

## 新たな「防衛計画の大綱」に望む

元航空自衛隊空将 織田邦男

沖縄・尖閣諸島周辺における中国の挑発的な行動は、依然収まりをみせない。主権にかかわることだけに、中国もそう簡単には矛を収めないだろう。一触即発ともいうべき緊張状態は長期化が予想される。安倍政権は発足後、「現下の状況に即応して我が国の防衛態勢を強化していく観点から、現大綱を見直し、政府として本年中に結論を得る」こととした。見直しの最大の焦点は、台頭する中国との危機をどう管理するかであることは間違いない。

## 中国との危機をどのように管理するのか

7月、防衛省が「防衛計画の大綱」見直しに向けた中間報告として公表した「防衛力の在り方検討に関する中間報告」には、「我が国をめぐる安全保障環境」について「領土や経済権益等をめぐるグレーゾーンの事態が顕在化・長期化し、より重大な事態へ先鋭化・深刻化する可能性が懸念される」とある。安全保障の基本原則は、まずは危機の発生を未然に防止することである。そして、もし不幸にも危機が発生したら、それ以上悪化、拡大させないこと。そして短時間に既成事実を作らせないことである。

対中国戦略上、危機を抑止し、未然防止するために、最も重要なことは、「力の空白」を作ってはならないことである。何より東シナ海における兵力や作戦能力を意味する「オフショア・バランス」を大きく崩してはならない。

中国は「力の信奉者」である。相手が弱ければ強く出るし、強い相手であれば静かに時を待つ。相手が強いと下手に出て、弱いと力をむき出しに強面に出る。かつて、鄧小平は「韜光養晦」を主張した。頭を下げて低姿勢で外交はやるべきとの方針である。鄧小平の時代、米国とは圧倒的な軍事力格差があった。力をつけるまでの間、時間を稼ぐ必要に迫られていた。尖閣諸島の領有権について、鄧小平が「棚上げ」論的な発言をしたのも、時間稼ぎにすぎなかった。

1990年代から急速な経済成長を続けた中国は、低迷する日本を抜き、国内総生産(GDP)で世界第2位の座についた。軍事力も24年間連続、国防費を毎年二けた(2010年は9.8%)以上伸ばすという驚異的な大軍拡を続けている。過去10年間だけでも国防費は4倍に拡大した。実力を付けた中国は、「韜光養晦」は卒業したと言わんばかりに、南シナ海、東シナ海で傍若無人に振舞うようになった。

他方、この10年間、周辺諸国が大規模な軍拡を実施する中、日本だけが防衛予算を連続減少させてきた。安倍政権発足により、防衛費もようやく底打ちした感はあるが、装備品の陳腐化は進み、戦力は着実に低下しつつある。昨年9月以来の挑発的な行動は、実力をつけた中国が、弱体化しつつある日本の足元を見て、瀬踏みをしてきたといえる。

防衛力は熱い鉄板に氷柱を立てるようなものである。時間と共に下から溶けるが如く、装備は時間と共に陳腐化していく。世界最強のF15戦闘機を保有していると言われてすでに30年以上経過した。18カ月に1回、ソフトウェアを更新し、頻繁に近代化を図る米空

軍の F15 とは、似て非なる戦闘機となってしまった。装備品は常続的に更新しなければ、陳腐化は避けられない。

米国はアジア重視の戦略転換を図った。だが、テロとの戦いで疲弊し、国力は急速に衰退しつつある。この3月、国防費を中心とした歳出の大幅な強制削減がスタートした。今後10年間、強制的に削減される国家の歳出は、約1兆2,000億ドルから1兆5,000億ドルにのぼる。そのうち約半分が国防費から削減されるとみられる。ヘーゲル国防長官は「最も懸念しているのは、歳出削減により、軍の即応能力に影響が出ることだ」と述べた。このままでは、オフショア・バランスも急激に悪化することが予想される。

