

戦略3文書に関する評価・課題と提言
～決意と実行の時～

2023年2月

国家安全保障戦略研究会

目次

| | |
|-------------------|----|
| はじめに | 1 |
| 1 全般 | |
| (1) 情勢認識 | 1 |
| (2) 戦略に基づく国力の総合発揮 | 2 |
| (3) 戦後防衛政策の転換 | 2 |
| (4) 戦略体系 | 3 |
| (5) 履行状況の継続的確認 | 4 |
| 2 国際及び我が国周辺の情勢認識 | 4 |
| 3 基本政策 | 4 |
| (1) 専守防衛 | 5 |
| (2) 非核三原則等 | 5 |
| 4 国家の総合力の発揮 | 6 |
| 5 反撃能力の保有 | 7 |
| 6 日米同盟 | 7 |
| 7 防衛力整備 | 8 |
| 8 防衛生産・技術基盤 | 9 |
| 9 防衛装備移転 | 11 |
| 10 研究開発 | 11 |
| 11 人的施策 | 14 |
| 12 継続的な検証 | 16 |
| おわりに | 17 |
| 国家安全保障戦略研究会のメンバー | 18 |

はじめに

2022年12月16日、国家安全保障会議及び閣議決定を経て、国家安全保障戦略、国家防衛戦略及び防衛力整備計画（以下、戦略3文書）が公表された。

折木良一元統合幕僚長を座長とする有志による国家安全保障戦略研究会（以下、研究会）は、2021年11月に、激動する国際情勢の変化を見据えて、政策提言「新たな『国家安全保障戦略』に求められるもの～激動する国際情勢に立ち向かうために～」（以下、「政策提言」）を世に問うた。この「政策提言」を嚆矢として、国家安全保障戦略に関する国民的議論が高まることを期待するものであった。

「政策提言」公表以降の2022年は、安全保障環境が一層厳しくなったことを実感した年であった。2月には国連安全保障理事会常任理事国たるロシアが核使用の威嚇も示しながら、ウクライナを軍事侵略した。2023年2月時点で、ウクライナ軍は欧米等の国際的支援を受けつつ善戦しながらも、戦闘は激しさを増し、多くの人的・物的被害により国内は荒廃が続いている。

我が国周辺においては、中国、北朝鮮、ロシアによる現状変更への深刻な挑戦が継続し、安全保障環境は日を追うにつれ厳しくなっている。これらのことは我が国にとって、国家としての総合的な防衛力の備え、特に抑止力を速やかに強化すべきことを求めている。

戦略3文書の公表を受けて、2023年2月、研究会は再び「戦略3文書に関する評価・課題と提言～決意と実行の時～」をとりまとめた。

戦略3文書は、戦後の我が国の防衛政策を大転換する極めて重要な内容を多く含んでいる。内外の関心は、戦略3文書の中でも、「反撃能力の保有」にややもすると集まりがちであるが、安全保障・防衛の実務に携わった研究会委員の視点からすれば、その他にもこれまで成し得なかった多くの施策についての画期的な前進や、一方で残された課題が見えてくる。

政策面での大きな前進が見られた反面、具体的施策については今後の実行面での取組が注目される場所である。そうした観点から、本文では、防衛生産・技術基盤、防衛装備移転、研究開発、人的施策についてより踏み込んで提言している。

戦略3文書が公表されて間もない時期であるが、ここに、国家安全保障戦略を中心とする戦略3文書に関して、研究会としての評価・課題と提言を提示するものである。

1 全般

(1) 情勢認識

2021年11月の「政策提言」では、安全保障環境の変化の基調として、安

全保障概念の広がり、米中間の大国間競争の激化、国家安全保障に決定的な影響を及ぼす先端技術及び気候変動/地球環境問題などへの考慮の4点を指摘した。

今回策定された国家安全保障戦略においては、こうした基調を踏まえるとともに、「政策提言」発表後に生じたロシアによるウクライナ侵略を「国際社会の大原則が、国際社会の平和及び安全の維持に関する主要な責任を有する国際連合安全保障理事会の常任理事国により、あからさまな形で破られた」と明記して、「国際秩序は重大な挑戦に晒されている」との認識を示した。さらに、我が国周辺の安全保障環境についても中国、北朝鮮の近年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」と日本の安全保障上の脅威や懸念を2013年の国家安全保障戦略やこれまでの累次の「防衛計画の大綱」以上に率直に表明している点は、高く評価できる。

(2) 戦略に基づく国力の総合発揮

研究会の「政策提言」では、国家安全保障戦略を国家の最上位の戦略と位置付け、対象とする範疇を明らかにして政府全体の資源配分を確立し、政府一体となってより実効性のあるものにすべきと主張した。

戦略3文書においても、国家安全保障戦略を「国家安全保障の最上位の政策文書」と位置付け、「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に活用し、国益を守る」としている。

