

防衛力の抜本的強化の確実な実現に向けての提言

令和4年11月24日
清和政策研究会

自由民主党清和政策研究会・政策委員会は、「安全保障・防衛費PT」を立ち上げ、本年末に向けての防衛力強化に関する検討を行った。極めて厳しい安全保障環境に置かれた現状を踏まえると、防衛力の抜本的強化は、わが国にとって最大の課題の一つであり、その実現に向けては一刻の猶予も許されない。特に、新3文書が策定される12月は「勝負の時」である。その12月を前に、責任ある政策グループとして、国民の生命と平和な暮らし、そして領土、領海、領空を断固として守り抜くという政治の強い意思によって、防衛力の抜本的強化を実現するため、本提言をとりまとめた。

【情勢認識】

中国は、わが国や台湾周辺での軍事活動を一層活発化させている。米インド太平洋軍の予測に基づけば、2025年時点では米中の戦力バランスが中国側の優位に傾いているとされており、昨年、米インド太平洋軍司令官は、上院公聴会において、2027年までに中国が台湾に侵攻する可能性がある旨指摘している。

実際、中国は、海警船による尖閣諸島領海への侵入を常態化させるとともに、8月には台湾方面に9発の弾道ミサイルを発射し、そのうち5発がわが国EEZ内に着弾するなど一層強硬なアプローチをとるようになっている。10月の中国共産党大会においては、習近平総書記による権力の集中を進め、台湾に対して「武力行使の放棄を決して約束しない」と演説、党規約には「『台独』に断固反対しこれを抑え込み、祖国統一の大業を完成する」という目標も盛り込まれた。このような状況を踏まえれば、わが国周辺における有事は、もはやいつ生じても「想定外」とは言えず¹、中台紛争が起きればわが国の平和と安全に重大な影響が生じることは避けられない。

北朝鮮は、本年に入り、既に核実験の準備を終えているとされるとともに、ICBM級や日本列島上空を通過するものも含め30回を超えるかつてない頻度でミサイル発射を繰り返している。更には、変則軌道や「極超音速ミサイル」と称するミサイルなど、ミサイル防衛網での対処がより困難となる技術の進展が見られ、わが国に新たな対応を迫っている。

ロシアは、国際秩序の根幹を揺るがす暴挙であるウクライナ侵略を行い、また、その際には、ハイブリッド戦、情報戦、サイバー戦といった新たな戦い方を駆使した。ロシアはわが国周辺においても活発な軍事活動を行っており、特に、5月に中口爆撃機による長距離共同飛行、9月には中口海軍艦艇による共同航行を行うなど中国と緊密に連携したオペレーションを行っていることは重大な懸念と言わざるをえない。

わが国は、急速に増大するこれら三正面からの脅威に対応するため、直ちに防衛力を抜本的に強化する必要がある。

¹ マイク・ギルデイ米海軍作戦部長は、本年10月19日に米シンクタンク「大西洋評議会」のイベントで「2027年ではなく、私の中では22年、あるいは23年の可能性もあると思っている」「過去20年間を見ると、中国は目標よりも早く実行に移してきた」と発言、また、プリンケン米国務長官も10月17日に米スタンフォード大で開かれた討論会で「中国は現状をもはや受け入れられず、これまでよりもずっと速い時間軸で台湾統一を追求すると決意した」と発言した旨が報じられている。(中国、想定より早い台湾侵攻も 来年までの可能性警告—米海軍首脳、時事ドットコム、2022-10-21、<https://www.jiji.com/jc/article?k=2022102100699&g=int>)

【防衛関係費】

わが党は、昨年10月の衆議院総選挙における政権公約、本年4月の「新たな国家安全保障戦略等の策定に向けた提言」を踏まえ、本年7月の参議院選挙公約において、防衛力の中核的所要である防衛関係費(SACO・米軍再編関係経費等を含まない中期防対象経費)として、対GDP比2%以上を念頭に、真に必要な額を積み上げ、5年以内に防衛力の抜本的強化を進めると国民に約束しており、約束したことは必ず実行しなければならない。

次期防衛力整備計画の対象期間(5年間)における防衛関係費については、防衛省が提示している「防衛力の抜本的強化の7つの柱」²に加え、防衛生産・技術基盤や人的基盤の確保のために真に必要な額を積み上げれば、少なくとも48兆円規模になると見込まれる。

増額する防衛関係費にどのような財源を充てるかについては、わが国の経済情勢を踏まえたタイミングの問題を含め様々な方法論があるが、その際、防衛費の財源について、直接的に増税で賄うことなどは公約に盛り込んでいないことに留意すべきである。しかし、安全保障情勢は、わが国の内政事情によって決まるものではない。むしろ、わが国がしっかりとした防衛力を備えることで周辺国の力による現状変更を思いとどまらせる抑止力が強化され、安全保障上のリスクを低減することができるものであり、政府・与党として、防衛省が積み上げた所要額を確実に措置すべきである。

