



平成21年度懸賞論文最優秀作品  
わが国の海洋戦略について

「海のPKO」—国益と国際益の  
調和を目指して

布施 哲

はじめに

いま日本の国力は間違いなく衰退しつつある。一時は米国に次いで約18%を占めていた世界における日本のGDPの割合は既に8%までに落ち込んでいる<sup>1)</sup>。IMFは早ければ2010年に名目GDPで中国が日本を抜くと予測するなど「世界第二位の経済大国」の地位はあと僅かである。

国内では低成長率、人口減少、財政の悪化など緩やかな国力の衰退が、国外では激化する新興国との天然資源の奪い合いがある。そのため、これまで以上にレア・メタルやレア・アース、石油、天然ガスなどの天然資源の確保をどう効率的かつ戦略的に進められるかが貿易国家・日本の存立を左右することになるだろう。日本は経済的利益の獲得にこれまで以上に意識的にならざるを得なくなる。対外政策でもこれまで以上にいかに死活的国益の確保に資するか、という観点が求められることになる。経済的余裕がなくなつた分、これまで以上に対外コミットメントの費用対効果が自覚されるはずだ。これまで多用されてきた「国際貢献」という言葉にはどこか求められて行なう他律的な響きがあつたが、これからは自国の国益により自覚的で自律的な「国家戦略」や「海洋戦略」へとシフトしていかなければならない。

だがそれは単に自国のみを国益をただ追求することではない。今日の戦略環境においては死活的国益の追求を国際益とも対立させず調和させることが求められる。国益と国際益の調和が更に日本の国益を増大させるという好循環を作り出していく戦略が10年後の日本には必要となる。そのカギとなるのは間違いなく世界の「公道」である海洋と、その海洋をコントロールするシーパワーにある。

本論文は上記の問題意識に基づき日本が各国海軍による「海のPKO」を通じて日本の国益の確保と国際益の調和、ひいてはアジアの安全保障に資する日本独自の海洋戦略を考察、提言するものである。

国益とは何か

国益という言葉ほど国家にとって重要で、危険な言葉はないといつていい。国家の利益である国益こそ国家の対外行動を決定するものだ。その一方で国益の名の下にいたずらに強硬策や排外主義に出たり、場合によっては不必要な武力行使を行なうなどして国家、国民を危険に陥れる場合もある。

国益はまた曖昧な言葉でもある。その曖昧性ゆえに国益をめぐる論争は今も収斂の兆しは見られない。なぜなら個人や組織や立場、理念によって国益は異なってくるか

らだ。国益をめぐる議論が盛んな米国でも、外交問題評議会が100人以上で1年間、議論したにもかかわらず意見の集約を見る事ができていない<sup>2</sup>。

だが国家戦略や対外行動を決定する際にはそれらにより達成すべき国益を明確に規定すべきである。実力組織である自衛隊の海外派遣を伴う場合は尚更である。国益の定義なしの国家戦略は場当たり的な対外行動を招いて国益を毀損する恐れなしとしない。さらには国民世論の支持や自衛隊員の士気も維持できなくなる恐れが出てくる。

「国際貢献」という曖昧な名目での自衛隊の海外派遣はその最たるものだといえよう。国益の定義を試みる上でヒントを与えてくれるのもやはり米国の取り組みだ。2000年に報告書を発表した「米国の国益に関する委員会」や98年にホワイトハウスが発表した国家安全保障戦略である。どちらも「死活的国益」<sup>3</sup>を列挙することで2次の国益<sup>4</sup>と区別することで、国益に基づく米国のコミットメントの優先順位を示している。国家の生存と繁栄にとって死活的に重要であるかどうかという点は重要な基準であるが、他方で客観性をいかに担保するかが課題となる。

国益の優先度を決定する上で忘れてはならない別の視点は自国の利益と他国や国際社会の利益（＝国際益）との調和、両立だ。

確かに国家は自国の利益の最大化を図る正統性を持つが、行き過ぎた自国主義や国益外交は摩擦や軋轢を生み出し国際的孤立を招く可能性もあることを忘れてはならない。経済的相互依存が進展した今日、経済分野を中心に国家間の共通認識、共通利益がクローズアップされてきており、国際益を拡大していくことで国家の安全と繁栄を確保するアプローチが注目されるようになってきている<sup>5</sup>。そうした視座は特に貿易立国、日本が対中関係を構築する際に重要な示唆だといえる。