さらに、総合的な国力をその手段として有機的かつ効率的な戦略的アプローチを実施するとしたことや、従来の政策判断を超えて反撃能力の保有を決定する等、我が国の安全保障を万全にするとの発想に基づき戦略を構築しており、高く評価できる。

(3) 戦後防衛政策の転換

戦略3文書は、1970年代後半に確立された防衛政策を歴史的に大転換するものである。特に、国家防衛戦略では、強力な軍事能力を持つ主体が他国に脅威を直接及ぼす意思をいつ持つに至るかを正確に予測することは困難であることを前提として、平和時に保持すべき防衛力という考え方から、相手の能力に着目した防衛力を目指す考えを明確にしている。

いわゆる、特定の脅威に対抗するというよりも、我が国が力の空白となって我が国周辺地域の不安定要因とならないという「基盤的防衛力構想」や、冷戦時のデタント期に防衛費を抑制する観点で設けられた「防衛費のGDP1%枠」から完全に脱却し、現実の厳しい安全保障環境を直視し、相手の能力に着目して防衛力を構築するとの考えは、高く評価できる。

(4) 戦略体系

研究会の「政策提言」では、「国家安全保障戦略の構想の下に、防衛計画の大綱に代わり国家防衛戦略、そして統合防衛戦略を策定すべき」と提言した。戦略3文書は、研究会が提言していた内容と概ね軌を一にするものであり、新たな戦略体系として国家安全保障戦略から防衛力整備まで一貫した考えの下で同時に策定されたことは、高く評価できる。

国家安全保障戦略については、既述のとおり同戦略を最上位の戦略と位置付け、戦略的なアプローチと主な方策を明示するとともに、外交、防衛のみならず経済安全保障を加え、技術、サイバー、情報等に対しても戦略的指針を付与した。

国家防衛戦略は、防衛力の整備、維持、運用の基本方針であった従来の「防衛計画の大綱」に代えて定められたものであり、我が国の防衛目標を達成するためのアプローチとその手段を包括的に示す戦略が初めて策定された意義は大きい。防衛目標達成のためのアプローチとしては、厳しい現実から正面から向き合い、相手の能力と新しい戦い方に着目して、我が国自身の防衛体制の強化、日米同盟の抑止力と対処力の向上、同志国等との連携の強化・促進からなるが、特に我が国自身の防衛体制の強化において、防衛力の抜本的強化、国全体の防衛体制の強化を示したのは、高く評価できる。

防衛力整備計画については、将来の戦い方を念頭に置いて多次元統合防衛力を抜本的に強化するため、5年後の2027年度までの、さらには10年後までの時期的・内容的な目標を定めた。さらに、将来の防衛力の中核となる7本の柱を明示した。

ただし、国家防衛戦略の考えに基づき、防衛力整備計画が策定されたことは評価できるが、一方でいかに我が国の防衛を全うするのか、いわゆる自衛隊による統合防衛戦略（米国に倣えば国家軍事戦略）については欠落している。引き続き、防衛省・自衛隊において、統合防衛戦略を策定し、実効的な防衛態勢を整備すべきである。非公表の部分を峻別した上で公表し、国民の防衛に対する理解の促進と周辺国に対する透明性の向上に努める必要がある。

【提言】

- 防衛省・自衛隊において、統合防衛戦略を策定すること。非公表の部分を峻別した上で公表し、国民の防衛に対する理解の促進と周辺国に対する透明性を向上すること。

(5) 履行状況の継続的確認

研究会の「政策提言」の最後に、政策の実行に際しては「着実な検討と具現化が不可欠であり、中長期的取組を担保する工夫が必要」として締めくくった。

戦略3文書を詳細に読み込めば、そこに盛り込まれた多くの施策の重要性が浮き彫りとなる。国家としての総合力の発揮、格段の防衛力の増強、反撃能力の保有、能動的サイバー防御、経済安全保障の推進、自衛隊と海上保安庁との連携等、実に時代を画するものである。それを実現するためには「決意と実行」が伴わなければならない。戦略3文書を実現するとの不退転の決意の下に、政府が一丸となってその履行に取り組むことを期待する。その際に、重要なことは、履行状況の継続的確認であり、具体的提言は後述する。

以下、項目ごとに評価と今後の課題・提言を示す。

2 国際及び我が国周辺の情勢認識

戦略3文書は、「戦後最も厳しく複雑な安全保障環境に直面」しているとの認識を示し、我が国周辺での軍備増強が急速に進展している実態を明記している。

中国について、研究会の「政策提言」では、軍事的観点からは潜在的脅威であるという認識の下、これまでの対中戦略を見直す必要性を訴えた。戦略3文書では、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「これまでにない最大の戦略的な挑戦」との認識を示している。国家安全保障戦略のレベルにおいて、中国をいかに捉えるかについては、我が国の国益を維持増進するとの観点から慎重に検討すべき性質のものであり、かつ、米国の国家安全保障戦略と歩調を合わせている点において、「これまでにない最大の戦略的な挑戦」との表現は当を得ている。

