

# 安全保障を 考える

ここに掲載された意見等は、執筆者個人のもので、本会の統一の見解ではありません。

## 中国の三戦

—東シナ海を中心に—

研究班 重岡 康弘

はじめに

中国が目覚ましい経済発展に伴う、人民解放軍の予想を上回る急速な能力向上について、我が国がどう対応していくのかは大変厳しい問題となっており、多くの識者が警鐘を鳴らしているところである。こうした人民解放軍の近代化は、習近平が唱える「中国の夢」を実現するための不可欠な手段であり、強軍のための軍改革とともに、急速に進展している。一方で、中国は古より「戦わずして勝つ」ことを模索してきた国でもある。戦うための能力向上だけでなく、戦わずして勝つための方策が今この時も採られていることを認識すべきである。中国が用いている現状変更の試みについては、漸進的な小さな行動であるが、積み重ねることにより自らに有利な大きな現状変更を企図するサラミ・スライス戦術、島嶼等を漁船、海警船舶、海軍艦艇が何層にも取り巻き、自らに有利な環境を作為するキャベツ戦術といわれるもの等、様々な手法・戦術が展開されているところであるが、本稿ではこれら現状変更の試みと相俟って、あるいは一体化して実施され、中国自らがその取組について公にしている「輿論戦」「心理戦」「法律戦」の三つを駆使する戦術である「三戦」について考察してみたい。ただし、三戦については広く全世界レベルで展開されているものであり、本稿においては三戦全てについて考察するのではなく、人民解放軍の東シナ海での活動を中心に、展開されている三戦の実情を把握し、中国が自らの現状

変更の試みをいかに正当化し、自らに有利な環境を作為しようとしているのかについて分析し、これにどう対応していくべきかについて焦点を当てることとしたい。

## 1 三戦とは<sup>(1)</sup>

中国が近年展開している三戦は、中国の戦略あるいは謀略の長い歴史の流れから由来するものであり、古くは「孫子の兵法」の「戦わずして勝つ（不戦屈敵）」という考え方を現代において模索したものと考えられる。また、それは毛沢東が提唱した瓦解戦のひとつの形でもある。三戦が、人民解放軍の戦い方として正式に規定されたのは、2003年12月に改定された「人民解放軍政治工作条例」においてであり、「輿論戦、心理戦、法律戦を実施し、敵軍瓦解工作を展開する」とされた。

三戦は相互に不可分であり、輿論戦は心理戦と法律戦に有利な国内外の輿論環境を提供し、法律戦は輿論戦と心理戦に法的な根拠を提供する。三戦は中国の得意とする宣伝を手段として敵の弱体化をはかるという意味で、非対称戦の一部とみなすこともできる。

### (1) 輿論戦

国内外における大衆の支持を生み出し、自軍の敢闘精神を鼓舞し、敵の戦闘意欲を阻喪させるために内外の輿論の醸成を図る活動をいう。新聞、書籍、ラジオ、テレビ、インターネット、電子メール等のメディアと情報資源が総合的に運用される。常用される戦法については、「重点打撃（敵の指導層の決断に影響を及ぼす）」、「情報管理（有利な情報は流し不利な情報を制限）」等がある。

### (2) 心理戦

敵軍の抵抗意志の破砕を目的とする。「宣伝（ラジオ、テレビ、インターネット、印刷物散布等により、敵の思考、態度等の変化を狙う）」、「威嚇（軍事演習、有利な戦略態勢、先進兵器の誇示により、敵軍の認識、意志への影響を狙う）」、「欺騙（真実を偽装し敵軍の決定と行動を誤らせる）」、「離間（指導者と国民、指揮官と部下の間に猜疑心等を生じさせ、自軍が乗じる隙をつくる）」、「心理防護（士気低下の予防、督励、カウンセリング、治療等により、敵の心理戦活動を抑制・排除）」を主な形態としている。

### (3) 法律戦

自軍の武力行使と作戦行動の合法性を確保し、敵の違法性を暴き、第三国の干渉を阻止することにより、自軍を主動、敵を受動の立場に置くことを目的とする。あくまで軍事作戦の補助手段として位置づけられる。近年、国際法の遵守という消極的な法律戦ばかりでなく、独自の国際法解釈やそれに基づく国内法の制定等、自ら先手を打って有利なルー

ルを作るという積極的な法律戦への志向が顕著になっている。

## 2 三戦の事例

三戦については、実際に中国がどのような場面で実施しているのかについて明言しているわけではないため、あくまでその実態は推測によらざるを得ないが、前述したように中国が古より現在に至るまで「戦わずして勝つ」ことを追求している国であり、また国として公に指示しているものであること、演習等で三戦の訓練が実施されていること等を考慮すれば、三戦は常に意識され、展開されているとみるべきであろう。

