

政策提言 新たな安全保障戦略

―高まる脅威と不透明な国際環境に立ち向かう―

2018年7月23日

一般財団法人

平和 • 安全保障研究所

はじめに

政府は現在「防衛計画の大綱」(2013年[平成25年]策定、2014年[平成26年]度から施行)の見直しの検討に入っている。この機会に、平和・安全保障研究所では、日本を取り巻く安全保障環境の急激な変化に対して日本が対応すべき考え方やそれに基づく主要施策を紹介し、新しい防衛計画の大綱の策定および2013年(平成25年)に策定された国家安全保障戦略の見直しに寄与したい。

ここでは大綱の各項目に関しての改正案を提示するのではなく、安全保障環境の変化、特に東アジア・西太平洋地域の安全保障環境を重点的に考慮し、さらに新しく注目されつつあるインド洋地域のそれにも目を配ることで、日本の安全保障戦略とそれに基づく防衛政策を論じ、以下の提言をしたいと思う。

政策提言委員会

委員長 西原正 (平和·安全保障研究所理事長)

委員 田中明彦(政策研究大学院大学学長/平和・安全保障研究所理事)

委員 折木良一 (元統合幕僚長/平和・安全保障研究所評議員)

委員 徳地秀士(政策研究大学院大学政策研究院シニアフェロー/元防衛審議

官/平和・安全保障研究所理事)

1	国家安全保障	環境と望ましい戦略
	(1) リベラルな	国際秩序に挑戦する中露朝 ・・・・・・・1
	(2) 日本周辺地	域の安全保障環境の急激な変化 ・・・・・・2
	【提言 1】	周辺諸国の軍事的脅威が増大していることを認識し、インド太平洋地
		域全般を視野に、日米同盟を基軸とした新しい国家安全保障戦略を構
		築せよ。
	(3) 中露朝の脅	威と北東アジアにおける勢力バランス ・・・・・・・3
	アー中国	
	【提言 2】	有志諸国が連携し、中国の軍事力や経済力を背景とした力による現状
		変更を抑制し、国際的取極めを無視できないような国際秩序を形成せ
		よ。米国の TPP への復帰を促せ。
	【提言 3】	中国の「三戦」戦略に対抗せよ。
	【提言 4】	南西諸島防衛のため、三自衛隊の統合運用を強化し、下地島空港の活
		用等離島防衛の基盤を確立せよ。さらに尖閣諸島については、海上保
		安庁のパトロール能力を飛躍的に増強せよ。
	【提言 5】	小笠原諸島(第二列島線内の中核)地域における中国軍の艦船、航空
		機の進出や海洋調査船等の動きに対する警戒監視能力を高めるため、
		硫黄島基地等の拡充や情報通信網の整備を進めよ。
	【提言 6】	「自由で開かれたインド太平洋戦略」の重要な一角である台湾との関
		係を強化せよ。
	イ ロシア	
	【提言 7】	プーチン外交に対して巧みな外交を展開せよ。
	ウ 北朝鮮	
	【提言 8】	朝鮮半島における今後の南北関係や米朝関係が日本の安全保障に与え
		る影響を考慮して、朝鮮半島の勢力バランスが日米韓にとって不利に
		ならないように、米韓同盟や日米韓の連携を強化せよ。
	【提言 9】	北朝鮮等による弾道ミサイル攻撃に対応するため、弾道ミサイル防衛
		手段の一環として反撃能力を保有し、抑止力を保持せよ。
	(4) インド太平	洋地域での中国の覇権的勢力拡大と対中牽制 ・・・・・・・7
	【提言 10】	「自由で開かれたインド太平洋戦略」を進める外交・経済・軍事面の協
		力枠組みを具体化し、地域の勢力バランスを有利にせよ。
	【提言 11】	インド洋周辺国へのインフラ投資などにより、地域の勢力バランスを
		有利にせよ。
	【提言 12】	日本は TICAD の拡充を優先せよ。中国の一帯一路への参加はプロジ

エ	ク	1	٣,	11	こ是ん	々非々	· (1)	態度`	で臨む	ベき	であ	る。
---	---	---	----	----	-----	-----	-------	-----	-----	----	----	----

(5) 日米同盟	•		•	•	•	•	•	•	•	9
----------	---	--	---	---	---	---	---	---	---	---

【提言 13】地域安全保障の公共財としての日米同盟を堅持するため、同盟における日本側の責務を徐々に拡充せよ。

(6) グローバルな視野での国際協力

• • • • • • • 10

ア 集団安全保障

【提言 14】集団安全保障に関する憲法解釈または憲法改正の可能性を検討せよ。

イ PKO 等活動

【提言 15】PKO 活動等に関する戦略を構築せよ。

ウ 能力構築支援及び防衛装備等の移転・供与

【提言 16】東南アジア諸国等の安全保障能力を高め、地域の安定に貢献することを目的として、能力構築支援や防衛装備品の移転・供与を進めよ。

エ 平和構築のための ODA の実施

【提言 17】テロや内戦に苦しむ地域の平和回復、復興、平和定着そして「人間の安全保障」向上のためにさらに積極的に ODA を活用せよ。

オ 宇宙・サイバーへの対応

(イ) 宇宙

【提言 18】宇宙状況把握(SSA)事業の他、各種衛星事業の更なる推進と抗たん性の強化、国際的ルール作りにより宇宙システムに対するリスクを低減せよ。

(ロ)サイバー

【提言 19】国家のサイバー防衛に関する自衛隊の役割と対処方針を明確にし、要員を早急に養成せよ。

カ 国際的なテロへの対応

【提言 20】国際機関と連携し、国際テロ組織の侵入を水際で阻止するとともに、 警備に関し国民が進んで協力できる態勢を整備せよ。

2 望ましい防衛政策

(1) 防衛予算の増額と人員の増強

. 14

ア 防衛予算の増額

【提言 21】防衛力のひずみを是正し、自衛隊を真に戦える軍事組織とするために 必要な防衛予算を着実に措置せよ。

イ 人員の増員と処遇改善

【提言 22】自衛官の人員増強および恩給制度等により処遇を抜本的に改善せよ。

ウ 予備自衛官の増強

【提言 23】予備自衛官に対する処遇を抜本的に改善するとともに、訓練に出頭さ

	せる雇用企業を優遇し、予備自衛官を現役自衛官数程度まで増強せよ。
(2)情報組織の	拡充 ・・・・・・14
【提言 24】	国内外の情報収集、分析・評価機能を整え、自衛隊の統合運用を支え
	ることのできる情報組織を拡充せよ。
(3) グレーゾー	ン事態 ・・・・・・18
ア シーム	レスな対応ができる仕組みの整備
【提言 25】	グレーゾーン事態に対し断固たる対応ができる体制を法整備等により
	早急に整えよ。
イ 海上保	安庁の能力強化等
【提言 26】	海上保安庁の能力を強化せよ。
ウ 対領空	侵犯対処に伴う武器使用規定の整備
【提言 27】	対領空侵犯対処に伴う武器使用規定等を整備せよ。
(4) 防衛生産基	盤・技術基盤の維持 ・・・・・・19
【提言 28】	可能な範囲で国産装備品の開発に努め、防衛生産基盤および技術基盤
	を維持せよ。
(5) 産官学一体	となった技術優位の確保 ・・・・・・21
【提言 29】	産官学一体となり技術優位を確保せよ。

政策提言 新たな安全保障戦略 一高まる脅威と不透明な国際環境に立ち向かうー

1 国家安全保障環境と望ましい戦略

(1) リベラルな国際秩序に挑戦する中露朝

第二次世界大戦後、ヨーロッパ地域とアジア太平洋地域の安全保障秩序を支えてきたのは、米国を中心とする同盟関係であった。米国はヨーロッパ地域においては北大西洋条約機構(NATO)の結成によってソ連に対抗し、アジアにおいては二国間関係を東ねて地域秩序の基盤とすることで米国、日本、豪州等の海洋国家を主たるプレーヤーとする海洋国家のネットワークを発展させた。日米同盟はこのネットワークの重要な構成要素であり、伝統的な力の均衡を維持するうえで大きな役割を果たしてきた。

