

政策提言

新たな「国家安全保障戦略」に求められるもの

～激動する国際情勢に立ち向かうために～

2021年11月

国家安全保障戦略研究会

目 次

要 約	2
本 文	12
はじめに	14
I 研究会のスタンス	
1 安全保障環境の変化の基調	15
2 日本の状況	16
3 研究会の基本スタンス	17
II 安全保障環境の変化と課題	
1 グローバルな安全保障環境の変化と課題	19
2 インド太平洋における変化と課題	25
3 日本としての課題	28
III 政策提言	
1 国家安全保障戦略策定の基本的考え方	32
2 防衛に関する基本政策	33
3 我が国の総合力の発揮	38
4 日米同盟	40
5 関係国との取組	46
6 新たな領域	56
7 海洋安全保障	59
8 情 報	59
9 経済安全保障と防衛装備・技術・生産基盤	60
10 気候変動	70
11 その他（パンデミック、在外邦人等の安全確保等）	71
12 戦略体系の見直し	75
おわりに	77

要 約

政策提言（要約）

新たな「国家安全保障戦略」に求められるもの ～激動する国際情勢に立ち向かうために～

はじめに

2013年12月に閣議決定された「国家安全保障戦略」は、おおむね10年程度を念頭に置いて策定されたが、既に9年近くの歳月を経た。

この間、世界は目まぐるしく変化してきた。米中両国による政治・外交・経済・軍事・科学技術をはじめとする戦略的競争、深刻化する地球環境問題や新型コロナウイルスにみられるパンデミックの発生など、安全保障をめぐる状況は一層、複雑かつ複合的な様相を見せている。

あわせて、戦後確立されてきた安定的な国際秩序が中露などの勢力による挑戦を受けて、機能不全に陥る可能性も否定できない状況が散見される。

日本を取り巻く安全保障環境をみても、東シナ海や南シナ海において現状変更を試みる中国によるあらゆる手段を駆使した活動は活発化の一途である。朝鮮半島においては、北朝鮮の核兵器、弾道ミサイルの開発継続や国内の閉塞的な状況に加えて、朝鮮半島全体の今後の行方についても不透明感がぬぐえない。

このような激動する国際情勢や安全保障環境の変化を踏まえ、「国家安全保障戦略」を速やかに改定し、新たな時代の日本の進むべき方向性を示すことが望まれる。

本提言は、限られた人員と時間で行われたものであることから、検討した範囲と内容は決して十分とは言えないが、将来の日本のためにとの強い思いでとりまとめたものであり、待ったなしの国家安全保障戦略見直しの一助になれば幸いである。

I 研究会の基本スタンス

1 安全保障環境の変化の基調

本研究会では以下の4つの「変化の基調」があるとの認識を共有した。

(1) 安全保障概念の広がり

安全保障の概念は、従来の外交や軍事、そしてサイバー、宇宙等のみならず、これまで安全保障に関連するとは考えられなかった経済や先端技術、金

融、地球環境問題、人権問題などの分野にまで広がりつつある。

同時に、平時でも有事でもない不透明・不安定なグレーゾーンの事態が常態化されつつあり、かかる事態に政府が一体となって、かつ迅速に判断し、より総合的な対応が求められる時代になった。

(2) 米中間の戦略的競争の激化

米中両国の対立に代表される戦略的競争は、価値観、イデオロギー、安全保障等をめぐり、長期にわたり継続すると見積られる。

中国は、国家による強制手段や監視機能を駆使して早期に新型コロナウイルスを封じ込めた。これにより、中国のような権威主義的・専制主義的な国家体制が民主主義国に対して優越していると主張するようになった。

民主主義、自由、法の支配、人権などの基本的な価値観に基づいた民主主義国家は、このような専制的な手法を用いる国家群とは思想面でも体制面でも相容れない。今後、価値観をめぐり競争が激しくなり、政治的・経済的に不安定な地域において、それが先鋭化する可能性も否定できない。

また、戦略的競争の焦点がインド太平洋であることが鮮明になってきた。特に、米中間の対立において、台湾がクローズアップされつつある。こうした米中間の戦略的競争が一層深まる状況において、我が国は主体的に新たな国家安全保障戦略を策定する必要がある。

(3) 国家安全保障に決定的な影響を及ぼす先端技術

AI、量子技術、バイオ・テクノロジー、半導体、自動運転、ドローンなど先端技術をめぐる研究開発・実用化において、各国の競争が一段と激しくなっている。これは、先端技術が今後の国家安全保障や経済の分野で決定的な影響を及ぼすと考えられているからである。

我が国においても、先端技術の中で何が強みであるのか、自らの実力を至当に判断した上で、先端技術を国家安全保障にいかに関与させるか明らかにすることが求められている。

(4) 気候変動／地球環境問題などへの考慮

洪水、地震、津波等の自然災害等の激化に伴う軍隊の関与機会の増大、水資源などをめぐる対立の深刻化が懸念されつつある。こうした中、国家安全保障戦略を策定する上でも地球環境問題が安全保障や自衛隊の活動に及ぼす影響を及ぼすか、検討する必要に迫られている。

2 日本の状況

前項の状況認識を踏まえると、現行の国家安全保障戦略が策定された2013年の状況とは異なり、米中の戦略的競争は激化し、価値観等をめぐる対立も先鋭化しつつある。日本は、地政学的にも、経済的にも、かかる対立の最前線に立っていると認識する必要がある。

さらに、急速な人口減少・高齢化は、我が国の経済成長や安全保障にも次第に深刻な影響を及ぼしつつある。限りある人的・財政的資源を有効に活用し、国の存立と繁栄を全うする必要がある。そのためには、多くの国民、有識者から幅広く意見を聞き、英知を結集して国家安全保障戦略を策定することが必要となっている。

3 研究会の基本スタンス

我が国は、前述した安全保障環境の変化の基調を的確に捉え、迅速に意思決定する必要があるとともに、国家の諸力を結集して、安全保障を確固たるものにする必要がある。そのためには、国家安全保障戦略を改定するとともに、その戦略に基づき、政府全体が機能的・組織的に戦略を具現できるようにしなければならない。加えて、国家資源の配分、組織、体制まで幅広く検討する必要がある。

かかる観点から、本文については、現行の国家安全保障戦略に代わる代案を提示するものではなく、下記の3つの基本スタンスに基づき、新たな国家安全保障戦略に求められるものは何かを焦点に提言することにした。

- 1 「タブーなき議論」を展開すること。
- 2 新たな国家安全保障戦略の「実効性の向上」を主眼に置いて提言すること。
- 3 地に足のついた「現実的な」提言を目指すこと。

II 安全保障環境の変化と課題（本文参照）

III 政策提言

1 国家安全保障戦略策定の基本的考え方

- 国家安全保障戦略を国家の最上位の戦略として位置付け、対象とする範疇を明らかにし、政府全体の資源配分を確立し、政府一体となって、より実効性のあるものとすべきである。
- 国家としての大計を議論して国家戦略として確立すること、経済等の基本政策を国家安全保障戦略が目指す目標と整合させること、戦略を実効的に具現するアプローチを明示すること並びに適宜、その成果を評価するこ

とが必要である。

- 国益をより一層明確に意識して、戦略を構築することが不可欠である。

2 防衛に関する基本政策

- 専守防衛の見直し

我が国の基本政策たる専守防衛がこれまでの防衛政策にいかに関与し、反面、いかに複雑にしてきたかをレビューするとともに、今後予想される厳しい安全保障環境を踏まえ「あるべき国家防衛」の姿を明確にして、専守防衛の理念を見直し、国民の理解を求めべきである。

我が国の敵基地攻撃能力を含む反撃能力(以下、反撃能力と呼称)についても抑止力の一部として、保有することを前提とした構築を急ぐべきである。

- 抑止戦略の構築

伝統的な「直接脅威が及ぶことを防止し、脅威が及ぶ場合にはこれを排除する」という従来の武力攻撃事態だけを念頭に置いた抑止構想では、対応しきれなくなりつつある。今後の抑止力を考える上で、軍事力のほか外交や経済、宇宙・サイバー、情報戦なども動員した調整された総合力が重要となる。

このため、

- ・ 総合的抑止という新たな概念を戦略に取り込むこと。
- ・ 拡大抑止の議論を深化させること。
- ・ 非核三原則等のタブーなき議論を推進すること。

が必要である。

- 防衛費をGDP比2%程度に増額すべきである。

3 我が国の総合力の発揮

- 国家の総合力を発揮することにより国益を擁護することが一層重要である。
- ハイブリッド戦などに対しては、政府のみならず、地方自治体、指定公共機関、さらには民間企業も含めて国家全体で取り組むことが必要である。
- 安全保障に係る過去の教訓の活用、検証や訓練等を通じて、政府の国家安全保障局、内閣危機管理監、内閣官房副長官補(事態対処・危機管理担当)の役割・権限を再整理し、国家の司令塔を構築すべきである。
- 陸海空自衛隊を指揮する常設統合司令部を設置すべきである。

4 日米同盟

- 米国は、軍事力の相対的優位性の低下とともに、他国との共同による活動

を重視してきている。我が国が「何をなすべきか」という視点で、より主体的役割を果たすべきである。このため、

- ・ 防衛力及び共同対処能力の強化、平時からの政治レベルも関与した同盟調整メカニズムの活性化などによる我が国の主体性の発揮
 - ・ 役割分担の見直しによる実効性の向上
 - ・ 情報共有を含めた司令部等における連携の強化
 - ・ 同盟の協力分野・範囲の拡大
- などが必要である。

- ハイレベルの要員が参加する演習等により日米共同の実効性、相互の行動の予測可能性及び信頼性を高めるべきである。

5 関係国との取組

- 我が国が提唱した「自由で開かれたインド太平洋 (FOIP)」というビジョンに基づく幅広い国際社会との連携の強化をはじめ、各種の取組を通じた多様な関係国との協力を推進すべきである。
- オーストラリア：
オーストラリアは地域における平和と安定の維持に、ともに貢献する意思と能力を兼ね備えた「特別な戦略的パートナー」であり、各分野における協力関係をこれまで以上に強化していくべきである。
- インド：
インドは我が国の伝統的な友好国であり、地政学的にインド太平洋に影響力を増している。インドとクワッドとして協力する枠組みは、同地域の秩序の維持や国際社会の平和と安定の維持・強化のための取組において大きな役割を果たすことが期待されており、協力関係をさらに強化すべきである。
- ASEAN 諸国：
経済活動をシーレーンに依存している我が国にとって重要な地域である。特に南シナ海における海洋安全保障に密接に関係するベトナム、フィリピン、インドネシア及びシンガポールとの関係は重要である。
- 欧州等：
自由、民主主義、法の支配といった普遍的価値を共有するパートナーである。特にインド太平洋への関心を高めつつある英国、フランス、ドイツ及びカナダとのより進んだ経済、科学技術、軍事面での協力を推進すべきである。
- 中国：
日本にとって最も重要な二国間関係の一つである。一方で、強化された軍事力を背景に、既存の国際秩序とは相容れない独自の主張に基づき、南シナ海及び東シナ海をはじめとする海空域において一方的な現状変更を試みる

とともに、既成事実化を着実に進めている。我が国は、軍事的観点からは「潜在的脅威」という認識の下、これまでの対中戦略を見直し、強固な日米同盟による対応とともに、国家の総力をもってグレーゾーン事態から本格的な事態まで実効的に抑止・対処するための戦略的対応が必要である。

○ 北朝鮮：

我が国の安全に対する重大かつ差し迫った脅威である。国際社会の外交努力による非核化を引き続き追求していくとともに、反撃能力の保有も含めた抑止力強化のため、弾道ミサイル阻止に関する新たな安全保障政策について、早期に結論を出すべきである。

○ 韓国：

隣国であり、地政学的に我が国の安全保障にとって重要な国である。長期的視点に立ち、共通の同盟国である米国とともに日米韓で協力することが重要である。一方で、今後、韓国の国防費の継続的な増加と、全方位への対応方針がいかなる方向へ進むか、SLBM 等の開発動向もあわせて注視する必要がある。

○ ロシア：

米露の関係悪化と米中の対立という安全保障環境を背景に、対米示威を目的とした中露共同による行動を助長することが考えられ、その活動の活発化については注意することが必要である。また、北方領土に対する最近のロシアの行動は、北方領土の不法占拠を既成事実化する意図が明確であり、今後とも日本の立場を繰り返し主張することが必要である。

他方、我が国とロシアとの間には北方領土問題が存在するが、安全保障及びエネルギー分野をはじめとして可能な分野で協力を進め、日ロ関係の戦略的安定を維持することは、厳しさを増す我が国を取り巻く安全保障環境の中で、我が国の平和と安定を確保する上で重要である。

6 新たな領域

○ 宇宙、サイバー、電磁波といった新たな領域は、作戦領域、戦闘領域であるとともに国民生活や社会経済活動も大きく依存しており、国家の総力を挙げて新領域における安全を確保すべきである。

○ 個別の管理能力を抜本的に強化するとともに、総合的観点から政府一体となって戦略的に取り組むことが必要である。

○ 新領域に関連するシステム及びそれを支える基盤の機能保証計画を策定し、国全体の事業として抗堪性強化に取り組むことが必要である。

7 海洋安全保障

- インド太平洋は、引き続き我が国にとって死活的に重要なシーレーンと重なるとともに、海賊やテロ、大規模自然災害といった安全保障上の重要な課題にも直面しており、外交面に止まらず防衛、経済などあらゆる分野でこの地域の沿岸国をはじめ、欧米と関係性を深め、連携すべきである。
- 海洋の安全を確保する上で海洋状況把握は極めて重要な機能である。各国と連携し、宇宙システムと接続した情報収集能力の向上、AI などの先端技術を駆使した識別能力の向上を図るべきである。
- 自衛隊、海上保安庁、警察の連携や役割・権限の明確化が必要である。海上保安庁法第 25 条と自衛隊法 80 条の整理も検討すべきである。

8 情報

- 衛星情報、電波情報やヒューミント情報などの情報収集機能をさらに強化すべきであり、内閣情報調査室や情報コミュニティ各省庁等の情報処理機能を強化する必要がある。情報は物事の理解や行動の判断材料としての補助的領域から作戦・戦闘領域へと役割を拡大しており、従来の収集する情報活動の強化に加え、情報の優越を獲得するために攻める情報活動（情報戦）の能力を向上すべきである。
- 戦略的コミュニケーション（SC）は極めて重要である。国家の司令塔における SC の権限と役割を明確にし、政府として同期のとれた方針に基づき戦略的に発信すべきである。

9 経済安全保障と防衛装備・技術・生産基盤

- 本格化する米中覇権競争の下で我が国の存立を確保し繁栄を実現していくためには、自由貿易体制を一段と発展させる中で総合的な国力の強靱化を図るとの経済安全保障戦略の考え方に従い、経済・産業政策、科学技術政策、金融政策等を実施していかなければならない。その際、これらの政策を外交政策や防衛政策と整合性ある形で展開していくため、現行の国家安全保障戦略の中に経済安全保障戦略を取り込み、より総合的な戦略へとバージョンアップしていく必要がある。
- 危機的状況においても他国に過度に依存することなく国民生活と経済運営を確保し得ること（戦略的自律性）と国際社会全体の産業構造の中で我が国が不可欠な位置を占め得ること（戦略的不可欠性）を確保するとの視点が必要である。
- 防衛産業・技術基盤は経済安全保障を考える上で極めて重要な分野である。防衛産業・技術基盤は我が国の防衛力を支える戦力であり重要かつ不可

欠な要素である。先端技術が我が国の繁栄のみならず存立そのものをも左右しかねない現在、防衛産業・技術基盤の維持・強化に関しても早急に産学官が連携して実効性ある施策を講じるべきである。

- 「技術力」は国の安全保障にとって重要な柱の一つであるということを踏まえた「国家技術戦略」の策定が必要である。外交防衛、科学技術・研究開発、インテリジェンス、輸出管理、外資規制、調達政策、産業政策、情報通信政策など、関連する施策も「国家技術戦略」の中に位置付け、実行することが必要である。この際、「戦略的不可欠性の確保」を戦略的コンセプトとして推進すべきである。
- 防衛装備・技術移転や協力を通じて、政治・外交的影響力を高め、安全保障・防衛協力を強化し優位な環境を醸成するためにも「防衛装備・技術協力戦略」が必要である。国家が主体となり明確な目標設定、体制整備、施策の具体化を推進すべきである。

10 気候変動

気候変動に関する安全保障戦略を策定し、既に取り組んでいる環境問題やエネルギー問題への取組を拡充するとともに、世界でも有数の災害大国としての経験や、災害救援活動、人道復興支援などの国際活動を通じて蓄積された能力を活かし、世界が重視する気候変動に関する安全保障の分野でリーダーシップを発揮すべきである。

1.1 戦略体系の見直し

- 国家の最上位の戦略である国家安全保障戦略の基本的な考え方を踏まえて、関係省庁は所掌の戦略を策定すべきである。防衛省・自衛隊においては、防衛計画の大綱に代わり、防衛力整備、抑止・対処の基本となる国家防衛戦略を策定すべきである。
- 上記、国家防衛戦略を踏まえて、統合幕僚監部においては統合防衛戦略を策定すべきである。

1.2 おわりに

- 上記の各提言は、我が国の国家安全保障上の「宿題」とも言える課題であり、着実な検討と具現化が不可欠である。先送り、未着手等、これまでと同じ轍を踏んではならない。中長期的取組を担保する工夫が必要である。
- 厳しさを増す安全保障環境の下で、日本の安全保障を全うするための道標となる新たな国家安全保障戦略の策定は待ったなしの課題である。

本 文

政策提言

新たな「国家安全保障戦略」に求められるもの ～激動する国際情勢に立ち向かうために～

はじめに

2013年12月に閣議決定された「国家安全保障戦略」は、おおむね10年程度を念頭に置いて策定されたが、既に9年近くの歳月を経た。

この間、世界は目まぐるしく変化してきた。米中両国による政治・外交・経済・軍事・科学技術をはじめとする戦略的競争の激化、深刻化する地球環境問題や新型コロナウイルスにみられるパンデミックの発生、さらには5・6G、AI（人工知能）、量子技術などの先端技術をめぐる各国の熾烈な競争など、安全保障をめぐる状況は一層、複雑かつ複合的な様相を見せている。

あわせて、戦後確立されてきた安定的な国際秩序が中露などの勢力による挑戦を受けて、機能不全に陥る可能性も否定できない状況が散見される。

日本を取り巻く安全保障環境をみても、東シナ海や南シナ海において現状変更を試みる中国によるあらゆる手段を駆使した活動は活発化の一途である。朝鮮半島においては、北朝鮮の核兵器、弾道ミサイルの開発継続や国内の閉塞的な状況に加えて、朝鮮半島全体の今後の行方についても不透明感がぬぐえない。

このような激動する国際情勢や安全保障環境の変化を踏まえ、「国家安全保障戦略」を速やかに改定し、新たな時代の日本の進むべき方向性を示すことが望まれる。

かかる状況に鑑み、折木良一元統合幕僚長（座長）、黒江哲郎元防衛事務次官（副座長）はじめ陸海空自衛隊の元将官を含む8人の有志が集まり、新たな国家安全保障戦略に求められるものはいかなるものであるか、本年2月以降、集中的に議論した。合計20回、約40時間をかけて提言をとりまとめたのが本報告書である。

別紙「国家安全保障戦略研究会メンバー」

I 研究会の基本スタンス

1 安全保障環境の変化の基調

国家安全保障を取り巻く環境に関して、本研究会では以下のとおり変化の基調があるとの認識を共有した。

(1) 安全保障概念の広がり

安全保障の概念は、従来の外交や軍事、そしてサイバー、宇宙等のみならず、これまで安全保障に関連するとは考えられなかった分野にまで広がりつつある。それらは、経済や先端技術、金融、地球環境問題、人権問題などである。安全保障を外交・防衛、或いはDIME（外交・情報・軍事・経済）として捉えるのみでは、今後の国家安全保障戦略を策定することは困難であり、安全保障を広く捉えることが必要になっている。

同時に、平時でも有事でもない不透明・不安定なグレーゾーンの事態が常態化されつつあり、かかる事態に政府が一体となって、かつ迅速に判断し、より総合的な対応が求められる時代になった。

(2) 米中間の戦略的競争の激化

米中両国の対立に代表される戦略的競争は、価値観、イデオロギー、安全保障等をめぐり、長期にわたり継続すると見積もられる。

中国は、新型コロナウイルスが最初に猛威を振るった国であるが、国家による強制手段や監視機能を駆使して早期に同ウイルスを封じ込めた。これにより、中国のような権威主義的・専制主義的な国家体制が民主主義国に対して優越していると主張するようになった。これに、ロシアや中東・アジア・アフリカの一部の政治指導者らが自らの政権の正当性を中国のような国家体制に求めようとする動きもみられる。