また、三戦は「中国の夢」の実現のため、そして中国が現在展開している戦略である「一带一路」や「A2AD戦略」を有利に展開するため、軍のみではなく国家の諸力を挙げて幅広く実施されているものと考えられる。2018年6月に「中央外事工作会議」が開催されたが、ここで提唱された「人類運命共同体」という考え方は、言葉の響きとは裏腹に他国に中国的な統治システムを強要する側面を持ち、米国中心の国際秩序の塗り替えを企図した心理戦、輿論戦とみることができる。「一带一路」についても中国が経済面だけでなく、軍事面でも強大な力を持つことにより、中国の構想や価値観に同調するよう仕向ける心理戦を展開しつつ推進されているとみることができるものであり、近年ミャンマー、スリランカ等でみられる投資や債権放棄と引き換えに港湾等の使用权を得るという手法も心理戦をからめた法律戦とみることができる。

本論考では、こうした幅広く実施されている三戦の状況や背景を認識しつつも、中国が積極強硬路線に転換した2009年前後以降、主として東シナ海における人民解放軍の活動に関連する三戦の展開に焦点をあてて考察してみたい。

### ・「東シナ海防空識別区」の設定

2013年11月、中国は東シナ海に防空識別区を設定、事前の飛行計画提出を義務付け、自国の規則に従うことを要求し、従わない場合には軍事力行使ととれる防御的緊急措置をとるといったものであった。これは一般的な防空識別圏（ADIS）とは大きく異なる独自の解釈に基づくものである。我が国は公海上における飛行の自由を妨げるような一切の措置を撤回するよう求め、厳重に抗議した。米国も即日異議申し立てを行うとともに、B-52編隊による尖閣諸島周上空飛行を中国側への一切の通報無しに実施した。この際中国側の防御的緊急措置はなく、以後我が国等に対してもこの措置はとられていない。

中国としては東シナ海上空域での行動の自由を確保するための法律戦を展開したわけであるが、この現状変更の試みについては現段階では功を奏していない。しかし、航空情

報からは記載がなくなったものの、中国国防部の公告からは取り下げが確認されていないため、今後、実効的な運用を企図し、法律戦に絡めた心理戦、輿論戦を展開してくる可能性がある。

・尖閣諸島領海・領空侵入等

中国は1992年に領海法を制定、尖閣諸島を一方的に中国領と位置づけ、2009年には離島の管理強化等を定めた海島保護法を制定した。これらは三戦の視点からみれば以後の活動のための法律戦の準備とみることができる。

2010年9月には尖閣諸島の領海に侵入した中国漁船が海上保安庁の巡視船に体当たりしたため、船長を逮捕、拘留する事案が発生した。中国上層部がこれを意図してやらせたかどうかはわからないが、この事案を利用しフジタ社員の身柄拘束、レアアースの日本への輸出停止等の厳しい対応及び自国を有利にするための一方的な報道により、国内外の輿論を味方とする輿論戦、我が国に中国に都合のいい対応を強要する心理戦を展開した。

2012年9月に尖閣諸島が国有化された。中国としては漁船衝突事案以降の両国関係の更なる悪化を望んでいなかったのかもしれないが、7月の野田総理の国有化表明以降は、公船の領海侵入、香港の活動家の尖閣上陸の黙認等これを機に輿論戦、心理戦を展開し、国有化発表時の爆発的な反日活動につながった。公船の領海侵入については既に2008年12月には生起しているが、尖閣国有化以降は断続的に侵入を繰り返すようになり、施政権の行使を示すための法律戦を展開している。1年後の2013年9月には8隻の公船が尖閣諸島周辺を航行し、施政権の行使を示すとともに、中国国営放送が生放送で中継し、尖閣諸島の領土問題化を企図した輿論戦、心理戦を展開した。

2016年8月には、中国側での漁解禁にともない尖閣諸島周辺の接続水域等で中国漁船200～300隻が操業、公船が初めて漁船に続き同一海域で領海侵入（5日間で延べ15隻）、海上保安庁はこれに対応するために多数の巡視船を展開させざるを得なかった。これは中国が自らの施政権の行使を示すとともに、多数の漁船、公船がこの海域に集中できることを示し、海上保安庁の対応を飽和させる可能性を匂わす心理戦ともとれる。翌年も漁船は多数周辺海域に出漁したが大規模な領海侵犯は生起しなかった。現状における日中関係の更なる悪化を望まない中国側が我が国に配慮したものと考えられるが、いざとなれば多数の漁船を政府がコントロールできることを示し、施政権の行使を示す法律戦とともに、漁船、公船を利用した多くのオプションが採れることを示す心理戦ともとれる。

航空機については、2012年12月に初の領空侵犯が行われた。以降航空機による領空侵犯は確認されていないものの、2013年9月には不明無人機が尖閣付近を航行しており、最近においても2018年4月無人機1機が尖閣北方空域を飛行している。2017年5月には領海進入中の公船から小型無人機（ドローン）らしき物体が飛行したことが確認されている。

