



安全保障环境的七个重大变化



在安全保障环境的七个重大变化之中，一个突出的现实是，我们已进入“权力政治”的时代。“力量的体系”与“利益的体系”被置于优先位置，“价值的体系”则相对退居幕后。在这一结构性转变下，美国正趋向“在岸外包”。日本因此更需主动布局，以“友岸外包”为轴心，与可信赖的伙伴构建更具韧性的供应链，并在关键战略领域深化协作。一方面强化联结性，重塑价值框架；另一方面提升战略自主性，应对权力竞争。在联结与自立之间取得平衡，并将其确立为长期战略思维，或许正是日本面向未来的基本方针。

Image generated by Gemini

吉田圭秀（前统合幕僚长）

神保谦（庆应义塾大学教授 / 国际文化会馆常务理事）

“防卫外交”不可或缺的时代

神保谦 今天非常感谢您拨冗出席。我听说吉田先生卸任统合幕僚长之后，这是第一次在媒体上公开露面，我深感荣幸。

吉田先生担任统合幕僚长的时间为2年4个月。就在您就任前的2022年12月，日本制定了所谓“安全保障三文件”（《国家安全保障战略》等），其中提出了“日本正处在战后最严峻、最复杂的安全保障环境之下”的认识。回顾您在任期间，确实像是世界史性的重大转折点。您当时是如何看待这些变化的？

吉田圭秀 进入正题之前，我想先做一个“开场白”。据已故国际政治学者高坂正尧先生¹（1934—1996年）的著作《国际政治——恐惧与希望》（1966年）所言，国家由“力量的体系”“利益的体系”“价值的体系”三种体系构成。我认为，这一点对于理解当下的国际安全保障极为重要。事实上，我是在担任统合幕僚长时从前上司、首任国家安全保障局长谷内正太郎先生那里学到这一视角，并把这个观点介绍给许多人，尤其欧洲人士往往表现出强烈认同与兴趣。今天我也希望在多个地方反复提到这三种体系。

另外，作为一名自卫官，我在长达39年4个月的职业生涯中，最充实的时期正是最后这段担任统合幕僚长的日子。就感受而言，大体有三点：

第一，全球性的安全保障观不可或缺。过去我们在思考安全保障时，总是盯着中国、朝鲜、俄罗斯，然后再看美国——几乎成了固定套路。但如今，欧洲、中东、印太地区的局势强烈联动。若不以全球安全保障观来定位各地区，就无法与各国的参谋总长等对口人物开展有成果的对话。

第二，现实主义的分量更重。举一个典型例子：今年2月我与北约（NATO）以及印太部分国家的参谋总长等进行了线上会谈。现在欧洲普遍抱有“被美国抛弃”的担忧。再看乌克兰问题，对欧洲而言，乌克兰是地缘政治的缓冲地带，绝不能失去；但对俄罗斯而言亦然。若俄罗斯进一步失去对北约的战略纵深，其安全承受能力将面临严峻考验。换言之，这是一场围绕地缘政治缓冲带展开的争夺。

第三，我们进入了“防卫外交”的时代。我在任的2年4个月间，与40多个国家、100多位参谋总长等进行了约250次会谈，平均每三天一次。不仅包括与美军统合参谋本部、战略军、印太司令部、网络司令部等的交流，也包括日美韩、日美澳印、日美澳菲，以及日澳印尼（印度尼西亚）等多边组合；与北约成员国的参谋总长等也频繁会面。

之所以如此，是因为正如您所指出的，在“战后最严峻、最复杂的安全保障环境”下，这是不可或缺的。我强烈感受到：参谋总长之间建立的“信赖关系”，正是防卫合作得以持续深化的源泉。这也是我最大的财富。

这三年世界发生了巨大变化

神保 作为处在历史性大转折期的统合幕僚长，吉田先生以全球战略环境为视野推进防卫外交，这确实具有划时代意义。

在拜登政府时期，奥斯汀国防部长提出的“统合威慑”强调把军事与经济、外交联动，通过与同盟国的一体化运用来增强威慑力。与之呼应，自卫队也朝着深化与美军共同作战以及指挥控制协作的方向推进。

