

新たな「防衛計画の大綱」について

策定の背景

政府は、2018年(平成30年)12月18日に新たな「防衛計画の大綱」(以下、「大綱」という。)&「中期防衛力整備計画」(以下、「中期防」という。)を策定しました。「大綱」は、我が国の防衛政策の基本文書で、その時々&の安全保障環境を踏まえて防衛の基本方針、防衛力の役割、自衛隊の体制の目標水準等を示すものです。我が国は、東西冷戦時代の1976年(昭和51年)に最初の「大綱」を定めました&、ベルリンの壁崩壊とともに始まった平成時代には「大綱」を見直す作業が今回も含めて5回にわたって行われました。平成時代、すなわちポスト東西冷戦時代の国際情勢がいかに流動的であったかがうかがわれます。

政府は、2013年に初めて「国家安全保障戦略」(以下「戦略」という。)を策定し、我が国の国益&それを実現するための長期的な戦略を明らかにしました。前「大綱」は、この「戦略」を踏まえて、策定から10年程度を見通す防衛政策の指針として同じ年に定められたのですが、国際情勢は当時の想定よりも格段に速いスピードで厳しさと不確実性を増してきました。さらに、技術進歩を背景として宇宙・サイバー・電磁波など新たな領域の利用が急速に拡大したことにより、想定される戦闘様相も従来とは大きく異なってきました。このような変化に早急に対応するため、策定後5年しか経過していないタイミングではありますが、「大綱」を見直すこととなったものです。

我が国を取り巻く安全保障環境

近年、国際社会においては、国家間の競争が激化する中で力による一方的な現状変更を試みる動きが活発化しています。特に、ロシアによるクリミア併合&中国による南シナ海のサンゴ礁埋め立て・軍事施設化など、国際社会の批判を無視して果敢に力行使したものが結果的に利を得るといふ例が目立ちます。累次にわたる国際社会の警告にも拘わらず核・ミサイル開発を強行し、核保有国を自称する北朝鮮もこの例に当てはまるでしょう。さらに、ここに挙げた国々は全て我が国の周辺国であることに注意する必要があります。

もともと東アジア地域には質・量ともに優れた軍事力を有する国家が集中している上、欧州などと異なり地域の安全保障の枠組みがないため二国間の対立が軍事紛争に発展しやすい環境にあります。特に、最近中国、北朝鮮、さらにはロシアが我が国周辺で軍事活動を活発化させていることには警戒しなければなりません。

とりわけ中国は経済発展に合わせて急速に軍事力を強化しており、公表されている国防費の額だけを見ても平成時代の30年間に50倍を超える規模に増大しています。国防費の内訳や軍の活動などにつき透明性が欠けていることに加え、周辺諸国に対する強圧的な姿勢なども相まって、東アジア地域、更には国際社会全体の安全保障上の強い懸念となっています。

加えて、中国は法執行機関の船舶を尖閣諸島周辺に頻繁に侵入させ我が国の主権に対する挑戦を続けていますが、このような軍事・非軍事の区別がつきにくい行動は対応する側を

混乱させ迅速な対応を妨げる恐れがあります。その意味でロシアがウクライナ侵攻の際に実施したいいわゆる「ハイブリッド戦」にも通じる面があり、我が国としては関係機関の総力を挙げて警戒する必要があります。

我が国の防衛の基本方針

まず新「大綱」は、「平和国家としての歩み」すなわち「日本国憲法の下、専守防衛に徹し、他国に脅威を与えるような軍事大国にならない」との基本方針に従い、文民統制を確保し、非核三原則を守ってきたことを「決して変えることはない」と宣言しています。

その上で、前節に述べたようなこれまでに直面したことのない安全保障環境の中で我が国の国益を守るため、防衛の目標と手段を明示しました。

防衛の目標としては、①平素から望ましい安全保障環境を創出すること、②我が国に脅威が及ぶことを抑止すること、③万一脅威が及ぶ場合には確実に対処し被害を最小化することを挙げています。①の「望ましい安全保障環境の創出」は、従来の「大綱」には見られなかった表現であり、積極的平和主義に基づき、より主体的・能動的に国際社会の平和と安定にコミットしていくことを明らかにしたものとと言えます。

この目標を達成する手段として①我が国自身の防衛体制、②日米同盟、③安全保障協力を迅速かつ柔軟に強化する、としました。これらの三つの手段についてはこれまで累次の「大綱」に示されてきたところですが、今回はこれらを「迅速」に強化していくと強調しました。これまではある程度長期間かけて防衛力を整備してきましたが、より迅速な整備に知恵を絞っていかねば現下の国際環境の変化のスピードについていけないとの危機感が現れています。