民主主義、自由、法の支配、人権などの基本的な価値観に基づいた民主主義国家は、このような専制的な手法を用いる国家群とは思想面でも体制面でも相容れない。今後、価値観をめぐる競争が激しくなり、政治的・経済的に不安定な地域において、それが先鋭化する可能性も否定できない。

また、戦略的競争の焦点がインド太平洋であることが鮮明になってきた。特に、米中間の対立において、台湾がクローズアップされつつある。中国は、台湾を核心的利益であると主張し、中国の一部であるとの固い決意のもとに武力による統一も辞さない構えである。他方、台湾は、日本、フィリピンなどとともに第一列島線を形成し、米国にとっても台湾の現状維持はインド太平洋の平和と繁栄にとっては不可欠のものとの考えが主流になりつつある。

こうした米中間の戦略的競争が一層深まる状況において、我が国は主体的に新たな国家安全保障戦略を策定する必要がある。

(3) 国家安全保障に決定的な影響を及ぼす先端技術

AI、量子技術、バイオ・テクノロジー、半導体、自動運転、ドローンなど先端技術をめぐる研究開発・実用化において、各国の競争が一段と激しくなっている。これは、先端技術が今後の国家安全保障や経済の分野で決定的な影響を及ぼすと考えられているからである。

バイデン政権が3月に示した国家安全保障戦略の暫定指針は、量子コンピューターやAIが経済や軍事、雇用、格差問題に広く影響を与えると指摘している。先端技術を制したものが世界の覇権を握ると言っても過言ではない状況になりつつある。我が国においても、先端技術の中で何が強みであるのか、自らの実力を至当に判断した上で、先端技術を国家安全保障にいか位置付けるか明らかにすることが求められている。

(4) 気候変動／地球環境問題などへの考慮

国際連合のグテーレス事務総長は、2021年の年頭スピーチで、「気候危機は深刻化し、昨年は自然災害で2,100億ドルの損害と、計り知れない人的損失が生じた。生物多様性は崩壊しようとしている。その一方で、地政学的緊張は私たちの平和への集団的な取組を根底から損なっている」と語りかけ、加盟国に対して地球環境問題へのこれまで以上の真剣な取組を訴えた。

洪水、地震、津波等の自然災害等の激烈化に伴う軍隊の関与機会の増大、水資源などをめぐる対立の深刻化が懸念されつつある。こうした中、国家安全保障戦略を策定する上でも地球環境問題が安全保障や自衛隊の活動にいかなる影響を及ぼすか、検討する必要に迫られている。

2 日本の状況

前項の状況認識を踏まえると、現行の国家安全保障戦略が策定された2013年の状況とは異なり、米中の戦略的競争は激化し、価値観等をめぐる対立も先鋭化しつつある。日本は、地政学的にも、経済的にも、かかる対立の最前線に立っていると認識する必要がある。

千年に一度と言われる東日本大震災等の経験を経て、現行の国家安全保障戦略は策定された。かねてより指摘されてきた国家の司令塔機能は国家安全保障会議や国家安全保障局が発足し格段に向上してきた。

しかしながら、2019年末に発生した新型コロナウイルスの脅威に対しては、パンデミックがほぼ有事に近い事態であるとの発想の切り替えは十分ではな

かった。平時と有事を法制度上も運用上も明確に切り分けてきた日本の発想が、迅速かつ全省庁横断的な対応に至らなかった一因であろう。

さらに、急速な人口減少・高齢化は、我が国の経済成長や安全保障にも次第に深刻な影響を及ぼしつつある。限りある人的・財政的資源を有効に活用し、国の存立と繁栄を全うする必要がある。そのためには、多くの国民、有識者から幅広く意見を聞き、英知を結集して国家安全保障戦略を策定することが必要となっている。

3 研究会の基本スタンス

国家安全保障戦略とは、我が国の存立（生存と繁栄）をいかに確保していくかを規定する最上位の戦略である。ひるがえって、国際社会は協調の機運と同時に、競争の時代に入りつつあり、国家の諸力を糾合して自国の安全と繁栄を確保しようと各国はしのぎを削っている。

我が国は、前述した安全保障環境の変化の基調を的確に捉え、迅速に意思決定する必要があるとともに、国家の諸力を結集して、安全保障を確固たるものにする必要がある。そのためには、国家安全保障戦略を改定するとともに、その戦略に基づき、政府全体が機能的・組織的に戦略を具現できるようにしなければならない。加えて、国家資源の配分、組織、体制まで幅広く検討する必要がある。

かかる観点から、本文については、現行の国家安全保障戦略に代わる代案を提示するものではなく、3つの基本スタンスに基づき、新たな国家安全保障戦略に求められるものは何かを焦点に提言することにした。

(1) 「タブーなき議論」を展開すること

第Ⅱ「安全保障環境の変化と課題」にあるとおり、国際情勢や周辺情勢は劇的に変化している。こうした情勢の激変を踏まえると、従来触れられてこなかった安全保障上の課題についても、タブー視することなく、議論の俎上にのせて冷静・客観的な議論をすることが必要との認識に至った。それには、専守防衛、拡大抑止、敵基地攻撃能力などが含まれる。本提言では、まず何が論点なのかを明らかにし、あるべき方向性を提示した。

(2) 新たな国家安全保障戦略の「実効性の向上」を主眼に置いて提言すること

国家安全保障戦略は外交や防衛など幅広い国家安全保障に関連する諸施策を機能させる指針となるべきものである。したがって、策定以降においても、継続的に評価し、常に国家安全保障戦略が機能しているかを検証し、そ

れを施策に反映させていく必要がある。そのために、どのような仕組みを構築すれば諸施策を整合性をもって実施し得るかという視点、すなわち「実効性の向上」を主眼に置いて提言した。

(3) 「現実的な」提言を目指すこと

冒頭(1)では、タブーなき議論を展開するとした。他方で、それらが日本国憲法や財政的制約を度外視したものであっては、政策ベースに落とし込むことはできない。したがって、提言等は地に足のついた現実的なものにすることを心掛けた。

かかる基本スタンスを踏まえて、本研究会では、まず、安全保障環境の変化と課題をいかに認識しているかを明らかにする。その後、政策提言として、国家安全保障戦略策定の基本的考え方、防衛に関する基本政策、我が国の総合力の発揮、日米同盟、関係国との取組、新領域（宇宙、サイバー、電磁波）、海洋安全保障、情報、経済安全保障と防衛装備・技術・生産基盤、気候変動、その他（パンデミック、在外邦人等の安全確保等）及び戦略体系の見直しに関する提言を行うものとする。

II 安全保障環境の変化と課題

1 グローバルな安全保障環境の変化と課題

(1) 全般

ア 国際社会におけるパワーバランスの劇的な変化や、グローバル化の進展に伴う国家間の相互依存関係の深化は、グローバルな安全保障環境とインド太平洋における安全保障環境の双方に、複雑かつ大きな影響を及ぼしている。特に、現行の国家安全保障戦略が策定された2013年以降の安全保障環境は、顕著に変化しており、国家安全保障上の新たな課題が突き付けられている。

イ 米国は、米中国交正常化以来継続してきた関与政策を諦め、中国を修正主義国と位置付け、中国との戦略的競争へと対中政策を大きく転換させたことから、米中間の戦略的競争の時代となっている。それに伴い、国際社会における政治・経済・軍事・科学技術などの広範な分野に、米中間の戦略的競争の影響が及んでおり、安全保障環境は新たなステージに突入している。

ウ 中国やロシア等は、その秩序を自らが望むように変えようとして様々な非対称な挑戦を継続しており、安全保障環境が不安定化し、不確実性が増している。国際秩序の形成・維持の努力に加えて、秩序を変えようとする挑戦に対していかに実効的に対応するかが安全保障上の大きな課題となっている。

エ 既存秩序への非対称な挑戦として、経済的影響力を梃子にした地経学的アプローチが顕在化するとともに、グレーゾーン事態での力の行使による現状変更の試みが常態化するなど、従来の安全保障概念では対応が困難な状況が生起している。国家安全保障の概念を、従来の外交、防衛のみならず、経済、科学技術等の分野に拡大して捉えるとともに、各分野を整合させ、能動的に対応することが求められる時代となっている。また、有事と平時を明確に区分する二元論から脱却し、ハイブリッド戦を含む多様な手段による、純然たる平時でも有事でもない、いわゆるグレーゾーン事態に対して、国力のあらゆる機能を総合的に発揮して対応することが求められている。

オ 国際公共財と位置付けられてきた海洋、宇宙、サイバー等の領域にお

いては、日常的な社会活動・経済活動の依存度が高まっており、これらの領域における脅威やリスクが、国家安全保障に直接影響を及ぼすようになってきている。これらの領域における秩序の構築や維持に能動的に取り組むとともに、軍事的な競争領域になっていることを踏まえた政府全体としての対応並びに官民一体となった対応を積極的に進める必要がある。

カ 科学技術分野においても、情報通信技術（5G、6G等）、AI、量子技術等における技術的優位を獲得するための国際的競争が激しくなっている。これらの先端技術が、今後の経済発展、社会生活の飛躍的発展に寄与するだけでなく、安全保障分野においても決定的な影響を及ぼす可能性が高くなっているからであり、政府一体となって国家安全保障に寄与するよう戦略的に取り組むべき課題となっている。

キ 新型コロナウイルスのパンデミックは、グローバル化した国際経済に深刻な打撃を与えると同時に、国内格差の拡大や途上国の不安定化等、国際社会の不安定要因となっている。新型感染症拡大への対応は、国民の健康や暮らしを守るという国家安全保障上の課題であるとともに、グローバルな安全保障上の問題でもあり、今後は今回の危機管理上の教訓を踏まえた取組が不可欠である。

(2) 安全保障概念の広がり

最近の国際社会におけるパワーバランスの劇的な変化や、グローバル化の進展に伴う国家間の相互依存関係の深化によって、国家安全保障が対象とする範囲の拡大、平時から有事までのシームレスな対応等、安全保障概念の拡大と、より総合的な対応が求められる時代となっている。

中国の既存秩序への挑戦は、中国の利点、すなわち規模（経済力、投資・融資力、市場購買力、ビッグデータの活用等）、権威主義的体制に由来する効率性、軍民融合のアプローチなどを最大限に活用するものである。直接的な軍事衝突を避けつつ、経済的な影響力を梃子にする地経学的アプローチや、非合法な手段を含む先進技術情報の獲得とそれらの迅速な軍事転化を図る軍民融合のアプローチ等、非対称な挑戦によって自らの影響力拡大や既存秩序の変更を目指している。このような中国の非対称な挑戦に対して、従来の国家安全保障の延長線上の発想や取組では対応が困難となっている。

米中間の戦略的競争は、政治、経済、軍事、科学技術等の広範な分野に及んでいるが、経済的相互依存関係の深化と地経学的アプローチによって、

我が国や中国との経済関係の深い国々にとって、安全保障と経済の「二重依存のジレンマ」を克服することが大きな課題となっている。したがって、経済安全保障的な手法を導入し、国家安全保障上の観点から対応する必要性が高まっている。これに加えて、前述の先端技術や気候変動／地球環境問題など、国家安全保障の観点から総合的かつ能動的な対応が求められる分野が拡大している。

このため、自国の国力や国情の適正な評価に基づき、目指すべき国家像を明らかにした上で、求める国益の優先順位を明確にし、我が国の総合力を発揮するための国家安全保障戦略の策定と、関連する他分野の戦略との整合並びにその能動的実行や適宜の分析・評価等を主導する司令塔機能の強化が必要となっている。

(3) 米中間の戦略的競争の激化

ア 安全保障環境における最も重大な変化

国際社会における変化の中心は、米中間の戦略的競争の激化であり、経済、軍事、科学技術などあらゆる分野において、米中間の戦略的競争が構造化し国際社会に大きな影響を与えている。

米中対立の最も大きな要因は、中国の経済的、軍事的な台頭に伴う米国のパワーと影響力の相対的な低下、つまりパワーバランスの構造的変化である。中国の国内総生産（GDP）は、2010年に日本を抜いて世界第二位となり、2030年には米国も抜いて世界第一位の経済大国になると見積もられている。

中国は経済的発展を後ろ盾とした軍事費の急速な伸びに支えられ、軍事力の近代化や増強が急速に進展しており、A2/AD能力の獲得や宇宙・サイバー・電磁波領域における非対称な能力の向上によって、米国の軍事的優位性を脅かす存在となっている。

米国は1972年の中国との国交正常化以来、中国の経済発展や国際社会への関りを支援することで民主化が進むことを期待し、中国の発展を事実上支えてきた。しかし、中国は、国力の発展に伴い、東・南シナ海で力による現状変更を繰り返すとともに、国内少数民族に対する人権弾圧を継続・強化している。香港においては民主主義活動を抑圧し、「一国二制度」を有名無実化させる等、米国をはじめ国際社会と相容れない部分がある価値観、世界観を持っていることが明らかになってきている。国際社会は、価値観・イデオロギー、経済、安全保障等をめぐる米中間の戦略的競争の影響を受けており、我が国を含むあらゆる国々が、自らの国力、国情に応じて、国際社会における責任を果たすための戦略的な対応が求めら

れる時代となっている。

イ 米中間の戦略的競争の構造化とその要因

米中間の戦略的競争は、貿易戦争に象徴される経済分野に止まらず、軍事・科学技術等の広範な分野に拡大するとともに、より厳しさを増しつつある。以下に述べる理由から、米中間の戦略的競争は、今後も継続し常態化するものと考えられる。

まず第一に、米国が対中認識と対中スタンスを大きく転換したことである。トランプ政権下で策定された米国家安全保障戦略（NSS2017）及び米国家防衛戦略（NDS2018）において、中国はロシアと並ぶ修正主義国家であり、米国の戦略的競争相手であるとの認識が明示された。その上で、これまでの関与政策を改め、戦略的競争において勝利するという強い決意が示されている。

この背景となった問題認識と歴史的な政策転換を対外発信したのが、2018年10月にハドソン研究所で行われたペンス副大統領（当時）の対中政策に関する演説であったと言われる。その問題認識は、「米国は、中国を国際社会に関与させ、その経済発展を支援していけば、中国はやがて民主的で、自由で開かれた既存の国際秩序にも調和的な国家（Responsible Stakeholder）になるであろうとの期待の下、『戦略的関与政策』をとってきた。一方、習近平政権の動きは、中国の軍事強国化、国際秩序の改変、経済的覇権の樹立を志向するなど、米国の期待に全く逆行する動きを見せており、その政策は見直さざるを得ない」というものであった。米国の関与政策の終了を告げる歴史的な対中政策の転換である。

バイデン政権が3月に策定した米国家安全保障戦略（暫定版）においても、中国を「国際秩序に挑戦する唯一の競争相手」と規定しており、同盟国・友好国と連携しつつ、中国に対抗する競争政策を維持することが明示されている。

今後、バイデン政権が重視する気候変動や地球温暖化などのグローバルな問題に関して、中国との協調を探ることも当然予期されることから、より一層複雑な判断と対応が求められる。但し、世界観や政治哲学などの本質的な違いが認識され、さらに中国が非対称な挑戦により国際秩序の変更を試みている以上、米中間の戦略的競争が常態化することを念頭に置かなければならない。

第二に、経済力と軍事力、先端技術などの面で米国に肩を並べる大国としての自信を深める中国が、自らの価値観や世界観に基づく現在の対外政策の方向性を大きく変えることはないであろう。

長らく「韜光養晦」（対外的に低姿勢をとること）を掲げ、国力増大の基礎となる経済発展を第一義とし、米国との安定的な関係維持や国際協調を重視してきたが、経済力、軍事力、技術力でも、米国に匹敵する大国に発展してきたことに、中国政府のみならず中国国民も自信を持ちつつある。

長期化が予想される習近平政権は、「中華民族の偉大なる復興」を中長期的な目標として掲げ、21世紀半ばまでに「総合力と国際影響力で世界の先頭を走る国」、「世界一流の軍隊」を構築することも表明しており、自らの世界観や哲学に基づく国内統治の推進や新たな秩序形成の取組を一層強力に押し進めることが予期される。

第三に、米国国内における中国の世論工作や非合法な手段による先端技術や情報の窃取などが国民の目にも明らかになっており、米国における中国に対するイメージが悪化し続けていることである。最近の世論調査では中国を好ましくないと考える米国人が70%を超え三年連続過去最悪を更新している。対中感情の悪化が米国社会に定着しつつある。また、新型コロナウイルスによるパンデミックへの対応にみられる「ワクチン外交」に加えて、経済力を梃子にした影響力拡大の動きや力による現状変更の試みに対する国際社会の不信感や警戒感も高まってきている。米国内の世論並びに国際世論を変えるには、市民レベルでの不信感の払拭が必要であり、決して容易なことではない。

(4) 国家安全保障に決定的な影響を及ぼす先端技術

情報通信技術、AI、量子コンピューター等の先進技術は、これからの国際社会の経済活動や社会生活の発展を支える中核的技術であるのみならず、軍事力の向上や宇宙・サイバー・電磁波領域における更なる影響力の拡大に繋がる国家安全保障上極めて重要なものとなっている。

まず第一に、先端技術の優位性の獲得は、軍事力の発展のみならず、生産力の向上や社会生活の改善を通じて、経済力の発展・向上など国力向上に大きく寄与するものであり、国家安全保障上決定的な意義を持つとの認識が共有されてきている。先端技術の優位性による影響力が増大するとともに、先端技術をめぐる覇権争いが顕在化するなど、先端技術そのものが国家安全保障を左右する重要な要因となっている。

第二に、先端技術の殆どが、デュアル・ユース技術として軍民の区別がつかなくなるとともに、研究開発から実用化までの速度が圧倒的に速くなっていることから、防衛装備品についてもそれらのプロセスや官民連携の在り方を新たな発想で進めなければならない時代となっている。

第三に、先端技術を軍事面に応用し圧倒的な優位性を生み出す、いわゆるゲームチェンジャーの開発に向けて、諸外国の競争は熾烈になっている。先端技術は、新領域（宇宙、サイバー、電磁波）並びに従来領域における作戦能力向上に大きく寄与するのみならず、戦い方の様相を根本的に変える可能性を示唆しており、この分野での取組不足や出遅れは国家安全保障に決定的な影響を及ぼす。

米中間の戦略的競争の当面の焦点は、技術覇権をめぐる競争の様相を呈している。特に中国の先進技術力向上を目指す軍民融合の動きや科学技術力を使った影響力の拡大に留意する必要がある。

自国の科学技術発展を目指す戦略である「中国製造 2025」に基づく活動は、知的財産を窃取したり、外国企業に中国への技術移転を強要するなど、非合法の手段を含んでいる。このような動きを通じて、先端技術分野における国家としての競争力を向上させるのみならず、迅速な軍事転用によって軍事的能力向上にも直接寄与させる軍民融合のアプローチをとっている。

また、中国が進める「千人計画」も、正当な手続きや報酬によって優秀な人材や知的財産を獲得する一方で、国防動員法、国家情報法等の国内法を根拠に、企業、個人から技術情報やノウハウの移転を強要するなどしており、このようなアプローチに対して適切に対応することは国家安全保障上の重要な課題となっている。

(5) 気候変動／地球環境問題などへの考慮

地球環境問題の取組による水、食料、化石燃料等の重要資源の保全は、それらをめぐる争いの原因を取り除くのみならず、飢餓や貧困など国内紛争やテロの根源の改善にも繋がる等、地域や国際社会の安定に寄与することから、国家安全保障上の課題として捉える必要がある。

また、気候変動／地球環境問題は非伝統的な安全保障分野の課題ではあるが、米国をはじめとする同盟国・友好国とこの問題に関する多国間協力を進めることは、安全保障政策の幅と深さを向上させることに繋がる。特に、米中間の戦略的競争が厳しさを増し、幅広い分野における対応が求められる時代において、気候変動／地球環境問題などの非伝統的安全保障分野の取組の意義は今まで以上に高まっている。

洪水や台風などの自然災害の激甚化、多発化は、多くの国民の生命や財産を奪うとともに、災害後の復旧・復興が長期化するなど大きな影響を及ぼすことから、国家安全保障上の観点から気候変動／地球環境問題に取り組みなければならない。他方で、国内外の大規模災害における人道支援／災害救助（HA/DR）活動等に軍事組織が関与する機会が増加することに伴い、

