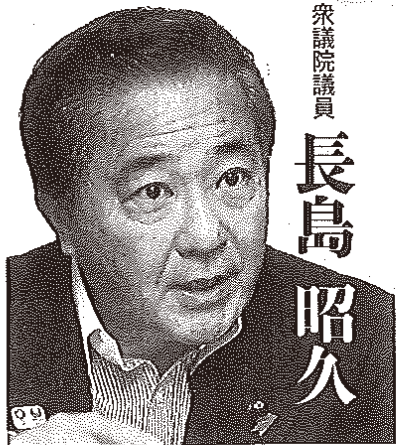


# 急務の安保体制構築 政治が腹をくくるとき

衆議院議員 長島 昭久



本年も「日本戦略研究フォーラム（JFSS）」主催による「台湾海峡危機政策シミュレーション」が行われた。私も、第一回は防衛大臣、第二回は米国国務長官、そして第三回となる今回は官房長官として参加し、台湾海峡危機における我が国の防衛、安全保障政策に関する様々な課題について考察、検証する得難い機会に恵まれた。昨年のシミュレーション

後、本誌に寄せた拙稿「机上演習が抉り出した日本防衛の構造的欠陥」（二〇二二年十月号）では、シミュレーションを通して浮かび上がった「先の大戦のトラウマ」に起因する我が国の防衛態勢や安全保障法体系における課題の克服を論じた。

今回は、とくに二〇二七年頃における戦略三文書（昨年十二月十六日閣議決定）の成果を検証する

形でのシミュレーションであったことから、いわゆる「防衛力の抜本的強化」が緒に就いたことにより、前回までできなかったことがある程度可能になった。

このように政策の選択肢が増えることは歓迎すべきことではあるが、その分、高度な政治判断が求められる。本稿では、それらの点を踏まえ、戦略三文書の有効性について論じるとともに、それでも

残る課題について考察してみたい。

## 反撃能力めぐる政治決断

第一回シミュレーションでは、能動的サイバー防衛（ACD）に基づくサイバー反撃ができず、相手のサイバー攻撃に対し、米国に反撃を要請し断られるという屈辱、さらには、一発のミサイル反撃も行うことができず、一方的に相手からの攻撃にさらされるといふふがない結果となった。

これに対して、二〇二七年時点を想定した今回のシミュレーションでは、昨年末の戦略三文書に基

ながしま・あきひさ 昭和三十七年生まれ。慶應義塾大学と米ジョンズ・ホプキンス大学で修士号取得。平成十五年の衆議院選で初当選。防衛副大臣、衆議院安全保障委員長などを歴任。七期目。令和五年、新設された東京30区の自由民主党支部長に就任。

づき、内閣サイバーセキュリティセンター（NISC）を改組して内閣官房に総理直轄の「内閣サイバーセキュリティ局」を設置し、各省庁にまたがるサイバー安全保障政策を一元的に総合調整するとともにサイバー反撃能力は自衛隊サイバー防衛隊に委ねられた。同時に、サイバー反撃の前提として、適時に攻撃の発信元を特定（アトリビュション）できるような平素からサイバー空間を常時偵察するACDを可能にする体制が整備されていることとされた。

シミュレーションでは、台湾当局や軍のネットワークなどに対して機能妨害型・破壊型のサイバー攻撃が行われるとともに、情報窃取型のサイバー攻撃や偽情報（フェイクニュース）の流布といった様々な情報戦も繰り広げられた。

我が国の重要社会インフラ等に対するサイバー攻撃も激化したため、政府は国民の不安感を払拭するべく積極的に戦略的コミュニケーション（SC）を行うとともに、国際社会が協調してこれに立ち向かう必要性を訴えた。

同時に、自衛隊サイバー防衛隊に対して情報収集の強化を命じ、アトリビュションの結果等を踏まえ、サイバー攻撃を実施しているITインフラを特定して「無力化」するなど、サイバー攻撃を収束させることに成功した。このように、戦略三文書を踏まえた取り組みにより、前二回のシミュレーションではほとんど打つ手ななかったサイバー攻撃対処能力は格段に向上した。

さらに、事態のエスカレーションを抑制するために、情勢に応じ

て、日米共同での訓練・演習やISR（情報収集・警戒監視・偵察）、英仏加豪なども含めた「FONOPs」（自由の航行作戦）やシーレーン防衛等による共同ブレンセス、さらには国際社会と連携したSCの発信を含め、戦略三文書でも繰り返し提唱されている「柔軟に選択される抑止措置」（Flexible Deterrent Options, FDO）についても、シミュレーションの中で実績を重ね、前回に比べてかなりの進化が得られたものと思う。

また、今回のシミュレーションでは、初めて「反撃能力」の行使を日本政府が決断した。シナリオでは、中国の台湾侵攻作戦が激化し、海警船による海保巡視船への攻撃、武装した海上民兵による尖閣諸島上陸など我が国に対する武

