

《巻頭言》

岩倉使節団に学ぶ



理事・拓殖大学海外事情研究所教授 丹羽文生

かなりのローペースだが、このところ岩倉使節団の視察報告書『特命全権大使米欧回覧実記』(岩波書店)を読むことを1つの楽しみとしている。明治期の1871年12月末から1873年9月半ばまでの1年9ヶ月間、外務卿の岩倉具視を全権、参議の木戸孝允、大蔵卿の大久保利通、工部大輔の伊藤博文、外務少輔の山口尚芳を副使にアメリカ、イギリス、フランスを始めとする米欧12カ国を回った遣外使節である。

米欧回覧実記は、その成果を克明に綴った「旅の記録」で、メンバーの1人で後に近代日本の歴史学における碩学として名を馳せる久米邦武によって編纂されたものである。現物は1878年10月に刊行、その後、1977年9月から1982年5月までに全5巻が文庫化された。

片仮名交じりの漢文調で書かれた作品故、何とも読み難い。現代語訳版もないわけではないが、その当時の空気感や匂い、生きしい人間模様を体感として理解するには原文を読むことに尽きる。

「世界の中の日本」としての存在感を高め、「万国対峙」が可能な近代国家となるためには何をすべきか。当然、テキストもない。ならば一から考えるよりも、自ら近代国家に出向いて、参考になりそうなものを一気に吸収してしまった方が手っ取り早いというわけである。

幕末の黒船襲来を機に米欧列強と相次いで結ばれた不平等条約の撤廃も岩倉

使節団に課せられた大きなミッションだった。彼らにとって日本は自分たちと同じ「文明国」ではなかった。だからこそ不平等条約を強要されたのである。

岩倉使節団は最初にアメリカを訪れた。ここで条約改正は時期尚早であることを思い知らされる。まずは米欧列強と同等レベルの近代国家になることが先決であることを悟ったのである。そこで一行は、政治・行政・軍事・外交・経済・産業・教育・宗教・交通・通信・文化・娯楽と、日本の近代化に向けたヒントを得ようと貪欲なまでに学び、西洋文明の実態把握に努めた。

「最モ奇怪ヲ覺ヘタルハ、男女ノ交際ナリ」との記述もある。当時の日本は男尊女卑の風潮が色濃く存在していた。アメリカでは夫婦間であってもレディーファーストという習慣が徹底していることに吃驚仰天しての感想である。

その後、日本は富国強兵と殖産興業、文明開化さらには憲法制定、議会開設と、猛烈なスピードで、これらを形にしていった。それが実現できたのは、岩倉使節団が得した知見があったことも要因として挙げられよう。

新型コロナウイルス禍を契機に「ポスト」或いは「アフター」コロナという言葉を頻繁に耳にするようになった。今後の青写真を描くためにも、明治維新のリーダーたちが近代国家の建設に向けて、どんな思いで取り組んだかについて学ぶことも決して無駄ではないような気がする。

【特集】激動する世界と日本の針路

米中「新冷戦」下における 我が国の安全保障戦略



政策提言委員・衆議院議員 長島昭久

必要に迫られていると言わねばならない。少なくとも、我が国が今そのような緊迫した戦略環境に直面していることを、政治家も国民も等しく認識する必要があろう。

我が国にとり、「米中新冷戦」は対岸の火事を眺めるような悠長な話ではない。これまでのような、「日米同盟」と「日中協商」を両立させることは益々困難になることを覚悟すべきだ。日本では、米中対立の激化をめぐり、「トランプ政権はやり過ぎだ」とか、「バイデン政権は大丈夫なのか」などと他人事のように見る向きもあるが、日本自身が確固たる対中観、或いは中国の行動に対する正しい評価（場合によっては脅威認識）というものを持つことが何よりも重要である。

戦略的競争に基づく対中関係において、「アメリカに付き合うか、付き合わないか」という受動的な姿勢や、米政権が代わるたびに尖閣に日米安保条約第5条が適用されるか否かを確認するような依存体質から、一日も早く脱却すべきだ。中国問題は、対米外交の課題などではなく、日本自身が国家として主体的に向き合うべき最重要の戦略的課題なのだ。

