

第I部 わが国を取り巻く 安全保障環境

概観

第1節 国際社会の動向

わが国を取り巻く安全保障環境は、様々な課題や不安定要因がより顕在化・先鋭化してきており、一層厳しさを増している。

その中でも、わが国周辺では、冷戦終結後も、国家間などの対立の構図が残るなど、欧州地域で見られたような安全保障環境の大きな変化はみられず、依然として領土問題や統一問題をはじめとする不透明・不確実な要素が残されている。また、領土や主権、経済権益などをめぐる、純然たる平時でも有事でもない、いわゆるグレーゾーンの事態¹が増加・長期化する傾向にある。さらに、周辺国による軍事力の近代化・強化や軍事活動などの活発化の傾向がより顕著にみられるなど、わが国周辺を含むアジア太平洋地域における安全保障上の課題や不安定要因は、より深刻化している。

グローバルな安全保障環境においては、グローバル化や技術革新の急速な進展が、国家間の相互依存関係の一層の拡大・深化をもたらしたものの、同時に、一国・一地域で生じた混乱や安全保障上の問題が、直ちに国際社会全体の課題や不安定要因に拡大するリスクが高まっている。昨今のイラク・レバントのイスラム国 (ISIL)²によるイラクおよびシリアにおける勢力拡大にみられるように、国際テロ組織の活動が再び活発化・拡散す

る傾向がみられる。また、ロシアは、ウクライナにおいて、国家による武力攻撃と明確には認定し難い、いわゆる「ハイブリッド戦」³を展開し、力を背景とした現状変更を試みており、国際社会による強い非難や制裁措置が行われているものの、いまだ紛争前の状態が回復されておらず、国際社会の対応に課題を残している。さらに、近年多発するサイバー攻撃は日に日に高度化・複雑化し、政府機関が関与する事案も多数指摘されており、サイバー空間の安定的利用に対するリスクが増大している。

こうした中、米国は、厳しい財政状況を抱えつつも、安全保障戦略を含む戦略の重点をよりアジア太平洋地域に置くことや同地域における同盟国との関係を強化するといった方針 (アジア太平洋地域へのリバランス) を引き続き推進するとともに、グローバルな安全保障上の課題についても、自らが国際社会を率いていく唯一の能力を有するとの認識のもと、引き続き指導的な役割を果たすとの姿勢を明確にしている。また、相互依存関係の拡大・深化にともない、より安定した国際安全保障環境を構築することは主要国にとってますます共通の利益となっており、海洋における不測の事態の発生を回避・防止するための取組や、「テ

1 いわゆるグレーゾーンの事態は、純然たる平時でも有事でもない幅広い状況を端的に表現したものであるが、たとえば以下のような状況がありうるものと考えられる。

①国家など間において、領土、主権、海洋を含む経済権益などについて主張の対立があり、

②そのような対立に関して、少なくとも一方の当事者が自国の主張・要求を訴え、または他方の当事者に受け入れさせることを、当事者間の外交的交渉などのみによらずして、

③少なくとも一方の当事者がそのような主張・要求の訴えや受け入れの強要を企図して、武力攻撃に当たらない範囲で、実力組織などを用いて、問題に関わる地域において、頻繁にプレゼンスを示したり、何らかの現状の変更を試みたり、現状そのものを変更したりする行為を行う。

2 ISILは「イラク・レバントのイスラム国」(Islamic State of Iraq and the Levant)の略称。国連安保理決議を含む国際社会の各種文書ではISILと標記するのが一般的となっている。

3 いわゆる「ハイブリッド戦」については、様々な説明がされているが、本白書においては、「破壊工作、情報操作など多様な非軍事手段や秘密裏に用いられる軍事手段を組み合わせ、外形上「武力攻撃」と明確には認定し難い方法で侵害行為を行うこと」として使用している。昨今のウクライナ情勢をめぐっては、欧米諸国などは明確なロシア軍による直接的介入があったとの指摘がある一方、ロシアは一貫して軍の関与を否定している。

口との闘い」の一環としての対ISIL有志連合による軍事行動、地域紛争の更なるエスカレーションを回避するための首脳レベルによる外交努力など、問題の解決に利益を共有している国々が地域・国際社会の安定のために協調しつつ積極的に対応する動きがみられる。