他方、さらに詳細な軍事的な分析においては、軍事力の一層の強化を踏まえ、人民解放軍の意図と能力を至当に把握して防衛戦略以下に反映することが重要である。

3 基本政策

我が国の安全保障政策に関する基本的な原則として、国際協調を旨とする積極的平和主義の継続・維持を掲げている。これは2013年の国家安全保障戦略の精神を継承するものであり、適切である。

そして、「我が国を守る一義的な責任は我が国にある」という認識の下、変化する安全保障環境を直視した上で、必要な改革を果敢に遂行し、我が国

の安全保障上の能力と役割を強化するとし、強い表現で我が国の意志を表明したのは、評価できる。

(1) 専守防衛

平和国家として専守防衛に徹し、他国に脅威を与えるような軍事大国とはならず、非核三原則を堅持するとの基本方針は今後も変わらないとした。研究会の「政策提言」では、専守防衛に関しては、その定義の曖昧さやそれに対する認識の乖離が、国民の安全保障に関する考え方や、政策論議、防衛力整備などを複雑にさせていると指摘し、その理念を見直し、国民の理解を求めるべきであるとしていた。

この問題の議論にあたっては、憲法を柱とする平和国家の追求というそもそもの理念が作用するため、専守防衛の当否を一概に決めつけ難いことは理解できる。もちろん、研究会は平和国家の追求を強く願っている。研究会メンバーは防衛の最前線で勤務したという経験と国民の生命と財産を守り抜くという観点から、そのあり方については引き続き議論することが必要と考える。

【提言】

- 専守防衛に関しては、一層厳しくなる安全保障環境をも勘案して、現実的な防衛のあり方を追求していくこと。

(2) 非核三原則等

研究会の「政策提言」では、核抑止力を中心とする米国の拡大抑止の実効性を担保する観点から、拡大抑止の議論の深化と非核三原則等のタブーなき議論の推進を提言した。

国家防衛戦略において、日米間の拡大抑止協議を「閣僚レベルのものも含めて一層活発化・深化させる」との方向性を明示し、かつ取組が進んでいることは、評価できる。他方で非核三原則等のタブーなき議論の推進に関しては、「非核三原則を堅持するとの基本方針は今後も変わらない」として議論そのものを否定するような記述となっており、課題を先送りしているとの批判も免れない。

我が国は核兵器を保有しないため、核の脅威には米国の核の拡大抑止に頼らざるを得ない現実がある。2022年2月のロシアによるウクライナ侵略は、核による脅しという冷徹な現実を我々に提示している。ロシアの核による恫喝をきっかけとして国民が感じている不安を払しょくするためには、非核三原則を含めて現実の安全保障環境を直視しながら、引き続き政府、国民の間でタブーなしで議論していく必要がある。特に唯一の戦争被爆国である我が

国が、「核兵器のない世界」の実現に向けた国際的な取組を主導するためには、核抑止に関わる理論のみならず冷徹な現実を踏まえた具体的政策に関わる検討と国民を含めた議論があつてこそ初めて可能であることを改めて認識する必要がある。

【提言】

- 我が国として核抑止力を中心とする米国の拡大抑止に主体的に関与する意志を内外に示すため、平時から状況に応じて核搭載米軍艦艇、核搭載爆撃機・戦闘機等のわが国の領空、了解の一時通航、一時寄港等を容認する等について検討すること。
- 唯一の戦争被爆国として、「核兵器のない世界」の実現に向けた国際的な取組を主導するため、具体的な施策を推進すること。
- 議論に当たっては、民間シンクタンクを活用し、日米の専門家による合同研究を通じて、核に関わる議論の素地を固めるとともに、政治レベルにおける冷静な議論を段階的に進めること。その際、「非核三原則」堅持の原理原則にこだわって、これらの研究や検討を否定することなく、「拡大抑止の実効性を高めるための不断の検討」として広く国民の理解を得ること。

4 国家の総合力の発揮

研究会の「政策提言」では、ハイブリッド戦などに対しては、政府のみならず、地方自治体、指定公共機関、民間企業等も含めて国家全体で取り組む必要性を指摘した。さらに、国家の司令塔機能の充実や防衛省・自衛隊における常設統合司令部の設置について提言した。そのほとんどが戦略3文書にも盛り込まれており、高く評価できる。

同文書では、防衛力の抜本的強化に加えて、「外交力・経済力を含む総合的な国力を活用し、我が国の防衛に当たる」として、研究開発、公共インフラ整備、サイバー安全保障、抑止力の向上等のための国際協力の4つの分野に加え、地方公共団体を含む政府内外の組織との連携を進めるとしており、高く評価できる。

特に、国家防衛戦略において、常設統合司令部の設置が明記され、東日本大震災等の教訓を踏まえて設置が望まれていた陸海空自衛隊の一元的な指揮を行い得る同司令部が創設されることとなったことは、高く評価できる。