力攻撃事態に発展する中、ついに中国から我が国の九州や南西諸島の米軍および自衛隊基地に対し弾道ミサイル攻撃が行われることとなった。

これに対し、日本政府は、中国によるミサイル攻撃への対処は弾道ミサイル防衛だけでは不十分と結論し、反撃能力の行使を決断したのである。そして、緊急の日米首脳会談を通じて米政府に対し、ミサイル反撃は日米共同の枠組みで行うことを原則とし、日米で合意した目標に対してなされることを確認した上で、仮に目標選定等に係る米側の準備が整わなかった場合には日本が先行して反撃能力を行使することを容認させた。この局面は、今回のシミュレーションにおけるハイライトの一つともいえた。シナリオの上では十

日間にはわたり中国のミサイル攻撃にさらされている日本としては一刻の猶予もなく、直ちに反撃に転じ相手の攻撃を止めるか、最低でも相手の作戦行動を混乱させる必要があった。一方、米政府においては、中国本土への攻撃の決断および（限られた弾数でより効果的な成果を挙げるための）攻撃目標の選定にはNSC（国家安全保障会議）における政軍間協議など相応の時間を要するものとされた。これは、歴史的事実にも照らしても実にリアルな設定であり、したがって、ここでの日米首脳会談は非常に緊迫した。

日本政府としては、日本が単独で反撃行動に出た場合のリスクを最大限考慮せねばならなかった。日本が中国との本格的な武力衝突を覚悟する際には、（中国が最も

警戒する相手である）米国を巻き込むことが紛争のエスカレーションを抑止する上で最重要ポイントとなるからである。

したがって、日本政府は単独反撃ではなく、あくまでも日米共同対処の枠組みを内外にアピールしつつ、適時の反撃行動を行う余地を確保したのである。その結果、シナリオ上では圧倒的な戦力で台湾を追い詰めた中国に対し、台湾および尖閣防衛を決断した日米の猛反撃によって戦線は膠着状況となり、やがて停戦交渉へと推移することとなった。

今回は、過去二回に比しても一つ大きな変化があった。事態がエスカレートする過程で、防衛省・自衛隊と国土交通省・海上保安庁との間で、重要な連携がなされたことである。前回までは、中

国海警船が平素から保有する任務と権限の「二面性」（法執行機関であって海軍でもある）を前提に、海保巡視船に対する海警船の武器使用が法執行を超えて武力攻撃にエスカレートするような状況に直面して、現場における混乱や政府の意思決定の課題が浮き彫りにされた。

今回の「シナリオ①」では、尖閣諸島に対し、中国が海警局、海上民兵、民間の浚渫船等を用いたグレーゾーン作戦を仕掛けてくる状況の中で、海警船からの攻撃で海保巡視船に大きな被害が発生する事態となった。日本政府としては、事態のエスカレーションを回避し、中国に武力行使の口実を与えないとの意図で、最後まで海保主体で法執行活動を継続させた。ただし、閣内では、海保に意思

と能力があったとしても、事態の推移によっては国民保護や在外邦人等の保護などの所業が見込まれることから、巡視船という貴重な海上輸送力のリソースを維持しておくべきではないかとの意見も出された。実際、「シナリオ②」では、中台の武力衝突が激化する中で、逃げ遅れた数千人規模の台湾在住の避難民や先島諸島の住民の島外退避において、海保巡視船はじめ政府公船が活躍した。

さらに、昨年末の戦略三文書において方針が示された自衛隊と海保の連携の強化に基づき、「防衛大臣による海保の統制」を政府が決断したのは、尖閣周辺海域で海警と海保の激しいせめぎ合いにより海保巡視船が沈没し、東シナ海で空自戦闘機と海自哨戒艦が相次いで撃墜、撃沈された「シナリオ

③」である。この困難な局面では、「統制要領」が奏功し、被害は生じたものの自衛隊と海保の連携・協力は円滑に進められた。

### それでも残る課題

#### (1) ミサイル反撃能力

「国家防衛戦略」は、ミサイル攻撃を含むわが国に対する侵攻を防ぐため、ミサイル防衛網によって飛来するミサイルを防ぎつつ、やむを得ない必要最小限度の自衛措置として、相手の領域において有効な反撃を加え得るスタンド・オフ防衛能力によりさらなる武力攻撃を防ぐこととしている。

シミュレーションでは、前述の通り、ミサイル脅威の急迫性から反撃能力の即時行使を求める日本政府と、中国との軍事衝突の拡大を懸念する米政府との間で緊迫

したやり取りがあった。これは、実にリアルな想定といえる。我が国単独で反撃能力を行使する場合、国産スタンド・オフ・ミサイル等が装備されるまでトマホーク・ミサイルの投入となるのが、発射に必要な地形照合データの米国からの提供は、タイムリーには得られない可能性があるのだ。