与此同时，我也感觉到，提高自卫队自主性与完结性（自我闭环能力）的努力在并行展开。过去日本在有事场景中多处于补充美军的立场，如今则更被要求以更主体、更战略的方式回答“日本能够做什么”。也就是说，如何在[日美]同盟联携所带来的统合性，与[日本]确立自身行动能力的自主性之间实现兼容，是当下防卫政策的一大主题。

吉田 完全同意。我也是以接近这种认识度过了那2年4个月。

¹ 高坂正尧（1934—1996）是京都大学教授，被视为战后日本最具代表性的国际政治学者之一。他以冷静而现实主义（Realpolitik，现实政治）的视角分析国际关系，被公认为奠定日本国际政治学基础的先驱人物。他于1968年出版的《国际政治——恐惧与希望》（2017年修订版）长期以来被高度评价为国际政治学的入门经典，同时也是一部重要的通识读物。

在此基础上，我想进一步谈得更具体一些。事实上，从 2022 年起战略环境再次剧烈演变，变化之快甚至使安全保障三文件难以及时回应。

岸田文雄首相曾说过“今天的乌克兰，也许就是明天的东亚”，如今正逐渐接近那样的情形。

那么，具体有哪些变化？我认为有七个要素。

第一，地区冲突的全球化。俄罗斯对乌克兰的侵略走向，将强烈影响东亚试图改变现状国家的动向；中东若趋于不稳定，也会对欧洲和印太产生巨大影响。也就是说，中东、印太、欧洲的安全保障正变得密不可分。因此我与欧洲始终强调，要加强彼此对地区性课题的相互介入。

第二，试图改变现状国家之间的联动增强。其最大“媒介”就是乌克兰战争，而由此最急剧强化的，是俄朝关系。朝鲜向 [乌克兰战场] 派兵，是跨越“卢比孔河”的行为。这不仅加剧了乌克兰战局，也使朝鲜得以从俄罗斯获得高端技术、最新战法及能源支持，进而恶化了朝鲜半岛安全环境。欧洲各国也强烈意识到：试图修正印太现状的国家，可能直接关系到欧洲自身的安全保障。这也使得对在背后暗中支援俄罗斯的中国的警戒迅速上升。

第三，美国政治的“变量化”。美国保守派过去以主张在国际社会发挥领导力的“优越主义者 (primacists)”以及主张选择性使用外交资源的“优先主义者 (prioritizers)”为主，但近年来主张减少对国际社会介入的“抑制主义者 (restrainers)”比重上升。

若这一倾向制度化地反映于安全保障战略层面，美国或将进一步趋向“离岸平衡”模式。因此，各同盟国都难以消除“被美国抛弃”的担忧。

不过，以我的经验而言，抱持抑制主义想法的美军高层几乎没有；他们大多是优越主义者或优先主义者。无论欧洲司令部还是印太司令部，我都能感受到他们维护地区和平与稳定的坚定意志。

对军队而言，比能力与部署更重要的是“介入的意志”。作为“力量体系”的具现者，美军拥有这一点。因此我一直告诉幕僚：“没有任何时期比现在更应该强化自卫队与美军的联携与合作。这将成为日美关系的锚。”未来军方的坚定意志与政治动向如何取得平衡，值得关注。

神保 前几天，美国国防部长赫格塞斯将所有将官召集至华盛顿进行了严厉训示。同时，国防部加强了对媒体采访的管控，使国防当局人员难以参加民间的国际会议等活动。

我认为，这种动向不仅仅停留在信息管理层面，而是与文官控制与战略沟通的重构这一更广泛的课题相关。您如何看待这一点？

吉田 确实，（美国）当前的军政关系是严峻的。通过电视看到的数百名将官面无表情。对民主主义而言，军队的政治中立性是根本中的根本，而政治方面正在对此发起挑战，这是事实。不过，我认为在现阶段，这并未对我们（日本）与美军之间的关系产生影响。

神保 与美国军方人士交谈时，经常听到他们说，在履行职责时，总是在“对总统的忠诚”与“基于美国宪法、对国家本身的忠诚”之间进行权衡。这表明，在政治意向与宪法原则之间，他们有时承受着葛藤与苦恼。

