

2022年11月9日

国力としての防衛力を総合的に考える有識者会議（第三回）

発言要旨

船橋 洋一

公益財団法人国際文化会館

グローバル・カウンシル チェアマン

はじめに：国民を守らずに国家を守ることはできない

シーレーン防衛と商船隊の防護

日本の貿易における海上輸送の割合（トン数ベース）は99・59%であり、日本商船隊による輸出入輸送比率は60%である。日本商船隊に乗り組む船員の約96%が外国人船員。日本人による海上輸送自給率は2・3%に過ぎない。

戦前の日本は、商船隊の防護を軽視したばかりか、海外派遣軍の輸送を民間の海運会社に押し付け、民間の船員を徴用し、戦地に送った。太平洋戦争中、民間の船員の戦死率は43%に上った。（*）

有事の際、自国の海上物流インフラを支える日本商船隊の役割は国民生活を維持する上で死活的に重要である。

シーレーン防衛と商船隊の防護は、国家安全保障だけでなく国民安全保障の観点からも不可欠であり、防衛力の抜本的増強においてきわめて優先順位の高い課題と位置付けるべきである。

防衛力の抜本的強化の実現には、次の2つの大原則を再確認することが肝心である。

第一． 国民を守らずに国家を守ることはできない。

第二． 安全保障はその一番弱い環以上、強くならない。（Security is only as strong as its weakest link.）

日本の場合、国民を守るのが後回しにされている。戦前、戦闘重視に傾注し、後方軽視、情報軽視、民間軽視で敗北したことを戒めとしなければならない。その一番弱い環が今も昔も、シーレーン防衛と民間商船隊防護であることを知らなければならない。

政府は、有事における商船隊防護のドクトリンを作成し、商船隊防護に当たる自衛隊と海上保安庁の役割を明確にするべきである。

ここではより具体的に、新たな地政学的状況の下での商船隊防護の課題とともに海運国日本を支えてきた「自国の海上物流インフラ」の再強化の必要性について触れたい。

1 台湾有事への備え

中台関係が一段と緊張し、さらには台湾有事に至る状況になった場合、中東と欧州に向かう民間商船は大幅な航路変更を余儀なくされることになり、迂回路を選択することになるだろう。ただその場合でも、インド洋に出るまでの台湾東方、フィリピン、インドネシア海域での安全な航行へのリスクが高まることが考えられる。また、台湾からの邦人を輸送する必要もある。これらの海域における自衛隊と海上保安庁の商船隊護衛とそれぞれの役割分担を明確に定義する。

2 日本籍船への武装警備員配備の拡大と手続き簡素化

現在、日本籍船への武装警備員配備は、原油、小麦、大豆、塩、鉄鉱石、石炭、ナフサ、液化石油ガス及びメタノールを運搬する船舶に限られているが、国民の生活を守るためにコンテナ船、自動車専用船、その他一般貨物船にも認めるべきである。

武装警備員に関連する法規制が煩雑であることから警備を受託する外国企業は日本籍への配備を敬遠する傾向にある。規制を緩和し、手続きを簡素化すべきである。

3 造船産業の再建

日本は年間 7600 万トンの LNG を輸入している。(世界第二) そのため、毎年、延べ 1000 隻の LNG 船を運航しなければならない。LNG 運搬船は、日本のエネルギー

一経済安全保障の生命線である。にもかかわらず、日本は自国でLNG運搬船を建造しておらず、2020年以降の建造船は100%を中国と韓国に頼っている。IEA(国際エネルギー機関)は、2050年にカーボン・ニュートラルを達成したとしても天然ガスの使用量はなお現在の約半分、と見通している。今後長期にわたってLNGを使わざるを得ない。日本も「第6次エネルギー基本計画」で2030年度、再生エネルギー36~38%、原子力20~22%に次いでLNG20%と定めている。自国でLNG運搬船を建造する体制を敷かなければならない。

島国日本の造船産業は、国家安全保障、経済安全保障、国民安全保障の海上物流インフラを支える基盤である。政府は、国家プロジェクトとして船用機器も含めた造船産業の再建に取り組むべきである。

基地の日米共同使用を促進する

日本の防衛力のアキレス腱は、沖縄県に米軍基地が偏在し、沖縄県民に過重の負担をかけ続けてきたこともあり、沖縄の住民との間で同じ国民として、そして同じ目線で国家安全保障を語ることがなお困難な点にある。海洋の安全保障の確保と南西地域の防衛態勢強化にとって沖縄の米軍基地に拠る抑止力が一段と不可欠になってきている状況の下、このアキレス腱を克服することは待ったなしの課題である。

日米両政府は、「相互運用性及び抑止力を強化し、地元とのより強い関係を構築するとともに、日本の南西諸島におけるものも含め自衛隊の態勢を強化するために、日米両政府が共同使用を促進すること」(2プラス2共同発表=2017年8月)で合意している。基地の日米共同使用は、日米地位協定第2条で法的根拠を与えられている。現時点で日米共同使用可能な施設・区域は、米軍施設では全国76施設のうち29施設、日本施設では全国130施設のうち68施設、である。このアセットをニーズに応じて速やかに共同使用できる枠組みにする必要がある。例えば、米軍嘉手納基地における弾薬庫の共同使用や南西諸島の自衛隊施設を米軍が共同使用できる態勢を整えるべきである。実際のところ、反撃能力を備えたミサイルの保有が必要としても、その配備場所を確保しなければ意味がない。また、継戦能力を確保するためには、弾薬の事前集積が不可欠である。