このように米国が冷戦終結後推進してきたリベラルな国際秩序は、権威主義的な中国、ロシア、北朝鮮等から、力による現状変更の挑戦を受けている。いまや国際政治の主要舞台はアジア太平洋地域に移り、米対中あるいは米対中露の勢力均衡がグローバルな安全保障秩序を左右する重要な鍵となっている。

なかでも大陸国家中国が海洋進出を強め、域内の力のバランスを崩しかけている。中国が、軍事費の飛躍的増大、空母「遼寧」の配備と複数の国産新空母の建造、公船の急増と大型化、武装強化、南シナ海を行動する米艦船および軍用機に対する妨害等を通して、西太平洋における米国の影響力を排除しようとしているのは明らかである。加えて、中国は「一帯一路」構想のもと、アジア、中東、アフリカへの大規模インフラ投資を中心に経済的影響力を拡大し、政治的影響力を確立しようとしている。特にインド洋沿岸国との軍事、経済関係を強めることになりそうで、それに抗する日米豪印の連携との対立は深まる可能性が高い。ここでも日本が連携国との協力を通して、法の支配に基づき、自由で開かれた国際秩序を形成する必要がある。

南シナ海の岩礁への領有権を力ずくで主張する中国は、クリミアを力づくで併合したロシアと行動様式を共有している。両国は、法の支配による現状維持を唱える国際社会の多くの国と異なる領土観をもつ。特に、中国は公海自由の原則に対する理解が欠如している。こうした国の勢力が圧倒的なものになってしまうと、自由と民主主義を基調とする国際秩序を押しつぶし、国際社会は危機的な状況となる。

その中露が事実上支持してきたのが、独裁体制を維持し、国連の決議を無視して核兵器と 弾道ミサイルの開発を強引に進めてきた北朝鮮である。これらの兵器の威力を誇示して挑 発行動を続け威嚇してきた北朝鮮は、日米韓に限らず国際社会の安全に対する脅威である。 米朝首脳会談は開催されたが、北朝鮮の核やミサイルの保有に変化があったわけではなく、 その後の展開を慎重に見極める必要がある。 ASEAN 諸国は、南シナ海問題に関する中国の強圧的外交に対して中国との友好を維持しながら南シナ海での「行動規範(COC)」を成立させることに努めている。その間、日本は巡視船や航空機の供与等を通して ASEAN 諸国との協力関係を強めてきた。日本の役割は東南アジアの勢力バランスの中国側への一方的な傾斜を防いでいる。

一方、トランプ政権による伝統的な外交路線からの逸脱(西側諸国との連携の軽視、保護貿易政策等)に見るように、米国がリベラルな国際秩序の維持を主導する立場を放棄している。リベラルな国際秩序は今や危機の分岐点にある。権威主義的な体制を維持し、影響力を拡大しようとする勢力に対して、リベラルな国際秩序を維持しようとする勢力が効果的に抗することができるのかが問われている。米国中心の同盟ネットワークは国際安全保障協力のインフラを提供しているが、これを維持していくためには、日本がいっそうの主導的役割を果たす必要がある。

(2) 日本周辺地域の安全保障環境の急激な変化

2012 年末に再度政権に就いた安倍首相は、その後の数年間で日本の国家安全保障および国際安全保障での役割を拡大すべく、いくつかの重要な施策を取った。国家安全保障会議の創設(2013年)、「国家安全保障戦略」および新「防衛計画の大綱」の策定(2013年)、防衛装備移転三原則の決定(2014年)、憲法第9条の解釈修正による集団的自衛権の制限的行使容認(2014年)、平和安保法制の導入(2015年)、日米防衛協力ガイドラインの改正(2015年)等を含めた一連の政策は国際的にも高く評価されてきた。

しかしこの 1、2年の東アジアおよび中東等に見られる緊張の著しい高まりはこうした一連の政策を策定した際に政府が前提としていた情勢認識よりはるかに深刻なものとなっており、これまでの戦略のみでは適切に対応できない。

日本の安全保障に対する北朝鮮や中国の脅威は、過去 1、2 年できわめて深刻な事態になっている。中国に関していえば南シナ海における軍事拠点の建設に加え、中国によるインド洋への進出とインド洋沿岸国等への影響力拡大の動きに対して、国際社会が十分な対応策をとっているとは言いがたい。

最近米国政府が発表した「国家安全保障戦略」(昨年12月)や「国家防衛戦略」(本年1月)では、中国およびロシアを「戦略的競争相手」として位置づけ、中露との「勢力バランスを有利に維持するのが米国の戦略である」ことを強調している。いまや日本も北朝鮮や中国の脅威を明確に認識したうえで、新しい国家安全保障戦略の構築が必要である。

【提言 1】 周辺諸国の軍事的脅威が増大していることを認識し、インド太平洋地域全般を 視野に、日米同盟を基軸とした新しい国家安全保障戦略を構築せよ。

日本の安全保障に対する北朝鮮や中国の脅威は、5年前に国家安全保障戦略を策定した際 に政府が前提としていた情勢認識よりはるかに深刻なものとなっている。習近平国家主席 は、今世紀中葉までに米国に並ぶ世界一流の軍隊を作ると宣言している。政府は、中国の軍事力の質・量における急速な向上や、不透明な北朝鮮の核・ミサイル能力等の軍事的脅威を認識して、インド太平洋地域全般を視野に、日米同盟を基軸とした新しい国家安全保障戦略を構築し、国民に対し広く効果的に説明すべきである。

(3) 中露朝の脅威と北東アジアにおける勢力バランス

ア 中国

習近平が2012年に国家主席になって以来、中国は対外拡張政策をいっそう明確にしている。2013年のオバマ・習近平会談で、習主席は太平洋を二分化し、西半分を自国の管理下に置くという「新型大国関係」を提案した。これは第二列島線以西の海洋覇権を目論むものである。そして在日米軍の撤退要求および南シナ海からの米海空軍の撤退要求を意味し、軍事力の著しい増強とともに、明らかに西太平洋の力のバランスを中国に有利に変化させようとする試みである。その過程で中国が近い将来、南西諸島の占領を断行するかもしれず、そうなれば、日本にとってきわめて深刻な事態となる。また、中国の反国家分裂法で規定されているとおり、非平和的手段で台湾を併合するかもしれない。こうした事態は、東アジアに新たな紛争点を生むだけではなく、西太平洋における軍事バランスが崩れ、米国の戦略にも大きな影響を及ぼすおそれがある。

中国は「一帯一路」構想によって、インド洋、南アジアから中東、ヨーロッパに延びる広い地理的範囲で投資と融資を中心に経済進出を進め、それをてこに政治的・軍事的影響力の拡大を目指すと考えられる。これが実現すればグローバルな規模での勢力バランスが将来的に中国に有利に働く可能性が高い。このことは、自由で開かれたインド太平洋地域での活動を推し進めようとする日米の戦略と真っ向から対立することになりかねない。

さらに中国国内を見れば、本年 3 月中国の全国人民代表大会における憲法改正により国家主席の任期は「2 期 10 年」から無期限となり、実質的に習近平の長期独裁体制の基盤が整った。習近平は中華人民共和国の建国 100 周年に当たる 2049 年に世界最強の国を作り上げて「中華民族の偉大なる復興」を実現することを目指している。この発言の背後に他国を犠牲にしても自国の偉大さを求める中華思想があるとすれば、まさに国際秩序に対する危険きわまりない発想である。日本は米国や友好国とともに、中国の微笑外交に隠れた「強国外交」の危険性を見過ごしてはならない。

【提言 2】 有志諸国が連携し、中国の軍事力や経済力を背景とした力による現状変更を抑制し、国際的取極めを無視できないような国際秩序を形成せよ。米国の TPP への復帰を促せ。