「力の信奉者」中国との緊張状態を危機に発展させないためには、防衛力の再構築は喫緊の課題である。防衛省の中間報告でも、「警戒監視能力の強化（高高度滞空型無人機の導入等）、島嶼部に対する攻撃への対応（海兵隊的機能の確保）、弾道ミサイル攻撃及びゲリラ・特殊部隊への対応、サイバー攻撃への対応、宇宙空間の利用の推進」等の項目が指摘されている。

これらは全て最低限必要な項目であり、新大綱の核であるには違いない。だが、安倍政権だからとはいっても、10年間のツケを一挙に解消することは財政的にも困難だろう。ならば資源の「選択と集中」しかない。

#### 最優先すべきは東シナ海における航空優勢の確保

防衛力の再構築において、最優先すべきは東シナ海の航空優勢、海上優勢の確保である。特に航空優勢の獲得は、あらゆる作戦の前提事項である。「島嶼部に対する攻撃への対応、ゲリラ・特殊部隊への対応」も航空優勢の確保が大前提である。先の大戦で、旧陸海軍が航空優勢を失った後の惨状を忘れてはならない。

戦略家ジョン・ワーデンは次のように言う。

「全ての作戦に航空優勢の確保は不可欠である。いかなる国家も敵の航空優勢の前に勝利したためしはなく、空を支配する敵に対する攻撃が成功したこともない。また航空優勢を持つ敵に対し、防御が持ちこたえたこともなかった。反対に航空優勢を維持している限り、敗北した国家はない」

ナチスドイツの英国本土攻略作戦で、鍵となったのはドーバー海峡上空の航空優勢であった。英国は本土防空作戦「バトル・オブ・ブリテン」で航空優勢を維持することに成功し、ヒトラーの野望を挫くことができた。

同様に、日本が東シナ海上空の航空優勢を確保し続ける限り、尖閣を含む南西諸島方面への中国の軍事侵攻は抑止することができるだろう。現在のところは、東シナ海の航空優勢は日米側に分がある。だが、中国も航空戦力強化に莫大な資源を投入しつつあり、米軍に対するA2/AD（接近拒否／領域拒否）戦略も着々と進捗しつつある。

中国のA2/AD戦略を受け、米国は前方展開戦力を縮小し、後方に再配置する傾向にある。今後、米軍頼りの安全保障政策は大きく転換を迫られる可能性もある。このまま日本が手

をこまねいていけば、早晚、東シナ海上空の航空優勢の逆転は避けられない。

そもそも東シナ海の航空優勢を確保するには、日本は地勢的に大きなハンディキャップを抱えている。南西方面は使用できる航空基地、滑走路が少ない。特に那覇基地は官民共用で混雑し、狭隘である。那覇基地に戦闘機を集中配備することは極めて脆弱であり、決して賢明な策ではない。

航空戦力、特に戦闘機は地上にあっては、脆弱かつ無力であり、ただのジュラルミンの塊である。那覇基地に加え、米軍嘉手納基地の共同使用、そして宮古島に隣接し、3000mの滑走路を有する下地島飛行場の活用は最優先課題である。

南西方面の航空基地は初動で攻撃を受けることを想定しておかねばならない。地对空ミサイル PAC-3 の集中配備、攻撃から航空機を守る掩体の整備、その他、被害復旧能力も早急に整備しなければならない。それでもハンデ解消には限界がある。併せて「地上において分散し、上空において集中する」という航空戦力の運用原則に立ち返ることが必要である。

南北に長い日本列島の縦深性を活かし、九州以北の航空基地に戦闘機を分散配備し、空中給油機の支援を受けて東シナ海上空に戦力を集中することを考えねばならない。現在、航空自衛隊は KC767 空中給油機 4 機を保有するが、これではとても所要を満たさない。早急な増勢が求められる。

