
防衛戦略の変化と継続性 —2022年「国家防衛戦略」と新時代の防衛力—

小熊 真也

<要旨>

2022年12月16日、国家安全保障戦略、国家防衛戦略、防衛力整備計画からなる、いわゆる戦略三文書が閣議決定された。三文書が射程に入れる分野の中でも、最大の論点は防衛力の強化であった。本稿は国家防衛戦略に焦点を当て、防衛戦略文書の変化と継続性を明らかにするものである。国家防衛戦略の前身である防衛計画の大綱は数度の見直しを挟み、2013年以降は現実の事態対処を想定した防衛力のあり方を示す文書へと転換していった。悪化を続ける安全保障環境に対応すべく策定された国家防衛戦略は相手の能力と新しい戦い方に着目した防衛力の構築を掲げているが、この考え方は能力評価を重視する近年の防衛大綱の流れを受け継ぎつつ、所要防衛力としての側面をより強めたものだった。この論理のもと、国家防衛戦略は特に反撃能力と継戦能力の強化を通じ、拒否的抑止力を確かにする戦略を提示している。

はじめに

2022年12月16日、日本の新たな国家安全保障戦略、国家防衛戦略、防衛力整備計画が閣議決定された¹。国家安全保障戦略は9年ぶりの改定となり、国家防衛戦略はこれまでの防衛計画の大綱（防衛大綱／大綱）に代わって初の策定となった。「戦後の我が国の安全保障政策を実践面から大きく転換する」という表現に違わず、重要な変化が随所にみられる戦略として国内外で大きな注目を集めた²。

三文書が射程に入れる政策領域は広い。国家安全保障を実現するための重要な手段が「DIME」（Diplomacy, Intelligence, Military, Economy）という言葉で表現されるように、外交や防衛に加え、インテリジェンスに関する論点や、サプライチェーンや重要・先端技術といった分野にかかる経済安全保障も重要である。広義の安全保障という意

1 本稿では、これら3つの文書を総称して「戦略三文書」あるいは単に「三文書」と呼称する。

2 「国家安全保障戦略」（2022年12月16日国家安全保障会議決定・閣議決定）。

味では、気候変動や感染症、エネルギーや食糧問題といったグローバルな課題もあり、国家安全保障戦略はこれらの分野に幅広く言及している。しかし、三文書で最も際立つのは防衛分野に関する変化である。反撃能力の保有や、防衛関係費をGDP比2%まで増額させるなど、これまでにないレベルでの防衛力強化を打ち出したことが最も注目されたポイントであった。

各種報道や論考等で指摘されている通り、三文書がもたらした防衛面の変化は大きい。たとえば、神保謙は三文書を「日本の戦後史に類例を見ない分水嶺」と表現し、ジェニファー・リンド (Jennifer Lind) はこれまでの抑制的な安全保障政策からの変化を踏まえ「日本は『普通の』世界の国となるために大きな一歩を踏み出した」と評した³。また、中国の論壇においては、反撃能力の導入が長年維持されてきた専守防衛を転換させるものとして捉えられるなど、防衛力の抜本的強化は国内外で大きな注目を集めた⁴。

一方で、変化を強調するあまりこれまでの政策文書からの継続性を見落とししてしまっただけでは、新たな戦略の特徴を十分に掴むことはできない⁵。反撃能力の整備をはじめ、三文書で示された「防衛力の抜本的強化」は短期間に成し遂げられるものではなく、中長期的な日本の防衛政策の課題であり続ける。今後も三文書のもとで防衛政策が展開していくことを踏まえれば、変化と継続性の両面から分析を加えることは、今後の日本の防衛を理解する上で重要である。

本稿は2022年に策定された国家防衛戦略に焦点を当て、日本の防衛戦略文書の変化と継続性について分析を行うものである。国家防衛戦略の前身である防衛大綱は長

3 神保謙「『防衛3文書』対中劣勢で打つ拒否・競争戦略の本質」アジア・パシフィック・イニシアティブ「地経学ブリーフィング」no. 136, 2022年12月26日、<https://apinitiative.org/2022/12/26/42887/>; Jennifer Lind, “Japan Steps Up: How Asia’s Rising Threats Convinced Tokyo to Abandon Its Defense Taboos,” *Foreign Affairs*, December 23, 2022. <https://www.foreignaffairs.com/japan/japan-steps>. この他、三文書に関する既存の論考・論文として以下を参照。小木洋人「遠方阻止への戦略転換と変革途上の自衛隊：戦略三文書注目点の解説」アジア・パシフィック・イニシアティブ、2022年12月22日、<https://apinitiative.org/2022/12/22/42594/>; 神保謙「日本の安全保障戦略の新しい展開」『国際問題』715号 (2023年10月) 6–18頁; 千々和泰明「新安保3文書が示す『積極的平和主義』具体化へのキーポイント」Foresight, 2022年12月22日、<https://www.fsight.jp/articles/-/49410>; 渡部恒雄「日本の安保三文書の何が新しいのか？」笹川平和財団国際情報ネットワーク分析IINA, 2023年5月2日、https://www.spf.org/iina/articles/watanabe_24.html; 島田和久「基盤的防衛力構想の影響とその終焉」『日本戦略研究フォーラム季報』96号 (2023年4月) 2–10頁; 森本正崇「三文書を踏まえた防衛装備移転政策」『CISTEC Journal』205号 (2023年5月) 252–261頁; Takuya Matsuda, “Japan’s Emerging Security Strategy,” *Washington Quarterly*, vol. 46, no. 1 (Spring 2023), pp. 85–102; Adam P. Liff “Kishida the Accelerator: Japan’s Defense Evolution After Abe” *Washington Quarterly*, vol. 46, no. 1 (Spring 2023) pp. 63–83; Eric Heginbotham, Samuel Leiter, and Richard J. Samuels, “Pushing on an Open Door: Japan’s Evolutionary Security Posture,” *Washington Quarterly*, vol. 46, no. 2 (Summer 2023) pp. 47–67; Ayumi Teraoka and Ryo Sahashi, “Japan’s Revolutionary Military Change: Explaining Why It Happened Under Kishida,” *Pacific Affairs*, vol. 97, no. 3 (September 2024) pp. 5–26.