その上で、我が国として第1に取り組むべきは、蓋然性の高いシナリオ（例えば、尖閣諸島占拠、台湾有事、北のミサイル攻撃など）をベースにした我が国の抑止力と防衛対処能力の総点検である。

筆者も策定に関わった『22大綱』（平成23年度以降に係る防衛計画の大綱）において、北方から南西方面重視に戦略重心をシフトさせてから10年が経過するが、今こそ具体的なシナリオに基づき兵力構成から防衛装備、弾薬等の備蓄、基地・施設の抗堪性などを総点検し、運用計画に反映させることの緊急性を特に強調しておきたい。

併せて、核抑止を含む米国のパワー・プロジェクト能力との共同運用の総点検も必須である。「自分の国は自分で守る」が基本中の基本であることは論を俟たないが、今なお拡大を続ける中国の軍事力に鑑みれば、日米同盟軍事協力によって形成される抑止、対処能力の実効性を不斷に検証することは、為政者にとり最低限の務めだ。筆者は、これを「垂直的な安全保障」努力と呼ぶこととする。これは単に内閣官房安全保障局、外務省、防衛省だけでなく、政治指導者は固より外交、情報、軍事、経済（屡々専門家の間では英語の頭文字を取ってDIMEと呼ばれる）といった分野横断的で全政府的な包括的総点検でなければならない。

中国は、急速に軍備を増強するのみならず、南シナ海や東シナ海および尖閣諸島周辺海域での行動を活発化させており、香港やウイグル、台湾をめぐる中国の強権的姿勢、インドとの国境での衝突、さらには新型コロナウイルス発生後に公正な国際調査を求めたオーストラリアに対して経済圧力をかけている。このような攻撃的な「戦狼外交」は、中国の覇権を求める姿勢を露わにしている。

2017年7月の南シナ海に関する中国の主張を悉く否定した国際仲裁裁判所の裁定を「一片の紙屑」と斥け、昨年の7月には王毅外相が「南シナ海は我々の庭

である」と喝破したのは、その端的な表現と言えよう。

「覇権」を確立しようとする中国の挑戦に晒されるインド太平洋地域において平和と安定と繁栄を確保するためには、日米同盟を中心として、日米豪、日米豪印（クアッド）、プラス英国および英連邦諸国などによる「水平的な安全保障」協力を深めていくべきである。

勿論、日本が直面している安全保障上の挑戦はそれだけに止まらない。即ち、これまでの防衛や安全保障の概念を超えた、新たな視点に立った取り組みが必要になる。「経済安全保障」という概念は、その代表例だろう。

新興技術をどう管理するか、国富の源泉となり得るデータ・セキュリティをどう確保するかといった新しい課題もある。こうした問題意識は、日本だけではなく、欧米諸国や東アジア諸国とも共有しなければならない。その意味で、一昨年のG20サミット大阪において日本が提案した「信頼性のある自由なデータ流通（Data Free Flow with Trust）」は、その第一歩と言えよう。

こうした認識に立てば、日本とアメリカは、防衛協力は勿論、輸出管理や投資規制などの分野での連携、インド太平洋地域での海洋安保協力やインフラ投融資、次世代のデジタル・インフラの開発など、幅広い分野で積極的に協力していくべきだ。先述の「水平的な安全保障」協力に加え、このような分野「横断的な安全保障」協力についても、有志連合のような形でパートナー国を増やしていくことが重要である。その司令塔として、第二次安倍政権の末期に国家安全保障局に経済班を創設（その準備として、経済産業省に経済安全保障室、外務省に新安

全保障課題政策室を設置）したことは時宜に叶っていると言える。

2. 米大統領選後の世界

連邦議会議事堂への暴徒乱入という大混乱の中で誕生したバイデン新政権。その陣容と政権運営に世界の耳目が集まっている。コロナ対策、社会的分断の治癒、経済の立て直しなど難題山積ではあるが、米国の国力（パワー）を過小評価すべきではない。米国の人団は今なお増え続け、軍事力においても経済力においても圧倒的な国力を誇っていることは紛れもない事実である。

