

RIPS 政策提言

危機に抗して国家の総合力を発揮できる安全保障戦略

－ 大国間競争の最前線における日本の選択 －

一般財団法人平和・安全保障研究所

2022年7月

目次

はじめに	1
1 本提言が前提とした国際安全保障環境認識について	3
2 政策提言に当たっての基本姿勢	5
3 政策提言	5
3－1．総論的論点（提言 1～4）	5
3－2．基本的論点（提言 5～12）	10
3－3．個別的論点（提言 13～18）	24

はじめに

戦後の国際社会には、何回も歴史の転換点があった。冷戦終結はその最たるものであった。911 テロもそうであった。Covid - 19 もそうである。そして、2022 年 2 月 24 日に始まったロシアのウクライナ侵攻により、国際秩序は新たな転換期に入っている。ウクライナという主権国家の存在そのものを否定して武力で侵攻するというロシアの行為は、戦後長い期間をかけて形成されてきた、ルールに基づく国際秩序に対するあからさまな挑戦である。これは欧州だけの問題ではなく世界全体の問題であり、必然的に日本の安全保障を左右する。

すでに岸田内閣は、昨年 10 月の発足直後、新たな「国家安全保障戦略」、「防衛計画の大綱」と「中期防衛力整備計画」を策定するとの方針を明らかにしている。本年末には日本の国家安全保障に関する新しい戦略と政策が策定される見通しである。

現在の「国家安全保障戦略」は、日本の国家安全保障の基本理念、安全保障上の国益と目標を定義した上で、日本が取るべき戦略的アプローチを包括的かつ体系的に示すものとしては、初の正式な試みであった。これにより日本の国家安全保障政策の体系が整備されたという意味でも意義あるものであった。

しかし、2013 年 12 月に策定されてからすでに 8 年以上が経過し、ロシアのウクライナ侵攻以前に、すでに日本を取り巻く安全保障環境は大きく変化していた。米国の対中関与政策の時代は終わり、米中間の戦略的競争の時代に入った。パンデミックや気候変動のような地球規模の課題も、日本の安全保障に大きな影響を及ぼしている。先端技術の開発をめぐる競争も激化し、先端技術は今後の国家安全保障に決定的に重要な影響を及ぼすとの認識が広がっている。そして、今や、大国が軍事力で覇権を争う時代が復活したとも言える状況である。「戦場」は陸・海・空といった地球上の空間から宇宙空間にまで広がり、さらにサイバー空間のような仮想空間にまで広がっている。また、平時と有事の境目はますます曖昧になっており、平時とも有事とも言えないような状況、いわゆるグレイゾーン事態が常に存在している。また、核兵器などの大量破壊兵器が実際に使われてしまうのではないかという懸念も消えない。こうした複雑で厳しい状況下では、幅広い情報収集、機敏な意思決定と総合的・統合的対応が従来以上に必須のものとなっている。

他方、この 8 年の間に、日本は、防衛装備移転三原則の決定、平和安全法制の制定等により、安全保障上の重要な施策を積み重ねてきた。最近では、経済安全保障関連法制が整備された。こうして、8 年前にはなかったような国家安全保障の様々な手段が整備されつつあり、今は、それらを今後の日本の国家安全保障にいかに関活用していくかが問われている。

平和・安全保障研究所は、2018 年に政策提言「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—」をとりまとめ公表している。この 2018 年の提言は、中国・ロシア・北朝鮮が米国主導のリベラルな国際秩序に対して力による現状変更を迫って挑戦し、また、日本周辺地域の安全保障環境が急激に深刻化したことなどを指摘して、新しい「国家安全保障戦略」の構築を訴えるものであった。

当時の政府は、「現下の安全保障環境と国家安全保障上の課題は、引き続き中長期的方向性を見定める必要はあるものの、全体として見れば、本戦略で示された基本的な認識の枠内にあると考えられる」¹との認識に基づき、「防衛計画の大綱」の改定に留め「国家安全保障戦略」の改定には踏み込まなかったが、今回、政府は、「国家安全保障戦略」そのものを改定するとしている。これまでに、ミサイルの脅威、一方的な現状変更の試み、軍事バランスの急速な変化、宇宙・サイバーなどの新領域、経済安全保障、いわゆる「敵基地攻撃能力」、海上保安庁と自衛隊の連携、海上保安体制の強化、島嶼防衛力の向上などの課題が政府側からの説明で列挙されている²が、取り組むべき課題はこれらに留まらない。

本年末に新たな戦略と政策が策定されると見込まれることから、この機会に、本研究所は再び政策提言委員会を立ち上げ、新たな安全保障環境の中で日本が対応すべき課題について検討を行ってきた。

この政策提言は、かかる検討の結果をとりまとめたものである。この提言は、「国家安全保障戦略」等の各論点について改正案を提示するものではなく、主な論点に焦点を当てて、そのあるべき方向性を論じている。安全保障はもとより総合的なものであり、それだからこそ政府全体の戦略として「国家安全保障戦略」が必要なのであるが、防衛力が国際社会の平和の維持と日本の安全に果す役割が軽視されることがあってはならない。当委員会としては、政府の総合的なアプローチの中に防衛力の意義・役割が明確に位置付けられた立派な「国家安全保障戦略」が策定されることを期待するとともに、本提言が日本の国家安全保障上の諸課題についての国民の理解の増進に繋がることを期待する。

政策提言委員会メンバー（50 音順）³

青木節子 慶應義塾大学大学院教授/平和・安全保障研究所研究委員

河野克俊 平和・安全保障研究所評議員（前統合幕僚長）

武田正徳 平和・安全保障研究所事務局長（元陸上自衛隊第1師団長）

徳地秀士 平和・安全保障研究所理事長（元防衛審議官）

西原正 平和・安全保障研究所副会長（元防衛大学校長）

¹ 内閣官房「「国家安全保障戦略」の現時点での評価について」、2018年12月18日。

² 「第二百八回国会における岸田内閣総理大臣施政方針演説」2022年1月17日。

³ なお、2022年3月末まで、田中明彦氏（政策研究大学院大学学長（当時）/平和・安全保障研究所理事（当時）/現・国際協力機構理事長/平和・安全保障研究所研究委員）にも委員会メンバーとしてご協力いただいた。

1 本提言が前提とした国際安全保障環境認識について

2013 年 12 月に「国家安全保障戦略」が策定されてから 8 年以上が経過し、その間に国際安全保障環境はすでに大きく変化している。

中国経済の規模は急速に拡大し、日本の GDP を追い越してからすでに 10 年以上が経過している。豊かになった中国は、軍事力を増強するとともに、力を背景として国際社会においてますます高圧的な姿勢を強めている。中国の近代化を支援すれば中国は国際社会に対して協力的になるだろうという米国をはじめとする諸国の期待は大きく裏切られ、米国は対中関与政策を放棄し、中国との対決姿勢を強めた。トランプ政権からバイデン政権に移行してもこのような対中強硬姿勢は変わっていない。米国は、中国がその経済、外交、軍事および技術の力を総合してインド太平洋地域における影響圏を追求するとともに世界一の影響力ある国になろうとしているとの認識に基づき、統合的抑止によって、中国との戦略的競争に打ち勝つことを目指している。ロシアのウクライナ侵攻後においても、米国は、中国を主要な脅威と捉えたとの方針に変わりはない。

ロシアのウクライナ侵攻は、本来、国際社会の平和と安全の維持に連帯して責任を負っているはずの国連安保理常任理事国による国連憲章違反であり、あからさまな侵略行為である。これは、長年にわたって築かれてきた「ルールに基づく国際秩序」を大きく揺るがすものであり、単にウクライナや欧州に留まらず国際社会全体の大問題である。本年 1 月に核兵器保有五カ国が核戦争回避のための共同声明を発出したばかりであるにもかかわらず、核を含む軍事力で大国が覇権を争う時代が復活したとも言える状況が生じている。また、核兵器国があからさまに非核兵器国に対して核による威嚇を行ったことは、非核兵器国に多大な負担を強いつつ核不拡散を目指してきた核兵器不拡散条約（NPT）体制の意義を根本から覆すことにもなりかねない。

他方、バイデン政権に入って国際社会に復帰しつつある米国は、国際社会の平和と安定のために中心的な役割を期待され、かつ、実際に大きな役割を果そうとしているが、国内に多くの問題を抱え、その力の限界も露呈している。米国の同盟国を中心に同志国が米国との連携を深め、米国を支援しつつ協力して国際秩序の回復に取り組むべき必要性はかつてなく大きくなっている。

また、情報通信技術をはじめとする科学技術の急速な発展は、国際社会のグローバル化を加速化し、国家間の相互依存関係はますます深まり、一国の安全保障が国際社会全体の安全保障と分かちがたく結びついている。そのような中で、パンデミック、気候変動、大規模災害など国境を越える諸課題は、安全保障上大きな影響を及ぼすに至っている。しかし、こうした地球規模の非伝統的な課題への取組に不可欠な国際協力は、上記のような国際情勢の激変によりますます困難になっており、事態はさらに深刻化するとみられる。

情報通信技術の急速な発展により戦争の形態も大きく変化し、戦場は、陸・海・空だけでなく、宇宙空間やサイバー空間にも広がっている。また、軍事と非軍事の境目が曖昧になり、

平時でも有事でもない状況が出現しており、サイバー攻撃、偽情報、経済的手段などを駆使したハイブリッドな戦いが行われるようになってきている。したがって、国家間の紛争において、軍事力だけでなく総合的な力を効果的に発揮できる体制がますます必要となっている。

次に、今日のインド太平洋地域を見れば、この地域は世界経済の中心的存在であり、その平和と繁栄は国際社会全体に大きな影響を及ぼす。「インド太平洋」という概念が国際的に定着しつつあることは、このことを示している。この地域は、ベトナム戦争の終結後半世紀近くにわたり、大規模かつ長期の武力紛争のない比較的安定した状態にあったが、今や米中対立のいわば主戦場であるとともに、中国、ロシア、インドなどの大規模な戦力が集積する地域でもあり、かつ、朝鮮半島や台湾海峡などでは対立が深刻化している。EU、EU 加盟各国や英国も、欧州における戦争の発生にもかかわらず、インド太平洋地域に対する関心を強め関与を深めている。

この地域では、ウクライナ問題を背景に中国とロシアが関係を深め、両国の軍隊による共同行動も日本周辺で行われている。また、対中牽制では西側との連携を強化するインドやベトナムも、ウクライナ問題では西側諸国と距離を置く。また、ウクライナ情勢が世界を揺るがしている間にも、中国の南シナ海・東シナ海における活動は止むことはない。北朝鮮は、核・ミサイル開発を継続し、ミサイル発射を繰り返して威嚇を強めている。旧ソ連時代に自国内に配備されていた核兵器を手放したウクライナが侵攻されたことで、北朝鮮はますます核にこだわると思われる。また、国連安保理は、中露の拒否権行使により、新たな北朝鮮制裁決議を成立させることができなくなった。

そもそもこの地域には、全体を包括するような地域的な安全保障の枠組みが欠如していることから、地域の安全保障の体制は脆弱である。特に日本は、地理的に米中対立の最前線に置かれるとともに、中国のみならずロシア、北朝鮮の隣にも位置している。つまり、権威主義的で、かつ、核兵器を保有する三つの国に囲まれており、日本が置かれた安全保障環境は、きわめて厳しいと言わざるを得ない。この地域におけるロシア軍の活動も活発になってきており、中国と北朝鮮に警戒していくだけでは日本の安全は図れない。ロシアもあなどれない現実の脅威であるとの認識をもって全方位で警戒を強化していく必要がある。

