模の人員・装備を動員したことは例がなく、自衛隊史上最大の作戦行動となった。この一連の対応において、自衛隊は極めて高い即応性を示したといえる。まったく事前の警戒情報のない地震による災害であり、かつ津波によって現地の各種インフラが破壊、被災地へのアク

セスが大きく制限された状況であるにもかかわらず、自衛隊が見せたこの緊急対応能力は、最近の海外での自然災害における各国軍の対応と比べても際立って高いものだといえよう。この一連の自衛隊の活動は、2010年防衛大綱でいう、運用を通じて高い防衛能力を示す「動的な抑止」の効果を持つと評価できよう。

自衛隊は人員・物資輸送においても大きな役割を果たした。海上自衛隊は、港湾に対する海上輸送のほか、津波によって港湾施設が破壊された石巻港周辺地区に対し、輸送艦「おおすみ」搭載のホバークラフト（LCAC）を使用して支援物資を陸揚げし、また離島に対しては、ヘリコプター搭載護衛艦から物資や燃料を輸送した。生活支援としては、陸上自衛隊の入浴セットや、大型艦あるいは海上・航空自衛隊基地を利用した入浴支援、艦載ヘリコプターで医官を輸送しての医療支援などを行った。また瓦礫除去、道路啓開、仮設住宅整備にも協力し、合計で322kmの道路が啓開された。

未曾有の大災害に襲われた日本に対して、国際社会からもさまざまな支援がなされた。まず最も迅速に対応したのは、日本に駐留している米軍である。3月11日の発災直後、「日米防衛協力のための指針」に規定された調整メカニズムに準じる形で日米調整所が設置され、13日からは原子力空母ロナルド・レーガンが捜索救助、輸送支援にあたった。14日には米軍はこの災害救援活動を「トモダチ作戦」と命名し、21日からは強襲揚陸艦エセックスを展開させて、ヘリコプターでの物資の輸送を行い、港湾施設が破壊された離島に対しては揚陸艇により要員および重機を揚陸させ、また海兵隊によるがれき除去や道路啓開を行った。一方、オーストラリア軍からはC-17が派遣され、韓国からは韓国空軍の輸送機が

被災地に支援物資を陸揚げしたLCAC（写真：防衛省）

緊急援助チームの輸送に当たり、イスラエルからは医療支援などの支援を得た。ほかにも多くの国から緊急援助チームの派遣や資金援助が行われ、日本国民は、改めて自らが国際社会の不可分な一部であることを認識することとなった。


医官の輸送などを行ったヘリコプター（写真:防衛省）

(2) 福島第一原発事故への対応

東日本大震災に対する自衛隊の活動の中で、最も困難になったものは、福島第一原発事故への対応であった。福島第一原発に設置されている6基の原子炉のうち、3月11日時点で稼働していたのは1号機から3号機である。地震による外部電源の喪失および津波によるディーゼル発電機の水没により、これらの原子炉を冷却する機能がすべて失われた。こうした状況を受け、3月11日の午後7時3分に菅首相が原子力緊急事態宣言を発令し、同日午後7時30分に、北澤俊美防衛相（当時）は自衛隊に対し原子力災害派遣命令を発し、直ちに陸上自衛隊の中央特殊武器防護隊などを派遣し、福島第一原発での事故処理の支援を開始した。

福島第一原発事故への対応に当たっては、中央特殊武器防護隊と同隊が所属する中央即応集団が中心となって活動し、必要に応じて陸海空自衛隊の部隊がその支援に回った。自衛隊の活動は、報道などで大きく取り上げられた使用済み燃料プール冷却のための放水活動のほかにも、近隣住民の避難支援、多用途支援艦などを使用した給水支援、必要な人員および物資輸送、陸上自衛隊ヘリによる上空からの温度測定および映像伝送による艦艇および報道機関などへの情報提供、航空自衛隊偵察機および陸上自衛隊ヘリによる上空からの航空偵察、空自練習機による集塵飛行、そして原発沿岸地域における行方不明者の支援など多岐にわたった。また陸上自衛隊の化学科部隊は、近隣の住民や支援活動に従事した自衛

隊員や消防隊員などに対し放射線量の計測や除染を行ったほか、作業に使用した航空機や車両などの除染にもあたった。さらに自衛隊は、福島県楢葉町の施設（Jヴィレッジ）に設けられた現地調整所における関係機関および東京電力との調整においても、主導的役割を果たした。

こうした自衛隊を含む関係諸機関のさまざまな努力の結果、原子炉の外部電源は3月中に回復し、冷却機能の一部が復旧した。それにより、当初想定された最悪の事態は回避されることとなった。その後、循環注水などにより原子炉の冷却が安定的に行えるようになった結果、12月16日、政府は福島第一原発が「冷温停止状態」に達し、事故そのものは収束したとの見解を発表した。しかしながら、今なお、多くの被災者は集団避難など苦労を強いられている状況にあり、2011年末現在も放射性物質の封じ込めに向けた関係者の努力は継続している。

(3) 東日本大震災の教訓――複合事態対処のテストケース

今回の地震・津波そして原発事故の生起という事態は、日本がこれまで経験したことがない大規模かつ特殊な複合災害であった。このような特殊な複合災害のケースからも、意思決定の速度、情報収集・共有の在り方、省庁間・官民間そして他国との間での連絡・調整、各種輸送などに関して、日本の安全保障政策や危機管理に対して重要な含意や課題を教訓として抽出することができる。防衛省・自衛隊の対応について言えば、今回のケースは災害・原発事故という二正面への対応を行いつつ、かつ通常の任務を遂行するという前例のない事態であった。従って、そこから得られる教訓は将来にわたって貴重なものとなろう。

防衛省は2011年8月に「東日本大震災への対応に関する教訓事項について」と題する中間取りまとめを作成し、意思決定、運用、各国との協力、通信、人事・教育、広報、情報、施設、装備、組織運営の10項目について「状況等」および「教訓事項」に分けて整理している。この報告書で示された教訓を一般化することには慎重を要するであろうが、現行の防衛大綱を含む日本の安全保障政策全般において複合事態への対応が重視

されていることにかんがみ、将来に向けていくつかの教訓を再確認しておくことは有用であろう。以下では、本節（1）（2）項で示された経緯を踏まえながらも、今回の複合災害対処を複合事態対処のテストケースとしてとらえ、同報告書を敷延する形で意思決定、統合運用、物資輸送、原発事故対処、そして各国との協力について特記する。

ア　意思決定：情報一元化の徹底と命令発出の迅速化

官邸や内閣レベルでの意思決定については、情報共有・伝達が不十分であった点などの危機管理の一般的な問題のほか、専門家からは、緊急事態対処に関する安全保障会議が招集されなかったこと、または災害緊急事態の布告が迅速でなかったことなどがすでに指摘されている。防衛省では災害対策本部やシチュエーション・ルーム（SR）が設置され、その機能の有効性が示されたものの、SRへの情報の一元化や省内および他省庁との一元的な情報集約・共有の要領の充実化などの問題が、今後の課題として認識されている。

また、防衛省・自衛隊の初動対応については迅速な対応が見られたものの、大規模震災災害派遣命令や原子力災害派遣命令など、必要な命令を今後も適時適切に発することの重要性は忘れられてはならない事項であろう。