日本は米国、豪州、ASEAN 諸国、EU 諸国等ともに、中国を自由で開かれた国際秩序の 枠内に引き入れ、その中で平和的に振る舞わざるを得ないように仕向けるべきである。特に 中国の軍事的圧力や外交的恫喝に対抗し、中国に対する政治的、経済的、あるいは法的制裁を加える等して、中国が国際法を遵守し法の支配を尊重せざるを得ない国際秩序を作るべきである。このためには、関係各国間の安全保障協力等の現実的な力の裏付けが必要である。また、より望ましい経済秩序を太平洋地域に作り上げるためには、米国の TPP (環太平洋パートナーシップ協定) 復帰を促すべきである。

【提言3】 中国の「三戦/戦略に対抗せよ。

中国が重視する平時の戦争である「三戦」(世論戦、心理戦、法律戦)に対しては、まず日本として毅然として主権を守るという国家意思を示すことが根本である。そのためには防衛力の強化、警戒監視態勢の強化等の具体的な施策を進める必要がある。また、世論戦、法律戦については、自由な民主主義体制の価値観や、力ではなく法とルールに基づく外交の原則を遵守し、関係国が連携して国内・国際世論を喚起していくとともに、中国の主張の矛盾や不正確な点を適時適切に指摘する等、結束した対応が重要である。例えば、日本の領土である尖閣諸島問題については国際社会に広く日本の立場を発信し、その正当性について国際世論の支持を取り付けるべきである。

【提言 4】 南西諸島防衛のため、三自衛隊の統合運用を強化し、下地島空港の活用等離島 防衛の基盤を確立せよ。さらに尖閣諸島については、海上保安庁のパトロール 能力を飛躍的に増強せよ。

南西諸島地域は、広域であり各島嶼間が大きく離れているため、独立的な作戦を強いられる地域である。情報、通信、防空ネットワークの統合、兵站(事前集積)や下地島空港を含む航空基地の拡充等による三自衛隊の統合運用の強化により、離島防衛の基盤を確立する必要がある。

尖閣諸島に関しては、中国の公船が質・量ともに著しい拡充を見せており、武装漁民等の上陸侵攻の可能性も高まっている。さらに中国海警局(日本の海上保安庁に相当)が人民武装警察部隊に編入され軍の指揮下に入った。日本は、海上保安庁のパトロール能力を飛躍的に増強させるとともに、自衛隊とのより緊密な連携を深めるための枠組みや運用態勢の整備を推進し、中国船の領海侵入や武装漁民等による上陸侵入を断固阻止すべきである。

【提言 5】 小笠原諸島(第二列島線内の中核)地域における中国軍の艦船、航空機の進出 や海洋調査船等の動きに対する警戒監視能力を高めるため、硫黄島基地等の拡 充や情報通信網の整備を進めよ。

過去 1、2 年、中国軍の艦船や航空機が宮古海峡を通過して頻繁に太平洋に進出している

だけでなく、日本海や太平洋方向から日本を伺うような行動をとるようになった。また中国は、艦船を第二列島線内で遊弋させたり演習を行うばかりか、沖ノ鳥島を島と認めないと主張し、さらに日本の EEZ 内である同島周辺で無許可の海洋調査をし、日本の EEZ 周辺での海底地形の命名を申請したりしている。これらの行動から中国が「海洋強国」として西太平洋における海洋覇権を確立しようとしている意図は明白である。

一方、日本にとって、太平洋側は大都市が集中し、政経中枢が存在する地域である。今まで安全保障上の脅威と認識することは少なかったが、その環境は大きく変化している。その観点から、硫黄島を含む小笠原諸島は、日本の南の守りの戦略的拠点としての重要性が増大している。

しかしながら、この広大な地域に現在設定されていない防空識別圏を設け、接近する航空機に対して、要撃機を発進させる対処態勢を一挙に構築するのはきわめて困難である。費用対効果等を考慮し、その目標を明確に設定して段階的に充実させることが重要である。当面の措置として警戒監視・対処能力を向上するため、硫黄島基地の拡充・強化や情報通信網の整備が重要である。

防衛省は現防衛計画の大綱や現中期防衛力整備に基づき、小笠原諸島等太平洋側の島嶼部における警戒監視体制や防空の在り方について検討することとし、調査研究や移動警戒隊の配備について着手しているが、警戒監視レーダの四国、小笠原諸島、大東島、青ヶ島、鳥島(伊豆鳥島)等への配置や早期警戒機・早期警戒管制機の硫黄島への配備も検討されるべきである。また、海上・航空からの脅威に対して無人機、係留型気球レーダ、無人潜水艦等の技術的可能性も追求するべきである。

いずれにしても小笠原諸島が体制整備の中心であり、父島等の飛行場建設・港湾施設の拡充・通信インフラの整備等が求められる。加えて、中国軍の太平洋への進出は、第一列島線である南西諸島、台湾、フィリピン周辺海空域を通過しなければならないことから、その対応は日本だけではなく米国を含むこれらの国々と連携すべきである。

【提言 6】 「自由で開かれたインド太平洋戦略」の重要な一角である台湾との関係を強化 せよ。

台湾は、地政学的に日本および太平洋諸国の安全保障にとってきわめて重要な地位を占めている。自由と民主主義の体制下にある台湾は、日米が掲げる「自由で開かれたインド太平洋戦略」の重要な一角である。台湾が中国の権威主義体制下に引き入れられることのないように、海洋国家のネットワークの中に留める方策を探るべきである。

米国議会が 2018 年 3 月台湾旅行法を制定して米台のあらゆるレベルの高官も相互訪問 できるとしたこともあり、米台関係はより緊密になりつつある。他方中国は、2005 年に反 国家分裂法を制定しており、習近平政権も武力による台湾併合を否定していない。

現在の日台間では、民間レベルでの日台漁業協定や日台投資協定がある。2017年11月

の APEC 首脳会議に出席した安倍首相は台湾の野党親民党主席に対して「日台間の協力と 交流を深化させていく」と述べた。日本は台湾における地震等の自然災害に対して、これま で通り人道的な見地から関与すべきであり、そのためには台湾の海上警察や消防との相互 協力の枠組みを進めるべきである。また、台湾の TPP11 への加盟を推進するとともに、防 衛省も国防部との間で人事交流や能力構築支援等の関係強化を図るべきである。

イ ロシア

1989年のソ連崩壊以来、ロシアの経済力や軍事力が弱体化し、2016年の IMF 統計では、 名目 GDP および一人当たりの名目 GDP はそれぞれ世界ランキング 12 位と 71 位であった。しかしロシアの軍事費は米中に次ぐ第 3 位であった。プーチン大統領は「強い指導者」を演出し、ヨーロッパならびに中東でのいわゆる「ハイブリッド戦」やシリアへの軍事介入等でロシアの存在感を確立してきた。そのためロシアは軍事費に偏った不健全な財政状況にあるが、それでも、プーチンは軍事力の誇示を背景に外交を進めてきた。近年ではロシア極東地方での軍事活動も活発になっており、艦船や軍用機が日本周辺に接近する頻度が年々増加し、北方領土の軍事力も強化されている。

またロシアは、北朝鮮、ベトナム、インド等の中国の周辺国との良好な関係を維持して中国を牽制しながら、中国との関係も重視する巧妙なアジア外交を進めている。安倍政権は、プーチン大統領との親交によって領土問題を解決しようとしているが、解決の兆しは見えていない。

【提言7】 プーチン外交に対して巧みな外交を展開せよ。

プーチンが重きをおくのは力の外交であり、日本の対露経済協力外交がどれだけ領土問題解決に効果があるか疑問である。むしろロシアは日米同盟の強化や日本による陸上配備型イージス・システム「イージス・アショア」の導入を警戒している。

日本は米国との同盟関係を強化することで北東アジアにおける対露バランスを有利に維持すべきである。そして同時に歴史的に中露が北東アジアで競合関係にあったことに鑑みて、ロシアへの現在の経済協力を促進し、中露連携の促進を抑制する巧みな外交を展開すべきである。

ウ 北朝鮮

北朝鮮の核・ミサイルの開発は、米国や日本をはじめとする国連安保理で決議した制裁決議を無視して急速に進展してきた。そして核・ミサイル実験により核兵器の小型化や弾頭化の可能性が推測され、弾道ミサイル発射の奇襲性や命中精度の向上も顕著であった。