外交青書は日本の国益について「日本の国家・国民の安全と繁栄」と規定しているが、問題となるのは具体的にどのような国益が国家・国民の安全と繁栄に該当するかだ<sup>6</sup>。日本がエネルギーや資源、食糧を海外からの輸入に依存し、主に貿易を通じて経済成長を維持していることを踏まえれば、死活的利益とは以下の通りだと考える。第1にアジア太平洋地域や日本周辺での敵対的国家的出現や紛争の発生を防止すること、第2に開かれた自由貿易体制を守ることだ。具体的には第1の利益は強固な日米同盟と良好な中国との関係を指す。アジア太平洋地域の安定は米国の軍事的プレゼンスや日米同盟のクレディビリティが基盤となっている一方、経済的軍事的に成長著しい中国をいかに平和的台頭に促すかという大きな

課題も抱えている。第2の利益はソフト面ではWTO体制の維持やFTAの推進で、ハード面ではシーレーンの安全確保だ。貿易の多くを海上輸送に依存する海洋国家である日本には航行の安全やテロ・海賊対策などの海上安全保障は国家の存立、繁栄に直結する課題だ<sup>7</sup>。

ここで重要なことは上記の死活的利益はいずれも国際社会にとつての利益でもあるという点である。日本の利益を追求することが国際益の追求にもつながるメトリックの相乗効果を日本の海洋戦略の基本方針とすべきである。そのため日本の海洋戦略は上記の2つの死活的利益を確保するための手段や方法でなければならぬ。そして日本の生存と繁栄に直結する死活的利益と国際益との調和を意識しつつ、より国益を自覚した主体的な取り組みとすべきだ。

### 戦略環境の変容

日本の戦略環境を見たうえで日本が取りうる戦略的手段を考えた時、その幅というのは実はそうないことに気づく。アジア太平洋地域の安定には日米同盟で臨むことは戦後一貫して日本の戦略の基本であり、予見可能な将来においてもそうであることは論を待たない。

アジア太平洋の新たな大国となるのは間

違いなく中国である。米国との関係と並んで中国との良好な2国間関係の構築をいかに進めるかが日本にとって重要な戦略的課題だ。経済大国との中国がもたらす経済的機会の最大化と、軍事的拡大を進める中国への警戒。今後、日本をはじめアジア太平洋の国々は米国の安全保障上のコミットメントを活かしながらいかに中国との関係をマネージしていくかという課題に政治的資源の多くを費やすことになるだろう。日本の海洋戦略もそうした国家的課題への解答を含むものでなければならぬ。

中国との距離感で興味深いヒントを与えてくれるのは豪州の立場だ。ちょうど米国と日本の間に位置しながらアジア太平洋を見ている豪州は中国に対して極めて現実的アプローチを取る。米国のアジア太平洋への戦略的関与を基盤として、中国を地域やグローバルなルールに基づく秩序に引き込んでいくことを目指している。そうした立場の背景には相違点や疑問はハッキリと中国に主張しながらも、中国との経済的利益を最大化しようという戦略的計算がある。

米国も中国を「責任あるステークホルダー」として建設的な役割を果たす方向に導くため、政治、経済、軍事の広範な分野で関係強化を図っている<sup>8</sup>。同時に将来、中国が敵対的行動を取る可能性に備えるヘッジ戦

略も採用し、アジア太平洋における米軍の優位維持を確保するなどバランスの取れた戦略を進めている。米豪両国の対中政策から見られることは90年代に議論された「関与」か「封じ込め」かという二者択一的な二元論を超えて、中国の台頭に冷静に向き合い国益を最大化しようという現実的なアプローチだ。軍事的コミットメントによる地域の安定化を図りながら、中国との良好な経済関係を維持するこうした立場の最大の主眼は経済的利益の最大化である。

このことは安全保障を考える上で日本が留意すべき重要な戦略的变化を示している。それはグローバル経済において各国が追求する国益は、伝統的な領土的獲得よりも経済的利益を意味することになってきていること。国家の重要な目標は当然、領土、独立、国民の生命、財産を守ることであるが、今や国家の繁栄は領土の拡張ではなく経済発展や国際的な経済活動を通じてもたらされるようになり、先進国間では国家間戦争が起ころ蓋然性は顕著に低下している<sup>9</sup>。朝鮮半島など一部を除けば東アジアにおいても同様の傾向は顕著に進展している。

