

第2章

国家安全保障戦略などの「三文書」と防衛関係費

第1節 国家安全保障戦略の概要

国家安全保障戦略は、わが国の安全保障に関する最上位の政策文書である。世界の歴史は転換期にあり、わが国は戦後最も厳しく複雑な安全保障環境のただなかにある。そのなかにおいて、わが国の国益を守るためには、力強い外交を展開するとともに地歩を固める防衛力を持つことが必要である。こうした目標を達成するため、対立と協力が複雑に絡み合う国際関係全体を俯瞰し、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て、国家の対応を高次のレベルで統合させる戦略が必要であるとの視点から、2022年に現

行の国家安全保障戦略が策定された。

この国家安全保障戦略に基づく戦略的な指針と施策は、戦後の安全保障政策を実践面から大きく転換するものである。国家安全保障戦略は、わが国の国益、安全保障に関する基本的な原則、安全保障上の課題を示したうえで、これらを踏まえたわが国の安全保障上の目標を設定し、それを達成するための戦略的なアプローチなどを明らかにしている。

参照 資料2（国家安全保障戦略について）

第2節 国家防衛戦略の概要

1976年以降6回策定されてきた、自衛隊の防衛力整備、維持および運用の基本的指針である防衛大綱に代わって、2022年12月に国家防衛戦略が新たに策定された。

国家防衛戦略は、わが国の防衛目標、この防衛目標を達成するためのアプローチやその手段を包括的に示すものであり、概要は次のとおりである。

わが国政府の最も重大な責務は、国民の命と平和な暮らし、そして、わが国の領土・領空・領海を断固として守り抜くことであり、それこそが安全保障の根幹である。わが国を含む国際社会は、深刻な挑戦を受け、新たな危機に突入しており、今後、インド太平洋地域、とりわけ東アジアにおいて、戦後の安定した国際秩序の根幹を揺るがしかねない深刻な事態が発生する可能性が排除されない。戦後、最も厳しく複雑な安全保障環境のなかで、国民の命と平和な暮らしを守り抜くためには、厳しい現実と正面から向き合って、相手の能力に着目した防衛力の抜本的強化を行う必要がある。

ロシアがウクライナを侵略するに至った軍事的な背景としては、ウクライナがロシアによる侵略を抑止するための十分な能力を保有していなかったことにある。また、

どの国も一国では自国の安全を守ることができず、共同して侵攻に対処する意思と能力を持つ同盟国との協力の重要性が再認識されている。さらに、高い軍事力を持つ国が、あるとき侵略という意味を持ったことにも注目すべきである。脅威は能力と意思の組み合わせで顕在化するが、その意思を外部から正確に把握することは困難である。国家の意思決定過程が不透明であれば、脅威が顕在化する素地が常に存在する。このような国から自国を守るためには、力による一方的な現状変更は困難であると認識させる抑止力が必要であり、相手の能力に着目した防衛力を構築する必要がある。

参照 資料1（防衛力の役割の変化）

1 わが国の防衛の基本方針

わが国の防衛の根幹である防衛力は、わが国の安全保障を確保するための最終的な担保であり、わが国に脅威が及ぶことを抑止するとともに、脅威が及ぶ場合には、これを阻止・排除し、わが国を守り抜くという意味と能力を表すものである。今後の防衛力については、相手の

能力と戦い方に着目して、わが国を防衛する能力をこれまで以上に抜本的に強化することで、いついかなるときも力による一方的な現状変更とその試みは決して許さないとの意思を明確にしていける必要がある。

わが国の防衛目標は次の3つである。

- ① 力による一方的な現状変更を許容しない安全保障環境を創出する
- ② 力による一方的な現状変更やその試みを、同盟国・同志国などと協力・連携して抑止・対処し、早期に事態を収拾する
- ③ 万が一、わが国への侵攻が生起する場合、わが国が主たる責任をもって対処し、同盟国などの支援を受けつつ、これを阻止・排除する

また、核兵器の脅威に対しては、核抑止力を中心とする米国の拡大抑止が不可欠であり、3つの防衛目標を達成するためのわが国自身の努力と、米国の拡大抑止などがあいまって、あらゆる事態からわが国を守り抜く。

