

【第3次提言】

2022年国家安全保障戦略等のレビューと今後の課題
～混迷と分断を深める国際安全保障環境に立ち向かうために～

2025年3月

国家安全保障戦略(NSS)研究会

目次

要約

本文

前言：これまでの国家安全保障戦略研究会の取り組み	1
○ 第1次提言（2021年11月）	1
○ 第2次提言（2023年2月）	1
1 安保関連3文書策定以降の情勢認識	2
（1）国際社会の構造変化により不安定化を増す国際秩序	2
（2）米国のリーダーシップの低下が招く国際秩序の不安定性	3
（3）中国、ロシアなどの権威主義国家による国際秩序への挑戦	4
ア 中国	4
イ ロシア	6
ウ 北朝鮮	7
エ 鮮明化する中露鮮の戦略的連携	7
（4）日米、日韓、日米韓の関係深化	8
ア 日米同盟の強化	8
イ 日韓関係、日米韓関係の深化	9
（5）ハブ・アンド・スポークから格子状の多国間協力関係の構築	10
（6）グローバル・サウス諸国の影響力の拡大	11
（7）サイバー・宇宙空間、先端科学技術が安全保障に及ぼす影響	11
（8）気候変動問題の深刻化	12
（9）まとめ	13
2 第3次提言のための活動と趣旨	13
（1）NSS 研究会の活動	13
（2）提言の趣旨、視点	13
ア 趣旨	14
イ 視点	14
3 取り組み状況のレビューと今後の課題・提言	14
（1）安保関連3文書策定以降の政府の取り組み状況と評価	14
ア 取り組みの状況	14
イ 全体の評価	14
○ 立法化措置	14

○ 防衛力の強化	15
○ 総合的な国力の発揮	15
○ 防衛予算関連の措置	16
(2)核に係る戦略的な取り組み	16
ア これまでの提言に対する取り組みと評価	16
イ 核の状況に係る構造的変化	18
ウ 核に係る我が国の取り組みと課題等	19
【提言】	21
(3) サイバー対処能力の向上	21
ア 能動的サイバー防御	21
イ 最近のサイバー攻撃	22
ウ 法的整備	23
エ 体制・運用面の課題と提言	23
○ 警察と自衛隊の連携	24
○ 重要インフラのサイバー防御と官民連携	24
○ 通信情報の活用	26
○ 同盟国・同志国との連携	26
○ 武力攻撃事態におけるサイバー攻撃	27
○ サイバー対処能力強化法案および同整備法案	27
○ その他	29
【提言】	29
(4) 武力攻撃事態等への対処のための法制	30
ア 全般	30
イ 新たな態様の武力侵攻に対応するための施策	30
○ グレーゾーン事態の増加による事態の推移の流動化・迅速化	30
○ 長距離ミサイルやドローンなどの無人装備の普及	31
ウ 従来から指摘されている論点の検証	31
エ 武力侵攻が生起した場合に国民を保護するための施策	32
オ 人口減少社会において必要となる施策	33
【提言】	34
(5) 統合作戦能力の強化	34
ア 統合作戦司令部の創設	34
イ 統合作戦司令部(JJOC)の指揮統制	36
ウ 統合作戦司令部の作戦指揮のあり方	36
○ 情勢	36
○ 領域横断作戦を実現する体制	37
○ JJOC と統合幕僚監部の役割(作戦遂行の観点からの一考察)	37
○ JJOC と関係省庁との連携の重要性	39

【提言】	40
(6) 日米同盟のさらなる強化	40
ア 日米同盟強化の現状	41
イ 各種施策の実施状況と課題	41
○ 実効性のある抑止力の発揮	41
○ 指揮統制機能の強化	42
○ 拡大抑止に係る同盟調整メカニズム等の強化	42
○ 同志国等との協力体制の強化	42
○ 共同対処基盤の強化	43
○ 日米の戦略の整合と防衛協力のための指針の改定	43
【提言】	44
(7) 人的基盤の強化	45
ア 取り組みと評価	45
イ 取り組み成果の見通し	46
ウ 関係閣僚会議の設置と評価	48
【提言】	49
(8) 防衛装備移転・防衛装備協力	49
ア 取り組みと評価	49
イ 防衛装備移転三原則改定の評価と今後の課題	50
ウ その他	51
【提言】	52
(9) 自衛隊の体制の抜本の見直し	52
ア 全般	52
イ 陸上自衛隊	53
【提言】	56
ウ 海上自衛隊	56
【提言】	58
エ 航空自衛隊	59
【提言】	61
結言	62
別添：「取り組みの状況」	63
国家安全保障戦略研究会：名簿	67

要約

前 言

2022年12月の安保関連3文書策定から2年余りが経過した。この機をとらえて国家安全保障戦略研究会(以下、NSS 研究会)は、従来の提言を踏まえつつその実行の進捗状況、評価、そして取り組むべき課題について、第3回目の提言を行うものである。以下、要約を記述するが細部は本文を参照してもらいたい。

1 安保関連3文書策定以降の情勢認識

安保関連3文書の策定以降の安全保障情勢を総括的に顧みると、情勢は一層厳しくなり、かつその変動のスピードと不透明さが増し、国際秩序の不安定化が進んでいる。国際社会はここ十年来の米・中の戦略的競争に加え、権威主義国家の挑戦がさらに激化し、各分野で対立が顕在化・尖鋭化している。そして、グローバル・サウスという新たなグループが影響力を高めることで対立軸が複雑となり、国際社会は多極化・多層化の複雑で流動的な様相を呈している。

現時点において、新たな安保関連3文書の改訂を必要とするほどまでの大きな情勢の変動ではないと捉えられる。一方で、情勢は決して明るい兆しは見えずつ大きく変動しているのも事実である。我が国が国際社会において主導的な地位を占め、国家安全保障を確実なものとするためにも、現在の足元をしっかりと見つめ複眼的に将来を洞察し、備えていくことが重要である。

2 第3次提言のための活動と趣旨

(1) NSS 研究会の活動

(2) 提言の趣旨、視点

ア 趣旨

国家安全保障、特に防衛力の強化のための対策は防衛省・自衛隊だけの問題ではなく、2022年国家安保戦略が示しているように総合的な国力の集大成であるべきである。特に自衛隊が活動するための法的裏付けや防衛力整備上の実効性の確保は必要最低限の解決すべき問題である。その観点から研究した分野は限定されるが、改めて諸課題を明らかにし、新たな提言を取りまとめた。

イ 視点

- 安保関連3文書に示された政策、取り組みは国家安全保障の強化や自衛隊の戦力化に直結しているか。
- 国家安全保障会議(内閣官房)、関係省庁、自治体、企業等と連携した総合的な国力の発揮が進捗しているか。
- 自衛隊の行動のための法制、制度、体制、枠組みの整備は進捗しているか。

○ 計画された防衛予算で防衛力整備目標は確実に達成できるか。

3 取り組み状況のレビューと今後の課題・提言

(1) 安保関連3文書策定以降の政府の取り組み状況と評価

ア 取り組みの状況

安保関連3文書策定以降、政府がとってきた措置について、立法化措置、防衛力の強化（日本独自の努力、日米同盟の強化および同志国との連携）、総合的な国力の発揮および防衛予算関連の措置という観点で整理した。（本文の別添参照）

イ 全体の評価

立法化措置、制度・組織面の見直しなどが着実に実行に移されており、スピード感をもって政府が取り組んできたことが明らかであり、高く評価できる。

○ 立法化措置

この2年間で、防衛費増額のための財源確保法、防衛生産基盤強化法、重要経済安保情報保護活用法（セキュリティ・クリアランス法）の3本の立法化措置が政府主導でなされた。さらには、防衛省設置法や地方自治法の改正なども進められている。

2022年国家安保戦略に記載された能動的サイバー防御に関する立法化措置については、有識者会議の議論を踏まえて2025年2月にサイバー対処能力強化法案が閣議決定された。同法案を早期に成立させ、態勢づくりを進めるべきである。

○ 防衛力の強化

日本独自の努力として、統合運用面での改善、サイバー、宇宙、AIなどの新たな分野での検討組織や政策方針を確立していることは評価できる。あわせて、人的基盤の充実が喫緊の課題との認識のもと、各種人的施策が充実してきているのは評価できる。

日米同盟の強化については、運用面、特に指揮統制面で自衛隊の統合作戦司令部の創設や在日米軍司令部の作戦機能が強化されることにより、平素から作戦時を通じて、日米連携が一層強化される。

日米同盟の取り組みは、運用面に限らず、日米防衛産業協力・取得・維持整備定期協議（DICAS）に見られるように、即応態勢の保持など運用に直結する後方支援面での日米協力が深まっている。今後は、日本が反撃能力を保持することにともない、長距離ミサイルなどのターゲティングなどについてもさらなる連携が待たれる。

同志国との連携については、インド太平洋の関係国や欧州との対話や実務協定の推進等が定期的かつ重層的に行われている。自衛隊と同志国との共同訓練も着実に進捗している。

こうした施策を、我が国の国益や相手国との関係を踏まえて、さらに戦略的に取り組むことが望まれる。

○ 総合的な国力の発揮

我が国の安全保障を確保するとの観点から、公共インフラの整備や研究開発、サイバー安全保障、OSA の連携などについても政府一体となった取り組みが進捗している。この際、地方自治体や指定公共機関の理解や実行・協力が不可欠であることから、全国レベルで対応が斉一になるよう政府の取り組みが望まれる。

○ 防衛予算関連の措置

2024年度および25年度の防衛予算の推移からみると、防衛費は着実に増額されており、2027年度までに目標の GDP 比2%を達成するものと評価する。他方で、過度に円安が進行すれば、防衛力整備計画に示された整備目標を達成できないことも考えられるので、為替変動に対する緩和措置を講ずる必要がある。

28年度以降の防衛力の整備の考え方についても、前広に検討されることを期待する。

(2) 核に係る戦略的な取り組み

○ 米国の核による拡大抑止の実効性を担保する取り組みと軍備管理・軍縮・不拡散の取り組みを車の両輪として進めることを明示した、我が国の「核に係る戦略指針」を策定すること。非核三原則や核兵器禁止条約へのオブザーバー参加に対するスタンス等を再検討すること。

○ 軍備管理・軍縮・不拡散の取り組みに関して、短期的には意図せざる核戦争のリスクを回避するという共通認識を国際社会に広めることを目指すこと。中・長期的には、今までの取り組みに加えて公正で合理的な軍備管理合意の形成を模索すること。

○ 米国による核の拡大抑止の実効性を担保する取り組みに関しては、策定される戦略指針に基づき様々なシナリオ・状況下におけるシミュレーションや協議を実施すること。その上で「反撃能力」を含めて通常戦力から核戦力に至るエスカレーション・コントロールを視野に入れた日米共同作戦計画の策定を目指すこと。

○核に関する国民のリテラシー向上に不断の努力を行うこと。

(3) サイバー対処能力の向上

○ 速やかに関連法案を成立させ、能動的サイバー防御体制を強化すること。

○ 平素から武力攻撃事態まで、警察と自衛隊のシームレスな連携に必要なシステムの共通化、運用の一体性など所要の措置を早急を実施すること。

○ 平時のみならず有事においても警察及び自衛隊と通信事業者及び重要インフラの技術者等がサイバー空間において連携できるようにすること。

○ 重要インフラのサイバー防御の実効性について実動演習などにより検証し、所要の処置を講ずること。

(4) 武力攻撃事態等への対処のための法制

- 内閣官房を中心として全省庁、場合により地方自治体、公共機関、民間企業も参加し、具体的な有事シナリオを用いた机上訓練を行い、実証的な検証を行うこと。
- 上記の机上訓練の結果を踏まえ、必要があれば現行法を速やかに改正し、あるいは新たな法制度を整えること。
- 事態に応じた意思決定要領を演練するため、総理、閣僚らの政治指導者の参加も得て机上訓練を行うこと。
- 深刻な人口減少に対応するため、自衛隊の戦力組成を抜本的に見直すとともに、地方自治体や民間企業との役割分担を見直すこと。この点につき国民の理解と協力を得ること。

(5) 統合作戦能力の強化

- 統合幕僚長と統合作戦司令官の役割を明確にすること。
- サイバー・宇宙以外の新領域の作战実施部隊を創設すること。電磁波戦、情報戦や認知戦についてはこれを担う統合の情報作战部隊等がなく、これらの作战について各自衛隊の情報作战部隊等と連携して統合作戦(JJOC)司令官が直接作战遂行することにならざるを得ない。
- 統合作戦司令部の代替機能を検討すること。統合作戦司令部と統合幕僚監部がともに市ヶ谷に所在するということは、大臣、統合幕僚長との意思の疎通がしやすいという利点もあるが、他方で同時期に作战司令部の機能低下を招く可能性があるという欠点もある。この観点から今後は陸上総隊司令部(朝霞)、自衛艦隊司令部(横須賀)及び航空総隊司令部(横田)への JJOC 代替機能の検討、あるいは首都圏から遠方(伊丹、呉など)に副中枢を置くことについて検討する必要がある。

(6) 日米同盟のさらなる強化

- 日米を中核として同志国と協力するための抑止戦略を策定し、戦略的かつ計画的な抑止活動を実施すること。
- JJOC の設置と在日米軍司令部の作战機能の強化を踏まえ、それぞれの主権を担保した上で、より一体化した指揮統制関係を構築すること。
- 日米拡大抑止協定を同盟調整メカニズムに位置付け、共同による抑止活動を行うとともに、我が国の反撃能力の使用を含めた共同拡大抑止計画を策定すること。
- 同盟国および同志国との協力関係を強化するため、JJOC に関係国と情報共有などを目的とした同志国等協力センター(仮称)の設置を検討すること。
- 日米共同対処のために共同研究・共同開発、米国製装備品の我が国での生産・整備能力の拡充などの基盤を更に強化すること。
- 日米両国が不断に戦略を整合し、日米防衛協力のための指針の改定についても継続的に検討すること。

(7) 人的基盤の強化

○ 国防という公への奉仕が国民から承認・称揚されるよう、引き続き政府一体となった取り組みを行っていくこと。そのためには、現代の国際環境に合わせて、国防、国防組織を日本国憲法に位置づけ、教育に反映していくことも含め、国防に対する国民の理解、意識を向上させていくこと。

○ 勤務時間、勤務態様等に基づいた処遇改善から脱却し、国防を担う自衛官の地位、名誉、待遇を付すべく検討を行うこと。

○ 募集難を事由として定員増を当初から排除するのではなく、必要な質と量の人材を確保する人的施策をとっていくこと。

(8) 防衛装備移転・防衛装備協力

○ 国際共同開発・生産を積極的に進め、戦略的観点から完成品等の幅広い移転に取り組むこと。

○ 運用指針に示す「5類型」を撤廃し、戦略的・政策的視点から防衛装備品移転に取り組むこと。

○ 運用指針は個別の必要性に応じた例外化措置の積み上げではなく、包括的・原則的なものとする。

○ 防衛装備移転をより戦略的・実効的に行うための「防衛装備移転戦略」や政策推進機構の基盤整備等を推進すること。

(9) 自衛隊の体制の抜本的見直し

ア 全般

自衛隊を取り巻く環境が大きく変化することなどを踏まえ、自衛隊の体制についても抜本的に見直さなければならない。この際、自衛官でなければ職務を遂行できない戦闘部門の高充足化、教育・後方分野やサイバーといった専門的かつ高度な知見を有するOB、事務官・技官等の積極的活用を進めるとともに、民間等に委託できる業務は徹底的に移管するなど、自衛官の専門性を最大限に活かせる体制とすることが必要である。

イ 陸上自衛隊

○ 日本にとっての中国、ロシア、北朝鮮という戦略3正面の脅威は厳しさを増しており、これら戦略3正面に対する防衛体制を見直し、隙のない防衛体制とすること。

○ 作戦基本部隊について、指揮通信機能や機動的な指揮所を強化するなど司令部の運用機能を抜本的に見直すこと。南西地域のみならず全国域で領域横断作戦を遂行し得るコンパクトで機動力・火力のある作戦基本部隊に改革すること。

○ 募集など方面総監部が所掌する行政機能の一部を地方防衛局に移管するなどの措置について検討すること。

○ 作戦の終始を通じて我に有利な領域横断ネットワーク環境を提供し得る強靱な指揮通信基盤、作戦の実効性をより一層高めるための補給・整備基盤・体制を平素から島嶼部等に構築すること。

ウ 海上自衛隊

○ 地方隊の位置づけを明確にすること

26年3月には地方隊から防衛・警備の任務を遂行するための部隊(掃海隊、ミサイル艇隊及び警備所)が自衛艦隊及び情報作戦集団(仮称)に編成替えになる。そのため今後は地方隊の任務について検討するとともにその編成についても検討していく必要がある。

○ 自衛艦隊と情報作戦集団(仮称)の任務・役割を明確にすること

情報作戦集団(仮称)は海将の集団司令官が指揮する作戦部隊として自衛艦隊と同等の立場となる。今後は二つの大臣直轄部隊である自衛艦隊と情報作戦集団(仮称)が従来の領域と新領域の戦いを円滑に遂行するためのコンセプトやドクトリンを整備してそれぞれの任務・役割を明確にしていく必要がある。

○ 滞空型無人機と哨戒機の役割を明確にすること

滞空型無人機を洋上における情報収集および警戒監視の強化のために導入することとしている。今後これにより2個無人機部隊を創設することとなるが、その際には従来の哨戒機(P-1等)と滞空型無人機の役割を明確にする必要がある。

エ 航空自衛隊

○ スタンド・オフ防衛能力の発揮および統合防空ミサイル防衛体制の実効性をさらに向上させるため、JJOCとの任務・役割分担および強化される日米共同体制を踏まえつつ、航空総隊と方面隊との権限と責任、任務役割分担について見直すこと。その際、方面隊の整理統合、航空総隊の航空作戦センターの体制強化について検討すること。

○ A2AD脅威下で航空戦力の地上における生存性を確保しつつ粘り強く機動・分散運用ができる体制を確立するため、航空団の編成を見直すこと。

○ 安保関連3文書に基づき空自の体制・態勢を再最適化するため、空自の戦力設計並びに戦力組成のあり方について所要の見直しを実施すること。

結 言

国防は、防衛省・自衛隊のみの努力では為し得ない。国家安全保障も、政府のみの努力では十分ではない。その根源は、総じて国民の守る意志にある。自衛隊の人に係る問題、法制や抑止など課題の多くは、日本の国家・社会における自衛隊の位置付けが未だ確立されていないことに起因している。自衛隊の存在と必要性を憲法上明記することが、これらの課題の解決に寄与することは明らかである。

国内外の情勢が流動化する中、変化に能動的に対応するためには機敏に国家安全保障の司令塔たる国家安全保障会議を開催して、関係閣僚で議論して政策の方向性を示すことが重要である。同時に間髪を入れず、我が国の方針を国内外に向けて情報発信することも欠かせない。

さらに、2022年国家安全戦略には「安全保障環境や本戦略に基づく施策の実施状況等

は、国家安全保障会議が定期的かつ体系的な評価を行う」と明記されている。国家安全保障会議において、本提言にあるような施策の実施状況を定期的、体系的に評価し、実効性を高めることを期待する。

本 文

前言：これまでの国家安全保障戦略研究会の取り組み

国家安全保障戦略研究会(以下、NSS 研究会)は、折木良一元統合幕僚長を座長に2021年2月に発足し、これまで2度にわたり、国家安全保障戦略等に関する提言を行ってきた。

2022年12月に策定された国家安全保障戦略、国家防衛戦略および防衛力整備計画(以下、安保関連3文書)から2年余りが経過した。NSS 研究会は、その実行の進捗状況、評価、そして取り組むべき課題について、第3回目の提言を行うものである。

なお、過去2回の提言骨子については、次のとおり。

○ 第1次提言(2021年11月)

NSS 研究会は、政府による国家安全保障戦略などの安保関連3文書の策定(2022年12月閣議決定)に先行して検討に着手し、2021年11月に政策提言「新たな『国家安全保障戦略』に求められるもの～激動する国際社会に立ち向かうために～」を提言した。

ここでは激動する国際情勢を、戦後の安定的な国際秩序が中露などの勢力による挑戦を受けて、機能不全に陥る可能性も否定できない状況であるとの認識を示した。そして日本を取り巻く安全保障環境を見ても、中国の力による現状変更の試みや北朝鮮の核兵器・弾道ミサイルの開発継続などにより一層厳しさを増しているとした。

このような激動する国際情勢や安全保障環境の変化を踏まえ、国家安全保障戦略を速やかに改定し、新たな時代の日本の進むべき方向性を示すべきとして、次を提言した。

- ・ 国家安全保障戦略を国家の最上位の戦略として位置付け、「防衛計画の大綱」に代わる国家防衛戦略、統合防衛戦略の策定
- ・ 防衛に関する基本政策について、専守防衛の見直し、抑止戦略の構築(非核三原則のタブーなき議論を含む)、防衛費を GDP 比2%程度に増額
- ・ 我が国の総合力の発揮
- ・ 日米同盟の強化
- ・ 関係国との取り組みの強化
- ・ 経済安全保障、防衛装備・技術・生産基盤の強化 など

○ 第2次提言(2023年2月)

2022年12月に安保関連3文書が策定されたことを受けて、研究会は「戦略3文書に関する評価・課題と提言～決意と実行の時～」を取りまとめた。

策定された安保関連3文書は、本研究会の政策提言の多くが反映され、戦後の我が国の防衛政策を転換する重要な内容を含んでおり、高く評価できるものであった。

一方で、安保関連3文書の内外の関心は「反撃能力の保有」にややもすると集まりがちであった。しかし、安全保障・防衛の実務に携わった研究委員の視点からすれば、その他の政策についても画期的な前進がある半面、これらを実行に移すには解決すべき多くの課題があることを再認識した。

これらを踏まえ、課題解決の方向性を施策としてさらに具現化すること、そして実行に移す

ことを焦点として、反撃能力の整備と日米間の役割分担、常設統合司令部の早期整備、防衛力整備においてはプロジェクト事業を総合的に総括する権限を持ったマネジメント制度の創設、そして防衛装備移転三原則の範囲内で運用指針を改正し、移転の対象となる防衛装備品の拡大等について提言した。

1 安保関連3文書策定以降の情勢認識

2021年11月に研究会が提言した「安全保障環境の変化の基調」に関する認識の第一は、安全保障の概念が従来の外交や軍事、そしてサイバー、宇宙等のみならず経済や先端技術、金融、地球環境問題、人権問題等の分野までに広がり、同時にグレイゾーン事態が常態化し、かかる事態に政府が一体的・総合的に、かつ迅速に判断し対応することが求められる時代になったことを指摘した。加えて、米中間の戦略的競争が尖鋭化する可能性、AI等の先端技術が国家安全保障に決定的に影響を及ぼすこと、気候変動/地球環境問題等への考慮が必要なことを指摘した。

2022年12月の安保関連3文書の策定以降の安全保障情勢をこれらの要素から総括的に顧みると、情勢は一層厳しくなり、かつその変動のスピードと不透明さが増し、国際秩序の不安定化が進んでいる。国際社会はここ十年来の米・中の戦略的競争に加え、権威主義国家の挑戦がさらに激化し、各分野で対立が顕在化・尖鋭化している。また、グローバル・サウスという新たなグループが影響力を高めることで対立軸が複雑となり、国際社会は多極化・多層化の複雑で流動的な様相を呈している。

国際社会の不安定化の最も大きな要因は、世界のリーダーであった米国の相対的国力の低下、リーダーシップをとろうとする意欲の低下であろう。以下、この約2年で変化した我が国の安全保障に影響を及ぼす国際情勢を中心に現状・趨勢について分析する。

(1) 国際社会の構造変化により不安定化を増す国際秩序

2022年12月に策定された国家安全保障戦略(以下、2022年国家安保戦略)は、同年2月のロシアによるウクライナ侵略を受けて、「国際秩序は重大な挑戦に晒されている」との認識を示し、さらに我が国周辺の安全保障環境についても中国、北朝鮮の動向を分析した上で、「戦後最も厳しく複雑な安全保障環境に直面している」との脅威や懸念を示した。