今年に入り、2月の平昌オリンピックを契機に南北首脳会談、中国・北朝鮮の首脳会談等が開かれ、6月の米朝首脳会談では、北朝鮮の体制保証と朝鮮半島の非核化等について合意

された。しかし、国際社会が目指す「完全で検証可能かつ不可逆的な非核化」についての具体的プロセスは不透明である。

【提言 8】 朝鮮半島における今後の南北関係や米朝関係が日本の安全保障に与える影響を 考慮して、朝鮮半島の勢力バランスが日米韓にとって不利にならないように、 米韓同盟や日米韓の連携を強化せよ。

米朝首脳会談が開催され、今後もいろいろな試みがなされるであろうが、中長期的に朝鮮 半島の平和と安定が確固としたものになるかは不透明である。それらに注視しつつ朝鮮半 島における勢力バランスが、日米韓にとって有利になるように政策を進めていく必要があ る。

今後の米朝交渉や南北の関係が急展開した結果、勢力バランスが悪化する場合も否定できない。それに備えつつ、米韓同盟や日米韓の連携の強化を図り、防衛力整備の動きを留めたりしないようにする必要がある。また、壱岐・対馬は朝鮮半島と日本を結ぶ要域であり、防衛基盤の拡充が重要である。

【提言 9】 北朝鮮等による弾道ミサイル攻撃に対応するため、弾道ミサイル防衛手段の一環として反撃能力を保有し、抑止力を保持せよ。

米朝首脳会談が行われ、今後さまざまな展開の可能性があり得るが、直ちに弾道ミサイルの脅威が消滅したわけではない。北朝鮮等が日本に対し弾道ミサイルによる飽和攻撃をしてくるのを抑止するため、日本は BMD の補完として相手国のミサイル基地攻撃能力を含む反撃能力を持つべきである。米朝首脳会談の結果如何にかかわらず、「完全で検証可能かつ不可逆的な非核化」が実現するまでの間は、十分な備えは必要であり、BMD の抜本的強化や反撃能力確保のための装備体系は不可欠である。

(4) インド太平洋地域での中国の覇権的勢力拡大と対中牽制

安倍政権は、「自由で開かれたインド太平洋戦略」のもと、太平洋とインド洋をつなぐ広い地域における法の支配の促進、経済的繁栄の追求、そして平和と安全への実現に大きな戦略的関心を寄せている。この関心には、アジアとアフリカとの経済的結びつきの促進とあわせて、勢力拡大を図る中国の進出に対する牽制も含まれている。

東南アジア地域は、太平洋とインド洋の接点にあり、日本の長いシーレーンは東南アジアを経てインド洋そして中東に続く。インド洋につながる東南アジア諸国が日米豪印の友好国として存続することは日本の安全保障にとってきわめて需要である。日本は安全保障分野ですでに ASEAN 諸国との幅広い協力関係にあり、軍事交流、能力構築支援、防衛装備移転等を通して中国の南シナ海への覇権的進出を間接的に牽制しようとしている。

しかし中国は南シナ海での「航行の自由」作戦を実施する米国艦船への妨害を行い、地域 海洋覇権を確立しようとしている。南シナ海の人工島の要塞化や比越漁民の漁業活動妨害 等、中国の一方的な力による現状変更が続く状況の中、中国に対する牽制に十分な効果を上 げているとはいえない。

また中国はインド洋で、「真珠の首飾り」作戦とも呼ばれる対印包囲網を作ろうとしてきた。それに加えて習近平国家主席は 2013 年以降「一帯一路」構想のもと中東、ヨーロッパにつながる野心的勢力圏拡大計画を進めており、今後南アジア、中東、アフリカ、ヨーロッパの経済的地図および戦略的地図を塗り替える可能性が出てきた。特に中国の投資、借款等に依存する受益国の多くが中国の勢力圏拡大政策を正面から批判することは困難である。

日米豪はインドを中国に対するカウンター・バランスとして見ており、日米豪印の連携が進みつつある。すでに米国第7艦隊は、ハワイ以西からインド洋の中央までにわたるシーレーンの防衛任務を担っており、またジブチを根拠地にした海上自衛隊もアラビア海やソマリア沖での海賊の取り締まりに関わっている。安倍首相は2014年1月にオマーンを訪問し、日本・オマーン首脳共同声明発出しており、「積極的平和主義の観点から、中東地域の平和と安定により積極的な貢献を行う」とした。また本年1月には河野外相がオマーンを訪問し、戦略的に重要なドゥクム港の開発支援等を表明した。インド洋におけるシーレーン防衛のための共同行動等の枠組み作りが重要になってくる。

【提言 10】「自由で開かれたインド太平洋戦略」を進める外交・経済・軍事面の協力枠組み を具体化し、地域の勢力バランスを有利にせよ。

日本は「自由で開かれたインド太平洋戦略」の内容を充実させるため具体的な政策を明確化させるべきである。日米豪印の4カ国連携が始まったが、定期的な首相、外相、防衛相レベルの会合、合同軍事演習、シンクタンク間研究交流等を積極的に進めるべきである。また、南シナ海に面する海洋東南アジア諸国との安全保障協力を促進する「日本・海洋東南アジア協議体」(仮称)の創設、五カ国防衛取極め(FDPA: Five-Power Defence Arrangements、1971年に地域内の英連邦諸国間で締結されたもの)の支援等により、中国の海洋進出を牽制すべきである。あわせて、オマーン、ジブチ、ケニア等のインド洋沿岸国との友好関係も強化すべきである。

【提言 11】インド洋周辺国へのインフラ投資等により、地域の勢力バランスを有利にせよ。

ケニアには歴史的に商業港として重要なモンバサ港があり、内陸に延びる鉄道がある。中国はすでに大規模のインフラ投資をしているが、日本もまたサブサハラ・アフリカを含むインド洋沿岸地域で数多くのインフラ支援を行ってきた。これまでのインフラ協力に加え、港湾、鉄道、道路網等の面でも目に見える貢献を行っていくべきである。また、これらの国と

の軍事交流を含めた関係の促進も検討されるべきである。こうした事業を通して、日本がインド洋沿岸国との着実な政治的協力関係を樹立し、地域の勢力バランスを有利に展開する 一助とすべきである。

【提言 12】 日本は TICAD の拡充を優先せよ。中国の一帯一路への参加はプロジェクトご とに是々非々の態度で臨むべきである。

「自由で開かれたインド太平洋戦略」のもと、太平洋からサブサハラ・アフリカに広がるインド太平洋地域の経済発展の見取り図を、TICAD(アフリカ開発会議)プロセスやインド等南アジア諸国との協議を進めつつ描いていくべきである。中国の「一帯一路」構想については、個別具体的なプロジェクトごとに是々非々の態度で協力していくべきである。関係国の発展に役立ち、債務返済能力をよく考慮したプロジェクトであれば、日中が協力して効果的なインフラを整備することは、地域全体の発展に貢献する。

(5) 日米同盟

日米同盟はインド太平洋地域におけるリベラルな国際秩序を維持するうえで、きわめて 重要な役割を果たしてきた。特に開発途上国を支え、中東からインド洋を経て太平洋に延び る長いシーレーンの安全を米国が維持すべく努めてきたことは、この地域内のリベラルな 国際秩序の領域を維持拡大するのに不可欠であった。今日、この秩序に挑戦する中露に対し て、日米および地域内のパートナー国は経済力および軍事力によって牽制し、勢力バランス を有利に維持しているが、すでに見てきたように、中国の覇権的姿勢や軍事力増強は顕著で あり、地域安全保障にとっての深刻な懸念材料である。

【提言 13】 地域安全保障の公共財としての日米同盟を堅持するため、同盟における日本側の責務を徐々に拡充せよ。

日本は、同盟における役割分担に関して米国側の不満を払拭するためにも、また自国のためにも、防衛費増額、防衛装備の拡充、任務地域の拡大等を図っていっそう公正な分担を達成すべきである。その過程で必要に応じて米国の軍事力を補完するべきである。