平時における軍事組織の活動（警戒監視、情報収集、教育訓練・演習等）に及ぼす影響について十分に検討した上で、所要の措置をとる必要がある。

また、CO2 排出削減や省エネなどの地球環境問題に係る施策推進にあたっては、軍事分野だけを聖域化することはできないが、与えられた任務遂行に影響を及ぼさないように、組織の機能や特性を十分踏まえた上で推進する必要がある。

地球環境問題と関連して、米中露などの主要国が関与を強めている北極圏の問題は、気候変動／地球環境問題として捉えるのみならず、北極圏航路を通じた経済活動の可能性、北極圏の軍事利用の可能性等を念頭に、自由で公平なアクセスや活動を担保するルール作りなど、国家安全保障上の課題として対応しなければならない。

2 インド太平洋における変化と課題

(1) 全般

パワーバランスの変化や米中間の戦略的競争の激化に伴い、国際社会の政治、経済の関心は、インド太平洋にシフトしてきている。特に、インド太平洋は、世界人口の約 50%を抱え、国際経済の中で存在感の大きな中国、日本、インド、韓国、オーストラリアなどの国々が所在する地域でもあり、この地域の平和と安定は国際社会にとっても大きな関心事項となっている。

他方で、アフガニスタンからの米軍撤退にみられるように、米国をはじめとする主要国の関心がインド太平洋にシフトするにつれて、多くの不安定要因を抱える中東地域やアフリカ大陸の情勢が流動化し、不安定化するリスクも高まっている。

インド太平洋においては、米中間の戦略的競争が激化したことに加えて、中国は軍事力、経済力、技術力による影響力を行使し、現状変更を試みるとともに自らの望む秩序形成を公言する強圧的姿勢は継続しており、我が国を取り巻く安全保障環境は厳しさと不確実性を増している。

中国は、2021 年 7 月、中国共産党創立 100 周年を祝う行事において、「中華民族の偉大な復興」実現に自信を示すとともに、「社会主義現代強国」、「世界一流の軍隊」の建設並びに領土保全に対する強い意欲を示している。東シナ海・南シナ海における力による現状変更の試みは継続しており、強圧的姿勢がより強硬になっている。特に今年の春に行われた、日米首脳会談や G7 において「台湾海峡の平和と安定の重要性」が確認されたことに対する反発を強めており、台湾の防空識別圏における戦闘機等の示威的活動を活発化させている。

北朝鮮は、昨年まで続けてきた弾道ミサイルの発射や核実験を暫く行っ

ていなかったが、9月に入ると弾道ミサイルの発射実験を繰り返し、9月15日に列車から発射されたとみられるミサイルは、通常のスカッドの軌道よりも低い高度(最高高度約50km程度)を、変則軌道で約750km程度飛翔し、我が国の排他的経済水域(EEZ)内に落下したものと推定されている。この他にも北朝鮮の国営メディアは、長距離巡航ミサイルや新型の極超音速ミサイルの発射実験にも成功したと伝えた。

このような中、完全・検証可能・不可逆的な方法での全ての大量破壊兵器の破棄は全く進展していない。累次の安保理決議が指摘するとおり、北朝鮮は喫緊の対応が求められる脅威であることに本質的な変化はみられない。

ロシアは、5年半ぶりに国家安全保障戦略を改定し、欧州諸国を軍事や内政上の脅威と位置付け、ロシアの軍事力拡大を正当化するとともに、中国やインドとの関係強化によって欧米に対抗する姿勢を明確にしている。

また、極東における軍事力を近代化・強化するとともに、日本海の我が国EEZ内でミサイル射撃を計画するなど軍事的活動を活発化させ、かつ北方領土周辺における訓練・演習を繰り返している。

欧州各国、インド太平洋の域内各国の中国に対する警戒感、不信感は高まっており、この地域の平和と安定に対するコミットメントを示すための艦艇群の派遣や二国間、多国間の共同訓練や演習の機会が増えてきている。特に英国は、本年3月に「安全保障、防衛、開発、外交政策の統合的見直し(Integrated Review)」を発表し、英国と国際秩序に影響を与える傾向として、インド太平洋の重要性増大などの地政学的変化を表明している。

(2) 日米同盟への影響

日米同盟は、米中間の戦略的競争の激化を含む安全保障環境の大きな変化を受けて、益々その重要性、位置付けが高まっている。我が国の安全保障上の観点のみならず、自由・民主主義・法の支配といった既存の国際秩序を維持・発展させるため、さらには中国がその影響力行使を強めているインド太平洋における法の支配に基づく自由で開かれた環境を構築するために、日米同盟を有効に機能させることが、今まで以上に重要となっている。

冷戦期における米ソ間の対立と米中間の戦略的競争の決定的違いは、両国間の経済的相互依存度が極めて高いことであり、米中間の対立を本格的な武力紛争にエスカレートさせないというインセンティブは両国ともに高い。したがって、冷戦期、ある意味当たり前と考えてきた我が国への侵害に対する安保条約の発動や「核の傘」(核の拡大抑止)の提供等に関して、自らが期待するように機能させるという主体的な意思とその実効性を確保するための能動的な努力が求められている。

また、中国の非対称な挑戦によって、米国の圧倒的な軍事優位性が脅かされていると米国は認識しており、戦力の再構築とそれを実現するための国防省改革、さらには平時からグレーゾーンの挑戦に対して、外交、情報、経済、財政、法執行、軍事といった、国力のあらゆる機能をシームレスに統合して対応する戦略的アプローチが不可欠であるとの認識が米国家防衛戦略(NDS2018)に示されている。

特に、中国の A2/AD 能力の獲得、新領域（宇宙・サイバー・電磁波）における非対称な挑戦、グレーゾーンにおける力による現状変更の試み、認知領域に働きかける「情報戦」等に適切に対応するためには、従来の発想に捉われることなく、我が国の防衛力の充実強化と日米同盟の実効性向上に早急に取り組むとともに、その実現に必要な各種施策の見直しや予算の確保を担保するために強力な政治的リーダーシップが求められている。

さらに、米中間の戦略的競争は、従来の安全保障領域（政治、軍事、外交）のみならず、経済、科学技術等の分野にも拡大していることから、各分野における課題や各種調整に関して、日米同盟全体として整合させる取組とそれを支える仕組みが必要となる。特にインド太平洋における価値観を共有する国々との連携と協調を推進する中核として日米同盟を機能させるためには、我が国の主体的かつ能動的な取組が極めて重要である。

(3) 関係国との取組

我が国は積極的平和主義の考え方に基づいて、関係国との良好な関係を築いてきた。また、我が国の「自由で開かれたインド太平洋構想（FOIP）」に基づく連携強化や「地域的な包括的経済連携（RCEP）」、「包括的かつ先進的な環太平洋パートナーシップ（CPTPP）」の締結に向けたリーダーシップは、地域の安定と繁栄の観点のみならず、中国の国際秩序への挑戦への対抗の観点からも評価されるべきものである。米中間の「戦略的競争」が厳しさを増す状況において、価値観を共有する同盟国・友好国との連携は、中国に対する相対的な優位性の一つとなり得る。

以下のような観点から、域内の関係国等との取組は、より一層の戦略的なアプローチが求められている。

まず、第一に米国の対中政策の大転換を受けて激化している米中間の戦略的競争の現状と特性を踏まえた上で、我が国における対中戦略を再構築する必要がある。この際、関与政策が期待する効果をあげていない理由や要因を徹底的に分析する必要がある。特に価値観・イデオロギー、伝統的安全保障に関する問題に関しては、従来の受動的な姿勢から脱却し、能動的に対応するために必要な枠組みを検討・構築した上で、その都度、臨機

応変な戦略的判断を行う必要がある。

第二に、NATOのような地域の安全保障枠組みが存在する欧州方面とは異なり、インド太平洋における安全保障上の枠組みは複雑で多層的である。米国との二国間同盟を軸とするハブ・アンド・スポークの枠組みがこの地域の安全保障上の基盤であるが、中国の地経学的アプローチ等の非対称の挑戦は、各国の利害調整を一層複雑なものとしている。経済を中国、安全保障を米国に依存する国々は我が国を含めていわゆる「二重依存のジレンマ」に直面しているが、米中間の戦略的競争の激化によってその対応がより一層複雑かつ難しいものとなっている。

中国が進める二国間での問題解決ではなく、多国間の枠組みでの問題解決を図るためには、経済、安全保障に関わる多国間の枠組みの活用とそれを主導するリーダーシップが重要である。特に、域内各国との歴史的、文化的な関係の深い日本は、域内国と米国との「橋渡し役」を果たし得ることから、日本としての取組と努力がより一層必要となっている。

第三に、朝鮮半島問題や台湾問題に関して、自らの安全保障上の問題としてのみならず、インド太平洋の平和と安定に責任を有する国家として、米国等と緊密に連携しつつ、我が国として主体的かつ能動的に行動する必要がある。

中国による台湾統一、特に武力による台湾統一は、地理的に近い我が国に重大な影響を及ぼすのみならず、南西諸島を含む南西域が武力紛争に巻き込まれる蓋然性の高い事態であるとともに、第一列島線上や朝鮮半島に位置する国々に重大な影響を及ぼす事態である。同時に、自由・民主主義・法の支配という普遍的価値観に対する挑戦でもあり、米国をはじめとする価値観を共有する関係国と連携・協力し、断固たる対応が不可欠な事態である。その際、従来の考え方に捉われない柔軟な発想と戦略的アプローチが不可欠である。

3 日本としての課題

以下に述べる各取組は、安全保障環境の変化を受けて、国家安全保障に決定的な影響を及ぼす可能性がより高まっていることから、政府一体となって戦略的に取り組むべき課題である。同時に、我が国の国家安全保障を全うしつつ、国際社会における責任を果たすために求められる課題でもある。このため、これらの課題に対しては、既存の制度・仕組みの中で出来ることをやる、或いは状況の変化を待ってやるという受動的な姿勢で取り組むのではなく、能動的かつ戦略的な取組が求められるものであり、先送りすることは許されない。

(1) 新たな領域（宇宙、サイバー、電磁波）への対応

軍事的観点から見ると、米国の軍事的優位性は、宇宙領域の能力に大きく依存しており、中露はこの脆弱性を突くための挑戦を続けている。特に中国は、宇宙・サイバー・電磁波という新たな領域での戦いに加えて、情報戦（いわゆる「三戦」を含む）を一元的に担う部隊（戦略支援部隊）を創設するなど、新たな領域を総合的に活用することによる非対称な能力向上を図っている。これに対して米国も、米宇宙軍の創設やサイバー・電磁波領域を担当する部隊を新設している。

一方、新たな領域は一般の社会生活や経済活動の依存度が急速に増加しており、かつ軍事的作戦における重要性の高まりを踏まえると、これらの領域を支えるインフラやアセットは、国家として機能保証や強靱化に取り組むべきものとなっている。

宇宙領域のあらゆる活動は、サイバー空間における情報やデータのやり取りに支えられており、サイバー領域における脅威は、宇宙領域にも多大な影響を及ぼす。また、情報やデータのやり取りを行う通信機能は、電磁波領域に依存しており、新たな領域は相互に複雑かつ密接に関連している。このため、これらの領域における挑戦、脅威に対しては、国家として、個別に各領域を管理する機能（仕組み）のみならず、全ての領域を総合的かつ一元的に管理する機能（仕組み）の整備も不可欠となっている。

新たな領域における挑戦や脅威は、紛争のあらゆるフェーズで実行されるとともに軍民の区別が付けづらく、かつ高度な専門知識、技能が求められることが特徴である。

また、宇宙・サイバー領域における国際的なルール作りは、未だその途上にあり、ルールや規範作りとともに、それに従わない場合の対応についても国際的なコンセンサス作りと実際の行動に政府一体となって積極的に取り組む必要がある。加えて、宇宙・サイバー領域における攻撃に対しては、国際法、国内法上の整理を行うとともに、新領域における「抑止」の在り方等を検討する必要がある。

(2) 海洋安全保障への取組

インド太平洋は、貿易立国である我が国にとって死活的に重要なシーレーンと重なることから、この地域における「開かれ安定した海洋」の維持・発展は重要であり、国家安全保障の一環として総合的に施策を推進すべき重要な分野である。中国による南シナ海及び尖閣諸島を含む東シナ海における力による現状変更の試みは、海洋における法と秩序に対する挑戦であり、関係国、国際機関等との連携を通じて現状変更を許さない意志を明確

に示すとともに、一方的かつ不法な活動を許さない断固とした対応を適時・適切に実施し続けることが不可欠である。また、尖閣諸島の実効支配を既成事実化しようとする中国の海空における活動も厳しさを増すとともに継続している。特に海警は大型艦船の導入などによる能力向上のみならず、法執行だけでなく国防任務も担うような位置付けの変更や権限の付与を定める国内法の制定など強化が加速しており、対応を急がなければならない。

(3) 情報

グローバル化の進展や情報通信技術の発展に伴う情報化社会の発展は、国家安全保障における情報の価値を今まで以上に重要なものとしている。従来から、あらゆるレベルの戦略策定、或いは戦略的アプローチ検討のためには、対象相手の能力や意図を適切に分析評価するための基礎である情報が重視されてきた。最近では、情報通信技術の進展を背景にして、意図的に相手の理解や判断を誤らせるための情報を活用する動きが、具体化、活発化しており国家的な対応が求められる課題となっている。

特に、サイバー領域を使った社会インフラやシステムに対する直接的な攻撃に止まらず、偽情報の発信、拡散やデータの改竄等によって政治的、軍事的判断を誤らせたり、国民世論を意図する方向に操作する試みは、平時からグレーゾーン事態において常用されるようになってきている。

情報の優位を獲得するために敵の情報や情報システムに影響を与える「情報戦」と呼ばれる活動は、平時・有事を問わず行われるとともに、物理的破壊のみならず非物理的働きかけなどを含んで、攻防両面の活動が実施されている。

このような活動に適切に対応するためには、広範な分野にわたる各種情報をリアルタイム又はニア・リアルタイムで収集し、得られた膨大なデータを迅速に分析・評価・処理して、遅滞なく必要とされる部署に届ける国家的な機能を整備、強化する必要がある。このためにはAIやディープラーニングと言った最新技術を活用した省庁横断的な情報収集・解析システムを構築するとともに、関係国との実効的な情報共有を促進するための法整備や情報保証体制の確立が不可欠である。

また、相手からの働きかけに対応するのみならず、自らの目的達成のために情報発信したり、相手の判断や行動を望ましい方向に導くために能動的に働きかけるためには、国家としての意志、目的を明確にするとともにあらゆる分野の発信や施策、行動が整合されていなければならない。さらに、自らの働きかけがどのように作用したかを分析評価し、次の方策につなげる循環的な取組を国家として一体的に実施する必要がある。このため、こ

のような機能を果たす国家の司令塔機能を明確にし、能力の強化を図りつつ、政府として同期のとれた方針を戦略的に発信できる体制を確立するとともに、能動的かつ戦略的な情報発信や働きかけを実行する必要がある。

(4) 経済安全保障と防衛装備・技術・生産基盤の強化

前1 (3) で説明したように、米中の戦略的競争の中で経済的覇権争いが主戦場の一つになるなど、国際社会において地経学的アプローチが急速に拡大しつつあり、我が国としても早急に経済安全保障戦略を策定し、攻防両面の施策を展開していく必要がある。

中でも科学技術の急速な進歩は、社会や産業基盤のみならず国家安全保障の在り方をも急激に変えようとしており、国家の防衛と経済安全保障の双方に密接に関係する分野となっている。このような趨勢に対応するためには、国際的水準に劣後せぬよう、官民の研究開発費の在り方、人材育成の在り方、産学官の連携の在り方、技術流出防止の在り方等について政府主導で早急に検討・推進しなければならない状況となっている。

特に、我が国の防衛生産・技術基盤は、我が国の先進技術の発展に直接的に寄与するものであり、その維持強化は国家安全保障上の喫緊の課題となっている。

これまで我が国特有の制約や課題を抱える防衛生産・技術基盤の改善のため様々な検討と施策が実施されてきたが、期待する成果を得られていないのが実情である。改革・改善を阻害する要因を見極めた上で、能動的な施策を政府主導により迅速かつ強力で推進しなければならない。

とりわけ、防衛装備・技術協力を通じた関係国との安全保障協力、防衛協力の深化は、国家安全保障戦略上の重要なツールとして活用できる可能性が極めて高い。我が国の防衛産業・技術基盤を維持するためだけでなく、国家安全保障上のツールとして活用する観点から、防衛装備・技術協力にかかる現状と課題を分析した上で必要な施策を政府主導で強力で推進することが求められている。

Ⅲ 政策提言

1 国家安全保障戦略策定の基本的考え方

(1) 国家安全保障戦略の位置付け

現行の国家安全保障戦略は、基本的には外交・防衛を主対象とし、それに宇宙・サイバー・海洋・ODA・エネルギーを加えたものとなっている。

現在では、「I、1 変化の基調」でも指摘したとおり、安全保障の概念は一層広がりを見せており、経済、科学・先端技術、情報、医療、環境なども安全保障に密接に関連している。

したがって、国家安全保障戦略を国家の最上位の戦略として位置付け、対象とする範疇を明らかにし、政府一体となってより実効性のあるものとするのが求められている。このためには、まず第一に今後の国内外の趨勢を踏まえて、国家の資源配分をいかにするのか、いかに優先付けるのか、といった国家としての大計を議論して国家安全保障戦略として確立することが必要である。

第二に、国家安全保障に影響を及ぼす経済、金融、医療（パンデミック含む）、科学技術（半導体、AI、量子技術等の先進技術含む）、教育などの基本政策については、国家安全保障戦略が目指す目標と整合させる必要がある。

第三に、国家安全保障戦略においては、戦略を実効的に具現するアプローチを明示することが重要である。誰（主管官庁）が、どのように政策を具現するのか、を明示することにより、その実効性は高まる。その際には、財政的裏付けが必須であり、その担保を閣議決定などでとることが必要である。

また、戦略の実行や成果を適宜評価することも戦略の実効性を高めるためには極めて重要である。

(2) 我が国の国益

現行の国家安全保障戦略では、我が国の国益を次のとおり規定している。

- ① 主権・独立を維持し、領域保全、国民の生命・身体・財産を確保すること。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、存立を全うすること。
- ② 更なる繁栄を実現し、我が国の平和と安全をより強固にすること。そのため、自由貿易体制を強化し、安定性及び透明性が高く、見通しがつきやすい国際環境を実現すること。
- ③ 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構築すること。

欧米諸国はじめ多くの国においては、自国の国益を定義して、その国益を最大限追求することは至極当然のことである。しかしながら、我が国においては、戦後約 70 年の長きにわたり国益を明確にすることを避けてきた。かかる文脈において、戦後初めて、政府が現行の国家安全保障戦略において、我が国の国益を明記したことは画期的かつ意義あることであった。

今後、国際情勢がさらに流動化し、大国間競争が激しくなる状況においては、国益をより一層明確に意識して、戦略を構築することが不可欠である。

かかる観点から以下のように、優先順位を付して定義することが必要である。

【死活的な国益】

- ① 主権・独立を維持し、領域を保全すること。国民の生命を確保し存立を全うすること。
- ② 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すること。

【重視する国益】

- ① 更なる繁栄を実現すること。そのため、自由貿易体制を強化すること。
- ② 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の維持構築に寄与すること。

2 防衛に関する基本政策

我が国は戦後一貫して平和国家としての道を歩み、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、非核三原則を守るとの基本方針を堅持してきた。現行の国家安全保障戦略でも、「今後の安全保障環境の下で、平和国家としての歩みを引き続き堅持し、また、国際政治経済の主要プレーヤーとして、国際協調主義に基づく積極的平和主義の立場から、我が国の安全及びインド太平洋の平和と安定を実現しつつ、国際社会の平和と安定及び繁栄の確保にこれまで以上に積極的に寄与していく」ことを基本理念としている。

このような中、新たな国家安全保障戦略策定に際して、議論が必要と思われる防衛政策に関する 3 項目を提言する。

(1) 専守防衛の見直し

専守防衛とは、「相手から武力攻撃を受けたときに初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低限のものに限るなど、憲法に則った受動的な防衛戦略の姿勢」（令和 3 年版防衛白書）とされている。

専守防衛という理念は、戦後まもなく発足した防衛庁・自衛隊にとって、自衛力が日本国憲法の精神に則り、自衛権の行使を努めて抑制的に運用することを国民に理解してもらう意味において意義のあるものであった。

他方、本来の趣旨を超えて、自衛力の中身やその運用の在り方まで過度に制約を課すという副作用も生じせしめた。

専守防衛に基づく日本の防衛政策の中にも、敵基地を攻撃する発想がないわけではない。自衛隊はそのための能力を現時点では保持していないが、他に適当な手段のない場合においては、座して死を待つのではなく、一定の制限の下で攻撃的行動を行うことは、法理論上は認められている（鳩山一郎首相答弁、1956年2月衆院内閣委答弁）と解釈してきた。