4 阿南友亮「日本の新安保三文書に対する中国国内の議論」『東亜』673号 (2023年7月) 52–53頁。

5 防衛戦略の継続性については以下も参照。Liff, “Kishida the Accelerator,” pp. 73–75.

らく脱脅威的側面を持つ基盤的防衛力構想を掲げ、日本の防衛力整備の指針を定めていた。防衛大綱は数度の見直しを挟み、2013年以降は現実の事態対処を想定した防衛力のあり方を示す文書へと転換していった。「相手の能力と新しい戦い方に着目」した防衛力の構築を目指す国家防衛戦略はこうした流れを受け継ぎつつも、厳しさを増す安全保障環境に対する処方箋として、拒否的抑止力の強化を明確に加速させるものと位置付けることができる。

本稿は以下のように構成される。第1節では、戦略三文書の前提となる要素について論じる。三文書発表以前の期間を対象とし、防衛大綱の変遷や戦略環境の変化について触れることで、評価・分析の基礎を示す。第2節では、防衛戦略の内容について検討を行う。防衛に絞っても論点は数多く存在するが、この節では安全保障環境が戦略の中でいかに認識されているかを確認したのち、防衛力整備の論理と拒否的抑止力の強化について論じる。結論部分では議論を要約するとともに、今後の政策的課題について述べる。

1. 防衛戦略の文脈

(1) 日本の防衛文書の変遷

国家防衛戦略は防衛大綱に代わるものとして策定された。防衛大綱は初めて策定されて以来5度改定されたが、見直しのたびに日本の防衛力構想は絶えず修正が繰り返されてきた。戦後日本の防衛政策文書の一つとして、国家防衛戦略を長期的文脈の中に位置づける場合、防衛大綱に含まれる防衛力構想の変遷を辿ることが必要である。

1976年に初めて策定された防衛大綱では基盤的防衛力構想の考え方が取り入れられた。この構想では「限定的かつ小規模な侵略については、原則として独力で排除」することを旨とする「限定小規模侵略独力対処」概念が必要な防衛力のあり方を導出する考え方として含まれたほか、機能的・地理的な能力の均衡を図るものとされた。さらに、情勢が変化した際には、現有する防衛力を基盤として能力を拡大させること（通称「エキスパンド条項」）が求められた⁶。近年の研究は1976年大綱における基盤的防衛力構想が多様な形で解釈される概念であったことを解明しており、「脱脅威論」（具体的な脅威を想定せず防衛力のあり方を導出する考え方）から「低脅威対抗論」（脅威に対して限定的に対抗して防衛力を整備する考え方）まで、防衛庁・自衛隊関係者

6『昭和52年度以降に係る防衛計画の大綱』（1976年10月29日国防会議決定・閣議決定）。

の間で認識はさまざまであった⁷。

1995年の防衛大綱では基盤的防衛力構想という考え方は維持されたものの、ロジックが修正され、脱脅威の傾向はより強まった。具体的には、「エキスパンド条項」が削除されたほか、防衛力整備の目標であった「限定小規模侵略独力対処」概念も姿を消した。その代わりに、日本が「力の空白」となって「周辺地域における不安定要素とまらない」程度の防衛力が志向されるようになった⁸。防衛大綱の見直しに伴い、基盤的防衛力は日本周辺の軍事バランスとは無関係に構築されるものとされ、脅威と切り離れた防衛力構想という側面を一層強くしたのである。

その後、徐々に基盤的防衛力構想からの脱却が模索される。テロや北朝鮮のミサイル問題を背景に策定された2004年の防衛大綱では、基盤的防衛力構想の「有効な部分」のみを継承することとされ、1976年大綱で導入された機能的に均衡の取れた防衛力や、1995年大綱における「力の空白」論は放棄された。

2010年の防衛大綱では「従来の『基盤的防衛力』によることなく」という記述が盛り込まれ、新たに「動的防衛力」の構築を進めていくことが定められた。軍事バランスの変化とグレーゾーン事態への懸念が高まる中で、防衛力の「質」と「量」に加えて、運用能力・運用量も重視した防衛力を作るためのコンセプトであった⁹。しかし、動的抑止力は必要な防衛力全体の規模を導出する論理には至らず、あくまで「活動量」に関する概念であって防衛力整備のための概念ではないという整理がされている¹⁰。

求められる防衛力の規模をいかに導き出すか、そして安全保障環境が厳しさを増す中で脱脅威論からいかに脱却するかという課題は、能力評価と呼ばれる手法の導入によって徐々に解決が図られていく。2013年の防衛大綱では「今後の防衛力整備において特に重視すべき機能・能力を明らかにするため、想定される各種事態について、統合運用の観点から能力評価を実施した」との記述がある¹¹。すなわち、様々なシナリオにおける自衛隊の対処能力を統合運用の観点から検討することで、増強が求められる能力を明らかにする手法が取り入れられたのである。そしてこの大綱では、自衛隊の活動量を増加させるだけでなく、「防衛力をより強靱なものとするため、各種活動を下支えする防衛力の『質』及び『量』を必要かつ十分に確保」することが打ち出されて

