

25

日本の海洋安全保障政策 —FOIP、QUAD、東シナ海、 南シナ海—

小谷 哲男

はじめに

四方を海に囲まれ、長い海岸線と多くの島嶼を有する一方、資源に乏しい貿易立国である日本にとって、海洋安全保障は、主権と領土の一体性を維持するためにも、海上交通路を確保するためにも、大きな課題である。サンフランシスコ平和条約の発効にともなって国際社会に復帰した日本は、事実上の軍事力を持たず、海洋安全保障については米国に依存せざるを得なかった。1970年代以降になると、ウラジオストックを拠点に増強を続けるソ連極東艦隊の活動を制約するため、日本は対馬海峡、津軽海峡、そして宗谷海峡を封鎖する能力の保有を目指すようになった。同時に、日本は「1,000海里シーレーン防衛」の名の下で、南西諸島および小笠原諸島周辺の海域において警戒監視能力を高め、米軍の来援確保に努めた。日本が海峡封鎖と日本列島周辺の警戒監視に取り組んだことで、ソ連艦隊を事実上日本海に封じ込めることに成功した。

しかし、冷戦が終結すると、ソ連に代わって中国の海洋進出が日本の海洋安全保障上の懸念として浮上するようになった。中国は1980年代に第一列島線および第二列島線までの近海防衛戦略を打ち立て、実際に2008年頃から人民解放軍が第一列島線周辺での活動を活発化させ、2020年までには第二列島線を越えて西太平洋での活動を常態化させるようになった。人民解放軍は東シナ海では軍事訓練や演習、情報収集を行い、南シナ海では大規模な人工島の埋立てと軍事化を進め、インド洋にも海賊対処活動のため潜水艦を含めた艦船の派遣を行っている。これらは有事の際に米軍の介入を阻止しつつ、海上交通路を維持するためとみられ、中国の

ミサイル戦力の増強とあいまって、地域の軍事バランスを大きく変化させている。また、中国は政府公船や漁船を使って、尖閣諸島や南沙諸島などで国際法と相容れない現状変更行動を継続しており、平時でも有事でもないグレーゾーンの事態が常態化している。さらに、2016年以降に中国は台湾の民進党政権に対して圧力を強めるようになり、台湾周辺でも軍事活動を展開するようになった。台湾で有事が発生すれば、日本が巻き込まれるとの懸念も高まっている。

このような中国の海洋進出は、日本の領域防衛と海上交通路の安全確保の観点から大きな課題となっている。また、中国の独自の海洋権益の主張は、海洋法秩序に対する深刻な挑戦でもある。このため、日本政府は第一列島線の防衛態勢を整えるとともに、海洋法秩序の維持を目的として「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」構想や、日米豪印戦略対話（QUAD）を押し進めるようになった。以下では、列島線防衛と海洋法秩序の維持を柱とする日本の海洋安全保障政策について概観するとともに、現状と課題について考察する。

安倍政権下における 海洋安全保障への取り組み

中国が2008年から尖閣諸島の領海に海洋法執行船を派遣するようになり、また海軍艦船と空軍機が東シナ海から太平洋へと活動範囲を拡大するようになる中、日本政府は2010年に防衛計画の大綱を改定し、それまでの北方重視の防衛体制を南西重視に変え、「動的防衛力」によって南西諸島の警戒監視活動を強化するように

なった。さらに、第二次安倍政権によって2013年に改定された防衛大綱では、「統合機動防衛力」による南西諸島の防衛強化の方針が示され、海上優勢と航空優勢を維持しながらも、陸上部隊の本土から南西諸島への機動展開能力を重視するようになった。これにともない、那覇での戦闘機の増勢や早期警戒機の配備、スタンドオフ・ミサイルの導入、潜水艦の増勢、離島防衛に当たる水陸機動部隊や機動展開部隊の新設、そして早期警戒部隊や地対艦および地対空誘導弾部隊の南西諸島への配備が進められた。また、海上保安庁の態勢も強化され、石垣島には尖閣専従部隊が創設された。