近年、北朝鮮による相次ぐ弾道ミサイル発射に伴って、我が国による敵基地攻撃能力をめぐる議論が関心を集めるようになってきた。その中で、敵基地攻撃能力を保持すべきだという意見もある一方で、専守防衛の精神に反するとの批判もある。

このような敵基地攻撃能力の論争にみられるように、専守防衛の定義の曖昧さやそれに対する認識の乖離が、国民の安全保障に関する考え方、防衛政策論議や具体的な運用構想・装備体系等の議論を複雑にさせている側面は無視できない。

また、周辺諸国の軍事力の増強やその活動が挑発的になりつつある状況を鑑みれば、専守防衛という原則を掲げて、防勢的な行動に過度に依拠した拒否的抑止のみを機能させて我が国の防衛を全うしようとするのは、軍事的合理性から言えば、極めて困難になりつつある。例えば、反撃能力についても抑止力の一部として、保有することを前提とした政策策定を急ぐべきである。

したがって、新たな国家安全保障戦略策定において、我が国の基本政策たる専守防衛が防衛政策にいかにかに寄与し、また反面、いかに複雑にしてきたかをレビューするとともに、今後予想される厳しい安全保障環境を踏まえ「あるべき国家防衛」の姿を明確にして、専守防衛の理念を見直し、国民の理解を求めるべきである。

(2) 抑止戦略の構築

現行の国家安全保障戦略では、「我が国に直接脅威が及ぶことを防止し、脅威が及ぶ場合にはこれを排除する」ことを基本とし、加えて、「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、その信頼性の維持・向上のために、米国と緊密に連携していく」としている。

国家安全保障戦略を考察する上で重要なことは、通常兵器から核兵器に至るまでの脅威に対して、いかにして自国の安全を全うするか、ということである。我が国は、自らの外交や防衛の努力とともに日米共同対処体制を確立することにより、通常戦力に対する抑止及び対処を図ってきた。

最近においては、有事に至らないグレーゾーン事態、例えばサイバー空間における情報戦・重要インフラ攻撃、経済力を背景にした地経学的圧力、南シナ海にみられる国際ルールの無効化、そしてテロ等による不安定作為等をエスカレートさせることなく的確に対応することも求められている。

今後、防衛構想を検討する上において、グレーゾーン事態、武力攻撃事態、さらには核による威嚇など様々な事態がいつ生起してもおかしくない安全保障環境の中にあって、「直接脅威が及ぶことを防止し、脅威が及ぶ場合にはこれを排除する」という従来の武力攻撃事態だけを念頭に置いた抑止では、対応しきれなくなりつつある。

このため、総合的抑止という新たな概念を戦略に取り込むこと、拡大抑止の議論を深化させること、非核三原則等の議論を整理することの3点を提言する。

ア 「総合的抑止」という新たな概念を戦略に取り込むこと

抑止は、相手の意志に働きかけて所望の効果を得るものであるが、我が国においては、特定の国を対象として抑止を効かせるというアプローチは避けてきたと言える。しかしながら、抑止を効かせるためには、対象とする国や能力を明らかにして、それに対していかに抑止を効かせるかを明確にする必要に迫られている。相手国に対して、それを明示する必要はないが、戦略を策定する上ではそのプロセスは必要不可欠である。

また、グレーゾーンが常態化する安全保障環境においては、伝統的な抑止の効果は低下しており、抑止力に実効性を持たせるため、核戦力、通常戦力及び非軍事力など考え得る全ての抑止力の総合的発揮を考えなければならない。さらには域内外のパートナー国との広範かつ重層的な枠組みからなる密接な多国間協力による、戦略的な取組が必要である。

このため、グレーゾーン事態から、武力攻撃事態、核による威嚇等あらゆる事態において相手国に対して抑止を有効に働かせる戦略を構築することが求められる。

今後の抑止力を考える上で、軍事力のほか、外交や経済、宇宙・サイバー、情報戦なども動員した調整された総合力が重要となる。加えて、米国の核抑止及び通常戦力との接続についても検討を深める必要がある。

イ 拡大抑止協議の深化と理解の促進

拡大抑止とは、米国がその同盟国に対して核の傘を提供し、同盟国が核の脅威を受けたならば、米国が核戦力によって反撃する意思を示すことによって抑止を全うする概念である。我が国は、核兵器を保有しないため、核の脅威には米国に頼らざるを得ない現実がある。中国の核戦力強化や北朝鮮の核開発など核をめぐる新たな状況が出現していることから、米国の核の傘を確実に機能させるため我が国としても米国と率直に対話することが必要不可欠となっている。

拡大抑止協議は、2010年に外務・防衛当局によって米国政府と開始され、いかに日米同盟の抑止力を確保していくかについて意見交換が行われてきた。今後、この協議をさらに充実させることが必要である。

しかしながら、拡大抑止に関しては国民の理解が十分得られているとは言い難いのも事実である。その背景には、唯一の被爆国として核廃絶を目指すべきという意見とともに、拡大抑止についての議論がつまびらかにされていないことに一因がある。

拡大抑止に関する課題としては、第一に拡大抑止の信頼性を向上させる努力を日本政府は米国政府に対して精力的に継続すること、第二に拡大抑止に対する国民の理解を促進することが挙げられる。

ウ 非核三原則の議論

非核三原則とは、「核兵器を持たず、作らず、持ち込ませずという原則を指し、我が国は国是としてこれを堅持している」(令和3年版防衛白書)とされている。1967年12月の衆院予算委で佐藤栄作首相が答弁したのが最初で、それ以降も堅持されている。

最近の我が国を取り巻く安全保障環境は一層厳しさを増し、北朝鮮は核実験を繰り返してきた。我が国を射程圏内に収める中国の中距離核戦力についても弾頭数が毎年増強されている。他方、核の傘を提供する米国においては、中国の中距離核戦力に対抗する手段を保持していない。このように周辺国の核兵器の増大に対して、我が国は、非核三原則を国是として遵守するだけで、国の安全を全うできる状況ではなくなりつつある。

我が国は中距離核戦力の脅威に対して、いかに有効に対処するのか、拡大抑止協議や反撃能力の議論とともに、非核三原則についてもタブーなしで議論することが必要である。

(3) 防衛費のGDP比2%への増額

1976年11月、当時の三木武夫内閣は、「当面の防衛力整備について」の

閣議決定を行い、「防衛力整備の実施に当たっては、当面、各年度の防衛関係費の総額が当該年度の国民総生産の百分の一に相当する額を超えないことをめどとしてこれを行うものとする」との方針を決定した。以来、1986年には中曽根内閣が撤廃を決めたものの、歴代内閣は国内総生産（GDP）のおおむね1%以内に収めてきた。

近年、我が国を取り巻く安全保障環境は一層厳しくなっている。2012年年度以降、漸次防衛費は増額されてきたものの、そのGDP比はおおむね1%以内に推移している。

今年4月、菅首相がワシントンを訪れ、バイデン大統領と首脳会談を行い、共同声明において、日本の防衛力の強化を明記した。さらに、5月には、岸信夫防衛大臣が防衛費の予算要求をGDP1%にこだわらず増やす方針を明らかにした。

今後の防衛費について、次のような理由から大幅な増額が必要である。

第一に、我が国を取り巻く安全保障環境が一層厳しくなっている状況にありながら、この10年間の日本の防衛費の伸びは1.08倍に過ぎず、ほとんど現状維持を保っている。その間、ロシアは2.58倍、中国は2.44倍、韓国は1.70倍の伸びを示している。この状況が継続すれば、周辺諸国と我が国の国防力の差は一層開いてしまうことになりかねず、地域の安全保障環境を不安定にしてしまうことが懸念される。

第二に、防衛費の内訳についてである。国家安全保障に直結する宇宙、サイバー等の新領域への対処は当然ながら優先されるべきである。さらに、従来領域においても尖閣諸島を含む南西諸島の防衛については更なる防衛態勢の強化が必要となっている。また、「防衛計画の大綱」（以下、「防衛大綱」という。）の見直しのたびに、効率化を追求し、自衛隊はスクラップを繰り返して人員も削減してきたが、これ以上の効率化には限界が生じつつある。

第三に、最近の予算上の特徴として、有償援助額（FMS:米国からの政府間による装備品等の購入）が2012年度から増加し始め、2019年度には6900億円超、20年度4700億円超を占めるに至っている。こうした状況から、本来充当すべき継戦能力（弾薬、誘導弾等の備蓄）、防衛施設の抗堪性の強化や隊舎・庁舎の建て替えなど後方面での充実が滞っている状況にあるのも事実である。

第四に、国内防衛産業からの調達額が減勢傾向にあり、防衛部門から撤退する企業も出始めており、国内の防衛産業が衰退しかねず、防衛装備品の開発、維持、整備等に深刻な影響が出るおそれがある。防衛装備品等を安価な外国製品に依存すればよいではないか、といった議論があるが、国産

の防衛装備品や国内の技術開発力が大きな抑止力となっている点を看過するべきではない。

第五に、米国との同盟の観点からである。NATO は、加盟国の国防費について GDP2%を目標にしている。バイデン大統領も出席した 6 月の NATO 首脳会議の声明によれば、今年中に 10 の加盟国が 2%目標を達成する見込みで、2024 年には加盟国の 3 分の 2 が達成するとしている。

一方、インド太平洋の米国同盟国等を見渡すと、シンガポール 3.2%、韓国 2.8%、オーストラリア 2.1%、台湾 1.9%、タイ 1.5%であり、日本のみが極端に低い数値となっている。日米首脳の共同声明でうたわれた「日本の防衛力の強化」を速やかに実行に移すには、大幅な防衛費の増額が必要である。

最後に、国際指標での比較である。世界の軍事費が世界の GDP に占める割合は 2.2%である。日本のそれは 1.0%である。上位 10 カ国の GDP 比をみると、米国 3.7%、中国 1.7% (SIPRI 推測)、インド 2.9%、ロシア 4.3%、英国 2.9%等と続く。10 カ国中 2%未満の国は、中国を除くとドイツ(1.4%)と日本の二国のみである。

以上の観点から、防衛費を速やかに増やすべきである。その目標としては、日本が直面する厳しい安全保障環境を考慮すれば、NATO 以上に厳しい情勢にあることから、NATO 加盟国並みの GDP2%程度にすることが適切である。一気に防衛費を増額することは現実的ではなく、今後 10 年程度をかけて毎年度 8、9%程度増額することが望ましい。こうした地道な努力により、国家としての防衛意志を周辺国に対して明示することになる。また、新たな領域から従来の領域まで強靱な防衛態勢を築くことが可能となり、国家安全保障戦略を確実に具現できることとなろう。

3 我が国の総合力の発揮

I「研究会の基本スタンス」における「状況認識」や II「安全保障環境の変化と課題」でも指摘したように、安全保障概念の広がりや大国間競争の激化が顕著になりつつある状況においては、国家の総合力を発揮することにより国益を擁護することが一層重要になっている。

安全保障環境等の状況を複雑にしているのは、ハイブリッド戦にみられる軍事・非軍事による様々な影響力の行使が平素から行われている点である。ハイブリッド戦とは、国家がある政治目的を達成するために、軍事的手段のみならず、非軍事の様々な手段を用いて相手国に影響力を行使する境目のない不明確な戦いのことである。その戦いには、軍事的な手段に加えて、政治・経済・外交力を活用した影響力の行使、プロパガンダや偽情報を含む情報戦、

心理戦、サイバー攻撃、通信妨害、テロや犯罪行為など、様々な手段が組み合わされる。こうしたハイブリッド戦に適切に対処するには、防衛省・自衛隊のみならず関係する省庁が脅威認識を共有して、政府一体となって対処する必要がある。

ハイブリッド戦による影響力の行使は、国民生活のための重要インフラや金融機関にも重大な影響が及ぶことは容易に予測される。したがって、政府のみならず、地方公共団体、指定公共機関、さらには民間企業も含めて国全体でハイブリッド戦に取り組む必要性が一層増大している。

政府においては国家の危機を受けて、内閣危機管理監、そして内閣官房副長官補（事態対処・危機管理担当）などの体制が整備されてきた。また、2014年1月、内閣官房に国家安全保障局が設置され司令塔機能は強化されてきた。

しかしながら、新型コロナウイルス感染症への対応においても、我が国が総合力を発揮して的確に対応してきたとは言い難い状況であったのも事実である。さらに、宇宙、サイバー、電磁波といった新領域は、作戦領域、戦闘領域であるとともに国民生活や社会経済活動も大きく依存しており、国家の総力を挙げて新領域における安全を確保しなければならない。各領域は複雑かつ密接に関連していることから、個別の管理能力を抜本的に強化するとともに、総合的観点から政府一体となって戦略的に取り組むことが必要である。平素から武力攻撃事態に至るまで隙間なく各領域の管理を統括する「国家の司令塔」が不可欠となっている。

こうした状況を改善するためには、過去の安全保障や危機管理に係る教訓の活用や検証、訓練等を通じて、国家安全保障局、内閣危機管理監、内閣官房副長官補（事態対処・危機管理担当）の役割や権限を再整理し国家の司令塔として真に必要な組織を作り上げなければならない。また、既存の国家安全保障参与、国家安全保障局顧問会議、事態対処専門委員会などを有効活用することも必要である。

防衛省・自衛隊においても、統合運用能力を向上し、より多様な脅威に的確に対応するための陸海空自衛隊を指揮する常設統合司令部を設置すべく早急に結論を出すべきである。

いずれにせよ、本研究会の基本スタンスである「実効性の向上」を目指すという趣旨に沿って「我が国の総合力の発揮」の具現化を検討することが必要である。さらに、国家の危機事態が発生したならば、間髪を入れずに政府一体となった対応がとれるように、内閣を構成する政治家も含めて、関係省庁が参加するブレインストーミングや机上演習を、保全に留意しつつ、企画し演練しておくことが必要である。

4 日米同盟

(1) 日米同盟のこれまでの役割と問題点

ア 全般

日米同盟は国際情勢が冷戦構造からポスト冷戦期、そしてテロとの闘いと変化していく中においても、我が国自らの防衛努力とともに、日本にとって安全保障政策の中核であり続けてきた。

また、米国にとっても日米安全保障条約と前方展開部隊の存在は、自国を中心とする陣営の最前線の信頼のおける防波堤であり、国連軍地位協定の存在とも相まって、朝鮮半島の安定に不可欠であったとともに、東アジアの安定維持等にも重要な役割を果たしてきた。

イ 日米同盟の非対称性の問題

日米同盟は、日本が基地を提供する代わりに、米国が日本を守るという双務的であり、公平ではあるが、非対称性を特徴とする同盟である。

冷戦期においては、米国にとっての基地の価値が極めて明白であったとともに、日本の再軍備に対する警戒から、また日本にとっては経済的復興に注力する必要性からその非対称性に対する不満は双方とも大きくはなかった。しかしながら、日本の高度経済成長及び冷戦構造の終結により日米同盟の非対称性は、両国において不公平感をより惹起した。それは、日本においては占領の継続とも感じられる基地問題であり、米国においては安保ただ乗り論を代表とする、負担の不公平感である。

それに対し、両国政府は思いやり予算の増額、沖繩等の基地負担軽減策等により日米双方が有する不公平感の解消に努めてきた。また、日米安保の再定義や累次の共同声明、日本のより積極的な海外における安全保障環境構築への貢献参加、さらには平和安全法制制定による集団的自衛権の一部容認等の取組により存在と機能を保全してきた。

しかしながら、海兵隊のグアム移転決定後も日本における米軍基地問題は残っており、安全保障環境が悪化する中においても日本の防衛予算の GDP 比は依然 1%未満に留まっている。これらは今後も引き続き不安定要因でありつづけるであろう。

(2) 今後の日米同盟

ア 存在価値の拡大

日米同盟は、見通しうる将来においても、両国の価値観、国益の共有度合、地理的な補完関係から、維持強化することが双方にとって有益であり続けると見込まれる。中国の覇権主義は現状程度に留まらないと推定さ

れ、同盟の必要性は安定した国際秩序を守る観点からも役割、質の両面で増大するであろう。米国の世界戦略上の焦点も、冷戦期における欧州・中東から、戦略的競争相手である中国を念頭にインド太平洋に移行しており、日本の地理的位置からも両国は極めて緊密な戦略的利益を共有している。

また、中国の覇権的主張や活動の活発化は、周辺諸国のみならず、欧州国家にとっても大きな懸念となってきた。米国と同盟関係にある NATO 等を主体とした欧州の国々とも日米同盟を通じて連携を強化することができる。

イ 機能発揮の多様性と不確実性

米国による懲罰を前提とした米国 1 強時代とは異なり、米国のとりうる行動には幅が存在し、対応はより選択的になることが今後予想される。

これに対して日米両国は、共同声明等で尖閣諸島防衛が日米安保条約第 5 条発動の適用範囲内であることを確認すること等により、信頼性の確保を図っている。しかし、それぞれの国がより主体的に対応すべき「グレーゾーン」が常態化していることと、各国の経済的相互依存関係の高まりが相まって、いつどのような状況で、どのように日米安保が機能するかはより複雑な要素が影響している。この複雑化から生じるリスクを低減し、確実性、実効性を高めるための努力が必要になってきている。

ウ 日本の行動が米国の意思決定、行動に及ぼす影響が増大

米国の軍事力、経済力が絶対的に大きかった時代には米国の意思決定に日本の意思、活動が及ぼす影響は限られていたが、米国軍事力の相対的優位性の低下とともに、米国は他国との共同による活動を重視してきており、日本の意思及び活動が同盟の意思決定及び行動に与える影響は大きくなってきている。

特に中国との紛争は米国にとっても少くないリスクを有するとともに、日米中三国は経済的な相互依存関係が大きく、軍事行動には経済的なリスク、損失も伴う。米国の政策は重要な分野での中国依存を排除する方向に向かっており、これらのリスクを低減させようとしているが、当面は同時に中国の経済的、技術的発展も続くため、環境の改善は限られると考えられる。

このような状況においては、日本にとって望ましい形で日米同盟が自動的に発動されるとは限らず、日本はその意思を反映させ、日米安保がより望ましい状態で機能を発揮するようにしなければならない。また、今後

は米国の対中政策がエスカレートし、日本が望む以上の対応を主導する事態もあり得、それに対しても日本の主張を反映させていく必要があり、また同時に影響を与える余地も大きくなる。

エ より現実的な役割分担等による実効性の向上

これまでの日米の役割分担は現実的な戦略的・軍事的合理性を追求した結果ではなく、主として「何ができるか」という日本の防衛政策上の量的、質的制約を基に行われてきた。同盟による軍事力の優位性が相対的に低下する中、日米の役割分担もより合理的なものとし、総合的な抑止力、対処力を発揮できるものに変化させていく必要がある。

また、情報は共同行動の必要条件でもあり、日米間の協力はもとより、宇宙・サイバー戦やハイブリッド戦のような戦闘領域の拡大を踏まえると日米同盟を通じた他国との情報共有も重要となってくる。

オ 協調する分野の広がり

戦闘空間の広がり、サプライチェーンの脆弱化、中国による技術窃取に対抗する必要性等により、技術、経済分野等における日米、そして価値観を共有する国々との協調の必要性は増大しており、安全保障のために協調する分野を選択し、拡充していく必要がある。また、インド太平洋諸国の安定と支持は、望ましい安全保障環境の維持に不可欠であり、HA/DR、医療、環境分野等も含め、そのための協力も行っていく必要がある。

(3) 強化すべき項目

ア 日本による主体性の発揮

これらの状況から、日本が日米同盟においてより主体性を発揮することが求められている。

(ア) 主体性を発揮する背景としての目的、意思の存在

主体性を発揮するためには、日本の国益に基づき、何をなすべきか、何を優先すべきか日本自身が決定しなければならない。特に日本有事等においては、これが日米調整のスタートラインであり、日本が日米同盟において主体性を発揮するための前提条件となる。

(イ) 主体性を発揮するために必要な能力、活動

最も主体性を発揮する方策は自国の軍事力によって自己の判断で活動することであるが、同盟の利点は複数の国が協力することにより自国の軍事力の所要量を減少できることにある。しかしながら、同盟関係に