これは自衛隊の抜本的に強化された防衛力を、実効的に運用する上で鍵となる組織である。このため、防衛省・自衛隊は、日米共同及び多国間での連携、国民保護など関係省庁や自治体との連携、司令部の抗堪性や拡張性等も勘案して、実効的な常設統合司令部を速やかに整備し、統合による領域横断作戦のための防衛態勢を確立すべきである。

【提言】

- 常設統合司令部については、防衛省・自衛隊において日米共同及び多国間での連携、国民保護など関係省庁や自治体との連携、司令部の抗堪性や拡張性等も勘案して、細部の結論を得て、具体的整備に速やかに着手すること。

5 反撃能力の保有

国家安全保障戦略において、反撃能力保持の必要性を説き、また、1956年2月29日の政府見解「他に手段がないと認められる限り、誘導弾等の基地をたたくことは、法理的には自衛の範囲に含まれ、可能である」を引用して、これまで政策判断として保有してこなかった能力であるとしている。そして、この反撃能力は、憲法及び国際法の範囲内で、専守防衛の考え方を変更するものでもなく、武力の行使の三要件を満たして初めて行使されること、武力攻撃が発生していない段階で自ら先に攻撃する先制攻撃は許されないとしている。戦後の安全保障政策を実践面から大きく転換するものと言えよう。

研究会においても、反撃能力を抑止力の一部として保有することを提唱してきたところであり、反撃能力の保有を政府として政策判断したことは、高く評価できる。

一方、相手国による武力攻撃の「着手」があった場合には被害の発生を待たずに自衛権を行使することが排除されていない点を捉えて、一部には「正確な着手判断は現実的には困難で、先制攻撃とみなされるリスクが大きい」と懸念する意見もある。しかし、着手判断の困難性については、情報収集能力の更なる向上と適正な発動手続きの徹底によって克服すべきであり、過度の自己規制によって運用を縛るべきではない。

また、反撃能力の保有の項に続いて、日米の基本的な役割分担は今後も変更はないとしているが、我が国が反撃能力を保有することに伴い、日米防衛協力の役割分担などの実質的な協議を始めるべきである。

【提言】

- 抑止力を高めるため、情報収集能力を含め実効的な反撃能力の整備と日米間の役割分担などの協議を推進すること。

6 日米同盟

国家安全保障戦略では、「日米の役割・任務・能力に関する不断の検討を踏まえ、」各種活動に取り組むとしており、より実効性の高い統合抑止、共同対処へ向かう方向性は、評価できる。

他方、今後日本の防衛体制の強化に伴い、日米の協力の在り方は大きく変

化していくと考えられる。さらに、米国は、安全保障面ではインド太平洋安全保障戦略を、そして経済面ではインド太平洋経済枠組み（IPEF）を策定した。軍事・安全保障分野のみならず経済や外交までを含んだ幅広い日米同盟を念頭に置いて、日米同盟強化の施策を進める必要がある。

今後活発化するであろう閣僚レベルも含めた日米間の協議、進展が見込まれる関係省庁の参加も得た、同盟調整メカニズム（ACM）を中心とする日米間の調整協議、さらには共同訓練・演習による検証といった一連のサイクルを繰り返すことにより同盟関係を深化させていく必要がある。また、併せてその成果は共同計画にかかる作業等へ反映させるとともに、必要に応じ速やかに日米防衛協力のための指針を改定し、より幅広い分野での統合抑止力・共同対処力を強化していく必要がある。

一方、自衛隊は米軍の機能の一部ではなく、日本の意見を同盟の意思決定に反映させ、主体的に同盟を強化していかなければならない。そのため、閣僚レベル以上の意思疎通、調整を基に連携を強化していくことは極めて重要になってくる。

また、今後日本に常設統合司令部が新設されることとなる。これに併せて、幕僚を交換して配置すること等により、作戦遂行面での連携をさらに強化し、国家意思レベルから作戦遂行レベルまで連携をシームレスに強化していくべきである。この幕僚の交換配置を含む統合司令部間連携の強化は日米同盟を多国間協力のプラットホームとして活用する場合にも寄与する。

【提言】

- 国家としての意思を明確にした上で、主体的に同盟を強化し、必要に応じ速やかに日米防衛協力のための指針等を改定し、努力目標を常に明確化しておくこと。
- 従来の連絡幹部の相互派遣のみならず、司令部への幕僚の交換配置により、国家意思レベルから作戦遂行レベルまで連携をシームレスに強化すること。

7 防衛力整備

国家防衛戦略に基づき、将来の戦い方を念頭に置いて多次元統合防衛力を抜本的に強化するため、5年後の2027年度までの、さらには10年後までの時期的・内容的な目標を定めたことは、高く評価できる。そのためにスタンド・オフ防衛力や統合防空ミサイル防衛能力等7つの柱を明確にした。

防衛力の整備にあたっては、第一に、現有の陸海空の防衛力を点検し、その足らざるところを優先的に充足・整備する必要がある。その際、特定の分野・機能ばかりでなく第一線部隊から後方支援まで組織全体としての戦力化という観点が必要であり、戦力発揮の実効性を確保するためには、後方補給