インド太平洋地域の安全保障は、すでに述べたとおり、包括的な地域安全保障の枠組みを欠いており、これまで基本的には米国を中心とする同盟関係ネットワークによって支えられてきた。しかし、最近では、ASEAN 地域フォーラム (ARF)、ASEAN 国防相会議 (ADMM) 等の ASEAN 中心の枠組みに加え、日米豪印の枠組み (QUAD) や米英豪 3 カ国の枠組み (AUKUS) も構築され、こうした様々な枠組みが相互に絡み合っ、この地域の様々な安全保障課題への対応が試みられるようになると思われる。こうした中で、この地域の主要国の一つであり、かつ、米国の同盟国でもある日本の役割に対する国際社会の期待も高まっている。

日本は、国家安全保障戦略上、自らを「海洋国家」と位置付け、米国との同盟関係を基軸に、志を同じくする諸国とともに「ルールに基づく国際秩序」の維持強化に努めてきたが、

今日のような複雑で緊迫した状況の中で日本の国家安全保障と国際秩序の強化を図るためには、これまでよりもはるかに大きな努力が必要である。自国防衛を独力で達成することはどの国にとってもおよそ不可能なことであり、国際社会との連携は当然必要不可欠だが、真剣に自国防衛の努力をしない国を助ける国はない。また、外交や経済的手段やソフトパワーは安全保障上の重要な手段であるが、それだけで侵略を抑止したり阻止したりすることができないことは、ウクライナ情勢をみるだけでも明らかである。

日本は防衛力の急速かつ大幅な増強を図る必要性は明らかに大である。また、ウクライナの状況は、自らを守るための軍事的な備えと国民の国を守る気概が何にも増して重要であることを強く示している。

2 政策提言に当たっての基本姿勢

「国家安全保障戦略」はその性格上、外交政策と防衛政策が中心的な内容とするものであるが、国家安全保障は本来総合的なものであり、外交や防衛だけで国の安全が確保されるということとはあり得ない。国全体の総合的な力が有機的に組み合わせられて初めて実効性ある安全保障政策が展開できる。今日のような国際環境にあっては、総合性の追求はますます重要である。このことを前提としつつ、「国家安全保障戦略」は、必要な防衛力の規模や体制を導き出すための指針として、防衛力の意義・重要性とその果すべき役割を明確に示すことが求められている。

以上を踏まえた上で、政策提言委員会は、民間シンクタンクとして、できる限り柔軟な発想に基づき、机上の空論ではない現実的な提言を目指すとともに、「国家安全保障戦略」等の策定過程や策定後に一般国民が国家安全保障上の諸課題についての関心や認識を深めることに寄与することに留意して、この提言を作成した。

3 政策提言

3-1. 総論的論点

提言1：脅威や課題の多様化への対応

現在進行中の技術革新や国際政治の動向を「国家安全保障戦略」における国家安全保障の目標に反映し、グレーゾーンの脅威や非軍事的脅威に対しても的確に対応できる形でこれを補強すべきである。

国家安全保障とは、国家が確保すべき国益に対する脅威の発生を防ぎ、発生した脅威からの損害を最小化するための総合的努力である。2013年に策定された現在の「国家安全保障

戦略」は、日本の国益として

- I. 「我が国自身の主権・独立を維持し、領域を保全し、我が国国民の生命・身体・財産の安全を確保すること」
- II. 「豊かな文化と伝統を継承しつつ、自由と民主主義を基調とする我が国の平和と安全を維持し、その存立を全うすること」
- III. 「経済発展を通じて我が国と我が国国民の更なる繁栄を実現し、我が国の平和と安全をより強固なものとする事」
- IV. 「海洋国家として、特にアジア太平洋地域において、自由な交易と競争を通じて経済発展を実現する自由貿易体制を強化し、安定性および透明性が高く、見通しがつきやすい国際環境を実現していくこと」
- V. 「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やルールに基づく国際秩序を維持・擁護すること」

を掲げており、要素として基本的に変更すべき点はないと考えられる。

このような国益を前提として、同「戦略」は、国家安全保障の目標として、

- ① 「我が国の平和と安全を維持し、その存立を全うするために、必要な抑止力を強化し、我が国に直接脅威が及ぶことを防止するとともに、万が一脅威が及ぶ場合には、これを排除し、かつ被害を最小化すること」
- ② 「日米同盟の強化、域内外のパートナーとの信頼・協力関係の強化、実質的な安全保障協力の推進により、アジア太平洋地域の安全保障環境を改善し、我が国に対する直接的な脅威の発生を予防し、削減すること」
- ③ 「不断の外交努力や更なる人的貢献により、普遍的価値やルールに基づく国際秩序の強化、紛争の解決に主導的な役割を果たし、グローバルな安全保障環境を改善し、平和で安定し、繁栄する国際社会を構築すること」

を掲げている。この三つの目標もまた基本的に変更すべき点はないと考えられる。

ただし、今日では、経済的手段を政治的に利用した圧力、サイバー攻撃、あるいはITインフラの実質的支配などにより、軍事侵略に至らずとも自由と民主主義が脅かされ日本の平和と繁栄が阻害される可能性が生じていることから、日本は、この三つの目標を追求するに当たっては、軍事的脅威に加えて、経済安全保障上の非軍事的脅威への対応も重視すべきであり、そのような認識を「国家安全保障戦略」の中で明確にすべきである。

また、2016年以降、日本は「自由で開かれたインド太平洋」構想を推進してきていることに鑑みれば、地域概念としては「アジア太平洋」に替えて「インド太平洋」を使用するとともに、この構想の安全保障上の側面を「国家安全保障戦略」の中に明確に定義して、位置付けるべきである（提言9参照）。

提言 2:「国家安全保障戦略」の各省庁におけるフォローアップと計画方式の見直し
「国家安全保障戦略」を受けて、防衛省・自衛隊だけでなく他の関係省庁も、「国家安全保障戦略」に基づいて各省庁が実施すべき施策について、実施のための指針と計画を策定すべきである。併せて、「防衛計画の大綱」で定めるべき事項も再検討すべきである。

新たな「国家安全保障戦略」は、日本の安全保障を確保するための基本的文書となるべきことは間違いない。これに基づいて防衛力整備をはじめとする防衛政策が推進されるべきことも当然である。しかし、「国家安全保障戦略」で取り上げる事項は、防衛省・自衛隊の実施する施策に留まらない。外務省、海上保安庁は言うまでもなく、ほとんどすべての省庁の所掌事項に関係している。

したがって、防衛省・自衛隊以外の各省庁も、それぞれが実施すべき政策に関する指針と計画（防衛戦略、外交戦略、民間防衛戦略、経済戦略、資源エネルギー戦略、科学技術戦略、宇宙戦略、教育戦略、保健戦略、環境戦略等）を策定すべきであり、新たな「国家安全保障戦略」にはこれら各省庁の戦略において示すべき項目とあるべき方向性を明記すべきである。さらに、当該計画の実施状況をモニターするための枠組みも同時に整備していくべきである。

また、この機会に、「防衛計画の大綱」に何を定めるべきか再検討すべきである。かつてと異なり、安全保障政策の包括的な枠組みは「国家安全保障戦略」という形で確立している。また、「防衛計画の大綱」はおおむね 10 年程度の期間を念頭においてつくられているが実際には 5 年程度で改定されることが多くなり、そこに定められる防衛力の姿は、あるべき最終目標というより、10 年後の姿を示しているに過ぎない。したがって、「防衛計画の大綱」に定めるべきものも自ずとその範囲が変化して然るべきである。

防衛力整備の基礎となる防衛力整備構想を明らかにして、これに基づき数値目標としての別表を示すという当初の「防衛計画の大綱」の考え方にとらわれず、防衛政策上の優先順位を明らかにした基本的な政策文書として国民に提示するようにして、防衛力整備については、「防衛計画の大綱」に数値目標を示すことなく「中期防衛力整備計画」で対象期間内の防衛力整備の大枠を決めるという方式にすべきである。

提言 3：危機のシナリオ毎の備え

国家安全保障に関わる様々な危機のシナリオを検討し、それぞれに即した法制度の実効性を再検討するとともに具体的な行動計画を策定すべきである。武力攻撃事態、武力攻撃予測事態、存立危機事態、重要影響事態、緊急処理事態、グレーゾーンの事態、大規模感染症、大規模災害について、具体的なシナリオを策定し、地方自治体、民間企業や市民団体との協力を実効あるものとするべく必要な法整備を行うとともに、事前の訓練を行うべきである。

新型コロナウイルス感染症の蔓延は、短期間に大量の資源を導入しなければ対処できない「有事」ともいうべき事態であった。それにもかかわらず、政府は十分な PCR 検査を短期に実施することに困難をかかえ、マスクなどの供給不足になやみ、ワクチンを自国生産できず、外国から購入したワクチンの接種についても迅速に実施することができなかった。つまり、「有事」であるにもかかわらず、「平時」の体制を「有事」の体制に変換することに失敗した。今回の経験を受けて、再び感染症の危機が襲ってきたときに、短期間に大量の資源を投入するための体制の準備をしていかなければならない。

しかし、「有事」は感染症のみによって発生するわけではない。大規模自然災害や、軍事的な「有事」も想定しなければならない。しかも、軍事的な有事には、武力攻撃事態、武力攻撃予測事態、存立危機事態、重要影響事態、緊急処理事態、グレーゾーンの事態などさまざまな段階が想定される。それぞれの事態に、自衛隊のみならず、関係各省、地方自治体、そして民間の資源を大量に動員する必要性が生じる。有効な動員体制を整備しておくことが不可欠である。そして、有効な動員体制を構築するためには、想定しうるさまざまな事態についての現実的なシナリオを作成し、あらかじめ関係省庁・地方自治体・民間との間で協力の仕組みを検討するとともに、国民の意識を高める実効的な訓練を繰返し行っていく必要がある。また、そのような過程から、現行法のみでは対応できない事態が予測されれば、必要な法整備に向かわなければならない。

また、このような方針は、「国家安全保障戦略」に基づく民間防衛戦略や保健戦略において具体的に示されるべきである。

提言４：安全保障関連法制の在り方の見直し

安全保障環境の変化に適切に対応できるよう、安全保障関連法制の在り方として次の３点を追求すべきである。

（１）関連法令の解釈にあたっては硬直的な解釈を改め、国際常識や国民の常識に合わせた柔軟な解釈を行う。

（２）自衛隊の行動に関する立法に当たっては、いわゆるポジティブ・リスト方式を改め、可能な限りネガティブ・リスト方式を追求する。

（３）憲法改正に当たっては、現行の憲法解釈を確定するのではなく、国際法上主権国家に許容される行動は、憲法上も制約なく許容されるようにする。

自衛隊の行動が法制度に則って行われるべきことは、日本が法治国家である以上当然だが、日本を侵略しようとする国にとっては、日本が法令を遵守するか否かは何ら関係のない話である。したがって、日本が硬直的な法解釈にこだわって自衛隊の行動に不要な制約が加えられるような事態は避けなければならない。また、同盟国やその他のパートナー国は、日本が難解な法解釈を持ち出して安全保障協力を阻害するようなことがあれば、日本に対する不信感を強めるだけであり、日本の安全保障にとってむしろマイナスである。

また、これまでの日本の安全保障政策に関する論議においては、法的に可能か否かの議論が過剰であり、日本の安全保障のために何をなすべきかという安全保障戦略上の議論が十分に行われてこなかった。法的制約をかいぐる理屈をつくることに多大なエネルギーが費やされ、本来行うべき戦略的検討が十分でないのである。