一方、中国、インド、ロシアなどの経済面での発展や国際政治面での影響力の拡大および米国の影響力の相対的な変化にともなうパワーバランスの変化により、国際社会の多極化が進行している。また、新興国における経済成長や中間層の増加などがもたらす資源・エネルギーや食糧などの需要の増大は、それらの獲得をめぐる国家間の競争を今後、さらに熾烈なものにしていくとみられる。これらを背景として、既存の地域・国際秩序の変更・否定や、経済権益の獲得を企図した主張や動きが顕在化・先鋭化し、これが今後、グレーゾーンの事態や地域紛争の増加につながる可能性があると考えられる。

また、グローバル化の主要な要因の一つであるインターネットやソーシャル・メディアなどの情報通信ネットワークの急激な普及は、非国家主体の意見・主張の発信力や動員力、ひいては国家や国際社会に対する影響力を大きく高めており、たとえば、個人が発信する国家への批判や国際テロ組織が発信する過激思想が情報通信ネットワーク

により爆発的に増殖・拡大したり、全世界へ伝播したりする傾向がみられる。このような動きの制御は、権威主義国家のように国民に対する統制が強い国家にあっても、また、国際テロ組織の活動を封じ込めようと努力する国際社会にとってもより困難になってきている。その結果、国家においては国内統治や国政運営に対する国民世論に従来より配慮せざるを得なくなっているほか、国際社会にとっては解決すべき問題がより複雑化し、その対応がより困難になっている。

さらに、14（平成26）年のウクライナをめぐる欧州とロシアの関係にみられるように、基本的な価値や安全保障上の利益の共有の程度にかかわらず、国家間の経済関係が進展する場合もあり、このことは、安全保障上の政策や活動に関する国家の判断をより複雑なものにしていると考えられる。

こうした特徴を有する国際社会における安全保障上の課題や不安定要因は、複雑かつ多様で広範にわたっており、一国のみでの対応はますます困難なものとなっている。こうした中、各国においては、政府横断的な取組が進められるとともに、地域・国際社会の安定に利益を共有する国々が安全保障上の課題などに対し、協調しつつ積極的に対応することがますます重要になっている。

第2節 アジア太平洋地域の安全保障環境

アジア太平洋地域では、中国などの国力の増大にともなう様々な変化がみられるとともに、域内各国間の具体的かつ実践的な連携・協力関係の充実・強化が図られてきており、特に人道支援・災害救援など、非伝統的安全保障分野を中心に進展がみられるほか、域内の防衛当局間において海洋における不測の事態を回避・防止するための取組も進展しつつある。一方で、この地域は、政治体制や経済の発展段階、民族、宗教など多様性に富み、また、冷戦終結後も各国・地域の対立の構図が残り、さらには、安全保障観、脅威認識も各国によって様々であることなどから、冷戦終結にともない欧州地域でみられたような安全保障環境の

大きな変化はみられず、依然として領土問題や統一問題といった従来からの問題も残されている。

朝鮮半島においては、半世紀以上にわたり同一民族の分断が継続し、南北双方の兵力が対峙する状態が続いている。また、台湾をめぐる問題のほか、南シナ海をめぐる問題なども存在する。さらに、わが国について言えば、わが国固有の領土である北方領土や竹島の領土問題が依然として未解決のまま存在している。

これに加えて、近年では、グレーゾーンの事態が長期化する傾向が継続しており、当該事態の解決に向けた道筋が見えない中、これがより重大な事態に転じる可能性が懸念されている。

北朝鮮においては、^{キム・ジョンウン}金正恩国防委員会第1委員長を指導者とする体制への移行後、党・軍・内閣の要職を中心に人事面で多くの変化がみられているなど、金正恩国防委員会第1委員長を唯一の指導者とする体制の強化・引き締めが継続しているとみられる。北朝鮮は、軍事を重視する体制をとり、大規模な軍事力を展開している。また、核兵器をはじめとする大量破壊兵器や弾道ミサイルの開発・配備、移転・拡散を進行させるとともに、大規模な特殊部隊を保持するなど、非対称的な軍事能力⁴を引き続き維持・強化している。特に、北朝鮮の弾道ミサイル開発は、累次にわたるミサイルの発射による技術の進展により、新たな段階に入ったと考えられるほか、昨今は弾道ミサイルの研究開発だけでなく、奇襲攻撃を含む運用能力の向上を企図した動きも活発化している。また、北朝鮮による核開発については、朝鮮半島の非核化を目標とする六者会合が08（平成20）年末以降中断している。北朝鮮は、国際社会からの自制要求を顧みず、核実験を実施しており、核兵器の小型化・弾頭化の実現に至っている可能性も排除できず、時間の経過とともに、わが国が射程内に入る核弾頭搭載弾道ミサイルが配備されるリスクが増大していくものと考えられる。また、高濃縮ウランを用いた核兵器開発も推進している可能性がある。さらに、北朝鮮は、わが国を含む関係国に対する挑発的言動を繰り返し、特に13（同25）年には、わが国の具体的な都市名をあげて弾道ミサイルの打撃圏内にあることなどを強調した。このような北朝鮮の軍事動向は、わが国はもとより、地域・国際社会の安全保障にとっても重大な不安定要因となっており、わが国として今後も強い関心を持って注視していく必要がある。北朝鮮による日本人拉致問題は、わが国の主権および国民の生命と安全に関わる重大な問題であるが、依然未解決であり、北朝鮮側の具体的な行動が求められる。