但し、台頭する中国のパワーと影響力が相対的に拡大している中で、世界の安全や繁栄のすべてを米国だけで支え切れなくなっているとの現実も直視する必要があろう。それでも、朝鮮半島や台湾海峡などホット・スポットを抱えるインド太平洋地域は、引き続き米国の関与（米軍のプレゼンス）を必要としている。

また、インド太平洋の平和と安全は、米国にとってよりも日本にとって死活的国益がかかった最優先課題だ。従って、インド太平洋地域における安全保障を確立する（そのための持続可能な米国の関与を盤石なものとする）上で、日本の責任は重大であるし、日本は当事者意識をもってその役割を拡大させていく必要があると考える。

例えば、トランプ政権時代に欧州や東南アジア諸国との間で急速に拡散した米国に対する不信や反発といった国際協調を阻害する要因を緩和し、安全保障協力のネットワークを構築するために、日本は特段の外交力を發揮すべきであろう。それには、日本の経済力や技術力が触媒の役割を果たすはずだ。

一方、中国は、政治、軍事、経済、文化、科学技術、情報、資源等を一体として捉える「総合的国家安全観（总体国家安全观）」に基づき、あらゆる手段を統合して中国の主権、領土、発展利益を防衛するとしている。その一環として、旺盛な経済力を背景に、情報通信ネットワークや交通インフラ、その上を走らせる装備やアプリなどにおける「中国標準」を世界に広げようとしている。それを通じて、国際社会における経済から軍事に至る支配的地位を得ようとしているのだ。

中国は「経済安全保障（economic statecraft）」つまり政治目的のために特に経済手段を利用する傾向を強めていることから、中国との経済関係がそのまま圧力手段として行使されている。「債務の罠」外交しかし、情報通信インフラ整備しかし、この点に着目して、習近平主席は昨年4月の共産党幹部会合で「世界の対中依存度を高めて、外国勢力によるサプライ・チェーン分断に対する有力な反撃能力を整えるよう指示した」のである。

この警戒すべき中国の動きに対抗するため、バイデン政権は就任早々、半導体や電池、レアアースなど戦略的部材のサプライ・チェーン再構築のための同盟国連携を促進する大統領令を発した。勿論、米国をはじめ西側経済を中国から完全にデカッピングすることは不可能だ。しかし、軍民融合を推進する中国ではハイテク技術が軍事転用され、それが日本や地域を脅かすリスクを高めている以上、規制せざるを得ないとのコンセンサスが西側諸国との間で形成されつつある。

その意味で、バイデン大統領の戦略技術顧問を務めてきたマーティン・ラサー（Martijn Rasser）氏が提唱する「技術・

民主主義国家安全保障（techno-democratic statecraft）」¹は、日米欧を中心とするサプライ・チェーンの戦略的再編を進める上での有益な指針となるであろう。曰く「いくら中国を叩いても米国のイノベーションを促進するものではない」²。

確かに、ファーウェイが世界に展開するような安価で優れた品質の通信機器やインフラと競争できる製品は、少なくとも今の米国にはない。従って、ラサー氏は、強権的な監視体制の下13億人民のビッグ・データを囲い込む「中国式」に対抗するため、多国間の連携を促進するオープン・アーキテクチャによって新興技術の研究・開発体制を再構築すべきだと提唱する。

我が国もこの連携に参画し、東南アジアや中東アフリカ諸国が対中従属関係に陥らないよう（換言すれば「自律性」を保てるよう）、代替の技術や製品を適時に提供できるよう指導力を發揮すべきだ。

3. 中国の台頭にどう向き合うべきか

中国の経済規模は遂に対米7割を超えて、今世紀に入ってからの20年間に11倍に膨張した軍事費を背景に、人民解放軍の近代化、とりわけ海空およびミサイル戦力は急速に増強し、尖閣を含む東シナ海、台湾海峡、南シナ海でも強硬姿勢が目立つ。このような域内諸国を力で威圧する行動は到底看過できない。