これらの防衛目標を達成するための3つのアプローチと、その基本的な考え方などは次のとおりである。

- ① わが国自身の防衛体制の強化として、その中核たるわが国の防衛力を抜本的に強化するとともに、国全体の防衛体制を強化する
- ② 同盟国である米国との協力を一層強化することにより、日米同盟の抑止力と対処力をさらに強化する
- ③ 自由で開かれた国際秩序の維持・強化のために協力する同志国などとの連携を強化する

(1) 第1のアプローチ：わが国自身の防衛体制の強化

ア わが国の防衛力の抜本的な強化

抜本的に強化された防衛力は、防衛目標であるわが国自体への侵攻をわが国が主たる責任をもって阻止・排除しうる能力でなくてはならない。これは、相手にとって軍事的手段ではわが国侵攻の目標を達成できず、生じる損害というコストに見合わないことを認識させうるだけの能力をわが国が持つことを意味する。こうした防衛力を保有できれば、米国の能力とあいまって、わが国への侵攻のみならず、インド太平洋地域における力による一方的な現状変更やその試みを抑止でき、それを許容しない安全保障環境を創出することにつながる。

こうしたことを背景に必要な機能・能力として、まず、わが国への侵攻そのものを抑止するために、遠距離から侵

攻戦力を阻止・排除できる能力である、①スタンド・オフ防衛能力、②統合防空ミサイル防衛能力を強化する。万が一抑止が破れ、わが国への侵攻が生起した場合、①と②の能力に加え、有人・無人アセットを駆使するとともに、領域を横断して優越を獲得し、非対称的な優勢を確保する必要がある。このため、③無人アセット防衛能力、④領域横断作戦能力、⑤指揮統制・情報関連機能を強化する。さらに、迅速かつ粘り強く活動し続けて、相手方の侵攻意図を断念させるため、⑥機動展開能力・国民保護、⑦持続性・強靱性を強化する。

このような防衛力の抜本的強化は、いついかなる形で力による一方的な現状変更が生起するか予測困難であることから、速やかに実現していく必要がある。まず、策定から5年後の2027年度までに、わが国への侵攻が生起する場合には、わが国が主たる責任をもって対処し、同盟国などの支援を受けつつ、これを阻止・排除できるように防衛力を強化する。この期間の最優先課題は、現有装備品を最大限有効に活用するため、可動数向上や弾薬・燃料の確保、主要な防衛施設の強靱化への投資を加速するとともに、将来の中核となる能力を強化することである。さらに、策定からおおむね10年後までに、この防衛目標をより確実にするため、さらなる努力を行い、より早期かつ遠方で侵攻を阻止・排除できるように防衛力を強化する。

わが国への侵攻を抑止するうえで鍵となるのは、スタンド・オフ防衛能力などを活用した反撃能力である。近年、わが国周辺のミサイル戦力が質・量ともに著しく増強されるなか、ミサイル発射も繰り返されており、ミサイル攻撃が現実の脅威となっている。こうしたなか、今後も、既存のミサイル防衛能力を質・量ともに不断に強化していく。しかし、既存のミサイル防衛網だけでは完全に対応することが困難になりつつある。このため、ミサイル防衛網により、飛来するミサイルを防ぎつつ、相手からのさらなる武力攻撃を防ぐために、わが国から有効な反撃を相手に加える能力、すなわち反撃能力の保有が必要である。

反撃能力とは、わが国に対する武力攻撃が発生し、その手段として弾道ミサイルなどによる攻撃が行われた場合、「武力の行使」の三要件に基づき、そのような攻撃を防ぐのにやむを得ない必要最小限度の自衛の措置として、相手の領域において、わが国が有効な反撃を加えることを可能とする、スタンド・オフ防衛能力などを活用した自衛隊の能力をいう。こうした反撃能力を持つことにより、武力攻撃そのものを抑止する。そのうえで、万

一、相手からミサイルが発射される際にも、ミサイル防衛網により、飛来するミサイルを防ぎつつ、反撃能力により相手からのさらなる武力攻撃を防ぎ、国民の命と平和な暮らしを守っていく。