イ　統合運用：緊急任務と通常任務の両立

今回のケースでは、初めて陸海空3自衛隊により編成された統合任務部隊が10万人規模での震災・津波と原発事故への対応にあたったのに加え、P-3C哨戒機などによる日本周辺海域の哨戒監視、戦闘機などによる対領空侵犯措置などの平素から実施している警戒活動も怠らなかった。しかし、今後、防衛・警備や国際活動などの任務への影響を検証しつつ、各種事態対処時の部隊運用について複数正面への同時対応、さらに事態の長期化も想定した検討が必要である。特に、①想定される各種事態に応じて統合任務部隊を長期間にわたり編成する場合に備えて、編成要領や計画

を早期に準備すること、②運用とそれ以外の分野の関連性を踏まえて、統合幕僚監部（統幕）と陸上自衛隊、海上自衛隊、航空自衛隊それぞれの幕僚監部（各幕）との役割分担および統幕による運用調整機能の在り方についての統幕の機能を強化すること、③飛行ニーズの一元的な調整・統制要領や効率的な情報共有・収集体制などについて検討すること、などが必要である。

なお、将来生起し得る複合事態において、事態の展開によっては任務の目的や性質が変化する、いわゆる「ミッション・クリープ」への対応の必要性にかんがみても、こうした検討は一層重要となろう。

統合運用に関しては、2006年3月の統合幕僚監部発足により、統合幕僚長が自衛隊の運用に関する軍事専門的観点からの防衛相の補佐を一元的に行うとともに、統幕と各幕の関係では前者が部隊の運用を行い、後者は部隊の整備や訓練を行う役割を担った（『東アジア戦略概観2007』第8章参照）。統合運用が必要な事態が生じた場合には、陸上自衛隊は方面総監部、海上自衛隊では自衛艦隊、航空自衛隊なら航空総隊といった主要部隊司令部を中心として統合任務部隊が編成され、統合的な指揮統制が行われることとなっていた。

実際に、今回のケースでは、防衛相の下、陸上自衛隊東北方面総監部が統合任務部隊司令部として指定され、災害派遣部隊の指揮統制を行った。また、福島第一原発事故対処のため、陸上自衛隊中央即応集団が陸海空を含めた各種対処能力を一元的に運用するという態勢で活動を実施した。最大10万7,000人にも及んだ災害派遣部隊を効率的に運用する上で、こうした統合運用のメカニズムは不可欠であった。自衛隊が統合運用に本格的に取り組んでから5年で直面した今回の複合災害は、統合運用の重要性と統幕の機能強化の必要性を再確認させ、その検証を迫るものとなった。

ウ　物資輸送：シーベーシング機能とヘリコプター活用の有用性

すでに見てきたように、自衛隊はヘリコプターを活用して孤立地域などに対する物資輸送を実施した。こうした活動は、特に、護衛艦「ひゅ

うが」を中心とした艦載ヘリコプターによる海上からの物資輸送によって行われた。これにより、自衛隊のヘリ搭載護衛艦の持つシーベーシング機能（海上における拠点としての機能）が洋上からの情報収集・物資輸送の統制にも有効だと再確認された。一方、今回米軍やオーストラリア軍などからの支援を受け入れたことは、自衛隊の人員・物資輸送について現有の能力に限界があったことを示すものであり、航空機や艦船、ヘリコプターなどによる輸送能力強化の必要性が再確認されたといえよう。

また、今回のケースでは、都道府県で受けた救援物資を全国の駐屯地などで集積し、自衛隊の航空機などにより輸送するスキームが構築された。さらに、統合輸送統制所を通じて政府緊急災害対策本部との連携が図られた。今後は一層の効率的な連携のため、地方自治体、現地災害対策本部などとの連携要領などを検討し、各種訓練の実施が望まれる。特に、物資の滞留を防止するため、物資の流れを適切に管理するための措置を検討する必要がある。なお、今回の輸送においてはフェリーなど民間輸送力も活用されたが、災害時の民間輸送力の活用については、あらかじめその在り方や調整要領について検討しておくことが必要である。

エ　原発事故対処：専門知識を統合するシステム構築の必要性

福島第一原発事故への対処は、自衛隊の現有能力に対する大きな試練となった。自衛隊は原子力災害派遣部隊により放水など多様な活動を実施するとともに、現有の装備品を活用しながら放射線環境下で活動を実施した。また、原発事故初動においては、状況把握や情報共有などで官邸、防衛省・自衛隊、関係省庁などの間で困難が生じた点が指摘されている。

今後、対応の実効性の向上のために、防衛省・自衛隊における各種対処計画の再検討、連携要領の確認、原子力防災訓練への参加、原子力に関する教育訓練体制の再検討、関係諸国との協力・連携の強化とそのための体制整備などが必要である。また、災害発生直後の情報共有および調整要領について、官邸や関係省庁との間で再検討することも重要である。

さらに、現有装備品では今回のような事態対処には限界があることが

明らかになったので、無人機、ロボットなど放射線環境下で有効な装備品の導入およびそのための体制整備が必要である。また、装備品の除染要領などについて調査研究を推進するとともに、関係省庁などと事前検討しておくことが必要であろう。

オ　他国との協力：支援受け入れ態勢強化に向けて

震災への対応に当たり、日米はガイドラインの調整メカニズムに準じる形で、防衛省、在日米軍司令部（横田）、陸上自衛隊東北方面総監部（仙台）に日米調整所を設置し、共同活動を調整した。当初、調整所要に比して日米調整所の体制が不十分であり、各調整所の役割や防衛省の対米窓口が不明確な状況が生起した。今後は調整メカニズムの在り方や日米調整所の位置付け、各調整所の人員・機能の増強について検討および機能の明確化に努めるとともに、情報共有・調整のためのカウンターパートの整理などが必要である。

日本はこれまで国外での災害発生時、被災国政府または国際機関の要請に応じて部隊を派遣し、国際緊急援助活動を行ってきた。しかし、今回のケースでは、大規模災害においても日本自身の対応に加えて、国際社会からの支援が必要となる場合があることが再確認された。日本側は海外からの支援受け入れに際し、個別の状況に応じておおむね柔軟に対応したが、同時にさまざまな課題も指摘できる。例えば各国軍からの支援受け入れについて関係省庁とのより効果的な連携、支援と支援ニーズの合致、複数の軍の活動状況のリアルタイムでの把握、軍同士での活動の調整の要領、英語資料の迅速な作成などが挙げられる。今後は、支援受け入れ態勢についても検討を強化する必要があろう。

また、この問題は日本のみならず、外国の支援を受ける可能性のある各国においても共通の課題である。今回の経験とその教訓を各国と共有し、将来の国際的な人道支援・災害救援活動に活かすことは大きな意義があろう。自衛隊はすでに東南アジア諸国連合（ASEAN）地域フォーラム（ARF）の枠組みで実施される災害救援実動演習などの多国間共同訓練に参加し

てきたが、今後もこうした機会を積極的に活用していくことが重要である。

以上のような点を含め、今後、将来生起する可能性がある複合事態への想像力をさらに働かせ、異なる専門知識を統合するシステムを構築し、そうした事態への対応と訓練を一層充実させる不断の努力が不可欠である。特に複合事態については、自然災害と同時並行的にサイバー攻撃や特殊部隊による攻撃などの「敵意を伴う」事態が生起する場合を想定し、そうした対応についても研究しておくことも重要であろう。

