

安保関連三文書の評価と課題

武田 正徳

1 はじめに

政府は昨年十二月十六日、「国家安全保障戦略」「国家防衛戦略」及び「防衛力整備計画」のいわゆる安保関連三文書を閣議決定した。「国家安全保障戦略」は平成二十五年に策定されて以来の改定であり、「国家防衛戦略」は従来の「防衛計画の大綱」に代わるものとして、日本防衛の基本方針や防衛力の在り方について広く指針を示すものとなっている。また、「防衛力整備計画」は従来の「中期防衛力整備計画（五年間）」に代えて、むこう概ね十年後までを見据えた防衛力強化のための計画となっている。

平成二十五年に初めて制定された「国家安全保障戦略」は、国際協調主義に基づく積極的平和主義を高らかに掲げ、安倍総理肝いりで初めて策定された意義は大きかったが、いかにも一般的で国家の意思を示す戦略としては平板であった。しかしながら、今回は観念的な記述を避けてかなり踏み込んだ具体論が展開されている。そこには、強硬姿勢を強める中国の対外姿勢や軍備拡張、急速に進む北朝鮮のミサイル技術・運用能力の強化、ロシアによるウクライナ侵略という厳然たる事実を前に、我が国を取り巻く情勢の厳しさを誰も否定できないという現状認識から、防衛力の抜本的強化が避けがたいとの現実的な判断があったようである。

特に注目すべき点は、「国家安全保障戦略」において、「中国が力による一方的な現状変更の試みを拡大していることに強く反対し、そのような行為を行わないことを強く求め、冷静かつ毅然と対応する」と明記し、「我が国と国際社会の深刻な懸念事項」と言い切っている。また、日本の防衛力について「我が国の安全保障を確保する最終的な担保であり、この機能は他の手段では代替できない」「我が国に脅威が及ぶ場合には（防衛力で）これを阻止し、排除する」「防衛力を抜本的に強化するとともに、国家全体の防衛体制を強化する」とした上で「我が国を守り抜くのはわが国自身の努力にかかっている」と記述し極めて主体的な姿勢を示している。

以上のように、我が国の安全を阻害する脅威を明らかにして、向かうべき方向を示し、国家の諸力を結集するという意思を示したという点において、極めて画期的であり高く評価できる戦略である。しかし、戦略を定めて予算枠を確保したからといって、必要な体制が完成するわけではなく、その実行には多くの困難が予想され、実行に向けた努力を大いに期待したい。同時に、安保関連三文書において触れられなかった点や踏み込みが不十分であった点も少なくなく、以下それらについて考えてみたい。

所管官庁ごとの戦略策定

国家安全保障戦略において、「防衛力は安全保障を確保する最終的な担保であり、他の機能では代

替できない」としているが、これは防衛力のみで安全保障が全うできるものではなく、国家の安寧を確保するためには国家のあらゆる力を一つの方針のもとに結集して防衛力を効果的に発揮する体制を確立しなければならない、と解釈する必要がある。

有事の際、自衛隊が必要とする場合には、民間の輸送力を最大限に活用する必要があり、空港や港湾も自由に使用できなければならない。また、コロナパンデミックで露呈したような医療体制では手足の轢断や銃創など戦傷病者が爆発的に発生する有事において、国民や戦闘に従事する自衛官・有志国軍人を救うことはできず、有事における医療体制の整備が必要である。

ウクライナ戦争が示す通り、近代国家が戦争を遂行するためには、防衛力以外の国家のあらゆる諸力を有機的に連携させなければならず、防衛戦略だけでなく、外交や医療の他、エネルギー、経済、国民保護、交通、サイバーセキュリティ、宇宙、そして国と地方自治体の関係を律する有事における戦略が欠かせない。防衛省が主体となって「国家防衛戦略」を策定したように各省庁は国家安全保障戦略に基づいて主として有事を対象とした外交戦略、医療戦略、経済戦略、エネルギー戦略、交通戦略、通信・情報戦略、サイバーセキュリティ戦略、宇宙戦略等々（名称は仮置き）を早急に整備する必要がある。

「国家安全保障戦略」は、中国に対して「我が国と国際社会の深刻な懸念事項」であると国家の意思を鮮明にした以上、中国との関係が「戦略的互惠関係」のままで良いはずがなく、早急に外交の方針を示す必要がある。中国国内においてシステムを使用して企業活動を行う限り情報は筒抜けになると考えるべきで、機微技術の保全が困難なことは自明である。経済産業省などとの調整を重ね中国進出のガイドラインを策定すべきである。