反撃能力は、憲法およ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はなく、「武力の行使」の三要件を満たす場合に初めて行使され、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こととはいうまでもない。また、日米の基本的な役割分担は今後も変更はないが、わが国が反撃能力を保有することに伴い、日米が協力して対処していくこととなる。

イ 国全体の防衛体制の強化

わが国を守るためには自衛隊が強くなければならないが、わが国全体で連携しなければ、わが国を守ることはできない。このため、防衛力の抜本的強化に加え、外交力、情報力、経済力、技術力を含めた国力を統合し、あらゆる政策手段を体系的に組み合わせて国全体の防衛体制を構築していく。その際、政府一体となった取組を強化していくため、政府内の縦割りを打破していくことが不可欠である。このため、防衛力の抜本的強化を補完する不可分一体の取組として、わが国の国力を結集した総合的な防衛体制を強化する。また、政府と地方公共団体、民間団体などとの協力を推進する。

(2) 第2のアプローチ：日米同盟による共同抑止・対処

米国との同盟関係は、わが国の安全保障の基軸であり、わが国の防衛力の抜本的強化は、米国の能力のより効果的な発揮にもつながり、日米同盟の抑止力・対処力を一層強化するものとなる。日米は、こうした共同の意思と能力を顕示することにより、力による一方的な現状変更やその試みを抑止する。そのうえで、わが国への侵攻が生じた場合には、日米共同対処により侵攻を阻止する。

このため、まず、日米共同の抑止力・対処力の強化に取り組む。わが国の防衛戦略と米国の国防戦略は、あらゆるアプローチと手段を統合させて、力による一方的な現状変更を起こさせないことを最優先とする点で軌を一にしている。これを踏まえ、即応性・抗たん性を強化し、相手にコストを強要し、わが国への侵攻を抑止する観点から、それぞれの役割・任務・能力に関する議論をより深化させ、日米共同の統合的な抑止力をより一層強化していく。

次に、同盟調整機能を強化する。日米両国による整合

的な共同対処を行うため、同盟調整メカニズム (ACM)
Alliance Coordination Mechanismを中心とする日米間の調整機能をさらに発展させる。また、日米同盟を中核とする同志国などとの連携を強化するため、ACMなどを活用し、運用面におけるより緊密な調整を実現する。

さらに、情報保全、サイバーセキュリティ、装備・技術協力など、あらゆる段階における日米共同での実効的な対処を支える基盤を強化する。

最後に、厳しい安全保障環境に対応する、日米共同の態勢の最適化を図りつつ、在日米軍再編の着実な進展や在日米軍の即応性・抗たん性強化を支援する取組など、在日米軍の駐留を安定的に支えるための各種施策を推進する。

(3) 第3のアプローチ：同志国などとの連携

力による一方的な現状変更やその試みに対抗し、わが国の安全保障を確保するため、同盟国のみならず1か国でも多くの国々との連携を強化することが極めて重要である。その観点から、自由で開かれたインド太平洋 (FOIP)
Free and Open Indo-Pacificの実現に資する取組を進めていく。また、地域の特性や各国の事情を考慮した多角的・多層的な防衛協力・交流を積極的に推進する。同志国などとの連携の推進の一方で、中国やロシアとの意思疎通についても留意していく。

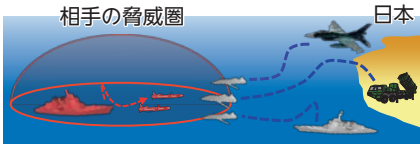
2 防衛力の抜本的強化にあたって重視する能力

基本方針やこれらと整合された統合的な運用構想により導き出された、わが国の防衛上必要な7つの機能・能力の基本的な考え方とその内容を示している。7つの機能・能力は、①スタンド・オフ防衛能力、②統合防空ミサイル防衛能力、③無人アセット防衛能力、④領域横断作戦能力、⑤指揮統制・情報関連機能、⑥機動展開能力・国民保護、⑦持続性・強靱性である。

□□ 参照 図表Ⅱ-2-2-1 (防衛力の抜本的強化にあたって重視する7つの機能・能力とそのイメージ)