さらに言えば、防衛関連法制は、法律の専門家には理解可能であっても、法の専門家ではない実際の運用者（部隊指揮官や第一線の隊員）にとっては容易に理解できるものではない。

安全保障上の必要性を満たし、かつ、運用者にも国民にも、さらには国際協力のパートナーにとっても分かりやすい法制度でなければ意味がない。

本来、政治のリーダーシップが確立し、かつ、民主政治と文民統制が確立していれば、過度に厳格・硬直的な法律論は要らないはずである。現状は、国の防衛の問題が政争の具となっていることにもその原因がある。一方は憲法の文言を盾にとった法律論や過去の答弁例を手段として攻め、他方、守る方もまた法律論で国会を切り抜けようとするところから、過剰な法律論がいつまでも続く。また、攻める側の根底には、軍事力＝悪であり厳しく抑えるべきというネガティブな意識があるようにも見える。こうした現状を放置すれば、いかなる「戦略」をつくっても真っ当な戦略的思考が定着することはない。

したがって、日本は歴とした民主国家であり、自衛隊は文民統制の内在化した実力組織であるとの認識に基づき、これまでのような過剰な法律論的思考を改める必要がある。

そこでまず、現行法令の解釈にあたっては、安全保障上のニーズに合致するよう、できる限り柔軟で現実的な解釈をとることとすべきであり、過去の経緯や解釈などにとらわれて

環境の変化に対応できないといったことがないようにする必要がある。

また、自衛隊の行動については、これまでのようなポジティブ・リスト方式によって行動類型とその要件を個別限定的に細かく列挙するようなやり方は改め、できる限り柔軟な対応を可能とする方式を採用するよう検討を行い、立法的解決を図るべきである。自衛隊法の立法経緯に鑑みれば、警察的任務に関しては国民の基本的人権との関係でポジティブ・リスト方式をとったものと考えられるが、今や自衛隊が行う警察任務は、実際には、海上警備行動の実例に典型的に現われているように、外国政府の組織による日本国に対する主権侵害への対応であり、日本国民に対するものではない。したがって、これまで警察的任務とされてきた行動類型を引き続き警察的任務と位置付けるか否かも含めて、現代の国際安全保障環境に合わせた見直しを行うべきである。

さらに、憲法改正に関しては、単に今日の憲法解釈を明文で確定するだけの改正では日本の安全保障が強化されることはない。国際法上個々の主権国家に当然認められていること（フルスペックの集団的自衛権の行使、五原則を満たさない平和維持活動への参加、武力攻撃未満の急迫不正の侵害に対する武力行使など）については、憲法上行うことができるようにすべきである。

3-2. 基本的論点

提言5：インド太平洋地域の安全保障環境の改善

日本は、中・露・北朝鮮との間で勢力均衡を有利に維持するとともに、中国との安定した関係を構築することができるようにするため、米国、西欧やアジアの自由・民主主義勢力との連携を緊密にして、覇権主義的な中国を脅威と認識して、これに対抗していくべきである。

インド太平洋地域は、世界のGDPの60%、人口の65%を占めるダイナミックな地域であり、今後の世界の貿易や投資、安全保障の方向を決定づける。同時に同地域は、米日欧印中露などの主要大国が国益を競い、不安定な地域となっている。特に中国の権威主義的行動が既存の国際秩序を乱し、それがコロナ禍の世界的拡大のもとで米中間の覇権争いを一層先鋭化し、米日欧と中露の亀裂を大きくしてきた。さらにロシアのウクライナ侵攻に対しては多くの国は経済制裁で対応し、ロシアは国際的に孤立して中国に接近している。孤立したロシアの国力が弱体化すれば、中国の影響力は拡大していくと考えられる。このことは、日中関係にも大きな影響を与える。

日本周辺では、中露の艦艇や爆撃機が共同で日本海を通過する頻度が増えたり、北朝鮮が頻繁にミサイル戦力を誇示したりするようになった。日本は、北にロシア、西に北朝鮮、そ

して南西に中国という三つの核保有国に囲まれており、日本の安全に対する脅威が一段と深刻になっていることが誰の目にも明らかになった。

こうした状況の中で、日本は、域内の勢力均衡を有利に展開すべく、米・豪などの域内諸国との連携を重視すべきである。また、米中対立の一つの大きな焦点である台湾の安全保障は、日本の安全保障と密接に関連しており、台湾有事を念頭に置いた連携も必要である。

日本はこれまで、日米同盟を基軸としつつアジアやヨーロッパの友好国との安全保障関係を強化してきた。こうした関係は、中国側に傾きつつある勢力均衡を回復し中国の軍事力拡張を牽制する上で重要であり、強化する必要がある。

日本と中国の関係は過去には「一衣帯水」という表現で表わされたが、現在では相互の不信感が強くて聞かれなくなった言葉である。中国がアジア太平洋地域を中心に覇権主義的な行動をとする限り、友好関係を築くことはおよそ不可能である。長期的に中国の姿勢が変化して両国が協力を進める点で利害の一致が図られるのであれば、日本は積極的に両国の信頼関係を深めるべきであるが、中国は日本にとって脅威であることに変わりはないし、利害の一致する範囲はますます狭まっている。

したがって、中国との協力には大きなリスクが伴うことを覚悟する必要がある。安全保障あつての経済であるが、民間企業は利潤の追求を第 1 の課題とする組織であるから民間の自主性に依存することには限度がある。したがって、政府は、指導力を発揮して、安全保障上の考慮の重要性を国民に明確に示すべきである。そもそも、「安全保障は米国、経済は中国」という姿勢は矛盾をはらむものであり、このような姿勢をそのまま受け入れることはできない。中国に依存することにより、軍事面のみならず経済面でも中国の恫喝を受けることになるため、結局は日本の安全保障を低下させ、ひいては安全保障を放棄することにもなりかねないからである。

提言 6：日本の対中戦略の眼目

(1) 中国にとっては、台湾の統一は統治の正統性に関わる問題である。中国自身、武力による併合の可能性も決して否定しない。また、中台間の力のバランスの変化に伴い、近い将来における武力併合の可能性も取り沙汰されている。台湾海峡を巡る問題の平和的解決は、日米の安全保障上の共通戦略目標の一つであり、日本は、台湾の武力統一に反対すべく中国を牽制するため、米国と協力して中国に対して圧力を加えるべきである。

(2) 日本は中国による尖閣諸島の占拠を阻止し、気象観測施設や海難救助施設を設けて実効支配を自他ともに認める状況を作るべきである。

(3) 日本は、常設仲裁裁判所が南シナ海問題に関して中国の九段線などの主張を根拠なしとした 2016 年の裁定を引き続き強く支持するとともに、中国に対して裁定を受け入れ、確立した国際法を誠実に遵守するように国際社会とともに強く働きかけていくべきである。

(4) 日本は、経済や技術面での対中依存度を下げて、対中外交の幅が対中依存による制約を受けることのないようにすべきである。また、日本は、先端技術の流出防止、サイバー攻撃への備えなどにより機密情報を保護するとともに、これに関する中国側の情報を積極的に収集して、中国との技術競争で優位に立つ努力をすべきである。

(1) 日本は、台湾の武力統一に反対すべく中国を牽制するため、米国と協力して中国に対して圧力を加えるべきである。

台湾問題は中国にとって統治の正統性に関わる問題であり、妥協できない問題である。中国は武力による統一を決して否定しない。また、中国は、台湾に対する政治的・軍事的圧力をますます強めている。人民解放軍の台湾周辺における活動などから、人民解放軍は武力統一を計画しているとの予測が強くなっている。習近平は第 3 期目の共産党総書記の座を狙っていると言われているが、第 3 期目の任期が切れる 2027 年までに統一を達成するだろうとの予測もあれば、建国 100 周年に当たる 2049 年までに達成するだろうとの予測もある。

しかし、中国が台湾を武力で統一するには大きなリスクが伴うことから、中国は武力での統一に慎重であるとは見られるが、それは、米国が台湾防衛のために介入するという前提があるからである。

台湾有事となれば、地理的な近接性だけを考えても、日本自身の安全が危殆に瀕することは明らかであり、台湾有事は日本有事と切り離して考えることはできない。したがって、日本が米国の抑止力と対処力が十分に働くように米軍を支援して、米国とともに中国に圧力をかけることは、日本の防衛のために必要なことである。米軍の作戦に対する支援としては、特に、日本の空港・港湾を米軍に提供することが絶対に必要になる。そのための制度はある

程度整えられているが、実際にそのような制度が実際に機能するように平素から態勢を構築しておかなければならない。また、制度に不十分な点がないか、今日の安全保障環境に照らして再検討が必要である。

（２）日本は中国による尖閣諸島の占拠を阻止し、気象観測施設や海難救助施設を設けて実効支配を自他ともに認める状況を作るべきである。

尖閣諸島が国際法で確立した領域権原としての実効的先占により日本に帰属することは歴史的にも法的にも明らかである。日本は、その根拠を具体的に示して主張の正当性を国際社会に向けて繰返し主張するとともに、日本の支配を確実なものにする必要がある。そのために、同諸島に気象観測施設や海難救助施設などを設けて、支配を目に見えるものにする必要がある。

米国は、尖閣諸島が日米安保条約第５条の適用範囲に含まれると繰返し表明しているが、米国の支援が必要であることに関して米国一般社会の日頃の理解を得ておくことも必要である。施設の設置は実効支配の証明になり、米国民も尖閣諸島が日本に帰属することに納得できるようになる。

また、国際社会で日本の主張への理解を深めながら、尖閣諸島で日本人が実際に仕事をしている動画や島を訪問した記録を公開するなどにより、日常的に国内世論の啓発を行うことも必要である。

（３）日本は、常設仲裁裁判所が南シナ海問題に関して中国の九段線などの主張を根拠なしとした 2016 年の裁定を引き続き強く支持するとともに、中国に対して裁定を受け入れ、確立した国際法を誠実に遵守するように国際社会とともに強く働きかけていくべきである。

国際社会は、過去何十年にもわたり、国連のもとで、法の支配と紛争の平和的解決という原則を掲げ「ルールに基づく国際秩序」の維持強化につとめてきた。合意されたルールに従うことによって初めて社会の秩序が維持される。

中国自身も「ルールに基づく国際秩序」が国際社会に平和と安定をもたらしてきたからこそ繁栄しているにもかかわらず、中国は、自国の利に合わない規則を無視して憚らない。中国は、南シナ海のほぼ全域を囲むようにして海上に線を引き（九段線）、これを歴史的権利と主張してきたが、常設仲裁裁判所はこれを完全に否定した。これに対して、中国は「無効で拘束力のない判決で、紙くずだ」と罵って従おうとしない。

この判決から約 6 年が経過し、中国による南シナ海における軍事活動は活発化し、軍事拠点化が進んでいるが、南シナ海問題は国際社会の大きな関心事項でなくなりつつある。国際経済の大動脈である南シナ海におけるこのような事態を放置しておけば、「ルールに基づく国際秩序」は維持できない。中国が海洋環境保護義務に違反していることを明らかにした点も含めてこの判決の意義を再確認し、引き続き国際社会とともに中国に対して強く働きかけていくことが重要である。地球環境の保護を安全保障問題と捉えるのであれば、南シナ