これは戦後、世界の基調とみられてきた米国をリーダーとする国際秩序が挑戦を受けているとともに、いわゆる G7をはじめとする先進民主主義国が財政危機、低成長、格差問題、移民問題などに十分な対応ができず不安定化している一方で、中国などの権威主義国家が政治的・経済的・軍事的に台頭し、パワーシフトが始まっているとの認識であった。その焦点は米中間の戦略的競争であり、それが政治・経済・軍事・先端技術等に影響を及ぼし、ひいては国際秩序、国際安全保障環境の不安定化を招くという構図であった。それから約2年を経た現在、安全保障環境はより複雑性・不安定性を増している。

ウクライナでの戦闘は膠着状態にあり、停戦に向けての外交的な動きはみられるものの、

ロシアに東部・南部を占領された状態が継続している。

中東では2023年10月に始まったイスラエルとハマス・ヒズボラとの紛争は25年1月には停戦合意に至ったものの情勢は不安定のままであり、状況によってはイスラエルとイランの直接的軍事対決という最悪の事態を迎える可能性も否定できない。これらの動きは周辺国にも影響を及ぼし、シリア北部の反政府勢力の武装反乱を促し、24年12月にはダマスカスのアサド政権があっけなく崩壊した。

東アジアでは、中国は経済低迷の中にあっても核兵器を含む軍事力を強化する手は緩めず、フィリピンをはじめとする南シナ海沿岸国、台湾に対して執拗な圧力を加えている。

このような中で、国際社会は引き続き米中の戦略的競争を軸としながら、ロシアや北朝鮮などの権威主義国家の挑戦が激化し、さらにはグローバル・サウス諸国の影響力も増大する傾向にある。これらの国々の相互関係は単純に特定のブロックとして分類できるものではなく、政治・外交、経済、軍事、先端技術等の要因ごとに各国は国益に基づいて動き、その様相は流動的で複雑性を増している。国際社会は多極化・多層化の様相を呈し不安定化が増進されている。

こうした情勢の下で、我が国の安全を全うしていくためには、短期的・受動的な状況適応の政策ではなく、より複眼的に情勢を洞察し、我が国自身の立ち位置を明確にした上で、中長期的・能動的な戦略を策定し実行していくことが重要である。

(2) 米国のリーダーシップの低下が招く国際秩序の不安定性

2025年1月、トランプ氏が再び大統領に就任した。戦後、米国は世界のリーダーとして自由、民主主義、基本的人権の尊重、法の支配といった普遍的価値を重視して国際秩序の形成を主導してきた。ところが、ポスト冷戦期を経て2010年代になり、共産党一党支配の中国が急速な経済的・軍事的興隆とともに国際的影響力を拡大し、米国では「米国第一主義」を主張するトランプ政権が誕生し、必然的に米中の戦略的競争が激しさを増した。

米国は、2022年10月に発表した「国家安全保障戦略」や「国家防衛戦略」において、中国が米国にとって最も重大な戦略的競争相手であり、中国の課題に最優先で取り組む考えを示した。中国との関係においては半導体などをめぐる貿易規制問題、南シナ海を巡る問題、人権問題等の両国の政治・経済・軍事・先端技術にわたる競争が一層顕在化するとともに、米中間のパワーバランスも変化しつつある。

また、新型コロナウイルスのパンデミックやロシアのウクライナ侵略などにより世界秩序は混迷の様相を呈し始めた。加えて、イスラエルとパレスチナ・ガザ地区でのハマスとの作戦およびレバノンでのヒズボラとの作戦、さらにはシリアでは2024年12月には反体制派によりアサド政権が崩壊し、中東の混迷がさらに深まる可能性がある。

米国は現在、欧州、中東地域、そしてインド太平洋の三正面において対応を余儀なくされているが、米国は世界の警察官であることを放棄し、2021年8月にはアフガンから駐留米軍を撤退させ、さらに、ウクライナやガザ地区そしてレバノンでの紛争においても停戦のための主導的な役割を果たせないでいる。

このような情勢の中にあってもなお、米国自身のあり様によって国際秩序の帰趨が決定づ

けられる側面は大きい。先進民主主義諸国を中心に多くの国は米国が自由で法の支配等に基づく国際秩序を先導する国であることを期待している。しかし、米国は国内の政治的分断や格差拡大、国際的な関与への関心の後退などを背景として軍事力の行使や支援を通じて世界をリードする余裕も意志も減退しているのが現実であろう。軍事力を含むハード面の信頼性に加え、米国の社会の価値観、文化的な存在感、政治・外交体制などのソフト面における魅力も衰退しているように感じられる。

今後、米国が第2期トランプ政権のもとでどのような国際秩序の構築を目指すのか、注視する必要があるが、トランプ大統領の考えの中核は「米国第一主義」であり、米国が従来担ってきた国際的な役割を根本的に見直していくということは基本路線として認識すべきであろう。我が国を含む米国の同盟国・同志国はこうした現実を深刻に認識した上で、これからの戦略や政策を構築することが求められている。

(3) 中国、ロシアなどの権威主義国家による国際秩序への挑戦

ア 中国

中国は「中国の夢、中華民族の偉大な復興」を掲げ、21世紀半ばまでに総合力と国際影響力で米国と肩を並べ、世界の先頭を走ることを目標としている。

2024年7月に開かれた中央委員会第3回全体会議(3中全会)では、米欧とは異なる一党支配を前提とした発展モデル「中国式現代化」の推進に向けた改革任務を前倒して、建国80年の29年までに完成するとの目標を決定した。そして、「国家の安全」を「中国式現代化の重要な基礎」とし、経済よりも重視する姿勢を鮮明にしている。これは近年の習近平政権の基調的な動きとなっており、国内外の脅威に対して管理統制を強化しようとしている。また、24年1月には「愛国主義教育法」が、9月には「改正国防教育法」が施行され、学校における国防教育をはじめとする国民の国防意識を高める政策が進められている。

軍事においては、長期化する経済低迷の中でも、過去30年以上にわたり、継続的に高い水準で国防費を増加させている。2024年度の国防予算は前年比約7.2%の伸びの約33兆3108億円で、日本の防衛予算の約4.3倍に達している。これにより核・ミサイル戦力や海上・航空戦力を中心に軍事力の質・量を急速に強化している。24年9月には太平洋に向けてICBM(DF41)を発射して、米国をけん制した。近年では特に軍改革などによる軍の近代化を進め、実戦的な統合作戦遂行能力の向上を重視し、第二列島線に及ぶ我が国周辺全域での活動を活発化させ、プレゼンスの誇示や作戦遂行能力の向上を図っている。

我が国の尖閣諸島周辺での活動も活発である。2024年に接続水域で確認された中国海警船の活動日数が353日に達し、活動船舶数は延べ1352隻となり、いずれも過去最多となった。24年の8月から9月にかけては、中国軍の情報収集機が長崎県沖で領空侵犯、測量艦が鹿児島県沖で領海侵入、そして空母「遼寧」が与那国島と西表島の間の接続水域内を初めて通過するなど示威的な関連活動が見られた。

日中関係においては中国当局によるスパイ行為容疑での邦人拘束、日本のEEZ内でのブイの設置など中国をめぐる懸案は多く、東京電力福島原発の処理水海洋放出に端を發した日本産水産物の輸入再開協議は改善の方向で進んでいるが、これらの政策はすべて中

国側の都合によるもので、日本としては一貫性のある毅然とした対応がこれからも重要である。

中国は台湾に対して「一つの中国」の原則のもと、平和的統一の実現を標榜しつつも、決して武力行使の放棄をしないことをたびたび表明している。その中で、台湾に対する軍事的圧力が一段と強まっている。22年のペロシ米下院議長の台湾訪問に伴い、中国は台湾を取り囲む6つの演習海域の設定を公表し、一連の統合軍事活動を実施した。この軍事演習では、戦時における台湾の封鎖、対地・対艦攻撃、制海・制空権の獲得のほか、サイバー攻撃や認知戦などのグレーゾーン事態に関する作戦といった、対台湾侵攻作戦の一部が演練された可能性がある。

2024年5月に頼清徳総統が就任すると、金門島等の離島を含む台湾周辺の海空域で、さらには10月、12月と頼総統の動向に反発した大規模な軍事演習が実施された。これらの常態的な活動は、既成事実化を図るとともに、実戦能力の向上を企図しているとみられる。このような活動は中台間の軍事的緊張を高め、偶発的事象が軍事衝突に発展するリスクを常にはらんでいる。また、台湾に対して日常的に認知戦を実施するとともに、貿易を武器にして農産品34品目を対象に関税免除措置を停止する(24年9月)等多様な手段で圧力をかけ続けている。

中国は、南シナ海においても執拗に現状変更による既成事実化を目標として活動している。最近では特にフィリピンと激しく争い、24年9月にはフィリピンのEEZ内にあるサビナ礁から巡視船の撤退を強要する等、目に余る一方的な実効支配の拡大が進められている。

イ ロシア

これまで「強い国家」を掲げロシアの復活を追求してきたプーチン大統領は、2022年2月ウクライナに対する全面侵攻を開始した。ロシアはウクライナの主権および領土の一体性を侵害し、国際法と国連憲章の深刻な違反を引き起こし、核兵器使用の可能性にも言及して威嚇を繰り返している。海外機関等による見積もりでは、両軍兵士の死傷者数は推計約100万人に達したと報じられている。さらにウクライナでは民間・インフラ施設等の損壊も甚大に上る。その中で、ロシアは24年9月には露軍兵士の定員を18万人増加して150万人とする大統領令に署名し、長期戦の構えを崩していない。

ウクライナは欧米を中心とする国々からの支援のもと善戦しているが、戦況は決して予断を許す状況ではない。ウクライナのゼレンスキー大統領からは外交的停戦に向けての発言もあるが、西側諸国の支援の下で停戦交渉の条件を有利に作為できるかが鍵となっている。

一方で、ウクライナ戦争を契機に、これまで中立化政策を掲げてきたフィンランドやスウェーデンが NATO に正式加盟し、ロシアにとっては自国の安全のためにいわゆる「勢力圏」を確保するという戦略目的は裏目に出る結果となった。この欧州での戦略環境の変化が東アジアに及ぼす影響を注視していく必要がある。

北朝鮮はウクライナ戦争以降、ロシアを全面的に支持し軍事的支援を積極的に行ってきた。数百万発の砲弾や短距離弾道ミサイル等を提供したといわれる。24年6月にはプーチン大統領が北朝鮮を訪問、首脳会談で有事に相互支援をすることなどを盛り込んだ「包括

的戦略パートナーシップ条約」を締結(いわゆる軍事同盟として24年12月発効)、ウクライナ戦争を契機に反米強化の連携をより強めている。さらに、24年10月にはロシア軍の増援としてクルスク州に約1万人余りの北朝鮮兵が派遣され戦闘加入した、という報道がある。

日本はウクライナ情勢を受けて、G7等各国と連携して対露制裁を行いウクライナへの支援を継続しているが、ロシアは日本の対応に対して反発を強めており、北方領土問題に関する協議や北方墓参を始めとする四島交流事業の停止を表明している。我が国周辺におけるロシアの軍事活動は、従来どおりオホーツク海周辺の防衛力強化を重点に行われていくものと思われるが、今後の中露の連携を注視していく必要がある。北方領土を含む一帯への地対艦ミサイルや、地対空ミサイルの新たな配備の動きが進んでいるのは、日本や米国に対するプレゼンス強化の意味合いもある。中国との関係では、2019年以降に爆撃機の共同飛行を、21年以降には海軍艦艇の共同航行を我が国周辺で実施している。24年9月にはロシア軍の哨戒機が北海道礼文島北方で領空侵犯をした。この約50年で約50回の日本に対する領空侵犯が記録され、そのほとんどはソ連・ロシア機であるが、24年8月には中国機による領空侵犯等もあり、中露が連携して日本に軍事的圧力を強めている。

ウ 北朝鮮

北朝鮮の究極的な目標は体制の維持である。これを達成するため、核兵器や長射程弾道ミサイルの保有により核抑止力を獲得するとともに、通常戦力や戦術核兵器を用いた武力紛争においても対処可能な手段を保有し、軍事力の強化を進めている。この傾向は2019年2月の米朝首脳会談の決裂以降、特に顕著となり、21年1月に金正恩委員長が長距離巡航ミサイルをはじめとする先端核戦術兵器や戦術核兵器の開発を掲げて、自国の研究開発や米韓両国に対するけん制、米韓軍事演習への反発等を目的とした度重なる弾道ミサイルの発射を行っている。

22年2月には ICBM 級弾道ミサイルの発射を再開した。これらを通じて、核兵器を弾道ミサイルに搭載するための小型化・弾頭化を含むミサイル関連技術、ミサイル運用能力は確実に向上している可能性が高い。23年9月には憲法に「核兵器発展を高度化する」との内容を明記した。また、同年にはロメオ級潜水艦を改修したとみられる新型の弾道ミサイル搭載艦を進水させ、その能力強化に乗り出している。今後の技術的予測・評価も含め重大な脅威の対象として対応していく必要がある。トランプ氏の再登場により、米朝関係に変化が生じる可能性もなしとはしないが、国連決議や国際法を無視して北朝鮮は今まで以上に独自の方針の下に国家運営を進め、さらなるならず者国家へと進んでいくことが予想される。

韓国との関係においては、尹錫悦政権以降、「板門店宣言」履行のための軍事分野での合意も全面破棄の状態となり、軍事境界線を挟んで緊張が高まっている。金正恩総書記は24年1月の最高人民会議の演説で、韓国との関係はもはや同族関係ではなく、韓国は「第1の敵対国」と位置づけるべきで、憲法にある「平和統一」など目指すべき統一の原則を削除するように指示し、南北につながる道路の破壊や障害物の強化などを実行に移している。今後、北朝鮮は韓国に国力で差をつけられる中で、露中イラン等との戦略的な連携を拡大し、軍事的には一層核戦力に依存する傾向を高め、朝鮮半島はますます地政学上の不安定要

因となるだろう。

ロシアとの関係については、前述(イ ロシア)のとおりであり、今後、北朝鮮兵士の派兵の見返りとして、北朝鮮がロシアからどのような軍事支援を受けるか、米韓と連携しつつ注視していく必要がある。

エ 鮮明化する中露鮮の戦略的連携

権威主義国家である中露両国は、世界の多極化と米国主導に拠らない国際秩序の構築を推進するとの認識を共有し、関係を一層深めている。2022年2月の中露首脳会談において、両国関係を「冷戦時代の軍事・政治モデルにも勝る」と評価している。米中、米露関係の緊張が高まる中で、中露間では一貫して協力が進化しており、それぞれが台湾やウクライナ戦争を巡る問題などの安全保障上の課題について一致した姿勢を示すことで、自らに有利な国際環境の創出を企図しているものとみられる。

また、中露の協調は、政治面に限らず軍事的な連携も進展している。日米韓はじめ豪州、欧州等の国々の多国間軍事演習に対抗して、中露の日本海や太平洋等での合同軍事演習も近年では増加している。中国はロシア軍との共同訓練を通じて、実戦能力の向上を目指している。ロシアにとっては、米国と対抗する上での戦略パートナーとして中国を重視するとともに、米国に軍事面で対抗する中国を側面支援し、米国の政策的重心をアジアに向けさせることにより、欧州における米軍のプレゼンスの低下を期待していると考えられる。一方で、このように中露両国は現在の国際的な戦略環境の中で連携が進展しているが、歴史的・地政学的・政治的、さらには経済等の観点から考察すると、決して一枚岩の同盟関係までには至らないであろう。国際情勢全般の推移の中で、両国の関係変化を注視していく必要がある。

ロシアは北朝鮮、イランとの軍事協力も活発化させている。前述したように北朝鮮軍のウクライナ戦争への直接参戦は歴史的に特記される事象である。ロシアにとってはウクライナ侵略のさらなる長期化をにらみ継続的な支援を受けること、そして米国主導の国際秩序に連携して対抗する思惑がある。その見返りとして、ロシアは北朝鮮やイランに対して核・ミサイル関連技術をはじめとする軍事支援を行っているとは推測される。

(4) 日米、日韓、日米韓の関係深化

ア 日米同盟の強化

2022年国家安保戦略では、日米関係について、我が国の防衛力を抜本的に強化しつつ、米国との安全保障面における協力を深化すること等により、核を含むあらゆる能力によって裏打ちされた米国による拡大抑止の提供を含む日米同盟の抑止力と対処力を一層強化することを示した。具体的には、日米の役割・任務・能力に関する不断の検討を踏まえ、日米の抑止力・対処力を強化するため、同盟調整メカニズム(ACM)等の調整機能をさらに発展させつつ、領域横断作戦や我が国の反撃能力の行使を含む日米間の運用の調整、相互運用性の向上、サイバー・宇宙分野等での協力深化等を進めることを挙げている。

24年4月、そして8月には日米首脳会談が行われ、日米同盟はかつてない高みに達したことを確認しつつ、「未来のためのグローバル・パートナーシップ」をうたい上げ、両国と世界

の利益のための複雑な課題への対処、多国間機関との共同対処、防衛装備品の共同生産のための協議体の設置、自衛隊と米軍の指揮統制の見直し、米英豪との軍事技術協力の推進等について共同声明を発出した。これらを受けて、日米安全保障協議委員会(2+2)や拡大抑止に関する日米閣僚会議の初会合が行われた。24年7月の2+2では、日米の抑止力・対処力の強化のため、在日米軍司令部をインド太平洋軍司令官隷下の統合軍司令部に再編し、自衛隊との連携を円滑化することを含む同盟調整、指揮統制の向上、防衛装備・技術協力の深化等について発表した。25年3月の自衛隊の統合作戦司令部の新編に関連し、米国は在日米軍司令部の統合軍司令部への再編を目標として鋭意検討中である。これらからも理解できるように、日本の防衛予算の増額と防衛力の抜本的強化をはじめとする取り組みは、米国とのより具体的な防衛政策の協議、防衛力整備の推進、実効的な共同訓練の実施、共同作戦計画に関する議論等、協議や実行の場を拡大・深化し、その波及効果は大きいものがある。

25年2月に石破首相とトランプ大統領の初めての首脳会談が行われた。会談で米側は日本の防衛力強化を歓迎し、引き続き日本防衛への揺るぎない関与を表明した。中国への対応、多国間連携の推進についても認識が共有された。今後、2+2をはじめとする実務レベルにおける協議や調整を通じてさらなる実効的な日米同盟の強化が求められる。

イ 日韓関係、日米韓関係の深化

日韓関係においては、2023年3月の日韓首脳会談が大きな節目となり、関係の正常化と発展が合意され、安全保障対話等が進展している。日韓の軍事情報包括保護協定(GSOMIA)も完全に正常化した。首脳間のシャトル外交や、日韓防衛相会談および日米韓の政策や運用に関する協議が行われその制度化も進んでいる。米韓の間では23年4月には、米韓首脳会談が行われ「ワシントン宣言」で北朝鮮の核開発への抑止力向上を求める韓国の要望に応え、「米韓核協議グループ」の創設で合意した。米国の核計画の策定に韓国の関与を一定程度認めることで拡大抑止を充実させた。その成果等も踏まえ、23年8月にはワシントンのキャンプ・デービッドで日米韓首脳会談が行われ、「日米韓パートナーシップの新時代」が宣言され、日米韓3国は日米同盟と米韓同盟の戦略的連携を強化していく考えで一致した。

日米韓の協力は従来、北朝鮮の核・ミサイル対応が主たるものであったが、自衛隊と米韓両軍の共同訓練を毎年実施することや、台湾海峡の平和と安定の重要性を再確認するとともに、3か国の役割をインド太平洋全体の安全確保に拡大した。吉田圭秀統合幕僚長をはじめとして日米韓の軍トップは24年7月に日本で初めて会談し、「緊密な協議を維持し、3か国の安全保障協力を引き続き強化する」との共同声明を発表した。

そのような中で、24年12月3日に韓国の尹錫悦大統領は政権運営の行き詰まりから戒厳令を宣布したことを契機に、25年1月には内乱罪が適用され、現職大統領として初めて逮捕・起訴されるという事態に至った。韓国の政局、軍部等は当面不安定な状態が継続するものと思われる。

25年は日韓国交正常化60周年を迎える。未来に向けて確固たる関係確立が求められる

中で、日韓関係が再び不確実性をはらむ可能性もある。仮に日韓関係改善の流れが停まれば、トランプ政権下での日米韓協力や、対中・対北朝鮮戦略も大きな影響を受けることも考えられる。

今後、日米韓3国の緊密な協力が必要不可欠な中で、鍵となるのはトランプ政権の北東アジア政策と韓国の政局である。その間にある日本の外交・安全保障政策は極めて重要であることを認識すべきである。

(5) ハブ・アンド・スポークから格子状の多国間協力関係の構築

米国は2022年10月に公表した「国家安全保障戦略」で、中露両国を核抑止に対する脅威と位置づけ、その上で中国は軍事、外交、経済、技術の面で「唯一の競争相手」だとして、対中政策を外交の最優先課題にした。とはいえ、国際的なパワーシフトや米国内の分断・対立状況等を見れば、米国一国で国際秩序を維持するのは難しく、米国の同盟国に対する期待が大きくなっているというのが現実である。一方でトランプ政権の下では、安全保障面においても同盟国・同志国との連携よりも、「米国第一主義」を強調する傾向が強まることが想定される。

いずれにせよ、我が国にとって、中露には存在しない同盟・同志国のネットワークの構築が今後重要である。戦後、東アジアの安全保障の構図は、米国を中心(ハブ)とした日本、韓国、豪州、フィリピンなどの二国間関係いわゆるハブ・アンド・スポーク式であった。しかし近年、日米同盟、米韓同盟に加え、日米豪印(クアッド)、米英豪(オーカス)、日米韓、日米比など格子状の関係構築が進んだ。

我が国は2022年国家安全保障戦略の中で、危険を未然に防ぎ、平和で安定した国際環境を能動的に創出し、自由で開かれた国際秩序を強化するための外交を中心とした取り組みを展開するとして、日米同盟の強化はもとより、自由で開かれた国際秩序の維持・発展と同盟国・同志国等との連携の強化を挙げている。そのために日米同盟を基軸として、日米韓、日米豪等の枠組みを活用しつつ、欧州諸国、ASEAN 諸国、カナダ、NATO、EU 等との安全保障上の協力を強化することとしている。日本にとっては、この基本方針を堅持していくことが最大の国益を追求することになる。

具体的には、二国間・多国間の対話を通じた同志国等とのインド太平洋地域への関与の強化促進、共同訓練、軍事情報包括保護協定(GSOMIA)・物品役務相互提供協定(ACSA)・円滑化協定(RAA)の締結、防衛装備品の共同開発、防衛装備品の移転、能力構築支援等の取り組みを進めることであり、近年のこれらの取り組みの進展は隔世の感がある。日本にとって地政学的にも緊要な国であるフィリピンとも24年には RAA が締結され、ドイツの間でも ACSA が発効した。その他の国ともこれらの施策の推進について協議が進んでいる。

(6) グローバル・サウス諸国の影響力の拡大

近年、グローバル・サウスと呼ばれる新興・途上国との外交が重要視されるようになった。これらの国々の経済成長は著しく、世界経済においても比重が高まりつつある。ロシアのウクライナ侵攻に際して、国際連合での採決に見られたように国際社会に与える影響力も増しつ

つあり、米国を中心とする自由主義諸国と中露を中心とする権威主義諸国とが競い合うように、グローバル・サウスの国々への働きかけを強めている。中露は2024年5月の首脳会談で、自らを含む新興国グループ BRICS や上海協力機構の枠組みを通じてグローバル・サウスを団結させる方針を示した。

一方で、この問題は両陣営の地政学的競争に限らず、グローバル・サウス諸国の内政、宗主国との歴史的関係、そしてエネルギー・鉱物資源、食糧、宗教、人口、人権問題等多くの内在する固有の問題も絡み、今後、複雑な様相が継続されると推測される。グローバル・サウスへの関与に対しては長期的視点からの戦略が必要であり、同盟・同志国と連携しつつ、グローバル・サウスの国々の特性に応じた現実的な施策が必要となろう。

(7) サイバー・宇宙空間、先端科学技術が安全保障に及ぼす影響

サイバー安全保障においては、政府は、特に国や重要インフラ等の安全性を確保するために、対応能力を欧米の主要国と同等以上に向上させることを目標とし、サイバー攻撃が発生した場合は被害の拡大を防止するために能動的サイバー防御を導入することとしている。2024年6月に「サイバー安全保障分野での対応能力の向上に向けた有識者会議」を立ち上げ、11月にはその提言を発表した。その提言で示した実現すべき具体的な方向性は、官民連携の強化、通信情報の利用、アクセス・無害化そして横断的課題である。

