

## 「危機の中の防衛力整備」

深山延暁

### 1. はじめに

2022年5月に始まったロシアのウクライナ侵略、そして昨年2023年10月に勃発したイスラエルとハマスの紛争、今、世界は大きな危機の中にあると言って過言ではないでしょう。我が国のまわりに目を向ければ、北朝鮮のミサイル発射は繰り返され、中国の覇権的な動きも継続しています。こうした中、政府は2022年（令和4年）12月に「国家安全保障戦略」、「国家防衛戦略」、「防衛力整備計画」のいわゆる「安保三文書」を策定し、2023年（令和5年）度予算から、大幅な防衛力強化に着手しました。

私は、1983年（昭和58年）から2019年（令和元年）まで、主に防衛省内局で勤務して参りました。その私からすると今回の一連の計画は、規模、情勢認識、整備対象（何に防衛予算を使うか）のいずれにおいても画期的なものです。しかし、「画期的」である反面、課題を抱えていると感じざるを得ません。本稿においては、現在進められている防衛力整備構想について、率直な見解を述べたいと思います。

### 2. 大幅な防衛予算増

本来、防衛力整備構想を説明するためには、前提となる情勢認識から始めるべきかもしれませんが、しかし、読者の方々は防衛省・自衛隊で勤務された経験をお持ちの方が多くと思います。私も含めそうした防衛省・自衛隊OBの本音は、「百の情勢分析より、どれだけ予算が付いたかが知りたい！」ということだと思います。そこで、まず今回の整備に充てられる予算を見てみたいと思います。

まず「防衛力整備計画」においては2023年（令和5年）度以降5年間の事業経費が明記されています。それによれば、歳出総額は43兆円、契約総額は43.5兆円です。これを前中期防衛力整備計画と比べると歳出総額は68.6%増、契約総額に至っては152.9%増となります。防衛関係費（歳出予算）は1997年（平成9年）度に4兆9千億円余に達しましたが、その後横ばい、微減を続け、2012年（平成24年）度には4兆7千億円まで減少してしまいました。それからは再び増額し2022（令和4年度）は5兆2千億円（SACO・再編・政府専用機・国土強靱化予算を含めると5兆4千億円）でした。私の感覚では防衛関係費は約5兆円、5年間では25兆円前後というものです。それが、2023年（令和5年）度以降5年間では平均8兆円以上になります。2023年（令和5年）度の防衛関係費は6兆6千億ですから、試算すると今後毎年13%程度の予算増が見込まれます。5年度目の2027年（令和9年度）度は11兆円程度になると思われます。これは、これまでの政府予算のあり方と比べると画期的なことです。もちろん、これまでの予算の不十分さからみれば「絶対額」として十分とは言えないと思いますが、政府は大きく舵を切ったということは確かでしょう。

### 3 予算の使い道

ではこの予算は何に使われるのでしょうか。私は、この使い道に、防衛省の「本気度」が現れていると考えています。防衛省のホームページによれば、2023年（令和5年）度以降5年間の契約総額43.5兆円の内訳は、「持続性・強靱性」に15兆円、「防衛力強化」に20兆円、「防衛生産・技術基盤の強化」1.4兆円、「人的基盤強化など・基地対策」6.6兆円であるとされています（四捨五入のため、合計は43.5兆になっていませんが。）。私はこの中で、「持続性・強靱性」に着目しています。具体的には、弾道ミサイル防衛のための迎撃ミサイルの充足、各装備品の部品を充足して可動率を向上させる、駐屯地・基地の建物の耐震化そして主要司令部などの地下化を行うとされています。これまで、防衛力整備と言えば、新規装備品の導入に力が入られ、ミサイル・弾薬の量や部品の量にはしわ寄せが行くことが常態でした。その結果、実戦能力、継戦能力は不十分なままで過ごしてきたと思います。装備品の可動率についても、厳しい状況が続いてきたことは自衛隊OBの方々によくご存じのことだと思います。ところが、今回は「持続性・強靱性」に予算の34%に当たる15兆円をつぎ込むとしています。「今ある装備やミサイル防衛システム、そして戦力発揮の基盤である基地・駐屯地が十分に機能するよう、予算を大量に投入する」これは、「近い将来に有事が起こるかもしれない」という防衛省の覚悟と切迫感の現れであると考えます。