だが、これをもって政策手段としての軍事力の意義が失われたことを意味するものではない。相互依存の進むグローバル化が及ぼす安全保障の変容を過大評価すること

で軍事力が持つ役割を過小評価することは間違いである。重要なのは相互依存の下での軍事力の役割を新たに考察することであり、経済と軍事どちらにも偏重しないバランスある戦略を構築することだ。政策目標を達成する上で、相手国に対する強要機能<sup>10</sup>や抑止機能<sup>11</sup>を担う軍事力の役割は依然、不可欠であり、この機能を代替できるものはない。さらに武力攻撃事態への対処のみならず、軍事力の機能、役割は近年、大きく広がっている<sup>12</sup>。

また軍事力の中でも海軍力は対外コミットメントのツールとして多くの利点がある。まず、迅速、容易に行動できる機動性、事態の推移に対応した行動ができる柔軟性、多様な任務に対応できる多目的性、そして海洋を通じて諸外国と交流できる国際性である<sup>13</sup>。これらに加えて、安全性が挙げられる。海洋における行動は陸上での活動に比べて、テロや非対称攻撃に対する対処能力が高い。外洋を航行中の軍艦にはテロリストの自爆攻撃は容易ではないし、テロリストが軍艦を撃沈可能な誘導兵器を装備することは現時点では考えにくい。ゆえに政治指導者から見れば脅威度の高い陸上での活動よりも相対的に安全性が高い、言い換えれば政治的コストが低い海上での活動は魅力的な政治オプションだといえよう。対

外コミットメントのツールとして、海軍力（海上自衛隊）は貴重な国家資産であり、日本の海洋戦略を具現化するプラットフォームなのである。

## シーパワーと国際公共財

アジア太平洋地域を見たとき気づかされることは海の重要性である。マハンはある国家の興亡は世界の「公道」である海洋のコントロールと密接に関係していることを指摘しているが、国家のシーパワーの定義については明確には述べていない。フィリップ・クロールはシーパワーには①海軍力の優勢による海洋の支配と、②海上交易、海外市場を利用する特権の結合体であるとしている<sup>14</sup>。関連する用語として「制海」があるがイギリスの海軍戦略家のコルベットは「制海」を「自己の目的を達成するために海洋を利用し、敵がこれを使用することを拒否する自由」だとしている<sup>15</sup>。歴史的にはシーパワーや「制海」といったものが極めて排他的な概念として捉えられてきたといっている。

同時に歴史が教えてくれるのはシーパワーとは「戦時の海軍力の運用、平時における外交、抑止、政治的影響力の道具」だけでなく「国際交易や通商のコントロール」といっ

て経済的側面をも包括した概念であることだ<sup>16</sup>。

経済的相互依存が進化した国際経済システム下では安全かつ自由に海洋を航行することは各国の共通利益である。海洋の安全（シーレーンの安全）はいわば国際公共財とも言える。国際公共財としての海洋の安全は世界のあらゆる国がその恩恵や利益を享受するという意味で相互的で国際的だ。例えば中国は自国の存続のためだけでも今日以上の海上交通量を必要としている。その海洋が脅威にさらされた場合、各国が個別に対応するのか、それとも集団的に各国が共同して対処するかという課題には、すでに共通の利益として各国が協力した対応すべきであるという見解が主流を占めつつある<sup>17</sup>。

シーパワーには抑止や強要といった従来役割のほかに国家間の協力を一定程度、実現させる可能性を秘めている。もちろん抑止や制海といったシーパワーの相互排他的な側面は見逃してはならない要素だが、その国際性、公共性、相互性にも着目しながらシーパワーを捉える必要性を強調しておきたい。そのような排他性と相互性、抑止と関与のバランスが21世紀の日本の海洋戦略を考える上でカギとなる。

ジェフリー・ティルは海軍力が以下の3

つの直接的な役割を果たすことが可能だとしている。それらは海上でのパワー・プロジェクションであり、海洋秩序への脅威に対処すること、そして海軍外交と連合の構築だ<sup>18</sup>。この第3の海軍力の役割である「海軍外交と連合の構築」こそシーパワーの持つ国際性、相互性、協力を表すものであり、世界において日本がシーパワーを行使することを通じて死活的国益と国際益の調和をはかる舞台装置だといっている。