また、中国軍機の活動が南方向に拡大する中、2016年6月空自が尖閣諸島方向に南下飛行した中国軍機に対して国際法に基づいた対領空侵犯措置を実施した際、空自戦闘機が中国機に対して挑発を行ったなどと事実と反する発表をおこない輿論戦を展開した。尖閣周辺空域についてはリスクの高い海・空軍機による領空侵犯というステップには進んでいないものの、無人機を利用した領空侵犯が繰り返される可能性があり、尖閣諸島の領土問題化を企図した輿論戦、心理戦とともに東シナ海防空識別区あるいは領空飛行の合法性確保を企図した法律戦が展開される可能性がある。

・公船・情報収集艦による尖閣周辺以外での領海侵入等

中国は領海から排他的経済水域（EEZ）あるいは大陸棚までは「海洋国土」であるという独自の定義を公表しており（2010年10月5日「解放軍報」）、「海洋国土」は国際海域ではなく軍事活動は制限されるとの解釈があたかも国際法上認められているかのように輿論戦、法律戦を展開している。

2017年7月に公船が対馬・沖ノ島で領海侵入後、津軽海峡でも領海侵入を繰り返した。この際、中国側は国際法に認める無害通航であると主張したが、他国には沿岸国の許可が必要であると要求する一方で、中国の公船の活動は軍事活動ではないとの解釈を認めさせるための法律戦とみられる。また、情報収集艦についても戦闘艦艇ではないため軍事活動に当たらないという理解に苦しむ独自の解釈に基づくものと思われる法律戦を展開している。

2015年11月及び2016年6月に情報収集艦が我が国の対応能力等情報収集に絡めて尖閣諸島南方の接続水域付近を東西に航行、12月には房総半島南東の接続水域付近を北東・南西方向に往復航行した。情報収集艦によるこうした行動は国際法によれば軍事行動ととれるが、公海上であり我が国として非難はしていない。一方で中国の定義からすれば「海洋国土」内で軍事行動は認められないはずであるが、情報収集艦によるこうした行動は軍事行動ではないという中国独自の解釈を押し付ける法律戦、輿論戦とみられる。

2016年6月には情報収集艦が口永良部島・屋久島周辺での領海侵入後、北大東島

北方接続水域内を航行した。領海侵入についても国際法を自らの都合のいいように解釈し無害通航であるとの見解をとるとともに、情報収集艦であれば軍事行動に当たらないとの解釈を押し付ける法律戦とみられる。

- ・海自艦艇及び搭載ヘリへの火器管制レーダー照射

2013年1月東シナ海公海上において中国艦艇が海自艦艇に火器管制レーダーを照射、それ以前にも艦艇搭載ヘリに対する照射を行っていたとみられている。これは尖閣周辺で活動する海自艦艇等の行動を抑制することを企図した威嚇による心理戦とみられる。防衛省は事実確認に基づき強く抗議したが、中国側は搜索は実施していたものの、火器管制レーダーによる照射は実施していないというコメントを出し、自らの正当性を訴える輿論戦を展開した。

- ・原子力潜水艦による我が国接続水域潜没航行事案

2018年1月中国潜没潜水艦が宮古島北東接続水域を北西進後、大正島北東の接続水域を航行、その後東シナ海を中国国旗を掲揚し浮上航行している。その際中国艦艇も大正島北東の接続水域を航行している。接続水域を航行すること自体は国際法上問題はないが、尖閣諸島周辺海域での艦艇の行動は相互に抑制している状況であり、政府は「緊張を高める行為で、深刻に懸念する」などとして嚴重抗議した。中国側は領有権を主張し抗議を受け入れず、中国艦艇の活動は完全に適法で合法的、日本は事実を歪曲している。海自艦艇が先に水域に入った（海自艦艇は潜水艦に対応して行動していた）として、中国海軍が日本側の艦艇の活動を監視・追跡したと主張し、輿論戦、法律戦を展開した。

- ・中国軍機異常接近

2014年5月及び6月に東シナ海で海自機及び空自機に対して中国軍戦闘機が異常に接近する事案が生じた。中国国防부는日本側が演習空域に無断で押し入り、危険な飛行を行ったなどと事実と反する説明を行い輿論戦、心理戦を展開した。以後も危険な飛行は生起しているようであり、2016年6月には米空軍偵察機に対して高速接近するという危険な飛行を実施、2017年5月には米空軍大気収集機の進路を妨害する事案が生じたとされ、米軍に対しても心理戦を展開している。

- ・対領空侵犯措置に対する対応

太平洋に進出する中国軍機に対し空自は対領空侵犯措置を実施しているが、2016年10月及び12月、中国国防부는自衛隊機が妨害弾を発射して中国機の安全を脅かしたなどと事実と反する発表をし、自国の挑発的軍事行動を糊塗し、あたかも挑発しているのは自衛隊機であるかのような認識を国際社会に持たせることを意図したと思われる輿論