2 日米同盟の深化と米軍の態勢の再構築

(1) 日米同盟の深化

日米同盟はアジアに対する米国のコミットメントを支える重要な基盤であり、その形成以来、冷戦期から現在までを通じて、アジア太平洋地域の平和と安定に大きな役割を果たしてきた。現在の国際環境においても、金正日国防委員長死去後の北朝鮮の動向、また、中国などの新興大国の急速な経済発展によって起こりつつあるともいわれる「パワーシフト」など、さまざまな不確実要因がある。こうした状況において、日米同盟がこれからも重要な役割を果たしていくためには、地域の安定やグローバルな安全保障上の課題への取り組みを含む中長期的な視点に立った政策協調を進めていくことが必要である。近年、2010年防衛大綱、「4年毎の国防計画の見直し」(QDR2010)の発表といった日米の戦略の変化や、東日本大震災への対応、ハイチやソマリア沖での協力などさまざまな形での日米協力が行われてきている。現在の世界におけるさまざまな不確実要因に対応していく上では、これらを踏まえた上で、日米の協力をさらに深化させていくことが必要である。

そのような形で、こうした日米同盟を進化させるための重要な進展として、2011年6月21日に日米安全保障協議委員会(「2＋2」会合)が開催された。その共同発表「より深化し、拡大する日米同盟に向けて：50年間のパートナーシップの基盤の上に」において、日米両政府は、変化す

る安全保障環境に関する評価に基づき、2005年２月および2007年５月の「２＋２」会合共同発表で示された共通の戦略目標の見直し・再確認を行うとともに、種々の分野で日米間の安全保障・防衛協力を深化・拡大することを決定し、また2006年のロードマップに述べられている再編案を着実に実施することを再確認した。

この共同発表の中で、共通戦略目標では総論的な目標として、日本の安全の確保、アジア太平洋における平和と安定の強化、多様な事態に対処する能力の向上が挙げられており、さらにさまざまな具体的な目標について言及されている。このうち中国に関しては、国際的な行動規範の順守や、軍事力の近代化および活動に関する開放性、透明性の向上などに言及している。しかし、これに加えて、今回の共通の戦略目標の中では、特定の国に対するものとはされていないものの、地域の安全保障を不安定化しうる軍事力を追求・獲得しないよう促すと述べられているとともに、日米韓・日米豪などの３カ国間協力を強化していくことや、日米とASEANやインドとの協力、多国間枠組みにおける協力についても述べている。さらに能力構築、平和維持活動、航行の自由の確保、宇宙およびサイバー空間の保護に触れられていることにも注目を要する。これらの戦略目標を総合的に見ると、名指しはせずとも、接近阻止・領域拒否（A2/AD）能力の追求を含む軍事力の広範かつ急速な近代化を伴いつつ台頭する中国に対して、日米両国がどのように対応していくかという問題意識を共有していることが見て取れるといえよう。

日米の安全保障・防衛協力については、計画検討の精緻化や拡大抑止に関する取り組みとともに、共同訓練・演習の拡大、施設の共同使用のさらなる検討、情報共有や共同の情報収集・警戒監視・偵察（ISR）活動の拡大といった協力を促進していくこととしている。また、３カ国間・多国間での協力、人道支援・災害救援、平和維持活動などにおける日米協力、宇宙やサイバー・セキュリティにおける協力についても言及している。

これらの戦略目標および協力項目は、やはり2010年12月に日本が策定した2010年防衛大綱と、それに先立つ米国が発表したQDR2010との

間で共有されている認識を背景にしている。2010年防衛大綱では、「民族・宗教対立等による地域紛争に加え、領土や主権、経済権益等をめぐり、武力紛争には至らないような対立や紛争、言わばグレーゾーンの紛争は増加する傾向にある」などの情勢認識が示され、「防衛力の運用に着眼した動的な抑止力」を重視していくこととした上で、各種事態に対し、①より実効的な抑止と対処を可能とし、②アジア太平洋地域の安全保障環境の一層の安定化と、③グローバルな安全保障環境の改善のための活動（防衛力の3つの役割）を能動的に行えるような動的防衛力を構築していくこととされた。一方、QDR2010では、やはり「将来の戦略環境は、戦争とも平和ともいえないあいまいなグレーエリアにおける課題がより重要になっていくであろう」との認識が示され、安定化作戦、複数の戦域で長時間持続する抑止活動、中規模の反乱鎮圧作戦を並行的に遂行する態勢を構築していくことが打ち出されている。こうした共通認識を踏まえれば、今後の日米同盟の深化の方向性として、日本における動的防衛力の構築と並行して、日米協力についても同様に動的な方向性を目指して進めていくことが重要である。それによって、日本自身が進めていく動的防衛力の構築に向けた努力との相乗効果を発揮することが期待できるであろう。特に、実効的な抑止および対処について見れば、上記の「２＋２」会合共同発表において述べられているように、動的な日米防衛協力は、「能動的、迅速かつシームレスに地域の多様な事態を抑止し、それらに対処するため」の、施設の共同使用、共同訓練・演習、共同のISRの3つの柱からなると考えられる。

より具体的には、施設の共同使用の面では自衛隊活動拠点の増大や後方支援機能、基地の強靭性の強化、相互運用性の向上、また共同訓練・演習の面では部隊の即応性や運用能力、相互運用性の向上や抑止・対処力の明示、警戒監視の面では常続監視の効果としての動的な抑止の機能や情報優越の確保などをもたらすことが期待できる。こうした協力を進めていくことは、実効的な抑止・対処力の向上や、平素からの日米のプレゼンスの強化につながるであろう。このように、動的な方向性に沿っ

て日米防衛協力を強化していくことは、現在の東アジアの戦略環境において実効的な抑止・対処力を維持強化していく上で重要な意味を持つ。2011年10月25日に一川保夫防衛相（当時）とレオン・パネッタ米国防長官が会談した際にも、「部隊の活動を活発化させ、両国のプレゼンスと能力を示していく、動的な日米防衛協力を進めていく」ことで一致している。

2009年の政権交代後も、このように「２＋２」会合が開催され、動的な日米防衛協力など、防衛面で多くの成果が得られたことは、日本の安全保障にかかわる基本的な課題に取り組む上での日米同盟の重要性について、国内に超党派の明確なコンセンサスが成立したことを示している。その意味でも今回の「２＋２」会合共同発表は重要な文書であるといえる。

(2) 米軍の態勢の再構築と日本の安全保障

米国は国防予算の削減を進めようとしているとともに、①地理的な分散、②作戦上の強靭性、③政治的な持続性の３つの原則に基づいて軍事態勢の再構築を進め（第６章解説参照）、また、2012年１月に発表された国防戦略指針で明確に示されたように、アジア太平洋地域を重視する政策を打ち出している。国防予算の削減に向けた取り組みは今後の米軍に大きな影響を与え得るが、それが日本およびアジア太平洋地域の安全保障に及ぼす影響を測るには、これらを包括的に評価しなければならない。