米中围绕世界霸权的争夺

吉田 第四个变化，是中国的世界战略。2008 年的雷曼冲击使西方发达国家陷入严重经济停滞，中国则借此契机，从所谓“韬光养晦”的和平崛起战略，转向更具霸权性的崛起战略。这一点我

在担任统合幕僚长时期阅读拉什·多希的著作《长线博弈：中国的大国战略》时也看到过书中的论述。该书还提出另一项重要指摘：2017年第一次特朗普政府成立之际，中国将目标从地区霸权转向主导国际秩序。

不过，2018年美国政府对华政策从协作转为竞争，因此此后即便中国试图谋划全球扩张，我当时认为也难以取得重大进展。

然而，如果今后美国政府朝“抑制主义”的方向发展，那将促使中国的世界扩张得到推进。对此我非常担忧。

神保 2010年代中期，中国通过“一带一路”主导全球化时，作为对抗这一叙事而出现的，是2016年安倍政权提出的“自由开放的印度太平洋（FOIP）”。这一构想也得到特朗普政府支持，并成为全球性潮流。

中国动员基础设施建设、融资、数字技术等展现出压倒性的执行力，但其最大局限在于试图独占叙事的“著作权”。另一方面，FOIP基于“自由与开放”的理念，因此作为可以被共享的叙事在世界扩散。

我认为，这一差异正是当时全球战略竞争的本质。如今，中国通过全球南方战略，试图以自身价值观包容国际公共产品。这体现出一种意识：“人们已不再向往美国或G7，而是轮到自已来构建新的世界。”

问题在于，尚未形成足以与之对抗的新叙事。日本、美国、韩国、东亚能够提出怎样的未来图景？需要以当初构想FOIP时的那种热度重新加以审视。

吉田 这是非常核心的视角。归根结底，美中战略竞争的核心在于围绕世界霸权的争夺。那么，中国是否有胜算？首先在“力量体系”方面，中国尚无法像当前美军那样实现全球部署；在“利益体系”方面，中国进展最为显著，但所谓“债务陷阱”问题也已显现，全球南方国家加强警惕；而对中国而言最困难的是“价值体系”。即便其提出有利于自身的价值观以取代法治，也几乎不可能得到世界普遍追随。换言之，中国取得世界霸权的概率接近于零。

不过，在地区霸权方面，通过“力量体系”与“利益体系”，实现的可能性相当高。我们必须认真思考如何加以拒止。

神保 国家安全保障战略将国际局势描绘为“共享价值与规则的民主国家群”与“与之对抗的威权国家群”之间的对立。这一分析固然准确，但事实上，处于中间地带的国家正在主导国际政治的流动化。他们并不完全隶属于任何一方阵营，而是跨越多个伙伴关系，探索自主的规则与行动原理，其代表性存在是印度。

由此可以看到日本下一步战略。守护国际法秩序固然重要，但也有许多国家并不参与这一框架。日本不仅要举起日美同盟或日欧合作的“旗帜”，还需将自身独特的价值提供纳入战略，通过发展合作、安全对话、防务产业合作等复合方式开拓新路径。

吉田 关于如何面对全球南方国家，我完全同意。关键在于什么能够打动他们。我在担任统合幕僚长时常对美军人士说，以自由主义价值谈民主与人权未必行得通，但“法治”则可以成为任何对象之间的共同点。基于这一前提，我深化了与东南亚和印度等的合作。

谈到美中竞争，我再指出美国处于不利地位的三个差距。

第一是再平衡差距。中国在2009年转向世界战略，而美国虽然2011年提出“再平衡政策”，但真正将对华政策转为竞争是在2018年，从阿富汗撤军是在2021年。与中国相比，大约存在十