機能の拡充が重要である。

指揮統制・情報関連機能についていえば、AI を活用した意思決定の迅速化も必要である。さらに、基盤となる統合通信や指揮統制機能等の整備が優先されるべきである。

第二に、将来の防衛力の中核となる分野の抜本的な強化のため、7本の柱を整備していくことになる。区分毎に単体でのアセット整備を目指すのではなく、統合運用の構想に基づき、総合的に整備すること及び戦力化することが必要である。そのためにはコスト管理を主としたものではなく、統合装備体系に基づきプロジェクトを総合的に統括する権限を持ったマネジメント制度の創設が必要である。この際、装備品の取得及び研究開発には、実施要領の抜本的な改革とスピード感を持った装備化が求められる。また、公正性や透明性のある予算の執行等、コンプライアンスの確保にはこれまで以上に留意する必要がある。

第三に、将来戦の様相を踏まえて7本の柱の能力を整備するために大きく体制を変更することになるが、新たな開発を含めた装備体系を構築すべきものも含まれる。このため、整備中の能力を情勢に適合して有効に機能するかを継続的に評価・確認するとともに、要すれば修正を図りながら体制整備を進めていく必要がある。将来の戦い方を見据え、態勢整備の有効性を見極める一つの手法として、ウォーゲーミング等の導入について検討が必要である。

自衛隊の体制等については、保有すべき防衛力の水準や基幹部隊の見直し等を示した。防衛省・自衛隊は先端装備を主体とした防衛力の抜本的強化に加え、これらを実効的なものにするため、厳しい運用環境への対応と並行して、今までにない大改革を求められる。部隊の編成装備、部隊配備、装備体系、教育訓練、必要な人材の確保、地方自治体との調整等、広範多岐で複雑な業務を限られた時間で遂行しなければならないことから、全省一体となった取り組みが必要不可欠である。

【提言】

- 現有防衛力の足らざるところを優先した体制整備を行うこと。
- 既存の方法によらず、プロジェクトを総合的に統括する権限を持ったマネジメント制度の構築や、ウォーゲーミングの実施により将来の態勢及びプログラムの進捗を継続的に評価・確認すること。

8 防衛生産・技術基盤

国家安全保障戦略では、防衛生産・技術基盤について「防衛力そのもの」と位置付け、力強く持続可能で魅力ある防衛産業とすべく各種取組を政府横断的に進め、先端技術研究成果の積極的な活用や、新たな防衛装備品の研究

開発のための態勢についても強化するとされたことは、評価できる。

これを受けて国家防衛戦略では、力強く持続可能な防衛産業の構築、様々なリスクへの対処、販路の拡大等に取り組むとともに、サプライチェーン保護、機微技術管理、情報保全等については、防衛省による必要な措置と併せて、関係省庁間の取組と連携していくとされたことは、評価できる。また、防衛装備品の高度な生産能力、高可動率の確保能力を維持・強化するため、防衛産業の高度な技術力や品質管理能力、装備品の生産・維持・整備、改修・能力向上等を確保していくとされたことは、評価できる。この際、コスト管理や品質管理の取組を適正に評価し、適正な利益を確保するための新たな利益率の算定方式を導入することで、事業の魅力化を図ること、各種のリスク対応や機微技術管理等についても示された。

防衛力整備計画では、「防衛産業の魅力化」についての具体的な施策が示された。また、国内基盤を維持・強化する観点を一層重視した装備品の「取得方式」の採用、様々なリスクへの対応や防衛生産基盤の維持・強化のための企業の取組に対し適切な「財政措置」、「金融支援」等を行うこと、新規参入の促進、機微技術の管理など、防衛生産基盤の強化のための様々な取組が盛り込まれ、経費面からも国家安全保障戦略、国家防衛戦略の実効性を担保していることは、評価できる。

今回の戦略3文書策定過程の段階から、継戦能力、特に部品等の確保による可動率の向上や弾薬の備蓄・火薬庫の増加などが議論され、真に戦える自衛隊として後方分野まで一貫した持続性・強靱性が図られるとされたことは、評価できる。

他方、企業の防衛産業に対する参画意欲を促進するためには、中・長期の防衛力整備構想の開示などにより企業の予見可能性を高め、各種のリスクを政府が主導して管理することがこれまで以上に求められる。また、基盤強化のための各種措置を講じても他に手段がない場合、国自身が製造施設等を保有するとしているが、国が主導して産業構造や事業組織を最適化する企業統合促進策などを推進することや、研究開発や防衛装備品の生産を通じて、各企業の協業を促進して、国際競争力を向上することも必要である。

また、継戦能力という観点から例えば、正式装備ではなくなる従来火砲や弾薬の一定期間の備蓄・保管を継続する重要性は、ウクライナ戦争も示唆しており、我が国としても実行するに値する施策である。

【提言】

- 中・長期の防衛力整備構想の開示などにより企業の予見可能性を高め、各種のリスクを政府が主導して管理すること。
- 国が主導して、企業統合や協業を促進して国際競争力を向上すること。