その点で特に重要なのは、2012年１月に発表された国防戦略指針において、明確にアジア太平洋を重視する方針が打ち出されたことであろう。補正予算を合わせた米国の国防費は、9.11テロ事件直前の3,500億ドル程度のレベルから現在7,000億ドルのレベルに倍増しているが、留意すべきこととして、この急激な増加の間、米国の最も高い戦略的プライオリティはテロとの闘いにあったことが挙げられる。一方、現在の米国はアジア太平洋地域に明確に戦略上のプライオリティをおくとしている。2011年10月25日に一川防衛相（当時）とパネッタ米国防長官が会談した際、パネッタ米国防長官は、米国防予算をめぐる厳しい情勢にもかかわらず、米国はアジア太平洋地域におけるプレゼンスを維持し、さらに

強化していく旨の発言をしている。今回の指針に示された内容が米国の国防政策の中でどのように具体化されていくかについては注視する必要があるが、国防予算が削減される時期であっても、高い戦略的プライオリティが置かれていることは、この地域の平和と安定の向上にとって極めて重要である。

また、これまでの国防費拡大の10年間に、すでに多くの装備が近代化されていることも重要である。この間、空軍はF-22とC-17の調達をほぼ完了した。海軍は、F-18E/Fスーパーホーネットや大量のアーレイ・バーク級イージス駆逐艦を建造している。海兵隊は、MV-22オスプレイの開発を完了した。この10年で米国が調達したこれらの装備は、日本とアジア太平洋地域の安全保障において極めて重要な役割を果たし得るものであり、実際の能力の面でも、米軍は今後も有効な力を保持していくと考えられるのである。

このように、米国が改めてアジア太平洋地域を重視したコミットメントを展開していくとすれば、特に軍事態勢の再構築に関連して、日米協力のさらなる発展の可能性が開けるであろう。軍事態勢の再構築の3つの原則のうち、地理的な分散の文脈でのダーウィンへの海兵隊展開のように、南シナ海やインド洋といった、これまで米軍のプレゼンスが希薄だった地域を見据えたプレゼンスの補強が行われている。これは、たとえば南シナ海においてローテーション配備のような形態をとるプレゼンスを展開させる上での拠点としての役割を持つものであろう。そして、ローテーション展開する部隊が域内諸国と共同演習などを行う機会を増やすことを通じて、それらの国々との協力関係の強化が進められていくこととなろう。

2010年防衛大綱においても、地域安全保障協力については、日本の防衛力の3つの役割のうちの一つとして、アジア太平洋地域の安全保障環境の一層の安定化を示し、日米同盟関係を深化させつつ、2国間・多国間の防衛協力・交流、共同訓練・演習を多層的に推進し、また、非伝統的安全保障分野における実際的な協力や域内協力枠組みの構築・強化、域内諸国の能力構築支援に取り組んでいくこととしている。このような形で

2010年防衛大綱によって示された方針と、軍事態勢の再構築を通じて米国が進めると考えられる地域諸国との安全保障協力の強化は、相互に補強しあえるものであろう。すなわち、これまで米軍のプレゼンスが希薄だった地域における地理的な分散が行われ、また日本が動的防衛力の構築を通じてこれらの地域における共同訓練・演習や非伝統的安全保障分野における実際的な協力を進めていくとすれば、地域の安全保障環境の安定化のために、より動的な日米協力を行なう機会が開けていくと評価できるであろう。

また、日本の主権にかかわる「実効的な抑止および対処」との関連でも、「２＋２」会合共同発表に盛り込まれた、さまざまな地域の課題に対処できるよう日米で進められている計画検討作業の精緻化のための努力を進めていく旨の合意を踏まえれば、ハイエンドの事態に対する米国および日米共同の取り組みと、動的抑止に向けた日本の取り組みの両者が相乗効果を持ちつつ、日米の協力が発展していくと評価すべきであろう。現在の安全保障環境において、想定され得る安全保障上の課題に対応していくためには、さまざまなレベルにおける現状変革の試みに対して、隙のない形で抑止態勢を整備していなければならず、その意味で動的抑止を含む動的防衛力の構築、動的な日米防衛協力の推進、２国間の計画の精緻化のための努力、それに米国の軍事態勢の再構築を組み合わせ、それぞれが相乗的な効果を発揮してゆくことが求められるのである。

3　2010年防衛大綱の具体化に向けた努力

(1) 南西諸島方面における自衛隊の今後のプレゼンス

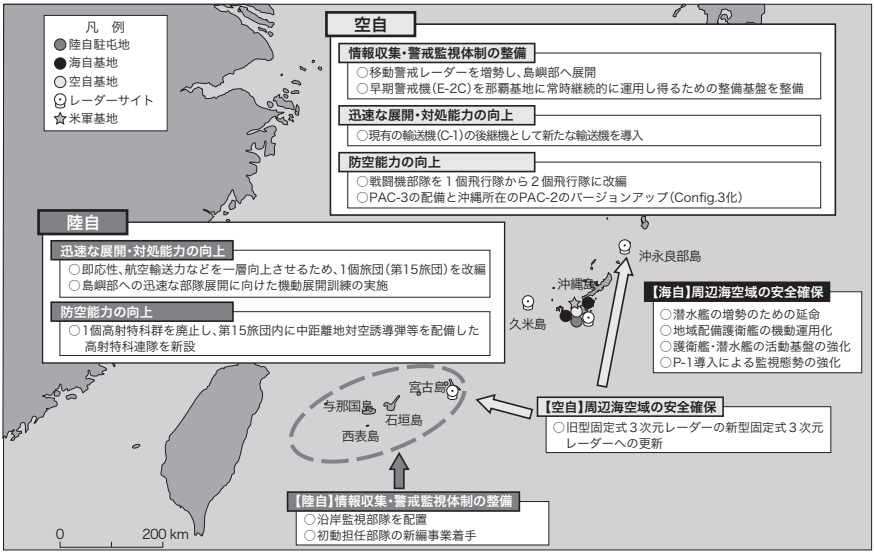
2010年防衛大綱で打ち出された動的防衛力とは、防衛力の３つの役割それぞれにおいて、防衛力を能動的に運用することを重視した考え方である。動的防衛力は、防衛力を「使う」ことに主眼を置いており、何らかの有事が発生したときに部隊を機動展開させて対処することに加え、それらを平素から活発に活動させていくことによる抑止や安定化が追求

されている。そのためには、自衛隊の各種アセットを持続的に活動させていくための能力を整えることが重要である。こうした観点から2004年防衛大綱において防衛力が備えるべきとして挙げられた特性である即応性、機動性、柔軟性および多目的性に、新たに持続性が加えられた。その意味で、この持続性こそが動的防衛力を最も際立った形で特徴付ける要素であるといえる。

2010年防衛大綱およびそれに基づいて策定された中期防衛力整備計画では、こうした持続的な活動を重視する方向を示したことに加えて、南西諸島方面における配備態勢の見直しが行われた。これは、大まかに言って3つの柱からなっているといえる。

第1の柱は、情報収集・警戒監視能力の強化である。移動警戒レーダーの島嶼部への展開、宮古島レーダーサイトと沖永良部島レーダーサイトにおける固定式3次元レーダーの近代化、南西地域においてE-2C早期警戒機を常時継続的に運用できるような整備基盤の整備といったレーダー

図7-2　南西地域の防衛体制



（出所）防衛省

監視能力の強化、これまで16隻であった潜水艦の22隻への増勢、P-1哨戒機の整備といった海域の警戒監視能力の強化、沖縄本島より西側の島嶼が陸上自衛隊の配備の空白地域であることから、空白を解消するための沿岸監視部隊の配備が行われる。