なお、研究開発や港湾・空港整備など政府全体で安全保障に資する取り組みを進めることは極めて重要であり、この機に省庁横断で推進する体制を整備すべきであることは論をまたない。一方、これらの予算の多寡によって本来の防衛所要が変わることはなく、防衛関係費に他省庁の予算を加えた「水増し」によって必要な防衛関係費が減ることはあってはならない。万が一にも、NATO定義による国防関係支出(いわゆるNATO基準)³や、それよりも広い国内基準が採用される場合には、対象となる経費の総額も増額されなければならない。

【新3文書の在り方】

年内に改定される「国家安全保障戦略」並びに新たに策定される「国家防衛戦略」「防衛力整備計画」(新3文書)は、わが国の内政事情に基づき防衛力の上限を定めるものではなく、真に必要な防衛力の在るべき姿についての指針を示し、その防衛力を確実に実現させるものでなくてはならない。特に防衛力整備計画について、国際情勢や先端技術を巡る動向が急速に変化する昨今の状況を踏まえ、対象期間中においても随時見直しを行うことが必要である⁴。

【持続性・強靱性の強化】

わが国への攻撃に確実に対処するためには、自衛隊の部隊活動の持続性や部隊展開能力、防衛装備品・自衛隊施設等の強靱性を高めることが不可欠であるが、常態化した予算不足により、求められる水準には遠く及ばないのが実情である。特に、装備面では弾薬数の確保・生産能力の向上、輸送能力の強化、並びに装備品のメンテナンス体制強化を、施設面では老朽化の著しい隊舎・庁舎等の改善や主要司令部の地下化に加えて弾薬等の保管能力の強化を直ちに行うべきである。併せて、戦傷医療対処能力の向上等にも取り組むべきである。また、有事における確実な部隊活動のため、南西地域の

² 防衛省は、スタンドオフ防衛能力、総合ミサイル防空能力、無人アセット防衛能力、領域横断作戦能力、指揮統制・情報関連機能、機動展開能力、持続性・強靱性を、防衛力の抜本的強化の7つの柱としている。

³ NATO定義では、警察組織である海上保安庁、戦後補償事業である遺棄化学兵器処理事業、マルチユースの情報機能である内閣官房衛星情報センター、軍事部分のみが特定できない防衛省以外の研究開発予算などは国防関係支出には含まれない点を特に留意しなければならない。

⁴ なお、アクティブ・サイバー・ディフェンスや反撃能力などは、新3文書に記載されて初めて関連整備が可能になる部分が多いことから、能力構築の過程で必要な装備等を追加要求する必要があることに留意。

空港や港湾等について、積極的活用に必要な環境をつくとともに、インフラ整備を政府一丸となって迅速に調整すべきである。

【反撃能力】

周辺国のミサイル技術の急速な進化により、迎撃のみではわが国を防衛しきれないおそれが一層高まっており、反撃能力の一刻も早い配備が不可欠である。かかる能力に必要な装備・指揮統制機能を早急に整備すべきである。

また、反撃能力は、実際に武力攻撃が発生した際の対処のみならず、相手に攻撃をためらわせる抑止力として機能することが期待される。そのため、憲法及び国際法の範囲内で、日米の基本的な役割分担を維持しつつも、従前から政府が法理上可能としている武力攻撃の着手時点での対応や、合理的な軍事目標への対応などに過度な制約を課さないよう留意すべきである。

【戦い方の変化】

ロシアによるウクライナ侵略でも見られるように、急速な技術革新により、近年「戦い方」は大きく変化しているが、わが国のこうした分野への取り組みは遅れている。AI、無人機、ハイブリッド戦、情報戦対応能力、サイバー、インテリジェンス、宇宙等の各分野における対応を大幅に拡充・加速化させなければならない。その際、人的情報(ヒューミント)も含めたインテリジェンス能力の強化は喫緊の課題であり、可及的速やかに体制を抜本的に拡充しなければならない。

サイバー攻撃や離島・領海警備については、武力攻撃に至らないグレーゾーン事態から本格的な武力攻撃事態まで、シームレスな対応を図る必要がある。サイバー攻撃については、武力攻撃事態認定前から「アクティブ・サイバー・ディフェンス」の対応がとれる法制度・政府組織の整備が急務である。海上における領域侵害に対しては、自衛隊と海上保安庁が効果的に連携し行動することが可能となるよう、防衛大臣による統制要領を策定、実践的な訓練を実施するとともに、武力攻撃に至らない侵害に遺漏なく対処するための必要な措置について、法整備も含め、早急に措置すべきである。