7 千々和泰明『安全保障と防衛力の戦後史 1971-2010—「基盤的防衛力構想」の時代』(千倉書房、2021年)2-3章；松岡広哲、中島信吾「『所要防衛力』から『基盤的防衛力』への転換期における政策決定に関する考察」『国際安全保障』44巻3号(2016年12月)1-20頁；高橋杉雄「佐道明広著『戦後日本の防衛と政治』(書評)」『国際安全保障』34巻2号(2006年9月)110-111頁。

8 『平成8年度以降に係る防衛計画の大綱』(1995年11月28日安全保障会議決定・閣議決定)。

9 鳥田「基盤的防衛力構想の影響とその終焉」5頁。

10 『平成23年度以降に係る防衛計画の大綱』(2010年12月17日安全保障会議決定・閣議決定)；防衛省『平成26年版防衛白書』2014年、145頁；鳥田「基盤的防衛力構想の影響とその終焉」6頁。

11 『平成26年度以降に係る防衛計画の大綱』(2013年12月17日国家安全保障会議決定・閣議決定)。

いる¹²。日本の防衛構想は、質と量を含めた防衛力のあり方を現実の安全保障環境を踏まえた形で提示するものへと変容したのであった¹³。

能力評価を通じたあるべき防衛力の模索は2018年の防衛大綱見直しでも続いた¹⁴。2018年の大綱では、宇宙・サイバー・電磁波といった新領域に焦点が当てられ、領域横断作戦による個別領域での劣勢を克服する「多次元統合防衛力」の構築が目指された。さらに、2017年末に導入が決まっていた長射程のミサイルを「スタンド・オフ防衛能力」として位置づけ、海空の優勢が確保できない状況下でも脅威圏の外から島嶼防衛等を行う力として明記された¹⁵。

(2) 戦略環境の変容

2010年代後半から、日本をとりまく安全保障環境はさらなる悪化を見せた。情勢の変化は、日本の戦略変更を促した最大の要素として指摘することができる。

特に深刻化したのは中国がもたらす課題である。中国は経済成長を背景に、軍事力の急速かつ広範囲な近代化を推し進めてきた。中国は2027年を短期的な目標とした軍の機械化・情報化・知能化の推進を掲げており、大規模な軍改革とともに装備や軍事理論の高度化を追求してきた¹⁶。特に接近阻止・領域拒否(A2/AD)能力の強化は、中国周辺地域における他国の行動を著しく困難にするものとして、対中抑止を揺るがす要因であった。その中心となる弾道ミサイルは規模の拡大・能力の向上が進められており、2022年に米国国防省が発表したレポートではIRBMを250発以上、MRBMを500発以上保有しているとの指摘があった¹⁷。日米が地上発射型の中距離弾道ミサイルを1発も保有していないことと相まって、ミサイル能力の不均衡が深刻な課題として日米に受け止められた。

中国の動向は国際政治を規定する主要なファクターとなり、その影響は米中対立の深刻化という形で顕在化した。2017年に米国が発表した国家安全保障戦略では、中国

12 同上。

13 高橋杉雄「基盤的防衛力構想からの脱却—ミッション志向型防衛力の追求」『国際安全保障』44巻3号(2016年12月)54-71頁。元防衛事務次官の島田和久は、2013年大綱における能力評価は「防衛力の規模全体を導くというよりも、不足する個々の機能や能力を導くことが主眼であり、防衛力全体を新たに『所要防衛力』の考え方で再構築するまでに至らなかった」と論じている。島田「基盤的防衛力構想の影響とその終焉」7頁。

14 「多次元統合「道筋描けず」 省内アナウンスに主眼」『産経新聞』2023年9月28日；「『結局何人死ぬのか』シミュレーションに安倍氏危機感」『産経新聞』2023年9月29日。

15 「平成31年度以降に係る防衛計画の大綱」(2018年12月18日国家安全保障会議決定・閣議決定)。

16 U.S. Department of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2022* (Washington, DC: Department of Defense, 29 November 2022), pp. 37-38. <https://media.defense.gov/2022/Nov/29/2003122279/-1/-1/1/2022-MILITARY-AND-SECURITY-DEVELOPMENTS-INVOLVING-THE-PEOPLES-REPUBLIC-OF-CHINA.PDF>.

17 Ibid., p. 167.

がロシアと並ぶ「現状変更国家 (revisionist power)」として名指しされ、大国間競争という構図が冷戦以来再び焦点となった¹⁸。中国に対する米国の軍事的優勢はもはや所与のものではなく、中国が米国の介入を抑止しつつ武力行使を行うリスクが真剣に議論されるようになったのである¹⁹。米軍の来援が困難になる状況が現実味を帯び、また中国も東シナ海や南シナ海において現状変更を試みる中で、日本が持つ抑止力の重要性は増していた。

2021年から2022年にかけての台湾をめぐる展開は、こうした状況を象徴するものであった。大きなインパクトがあったのは、2021年3月にフィリップ・デービッドソン (Philip Davidson) 米インド太平洋軍司令官が、6年から10年以内に中国が台湾をめぐる軍事的行動を行う可能性があると言ったことである²⁰。米国のみならず、台湾と近接する日本でも有事の懸念が急速に深まり、同年4月に行われた菅義偉首相とバイデン (Joseph R. Biden Jr.) 大統領の首脳会談にあたっては、52年ぶりに台湾海峡の平和と安定に関する言及を含んだ共同声明が発出された²¹。2022年8月には、ペロシ (Nancy Pelosi) 米下院議長の訪台に反発する中国が軍事演習を行い、計5発の弾道ミサイルが日本の排他的経済水域に落下する事態も発生した²²。