我が国自身の防衛体制の強化

新「大綱」は、第一に「総合的な防衛体制の構築」を課題として挙げています。これは、内政・外交・防衛など政府の機能を一体的に駆使するのみならず、地方公共団体及び民間も含め我が国が持っているあらゆる政策手段を体系的に組み合わせることを意味しています。この中には、従来あまり意識されていなかった平素からの戦略的なコミュニケーション、すなわち平素から様々な形で我が国の政策の正当性を国際的に発信していく活動も含まれています。「総合的な体制」の重要性を強調する背景には、中国による尖閣諸島への不当な圧力が常態化しグレーゾーン事態が長引いていることに対し、政治のリーダーシップによる迅速で切れ目のない対応が必要だとの問題意識があります。

第二に、我が国自身の防衛力を真に実効的なものとするために、「多次元統合防衛力」、すなわち新たな領域(宇宙・サイバー・電磁波)と従来の領域(陸・海・空)とを組み合わせることで全体としての能力を増幅させるような、いわゆる領域横断的な作戦遂行能力を構築することを目標としています。現代におけるテクノロジーの発達は防衛装備に積極的に活用され、それにより軍の戦い方にも大きな影響を与えています。現代戦を例にとりて考えてみましょう。まず、大規模な軍隊の動きや弾道ミサイルの発射などは、衛星によって宇宙から常に監視されていま

す。さらに、戦闘機や艦艇の動き、あるいはミサイルの飛翔などはレーダーにより把握されます。これらの情報の伝達やこれらの動きに対する対処の指示などは通信衛星を介して瞬時にやり取りされます。情報処理には今後ますます AI の活用が拡大していくでしょう。戦闘においては、コンピュータがふんだんに使われ高度にシステム化された武器が使われます。GPS 衛星による測位情報やミサイルなどの装備が自ら発するレーダー波は、装備の命中精度などを格段に高めます。このように、宇宙・サイバー・電磁波は、戦闘における目や耳、更には脳や神経の機能を果たすものとして既に現代戦に不可分な領域になっています。優れた五感や脳や神経を有していれば圧倒的に有利ですが、それらを妨害したり混乱させたりすれば相手は能力を発揮することが出来なくなります。その意味で、宇宙・サイバー・電磁波は、現代戦の死命を制するものと言っても過言ではありません。このため、今後の防衛力整備においては、こうした新たな領域の能力強化を優先するとともに、従来領域の中でも海空戦力、スタンド・オフ防衛能力、総合ミサイル防空能力、機動・展開能力の強化に重点を置くことを明示しました。同時に、既存の予算や人員の配分に固執せず、例えば冷戦期に重視されていたような大規模着上陸侵攻に対応するための陸上戦闘能力などは大胆に縮小し、メリハリのある防衛力整備を行っていくことも併せて明らかにしています。

第三に、後方支援分野も含めて防衛力の持続性・強靱性を強化するため、弾薬・燃料の確保、重要インフラ防護、装備品の高い稼働率の確保などの施策を講じていくこととしています。これらは、従来、戦闘機や護衛艦、戦車などのいわゆる正面装備と比べて優先度が低いとしてなかなか整備が進まなかった分野ですが、燃料がなければこれらの装備品はただの鉄の塊ですし、弾薬がなければ戦うことは出来ません。こうしたいわゆる後方支援面に力を入れることを明示した点も「従来の延長線上ではない真に実効的な防衛力」を構築しようという試みの現れと言えます。

以上のような整備を進めることにより、自衛隊は平素から柔軟かつ戦略的な活動を常に継続して行うことが可能となります。中国による尖閣諸島への不当な圧力に見られるように、いま現在、既に我が国はグレーゾーン事態の中に置かれています。事態の推移が格段に速くなった今日、「平時」、すなわち「何も安全保障上の事象が起きていない状況」はもはや存在しないのです。自衛隊は、以前のように「一朝事あるときに速やかに対応することを目標にして、平時は訓練で鍛える」のではなく、平素から、つまり普段から、「訓練をしながら、同時に目前で生起している事態に適切に対処」しなければならないのです。

防衛力の基盤

自衛隊の中核は隊員であり、人材確保と隊員の能力・士気の向上は防衛力強化に不可欠ですが、自衛隊も他の様々な国内産業と同様に人口減少と少子高齢化による深刻な人手不足に悩まされています。構造的な人手不足に対応するには、基本的に①女性の活躍の促進、②高齢者の活躍の拡大、③高度な装備品の導入による無人化・省人化の促進、④外国人の登用という四つしか解決策はありません。新「大綱」は、こうした困難な状況の下で人的基盤を