戦、心理戦を展開した。

### 3 三戦を展開する中国の狙い（総括）

以上のような東シナ海での三戦の事例を総括すると、概ね以下の中国の狙いや考え方が見えてくる。

#### ・輿論戦

中国自身の行動は、自らの威圧的活動等は脇において、全ては他国による軍事的挑発行為あるいは干渉等地域の安定を崩す行為があったために、やむを得ずこれに対応した防御的なものであるという一貫した論調で自らの行動を正当化する「情報管理」の手法を中心とした輿論戦を展開している。尖閣諸島についても、まずは領土問題が存在することを国際社会に認識させ、以後は中国の領有権に対し我が国の方が軍事的挑発を行っているという構図を国際社会に発信しようとしているものと考えられる。また、対内的には、軍事力の近代化等能力向上を誇示し、国民の精神的鼓舞を図るとともに、ひいては共産党統治の正当性に結びつけることを狙っているものと考えられる。

#### ・心理戦

自衛隊及び米軍に対する意思決定能力への影響、かく乱を企図するとともに国民と指導層を離反させるため、「宣伝」、「威嚇」、「離間」の手法を中心とした心理戦を展開している。ひとつは、領海侵犯等活動を繰り返すことにより警戒意識を麻痺させ次のステップにエスカレーションする隙を生み出すことを企図した心理戦であり、もう一つは、人民解放軍の近代化等能力向上を過大に誇示することにより、「人民解放軍の戦闘能力は自衛隊を凌駕しており、対抗することは不可能である。大きな損害をこうむるより中国に屈服したほうが得策である。」あるいは、DF 2 1 D対艦弾道弾にみられる米空母に対する脅威の宣伝のように、「米軍でさえ勝利は困難であり、米国に加担せぬほうが得策である。」よう我が国に信じ込ませる。あるいは米国に対して、「尖閣諸島問題等に関与しないほうが得策である。」よう信じ込ませる心理戦を展開している。政府には心理的圧迫を与え、国民には不安感を与え、政府に対する不信感、猜疑心等を生起させることを企図しているものと見られる。

#### ・法律戦

東シナ海の法律戦については、先ず、中国は2012年12月に国連大陸棚限界委員会に大陸棚延長申請のを提出した。東シナ海は日中のそれぞれの領海基線間の距離が400マイル未満であるため、国連海洋法条約第83条に基づき話し合いによって合意される必要があるが、中国は沖縄トラフが延長大陸棚の終点であると主張する法律戦を展開して

いる。また、前述したように、この大陸棚、EEZ（排他的経済水域）、接続水域、領海を含めた海域を「海洋国土」と表現し、あたかも国際法上認められているかのような報道をするとともに、この海域のEEZ（あるいは大陸棚）部分については国際海域ではないとして、軍事活動は制限されるとの独自の解釈による法律戦を展開している。さらにはその上空も軍事活動が制限されるとしている。尖閣諸島については、前述したように領海法等を制定し領有権を主張するとともにその既成事実化を企図し、輿論戦と絡めた法律戦を展開している。東シナ海防空識別区については前述したとおりである。

一方で、中国軍艦艇等が他国のEEZ等を航行する場合は「航行の自由」を主張し、自らの軍事活動を正当化するという法律戦を展開しており、その違いがどのように中国側で整理、解釈されているのか理解に苦しむ。

いずれにしても、国際法の遵守という消極的な法律戦ばかりでなく、独自の国際法解釈やそれに基づく国内法の制定等、自ら先手を打って有利なルールを作るという積極的な法律戦への志向が顕著である。

そして、これら輿論戦、心理戦及び法律戦が組み合わされて実施され、長い年月をかけても現状を自らに有利なものに変えていくことを意図していると考えられる。一つ一つの三戦の展開が及ぼす現状変更に関する効果は小さいものであっても、その対応を一つ一つ厳正かつ適切に実施していかなければ、効果の累積により現状変更を許してしまう恐れがあることには注意を要する。

#### 4 三戦への対応

中国の三戦に如何に対応していくかについては、我が国のみでの対応することはもちろんあるが、その効果という観点に立てば、日米共同で対応することがより効果的であり、更にいえば多国間での対応を引き出すことも有効である。したがって、本論考では、東シナ海での人民解放軍の活動と相俟って実施されている三戦に対し、日米共同を中心として如何に対応していくべきかについて検討してみたい。

平成27年4月に策定された新たな「日米防衛協力のための指針（以下、「指針」という。）」には、我が国の平和と安全に影響を与えるあらゆる状況に切れ目のない形で実効的に対処するため同盟調整メカニズムを以下の目的のために活用すると記述されており、

- ・ 状況を評価すること
- ・ 情報を共有すること、及び
- ・ 柔軟に選択される抑止措置及び事態の緩和を目的とした行動を含む同盟としての適切な対応を実施するための方法を立案すること

日米両政府はまた、これらの二国間の取組を支えるため、戦略的な情報発信を調整するとある。この実効的な対処のための要点は、平時からいわゆるグレイゾーンそして有事へと展開される三戦に日米で対抗する上でも有効であると考えられることから、日米共同での対応について以下の三つの切り口で検討してみたい。