サイバー攻撃は一段と巧妙化、高度化、複雑化、組織化されている。ここ数年でも中国が発信源とみられる三菱電機への攻撃、外務省の公電システムに対する攻撃、そして日本最大規模の貿易港である名古屋港での物流システムへの攻撃等があった。

2025年2月に有識者会議の提言を踏まえて閣議決定されたサイバー対処能力強化法案を早期に成立させ、態勢づくりを進めるべきである。

宇宙安全保障に関連して、政府は23年6月に「宇宙安全保障構想」および新たな「宇宙基本計画」を策定した。その中で、宇宙空間は外交・防衛・経済・情報・技術といった国力をめぐる米中両国をはじめとする主要国の地政学的競争の主要な舞台となっている、としている。そして、宇宙をめぐる安全保障の対象はこれから地球周回軌道を超えて、地球から月までの間の領域まで拡大していく可能性があることも指摘した。

今や、宇宙利用は手段でなくあらゆる分野の基盤であり、軍事分野に限らず、我々の経済・社会活動にとって不可欠なものである一方、宇宙システムに対するリスクや脅威も顕在化しつつある。例えば、中国はサイバー攻撃を含む物理的・非物理的手段による多様な衛星攻撃能力の開発・配備に邁進している。軍事面ではウクライナ戦争に見られるように戦場の様々な局面で、光学・SAR 衛星、通信衛星、GPS などの宇宙能力に大きく依存していることが証明されている。

防衛省・自衛隊においては、宇宙状況把握(SSA)に加え、宇宙物体の運用・利用状況およびその意図や能力を把握する宇宙領域把握(SDA)に係る能力の強化を推進している。また、25年度にはスタンド・オフ防衛能力に必要な目標の探知・追尾能力の獲得のために衛星コンステレーションの整備を開始するとともに、航空宇宙作戦群の機能も逐次充実され、航空宇宙作戦団に改編される。27年度までには、航空自衛隊も航空宇宙自衛隊に改編さ

れる予定である。今後は、積極的な宇宙空間の利用や脅威対応のために、研究開発からオペレーションに至るまでの分野で JAXA を含む政府関係機関や民間事業者、あるいは多国籍とのさらなる連携を強化していくことが重要である

先端技術は現代における国家繁栄の基盤であり、経済力に限らず軍事力もその技術力や技術革新力によって決定づけられるといっても過言ではない。そして先端技術のほとんどがデュアルユース技術として、軍事技術と民生技術の垣根がなくなりつつある。24年9月に経済産業省と防衛省は、防衛装備に民間の技術を活用する「デュアルユース」を促進する新たな枠組みを創設すると発表した。官民の連携、スタートアップ企業の先端技術を軍事に活かす動きは世界の趨勢である。ウクライナ戦争では先端技術を生かした民間の高度な画像解析や位置情報解析、射撃のための「自動火力指揮制御システム(GIS Arta)」等が活用されている。特に AI と組み合わせた無人機・ドローンは、自爆型無人機や無人偵察機などとして軍事作戦に使用され、無人システムの有用性が実証されるとともに、作戦様相は従来に比し一変した。同時に軍事作戦に限らず政治・軍事戦略にも影響を及ぼしている。ウクライナ、ロシア両国とも無人機の国内生産の拡大を図っており、プーチン大統領は24年9月には無人機の生産量について、「今年の10倍にあたる約140万機に達する」との見通しを明らかにした。

また、AI の急速な発達には社会生活、そして軍事活動に大きな影響を与えつつある。軍事面では、AI 兵器は戦争の姿を大きく変えたとされ、火薬、核兵器に次ぐ「第3の軍事革命」を引き起こすともいわれる。特に AI が人間の関与なしに標的を選択して殺傷力の高い攻撃をする自律型致死兵器システム(LAWS)のような無秩序な軍事利用を防止するため、国際的な議論が進められている。防衛省は24年7月、「防衛省 AI 活用推進基本計画」を公表し、目標の探知・識別、情報の収集・分析等の重点7分野を指定し取り組みを推進する計画である。

(8) 気候変動問題の深刻化

世界規模の気候変動の影響は、近年、我々にとって目に見える形で身近な脅威として顕著になりつつある。日本も例外ではないが、世界各地で気候変動を主因とする洪水、干ばつ、巨大台風、異常高温・熱波などの極端な現象が増加している。それらにより、水や食料不足、生活環境等の悪化を招き、近い将来には社会的・政治的な緊張や紛争を誘発するなど、国際社会の平和と安全に対するより深刻な脅威となることが予想される。気候変動の問題は、安全保障環境の悪化だけに限らず、防衛省・自衛隊にとっても運用や各種計画、施設、装備品等にも影響を及ぼす。2022年8月、防衛省は「気候変動対処戦略」を策定し、今後推進すべき10の具体的な施策を掲げた。気候変動問題は単なる環境問題ではなく、深刻な安全保障上の問題として国際的な取り組みが必要な喫緊の課題である。

(9) まとめ

2022年末に安保関連3文書が策定されて2年余りが過ぎた。当時の国際情勢の認識、課題を振り返り、現在の国際情勢を考察すると、極めて緊張感のある大変動の時代を迎えている。現時点において、新たな安保関連三文書の改訂を必要とするほどまでの大きな情勢

の変動ではないと捉えられるが、一方で、情勢は決して明るい兆しは見えずつ大きく変動しているのも事実である。

戦後の安全保障環境は概ね10年の節目で大きな変動の時期を迎え、国際社会や我が国に大きな影響を及ぼしてきた。朝鮮戦争、キューバ危機、ソ連のアフガン侵攻、冷戦終結、米国同時多発テロ、中国の南シナ海実効支配開始、そして、ロシアのウクライナ侵攻等である。ただし、これらは突発的に生起する事象ではなく、それに至るまでの情勢の積み重ねの帰結である。我が国が国際社会において主導的な地位を占め、国家安全保障を確実なものとするためにも、現在の足元をしっかりと見つめ複眼的に将来を洞察し、備えていくことが重要である。

2 第3次提言のための活動と趣旨

(1) NSS 研究会の活動

安保関連3文書の閣議決定とその後の政府の取り組み状況、研究会の第1次、第2次提言書等を踏まえつつ、NSS 研究会は2023年11月に再び活動を始動した。識者を招いて、あるいは各研究員の研究成果を基に、防衛力の抜本的強化のための政府の取り組み、安全保障情勢(台湾、朝鮮半島事態を含む)、自衛隊の活動に係る法制上の諸課題、反撃能力の整備・運用に関する課題、サイバー攻撃対処をめぐる法的課題、人的基盤強化に係る施策、日米防衛協力のための指針改定を含む日米同盟の強化、拡大抑止、国民保護などについて検討を深めた。

(2) 提言の趣旨、視点

ア 趣旨

国家安全保障、特に防衛力の強化のための対策は防衛省・自衛隊だけの問題ではなく、2022年国家安保戦略が示しているように総合的な国力の集大成であるべきである。そして、国家防衛の中核である自衛隊が活動するための法的裏付けや防衛力整備上の実効性の確保は必要最低限の解決すべき問題である。その観点から研究した分野は限定されるが、改めて諸課題を明らかにし、新たな提言を取りまとめた。

イ 視点

- 安保関連3文書に示された政策、取り組みは国家安全保障の強化や自衛隊の戦力化に直結しているか。
- 国家安全保障会議(内閣官房)、関係省庁、自治体、企業等と連携した総合的な国力の発揮が進捗しているか。
- 自衛隊の行動のための法制、制度、体制、枠組みの整備は進捗しているか。
- 計画された防衛予算で防衛力整備目標は確実に達成できるか。

3 取り組み状況のレビューと今後の課題・提言

(1) 安保関連3文書策定以降の政府の取り組み状況と評価

ア 取り組みの状況

安保関連3文書策定以降、政府がとってきた措置について、立法化措置、防衛力の強化（日本独自の努力、日米同盟の強化および同志国との連携）、総合的な国力の発揮および防衛予算関連の措置という観点で整理した。別添「取り組みの状況」を参照されたい。

イ 全体の評価

立法化措置、制度・組織面の見直しなどが着実に実行に移されており、スピード感をもって政府が取り組んできたことが明らかであり、高く評価できる。

○ 立法化措置

この2年間で、防衛費増額のための財源確保法、防衛生産基盤強化法、重要経済安保情報保護活用法(セキュリティ・クリアランス法)の3本の立法化措置が政府主導でなされた。さらには、防衛省設置法や地方自治法の改正なども進められている。

2022年国家安保戦略に記載された能動的サイバー防御に関する立法化措置については、有識者会議の議論を踏まえて2025年2月にサイバー対処能力強化法案が閣議決定された。同法案を早期に成立させ、態勢づくりを進めるべきである。

○ 防衛力の強化

防衛力の強化に関しては、日本独自の努力、日米同盟の強化および同志国との連携という視点で評価する。

日本独自の努力として、統合運用面での改善、サイバー、宇宙、AI などの新たな分野での検討組織や政策方針を確立していることは評価できる。あわせて、人的基盤の充実が喫緊の課題との認識のもと、各種人的施策が充実してきているのは評価できる。

しかしながら、人的施策や宇宙やサイバーなどの新たな領域での施策については、防衛省・自衛隊の権限の範疇では限界があることも事実である。国全体で取り組むべき課題については関連箇所でも提言しているのをそれらを参照されたい。

日米同盟の強化については、運用面、特に指揮統制面で自衛隊の統合作戦司令部の創設や在日米軍司令部の作戦機能が強化されることにより、平素から作戦時を通じて、日米連携が一層強化される。

核抑止についても、日米拡大抑止協議(EDD)が、2010年以降定期的に開催されている。抑止態勢の一層の強化への提言については後述する。

日米同盟の取り組みは、運用面に限らず、日米防衛産業協力・取得・維持整備定期協議(DICAS)に見られるように、即応態勢の保持など運用に直結する後方支援面での日米協力が深まっている。今後は、日本が反撃能力を保持することにとめない、長距離ミサイルなどの

ターゲティングなどについてもさらなる連携が待たれる。

同志国との連携については、インド太平洋の関係国や欧州との対話や実務協定の推進等が定期的かつ重層的に行われている。自衛隊と同志国との共同訓練も着実に進捗している。近年飛躍的に増大している共同訓練については、欧州諸国からの艦船、航空機の我が国への展開のみならず陸上部隊の派遣も実施されている。閣僚級の対話から軍トップによる対話、さらには部隊レベルでの交流・訓練が増大し、重層的かつ格子状の連携が進んでいることがうかがえる。

英、豪、比などの同志国と ACSA や RAA、さらには GSOMIA などの締結が進捗しており、これらは、我が国周辺を含むインド太平洋地域の平和と安定に寄与するものであると評価できる。加えて、ODA とは別枠で、OSA を外務省が進めていることも今後、我が国の安全保障に寄与することになる。

こうした施策を、我が国の国益や相手国との関係を踏まえて、さらに戦略的に取り組むことが望まれる。

○ 総合的な国力の発揮

我が国の安全保障を確保するとの観点から、公共インフラの整備や研究開発、サイバー安全保障、OSA の連携などについても政府一体となった取り組みが進捗している。この際、地方自治体や指定公共機関の理解や実行・協力が不可欠であることから、全国レベルで対応が斉一になるよう政府の取り組みが望まれる。

○ 防衛予算関連の措置

2024年度および25年度の防衛予算の推移からみると、防衛費は着実に増額されており、2027年度までに目標の GDP 比2%を達成するものと評価する。他方で、為替レートにより、米国の対外有償軍事援助 (FMS) など外国から輸入する装備品等の円貨は変動する。過度に円安が進行すれば、防衛力整備計画に示された整備目標を達成できないことも考えられるので、為替変動に対する緩和措置を講ずる必要がある。

整備すべき防衛力の質や規模については、厳しさを増す我が国周辺の安全保障環境を踏まえて、安保関連3文書において規定されたところである。この整備目標を遅滞なく達成できるよう、政府一体となって努力を継続してもらいたい。加えて、28年度以降の防衛力の整備の考え方についても、前広に検討されることを期待する。

また、政府の23年度の決算において、予算計上したが結果として使わなかった防衛費の不用額が1300億円程度あった。当研究会の第2次提言においても、「予算の増額にともない、調達や予算執行の際には、今以上にコンプライアンスを充実させるべきである」と指摘している。予算執行が滞りなく行われるよう、調達や予算執行部門の増員も手当てすることが求められる。

以下、核に係る戦略的な取り組み、サイバー対処能力の向上、武力攻撃事態等への対処のための法制、統合作戦能力の強化、日米同盟のさらなる強化、人的基盤の強化、防衛装備移転・防衛装備協力、自衛隊の体制の抜本的見直しについて詳述する。

(2) 核に係る戦略的な取り組み

ア これまでの提言に対する取り組みと評価

我が国を取り巻く核に関する構造的な変化、すなわち中国の核大国としての台頭、北朝鮮の核脅威の現実的な高まり並びにロシアのウクライナ侵略で明らかになった核抑止にかかる課題(核使用の閾値の低下、核恫喝が行われた現実、国連等の国際機関の機能不全)等を踏まえて、本研究会では核抑止力を中心とする米国の拡大抑止に我が国が主体的に関与するという国家としての意志を示すとともに、国民の核の脅威に対する不安を払しょくするため、核の拡大抑止の実効性にかかる日米間の議論の深化並びに非核三原則等の見直しを含むタブーなき議論の推進を提言してきた。

日米間の拡大抑止協議(EDD)については、2010年から定期的に行われてきた審議官級の事務レベル協議が継続され、24年7月には日米2+2に併せて行われた初めての閣僚級会合において、抑止力強化の重要性で一致する等、一定の進展がみられた。

その集大成として24年12月27日、日米両政府間で拡大抑止に関わるガイドラインが作成されたことを外務省・防衛省が発表した。この発表によると、同ガイドラインが拡大抑止に関連する既存の日米同盟における協議およびコミュニケーションに係る手続を強化すること、抑止を最大化するための戦略的メッセージングを取り扱うとともに日本の防衛力によって増進される米国の拡大抑止のための取り組みを強化するものであること等が示された。

拡大抑止に係るガイドラインが作成されたことは大いに評価できるが、他方で、ガイドラインの策定のみで拡大抑止の実効性が担保されるわけではない。様々なシナリオ・状況下においてもガイドラインに基づき日米間の連携・対応が実効的に機能するようシミュレーションや協議を重ね、政府関係者間の認識を統一するとともに必要に応じてガイドラインの修正や既存の政策の見直しを行わなければならない。

ガイドラインの策定事実のみを発信し具体的な内容を詳らかにしない今回のやり方が本当に相手の意思に働きかける効果があるのかについて、インテリジェンス情報等に基づく詳細な評価が必要である。

非核三原則等見直しを含めたタブーなき議論の推進に関して、唯一の戦争被爆国として二度と核に関わる恫喝や使用を許さず国民を守るという決意や米国からの核の拡大抑止(「核の傘」)を主体的、実効的に機能させるという強い政治的な意思が感じられない。

また、今回策定されたガイドラインが非核三原則とどのように整合されているのか、どのように実効性が担保されるのかを判断できる材料はほとんど提供されておらず、国民の不安を払しょくすることへの配慮が不十分であると言わざるを得ない。また、核の威嚇に併せて予期されるフェイク・ニュース等の拡散などにより国民の動揺・不安を煽る情報戦・認知戦に対抗する為には、日頃から情報の提供と政府としての取り組みに関する説明を通して国民の核に関するリテラシーを向上させておくことが不可欠である。

23年の広島サミットにおいて、核軍縮に関する G7首脳広島ビジョンが示され、核兵器のない世界の実現に向けた主要国のコミットメントを確認する等、軍備管理・軍縮・不拡散の面で一定の成果を挙げた。しかし、核廃絶という究極の目的を実現する長いプロセスにおいて、国家安全保障上必要不可欠な核抑止の実効性を担保する具体的な取り組みや努力の方向性については極めて曖昧なままであった。そのため、唯一の戦争被爆国として核廃絶により核のない世界を実現させることを標榜する一方で核兵器禁止条約へのオブザーバー参加を否定する等、矛盾するように映る対応をしてきたのも事実であろう。

確かに専門性が高く、長らく日本国内で政治的にも議論してこなかった核の問題について、直ちに国民の理解を得ることは困難であろう。しかしながら、国民をこの問題の蚊帳の外に置くことを続けている限り、矛盾を抱える非核三原則を抱えたまま、真に国民を守るための実効的な核政策を確立することは不可能である。少なくとも核に関してタブーなき議論を推進するという政治的意思を示すことが必要不可欠であろう。

日本と同じく「核の傘」に依存してきた韓国は、尹政権発足以来、核の拡大抑止の実効性を担保するため米軍の核運用に関する情報の共有、協議、企画、演習、訓練、作戦遂行を強く要請し、着実な進展・成果を挙げている。韓国独自の核保有の可能性を仄めかしながら、米韓協議を韓国ペースで進め、核抑止強化を協議する「米韓核協議グループ (Nuclear Consultative Group; NCG)」を創設した。

さらに、韓国は、米核戦力による共同作戦への韓国軍の関与を認めた「ワシントン宣言」を合意するとともに、1年余りの議論を経て「朝鮮半島核抑止・核作戦指針」という非公開の文書をまとめあげている。この指針に基づいて、24年7月下旬から在韓米軍基地キャンプ・ハンフリーズにおいて、北朝鮮の核攻撃を想定し米国の核戦力と韓国の通常戦力を統合した「一体型拡大抑止」の図上演習を史上初めて実施するなど格段の進展を遂げている。

イ 核の状況に係る構造的変化

現在の我が国周辺における核に関わる情勢は、米ソ間で核による相互確証破壊状態が認識され、少なくとも戦略レベルにおいて核抑止が機能していた冷戦期とは全く異なり、構造的により複雑な状況になっている。

特に、中国が米露に匹敵する核大国になることが明らかであり、戦略レベルで米露2極構造から米中露の3極構造になる見通しであること、北朝鮮やイラン等の核・弾道ミサイルにかかる能力向上に伴い、戦略レベルと戦域レベルの核抑止関係を単純に区別できなくなりつつあること(安定・不安定の逆説の顕在化、デカップリングの懸念の高まり)、さらにロシアのウクライナ侵略で現実となった核抑止にかかる課題(核使用の閾値の低下、核恫喝が実際に行われた事実、国連等の国際機関の機能不全)などを踏まえると、非核三原則の見直しを含めて我が国の核にかかる政策を抜本的かつ総合的に見直すべき時期に来ていることは明白である。

中国は新 START 条約が米露に課している戦略核弾頭の配備数の上限(1500発)に2035年頃には到達する可能性があるから見積もられている。米露に匹敵する第三の核大国が出現することで、米国は戦略レベルにおける抑止のみならず同盟国に対する拡大抑止に関し

でも従来とは全く異なる計算が必要となる。自らの核抑止のみならず、同盟国などに提供する拡大抑止に関する信憑性や実効性に疑問が生じる可能性が大きくなっており、同盟国の不安を取り除く必要が生じている。

米露間では、冷戦期の厳しい対立や軍備管理・軍縮のプロセスを通じて相互の核抑止に対する考え方や体制・態勢に関わる透明性がある程度担保されてきた。しかし、「核の先行不使用 (No-First Use)」を掲げながら戦略核を急速に整備する中国の核戦略やその意図は不透明である。同時に、本質的に現状維持を意味する「抑止」という用語を行動変更を強いる「強制」と同義で使うなど、中国の考え方や意図に関する不透明性は、米国の意思決定に係る計算や判断をさらに難しくしており、拡大抑止の信憑性に疑念を抱かせる要因ともなっている。加えて、INF 全廃条約を履行してきた米国と、その枠外で中距離弾道ミサイルを整備してきた中国の間には深刻な中距離のミサイルギャップ(中国が約2000発以上保有)が存在しており、エスカレーション・コントロールの上で米国はさらに厳しい判断が求められる状況となっている。

北朝鮮は、核と弾道ミサイルの開発を継続し、その運用能力を着実に向上させており、核による恫喝や攻撃の脅威はより現実化、具体化している。既存のBMDシステムを突破可能な新たな手段(極超音速弾道ミサイル、変則軌道の弾道ミサイル、長距離巡航ミサイル等)も開発しており、防御手段にも限界が生じつつある。また米本土に到達しうる ICBM 級のミサイル開発も進んでおり、「東京を守るためにワシントンを犠牲にするのか」というデカップリングの懸念がより現実のものとなっており、拡大抑止の信頼性を揺るがす状況が現実となっている。

ロシアは北朝鮮と「包括的戦略パートナーシップ条約」を締結し、準軍事同盟としての関係を強化しつつある。またウクライナ戦争に関して中国からの間接的な支援を得るなど、米国に対するカウンターバランスとして中露鮮は連携を強化しており、台湾海峡危機などに際して何らかの連携を図ることが現実味を帯びており、核の威嚇を含む複合事態の懸念も高まっている。

ウ 核に係る我が国の取り組みと課題等

我が国は唯一の戦争被爆国として、核廃絶を希求する国民の想いを尊重し、非核三原則を堅持しつつ核廃絶にかかる軍備管理・軍縮に取り組む一方で、現実に存在する核の脅威に対しては、日米同盟に基づく米国の拡大抑止、すなわち「核の傘」により対応することとしてきた。

しかし、非核三原則に関しては核の傘を提供する米国の手を縛る原則を盛り込むなど論理的な矛盾を抱えている。また、日本として米国から提供される核の傘を無条件に信頼できるような現状ではないにも関わらず、非核三原則を掲げることで核との関りを一切持たないまま、米国の核の拡大抑止に一方的に期待し、米国の判断・意思決定に全面的に依存してきた。我が国自らが主体的に拡大抑止を機能させるために関与するという政治的意思が感じられず、拡大抑止を機能させる要件の一つである抑止される側へのメッセージが希薄になっている。

また、非核三原則の見直しについて、民主党政権から自民政権に見解が引き継がれていると言われる岡田外務大臣(当時)の国会答弁(2010年3月17日、衆外務委員会)は、「緊急事態において、一時寄港を認めないと日本の安全が守れないという事態が発生した時は、その時の政権が命運をかけて決断し、国民の皆さんに説明すべきだ」と言うものである。危機が迫るまで見直しの判断を留保し、危機の混乱の中で国民の理解を得ることを前提としており、国家の生存をかけた危機管理の在り方としても、また、現在の核を巡る厳しい情勢に照らしても不適切である。

核問題に対する国民の感情的忌避感や安全保障リテラシーの低さから、政治や実務レベルにおいて、核問題に関して一部の関係者を除き議論さえない、議論の内容や細部を国民に伝えても仕方がないという風潮も未だに根強い。その結果、理想を追求する軍備管理・軍縮・不拡散への努力がことさらに強調され、「軍備管理・軍縮・不拡散か、核抑止か」といった二者択一の議論に陥る傾向が強い。結果的に現実を直視した拡大抑止の実効性を担保する取り組みが、理想と反するものとして中途半端な状況に陥っていたとも言える。

日本がこれまで実施してきた軍備管理・軍縮・不拡散に関わる外交努力は、冷戦後の米露核戦力削減プロセスを支援し、軍備管理・軍縮・不拡散の前提となる国家間の不信感の低減に寄与するなど、間接的にはあるが一定の成果を挙げてきたのも事実である。しかし、核廃絶により核のない世界を実現するという究極の目的を達成するまでの間、現実問題として存在する核の脅威に対して、軍備管理・軍縮・不拡散の外交努力だけで国家の安全保障を全うすることは不可能である。

核を持たない我が国にとっての現実的選択肢は、「核の傘」しかなく、それを如何に実効的に機能させるかが緊要である。核のない世界の実現という究極の目的達成までの間は、軍備管理・軍縮・不拡散への取り組みと核抑止の実効性向上の努力を同時並行で進めていくしか他に手段がないことを、政府は国民に対して繰り返し説明し理解を得なければならない。

米国による核の拡大抑止に関しても、核を巡る構造的変化や核の脅威の拡散、さらには米国の軍事力の優位性が相対的に低下し、米国内の分断・対立が深刻化する現状を踏まえると、「拡大抑止は揺るがない」とする米政府高官の発言を信頼するだけで拡大抑止の実効性、信頼性は決して担保されない。