## 「海のPKO」―信頼醸成と抑止

上記の点を踏まえ、本論文では国益と国際益の調和を可能とする「海のPKO」を提唱したい。「海のPKO」は日本を含む多国籍軍の海軍が行なう海上におけるMilitary Operations Other Than War (MoOTW)の総称である。主な活動として海上における対テロ、対海賊活動、臨検、人道支援活動、災害救援活動から国連に授權された平和維持活動、そしてこれらの活動のための共同訓練までを含む。

日本が活動するのは日本の死活的国益に直結するエリアが中心となる。具体的には中東からのシーレーンが走るインド洋、東シナ海のほかに、アデン湾、ホルムズ海峡、マラッカ海峡、台湾海峡、ロンボク海峡と

いったチヨーク・ポイントも挙げられる。

参加国の中心となるのは日米中印である。海に隔てられ、そして結び付けられているアジア太平洋諸国が、この地域で最も大きな海洋国家である米国を欠いた安全保障のスキームを作っても意味はない<sup>19</sup>。加えて経済的台頭が著しく、外洋型海軍の建設を進める中国やインドも不可欠だ。そして我が日本もまた世界で有数の海洋国家であり中心的役割を果たすことが期待される。豪州、カナダ、韓国といった国々も外洋におけるオペレーションを遂行する能力を有しており主要メンバーと数えるべきであろう。

「海のPKO」には2つの目的がある。

1つは国際益と調和させながら日本の死活的利益を追求していくことである。日本が死活的利益を有する地域の安定にシーパワーを通じてコミットしていく。そうした活動を通じて政治的影響力を確保すると同時にレア・メタルや化石燃料といった天然資源の獲得や経済権益の確保、維持をはかつていくことが目的である。国益により自覚的である点がこれまでの「国際貢献」という呼称に代表される国際平和協力活動と一線を描いている。第2の目的はアジアの安定のための中国やインドの安全保障スキームへの取り込みである。中国やインドといっ

た将来の潜在的不安定要因（あるいは潜在的脅威と呼んでも良い）を「海のPKO」に取り込み、国際社会へのコミットメントを果たさせ責任ある大国へと導けるかがアジアの将来を決めると言っても過言ではない。その成否を握るのは台頭著しい中国、インドの海軍との共同行動を通じての信頼醸成だ。シーレーン安定に資する海賊やテロへの対策、津波、地震などの災害支援は中印両国にとっても共通の利益だ。それらの諸課題の解決を放置したり、単独で行なおうとすれば莫大なコストを負担することを中国とインドは認識すべきである。同時にそのような認識が両国が「海のPKO」に参加するインセンティブとなるよう日本は両国に対して訴えるなどリーダーシップを発揮するべきである。

「海のPKO」は紛争を目的としない軍事作戦が中心となる。例えばマラッカ海峡では日米中3カ国が中心のタスクフォースが海賊対策を展開し、インド洋では日米印の海空タスクフォースが対テロ臨検、哨戒活動を行なうといった具合である。そうした地域や活動テーマによってアドホック的な活動の枠組みを重層的に展開していくことで、国際益と調和させながら自国の国益を確保し、更には中印を取り込み、地域の安定化もはかっていく。これこそが前述の

ジェフリー・テイルが指摘した海軍の役割の一つである「海軍外交と連合の構築」の持つ可能性だ。単なる艦艇による相互訪問や共同訓練だけに留まらず、実ミッションを行なうことで双方の信頼関係をさらに深いものとする点が従来の信頼醸成措置とは大きく異なる。シーパワーの持つ相互性、公共性、国際性を活かし安全保障スキームといえる。

だが同時に「海のPKO」はシーパワーの持つ、抑止や強要といった排他性も機能として併せ持つ。海上での平和維持活動といった特定の軍事オペレーションを共同で行なうことは信頼関係の醸成につながる一方で、双方の軍事的能力のレベルを認識しあうことでもある。当然、彼等の軍事能力は決して同等というのではなく非対称なものだ。どちらか一方が他方を特定の能力で優位に立っているかはMilitary to Militaryとと呼ばれる制服同士の関係では一目瞭然である。能力が劣る方はそのことを十分、認識するであろうし、自国の能力の優位性を相手が認識することは抑止力を生むことにもなる。より相手を知ること、言い換えれば日米の海軍力の結束や運用能力の高さを中国に対して共同行動を通じて見せていくことで、日米海軍力の実力を認識させる効果を狙うのである。協力による信頼と