今日、国際社会で大きな影響力を有するに至った中国は、国際社会における自らの責任を認識し、国際的な規範を共有・遵守するとともに、地域やグローバルな課題に対して、より協調的な形で積極的な役割を果たすことが強く期待されている。一方、中国は、継続的に高い水準で国防費を増加させ、軍事力を広範かつ急速に強化している。また、その一環として、中国は、周辺地域への他国の軍事力の接近・展開を阻止し、当該地域での軍事活動を阻害する非対称的な軍事能力（いわゆる「アクセス（接近）阻止／エリア（領域）拒否」（「A2／AD」）能力⁵）を強化するとともに、統合運用体制の構築や実戦的訓練の強化にも取り組んでいるとみられる。中国は、軍事力の強化の目的や目標を明確にしておらず、軍事や安全保障に関する意思決定プロセスの透明性も十分確保されていない。また、中国は、東シナ海や南シナ海をはじめとする海空域などにおいて活動を急速に拡大・活発化させている。特に、海洋における利害が対立する問題をめぐっては、力を背景とした現状変更の試みなど、高圧的とも言える対応を継続させ、自らの一方的な主張を妥協なく実現しようとする姿勢を示している。わが国周辺海空域においては、公船によるわが国領海への断続的な侵入のほか、海軍艦艇による海自護衛艦に対する火器管制レーダーの照射や戦闘機による自衛隊機への異常な接近、独自の主張に基づく「東シナ海防空識別区」の設定といった公海上空における飛行の自由を妨げるような動きを含む、不測の事態を招きかねない危険な行為に及んでいる。また、南シナ海においても、一方的な領有権主張のもと、多数の岩礁において埋め立て等の活動を急速に推進するなど、周辺諸国などとの間で摩擦を強めているほか、戦闘機が米軍機に対し異常な接近・妨害を行ったとされる事案も発生している。このような中国の動向は、わが国として強く懸念しており、今後も強い関心を持って注視していく必要が

4 ここていう非対称的な軍事能力とは、通常兵器を中心とした一定の軍事能力を保有または使用する相手に対抗するための、たとえば、大量破壊兵器、弾道ミサイル、テロ、サイバー攻撃といった、相手と異なる攻撃手段を指す。

5 アクセス（接近）阻止（A2：Anti-Access）能力とは、米国によって示された概念であり、主に長距離能力により、敵対者がある作戦領域内に入ることを阻止するための能力のことを指す。また、エリア（領域）拒否（AD：Area-Denial）能力とは、より短射程の能力により、作戦領域内での敵対者の行動の自由を制限するための能力のことを指す。A2／ADに用いられる兵器としては、たとえば、弾道ミサイル、巡航ミサイル、対衛星兵器、防空システム、潜水艦、機雷などがあげられる。

ある。また、地域・国際社会の安全保障上も懸念されるところとなっている。こうしたことから、中国の軍事に関する透明性の一層の向上が求められており、中国との間で対話や交流を促進し、相互理解と信頼関係を一層強化していくことが重要な課題となっている。こうした中、昨今、中国は、海洋における不測の事態を回避・防止するための取組にも積極的に応えるようになってきており、こうした取組の進展が、既存の国際法秩序を補完し、中国による国際的な規範を遵守する姿勢の強化につながるものが強く期待されている。