実際に核の恫喝や使用がなされた場合に、具体的にどのタイミング、手段、要領で対応するかが日米両政府間で共有され、時間的余裕がない場合や最悪、核による被害を受けた場合であっても、日米間の調整、意思決定がなされることが担保されたうえで、外交的対応をしなければ抑止力としての実効性はない。

我が国のこれまでの対応は、宣言政策的なところに焦点が当たり、実際の具体的な対応部分に関する議論が欠落していたこと、さらにその事実から目を背けてきたことに問題があった。

さらに、安保関連3文書に示された新たな戦い方への対応や我が国が保有する反撃能力を念頭に置いて、拡大抑止を考えなければならない時代となっていることにも配慮しなければならない。平素から情報戦が仕掛けられる現状においては、「抑止は能力と意図、さらに

はメッセージ(情報戦)の三者の掛け算」という考え方もある。抑止を機能させるうえで戦略的メッセージや情報戦が重要な役割を果たすことにも留意が必要になってきている。

また、核抑止や拡大抑止に関わる指揮・統制機能のみならず政府間での意思疎通・調整のための通信機能は、サイバー攻撃に耐えうるサイバーセキュリティが確保されているのみならず、被害状況下でも機能する強靱性も担保されなければならない。

さらに、戦略的効果も期待できる反撃能力を保有することに伴い、通常戦力と核戦力を組み合わせて抑止を機能させることも考慮しなければならないことに留意が必要となっている。

【提言】

○ 米国の核による拡大抑止の実効性を担保する取り組みと、軍備管理・軍縮・不拡散の取り組みを車の両輪として進めることを明示した、我が国の「核に係る戦略指針」を策定すること。戦略指針に基づく両輪の取り組みを進める中で、矛盾をはらんだ非核三原則や核兵器禁止条約へのオブザーバー参加に対するスタンス等を再検討すること。

○ 軍備管理・軍縮・不拡散の取り組みに関して、短期的には意図せざる核戦争のリスクを回避するという共通認識を国際社会に広めることを目指すこと。中・長期的には、今までの取り組みに加えて公正で合理的な軍備管理合意の形成を模索することや相互主義の下での検証などの浸透を図ること等の取り組みを主体的かつ積極的に進めること。

○ 米国による核の拡大抑止の実効性を担保する取り組みに関しては、策定される戦略指針に基づき様々なシナリオ・状況下におけるシミュレーションや協議を実施すること。その上で「反撃能力」を含めて通常戦力から核戦力に至るエスカレーション・コントロールを視野に入れた日米共同作戦計画の策定を目指すこと。

○ 真に秘匿を要する事項を除き情報発信に努め、核に関する国民のリテラシー向上に不断の努力を行うこと。

(3) サイバー対処能力の向上

ア 能動的サイバー防御

2022国家安保戦略では武力攻撃に至らないものの、国、重要インフラ等に対する安全保障上の懸念を生じさせる重大なサイバー攻撃のおそれがある場合、これを未然に排除し、このようなサイバー攻撃が発生した場合の被害の拡大を防止するために能動的サイバー防御を導入することとされた。これによりサイバー安全保障分野での対応能力を欧米主要国と同等以上に向上させ、重要インフラ等に対する安全保障上の懸念を生じさせる重大なサイバー攻撃のおそれがある場合、可能な限り未然に攻撃者のサーバー等へ侵入して無害化できるよう政府に対し必要な権限が付与される。このために必要な措置として官民連携の強化、通信情報の活用、アクセス・無害化措置を掲げ、能動的サイバー防御の司令塔として現在のNISCを発展的に改組して新たな組織を創設するとしている。

能動的サイバー防御を行うに際して、通信の秘密、不正アクセス禁止法、サイバーセキュリティ基本法、各種業法などの見直しが必要である。サイバー安全保障分野での対応能力の向上に向けた有識者会議がとりまとめた提言では対応能力を欧米主要国と同等以上に向

上させるために必要となる法制度の整備等について提言されており、努めて速やかにこれを実現することが必要である。

イ 最近のサイバー攻撃

ロシアによる本格的な侵略に先立って、ウクライナの重要インフラが大規模なサイバー攻撃に晒された。ロシアは侵略開始の1年以上前からウクライナの政府機関や重要インフラのシステムに侵入してサイバー攻撃を準備、侵略開始の一ヶ月程度前からサイバー攻撃を開始し、侵略前日には約300のシステムを対象とした大規模な破壊的サイバー攻撃を実施した。

近年、中国やロシア、北朝鮮は積極的にAPT(Advanced Persistent Threat、高度標的型)攻撃を行っている。APT攻撃は特定の相手に狙いを定め、その相手に適合した方法・手段を適宜用いて侵入・潜伏し、長期間持続的に攻撃を行う。2023年5月にマイクロソフト社が公表したAPTグループVolt Typhoonによるサイバー攻撃は、グアム、ハワイ、および米軍基地周辺にある重要インフラを標的としたものであった。台湾有事が生じた場合に、米国の重要インフラの機能を停止させ、米軍の軍事行動を遅延させようとしている。

中国の国家背景があるとされるこの Volt Typhoon は、攻撃の踏み台としてインターネットに公開されていた脆弱な SOHO (Small Office/Home Office)ルーターに KV Botnet と呼ばれるボット(マルウェア)を感染させ、システム会社のサポートが終了した脆弱なデバイスを複数経由して標的のシステムに LotL (Living off the Land、環境寄生型) 攻撃を行っていた。LotL はシステムに侵入した後、OS 等にあらかじめ組み込まれている機能を利用してセキュリティ製品からの検知を回避しながら攻撃するもので、1 回あたりの攻撃時間が短く、範囲も限定的であることなどから痕跡情報をほとんど残さない。将来再侵入して本格的なサイバー攻撃を行うための準備と言える。

このようなサイバー攻撃は既に我が国に対しても行われ、重要インフラやサプライチェーン上にある脆弱な機器等に潜伏して大規模なサイバー攻撃を準備している可能性がある。

2024年1月、FBI は Volt Typhoon が SOHO ルーター等に仕込んだ KV Botnet を強制的に停止するための権限を与える裁判所命令を取得した上でこれを除去したと発表した。我が国が目指す能動的サイバー防御はまさにこのような活動になる。

ウ 法的整備

憲法第21条2項は、「検閲は、これをしてはならない。通信の秘密はこれを侵してはならない」として、通信の秘密を保護している。能動的サイバー防御を行うに当たっては、通信の秘密を尊重しつつ、情報の共有や通信情報の利用、アクセス・無害化を行わなければならない。

これに関連する法律として刑法、不正アクセス禁止法、不正競争防止法などが、事業者等に義務を課す法律としてサイバーセキュリティ基本法、経済安全保障推進法、電気通信事業法、個人情報保護法、会社法などの他、国際条約等があるが、これらについても能動的サイバー防御を実施する上で必要な整理、見直しを行い、能動的サイバー防御の実効性

を確保しなければならない。

通信の秘密は電気通信事業者を対象とした各法律においても厳格に定められており、通信の内容または通信メタデータ(発信元と発信先、日時といった通信そのものに関するデータ)を知得、窃用、漏洩した場合には本罪が適用される。

他方、犯罪捜査のための通信傍受に関する法律、いわゆる通信傍受法の策定時、法務省は「憲法第12条および第13条は、公共の福祉による制約を規定しており、通信の秘密の保障も絶対無制限のものではなく、公共の福祉の要請に基づく場合には、必要最小限の範囲でその制約が許される」との見解を示しており、能動的サイバー防御においても同様の考えが適用されるであろう。

また、相手のサイバー攻撃を無害化するためには、相手の攻撃を軽減、無害化するコンピューター・ウイルスを作成し、これをシステムに侵入させることなどが想定されるが、コンピューター・ウイルス作成罪(不正指令電磁的記録作成罪)や不正アクセス禁止法について警察や自衛隊による当該活動を適用除外にしなければならない。

有識者会議における議論を踏まえ内閣官房がとりまとめた「サイバー安全保障分野での対応能力の向上に向けた提言」では「官民連携の強化」、「通信情報の利用」、「アクセス・無害化」、「横断的課題」に関する多くの提言がなされた。通信の秘密であっても法律により公共の福祉のために必要かつ合理的な制限を受けるとされ、先進主要国を参考に明確で詳細なルールとなるよう考慮し、緻密な法制度を作るべきとされている。

また、能動的サイバー防御において重要な行為であるアクセス・無害化を行う権限は、緊急性を意識し、事象や状況の変化に応じて臨機応変かつ即時に対処可能な制度にすべきとされ、執行のシステム等を含め、従前から機能してきた警察官職務執行法を参考としつつ、その適正な実施を確保するための検討を行うべきとしている。

サイバー攻撃は常態化しており、速やかに関連法案を成立させ、能動的サイバー防御体制を強化しなければならない。

エ 体制・運用面の課題と提言

○ 警察と自衛隊の連携

サイバー攻撃は平時と有事の境がなく、事象の原因究明が困難な中で急激なエスカレートが想定されるという特性から、武力攻撃事態に至らない段階から我が国を全方位でシームレスに守るための制度としなければならない。また、このようなサイバー攻撃の特性から、事態を細かく分けて認定するという従来の事態認定の方式ではシームレスな対処は出来ず、新たな制度の構築が不可欠である。

アクセス・無害化についてはまずは警察が行い、公共の秩序維持の観点から特に必要がある場合には自衛隊がこれに加わり、共同で実効的に措置を実施できるようにすべきとされているが、法的根拠を含め、平時における自衛隊のサイバー防御活動がスムーズに行える制度としなければならない。

このため、平素から有事を通じた警察と自衛隊の緊密な連携は最も重要な課題である。サイバー空間における攻防は、純然たる平時でも有事でもない「グレーゾーン事態」が常態

であり、事態認定に至らない段階では実態上最も適切な対応能力を有する機関(自衛隊、警察等)が対応することになる。このため、平素、武力攻撃事態に至らない段階、武力攻撃事態の各接続部分における警察と自衛隊とのシームレスな連携が重要であり、警察と自衛隊の双方に能動的サイバー防御のための十分な能力と権限を付与しなければならない。また情報共有や連携した対処活動をスムーズに行うため、能動的サイバー防御に係るシステムの共通化、同一場所での勤務体制とする運用の一体性などの措置が必要である。

武力攻撃事態では防衛省・自衛隊の活動に重心が移行するが、2018年に策定された「防衛計画の大綱」において既に「有事において、我が国への攻撃に際して当該攻撃に用いられる相手方によるサイバー空間の利用を妨げる能力等、サイバー防衛能力の抜本的強化を図る」とし、サイバー防衛隊が創設された。安保関連3文書によってサイバー要員が大幅に増員されるが、新たに担う役割に対応し得るよう体制を強化し、能力を高めなければならない。

2022国家安保戦略を受け、国家防衛戦略では防衛省・自衛隊のサイバーセキュリティのレベルを高めつつ、関係省庁、重要インフラ事業者および防衛産業との連携強化に資する取り組みを推進するとしている。他方、能動的サイバー防御は本格的な武力攻撃事態を想定したものではないことから、平素から事態に応じてシームレスに官民連携できるようにしておくことが重要である。

○ 重要インフラのサイバー防御と官民連携

国民生活や社会経済活動に重大な影響を及ぼす重要インフラに対するサイバー攻撃については、「重要インフラのサイバーセキュリティに係る行動計画」に基づいて対処体制を強化することとされているが、改めて実効性について実動演習などにより検証し、所要の処置を講ずることが必要である。特に新 NISC と重要インフラ所管省庁が緊密に連携し、重要インフラに係る政府としての情報共有体制を確立するとともに、重要インフラ事業者、サイバーセキュリティ関係機関、サイバーセキュリティ協議会など官民、業界といった枠組みを超えたオールジャパンによる情報共有体制を強化することが極めて重要である。現在も多くの情報共有体制が設置されているが、複雑で窓口や報告様式が統一されていないため現場の負担が大きく、抜本的な改善が必要である。

2023年7月、名古屋港統一ターミナルシステムがランサムウェアに感染して全コンテナターミナルの作業停止を余儀なくされ、コンテナの搬入・搬出作業が停止した。保守用 VPN (Virtual Private Network、仮想専用線)を通じてランサムウェアが侵入しサーバー情報が暗号化された。保守作業に利用する外部接続部分のセキュリティ対策が見落とされ、サーバー機器およびネットワーク機器の脆弱性対策が不十分であったと分析されている。

サイバー防御の実効性を高めるためには基幹インフラ事業者本体に止まらず、サプライチェーン上に残存する脆弱性を徹底的に排除することが必要であり、関連する中小企業に残る脆弱な IoT 機器を一掃するなどして「面としてのサイバー防御」を実現しなければならない。

また、重要インフラ等に対するサイバー攻撃については、JPCERT/CC から注意喚起や個

別通知されるものの、これが「届かない」層もあり、特に、中小規模の事業者や個人で利用する機器にはなかなか情報が伝わり難い。脆弱な機器や侵害されている可能性のある機器の利用者にしっかり情報を届け、対応の支援を行うなど目の行き届いた官民連携が必要である。

本事案を踏まえサイバーセキュリティ行動計画で定める重要インフラサービス14分野に「港湾」が追加され15分野になった。重要インフラは金融庁、総務省、厚生労働省、経済産業省および国土交通省の5省庁が所管しており、重要インフラに対するサイバー攻撃が行われた場合、新 NISC による司令塔としての統制、重要インフラ所管省庁と事態対処省庁との緊密な連携、警察や自衛隊による迅速な対処が重要となる。

サイバー攻撃の無害化に際しては、状況に応じて警察のサイバー特別捜査隊や自衛隊のサイバー防衛隊等が投入されるものと考えられるが、勢力が限られていることから、15分野の重要インフラの中から攻撃者の特定状況、被害の程度、国民生活や社会経済活動等に及ぼす影響などの状況を勘案して決定された優先順に基づいて「選択と集中」により対処しなければならない。また、当該優先順位をどのように決定し、どの組織がいかなる指揮・統制システムで無害化活動を行うかなどについて予め定めておくことが必要である。

有識者会議ではインシデント報告の義務化などについても言及されたが、民間企業に報告の義務化を求めるのであれば、義務の履行による不利益を被らないよう特段の配慮が必要である。情報の提供元が特定されないような措置を確実に実施するとともに、民間企業が政府に対する協力を積極的に行うインセンティブの付与、例えば情報を提供した企業に対する情報共有の優先措置、情報提供企業が重大なサイバー攻撃を受けた際(予兆を含む)の優先的な保護措置、サイバー関連装備の導入や人材育成に必要な企業努力に対する対価の付与(所要経費の補填、税制優遇等)などについても積極的に行う必要がある。

○ 通信情報の活用

能動的サイバー防御を行うためには通信事業者が取り扱う通信情報を活用することになる。有識者会議の議論などでは能動的サイバー防御の対象とする通信情報をメタデータなどの「機械的な情報」に限り、メールの中身や添付資料などの「本質的な情報」は見ないことによりプライバシーを保護し、通信の秘密を確保するとされている。この際、メタデータに限定した情報から必要な IoC (Indicator of Compromise、侵害の痕跡)を取得することができるのか確認してから制度化しないと、折角の能動的サイバー防御が画餅になりかねない。

従前の無害化はサイバー攻撃に使用されたサーバー等を把握し、不正な機能を停止(テイクダウン)するよう、サーバー管理者に依頼する「任意のテイクダウン」や、インターネットに直接接続している機器がサイバー攻撃に悪用されるおそれがある場合に、利用者への注意喚起等により対処を促進すること、パブリック・アトリビューション等の外国機関と連携した対処や攻撃手口の公表などによりサイバー攻撃を抑止するなどの手法がとられていた。能動的サイバー防御ではボットネットのテイクダウン(サイバー攻撃者が遠隔操作を行うためのC2サーバーを停止させること)などが想定されるが、このような活動は不正アクセス禁止法に抵触する恐れがあり、通信の秘密との整合も必要である。

能動的サイバー防御を行うためには通信事業者からの通信情報をもとに官民が連携してボットネットを特定し、そのインフラを停止させるなどといった活動が必要であることから、通信事業者等の支援根拠を付与し、安全の確保に万全を期すことなどが不可欠である。

○ 同盟国・同志国等との連携

サイバー攻撃による被害は国内の重要インフラはもとより他国にも拡大する恐れがある。また、重要インフラに対するサイバー攻撃は、国外に所在する機器を踏み台として行われる可能性が高い。このようなサイバー攻撃に対処するためには、ボット等が所在する国の協力が不可欠である。

ウクライナはロシアによるサイバー攻撃に対し、米軍および民間企業からなる組織の支援を受けたとされる。安全保障の観点から我が国のサイバーセキュリティについて同盟国といえどもどこまで開示するかは慎重であるべきものの、能動的サイバー防御の実効性を高める上でも、平時やグレーゾーン事態において米国や同志国等による支援の受け入れについての可否や要領を検討しておくことが必要である。

○ 武力攻撃事態におけるサイバー攻撃

有識者会議による提言では「平時と有事の境がなく、事象の原因究明が困難な中で急激なエスカレートが想定されるサイバー攻撃の特性から、武力攻撃事態に至らない段階から我が国を全方位でシームレスに守るための制度とすべき」とされており、平時の能動的サイバー防御から急激に有事のサイバー防御に移行する可能性を指摘している。

中国の国家背景があるとされる Volt Typhoon はグアム島の米軍施設を含む米国の重要インフラを標的としており、少なくともこのような活動に対する抑止力として、スタンド・オフ防衛能力等を活用した反撃能力と同様に、サイバー領域においても攻撃能力の保有等による優位性を確保して、サイバー攻撃を抑止することが重要である。同様に北朝鮮や中国によるミサイル攻撃に対する反撃手段の一つとしてサイバー攻撃能力を保持し、いざという時に活用することは有効である。

国家防衛戦略では防衛力の抜本的強化に当たって重視する能力として領域横断作戦能力を掲げ、「宇宙・サイバー・電磁波の領域において、相手方の利用を妨げ、又は無力化するために必要な能力を拡充していく」としている。

相手方のサイバー空間の利用を妨げる能力について、これまで政府は「有事に際して、相手方の武力攻撃に用いられるシステム等に対し、ネットワークを通じ電子情報を送信することによって、当該システム等の機能発揮に支障を生じさせることで、相手方がサイバー攻撃を行うこと自体を阻止する、又は相手方の戦力の円滑な機能発揮を妨害する能力」(2021年3月15日衆議院安全保障委員会 岸国務大臣答弁)と説明している。中国は武力攻撃に用いるシステムとして宇宙領域の能力を著しく向上させており、宇宙領域の戦いにおいても「相手方の戦力の円滑な機能発揮を妨害する能力」として電磁波やレーザー兵器などを含む物理的な妨害に加え、サイバー攻撃能力は重要になってくる。

○ サイバー対処能力強化法案および同整備法案

2025年2月7日、「重要電子計算機に対する不正な行為による被害の防止に関する法律案」(新法)および「重要電子計算機に対する不正な行為による被害の防止に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」(整備法)が閣議決定された。内閣官房の説明資料によると、これらの法律は「サイバー対処能力強化法案」、「同整備法案」という略称が付されており、我が国のサイバー対処能力を強化するための法律であることが強調されている。

官民連携については、基幹インフラ事業者に対して導入した電子計算機の届出とインシデントの報告を義務付け、情報共有・対策のための協議会を設置し、脆弱性対応の強化を促すこととしている。同じく通信情報の利用については、基幹インフラ事業者等との協定に基づく通信情報の取得、自動的な方法による機械的情報の選別の実施、関係行政機関の分析への協力、取得した通信情報の厳格な取扱い、独立機関による事前審査・継続的検査などが規定されている。

焦点のアクセス・無害化措置については、重大な危害を防止するための警察による無害化措置、独立機関の事前承認、警察庁長官等の指揮、内閣総理大臣の命令による自衛隊の通信防護措置、米軍が使用するコンピュータ等の警護などについて警察官職務執行法および自衛隊法が改正される。

これらを行うための組織・体制については、内閣サイバー官の新設、サイバーセキュリティ戦略本部の改組および機能強化を行うために内閣法、内閣府設置法、サイバーセキュリティ基本法などが改正される。

法案には本提言で分析した事項は網羅されているが、サイバー攻撃対処に当たっては特別社会基盤事業者(特定社会基盤事業者のうち、特定重要電子計算機を使用するもの)に求められている報告や届け出、対処が重要な役割を担っていることから、「官民連携」は双方向で、真に実効性あるものにしなければならない。一方、法案では民間に対し報告や届出を義務化し、罰則規定まで設けているものの、情報提供以外、民間が積極的に協力するためのインセンティブが十分ではない。協力体制の活性化を図るためには、政府側からも民間が必要とする情報を迅速に提供するなど、相互信頼の醸成が不可欠である。

情報共有および対策を強化するため、サイバーセキュリティ協議会を廃止し、強化・新設するとされているが、協議会新設の目的が達成できるよう、協議会参加者の理解を促進し、活動を活性化させることが重要である。また、情報の整理分析および被害防止に必要な情報の周知等の事務は情報処理推進機構(IPA)の事務を追加すること等により対応しようとしているが、今後膨大な量の情報処理を担うことが予想され、IPA等の強化についても検討が必要と考えられる。

法案が対象とする通信は「外外通信」、「外内通信」、「内外通信」とされ、「内内通信」、即ち国内のみを行き交う通信は含まれていない。諸外国におけるサイバー攻撃などを見ても内部協力者による攻撃を排除できないことから、今後取り組むサイバー攻撃対処の実績等を踏まえつつ、「内内通信」の対処についても万全を期す必要がある。

自衛隊の行うアクセス・無害化措置、法案の「通信防護措置」は、①重要電子計算機に特

定重大支障(国家および国民の安全を著しく損なう事態が生ずるもの)が生ずるおそれ大きいと認めること、②自衛隊が有する特別の技術又は情報が必要不可欠であること、③国家公安委員会からの要請又はその同意があること、のいずれにも該当し、自衛隊が対処を行う特別の必要があると認める場合に行うこととされ、警察の行うアクセス・無害化措置に比しハードルが高いものとなっている。同措置は内閣総理大臣の命令によることから、閣議に際して当然、国家公安委員長の同意はあるものの、平素から国家公安委員長と防衛大臣による情報共有や事前協議を緊密に行うことが必要である。

通信防護措置を必要とするサイバー攻撃のボットネットは通常国外に設定される。承認を得るとまがないと認める特段の事由がある場合は事後通知が可能とされているが、「特段の事由」がブレーキとならないよう、制度全体の実効性を高める不断の努力、手続きの簡素化、演習等による対応の迅速化、能力の維持・向上が必要である。

○ その他

重大なサイバー攻撃を念頭に、政府として同期のとれた戦略的コミュニケーションに加え、法的措置、経済措置などを効果的に組み合わせ、国家の総合力を駆使した施策の実施による抑止についても新 NISC を司令塔として行えるよう権限を付与するなどの措置が必要である。この他、能動的サイバー防御に関わる人材の育成、国民理解の促進、国際協力の推進、実戦的なサイバー演習の実施と成果の反映などは政府が責任をもって取り組まなければならない。

【提言】

- 速やかに関連法案を成立させ、能動的サイバー防御体制を強化すること。
- 実効性ある能動的サイバー防御に必要なかつ十分な能力・権限を、警察と自衛隊双方に付与すること。
- 平素から武力攻撃事態まで、警察と自衛隊のシームレスな連携に必要なシステムの共通化、運用の一体性など所要の措置を早急を実施すること。
- 平時のみならず有事においても警察および自衛隊と通信事業者および重要インフラの技術者等がサイバー空間において連携できるようにすること。
- 重要インフラのサイバー防御の実効性について実動演習などにより検証し、所要の処置を講ずること。
- 重要インフラ事業者本体に止まらず、関連する中小企業に残る脆弱な IoT 機器を一掃するなどして「面としてのサイバー防御」を実現すること。
- 民間企業が政府に対する協力を積極的に行うインセンティブを付与すること。
- 協議会の活性化、情報処理推進機構(IPA)および情報通信研究機構(NICT)における事務の追加に必要な強化策について実効性ある措置を講ずること。
- スタンド・オフ防衛能力等を活用した反撃能力と同様に、サイバー領域においても攻撃能力の保有等による優位性を確保して、サイバー攻撃を抑止することについて検討すること。