においても自身による軍事的能力や実行意志の強化は同盟国の意思決定、行動に影響し、同盟国内における主体性発揮に肯定的な効果を与える。

○ 防衛力の強化

同盟の役割分担は主として軍事的合理性に基づき行われるとしても、日本の主権が侵害される事態においては、日本が主体的に行動しなければ米国が対応することは現在の情勢からは可能性が低く、また日本の対応としても不適切である。同盟がいつどのように機能するかは、日本がどのように行動するかに大きく作用されるが、限定的であっても自己による対処能力がなければ選択肢がなく、主体性を発揮することはできない。この際、攻撃的兵器の保有を過度に制限することは、防衛力整備の最適性を低めることとなり、軍拡が続く東アジアにおいて日本がとる政策としては不適切である。現在定義されている専守防衛を超える使用の恐れがある攻撃的兵器は一切持たないというのではなく、防衛に必要な能力は保持した上で運用にあたって専守防衛の主旨を尊重することが、日本のとるべき道である。

主体性を持つための軍事作戦遂行能力とは同盟がなくとも全てを単独で実施できる能力を有するという意味ではない。同盟国の姿勢とは、「日本が対処するなら支援しなくてよい」ではなく、「日本が本気で対処するのだから支援しなくてはならない」であり、日本の対処能力向上は質、量がたとえ限定的であってもその意思と相まって、日米同盟を強化することになる。米国は民主主義国家であり、日本の主体的な防衛努力は米国の主権者の支持を得るためにも不可欠である。

○ 共同対処能力の強化

共同対処能力は、作戦の独立性の強い攻守分担よりも、むしろインターオペラビリティ及び調整の両面で高度なものが要求される。後に述べる量的分担の場合はもちろん、時間的、空間的分担においても単純な攻守の役割分担よりも、よりリアルタイムで高度なインターオペラビリティと調整を必要とする。例えば、これまでも絶対的な安全確保が困難であった対潜水艦戦、対ミサイルの艦隊防空ではそのようなレベルが要求されてきたし、近年では共同 BMD を通じて向上が図られてきた。今後はより多様な分野で向上を図っていく必要がある。

イ 同盟調整メカニズムの活性化

同盟における主体性は静的な能力からのみ発揮されるのではなく、日々の活動、調整の延長線上にある。特にグレーゾーンが常態化し、多様な脅威が顕在化している現在では、不測の事態に即座に対応するため、日米間の協議をより深化させ、抑止から対処に至るまで、政治レベルも含めた相互の意思決定のための手続きと活動を確認するとともに、演習等にもよりハイレベルの要員が参加し、実効性、相互の行動の予測可能性及び信頼性を高めるべきである。ハイレベルの直接参加が困難な場合には、内容を報告し、フィードバックを行うことにより、実効性を高めていくべきである。これらの成果は共同の計画として反映の上、情勢の変化に対応しつつ維持していく必要がある。

ウ 役割分担の見直しによる実効性の向上

日本の主権が侵害される事態は地理的に日本周辺であることから、ほぼ全ての作戦において米国本土は地理的に離れている。本来は時間的、地理的な分担が効率的なはずであるが、政策等の制約により日本の対処能力が限られるため、米国戦力を前方展開することによって時間的地理的間隙を埋めてきた。この分担は既に述べたとおり、同盟の非対称性を可視化させ、両国国民の不満を時に顕在化させ、日米同盟の弱点であったとも言える。また、日本国民に安全保障に対する当事者意識を弱める結果ともなってきた。

今後の脅威拡大に対し、東アジアにおける米国のプレゼンスの増大は望ましいことであるが、中国の活動が今後さらに活発化すると予想される状況において、中東、インド洋にも対応しなければならない米軍が、東アジアのみにプレゼンスを増加させることは容易ではない。一方で基地負担増、前方配備による負担増は両国国民の理解を得難い環境にあり、現状の分担は限界に来ていると言える。以下のように役割分担を見直し、国家安全保障戦略、日米防衛協力の指針に反映する必要がある。

(ア) 地理的、時間的役割分担

同盟の戦略的合理性を追求するためには両国の地理的位置という特性に基づいた分担に基本的に戻る必要がある。日本の主権を守るという観点からも、米国増援までの初動は日本主体（前方展開部隊とは共同）で行う必要がある。この合理性を追求することにより、基地再編のロードマップを実行しつつも作戦能力の強化を図ることができる。

例えば、インド太平洋の安全保障環境を考えた場合、日本近海を主と

して日本が分担することにより、米国が他の地域のプレゼンスを増すことができ、地域全体の安定性を増すことにもなる。この分担は日本の活動範囲を限定するものではなく、広い範囲で日米同盟を機能させるための活動も併せて継続して行っていく必要がある。

一方、米国の展開強化時には被害生起時の対応も含めて備える必要がある。港湾、飛行場、自衛隊施設、艦艇航空機の造修能力を含めた民間施設の利用環境を制度面も含めて整備していく必要がある。

(イ) 量的分担

分担は時間的、空間的分担のみではない。かつては米国の軍事的優位は圧倒的であり、国際紛争において米国が共同を呼びかける場合、軍事力そのものよりも、多数国の支援を得ているという名分を求める意味合いが強かった。今その優位は相対化しつつあり、米国自身が他国との共同軍事作戦を真の意味で重視する方向にある。同一作戦を分担することは、量的に飽和していない限り、作戦効率を向上させる。また、前項の時間的分担は、状況に応じて量的分担や地理的分担に移行する。

また、量的分担は対称性を強く有するがゆえに、日米同盟の非対称性を緩和し、両国、とりわけ両国民の一体感を醸成し、特に米国において日米同盟に対する継続的支持を得るのに貢献するであろう。オーストラリア、カナダは極めて微小ながらも海外での作戦も含め量的分担を行っており、日本以上に安定した同盟関係を構築している。特に米国が初動で重視している潜水艦搭載巡航ミサイル及び戦闘攻撃機搭載ミサイル・爆弾による対地攻撃能力は早期に強化していくべきである。また、米中の能力ギャップが地域において極めて大きい陸上配備の短中距離攻撃能力についても、今後日米間の協議を行っていく必要がある。

エ 情報共有を含めた司令部等における連携の強化

現在、米国統合軍作戦司令部における日米の連携は、日本の政治的配慮から、連絡幹部としての派遣のみとなっており、オーストラリア、カナダのように司令部に幕僚は派遣されておらず、情報共有には限界がある。グレーゾーン状態からシームレスに対応するためには平時から統合軍作戦司令部に幕僚として派遣する必要がある。今後対中国を想定した幕僚活動が米国作戦司令部ではファイブアイズを交えて行われる可能性が高く、日本が幕僚を派遣することは米国を通じたこれらの国との連携に不可欠である。日本も独自の価値ある情報を有しており、ファイブアイズの一員とはならないにしても、彼らとの情報共有が日米同盟を通じてより円滑

に実施できることは、連携する国々全体の活動の効率化に寄与する。

オ 同盟の協力分野、範囲の拡大

宇宙、サイバー、電磁波領域は一般的に戦闘空間として認識されてきており、日米両国とも対応の充実を図りつつある。これらの領域において協力を進めていくのはもちろんであるが、一方で中国は技術、資源、サプライチェーン等幅広い範囲で不公正な手段も用いて権益拡大を図っている。

安全保障環境を保全するには戦略的視点から、防衛、外務の所掌範囲に限定することなく、経済、技術、財政、法執行、セキュリティ等協力分野を広げていき、両国の関係する機能をシームレスに接続してグレーゾーンを含む挑戦に共同対処していく必要がある。また、地域内の国家の安定とこれらの国家による支持のため、HA/DR、医療、環境保全等に関する支援においても日米が協力して支援していくべきである。

前項でも述べたとおり、日米同盟は多国間協力のプラットフォームとしても有効である。国家間の協力としては対等なマルチであるとしても、軍事的協力には通信系等のインフラ及びマンパワーが必要であり、日米同盟を基軸として、これらのインフラ等の活用及びプロトコルを整備することにより、より少ない費用及び労力で、よりリアルタイムな多国間協力を実現することができる。

5 関係国との取組

(1) 全般

我が国は、国際協調主義に基づく積極的平和主義を掲げ、日米同盟を基軸とし、多様なパートナー国との友好関係により、国家としての繁栄と発展を享受してきた。近年、国際社会はパワーバランスの大きな変化に伴い、政治、経済及び軍事等に関わる国家間の競争が顕在化し、既存の秩序によらず、力を背景とした一方的な現状変更を図る動きが継続している。南シナ海の問題などは、海洋における法の支配、航行等の自由への強い懸念をもたらしており、インド太平洋の安定を確保する上では懸念材料となっている。このような課題を抱えるインド太平洋に安全保障の中心がシフトしてきており、同地域の平和と安定は、我が国の安全保障に直接影響するだけでなく、グローバル化する世界の繁栄にとってもその重要性は増している。

インド太平洋には、大規模な軍事力を有する国家が存在しているものの、NATOのような集団安全保障の枠組みは存在せず、米国を中心とした二国間同盟によるハブ・アンド・スポークの枠組みが基本となっている。また、各国の政治体制や安全保障観も多様であるとともに、太平洋島嶼国や国力の

小さな国家が多く存在することから、地域の安全保障体制そのものが脆弱性を有していると言える。

このように、厳しさを増す安全保障環境において将来にわたって平和と安定を維持していくためには、我が国の更なるリーダーシップの発揮と、関係国と連携したより戦略的な取組が求められている。

我が国が2016年に提唱した「自由で開かれたインド太平洋 (FOIP)」というビジョンに基づく幅広い国際社会との連携の強化や、「地域的な包括的経済連携 (RCEP)」、及び「包括的かつ先進的な環太平洋パートナーシップ (CPTTP)」等を通じた関係国との協力を推進することは、地域の平和と安定を確保するための基盤となるとともに、既存の秩序への挑戦を抑止する上でも極めて重要である。

(2) 我が国の多国間協力の取組

我が国はFOIPのビジョンに基づき、地域の特性や相手国の実情を考慮しつつ、多角的・多層的な安全保障協力を戦略的に推進していくこととした。2017年には、日米首脳会談で日本が掲げる同ビジョンに米国が共鳴する形で全ての国に航行及び飛行の自由並びに国際法に適法な海洋の利用を尊重することを求め、こうした考え方に賛同する国と協働して重層的な協力関係を構築することを確認した。具体的取組として、海洋における航行・上空飛行の自由や安全の確保、宇宙領域やサイバー領域の利用にかかる関係国との連携・協力、国際平和協力活動、軍備管理・軍縮及び大量破壊兵器の不拡散などの幅広い取組をより積極的に推進することとしている。

我が国のFOIPの提唱は、自由民主主義的な価値観を共有する国々との協力を基盤として、国際社会のあるべき秩序を普及するとともに、経済協力及び多国間での安全保障協力により、政治的安定を生み出すものである。これは価値観の違いに基づく排他的なものではなく、非民主国家をも包含するための現実的な方策であることから、中国との対立姿勢を鮮明にしている米国はもとより、より多様性を重視するASEANやインドなどのアジア各国、さらには多くの国々が幅広く参画できるビジョンである。

このような日本の立ち位置は、モデレーター的作用として、多くの国と防衛協力を含む関係強化を進める等、多国間での広く深い協力関係や枠組みを通じて、インド太平洋の国際秩序を維持し、もって平和と安定に寄与するものである。また、我が国唯一の同盟国である米国は、中国との競争にあたり、同盟国や多くのパートナー国との連携に優位性を見出していることから、独自の多様かつ幅広い多国間の友好関係を持つ日本との同盟は極めて重要と言える。

(3) 各国との取組

ア オーストラリア

オーストラリアは、近年はアジア諸国との関係強化を図っている。2020年、オーストラリア政府は、国防戦略を更新し、インド太平洋を優先する方針を発表し、インド洋北東部から、東南アジアの海上及び陸上を通り、パプアニューギニア及び南西太平洋に至る地域を重視する方針を打ち出した。

インドを主要な安全保障上のパートナーとみなして、2020年に両国関係を包括的戦略的パートナーシップ関係に引き上げた。

隣国のインドネシアとの関係は、2010年に戦略的パートナーシップに位置付け、2012年にテロ対策や海上安全保障での協力強化などの防衛協力協定を結び、安全保障・国防分野の関係を強化してきた。

シンガポール及びマレーシアとは、両国に対する攻撃や脅威が発生した場合、オーストラリア、ニュージーランド、英国がその対応を協議する「五か国防衛取極」があり、中でもシンガポールは、最も進んだ国防のパートナーで包括的戦略的パートナーである。マレーシアに対しては、同国に豪軍を常駐させ、南シナ海やインド洋北部の哨戒活動を実施し、同地域の平和と安定の維持に貢献している。

太平洋島嶼国に対しては、2019年に、「パシフィック・ステップ・アップ」と称する積極的な関与を実施することを表明した。

オーストラリアは、日本と同じく米国の同盟国であり、我が国にとって普遍的価値のみならず安全保障上の戦略的利益を共有するインド太平洋の「特別な戦略的パートナー」である。特に近年、両国はインド太平洋において責任ある国として、災害救援や人道支援活動などの分野を中心とした相互協力や、能力構築支援に関する協力を強化している。また、日豪防衛協力の深化を背景に、日豪両国は、2007年、我が国にとっては米国以外で初の安全保障に特化した共同宣言である「安全保障協力に関する日豪共同宣言」を発表したほか、これまでに ACSA や日豪情報保護協定、日豪防衛装備品・技術移転協定といった協力の基盤を整備してきている。

地域における平和と安定の維持に共に貢献する意思と能力を兼ね備え、米国という共通の同盟国とともにハイエンドな軍事作戦を共同で実施できるオーストラリアは、「特別な戦略的パートナー」として、インド太平洋の安定化等、戦略的利益や関心を共有した力強い安全保障協力の実施が可能である。また、多様な友好国を持つ我が国と、東南アジアから南太平洋の島嶼国に至る国々と良好な関係を有するオーストラリアとの安全保障上の協力は、インド太平洋の平和と安定に大きく貢献しており、各分野

における協力関係をこれまで以上に強化していくべきである。

また、2021年9月5日に発表された豪英米による新たな安全保障協力の枠組み「AUKUS」は、軍事技術に係る各種の協力を推進することを目的としている。協定には米英が豪の原子力潜水艦保有に協力することが挙げられているほか、サイバー、人工知能、量子工学及び海中工学などにおける協力が示されている。本枠組みはインド太平洋地域への関与を強化するものであるとともに、オーストラリアの原子力潜水艦保有及び同地域における原子力潜水艦のサプライチェーンの構築は、南シナ海におけるパワーバランスや、欧州諸国との安全保障関係に大きな影響を与えることから、我が国としてはこれを歓迎するものであり、協力について検討が必要である。

イ インド

インドは世界最大の民主主義国家であり、我が国の伝統的な友好国である。戦略的自律性の確保を重視しており特定の国との同盟関係を結ぶことなく、主要国との全方位外交を展開している。また、インド太平洋は自由で開かれた地域であり、法の支配が重要と発信する等、価値観を共有する国家である。モディ首相は「アクト・イースト」政策を掲げ、インド太平洋における具体的協力を推進する積極的外交を展開し、グローバルパワーとして益々国際社会における影響力を増している。

インドは米国との関係強化に積極的に取り組んでいて、2016年には、防衛分野の貿易及び技術協力を緊密パートナー国の水準まで引き上げるとともに、後方支援協力に関する覚書に調印した。

東南アジア諸国に対しては、「アクト・イースト」政策に基づき、二国間・地域的・多国間で、経済・文化関係を促進している。

一方で、インドはロシア製兵器の運用経験を活用し、ベトナムやマレーシアなどロシア製兵器を運用する国に対し能力構築支援を行っている。

日米の連携強化に加え、地域の重要なパートナーであるオーストラリアと、地政学的にインド太平洋に影響力を増すインドとがクワッドとして協力する枠組みは、FOIP等を通じたインド太平洋の秩序の維持や国際社会の平和と安定の維持・強化のための取組において、大きな役割を果たすことが期待されており、協力関係を一層強化すべきである。

ウ ASEAN

東南アジアは、マラッカ海峡や南シナ海など、太平洋とインド洋を結ぶ交通の要衝を占めており、経済活動をシーレーンに依存している我が国に

とって重要な地域である。我が国は、経済成長及び民主化が進展し、文化的多様性を擁する ASEAN 諸国とは、半世紀にわたる伝統的なパートナーシップに基づき、政治、安全保障分野をはじめあらゆる分野における協力を進化・発展させてきた。

この地域には、南シナ海の領有権などをめぐる安全保障上の問題や、テロや海賊などの治安上の問題が存在している。このような問題に対応するため、米国、中国、ロシア、オーストラリア、インドとの協力を進めるとともに、近年では、軍の近代化や海上法執行能力の強化を進めている。

南シナ海における領有権問題については、中国との行動規範（COC）の策定に向けた動き等、紛争を力ではなく、法とルールに則って解決しようとする関係国の努力を評価し、効果的かつ法的拘束力を持つ規範が策定されるよう日本として支援すべきである。また、中国による力による一方的な現状変更の試みは続いており、我が国としては、日米の協力、或いはクワッドとして多層的な対応により、実効的な抑止に関わる施策を推進することが重要である。

また、ASEAN 諸国との協力にあたっては、南シナ海における海洋安全保障に密接に関係するベトナム、フィリピン、インドネシア及びシンガポールとの協力を重視し、能力構築や法執行機関などによる協力を推進することが必要である。

エ 欧州等

欧州等は、国際世論形成力、主要な国際的枠組みにおける規範形成力、そして大きな経済力を擁しており、我が国と自由、民主主義、法の支配といった普遍的価値を共有し、国際社会の平和と安定及び繁栄に向けてともに主導的な役割を果たすパートナーである。

英国は、競争的な時代に適応するため、2021年3月に「安全保障、防衛、開発、外交政策の統合的見直し（Integrated Review）」を打ち出し、インド太平洋の重要性増大などの地政学的変化、民主主義と権威主義などの体制上の競争、急速な技術的变化、気候変動などの国家を越えた問題が国際秩序に影響を与えるとの認識を示している。

フランスは、インド太平洋に海外領土を持ち、同地域に常続的な軍事プレゼンスを有する唯一の EU 加盟国であり、艦艇などを含め約 6,000 人が常駐している。同地域では、戦略環境の悪化に伴い、航行の自由などの利益が脅威にさらされる可能性を指摘するとともに、海外領土における自らの主権を守る態勢を維持する必要性を表明する等、同地域へのコミットメントを重視している。また、2019年のインド太平洋国防戦略では、中国が

拡大する影響力を背景に、インド太平洋のパワーバランスを変えようとしているとし、米国、オーストラリア、インド及び日本との連携強化の重要性を示している。

ドイツは、2020年に、インド太平洋における安全保障政策面での関与を強化すると表明したガイドラインを閣議決定し、日本などの共通の価値観を持つパートナー国との連携を重視する姿勢を示した。具体的な取組として、対北朝鮮制裁の監視、演習への参加、海上でのプレゼンス、サイバー安全保障協力などをあげている。また、オーストラリア、シンガポール、日本との間の協議を通じて、インド太平洋におけるプレゼンス強化や、海洋・サイバー・装備品分野における協力強化の必要性を提唱した。

さらに、欧州連合(EU)は9月に「インド太平洋戦略」を発表し、中国をけん制することを念頭に、周辺関係国とのかかわり方に関する基本方針として、地域情勢に積極的に関与する姿勢を示した。

カナダは、自国を太平洋国家として位置付けており、領土問題や朝鮮半島情勢などの安全保障課題に関する戦略的対話などを通じて地域への関与を継続するとともに、演習への参加等を通じてプレゼンスを維持としている。また、地域での課題に対して、米国やオーストラリア、ニュージーランドと協力する一方、地域諸国、特に中国及びASEANとの関係強化を追求する姿勢を示している。

以上のように、欧州等はインド太平洋の安定した発展が、世界の繁栄に直結するとの認識を共有していることから、各国との安全保障協力の推進は、同地域における秩序を維持し、平和と安定を確保する上で極めて重要である。

また、新領域である宇宙空間やサイバー空間を安定的利用するための国際的な規範作りや、情報共有、さらにはリスクに備えた優位な体制を確保するため、英国、フランス、ドイツ及びカナダとのより進んだ協力を実施することが重要である。

オ 中国

日中関係は日本にとって最も重要な二国間関係の一つである。両国が地域と国際社会の平和と繁栄に大きな責任を有しており、安定した日中関係は地域及び国際社会の課題への対応等において重要との認識の下、日本は戦略的互惠関係を推進し、政治、経済及び文化等の多様な協力関係を構築し、これを強化するよう取り組んできた。