海における中国の海洋環境破壊も、安全保障上無視できないものである。

また、中国に対する働きかけの一環として、南シナ海における中国のプレゼンスの増大に對抗して、民主主義諸国の軍事的プレゼンスを増大させるとともに東南アジア諸国の海洋能力構築を支援することにより、この地域におけるパワーバランスの回復を図るべきである。

（４）日本は、経済や技術面での対中依存度を下げて、対中外交の幅が対中依存による制約を受けることのないようにすべきである。また、日本は、先端技術の流出防止、サイバー攻撃への備えなどにより機密情報を保護するとともに、これに関する中国側の情報を積極的に収集して、中国との技術競争で優位に立つ努力をすべきである。

日本は政治・外交面では中国と対立する点が多いが、貿易を始め、経済活動では対中依存度が高い。日本の輸出入の２割以上が中国との貿易である。この対中依存度の高さは、政治外交分野での対中批判の厳しさを自制させる方向に働く。中国の最新技術、工業製品、天然資源（例：レアメタル）などへの依存度を下げないと、中国が日本の外交に制約を加えることを防ぐことができない。官民協力のもと、貿易相手の多角化を進め、経済の中国依存度を一定比率以下に下げようとするべきである（提言 10 参照）。

中国は日本の優位と思われる技術を中国人留学生の派遣や日本人研究者の招待などの手段で巧みに盗用するケースも多いことから、日本としては十分な警戒が必要である。さらに、日本は、中国が経済、金融、製造、インフラ、通信、データなどに関する日本の機微な情報を不正に利用することにも警戒しておく必要がある。

こうした課題は、日本だけでなく国際社会の少なからぬ国々に共通する課題であり、また、日本一国だけで取り組むことができるものでもない。日本は、米国、EU、英、豪、加などの西側諸国と協調してこうした課題に取り組むべきである。民間企業は経済的利益の確保を優先せざるを得ないだけに、政府は、国全体としての安全保障上の考慮の重要性について明確なメッセージを発して、経済界が安心して国の方針に従えるようにすべきである。

また、こうした方針は、「国家安全保障戦略」に基づく経済戦略において、より具体的に明示すべきである。

提言 7：防衛力の強化と防衛費の増額

日本を取り巻く安全保障環境が一層厳しくなっている今日、防衛力の強化は必須であり、このため、防衛費を大幅に増額すべきである。また、「ルールに基づく国際秩序」を維持するためには、西側諸国との強い連帯と協力が必要不可欠であり、そのためには少なくとも NATO 諸国並みに負担を分担していくことも必要であり、そのような観点からも大幅な防衛費増額が必要である。

防衛費は、脅威に備えるために必要な防衛力を保有するためのものである。脅威の大きさとは何の関係もない経済的な指標によってその額が決められるべきものではない。脅威の大きさと GDP には何の関係もない。したがって、防衛費の基準を GDP 比で示すことはすべきではない。GDP 比で示すという考え方は 30 年以上も前に廃止されているのであり、過去の誤りを繰り返すことはすべきでない。

日本に対する脅威は、日本経済の低迷などにはお構いなく増大している。中国、ロシア、北朝鮮という三つの権威主義国家と隣り合わせの日本は、世界の中でもきわめて高い緊張状態の中で自らの安全を確保していかなければならない地理的位置に置かれている。

2013 年度以降、漸次防衛費は増額されてきたものの、これまでのような規模では、厳しさを増す安全保障環境の中で日本の防衛を全うすることは最早不可能である。防衛力の抜本的強化と日米同盟の抑止力を向上させるため、防衛費を大幅に増額する必要がある。

その際、今後は、抑止力向上のために、打撃力の保有も含めて正面装備の充実を継続していく必要があるが、それだけでなく、抗湛性の向上を含めて、整備が遅れていた後方分野に一層資源を投入することが必要である。また、防衛力を支える「人」はコストではない。それは日本の財産である。国防という高度な専門技術を身につけた人材を育て、次代に引き継いでいくことが日本防衛の前提条件である。

また、日本の安全は、「ルールに基づく国際秩序」があって初めて可能になるものであり、「ルールに基づく国際秩序」をともに維持強化しようとする国々、特に NATO 諸国との連帯と協力は、日本の安全保障に不可欠である。このような観点からすれば、NATO 諸国並みに負担を分担していくことも必要であり、少なくとも、防衛費に関する NATO の目標も十分に念頭に置いた防衛努力は行うべきである。

提言 8：日米同盟の強化

日本を取り巻く厳しい安全保障環境に照らして、日米同盟の意義を国民に対して改めて明確に示すとともに、日米間の同盟協力の抜本的な強化を図るべきである。特に、次のような事項について積極的な検討が必要である。

(1) これまで自衛隊と米軍は各々の指揮系統に従って行動することとなっているが、これを改め、指揮権を一本化し、日米統合司令部を設立し、作戦上の連携を強化する。その前提として、自衛隊の常設統合司令部の創設も必要である。

(2) 有事の際の日本国内の空港・港湾の自衛隊及び米軍による使用について、平時から検討を進め、必要な訓練も行う。

(3) 米軍の地上発射型中距離ミサイルを日本に配備する。

日米同盟関係は、今後も日本の安全保障政策の大きな柱であり続けることは間違いがない。日本が置かれている国際情勢を考えれば、日本が独力でその安全を確保できるようなものではない。中国、北朝鮮、ロシアに囲まれ、軍事力が集積し、かつ、幾つもの不安定要因が存在する北東アジアにあって、日本は、大国間競争の最前線に置かれている。強いパートナーとの緊密な協力関係なくして一国の防衛はあり得ないことは、ウクライナをめぐって生じている事態の教訓でもある。

米中間の対立が激化している今日、いずれの国も、程度の差こそあれ選択を迫られる。米国のような民主的な政治体制と自由な生活様式を選ぶか、それとも中国のような権威主義的な政治体制と自由が保障されない生活様式を選ぶかという問題である。また、海洋国家・日本にとっては、自国の生存と繁栄に必要な海洋の自由を確保するためには、海洋国家同士の強固な連携が不可欠である。したがって、米国との同盟関係を選択することはいわば自然の理である。

他方で、米国には不安な要素が今もある。米国は分断され、国内に多くの問題を抱えている。また、バイデン政権は同盟重視を掲げるが、これは、同盟国がより大きな負担を負うこととセットになっている。しかし、米国内の分断は、世界最大の移民国家であることにも起因し、歴史的にも 4 年に及ぶ内戦を戦い国家の再統一を果たすなど今に始まった話ではない。また、深刻な危機にあっては一つにまとまって大きな力を発揮してきたことも事実である。同盟関係が相互協力である以上、米国の国力が相対的に低下している今、同盟国が国際秩序維持のためにより大きな負担を負うべきは当然である。

したがって、日本は、米国の時代は終わったなどとして中国になびくのではなく、今後さらに同盟関係の強化を図るべく、より大きな役割を果たしつつ、米軍と自衛隊との連携を強化していく必要がある。

自衛隊と米軍は別個の指揮系統に従って行動することとなっており、役割分担や作戦行動の整合性についてあらかじめ大枠を定め有事に具体的に調整することになっているが、

きわめて急速に展開する緊急事態に迅速に対応するためには、その場で調整するのではなく、日米の統合司令部を平時からつくり初めから一体となって作戦を遂行できるような体制が必要である。また、その前提として、自衛隊が常設の統合司令部を創設して自衛隊の統合運用を実効性あるものにしておく必要がある。統合幕僚長に、防衛大臣補佐と部隊運用の一元的管理という二つの異なる任務を負わせている今の体制は早急に改めるべきである。

また、日本有事の際はもとより、日本の周辺で緊急事態が発生した場合、自衛隊と米軍は、その兆候が現れたきわめて早い段階から、軍用施設だけではなく民間や地方公共団体の空港・港湾を使って部隊を展開して、侵略の抑止と抑止が破れた際の対処のために態勢を強化することになることが容易に予想される。このため、民間等の空港・港湾を円滑に使用できるよう平時から協議を行い調整し、かつ実際に訓練しておく必要がある。そのためには、有事の際に自衛隊や米軍がいかなる行動をとることとなるか、平時から国民の十分な理解と支持を得ておく必要がある。

さらに、東アジアの軍事バランスを見ると、中国、北朝鮮などが地上発射の中距離ミサイルを保有しているのに対して、米国はこれをまったく保有していないという状況にある。地上発射の中距離ミサイルでは中国が圧倒的優位に立っている。これは、米国の拡大抑止の信頼性を低下させるだけでなく、この地域に対する米国の海空戦力の展開を阻止し接近を拒否する中国の A2/AD 戦略の有意性を許し、戦略環境の安定勢力としての米軍の活動の自由を大きく制約している。

米国は、第 1 列島線の内側の軍事バランスを回復して中国の海洋進出を押し留め、台湾の防衛と東シナ海、南シナ海の安定を確保するため、この地域に、中国本土を狙った地上発射の中距離ミサイルを配備することを考えている。この地域の力のバランスの改善のために日本は積極的に米国と協力すべきであり、日本は、中距離ミサイルの配備を受け入れるべきである。

ただし、配備に当たっては、ターゲティングを含めて有事におけるその運用については、米国だけに任せるのではなく、日本も主体的に関与できるようにすることを条件とすべきである。それは、このようなミサイル戦力が今後の対中抑止のきわめて重要な要素であり、日本は、その使用に大きな利害関係を有するからである。

なお、現在主として議論されているのは通常兵器としての中距離ミサイルであるが、将来的に核ミサイルの配備の問題は避けて通れないと考えられることから、今のうちに、核の持ち込みの問題について、核抑止の強化の観点から結論を得ておくべきである。

提言 9：域内外のパートナーとの安全保障協力

インド太平洋地域の平和と安定に資するよう、日本は、域内の諸外国との安全保障協力を強化することが必要であり、特に、次のような措置を早急に講ずべきである。

- (1) 安全保障分野におけるインド太平洋戦略を明確にする。
- (2) NATO や EU との安全保障関係を強化する。
- (3) 諸外国との間で、相互のアクセスと円滑化に関する協定を締結する。
- (4) 装備品の移転と能力構築支援の連携を図る。
- (5) 台湾との安全保障関係の強化を図る。
- (6) 中国との間で危機管理体制を強化する。

インド太平洋地域には、この地域全体をカバーするような包括的な多国間安全保障のための仕組みが存在しない。この地域の平和と安全を支えている基本的な仕組みは、米国を中心とする二国間同盟関係のネットワークであるが、大規模な軍事力が蓄積し、かつ、地域各国の安全保障観も脅威認識も複雑多様なこの地域の安全保障においては、このような小さなネットワークだけでは不十分である。

しかし、包括的な多国間の仕組みが直ちに可能な環境にもない。したがって、関係各国間で二国間、三国間のものを含めて様々な安全保障協力を積極的に推進して、同盟関係のネットワークを補完していくことが現実的である。

日本は、米国との強い同盟関係を基盤にして、域内外の諸外国やその他のパートナーとの間で安全保障協力を積み重ねていくことが必要である。パートナーシップを組む相手方は、インド太平洋諸国を中心として、今や域外にも広がっている。豪州、韓国のような米国の同盟国、ASEAN やそのメンバー国、インドなどのインド洋周辺国や太平洋島嶼国だけでなく、NATO、EU やそのメンバー国など、多様である。また、域外諸国もインド太平洋地域に対する関心を強めている。これらの諸国との安全保障協力の幅も広がり、今や、意見交換や交流に留まらず、部隊間の共同訓練、装備技術協力も含め広範多岐にわたっている。