第２の柱は、対処能力の強化である。事態発生時に状況を偵察し、重要施設の防護や災害発生時の即応などの任務にあたる初動担任部隊の新編や、戦闘機１個飛行隊の那覇基地への配備による同基地の戦闘機部隊の２個飛行隊化、対空ミサイルの近代化を通じた防空能力の強化などが行われる。

第３の柱は、機動展開能力の強化である。CH-47ヘリコプターの整備や現有のC-1の後継となる新たな輸送機の整備などに加え、また島嶼部への迅速な部隊展開に向けた機動展開訓練が行われる。また、動的防衛力を構築していくための具体的な施策を実行するため、防衛副大臣を委員長として設置された「防衛力の実効性向上のための構造改革推進委員会」の中の統合運用部会において、機動展開の具体的な在り方が検討されている。特に東日本大震災の教訓を踏まえ、自衛隊自身の輸送力の強化や、米軍・民間輸送力の活用についての検討を進めておく必要があると考えられる。

2010年防衛大綱によって打ち出された動的防衛力のうち、特に動的抑止が重視するものは、一言で言えば常時継続的かつ戦略的な警戒監視活動などによって、「隙」が存在していないと認識させることである。しかしながら、そうした「隙」が存在していないことを認識させるためには、警戒監視活動などの運用だけではなく、自衛隊および米軍を一定程度配置することによるプレゼンスも必要である。上記のような南西諸島方面における陸上自衛隊および航空自衛隊の再配置は、同方面における自衛隊のプレゼンスの空白を埋めることを通じて、運用をベースにした動的抑止を下支えするための方策であるといえる。

解説

防衛力の構造改革と能力ベースアプローチ

2010年防衛大綱においては、今後は基盤的防衛力構想によることなく動的防衛力を構築していくこととされている。そのための具体的な施策を実行するため、防衛省に副大臣を委員長とする「防衛力の実効性向上のための構造改革推進委員会」が設置され、内局と各幕僚監部とが相互連携しつつ、検討を行っている。主要な論点となっているのは、横断的な資源配分、統合運用、人的基盤、総合取得改革、衛生機能の強化の5点であり、これらに取り組む約30のワーキンググループが設置され、2011年8月に改革ロードマップが発表された。

このうち横断的な資源配分については、特に厳しい財政事情を踏まえ、3自衛隊の現有能力とあるべき防衛力とを共通の基準で評価し、3自衛隊の枠を超えた横断的な視点から事業の優先順位を検討した上で、どのような優先順位に基づいて資源を配分するか決定を行うようなプロセスを構築していく必要がある。

一つの方法論としては、米国の国防省がジョージ・W・ブッシュ政権のドナルド・ラムズフェルド米国防長官時代から追求している能力ベースプランニングについて、何らかの形で導入を検討する必要があるであろう。能力ベースプランニングは、米国だけではなく、北大西洋条約機構（NATO）やオーストラリアでも取り入れられてきており、米国およびその同盟国におけるある種のスタンダードとなりつつある手法である。これは、陸海空それぞれ別々のシナリオを想定して防衛力整備を行うのではなく、ある事態を想定した陸海空共通の能力評価シナリオを複数設定し、そうしたシナリオに必要とされる能力について統合的な観点からの評価を行い、陸海空横断的な視点から能力の不足や余剰を評価した上で、優先すべき資源配分を決定する手法である。

この能力ベースプランニングは、共通の能力評価シナリオを設定するという点で、陸海空3軍の能力を統合的な視点から評価することが可能となる利点がある。一方、能力ベースプランニングを進めていく上では、能力の不足や余剰の程度を判断する評価基準を適切に設定することが重要な作業となるが、それは容易ではない。米国は過去10年間でさまざまな試行錯誤を重ねてきているし、NATOやオーストラリアにおいても同様の取り組みがなされてきている。

こうした状況を踏まえれば、日本としても本格的な導入に向けて検討を行う必要がある。方法論としての能力ベースプランニングを消化していくことによって、真に必要な機能に資源を選択的に集中し、また限られた資源でより多くの成果を達成する道が開けていくであろうし、それによって防衛力の実効性を向上させ、より強靭な自衛隊を構築していくことが可能となるであろう。

(2) 多層的な安全保障協力の展開

2010年防衛大綱においては、安全保障の基本方針として、日本自身の努力、同盟国との協力、国際社会における多層的な安全保障協力が掲げられ、特に、「米国の同盟国であり、我が国と基本的な価値及び安全保障上の多くの利益を共有する韓国およびオーストラリアとは、2国間及び米国を含めた多国間での協力を強化する」として、日韓、日豪協力の重要性が強調されている。アジア太平洋地域においては、冷戦期以来、ヨーロッパにおける北大西洋条約機構（NATO）のような単一の多国間同盟ではなく、米国を中心とする複数の2国間同盟が展開する「ハブ・アンド・スポーク」体制と呼ばれる同盟システムが構築されている。こうした日韓、日豪の2国間協力および米国を含む3カ国協力の強化は、この「スポーク」間の協力を強化し、ネットワーク化していくことによって、米国を中心とする同盟がそれぞれ相乗効果を持ち、地域を安定させていく効果が期待できる。

このうち、日米豪3カ国協力の大きなきっかけとなったのは、2004年から2006年まで、イラクに派遣されていた陸上自衛隊とオーストラリア陸軍とが協力したことである。これを契機に、日豪の防衛協力の機運が高まり、2007年には、日豪外務・防衛閣僚協議（「２＋２」会合）の創設などを盛り込んだ首脳レベルの日豪安全保障共同宣言が発表された。引き続き、日豪間で物品役務相互提供協定（ACSA）の締結に向けた協議が始まり、2010年5月に両政府がこれに署名した。2011年12月現在、ACSAを実行するために必要な自衛隊法が改定されていないためACSAは発効していないが、日豪協力の基盤を整備し、今後の協力を進める上で重要な意味を持つ協定であることから、早期の発効が期待される。

震災対応の支援にあたるオーストラリア軍の C-17（U.S. Air Force photo by Staff Sgt. Jonathan Steffen）

このように、日豪の協力が進

展してきたことに併せて、自然な流れとして日米豪の協力枠組みが整備されてきた。2007年には、シンガポールにおいて初めて日米豪防衛相会談が実現するとともに、局長級の会合として日米豪安全保障・防衛協力会合（SDCF）が設置され、その後3カ国共同訓練も行われた。そして、2011年における東日本大震災においては、オーストラリア軍のC-17輸送機が自衛隊や米軍と緊密に連携しつつ、沖縄の第15旅団の輸送（人員117名、車両68両）を行った。ほかにも、オーストラリア軍のC-17は救援物資や原発対応のためのポンプなどを輸送しており、非常に有効な協力が行われた。

今後も、アジア太平洋地域全体にわたっての地域協力の基盤として日米豪の安全保障協力が進展していくことが期待される。特に日豪安全保障共同宣言で盛り込まれた災害救援や共同訓練などの運用協力について、ACSAも活用しつつ、3カ国で具体的に実行していくことにより、3カ国の相互運用性を向上させていくとともに、戦略政策対話など地域安全保障環境認識の共有を進め政策を調整していくこと、さらに運用レベルにおける共同訓練を拡大させることが重要であろう。