ロシアは、豊かなロシアの建設を現在の課題と

しつつ、新たな経済力・文明力・軍事力の配置を背景に、影響力ある大国になることを重視しており、これまでの経済発展を背景に、軍の即応態勢の強化や新型装備の開発・導入を推進すると同時に、核戦力を引き続き重視している。昨今、ロシアは、自らの勢力圏とみなすウクライナをめぐり欧米諸国などとの対立を深めているほか、原油価格の下落や通貨ルーブルの下落、欧米などの経済制裁の影響などにより、厳しい経済状況に直面している。一方、ロシアは、歳出の削減が幅広く行われる中においても、引き続き国防費を増大させ、軍の近代化を継続しているほか、最近では、

図表 I-0-2-1 わが国周辺における主な兵力の状況 (概数)



- (注) 1 資料は、米国防省公表資料、「ミリタリー・バランス(2015)」などによる。
 2 日本については、平成25年度末における各自衛隊の実勢力を示し、作戦機数は空自の作戦機(輸送機を除く。)および海自の作戦機(固定翼のみ)の合計である。
 3 在日・在韓駐留米軍の陸上兵力は、陸軍および海兵隊の総数を示す。
 4 作戦機については、海軍および海兵隊機を含む。
 5 ()内は、師団、旅団などの基幹部隊の数の合計。北朝鮮については師団のみ。台湾は憲兵を含む。
 6 米第7艦隊については、日本およびグアムに前方展開している兵力を示す。
 7 在日米軍及び米第7艦隊の作戦機数については戦闘機のみ。

凡例

	陸上兵力 (20万人)		艦艇 (20万t)		作戦機 (500機)
--	-------------	--	-----------	--	------------

アジア太平洋地域のみならず、北極圏、欧州、米本土周辺などにおいても軍の活動を活発化させ、その活動領域を拡大する傾向がみられる。極東においては、ロシア軍による大規模な演習も行われている。また、ロシアは、ウクライナ領内において、国家による武力攻撃と明確には認定し難い「ハイブリッド戦」を展開し、力を背景とした現状変更を試みており、アジアを含めた国際社会全体に影響を及ぼし得るグローバルな問題と認識されている。

以上のように、一層厳しさを増す安全保障環境にあるアジア太平洋地域においては、その安定のため、米軍のプレゼンスは依然として非常に重要であり、わが国、オーストラリア、韓国などの各

国が、米国との二国間の同盟・友好関係を構築し、これらの関係に基づき米軍が駐留しているほか、米軍のさらなるプレゼンスの強化に向けた動きなどがみられる。

参照 図表 I -0-2-1 (わが国周辺における主な兵力の状況(概数))

また、近年、この地域では、域内諸国の二国間軍事交流の機会の増加がみられるほか、東南アジア諸国連合 (ASEAN) 地域フォーラム (ARF) や Association of Southeast Asian Nations ASEAN Regional Forum 拡大ASEAN国防相会議 (ADMM プラス)、民間 ASEAN Defence Ministers' Meeting-Plus 機関主催による国防大臣参加の会議などの多国間の安全保障対話や二国間・多国間の共同演習も行われている。地域の安定を確保するためには、こうした重層的な取組をさらに促進・発展させていくことも重要である。

第3節 グローバルな安全保障上の課題

背景や態様が複雑で多様な地域紛争が世界各地に依然として存在している。特に、中東・アフリカ地域では、「アラブの春」後の混乱や内戦、地域紛争などを背景に、国家の統治が及ばない地域が拡大し、そこに国際テロ組織が進出して組織を拡大し、活動を活発化させている例が多くみられている。これらは地域紛争をより複雑化させ、域内で紛争を抱える国家や地域機構、さらには国際社会による対処・解決に向けた取組をより困難なものとしている。一方、主権国家間の資源・エネルギーの獲得競争や気候変動の問題が今後一層顕在化し、地域紛争の原因となるなど、世界の安全保障環境に影響を与える新たな要因となる可能性がある。また、大規模災害や感染症の流行に対しても、迅速な救援活動などのため軍が持つ様々な機能の活用が進んでいる一方、統治機構の弱体化した国家の存在は、感染症の爆発的な流行・拡散などのリスクへの対処をより難しくしている。

核・生物・化学 (NBC) Nuclear, Biological and Chemical 兵器などの大量破壊兵器およびそれらの運搬手段である弾道ミサイルなどの拡散問題は、依然として、国際社会にとっての大きな脅威の一つとして認識されている。特に、国際テロ組織などの非国家主体による大量破壊兵器などの取得・使用といった懸念も引き続き指摘されており、核物質その他の放射性物質を使用し