しかしながら、中国は2010年代以降、尖閣諸島の領有権の主張に伴う法執行機関による活動を活発化させるとともに、尖閣諸島を含む東シナ海

の空域に、独自の防空識別区を設定し、軍用機による示威的接近を繰り返している。

軍事力の強化にあたり、人民解放軍は世界一流の軍隊を目指すという「強軍思想」が提起され、党の軍隊に対する絶対的な指導、軍事能力の強化による強軍改革、軍民融合を最重要視、科学技術による軍の振興、法に基づく軍の統治と言う方針が示された。

国防予算は、1989年度から2015年度までの四半世紀にわたってほぼ毎年二桁の高い伸び率で増加し、予算規模は、最近の10年間で約2倍以上となっている。

また、米露の中距離核戦力(INF)全廃条約の枠組みの外にあった中国は、同条約が規制し、米国が保有を禁じられていた射程500～5,500kmの地上発射型ミサイルを多数保有しており、弾道ミサイルと巡航ミサイルをあわせて1250基以上保有しているとされる。

作戦面では、A2/AD能力の強化や、実戦的な統合作戦遂行能力の向上が図られるとともに、非対称的な能力として、情報優越を獲得するため、通信ネットワークを混乱させるサイバー領域の作戦や、敵のレーダーを無効化するような電磁波領域における能力を急速に発展させている。さらに、敵の宇宙利用を制限するなど、新領域における優勢の確保にも努めている。技術開発などの分野は、軍民融合政策を推進し、最先端のデュアル・ユース技術などの開発に取り組んでいる。

このような軍事力を背景にして、中国は、南シナ海及び東シナ海をはじめとする海空域において、一方的な現状変更を試みるとともに、既成事実化を着実に進めるなど、既存の国際秩序とは相容れない独自の主張を妥協なく実現しようとする姿勢を示している

これに対する我が国の対応は、エスカレーションを警戒した自制的なものであり、かえって事態のグレーゾーン化を招いていると言わざるを得ない。また、中国は政治的目標を達成するために三戦を駆使している。これに対し、我が国の正当な行為が、国際社会で不利な状況に陥ることがないように、尖閣諸島等で生起している事態について、戦略的コミュニケーションにより国際社会に正しく理解されるよう、タイムリーな発信に努めることが重要である。

中国の急速な軍事力の増強に伴い、台湾海峡を挟む軍事バランスは大陸側にシフトしている。台湾統一にあたり武力の行使を放棄しないとの中国政府の方針から、台湾海峡を挟む情勢は不安定かつ不透明な状況になりつつある。中国による台湾の武力による統一は、自由と民主主義への挑戦であり、軍事的にはA2/ADの推進かつ実現である。また、我が国にとっては

南西地域の平和と安定に直接影響を及ぼすとともに、シーレーンに重大な脅威が及ぶ。さらに半導体などの供給に支障が生じる等、経済活動に重大な影響が出ることを認識しなければならない。そこで我が国としては、中台関係の対話による解決を支持しつつ、事態の発生を抑止するための具体的な対応が求められている。

他方、日本と台湾の伝統的友好関係に基づく交流と、良好な経済関係は、日本と台湾の発展、インド太平洋、或いは国際社会の平和と繁栄にとって重要であり、これまでの関係を可能な限り多様な分野に発展させていく努力が必要である。

総じて、中国は域内のみならず世界の大国であり、我が国にとって最も重要な二国関係の一つである。しかしながら、累次述べたとおり、中国は1980年代以降、経済力の発展を背景に膨大な軍事力を蓄積し、高圧的な活動はますます活発となっており、その意図の不透明さも増大している。

このような情勢にあって、従来のように中国の軍事的脅威を直視することなく曖昧な態度を継続することは、かえって中国に対して誤ったシグナルを与えるおそれがある。したがって、軍事的な観点からは、中国は警戒すべき相手であり、潜在的な脅威であるとの認識の下、死活的国益である領域を保全するためにも、これまでの対中戦略を見直し、強固な日米同盟による対応とともに、国家の総力をもってグレーゾーン事態から本格的な事態まで実効的に抑止・対処するための戦略的対応が必要である。

カ 朝鮮半島

(ア) 北朝鮮

北朝鮮は、核開発及び弾道ミサイルの開発を進めており、特に2016年から2017年の短期間に、3回の核実験と40発もの弾道ミサイルの発射を強行した。これに対して国際社会により国連安保理決議に基づく制裁措置がとられている。2018年の米朝首脳会談では、金正恩委員長が朝鮮半島の完全な非核化の意思を表明したが、その後の進展はなく、米国を敵視する姿勢を継続するとともに、核・ミサイル能力の開発を継続している。

このように北朝鮮は、これまで6回の核実験を実施したほか、近年、前例のない頻度で弾道ミサイルの発射を繰り返すなど、大量破壊兵器や弾道ミサイル開発の推進及び運用能力の向上を図ってきた。技術的には、核兵器の小型化・弾頭化を実現し、これを弾道ミサイルに搭載して我が国を攻撃する能力を既に保有しているとみられる。また、非対称な軍事能力としてサイバー領域での情報窃取や他国の重要インフラへの攻撃

能力を開発するとともに、大規模な特殊部隊を保持している。北朝鮮のこうした軍事動向は、我が国の安全に対する重大かつ差し迫った脅威であり、地域及び国際社会の平和と安全を著しく損なうものである。

我が国としては、朝鮮半島の非核化、大量破壊兵器の拡散防止、並びに朝鮮半島事態への対処は、我が国の平和と安定にとって重要な課題であり、関係国と緊密に連携しつつ、六者会合共同声明や国連安全保障理事会決議に基づく非核化等に向けた具体的行動を北朝鮮に対して求めてきた。また日朝平壤宣言に基づき、拉致・核・ミサイルといった諸懸案の包括的な解決に向けて取り組んできたが、長年の外交努力にもかかわらず、朝鮮半島の非核化等、課題の解決に向けた進捗はみられていない。

北朝鮮は、引き続き軍事力を強化しており、これまで米国を攻撃できる ICBM 級の長射程化を図るとともに、飽和攻撃を行うための正確性と連続射撃能力を向上させてきた。また、発射の秘匿性や即時性を高め、奇襲攻撃能力を向上させるため、長距離巡航ミサイル、発射台付き車両（TEL）や列車からの発射や潜水艦発射弾道ミサイル（SLBM）の発射を繰り返している。さらに、ミサイル防衛網を突破することを企図し、低高度を変則的な軌道で飛翔する弾道ミサイルの開発や、迎撃を困難にする多弾頭化を進めている可能性がある。

このように朝鮮半島では、国際社会の外交努力による非核化を引き続き続けていく必要があるものの、その進捗がみられず我が国への弾道ミサイルの脅威が高まり続けることから、弾道ミサイル対処体制を総合的に強化する必要がある。

特に SLBM 攻撃による発射地点の秘匿や、ミサイル防衛網を突破する新たな攻撃手段並びに長距離巡航ミサイル及び極超音速ミサイル等の出現は、これまでの BMD 能力の低下を招くとともに、戦域全体の作戦実施を困難にすることが予期される。反撃能力の保有も含めた抑止力を強化すべきである。

(イ) 韓国

韓国は、朝鮮戦争休戦以降、北朝鮮を主敵として軍事的脅威と侵略から国家を防衛することを国家防衛の目標として掲げていた。米国とは緊密な同盟関係にあり、在韓米軍は、朝鮮半島における大規模な武力紛争の発生を抑止し、地域の平和と安定を確保する上で重要な役割を果たしてきた。ところが、近年、北朝鮮の大量破壊兵器は朝鮮半島の平和と安定に対する脅威としつつも、北朝鮮を主敵とする表現は消え、全方位か

らの安全保障脅威への対応を強調するようになっている。

韓国軍は、北朝鮮の膨大な軍事力に備えるため、「量」を重視した陸軍中心の軍であった。しかし、2000年代以降、「自主国防」、「3軍均衡発展」の方針のもと、全方位の脅威に備えた質とバランスを重視した陸・海・空軍と、独自の攻撃力を持つ軍を整備するため、20年以上にわたって国防予算を増加させてきており、購買力平価換算で我が国の防衛予算を既に上回っている。また、引き続き国防予算を増加させ、国産戦闘機などの最新兵器を獲得する計画を有している。

韓国は、隣国であり、地政学的に我が国の安全保障にとって重要な国である。特に北朝鮮の核・ミサイル開発問題に対応し、我が国の平和と安定を確保するため、外交及び防衛において韓国と協力することには意義がある。このため、長期的視点に立ち、朝鮮半島の非核化及び大量破壊兵器の不拡散などの安全保障上の課題を解決すべく、共通の同盟国である米国とともに日米韓で協力を行っていくことが重要である。

一方で、韓国はミサイルの射程を800kmまでに制限する「米韓ミサイル指針」を5月に撤廃することで米国と合意した。今後、韓国の国防費の継続的な増加と、全方位への対応方針がいかなる方向へ進むか、またSLBM等の開発動向もあわせて注視する必要がある。

キ ロシア

ロシアは米国との経済面での協力関係の強化を目指しつつも、NATOの活動活発化や加盟国の拡大を国家安全保障に対する脅威と認識している。

米国が欧州やインド太平洋地域を含む国内外にMDシステムを構築していることについて、地域・グローバルな安定性を損ない、戦略的均衡を崩すものと反発してきており、MDシステムを確実に突破できるとする戦略的な新型兵器の開発などを進めている。

北極圏では、地球温暖化による海氷融解に伴い、埋蔵資源の採掘可能性の増大、航路設定により、各国の注目が集まっており、ロシアは、北極圏における国益擁護の体制を推進し、軍事的活動を活発化させている。

一方、インド太平洋の意義を認識し、シベリア及び極東の社会・経済発展や安全保障の観点からも同地域における地位の強化が戦略的に重要としている。また、戦略的安定性及び対等な戦略的パートナーシップの実現のため、特に、中国との包括的パートナーシップ関係及び戦略的協力関係を発展させている。

ロシア軍は軍備の近代化を進めており、極東ロシアではオホーツク海周辺への軍の再配備が行われている。SSBNの活動領域であるオホーツク海

に接する北方領土の軍事的重要性も高まっている。これは、領域を拡張するような活動ではないが、米露の関係悪化と米中の対立という安全保障環境を背景に、対米示威を目的とした中露共同による行動を助長することが考えられ、その活動の活発化については注意する必要がある。

また、北方領土に対する最近のロシアの行動は、北方領土の不法占拠を既成事実化する意図が明確であり、今後とも日本の立場を繰り返し主張することが必要である。

他方、我が国とロシアとの間には北方領土問題が存在するが、安全保障及びエネルギー分野をはじめとして可能な分野で協力を進め、日ロ関係の戦略的安定を維持することは、厳しさの増す我が国を取り巻く安全保障環境の中で、我が国の平和と安定を確保する上で重要である。

ク 太平洋島嶼国

インド太平洋には島嶼国家が多く存在し、その地政学的重要度が増している。このような国々に対し、中国は地経学的アプローチにより影響力の拡大を図っているが、中国に対する経済的依存度の高まりとともに、政治的に過度に影響を受けるなど、安全保障上のリスクを抱える状況が生起し、地域の発展を阻害するなどの不安定要因となっている。

我が国としては、ODAによるインフラ整備や、法執行機関の整備に対して支援を行うことにより、地域の平和と安定の基盤を強化することは、我が国のみならずインド太平洋全体の平和と安定、並びに発展のために有効な施策である。また米国のみならず、オーストラリア、英国、仏国、英国等関係国との連携も緊要である。

6 新たな領域

(1) 総論

新領域における取組は、中国やロシアに比して大きく遅れていることから、危機感とスピード感をもって能動的かつ総合的に取り組まなければならない。

中国やロシアは半世紀以上にわたり米国と宇宙領域やサイバー領域における軍事的優位性の獲得競争を続け、その能力を飛躍的に向上させた。特に中国は2015年に宇宙戦・サイバー戦・電子戦に加え情報戦（輿論戦、心理戦、法律戦といった「三戦」を含む。）を担当するとみられる戦略支援部隊を創設し、ノンキネティックな領域における作戦遂行能力を大幅に向上させたものとみられる。これに対応するためには、防衛大綱で示された新領域における作戦能力を更に充実・強化させ、拡大する新領域での「見え

ない戦い」に打ち勝つ能力を保持するとともに、国家の司令塔を中心として国を挙げて対処する体制を構築しなければならない。また、新領域に対する攻撃は社会システム全体に計り知れないダメージを与えることから、新領域に関連するシステム及びそれを支える基盤の機能保証計画を策定し、国全体の事業として抗堪性強化に取り組むことが必要である。

(2) 宇宙

人工衛星による偵察や監視などの軍事分野のみならず、人工衛星を介しての通信や経済活動など、今や国民生活や社会経済活動の宇宙への依存度は極めて高く、その喪失は国全体を揺るがすことになる。宇宙における米国の絶対的優位性が失われつつある中、衛星攻撃兵器 (ASAT) 能力を保有する中国やロシアが台頭している状況を踏まえると、我が国独自の宇宙利用の能力を飛躍的に向上させなければならない。このため、宇宙に関する安全保障戦略を策定し、政府横断的な宇宙安全保障政策を行うとともに、各省庁が行う宇宙関連事業を効率的かつ効果的に推進する必要がある。安全保障の観点からは、既に着手した宇宙状況監視 (SSA) の機能を抜本的に強化するとともに、宇宙空間からの情報収集や機能維持に有効とされる衛星コンステレーションの導入等を急がなければならない。

宇宙システムは人工衛星とその運用に必要な地上設備及びそれらをつなぐ通信リンク、打上げ用ロケットを含む打上げ施設並びにこれらの機能維持に必要なシステムから構成されており、どの一部の途絶もシステム全体の機能不全を引き起こすことになる。したがって宇宙システム及びそれを支える基盤全体の機能保証を強化しなければならない。また、宇宙システムはサイバー攻撃に対し脆弱であることから、各国と連携したサイバーセキュリティ対策を早急に進める必要がある。この際、宇宙システムの構築や維持運営における民間企業に対する依存度は極めて高いので、平時の連携はもとより、有事における「業務の継続」についても留意する必要がある。

さらに、宇宙を安定的に利用するためには、宇宙における優勢な体制を確保する必要があるため、価値観を共有する多国間での協力が不可欠である。米国を中核とした英、仏、独、加、豪と協力し、宇宙利用に関わる国際的なルール作りを推進することにより、安定的宇宙利用の基盤を作るとともに、宇宙領域の状況認識を共有し、宇宙システムの強靱性を確保するため、密接に協力する必要がある。

(3) サイバー

ますます拡大・深刻化するサイバー攻撃に対処するため、サイバー領域における実質的な司令塔として NISC（内閣サイバーセキュリティセンター）の役割・権限、体制を抜本的に見直し、対処能力を強化しなければならない。特に、サイバーセキュリティ戦略（2021年9月28日閣議決定）に示された「サイバー攻撃の速やかな検知・分析・判断・対処を一体的サイクルとして行う機能強化のための所要の体制」を努めて早急に確立することが重要である。この際、サイバー攻撃を検知し、攻撃者を特定する能力（アトリビューション）は特に重要であり、憲法第21条及び電気通信事業法等が規定する「通信の秘密」との関係を整理した上で当該機能を強化しなければならない。これによりサイバー攻撃に対する対処力の強化に加え、抑止力を高めることができる。

また、日米安全保障条約第5条が適用されるような事態に際しての対応がスムーズに行えるよう、平素から日米間で具体的な判断要領や実効性ある対処要領などについて確立しておくことが必要である。さらに同盟国等と連携して、政治・外交・経済・技術・法律その他の採り得る全ての有効な手段と能力を活用し、断固たる対応をとることが必要であり、あらゆる手段を総動員してサイバー攻撃を抑止する方策の具体化を急がなければならない。また、サイバー攻撃対処にあたっては民間企業の力がなければ対応は不可能であることから、平素の連携はもとより、有事における連携を具体化し、実効性を確保しなければならない。

(4) 電磁波

全ての領域に大きな影響を与える電磁波攻撃は、強力かつ執拗に行われることが予期されることから、これを回避、あるいは被害を局限（最小化）するための対策を講じなければならない。特に、我が国の周辺諸国は既に大規模な電磁パルス（EMP）攻撃を行う能力を保有しており、国民生活や社会経済活動に激甚なダメージを与える恐れのある EMP 対策は喫緊の課題である。各種の電磁波攻撃に晒される危険性の高い重要インフラ、自衛隊の施設や部隊の対電磁波攻撃能力を確保しなければ、戦う前に機能不全に陥ることになるため、本格的な研究と具体的な処置・対策が必要である。米国は冷戦以降、非国家主体によるテロとの戦いに忙殺された結果、高度な軍事技術である電磁波領域への投資が疎かになり、非対称な戦いに有利な電子戦兵器の開発に力を入れてきた中国やロシアに対して相対的優位性を失いかけており、我が国がこの分野で主導性を発揮する意義は大きい。

7 海洋安全保障

インド太平洋は引き続き我が国にとって死活的に重要なシーレーンと重なるとともに、海賊やテロ、大規模自然災害といった安全保障上の重要な課題にも直面しており、外交面に止まらず防衛、経済などあらゆる分野でこの地域の沿岸国をはじめ米国や欧州各国等と関係性を深め、連携することが重要である。特に、我が国が主導する自由で開かれたインド太平洋（FOIP）構想は、法の支配、航行の自由、紛争の平和的解決、自由貿易の推進といった価値観を定着させ、インド太平洋の安定的かつ平和的な秩序形成に大きく貢献しており、行動を伴う総合的な取組に発展させていくことが必要である。

南シナ海はインド洋からマラッカ海峡を経て我が国に至る最も重要なシーレーンに位置しており、この地域の沿岸国等に対して能力構築支援を行い、警戒監視に必要な航空機、艦艇、レーダー等の提供や法執行能力の強化に積極的に協力するとともに、マラッカ海峡が封鎖された場合を想定した代替経路の安全な航行を確保する必要がある。

また、海洋の安全を確保する上で海洋状況把握も極めて重要な機能であり、我が国自身の能力の更なる向上とともに、各国と連携し、宇宙システムと接続した情報収集能力の向上、AI などの先端技術を駆使した識別能力の向上などに努めなければならない。

さらに、尖閣諸島情勢などますます厳しさを増す海洋安全保障強化のために、自衛隊、海上保安庁、警察の想定される事態のシミュレーションに基づいた連携や役割・権限の明確化が必要である。海上保安庁法第 25 条と自衛隊法 80 条の整理も検討すべきである。

8 情報

広範多岐にわたる各種情報をリアルタイム又はニア・リアルタイムで収集し、得られた膨大なデータを迅速に処理する能力を高めるためには、衛星情報、電波情報やヒューミント情報などの情報収集機能をさらに強化するとともに、内閣情報調査室や情報コミュニティ各省庁等の情報処理機能を強化しなければならない。この際、省庁間の縦割りを排し、安全保障に関する情報を一元的に管理・運用できる体制や国家安全保障局との連携も含む制度を確立する必要がある。また、スキルの高い専門家の養成、確保は容易ではなく、AI やディープラーニングといった最先端技術の積極的な導入により分析の高精度化と省人化を図り、省庁横断的な情報収集・処理システムを構築する必要がある。

情報は物事の理解や行動の判断材料としての補助的領域から作戦・戦闘領域へと役割を拡大しており、従来の「収集する情報活動」の強化に加え、情

報の優越を獲得するために「攻める情報活動（情報戦）」の能力を向上させなければならない。情報戦は平時有事を問わず国民生活の場から自衛隊等が行う活動の最前線まであらゆる領域に対して行われることから、国家全体としての対応要領を確立し対処しなければならない。また、国家安全保障の目的を達成するために政府としての考えを集約するとともに一貫した方針を確立し、各種手段を通じてメッセージを発信する戦略的コミュニケーション（Strategic Communication、以下「SC」）は極めて重要であり、効果的なSCを行うため、内閣官房を中心とする「国家の司令塔」におけるSCの権限と役割を明確にし、政府として同期のとれた方針を戦略的に発信しなければならない。

9 経済安全保障と防衛装備・技術・生産基盤

(1) 経済安全保障

ア 総論

近年の国際社会においては、経済活動を地政学的目標達成の手段として用いる動きが目立っており、国の主権・独立、平和・安全、繁栄などの国益を経済面から確保するための経済安全保障戦略の必要性が強調されている。他方、我が国においてはこうした地経学的な発想は乏しく、経済安全保障に関する議論も緒についたばかりで、安全保障上の理由から経済活動を律するための制度も整備されていない。しかし、今後の国際社会においてこうした地経学的なアプローチが一般化していく可能性が十分あることを考えれば、我が国としても経済安全保障の戦略を策定するとともに、それを実行に移していくための制度の整備を急がねばならない。