ウクライナ情勢は欧州の安全保障だけの問題ではなく、インド太平洋地域にも容易に波及するし、それはまた欧州をはじめ世界全体に波及する。ウクライナが危機にあるということは国際社会がインド太平洋地域への関心を失ってもよいということには決してならない。国際社会がこの地域への関与を継続するよう、日本は自らの役割を果しつつ、諸外国との協力をこれまで以上に積極的に取り組んでいかなければならない。

そのためには、第 1 に、日本の基本的な方向性を明確にするため、安全保障分野における日本のインド太平洋戦略を明確にすべきである。日本が提唱する「自由で開かれたインド太平洋」は、その実現のための柱の一つに「平和と安定の確保」を掲げているにもかかわらず、安全保障の側面が希薄であり諸外国との安全保障協力の明確な指針となっていない。

第 2 に、NATO や EU との安全保障関係を強化すべきである。対中認識や対露認識を調

整して、中露のような権威主義的勢力に対してもに対抗していくことはこれまで以上に重要になっている。ロシアのウクライナ侵攻に対して連帯して対応している今こそ、関係を強化して、将来における更なる挑戦に備えておくべきである。この際、NATO に対しては、日本に常駐代表を置くことを日本として提案すべきである。

第 3 に、自衛隊が諸外国の軍隊と共同訓練その他の共同行動をより積極的に行うことができるよう、相互のアクセスと協力の円滑化に関する協定（円滑化協定（RAA））をできる限り多くの国々と締結すべきである。現状では最近ようやく豪州との間で協定が締結され、また、英国およびフランスとの間でもそれぞれ議論が進められているが、こうした動きは加速化されるべきである。

第 4 に、装備品の移転（武器輸出）と能力構築支援との連携を図り、相手国の安全保障能力の強化を効果的・効率的に支援することができるようになるべきである。

第 5 に、台湾との安全保障関係の強化を図るべきである。日本にとって台湾は、重要なパートナーであり大切な友人と位置付けられている。厳しさを増す米中関係を背景として中台関係についても緊張が高まっている今日、日本は米国などとともに、台湾との安全保障関係を強化すべきである。中国の反発を恐れて台湾との協力に消極的であっては、台湾海峡の平和と安定は維持できないし、ルールに基づく国際秩序も守ることはできない。

第 6 に、中国との関係を安定させるため、中国との間の危機管理体制を強化すべきである。日中間では、防衛当局間の海空連絡メカニズムについて 2018 年に合意がなされたものの、いまだホットラインが開設されていないが、尖閣諸島周辺海域における中国公船の活動が常態化している上に、国際法上問題のある規定を含む海警法が制定され懸念が深まっている現状においては、軍当局間の連絡メカニズムに留まらず、海上法執行機関なども含めたより大きな危機管理のメカニズムの構築が急務である。

提言 10：重要物資等の安定供給

有事に、国家の存立と国民の生存の基盤を揺るがす可能性が高い物資やそれを生産する原材料、機器、設備など(以下「重要物資等」)の安定供給を図るため、平時から重要物資等の供給網の脆弱性を減じる措置を取るべきである。この目的のため、政府は、関連の物資や技術について、官民協力により実効性ある研究開発枠組を構築すべきである。

経済活動のグローバル化は、市場原理を通じて、自由、民主主義、人権を普遍的で譲り渡すことのできない価値と捉える諸国（「民主主義国家」）と独裁、強権体制、容易に人権抑圧を行う諸国（「強権国家」）との間に強い経済相互依存を生みだした。外国との経済関係の深化が国家の経済力や国民の経済生活を左右することは冷戦期にもあったが、現在の問題は、それとは様相を異にする。強権国家がビジネス取引のある民主主義国の私人の生命や安全

を脅かし、機微技術やデータを不適切な方法で獲得するなど、民主主義国家ではとることができない手段に訴えて、民主主義諸国の存立と国民生活に直接の脅威を与えている。

民主主義国家間の経済活動による一定分野の産業衰退や国家の経済力の低下であれば、経済問題として対応することが可能であり、必ずしも安全保障問題とはならない。しかし、国家の基本的な原理が根本的に異なる国家の間では、経済依存の強度や分野、態様などによっては国家の存立基盤を大きく損なうことになりかねない。

したがって、日本は、日本が特定の外国に過度に資源や部材、製品を依存することにより国家としての存立や国民生活に大きな打撃を受ける可能性を低下させるため、同盟国や友好国と協力しつつ経済活動の自立性を高めることが必要である。このような意味での経済安全保障は日本が一国で高めることができる分野ではなく、同盟国・友好国との緊密な連携により、供給網から潜在的敵国の企業または潜在的敵国が実質的に支配する外国企業を除外することも必要となる。また、同盟国・友好国間の協力により、緊急時の重要物資等の流通を図る仕組みを用意しておくことも重要である。

「重要物資等」には、潜在的敵国に偏在する重要鉱物、半導体、大容量電池、特定医薬品などが考えられる。また、平時から取るべき、重要物資等の供給網の脆弱性を減じる必要な措置には、重要物資等の選定、供給源の多様化措置、代替物資開発、備蓄などがあり得る。私企業が行うことが困難な場合、関係府省庁が代替物資開発や備蓄などを行うことが考えられる。また、日本の自立性、優位性を高める措置としては、実効性のある官民協力による物資等や技術の研究開発枠組の構築が考えられる。

こうした方針が「国家安全保障戦略」に明記されるとともに、経済戦略や資源エネルギー戦略において具体的に示されるべきである。

提言 11：サイバーセキュリティ

(1) 同盟国である米国及びインド・太平洋地域諸国との安全保障協力を進めるためにも、技術、法制度双方において米国並みのサイバーセキュリティ水準を確保すべきである。その際、施設・設備・機器などの「物」に近づき操作をする人員に対する身元管理・適格性診断が必要であり、そのための立法措置を講ずべきである。

(2) 現代の防衛システムはネットワークで接続している。平時から、兵器システムを狙ったサイバー攻撃に対する脆弱性を低下させる努力を行うだけでなく、防衛装備システムの利用を支える民生の重要インフラの施設・設備、装置の導入や維持管理の委託にあたり、平時からの密かな侵略を招かないよう、厳密なリスク管理を行うべきである。

(1) 同盟国である米国及びインド・太平洋地域諸国との安全保障協力を進めるためにも、技術、法制度双方において米国並みのサイバーセキュリティ水準を確保すべきである。その

際、施設・設備・機器などの「物」に近づき操作をする人員に対する身元管理・適格性診断が必要であり、そのための立法措置を講ずべきである。

グローバル化した世界はコンピュータ・ネットワークで直接に繋がっている。サイバー攻撃は、軍民を問わないだけでなく、国境を超え、通信を共有する同盟国・友好国間にも瞬時に拡大する。物の物理的破壊や人の殺傷を行うことなく、同等あるいはそれ以上の損害を与えることが可能なサイバー攻撃は効率の良い戦闘手段である。新たなサイバー攻撃手法が常に開発され、その脅威に対して立ち向かう努力も同時に加速化している。

そのような状況のもと、自衛隊は、陸・海・空での作戦におけるサイバーセキュリティ強化に加え、サイバー空間における作戦能力全般の向上も行わなくてはならない。また、後者については、サイバー攻撃に対する対抗措置について、法制化の必要性の有無も含め早急に議論を深め必要な制度的措置を講ずる必要がある。

こうした措置をとることは喫緊の課題である。この点に関し、米国は、サイバー攻撃に対する脆弱性が少ないとされる部材で製造された情報通信機器・ソフトウェアを用い、通信に対して強靱な暗号化を図ることに多大な資源を投下している。その対象は軍隊に留まらず、軍に通信サービスを提供する民間企業に対しても、政府の要求水準に合致した機器を利用し、暗号化措置等を行うよう、法的な義務を課す。民間企業の負担を軽減するために、政府は、資金・技術面での補助を充実させる努力も続けている。悪意あるソフトウェアを埋め込む可能性のある外国企業の製品・技術については、経済効率性を度外視してでもこれを除外している。

さらに、軍の施設・設備や原子力施設、ダムなど民生の重要インフラ施設・設備・機器等に近づき操作をすることが可能な人員の身元管理・適格性診断は、法律に基づいて厳格に行っている。具体的には、当該人員の属性（国籍、出生時国籍、配偶者国籍、宗教、信条、財産状況、趣味、性的嗜好など）に基づいて、業務関与が可能な程度が決められるようになっている。欧州諸国なども類似の制度を設けており、身元管理・適格性診断を行う法律に基づき、重要インフラの維持操作等に関与できる人員を選定している。米国が最も厳格な基準を有するとされるが、ファイブアイ諸国や仏独など主要な欧州諸国も、サイバー攻撃に対するネットワークの強靱性の確保だけでなく、ネットワークにより維持・管理される重要インフラ施設にアクセスできる人員の選別を法律に基づき行っている。同等水準のサイバーセキュリティを維持することが、共同作戦などに従事する必要条件となるからである。逆にいえば、同等のサイバーセキュリティ水準をもたない国の軍隊とは協力しないということになる。

日米共同作戦を日本防衛の基本的前提とする日本についても、自衛隊のサイバーセキュリティ基準が米軍の要求する水準に満たない場合、共同対処可能な範囲が限定されてしまう。したがって、自衛隊のサイバーセキュリティの強靱化は待ったなしの課題であり、自衛隊のサイバーセキュリティを米軍とほぼ同等の水準に高めることが必要である。

自衛隊のサイバーセキュリティを向上させるためには、「物」（ソフトウェア、技術を含

む)、「人」の両面からの対応が必要である。

自衛隊の施設や装備品という「物」については、サイバー攻撃への脆弱性を低下させることが必要である。具体的には、自衛隊の施設・設備のコンピュータ・ネットワークの機器・部材はマルウェアを埋め込まれる懸念のない供給元からのものとする、サイバー攻撃により耐性のあるソフトウェアを調達すること、サイバー攻撃を受けたときにその事実と深刻度を認識し、その情報を政府内で共有するための連絡体制と、対応方針を決定するための体制を確立すること等、サイバー攻撃に対する対応体制を米国並みの水準に近づけることが必要である。また、民生基幹インフラについてのサイバーセキュリティ向上も欠かせない（次項参照）。

「人」については、施設・設備・機器などの「物」に近づき操作をする人員に対して身元管理・適格性診断が必要であり、このための立法措置を講ずる必要もある。

以上のような方針について、「国家安全保障戦略」に明記するとともに、経済戦略等において具体的な方針が示されるべきである。

（２）現代の防衛システムはネットワークで接続している。平時から、兵器システムを狙ったサイバー攻撃に対する脆弱性を低下させる努力を行うだけでなく、防衛装備システムの利用を支える民生の重要インフラの施設・設備、装置の導入や維持管理の委託にあたり、平時からの密かな侵略を招かないよう、厳密なリスク管理を行うべきである。

世界中で重要インフラの汎用性（軍民両用性）がかつてないほど高まり、民生施設・設備のサイバーセキュリティは、軍隊のサイバーセキュリティと密接に繋がり、軍事活動に直接の影響を与え得る。また、原子力発電所などの民生施設に対するサイバー攻撃の結果は、軍隊に対する攻撃と同等の効果を国全体にもたらし得る。したがって、重要な民生インフラのサイバーセキュリティの強化は、国防にとっても重要である。内閣サイバーセキュリティセンターを中心とした司令塔機能の強化が必要である。