たテロ活動に対応するための国際社会による取組が、核セキュリティ・サミットを中心に継続している。一方、イランの核問題に対しては、米国や欧州連合 (EU) European Union などがイランに対する制裁を強化しつつ、イランとの協議を行い、13 (平成25) 年、核問題の包括的な解決に向けた「共同作業計画」に合意し、最終的な包括的合意に向けた交渉を継続している。また、11 (同23) 年の米露間における新たな「戦略兵器削減条約」(新START) Strategic Arms Reduction Treaty の発効など、核軍縮・不拡散に向けた取組が進められている。

国際テロの脅威は拡散する傾向に拍車がかかっており、その実行主体も多様化し、地域紛争の複雑化とあいまってその防止がますます困難になっている。イラク・レバントのイスラム国 (ISIL) のように、従来のテロ組織とは異なり潤沢な資金や強力かつ洗練された軍事力を有する組織が出現し、インターネットやソーシャル・メディアなどを組織のプロパガンダのために有効に活用するなどして、自らの過激思想を伝播させ、世界各地において多数の同調者や新たな構成員を獲得している。また、欧米諸国などでは、紛争地域で戦闘を経験し本国に帰還した者や、過激思想に影響された者などが本国において単独でテロを実行するといった、いわゆる「ホーム・グロウン型」、「ロー

ン・ウルフ型」のテロの脅威が懸念されており、先進国においてもテロが発生するリスクが増大している。こうした国際テロの脅威は、15（同27）年初頭のシリアにおける邦人殺害テロ事件を踏まえれば、わが国に無縁とは決して言えない状況となっている。

また、海、空、宇宙空間、サイバー空間といった、国際公共財（グローバル・コモンズ）Global Commonsの安定的利用の確保が国際社会の安全保障上の重要な課題となっている。従来の地理的な視点では捉えきれない宇宙空間やサイバー空間が安全保障の観点から注目されている背景としては、軍事科学技術の一層の進展や近年の情報通信技術（ICT）Information and Communications Technologyの著しい進展などにより、社会インフラや軍事活動などの宇宙空間やサイバー空間への依存が高まる一方、政府・軍隊の情報通信ネットワークや重要インフラに対するサイバー攻撃は、政府機関の関与も指摘されていることもあり、近年、各国において民間企業も含めた国全体としての対処能力の強化に向けた具体的な取組が進められているほか、国際社会においてはサイバー空間における一定の行動規範の策定を目指す動きがみられる。また、国際的な物流を支える基礎として重視されてきた海洋に関しても、各地で海賊行為などが発生していることに加え、海洋における既存の国際法秩序とは相容れない独自の主張に基づいて自国の権利を一方的に主張し、または行動する事例がみられるようになっており、公海上空における航行の自由や公海上空における飛行の自由の原則が不当に侵害されるような状況が生じている。こうした状況に

対し、国際社会においては、ソマリア沖・アデン湾などにおける海賊対処のため各国が艦艇などの派遣を継続しているほか、航行の自由を含む国際的な規範の重要性の共有や、海洋における不測の事態を回避・防止するための取組などが行われている。

このように、今日の国際社会は、多様で複雑かつ重層的な安全保障上の課題や不安定要因に直面している。これらの課題などは、同時に、また、複合して生じることもあり得る。これらに対応するための軍事力の役割もまた、武力紛争の抑止と対処に加え、紛争の予防から復興支援に至るまで多様化している。このように軍事力が重要な役割を果たす機会が増加していると同時に、外交、警察・司法、情報、経済などの手段とも連携のとれた総合的な対応が必要になっている。

また、近年のICTの大幅な進歩に代表される科学技術の発展は、軍事分野にも波及し、米国をはじめとする先進諸国は、精密誘導技術、無人化技術、ステルス技術などの研究開発を重視している一方、開発・生産コストの高騰や国家財政状況の悪化に対応するため、共同開発・生産をさらに積極的に推進している。一方、先端技術を有しない国家や非国家主体は、大量破壊兵器やサイバー攻撃などの非対称的な攻撃手段の開発・取得や先進諸国の技術の不正な取得を行っていくものとみられる。こうした軍事科学技術の動向は、今後の軍事戦略や戦力バランスに大きな影響を与えると考えられる。