- 正式装備ではなくなる従来火砲や弾薬の一定期間の備蓄・保管を継続する方策を検討すること。

9 防衛装備移転

国家安全保障戦略において、安全保障上意義が高い防衛装備移転や国際共同開発について、防衛装備移転三原則や運用指針を始めとする制度の見直しについて検討するとともに、防衛装備移転を円滑に進めるための各種支援を行うこと等により、官民一体となって防衛装備移転を進めるとされたことは、評価できる。一方で、早期に「防衛装備移転戦略」を策定し、我が国にとって望ましい安全保障環境を創出することを重視して、より積極的な施策を推進すべきである。

国家防衛戦略では、三原則そのものは維持しつつ、防衛装備移転の必要性、要件、関連手続の透明性の確保等について十分に検討するとされ、防衛装備移転を円滑に進めるため、基金を創設し、必要に応じた企業支援を行うこと等により、官民一体となって防衛装備移転を進めるとされたことは、評価できる。

移転の障壁の一つは、三原則に基づいて国家安全保障会議において決定された運用指針である。本指針によって「防衛装備の海外移転を認め得る案件」が厳格に規定されており、認め得る案件は国際共同開発・生産に関する海外移転を除けば、基本的に救難、輸送、警戒、監視及び掃海の5分野に限定されている。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を拡大することが必要である。

防衛力整備計画では、上記の他、防衛装備品の販路拡大を通じた、防衛産業の成長性の確保にも効果的であるとして、基金を創設し、必要に応じた企業支援を行っていくことが示された。また、このような政策を実施するための予算措置、法整備及び政府系金融機関等の活用による資金供給などについても示されたことは、評価できる。

【提言】

- 早期に「防衛装備移転戦略」を策定し、我が国にとって望ましい安全保障環境を創出することを重視して、より積極的な施策を推進すること。
- 国が主導して運用指針を早期に改定するとともに、官民一体で防衛装備移転を推進する態勢を整備すること。

10 研究開発

国家安全保障戦略では、「研究開発」について防衛力と不可分一体のものとして関係省庁の枠組みの下で推進し、総合的な防衛体制を強化するとされ

た。このため、官民の技術力を向上させ、研究開発資金及び情報を政府横断的に活用するための体制の強化、政府全体の研究開発資金（経済安全保障重要技術育成プログラムを含む）及びその成果の積極的な活用等について、政府横断的に取り組むとされたことは、高く評価できる。

アカデミアを含む最先端の研究者の参画促進等に取り組むとしているが、このためには日本学術会議との関係を整理する必要がある、政治主導による課題解決の取組が必要である。他方、日本学術会議が防衛省・自衛隊に対する態度を大きく変えることは期待できず、これを待っている基礎研究分野をはじめ、将来の戦い方に備えた研究開発の進捗に影響を及ぼすことから、米国などの制度を参考にしつつ、大学外での研究機関の設置や、民間企業の研究機能との連携強化などについて実効性ある施策を早急に検討する必要がある。

国家防衛戦略では、防衛産業が有する装備品特有の技術や社内研究成果、非防衛産業の有用な技術を早期装備化に繋げていくための取組を積極的に推進していくこととしている。特に、緊急性・重要性が高い事業については、研究開発リスクを許容しつつ、想定される成果を考慮した上で、一層早期の研究開発や実装化を実現するとされたことは、評価できる。また、試作品を部隊で運用しながら仕様を改善し、必要な装備品を部隊配備する取組を強化するなど、装備品を早期に実装する取組が示されたが、安全性の確保や実装後の不具合に対する迅速な処置などについて総合的に取り組むことが必要である。

我が国主導の国際共同開発、スタートアップ企業などの民生先端技術を積極活用するための枠組みを構築することなども盛り込まれた。防衛装備庁が創設するとされた新たな研究機関は、予見可能性を高める観点から、新しい戦い方を踏まえて、重視する技術分野や研究開発の見通しについて戦略的に発信するとしている。これまでも同様の問題意識を抱えながら予見可能性に繋がる情報の発信は極めて低調であったことから、今後同研究機関を含め防衛省としての積極的な発信が望まれる。

防衛力整備計画では、統合装備体系も踏まえた上でスタンド・オフ防衛能力など「将来の戦い方」に必要な6つの研究開発事業について装備・技術分野に集中的に投資を行うとともに、研究開発プロセスの効率化や新しい手法の導入により、研究開発に要する期間を短縮し、早期装備化につなげていくとされたことは、評価できる。これらの事業は、防衛関連企業等から提案を受けて、又は、スタートアップ企業や国内の研究機関等の技術を活用することにより、民生先端技術の取り込みも図りながら、着実に早期装備化を実現するとしている。さらに、早期装備化の障害となり得る防衛省内の業務上の手続、契約方式等を柔軟に見直すとして、早期装備化の課題となり得る事項