海洋支配を広げ、他国への影響力を拡大し、現行の国際秩序に挑戦する中国の行動を前に、日米のような「現状維持国（status-quo states）」が常に認識しておかねばならないことは、「挑戦国（revisionist states）」には自らが行動を起こす時と場所と規模を選べるという構造的な利点があるという事実である。

逆に、日米は、どうしても事態対応（後手）的にならざるを得ない構造的な弱点を自覚して、早めに対抗措置を講ずる必要がある。従って、日本としては、中国が強硬姿勢に出ることを躊躇う（こちらから見れば諫止し得る）ような「圧倒的に優勢な戦略環境」を他の有志国との連携で速やかに構築すべきである。

その有志国連携の中核が、日米同盟だ。日米同盟の課題については後述するが、中国に対する戦略的優位性を確保する上で、最近特に海洋の安全保障分野で進展著しい日米豪印（クアッド）連携は注目に値しよう。日本が提唱した「自由で開かれたインド太平洋」における海洋秩序を維持するためには、南シナ海を挟んで太平洋とインド洋を繋ぐ必要がある。従って、昨年、日本も2015年から参加する「米印海軍共同演習」の枠組みに、豪州が13年ぶりに参加したことは画期的であった。

そもそもクアッドがなかなか機能しなかったのは、豪印関係がネックになっていたためであった。しかし、豪州に対する中国の強硬姿勢や中印国境における中国の行動に対する危機感がクアッド連携の進展を促したのである。中国の戦略的失策は明らかと言えよう。インド太平洋という広大なエリアの安全保障協力は、国際秩序全体に広がる可能性を秘めている。その後、クアッド外相会議を東京で開催。会談では、海洋安全保障以外に、質の高いインフラ、テロ対策、サイバーセキュリティ、人道支援・災害救援、教育・人材育成などについて実践的な協力を進めることになった。北朝鮮、東シナ海・南シナ海についても突っ込んだ意見交換が行われた。ここから協力の幅を広げ、既に協力している活動分野の質を高

め、推進力を持続させていくかどうかは、中国の動向によるところ大だが、クアッド提唱国でもある日本外交の真価も同時に問われる。

このように、中国の台頭により激しく揺さぶられるインド太平洋における安全保障秩序を立て直すために日本が果たすべき役割は大きい。とりわけ、従来の経済や技術力中心の貢献にとどまらず、軍事・安全保障分野における「主体性」が求められる点を改めて強調したい。

このような主体性の視点に立ち、「アメリカに守ってもらう日本」という既成観念を超えて、インド太平洋地域における「安全保障の提供国（security provider）」として、つまり地域の平和と安定と繁栄を保障する環境を積極的につくり出すという役割を担っていかなければいけない時代になっていることを自覚すべきだ。

例えば、昨年の3月下旬、新型コロナ感染でクラスターが発生し米空母が2ヵ月余動けなくなった際に、豪州海軍が見せた果敢な行動こそ、今後我が国が目指すべき姿と言える。この時、米海軍は、感染対策のためグアムに釘付けとなった空母セオドア・ルーズベルトに代わり強襲揚陸艦アメリカを南シナ海の作戦海域に急派したのだが、豪州がフリゲート艦を進出させ米揚陸艦と行動を共にして軍事プレゼンスの低下を補完した。世界の二大ホット・スポットたる朝鮮半島と台湾海峡に隣接し、イージス護衛艦はじめ豪州を遥かに上回る能力を有する日本こそ、地域におけるsecurity providerの役割を發揮すべきだ。

また、国際秩序維持への積極姿勢を示す意味では、香港、ウイグル、チベットなど中国の人権問題についても、日本は

欧米諸国とともに声を上げていくべきだろう。ハードパワーのsecurity providerである前に、日本は規範やルール・メイキングなどソフトパワーの主導国家たらねばなるまい。