強化するため、④を除く施策を推進することとしています。具体的には、地方公共団体等との連携強化による募集施策の推進、給与をはじめとする処遇改善、大卒者等を含む採用層の拡大、働き方改革によるワークライフバランスの改善と女性の活躍の推進、無人装備の導入推進、予備自衛官や再任用制度の利用拡大等に取り組むこととしています。

次に「新大綱」は、装備品のファミリー化や共通装備品の共同調達、重要度の低下した装備品の運用停止などにより既存の装備体系を効率化しながら、我が国の技術基盤・産業基盤を強化するため、先端技術への重点投資、研究開発期間の大幅な短縮、企業へのインセンティブ付与、装備品の海外移転の推進など様々な施策を講じるべきことを強調しています。これにより、装備品のコストダウンと企業競争力の向上につなげていく必要があります。特に、平成25年(2013年)に武器輸出三原則が見直されたにも拘わらず、相変わらず各企業とも防衛装備品の海外移転には慎重です。企業のリスクテイクとそれを応援する政府の努力によって、強靱な国内技術基盤・産業基盤を構築していかなければなりません。

日米同盟の強化

普遍的価値と戦略的利益を共有する米国との同盟関係は、我が国自身の防衛力と相まって、一貫して我が国安全保障の基軸として機能してきました。国家間の競争が顕在化し、力による一方的な現状変更の試みが頻発する中、一国のみで自国の平和と安全を守り抜くことはますます難しくなっています。米国との同盟関係はこれまで以上に重要となってきたと言えるでしょう。

米国のトランプ政権は、「アメリカ・ファースト」を標榜し、他国との経済競争の局面に安全保障上の懸案を持ち込むなど過激な手段で外交を展開しています。その強引で予測がつかない手法には賛否両論ありますが、北朝鮮が平和的対話のテーブルにつき核実験やミサイル発射を自粛しているのは事実ですし、中国が米中貿易協議の圧力により安全保障上の課題も米国と議論せざるを得なくなっているのも事実です。同盟に関する一層の負担増を求めるトランプ政権の姿勢は時に同盟国を困惑させることもあります。米国自身、同盟国やパートナー国との連携強化の重要性を十分認識しています。

米国は今後、核戦力を含む全領域における軍事的優位の維持を図ろうとしています。これまで我が国は平和安全法制の整備をはじめ日米同盟の強化に努めてきましたが、今後さらに同盟関係を強固なものにしていくためには、我が国が防衛力を強化し自らの責任をより主体的に果たしていくことが必要不可欠です。

新「大綱」はこのような考え方に基づき、抑止力・対処力の向上や他国への支援など幅広い分野における日米協力の拡大を図るため、情報共有、運用協力、政策調整その他様々な面で関係を強化していくこととしています。

若干の論点

最後に、新「大綱」の中で議論を呼んでいるいくつかの事項について触れます。

まず、「いずも」型護衛艦の改修が、憲法上禁じられているいわゆる「攻撃型空母」につながるのではないかという論点です。この事業は、太平洋側を含めてより安全かつ効率的に我が国の海と空を守るため、「いずも」を改修してF-35Bのような短距離離着陸戦闘機(STOVL機)の運用機能を持たせようとするものであり、憲法上保有を禁じられている「性能上、もっぱら相手国の国土の壊滅的破壊にのみ用いられる兵器」を保有しようとするものではありません。我が国は世界で6番目に広大な管轄海域(領海及び排他的経済水域)を保有していますが、太平洋地域で戦闘機が離発着できる基地は硫黄島しかありません。近年中国軍が沖縄本島と宮古島の間を抜けて頻繁に太平洋へ進出していることを考えると、この地域で「いずも」を中心として戦闘機を柔軟に運用できるのは大きなメリットとなります。また、太平洋地域以外でも、戦闘機が緊急避難的に離発着できる艦艇があれば、戦闘機の安全な運用に大きく寄与することとなります。さらに、「いずも」に搭載可能な戦闘機は10機程度にとどまり、米国が運用しているニミッツ級空母が60機以上の戦闘機や攻撃機などを搭載しているのと比べれば、「攻撃型空母」と分類されるようなものでないことは明白です。このように、「いずも」型護衛艦を改修して戦闘機の離発着が可能となったとしても、運用目的の面からも規模の面からも憲法上禁じられた「攻撃型空母」には当たりません。