一方、米海兵隊や米陸軍は地上発射の短・中距離ミサイルを開発中であり、南西諸島などの米軍基地に自らのミサイル部隊の配置を求めてくることが予想される。デイビッド・バーガー海兵隊総司令官は「米軍は同盟国軍の間に分散し、米軍は同盟国軍とともにいる」ことで、「同盟国を安心させる」と述べている。ミサイル配備に関しても基地の日米共同使用のニーズが高まるだろう。

基地の共同使用は、米軍との平素からの共同訓練による相互運用性の向上という作戦上の協力だけでなく、日米共同で反撃能力を強化し、抑止力を高める意思決定の共有という戦略的協調にほかならない。アーミテージ・ナイレポート(2018年)が指摘したように、日米はもはやこれまでのように「それぞれ別々に基地を持つぜいたくは許されない」時代に入ったことを認識すべきである。それは「同盟の戦闘上の効果や政治的持続可能性、資源の効率化を最大化する」ことに資する。相互運用性の向上、日本と米国を分断させない統合運用の政治的意義、そして重複を避け、合理化によるコスト削減、のことである。

共同使用は沖縄の基地・施設でそれを実現できるかどうかがかギであり、沖縄の住民の負担軽減を念頭に置き、進める必要がある。それには何よりも沖縄の住民の理解と支持を得なければならない。日本の21世紀の防衛力は、沖縄と本土の安全保障観の一体化を以て初めて、リアルな実戦・継戦防衛力へと発展するであろう。

普天間基地の移設問題についても、台湾有事をはじめとする対中戦略態勢、基地の日米共同使用の戦略的意義、そして何よりも沖縄・本土の安全保障観の一体化ビジョンを見据えたとき、辺野古新基地の使命と役割はいまのままでいいのか、それは本当に必要なのか、間に合うのか、費用対効果をどう考えるか、などについて本格的検証を行う時期に来ているのではないか。

有事における海上自衛隊と海上保安庁の役割を明確に定義する

日本では、有事を想定した海上自衛隊と海上保安庁の連携訓練が実施されたことはない。このことは、尖閣有事や台湾有事のリスクが高まる中、政府が「国家的備え(national preparedness)」を果たしていないことを意味する。このような不作

為をそのままにしたまま防衛費だけを増やしても「防衛力の抜本的強化」は望みえない。

自衛隊法第 80 条は、内閣総理大臣は「自衛隊の全部又は一部に対する出動命令があつた場合において、特別の必要があると認めるときは、海上保安庁の全部又は一部を防衛大臣の統制下に入れることができる」（第 1 項）とし、その場合、「政令で定めるところにより、防衛大臣にこれを指揮させるものとする」（第 2 項）と定めているが、今に至るまで「政令」はできていない。「政令」なしには有事を想定した訓練もしようがない、ということであろうが、これは政治と行政の不作为の最たるものである。

この点に関連して、政府見解（平成 11 年 5 月 11 日）は防衛大臣の「統制下」においても、「海上保安庁は引き続き海保庁法に定める本来の任務を行うことになる」「海上保安庁の非軍隊性を規定する海上保安庁法二十五条と矛盾するとのご指摘は当たらない」（平成 11 年 5 月 11 日、野呂田芳成国務大臣）というものである。

政府は一刻も早く、平時、危機管理、そして有事それぞれの自衛隊と海上保安庁の任務と役割分担、さらには米軍との共同作戦のあり方について明確な方針と計画を確立するべきである。中でももっとも急を要するのは、有事における自衛隊と海上保安庁の役割分担を明確にすることである。その上で速やかに「政令」を制定すべきである。その際、海上保安庁法二十五条を修正する必要はない。平成 11 年の「政府見解」を維持しつつ、「政令」を制定すればよい。

財源は、国民に幅広く負担してもらう。

防衛費の増大を国民に求めるに当たっては、国民に当事者意識を持って受け止めてもらい、財源に関しては国民に幅広く負担してもらうことが大切である。

防衛費・防衛関係費を増やす上で求められる財源は向こう 5 年間は、歳出削減、国債発行、増税の組み合わせで考えるのが現実的であろう。ただ、増大に当たっては、これまでの防衛費、なかでも研究開発やシステム開発の実現可能性や費用対効果の検証をすること、および防衛力強化の内容と規模のうち何を優先し、何を棄却するのかのスクラップ・アンド・ビルドを徹底させること、を要請したい。

しかし、防衛力の強化は長期的かつ持続的な課題であることを考えると、防衛費・防衛関係費増増大の財源は本来、増税による恒久財源とするべきである。そ

の際、負担能力に配慮しつつ個人所得税の引き上げを視野に入れるべきである。

多くの国民が、日本の防衛力の増強の必要性を認識している。政府は当事者意識を持った国民とともに有事と危機によく備え、それを乗り切る国民安全保障国家をつくる秋（とき）である。

.....

（＊）日本殉職船員顕彰会の調査によれば、太平洋戦争中に命を落とした船員は6万643人。戦死者の比率は陸軍20%、海軍16%に対して、船員は43%。堀川恵子『暁の宇品 陸軍船舶司令官たちのヒロシマ』（講談社、2021年）は、広島県広島市宇品の陸軍船舶輸送部司令部の歴史を蘇らせることで戦前の日本の「海上輸送敗戦」、さらには「ロジスティックス敗戦」の構造と背景を鮮やかに抉り出している。

（＊＊）Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, et. al, More Important Than Ever: Renewing the US-Japan Alliance for the 21st Century, the Center for Strategic and International Studies ,October,2018
同レポートは、「最終的には、すべての在日米軍は日本の旗の立った基地から運用すべきである」と記し、基地の日米共同使用を「戦闘力の最大化とともに住民の負担の最小化を進めるために」進めるべきであると主張している。