4. 日本の安全保障と喫緊の課題

日本が、眞の意味で地域におけるsecurity providerとなるためには、先ず足下を固めねばならない。それは、冒頭に述べたように、自助努力と同盟強化の2本柱から成る「垂直的な安全保障」努力に他ならず、より能動的な防衛態勢をとる覚悟が求められるだろう。そう考えれば、「専守防衛」という国防の基本コンセプトは少なくとも再定義を迫られることになる。

即ち、安倍首相が平成30年2月14日の衆院予算委員会において吐露したように、「専守防衛は純粹に防衛戦略として考えれば大変厳しい。・・・（略）相手からの第一撃を事実上甘受し、国土が戦場になりかねないもの」だ。ミサイル脅威が現実のものとなった現下の情勢に鑑み、自衛のために必要な防衛力を保有し反撃できることが必要最小限の自衛の措置の範囲内であること、と定義し直す必要があろう。

その上で、第1の自助努力としては、あらゆる経空脅威に対処する「統合防空ミサイル防衛（IAMD）」の一環として、敵の第二撃を阻止するためのブースト段階での迎撃を含む「防衛的打撃力」から成る抑止体制の再構築を急ぐべきだ。自分の国は自分で守る。そのためには、独自の打撃力を含む拒否的抑止力の充実を図らねばならない。

戦後70年、この当たり前を貫徹できず、「平和憲法」の（自己抑制）下で、

核の傘をはじめとする米国の圧倒的な打撃力に依存する体質が染みついてしまった。安倍政権下で行われた安全保障法制の構造改革はその体質を払拭する第一歩だったが、それをさらに推し進めねばならない。

自助努力で一層力を入れねばならないのが、宇宙、サイバーや電磁波といったノン・キネティックの分野であろう。サイバー攻撃のみならず、衛星等を用いた情報通信ネットワークに対する電波妨害や虚偽情報（disinformation）なども含め、安全なデジタル世界を構築するための人材、プロセス、テクノロジーの信頼度から成る「デジタル・トラスト」を確立せねばならない。

現在では、個人の生活も、社会インフラや経済活動も、軍事行動も、ネットワークとそこを流れる信号によって支えられている。特に、5G技術の発展に伴いサービスの指向性が逆転し、家電の操作から自動運転、遠隔手術、無人機の運用など、仮想空間が現実空間のモノを操作することが一般化しつつある。また、伝統的メディアよりもはるかに短時間で広範囲に情報を拡散するSNS等が情報共有の主流となりつつある現在、「デジタル・トラスト」が損なわれれば、社会も経済も混乱に陥り、軍事作戦は一瞬で立ち行かなくなるだろう。

こうした状況を背景に、ロシアによるウクライナ侵攻に見られた（また、中国の台湾攻略でも想定される）ように、サイバー攻撃や虚偽情報作戦（disinformation campaign）を用いて社会を混乱させ軍事行動を封じ込めるなど、相手国政府の対応能力を低下させた上で武力攻撃する「ハイブリッド戦」が主流になってきており、これら任務への統合された対

処能力の構築が急務である。従って、日本国内のサイバー防御すら統合されていない現状を早急に是正して、新設される予定の「デジタル庁」の中に統合された「サイバー・オペレーション部局」を創設するなど、実行組織や指揮系統の統合化を急がねばならない。

垂直的な安全保障努力の第2は、日米同盟の強化である。同盟がつくり出す力を最大限に發揮するためには、過度な制限を設けずにお互いのアセットを統合し、同盟協力を「最適化」せねばならない。上述した我が国の自助努力を前提に、日米同盟を最適化するためには、先ず以下の2つの政策調整が必要となるだろう。

第1に、平成22年以来実務レベルで続けられている日米「拡大抑止」協議の活性化である。第2は、我が国が新たに一定の打撃力を保有することにより、日米間の伝統的な「盾と矛」の役割分担を見直す必要がある。同盟最適化のための新たな任務・役割・能力（RMC）分担の在り方を協議し、必要であれば日米防衛協力のガイドラインを改定して日米の包括的な抑止力の再構築を図る。その際重視すべきは、中国の接近阻止／領域拒否（Anti Access/Area Denial:A2/AD）環境下においても米軍の前方展開と作戦空間におけるアクセスを確保し、日米共同作戦の領域を拡大・強化することである。これこそが、単なるプレゼンスではなく、実際の作戦行動によって裏付けられた「動的抑止力」の核心である。