「防衛力強化」にも触れたいと思います。この分野の事業としては、①「攻撃されない安全な距離から相手部隊に対処する能力を強化」することに5兆円、②「ミサイルなどの多様化・複雑化する空からの脅威に対応する能力を強化」することに3兆円、③「無人装備による情報収集や戦闘支援の能力を強化」することに1兆円、④「全ての能力を融合させて戦うために必要な宇宙・サイバー・陸海空防衛力の能力を強化」することに8億円、⑤迅速かつ的確に意思決定を行うため指揮統制や情報関連の機能を強化」することに1兆円、⑥必要な部隊を迅速に機動・展開するため海上・航空輸送力を強化、これらの能力を活用し国民保護を実施する」ために2兆円を投じることとされています。①はスタンド・オフ防衛能力とも呼ばれています。具体的には長距離の対地・対艦ミサイルの整備が計画されています。2023年（令和5年）度には注目すべき動きがありました。まず新年度になって間もない4月11日に防衛省が「スタンド・オフ防衛能力に関する事業の進捗状況について」という発表を行いました。これは、ミサイル量産及び開発に関する4種類の契約を4月3日～7日に結んだ、というものです（契約相手方はいずれも三菱重工）。過去においては「契約」というのは準備に時間がかかり、年度後半または年度末になることが通例でした。4月の第1週に、これだけ重要な契約を結ぶというのは極めて異例なことです。それを発表するというのも同じように異例なことです。さらに、10月に至り、二つの動きがありました。一つ目は、日米防衛大臣会談でトマホークの導入の一年前倒しが合意され、2025年（令和7年）度からとされたことです。二つ目は、木原防衛大臣がトマホークのみならず、国産ミサイルの取得の早期化を指示されたことです。私はここに「スタンド・オフ防衛能力を一日でも早く獲

得しなければならない。」という防衛省の意思を見ました。一方、こうした動きに対する批判的報道も出ています。防衛省・自衛隊で働いてこられた読者の方々の中にも、「そんなに急げ急げと言ってもできるものではない。」「部隊できちんと戦力化するにはどうしても時間がかかる。」というような危惧をもたれる方もいらっしゃると思います。私も「これは大変だ」という思いは禁じ得ません。しかし、こうした「前倒しのための最大限の努力」はやはり必要だし、やらなければならないと思います。それは、情勢が極めて厳しいからです。今回の「安保三文書」の現下の情勢についての見方について、次にご説明したいと思います。

#### 4. 深刻な国際情勢認識

今回の「安保三文書」は極めて厳しい国際情勢認識に基づいて作られています。「国家安全保障戦略」においては以下のように述べています。「国際社会において、力による一方的な現状変更及びその試みが恒常的に生起し、我が国周辺における軍備増強が急速に拡大している。ロシアによるウクライナ侵略のように国際秩序の根幹を揺るがす深刻な事態が、将来、とりわけ東アジアにおいて発生することは排除されない。このような安全保障環境に対応すべく、防衛力を抜本的に強化していく。」ここまできびしい認識が政府文書で示されたことはなかったと思います。では、どの国に政府はもっとも注意を払っているか、それは中国です。このことは前「国家安全保障戦略」と現「国家安全保障戦略」の安全保障環境の記述の順番を見るとよくわかります。前「安保戦略」では、(1) アジア太平洋地域の戦略環境の特性、(2) 北朝鮮の軍事力の増強と挑発行為、(3) 中国の急速な台頭と様々な領域への積極的進出という順番でしたが、現「安保戦略」では(1) インド太平洋地域における安全保障の概観、(2) 中国の安全保障上の動向、(3) 北朝鮮の安全保障上の動向、(4) ロシアの安全保障上の動向、という順序になっています。中国が北朝鮮を抜いて、懸念国のトップになりました。また、「圏外」だったロシアが再度復活したことも指摘しておきたいと思います。この中国について現「安保戦略」は、「現在の中国の対外的な姿勢や軍事動向等は、我が国と国際社会の深刻な懸念事項であり、我が国の平和と安全及び国際社会の平和と安定を確保し、法の支配に基づく国際秩序を強化する上で、これまでにない最大の戦略的な挑戦であり、我が国の総合的な国力と同盟国・同志国等との連携により対応すべきものである。」という厳しい評価をしています。