次に、いわゆるスタンド・オフ防衛能力の保有が専守防衛の基本的考え方に反しないか、という論点です。スタンド・オフ防衛能力とは、脅威圏外(相手レーダーの監視範囲やミサイルの射程範囲の外)から相手を攻撃できるような射程の長い兵器のことです。こうした長射程の武器は、米軍のトマホークミサイルのように相手国領域内の目標に対する攻撃にも使われ得るため、専守防衛の基本的考え方に反しないか、常に議論を呼びます。しかし、彼我ともに技術水準が向上し兵器の長射程化が進む中で、自衛隊員の安全を確保しながら作戦を行うには自衛隊の装備も長射程化を図ることが必須です。専守防衛は、保有する個別の装備品の性能を律する概念ではなく、自衛権をどう発動するのか、自衛隊がいかに戦うかを律するものと考えべきです。実際、我が国が自衛権を発動する場合には、国会承認をはじめ厳格で透明性のある数々の要件を満たす必要があります。そうした法律上の要件を満たして防衛出動が発令された状況の下で、自衛隊が安全かつ有利に戦闘を行うために長射程のミサイルを用いるのは当然のことであり、専守防衛の考え方に反するはずがありません。このように考えなければ、技術発展が著しい今日の世界で我が国の防衛を全うすることは出来ないでしょう。

最後に、MD(ミサイル防衛)能力の向上の必要性という論点に触れます。最近の米朝対話の実現による朝鮮半島の緊張緩和を受けて、MD能力の向上を急ぐ必要があるのかという点が議論になっています。米朝対話の開始以来、北朝鮮による挑発的なミサイル発射や核実験は途絶えているのは事実です。しかしながら、この問題は、国の存続と統治体制の継続を核ミサイルに賭けた北朝鮮と、完全な非核化を実現しようとする国際社会との真剣勝負であり、短期間で決着がつくものではありません。事実、国際世論と国連による制裁を背景とした非核化の圧力に対して、北朝鮮は中韓露各国との関係改善によって対抗し、交渉は膠着状態に入りつつあります。我が国としては、北朝鮮の暴発を防ぐのに必要な防衛力強化を進め、問題の

平和的解決を図るための時間を稼がなければなりません。そのためには、全国で二か所に配備しようとしているイージスアショアの整備は、我が国にとって必須であり急務なのです。

新「大綱」の目標水準への速やかな到達を

政府は、新「大綱」策定と同じ日に 2019 年度から 2023 年度までを対象とする新たな「中期防」を閣議決定し、新「大綱」の定める防衛力の水準の早期に達成するための道筋となる今後五ヵ年における防衛力整備の重点事項と事業規模を定めました。

新「中期防」においては、新たな領域の能力強化のための事業として、宇宙領域専門部隊の新編、宇宙領域監視システムの整備、有事の際に相手方によるサイバー空間の利用を妨げる能力の強化、相手方のレーダーや通信等を無力化するための装備の開発・取得等を行うこととしました。

また、従来領域における能力強化として、常時継続的に我が国周辺海空域を監視するため哨戒艦 4 隻、固定翼哨戒機 (P-1) 12 機、早期警戒機 (E-2D) 9 機などを整備するとともに、航空優勢を獲得・維持するため戦闘機 (F-35A) 45 機の整備、「いずも」型護衛艦の改修、戦闘機 (F-15) 20 機の能力向上などを実施するほか、海上優勢を獲得・維持するため新型護衛艦 (FFM) 10 隻、潜水艦 5 隻などを整備することとしています。このほか、スタンド・オフ・ミサイルの整備、イージスアショア 2 基の整備、輸送機 (C-2) 5 機の整備、機動戦闘車 134 両の整備等々によりスタンド・オフ防衛能力、総合ミサイル防空能力、機動・展開能力の向上を図るとともに、人的基盤や技術基盤を強化するための諸施策を講ずることとしています。

これらの事業を実施するためにはおおむね 27 兆 4,700 億円程度の経費が必要ですが、新「中期防」においては防衛力整備の一層の効率化・合理化を徹底し重要度の低下した装備品の運用停止などの施策を通じて約 2 兆円を節約することにより、5 年間の防衛予算の総額はおおむね 25 兆 5000 億円程度を目途とすることとしました。このような効率化・合理化は決して容易ではありませんが、官民一体となって努力することにより、必要な事業を確保し、一日も早く新「大綱」の目標水準に到達することが望まれます。

(以上)