図表Ⅱ-2-2-1

防衛力の抜本的強化にあたって重視する7つの機能・能力とそのイメージ

① スタンド・オフ防衛能力	・ 攻撃されない安全な距離から相手部隊に対処する能力を強化	
② 統合防空ミサイル防衛能力	・ ミサイルなどの多様化・複雑化する空からの脅威に対応するための能力を強化	イージス・システム搭載艦^(注)の建造 
③ 無人アセット防衛能力	・ 無人装備による情報収集や戦闘支援などの能力を強化	偵察用UAV(中域用)^(注)の整備
④ 領域横断作戦能力	・ 全ての能力を融合させて戦うために必要となる宇宙・サイバー・電磁波、陸・海・空の能力を強化	 スタンド・オフ電子戦機の開発
⑤ 指揮統制・情報関連機能	・ 迅速かつ確に意思決定を行うため、指揮統制・情報関連機能を強化	 電波情報収集機(RC-2)の取得
⑥ 機動展開能力・国民保護	・ 必要な部隊を迅速に機動・展開するため、海上・航空輸送力を強化 ・ これらの能力を活用し、国民保護を実施	 輸送船艀の取得
⑦ 持続性・強靱性	・ 必要十分な弾薬・誘導弾・燃料を早期に整備 ・ 装備品の部品取得や修理、施設の強靱化にかかる経費を確保	 火薬庫^(注)の確保

(注) 印の図はイメージ



視点

拡大抑止の意義

第II部

第2章

国家安全保障戦略などの三文書と防衛関係費

抑止とは、特定の行動を相手に取らせないようにすることです。わが国の防衛政策においては、インド太平洋地域において、力や威圧による一方的な現状変更やその試みを抑止することが重要な政策目標の一つです。抑止力の重要性は、それを高めることによってロシアによるウクライナ侵略のような軍事侵攻を含め、わが国の安全保障が脅かされたり損なわれたりする事態を未然に防ぐことができる点にあります。

抑止の方法については、拒否的抑止と懲罰的抑止という2つの考え方があります。拒否的抑止とは、特定の行動を成功裏に行えないようにすることによって、敵対国の行動を防ぐことです。例えば、十分なミサイル防衛能力を有することで、ミサイル攻撃を行っても目的を達成できないと敵対国に認識させ、そのような行為を止めさせる場合です。

懲罰的抑止とは、特定の行動から獲得できる利益よりも、さらに大きな損害／費用を敵対国に与えるようにすることで、抑止側が望まない行動を防ぐことです。例えば、軍事侵攻を行った場合には敵対国にとって「受け入れがたい損害」を与えると抑止側が威嚇することで、その試みを断念させる場合です。懲罰というと報復攻撃等の軍事的手段がイメージされやすいですが、それ以外にも、外交的圧力や経済制裁等の様々な手段が含まれます。懲罰的抑止に関しては、敵対国が問題とな

防衛研究所 グローバル安全保障研究室 室長 あらかき ひろむ 新垣 拓

る行動を起こさない限り、抑止する側も懲罰的行為を控えるという姿勢を明確にしておくことも大切です。

抑止が成功するかどうかは、いくつかの要因によって影響を受けると考えられます。まず重要となるのが、抑止する側が、敵対国を抑止する上で必要となる幅広い能力を構築できるかどうかです。自国だけの能力では不十分と考えられる場合、より多くの能力を有する同盟国が提供する拡大抑止によって抑止力を補強することも、有効な手段です。

次に、その状況に直面した場合に必ず抑止の手段を行使するという抑止側の決意の強さも、大切な要因となります。この点に関しては、敵対国と比べて、抑止側がその問題にどの程度大きな利害関係を有しているのかも重要です。抑止側にとって死活的利益がかかっている場合、敵対国に対する威嚇の信憑性も高まるからです。

最後に、最も重要な要因となるのが、敵対国の認識です。抑止側がどれだけ能力や決意、利害関係を有していても、敵対国がそれらを脅威として認識しない限り、侵攻を食い止めることはできません。したがって、抑止する側の能力等を適切なかたちで敵対国にきちんと伝え認識させることが、抑止の成否にとって決定的となります。そのためには、敵対国の状況や考え方をよく理解するように日々努めること、その立場になって考え続ける姿勢が欠かせません。