中国は、国防と軍隊の建設目標について、①2020年までに機械化を基本的にも実現し、情報化を大きく進展させ、戦略能力を大きく向上させる、②2035年までに国防と軍隊の現代化を基本的にも実現する、③21世紀中葉までに中国軍を世界一流の軍隊に築き上げるように努めるとしています。これに加えて気になるのは、2020年の五中全会（中国共産党第十九期中央委員会第五回全体会議のこと）で、2027年までの建軍百年の奮闘目標の実現を確保することが発表されたことです。さらに2021年の六中全会ではいわゆる「歴史決議」（中国共産党史上三回目のもの。前二回はそれぞれ毛沢東、鄧小平が主導。）が採択されましたが、この中で、2027年までの建軍百年の奮闘目標の実現を第一段階とし、2035年及び21

世紀中葉までの目標の達成を第二、第三段階とする新「三段階発展戦略」の策定が明記されました。

習近平総書記は、2022年（令和4年）10月の第20回中国共産党大会で異例の3期目に入りました。次の党大会は2027年に開催されます。

また中国の人口は14億2000万人を越えています。しかし、この人口も、2022年（令和4年）から減少に転じたと見込まれています。中国にも少子高齢化の波が押し寄せ始めたようです。

2027年（令和9年）というのは、中国の人口の減少が今後進んで行くことが見込まれる中で迎える中国人民解放軍建軍百周年であり、習近平総書記が次の党大会を開催する年です。私は、この年あるいはその前後に中国が冒険主義的な軍事行動に出る可能性は否定できないと思います。こうした危惧を抱いている方は私以外にも多いと思います。この年は「防衛力整備計画」の5年目です。今回の安保三文書において、「持続性・強靱性」に力を入れ、「今の装備体系」で戦える体制を早急に確保しようとする一方で、トマホークや国産ミサイルの導入前倒しに努める背景には、こうした厳しい情勢認識があると私は見えています。

## 5. 防衛力整備のための新たな施策

今述べたような厳しい情勢認識を踏まえて、予算措置以外にも防衛省は施策を打っています。その中の代表的なものとして、防衛生産基盤強化法と施設整備のための取組についてご説明したいと思います

### (1) 防衛生産基盤強化法

防衛省は2023年（令和5年）春に、防衛生産基盤強化法（正式名称は「防衛省が調達する装備品等の開発及び生産のための基盤の強化に関する法律」）を国会に提出し、同法案は同年6月に成立しました。これは装備品、防衛生産、防衛技術といった分野についての初めての法律です。具体的には、①供給網（いわゆる「サプライチェーン」）強靱化や製造工程効率化、サイバーセキュリティ強化、事業継承といった基盤強化の措置、②装備移転円滑化措置（装備品輸出を進める措置）、③資金貸付の配慮、④装備品等契約における秘密の保全措置、⑤装備品等の製造施設等の国による取得及びこれの防衛産業への管理委託などを定めています。

少し詳しく説明しますと、①は自衛隊で使用する装備品を製造する企業の支援を目的とするものです。各企業が「供給網強靱化」など4種類の取組を行う計画を立てて、防衛大臣の認定を受けると防衛省と「特定取組契約」を結ぶことができ、この取組に防衛省が適正な対価を支払う、という制度が創設されました。これまで各企業は製造した装備品の対価しか防衛省から受け取ることができませんでしたが、今後は防衛省の認定した「取組」については実質的に防衛省から一定の補助を受けることが可能になったわけです。