具体的には、重要な基幹インフラ事業（エネルギー、情報通信、水道、運輸等）のうち主要な事業者については、枢要な設備導入について事前届出制に基づき管理をすることが必要である。また、一定の維持管理の業務委託についても、設備導入と同様の法制度のもとに置くことも必要である。

先頃国会で成立した「経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する法律案」では、私人（私企業）が所有管理する重要インフラにおける維持管理等業務において、被用者（個人、職員など）の属性（国籍、出生時国籍、配偶者国籍、宗教、信条、財産状況、趣味、性的嗜好など）に基づいて業務関与に法的制限を課すことは考慮されていない。通常個人が忠誠心をもつのは 1 国に限ると考えられることから、国籍も含めた個人をめぐる属性により、重要インフラへの接近を規制する欧米並の機密情報資格取扱い適正制度（セキュリティ・クリアランス）の法律が必要である。個人情報保護を含む人権尊重の名のもと、国家安全保障上必要な法律を整備することができないということでは、主権国家

として正常な状態ではない。

以上のような方針についても、「国家安全保障戦略」に明記するとともに、経済戦略等において具体的な方針を示すべきである。

提言 12：政府全体としての情報機能の強化

情報の優越を確保するため、次の3点について思い切った措置を講ずべきである。

(1) 国家安全保障上必要な情報の収集・処理・分析に必要な物的手段の強化、先端技術の活用及び幅広い関連分野の専門家の養成を加速し、防衛、治安、経済、技術等、安全保障関連の情報の融合を実現する。

(2) 情報の受け手や国民の情報リテラシーの向上を図るよう積極的な施策を講ずる。

(3) 政府としての対外的な情報発信の戦略性を高める。

情報は、相手を知るために必須のものである。これなくしては我が方の意思決定も防衛力の行使もあり得ない。その意味で情報は、古今東西を問わず、国家の安全保障を支える重要な要素である。

しかし、今日では、政治の意思決定や軍事力の行使、さらには世論に影響を及ぼすことにより国家の安全を危うくする動きが、情報通信技術の発展により強化され、かつてないほど活発になっている。その結果、今や情報は、軍事作戦を支える要素であるだけでなく、それ自体が重要な武器となっている。偽情報の拡散、誘導工作などは、社会全体を対象として行われるとともに、戦時に限らず平時から行われており、国全体として整合のとれた対応が日常的に必要となっている。

また、今日では、伝統的な安全保障課題だけでなく、パンデミックや気候変動などの非伝統的な課題も国家の安全保障上無視できない重要事項となっている。テロ対策やサイバーセキュリティなどの分野では、非国家主体による脅威も視野に入れなければならない。こうした動きも相まって、必要とされる情報は、その量も種類も、かつてないほど広範多岐にわたっている。

しかも、高度に発達した情報通信技術により、多種多様で膨大な量の情報が瞬時に世界を駆けめぐらさるようになっている。こうした中で刻一刻と大きく変化していく状況に政府全体として整合のとれた対応を機敏に実施し、しかも、それについて国民と国際社会の理解と支持を得るためには、必要な情報をリアルタイムで収集・分析して関係者が共有するとともに、適切な形で国民と国際社会に提供されることが必要である。

したがって、国家安全保障における情報機能の強化には、より多くの物的、人的、財政的資源を投入することが求められる。

電波情報の収集や衛星画像の撮影など情報収集のための技術的手段は高度に進化し、そ

それを回避する手段も進化するから、情報収集手段は、常に強化していくことが求められる。ビッグデータの解析や AI の活用も推進しなければならない。また、安全保障の問題は軍事の問題に留まらず政治経済、社会、文化、科学技術など広範な分野に及ぶ。さらに、ウクライナ問題を見ても分かるとおり、一つの地域で生じた事態は直ちに全世界に波及する。このようなことから、分析には個別分野の深い専門的知見が要求されるだけでなく、幅広い視野もあわせて必要である。国家安全保障は防衛だけでなく、治安、経済、技術などを含む広範な分野に関わるものであることから、関連の情報を融合できる制度、システムおよび人材が必須である。

また、意思決定者や部隊指揮官は、情報の使用者として、情報を正しく理解する能力を持っていなければならない。さらに、偽情報にあふれる社会に生きる国民一般の情報リテラシーを高めることも必要である。そのため、政府は、学校教育、特に初等・中等教育におけるメディアリテラシー教育の導入と、民間諸団体によるファクトチェックの促進・助成を積極的に進めるべきである。

さらに、意思決定者は、国民に対しても、国際社会に対しても、国家の安全保障戦略に即した発信をしていく必要がある。偽情報に溢れる社会では、政府の情報発信は受け身であってはならない。積極的、戦略的な情報発信を行うことができるよう、専門の組織を設けて対応すべきである。

3-3. 個別的論点

提言 13：宇宙利用の優位を確保する能力の強化

(1) 軍事専用衛星の拡充と防衛

軍事専用衛星を質量ともに拡充するとともに、軍事的に重要な衛星を衛星破壊攻撃から防衛する機能を高めるべきである。

(2) 民生衛星の利用と日本の宇宙ビジネスの涵養

宇宙技術は、他の先端技術と比較し最も汎用性（軍民両用性）の高い分野であり、軍事・民生を分類する意義は乏しい。政府の民生衛星や民間の商業衛星の徹底した汎用利用を通じて、防衛力を強化すべきである。

(3) 高度な SSA 能力が国防に貢献

同盟国や友好国と緊密に連携し、宇宙状況監視（SSA）能力を一層高めるべきである。

(1) 軍事専用衛星の拡充と防衛

現在、世界では軍用通信、偵察・監視衛星画像の 8 割程度は、民間の商用衛星からのサービス購入である。冷戦期には 75%程度を占めた軍事専用衛星の占める割合がここまで低下

したのは、民間企業が運用する衛星の能力が著しく向上したからである。したがって、高性能で最先端技術を備える少数の軍事専用衛星とその他の汎用衛星の組み合わせという形で宇宙を防衛目的で活用することは合理的である。

日本の軍事専用衛星は自衛隊の X バンド防衛通信衛星 2 機のみであり、米中ロ仏はもちろん、英独伊西印などと比べても量的に貧弱である（内閣情報収集衛星（IGS）（現在運用されているのは光学 6,7 号機、レーダー 6 号機、データ中継機 1 機の 4 機）を含めてようやくフランス以外の欧州の主要国とほぼ同等で、インドにやや劣る程度となる。）。日本の置かれた厳しい安全保障環境に鑑みれば、自衛隊が自由に運用できる軍事専用衛星の数を増やす必要がある。

汎用衛星については、宇宙基本計画工程表（最新は 2021 年 12 月 28 日宇宙開発戦略推進事務局決定）では、IGS は 2029 - 2030 年頃の 10 機体制を目指し、2026 年度までに宇宙状況監視（SSA）衛星（「宇宙設置型光学望遠鏡」）の打上げを目指すというに留まる（「SSA」については後述。）。陸域・海域の高性能監視衛星の導入や、早期警戒衛星の開発などが喫緊の課題である。

また、軍事衛星および、自衛隊を利用者とするその他の重要な衛星を衛星破壊攻撃から保護するためには、重要衛星周辺に監視のための小型衛星を群（コンステレーション）で配置することが必要である。さらに、フランスが重要衛星の防護を目的として反撃機能を有する小型衛星群を開発していることを参考に、小型衛星群に、監視だけでなくレーザーなどによる一定の反撃能力をもたせることも検討すべきである。

こうした方針を「国家安全保障戦略」に明記するとともに、宇宙戦略において具体的方針を示すべきである。

（２）民生衛星の利用と日本の宇宙ビジネスの涵養

軍事専用衛星の機数増加には限界もあるので、効率的な衛星整備という観点からは、軍사용途にも適した民生衛星の整備（例えば、画像偵察衛星の機能を補充する文科省の光学先進衛星）、さらに、民間企業の先端的なリモートセンシング衛星、通信衛星等の開発・利用を加速させる施策を取るべきである。文科省の観測衛星、科学衛星（例えば赤外線天文衛星への早期警戒機能の付与など）、総務省の通信衛星、国土交通省の気象衛星などの政府衛星については、その開発段階から自衛隊の用途にも合致する性能を備えるように努め、資源の有効活用を図ることを追求すべきである。また、民間の宇宙企業の成長を支援し、現在防衛省が購入する外国商用衛星からの画像（約 160 億円）を日本企業からの購入に切り替えることができるようにすべきである。

米国では NASA の大胆な資金・技術投入もあり、2010 年代から一の宇宙における活動能力を凌ぐ新興企業が多数成長した。数千機から数万機の小型衛星の群（メガ・コンステレーション）を用いる世界高速インターネットや、数百機以上の小型衛星群で撮像頻度を上げる高解像度画像提供をはじめとし、民間のロケット製造、打上げ、惑星探査と開発（宇宙資源

開発を含む）なども進む。その最大の成功例が SpaceX 社であり、同社は、通信設備を破壊されたウクライナに自社のメガ・コンステレーション通信衛星「スターリンク」の地上受信設備を提供し、高速インターネットを常時利用可能なものとした。

最先端のアイデアや技術に基づく衛星やロケットの整備を行うことは失敗した場合の影響が大きいため、軍隊や国の宇宙機関には適していない場合が少なくない。しかし、民間企業であれば挑戦が可能であり、特に政府が有望な企業に資金や技術を提供して補助する場合には、その挑戦もいっそう大胆なものとすることができる。2050 年代までには地球と月の間の経済活動圏の形成も進むといわれている中、強靱な宇宙産業を有することは、単に有望な新産業を発達させて一国の繁栄に繋がるだけではない。宇宙技術は、原子力やサイバーと比べても軍民両用性が高い。軍隊が保有する衛星が攻撃を受けた場合に、即座に自国の宇宙企業から通信や画像サービスを購入することができれば、宇宙利用の脆弱性が低下する（宇宙利用の抗堪性が向上）。また、平時から防衛目的に耐える民間企業の通信、画像、位置情報、宇宙天気情報などのサービスを購入することができれば、自衛隊が独自に関連装備を保有するよりも資源の効率的使用になる。

このような目的を達成するためには、世界市場で米欧の宇宙企業と互角にビジネスを行うことができる民間企業を競争的過程に基づいて選抜し、政府が大胆な資金補助、技術移転などを行って育成することが必要である。日本では、宇宙産業基盤が長期的に弱体化しており、現在、企業の自助努力のみで世界の宇宙市場と戦うことは困難な状況にある。公的資金で開発・生産した宇宙技術を可能な限り最大限広汎かつ迅速に民間に移転し、また、民間が実施する開発に向けての資金提供、サービス調達システムの改善などを通じて宇宙産業を強化することが、宇宙を利用する国防強化に役立つ。

日本に有望な新興企業が存在する積極的デブリ除去(ADR)や衛星の修理・燃料補給(OOS)などの新産業は、軍事用途に有益である。外形的行為は ADR も OOS も標的衛星への干渉行為となるので、非破壊型 ASAT（対衛星兵器）の技術と重なる部分が大きく、このような技術を蓄積することは抑止力強化に繋がる。また、OOS は、自衛隊の衛星の経済的・効率的な利用のためにも有益な技術である。日本の ADR、OOS 活動の活発化に向けて、宇宙航空研究開発機構（JAXA）と産業界との協力を加速すべきである。