また集団的自衛権の行使に関する憲法解釈上の制約(「存立危機事態」に限定した行使)を緩和することによって、日米同盟の機能強化に努めるべきである。同様に、米国の核拡大抑止力の実質的機能強化を図ることにより、日本の防衛強化につなげる観点から非核三原則はより柔軟に解釈すべきである。

日米同盟における技術協力も重要である。日本は、ロボティクス、素材、AI 等の分野での共同技術開発やミサイル防衛に関するさらなる共同プロジェクトを、米国とともに推進すべきである。

(6) グローバルな視野での国際協力

ア 集団安全保障

集団安全保障(侵略等をした国に対し、国連加盟国が国連安保理事会決議に基づいて軍事・非軍事の制裁を加える仕組み)は、国連を中心とした国際社会の理念であり、国連加盟国がその仕組みに参画しなければ国際社会の安寧を維持するのは困難である。しかし日本の歴代政権は、国連による軍事的制裁を武力の行使につながる可能性があると解釈し、日本が参加することは憲法第9条違反のおそれがあるとしてきた。

日本が集団安全保障の仕組みに参加しないというのは、責任ある国家として望ましくないだけでなく、自らが攻撃対象となったときには国際社会からの支援を受けられない事態になるおそれがある。集団安全保障の問題は重要な視点であり、将来的に憲法解釈の変更または憲法改正により日本も集団安全保障に参加できるような法的基盤を確立する必要がある。

【提言 14】 集団安全保障に関する憲法解釈の変更または憲法改正の可能性を検討せよ。

積極的平和主義を標榜する日本にとって、集団安全保障に基づく各種の活動は国連加盟 国の責務として捉える必要があり、憲法解釈の変更または憲法改正の可能性を検討すべき である。

イ PKO 等活動

PKO(平和維持活動)法が成立して26年を経たが、この間、政府は複数の法律を整備しつつ、自衛隊に新たな活動や権限を逐次に与え海外で活動させてきた。それは戦後の日本にとっても、それぞれの活動が政治・外交上も大きな時代の節目となった。

時代の変化とともに、国連 PKO も課題に直面している。それは、国家間の紛争から国内における紛争、または両者の混合型になり、停戦監視以外の平和構築活動、人道支援、文民保護等を含む活動が求められるようになった。その実行を担保するため、国連憲章第 7 章を援用する「武力行使」が可能なミッションが増加している。

自衛隊による海外への部隊派遣の本来の目的は、国際社会の平和と安全に寄与することであり、国連加盟国として果たすべき重要な役割である。あわせて、こうした活動には日本としてのプレゼンス、外国軍隊との交流、そして国内での平時訓練では得ることのできない、実運用上の貴重な経験を積むという効果もあった。

一方で、要求される PKO の任務や機能と日本の法制、自衛隊の活動には乖離があり、自衛隊の現場に負担をかけてきた側面がある。これらの状況や教訓を踏まえながら、今後、日本として PKO を含む国際協力活動にいかに取り組むかの方向性を決めるべき時期である。

【提言 15】*PKO 等の活動に関する戦略を構築せよ。*

日本の国益や国際社会に対する貢献度等を考慮し、PKO等の活動に関する目標や役割を明確にしてその戦略を構築する必要がある。その際必要であればPKO五原則(停戦合意の成立、受け入れ国の同意、中立性、前記の原則が満たされない場合の撤収、武器の使用は必要最小限)を改定して、少なくとも国連のPKO三原則(受け入れ国の同意、中立性、自衛を超える武力行使の禁止)にするなどの政策や、部隊派遣による人的貢献、財政的貢献、さらには教育支援をいかに行うのか等、明確な方向づけと具体化を進めるべきである。

ウ 能力構築支援および防衛装備等の移転・供与

海洋東南アジア諸国等に対する防衛装備品の移転・供与を含む能力構築支援は、周辺諸国 との軍事バランスを維持しようとしている有志国にとっては有益な支援である。しかしな がら、自衛隊が現在進めている能力構築支援や装備等の移転・供与は、その意義や目的に関 する議論が不十分で予算の制約もあり成果は限定的である。

これらの支援や協力は、国際社会の安定に寄与する重要な施策であり、これらを新たな安全保障戦略として明確に位置付け、予算を含む体制を早急に整備し、国家として積極的に実施することが重要である。防衛装備移転等にあたっては、防空や指揮通信等の防衛的な装備等に限定し、教育訓練や要員養成、維持整備を含むパッケージで協力できれば、実効的で長期的な連携維持の観点からも成果が期待できる。また、現に自衛隊が使用して用途廃止となった装備等を供与する仕組みも有益であり、前向きに進めるべきである。

実施に当たっては被支援国との綿密な意思疎通や米国等との連携を図るべきである。また、これらの支援や協力は、対象国の防衛力を強化し、国際的な安全保障環境の改善に寄与するために行うものであり、単なる商取引でないということを国民に対して明確に説明する必要がある。

【提言 16】 東南アジア諸国等の安全保障能力を高め、地域の安定に貢献することを目的として、能力構築支援や防衛装備品の移転・供与を進めよ。

海洋東南アジア諸国やインド洋諸国に対し、防空、救難、哨戒等の安全保障能力を向上させて、地域の安定に貢献する能力構築支援や防衛装備品の移転・供与を日本の安全保障戦略の重要な一環と位置付け、予算を含む援助や支援の体制を整備すべきである。その際、教育訓練や維持整備等を含む包括的な支援ができるようにすることが重要である。

エ 平和構築のための ODA の実施

権威主義体制の諸国家による対外行動に起因する安全保障上の脅威に加えて、民族対立 や宗教対立あるいはその他の国内社会の脆弱性に起因する軍事紛争もまた、現地の人々に 対する「人間の安全保障」上の脅威であるとともに、国際社会の安全保障にとっても脅威である。これらの軍事紛争によって空前ともいえる数の難民や国内避難民が発生し、そのような不安定地域がテロリストの拠点ともなっている。

このような軍事紛争の終結に向けて外交努力や PKO 活動が行われるが、紛争がいったん停止した後の社会・経済の復興や国家の再建もまた決定的に重要である。多くの地域では、停戦後の復興がうまくいかず、軍事紛争に戻ることが繰り返されているからである。日本は、これまでもアフガニスタン、イラク、南スーダンで停戦後の復興のための多額の ODA を行ってきたし、フィリピンのミンダナオでは、和平に向けた社会経済開発のための ODA を意図的に実行してきた。これらの活動は現地では高く評価されている。また、シリア内戦等によって難民が大量に流入している難民受入国を支援することは、これらの国々を不安定化させないためにも重要であり、難民受入国への ODA も重視していく必要がある。

【提言 17】 テロや内戦に苦しむ地域の平和回復、復興、平和定着そして「人間の安全保障」 向上のためにさらに積極的に ODA を活用せよ。

停戦後のそれぞれの局面において積極的に ODA を活用し、適切なインフラ建設や人材育成の事業を行うことで、平和構築にいっそう貢献すべきである。

オ 宇宙・サイバーへの対応

(イ) 宇宙

近年、宇宙空間の活用はその重要性がますます増大し依存度も高まっている。気象、放送、航空、自動車、GPS(全地球測位システム)時刻同期による超高速証券取引等、経済・社会面での国民生活に密接に関連する民生分野にも深く浸透している。安全保障分野でも ISR(情報・警戒・監視)、ミサイル警戒、衛星通信等、宇宙システムへの依存が急速に拡大している。それにともない、宇宙空間は混雑化するとともに、宇宙ゴミや最新技術による電波妨害や ASAT(衛星攻撃兵器)攻撃等による能力も拡大し、宇宙システムに対する脅威が増大するなど宇宙の安全保障環境も大きく変化した。特に中国は「宇宙強国」というスローガンを掲げて、宇宙開発を積極的に推進しており、米中間に新たなパワーバランスの変化がみられる。そのような中で、日本は宇宙空間の安定的な利用を確保するため、「宇宙基本計画」に基づいて、宇宙政策をよりいっそう推進するとこが重要である。今や宇宙システムは戦略・作戦運用上も決定的に重要であり、その利用により先進的な軍事作戦も可能となる。