このような場合に、国民の命と国土を守るため、我が国が主体的に反撃能力の行使を決断しなければならぬ局面があり得る。そのためには、どうしてもミサイル反撃能力の「自己完結性」を確保しておかねばならない。その意味で、スタンド・オフ・ミサイルという装備を保有するだけではなく、敵のキルチェーン（目標の探知、武器の指向、攻撃命令の伝達と攻撃の開始、目標の破壊までの

一連の攻撃動作のための機能、システム等）を破壊するための偵察・ターゲティング能力を自前で持つとともに、その作戦運用要領を確立しておかない限り、有効な反撃能力を発揮し得ないことを、今回のシミュレーションを通じ改めて痛感した。

なお、我が国が本気で反撃能力の自己完結性を確立するためには、ターゲティング能力と共に考えねばならない重要な政策課題がある。一つは、他国領域に対し反撃能力を行使するにあたり、文民保護に関するジュネーブ条約第一追加議定書の「区別原則」（第四八条）、「比例原則」（五一一条）、「予防原則」（五七条）など、「標的法（Targeting Law）」と呼ばれる国際人道法上のルールをめぐる問題について整理しておく必要が

あるということ。我が国領域内における防衛を主として考えてきた我が国では、これまで、あまり向き合ってきた分野である。

もう一つは、反撃能力を行使する際の「抑止効果」の検討である。反撃能力の行使により、単にさらなる報復攻撃を招くということにならないよう、有効な「抑止」効果とするための目標とタイミングを選定する必要がある。

#### (2) ACD

「国家安全保障戦略」では、サイバー防衛を強化するためACDの導入及びその実施のために必要な措置の実現に向け検討を進めることとしている。そのためには、そもそもサイバー攻撃という新たな脅威を全く前提としていない時代に制定された国内法をどう解釈

し、サイバー攻撃と武力攻撃の関係をどのように整理するかなど困難な課題に直面するが、政府全体で早急に解決せねばならない。

現実のサイバー攻撃はグレイゾーン事態において行われることから武力攻撃と認定することが難しいため、自衛隊が直ちに反撃することはできない。この段階で、サイバー攻撃を無力化するために、サイバー防衛の能力を高めるとともに、外交、司法、経済、情報戦など他のあらゆる国家機能を総動員して攻撃側の負荷を増大させ、その意図をくじくことが必要であり、新たな司令塔にはこのような権限付与と態勢（サイバー偵察や反撃にあたる実行組織）整備が求められる。サイバー反撃を行う自衛隊に対する通信事業者の支援を確保するため、自衛隊法

の見直しなども必要である。その際、憲法二一条二項に規定された「通信の秘密」の大原則を受けて電気通信事業法、有線電気通信法、電波法に通信の秘密の保護規定が障害となるといわれるが、海外からのサイバー攻撃から我が国の重要社会インフラを守るという公共の福祉を無視することはできないはずだ。

そもそも論として、「個人のプライバシーの保護」と「サイバー攻撃という新たな脅威への対応」が同じ法解釈上で扱われていることと自体が問題であり、我が国の現行法体系が、サイバー攻撃側に著しく有利な環境をつくり出していることを直視すべきだ。通信事業者からサイバー攻撃に関する情報提供や対処時における積極的な協力を得ようとすれば、このような

法律の改正がどうしても必要であり、米紙ワシントン・ポストが最近スクープした中国軍による我が国の防衛秘密ハッキング事案を見るまでもなく、事は緊急を要する。

### (3) 事態認定と自衛隊の各種行動権限の発動

シミュレーションをやるたびに問題になるのが「事態認定」だ。各種事態の認定は、事態対処法に基づいて閣議決定される「対処基本方針」で定められ、国会の承認を求めることになっているが、我が国への直接の武力攻撃のおそれが明確ではない段階での台湾有事や武装漁民による尖閣諸島占拠などをもって、直ちに事態認定を行うことは容易ではない。なぜなら事態認定は、状況によってそれが

「紛争当事国としての宣言」とみなされる等、外交上、強いメッセージとなつてエスカレーション・ラダー（段階的な軍事衝突規模の拡大）を自ら上げることになりかねないからである。

他方、武力攻撃事態等の認定が、重要な自衛隊の行動と直接リンクしているため、たとえば、グレイゾーンから有事へのエスカレーションに備えるための自衛隊の事前展開や国民保護活動において著しい制約が生じてしまう。これは、武力攻撃事態等が認定され、防衛出動が下令されない限り、「有事の法体系」が作動せず、航空法や道路交通法、火薬取締法等に関して広く自衛隊への適用除外がなされないという現行法体系の構造的欠陥に他ならない。ちなみに、防衛出動等を命ぜら