中国の南西諸島周辺での総合的な能力向上に対処するため、2018年に再度改定された防衛大綱では、「統合機動防衛力」の考え方を踏襲しつつ、陸海空という従来の領域に加え、宇宙、サイバー、電磁波という新領域での領域横断作戦を行う「多次元統合防衛力」の構築を目指すことになった。これは、航空優勢と海上優勢の維持が困難でも、全領域をまたぐ作戦が生み出す相乗効果によって、特定の領域における劣勢を克服するという考えである。これを実現するため、戦闘機の増勢や能力向上、島嶼防衛用高速滑空弾部隊の新編、滞空型無人機による太平洋側の警戒監視の強化、いずも型護衛艦からの短距離離陸・垂直着陸機（STOVL）の運用、総合ミサイル防空能力の構築、宇宙領域専門部隊の新編、サイバー防衛部隊の新編、電磁波作戦部隊の新編などが盛り込まれた。海上保安庁についても引き続き態勢強化が図られ、海上自衛隊との連携が強化された。

また、日本は米国との協力を強化した。

2015年に改定された日米防衛協力のための指針では、平時からの日米協力が拡大され、情報収集、警戒監視および偵察、海洋安全保障、訓練・演習、防空・ミサイル防衛などが盛り込まれた。武力攻撃事態（日本有事）では、新たに島嶼防衛や領域横断的作戦（サイバー・宇宙を含む）における協力が打ち出され、島嶼防衛では、自衛隊が主として上陸阻止および奪還作戦を行い、米軍が支援することになった。また、同盟協力の実効性を確保するため、政策・運用の調整などを行う同盟調整メカニズム、および共同計画策定メカニズムが設置された。

日本にとって重要なシーレーンである南シナ海およびインド洋では、沿岸国の能力構築支援を強化する一方、自衛隊によるプレゼンス作戦を行うようになった。2016年11月に稲田朋美防衛相が「ビエンチャン・ビジョン」を発表し、日ASEANの防衛協力の指針として、法の支配の貫徹、海洋安全保障の強化、多分野にわたるASEANの能力向上を支援することが示された。これに基づき、たとえば2016年には、フィリピンに対して10隻の巡視船と2隻の大型巡視船の提供に加えて、5機の訓練機の提供が行われた。2020年には日本がフィリピンに警戒管制レーダーを供与したが、これによりフィリピンがバシー海峡における人民解放軍の動向を監視し、その情報を日本と共有することが期待されている。さらに、海上自衛隊は2017年からインド太平洋方面派遣を開始し、毎年ヘリコプター搭載護衛艦を含む艦船を南シナ海およびインド洋に派遣し、各国との訓練や親善寄港を行うようになった。

インド太平洋地域において海洋法秩序が

揺らいでいることを踏まえて、日本政府が2013年12月に策定した「国家安全保障戦略」では、国際法とルールに基づく「開かれ安定した海洋」の維持が謳われている。これを具体化するため、安倍首相は2014年5月のアジア安全保障会議（シャングリラ会合）で「法の支配三原則」を提唱し、各国が国際法に照らして正しい主張をすること、紛争解決に力や威圧を用いないこと、紛争の平和的解決を図ることを求めた。さらに2016年8月には「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」という構想を掲げ、法の支配、連結性、海洋安全保障などの推進を図った。2019年9月にはQUAD外相協議が初めて行われ、FOIPを推進するための共同の取り組みが話し合わせ、海洋安全保障や質の高いインフラ、連結性に関する緊密な協力が確認された。FOIPに関しては、その後ASEANや英仏など欧州諸国も賛同し、ルールに基づく海洋秩序の維持の重要性が広く共有されるようになった。

以上のように、安倍政権下の日本は中国の海洋進出に対して、主に自衛隊による南西諸島の防衛強化とFOIPを通じた海洋法秩序を維持するための国際協力を拡大させた。この方針は、その後の菅政権および岸田政権にも引き継がれ、日本の海洋安全保障の基本的考え方として確立した。

菅政権および岸田政権の 取り組みと課題

2021年4月16日に菅首相とバイデン米国大統領の首脳会談がワシントンで行われ、その共同声明の中で、1969年以来52年ぶりに日米の首脳によって台湾海峡の安全

の重要性が強調された。2020年に台湾民進党の蔡英文総統が再選されてから、中国の軍用機が台湾海峡の中間線を越えて台湾の防空識別圏に入ることが繰り返されるようになり、不測の事態が起こる懸念がさらに高まっていた。このような中、日米両首脳は、台湾海峡の平和と安定の重要性を確認し、兩岸問題の平和的解決を促すとしたが、一方で菅首相は日本の防衛力を強化する決意を示し、両国が台湾有事における共同対処について検討を始めることにも合意した。日本は、豪州や欧州連合（EU）など、他の同志国とも台湾海峡の平和と安定の重要性を確認している。