中国への対応が喫緊の課題となる裏で、北朝鮮は一貫してミサイル技術と運用能力の向上を目指した。度重なる発射実験の中で、北朝鮮は鉄道や潜水艦といった発射プラットフォームの多様化や、変則軌道のミサイルによる弾道ミサイル防衛の突破能力向上などを図ってきた。2017年には核実験やICBMの発射実験に前後して緊張関係が高まり、一時的な朝鮮半島危機ともいべき事態にも発展した。2022年には、北朝鮮は過去に類に見ない頻度でミサイルを打ち上げ、10月には2017年以来初めて日本上空を通過する形で弾道ミサイルを発射している。

日本とロシアの関係もきわめて大きな変化を見せた。第二次安倍政権 (2012年～2020年) の間は北方領土をめぐる交渉の進展が期待され、ロシアによるクリミア半島の「併合」を経つつも、プーチン (Vladimir Putin) 大統領との首脳会談や政府高官同士の接触が繰り返し行われた。しかし、2022年2月24日にロシアがウクライナへ

18 The White House, *National Security Strategy of the United States of America* (December 2017).

19 U.S. National Defense Strategy Commission, *Providing for the Common Defense: The Assessment and Recommendations of the National Defense Strategy Commission* (November 2018) pp. 14–15; U.S.-China Economic and Security Review Commission, *2021 Report to Congress* (November 2021) p. 389.

20 Mallory Shelbourne, “Davidson: China Could Try to Take Control of Taiwan in ‘Next Six Years,’” USNI News, March 9, 2021, <https://news.usni.org/2021/03/09/davidson-china-could-try-to-take-control-of-taiwan-in-next-six-years>.

21 「日米首脳共同声明『新たな時代における日米グローバル・パートナーシップ』」2021年4月16日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100202832.pdf>。

22 防衛省『令和5年版防衛白書』(2022年) 76頁。

の全面侵攻に踏み切ったことで日露関係は一転する。日本は欧米諸国と足並みを揃える形で経済制裁を行い、国際場裡でロシアを厳しく非難するとともにウクライナを積極的に支えた。ロシアとの関係性を悪化させる犠牲を払い、侵略を許容しない姿勢を明確に示したのである。

ウクライナ侵略に前後して、ロシアは東アジアにおける軍事活動を活発に継続した。ロシアは日本周辺での中露共同パトロール飛行を2019年以降数次にわたり実施したほか、極東ロシア地域における海軍力の強化、日本海における軍事演習の実施を進め、日本の戦略環境をいっそう複雑化させた。

総じていえば、2013年から2022年という期間は、日本が中国、北朝鮮、ロシアの「三正面」に対峙する構図が生まれた時期だった。この外的環境への対応策を戦略レベルで構築する必要性は明らかであった。

安全保障環境の変化は国内世論にも影響を与えた。特にインパクトがあったのはロシアによるウクライナ侵攻である。岸田文雄首相は「ウクライナは明日の東アジアかもしれない」という言葉を繰り返し用いて、力による現状変更に対する危機感を国内外に示した²³。侵攻後に行われた読売新聞の世論調査では、81%が「ロシアによる現状変更が、日本の安全保障上の脅威になると思う」と回答し²⁴、毎日新聞の世論調査でも、87%がロシアによる侵攻によって日本の安全保障が脅かされる不安を感じると回答した²⁵。ウクライナ正面に大きな戦力を割くロシアが日本に対して与える脅威は中国・北朝鮮と比べて小さいとしても、国民に強い不安を惹起するようになったのである。

ロシアによる全面侵攻前後で、自衛隊のあるべき姿に関する世論も変化がみられる。反撃能力の保有をめぐる日本経済新聞の世論調査では、2020年7月時点で37%が保有に賛成、55%が反対だったのに対し、2022年11月の調査では65%が賛成、24%が反対と、賛否が逆転する結果となった²⁶。内閣府の世論調査では、2018年1月時点で自衛隊の規模については29.1%が「増強すべき」、60.1%が「今の程度でよい」、4.5%が「縮小すべき」と答えていたが、2022年11月の調査では41.5%が「増強すべき」、53.0%が「今の程度でよい」、3.6%が「縮小すべき」と回答している²⁷。この調査では依然として現状維持を求める層が多数派であるものの、少なくない人々が防衛力強化

23 首相官邸「東南アジア及び欧州訪問についての内外記者会見」2022年5月5日、https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2022/0505kaiken.html。

24 「ロシアのウクライナ侵攻、『日本の安全保障上の脅威』81%…読売世論調査」『読売新聞』2022年3月6日。

25 「ウクライナ侵攻巡り日本の安全保障『不安』87% 毎日新聞世論調査」『毎日新聞』2022年3月19日。

26 「敵基地攻撃の能力保有『賛成』37% 世論調査」『日本経済新聞』2020年7月20日；「反撃能力の保有『賛成』65%、5月調査比5ポイント上昇」『日本経済新聞』2022年11月28日。

27 内閣府「『自衛隊・防衛問題に関する世論調査』の概要」2023年3月、10頁、<https://survey.gov-online.go.jp/r04/r04-bouei/gairyaku.pdf>。ただし、2018年調査と2022年調査で調査方法が変更されていることに留意する必要がある。

の支持に転じたことを示唆している。

こうした世論の変化が三文書改定に与えた影響は小さくない。かつての日本では、憲法上の制約、国内における平和主義的な規範、自己抑制的な安全保障政策の維持といった経緯から、抑止力を強化するには多大な政治的コストを要してきた。安全保障環境の変化が戦略の変更をもたらした最大の要因でありながらも、抑止力強化の必要性が多く国民に共有されたことは、戦略変更を実現可能にした要素として機能したといえよう。