(4) 武力攻撃事態等への対処のための法制

ア 全般

2022 国家安保戦略が示しているとおり、「我が国は戦後最も厳しく複雑な安全保障環境のただ中」にあり、「外交力・防衛力・経済力・技術力・情報力を含む総合的な国力を最大限活用」してこれに対応する必要がある。特に、昨今あからさまに用いられている「経済的威圧」に屈しないためには、自国の経済力、産業競争力の強化が必要であり、技術力の向上とそれら技術の窃取・漏洩防止など攻防両面にわたる施策が重要である。政府は安保関連 3 文書策定以来、「経済安全保障推進法」に基づく各種のプロジェクト等の推進、「重要経済安保情報保護活用法」の制定、研究開発成果の安全保障分野における積極的活用などに取り組んできた。このように経済安全保障に関する施策が着実に前進していることは、大いに評価できる。

他方、ロシアのウクライナ侵略などからも明らかなおおりに、国際社会においては武力を用いて自国の意思を他国に強制しようとする試みが依然として後を絶たない。こうした理不尽な行動に対応するためには、上に述べたような平素からの経済安全保障政策と並んで、外部からの武力攻撃に対する総合的な対応策が必要不可欠である。

現在、我が国に対する武力攻撃が生じた場合の対処に関しては、

- 侵攻を排除するための措置：国が定める対処基本方針に従って、自衛隊が出動し自衛権を行使して侵攻を排除するために必要な一連の手続き、権限などを定めた武力攻撃事態対処関連法
- 侵攻の被害を局限するための措置：国民の生命、身体、財産等の保護のため必要な避難、救援、応急復旧、国民生活の安定等に必要な措置を定めた国民保護法が定められており、基本的な法制は整備されている。

イ 新たな態様の武力侵攻に対応するための施策

上に述べた法制度は 2000 年代前半に定められたものであり、当時の軍事情勢に基づいて、段階的に進行する着上陸侵攻を念頭に置き、各段階を「武力攻撃予測事態」、「武力攻撃事態」などに区分した上で、段階ごと取るべき措置を定めている。しかし、その後の目覚ましい軍事科学技術の発展や軍事力行使の態様の高度化・多様化等により、侵攻の態様そのものが当時とは大きく変化するに至っている。

○ グレーゾーン事態の増加による事態の推移の流動化・迅速化

ロシアによるクリミア併合や今般のウクライナ侵略においては、侵攻側がサイバー攻撃や情報戦、ハイブリッド戦など従来にはなかった手法を多用し、素早く既成事実を積み重ねている。これにより、侵攻側の意図が不透明なまま急速に事態が進展し、侵攻される側の判断に混乱が生じ、適切な対応が困難となっている。

このような事態には、適切なタイミングで F D O (柔軟に選択される抑止措置) を発動するなど柔軟な対応が不可欠である。しかし、現行法では全ての対処措置が「武力攻撃予測事態」や「武力攻撃事態」の認定、すなわち自衛権を発動して対処すべき事態か否かという重大な判断に紐づけられているため、過剰な対応を恐れ判断が遅れが

ちになるとの指摘がある。

この点については、現行の仕組みの下でも判断権者が迅速果断に事態を認定しさえすれば、必要な措置を十分に採り得るとの反論も存在する。しかし、法制度としては、判断権者に難しい判断を求めるよりも、判断権者が出来るだけ円滑に判断し得るようなシステムを整える方が望ましい。具体的には、事態認定と採り得る措置との厳密な紐づけを精査し、必要に応じてこれを緩和するとともに、それぞれの措置を採る際の判断基準をパターン化、リスト化し、あらかじめ関係者の間で共有しておくことが必要である。その上で、判断権者が迅速に判断し得るような環境（判断権者へ現場情報を速報するシステムなど）を整備するとともに、政治レベルを含む判断権者が机上訓練などを通じて常に危機管理マインドを養っておくことが必要不可欠である。

この点に関連して、2025年2月にグレーゾーン事態におけるサイバー攻撃への対処のためサイバー対処能力強化法案が閣議決定されたことは評価できる。今後は早急に自衛隊および警察の能力を強化したうえで、同法の運用に当たって、両機関や民間が緊密に連携しながら柔軟に対処することが期待される。

○ 長射程ミサイルやドローンなどの無人装備の普及

ウクライナ戦争においては、従来の戦闘とは異なり、戦場で長射程ミサイルやドローンなどの無人装備が頻繁に用いられている。これにより、侵攻する側は兵員の損耗防止に配慮する必要が減り、攻撃開始の決断が容易になるとともに、以前と比べて時間的にも空間的にも戦場が拡大しやすいという結果を招いている。

このことは、無人装備に対する対処要領の整理（例えば、領空を侵犯しているドローンに対する武器使用の要領、タイミング等）や、現行の自衛隊法第103条などに見られる地上戦闘を前提として危険な地域と安全な地域とを切り分けるという考え方などの見直しを迫るものである。

ウ 従来から指摘されている論点の検証

現行自衛隊法が定めている自衛隊の権限については、特に行動時の武器使用権限が過度に制約されているとの指摘が繰り返されてきた。自衛隊の行動については、自衛隊は諸外国と同じ意味での「軍隊」ではないとの憲法解釈や「専守防衛」のローガンの下で、過度に抑制的に論じられてきた歴史がある。こうした過去の経緯が、自衛隊法の権限規定は諸外国の軍隊と異なってポジリスト形式となっていて不適切だ等の批判につながっているものと思われる。

しかし、この点については、それぞれの行動の目的に照らして必要十分な武器使用権限が規定されているか否かという観点から実証的に検討されなければならない。現行法では、海上における警備行動や治安出動など比例原則を厳格に貫く必要がある警察活動時の権限については、ポジリスト的に要件の細部まで規定されている。これに対し、対領空侵犯措置は警察活動の一種とされているものの、侵犯機の着陸や退去に「必要な措置」を講じると規定されているのみである。同様に、防衛出動時の自衛権

の発動については、国際法と慣例を遵守した上で「必要な武力を行使することができる」とされているのみである。これらは、いずれも具体的な武器使用の態様や要件をこと細かに定めず、裁量の余地を広く認めている点でネガリスト的な規定である。こうした点を無視して一概に「自衛隊法の権限規定はポジリストなので行動が制約されている」と主張することは、正確性を欠き誤解を招きかねない。

むしろ、グレーゾーンなど新たな態様の事態に現行の武器使用権限で十分対応出来るのか否か、法律のみならず自衛隊の内部規定である部隊行動基準（いわゆるROE）が適切に定められているか等について具体的な場面を設定しながら検証し、仮に改善が必要であれば速やかに措置するという実証的なアプローチが必要である。

エ 武力侵攻が生じた場合に国民を保護するための施策

政府は現在、安保関連3文書に基づいて国民保護措置の実効性向上のため、南西方面からの避難を念頭に置いた国民保護訓練を繰り返し実施するとともに、武力攻撃を想定した避難施設（シェルター）の整備、地下施設の緊急一時避難施設への指定などを促進している。これらは時宜にかなった措置であり大いに評価できるが、地下施設の活用などはなお拡大し得る余地がある。また、こうした措置は大規模災害対処にも生かし得るものであり、地方自治体や民間企業も歩調をそろえて積極的に対応することが求められる。

他方、現実の武力侵攻の際には、住民の避難や被災民の救援などの被害を局限するための措置のみならず、国民の生活全般を出来る限り安定的に維持することも大きな課題となる。特に、侵攻が長期化するような場合には、エネルギーや物資を確保して長期にわたり産業を維持し、国民に食糧を始めとする生活必要物資を供給し続けるなど多様な措置が必要となる。

このため、現行の国民保護法は、国、都道府県および市町村が「国民生活の安定に関する措置」をとるべきことを定め、同法に基づいて定められた「国民の保護に関する基本指針」（2005（平成17）年3月25日閣議決定）にはそのための細部事項も網羅的に記載されている。同指針によれば、武力攻撃事態においては、各省庁がそれぞれの所管分野ごとに策定した計画に基づき、各種業法などを用いて国民生活の安定に必要な措置を講じることとなる。この枠組みの下、各省庁、地方自治体、指定公共機関等3000を超える機関が現在までにこの計画の策定を完了している。

このように、基本指針と計画により緊急事態に対応するための枠組みが整っていること自体は心強い状況と言えるものの、枠組みが出来ていることと実際に緊急事態が発生した際にためらいなく適切な措置を講じ得ることとは別問題である。特に、緊急事態が国民保護法策定当時に想定されていた事態と類似したものとなる保証はどこにもない。

したがって、計画の策定のみで満足することなく、グレーゾーンなど新たな事態においても計画が十分有効に機能し得るか、不足する措置はないのかなどについて机上訓練等を通して不断に検証を続けていくことが必要である。

オ 人口減少社会において必要となる施策

以上に述べたところとは全く別の切り口として、人口減少への対応という課題がある。昨今の歯止めがかからない人口減少は、我が国社会全般に大きな負の影響をもたらしており、既に自衛隊にとっても人手不足は深刻な問題となっている（第7項「人的基盤の強化」も参照されたい）。

この問題に対処するためには、出生率を向上させるための根本的な施策とともに、女性・高齢者・外国人などの労働市場への参入を促す措置、業務の見直し・効率化のための措置など様々な対策をとる必要があり、官民ともに努力しているところである。

自衛隊も例外ではなく、現在、防衛省を挙げて採用ソースの拡大、自衛官の処遇改善や職業の魅力化、業務の効率化など人的基盤強化に取り組んでいる。また、防衛省のみならず、関係する閣僚が参加する「自衛官の処遇・勤務環境の改善および新たな生涯設計の確立に関する関係閣僚会議」においても議論が進められている。当面の人手不足に対応するため、これらの施策を推進することは必要不可欠であるが、我が国の長期的な人口動態を考えればこれだけでは不十分である。

見通し得る将来において採用対象人口が3割も減少するという状態においても持続可能な防衛力を構築しようとするれば、戦力組成の抜本的な見直しを視野に入れて検討せざるを得ない。現在でも警戒監視や様々な災害派遣活動に忙殺され、基本的な訓練に支障を生じているとの指摘があり、自衛隊が担い得る任務量・仕事量の限界も今後ますます明らかになってこよう。このため、将来の戦力組成を考える際には、自衛隊にしか担えない機能、すなわち戦闘機能を重視する必要がある。

このことは、後方支援や国民保護などに振り向け得る自衛隊の隊力が制約されアウトソーシングに頼らざるを得なくなる一方で、地方自治体や民間企業の役割が増えることを意味する。

深刻な人口減少が継続する中で自衛隊が国防の任務を全うするためには、こうした地方自治体や民間企業との役割分担の見直しについて、国民の理解と協力を得ることが必要不可欠である。このため、国際環境の厳しさや国防の重要性などの周知に努めるとともに、地方自治体や民間企業の協力に対する適切なインセンティブ付与を制度化することなども検討する必要がある。

【提 言】

○ 内閣官房を中心として全省庁、場合により地方自治体、公共機関、民間企業も参加し、具体的な有事シナリオを用いた机上訓練を行い、以下のような論点について実証的な検証を行うこと。

- ・ グレーゾーン事態の下でも、自衛隊の侵攻対応の準備や人員・装備の移動、訓練・演習、国民保護措置等が有効に発動され得るか
- ・ ミサイルやドローンによる攻撃にも現行法で適切に対処し得るか

- ・ 武器使用権限は十分か
- ・ 国民保護のために追加すべき措置はないか
- 上記の机上訓練の結果を踏まえ、必要があれば現行法を速やかに改正し、あるいは新たな法制度を整えること。
- 事態に応じた意思決定要領を演練するため、総理、閣僚らの政治指導者の参加も得て机上訓練を行うこと。
- 深刻な人口減少に対応するため、自衛隊の戦力組成を抜本的に見直すとともに、地方自治体や民間企業との役割分担を見直すこと。この点につき国民の理解と協力を得るべく、以下の施策をとること。
 - ・ 国際環境の厳しさや国防の重要性について周知に努めること。
 - ・ 地方自治体や民間企業の協力を得るため、適切なインセンティブ付与制度を検討すること。

(5) 統合作戦能力の強化

ア 統合作戦司令部の創設

2022年12月に策定された安保関連3文書において常設統合司令部の創設が示され、24年度末にこれを創設するための準備が進められている。24年5月には、陸海空の各自衛隊を一元的に指揮する「統合作戦司令部」を設置し「統合作戦司令部の長」を「統合作戦司令官」とする「防衛省設置法等の一部を改正する法律」が成立した。

24年度に常設統合司令部創設のための予算が要求された際に示された課題と概要および役割は以下のとおりである。

- 司令部創設にあたっての課題
 - ・ 臨時の統合任務部隊では情勢の推移に応じたシームレスな対応が困難
 - ・ 領域横断作戦を実施しうる統合運用態勢の確立が不十分
 - ・ 米インド太平洋軍司令部と調整する機能不足
- 司令部の概要
 - ・ 統合作戦司令部(仮称)(創設当初は約240人)を24年度末に市ヶ谷に設置
 - ・ 統合司令官(仮称)は陸海空幕僚長と同格の将官を配置
- 司令官の役割
 - ・ 自衛隊の運用等に関し、平素から部隊を一元的に指揮
 - ・ 陸、海、空・宇宙・サイバー・電磁波などの領域における統合作戦の遂行
 - ・ 大臣の命を受け、所要の指揮官に任務を付与、必要な戦力を各指揮官に配分し、作戦を指揮
- 統合作戦司令部(仮称)の編成

24年度予算の概要(防衛省)では統合作戦司令部(仮称)の編成が図—1のとおり示された。将たる副司令官および幕僚長に加えて事務官の司令官補佐官が配置される。また総務官、情報部、作戦部、後方部、指揮通信官、法務官で編成される。なお、24年5月の防衛省

設置法の改正により(仮称)ではなく統合作戦司令部という正式な部隊名となった。また同年7月3日に防衛省は「統合作戦司令部創設会議」を設置して統合作戦司令部創設に向けた調整を開始した際に統合作戦司令部(JJOC)という略称も示された。

図一1



(出

典: 令和6年度予算の概要(防衛省))

イ 統合作戦司令部(JJOC)の指揮統制

JJOCが担う作戦は多種多様である。平時の警戒監視、中東地域における日本関係船舶の安全確保に必要な情報収集活動、対領空侵犯措置、海賊対処行動、弾道ミサイル対処、海上における警備行動(不審船対処および潜没潜水艦対処等)やインド太平洋方面派遣など様々である。もちろん防衛出動下令後の作戦行動においては戦闘様相が刻一刻と変化する情勢への対応に加えて、妨害や攻撃により通信が拒否・遮断(Denied-Disconnected)、間欠的(Intermittent)、低帯域幅(Low Bandwidth)となるD-DIL環境への対応も必要となる。そのためJJOCにおける指揮統制要領は各軍種の特性や各作戦によって様々に変化する。あるいはその都度適切な指揮統制要領を選択して意図的に変化させることが適当であろう。

通信能力が著しく向上している今日では平時における作戦においては中央集権型指揮統制が相当程度可能であり、この指揮統制要領が作戦遂行をより円滑にするであろう。しかしながら半島事態や台湾事態の蓋然性が高まり、これらの事態に適切に機能するための防衛力の中核であるJJOCは常に有事に機能することを念頭に置く必要がある。そのため平時における作戦においてもD-DIL環境においても機能しうるように米空軍のように中央集権型指揮一分散統制—非中央集権型執行という指揮統制要領であるミッションコマンドにも精通しておく必要がある。

ミッションコマンドとは「隷下部隊指揮官による、状況に適した意思決定と非中央集権型執行を可能とする指揮統制へのアプローチ」といわれ、従来から米陸軍や米海兵隊ではミッションコマンドの考え方がドクトリン上で採用されてきた。近年ではネットワーク化の進展により指揮統制の中央集権化が指摘されてきた米空軍と米海軍でもミッションコマンドの考え方が採用されている。

このような戦い方のコンセプトは状況により変化し複雑であり、日米間においても綿密な検討を行い調整しておく必要がある。

ウ 統合作戦司令部の作戦指揮のあり方

○ 情勢

これからの戦いはグレーゾーンを意図的に作為する敵対者に対する戦いとなり、グレーゾーン特有の変化の激しい不確実な戦略環境における対応が必要となる。というのも我が国の自衛隊法の仕組みから武力攻撃事態等の事態認定により自衛隊に任務と権限が付与されるが、敵対者はこの認定が困難となるように意図的にグレーゾーンの状況を作為して我が国に対する国家的意図の達成を試みようとする可能性が高いということである。その際の敵対者は我が国の物理領域の重心というよりは認知領域の重心に攻撃をする可能性が高い。すなわち非殺傷型・非破壊型で十分に戦略的目標を達成する手段としてサイバー戦や情報戦のような目に見えず心理的効果が十分に得られる手段が登場し既存の戦い方を著しく変化させていることから、非軍事的手段によるアプローチへの対応も重要な時代となっている。

このように物理領域・情報領域・認知領域の相互作用と交錯が複雑な様相をもたらし、我が国の防衛は自衛隊だけが担えるものではなくなっている。ゆえに自衛隊は DIMEFIL (Diplomatic, Informational, Military, Economic, Financial, Intelligence, Law Enforcement) や民間等と連携して作戦することが求められ、その作戦遂行はより困難なものになっている。

○ 領域横断作戦を実現する体制

国家防衛戦略において常設の統合司令部創設の目的を、平素から有事までのあらゆる段階においてシームレスに領域横断作戦を実現できる体制を構築するためとしている。現下情勢において、これを実現するためには情報優越と意思決定優越が重要となる。

まずは情報優越を獲得し、意思決定スピードと意思決定の質を高めなければならない。意思決定スピードの向上は NCW (Network Centric Warfare: ネットワーク中心の戦い) を可能とするシステム (センサー・C2・シューターの連携) の更なる構築と DCW (Decision Centric Warfare: 意思決定中心の戦い) を可能とする無人システムや AI の活用を推進するとともに、戦い方の概念を末端まで定着させていく必要がある。

また統合運用の意思決定の質の向上は、全領域および領域横断作戦に対応するための変革や平素、グレーゾーンから有事に至るまで国家の総力をもって対応するための変革を行うとともに、情報・認識共有と迅速な調整により多様な手段の選択を可能とし、軍事作戦以外の手段が最適と考えた場合の政府への進言枠組みの構築が必要である。

○ JJOCと統合幕僚監部の役割(作戦遂行の観点からの一考察)

このような領域横断作戦や DIMEFIL や民間防衛等を含む作戦を統括し・指揮する自衛隊はその作戦遂行がより困難になっている。そこでは統合幕僚監部とJJOCの役割分担を明確にして、重複を避け作戦遂行と作戦資源管理が円滑に行われるようにしなければならない。そのような観点からさらにその役割を分析してみる。

- ・ PDCAサイクルとOODA ループ

統合幕僚監部は作戦遂行のための原理原則や5年から10年以上先の課題に焦点を当てるコンセプトやビジョンを考えることが求められる。そのため中長期的な計画策定等のプロセスである PDCA (Plan-Do-Check-Action) サイクルが適している。他方で、JJOCが行うような流動的で変化の激しい状況における意思決定に対してはプロセス重視型の PDCA サイクルでは間に合わないため OODA (Observe-Orient-Decide-Action) ループの意思決定サイクルが適している。

- ・ インテリジェンスとインフォメーション

NCW では優れたネットワークにより情報のフラット化を実現して「情報優越」を得ることで「迅速な指揮」と「自己同期」により意思決定サイクルの優越を実現する。情報には単なるデータとそれから導かれるインフォメーションとインテリジェンスがある。データの蓄積、分類、分析等により「意味のある情報(インフォメーション)」となる。インフォメーションとはデータを何らかの基準、概念に基づき整理し、構造化・体系化された情報である。インフォメーションを取捨選択し、分析を加え、評価してある価値を与えたものが「インテリジェンス」である。

統合幕僚監部ではインテリジェンスのようなプロセスを重視した情報が必要であり、JJOCではインテリジェンスを基盤的に利用しつつも、意思決定サイクルの相対的優越を図るためにリアルタイム(ニアリアルタイム)意思決定サイクルが必要でありインフォメーションが主に活用される。

例えば、衛星画像を情報本部が分析してインテリジェンスとし、これをもとに統合幕僚監部において長期的な方針を作成して大臣を補佐する。JJOCが作戦を遂行するにあたってはリアルタイム性が重視されるのでインテリジェンスのように分析が加えられた情報よりも定期的な画像情報がインフォメーションとして重要になる。

- ・ 統合幕僚監部とJJOC

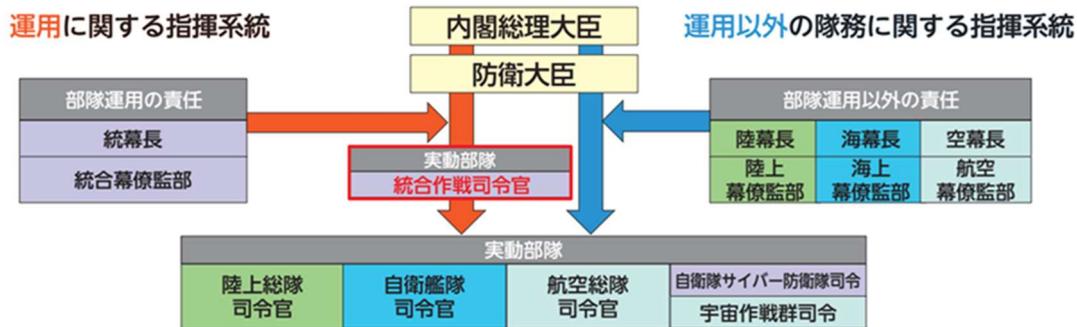
このように、意思決定サイクルと情報について両者の違いを分析すると、統合幕僚監部ではプロセス重視の PDCA サイクルによりインテリジェンスに基づき中長期的な計画や方針(ドクトリン、コンセプト、ビジョン)を作成する将来作戦プロセスを担う。そしてJJOCはリアルタイム(ニアリアルタイム)のインフォメーションに基づき OODAループを迅速かつ円滑に回し意思決定の相対的優越を確保して現在および当面作戦プロセスを担う。

JJOCの意思決定に基づき作戦実施部隊は OODAループをさらに迅速に回して作戦を遂行するという役割分担が考えられる。

なお、令和6年版防衛白書には図一2が示され「統合幕僚長は従来どおり、統合作戦司令部などの部隊に対して、自衛隊の運用に関する防衛大臣の指揮や命令を伝達し、またその範囲内で細部指示をする。統合作戦司令部は平素から全国の陸・海・空自の部隊を一元的に運用するという新たな機能を担う。」との記述があるが、上記のような役割の違いを明確に認識しておく必要がある。

図一2

新たな自衛隊の運用体制（イメージ）



(出典: 令和6年版防衛白書)

・ JJOCと作戦実施部隊

JJOCが作戦指揮する部隊としては陸上総隊、自衛艦隊、航空総隊、自衛隊サイバー防衛隊および宇宙作戦群となる。また現在は内閣総理大臣または防衛大臣の命により統合任務部隊等の特別な部隊を編成することによって作戦を遂行しているが、JJOC創設後はJJOC司令官が陸海空自衛隊の垣根を超えた戦力の配分の決定やそれに応じた編成に係る権限を大臣から委任を受け、あるいは状況に応じて許可を得ることなく柔軟に作戦遂行できるような仕組みにしておくことが重要である。

JJOC司令官は我が国全体の防衛やグローバルに展開している部隊を俯瞰して各作戦部隊指揮官が円滑に作戦遂行できるような作戦指揮を行うこととなる。このためには、ドクトリンに基づくミッションコマンドにより、下位の指揮官に作戦遂行を委任して迅速な意思決定と行動ができるか否かに作戦の成功はかかってくるであろう。例えば、JJOC司令官が柔軟に部隊編成できる権限を持っていれば、対領空侵犯措置の任務を遂行する航空総隊司令官に航空自衛隊の部隊に対する指揮のみならず、警戒監視に就いている護衛艦も一部指揮できるように適時に編成することができる。これにより航空総隊司令官は対象国の空母の警戒監視にあたっている護衛艦からの領空侵犯のおそれがある艦載機の発進に係る情報を適時に報告することを命ずることができるようになるということである。

なお、電磁波戦、情報戦や認知戦についてはこれを担う統合の情報作戦部隊等が今後必要となる。それらの作戦部隊が創設されるまでの間はこれらの作戦について各自衛隊の情報作戦部隊等と連携してJJOC司令官が直接作戦遂行することになるであろう。