2022年8月にペロシ米国下院議長が訪台すると、中国は台湾周辺での大規模な軍事演習を実施した。台湾周辺に6つの演習区域が設けられ、台湾に対する海上封鎖を想定したものであったが、日本の排他的経済水域に5発の弾道ミサイルが撃ち込まれ、地元の漁業は出漁を自粛せざるを得なかった。商船は演習海域を避けて通らざるを得ず、航空会社の中には運休を余儀なくされたところもあり、中国が台湾に対する海上封鎖を実際に行えば、世界のサプライチェーンにとって大きなリスクになることが確認された。日本にとっては、台湾有事は日本の領域への攻撃につながるだけでなく、漁業や通商にも大きな支障が出る可能性がある。この演習以降、人民解放軍が台湾海峡の中間線を越えて活動することが常態化したため、演習か実際の侵攻かを見分けることが難しくなったことも懸念事項である。

岸田政権は2022年12月に国家安全保障戦略を改定し、尖閣諸島や南沙諸島で現状変更を試み、台湾に対する威圧を強める

中国を、日本の安全保障および国際秩序にとっての「最大の戦略的な挑戦」と位置づけ、ウクライナへの侵略を続けるロシアと中国との戦略的な連携の強化への懸念も示した。同戦略および国家防衛戦略では、日本の総合的な国力と同盟国・同志国との協力・連携により対応することが求められており、新戦略を実現するために防衛費を倍増して対GDP比2%に引き上げることが示された。これにより、国家防衛戦略が示したミサイル攻撃やハイブリッド戦、非対称攻撃、核の威嚇という「新たな戦い」に備えるため、「反撃能力」としてのスタンドオフ防衛能力、統合防空ミサイル防衛、無人アセット防衛能力、そして持続性・強靱性を有する継戦能力を強化することが可能となる。

「反撃能力」については、中国や北朝鮮がミサイル能力の質と量を増強させる中、ミサイル防衛能力の強化だけでは対応が困難なため、相手からの二撃目以降を妨害することが目的とされている。つまり、「反撃能力」も相手の攻撃を無力化する拒否的抑止力の一部として位置づけられているのである。実際には、主に空軍基地や海軍基地などの固定目標を攻撃し、一部移動する艦船を目標とすることで、相手に航空優勢および海上優勢を取らせないことを目指すと考えられる。

以上の取り組みは、主に台湾有事を想定していると考えられるが、台湾有事が発生した場合、日本は南西諸島の防衛に尽力して米軍の作戦基盤を維持するとともに、米軍への後方支援も行うことになるであろう。そうすることによって、日本の領域への上陸作戦を防ぎ、海上交通路の維持を目指すことになる。台湾有事を想定した日米の共同作戦計画の策定は大

詰めを迎えているようだが、台湾を守るために日本の世論が参戦を支持するかどうかは不明である。中国が日米を離間させるために日本の世論を誘導する情報戦を行うことは十分に想定されるので、その対策が急務である。

海洋秩序の維持に関する取り組みとして、菅政権と岸田政権ではQUADの首脳レベルへの格上げが行われた。2021年3月に首脳テレビ会議が行われ、同年9月から対面での首脳会議が毎年行われるようになった。首脳たちはFOIPの実現に向けた協力を確認するとともに、東シナ海・南シナ海情勢について懸念を共有している。2022年5月の首脳会議では、地域内の海洋に関する情報共有の促進を目的とする海洋状況把握（MDA）のためのインド太平洋パートナーシップ（IPMDA）の立ち上げが発表された。これは、主に中国が行っている不法漁業などを監視するものであるが、それが漁業資源・環境資源の保護に役立つため、ASEAN諸国や太平洋島嶼国への支援の強化につながることを期待できる。また、QUADは、当初の海洋安全保障やインフラおよび連結性を強化するための協力を超えて、気候変動や新興技術、サイバーセキュリティ、サプライチェーンの強靱化などの分野にも踏み出し、地域の公共財的な枠組みとなっている。加えて、日米印が行ってきたマラバール海軍演習に2020年からは豪州が参加し、事実上のQUADによる海軍演習となった。しかし、QUADには元々軍事的な協力を期待する声も根強く、今のような公共財としての枠組みが持続可能なかという問題がある。