#### (1) 状況評価・情報共有

南シナ海における人工島軍事拠点化への経緯をみると、環礁しかもそれらの多くは満潮時に海面下に水没するような暗礁に、先ず人民解放軍兵士数人が展開、次には掘って小屋が立ち、監視所になり、埋立てが始まり、人工島へと生まれ変わった。そして人工島は滑走路、大型格納庫、港湾施設、レーダーサイト、対艦・対空ミサイル陣地、通信施設等を有する軍事拠点へと変貌を遂げた。周辺諸国、同盟国である米軍に多くの場合これらは見過ごされ、気づいたらそうになっていた。あるいは重要視せず十分な対応をとらなかったというのが実態であったのではないか？埋立てが進行してしまえば、これを阻止することは困難であったろうが、それ以前の段階で兆候を察知し、状況をしっかり把握していれば、対応策は取れたのではないか？

それでは、東シナ海ではどうか？東シナ海における中国軍の活動の活発化は多くの報道等のおりであり、艦艇等については、2008年11月中国艦艇4隻が沖縄本島・宮古島間（沖・宮間）を初めて通過して太平洋に進出して以降、艦艇の太平洋進出は常態化するとともに、沖・宮間だけでなく、大隅海峡、与那国・仲ノ神島間、奄美・横当島間を通過しての太平洋進出等進出経路の多様化を図っている。また、2008年10月には艦艇4隻が津軽海峡を通過した他、対馬海峡を通過しての日本海への進出や宗谷海峡を通過してのオホーツク海進出等行動態様も多様化している。当初数隻の艦隊による行動が主であったが、近年は艦艇1、2隻での行動もみられ、艦隊行動をとらなくても外洋展開行動が実施できることを示している。

2016年12月には空母を含む艦艇6隻が沖・宮間を通過し始めて太平洋に進出、2018年4月には空母を含む7隻が与那国南方海域で艦載機のオペレーションを実施後、沖・宮間を通過して東シナ海へ入った。また、進出後は演習・訓練等を実施しており、東海艦隊を主とした単独の艦隊での演習から北海、南海艦隊との2から3艦隊合同での演習に進化している。演習は東シナ海でも実施されており、この場合も単独の艦隊の演習から複数艦隊の演習さらには陸・空軍が加わっての統合軍事演習に進化している。

航空機についても2015年5月爆撃機2機が沖・宮間を通過して太平洋に進出して以降、太平洋方面への進出を常態化している。編隊も爆撃機に情報収集機や早期警戒機等

が加わったものとなっており、2016年には戦闘機も参加するようになり、規模の大きな編隊での訓練も見られるようになった。行動も沖・宮間を通過した編隊とバシー海峡方面から飛来した編隊が連携する等複雑化しており、海・空軍航空機による統合訓練も実施されている。2016年1月には対馬海峡を通過して日本海へ進出、2017年8月には沖・宮間を通過した爆撃機6機が紀伊半島南方まで進出している。

東シナ海での中国軍機の活動は従前から実施されており、その活動範囲は東及び南方向に拡大する傾向にある。2013年1月には中国国防部が東シナ海における中国軍機による定例的な警戒監視及び同軍戦闘機による空中警戒待機（CAP）と見られる活動の実施について公表した。また、前述したように多数機が参加し、あるいは敵味方に分かれた大規模な統合演習が実施されるようになっている。

このように東シナ海においては軍等の活動を活発化させつつ、三戦の事例で述べたように、機を見て現状変更を試み、それに対応した自衛隊あるいは米軍の活動に関して報道、宣伝等による輿論戦、心理戦を展開するという形でなされることが多い。従って、まずは人民解放軍がどのような行動をとろうとしており、それをどのように報道、宣伝等して自分に有利な態勢を作為しようとしているのかを先んじて察知できれば、その対応を検討できるし、その意図を挫くことができる可能性がある。中国と我が国は陸続きではなく、海を挟んでその間には距離がある。従って早期に兆候を察知できれば、行動に移る前に対応できる可能性がある。そのためには、まずは海洋状況把握（MDA：Maritime Domain Awareness、以下「MDA」という。）能力の強化に今後努力すべきであり、継続的な警戒監視能力の維持・強化に努めるべきであろう。それが展開される三戦一つ一つに漏れなく、適切に対応するための基盤となる。

次に、輿論戦では前述したように中国側は事実に反する報道も平気で実施する。また、報道等の中央統制が可能であるので自らに有利な情報のみを流し、不利な情報は制限することも行っている。従って、実際に何が行われたのかを把握するための情報収集、中国側が実際にはどのような行動をとったのか、自衛隊側がどのような意図でどう対応したのかを詳細に情報収集、記録・採証し、相互の行動に関する詳細な情報に基づく状況評価が重要である。また、それを積み重ねることにより、中国側の今後の活動の方向を探ることもできる。その際は、自衛隊や海上保安庁による情報収集のみでなく、東シナ海で活動する米軍等の情報も活用することが望ましく、ギブアンドテイクの関係を構築しつつ、日米双方が情報を共有し状況評価に関する協議を行うことが望ましい。更にいえば日米共同のMDA体制が構築されることが望ましい。また、東シナ海での事象は、例えば、南シナ