ここで重要なことは、緒戦で日米の抑止力を粉碎することを企図する中国のミサイル飽和攻撃により日本および在日米軍が甚大な被害を被ったとしても、日米連携による猛反撃によって自らが東シナ海・南西諸島方面の海上・航空優勢を獲

得できないと中国に認識させることであろう。これが²、日米共通の「勝利の法則（Theory of Victory）」である。そのためにも、日米は、CSBAのトム・マンケン（Thomas G. Manken）氏らが「海洋プレッシャー戦略」で提案するように³、

第1列島線に沿って、対中A2/ADシステム（例えば、中距離射程の地上配備型対艦ミサイルや極超音速兵器など）の開発・配備を急ぐべきである。

さらに、バイデン政権による新たな地球規模の米軍再編（GPR）を連動させ、沖縄の自衛隊・米軍基地再編を日米間で真摯に議論し、自衛隊が基地の所有・管理を行う在日米軍基地の共同使用の拡大を促進すると共に、日米地位協定の改定も視野に入れた国民理解の促進に基づく安定的な同盟インフラを再構築したい。

米軍再編と連動した沖縄の米軍基地再編に当たっては、①日米の指揮、統制、通信、電算、情報、監視、警戒（C4ISR）能力を統合し ②戦力投射プラットフォームとしての日米基地の抗堪性を確保し ③陸自と米海兵隊による共同の機動展開能力を強化し ④陸自と米陸軍との共同の地対艦ミサイル部隊を構築し ⑤無人兵器体系を駆使した共同技術開発を促進すべきである。同時に、南西諸島方面の防衛力および領域（領土、領空・領海）警備能力を強化するため、自衛隊の南西地域防衛を統括する陸海空自衛隊の「統合作戦司令部」を沖縄に常設し、米インド太平洋軍との連携をさらに深化させ、グレイゾーンから有事に至る切れ目ない領域警備能力を確立することも、喫緊の垂直的な日米同盟強化として重要な課題となるであろう。

以上述べた日米間の2つの政策調整に基づいて、冒頭でも触れた具体的なシナリオ（例えば、蓋然性が高まる「台湾有事」）をベースにした日米共同の抑止力と防衛対処能力の総点検（war game）を行うことを改めて提案したい。

重要なチェック・ポイントについては、米ランド研究所のジェフリー・ホーナン（Jeffrey Hornung）氏が詳細に論じている⁴のでそちらに譲るが、ここで大事なことは、「同盟の目的が侵略の抑止であるなら、それは効果的な戦闘能力に基づいて」おり、「たとえ日本の役割が後方地域支援活動に限定されるとしても、日米はあらゆる作戦行動について共通の状況認識になければならない（on the same page）」⁵という点である。現下の厳しい戦略環境は、抑止においても、対処においても、もはや我々に曖昧を許さないのだ。

1 Rasser, Martijn. "The US Needs a New Techno-Democratic Statecraft: Start with 5G," *The Hill*, (August, 3, 2020), <https://thehill.com/opinion/technology/510256-the-us-needs-a-new-techno-democratic-statecraft-start-with-5g#Xyg8m67EvxY.twitter> (March 9, 2021 retrieved).

2 ibid.

3 Mahnken, Thomas G., Sharp, Travis., Fabian, Billy., and Kouretos, Peter. *Tightening the Chain: Implementing a Strategy of Maritime Pressure in the Western Pacific*, Center for Strategic Budgetary Assessments, May 23, 2019.

4 Hornung, Jeffrey W. "The United States and Japan Should prepare War with China," *War on the Rocks*, February 5, 2021, <https://warontherocks.com/2021/02/the-united-states-and-japan-should-prepare-for-war/> (March 9, 2021 retrieved).

5 ibid.