年的时间差。

第二是 INF 差距。在《中导条约》框架下，美俄将相关武器削减至零，而中国未受限制地发展中程导弹。在当前紧张局势下，中国在中程领域明显占优。

第三是先进技术差距。转向世界战略后的中国集中投资第四次产业革命，在量子信息技术方面处于最前沿，在人工智能方面也被认为将追赶美国。美国已无法单独赢得技术霸权竞争。

不过，弥补这三个差距的正是日本，今后也应承担这一角色。同时，如何整合西方整体能力将是关键。

神保 我同感。

不能让世界沦为大国政治的世界

吉田 第五个变化，是“力量体系”与“利益体系”优先，而“价值体系”被后置。也就是说，进入了权力政治时代。因此我在开头提到现实主义的分量。

第六，是经济与安全保障的负循环。乌克兰战争爆发时，我有一种时代倒退百年的感觉。当年从萨拉热窝事件发展为第一次世界大战。这一次虽存在爆发第三次世界大战的风险，但欧洲以果敢努力加以抑制。

不过，正如“历史不会重复，但会押韵”这句话所言，如今的押韵相当明显。西班牙流感与新冠疫情、政治领袖遭暗杀等。尤其令我担忧的是 1929 年大萧条的押韵。随后保护主义与集团经济成为 1939 年第二次世界大战的重要触发因素。如何切断经济与安全保障的负面连锁，正是当下的课题。

第七个变化，是第四次产业革命，尤其是人工智能的迅速发展。归根结底，我最担忧的是大国竞争转化为大国政治。一旦如此，中小国家的意向将被忽视。

神保 如果是在大国竞争的时代，主要的担忧在于美国安全承诺的下降以及威慑力的削弱。然而近来，即便是不完全的协议或并未彻底解决的战争，也越来越倾向于在政治层面作出阶段性收束。在这样的语境下，（美国）若基于“朝鲜半岛局势已进入一定稳定阶段”的政治判断，推进大幅削减驻韩美军，或缩小乃至中止联合演习的讨论，都可能逐渐具有现实性。这无疑会进一步提高秩序发生变动的风险。

吉田 例如，最近在韩国新闻网站上检索时，“艾奇逊防线”这一说法大量出现。（所谓“艾奇逊防线”，是指 1950 年美国国务卿艾奇逊明确提出的针对共产阵营的防卫线，当时并未将朝鲜半岛纳入其中。）关于是否会设定“第二条艾奇逊防线”、会不会再次被美国抛弃的担忧正在扩散。

如此一来，岸田首相所说的“今日的乌克兰，或许就是明日的东亚”便具有了另一层含义。归根结底，与大国间政治的对抗相比，大国间竞争要好得多。日本应在这种竞争之中发挥重要作用，并努力避免走向大国政治。

从消耗战迈向信息战与认知战的时代

神保 还有一点想请教，您如何看待当前战场性质的变化？以及，自卫队从中汲取了哪些教训？

您此前曾指出，在乌克兰战争中，“过去的战争、现代战争以及未来的战争正在同时并存”。在所谓“过去的战争”层面，可以看到令人联想到第一次和第二次世界大战的长期陆上作战以及堑壕战再次展开。在“现代战争”层面，将通信网络、精确制导武器与无人机（无人飞行器）结合起来的网络化作战尤为突出。此外，作为“未来战争”的征兆，网络空间与太空领域的运用、人工智能与自主系统的导入，以及民用技术向军事用途的转化，正在加速推进。

吉田 有一句话说，“将军总是在打上一场战争”。在军队高层中，以核威慑为基础的旧式消耗战战争观依然根深蒂固。然而，如今已进入信息化战争的时代，并且进入了包括太空、网络与电磁领域在内的多域作战时代。在未来的智能化战争中，认知战所占比重将不断上升，而关键在于如何谋求决策上的优势。将来，围绕高度化的“感知—决断—行动”这一决策过程展开的攻防将成为主轴。为此，必须进行针对这种作战方式的集中投入。

从军事创新的角度看，未来作战构想、先进技术与组织结构三项要素的改革，必须三位一体推进。从乌克兰战场的各种战局中，能否把握下一阶段创新的线索，将至关重要。

神保 日本目前正以战后以来前所未有的规模提升防卫预算，并推进在新领域的能力建设。然而在人力方面，受少子化影响，扩大自卫队编制面临现实困难。

另一方面，日本拥有绵长的海岸线以及面积位居世界第六的广阔专属经济区（EEZ）。也就是说，需要防护的范围极为广泛，而人力资源却相对有限，在地理应对能力方面也存在一定脆弱性。