【提言 18】 宇宙状況把握 (SSA) 事業の他、各種衛星事業のさらなる推進と抗たん性の強化、国際的ルール作りにより宇宙システムに対するリスクを低減せよ。

日本は、防衛省が進める 2022 年度(平成 34 年)頃の運用開始を目標にした宇宙状況把

握(SSA)事業に加え、衛星通信能力・電波情報を含む情報収集衛星能力の拡大、MDA(海洋状況把握)への宇宙利用、小型衛星の活用等をさらに推進すべきである。また、国民生活や国家安全保障にとって、宇宙システムに対するリスクが生じたとき、その機能の維持または被害の極小化を図ることはきわめて重要である。そのためには抗たん性の強化や国際的ルール作りによるリスクの低減に注力すべきである。

(ロ) サイバー

サイバー空間における攻撃被害は、2018年(平成30年)4月に発表された「次期サイバーセキュリティ戦略(骨子)」によれば IoT、重要インフラ、サプライチェーンを狙った攻撃等により国家の関与が疑われる事案も含め、脅威は深刻化・巧妙化している。そのため、経済的・社会的損失のリスクも指数関数的に拡大しているとされる。2016年の米国大統領選挙では、その結果がサイバー攻撃により影響を受けたのではないかとの疑問が投げかけられている。攻撃元は個人のハッカーや、ハッカーのコミュニティ、犯罪組織、国家組織であり、その活動はサイバースパイ活動や工作活動、攻撃等多岐にわたる。もはや特定の組織による対策だけではサイバーセキュリティは守れない。これらのサイバー戦は新たな時代の戦いであり、隣接した国家同士の戦いだけでなく、非対称型でかつ見えない世界のきわめて深刻な戦いでもある。政府はサイバーセキュリティ戦略本部、その事務局である内閣サイバーセキュリティーセンター(NISC)を中心として積極的に取り組んでいるが、政府全体としての取り組みに加え、その多様性・技術性等から官民のパートナーシップの強化が喫緊の課題である。

【提言 19】 *国家のサイバー防衛に関する自衛隊の役割と対処方針を明確にし、要員を早急に養成せよ。*

政府は、国家のサイバー防衛に関する役割を防衛省に付与するとともにサイバー攻撃に対する対応方針やサイバー防衛のための組織、人材育成の基本的事項等からなるサイバー防衛に関する戦略を早急に策定する必要がある。サイバー防衛の活動は、不断の情報収集・分析活動が特に重要であり、サイバー情報センター(仮称)の創設と高度な技術者の育成等を緊急的に推進すべきである。

カ 国際的なテロへの対応

国境を超えるイスラム系の国際テロは世界的な規模で発生している。ミャンマー政府のロヒンギャ問題への対応は、イスラム系国際テロのアジア地域への拡散に火をつける可能性がある。またロシアや北朝鮮は、国家レベルでテロ行為を行っている。日本は2019年(平成31年)にラグビーワールドカップ、2020年(平成32年)にオリンピック・パラリンピック開催を控えており、特段の警戒が必要である。日本は人種や宗教に伴う国内の対立要因

が少ないことから、国際的なテロに対する認識は著しく低いのが現状である。

【提言 20】 *国際機関と連携し、国際テロ組織の侵入を水際で阻止するとともに、警備に関し国民が進んで協力できる態勢を整備せよ。*

国際機関と連携してテロ組織の侵入を水際で阻止する必要がある。また、万全な警備体制が必要となるが、そのためには、国民がイベント会場や交通機関利用時の検問、セキュリティーチェックという負荷を受け入れることが前提となる。これらの負荷を軽減できる身分証明書や入場券に対する対策とともに、広報等を徹底して国民が進んで協力できる態勢を整備すべきである。

2 望ましい防衛政策

法治国家における安全保障議論として法律論は当然に必要であるが、安全保障の実質論を議論するときに、はじめから法律論を持ち込むのは安全保障の徹底的な議論を妨げるので望ましくない。安全保障の実質的な脅威の評価やそれへの対抗措置として何が最も有効かという議論をした後に、憲法解釈上それはできない、ということであればそれなりに理解はできる。しかし、いきなり法律論を持ち出して、そのような対抗措置を考えること自体がそもそもおかしい、という法律論を唱えたならば、安全保障の議論を適切な結論に導くことはできない。かつて非核三原則を巡って、核搭載の米国艦艇の寄港や通過も認めないという、安全保障の実態から乖離した硬直的な議論がなされたこともあったが、抑止の効果や同盟関係等を考慮し柔軟な対応が必要である。

防衛力は多種多様な脅威等に対応する各種機能を保有する必要がある。BMD やサイバー・宇宙等の新たな脅威に対応する機能と防衛力が本来保有すべき最大脅威に対応する機能は、バランスを保って整備されなければならない。また、陸・海・空自衛隊の防衛力に関するバランスや火力と機動についても同様で、過度な偏重は厳に戒め的確なバランスを維持してその最適化を図らなければならない。

(1) 防衛予算の増額と人員の増強

ア 防衛予算の増額

日本の防衛予算はここ数年微増しているが BMD 等の導入や FMS (対外有償軍事援助) による装備品購入等の負担が大きく、その結果、教育訓練、維持修理、弾薬等後方部門の経費が削減される傾向にある。予算の重点が主要装備品等の正面装備に投入され、後方経費が削減されているとすれば問題である。正面と後方そして三自衛隊が総合一体的に充実していなければ防衛力の意味をなさないことを銘記する必要がある。

中国は日本の GDP の 2.4 倍の経済力を持ち、その 2%を継続して軍事費に投入し、その 総額は公表されているものだけでも、実に日本の 4.7 倍となっており、格差は年々拡大する 一方である。

【提言 21】 防衛力のひずみを是正し、自衛隊を真に戦える軍事組織とするために必要な防衛予算を着実に措置せよ。

周辺諸国の軍事的脅威が増大する一方、日本の防衛費はここ数年微増しているが、BMD等の導入やFMS(対外有償軍事援助)による装備品購入の負担が大きく、その結果、後方部門の経費が削減される等防衛力全体の構成にひずみが生じている。真に戦える軍事組織にするためには、維持整備、備蓄弾薬、教育訓練、研究開発、人事、能力構築支援等バランスの取れた防衛力整備を着実に実行する必要がある。これらの項目の予算額は研究所の試算によれば約2兆円であり現在の防衛予算に加えると、その予算規模は約7兆円となる。この額をGDP比に換算すれば約1.4%程度となり、これを10年で達成しようとすれば、年率約3.5%の伸び率が必要となる。

イ 人員の増員と処遇改善

各自衛隊ともに慢性的な人員不足が顕在化し危機的状況にある。その上、航空機や艦艇等の増加に伴う定員増は不十分であり、すでに組織を維持する限界を超えている状況にある。 省力化、退職自衛官の活用や女性の活用等の施策も積極的に進めなければならないが、それのみに頼ることはできない。

一方、人口減少は確実に進んでおり、自衛官の募集対象となる今後の18歳人口は100万人を割り込むことが予測され、現状の制度のままで年間約1万人に及ぶ自衛官適齢者を確保するのは絶望的である。東日本大震災等で自衛隊は活躍し、国民の支持率は90%を超えたといわれているが、「自衛隊の仕事は立派で敬意の対象であり、誰かがやらなければならない大事な仕事ではあるが、それは私の子供(孫・親戚・教え子)ではない、他の誰かがやれば良い」というのが志願者を取り巻く社会の現実である。

国家が「戦って死ぬリスク」を要求する自衛官に対し、他の公務員と同等レベルの身分・ 栄典・処遇・慰霊顕彰の態様等で自衛官志願者を確保できないのは当然である。法律上、危 険を顧みず職務の遂行を求められ、職務遂行上の正当な命令に服従しなければならず、違反 した場合は懲役刑に処せられるという厳しい職域は、日本において自衛官以外に存在しな い。何ものにも変えがたい命を賭して行動する彼らに対して、国家として公務員並みの扱い であってはならない。