2. 2022年戦略文書の分析

国家安全保障戦略、国家防衛戦略、防衛力整備計画は2022年12月16日に閣議決定された。本節では、戦略三文書が日本の安全保障環境をどのように認識しているかを論じたのち、いかなる防衛戦略を示しているのか検討を行う。

(1) 安全保障環境認識

戦略三文書が前提とするのはきわめて厳しい情勢認識である。国家安全保障戦略は、冒頭で「世界の歴史の転換期において、我が国は戦後最も厳しく複雑な安全保障環境のただ中にある」という表現を使い、人口減少問題や厳しい財政状況を抱える日本が、激しさを増す地政学的競争に直面する現状を描いている²⁸。

中でも際立つのは、中国に対する認識の変化である。2013年の国家安全保障戦略では、「アジア太平洋地域における安全保障環境と課題」と題された部分において、北朝鮮に先に触れ、次に中国について述べられる構成が取られていた。そこでは、透明性を欠く軍事力強化や力による現状変更の試みに触れつつも、総じて「我が国を含む国際社会の懸念事項となっており、中国の動向について慎重に注視していく必要がある」という記述に留まっていた²⁹。また、2018年の防衛大綱でも、「国防政策や軍事力の不透明性とあいまって、我が国を含む地域と国際社会の安全保障上の強い懸念となっており、今後も強い関心を持って注視していく必要がある」と述べられている³⁰。

一方新たな国家安全保障戦略では、中国は「インド太平洋地域における安全保障環境と課題」においてどの国よりも先に触れられており、台湾周辺における軍事活動や

28『国家安全保障戦略』（2022年12月16日国家安全保障会議決定・閣議決定）。

29『国家安全保障戦略』（2013年12月17日国家安全保障会議決定・閣議決定）。

30『平成31年度以降に係る防衛計画の大綱』（2018年12月18日国家安全保障会議決定・閣議決定）。

ロシアとの連携にも触れたうえで、「我が国と国際社会の深刻な懸念事項であり、我が国の平和と安全及び国際社会の平和と安定を確保し、法の支配に基づく国際秩序を強化する上で、これまでにない最大の戦略的な挑戦であり、我が国の総合的な国力と同盟国・同志国等との連携により対応すべきもの」と位置付けられた³¹。日本にとって中国はもはや注視の対象ではなく、中国がもたらす問題に対処するための具体的な手段・方法がこの戦略の最大のテーマであることを示しているといえる。

なお、中国に関する書きぶりをめぐっては、「脅威」と表現するか否かについて連立与党の間で議論があったことが報じられている。最終的に、「地域住民に脅威と受け止められた」という書きぶりとし、あくまで近隣に住む人々の認識について触れる形となっている³²。ただ、政治的な調整があったとはいえ、中国についてはより厳しい認識に転じたことは明らかであろう。

北朝鮮については、中国に次ぐ形で記述がなされている。近年の高頻度でのミサイル関連技術や運用能力の向上、核戦力強化の方針を踏まえ、「従前よりも一層重大かつ差し迫った脅威」と位置付けられている。

ロシアの書きぶりも大きく変化した。2013年の国家安全保障戦略では、ロシアへの言及は一か所のみ留まっており、「アジア太平洋地域内外のパートナーとの信頼・協力関係」という文脈で「安全保障及びエネルギー分野を始めあらゆる分野でロシアとの協力を進め、日露関係を全体として高めていくことは、我が国の安全保障を確保する上で極めて重要」という表現がなされていた³³。しかし、2022年のロシアによるウクライナへの全面侵攻によって、日本の立場は大きく転換した。新たな国家安全保障戦略では、「ロシアの自国の安全保障上の目的達成のために軍事力に訴えることを辞さない姿勢は顕著」と指摘した上で、極東地域における軍事活動の活発化や中露の連携が「安全保障上の強い懸念」をもたらしているとされた³⁴。

(2) 防衛力整備のロジック

きわめて厳しい安全保障環境に対応するにあたって、戦略三文書で最も力が入られたのが日本独自で持つ防衛力の強化である。日本の防衛政策における日米同盟の重要性は論を俟たないが、2015年に発表された『日米防衛協力の指針』（ガイドライン）

31『国家安全保障戦略』（2022年12月16日国家安全保障会議決定・閣議決定）。

32「中国めぐり自公が文言闘争『脅威』残すも公明に配慮」『産経新聞』2022年12月12日；「中国の動き、秩序への『挑戦』 防衛3文書で自公合意」『日本経済新聞』2022年12月12日。

33『国家安全保障戦略』（2013年12月17日国家安全保障会議決定・閣議決定）。

34『国家安全保障戦略』（2022年12月16日国家安全保障会議決定・閣議決定）。

にもある通り、日本の防衛を「主体的に」実施するのはあくまで日本自身である³⁵。国家防衛戦略でも、侵略が行われた場合に日本は「主たる責任をもって対処し、同盟国等の支援を受けつつ、これを阻止・排除する」とされており、三文書における防衛力強化路線はこれまでの役割分担を踏まえたものである³⁶。

国家防衛戦略でみられる特徴的なポイントとして、相手の能力と新しい戦い方に着目して防衛力整備を行うアプローチが挙げられる。この考え方は、三文書策定に先立って開催された「国力としての防衛力を総合的に考える有識者会議」に防衛省が提出した資料において、ウクライナ戦争の教訓として初めて示されたものである。この資料では、ウクライナがロシアによる侵略を抑止できなかった一因としてウクライナの防衛力が不十分であったことを指摘し、脅威を「能力」と「意思」の掛け算ととらえた場合、相手に「『能力』があれば、いつでも『意思』を持ち得る」ことが明らかになったと述べられている³⁷。閣議決定された国家防衛戦略でもこの考え方が導入され、相手の不透明な意思よりも能力に着目して防衛力を整備していく方針が示された。策定プロセスにおける能力評価の実施に加え、防衛力整備の方針を所要防衛力的なものとして明確に言語化したことは重要な変化である。