また、岸田政権はフィリピンおよび韓国との安全保障協力の強化に踏み切った。

まず、フィリピンとの間で訪問軍協定を締結することを検討するとともに、日米比の海上保安部門による合同演習や安全保障担当補佐官による協議を行った。これには、台湾有事を念頭にフィリピンとの関係を強化する思惑があると考えられるが、フィリピンは中国との関係も重視せざるを得ないため、実質的な協力がどこまで拡大されるかは予断を許さない。一方、歴史認識問題を抱える韓国の尹政権が現実的な安全保障政策を推進する中で、日米韓による対潜水艦戦やミサイル防衛協力を再開するとともに、インド太平洋地域安全保障に関しても協力を拡大しようとしている。韓国の主要な懸念は北朝鮮であるが、尹政権との間では海上交通路の安全や沿岸国への能力構築支援の拡大が期待できる。

沿岸国への能力構築支援に関しては、新たな国家安全保障戦略の下で政府安全保障能力強化支援(OSA)の制度が創設され、外国軍への直接的な支援が可能となった。これまでの政府開発援助(ODA)の枠組みでは、外国の法執行機関への支援に留まっていたが、OSAによって同志国の抑止力の向上が可能となる。同時に、政府は外国への殺傷性兵器の供与を可能とする法改正を検討しており、これが実現すればOSAを通じてより能力の高い兵器の供与が期待できる。

おわりに

日本はその地政学的特性から、領域防衛と海上交通路の維持のために海洋安全保障に取り組む必要がある。冷戦期の日本は、圧倒的な海軍力を持つ米国との同盟を前提として、米軍の来援を確保するために必要な対潜水艦戦、対機雷戦、そして洋上防空能力の整備を行ってきた。しかし、中国の海洋進出と米国の相対的な海軍力の低下によって、日本は海上交通路の安全確保よりも領域防衛に資源を投入せざるを得ない状況に追い込まれている。対潜水艦戦のために開発された護衛艦を防空任務のために空母化しなければならないのは、その証左である。このため、日本は海上交通路の確保から領域防衛を重視した態勢および運用思想へと変えていく必要がある。一方、海上交通路の安全確保の重要性も高まっており、日本は沿岸国への能力構築支援や、海洋秩序の維持のためにFOIPを通じた国際協力を強化している。しかし、中国は現状変更を躊躇するどころかむしろ攻撃的な姿勢を強めている。このため、日本は平時における国際協力だけでなく、抑止が破綻した場合の対処面での国際協力にもより積極的に取り組む必要がある。

参考文献

武居智久 (2008) 「海洋新時代における海上自衛隊—JMSDF in the New Maritime Era」『波濤』通巻第199号

小谷哲男 (2006) 「シーレーン防衛—海上自衛隊と米海軍の任務役割分担」『同志社法学』第58号

Tetsuo Kotani (2012), “Reluctant Sea Power: Geopolitics in Asia and Japan’s Maritime Strategy,” in Peter Dutton, Robert Ross, and Øystein Tunsjø, eds, *Twenty-First Century Seapower: Cooperation and Conflict at Sea*, London and New York: Routledge

Tetsuo Kotani (2014), “U.S.-Japan Allied Maritime Strategy: Balancing the Rise of Maritime China,” *CSIS Strategic Japan*, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/2023-06/140422_Kotani_Strategic_Japan.pdf?VersionId=EmAlgY__MH1akMbTILfKtjyWRVpHJfT

Tetsuo Kotani (2020), “China’s Military and Paramilitary Activities in the East China Sea: Implications for the U.S.-Japan Alliance,” *Asia Policy*, Vol. 15, No. 3

小谷 哲男 (こたに・てつお)

明海大学外国語学部教授



日本国際問題研究所主任研究員を兼任。専門は日本の外交・安全保障政策、日米同盟、インド太平洋地域の国際関係と海洋安全保障。米国ヴァンダービルト大学日米センター研究員、海洋政策研究財団研究員、岡崎研究所研究員、日本国際問題研究所研究員を経て2020年より現職。主な共著として、『現代日本の地政学—13のリスクと地経学の時代』（中公新書、2017年）、『アジアの国際関係—移行期の地域秩序』（春風社、2018年）、『アメリカ太平洋軍の研究—インド太平洋地域の安全保障』（千倉書房、2018年）。平和・安全保障研究所安全保障奨学プログラム第13期生（2006年～2008年）。平成15年度防衛庁長官賞受賞。