現時点で経済安全保障の焦点は先端技術の保護・育成にあたっており、我が国における議論は半導体やIT・通信などの分野に集中しているように見受けられるが、防衛産業・技術基盤は経済安全保障を考える上で極めて重要な分野である。防衛産業・技術基盤は我が国の防衛力を支える重要かつ不可欠な要素であるとともに、我が国の先端技術の発展に直接的に寄与するものであり、その維持・強化についてはこれまで繰り返し必要性が強調され、具体的方策についても数多くの検討・提言がなされてきたが、防衛予算の制約や防衛に対する忌避感などを背景に抜本的な対策がとられないまま現在に至っている。先端技術が我が国の繁栄のみならず存立そのものをも左右しかねない現在、防衛産業・技術基盤の維持・強化に関しても早急に産学官が連携して実効性ある施策を講じなければならない。

イ 国際環境

(ア) 全般

最近の国際社会における以下に掲げるような諸現象は、相互に関連し合いながら地経学的手法の拡大を促しているものと思われる。

第一に、冷戦終結により加速した経済のグローバル化、国境を越えた経済活動の活発化である。このことは世界経済全体の成長をもたらすと同時に、格差の拡大とこれに起因する深刻な社会・政治・外交問題を惹起している。

第二に、台頭する中国による既存秩序への挑戦である。中国は、国家資本主義と称される特異な体制の下で急速な経済発展に成功したが、最近では覇権追求のためにその巨大な経済力を用いる姿勢が明らかとなり、国際社会の懸念と警戒を招いている。

第三に、米中戦略的競争の激化・長期化である。米中の貿易経済競争は、価値観・イデオロギー、安全保障と並んで、両国の覇権争いの主要な一部をなしている。

第四に、新型コロナウイルスによるパンデミックである。これを契機に医薬品や医療関連資機材を中心とした重要物資のサプライチェーンの自国内への回帰が進み始めている。

(イ) 経済のグローバル化

自由主義経済圏は、冷戦終結により旧東側諸国が統合されたことで一気に拡大した。1995年のWTOの設立や、IT分野を中心とする先端科学技術の急速な発展はグローバル経済の進展に拍車をかけた。この結果、各国間の経済的相互依存関係が深化し、国際的分業体制の構築が進み、新興経済国のグローバル経済への統合が進んだことにより、多くの国々が経済発展を実現しグローバル化の恩恵に与ることとなった。

しかし、グローバル化の進展に伴い富裕層への富の集中も急速に進行し、今や僅か2100人の富豪が世界の資産の6割(46億人分)を独占しているとの分析すらある(Oxfam International)。こうした著しい経済格差は、移民や非正規雇用の増加と結びついて社会の深刻な分断を生み出し、ポピュリズムの台頭による先進民主主義国の変調や保護主義の拡大といった複雑な政治・外交問題を招いている。

(ウ) 中国の台頭と既存秩序への挑戦

「韜光養晦」路線により対外宥和的な外交に努めた中国は、米国をはじめとする先進民主主義諸国による対中関与政策の後押しを受け、自

由貿易体制の恩恵を最大限享受しながら急速な経済発展に成功した。リーマンショック(2008年)直後の2010年に名目GDP総額で日本を抜いて世界第二位の経済大国となり、その後伸び率は鈍化したものの成長を続け、2017年には購買力平価ベースのGDPで米国を抜くに至っている(世銀統計)。

しかし近年の習近平体制の下、それまでの「韜光養晦」路線を転換し、「中華民族の偉大なる復興という中国の夢の実現」(第18回全国人民代表大会)を標榜して既存の国際秩序に公然と挑戦する態度を明確にした。中国は力による一方的な現状変更や強圧的な外交政策を推進しながらも、米国との直接的な軍事衝突は慎重に回避し、巨大な経済力をはじめ国力全てを動員して米国主導の国際秩序に挑戦するという非対称的な戦略をとっている。

(エ) 米中戦略的競争の激化・長期化

「自国第一主義」のトランプ政権下で米国は、関税引き上げにより対中貿易戦争を仕掛けるとともに、安全保障上の懸念を理由に5G等の先進技術流出防止のための外国投資規制、輸出管理規制等を強化した。

自国の経済的利益を最優先するトランプ政権の保護主義的アプローチは中国に対して大きなダメージを与えたが、同時にWTO不信やTPP脱退等により多角的貿易の進展を阻害し自由貿易体制にも打撃を与えた。また、同盟政策と多国間主義を徹底的に軽視したことは、米国自身が築き上げてきた国際秩序を傷つけ、中国が国際場裏で影響力を強める結果につながった。

新たに誕生したバイデン政権は、米国内で従来の対中関与政策は失敗であり中国を戦略的競争相手と位置付けるべきだとの認識が定着していることを背景に、引き続き厳しい対中姿勢を継続している。前政権とは異なり、同盟重視・多国間主義の主導に回帰することを標榜しており、同盟国及びパートナー国との協力を強めるとともにこれらの諸国に対してより大きな貢献を求めることが予想される。さらに、新疆ウイグルでの人権抑圧をジェノサイド認定し、中国当局者に対して資産凍結等の厳しい制裁を課するなど人権問題に厳しい姿勢をとっている。他方、気候変動問題への対応を重視し、前政権が脱退したパリ協定に復帰するとともに、中国との連携をも示唆している。

(オ) 新型コロナウイルスによるパンデミック

2020年に中国で確認された新型コロナウイルスは、瞬く間に世界に

広がり、膨大な数の感染者、死亡者をもたらした。このパンデミックを契機として、医薬品をはじめとする重要な戦略物資のサプライチェーンを国内回帰させる動きが活発化している。

また、ウィルスの発生源とされた中国は、いち早く感染拡大の阻止に成功しただけでなく、自国の存在感を高めるべくマスク・ワクチン外交を展開している。パンデミックは中国による覇権追求の機会となり、欧米諸国の対中警戒感をさらに高めることとなった。

ウ 我が国の経済安全保障戦略の方向性

(ア) 総論

我が国は、戦後一貫して自由主義陣営の一員として自由・民主・人権などの基本的価値観を共有する米国との同盟により自国の平和と安全を保ちながら、自由貿易体制の下で経済復興を果たし繁栄を享受してきた。このため、今後の経済安全保障戦略は、保護主義の台頭を回避しながら、多国間主義に立脚して多角的貿易体制のルール形成を主導し、自由主義を基盤とする自由貿易体制を維持・発展させることを目標とする必要がある。

今後長期間にわたり経済、価値観・イデオロギー、安全保障の各分野で米中間の激しい戦略的競争が展開されていくことが予想されるが、我が国と中国の間には価値観・イデオロギーに根ざす構造的な緊張関係が存在する一方、歴史的・文化的な深いつながりと極めて緊密な経済関係が存在する。中国とのサプライチェーンの分離を目指す動きもあるが、現在の国際経済システムにおける各国間の複雑な相互依存関係や、特に我が国と中国との間の広範で相互補完的な貿易関係を踏まえれば、完全なデカップリングを目指すことは現実的でない。中国の不公正・不公平な貿易慣行の是正を促し、公正・公平で互恵的な経済競争の実現を目指すとともに、米国を含む TPP の実現を目指すなど自由貿易体制の発展を促すことが重要である。

国際社会においてルール形成の主導性を発揮するためには、自国の国力の強靱化と多国間主義的アプローチが必要である。特に、産業政策、金融政策、科学技術政策、教育学術政策等を総動員して我が国産業の国際競争力を高め、国力の強靱化を目指す必要がある。

他方、安全保障・国防に直結するような産業分野については自由な市場原理に任せることなく、輸出管理等適切な国の関与が必要不可欠である。特に、技術窃取をはじめとする安全保障上深刻な影響を及ぼすような経済活動や不適切な経済力の使用に対しては、米国等と足並みを

揃えて厳格に対処していく必要がある。

これらの政策を推進していく際には、危機的状況においても他国に過度に依存することなく国民生活と経済運営を確保し得ること（戦略的自律性）と国際社会全体の産業構造の中で我が国が不可欠な位置を占め得ること（戦略的不可欠性）を確保するとの視点が必要である。

(4) 当面の施策

現在の経済安全保障の焦点は、特に先端技術をめぐる覇権争いへの対応である。米国は「機微・新興技術国家戦略」（2020年10月15日）においてイノベーションの促進(Promote)と技術管理(Protect)の二本柱を明記しており、半導体産業の振興に力を注ぐとともに、対中輸出規制を強化している。我が国においてもこれらと同様の攻防両面の政策推進が必要である。

攻めの政策としては、官民で緊密に連携して重要技術分野を特定し、各分野に係る戦略を策定して重点的に資金と人材を投入するとともに、到達度を確実に評価し当該戦略の着実な実施を図ることが重要である。特に、重要技術分野において産学官で協調しながら研究開発への投資を思い切って拡大するとともに、研究者の育成に力を注ぐ必要がある。中でもIT産業の基盤である半導体に関しては、日米欧の協力による信頼性の高い生産体制の確立が急務である。また、特に5G分野に関しては、信頼できるサプライチェーンを構築する必要があり、そのためには既存の製品・技術に代わり得るような新たな5Gコアネットワークや6G技術の開発を日米欧が協力して急ぐ必要がある。

守りの政策としては、機微技術の管理・流出防止のため、研究成果の公開の在り方、秘密特許制度の適否、外国資金の受入れの透明性確保、留学生・外国人研究者の受入れ審査の強化等について検討の上早急に枠組みを整備する必要がある。また、対内投資規制、企業の施設・設備や従業員的重要技術取扱い資格等に係る産業保全などの強化も必要である。この際、特に防衛・安全保障関連産業において国際共同研究開発等の機会が今後増加していく可能性などを踏まえれば、各種の保全措置や規制措置について諸外国の制度や基準と整合性をとりながら整備を進める必要がある。特に、サイバー・通信技術分野に関しては、企業買収やデータ窃取に備えるとともに、データ通信の99%以上(米連邦通信委員会)が経由している海底ケーブル事業の信頼性・抗たん化の向上を図る必要がある。

(ウ) より長期的な施策

新型コロナウイルスによるパンデミックに際し、ワクチンや医療資源の不足、医療崩壊の危機といった深刻な状況に直面している。パンデミックへの対応は国民の生命に直結する重要な課題であり、今回の対応を検証し医療提供体制のみならず医薬品や医療関連物資の研究開発、生産・供給体制も含めて早急に見直す必要がある。また、パンデミックは本来国際社会が一体となって取り組むべき課題であり、欧米諸国とも協力しながら途上国に対する良質な医薬品・医療資機材の提供枠組みを構築するなど国際協調主義に基づく対応が必要である。

また、2010年9月に発生した尖閣諸島沖における中国漁船衝突事件をきっかけとして、中国は対日制裁措置としてレアアースの輸出規制を行い、中国産レアアースへの依存度が高かった我が国産業界は難しい対応を迫られた。こうした地経学的な手法による圧力に対しては、公平・公正で自由な貿易の確保のためWTO等の場を活用しながら対抗していくとともに、我が国へのダメージを減殺し得るよう代替供給先の確保や代替技術の開発などにより自国経済の強靱化を図ることが急務である。

これらの教訓を踏まえ、国民生活の根幹にかかわる重要産業分野に関しては、戦略的自律性を念頭に置いた詳細なリスク分析の実施とこれに基づく対応措置が必要不可欠である。例えば、エネルギー、食糧、健康医療などの分野では戦略的自律性を確保する観点から、自国内での生産能力の確保、適切な量の備蓄の確保、輸入先の多角化、代替製品の確保や代替技術の研究開発等が必要である。また、特にAI、量子コンピューター、無人装備等の先端技術分野において我が国の戦略的不可欠性を高めるべく、産学官一体となった育成努力が必要である。

対外経済協力・インフラ支援に関しては、合理的な融資と質の高いインフラ支援の展開により他の地域統合プロジェクトとの差別化を図り、我が国に対する国際社会の評価と信頼を高めるべく努力する必要がある。

金融面でも、人民元の国際化やデジタル人民元の開発などの動きを注視しつつ、欧米各国と協力しつつCBDC(中央銀行デジタル通貨)の開発、ルール作り等に参画するなど適切に対応していく必要がある。

(エ) 経済安全保障戦略の位置付け

本格化する米中覇権競争の下で我が国の存立を確保し繁栄を実現していくためには、自由貿易体制を一段と発展させる中で総合的な国力の

強靱化を図るとの経済安全保障戦略の考え方に従い、経済・産業政策、科学技術政策、金融政策等を実施していかなければならない。その際、これらの政策を外交政策や防衛政策と整合性ある形で展開していくため、現行の国家安全保障戦略の中に経済安全保障戦略をも取り込み、より総合的な戦略へとバージョンアップしていく必要がある。

(2) 技術力、防衛装備・技術協力、防衛生産基盤等の強化

ア 技術力の強化

技術力、特に先端技術に係る米中の競争は激しさを増している。中国は2015年には、製造業のレベルアップを図るための発展計画「中国製造2025」を発表し、次世代通信規格「5G」といった次世代情報技術、AI、新素材を中心に10の産業政策重点分野を指定した。そして、中国軍と産業界が最先端の新興技術を共有し、世界的優位を達成しようという「軍民融合発展戦略」を打ち出している。これにより新たな安全保障領域に対する科学技術への集中投資と、先端技術の軍事利用の円滑化、さらには革新技術の国産化を進めている。これに対し、米国も安全保障を理由に高度半導体製造技術、量子技術など14分野を指定して技術輸出管理を強化するとともに、先端技術の取組に戦略的に重点を志向して中国に対抗している。

このような米中両国の取組の背景には、科学技術の急速な進歩が社会・産業基盤を急速かつ大規模に変え、安全保障の在り方も激変させているという認識がある。これは米中だけの問題でなく、日本はもとより各国にとっても、技術力、特に先端技術の優位が直接的に国際秩序や安全保障に影響を及ぼす「大転換期」を迎えているということである。いわゆる、「科学技術で優位に立つことは、国家戦略として決定的な意義を持つ」という認識が共通に持たれる時代となった。軍事面でみると先端技術を採用したゲームチェンジャー装備の実現に向けた諸外国の取組が熾烈である。例えば、無人化技術、さらにこれにAIが組み合わされると将来の軍事作戦は、我々が想定してきた様相と全く異次元の世界になる。他にも宇宙、ステルス技術、超音速・高出力エネルギーの分野でも研究開発、実用化が著しい。民生分野の新技术も将来の戦場を大きく変え得る可能性を示唆している。

それらの観点から「技術力」は国の安全保障にとって重要な柱の一つであるということ踏まえた「国家技術戦略」の策定が必要である。外交防衛、科学技術・研究開発、インテリジェンス、輸出管理、外資規制、調達政策、産業政策、情報通信政策など関連する施策も「国家技術戦略」の中に位置付け、実行することが求められる。これが国家安全保障戦略や経済

安全保障戦略などを支える一つの重要な戦略となる。

また、現代のようなハイテク覇権競争時代において、日本は全ての技術分野において、米中と対等であることを直線的に追求することは困難であるが、「戦略的不可欠性の確保」を戦略的コンセプトとして推進することが重要である。日本が優位性を持てる技術力を研究開発し、育成・維持していくことである。これまで培ってきた技術的な潜在力を活かして、他国からみて決定的に重要な領域において代替困難なポジションを獲得すること、このためには更なる産学官の連携による国家の技術力の結集が必須である。防衛省が2015年から進めている「安全保障技術研究推進制度」のような基礎研究における革新的、独創的な知見を活用していくような施策を国家として拡充し、環境を整えることも必要である。そのためには、官民の研究開発費の拡大、人材育成、産学官の連携など、政府一体となった検討と戦略的な取組が求められる。特に官民の研究開発費の拡大については、資源配分のみならず研究開発の方向性、重点などを戦略的な観点から十分に検討し、官民一体となって推進する必要がある。

また、同盟諸国との防衛技術協力、集团的「戦略的不可欠性」の確保も重要であり、加えてAIなどの先端技術の軍事利用に関する国際ルール形成を先導することも重要となる。

さらに軍事面で言えば、将来の戦闘様相とそれに対応する明確な防衛運用・防衛装備の整備方針を示すこと、それに連携した研究開発、先進技術の活用を推進することである。「統合運用戦略」と「防衛技術戦略」との吻合である。一方で、民間が先行する先端技術の研究開発スピードが著しい現代においては、シーズが戦い方を一方的に変えていく側面もある。オペレーション上のニーズと進化するシーズの両面からチェックしながら、技術力を強化し、或いは取り込みながら防衛力を整備していくことが求められる。

イ 防衛装備・技術協力

国家安全保障戦略に基づいて、2014年4月に「防衛装備移転三原則」を閣議決定した。その趣旨は①平和貢献・国際協力の機動的かつ効果的な実施を通じた国際的な平和と安全の維持の推進、②同盟国である米国をはじめとする諸国との安全保障・防衛分野における協力の強化、③防衛装備品の高性能化を実現しつつ、費用の高騰に対応するため、国際共同開発・生産が国際的主流になっていることに鑑み、我が国の防衛生産・技術基盤の維持・強化、ひいては我が国の防衛力の向上に資することである。そして、移転を禁止する場合の明確化、移転を認める場合の限定並びに厳

格審査及び情報公開、目的外使用及び第三国移転に係る適正管理の確保などの運用指針も明確にした。一方で、既に7年を経た今も、これらを目標とした一貫した明確な国家戦略は存在せず、大きな成果を得ているとは言えない。

我が国の安全保障や平和貢献に資するという観点からは、安全保障概念の広がりや、米中の対立に代表される戦略的競争が長期的に予想される中で、積極的平和主義の下、「自由で開かれたインド太平洋」を希求する日本にとって、今後、防衛装備・技術協力を戦略的に拡大することが求められる。防衛装備・技術移転や協力を通じて、政治・外交的影響力を高め、安全保障・防衛協力を強化し有為な環境を醸成するためにも「防衛装備・技術協力戦略」が喫緊に必要である。そもそも防衛装備・技術協力の推進は国家の任務であり、それを具体化し進めるためには、戦略に基づき、国家が主体となった明確な目標設定、体制整備及び施策の具体化等を推進すべきである。そのためには国別毎の対応・優先順位、調達国との協議・交渉、輸出許可手続き、セキュリティ・クリアランス制度の整備、現地企業との協力等関係省庁、そして関係企業が一体となった環境・体制づくりがまず必要である。特に、セキュリティ・クリアランス制度は、米国をはじめとする先進国では、安全保障に関する秘密保護制度が民間にも拡大されており、一定のクリアランスを得た人間は、政府の外側にあってもクリアランスのレベルに応じて、国家の機密情報に一部接触できるようになっている。この制度は、外国政府や外国企業に対する民間人の身分保障のようなものであり、グローバル化の中で官民が一体となって防衛装備・技術協力を進めていく上で、不可欠な制度であり、我が国も国際水準に追随しなければ取り残される可能性がある。

また実務的には、海外からの防衛装備移転への期待が高い中で、欧米・ASEAN 諸国との防衛装備・技術移転などに関する意見交換や協定の締結は進んでいるが、具体的事業はフィリピンへの監視レーダー輸出、海自 TC-90 練習機の移転などに限られ、「防衛装備移転三原則」の趣旨の一つである我が国の防衛産業基盤の維持・強化や防衛力の向上に対しても貢献度は少ない。それは①戦後における日本の平和主義を表す代表的な政策の一つとして、1967 年来の「武器輸出三原則」を厳守してきた歴史もあり、官民とも経験が浅く、ルールを熟知せず、態勢が整備されていない、②政府が官民協力の働きかけを躊躇し、輸出許可取得も厳しい、③企業経営陣は防衛産業の構造上、利益幅が小さく、武器輸出に関わっているという評判を懸念する等の理由に起因していることが大きいと考えられる。これらの課題を一つずつ解決するためにも国家の主導性が不可欠であり、防

衛関連企業との更なる連携強化が求められる。

ウ 防衛生産・技術基盤の維持強化

防衛生産・技術基盤は我が国の防衛力を支える重要かつ不可欠な要素であり戦力そのものである。その維持強化は潜在的抑止力及び対外的バーゲニング・パワーの維持・向上に資するものである。同時に、我が国の安全保障の主体性確保とともに、経済活動に波及効果のある産業政策という意義がある。一方で、我が国における、防衛生産・技術基盤は、装備品の使用に対応する維持・整備基盤の大部分も民間企業である防衛産業に依存しているという側面がある。かつそれらは、開発・製造に特殊かつ高度な技術力を保有した、広範多重な中小企業を中心とした関連企業に支えられている。その中であって、防衛装備品の高度技術化などにより、調達単価及び維持・整備経費が増加し、調達数量減少の影響への対応が不可能となった一部企業は防衛事業から撤退しつつある。また、防衛装備品の高度技術化は、研究開発コストの上昇を招いている。日本の防衛関係費に占める研究開発費の割合は約 2.5%と少なく、かつ近年横ばいである。2021年度は約 2000 億円で、韓国の半分にも満たず、特に先端技術が要求される変革の時代に取り残される懸念が大きい。いわゆる生産基盤・技術基盤の脆弱化が進んでいる。