在这样的条件下，日本必须分别以不同方式应对来自中国、朝鲜和俄罗斯三个方向的威胁。如果要问当前的自卫队体制在多大程度上适应这一复杂环境，那么可以说，仍然存在结构性不匹配的问题。围绕装备、组织与人才培养进行一体化检讨的“三位一体”改革，恐怕仍处于推进之中。

吉田 与其说是在半途，不如说只是站在道路的入口。从少子化的长期趋势来看，招募对象人数出现大幅减少几乎是可以预见的。要对此加以应对，就必须对战力构成进行根本性的重组。将人员集中到必须由自卫队员承担的领域，其他领域则例如以人工智能或无人系统加以替代，或交由民间承担，必要时甚至可以吸纳退役人员。换言之，就是要将组织从劳动密集型转变为知识密集型。这不仅适用于自卫队，也同样适用于整个日本社会。

神保 刚才您对美国也作出了严厉的指摘，但即便如此，我认为支撑美国活力的仍是人才的流动性。美军与民间之间的人事循环已经确立，在军队中的经验能够转化为民间社会的评价。

同时，民间的知识与技术也能够反哺美军的创新。这样的循环结构，是其他国家难以复制的美国优势。

此外，在美国，社会对军队的尊重已经根深蒂固。政治家与经济界领袖将军队的角色作为国家治理核心予以积极肯定，并成为危机管理与战略判断中的信任基础。我认为，自卫队也有必要在组织运营、前沿技术、网络等领域，更加制度化地推进与民间之间的人才交流，形成持续性的循环机制。

以“价值体系”的再生为目标

吉田 归根结底，对我们而言最重要的是“价值体系”的再生。这也意味着如何构建新的连结性。

例如在经济安全保障领域，扩大 CPTPP（全面与进步跨太平洋伙伴关系协定），在维护自由贸易的意义上，本身就是推动“价值体系”再生的重要实践。

此外，也必须将战略自主性与合作机制相结合。正如前面所说，如今的美国正倾向于在岸外包。在这种背景下，我们就应当以“友岸外包”为目标。也就是说，与可信赖的伙伴构建供应链。或者，也可以围绕战略性不可或缺领域展开合作。如此一来，在实现“价值体系”再生的连结性与为权力政治时代做准备的自主性之间，应当在保持平衡的同时加以提升。我认为，应当将此确立为今后日本的基本战略方向。

神保 当世界秩序发生变动时，往往都会伴随着矛盾与失衡。由 GATT 和 WTO 所构建的自由贸易体制正在动摇，在联合国安全理事会框架下定义的国际法秩序也逐渐趋于形式化。

然而，在我们面对这些制度性矛盾而驻足不前之际，现实却在悄然形成新的秩序图景。

那么，我们是否可以简单地把自己交托给这一新的秩序呢？事情并非如此简单。既有框架正在变容之时，我们自身应当以何种价值与原则面对世界，正成为被追问的问题。日本不应只是被动顺应秩序变化，而应成为主动开辟新价值地平线的主体。

在聆听吉田先生的发言时，我感到，在思考今后日本战略时，有必要超越制度与军事实力的框架，以哲学性的视角与文明论的想象力，从宏观层面重新审视世界的动向。在思考未来战略时，需要以哲学与文明论的视角，宏观把握世界趋势。

（文章整理：岛田荣昭）

[译自《中央公论》2025 年 12 月刊《前统合幕僚长谈：安全保障环境的七个重大变化》，本文经中央公论新社同意翻译转载。]

吉田圭秀（前统合幕僚长）

1962 年生于东京都。东京大学工学部毕业后，1986 年加入陆上自卫队。历任内阁官房国家安全保障局内阁审议官、陆上总队司令官、陆上幕僚长等职。2023 年 3 月至 2025 年 8 月担任统合幕僚长，是首位非防卫大学校毕业、出任自卫队制服组最高职位者。



神保谦（庆应义塾大学教授 / 国际文化会馆常务理事）

1974 年生于群馬县。国际政治学者。庆应义塾大学大学院政策・媒体研究科博士课程修毕，博士（政策・媒体）。曾任同大学副教授等，现任现职。编著《亚太安全保障架构》，合著《现代日本的地缘政治》《检证 安倍政权》等。