②は装備品輸出を行おうとする時、「輸出をする時は性能を少し落とす（スペックダウン）必要がある」と防衛省が判断した場合には、そのスペックダウンに必要な経費を国が助成し

ます、という制度です。この助成の仕方はいわば「間接補助」で、防衛省が「指定装備移転法人」という法人を選定し、その法人に補助金を出して「基金」を作らせ、この「基金」から企業に助成金を出す、という方法をとります。

③は中小の防衛産業で防衛省の認定を受けた企業向けの日本政策金融公庫（沖縄県の場合は沖縄振興開発金融公庫）からの融資制度の創設です。なお、この融資制度は①及び②の制度とは趣旨・目的が違うので、併せて利用することも可能であるとのことでした。

④は、防衛産業の事業者に関わる秘密保全の義務を課すものです。この部分のポイントはいわゆる「省秘」を漏洩した場合は民間事業者であっても刑事罰の対象となる、としたことです。読者の皆様がよくご存じの通り、「秘密」にはいろいろな「根拠法」があります。これまでも特定秘密保護法に基づく「特定秘密」（特定秘密保護法施行以前には防衛省・自衛隊が定める「極秘」もありましたが、特定秘密保護法施行以後は「極秘」に当たるものは全て特定秘密と整理されました。）と MDA 秘密保護法に基づく「特別防衛秘密」は民間事業者であっても漏洩した場合には刑事罰の対象となっていました。しかし防衛省が定めるいわゆる「省秘」の漏洩について、民間事業者は刑事罰の対象になっていませんでした。今回はその部分について保全義務が強化されたこととなります。

⑤は、自衛隊の任務に不可欠な装備品を製造する企業が、経営を維持できず、事業継承先も見つからない場合などに国自身が製造施設等（土地、施設、設備等）を取得して、企業に管理・運営させることができる、という制度の創設です。

以上のような内容を持つ防衛生産基盤強化法は、まさに画期的な法律であると思います。ここ 10 年ほど防衛装備・調達に関して議論されてきた問題の相当程度を取り込んだ形になっています。この法律は 2023 年（令和 5 年）10 月 1 日に施行されました（秘密に関わる部分は 2024 年（令和 6 年）4 月 1 日施行）。本格的な制度運用はこれからですが、法律を主管する防衛装備庁の奮闘を期待したいと思います。

## （2）施設整備のための取組

すでに述べたとおり、防衛省は、2023 年（令和 5 年）度以降 5 年間に「持続性・強靱性」に 15 兆円を投じることとしています。このうち「施設の強靱化」に 4 兆円が充てられることになっています。これは、全中期防に比べると 4 倍の経費規模です。私はこの件を最初に聞いた時、「これだけの規模の工事をどうやって実施するのか？」ということが非常に心配になりました。従来の自衛隊施設の工事というのは予算の制約もあり工事を「こまぎれ」にして行うことが普通でした。そういうやり方ではこれだけの規模の実施は困難だと思いました。

しかし、この分野においても防衛省は新たな取組を行っています。「施設の強靱化」事業のうち、最も多くの経費（1.7 兆円）が割り当てられている「最適化事業」（既存の施設の構造強化、隔離距離確保のための再配置・集約化、老朽対策、省エネ化などを行う事業）について、「マスタープラン方式」をとることとしました。具体的には、①全国の駐屯地・基地を 283 地区に分け、それぞれの地区の整備のためのマスタープランを作成させる、②全国