日米韓の防衛協力は、特に北朝鮮の不安定性に対応する上で重要な枠組みである。実際、2009年、2010年に相次いで生起した北朝鮮の挑発的行動によって、日米韓の協力の機運が高まった。2011年こそ実現はしなかったが、2009年、2010年にはシンガポールで開催されたアジア安全保障会議（シャングリラ会合）の際に日米韓の防衛相会談が行われ、2010年に韓国が主催した拡散に対する安全保障構想（PSI）海上阻止訓練への日米の参加や、2010年の日米共同演習への韓国からのオブザーバー派遣、米韓共同演習への日本からのオブザーバー派遣など、ここ数年間で日米韓の協力は大きく進展した。

2011年12月に北朝鮮の金正日国防委員長が死去したが、後継体制への継承がどの程度円滑に進むか、現時点では定かではない。その過程で大きな混乱が生じる可能性も排除できない。また、仮に後継体制への移行が円滑に進んだとしても、これまで北朝鮮がもたらしてきた問題、す

なわち核・ミサイルの開発の中止や、拉致問題の解決が容易に実現するとも考えにくい。よって現時点では、将来生じ得るさまざまな不確実性に備えたリスクマネジメントが重要になっているといえる。そのためには、何らかの突発的な出来事が発生したとしても対応可能な枠組みを整えておくことが必要となる。すなわち、この地域における米国の２つの同盟である日米同盟と米韓同盟の連携度を高めてゆくことと、日米韓３カ国の防衛協力を強化してゆくことが重要である。前者との関係では米韓同盟の進展や戦時作戦統制権の移管をふまえて、２つの同盟の連携を強めてゆく必要がある。そして後者との関係では、日韓の協力関係強化が不可欠である。たとえば、2011年1月に北澤防衛相（当時）が訪韓した際の金寛鎮国防部長官との会談において、情報保護協定（GSOMIA）とACSA締結の重要性について一致した。演習への相互のオブザーバー派遣のようなオペレーションレベルでの協力に加え、こうした公式の協定を日韓で整備していくことは、日韓2国間のみならず、日米韓3カ国協力を強化していく上で必要不可欠であるとともに、日本として不測の事態に備えた協力関係を強化していく上で大きな意味を持つであろう。

さらに、近年はインドや東南アジア諸国など、2国間・多国間での安保対話・防衛交流においても進展が見られる。特にインドとは、2011年11月の日印防衛相会談後に発出されたプレスリリースにおいて自衛隊とインド軍間の交流をさらに促進することに加え、2012年に海上自衛隊とインド海軍との間で初の2国間訓練を実施することも発表された。また12月には外交当局の局長級による初の日米印3カ国戦略対話が行われ、地域情勢や海上の安全保障問題などについて意見交換が行われた。東南アジア諸国については、6月にインドネシアとの間で閣僚レベルでの協議の定例化について合意したほか、10月にはベトナムとの間で防衛協力・交流の覚書を締結している。また防衛省は、2010年10月に発足した拡大ASEAN国防相会議（ADMMプラス）の高級事務レベル会合や、関連する専門家会合にも参加している。これらについては、率直に評価すればこれまでも行われてきた、「防衛交流」の段階を超えるものではないであ

ろうが、今後、具体的な協力を伴う「防衛協力」の段階へと進展させていくための努力を継続的に蓄積することが期待される。

これらに加え、日本はグローバルな安全保障環境の改善に向けた取り組みも強化している。自衛隊はすでにハイチにおける国連ハイチ安定化ミッション（MINUSTAH）やソマリア沖・アデン湾における海賊対処などにおいて活動を行っているが、こうした取り組みに加え、2011年9月に政府は、7月に独立した南スーダンにおける国連平和維持活動である国連南スーダン共和国ミッション（UNMISS）への自衛隊の参加を表明した。自衛隊の派遣は12月に閣議決定され、2012年1月15日には陸上自衛隊の先遣隊主力の23人が、南スーダンの首都ジュバに到着した。2月半ばには百数十人規模の第1次隊主力部隊が派遣され、さらに第2次隊が派遣される5月ごろからは道路補修など本格的な活動が開始される予定である。これに関し、2012年1月にモンゴルを訪問した一川防衛相は、ボルド国防相と南スーダンにおける両国の協力の可能性について検討することで一致した。今後はこうしたグローバルな安全保障環境の改善においても、同盟国および友好国との協力を一層強化していくことが期待される。

(3) 日本の防衛産業と国際装備協力の拡大

よく知られているとおり、日本は、「武器輸出三原則等」により、武器などの輸出を厳しく制限している。そのため、日本の防衛産業の顧客は防衛省・自衛隊のみとなっており、市場規模が限定されていることから、防衛需要に特化した形での企業が成立しにくい。特に契約相手方となるような大企業についていえば、日本の防衛産業は他国の同様の企業と比べて、防衛需要への依存度が極めて小さいという特徴がある。防衛専門紙『ディフェンス・ニューズ』が発表している2010年のデータによれば、例えば、F-35の開発を行っているロッキード・マーチン（米国）やユーロファイター・タイフーンを生産しているブリティッシュ・エアロスペース（英国）の場合、防衛需要に総売上の90%以上を依存している。多数の民間旅客機を製造しているボーイング（米国）でも、売上の50%弱が防衛需要である。

一方、日本においては、護衛艦を建造しているアイ・エイチ・アイ マリンユナイテッドを例外とし（40%程度）、主要各社の防衛需要の売上に占める割合は三菱重工、川崎重工で10%に満たず、三菱電機やNECとなると5%を下回る。このように、個別の企業ベースでみれば、欧米の防衛産業を構成している大企業は防衛需要にほぼ特化しているのに対し、日本の防衛産業を構成している大企業は、売上のほとんどを民間需要が占めているのである。

このことは、冷戦終結後、欧米で起こったような防衛産業の大合併が日本においてはほとんど起こらなかったことの一因であるとも考えられる。

表 7-1　防衛産業売上順位（2010年）

世界

順位	企業名	2010年 防衛部門の売上（万ドル）	2010年 総売上（万ドル）	防衛部門 売上の割合
1	ロッキード・マーチン	4,280,000	4,580,000	93.4%
2	BAEシステムズ	3,310,950	3,461,360	95.7%
3	ノースロップ・グラマン	3,118,100	3,475,700	89.7%
4	ボーイング	3,085,800	6,430,600	48.0%
5	ゼネラル・ダイナミックス	2,662,200	3,246,600	82.0%

日本

順位		企業名	2010年 防衛部門の売上（万ドル）	2010年 総売上（万ドル）	防衛部門 売上の割合
国内	世界				
1	26	三菱重工業	303,940	3,501,620	8.7%
2	57	三菱電機	118,770	4,261,390	2.8%
3	60	川崎重工業	104,270	1,434,300	7.3%
4	63	NEC	100,880	3,641,440	2.8%
5	70	IHIマリンユナイテッド	91,770	233,680	39.3%

（出所）*Defense News*, “Defense News Top 100 for 2010.” (July 25, 2011)

民間需要を売上の中心とする企業にとってみれば、防衛需要に依存する企業に比べ、冷戦終結による防衛費の縮小から受ける経営上の影響は全体としてみれば軽微なものである。また、市場規模を考えれば、それぞれの企業の防衛担当部門のみを切り離して統合し、防衛需要に特化した企業を成立させることも容易ではないと考えられるからである。