【防衛生産・技術基盤、防衛装備移転、研究開発】

防衛生産・技術基盤は、「防衛力そのもの」である。しかるに、低水準かつ不安定な発注や低い利益率によって防衛産業からの撤退が相次ぐ現状は危機的と言える。防衛関係費の約9割は国内向け支出であることから、防衛力の抜本的強化は国内経済に寄与し、経済成長の観点からも重要であるとの認識を持つことが必要である。これを踏まえ、防衛生産・技術基盤の維持・強化のため、重点的な投資・支援や、適正利益を継続的に確保できる契約・調達制度の見直し、税制の活用・基金等の創設など、法整備も含め、踏み込んだ取組を実施すべきである。

防衛装備移転は、地域の安全保障環境の改善や、友好国との関係強化を通じ、わが国の安全保障に資する重要な政策ツールであることに加え、厳しい状況に置かれるわが国防衛生産・技術基盤の維持・強化の鍵であり、政府が前面に立って推進すべきである。一方、現行の防衛装備移転三原則・運用指針は、移転可能品目や移転形態を過度に規制していることから、完成品の移転実績はフィリピンへのレーダー1件にとどまっており、中古装備品の有効活用も進んでいない。また、ウクライナへの支援に際しても、真に求められる支援が実施できず、諸外国に比し大きく見劣りする結果となった。可及的速やかに防衛装備移転三原則・運用指針を抜本改革して、わが国防衛産業の自立・成長と同盟国・友好国との協力深化に資する制度的基盤を整備しなければならない。その際、移転規制の目的はわが国の安全保障に資するか否かの一点であることを明確化し、装備種別や移転の形態による規制ではなく、わが国と移転対象国の関係性(安全保障上の利害関係)及び技術管理政策の観点(必要に応じたダウングレードやブラックボックス化)によってのみ移転可否が判断される仕組みとすべきである。

研究開発については、これまで極端な予算不足により十分な研究・試作・装備化ができず、結果的に米国等からの輸入依存が高まり、国内産業の基盤が更に弱体化するという悪循環に陥っていた。防衛分野の研究開発は、先端技術を民間に先駆けて実装し、民間への技術移転(スピノフ)によって経済成長の起爆剤となることも多い。AI、量子、極超音速、指向性エネルギー、無人機の群制御、BMIなど、ゲームチェンジャーとなる先端技術が多数存在する現在、将来の戦い方に対応した技術・装備体系を獲得するため、防衛省の研究開発費を大幅に増額しなければならない。併せて、先端的な民生技術・知見は防衛に積極的に活用されることが求められる。他省庁の研究開発費の安全保障への優先的配分や、民生技術の探索・橋渡し・活用等の取り組みを強力に推進すべきである。

【日米同盟の強化と拡大抑止及び同志国等との連携強化】

自衛隊と米軍の相互運用性・補完性の向上も念頭に、新領域や先端研究開発を含む各分野で協力を深化・拡大するとともに、拡大抑止の信頼性を向上するため閣僚級を含むハイレベルでの協議・机上訓練なども実施し、日米同盟の抑止力・対処力の更なる強化を図ることが必要である。この際、わが国自身の防衛力の抜本的強化が日米同盟の強化に直結するとの認識を持つことが肝要である。

また、「自由で開かれたインド太平洋(FOIP)」を推進し、米豪印や、ASEAN、欧州諸国、更には大洋州島嶼国等との連携を更に強化することで、インド太平洋地域の安定を図るべきである。外交努力とともに、同志国との間では防衛協力・共同訓練等を通じた一層の関係強化を図っていくべきである。

【人的基盤】

わが国の防衛力の中核は自衛隊員であり、人材確保と能力や士気の向上は防衛力の強化に不可欠であるとの観点から、自衛隊員の募集、人材育成、給与、栄典・礼遇、家族支援における改善、防衛省事務官・技官等の定員拡充等、あらゆる人的基盤の強化策に積極的に取り組むべきである。また、自衛隊内におけるハラスメントの徹底的な根絶が自衛隊員の能力発揮に不可欠であり、有効なハラスメント対策を直ちにとらなければならない。

【地域コミュニティとの連携】

自衛隊や在日米軍がその能力を発揮するためには、国民、とりわけ基地所在自治体の住民の支持と理解が必要であることから、基地周辺地域の生活環境の整備等をより一層充実させる。米軍施設・区域の返還等を一層推進し、沖縄の負担軽減を実現する。

【国民保護の強化、事態法制の検証・見直し】

国民保護については、全体的に政府の取組の遅れが深刻であるとの問題意識に基づき、住民の避難・誘導の在り方検討、離島等の空港・港湾の整備、CBRNに対する防護のためのシェルター整備、自衛隊の常時展開等も含めた原発を始めとする重要インフラの防護体制・抗たん性の強化等の取組みを大幅に加速させなければならない。Jアラートの適切な運用、システム改善等にもスピード感をもって取り組むことが必要である。

また、現行の有事法制では、事態の進展に合わせたスムーズな国民保護の実施や部隊の展開等に支障があるとの指摘がなされている。早急に法体系を検証の上、法制度の改善・見直しを図るべきである。

以上