G7 広島サミット首脳声明において、従来語られていたデカップリングとともに、デリスクングの概念が示された。中国とのかかわり方について日米欧には温度差があり、日本は安全保障上の必要性や日米関係、そして保有する能力等から、日米欧の新しい合意形成に主体的に取り組み、米国を助け共に歩む必要がある。中国に対する先端技術の囲い込みやカントリーリスクの高まりによる投資の冷え込みなど、その効果は確実に表れ始めており、日本の果たすべき役割はさらに高まっている。日本は外部環境が整うまで意思決定を躊躇する傾向にあるが、国家がその意思を示した今、下部組織は国家目標を達成するため早急に戦略を策定する必要がある。

各省庁の戦略策定に際しては、国家安全保障局や防衛省を中心として、各省庁が戦略策定に必要な特色ある数個のシナリオを提示する事を提案したい。これらのシナリオは蓋然性や根拠が重要なのではなく、「このような場合にどうするのか」を考える土俵を提供するものであり、戦略策定のための一つのシナリオと割り切る必要がある。一つのシナリオに対する対応が明らかになれば他省庁や地方自治体、状況によっては同志国との調整も可能になるとともに、不備事項が明らかとなり法改正を含む対策が立てられて戦略の実効性を高めることができる。強い政治の指導力と国家安全保障局のリーダーシップに期待したい。

専守防衛

国家安全保障戦略は、Ⅲ項『我が国の安全保障に関する基本的な原則』3で「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。」と明記している。合わせて令和四年版『防衛白書』（以下白書）は「平和を生む抑止力」という項目を掲げて、「防衛力により、わが国に侵害を加えることは容易ではないと相手に認識させ、脅威が及ぶことを抑止する」と述べている。

専守防衛について白書では「相手から武力攻撃を受けたときに はじめて防衛力を行使し、その態様も自衛のための必要最小限にとどめ、また、保持する防衛力も自衛のための必要最小限のものに限るなど、憲法の精神に則った受動的な防衛戦略の姿勢をいう。」と説明している。

従来、わが国の防衛力の性格は、基盤的防衛力構想と呼ばれ、「力の空白となってわが国自身が不安定要因となることを防ぐために必要な防衛力……」であり、周辺国の脅威に直接対応するものではないとされてきた。しかし、平成二十五年作成の前国家安全保障戦略に基づき策定された「防衛計画の大綱」以降は、基盤的防衛力構想から完全に脱却して、いわゆる脅威対抗の防衛力という考えに舵を切った。具体的には白書の言う「平和を生む抑止力」の考え方であり、相手国に「わが国に侵害を加えることは容易ではないと認識させる」力を持ち、その態勢を整えるということである。相手に侵略を思いとどまらせるためには、簡単に撃破されてしまうようでは不十分で、限りなく相手の力に見合うものでなければならない。抑止の対象はあくまでも相手の「意思」にあることが重要である。フランスが核武装する際に「ソ連はフランス全土を灰にする力を持っているかも知れないが、フランスもソ連の片腕くらいは奪うことができる」と言って、ソ連が保有する核弾頭数には遠く及ばないが、一定数の核弾頭を保有したといわれている。必ずしも質的量的に相手と均衡させる必要はないが、意味のある抵抗を行う備えと力を持たなければ抑止も対処も不可能である。

基本的原則に示す「他国に脅威を与えるような軍事大国」の脅威を与えるようなという表現は、軍事大国を説明する言葉として用いられたものだと思われるが、逆に他国に何らの脅威を与えない防衛力では抑止力たり得ず、表現に工夫が必要である。また軍事大国と言うのも相対的なものであり、国力国情や地政学的位置などの考慮が必要で、考え方は踏襲するとしても的確な表現に改める必要がある。

次に専守防衛である。「憲法上、わが国が保有できる防衛力は自衛のために必要最小限度のものに限られる」という政府答弁に基づき、専守防衛が我が国の安全保障の基本原則とされ、その内容は白書に記載されているとおりである。ここで問題となるのは、必要最小限度の防衛力で守り切れるのかという疑問である。「自衛のための必要最小限度にとどめ」という表現において、必要最小限度に焦点が当てられがちであるが、重要なのは自衛のための必要なのである。十分に自衛することができない力や態様では防衛を全うできず、その結果多くの自衛官が犠牲になってしまうおそれがあるからである。もともと自衛のための必要な防衛力は定量化が難しく、相手の能力と意思によって変化するものであることを考えれば、十分に余裕をもって防衛できる態勢と力を議論の出発点にす