一方で、相手の能力に着目する考え方からは、過去の防衛大綱からの継続性を見出すこともできる。第一節で触れたように、具体的な事態の想定から防衛力整備の優先事項を導くことは2013年の防衛大綱策定時から導入されてきた。現実の環境で求められる能力を導き出しているという点で、国家防衛戦略における防衛力整備の考え方は過去二つの防衛大綱の流れを受け継ぐものといえる。また、「脅威」を能力と意思の関数と定義するならば、防衛力整備の前提条件から意思の要素を捨象しているがゆえに、国家防衛戦略を「脅威」対抗論への完全な転換とみなすことは適当ではない。政府は三文書決定後も「防衛力整備は、特定の国や地域を脅威とみなし、これに軍事的に対抗していくという発想に立つものではないとの考え方については従来から一貫している」と答弁している³⁸。

三文書を策定するにあたっては、物理的な領域における侵略事態から宇宙・サイバー・電磁波のいわゆる新領域に係る事態まで、多面的な能力評価が行われた。国会答弁では「侵攻部隊によるミサイル攻撃、戦闘機等による航空侵攻、艦艇部隊による海上侵

35 防衛省『日米防衛協力のための指針 (2015.4.27)』2015年4月27日、https://www.mod.go.jp/j/approach/anpo/allguideline/shishin_20150427j.html。

36 『国家防衛戦略』(2022年12月16日国家安全保障会議決定・閣議決定)。

37 内閣官房「防衛力の抜本的強化(防衛省提出資料)」、国力としての防衛力を総合的に考える有識者会議(第2回)(2022年10月20日)資料、https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/boueiryoku_kaigi/dai2/siryou1.pdf。

38 浜田靖一防衛大臣答弁、第211回国会参議院外交防衛委員会、2023年3月9日、<https://kokkai.ndl.go.jp/txt/121113950X01220230509/115>。

攻といった状況を想定し、自衛隊がどのように対応するか検証することを通じた、我が国への侵攻に対処するために不十分な自衛隊の機能、能力の評価に加え、宇宙、サイバー、電磁波の領域や無人アセットを用いた非対称な戦い方、ハイブリッド戦のような新たな戦闘様相等を踏まえた将来の防衛力の検討などの様々なシミュレーション」を通じて7つの重点分野（後述）が導かれたとされている³⁹。また、日本が武力攻撃を受ける事態は最も烈度が高く、これに対処可能な防衛力は他の事態への対応においても不足がないという理由で「存立危機事態における対応能力の検証」は実施されなかった⁴⁰。つまり、国家防衛戦略の策定においては想定しうる最も厳しい事態を念頭に置いて必要な防衛力を算出したといえる。

なお、相手の能力に着目した防衛力の構築とは、相手の能力と日本の防衛力の量的な均衡を意味するものではない。最大の戦略的挑戦たる中国の軍事費やミサイル戦力はすでに日本を大きく上回る水準となっており、北朝鮮も核・ミサイル能力の強化を続けている。日本がこれらと量的に釣り合うレベルの防衛力を独力で整備するのは、多大なコストを必要とすることから現実的ではない。2022年の国家防衛戦略では、平素から同盟国・同志国との連携を強化しつつ、抑止が破れた際には無人アセットや領域横断作戦能力などを活用し「非対称的な優勢」を確保する戦い方が可能となる態勢の構築が求められている。すなわち、様々な手段を組み合わせ、総体として日本の防衛を確かなものにするのが戦略として打ち出されているのである。裏を返せば、相手の能力との量的均衡を図ることが困難な状況下でいかに抑止を機能させるかが、三文書で示された新たな防衛戦略の要諦であるといえよう⁴¹。

（3）拒否的抑止力の強化

従来の防衛大綱では、目指すべき防衛力を総称したキャッチフレーズに言及していた。「基盤的防衛力」「動的防衛力」「多次元統合防衛力」といったものである。一方で、国家防衛戦略は防衛力全体を一言で表すキャッチフレーズは設けなかった。

しかし、目指すべき防衛力の方向性に関する記述からは、拒否的抑止力の強化が重視されたことが読み取れる。すなわち、相手による侵攻の試みを阻止・排除する十分な能力を整備することで、相手が被るコストを目標達成に見合わないレベルまでつり

39 浜田靖一防衛大臣答弁、第211回国会衆議院予算委員会、2023年2月3日、<https://kokkai.ndl.go.jp/txt/121105261X00620230203/201>。

40 川嶋貴樹政府参考人答弁、第211回国会衆議院安全保障委員会、2023年4月8日、<https://kokkai.ndl.go.jp/txt/121103815X00920230418/138>。

41 神保「日本の安全保障戦略の新しい展開」。

上げ、武力行使を抑止するという戦略である⁴²。この戦略を確実なものにするためには、自衛隊施設等の抗堪性を高めることで攻撃を吸収しつつオペレーションを持続的なものにするのと、相手方の侵攻に対する防御ならびに反撃を実行する能力を整備することが中心的課題といえる⁴³。