これらの構造や現状を踏まえながら、防衛生産・技術基盤の維持強化のため、国家安全保障戦略、防衛計画の大綱、防衛装備移転三原則の見直し、防衛生産・技術基盤戦略等官民の多くの知見がこれまで集約されてきた。その一方で、国家の厳しい財政事情、官側の取組推進のための努力不足、そしてグローバル化の波の中で採算性を重視する防衛産業の経営構造の転換等の影響もあり、具体的な改善施策が進んでいないのが現実である。

激変する安全保障環境に対応するために、「防衛計画の大綱」では「多次元統合防衛力」の構築、いわゆる陸・海・空という従来の領域のみならず、宇宙・サイバー・電磁波といった新たな領域の能力を強化し、全ての領域の能力を融合させる領域横断作戦などを可能とする、真に実効的な防衛力を求めている。これらを達成するために、令和元年に経団連が防衛省に対して、「政府の一体的取組と緊密な官民連携の実践なしには、新大綱が目指す防衛力の強化は達成できない」と要望しているように、まず官民の連携の下に、政府が主導する防衛産業・技術基盤の強化策推進が喫緊の課題である。

それらの課題に対応するための主たる改革・改善分野が、研究開発、契約・調達制度、防衛装備・技術力の海外移転、先進民生技術の活用、セキ

セキュリティ・クリアランス制度、知財の管理、サプライチェーンの維持・強化等である。

また、新たな時代の戦略的な「防衛産業政策」を改めて示すことも重要である。日本の防衛産業の構造の特性を考慮すれば、例えば、軍事技術が高度化し、システム化された防衛装備品を全て国産で生産することには限界があり、さらには現状の防衛装備の調達制度は、日本の小さな市場で競争するのは非現実的である。その解決のためには企業の事業集約によって効率性を上げ、チェック機能等も含めた最適な調達システムに改革するとともに装備・技術移転などによる市場の拡大が必要となる。

また今後は、国際共同開発・生産に関する戦略も必要となり、その基盤は国家としての技術力の「戦略的不可欠性」である。次期戦闘機の日本を主体とした英米との共同開発等はその典型となろう。

このような中で、我が国の防衛産業技術・基盤を維持・育成し、高度化していくためには、国家が主導して産業構造や事業組織を最適化することも有力な考えであり、例えば、システムインテグレーション能力を持つ企業の育成、或いはその企業への技術・営業譲渡による防衛事業の集約化という企業組織の合併や事業集約といった改革が考えられる。複数社の防衛関連部門を統合した企業を新たに設立するなど、企業統合促進策の活用や新たな対策の検討が必要である。いずれにしても、現状のままでは日本の防衛生産・技術基盤が徐々に衰えてしまうという危機意識の下に、早急な取組が必要である。

10 気候変動

今や世界の平和と安定にとって重大な脅威となった気候変動について、安全保障の観点から各国と連携し、早急かつ本格的な対策に取り組まなければならない。我が国においても最近の台風や豪雨、熱波などによる被害は激甚化し、世界各地の気候変動による影響が、サプライチェーンを通じて、国内の経済・産業に影響を及ぼすことが懸念される。特に、インド太平洋は、世界人口の半数を擁する世界の活力の中核であり、気候変動の影響に由来する大規模な自然災害による被害は、世界の社会経済活動等に大きな影響を及ぼす。また、この地域には海面上昇の影響を受けやすい島嶼国が多く存在しており、国土を失いかけている太平洋島嶼国等に対する援助も重要な課題である。我が国においても海面上昇により沖ノ鳥島の喪失という事態になれば、広大な排他的経済水域を失うことになり、また、海水温度の上昇に伴う漁業海域の変化は、周辺諸国との争いの原因となる。

海面上昇による海岸浸食、高潮・高波などの沿岸付近における災害や海岸

部の喪失、豪雨による洪水など、被害が予想される沿岸部や大河川流域の護岸、周辺の重要施設の防護など、ハード面の対策により被害を未然に防止するとともに、災害情報の精度向上とそれに伴う早期避難のための各種システムや制度の整備、長期避難のための受入れ基盤や支援体制の更なる強化など、ソフト面の対策を効果的に組み合わせ、国民の生命を守らなければならない。一方、このような対策は被害の拡大を抑制することはできるものの、抜本的な解決策とはなっておらず、長期的には実効性の高い温室効果ガスの排出削減を徹底し、継続しなければならない。2050年のカーボンニュートラルを達成するため、努めて早期に温室効果ガス排出量の少ないエネルギーシステムへの転換を推進するとともに、日本の地理的特性や気象などに適った再生可能エネルギーの開発と安定供給を実現しなければならない。

カーボンニュートラルに向けた取組に加え、気候変動に由来する被害の増大により、国内での災害派遣や、国際的な災害救援活動及び人道復興支援の機会増大が見込まれることから、防衛省・自衛隊もこれに備えなければならない。特に国際活動への部隊派遣に迅速・的確に対応するため、これまでの経験を改めて掘り起こし、所要の準備を進めておくことが必要である。

我が国には確立された気候変動に関する安全保障戦略はないものの、既に取り組んでいる環境問題やエネルギー問題への取組を拡充するとともに、世界でも有数の災害大国としての経験や、災害救援活動、人道復興支援などの国際活動を通じて蓄積された能力を活かし、世界が重視する気候変動に関する安全保障の分野でリーダーシップを発揮することは、他の安全保障政策にとっても良好な裨益効果が期待できる。

1.1 その他

(1) パンデミック

本年8月13日、全国知事会は緊急声明を発表し、新型コロナウイルス感染症について「個別の都道府県や自治体のコントロールが困難な局面に至った」と指摘、現状の政府の対策は「功を奏しているとは言い難い」と批判した。その上で、感染爆発と医療逼迫の打破に向け「ロックダウン的手法」のような前例にとらわれない強い措置を検討し、国民に強力かつ明確なメッセージを発するよう要求した。現在の政府の感染症対策は、総理を本部長とし、全ての国務大臣が出席する新型コロナウイルス感染症対策本部が担っているが、実際には厚生労働省と新型インフルエンザ等対策有識者会議の下に設置された基本的対処方針等諮問委員会による感染症対策が前面に立ち、国家としての方針や目標といった戦略が曖昧なまま緊急事態宣言の発令・解除が繰り返された。強制力を伴わない要請型の緊急事態宣言は、最

初の発令時には若干の感染者数の減少こそみられたものの、回を重ねる毎に宣言慣れや自粛疲れ等から効果を失い、感染は拡大し続けた。

感染の拡大を食い止めるためには有効なワクチンの接種と、強制力を伴う強い感染防止措置、さらに新型コロナウイルスを根絶させるための長期的な取組、医療体制の大幅な拡充などが必要と考えられるが、そのためには多くの国民が危機感と各種取組への参画意識を共有できるような国家戦略と、政府の強いリーダーシップが必要である。

新型コロナウイルス対応の根拠となっている「新型インフルエンザ等特別措置法」（以下「特措法」という。）は、2009年に世界を襲った新型インフルエンザにおいてWHO初のパンデミック宣言が出されたことを受けて検討が進められ、2012年に成立した新型インフルエンザ等特別措置法を改正し、適用範囲を拡大したものである。緊急事態宣言の発令やまん延防止等重点措置の実施もこの法律を根拠として行われる。同法成立以前から感染症専門家はパンデミック発生等の危機感を訴え、ワクチン開発の必要性や専門組織（疾病対策センター等）の設立、検査体制強化などを提言していたが、新型コロナウイルスが登場するまで具体的な取組はなされなかった。また、当初新型コロナウイルスは特措法に定める「新感染症」に該当しないとされたことから、特措法の改正を必要とし、対策はさらに遅れた。より強力な感染症が現れる前に今回の一連の対応を詳細に検証し、抜本的な感染症対策を確立しなければならない。このような感染症対策は今回の事態が収束するのを待って取り組むのではなく、できるところから早急に整えていくことが必要である。

ワクチン開発も各国に比して後手に回った。ようやく本年9月1日に、国産の新型コロナウイルスワクチンの早期実用化を目指す国家戦略「ワクチン開発・生産体制強化戦略」を閣議決定し、国産ワクチンの開発、薬事承認プロセスの迅速化や基準整備とともに、製造拠点の整備、開発・製造産業の育成・振興、国際協調などを打ち出したが、ワクチン開発についても安全保障上の重要な課題として位置付け、将来の感染症に備えることが重要である。

今回の新型コロナウイルスをめぐる医療体制について、病床の不足、現場の医師や看護師の不足、救急車のたらい回し、患者の自宅療養など、医療崩壊が目の前に迫っているかの報道が繰り返された。経団連は7月22日の経団連タイムスにおいて「新型コロナウイルスの感染拡大により、世界一の病床大国である日本で医療が逼迫した。その理由として、①医療機関の役割分担・連携が不十分、②必要な機能を発揮できない急性期病床の存在、③民間医療機関での受け入れが不十分——が挙げられる。これらは、地域医療構想

の課題と共通している面も多い。まさに新型コロナは医療提供体制の課題を浮き彫りにしたといえる。」と指摘している。この他にも医療体制の分散、各医療機関の連携の欠如、集中医療専門医の不足など様々な原因が指摘されているが、病院の数、受入れも人口比率において圧倒的に世界の各国に比し多いにもかかわらず、なぜこのような状況になったのか、徹底的にその原因を追究し改善しなければならない。

米国や欧州などでは感染症を安全保障と一体的に考える姿勢となっている。本年9月5日、米国の国家安全保障会議と科学技術政策局はCOVID-19よりも深刻なパンデミックが今後10年以内に生起する可能性は高いとし、生物学的脅威から米国を守るための国家戦略を発表した。このような脅威は自然発生的なものや、偶発的なもの、人為的に引き起こされるものが含まれるとしている。米国では感染ウイルスを軍事活動に及ぼす危険な生物学的脅威とみなし、国防高等研究計画局（DARPA）をはじめ国防総省等がウイルス研究やワクチン開発に関与している。北朝鮮は生物兵器用の病原体を10数種類保有しているとされ、炭疽菌、天然痘、ペスト、コレラ、ボツリヌス菌などは兵器化されていると推定されており、北朝鮮の脅威に直面している我が国においても、このような生物兵器に対する備えを怠ってはならない。

また、今回のような新型コロナウイルスによるパンデミックよりさらに深刻な状況が予想される武力攻撃事態等に際して、国民の生命、身体及び財産を保護し、国民生活等に及ぼす影響を最小にするための措置は国民保護法に基づいて行われるが、同法による措置は新型インフルエンザ等特別措置法と同等の規定になっており、その効果は想像に難くない。新型コロナウイルス対策の教訓を踏まえ、改めて国家の緊急事態に際して国民の安全を確保する施策を練り直すことが喫緊の課題である。

(2) 在外邦人等の安全確保等

2016年7月に生じたバングラデシュ・ダッカにおける襲撃事件（邦人7名の命が失われ、1名が負傷）を受け、外務省はシリアにおける邦人殺害テロ事件の際にとりまとめた『在外邦人の安全対策強化に係る検討チーム』の提言」（以下「提言」）を点検し、さらに強化すべき方策について集中的に検討した。提言では、体制整備（警備対策官の活用を含む）、日本人学校（子供達を守る）、情報収集と発信（表裏一体で進めていく）、危険地域への渡航の抑制、基盤を整備する（ヒト、モノ、データ）の各項目に沿って今後とるべき中長期的施策が掲げられていたが、点検の結果、①邦人ができるだけテロに遭遇しないように、またテロが発生した場合に被害を最小限にとどめ

るために、国民一人一人の安全対策意識と対応能力をこれまで以上に高めること、②国民に対して情報を適時適切かつ効果的に伝えること、③これらを行うための体制の整備につき更なる改善の必要性、などが認識された。提言は国際テロを念頭においた在外公館の機能強化を中心に、現地における在外邦人等の安全確保について纏められており、提言及び2016年の点検にも今回のアフガニスタンからの退避のような想定は含まれていない。退避は「在外邦人等の輸送」として行われることになるが、必要により自衛隊が投入される。防衛大臣は、外国での災害、騒乱、その他の緊急事態に際し、外務大臣から在外邦人等の警護、救出など、又は輸送の依頼があった場合、外務大臣と協議をした上で、自衛隊法第84条の3(在外邦人等の保護措置)又は同法第84条の4(在外邦人等の輸送)に基づき、在外邦人等の保護措置又は輸送を行うことができる。保護措置は①保護措置を行う場所において、当該外国の権限ある当局が現に公共の安全と秩序の維持にあたっており、かつ、戦闘行為が行われることがないと認められること、②自衛隊が当該保護措置(武器の使用を含む。)を行うことについて、当該外国などの同意があること、③予想される危険に対応して当該保護措置をできる限り円滑かつ安全に行うための部隊等と当該外国の権限ある当局との間の連携及び協力が確保されると見込まれること、の全てを満たす場合に行うことが可能となっており、アフガニスタンの場合は全てが満たされていなかった。したがって今回の自衛隊の派遣は第84条の4に基づく空港内での邦人等の誘導と空自機による輸送であり、米軍が安全をコントロールできる空港内でのみ活動することとされた。

今回の事態に際して自衛隊法が定める保護措置の要件が満たされないことは十分に予測できたはずである。このような状況であってもいかに邦人やその関係者を安全に退避させるかについて準備し、段階的な措置を講じておくべきであった。そもそもバイデン大統領は2021年4月14日、トランプ前政権が2020年2月にタリバンと交わした米軍の完全撤退を含む和平合意に基づき、2021年5月1日から撤退を開始し、9月11日までに完了するとしていた。その後、撤退期限は8月31日に前倒しされたが、米軍の撤退に伴うタリバンの攻勢の強化や現地の混乱は自明のことであった。現に諸外国は早い段階から退避のための行動に着手し、米軍の撤退までに自国民のみならずアフガニスタン人などの関係者を無事に退避させている。対応の違いについて徹底的に検証しなければならない。

また、アフガニスタンにおける教訓を踏まえ、自衛隊法の改正などが求められるであろうが、いたずらに自衛隊による在外邦人等の保護措置や輸送に際しての武器使用権限を改めたところで、今回のような事態に有効に對

処できるわけではない。まずは地域情報の収集体制強化と質の向上、外務省と防衛省の緊密な連携、米軍との共同体制及び諸外国との情報共有の強化などが必要であり、何よりも情勢に応じた政府の状況判断と迅速な意志決定が重要である。アフガニスタン事案のほか、大規模な国際テロ、感染症によるパンデミックや大規模自然災害等の緊急事態、朝鮮半島有事、台湾有事などにおける在外邦人等の安全確保、保護、輸送といった措置は全て態様が異なっており、その時々最新の情勢と事態の特性に応じて計画を更新し、準備と訓練を万全にし、即応態勢を維持しておかなければならない。

1.2 戦略体系の見直し

(1) 現行国家安全保障戦略と防衛計画大綱の関係

防衛計画の大綱は、冷戦時代の1976年に初めて策定され、その後、5次にわたり策定されてきた。当初の防衛大綱の策定趣旨は、「自衛隊の管理及び運営の具体的な準拠となる」ものであった。言い換えれば、防衛大綱は主として、防衛力整備のための指針となるものであった。その後、冷戦終結に伴い、海外における自衛隊の活動が開始され、さらに、21世紀に入ってから我が国の安全保障を取り巻く環境は厳しさを増し、自衛隊が果たすべき役割も増大していった。

国家安全保障戦略と防衛大綱の関係は、2020年版防衛白書において、次のように解説されている。

「国家安全保障戦略は、外交政策及び防衛政策を中心とした国家安全保障の基本方針として、我が国として初めて策定したものであり、長期的視点から国益を見定めた上で、今後どのように対応していくべきか、我が国がとるべきアプローチを導き出している。これは、それまでの我が国の防衛政策の基礎として置かれていた「国防の基本方針」に代わるものである。

さらに、国家安全保障戦略を踏まえて策定された防衛大綱は、今後の我が国の防衛の基本方針、防衛力の役割、自衛隊の具体的な体制の目標水準などを示している。各種防衛装備品の取得や部隊の運用体制の確立などの防衛力整備は一朝一夕にはできず、長い年月を要することから、防衛大綱は中長期的見通しに立ち策定されている。国家安全保障戦略と防衛大綱はともにおおむね10年程度の期間を念頭に置いている。(中略)それまでは防衛大綱において防衛政策を中心に我が国の安全保障に関する基本方針をある程度記述してきたが、国家安全保障戦略において外交政策及び防衛政策を中心とした国家安全保障に関する基本方針を示したことに大きな意義がある。」

(2) 防衛計画の大綱に代わる国家防衛戦略の策定

前項のとおり、国家安全保障戦略が策定されたことにより、防衛大綱は、防衛力の役割、自衛隊の具体的な体制の目標水準などを示している。

政策提言3「我が国の総合力の発揮」において指摘したとおり、ハイブリッド戦においては、関係省庁との連携も重要であるし、事態をエスカレートさせない取組、すなわち、抑止戦略も重要となってくる。かかる自衛隊の部隊運用の基本方針については、防衛大綱でも取り上げられておらず、欠落している。

今後は、国家安全保障戦略の基本的な考え方を踏まえて、関係省庁が所掌の戦略を策定することが求められてくる。防衛省・自衛隊について言えば、防衛大綱に代わり、防衛力整備、抑止・対処の基本となる国家防衛戦略を策定することが必要となる。さらに、国家防衛戦略を踏まえて、米統合参謀本部が国家軍事戦略を策定しているように、統合幕僚監部において統合防衛戦略を策定すべきであり、その下で先行的な先端技術開発、継続的で一貫性のある防衛力整備、戦略的妥当性に基づく作戦が可能となり、国家・国民の期待に応えうる自衛隊を整えることができる。

おわりに

令和3年2月19日、防衛省に程近いホテルの会議室において始まった本研究会は、その後市ヶ谷駅近傍のビルに場所を移して会合を重ね、前年から続く新型コロナウイルス（COVID-19）に対する万全の対策を講じながら、活発な討議を続けた。

各人が与えられたテーマに従って作成した提言案に対して忌憚のない意見を交わしながら成果のとりまとめ作業を進めた。

その間も絶え間なく続く中国海警による尖閣諸島周辺海域への侵入、緊張感を高める台湾情勢、中国政府を背景に持つといわれるグループによるサイバー攻撃、北朝鮮によるSLBM等の新たな弾道ミサイルの出現など、我々の作業の加速を促すような目まぐるしい安全保障環境の変化が相次いだ。

研究会を通じて浮かび上がってきたものは、安全保障が対象とする範囲の拡大と複雑化、対処にあたっての国家機能による横断的取組の必要性、各課題に対する取組の大幅な遅延又は未実施などであり、参加者全員があまりにも多くの難しい課題が立ちはだかっていることを痛感した。今回、我々が示した政策提言の一つ一つは、どれも難しく一筋縄ではいかないものばかりであるが、着実に検討を重ね具現化しなければならない。国家安全保障上の「宿題」とも言えるこれらの課題を無かったことにはできないのである。先延ばしや未着手に陥る等、これまでと同じ轍を踏まないために、中長期的な取組を担保する知恵と工夫が必要である。

ますます厳しさを増す安全保障環境から国土、国民を守るとともに世界の安全保障に寄与するためには、国家としての明確な方針と万全の備え、それを実行する実力、そして国民の理解と協力が必要であり、国家安全保障戦略はこのような困難な課題に挑むための道標である。

本提言は、限られた人員と時間で行われたものであることから、検討した範囲と内容は決して十分とは言えないが、将来の日本のためにとの強い思いでとりまとめたものであり、待ったなしの国家安全保障戦略見直しの一助になれば幸いである。

2021年11月

「国家安全保障戦略」研究会メンバー

(座長)

折木良一 元統合幕僚長/陸将

(副座長)

黒江哲郎 元防衛事務次官

(研究委員)

磯部晃一 元陸上自衛隊東部方面総監/陸将

住田和明 元陸上自衛隊陸上総隊司令官/陸将

池田徳宏 元海上自衛隊呉地方総監/海将

高島辰彦 元海上自衛隊潜水艦隊司令官/海将

荒木淳一 元航空自衛隊航空教育集団司令官/空将

武藤茂樹 元航空自衛隊航空総隊司令官/空将

(以上 8 名)