ただし、第二次世界大戦後当初から日本が武器などを輸出していなかったわけではない。実際、日本の重工業復興の契機は朝鮮戦争特需であったし、1950年代から60年代にかけてはタイ、フィリピン、インドネシアや当時の南ベトナムなどに対して銃弾などの輸出が行われている。しかしながら、1960年代に入ると、「平和国家」として武器輸出については一定の歯止めを設定すべきではないかとの議論がなされるようになり、1967年に佐藤栄作政権が武器輸出三原則を定めた。武器輸出三原則によれば、共産圏、国連決議により武器の輸出が禁止されている国、国際紛争の当事国に対する輸出を行わないとされる。ただしこれは武器などの輸出を全面的に禁止しているわけではなく、上記3つの基準に当てはまる国に対しては輸出を行わないという、あくまで制限であった。しかし、1976年の三木武夫政権において武器輸出三原則で示された基準だけではなく、それ以外の国々に対しても、武器輸出そのものを慎むとの方針が示され、これらの総体として、武器などの輸出を原則的には行わない「武器輸出三原則等」が日本の武器輸出政策の基本となった。

その後、かかる政策を個別に例外化する動きが見られるようになり、例えば2004年12月に発表された内閣官房長官談話においては、弾道ミサイル防衛システムの日米共同開発・生産を行うこととなった場合には、厳格な管理を行う前提で「武器輸出三原則等」によらないこととされた。

そして2010年防衛大綱では、平和への貢献や国際的な協力において、自衛隊が携行する重機などの装備品の活用や被災国への装備品の供与を通じて、より効果的な協力が行える機会が増加していること、国際共同開発・生産に参加することで、装備品の高性能化を実現しつつコストの高騰に対応することが先進諸国で主流になっていることといった変化が生

じていることを踏まえ、「防衛装備品をめぐる国際的な環境変化に対する方策の検討」を行うこととされた。

これを受け、2011年12月27日、内閣官房長官談話によって、日本は新たな「防衛装備品等の海外移転に関する基準」を発表した。この内閣官房長官談話は防衛装備品などの海外への移転について、従来個別に行ってきた「武器輸出三原則等」の例外化措置における考え方を踏まえ、包括的に例外化措置を講じることとし、今後は、次の基準により処理するとしたものである。

その基準とは、第一に平和貢献・国際協力に伴う防衛装備品などの海外への移転について、日本の事前同意なく目的外使用や第三国移転がなされないよう担保されるなど、厳格な管理が行われること、第二に、日本の安全保障に資する防衛装備品などの国際共同開発・生産に関して、日本との間で安全保障面での協力関係があり、またその国との共同開発・生産が日本の安全保障に資すること、そして目的外使用や第三国移転について日本の事前同意など厳格な管理が行われること、第三に、上記以外の輸出については引き続き慎重に対応することとされている。

この官房長官談話を要約すれば、国際平和協力、国際緊急援助、人道支援、国際テロ・海賊問題への対処といった平和への貢献や国際的な協力に伴う案件、また、日本との間で安全保障面での協力関係がある国々との国際共同開発・生産に関する案件について、厳格な管理を前提として、防衛装備品などの海外移転を可能としたことであるといえる。

この基準は、防衛政策のレベルでいえば、各国との安全保障協力の幅を広げることとなる。平和貢献・国際協力に関して日本が地域諸国などに対して取り得る政策手段を広げることにもつながり、また、オーストラリアやNATO諸国のような米国のほかの同盟国とも、国際共同開発・生産を通じて、これまでの防衛交流・安全保障対話とはまた異なる形での協力を進める道が開けた。この基準の策定によって、さまざまな形での国際協力の可能性が作り出されたといえる。

一方、このような装備品における国際協力を進めていくとしても、ど

のような国との協力を進めていくかについての戦略的な考慮に基づく判断や、どのような技術を他国と共有するのが適切かという判断が必要となる。また、技術の拡散の防止についてもこれまで以上に慎重に取り組んでいく必要がある。加えて、日本が進める国際協力が地域安全保障環境やグローバルな安全保障問題にどのような影響を与えていくのか、包括的かつ戦略的に評価するためには、日本の情報収集・情勢分析能力や政策企画能力をより強化していくことが重要であろう。

また、日本の防衛産業も、国際共同開発・生産を通じて、日本の防衛需要から作り出される市場だけではなく、国際的な防衛需要から作り出される市場の参加者となることになる。ただし、その参加の形態は、あくまで国際共同開発・生産を通じたものであるから、日本で独自に開発・生産した装備を国際市場に向けて輸出する形をとるわけではない。恐らく、従来の弾道ミサイル防衛システムの研究・開発と同様の形態、すなわち国際共同開発・生産を行う装備の一部について参画する形をとることになろう。そう考えると、日本の防衛産業の主要な顧客が防衛省・自衛隊である点について大きく変化するわけではない。しかしながら、国際共同開発・生産を通じた海外の防衛産業との接点の増大や、また国際共同開発・生産を通じた間接的な形ではあるが、国際市場における競争にさらされることにより、防衛産業全体の効率化が進んでいくことが期待される。

解説

F-X の決定と今後の安全保障

2011年12月17日、防衛省は航空自衛隊の次期戦闘機（F-X）として、米国のF-35Aを導入することを決定した。2004年12月に策定された中期防衛力整備計画に、F-4戦闘機の後継としてF-X7機の整備が計画されて以来、7年を経ての決定であった。その間、2006年にはF-22A、F-35A、F-15FX、F/A-18E、タイフーン、ラファールの6機種を対象機種として調査を進めたが、最終的にはF-35A、タイフーン、F/A-18Eの3機種について提案書が提出された。その際、F-X選定の基準として示されたのは以下の4点である。第1に、高度の性能を持つことで、ステルス性や優れた状況認識能力を持つ高性能戦闘機への有効な対処、十分な巡航ミサイル対処能力、早期警戒管制機（AWACS）や対空ミサイルなどを構成要素とするネットワーク型戦闘においても実効的に任務を遂行できることが求められた。第2に、効率的で安定した後

方支援態勢であり、具体的に、高い可動率を確保するために、信頼性および整備性で優れ、かつ効率的で安定した後方支援態勢を合理的なコストで確立することが必要とされた。第３は、国内防衛生産・技術基盤の維持・育成のための国内企業参画の確保であり、第４は導入後の維持・運用にかかる経費を含めたライフサイクルコストへの考慮であった。こうした点を総合的に評価した結果、F-35AがF-Xとして選定されたのである。

F-35Aは、国際共同プロジェクトとして開発が進められているジョイントストライクファイター・プロジェクトのうち、地上から離発着する通常の固定翼機として開発されているバージョンであり、ほかに短距離離陸・垂直着陸バージョンのB型、空母艦載機バージョンのC型がある。これらはみな、ステルス性、多目的性、ネットワーク能力などにおいて、すぐれた点を持つ戦闘機である。しかしながら、3つのバージョンすべてにおいて当初の開発スケジュールからの遅延が生じている。

F-35Aは、すでに減勢が始まっているF-4戦闘機の代替であることを考えると、開発スケジュールの大幅な遅延は、日本の安全保障に重大な影響をもたらす恐れがある。こうした点から、F-35A開発プロジェクトは、アジア太平洋地域の戦略環境において極めて重要な意味を持つものであり、日米同盟の実効性をより高めていくためにも、困難を克服しての速やかな開発完了が求められる。