海の活動への注目を回避するために、わざと東シナ海で注目される事象を生起させる、あるいは南シナ海での我が国の活動に反発して、東シナ海で事象を生起させる等、南シナ海での事象とリンクする可能性があることを認識した上で状況分析・評価を実施する必要がある。

中国側の活動及びそれに相俟って実施される三戦への対応については、次に述べる戦略コミュニケーションの手法が中心となり、中国側の事実とは異なるあるいは中国に利する形での偏った情報発信を打ち消す、正しい情報の発信等を如何に効果的に行うかが重要になるが、情報収集のための艦船、航空機等の展開、採証のための活動そのものが、こうした事実と異なるあるいは偏った報道等を実施しにくくさせ、しっかりした事実に基づく効果的な戦略的コミュニケーションにより中国の三戦を阻止あるいは無効化する効果をもつことを考慮すべきである。

## (2) 戦略的な情報発信（戦略的コミュニケーション）

戦略的な情報発信については、国家安全保障戦略にも、国家安全保障政策を推進するために、政府一体となった統一的かつ戦略的な情報発信を行い、各種情報技術を最大限に活用しつつ、多様なメディアを通じ、外国語による発信の強化等を行うとある。

また、米国における、我が国で言う戦略的な情報発信と同様な意味をもつ「戦略的コミュニケーション」については、国家として、統一された意思の下、外交、軍事、経済等、国家の諸活動を実施、相手に正しい（狙ったとおりの）メッセージを伝える努力、取り組み<sup>②</sup>としており、国家の諸活動により意図したメッセージを伝えるという観点から、国家安全保障戦略にある戦略的な情報発信より広義の概念と理解でき、後述するFDOもこの範疇に入るとされている。

効果的な対応のために日米共同で実施するという観点から、米国の「戦略的コミュニケーション」に対する理解は不可欠であり、日米共同の戦略的な情報発信については、我が国が国家安全保障戦略にいう「戦略的な情報発信」より広義な考え方である「戦略的コミュニケーション」を主体として検討される必要がある。

中国の三戦に対応していく上で、中国に、そして国際社会に対して、正しい情報を発信し、我が国の立場、行動等を理解してもらい、中国の事実と反した、あるいは独自の解釈があたかも国際法に則ったものであるかのような報道、主張等をただしていく上で、戦略的な情報発信は有効な手段である。

まずは、状況評価の項で述べたように、実際何が起きているのかを正確に伝える情報発信が必要であり、中国が実施している、事実と反する報道に対し、一つ一つ確実に反論

することである。国際社会は報道等のレトリックや実際の行動との乖離等利己的な国益追及に反感を持つようになっており、三戦の効果を減じ、あるいは無効化できる可能性がある。一方で、中国は情報管理が完全とは言えないまでも可能な国であり、中国国民への効果は限定的であることは念頭に置いておくべきである。

そして、可能であれば中国側が輿論戦等を展開する前に発信することが望ましい。その際、国際社会が受け入れやすい、理解しやすいストーリー性を持たせることが重要である。

次に、「海洋国土」等独自の解釈に基づく主張については、自由で開かれた海洋を希求する多くの国に受け入れられている国連海洋法条約等国際法の解釈について繰り返し主張するとともに、国際社会に認識、普及させていく努力が必要である。元々国際法は国内法に比しあいまいさを有しており、中国に限らず、自らに都合のよい解釈により主張がなされ、国家間の抗争を生んできた経緯がある。「自由で開かれたインド太平洋戦略」を掲げる我が国としては、国連海洋法条約等国際法に関する我が国をはじめ同じ考えを持つ多くの国に受け入れられる解釈となるよう関連の国際会議やシンポジウム等の場を利用して積極的に世界に普及していく努力が必要である。また、こうした会議等で影響力をもち、議論をリードしていくためにはこれまで以上に専門家の育成が必要であり、欧米の専門家との連携等により多数派を形成し、このような解釈を主流とできるような態勢をとっていく必要がある。

また、法律戦への対応としては、事態の様相によっては、国連海洋法条約の問題解決メカニズムの活用も検討すべき選択肢であると考えられる。有事に至る危機を抑止するという場合には日米の連携という形態をとることが効果的であるが、こうしたアプローチも、三戦を阻止あるいは無効化する選択肢となり得ると考えられる。

中国の「海洋国土」における独自の解釈の主張と他国のE E Z等での自らの航行の自由に関する主張との矛盾についてもその度に指摘していく必要がある。前述したように国際社会は利己的な国益追及に反感を持つようになっており、中国の主張には明らかな矛盾があることを広く国際社会に知らしめていくことは、三戦を無効化する効果的な手段である。

そして、戦略的コミュニケーションの実施においては、日米調整の下、多様なメディアを通じ、政府一体となった統一的かつ戦略的な発信とされるべきであり、外交、防衛、経済等の諸活動と相俟って実施されるべきである。わが国においては、現状これら情報は国家安全保障局で「総合整理」され、内閣官房あるいは外務省から対外的に発信されるこ