を15ブロックに分け、各ブロック内のマスタープランを一括して発注・契約する、ということにしました。安保三文書が決定された直後の2022年（令和4年）12月23日の第一回を皮切りに数回にわたり建設会社等との意見交換会を踏まえ、2023年（令和5年）9月までに15のマスタープラン作成業務の契約を終了したとのこと。もちろん、マスタープランを作った後の工事が「本番」であり、まだまだ取組は始まったばかりですが、従来方式に比べ、より計画性が高くなり、契約、監督、検査など国側の行う業務についても合理化されることが期待されます。「最適化事業」以外の事業、すなわち「災害対策」、「司令部の地下化等（火薬庫の整備を含む）」、「部隊新編・新規装備品導入に係る施設設備等」についても一層合理的・計画的な執行体制を期待したいと思います。

#### 6. 若干の懸念と「市ヶ谷」へのお願い

私は以上のような防衛省・自衛隊の取組に全面的に賛意を表するものですが、最後に私の経験を踏まえた若干の懸念とお願いを申し述べたいと思います。私の防衛省での経験からすると、「計画の遅延」は99%起こるものです。例えば装備品の研究開発については必要な期間を見積もって計画を作りますが、計画通りに進まないことがしばしばあります。新しい技術にチャレンジするというのはそれだけ困難なことなのです。例えば現在活躍中の国産の海自P-1哨戒機、空自C-2輸送機（この両機は同時に、一体的に開発されました。）も大幅に当初予定の開発期間が延びてしまいました。これは誰かがサボったという訳では決してなく、開発担当者も会社も必死で取り組んだ結果でした。

同様の問題は施設の工事でもしばしば起こります。まず、環境アセスの手続きがうまくいかない、なんとか工事を始めたら、地下から遺跡が出てきた、地盤が崩れてしまった、希少動植物がいると言われた、と言うようなことは日常茶飯事です。

このような「仕事の性質」に内在する課題に加えて、今回の計画を実施していく上では、「人手」の確保が大きな課題のなるのではないかと思います。自衛官の募集難は周知の課題ですが、ここで私が懸念するのが、①防衛産業の人材不足、②建設業界の人材不足、③防衛省側（特に防衛装備庁と地方防衛局）の人材不足です。私は現役としての最終ポストが防衛装備庁長官でした。そこで実感したのが「防衛産業の疲弊」です。今回の計画まで、ここ数十年、防衛産業への発注数量というのは概ね「右下がり」でした。その結果、各企業は少ない発注数量をこなすだけの生産ラインの維持以上の投資をしていません。防衛部門に携わる方々の数は減り、若い人もあまり入ってきません。今回、「安保三文書」の策定により、防衛産業は増産体制構築に向かうことでしょう。しかし、「人」は育つのに時間がかかります。また、防衛産業は多くのベンダー（下請け）企業をもつピラミッド構造です。各ベンダーまで増産体制に入るにはどうしても時間がかかります。また、建設業界の人手不足も深刻だと聞いています。2023年（令和5年）10月22日付東京新聞ウェブ記事に「今後は家が建てられなくなる？ 建設業界で倒産が急増…人手不足、労働災害 悪循環は断てるのか」という記事がありました。一部を引用します。「帝国データバンクは、8月の全国企業倒産集

計の中で注目の動向として建設業を取り上げた。1～8月の建設業の倒産は1082件と6年ぶりに1000件を超えた。(中略)主な要因は物価高の影響だが、職人の高齢化や若手の応募が減少するなど人手不足が背景にある。」とのこと。

こうした企業の問題に加え、防衛省側でも計画の実施に関しては、防衛産業との契約業務、検査業務、建設工事における契約業務、検査業務があります。これらは防衛装備庁調達管理部・調達事業部、各地方防衛局が担うこととなります。ここに質・量ともに十分な人材を割かないと計画を実行できません。しかし、民間同様、防衛省側でも人材は急には育たない、という課題があります。

市ヶ谷の中樞で任に当たる背広・制服双方の幹部の皆様には、このような各現場の実情を正確に把握して計画を進めていただきたいと思います。問題が起きたとき「現場にやる気がないからだ」「根性がないからだ」で片付けるようなことがあっては、大事な事業が進みません。場合によっては政治に実情を伝え、状況を理解してもらい、計画を修正しながら防衛力整備を達成していただくことを切に願っています。

(了)