解説

サイバー脅威と日本の安全保障

2011年は、各国においてサイバー脅威に対する認識が高まった年であった。７月には米国防省がサイバー脅威に対するアプローチとして「サイバー空間作戦戦略」を発表し、11月には、ロンドンで60カ国が参加してサイバー空間における規範構築を目指す国際会議が開催され、引き続き議論を進めていくことで合意を見た。

日本においても、三菱重工をはじめとする主要防衛産業や衆議院、参議院に対する標的型メールによる攻撃などが明らかにされており、サイバー脅威についての危機感がかつてない高まりを見せている。これらの事案は、インターネットを通じて重要な情報を窃取しようとしたものであったが、サイバー脅威とはそうした重要な情報の窃取だけではなく、ネットワークに対するアクセス妨害やネットワーク内の情報の改ざん、重要インフラの機能不全をもたらすような電子的手段を用いた攻撃など、さまざまな形態を取り得るものである。従って、これに対応する上においても、多様な対応が必要とされる。

現在のところ、防衛省・自衛隊のサイバー脅威に対する取り組みは、2000年12月に当時の防衛庁が発表した「防衛庁・自衛隊における情報通信技術革命への対応に係る総合的施策の推進要綱」をベースにしたものである。そこでは、「セキュリティが確保され統合化された高度なネットワークを構築し、情報・指揮通信機能の強化を図ることを含め、防衛省・自衛隊のあらゆる分野を高度に情報化することにより、情報

優越を獲得し、防衛力を総合的かつ有機的に運用し得る基盤を体系的に構築する」という基本方針が示されている。それを受けて、指揮系を扱うための、インターネットとは物理的に独立したネットワークであるクローズ系防衛情報通信基盤（DII）および、業務系に関する、インターネットとは接続されているもののそのゲートウェイが厳重に監視されているオープン系DIIが構築されるなど、さまざまな施策が進められてきており、防衛省・自衛隊のシステム防護としてはかなりの強靭性を有しているといえる。

ただし、サイバー空間を取り巻く環境は当時とは大きく変化している。当時、インターネットは電話回線を通じてのナローバンドが主流であったが、現在では光回線、あるいは無線LANを通じたブロードバンドによる大量のデータ転送が行われている。個人所有のパソコンを通じてインターネットにアクセスするユーザーも、当時は欧米先進国を中心としていたが、現在は途上国を含み、世界中に爆発的に拡大した。日常生活においても、当時は電子メールの使用が広がり始めた時期であったが、現在ではネットバンク、eコマースなど、日常の市民的経済活動にもはや欠かせない構成要素となりつつある。自衛隊においても、指揮統制や情報収集などさまざまな形でサイバー空間が利用されるようになっている。さらに自衛隊の活動は、民間の通信や交通といった重要インフラにも強く依存している。これらの重要インフラは、サイバー空間が安定的に利用できなければ大きく機能が損なわれる。こうしたことから、サイバー空間の安定的な利用の重要性は10年前に比して著しく高まっており、それに伴い、新たにサイバー脅威が安全保障に対して持つ意味を再検討し、日本としての取り組みを再構築すべき時期にきていると考えられる。

大まかに言って、サイバー脅威に対抗するサイバー・セキュリティに関する取り組みは、次に挙げる3つの枠組みで考えることができる。第1は、サイバー脅威を犯罪としてとらえる対応である。こうしたサイバー犯罪への対応は、基本的に警察を中心とした法執行の問題といえる。第2は、暗号や防護措置の標準化や規制など、産業政策としての対応である。これは日本においては経済産業省や総務省が中心となって行われている。そして第3に、安全保障の視点からの対応が挙げられる。

この安全保障の視点からの対応を今後、有効に推進していく上では、以下の4つが重要な論点として挙げられるであろう。第1は、自衛隊のネットワークそのものの防護である。これは、これまでも行われてきていることであるが、引き続き、サイバー脅威の進化に対応して防護手段を強化し、また米軍などとの協力も進めていく必要がある。第2は、自衛隊の活動上必要となる、自衛隊以外のネットワークの防護に対する取り組みである。防衛産業は言うに及ばず、自衛隊が活動する際には、輸送や通信などにおいて、民間のインフラを活用することがある。そうした民間のネットワークの防護も、今後の安全保障においては重要な問題となるであろう。第3は、実際に武力攻撃事態が発生した場合に物理的な攻撃と並行して行われる可能性の危惧される、社会の重要インフラに対するサイバー攻撃への対応である。実際に有事になってみれば、法執行を中心としたアプローチの有効性は限られたものとならざるを得ず、「平

時モード」とは異なる形でのサイバー脅威への取り組みをオールジャパンで組み立てておく必要がある。第４は、同様に「武力紛争には至らないような対立や紛争、いわばグレーゾーンの紛争」（2010年防衛大綱）で行われ得るサイバー攻撃をいかにとらえ、どう対応していくかである。特に、有事には至らない安全保障上の危機において、サイバー攻撃の匿名性に由来する「相当程度の説得力をもって自らの関与を否定できる可能性（プロージブル・ディナイアビリティ）」を利用し、かつ日本の政策決定に明確に圧力をかけるようなサイバー攻撃が行われた場合にどのような対応を行っていくかは重要な論点となるだろう。

なお、サイバー脅威をめぐる議論は、例えば原子力発電所の事故を誘発させるような重要インフラの制御システムに対する攻撃や、金融システム全体の信頼性を脅かすような大規模なハッキングによる預金データの書き換えといった「破局的」なシナリオに関心が向かいがちな傾向がある。それらも重要な論点ではあるが、こうした専門的知識を要する高度に組織化された攻撃だけではなく、はるかに低コストで行われうる分散サービス拒否（DDOS）攻撃などによっても、ネットバンキングやｅコマースが大きな打撃を受ける可能性があることに、より関心が払われるべきであろう。こうしたDDOS攻撃は、ボットネットと呼ばれる不正アクセスのためのソフトを一般ユーザーのコンピューターに埋め込み、それを特定のトリガーの下で発動させることによってなされることが多い。従って、政府や企業のみならず、人々それぞれが自らのセキュリティを高めるための努力を積み重ねていくことが、結果としてサイバー脅威からの安全保障にも寄与するのである。

また、安全保障上意味を持ちうる情報を窃取するために、日本においても顕在化したような標的型メールでの攻撃が引き続き行われる可能性は高い。こうした攻撃は、例えば知人であることを装って不正コードが忍ばせてあるファイルを送付するものであり、市販のセキュリティソフトによって防護することは事実上不可能である。よって、対応策はユーザー一人一人がより注意深くサイバー空間と付き合い、それぞれの「サイバー・ハイジーン」（サイバー衛生）を高めていく以外にない。ほぼあらゆる人々がサイバー空間に接点を持つようになっている現在においては、個人レベルでのセキュリティの努力の積み重ねが重要になってきている。

このように、日常生活に密着した問題であるからこそ、日本全体としてサイバー空間の安定的利用に取り組んでいくとすれば、サイバー犯罪対策や産業政策、安全保障のいずれか１つの枠組みを中心に考えるのではなく、これら３つの枠組みそれぞれを相乗効果を持つように積み重ねていく、包括的アプローチを構築していくことが必要不可欠であろう。サイバー空間を安定的に利用していくためには、「シームレスな対応」が絶対的に必要なのである。