べきであって、必要最小限度に拘ることは防衛の破綻と自衛官の犠牲に直結する結果となり、防衛論として成り立たない。

専守防衛の論議には、「日本が戦争を起こさない限り戦争は起きないのであるから、日本の防衛力は限定的で良い、あるいは限定的であるべきだ」という、論理を超えた思想が色濃く反映しているように思われる。その結果、日本の防衛論議はこの専守防衛という文言によって長い期間にわたって真摯な論議を封殺されてきたといえる。要撃戦闘機導入の際、専守防衛に反するからと空中給油の受給装置や爆撃照準装置を余分な経費をかけて取り外した機体を導入しておきながら、時を経て専守防衛の考え方はそのままに、自ら空中給油機を保有したのはその典型であり、理論的に説明できない「現実論」だけで政策を決める結果となってしまっている。

盾と矛の議論も同じような思想が感じられる。日本は大東亜戦争において国際社会に多大な迷惑をかけたという負い目があるのか、自衛隊は盾の役割に徹して相手をできる限り傷つけず、矛の役割は米国に担って貰うべきだということという考えである。しかし、盾だけでは日本を守り切れないことは自分でも十分理解しているので、日本に代わって米国に矛として相手を傷つけて貰うという発想である。

専守防衛は憲法の精神に則った平和を愛する高貴な日本人ならではの選択だと考えている向きもあるが、裏を返せば、この考えはかなり卑怯で自分勝手な言い分である。平和を愛するゆえに手を汚したくないというのであれば盾に徹すれば良く、国土・国民を守るためには矛の役割も必要だと考えるならば自ら矛を持って、自らの手を汚すのが当然なことであり、これが人間社会・国際社会の常識である。この考え方について国民の理解は必ずや得られるものと確信する。

その上で、憲法の精神に則り受動的な戦略姿勢を採ることは日本の選択として妥当であり、その考えを軍事的に的確に表現すれば「戦略守勢」である。専守防衛の文言は戦略守勢に一刻も早く改めるべきである。どうしても専守防衛の文言を残すという場合には、「必要最小限」という縛りを取り除いて再定義する必要がある。国防の論議は一部の政治家や学者だけが理解できるものであってはならない。何故ならば国防を担うのは直接戦闘に従事するか否かに関わらず国民であり、その影響を最も受けるのも国民であるからである。平易で誰にでも理解できるように改める必要がある。

非核三原則

専守防衛と同様、国家安全保障戦略Ⅲ項『我が国の安全保障に関する基本的な原則』3に非核三原則を堅持することを明記している。焦点となるのは「持ち込ませず」であるが、平成二十二年三月十七日、民主党の岡田克也外務大臣（当時）は核の持ち込みについて「国民の安全が危機的状況になったときに原理原則をあくまで守るのか、それとも例外をつくるのか、それはそのときの政権の判断すべきことで、今将来にわたって縛るわけにはいかない」と答弁した。この非核三原則を実質二原則に改めるといふ発言に対して、マスコミや世論の反応は冷静で政治問題化することはなく、その後の安倍政権でも「岡田発言を踏襲する」と岸田外務大臣（当時）が答弁しており、現岸田政権

においてもこの方針は堅持しているものと思われる。

令和五年四月、米・韓大統領会談で拡大抑止に関する「ワシントン宣言」が合意され「米韓核協議グループ」を通じた核抑止に関する韓国側関与体制の強化と弾道ミサイルを搭載可能な原子力潜水艦の韓国派遣が決まった。日韓両国とも中国や北朝鮮・ロシアによる核の脅威は共有しており、ともに米国の拡大抑止に依存しているが、その実効性確保の点において韓国が日本より一歩も二歩も先行していると言わざるを得ない。非核三原則の中の「持たず」「作らず」は生かしたとしても、「持ち込ませず」の原則は早急に改めるべきである。平成二十二年の岡田答弁から既に十三年を経ており、機は熟している。非核三原則を堅持したままで、米国との拡大抑止協議は不毛であり、国民の不安を解消することもできない。国家安全保障戦略および国防戦略において、防衛力を抜本的に強化して、侵略を未然に防止すると高らかに宣言しているが、それは通常戦力に対する抑止であり、核戦力についての言及は不十分である。

ウクライナ戦争を見るまでもなく、核保有国による核の恫喝や使用について、国連や国際社会は十分な抑制機能を持っているとは言いきれない。広島原爆死没者慰霊碑には「安らかに眠ってください、過ちは繰り返しませんから」と刻まれているが、これは二度と原爆の惨禍を被らないという宣言でもあり、核の威嚇や核攻撃の脅威が現存し、それを防ぐためには米国の拡大抑止に依存する以外に方法がないという現実から目を背けてはならず、万全の拡大抑止体制を確立する必要がある。