こうした能力整備の中でとりわけ重要なのが、反撃能力の整備と持続性・強靱性に関する取り組みである。反撃能力とは、「我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等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、我が国が有効な反撃を加えることを可能とする、スタンド・オフ防衛能力等を活用した自衛隊の能力」として定義されており、これまで憲法上自衛の範囲に含まれるとされていたものの、政策判断として保有されてこなかったものである⁴⁴。反撃能力は「侵攻を抑止する上で鍵となる」ものとされているが、その概念的位置づけを理解するためには、他の概念との関係性を整理する必要がある。

表1 防衛力の抜本的強化にあたって重視される7つの分野

日本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	
① スタンド・オフ防衛能力	② 統合防空ミサイル防衛能力
抑止が破られた場合、①と②の能力に加え、 領域を横断して優越を獲得し、非対称的な優勢を確保	
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
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	
⑥ 機動展開能力・国民保護	⑦ 持続性・強靱性

(出所)『国家防衛戦略』、『国家防衛戦略(概要)』

(https://www.mod.go.jp/j/policy/agenda/guideline/strategy/pdf/strategy_outline.pdf)より筆者作成。

表1にあるように、国家防衛戦略では7つの重点分野が掲げられている。これらのうち、反撃能力は複数の分野にまたがる概念である。第一に、反撃能力の中心となるのはスタンド・オフ防衛能力として整備される長射程のミサイルである。スタンド・

42『国家防衛戦略』(2022年12月16日国家安全保障会議決定・閣議決定)。

43 Eric Heginbotham and Richard J. Samuels, “Active Denial: Redesigning Japan’s Response to China’s Military Challenge,” *International Security*, vol. 42, no. 4 (May 2018), pp. 147–148.

44『国家防衛戦略』(2022年12月16日国家安全保障会議決定・閣議決定)。

オフ防衛能力は2018年の防衛大綱で初めて概念として登場し、JSM（Joint Strike Missile）やJASSM（Joint Air to Surface Standoff Missile）の導入、2020年の12式地对艦誘導弾の射程延伸決定などを通じて能力整備が進められてきた。これらのミサイルは、島嶼部など日本に侵攻してきた艦艇や上陸部隊等を脅威圏の外から打撃する能力として整備が進められてきたものである。しかしミサイルの射程を伸ばしていくことで、侵攻してくる部隊等にいつそう離れた場所から対処できるほか、相手の領域内を直接打撃することも能力としては可能になる。こうした長距離打撃力は相手の計算を複雑化させるとともに、実際に攻撃が起きた場合には日本が負う損害を限定させる効果が期待できる。そこで、発展したスタンド・オフ防衛能力等を「活用」するものとして設けられたのが反撃能力という概念であると理解できよう⁴⁵。

第二に、反撃能力はミサイル攻撃に対する反撃を主眼に置いていることから、統合防空ミサイル防衛能力と不可分の概念でもある。反撃能力が必要とされた背景には、日本周辺のみサイル戦力が量的に向上するとともに、変則機動といった迎撃の難易度が難しいミサイルも登場し、既存のみサイル防衛網のみによる対処が難しくなっているという事実がある。反撃能力を実際に用いる際には、既存のみサイル防衛による対処（相手ミサイルの迎撃）に加える形で使うことで、相手のさらなるミサイル攻撃を防ぐという目的が期待されているのである⁴⁶。

国家防衛戦略は5年後・10年後で区切られた、防衛力のあり方に関する時間的な目標を定めている。すなわち、5年後にあたる2027年までに日本に対する侵攻を「我が国が主たる責任をもって対処し、同盟国等の支援を受けつつ、これを阻止・排除できるように防衛力を強化」し、「おおむね10年後までに（中略）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」というタイムラインが示されている⁴⁷。島嶼防衛用高速滑空弾や極超音速誘導弾といった国産ミサイルの開発は、10年後にあるべき防衛力の核となるものである。

この「おおむね10年後」という目標は、十分な反撃能力を構築するには時間を要するという点でもあり、このことは持続性・強靱性の重視と表裏一体である。国家防衛戦略は反撃能力に大きな焦点を当てつつも、「今後5年間の最優先課題は、現有装備品を最大限有効に活用するため、可動率向上や弾薬・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」

45 スタンド・オフ防衛能力を運用するためには高精度の情報収集や即時性の高い指揮統制が欠かせず、ミサイルの保管場所の増設も必要となる。ゆえに、スタンド・オフ防衛能力（ひいては反撃能力）には表1の③から⑦の分野も関連しているといえる。

46 『国家防衛戦略』（2022年12月16日国家安全保障会議決定・閣議決定）。

47 同上。

（強調点引用者）という優先順位付けをしている⁴⁸。ミサイルの開発や量産、訓練などを通じて運用可能な状態にするには数年以上の時間がかかる。ゆえに、まずはより短期間で手当てが可能な継戦能力の強化が直近の最優先事項となされているのである。具体的には、2027年度までに弾薬不足の解消、装備品の可働率の最大化、南西方面の特に重要な司令部の地下化といった施設の強靱化を行い、2032年後までに弾薬の在庫維持とこれに必要な火薬庫の増設、装備品の部品の在庫の維持などが目指されている。

持続性・強靱性は2018年の防衛大綱でも強化が謳われたポイントでもあったが、十分な結果が出ているとは言い難かった。たとえば、弾道ミサイル防衛に用いるミサイルの充足率は約6割であり、いわゆる「共食い整備」と呼ばれる部品取りによる可働率低下も問題であった。さらに、自衛隊施設の約8割は保有すべき防護性能を備えていないほか、約4割の施設は旧耐震基準（1981年以前に適用されていた耐震基準）の時代に整備されており、地震に対する備えすら不十分な状況であった⁴⁹。