の対応についても方向性を示し、国家安全保障戦略等の実現可能性を高めたことは、評価できる。この他、国際共同研究開発、新たな研究機関の創設（防衛装備庁）、同盟国・同志国との技術協力、装備移転を見越した装備品の開発、従来技術の生産・技術基盤を維持するための措置など、具体的な施策が盛り込まれたことは、評価できる。

国家防衛戦略及び防衛力整備計画において、防衛省が重視する技術分野や研究開発の見通しを戦略的に発信し、企業等の予見可能性を高めることが示されたが、企業が安心して防衛関連事業に対する投資を行うためには、防衛装備品の開発・生産等に伴うリスクに対する適切な対応が必要である。このためには装備品の研究開発などの中・長期戦略を策定し、多年度にわたる調達規模や研究開発等の方向性を明確に示すことが必要である。従前から問題視されていたものであり、企業側の立場を考慮した具体的な取り組みが求められる。

セキュリティ・クリアランス制度の整備については、国家安全保障戦略のみに記述があるが、サイバー関連事業の拡大や防衛装備品移転・共同開発などの促進に際して必須となってくることから、今後の具体化が必要である。

防衛力整備計画では、将来の戦い方に必要な研究開発事業を特定し、取得までの全体像を整理することにより、研究開発による早期装備化の実現を目指すこととされたことは、評価できる。この際、政策部門、運用部門及び技術部門が一体となり、将来の戦い方の検討と先端技術の活用に係る施策を推進することとしているが、運用部門のニーズに適う研究開発を行うためには統合運用の観点から整理する統合装備体系の策定が必要である。

戦略3文書では触れていないが、防衛力の実効性を担保するとの考え方に基づき、これまでの研究開発、予算要求・取得を縛ってきた「損耗更新」理論、いわゆる、ある基準年数まで使った上で更新するという考え方に基づく予算要求、調達制度などについても根本的な見直しが必要である。

【提言】

- 大学外での研究機関の設置や民間企業の研究機能との連携強化などについて実効性ある施策を早急に検討し実施すること。
- 装備品の研究開発などの中・長期戦略を策定し、多年度にわたる調達規模や研究開発等の方向性を明確に示すこと。
- セキュリティ・クリアランス制度を早急に整備すること。
- これまでの研究開発、予算要求・取得を縛ってきた「損耗更新」理論による予算要求、調達制度などについて根本的に見直すこと。
- 運用部門のニーズに適う研究開発を行うためには統合運用の観点から整理する統合装備体系を策定すること。

11 人的施策

国家安全保障戦略において、自衛隊員を防衛力の中核とし、人的基盤を強化するとの方針を明示したことは、評価できる。「人」は防衛力の基盤であり、継戦能力の重要な要素でもある。国家防衛戦略においては、そのための環境整備、処遇改善及び自衛官等の活動が社会で適切に評価されるような取組を進めることが網羅的に述べられている。これらの施策は本来求められている人材を所要数確保する主要な手段であるという認識をもって遂行していかなければならない。

また、これらの施策の中核は給与、手当等の処遇改善及び自衛官としての誇りの向上策であるという認識をもって施策を進めていくべきである。サービスの宣誓を行い、危険を顧みず身をもって責務の完遂に務めることを前提とした厳しい任務にあたる自衛隊員にふさわしい処遇がまず必要である。現在の募集難の根本は任務の厳しさに見合わない地位、処遇が広く知られたことによる結果である。採用の取組強化も、まず先に処遇等の向上があり、これを知らしめることにより効果が出るものである。

無人アセットの活用を始めとする省人化、省力化施策は人的施策とも密接に関連するが、これまで単なるコスト削減、人員削減の手段と化し、むしろ勤務環境の悪化を招いてきた面もあることに留意しなければならない。

防衛力整備計画には、途中退職者の意識調査が計画されている。処遇向上による退職者の減少は、部隊の能力向上、募集環境の改善等の複合した効果も期待できる。非常時に役立つ「自衛官」の育成には時間が必要であり、有能な隊員をより長い期間勤務してもらおう施策が必要である。この視点からも人的基盤を強化する施策が「自衛隊員としてのライフサイクル全般に着目」していることは、評価できる。自衛隊での業務が特殊なため、その経験を直接生かすことができない自衛官の退職後の処遇は自衛官の職業としての魅力を大きく損なっている要因であり、能力を生かすことのできる、一連の処遇として改善を図っていく必要がある。現在自衛官が実施している業務には自衛官としての知識経験や使命感は必要なものの、任務の危険度、必要とされる体力等から、必ずしも現職自衛官を配置する必要のないものもある。これらの配置に退職自衛官を配置し、能力にふさわしい処遇を与えつつ活用することにより、処遇改善と人材の有効利用を同時に図るべきである。

さらに防衛力整備計画において、「諸外国の軍人の給与制度等を調査」するとあるが、自衛隊は軍でないとはいえ、自衛官は軍人と同等の義務を有しており、むしろより多くの制限の中で職務を遂行する自衛官の地位、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であるという前提で施策を進めていくべきである。この際、自衛官本人のみならず家族に対する処遇も