米国による拡大抑止とは、日本に対する核の威嚇や核攻撃を抑止する目的をもって、日本のために米国に核兵器を使用して貰うこと、あるいはその体制を作ることである。その際日本は米国とともに核兵器使用の責任を共有することとなる。日本の平和と独立を守り国土・国民を守るためには、核兵器使用という厳しい選択をせざるを得ないという覚悟が同時に求められている。唯一の被爆国として核兵器の廃絶を目指すという理想は尊いものであり否定するものではないが、米口の一方が先制核攻撃を行ったとしても、相手国は生き残った核戦力により、甚大な被害を与えることができるという「相互確証破壊」の考え方により辛うじて核戦争が抑止され、同時に通常兵器による大規模戦争も抑止されている現実を十分に認識する必要がある。

人的基盤の強化

「防衛力整備計画」において「組織定員の最適化」が示され、令和九年まで自衛官定数を増加させないことが明記された。各自衛隊における自衛官の実数は定員通り充足されているわけではなく、定員に満たない人員で厳しい隊務の遂行を余儀なくされている。そのような中、防衛力を抜本的に強化するため約二十四万七千人の自衛官定員を増加させることなく、多くの新たな機能を付加しようとしているわけであり、そのためには従来の機能を削減するか、量的に削減する必要があるが、その具体的な説明はなされていない。また、海・空自衛隊の増員所要に対応するため陸上自衛隊の定員二千名を海・空自衛隊に振り替え、併せて即応予備自衛官制度の廃止に伴い八千名の定員が削減されることから、陸上自衛隊の定員は、十五万九千名から十四万九千名の体制に一万人減員する

こととなった。

南西地域における海上優勢・航空優勢の獲得は重要ではあるが、第一列島線海空域における中国と日米とのミサイルギャップは非常に大きく、海上・航空優勢の獲得は極めて厳しいと言わざるを得ない。そのような中で多数の離島防衛を担う陸上自衛隊の役割は益々重要になっている。「国境はブーツ・オン・グラウンド」により決せられることはウクライナ戦争が証明している。

一方、国防の中核である自衛隊における人的基盤の摩滅は深刻である。安全保障や防衛政策の方針が示されて予算が確保できたとしても、現場で戦う自衛官がいなければ絵に描いた餅である。定員を増加しようとしても、採用数を確保できないというジレンマを克服できないとの認識があると思われるが、そもそも十八歳人口が百万人を下回る日本の現状において、現行制度のままで毎年約一人に及ぶ入隊希望者を募るのは既に限界に来ていると言わざるを得ない。安保三文書において①採用取り組みの強化②予備自衛官の活用③人材の有効活用、など人的基盤についての記述はあるものの小手先の施策ばかりであり、抜本的な対応とはなっていない。

国家が「戦って死ぬリスク」を持つ自衛官に対し、他の公務員と同等レベルの身分や栄典・処遇・慰霊顕彰制度のままで、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るという厳しい職域は、自衛官以外にはない。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、抜本的な施策なくして少子化の中での人的戦力の確保は不可能である。

また、周辺諸国は現役兵の五倍から十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。それに反して自衛隊の予備自衛官制度の実態は、その数も圧倒的に少なく、訓練招集も十分とはいえない。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抜本的に改善する必要がある。以下三点の具体策を提案する。

◎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する年金ではなく、諸外国の例に倣い、国家への貢献に感謝し報い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、自衛官として肉体的精神的に厳しい環境の中で勤務した知識や技能・経験が十分には反映されず、一般の就職者に比べて不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。国際情勢は緊迫しており、有事への蓋然性が高まる中競争力低下はますます顕著となると思われる。

自衛隊を退職後、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とともに、自衛官に対する国民の見方も好転し、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有為な人材を非任期制の下士官・士官に登用できるとともに、任期を満了した自衛

官を安心して社会に送り出すことができ、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も寄与する。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。

◎学費援助予備自衛官制度の創設

自衛隊は、平成十三年から、語学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大きな成果をあげている。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く、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大きい。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り、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は極めて重要で、国民の防衛意識を高める効果が期待できる。

◎予備自衛官制度の充実

恩給制度と予備自衛官をリンクさせる形で予備自衛官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、組織的な人的戦闘力の補充体制を確立する必要がある。有事には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の二倍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ROTC（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、有事には直ちに招集できる制度を採用すべきである。