日本の独立と平和を守るために、誰かがやらなければならないこうした職務について国 民教育をしっかりと行い、国民がその職務の厳しさや崇高さを正しく理解できるようにす るなど、抜本的な制度改革が必須である。

【提言 22】 自衛官の人員増強および恩給制度等により処遇を抜本的に改善せよ。

各自衛隊ともに人員不足は顕在化して危機的状況にあり、早急に自衛官の人員を増強しなければならない。また、自衛官の一般職国家公務員横並びの給与体系等を改めるとともに、加入者が保険料を負担する年金ではなく、国家への貢献を評価する趣旨の恩給制度、大学就学支援等自衛官に対する処遇を抜本的に改善する必要がある。あわせて、殉職自衛官に対する慰霊・顕彰の態様や現職自衛官に対する叙勲等も考慮されなければならない。

防衛政策は、国民の意識と理解が不可欠であり、国防に関する国民教育等をきめ細かく行う必要がある。

ウ 予備自衛官の増強

主要国の兵役制度は、現役兵、予備役そして国境警備隊等の準軍事的な組織(paramilitary)で構成されるが、現役兵は財政の制約や国家の諸活動に必要な人的資源の配分等を考慮して必要最小限に維持し、膨大な量に拡大する有事(戦時)の所要には予備役を大量に保有することにより対応しようとしている国が多い。日本と同じ島国である英国では、現役兵約21.6万人に対し予備役は約24.1万人(予備役/現役比率は111%)、インドネシアは現役兵約30.2万人に対し予備役は約40万人(予備役/現役比率は132%)である。

日本において自衛隊は、現役自衛官定数は 24.6 万人、予備自衛官員数 3.25 万人であり、 予備役/現役比率は 13%と著しく少なく、有事(戦時)を想定した兵役制度となっている とは言い難い。有事に急増する人的所要には、低充足となっている部隊等に対する補充、後 方支援(兵站・人事)所要の急増に伴う部隊の拡充・新編要員、戦死・戦傷病等に伴う欠員 補充、民間防衛(国民保護)に従事する要員等があり、必要な訓練を受けた人的戦力の確保 は必須である。

予備自衛官は単に有事(戦時)における対応だけではなく、防衛基盤の拡充や社会教育という面の価値も大きい。自衛隊は、2001年(平成13年)から元自衛官以外から公募し、通訳要員や医師等の技能者等も広く採用する公募予備自衛官制度を発足させ、現職の地方議員や現役大学生等が広く志願し、成果をあげているが、予備の所要を満たすには十分とは言えない。

【提言 23】 予備自衛官に対する処遇を抜本的に改善するとともに、訓練に出頭させる雇用 企業を優遇し、予備自衛官を現役自衛官数程度まで増強せよ。

予備自衛官手当(月額 4000 円)および訓練出頭手当(日額 8100 円)を大幅に改善すべきである。また、予備自衛官の訓練出頭に伴う雇用企業の損失を補償するとともに、予備自衛官を雇用している企業の国家への貢献を評価し法人税を減額するなどの施策を大胆に採

用し、予備自衛官数を現役自衛官数程度まで大幅に増強する必要がある。加えて、一朝一夕に要員養成できない幹部自衛官や特殊技能者については、定年退職後の予備自衛官への編入を義務付ける制度も考慮されるべきである。

(2)情報組織の拡充

安全保障に限らずあらゆる意思決定のための基盤は情報である。現代は、国際的な政治・経済・軍事面の多元化、パワーシフト等に限らず、指数関数的に進歩する情報化に影響され、社会基盤そのものも大きく変容し、かつお互いが複雑に連動し合うという流動的な時代である。

安全保障上の適切な意思決定を行うためは、情報資料を収集し、分析・評価してそれを目的に合致した情報に統括することが益々重要になっている。これは安全保障政策や戦略の決定だけでなく、今ある危機、いつ何が生起するかわからない危機に資する情報という観点からも喫緊に求められていることである。

国家安全保障に関わる重要施策に関しての司令塔としての国家安全保障会議 (NSC) は、2013年 (平成25年) 12月に発足以来、官邸のリーダーシップのもとで外交・防衛分野を中心に政策統合を図り、重要な意思決定を実質的に行う場として順調に機能している。その事務局である国家安全保障局も、企画立案・総合調整機能を果たしているといえる。

NSC 設立にあたっては、特に意思決定を行ううえで、各省庁から十分な情報提供が期待できるのか等、情報に関する多くの懸念があったが、四大臣会合の構成員である防衛省と外務省をはじめ、他の情報組織からも機微なものを含めて主要な情報が国家安全保障局に提供されるようになっている。特に、防衛省、外務省等の間での情報共有も格段に進展している。これは、NSC が重要な意思決定を行う場として機能するようになったということであり、いかに情報が重要かということを裏付けている。

さらに、複雑で流動化していく時代に対応していくためにも、国家安全保障局の機能範囲を超えた、国家レベルでの情報サイクルをさらに実効性の高いものにしていく必要がある。そのためには NSC や首相の要求に応える国家レベルの情報収集、分析・評価、総括機能を充実する必要がある。この課題は一義的にはインテリジェンス・コミュニティが取り組むべきものであるが、国家としても幅広い議論が求められる。

【提言 24】 国内外の情報収集、分析・評価機能を整え、自衛隊の統合運用を支えることのできる情報組織を拡充せよ。

日本を取り巻く厳しく複合化した安全保障環境、宇宙・サイバー空間が加わった多次元・ 広範囲な作戦環境、あるいは予想される首都直下地震・南海トラフ巨大地震等への対応等を 踏まえて、国内外の情報収集、分析・評価機能の充実が求められる。特に自衛隊の統合作戦 運用のための情報は統合運用が効率的・スムーズに行われるための前提であり、さらなる情 報組織の充実により迅速な意思決定と自衛隊運用の実効性を確保することが重要である。

(3) グレーゾーン事態(有事とはいえないが警察力のみでは対応できない事態)

ア シームレスな対応ができる仕組みの整備

エスカレーション・コントロール (戦闘拡大の抑制)の観点から、尖閣諸島周辺海域では海上保安庁がその警察力をもって中国の海上警察と対峙している。中国の海上法執行機関である海警は準軍事的機能を有していることに加え、最近、武装警察の指揮下に入ったと言われている。その結果、中国は海軍を出動させなくても海警が警察力としての活動からいつでも軍事力の行使としての活動に容易に移行できる。これに対し海上保安庁は、純然たる警察機関であり、軍事的機能を有しないことから、中国の海警による軍事的活動に対しては自衛隊が対応せざるを得なくなる。また、仮に中国海警が警察機関としての行動を続けていたとしても、海警の勢力は今や海上保安庁の勢力を大きく凌駕しつつあるため、海上保安庁だけでは対応しきれず自衛隊に頼らざるを得ない事態は容易に生じ得る。いずれの場合においても、日本側が事態をエスカレートさせたという外見をつくり出してしまう。

2015年(平成27年)の平和安全法制の制定に際し、グレーゾーン事態に関しては、海上警備行動等の発令手続きの迅速化のための閣議決定を行い、運用改善で対応することとなったが、重要なことは、生起する事案のレベルに応じて、過不足なくかつ円滑・段階的に対応できる仕組みを作ることである。上記のように中国海警の能力や体制が大きく変化してきている今日、このような運用改善だけで十分な対応ができるとは考えられない。

【提言 25】グレーゾーン事態に断固たる対応ができる体制を法整備等により早急に整えよ。

この問題は、海上保安庁の機能・任務・権限、自衛隊との役割分担、武力行使の要件等の 困難な論点を含んでいるが、日本の主権を断固として守るために、現場で行動する海上保安 庁や自衛隊が混乱なく行動でき、かつ海上保安官や自衛官の身の安全を確保するために早 急な法整備等が必要である。

イ 海上保安庁の能力強化等

海上保安庁の能力を超える事態に対して、海上警備行動を発令して自衛隊を投入するという考えは、警察権行使のための行動ではあっても、日本が一方的に軍事レベルにまで引き上げたとの口実を与えるおそれがあるとともに、警察権しか行使できない自衛隊を活動させることは、武器の使用等を含め困難が予想される。