抑止の両立が「海のPKO」の目指すものだ。

## 結論

米国の海軍戦略家のマハンが指摘するように、国家が発展するには安全で安価で、誰にでも使用が許される海洋を利用することが不可欠となる。それはいわば国際公共財といえるもので、安全な海洋の利用にコミットすることは自国の経済発展や国益に資するだけでなく、地域の安定にもつながるものだといえる。

マハンによればシーパワーとは「武力によって海洋ないしその一部分を支配する海上の軍事力」であり「平和的な通商および海運」を総合した力量だという。「海のPKO」とはまさに「平和的な通商および海運」へのコミットメントであり、自由な国際的経済活動で国家の生存をはかっている日本にとっては死活的に重要な国益をもたらす。

そして「平和的な通商および海運」へのコミットメントである「海のPKO」を担う唯一の主体はマハンの言う「武力によって海洋ないしその一部分を支配する海上の軍事力」である海上自衛隊なのである。

(ふせさとる)

### 脚注

- 1 経済産業省『通商白書』、247頁  
<<http://www.meti.go.jp/report/tshuhaku2009/2009honbun/index.html>>2009年9月18日アクセス
- 2 Council on Foreign Relations, “U.S. National Interests after the Cold War.”
- 3 Vital Interestと呼ばれるもので国家の生存と安全に直結する利益を指す。パワーに着目したリアリズムの議論で、戦争に訴えてでも守るべき利益とされる。
- 4 自国の主権や領土に直接関わる利益ではないが「死活的国家利益」に影響を与える、と政治指導者が認識する利益。Hans J. Morgenthau, In Defense of the National Interest: A Critical Examination of American Foreign Policy, New York, 1951, pp.961-976.
- 5 小原雅博『国益と外交』（日本経済新聞社、2007年）、149頁。
- 6 小原『国益』、376頁。
- 7 外務省編『外交青書2009』  
<[http://www.mofa.go.jp/Mofaj/gaiko/bluebook/2009/html/h2/h3\\_04.html](http://www.mofa.go.jp/Mofaj/gaiko/bluebook/2009/html/h2/h3_04.html)> 2009年8月28日アクセス
- 8 防衛研究所『東アジア』、216頁。
- 9 防衛大学校安全保障学研究会『安全保障学入門』（亜紀書房、2009年）10頁。
- 10 相手がすでに行なった行為を止めさせたり、まだ行っていない行為をさせるために軍事力を直接または威嚇的に使用すること。
- 11 相手が放置すれば何らかの行動を取る恐れがある時にその行動をとらせないようにすること。
- 12 「戦争以外の軍事作戦」Military Operations Other Than Warとして知られる。敵の殲滅を目的とする軍事活動とは別に、多様な政治目的のために武力行使を限定的に使用する軍事活動を指す。最も一般的な例は国連PKOや政情安定化、治安維持および人道支援の諸活動。本論では海上における多国籍軍による枠組みを対象としている。
- 13 防衛庁『日本の防衛』平成17年版（ぎょうせい、2005年）146頁。
- 14 フィリップ・クロール「海戦史研究家アルフレッド・セイヤー・マハン」ピーター・パレット編『現代戦略思想の系譜—マキャベリから核時代まで』（防衛大学校「戦争・戦略の変遷」研究会誌（ダイヤモンド社、1989年）397頁。
- 15 Julian S. LL.M. Corbett, Some Principles of Maritime Strategy (London: Longmans, Green and Co., 1911), pp. 87-90.
- 16 立川京一、石津朋之、道下道成、塚本勝也編著『シーパワー その理論と実践』（芙蓉書房出版、2008年）、18頁。本論文でもこのシーパワーの定義を援用する。
- 17 立川『シーパワー』、23頁。
- 18 立川『シーパワー』、23-24頁。
- 19 佐橋亮「『安全保障と防衛力に関する懇談会』における『地域における協力』について—地域安全保障アーキテクチャーという発想」  
<<http://www.tkfd.or.jp/research/news.php?id=471>>2009年9月10日アクセス