以上の方針を「国家安全保障戦略」に明記するとともに、宇宙戦略で具体的な方針を示すべきである。

（３）高度な SSA 能力が国防に貢献

宇宙空間での軍事活動で国際法違反となるのは、武力行使（国連憲章第 2 条第 4 項）、大量破壊兵器の宇宙空間配置（宇宙条約第 4 条）のみである。主として中ロが行う、他国の重要な軍事衛星への干渉行為、例えば、他国の衛星の性能を確かめるために、数カ月間に亘り当該衛星に接近して追跡する行為（ストーカー行為）等、宇宙物体同士の衝突の危険を誘発する行為については、宇宙の安定利用という観点から望ましくないが、明確な禁止ルールは

ない。

宇宙空間における行動ルールの確立は重要な課題であり、日本は現在、国連内外で同盟国・友好国と連携し、宇宙物体同士の衝突の危険を減少させるためのルール作りに向けて努力している。しかし、どのようなルールが最も必要かということを認識するためにも、ルール形成の場で各国を説得し、主導的な立場に立つためには、まず、どの軌道でどの国のどのような機能をもつ物体が運用されているかの十分な知識を獲得する必要がある。この事実確認のための活動を宇宙状況監視（SSA）といい、主として地上からの光学望遠鏡とレーダーによる観測により行うが、最近ではごく一部、宇宙空間に配置する SSA 衛星による監視も行われる。

衛星がある時点でどこを運航しているのかを正確に知悉しているのは、官民間問わず、その直接の運用者だけである。そこで、西側自由主義諸国の政府や民間宇宙企業は、米空軍と SSA データ共有協定を結び、自身の保有する衛星運航情報を米軍に提供するかわりに、米軍から宇宙物体同士の接近情報や衝突リスク情報を取得する。防衛省・自衛隊では、2020 年 5 月の宇宙作戦隊新編以前から SSA 能力の向上に向けて努力しており、2023 年度からの SSA システム実運用に向けて宇宙領域専門部隊の強化も決定され、120 人程度までの増員と光学望遠鏡、レーダーの拡充・増設が進んでいる。今後は、①予定通り施設・設備を完成させること、②米国宇宙軍司令部（USSPACECOM）での研修や JAXA との人材交流・研修などで運用能力を高めること、③米国以外では、日本と宇宙協力が盛んなフランスとの協力を中心に、英国、ドイツ（仏独英とも軍事 SSA を具備）との協力や同盟国・友好国との軍事宇宙机上演習等への参加・交流を加速化すること、④2026 年度に初号機の打上げが予定される SSA 衛星の開発を着実に進め、複数機運用に向けて能力を涵養することが重要であろう。

SSA 能力の向上とは、各国の軍事宇宙活動のよりよい地図を入手することである。米国は、現在世界最高の SSA 能力をもつとはいえ、中国が猛迫しているといわれる。日本は、インド太平洋地域における米国の同盟国の中で最も宇宙における活動能力の高い国であり、また、前述のように衛星の航路と任意の時刻の存在位置は運用者にしか分からない。いかに SSA 能力の高い国であっても、他国から情報の追加・補強の協力を受けることなしに、確実な衝突や干渉の回避を行うことはできない。また、光学望遠鏡やレーダーによる低軌道の監視という意味では、中国に近い日本は、米国の活動を支援する上で有利な地理的状況にある。したがって、米国との SSA に関する協力関係を深めることは、日米同盟の深化に繋がる。また、日本の SSA 能力の向上は、国際的な交渉の場で、衝突回避、干渉行為抑制のためのルール形成での発言権向上にも有益である。

以上の方針を「国家安全保障戦略」に明記するとともに、宇宙戦略において具体的に示すべきである。

提言 14：攻撃力の保有

抑止力として攻撃力（打撃力）は保有すべきである。

日本周辺諸国の軍備の動向に鑑みれば、日本の国防上、ミサイルへの対処は最も重要な課題の一つである。今やミサイル関連技術が飛躍的に向上し変則軌道、極超音速ミサイル等が出現していることに加え、数多くのミサイルが日本の周辺に配備されていることから、飛来するミサイルを迎撃するという守りに徹した体制では、国を守ることはますます困難になっている。守る側は1発でも撃ち漏らしがあれば大変な打撃を被ることになるが、逆に攻める側は1発だけでも防衛網をくぐり抜けることに成功すればきわめて大きな成果を上げることができる。核のように破壊力がとてつもなく大きな弾頭のミサイルが飛んでくる可能性を考えれば尚更である。したがって、対処力としての攻撃力（打撃力）は保有する時期に来ており、これが抑止力の強化に繋がる。

日米同盟は「盾」と「矛」の関係と形容されるが、本来、「盾」と「矛」は明確に区分できるものではなく両者の切り分けは意味をなさない。「盾」も「矛」も日米共同で実施する態勢を構築すべきである。例えば、敵策源地攻撃においても日米共同部隊を編成して攻撃作戦を行うべきである。

また、攻撃力（打撃力）は、情報収集、指揮統制、戦術等を含む総合的な能力であり、単に脚の長い特定の正面装備品を揃えればよいという問題ではない。特に必要なのは情報収集能力であり、小型衛星群によるものを含めて能力の抜本的強化を併せ行うべきである。

さらに、最新の固体燃料ロケットの開発・運用、精確なミサイル誘導を可能とする測位航法衛星（みちびき）網の確立なども必要である。

提言 15：切れ目のない防衛態勢

グレーゾーン事態から有事への切れ目のない防衛態勢を構築すべきである。

近年、東シナ海、南シナ海および尖閣周辺海域における中国による「力による現状変更の試み」が常態化しているが、それはあからさまな軍事力の行使による武力攻撃ではない主権侵害である。それは、法執行機関や漁民に扮した民兵などを使った侵害行為であり、抑止が困難であるとともに、強烈な対応も必ずしも容易でない。しかし、こうした侵害が繰り返されるといつの間にか現状変更が既成事実化してしまう。これが、平時でも有事でもないいわゆる「グレーゾーン事態」である。

また、2021年2月には中国海警法が施行され、本来法執行機関である海警は名実ともに「第二海軍」となった。海警などを利用したグレーゾーン事態に対しては、第一義的には海上保安庁が対応し、海上保安庁で対応することが困難な場合には自衛隊が海上警備行動で対応することが基本であるが、自衛隊には、武器使用も含めて海上保安庁と同じ権限しか与

えられていないから、より強力な対応が求められるような場合には、現行の海上警備行動の制度では対応ができない。

したがって、海上警備行動における武器使用権限を強化するか、治安出動を発令することによってより強力な対応するなどの措置が必要である。中国海警法の施行は海上におけるグレーゾーン事態への対応を考える上で一つの大きな転機となるものであり、これまでのように運用上の改善によって対応するだけでなく、法改正も含めて抜本的な改善を図るべきである。

その際、相手方は日本の国内法の違反行為を行う犯罪者ではなく、日本の国家主権を侵害する外国の国家権力の一機関であるから、国内の治安維持を念頭につくられた警察権の行使の規定である治安出動や海上警備行動の規定を適用して対応することには本来無理がある。これまでは個別具体的にどのような形態の主権侵害行為には対応できないかを洗い出した上で、それに対応して法改正を行ってきたが、防衛任務と警察任務を厳格に分離している現行の法体系を維持した上で弥縫的な対応であったために、現場で行動する自衛隊員の納得を得られるようなものになっていない。法律家ではない現場の運用者に法律家と同じように納得するよう求めることに無理がある。外国の主権侵害には、国対国の関係の問題として断固たる措置をとることができるようにすべきであり、国内法令に違反した私人の取り締まり法規で対応しようとするのはやめるべきである。そのためには、現場の運用者と立法者が正面から向き合って、任務と権限をいかに律すべきか真剣に議論すべきであり、これまでのような弥縫策は最早とるべきではない。

また、法律論は別としても、島嶼防衛、特に中国が領有権を主張している尖閣諸島については、防衛施設がなく、一瞬の対応の遅れが致命傷になる。したがって、グレーゾーン事態から有事に至るまでを想定した警察、海上保安庁、自衛隊のすきのない連携強化が必要であり、そのためのシミュレーションを含めた訓練を実施し、役割の明確化を図るべきである。

提言 16：国民保護のための施策の充実

有事における国民の保護のための施策を充実すべきである。特に、訓練の実施やシェルターの設置など国民保護のための各種措置を充実することと、生物・化学兵器対策は急務である。

(1) 国民保護のための体制

日本には、全国の学校で行われている地震や台風などの自然災害時の避難訓練という実績がある。しかし、自然災害の際の住民の保護と有事の際の国民保護は同じではない。自然災害に対する備えを基礎としつつも、日本が侵略された場合の避難訓練や最低限の水、食糧、防災用衣類・靴などの備えを学校、職場単位でできるところから推進すべきである。小中学校での正規の教育にも有事に備えた避難・防護訓練を含めるべきである。また、「国民保護

の日」を制定し、その日は、職場、地域、学校等でその年ごとに全国一律のシナリオに従って、対応訓練を行うことも検討すべきである。はじめは机上演習だけでもよい。

そのような訓練やシミュレーションを通じて、不足するもの、直ちに備えるべきものがあるようになる。また、国民全体に提供できるシェルターなどの避難施設の整備も急ぐべきである。

日本人は「国のために戦う」と平時から声高に宣言こそしないが、いざ、外国からの侵略が生起すれば、日本のために戦って抵抗するという気概を見せるはずである。東日本大震災で示した冷静沈着と助け合い、日本を守り抜くという気持は、ほとんどの日本人に共有されていると考えられる。また、武力攻撃事態等対処法第8条には、「国民は、国及び国民の安全を確保することの重要性に鑑み、指定行政機関、地方公共団体又は指定公共機関が武力攻撃事態等において対処措置を実施する際は、必要な協力をするよう努めるものとする」と規定されている。しかし、この規定に従って外国軍の侵攻に立ち向かうための協力を行うことができる技術や能力を身につけている国民はほとんどいない。積極的、能動的に敵と戦う技術とまでいかずとも、人命救助、負傷者介護などには協力できるようにしておくことは必要であり、避難訓練に留まることなく、様々な能力を涵養する機会も必要である。

（２）生物・化学兵器対策

生物兵器と化学兵器については、それぞれ1975年と1997年に発効した条約で、開発、生産、貯蔵、使用等が包括的に禁止されている。これらの禁止条約には、世界のほぼすべての国々が加盟している。しかし、自国民が生物・化学兵器の被害者となる場合に備えて、ワクチン、治療薬、抗生物質等の開発・生産等の目的に資する種類・量の生物剤、毒素、化学剤などを開発・生産することは条約上禁止されていない。そのため、第二次大戦後も、戦争への備えを怠らなかった世界の主要国は、ワクチンや治療薬の開発に継続的に携わってきた。しかし、日本では軍事研究がタブー視され、生物・化学兵器に対する防疫の研究開発体制が大きく弱体化した。

生物・化学兵器は、国家間の武力紛争で使われる可能性があるだけではない。大規模テロ、さらには、新型コロナウイルス感染症のようなパンデミックの自然発生に対して国民を保護するためには、ワクチン開発能力の維持・向上と、既存の生物・化学兵器に対する治療薬の平時からの備蓄が必要である。

また、国民をこれらの危険から守るためには、法定伝染病に対する予防接種の義務づけなど、1980年代後半以降徐々に揺らいできた公衆衛生基盤強化も検討すべきである。国民の健康水準を確保するために必要な手段については、国が責任をもって法的義務として取ることが求められる。

提言 17：自衛隊の人的基盤の維持・強化

- (1) 戦闘員としての評価に基づく給与改善を図るとともに、恩給制度を創設すべきである。
- (2) 学費援助予備自衛官制度を創設すべきである。
- (3) 予備自衛官制度の拡大充実