○ JJOCと関係省庁との連携の重要性

米統合参謀本部は2023年2月に『競争に関する統合コンセプト』(Joint Concept for Competing : JCC)を公表した。JCC においては統合キャンペーン(Integrated Campaigning)という言葉が強調されている。統合キャンペーンとはグレーゾーンにおいて軍隊と関係省庁が協力・連携して軍事的活動と非軍事的活動を調整して戦略目標達成することである。特に統合作戦司令官が直接作戦指揮する情報戦においては誰が責任を持

つのかということが課題となる。

米国においても国防省、国務省および情報組織の取り組みや法的権限に伴う問題などが議論され、課題の解決には至っていないようである。情報ドクトリンを有し能力が高く、予算も潤沢な国防省に情報戦を任せるべきという意見がある一方で、法律により権限が既に国務省に割り当てられているケースも存在するようである。

このような例は日本においても考えられるが、統合作戦司令部はその高い能力と装備により情報戦を主導して関係する省庁と円滑な調整を行うことが求められるであろう。その際、防衛省内において関係省庁との調整を行う担当部署を明確に定めておく必要がある。

【提言】

○ 統合幕僚長と統合作戦司令官の役割を明確にすること

これからの戦いはグレーゾーンを意図的に作為する敵対者に対する戦いとなり、グレーゾーン特有の D-DIL 環境など変化の激しい不確実な戦略環境における対応が必要となることは先に述べた。この観点から作戦がさらに複雑になることが予想され、作戦指揮を円滑に実施するためには統合幕僚長と統合作戦司令官の役割分担をできる限り明確かつ具体的に定めておく必要がある。この際、自衛隊法第22条(特別の部隊の編成)を修正等して、統合作戦司令官が作戦の推移に応じて柔軟に部隊編成できるようにしておく必要がある。

○ サイバー・宇宙以外の新領域の作戦実施部隊を創設すること

電磁波戦、情報戦や認知戦についてはこれを担う統合の情報作戦部隊等がなく、これらの作戦について各自衛隊の情報作戦部隊等と連携して統合作戦(JJOC)司令官が直接作戦遂行することにならざるを得ない。今後は自衛隊サイバー防衛隊や宇宙作群のようにその他の新領域の作戦を担う作戦部隊の創設が必要となる。

○ 統合作戦司令部の代替機能を検討すること

統合作戦司令部と統合幕僚監部がともに市ヶ谷に所在するということは大臣、統合幕僚長との意思の疎通がしやすいという利点もあるが、他方で同時期に作戦司令部の機能低下を招く可能性があるという欠点もある。この観点から今後は陸上総隊司令部(朝霞)、自衛艦隊司令部(横須賀)および航空総隊司令部(横田)へのJJOC代替機能の検討、あるいは首都圏から遠方(伊丹、呉など)に副中枢を置くことについて検討する必要がある。

(6) 日米同盟のさらなる強化

ア 日米同盟強化の現状

非対称性を特徴とする日米同盟は、日米防衛協力のための指針の策定・見直しを通じて逐次時代に合ったものとされてきた。同盟強靱化予算の増額、沖縄の基地負担軽減策、日本のより積極的な海外における安全保障環境構築への貢献、さらには集団的自衛権の一部容認等の日米両政府の取り組みにより、同盟関係の維持・強化が図られてきている。安保関連3文書では、日米の協力を具体的に進化させることが米国のこの地域へのコミットメントを維持強化する上で死活的に重要との認識の下、戦略レベルでの連携を図り米国と共に外交、防衛、経済等、あらゆる分野において、日米同盟

を強化していくこととしている。そのアプローチとしては、同盟国である米国との防衛協力を一層強化することにより日米共同の統合的な抑止力と対処力を一層強化するというものである。

安保関連3文書の方針の下、日米間では首脳会談、2+2閣僚会談、あるいは防衛相会談が行われ、日米の防衛協力を強化する方向性について検討が行われている。具体的には、米海軍の戦闘艦を日本で補修するための作業部会の立ち上げ、極超音速ミサイルを迎撃する新型迎撃ミサイルの開発に向けたプロジェクトの取り決めへの署名、日米防衛産業協力・取得・維持整備定期協議（DICAS）の初開催、指揮統制の枠組みの向上に係る作業部会の設置などの施策が推進されており、今後の日米協力の強化の具体的な進展が期待される。また、日米拡大抑止協議（EDD）の初めての閣僚レベルでの協議の実施に加え、拡大抑止に係るガイドラインが策定され、抑止力の強化が図られている。同志国等との関係では、各国との間でACSA、RAA、GSOMIA等の締結を進めるとともに、それぞれの枠組みを活用し日米同盟を中核としつつ各国と協力して各種の柔軟に選択される抑止措置（FDO）および訓練を積極的に行うことにより、抑止力および対処力の強化が図られている。

イ 各種施策の実施状況と課題

○ 実効性のある抑止力の発揮

我が国自身の防衛力を抜本的に強化するとともに、我が国が主体となり日本を防衛すると言う強い意志を表明したことは、同盟国等との連携を必要とする米国との同盟関係を強化する上で極めて重要である。また、作戦領域が陸海空のみならず、宇宙、サイバーや認知の領域に広がりを見せており、各領域において協力関係を構築し強化しつつあることは、抑止力および対処力を強化する上で重要である。

また、日米を中核とした同志国等と協力した柔軟に選択される抑止措置（FDO）や訓練の実施は、抑止力の実効性の発揮が大いに期待される。他方で、限られた防衛力および各国等との協力の機会を活用して実施する必要がある、抑止活動を効果的かつ継続的に実施して行くためには、柔軟抑止戦略を策定し、目的を定め効果等を評価する等、戦略的かつ計画性を持った実施が求められる。

○ 指揮統制機能の強化

これまで日米共同の指揮・統制関係は、それぞれ独立した日米の指揮・統制系統によるものであり、これを繋ぐ同盟調整メカニズム（ACM）および共同計画策定メカニズム（BPM）が逐次整備・強化されることにより、防衛協力関係が強化されてきた。これをさらに発展させるため、我が国のJJOCの設置および反撃能力の保有を踏まえ、日米間の指揮・統制の在り方について検討が進められており、その実効性の向上が期待される。

同盟の作戦運用の関係には、競合防止（Deconflict）、調整（Coordinated）、一体化（Integrated）、統一（Unified）と言う4つのレベルがあるとされており、現在の

日米関係は調整の関係である。複雑な安全保障環境において抑止力および対処力を発揮するためには、並行した指揮・統制関係よりも、NATO や米韓同盟のように連合的指揮関係の方が効率的であることから、各々の主権を担保した上で、より一体化した指揮統制関係を目指すべきである。特に反撃能力の発揮や統合防空ミサイル防衛 (IAMD) を行うためには、より緊密な相互運用性が必要である。

○ 拡大抑止に係る同盟調整メカニズム等の強化

核の拡大抑止にあたっては閣僚レベルに格上げした EDD が行われるとともに、拡大抑止に係るガイドラインが策定された。この政治・政策レベルでの抑止協議を同盟調整メカニズム (ACM) に位置づけ、拡大抑止に係るガイドラインに基づき、戦略的コミュニケーションあるいは柔軟に選択される抑止措置 (FDO) を実施することができれば、抑止力を継続的かつ実効的に発揮することができる。さらに、共同計画策定メカニズム (BPM) を通じて通常戦力から核戦力までを含めた日米共同による拡大抑止計画を策定しておくことにより、拡大抑止力の実効性の担保が期待できる。このように拡大抑止力の発揮にあたり、日米関係を同盟調整メカニズム (ACM) に位置付け枠組み化することが、抑止力の継続的かつ実効的な発揮に繋がると考える。

反撃能力の使用にあたって作戦計画の策定段階および作戦の実施段階、それぞれにおける政治レベルでの意思決定が必要になることから、反撃能力の使用を前提とした日米共同の攻撃目標リストの策定に関わる意思決定メカニズムを、同盟調整メカニズム (ACM) および共同計画策定メカニズム (BPM) において定めておく必要がある。

○ 同志国等との協力体制の強化

インド太平洋地域における平和と安定のためには、同盟国および同志国等の連携が必要であり、我が国は主体的な役割を果たす必要がある。そこで我が国の JJOC に日米同盟を中核としつつ各国からの連絡官を受け入れ、情報共有を目的として同志国等との連携を図るための、同志国等協力センター (CCC: Coalition Cooperation Center) (仮称) の設置を検討する必要がある。

なお、日米の統合司令部はもとより、陸海空、各コンポーネントの司令部間の連携は、共同作戦を効果的に遂行するために重要であることから、現在インド PACOM および各コンポーネント司令部に派遣している連絡官は幕僚として派遣するべきである。

宇宙ならびにサイバーといった領域横断作戦は、同盟国および同志国等との国際的な協力が不可欠であることから、体制整備の途上にある我が国は国際協力を前提とした国内体制の整備を行うべきである。例えば、サイバー防衛における自衛隊と警察との役割分担あるいは協力関係などについては、同盟国等の軍および警察との連携を考慮し体制整備を進めて行く必要がある。

○ 共同対処基盤の強化

日米同盟の技術的優位性、相互運用性、即応性、継戦能力を確保するため、共同研究、共同開発・生産、相互運用性の向上、ネットワークの共有、米国製装備品の我が国での生産・整備能力の拡充、サプライチェーンに関わる協力の強化は、共同対処の実効性を上げる重要な施策である。加えて米国が提唱したインド太平洋における産業

基盤強化パートナーシップ（PIPIR: Partnership for Indo-Pacific Industrial Resilience）が進展することにより、同志国等を含めた多国間の産業基盤が強化されることとなり、我が国に対するサプライチェーンが強化されることが大いに期待できる。

一方、現代戦の状況を鑑みると、作戦を支える後方補給の重要性が極めて高くなっており、同盟国である米国だけではなく同志国等との協力が必要である。日本としては、防衛生産基盤の強化を図ることはもとより、特に消耗の激しい弾薬の補給について多国間での協力ができるよう、我が国の武器輸出の制度について適切に体制を整備しておく必要がある。

また烈度の高いミサイルによる攻撃が予期される第一列島線に位置する我が国としては、強靱な作戦実行の大前提となる機動分散運用の実施に必要な空港・港湾等の作戦基盤を、作戦所要に見合った形で使用できるようにしておくことが死活的に重要である。そこで、米軍を含め自衛隊の活動に必要な公共施設等の使用を前提とした対処計画を策定し、平素よりこれらを使用した訓練を実施しておく必要がある。

○ 日米の戦略の整合と日米防衛協力のための指針の改定

日米防衛協力のための指針は、日米2国間の安全保障および防衛協力の実効性を向上させるため、日米両国の役割および任務ならびに協力および調整のあり方についての一般的な大枠および政治的な方向性を示す政策文書である。安保関連3文書を策定以降、日米同盟関係のさらなる強化のため、各種施策を政治主導により推進するとともに、作業部会などを設置して具体的施策の検討が進められている。このように日米防衛協力の関係がスピード感を持って強化されることにより、急速に悪化する安全保障環境において我が国および地域の平和と安定を維持するため、実効性のある抑止力の発揮および対処力の保有に繋がることを大いに期待できる。

他方、抑止力は継続的に発揮し続ける必要があり、強化された日米同盟関係を基盤として継続性のある抑止力および対処力を発揮し続けるために、各種メカニズム等の強化を図るとともに、日米両国が不断に戦略を整合し、日米防衛協力のための指針の改定についても継続的に検討することが必要である。

【提言】

○ 実効性のある抑止力を発揮するために、日米を中核として同志国と協力するための抑止戦略を策定し、その効果を評価しつつ戦略的かつ計画的な抑止活動を実施すること。

○ JJOCの設置と在日米軍司令部の作戦機能の強化を踏まえ、日米の作戦運用の関係を強化するため、それぞれの主権を担保した上で、より一体化した指揮統制関係を構築すること。

○ 拡大抑止の実効性を高めるため、日米拡大抑止協議を同盟調整メカニズムに位置付け、拡大抑止に係るガイドラインの方針に基づく調整を経て共同による抑止活動を行うとともに、我が国の反撃能力の使用を含めた共同拡大抑止計画を策定すること。

- 同盟国および同志国との協力関係を強化するため、JJOCに関係国と情報共有などを目的とした同志国等協力センター（仮称）の設置を検討すること。
- 日米共同対処のための基盤をさらに強化すること
 - ・ 共同研究、共同開発・生産、相互運用性の向上およびネットワークの共有
 - ・ 米国製装備品の我が国での生産・整備能力の拡充およびサプライチェーンに係る協力の強化
 - ・ 同志国等との間のサプライチェーンが機能するよう、武器輸出に係る我が国の国内制度の整備
 - ・ 米軍を含め防衛作戦において空港・港湾などの公共施設の使用を前提とした対処計画を策定し、これに基づく平素からの訓練
- 日米両国が不断に戦略を整合し、日米防衛協力のための指針の改定についても継続的に検討すること。

(7) 人的基盤の強化

ア 取り組みと評価

2022年国家防衛戦略において人的基盤は「防衛力の中核である自衛隊員の能力を発揮するための基盤の強化」として独立した章として記述された。この章において人的施策についての必要性は強く指摘されたものの、具体的内容には踏み込まれず、施策は今後の検討に委ねられていた。一方、「抜本的に防衛力を強化するにあたって自衛官の定数は増やさず」との定員増は行わない方針は明示されていた。

これに対して我々は、①人的施策の中核は自衛隊員に相応しい処遇改善、および自衛官としての誇りの向上策であるということ、およびその地位処遇は諸外国の軍人と同等あるいはそれ以上であるべきということ、②再任用自衛官、民間人材、退職自衛官、事務官、技官の活用等により限られた現職隊員を有効活用し、真に戦える自衛隊を作っていくこと、③募集難を事由として定員増を排除するのではなく、必要な質と量の人材を確保する人的施策をとっていくこと、を提言してきた。

上記の国家防衛戦略に示された施策具体化のため2023年2月には防衛省内に「防衛省・自衛隊の人的基盤の強化に関する有識者検討会」が設置され、7月12日には報告書が提出された。同報告書は副題を「～人口減少社会にあって精強な自衛隊を作り上げるために～」とし、人口動態と募集の現況を踏まえた上で、一般曹候補生の採用数の増加、給与・手当の増額等、人材確保・処遇に関し幅広い検討成果を報告している。この成果は24年度予算にも反映され、陸自の一般曹候補生採用計画数の拡大、艦艇乗組手当の引き上げ等各種施策が行われるとともに、自衛官の俸給の見直し等の検討が始められている。

一方、報告書は結びの項で「平和を維持し、国を守るという国民の決意を体現するのが自衛官であるにもかかわらず、担う責務に相応しい社会的評価を受けていないのではないか」という問題意識を示し、「その『公への奉仕』が国民から承認・称揚され、その結果、自衛官がやりがいのある、魅力的な職業と広く認知されることにより、本質的な人的基盤の強化が図れるのではなかろうか」と結論付けている。これは我が国における自衛官の地位に関する根

本的な問題を挙げ、人的基盤強化への障害となっていることを指摘しているものであり、極めて高く評価できる。

24年度に入ると、防衛省内の防衛力抜本的強化実現推進本部会議の下に人的基盤の抜本的強化について検討する「人的基盤の抜本的強化に関する検討委員会」が設置された。同委員会では、

- ① 処遇面を含む職業としての魅力化
- ② AI等を活用した省人化・無人化による部隊の高度化
- ② OBや民間などの部外力の活用
- ③ 事務官・技官等の魅力化

の4点を人的基盤の強化策として特に検討した。

その結果、採用制度の多様化、任用一時金の増額等多種多様な施策を25年度予算要求に反映したのみならず、26年度から27年度の事業化を目指すものを記述するとともに、現行の防衛力整備計画の先を見据えた検討を含め不断に行うとしている。

このように、安保関連3文書発刊後、省内に有識者検討会、検討委員会を続けて設置し、24年度予算、25年度概算要求に数多くの施策を盛り込み、さらに26年度以降に向けた検討を行っていることは高く評価できる。職業としての魅力化、部外力の活用は従前から実施しているところであるが、規模、範囲を拡大させている。省人化、無人化も以前から行ってきただけであるが、これまでの施策は人件費削減のため、あるいは単なる人減らしのために行ってきたのではなかろうか。一人の隊員がある局面で実施する業務を省人化することによる人員削減、あるいは比較的単純な作業を無人化することによる人員削減をこれまでは行ってきたため、残された人員の業務がむしろ増加、困難化し、処遇改悪、ひいては部隊能力低下を導く悪循環を作ってきたと言える。今回は「部隊の高度化」を目標に掲げ、AIの活用に関しても意思決定の迅速化、情報収集・分析能力の優位性確保、隊員の負担の軽減などを推進すると明言しており、無人アセットによる人員被害排除等の施策とも相まって隊員の処遇改善にも寄与することが期待される。

防衛省単独の判断、努力で実施できる施策を速やかに実施しようとしているため、個々の施策の効果は限られるとしても、各種施策を総合した成果も期待できる。また、防衛省の取り組み姿勢を明示することにより自衛官の職業としての認知向上、地位向上にもある程度貢献するであろう。

イ 取り組み成果の見通し

これらの施策はその幅の広さ、方向性とも高く評価でき、募集状況の悪化を幾分か緩和するであろうが、その一方、好転させるまでには至らない可能性が大きい。

第一の理由は、有識者会議報告書が述べているように自衛官がまだ任務に相応しい社会的評価を受けていないことである。我が国は国防に対する国民の意識が諸外国と異なる。他国は徴兵制を採用するか否かに関わらず国防は広く国民が義務として負担しているという民主主義国家として当然の意識を持っているし、多くの国は軍人以外も国防に協力する義務がある。従って、進んでこの負担を負ってくれている軍人には自然に感謝と尊敬が集まる。

これに対して我が国ではこれらの義務がない上に、自衛隊が違憲であるという意見すら国民の中に少なからず存在している。自衛隊員の処遇改善も単に勤務時間や勤務態様等に基づいて実施しようとしている。憲法において存在および意義を明確にすること等も含め、正当な評価を受けやすくするための施策を推進していく必要がある。

第二に、自衛隊が定員増を行っていない中、職業として特に比較の対象となる公安職は継続的に定員増を図っていることが挙げられる。警察は2000年の23万人から2022年には26.2万人への14%の増員、海上保安庁も12,255人から14,788人(2024年)への20%の増員を果たし、人員増も含めて環境変化へ対応している。各組織とも少子化下において募集には苦勞しつつも増員を断行しており、増員を可能ならしめる人的施策を防衛省に先行して講じている。両組織は都道府県警察、国土交通省という地域に密着した組織が背後にあることも相まって、定員の現状維持を目的とする防衛省の方が現状においては後塵を拝しており、防衛省単独での「定員を増やさない」という方針は状況を緩和していないのみならず、相対的に部内外の処遇改善等への危機感を弱めているのではなかろうか。

第三に、その他の職業との競合が挙げられる。他の職業も良質な人材を確保するための努力の一環として、処遇改善を行っており、魅力化は競合の時代に入ってしまった。特に高度人材獲得に関する競争は今後さらに苛烈になって行くことが予想される。

最後の理由は広く認識されている少子高齢化の急速な進展による若年人口の減少であり、この影響に関して説明の要はないであろう。ただし、少子化は募集難の大きな理由ではあるが、四面環海の我が国が必要とする人員規模は陸上に国境線を有する国家と比べてはるかに少ない。人口が我が国の約半分である韓国は自衛隊の2倍の軍を0.78(我が国は1.2)という極めて低い出生率の中で維持している。AI等を駆使した省人化・無人化による部隊の高度化の最先進国である米軍の人口比は出生率を考慮してもはるかに高い(日本の約0.2%に対し約0.4%)。予備役も算入すればこれらの差はさらに広がる。日本と同じ第二次大戦の敗戦国である独伊も軍として組織を維持しており、イタリア(約0.27%)はその他に11万人の軍警察も保有する。ドイツは我が国よりわずかに人口比が高い程度(約0.22%)に過ぎなかったが、国際環境の変化に対応し、志願兵を中心とした選抜兵役制度により予備役の20万人増を目指そうとしている。我が国の防衛に関する人的基盤が脆弱であることは、進展する少子化以前に、国防に対する国民の認識が他国に比して低いことがまず根底にあると言え、施策もこの国民の意識を変えるものが求められる。

したがって、防衛省の示した施策は幅広く、かつ当を得たものであるが、これらをさらに強化推進していくことに加えて国家として国防組織、そして国防がどうあるべきであるかの定義づけを改めて行う必要がある。その際、抑止を最終的に担保するのは国民の意思であることを認識し、ウクライナに対するロシアの侵攻の様な事態がもし生起した場合に備え、増員も含めた予備自衛官、退職自衛官の活用、および緊急募集についても検討しておく必要がある。

現在、自衛官、予備自衛官を勤務環境、即応性に注目して配置しているが、今後は国際法的に軍人でなければならない戦闘に関与する配置を優先し、他の配置は極力事務官、技官、組織・個人との契約による人員、あるいは他の公の組織に担わせて行くべきである。そ

の際、特に危険度の高い場所での勤務に関して、補償を含めた契約形態等について検討していく必要がある。また、これらの施策による人員確保構想を踏まえ、部隊の戦力設計も再構築していく必要がある。

ウ 関係閣僚会議の設置と評価

前項で述べたような施策が実行あるいは検討されている間にも人的基盤の劣化は継続し、2023年度は2万人の募集目標のところ1万人しか採用できず、2万人の欠員がさらに4千人増加した。この募集難の顕在化は広く報道されるとともに、政府レベルでの対応の必要性が認識され、24年10月9日に「自衛官の処遇・勤務環境の改善および新たな生涯設計の確立に関する関係閣僚会議」が設置された。

会議における主検討項目は①処遇の改善②生活勤務環境の改善③新たな生涯設計の確立④その他であり、各省庁には自衛隊における知識・技能・経験を生かした、各種業界における退職自衛官・予備自衛官の活用の推進への協力が依頼された。

本会議の議論を受けて12月20日に「自衛官の処遇・勤務環境の改善および新たな生涯設計の確立に関する基本方針」が示された。これにより、自衛官候補生制度を廃止し、任期制隊員の魅力化を図ることや手当等の新設、増額を含めた処遇改善、若い世代のライフスタイルに合った生活・勤務環境の構築等の生活・勤務環境の改善、各省庁の協力を得た再就職先拡充、公的資格取得等、退職自衛官の部外力の活用等による新たな生涯設計の確立、その他として、募集に関する地方公共団体との連携や広報・募集の強化策が示された。また、これらの施策を25年度予算に適切に反映することおよび法律・制度改正が必要なものについても可能なものから順次26年度概算要求においても盛り込んでいくというスピード感を持った時程も併せて示された。

自衛官の処遇改善等に関し、多くの省庁を含めた議論を経て、関係閣僚会議としての基本方針が示されたことにより、これまで防衛省内において議論されて来た各種施策の範囲、規模の拡大、実効性がより強く担保されたと言える。自衛官の地位向上に関しては叙勲の拡大等が議論されたが、自衛官の処遇に国家として関心を持ち、関係閣僚会議を設置し議論しているということ自体が果たす役割も大きいと考えられる。

一方、関係閣僚は防衛省施策に協力するという立場での参加に止まり、前項で述べた国家として国防組織、そして国防がどうあるべきかの議論は行われていない。また、文部科学大臣が参加しているものの、他の国々が行っている国防の必要性についての教育についても議論されておらず、今後憲法の改正議論に含めていく必要がある。

また、定員の問題には引き続き触れられていないが、定員増を当初から排除することなく、必要な質と量の人員を確保する施策をとっていく必要がある。募集に関しても幅広い層から優秀な人材確保を推進するための施策として自衛隊奨学生制度の拡充を計画しているが、防衛大・防医大の任官拒否、中途退職増を許容した上で採用定員数を増やし、多様かつ充実した教育を行っていくことも考えられる。

現施策のみではやはり成果が不十分、かつ一過性となる可能性もあるが、基本方針にも25年度中に効果の検証を行い、以後年に1回フォローアップを行い、新たな方策を継続的に

検討することが示されたことは評価できる。また、石破総理も「この取りまとめ、そしてそれに伴って行われます、予算施策、その効果の検証実施をし、施策の深化に向けた検討を継続する意向を明らかにしている。