(注) 本コラムは、研究者個人の立場から学術的な分析を述べたものであり、その内容は政府としての公式見解を示すものではありません。

3 将来の自衛隊のあり方

防衛力の抜本的強化にあたって重視する能力の7つの分野における各自衛隊の役割や、それらを踏まえた統合運用体制、各自衛隊の体制整備にかかる基本的な考え方

を示している。また、戦略的・機動的な防衛政策の企画立案の必要性を踏まえ、その機能を抜本的に強化していくこととしている。

参照 図表Ⅱ-2-2-2（自衛隊の体制整備の考え方）

図表Ⅱ-2-2-2 自衛隊の体制整備の考え方

統合運用体制の強化	・既存組織の見直しにより、常設の統合司令部を創設 ・統合運用に資する装備体系を検討
陸上自衛隊	・スタンド・オフ防衛能力、迅速かつ分散した機動展開能力、指揮統制・情報関連機能を重視した体制を整備 ・サイバーを中心とした領域横断作戦への寄与
海上自衛隊	・防空能力、情報戦能力、スタンド・オフ防衛能力などの強化 ・省人化・無人化の推進 ・水中優勢を獲得・維持しうる体制を整備
航空自衛隊	・機動分散運用、スタンド・オフ防衛能力などの強化 ・宇宙利用の優位性を確保しうる体制を整備し、航空自衛隊を航空宇宙自衛隊へ
情報本部	・情報戦対応の中心的な役割 ・他国の軍事活動などを把握し、分析・発信する能力を抜本的に強化

(注) わが国全体のサイバーセキュリティ強化に貢献するため、自衛隊全体で体制を抜本的に強化。

4 国民の生命・身体・財産の保護に向けた取組など

国民の生命・身体・財産の保護に向けた取組や国際的な安全保障協力への取組、いわば防衛力そのものとしての防衛生産・技術基盤や、防衛力の中核である自衛隊員

の能力を発揮するための人的基盤の強化について、基本的な考え方を示している。

参照 図表Ⅱ-2-2-3（国民の生命・身体・財産の保護に向けた取組など）、Ⅲ部1章3節7項（大規模災害などへの対応）、Ⅲ部1章3節8項（在外邦人等の保護措置および輸送への対応）、Ⅳ部（防衛生産・技術基盤の強化）、Ⅴ部（人的基盤の強化）

図表Ⅱ-2-2-3 国民の生命・身体・財産の保護に向けた取組など

国民の生命・身体・財産の保護・国際的な安全保障協力への取組
国民の生命・身体・財産の保護に向けた取組 ・わが国への侵攻のみならず、大規模テロや原子力発電所をはじめとする重要インフラに対する攻撃、大規模災害、感染症危機などは深刻な脅威であり、国の総力をあげて全力で対応
国際的な安全保障協力への取組 ・わが国の平和と安全のため、積極的平和主義の立場から、世界各地における紛争・対立の解決に向けた努力、気候変動などに起因する国際的な大規模災害に際しての人道支援・災害救援、大量破壊兵器の不拡散などの国際的な課題に積極的に対応
いわば防衛力そのものとしての防衛生産・技術基盤 ・自国での装備品の研究開発・生産・調達を安定的に確保し、「新しい戦い方」を踏まえたわが国独自の「新しい守り方」に必要な先端技術を防衛装備品に取り込むため不可欠な基盤であることから、いわば防衛力そのものと位置づけられるものであり、強化は必要不可欠 ・「新たな戦い方」を踏まえたわが国独自の「新しい守り方」に必要な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、販路の拡大などの取組
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
人的基盤の強化 ・防衛力の中核である自衛隊員について、必要な人員を確保し、全ての隊員が高い士気と誇りを持ちながら、個々の能力を発揮できる環境を整備
衛生機能の変革 ・これまで重視してきた自衛隊員の壮健性の維持から、有事において危険を顧みずに任務を遂行する隊員の生命・身体を救う組織へ変革