自衛隊の人的基盤について、現在の「防衛計画の大綱」は、防衛力の中核は自衛隊員であり、その確保と能力・士気の強化は不可欠であるとの認識のもと、急速な人口減少と少子高齢化により人的基盤の維持強化が喫緊の課題であるとの強い危機感を示している。これに対する対応策として、自衛官採用層の拡大、女性自衛官や定年後の自衛官・予備自衛官の活用、隊員の処遇改善などを挙げているが、厳しい状況は改善されていない。

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・慰霊顕彰制度のままで、自衛官志願者を質的・量的に確保できないのは当然である。法律上、危険を顧みず職務を遂行することが求められ、職務遂行上の正当な命令に服従せずこれに違反した場合は懲役刑に処せられ得るという厳しい職域は、自衛官以外にない。人はコストではなく、貴重な財産である。何ものにも代えがたい命を賭して行動する彼らに対して、抜本的な施策が必要である。

また、現役自衛官定数 24.7 万人（現員 22.7 万人）に対する予備自衛官員数 4.79 万人（現員 3.39 万人）は、数的には英・仏・独に見劣りしないが、周辺諸国は現役兵の 5 - 10 倍程度の予備兵力を有し、かつ、徴兵制の採用により多くの国民が兵員として最小限の識能を保有していることから、予備戦力は量的・質的に強固である。一方、自衛隊の予備自衛官制度の実態は、任官を希望する者も少なく訓練招集も十分でない。退職自衛官に対する恩給制度ともリンクさせて予備自衛官制度を充実すべきである。

(1) 戦闘員としての評価に基づく給与改善と恩給制度

一般職国家公務員と横並びの給与体系等を改めて、戦闘員としての評価に基づく給与等に改めるとともに、加入者が保険料を負担し一定年齢に達した後に支給される年金ではなく、諸外国の例に倣い、国家への貢献に感謝する趣旨の恩給制度を導入する必要がある。

任期制自衛官が退職して再就職する際の処遇は、自衛官として勤務した知識・技能経験が十分に反映されず、自衛隊を経ずに直接就職した者が有利となるのが一般的で、自衛官は就職先として競争力がなく募集を困難にしている。自衛隊退職後、直ちに恩給を支給する制度の導入により、再就職後の処遇は飛躍的に向上することとなり、競争力が高まり志願者の増加が期待できる。志願者が増加すれば優位な人材を非任期制の下士官・士官に登用できるとともに、任期制自衛官の回転率は高まり、社会における自衛官経験者が増加して防衛基盤の育成に寄与する。また、予備自衛官制度と組み合わせることにより、有事における動員勢力

の拡大にも有効である。

（２）学費援助予備自衛官制度の創設

自衛隊は、2001 年から、通訳要員や医師などの技能者を含む社会人や学生を対象とした「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などが広く募集に応じ成果をあげている。この制度を拡充して、大学生や専門学校生の学費を援助して自衛官や予備自衛官への任官を促す制度の創設が有用である。大学や専門学校履修後における自衛官への任官は必ずしも義務化する必要はない。一定期間自衛隊の訓練を受けることにより予備戦力を充実させるとともに、心身ともに健全で愛国心のある人材を社会に還元する意義は高い。国防は、国民の誰かが担わなければならない、国家にとって必須の職務である。その厳しさや崇高さを国民が広く理解することは、文民統制を謳う国民国家において重要であり、国民の防衛意識を高める効果も期待できる。

（３）予備自衛官制度の充実

上記（１）の恩給制度と予備自衛官をリンクさせる形で制度を設計するとともに、招集後における予備自衛官の運用構想を明らかにして、組織的な人的戦力補充体制を確立する必要がある。特に、有事に必要となる各種兵站部隊の創設や損耗補充の他、国内重要インフラの警備などその所要は膨大となる可能性があり、量的には少なくとも現役自衛官数程度まで増加させる必要がある。また、米国には、一般大学で選択科目として学生に軍事訓練を授け（放課後の研究・訓練、サマーキャンプなどにおける体力養成、軍事科目、実技訓練・演習などを含む。奨学金制度等の利用が可能。）、卒業と同時に軍の現役将校等として任官させる R O T C（Reserve Officers' Training Corps）制度があるが、こうした制度も創設すべきである。あわせて、有事には決定的に不足すると予想される幹部自衛官については、退官後原則として予備自衛官に採用し活用すべきである。

提言 18：防衛産業・技術基盤の維持・強化

防衛産業・技術基盤は、防衛力発揮に不可欠な要素であるにもかかわらず危機に瀕しており、早急な改善を図るため、次の措置を講ずべきである。

- （１）防衛装備品の国産化方針への回帰
- （２）防衛産業の再編と政府による再編支援
- （３）調達制度の改善と官民協力関係の再建
- （４）防衛研究開発予算の拡大と研究開発体制の改善
- （５）防衛装備品の輸出拡大に向けた政府全体としての支援

日本は、防衛装備品を政府自ら開發生産する工場を持たず、それを民間企業に依存してい

る。企業は国の安全保障を担う責任と使命を十分に認識して防衛省（自衛隊）からの発注を受けて防衛装備品や技術を開発し製造してきた。しかし昨今、これらの企業が製造部門を縮小・撤退する傾向があり、防衛上の大きな問題となっている。そこで次のような改善策を早急に講ずる必要がある。

（１）防衛装備品の国産化方針への回帰

日本は、1970年に定めた防衛装備品の国産化方針を2015年の「防衛生産・技術基盤戦略」により実質上放棄してしまった。市場を国内需要に限定してスケールメリットを享受できない環境の中、国産化の方針を放棄すれば、国際社会で強い競争力を有する海外企業の前に、国内企業は敗退を余儀なくされる。技術的に同等ならば海外の安価な装備品が良いと考えるのは誤りである。戦略環境によっては売却しない場合もあり、足元を見られて高価な対価を要求される恐れもある。ロシアのウクライナ侵攻に対応するため、米国の台湾に対する武器の納入が大幅に遅れる可能性が指摘されていることにも、国防上必要な装備を海外に頼ることの危うさは示されている。

防衛装備品は有事に自衛官が命を託するものであり、維持整備、技術改善、教育訓練等ユーザーである自衛隊のニーズに常続的に対応しなければならない。高価であっても、日常的に情報交換でき維持整備や装備改善等において信頼関係を構築できる国産装備品が有利であることは明らかである。国外装備品取得の道は残しつつ、国産化方針に回帰する必要がある。

また、米国からの対外有償軍事援助（FMS）による完成品購入割合が肥大化し、近年、その額が数千億円となっている状況は問題である。技術開示がないまま維持整備を米国に依存することは常続的な戦力発揮を制約し有事における信頼性を低下させ、国内開発を圧迫して国内防衛産業の生き残りをさらに難しくしており、FMSは制限すべきである。

（２）防衛事業に係る企業の再編と政府の後押し

日本の契約制度は、企業に低い利益率を要求している。装備品の生産には長い年月を要し、当初の価格見込みは上昇するのが常で、官側の予算額増加が困難であることから、防衛企業は数％に抑えられている低利益率さえ確保できていない場合が少なくない。また、日本の防衛関連企業の防衛部門はその割合が総じて小さく、社内売り上げに占めるシェアは1割程度であり、収益性や成長性の低さから、経営陣はその意義は認めつつも理解は得にくい。さらに、2015年の日本版「コーポレートガバナンス」コードの制定により、上場企業には低収益部門の縮小が要求され、安全保障分野を例外としないことから、海外投資家が株主総会等で防衛部門の放棄に圧力をかける結果となっている。

以上を踏まえれば、防衛部門の比率を上げる必要があり、政府の後押しにより防衛産業部門を抱える複数の企業の業務提携や防衛部門の統合による新会社の設立等の抜本的な再編を進める必要がある。

（３）調達制度の改善と官民協力関係の再建

防衛装備品の開發生産を民間に依存している現状から官民協力は不可欠であるが、近年その協力は著しく萎えている。装備品調達の大半は「原価監査付契約」という特殊な契約制度となっており、実際の費用が原価を越えた場合の損失は企業側が負担する一方で、費用が契約原価を下回った場合には企業に返還義務が生じるという理不尽なもので、官民の協同意欲を著しく削いでいる。一部は改善されているが、構造に変化はない。

高い使命感をもって国の安全保障のためにと不利益を甘受して努力を続けてきた企業側の積年の不満は限界を超え始めている。官民協力の断絶は、将来の装備品開発に関する技術者間の対話途絶にもみられる。防衛省と企業との間の意思疎通は中長期的な開発の方向性を見定めるうえで要である。防衛省側は将来の戦闘を予測して装備品開発を進め、企業側はそれに応じて需要予測を立てて生産方針を定める。運用者側の必要性和企業側の可能性についての対話がなければ優れた装備品は生まれない。企業は、特殊なニーズに見合う専門技術者を確保し設備投資をするため、予見可能性を高める必要がある。防衛省は、予算規模を含め装備行政の方向性を示し、企業が長期的に投資、研究開発、人材育成に取り組めるよう支援すべきである。諸外国のように、一定の最低調達数量をあらかじめ保障する開発の制度なども考察されるべきである。このようにして調達制度を改善するとともに、官民協力関係を再建する必要がある。

（４）防衛研究開発予算の拡大と研究開発体制の改善

諸外国の装備・技術開発費は著しく増加し、米国 8 兆円、EU 3,000 億円超、英国 2,000 億円に対して日本は 1,000 億円、韓国でさえ 4,000 億円と日本を凌駕している。大幅な増額が必要である。かつては、炭素繊維など日本の技術は米国の追随を許さない世界の最高水準にあった。世界では、AI・サイバーなど高性能の民生技術が防衛装備に応用され兵器化が進展している。一方で、日本の電子通信産業は、ハードウェア技術を次々と手放してきている。材料や電子デバイスなど、日本の先端技術分野の国際競争力が回復しなければ、今後の防衛装備技術の向上は困難である。

先端技術の開發生産企業に対する支援制度や知的財産権の部分的開放制度のほか、総合科学技術・イノベーション会議を安全保障分野へ拡大し、日本学術会議などの抵抗を回避して大学の工学部系の研究開発活動を国家安全保障の目的に活用できるようにするなど研究開発体制の改善が必要である。

（５）国策として防衛装備品の輸出拡大

2014 年、海外への装備移転を緩和する措置はとられたものの、その目的や担任組織が明確でなく国家としての方針が曖昧であり、ブレーキとアクセルを同時に踏んでいるとも言われる。民主主義国家勢力の抑止力を強化することは日本の国益に適う施策であり、装備移

転を安全保障戦略の重要な施策として明確に位置付けて、組織的・体系的に装備移転を推進する必要がある。

装備輸出は有償・無償が考えられるが、相手国の経済力を考慮すれば米国の対外有償軍事援助に類する制度が必要と考えられる。国家安全保障局を中核として防衛省の全面的な支援の他、財務省・外務省・経済通産省等による協力体制を構築する必要がある。また、必要な予算を確保し、防衛企業に対する補償制度などの整備も必要である。

東南アジア諸国は、装備品の輸出先として重要な地域である。特にフィリピンは、南シナ海で挑発的な活動を活発化させている中国に対して猛烈に反発しており、防衛力強化、特に海洋安全保障能力の強化のニーズは高い。東南アジア諸国に対する装備品輸出を通じた安全保障協力を、日本の国家安全保障戦略の大きな柱に位置付けて積極的に推進するとともに、対象国を拡充すべきである。

(以上)