有識者検討会が述べたように「その『公への奉仕』が国民から承認・称揚され、その結果、自衛官がやりがいのある、魅力的な職業と広く認知され」なければ我が国防衛における人的基盤の構築は成しえず、今後もフォローアップを通じ、政府が一体となって本問題に継続して取り組んでいく必要がある。

【提言】

- 国防という公への奉仕が国民から承認・称揚されるよう、引き続き政府一体となった取り組みを行っていくこと。現代の国際環境に合わせて、国防、国防組織を日本国憲法に位置づけ、教育に反映していくことも含め、国防に対する国民の理解、意識を向上させていくこと。
- 勤務時間、勤務態様等に基づいた処遇改善から脱却し、国防を担う者としての地位、名誉、待遇を付すべく検討を行うこと。
- 既に計画されている諸外国の軍人の処遇に関する調査を継続し、例えば年金の国家負担部分を増額し、恩給的な側面を持たせる等可能な施策を適用し、諸外国軍人と自衛官の地位上のギャップを埋めていくこと
- 増員も含めた予備自衛官、退職自衛官の活用、および緊急募集についても検討しておくこと
- 募集難を事由として定員増を当初から排除するのではなく、必要な質と量の人材を確保する人的施策をとっていくこと。

(8) 防衛装備移転・防衛装備協力

ア 取り組みと評価

2022年国家安保戦略において、防衛装備品の海外移転は、力による一方的な現状変更を抑止して、我が国にとって望ましい安全保障環境の創出や、国際法に違反する侵略や武力の行使または武力による威嚇を受けている国への支援等のための重要な政策手段とされた。

そして、「防衛装備移転三原則」や「運用指針」等の見直しの検討が明記され、それを踏まえ23年12月には「防衛装備移転三原則」および「防衛装備移転三原則の運用指針」の改正が行われた。24年3月26日には「グローバル戦闘航空プログラムに係る完成品の我が国からパートナー国以外の国に対する移転について」の国家安全保障会議決定および閣議決定、ならびに「防衛装備移転三原則の運用指針」の改正が行われた。

官民一体となった防衛装備移転の取り組みも進んでいる。23年12月には完成装備品として初めてのケースとなる警戒管制レーダーが教育支援も含めてフィリピンに引き渡された。次期戦闘機の英伊両国との共同開発事業も進み、豪州とは海自護衛艦「もがみ型」の輸出も検討されている。

25年度概算要求では、防衛装備移転円滑化のための基金に充てる補助金、装備移転の

実現可能性調査、国際装備展示会への出展などの事業が組まれている。研究会として、これらの政府の多くの取り組みを評価しつつ、さらなる防衛装備移転の推進のために「防衛装備移転三原則」と「運用指針」を中心に、改定の評価と今後の改正に向けて提言する。

イ 防衛装備移転三原則改定の評価と今後の課題

○ 現下の厳しい安全保障環境の認識をもとに、我が国の安全保障にとって三原則等が戦略的・政策的な重要な手段であるという意義を明確にしたこと、それを受けて多くの具体的な改正を行ったことは、全般的に評価できる。

一方で、これからより一層拡充・強化が求められる国際的安全保障協力に能動的に対応していくためには、日本だけが過剰な制約を抱えた状況を改善することが喫緊の課題である。

○ 同三原則については、移転を禁止する場合の明確化、移転を認める場合の審査および情報公開、目的外使用および第三国移転に係る適正管理の確保の三本柱は、全体として維持しておくことが適切である。

○ 国際共同開発・生産については、2024年3月の運用指針の改正は当面の焦点であるグローバル戦闘航空プログラムの完成品の移転等に限定され、当面の実務的な要請を最低限満たしたに過ぎない。国際共同開発・生産は、最先端の装備品をより低廉な価格で取得でき、同盟・同志国間の関係強化・相互運用性の向上に資することから世界では主流となりつつある。これらを踏まえ我が国でも国際共同開発・生産を積極的に進め、戦略的観点から完成品等の幅広い移転に取り組むべきである。

○ 防衛装備完成品の移転については、運用指針において、依然として「5類型」の制約が維持されることとなった。しかし、完成品の移転は同盟・同志国を中心とする地域の抑止力を高めることにつながり、ひいては我が国の安全保障にとって極めて大きな戦略的意義を有するものであることに鑑み、以下の諸点から「5類型」を早急に撤廃すべきである。

・ 救難、輸送、警戒、監視および掃海の「5類型」の防衛装備品の海外移転許容は、2014年に国家安全保障会議で決定された運用指針で明示されたもので、当時の安全保障環境から主に我が国のシーレーン防護を念頭に置いたものであった。23年12月22日の「防衛装備移転三原則（閣議決定）」の前文には、「防衛装備の海外への移転は、特にインド太平洋地域における平和と安定のために、力による一方的な現状変更を抑止して」、「国際法に違反する侵略や武力の行使または武力による威嚇を受けている国への支援等のための重要な政策的な手段となる」との見解を追加している。これらの趣旨に沿うためには防衛装備移転の対象を「5類型」に限定することなく、安全保障環境も大きく変動した今日、我が国も戦略的・政策的視点で防衛装備品の移転に取り組むべきである。

・ 我が国周辺から東アジア・西太平洋において、同盟・同志国、就中近隣友好諸国との防衛協力を推進することは、地域および我が国自身の安全保障にとって喫緊の課題である。特に、東南アジア・豪州への防衛装備品の移転は、我が国の装備品・部品の製造整備拠点を近隣諸国に確保し、近隣諸国軍との相互運用性を高め、共同訓練・共同行動を容易にする。

○ 運用指針については、従来のように、そして今回のグローバル戦闘航空プログラムの完

成品の移転のような個別の必要性に応じた例外化措置の積み上げではなく、今後は、三原則の前文で示しているようにできるだけ包括的・原則的なものとするべきである。例えば、運用指針において「防衛装備の海外移転を認め得る案件」として、(2)項我が国の安全保障に資する海外移転として次に掲げるもの(我が国の安全保障の観点から積極的に意義がある場合に限る)としてア、イ項で限定列挙(「5類型」を含む)しているが、これらの整理・撤廃の検討が必要である。その理由は、防衛装備移転三原則の第2原則である「移転を認める場合の限定並びに厳格審査および情報公開」において、移転を認める場合を①平和貢献・国際協力の積極的な推進に資する場合②我が国の安全保障に資する場合に限定し、かつ政府として透明性を確保して個別に厳格な審査を行う等の十分な担保がすでに行われていると解されるからである。

○ 防衛装備移転が他国の軍事力の強化につながるものである以上、「5類型」等を撤廃しても、あらゆる装備品について無原則に移転を認めるようなことがあってはならない。個々の装備品の移転については、三原則に厳密に照らして、客観的・合理的にその妥当性を国家安全保障会議で判断した上で運用するとともに、国会への報告等により透明性を確保する手段も講じるべきである。

ウ その他

防衛装備移転に関する政策は徐々に進展しているものの、それをより戦略的・実効的に行うための「防衛装備移転戦略」や政策推進機構などの基盤整備の推進等の課題も多く取り残されている。一方で現状として、防衛産業においては防衛費の急増に伴い自衛隊向けの生産で手いっぱい状況も見えてくる。これから企業の生産力や投資を増やすためには、政府による長期的視点での裏付けが必要である。あるいは政府が主導する防衛産業のM&A や国が直接関与する企業運営も一案である。いずれにしても、防衛装備移転は我が国の安全保障上の重要な政策手段であり、今後、政府・与党、さらには国会等において大いに議論し具体化されることを期待する。

【提言】

- 我が国も国際共同開発・生産を積極的に進め、戦略的観点から完成品等の幅広い移転に取り組むこと。
- 運用指針に示す「5類型」を撤廃し、戦略的・政策的観点から防衛装備品移転に取り組むこと。
- 運用指針は個別の必要性に応じた例外化措置の積み上げではなく、包括的・原則的なものとする。
- 防衛装備移転をより戦略的・実効的に行うための「防衛装備移転戦略」や政策推進機構の基盤整備等を推進すること。

(9) 自衛隊の体制の抜本的見直し

ア 全般

1954(昭和29)年7月1日、保安庁は防衛庁に改組され、保安隊および警備隊は、陸上自衛隊、海上自衛隊および航空自衛隊に改組された。その後各自衛隊は憲法の趣旨、基盤的防衛力と日米同盟により大規模な侵略の未然防止が図られるとの考え、財政上の制約などを踏まえ、必要最小限度の防衛力が整備されてきた。また、空母や長距離爆撃機などは自衛のための必要最小限度を超えるものとして保有できないとされるなど、専守防衛を旨とする防衛政策により受動的な防衛戦略の姿勢に徹してきた。

各自衛隊の体制も国土防衛戦を念頭に、緊急増産・募集によって急速に体制を増勢できるとしてコンパクトな体制が整備されてきた。補給や整備などの後方分野については部外の協力が得られることを期待して抑制的に設計されたが、防衛装備の特殊性、有事における民間支援の困難性などから自己完結性を余儀なくされ、結果として戦闘部隊への人員・装備の配分は十分ではなかった。

平時・有事の区分なく新領域における統合作戦が常態化し、各自衛隊の有する装備も高度にシステム化されてきたこと、急激な少子化が進むなど自衛隊を取り巻く環境が大きく変化することなどを踏まえ、自衛隊の体制についても抜本的に見直さなければならない。この際、自衛官でなければ職務を遂行できない戦闘部門の高充足化、教育・後方分野やサイバーといった専門的かつ高度な知見を有するOB、事務官・技官等の積極的活用を進めるとともに、民間等に委託できる業務は徹底的に移管するなど、自衛官の専門性を最大限に活かせる体制とすることが必要である。

また、これまで防衛力の強化はいわゆる「戦力の空白」を埋めるために南西地域を重視して部隊を配備し、防衛力整備を進めてきたが、日本にとっての中国、ロシア、北朝鮮という戦略3正面の脅威は厳しさを増しており、これら戦略3正面に対する防衛体制を見直し、隙のない防衛体制としなければならない。

イ 陸上自衛隊

○ 安保関連3文書に基づく取り組み

国家防衛戦略等により陸上自衛隊は領域横断作戦能力の強化、スタンド・オフ防衛能力の強化、持続性・強靱性の保持、南西地域の島嶼部への迅速かつ分散した機動展開能力の強化などを行う。さらに無人アセットの導入、ドローン等への対処を含む統合防空ミサイル防衛能力の向上、分散展開した部隊の行動に必要なシステムを含む指揮統制・情報関連機能を重視した体制を整備するとしている。これを具現化するため、第15旅団を師団に改編するなど南西防衛体制の強化、島嶼防衛用高速滑空弾を装備した部隊の新編などのスタンド・オフ防衛能力の強化、各種ミサイルの能力向上などが計画されている。

この他、領域横断作戦能力の強化として対空電子戦部隊の新編、多用途無人航空機部隊の新編、サイバー戦や電子戦との連携により、認知領域を含む情報戦において優位を確保するための部隊を新編する。航空部隊については一部を除き師団・旅団の飛行隊を廃止し、各方面隊にヘリコプター機能を集約するほか、対戦車・戦闘ヘリコプター(AH)および観測ヘリコプター(OH)の機能を無人機に移管し、AH、OHについては用途廃止することになっている。また、募集難による隊員の確保が厳しさを増す中、既存部隊の見直し、民間委託

等の部外力の活用、旧式装備品の用途廃止、早期除籍、戦車・火砲の数量減、省人化・無人化装備の導入の加速等による所要人員の削減等などにより組織・定員の最適化が図られる。

○ 今後の陸上自衛隊の体制

ウクライナ戦争では無人機、無人機対処兵器、長射程精密攻撃などの重要性、リアルタイムでの敵情報の収集・分析・共有およびそれに基づく迅速な射撃の指向、継戦能力の重要性など数多くの教訓が指摘されているが、その多くは既に防衛力整備計画に反映されており、これを着実に実行しなければならない。

南西地域における防衛体制の強化はこれまで様々な取り組みが行われてきたが、予定された部隊の整備は概ね完了した。一方、統合作戦司令部の創設により平素から有事までシームレスな領域横断作戦が実施されるようになることから、島嶼部における作戦の実効性をより一層高めるため、陸上自衛隊の体制について改めて見直す必要がある。現在の体制は南西地域を防衛するために必要最小限の初期配置が行われたに過ぎず、事態生起が予測されたならば、全国から部隊を機動展開させ、必要な防衛力を展開しなければならない。島嶼部で待ち受けるという特性を最大限に活かすため、島嶼防衛作戦の遂行に必要な基盤を予め準備し、事態の推移に応じて速やかにこれを拡充させる態勢を確保しなければならない。

現在、本土に所在する部隊の迅速な機動・展開能力を向上させるための取り組みが行われているが、このような作戦部隊の能力向上に加え、機動性および残存性の高い戦闘指揮所(自走)、弾薬や燃料の抜本的改善による輸送所要の低減(軽量化、高精度化、他エネルギーの利用、事前集積等)、島嶼部における後方支援体制の見直しなどについても取り組みを加速させなければならない。この際、島嶼部における不利点を克服するための補給、整備機能や通信基盤を予め島嶼部に整備しておくことは極めて重要である。

このうち最も整備が急がれる分野の1つとして情報収集、指揮統制機能の強化があげられる。2022年11月に米国防省が発表した「中国軍事レポート2022」によると、A2/AD能力に加えて、宇宙・サイバー空間・電磁波スペクトラムにおける人民解放軍の能力向上を背景として、米軍の各種センサー・システムを通じた状況把握能力や指揮統制システムまでもが攻撃にさらされる「体系破壊戦」が認識された。人民解放軍は米軍の作戦行動システムにおける脆弱性を、ビッグデータや人工知能(AI)を利用したネットワーク情報システム・オブ・システムズを活用して迅速に把握し、それらに対して複数のドメインにまたがり精密な攻撃を行うマルチドメイン精密戦争を目指している。これに対抗するため米軍は、敵よりも早く意思決定を行うことのできる統合全ドメイン指揮統制(JADC2)の開発を進めている。これは、AI技術を活用し、米軍の全ての軍種が保有するセンサーと打撃力を単一のネットワークで結合し、即時的、効率的なキルチェーンを目指すものである。米軍との共同作戦を行うためには、南西地域における作戦環境下において、同じような能力を保持し、米軍の行動と同期させることが不可欠である。防衛力整備計画では、陸上自衛隊も自律的な作戦遂行能力を強化する将来指揮統制システムを整備することとしているが、これを加速するとともに、電磁波攻撃や

サイバー攻撃を伴う様々な攻撃から残存し、作戦の終始を通じて我に有利な領域横断ネットワーク環境を提供し得る強靱な指揮通信基盤を整備しなければならない。

また、島嶼部という孤立した閉鎖環境を踏まえれば、医療や整備などについて現地の部外力(民間)を活用することはほぼ不可能である。これを克服するため領域横断ネットワークを活用したリモート支援体制の充実などにより、事態が生じた場合においても継続的に民間支援等を得られるよう、平素から有事を通じてシームレスに部外力と連携することが必要である。

さらに、このような領域横断ネットワークや支援基盤を平素から演習場に整備し、作戦を予定する各島嶼部に即した訓練環境を整えることも重要である。実際の作戦環境に近い状況で技能に習熟し、練度を高めておくことにより、事前の訓練～作戦準備～機動展開～戦闘といった一連の行動をシームレスに行えるようになる。

平素からグレーゾーン事態へのシームレスな対応能力の強化は特に重要である。このため情報収集や情報処理体制の抜本的強化、情報戦遂行能力の強化、陸上における警戒・監視体制の構築、サイバー攻撃対処を含む重要インフラ防護体制の確立、奇襲対処を含む即応態勢の強化などについて見直しが必要である。他方、人口減少に対する備えは避けて通れない。引き続き組織効率化を促進しながら、常備自衛官にしかできない職務を重視した配置と民間の活用を促進するなど、第一線部隊の体制について見直しが必要である。この際、無人化、省人化、自動化の促進は重要であるものの、非対称領域における優勢獲得を追求するあまり、火力など本来の機能を損なうことがあってはならない。有人機と無人アセットの融合、操縦者が任務に集中できるような様々なオプションの提供など、有人の機能と無人の機能を最適化することも重要である。

戦車や火砲などの装備についても見直しが必要である。米陸軍ではウクライナ戦争の教訓を踏まえ、戦車の重くなり過ぎた車体の軽量化(機動性や回収の容易性)、最前線での維持整備負担の軽減、側方攻撃を意識した自己防御システムの再検討などが行われ、火砲についても従来長射程砲が担ってきた分野を迫撃砲や榴弾砲で代替する等の検討や検証が行われており、陸上自衛隊においても同様の見直しが必要である。また、地对空誘導弾部隊については陸自部隊と空自部隊の統合化について検討が必要である。

○ 今後の課題

・ 方面総監部と師・旅団の機能の集約について

南西地域の島嶼部における領域横断作戦では、投入される部隊の編成装備を完全充足して作戦遂行能力を強化すること、予め島嶼部に所要の指揮通信基盤を実装するとともに指揮通信装備の小型・軽量化等により遠隔からのリアルタイム指揮統制を可能にすることなどが必要である。また、統合作戦司令部の創設により統合作戦司令部～陸上総隊～方面隊～師・旅団～連・大隊～中隊となる指揮階梯において、軽快機敏なリアルタイム指揮統制を可能にするため、作戦基本部隊の指揮通信機能や機動的な指揮所を強化するなど司令部の運用機能を抜本的に見直すことが必要である。この際、募集など方面総監部が所掌する行政機能の一部を地方防衛局に移管するなどの措置について検討が必要である。

- ・ 作戦基本部隊(師・旅団)の編成について

師団および旅団は戦闘部隊や後方支援部隊からなる部隊で「作戦基本部隊」と呼ばれ、地域や期間的に独立して一正面の作戦を遂行する能力を保有し、我が国の地理的特性等に従って均衡をとって配置されている。07防衛大綱では陸上自衛隊の定員を削減するための措置として一部の師団を旅団化することが明記され、これまでに4個師団が旅団化され、2個旅団が新編された。旅団化に伴い定員は大きく縮減されたものの、全体としては師団の相似縮小型となっており、任務や管轄する地域、行政上の役割などに変更はない。全体調和的な編成装備や配置を抜本的に見直し、南西地域のみならず全国域で領域横断作戦を遂行し得るコンパクトで機動力・火力のある作戦基本部隊に改革しなければならない。

【提言】

- 日本にとっての中国、ロシア、北朝鮮という戦略3正面の脅威は厳しさを増しており、これら戦略3正面に対する防衛体制を見直し、隙のない防衛体制とすること。
- 作戦基本部隊について、指揮通信機能や機動的な指揮所を強化するなど司令部の運用機能を抜本的に見直すこと。南西地域のみならず全国域で領域横断作戦を遂行し得るコンパクトで機動力・火力のある作戦基本部隊に改革すること。
- 募集など方面総監部が所掌する行政機能の一部を地方防衛局に移管するなどの措置について検討すること。
- 作戦の終始を通じて我に有利な領域横断ネットワーク環境を提供し得る強靱な指揮通信基盤、作戦の実効性をより一層高めるための補給・整備基盤・体制を平素から島嶼部等に構築すること。
- 官民連携を強化するため、リモート支援体制基盤を構築し、平素から有事を通じてシームレスに部外力と連携し得る体制を整備すること。

ウ 海上自衛隊

- 安保関連3文書に基づく取り組み

国家防衛戦略では海上自衛隊について近年のミサイルの脅威の高まり等を踏まえ、防空能力の強化および省人化・無人化の推進、情報戦能力の強化、水中優勢の確保、スタンド・オフ防衛能力の強化、洋上後方支援能力の強化、持続性・強靱性の確保を重視し、高い迅速性と活動量を求められる部隊運用を持続的に遂行可能な体制を整備する。特に、領域横断作戦の中でも重要な水中優勢を獲得・維持し得る体制を整備することとしている。これを具現化するため防衛力整備計画では海上自衛隊の体制について、哨戒艦等の導入により増強され強化された水上艦艇部隊(護衛艦部隊、掃海艦艇部隊)および哨戒ヘリコプター部隊を保持する。加えて、主に弾道ミサイル防衛に従事するイージス・システム搭載艦を整備する。有事においては、領域横断作戦の中でも重要な水中優勢を獲得・維持し得るよう、強化された潜水艦部隊を保持するとともに、偵察、ターゲティングおよび対潜水艦戦を始めとする各種作戦を有効かつ持続的に遂行し得るよう強化された固定翼哨戒機部隊を保持する。また、総合的に情報戦を遂行するため海上自衛隊情報戦基幹部隊を新編するとともに、

水中および海上優勢の確保や人的資源の損耗を低減させるため、各種無人アセット(滞空型無人機(UAV)、無人水上航走体(USV)、無人水中航走体(UUV)等)を導入し、それに伴い無人機部隊を新編する。

これら部隊の新編にあたっては統合運用体制の下、高い迅速性と活動量を求められる部隊運用を持続的に遂行可能な体制を構築するため、基幹部隊の体制の見直し等に着手し、所要の改編等を実施するとしている。

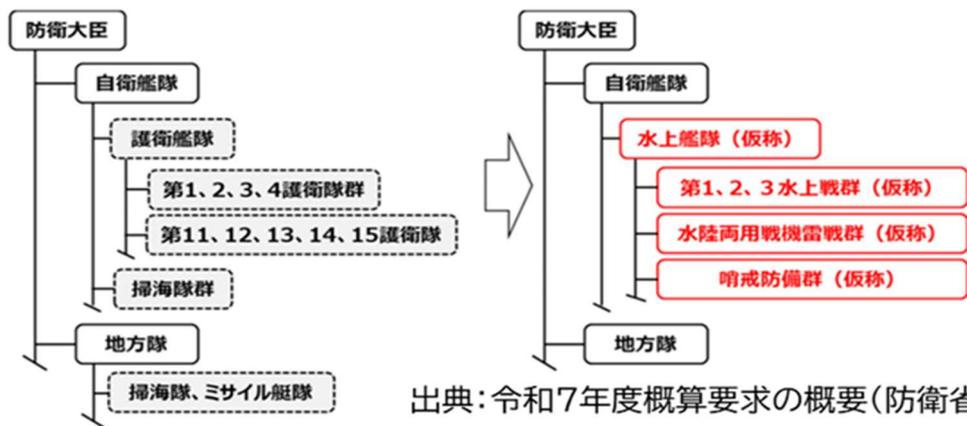
○ 今後の海上自衛隊の体制

2025年度概算要求の概要によれば、25年度末に下図に示したように、護衛艦隊の第1～第4護衛隊群と第11～15護衛隊、掃海隊群および地方隊の掃海隊、ミサイル艇隊が水上艦隊(仮称)の第1～3水上戦群(仮称)、水陸両用戦機雷戦群(仮称)および哨戒防備群(仮称)に編成替えとなる。

また、概算要求発表後の防衛省担当者の解説や報道によれば、3個水上戦群(仮称)には4個護衛隊群に所属していた護衛艦に加えて2隻のイージス・システム搭載艦(ASEV)も含まれ、1個水上戦群(仮称)所属の隻数は将来おおむね12隻程度となる。また、水陸両用戦機雷戦群(仮称)には地方隊に所属していた掃海艦艇も含め掃海隊を集約するとともに輸送艦を編入して機雷戦や水陸両用戦を支援する。この群には指揮艦として DDH1隻が編入される。哨戒防備群(仮称)は警戒監視を任務とし第11～15護衛隊に所属していた FFM、DD、DE およびミサイル艇や哨戒艦(OPV)で編成されるということである。なお、防衛力整備計画別表3(おおむね10年後)では水上艦艇部隊6個群(21個隊)と示されているが、海幕