ば自衛隊の円滑な行動は望めない。自衛隊の行動を過度に縛る現行法体系は、米軍との共同行動にも著しい遅延や混乱を招くことになるのは容易に想像し得る。

このような課題を踏まえると、事態認定と国内法上の運用に係るリンクを切り離し、政治判断によって、必要に応じ、より柔軟に発動できるような態勢とすることが望ましい。たとえば、事態認定に至らない平時における自衛隊の機動展開等に関し、防衛大臣の要請や安全保障会議の決定により、関係法令の適用除外や特例を可能にすることや、適用除外規定を「平時法制」（あるいは、グレイゾーン法制）と位置付けて一括整備し、情勢に応じて法令を所掌する各省庁との間で調整を実施する調整組織を常設することにより自衛

隊の作戦運用上の実効性を向上させるなどの措置が必要であろう。

いずれにせよ、三回のシミュレーションを通じて明らかとなった意思決定の混乱や現場におけるリスク、さらには外交上の危うさなどにかんがみ、この「事態認定」という我が国特有の仕組みを根本的に見直すべきである。

### 安保条約六条の意味

シミュレーションを通じ、我が国の安全保障は、わが国が攻撃されたときだけではなく、「極東」における現状が著しく変更される一たとえば、北朝鮮を中心に朝鮮半島が統一される、もしくは、台湾が中国に支配される—ようなことになれば、地政学的、軍事的、また経済的にも根底から揺らぐことになるという現実を改めて痛感

新館  
夢大地  
国生み神話の  
淡路島  
夢みる大地が  
ここにある。



収容750名様・131室  
国立公園 淡路島 洲本温泉  
政府登録国際観光旅館・日本観光旅館連盟

ホテルニューアワジ  
〒656-0023 洲本市古賀江海岸 TEL.(0799)23-2200 FAX.(0799)23-1200

させられた。すなわち、平素から台湾の現状を維持することの重要性につき、政治家はもちろん、国民にも「我がこと」として常に当事者意識を共有してもらおうことこそが、台湾有事を未然に防ぐ最上策に他ならない。

仮に我が国に対する武力攻撃があった場合には、もちろん日米安保条約第五条の規定に基づき日米両国が共同して対処する。また、同条約第六条において、「日本国の安全」とともに、「極東における国際的平和及び安全の維持」のために必要と認める場合は、米軍に対する我が国の施設・区域を提供することとしている。

今回のシミュレーションでは、この安保条約第六条に係る「六条事態」に対し我が国がどのような対応すべきかについて改めて考え

させられた。六条事態の典型ともいふべき台湾有事勃発に際し、米政府は、安保条約および「岸・ハーター交換公文」(一九六〇年)に従って日本政府に対し在日米軍を投入する(在日米軍基地から出撃させる)ための事前協議を申し入れてきた。すなわち、我が国が直接攻撃を受けていない段階で、我が国の同盟国でもない国を守る目的で、我が国を攻撃したわけでもない国に対し武力行使するために、米国から我が国にある米軍基地の使用を求められたのである。協力すれば中国への武力攻撃に加担したと見なされ、中国からの攻撃を覚悟せねばならない。逆に、拒否すれば、日米同盟関係は崩壊し、以後、紛争がエスカレートして「我が国有事」(五条事態)になつたとしても、米軍の支

援はおよそ期待できないことにな

る。したがって、シミュレーションでは、日本政府として六条事態に対する対米協力を決断したのだが、我が国が直接攻撃にさらされていない状況の下で、国民にどのような説明するべきか、国際社会にどのように訴えるべきか、緊迫した政治決断となつた。案の定シナリオでは、政府は「戦争反対」の大合唱に取り囲まれることになつた。もちろん、このジレンマを抜け出す道がないわけではない。すなわち、米国との関係を断つてでも我が国の安全保障を全うできる軍事・経済力を確立するか、シンブルに中国の軍門に降るかの二択である。しかし、国民の命と平和で豊かな暮らしを最優先に考えた場合、いずれの選択肢も現実的なも

のとは到底いえない。

つまり、日米安保条約第五条と第六条の規定は、いわば「対」の関係にあつて、我が国の安全保障が極東地域の平和や安全と極めて密接な関係にあるとの認識に基づくものであり、第六条規定は単なる「米国追従」というようなものではなく、我が国の安全にとつて極めて重要な意味を持つているのだ。前述したように、たとえ平和的な体裁であっても、台湾に中国の支配が及ぶ(その結果、人民解放軍が台湾に駐留すること自体が、我が国の安全保障を根底から揺るがすことになる以上、我が国の安全と台湾海峡の平和と安定は直結しているのだ。常にその現実を念頭に、政治は腹をくくって万全な安全保障体制の構築を急がなければならぬ。