#### 防衛力整備に必要な視点

防衛力の再構築には、将来への備えという中長期的視点と、「今ある危機」への対処とのダブルトラック的な発想が必要である。普通、防衛力整備には10年の歳月がかかる。だが、これでは「今ある危機」には対応できない。中長期的視点と共に、即効性ある投資が欠かせない。

例えば戦闘機の場合、F35の導入が始まっているが、戦力化は最短でも10年後となる。これでは「今ある危機」に間に合わない。だが、F15の能力向上改修であれば3～5年で戦力化できる。空自は前期型のF15を現在約100機保有するが、陳腐化は著しく、改修しなければ「戦力外通告」は不可避である。

中国はF15と同じ第4世代の戦闘機を航空自衛隊の2倍以上の機数を保有する。だが稼働率、管制能力、戦場認識能力、戦技戦法、操縦者の練度などを勘案すると、現段階での総合戦闘能力はいまだ我が方に分がある。だが中国空軍の近代化の速度は凄まじい。今のままでは10年以内に逆転されるだろう。

新大綱では、中長期的な視点と共に、「今ある危機」への即効性ある対応というダブルトラックの視点が求められる。これまで財務省はダブルトラック路線を最も嫌ってきた。だが、新大綱では避けることはできない視点である。

中国の対日軍事侵攻は抑止できたとしても、緊張状態が続く尖閣諸島周辺では、不測事態はいつでも起こりうる。もし不幸にも不測事態が発生したら、危機管理の基本原則どお

り、事態を悪化、拡大させない、そして短時間に既成事実を作らせないことが重要となる。

現大綱では、「動的防衛力」をキャッチフレーズに、事態の抑止に重点を置いていた。だが、事態が顕在化した後の対応については、思考を停止してきた。この点が現大綱の最大の問題点でもあった。新大綱では是非ともこの点の是正が求められる。

防衛省の中間報告では「様々な安全保障課題や不安定要因が顕在化・先鋭化しており、我が国の安全保障環境は一層深刻化」しているとの認識を示し、「我が国自身の努力」として「脅威の発生を予防するとともに、各種事態の抑止に努め、それが顕在化した場合には事態の変化・長期化に応じてシームレスかつ持続的に対応していく必要がある」と述べている。だが、「シームレスかつ持続的」な対応を困難にしているのは、現行の防衛法制である。中間報告ではなぜか、これには触れていない。

いかに優れた装備品を有し、いかに卓越した人材を確保したとしても、国家としてこれを適切に活用できるソフトウェアがなければ、実効性ある防衛力として機能しない。

#### ファジーでグレーな安全保障環境

現在の安全保障環境は、冷戦時の様な「有事、平時」という明確な境界が消滅したことが最大の特徴である。事態は「治安」なのか「防衛」なのか、あるいは「犯罪」なのか「侵略」なのかも明瞭に区分できなくなった。「前線」と「後方」の区分もほとんど無意味になった。不測事態も、何時、どこで、主体は誰で、手段は、そして、いかなる事態なのか予測困難である。まさにファジーでグレーな時代である。尖閣諸島周辺における緊張状態はその典型といえる。

こういった状況下で、不幸にも不測事態が発生した場合、間髪を入れずシームレスな対応を取り、事態の悪化、拡大を防止しなければならない。だが、現行法制では対応が困難なのが現状である。

仮に尖閣に中国人らしき集団が上陸したとしよう。これを取り締まるため、海上保安庁の特殊部隊や警察の機動隊が出動することになるだろう。だが、この中国人が武装民兵だった場合、機動隊は民兵を逮捕、拘束するどころか、たちまち殲滅されるだろう。政府は海兵隊的機能を有した陸上自衛隊の投入を検討するかもしれない。だが自衛隊は、防衛出動か治安出動が下令されなければ身動きがとれない。

作戦の合理性からは、いきなり警察や自衛隊を投入するより、まずは海上自衛隊艦艇によって海上補給路を断ち、民兵を弱体化させるのが良策だろう。補給が断たれば上陸民兵も「ガダルカナル化」する。だが、海自による海上封鎖は、個別的自衛権行使にあると解釈され、やはり防衛出動の下令がなければ実施できない。