広
室
よ
る
6年
末
時
で
個
(2
隊)
ると
こと
ある。

水上艦隊(仮称)の新編



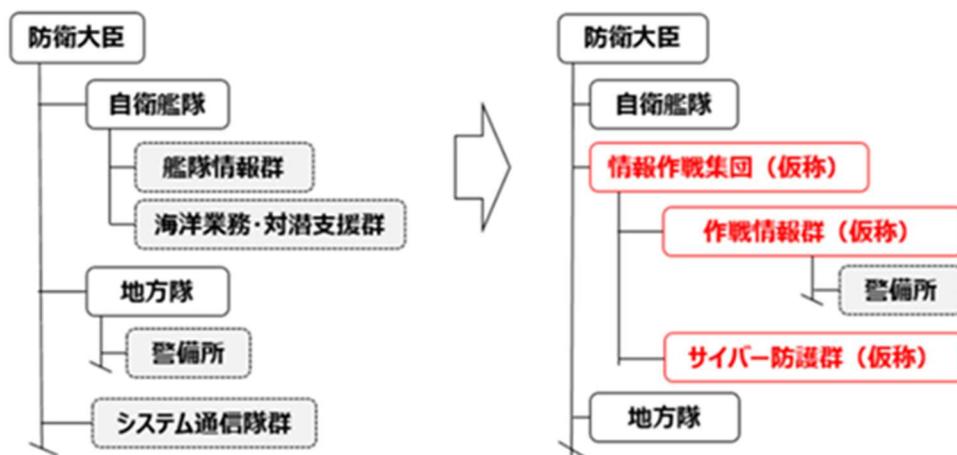
出典：令和7年度概算要求の概要(防衛省)

報
に
と
2
度
の
点
は
5
群
1個
とな
いう
で

また、25年度概算要求では下図のように情報作戦集団(仮称)が新編されることも発表された。この集団には従来の艦隊情報群および海洋業務・対潜支援群に加えて地方隊所属の警備所が作戦情報群(仮称)に編成され、大臣直轄であったシステム通信隊群に替わってサイバー防護群(仮称)が編成される。今回の改編では地方隊から掃海艇とミサイル艇が水上艦隊(仮称)に編成替えとなるが、これに加えて警備所も情報作戦集団(仮称)に編成さ

れることで地方隊の防衛警備に係る部隊はなくなることとなる。

情報作戦集団(仮称)の新編



出典: 令和7年度概算要求の概要(防衛省)

なお、潜水艦部隊の体制には大きな変更はなく、引き続き22隻の潜水艦および24年3月に新編された練習潜水艦と試験潜水艦からなる第11潜水隊で編制される。また、無人機部隊2個隊を編制することが示され、24年11月に海上自衛隊は滞空型無人機として MQ-9Bシーガーディアン(ジェネラル・アトミックス・エアロノーティカル・システムズ社(米国)製)が機種決定している。航空機部隊の体制にも大きな変更はないが、無人機部隊が日本周辺海域の警戒監視の任務の一部を担うこととなれば、航空機部隊の役割の重点が変わってくるものと考えられる。

【提言】

○ 地方隊の位置づけを明確にすること

海上自衛隊は2025年度概算要求に示された改編に先立って、25年3月に大湊地方隊を改編し横須賀地方隊と統合する。これにより横須賀地方総監が防衛・警備および災害派遣等において北方から太平洋にかけて一体的な対応を可能とし、その際「大湊地区隊(仮称)」を新編して大湊地区の後方支援、地元自治体との連絡調整、災害派遣等を担うこととなる。前述のとおり26年3月には地方隊から防衛・警備の任務を遂行するための部隊(掃海隊、ミサイル艇隊および警備所)が自衛艦隊および情報作戦集団(仮称)に編成替えになる。そのため今後は地方隊の任務について検討するとともにその編成についても検討していく必要がある。

○ 自衛艦隊と情報作戦集団(仮称)の任務・役割を明確にすること

情報作戦集団(仮称)は海将の集団司令官が指揮する作戦部隊として自衛艦隊と同等の立場となる。これは自衛艦隊が従来の領域での作戦遂行にあたり、情報作戦集団(仮称)が新領域の作戦遂行を行うことを意味する。ゆえに海上自衛隊は自衛艦隊および新編される情報作戦集団(仮称)が一体となって統合作戦司令官の下で有事に機能する体制を構築していくことになる。今後は二つの大臣直轄部隊である自衛艦隊と情報作戦集団(仮称)が従

来の領域と新領域の戦いを円滑に遂行するためのコンセプトやドクトリンを整備してそれぞれの任務・役割を明確にしていく必要がある。

○ 滞空型無人機と哨戒機の役割を明確にすること

滞空型無人機を洋上における情報収集および警戒監視の強化のために導入することとしている。今後これにより2個無人機部隊を創設することとなるが、その際には従来の哨戒機(P-1等)と滞空型無人機の役割を明確にする必要がある。

エ 航空自衛隊

○ 安保関連3文書に基づく取り組み

2022年国家防衛戦略では、防衛力の抜本的強化に当たって重視する能力の7つの分野において航空自衛隊は陸・海自衛隊とともに必要な役割を果たすことが求められている。また、高脅威環境下において強靱かつ柔軟な運用による粘り強い任務遂行のため、航空防衛力の質・量の見直し・強化、効果的なスタンド・オフ防衛能力の保持、実効的なミサイル防空態勢の確保、各種無人アセットの導入に必要な体制を整備するとともに、宇宙作戦能力を強化し、宇宙利用の優位性を確保し得る体制を整備することによって航空自衛隊を航空宇宙自衛隊とすることとされている。

これを具現化するため、防衛力整備計画では航空自衛隊の保有すべき防衛力の水準として以下の事項が示されている。

- ・ 太平洋側の警戒監視体制の強化、極超音速滑空兵器(HGV)等の新たな経空脅威を探知・追尾しうる固定式警戒管制レーダーの整備、警戒航空部隊を増強する。
- ・ 質・量ともに大幅に洗練・増強された戦闘機部隊を保持、高烈度化する各種航空作戦において粘り強く戦闘を継続するため空中給油・輸送機部隊および航空救難部隊を増強する。
- ・ 部隊の機動展開、国際平和協力活動等を効果的に行うため航空輸送部隊を増強する。
- ・ 陸自の地对空誘導弾部隊と連携し、弾道ミサイル対処機能を備え、複雑化・多様化する経空脅威に対応するため高射部隊を増強する。
- ・ 宇宙領域把握(SDA)能力を増強した宇宙領域専門部隊を保持する。
- ・ 遠隔地での情報収集、情勢緊迫時の常時継続的な監視のため、無人機部隊を保持する。

上記にかかる基幹部隊の見直しとして主として戦力の増勢や既存事業の継続に関わる以下の項目が示されている。

- ・ 近代化改修に適さないF-15についてF-35AおよびF-35Bへの代替ペースを加速、近代化改修を行ったF-15について電子戦能力の向上、スタンド・オフ・ミサイルの搭載、搭載ミサイル数の増加等の能力向上を継続する。
- ・ F-2については12式SSMの能力向上型の搭載能力付与の為、計2個飛行隊分の能力向上事業を推進、航空戦力の量的強化をさらに進めるため、2027年度までに必要な検討を行い、必要な措置を講じる。この際、無人機(UAV)の活用可能性について調査を実施する。

- ・ 次期戦闘機について 2035 年度までに配備できるよう、改修の自由度や同盟国との相互運用性を確保しつつ、英・伊との共同開発を推進。その際、戦闘機そのものに加えて無人機(UAV)等を含むシステムについても国際協力を視野に開発に取り組む。
- ・ F-35 や次期戦闘機といった最先端の戦闘機パイロットの効率的な育成のため、地上教育および練習機による飛行訓練を教育システムとして一体化することを含め、あるべき教育体系について検討の上、必要な措置を講じる。
- ・ 各所に機動分散運用を実施しうよう展開基盤の迅速な整備を行う体制を構築、航空戦力を侵攻正面に柔軟に集中・指向しうよう航空戦力の運用の在り方について必要な検討を行う。
- ・ 空中給油機能を強化するため、空中給油・輸送機(KC-46A 等)を増勢、救難機(UH-60J)を更新。太平洋側の島嶼部等への移動式警戒管制レーダー等の整備を推進、早期警戒機(E-2D)を増勢、輸送機(C-2)を整備する。
- ・ 相手の脅威圏内において目標情報を継続的に収集しうる無人機(UAV)を導入、情報機能の強化のため航空自衛隊作戦情報基幹部隊を新編する。
- ・ 地对空誘導弾ペトリオット・システム等の能力向上を引き続き進める。
- ・ 宇宙領域把握(SDA)態勢の整備を着実に推進、将官を指揮官とする宇宙領域専門部隊を新編、航空自衛隊を航空宇宙自衛隊とする。

○ 今後の航空自衛隊の体制

安保関連3文書で示された航空自衛隊の体制・態勢に関しては、将官を指揮官とする宇宙領域専門部隊の新編並びに航空宇宙自衛隊への名称変更を除き、前述のとおり既存機能の増勢に関するものが主体である。これは航空自衛隊の体制・態勢の持つ柔軟性や航空戦力運用の柔軟性によって安保関連3文書で示された国家防衛戦略や新たな戦い方への適合が比較的容易であったことが理由の一つとして考えられる。また、安保関連3文書の検討プロセスと並行して進められていた航空自衛隊の体制見直しと大きな齟齬がなかったとも考えられる。

しかしながら、若年人口減少に伴う構造的な募集難や価値観の多様化に伴う中途退職者の増加など、人的戦力基盤の弱体化傾向への対応のみならず、サイバー領域、宇宙領域含む全領域を横断した戦い方への対応などが必要な現状を考えると航空自衛隊の体制・態勢に関して、改めて戦略や新たな戦い方に基づき最適化を図るための抜本的な検討が必要となっている。

航空自衛隊の編成に係る考え方は、平時における隊務運営を基軸として組織編成を行い、有事が予想される場合には作戦準備期間に戦時編成に移行することを基本としてきた。また、航空戦力の柔軟性を最大発揮できるよう組織の階梯、指揮系統に関わらず、別に定めた権限と責任の範疇で航空戦力を迅速かつ柔軟に運用する要領を定めた統制系統によって運用の柔軟性を確保してきた。

しかし、サイバー、宇宙、電磁波領域などにおいては平時有事の区分が意味をなさなくなるとともにグレーゾーンの脅威や情報戦などの脅威に対して統合された作戦的な対応が求

められる時代となっている。従って、組織編成の軸足を運用に置いた上で、平時の隊務運営上必要な措置で補完するという新たな考え方にに基づき、安保関連3文書に示された国家戦略、新たな戦い方に適合するよう航空自衛隊の体制、組織編成の再最適化を検討すべきである。

これまで防衛計画の大綱の別表として示されてきた航空自衛隊の体制は、安保環境や脅威の変化に応じて徐々に変化してきているものの、戦力設計や戦力組成などの枠組みは基盤的防衛力構想時代のまま踏襲されており、標記の仕方や数量などの見直しに止まっている。防衛力整備計画別表第3に示されるおおむね10年後の将来体制も、戦闘機部隊および戦闘機の数に関して「必要な検討を実施し必要な措置を取る」との留保があるものの、基本的な戦力設計並びに戦力組成は変わっていない。

ロシア・ウクライナ戦争や中東におけるイスラエルの戦闘等における航空作戦の様相を踏まえると、航空作戦において対処すべき脅威の主体が戦闘機、爆撃機などの経空脅威から弾道ミサイルや巡航ミサイルなどのミサイル脅威へと変わりつつあり、ミサイル脅威への対処の重要性が増してきている。統合運用の中で航空自衛隊が主として対処すべき脅威の主体が弾道ミサイルを中核とするミサイル脅威となりつつある現状や抜本的に強化する能力と新たな戦い方等を踏まえれば、空自の体制・態勢の再最適化を図るための抜本的な検討が必要である。統合運用の観点も踏まえつつ、改めて作戦運用に軸足を置いて空自の戦力設計や戦力組成を見直すべきである。

【提言】

○ スタンド・オフ防衛能力の発揮および統合防空ミサイル防衛体制の実効性をさらに向上させるため、JJOCとの任務・役割分担および強化される日米共同体制を踏まえつつ、航空総隊と方面隊との権限と責任、任務役割分担について見直すこと。その際、方面隊の整理統合、航空総隊の航空作戦センターの体制強化について検討すること。

○ A2AD 脅威下で航空戦力の地上における生存性を確保しつつ粘り強く機動・分散運用ができる体制を確立するため、航空団の編成を見直すこと。その際、団司令部と各群本部の機能の整理統合について検討すること。

○ 安保関連3文書に基づき空自の体制・態勢を再最適化するため、空自の戦力設計並びに戦力組成のあり方について所要の見直しを実施すること。

結言

冒頭で示したとおり、2025年以降も国際情勢は一層不安定化、流動化するであろう。第2次トランプ米政権がどのような安全保障・外交政策を掲げるかも注視しなければならない。今後のウクライナを中心とする欧州情勢、中東情勢、そして東アジア情勢についても波乱含みの展開を見せると覚悟するべきであろう。

研究会を通じて、たびたび議論されたことは、やはり何としても我が国周辺における紛争を未然に防止することが最重要課題である、ということである。そのためには、我が国の防衛

力を強化し、それを運用できるようにし、かつ国力の総力をもって強靱な防衛態勢を構築することが必要不可欠である。

国防は、防衛省・自衛隊のみの努力では為し得ない。国家安全保障も、政府のみの努力では十分ではない。その根源は、総じて国民の守る意志にある。自衛隊の人に係る問題、法制や抑止など課題の多くは、日本の国家・社会における自衛隊の位置付けが未だ確立されていないことに起因している。自衛隊の存在と必要性を憲法上明記することが、これらの課題の解決に寄与することは明らかである。今後、政治の場で日本国憲法に係る議論が具体化することを、期待感を持って注視していきたい。

2013年12月に国家安全保障会議が、そして翌14年1月に国家安全保障局が発足して、2025年で11年となる。この間の国家安全保障会議の開催状況は次のとおりである。13年9回、14年33回、15年35回、16年48回、17年46回、18年17回、19年19回、20年43回、21年26回、22年39回、23年21回、24年12回となる。国家安全保障会議において関係閣僚が一堂に会して議論することは極めて重要であることはもちろんであるが、開催頻度もその時の政権の国家安全保障に対する真剣度のバロメーターともなり得る。

国内外の情勢が流動化する中、変化に能動的に対応するためには機敏に国家安全保障の司令塔たる国家安全保障会議を開催して、関係閣僚で議論して政策の方向性を示すことが重要である。同時に間髪を入れず、我が国の方針を国内外に向けて情報発信することも欠かせない。

さらに、2022年国家安保戦略には「安全保障環境や本戦略に基づく施策の実施状況等は、国家安全保障会議が定期的かつ体系的な評価を行う」と明記されている。国家安全保障会議において、本提言にあるような施策の実施状況を定期的、体系的に評価し、実効性を高めることを期待する。

(以上)

別添「取り組みの状況」

【立法化措置】

2023年6月 防衛費増額のための財源確保法、防衛生産基盤強化法成立。

2024年5月 重要経済安保情報および活用法(セキュリティ・クリアランス法)成立、「統合作戦司令部」新設を含む改正防衛省設置法も成立。

2024年6月 国が地方自治体へ危機対応を指示できる改正地方自治法成立。

【防衛力の強化】

《日本独自の努力》

2023年2月 経済安全保障分野におけるセキュリティ・クリアランス制度等に関する有識者会議を初開催。

2023年2月 防衛省、防衛省・自衛隊の人的基盤の強化に関する有識者検討会を初開催。

2023年4月 自衛隊と海上保安庁の連携手順となる統制要領を決定。

武力攻撃事態下の自衛隊と海保の協力内容を盛り込んだ初の運用指針

2023年5月 防衛省、防衛力抜本強化推進本部を設置。

2023年6月 防衛省、防衛技術指針を公表。

2023年7月 防衛省、整備計画局にサイバー整備課、防衛装備庁に装備保全管理課を新設。

2023年7月 防衛省、人的基盤強化有識者検討会の報告書を取りまとめ。

2023年12月 政府、防衛装備移転三原則の運用指針を見直し、ペトリオット・ミサイルをライセンス元の米国に輸出することを決定。

2024年1月 セキュリティ・クリアランスに関する政府有識者会議が最終とりまとめを公表。

2024年1月 防衛省、人的基盤強化有識者検討会が報告書のフォローアップ。

2024年2月 防衛省、防衛力の抜本的強化に関する有識者会議の初回を開催。

2024年3月 政府、防衛装備移転三原則運用指針を見直し、次期戦闘機(GCAP)について第三国への輸出解禁を閣議決定。

2024年7月 防衛省、防衛省サイバー人材総合戦略を発表。

2024年7月 防衛省、防衛省 AI 活用推進基本方針を発表。

2024年7月 防衛省、事務次官および統合幕僚長を議長とする統合作戦司令部創設会議、統合幕僚副長および政策立案総括審議官を委員長とする統合作戦司令部新編準備委員会を設置。

2024年10月 総理大臣官邸で自衛官の処遇・勤務環境の改善および新たな生涯設計の確立に関する関係閣僚会議を初開催。

《日米同盟の強化》

- 2023年10月 日米防衛相会談開催(ワシントン)、米国製巡航ミサイルトマホークを2025年度から前倒して取得し自衛隊に配備すること、自衛隊の統合司令部創設に伴い日米連携要領のあり方を議論することで合意。
- 2023年11月 ブラウン米統合参謀本部議長、初めての外国訪問国として日本を訪問。吉田統合幕僚長と懇談、岸田首相、木原防衛相を表敬。
- 2023年12月 日米韓、北朝鮮の弾道ミサイルの探知情報を即時に共有することを始めたと発表。
- 2023年12月 日米拡大抑止協議(EDD)を開催(日本)。
- 2024年1月 米海軍、日本の民間造船所で戦闘艦を補修するため日米で作業部会を立ち上げる。
- 2024年4月 岸田首相訪米、日米首脳会談。米上下両院合同会議で演説。
- 2024年5月 防衛省、日米両政府が進める極超音速ミサイルを迎撃するための新型迎撃ミサイルの開発に向けたプロジェクトの取り決めに署名。
- 2024年6月 日米防衛産業協力・取得・維持整備定期協議(DICAS)を初開催。
- 2024年6月 EDDを開催(米ワイオミング州)。
- 2024年7月 日米2+2および日米韓防衛相会談を開催(東京)。在日米軍をインド太平洋軍司令官隷下の統合軍司令部として再構成し、自衛隊統合作戦司令部(JJOC)の一つの重要なカウンターパートとする方向で今後検討を促進。
- 2024年9月 指揮・統制の枠組の向上に係る作業部会を設置。
- 《同志国との連携》
- 2023年1月 日英、円滑化協定(RAA)署名。
- 2023年7月 外務省、同志国の軍に防衛装備品を無償供与する政府安全保障能力強化支援(OSA)を推進するための安全保障協力室を新設。
- 2023年8月 日米韓首脳会談開催(キャンプデービッド)、日米韓首脳共同声明「キャンプ・デービッドの精神」を発出。
- 2023年11月 岸田首相、比馬訪問。日本の首相として初めて比国議会で演説。比国初となるOSA、RAAの交渉を開始。
- 2023年11月 日英、陸自と英陸軍の実動訓練「ヴィジラント・アイルズ23」(群馬県)でRAAを初適用。
- 2023年12月 日英伊、次期戦闘機の開発計画を合同で管理する機関、GIGO(GCAP International Government Organisation)を設けることで合意。本部は英国に置き、初代トップは日本人が就く。
- 2023年12月 日独、物品役務相互融通協定(ACSA)に実質合意、7カ国目。
- 2024年2月 総務省、太平洋島嶼国(パラオ、ナウル、マーシャル諸島、ミクロネシア連邦およびキリバス)とサイバー防御の演習を開催(グアム)。
- 2024年3月 防衛省、太平洋島嶼国を中心に15カ国ほどの国防相らを招いた会合を開催(東京)。
- 2024年5月 日米豪防衛相会談、日米豪比4カ国の防衛相会談開催(ハワイ)。

2024年6月 日伊、ACSAの交渉入り。
2024年6月 日NZ、情報保護協定締結で大筋合意、ACSA交渉加速で合意。
2024年7月 日比、RAAに署名。英豪に続いて3国目。
2024年7月 第10回太平洋・島サミット(PALM10)開催(東京)。
2024年7月 日独、ACSA発効。
2024年7月 自衛隊の武器等防護を英軍の艦船・航空機に適用。米豪に続く。
2024年8月 日越防衛相会談(ベトナム)、陸自の資材運搬車2両を供与。
2024年8月 日印の外務・防衛担当閣僚協議(2+2)開催(ニューデリー)。
2024年8月 TICAD閣僚会合(東京)。
2024年9月 日米豪印(QUAD)首脳会合、ウィルミントン宣言採択(米国)。
対象期間を通じて、多くの同志国軍隊と自衛隊との共同訓練を実施。

【総合的な国力の発揮】

2023年8月 政府、研究開発、公共インフラ整備に関する第1回関係閣僚会議を開催(研究開発:「重要技術課題」の整理と「マッチング事業」の認定、公共インフラ事業:「特定重要拠点空港・港湾(仮称)」整備の利用の考え方を示す:10道県33空港・港湾)。
2023年12月 経産省、大量破壊兵器の開発や製造などの懸念がある組織や企業を掲載した外国ユーザーリストを改正。
2024年1月 国交省、経済安保推進法に基づき国が重要インフラを手掛ける企業を事前に審査する基幹インフラに港湾運送事業の追加を求める方針を示す。
2024年3月 経産省、航空機産業に関連する有識者会議を開催。2035年以降をめどに次世代の国産旅客機を開発を目指す新たな産業戦略を策定。
2024年3月 政府宇宙政策委員会、宇宙開発で優先的に取り組むべき技術課題を示す宇宙技術戦略を策定。
2024年3月 政府、有事の際に住民が避難できるシェルター整備に向けた基本方針と技術指針を発表。
2024年4月 経産省、輸出管理制度の改正方針の中間報告を公表。
2024年4月 高市科技相、2023年に成立した改正宇宙航空研究開発機構(JAXA)法に基づいて設置した宇宙戦略基金の基本方針を発表。
2024年4月 政府、特定利用空港・港湾として7道県の16施設を選定。
2024年5月 政府、特許出願の非公開制度等について運用開始。
2024年6月 政府、能動的サイバー防御に関する有識者会議の初会合を開催。

【防衛予算関連】

2023年8月 2024年度概算要求
2023年12月 2024年度当初予算案を閣議決定。防衛費は7兆9496億円(米軍再編関係経費などを含む)となった。23年度当初予算より1兆1277億円増え、過去最大を更新。

2023年12月 宮沢会長、税調幹部会合後、防衛力強化のための増税を始める時期は、2024年度の与党税制改正大綱で明示を見送る。

2024年8月 防衛省が過去最大となる8兆5389億円を2025年度概算要求として決定。24年度の当初予算を8140億円上回り、過去最大の要求となる。

概算要求に新たに盛り込まれた主な事業

- ✓ 航空自衛隊の自動警戒管制システム JADGE の大規模改修
- ✓ 旧式の戦車(74式約30両、90式数量)を廃棄せず保管
- ✓ 新たな装備品(潜水艦の垂直発射システム、護衛艦のレーザーシステム、陸上型の無人機)の開発

(施設整備関連)

- ✓ 南鳥島の12式地对艦ミサイルの訓練用射撃場計画
- ✓ 長崎 佐世保分屯地と鹿児島 鹿屋航空基地の弾薬庫整備の調査費
- ✓ 沖縄 北大東島 移動式警戒管制レーダーと部隊の配備計画
- ✓ 広島 呉の防衛拠点の整備検討

(来年度の新たな部隊の創設)

- ✓ 陸上自衛隊 沖縄 石垣駐屯地に電子戦部隊配備
- ✓ 海上自衛隊 情報作戦集団
- ✓ 海上自衛隊 水上艦隊
- ✓ 航空自衛隊 宇宙作戦団

2024年8月 政府、24年度税制改正大綱で、防衛増税の開始について「適切な時期に必要な法制上の措置を講ずる」と記すにとどめる。

2024年12月 2025年度当初予算案を閣議決定。防衛費は8兆7005億円(米軍再編関係経費などを含む)。

※なお、ここに記載されている内容は、NSS研究会の限られたメンバーによる作業であるため、すべての政府の取り組みが網羅されているものではないことを付記させていただく。

国家安全保障戦略研究会名簿

(座長)

折木良一 元統合幕僚長/陸将

(副座長)

黒江哲郎 元防衛事務次官

(研究委員)

磯部晃一 元陸上自衛隊東部方面総監/陸将

住田和明 元陸上自衛隊陸上総隊司令官/陸将

池田徳宏 元海上自衛隊呉地方総監/海将

高島辰彦 元海上自衛隊潜水艦隊司令官/海将

荒木淳一 元航空自衛隊航空教育集団司令官/空将

武藤茂樹 元航空自衛隊航空総隊司令官/空将

(以上8名)