とになると思われるが、正当性ある主張をタイミングよく効果的に発信していくためには、国家安全保障局に情報の「総整理」機能だけでなく、情報発信に関する司令塔としての機能を充実させるよう検討が必要である。そして、中国政府の意図を含んだ中国メディアの報道等による輿論戦等の展開に対しては、現地大使館の判断で即座に反論ができるようなスピード感のある態勢をとっておくことも必要である<sup>(4)</sup>。

また、三戦等の事象に対応したその都度の戦略的な情報発信以外にも、平素から我が国の考え方を正確に伝えるための常続的な情報発信が必要である。その一つとしては、パブリック・ディプロマシー<sup>(3)</sup>があり、自国の対外的な利益と目的達成のために行われている外交活動のひとつである。しかし、我が国のパブリック・ディプロマシーの活動の現状を見るに、NHKの国際放送は、まだまだ外国人向けに特化できておらず、視聴可能国数も非常に少なく発信力の強化が必要である。外務省の海外情報発信も文化広報が主体であり、我が国のイメージを高め、政策を正しく理解してもらうための、情報発信を多様なメディアを通じて戦略的に実施できているとは言い難い。また、幾つかの大学やシンクタンク等団体による国際社会への情報発信もなされているようであるが、基本的に日本の学界は外国語の発信に重きを置いておらず、外交、安保関連のシンクタンクは財政難、人材確保にあえいでいるのが実情と聞く。

今後、平素から国際社会への戦略的な情報発信ができる体制を構築していくためには、まずは、体制として、前述したように国家安全保障会議を司令塔として、外務省に限らず国際関係にかかわる防衛省等関係省庁及び機関による統一かつ戦略的な発信ができる体制が必要である。次には大学やシンクタンクからの発信を強化すべきであり、政府としてこれら組織のパブリック・ディプロマシーに関する意識を向上させ、基盤を育成していくべきであると考えらる。

今後共同していく米国もパブリック・ディプロマシーに関しては決してうまくいっているとはいえないようであり、米国ともども強化拡大に取り組んでいく必要がある。

その際、中国の三戦の一部あるいは資源外交にみられるような、利己的な発想で国益を露骨に追求する姿勢が表に出た場合は、反感を生み、マイナス面が勝ってしまう場合がある。こうした利己的あるいは強制力を伴うようなパブリック・ディプロマシーのあり方は我が国が採るべきものではなく、比較的信頼できる国であるという評価を保っている我が国の現状からも、信頼を失わないような透明性のある正当性をもったパブリック・ディプロマシーに配慮することが重要である。

最後には自衛隊・米軍の広報関連部署、さらには政府関連機関には、戦略的コミュニ

ケーションやパブリック・ディプロマシーに関する教育・訓練を受けた人材を配することが望ましい。また、戦略的な情報発信を実施していくための計画には人材育成の観点も必要となると考える。

### (3) 柔軟に選択される抑止措置等 (FDO)

ガイドラインにある柔軟に選択される抑止措置及び事態の緩和を目的とした行動について、米軍では、柔軟抑止選択肢 (FDO : Flexible Deterrent Option、以下「FDO」という。) という用語が使われており、その定義は、敵の行動に対し、正しいシグナルを送り、影響を与えるため、周到にあつらえられた、抑止のための事前計画であり、危機発生以前に相手に思いとどまらせるため、あるいは危機において更なる侵略を抑止することを企図する。FDOは国力の各要素—外交、情報、軍事、経済—を用いて実施されるが、これら諸要素を横断的に組み合わせて実施することが最も効果的である。それにより初動の戦略的意思決定を容易にし、早期の緊張緩和、更なる幅広い対処の道筋の提示、危機解決へと導くものとされている<sup>(4)</sup>。ガイドラインに盛り込まれた柔軟に選択される抑止措置及び事態の緩和を目的とした行動とは、この定義にある内容であると解され、同盟調整メカニズムを活用しFDOに関する日米間の計画策定、実施に関する調整等が行われるものと思われる。また、FDOは抑止に軸足を置いた行動の選択肢であることから、敵に許容限度以上のコストを課す能力に裏付けられなければ機能しないわけであり、我が国単独での実施では効果がなく、こうした国力特に軍事力を有する米国との共同での実施が基本となる。そして、FDOは平時からいわゆるグレイゾーンそして有事へと移行する間の、危機の段階に焦点が当てられたものであるが、自らに有利となる現状変更に挑むために実施される三戦に対しても有効な対応策となり得ると考える。