防衛出動下令には国会承認が必要である。これには手続きと時間を要す。間髪を入れずにシームレスに合理的な対応をとることはできない。

次のような不測事態も起こりうる。尖閣諸島周辺で海上保安庁の巡視船が中国海軍艦艇から攻撃を受けたとしよう。間髪を入れず対処しなければ、「力の信奉者」である中国は日

本の弱みを見透かし、さらなる攻撃を招く可能性がある。1988年、中国海軍がベトナム海軍を攻撃してスプラトリー諸島（南沙諸島）の領有権を奪ったパターンである。そうなれば尖閣諸島の日本の実効支配は消滅する。

中国海軍の攻撃に対しては、海保巡視船に対応能力はない。近辺にいる海自護衛艦が対応しなければならない。だが現行法制下では事実上、海自護衛艦は海保巡視船を防護することはできない。

海保巡視船への急迫不正の侵害に対応するために海自護衛艦が反撃することは、個別的自衛権の行使にあたる。だが、同様に個別的自衛権は防衛出動が下令されていなければ行使できない。

隊法 82 条「海上における警備行動」で対応可能という人もいる。「海上警備行動」は過去 2 回発動された例がある。だが攻撃される前の絶好のタイミングで「海上警備行動」が発令されることは期待できない。仮に、絶妙のタイミングで「海上警備行動」が発令されたとしても、海自に許容されるのは警察権の行使である。従って「正当防衛、緊急避難」以外、武器の使用はできない。また「比例の原則」の制約もある。このため、巡視船が攻撃される前に対応はとれないし、巡視船が沈められた後であれば、中国艦艇を撃退することは過剰防衛となる。

航空自衛隊は、こういった事態に対応はできるのか。対領空侵犯措置ではないので、スクランブル発進さえできない。平時、空から海保巡視船を守る根拠法令はない。自衛隊は、法律で定められた行動以外は禁止されている。いわゆるポジティブリスト方式なので法令がないと身動きはとれない。

#### いま議論すべきは個別的自衛権の行使

冷戦時代には現行法制でも、問題は顕在化しなかった。「有事、平時」の区分が明確であり、平時から有事までの間のリードタイムが想定できた。対日侵攻の兆候を察知してから、実際の侵攻まで約 2～3 カ月程度のリードタイムが予想され、その間に「防衛出動」の国会承認を取り付けられると考えていたからだ。

明白な急迫不正の侵害があり、他に手段がないという要件を満たしていても、個別的自衛権の行使には「防衛出動」という高いハードルがある。ファジーでグレーな現下の環境にあって、事態の悪化や拡大を防止するために、間髪を入れず「シームレス」には行動できないのだ。

また「防衛出動」は、対外的には「宣戦布告」との誤ったメッセージと与える可能性があるという別な問題点もある。事態の悪化、拡大を防止するための「防衛出動」の手続きをとることが、逆に事態の悪化に油を注ぐ結果にもなりかねない。

安倍内閣は、集団的自衛権容認に向け、第 1 次安倍内閣で設けられた「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」を再招集した。8 月、小野寺防衛大臣は懇談会の報告を新防衛大綱に反映させる考えを示した。現在、メディアの報道も集団的自衛権に注目が注がれ

ているが、個別的自衛権行使そのものに問題があることを認識すべきである。

これまで防衛大綱は、基本的にハードウェアの整備に偏重気味であった。防衛力を使うソフトウェアの検討については、新大綱では避けて通れない視点である。

優れた装備を導入しても、現行法制の改善なくして、実効性ある防衛力として機能させることは難しい。今後徹底したリアリズムのもと、集団的自衛権を含めた防衛法制について、政府全体で真剣に検証していくことが求められる。それが新大綱に欠かせない重要な視点の一つなのだ。