当面の課題は、海上保安庁の能力を現状より特段に向上させることである。現在、中国海上警察の大型船舶数は海上保安庁の 2 倍程度を数え、その船腹も 1.2 万トン級のものまで 出現し、こうした大型船舶は海上自衛隊の護衛艦が搭載し、海上保安庁の巡視船にはない 76mm 砲等を搭載している。

【提言 26】 海上保安庁の能力を強化せよ。

中国海警局と海上保安庁の能力ギャップを埋めるためには海上自衛隊の除籍艦艇を譲渡 したり、海上保安庁の他正面での活動の海上自衛隊による肩代わりにより海上保安庁の勢力を尖閣正面に集中するなどの工夫により、海上保安庁が中国の海上警察に有効に対応で きるようにしなければならない。

ウ 対領空侵犯対処に伴う武器使用規定の整備

近年の対領空侵犯は中国軍機に対するものが半数を超え、機種は爆撃機や偵察機よりも 戦闘機が中心となっており、その行動範囲は日本海や太平洋まで拡大しつつある。領空侵犯 対処について相手が戦闘機の場合、遠距離からの空対空ミサイル等の脅威も深刻であり、き わめて危険な状況といえる。

【提言27】対領空侵犯対処に伴う武器使用規定等を整備せよ。

対領空侵犯措置において、状況が急変した場合の判断は、現場のパイロットに依存せざるを得ない。自衛隊法第84条は領空侵犯機について、「これを着陸させ、又は日本の領域の上空から撤去させるため必要な措置」をとることができると規定しているが、治安出動や海上における警備行動等と異なり、具体的にどのような場合に武器の使用ができるのかの規定が欠落している。困難な任務を遂行するパイロットに対して、行動の準拠を自衛隊法に明記したうえで、領空という絶対的な主権を守るための活動を命じなければならない。その際、正当防衛や緊急避難に基づく武器使用にとどまらず、諸外国の例に見合った危害射撃等を含む行動規定等を合わせ整備する必要がある。

(4) 防衛生産基盤・技術基盤の維持

国営武器工場を持たない日本においては、その機能を民間の企業に深く依存している。一方、防衛装備品の量的制約や外国製装備品の購入等により、企業の維持は厳しいものがある。防衛部門の閉鎖や廃業の危機が叫ばれており、このことは日本の防衛力の低下に直結する事態である。また、防衛装備品の稼働率を維持するためには安定的な部品の供給等を含む後方支援が不可欠であり、国内の防衛産業が活力ある体制を維持していなければ、防衛行動は不可能である。

防衛産業における防衛事業のシェアは総じて低く、企業の経営判断に及ぼす影響力は一般に少ない状況にあり、欧米諸国に比べて企業の再編も進んでいない。分野においては関係省庁が主導して他社との相互補完による国際競争力の強化や事業連携・部門統合等の産業組織再編・連携を推進する必要がある。そのためには、再編機運の醸成に資する産業ビジョ

ンや長期展望の提示のほか、コスト削減努力を還元するなどの調達改革も考慮に値する。

防衛装備品の取得にあたっては、国内開発が望ましい分野と国際共同開発・生産が望ましい分野等に分けられ、装備品の特性に応じて的確に判断されなければならない。国内開発は少量生産等により一般に高額で、技術的リスク、開発経費・調達価格の上昇、相互運用性の欠如等のリスクを伴うが、国内防衛産業の技術レベルは決して低くはなく、かなりの分野で諸外国装備品の性能を凌駕しているといわれている。既存の優れた国内技術により取得可能な装備品については国内取得することを基本とすべきである。

また、装備品の能力発揮は単にその性能だけでなく、整備を含む運用者の能力も大きく影響することから、それらが反映された日本人の特性を考慮した開発コンセプトに合致した国産の装備品が信頼性、融通性等の観点で優れていることは明らかである。

一方、国際共同開発・生産は、スケールメリット(規模を大きくすることで得られる利益)を生かした開発コストの低減、技術力の相互補完、国際的な後方支援システム・相互運用性等ライフサイクルの面で有益との評価が一般的ではあるが、国際共同開発のメリットを最大限に活かし、日本が主導的に共同研究を行うためには技術優位が不可欠である。フランスのエアショーにおいて、防衛省が米国の主要航空機メーカー等に対して将来戦闘機(F・2後継機)に関する技術の説明をした際、サイバー攻撃にも対応できる可能性がある光ファイバーを使って機内の制御信号を伝達する方法や、スリムで大容量のエンジンに興味を示したといわれている。すでに米国では第6世代戦闘機の構想検討が始められているといわれる。戦闘機は防衛装備の頂点であり、搭載システムや素材・一部の部品等については国際的に比較優位が確保できるといわれている。日本は本格的な戦闘機製造の経験がないことから、システム全体としての比較優位に関する懸念はあるものの、国内開発した輸送機や哨戒機・回転翼機については、国際的に遜色ないレベルとの評価を受けている。日本が技術優位を確保する観点からも、官民が一体となって国内開発(国際共同開発を含む)ができるように推し進めるべきである。

【提言 28】可能な範囲で国産装備品の開発に努め、防衛生産基盤および技術基盤を維持せよ。

防衛装備品の取得の方法には、国内開発、国際共同開発・生産、ライセンス国産、民生品の活用、輸入があるが、2014年(平成26年6月)、総合取得改革推進委員会は、防衛装備品の取得方法について、要求性能、運用支援、ライフサイクルコスト、導入スケジュール等の条件を既存の国内技術で満たすものについては、基本的に国内開発を選択することとしている。

日本の誇る技術(特に機微な技術)基盤を維持するためには、一定程度の量を伴う生産ラインを維持する必要があり、国内技術により取得可能な装備品については国内取得を基本とすべきである。

(5)産官学一体となった技術優位の確保

防衛省は 2016 年(平成 28 年)夏に、研究開発を中心とした技術政策を的確かつ機敏に遂行するために、「防衛技術戦略」を策定し、技術的優位性の確保、優れた防衛装備品の効果的・効率的な創製を目標に掲げた。そしてこれを達成するために、技術情報の把握、技術の育成、技術の保護の 3 つの施策を推進することにした。その結果、防衛省の保有する技術等に限らず民生技術の把握や国内外の関係機関等との技術交流等も防衛技術に関する関心の対象となった。その具体的な施策の一つが 2015 年度 (平成 27 年) から開始された安全保障技術研究推進制度(ファンディング制度)である。これは、大学や企業等における独創的な研究を発掘し、将来有望な研究を育成するため、その研究成果を活用することを目指しており、さらなる予算的強化も必要である。国際社会では、技術のデュアルユース(軍民両用)化をもとに、軍事技術の研究分野における産官学の協力がいっそう重視されてきている。しかしながら、日本学術会議は昨年、軍事目的のための科学研究を行わない旨の声明を継承するなど、厳しい状況は依然継続している。国際社会の現実を直視し、先端基礎技術の研究推進、計画的な研究開発、デュアルユース技術の積極的な導入等、官民が一体となって技術優位を目指すべきである。

【提言 29】産官学一体となり技術優位を確保せよ。

大学の一部研究者には「根源的に軍事は悪である、軍事力が平和に貢献することなどあり得ない」と考えるむきもあるが、「軍事は悪ではなく、平和を維持するためには、軍事を利用しなければならない」というのが国際社会の常識であり、日本においてもこの考えを共有する必要がある。また、日本が活力ある未来を切り開く原動力は技術力であり、技術力のいっそうの飛躍・活性化がなければ国家そのものが立ち行かない。産官学一体となって技術優位を確保する必要がある。





107-0052 東京都港区赤坂1丁目1番12号 明産溜池ビル8階 Research Institute for Peace and Security Meisan Tameike Building 8F 1-1-12 Akasaka, Minato-ku, Tokyo 107-0052, Japan Tel: 03-3560-3288 Fax: 03-3560-3289