含めて調査する必要がある。例えば、劣悪な宿舎環境は従前より問題視されていたが、これに加え一般職公務員宿舎と同様大幅な賃貸料上昇を受け、任務遂行に対して最も必要な家族の理解が得られにくくなっていることに留意すべきである。

また、米軍におけるいわゆる「軍属」とされる雇用制度についても調査する必要がある。今後処遇等の改善を図っていくのに合わせて、自衛官であることを必要としない配置の事務官への置き換え、知識技能を有する退職自衛官も活用した組織的な部外委託を進め、自衛官の負荷を軽減しつつ有効に活用する施策も進めていく必要がある。単なる部外委託は、緊急時や有事には結局自衛官の負荷増となり、継戦能力を削ぐことになる。自衛官に準ずる特別な地位処遇を付与することにより、必要に応じ一般国民とは異なる所要の制限、義務等を課すことも可能とする雇用形態を導入する必要がある。この雇用形態は退職自衛官の活用にも適する。

自衛隊員の確保については、国家防衛戦略において、「防衛力の中核は自衛隊員」としつつも、まず、「自衛官の定員を増やさずに」必要な人員を確保するとしている。自衛隊の任務や活動領域が拡大しているにもかかわらず、近年増勢傾向にある海上保安官、警察官のような治安機関要員とは対照的である。自衛隊の任務の増大により、個々の自衛官の負担が増え続けている中、このような国家の姿勢が隊員の「高い士気と誇り」に与える影響は大きい。

加えて、自衛官の定員と現員との乖離は約 1.4 万人となっており、その乖離を早急に解消すべきである。経験豊かな再任用自衛官の活用拡大、新たな分野への民間からの柔軟な人員受け入れ、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べきである。少子化、募集難を口実とすることなく、処遇等の魅力化策を尽くし、足らざる分は増やすという姿勢で自衛官の定員を扱っていくべきである。

また、陸上自衛隊からおおむね 2,000 名を共同の部隊、海上及び航空自衛隊に振り替えるとあるが、現陸上防衛力は国家の規模から見れば決して大きなものとはいえない。周辺国の兵力を考慮すれば、抑止力・対処力の最後の砦として、より幅の広い予備防衛力確保の手段、手続きを確立しておく必要がある。その場合でも中核となるのは常備防衛力であり、安易な陸上防衛力削減は抑止の面からも適切ではない。

【提言】

- 施策の中核は自衛隊員にふさわしい給与、手当等の処遇改善、及び自衛官としての誇りの向上策であるという認識をもって施策を進めていくこと。
- 自衛官は諸外国の軍人と同等の義務を有しており、むしろより多くの制限

の中で職務を遂行する自衛官の地位、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であるという前提で施策を進めること。

- 経験豊かな再任用自衛官の活用拡大、新たな分野への民間からの柔軟な人員受け入れ、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。
- 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。

12 継続的な検証

国家安全保障戦略の末尾に安全保障戦略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している。国家安全保障会議での評価とともに、実効性や実施状況等については、防衛、外交、経済、情報、技術等の知見を有する有識者をもって法定上の諮問委員会を設置して継続的に評価して見直しを行う等、国家安全保障会議を補佐する必要がある。

加えて、防衛省・自衛隊や関係省庁においても継続的な評価・見直しを行うとともに、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。公正性、透明性の一層の向上、国民への理解促進の努力が求められている。

【提言】

- 有識者をもって法定上の諮問委員会を設置して施策の実施状況等を継続的に評価して見直しを行う等、国家安全保障会議を補佐すること。
- 防衛省・自衛隊や関係省庁においても継続的な評価・見直しを行うとともに、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こと。

おわりに

今回の戦略3文書の策定は、戦後最大の防衛政策の転換である。防衛力の抜本的強化も防衛予算の歴史的増額という裏付けの中で担保されたと理解したい。あとは必ず成し遂げるという決意と実行のみである。政府全体のみならず防衛省・自衛隊の責任もさらに大きくなる。従来にはない果敢な実行が求められている。

一方で、防衛力の強化は、一朝一夕にはできず長い期間を要する。我が国も当面の防衛力の抜本的強化に加え、長期的視点も必要である。そのためには一貫した国家戦略のもと、強い政治主導が求められる。今まで、防衛力整備にあたって日本は予算枠が先行し、その中でできることを追求してきた。

しかし、時代は大きく変化している。国民を守り、国益を守るためには、厳しくとも今、政府一体となって対応しなければ日本の将来は危うい。何ができるかではなく、何をなすべきかを念頭にスピード感をもって着実に、防衛力強化が進むことを期待している。

国民の理解、地方自治体等の理解・協力なくして、防衛は全うできない。そのためには、普段からの安全保障に関する情報提供や普及等継続的で丁寧な説明が求められている。

国家安全保障戦略研究会のメンバー

(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)