ガイドラインに基づきFDOに関する日米間の調整・検討が進められていると認識しているが、中国が展開する三戦に対する考慮がなされた上で検討される必要があると考える。先ずは、前述したが「人民解放軍の戦闘能力は自衛隊を凌駕しており、対抗することは不可能である。大きな損害をこうむるより中国に屈服したほうが得策である。」あるいは、「米軍でさえ勝利は困難であり、米国に加担せぬほうが得策である。」という我が国に向けた中国の心理戦に対しては、日米の強固な同盟関係に基づく、共同作戦能力の高さ、抗堪性、残存性等の継戦能力等を示すことによりこれを否定し、逆に中国が所望の目的を達することは不可能であるとのメッセージを明確に伝えるような行動が選択肢となると考える。そのためにはガイドラインに述べられた共同計画、特に実効性の高い共同作戦計画が策定されていることが必要であり、この計画に基づく共同演習を実施

することにより、高い共同対処能力及び高い相互運用性を維持することがFDOの基盤となる。そして、演習内容の全ては公表できないものの、中国に高い対処能力を有していることが明らかに認識できるような共同演習・訓練の実施や、現在実施している共同巡航訓練等が行動の選択肢として挙がってくるであろう。

また、法律戦については、中国独自の解釈を受け入れない姿勢を明確に示す行動がFDOとして選択されなければならないと思われ、例えば、定期及び不定期の艦艇及び航空機による中国EEZ内の活動等（東シナ海で言えば、中間戦より中国寄りの領海周辺海域での活動）が挙げられる。「東シナ海防空識別区」の設定の事象について前述したが、この際の異議申し立てに引き続くB-52編隊による尖閣諸島周辺上空飛行は米軍の行ったFDOであり、以後、防御的緊急措置はとられておらず、その成功例といえるであろう。米側のとった明らかな行動と、公式な発表や説明等による戦略的コミュニケーションが相俟って「中国の一方的な要求を含む防空識別区の設定は認めない」というメッセージが中国側に明確に伝わったことがFDOの成功につながったと考えられる。前述したように、中国側の威圧的あるいは挑発的行動に対した行動であっても、我が国が先に軍事的挑発行為を行ったから事態がエスカレーションしたのだという論調で三戦を展開してくる可能性が高い。従ってFDOは事前の綿密な検討・調整の上準備されるべきであり、日米側がエスカレーションの敷居を跨いだのではないという論拠を示し、国際社会にこれを理解してもらえざる態勢をとっておく必要がある。

また、FDOは尖閣諸島周辺海域の海警船舶への対応等を考えれば、自衛隊や米軍のみならず政府全体としての省庁横断的な対応が求められるものであり、極めて高い政治判断に基づく要求を具体的な行動として展開するものであることから、政府の考え方が誤りなく省庁統一的に実施される体制が必要であり、そのためには政府全体として綿密な調整がなされる必要がある。そのためには戦略的コミュニケーション同様、中核となる司令塔を国家安全保障会議の下に専門の部署として置く等の検討が必要である。そしてそれは、平時からいわゆるグレーゾーンそして有事へと移行していく中で、その危機のレベルそして展開される三戦の戦術に応じて事前に検討、調整されておく必要がある。更には、それが日米間で認識共有され、十分に整理され、詰めておく必要があるものである。実効性確保のためには根気よく綿密に練り上げていくことが涵養である。

おわりに

中国が展開する三戦について、人民解放軍の東シナ海での活動と相俟って展開される

三戦を中心に考察したが、「中国の夢」を実現するため、「一带一路」等の戦略を支える三戦は全世界規模で展開されているのであり、我が国に関連するものだけでも、我が国の重要なシーレーンが通る南シナ海での軍事拠点化等に関連する三戦が展開されていることは周知のとおりであり、沖縄独立運動の作為、同盟国である米国でのロビー活動等様々な分野で展開されていることを忘れてはならない。また、情報通信技術の進展に伴い SNS 等を活用した三戦の事例も顕著になっており、今後も技術の進展に伴う多様なメディア、手段を介した三戦を展開してくる可能性があることも考慮しておく必要がある。

また、人民解放軍は増大する巨額な国防費を背景に、陸・海・空軍、ロケット軍のみならず、宇宙、サイバー、電磁スペクトラムの領域でもその能力を急速に向上させている。平時から展開されている三戦に対する対応を中心に考察したが、その背景には日米防衛体制と相俟って、有事に対応するしっかりした防衛力と作戦能力の裏づけがあって、初めてその対応策は機能するものである。今年度中には新しい防衛計画の大綱及び中期防衛力整備計画が策定され、今後の防衛力整備の方向性が示される。着実かつ柔軟な思考で効果的な防衛力整備がなされることを期待したい。

#### 脚注

- (1) 防衛省防衛研究所編「中国安全保障レポート」2011年10頁
- (2) 海幹校戦略研究「戦略的コミュニケーションとFDO」6頁、石原敬浩著を参考
- (3) 世界平和研究所「日本外交とパブリック・ディプロマシー」1頁、星山隆著を参考
- (4) “Joint Operation Planning” Joint Publication 5-0, 11August2011, PE-1



重岡 康弘(しげおか やすひろ)

1981年防衛大学校(土木工学)卒業

同年海上自衛隊に入隊

第6航空隊司令 第2航空群司令

航空集団司令官 海上幕僚副長

自衛艦隊司令官を歴任

2016年退官