持続性・強靱性の優先度は防衛省が公表する必要経費額を見ても明らかである。防衛力整備計画の実施に必要な経費は5年間で43兆円程度とされているが、このうち持続性・強靱性に係る契約額（物件費）は約15兆円となり、スタンド・オフ防衛能力の事業費の3倍である⁵⁰。また、三文書を受けて初めて策定された2023年度予算（当初予算）を見ると、前年度と比べて弾薬購入関係費に3.3倍、装備品の維持整備に1.8倍、施設整備・強靱化に3.1倍の予算が充てられており、これらは防衛費全体の伸び（前年度比1.27倍）を大きく上回る⁵¹。

おわりに

戦略三文書の閣議決定を発表した岸田首相は、記者会見で「外交には裏付けとなる防衛力が必要であり、防衛力の強化は外交における説得力にもつながります」と述べた⁵²。この考え方自体は国際政治の常識からすれば当然というべきものかもしれない。しかし戦後長らく抑制的な安全保障政策を取ってきた日本にとって、首相によるこの

48 同上。

49 防衛省「国家安全保障戦略・国家防衛戦略・防衛力整備計画（主要なポイント）」2023年3月、23頁、https://www.mod.go.jp/j/press/other/symposium/r04/pdf/semi_document_2023.pdf。

50 防衛省「防衛力整備計画」2022年12月、https://www.mod.go.jp/j/policy/agenda/guideline/plan/pdf/plan_outline.pdf。

51 防衛省「我が国の防衛と予算－防衛力抜本的強化「元年」予算－令和5年度予算の概要」2023年3月28日、6-7頁、https://www.mod.go.jp/j/budget/yosan_gaiyo/2023/yosan_20230328.pdf。

52 首相官邸「岸田内閣総理大臣記者会見」2022年12月16日、https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2022/1216kaiken.html。

発言は安全保障に対する考え方の変化を象徴するものといえる。三文書では、専守防衛を堅持しつつも、防衛面でさまざまな新しい取り組みが盛り込まれた。厳しい安全保障環境の中で、日本は防衛力の強化を外交に不可欠な要素として位置づけ、国際社会の平和と安定に対するコミットメントを果たす意思を示したのであった。

本稿では、三文書における防衛面の分析を行った。2010年代後半以降、日本の安全保障環境は悪化し続けた。特に、中国がもたらす軍事的課題は大きなものとなり、台湾をめぐる有事は現実的な問題として議論されるようになった。ロシアによるウクライナへの全面侵攻は遠く離れた日本でも注目され、防衛力のあり方に関する議論にも影響を及ぼした。新しい戦略はこうした外的環境へ適応するためのものとして策定された。それは、相手の能力と新しい戦い方に注目して防衛力を構築する方針を明確化した上で、特に反撃能力と継戦能力の強化を通じ拒否的抑止を確かなものにする戦略である。

防衛戦略文書の系譜から国家防衛戦略をみたととき、そこには変化と継続性の両面を見出すことができる。防衛費が大幅に増額され、文字通り防衛力を抜本的に強化する路線が明確になった点で、国家防衛戦略は一つの転換点と評価できる。しかし過去の防衛大綱の流れを踏まえれば、事態の想定と自衛隊の対処能力の検討を通じて防衛力を導くことは全くの新路線ではない。その面では、国家防衛戦略からは過去からの継続性も見て取れるのである。

戦略文書はあくまで大きな指針を示すものであり、政策として具体化し、実施に移されなければ目標を達成することはできない。今後の課題としては以下のようなものが指摘できる。第一は反撃能力を実効的に運用できる態勢を整えることである。日本としての戦い方を明確にするだけでなく、日米間で反撃能力をビルトインした形で具体的な役割分担や共同対処のあり方を検討していく必要がある。さらに、反撃能力を実際に用いる際の意思決定も重要な問題となる。自衛隊のみならず政治サイドも含めてシミュレーション等を行い、相手の領域を打撃するオプションが事態に与える影響（例えばエスカレーションコントロールへの含意）や、指揮統制に係る課題を洗い出す必要がある⁵³。

第二はリソースの問題である。5年間で43兆円という規模の防衛費増額が打ち出されたものの、厳しい財政状況の中でその財源をどのように確保するかは課題である。

53 反撃能力の運用に関する議論については、以下も参照。Masashi Murano “Building Japan’s Counterstrike Capability: Technical, Temporal and Political Challenges,” United States Studies Centre, March 25, 2024. <https://www.ussc.edu.au/building-japan-s-counterstrike-capability-technical-temporal-and-political-challenges> ; Rintaro Inoue “Will Japan Have the Political Resolve to Use Counterstrike?” *Washington Quarterly*, vol. 47, no. 2 (Winter 2024) pp. 45–61.

さらに、円安や物価高に伴って、予算規模と防衛力整備の目標が整合しないおそれもある。防衛費の増額は防衛力強化に必要なアイテムを積み上げることで算出されたものであるが、装備品価格の高騰が続く限り、構築すべき防衛力の水準と予算規模のどちらを守るのかという政治的に困難な選択は避けられない。

予算のみならず、人的基盤という側面でもリソースの問題は生じている。野心的な防衛力強化が打ち出された裏で、三文書では自衛隊の定員は維持された。その定員も、2024年3月末時点の充足率は90.4%であり、士階級に限定すればその数字は67.8%となる⁵⁴。一貫した低出生傾向によって自衛隊員の採用対象となる人口は今後も減り続ける見込みであり、人材の確保をめぐる状況は厳しい。無人アセットやAI(人工知能)といった技術の活用によって省人化を図ることが重要だが、人材不足を根本から解決するほどのインパクトはない。リクルーティング面での対応を行うのはもちろん、長期的な人的基盤の趨勢を踏まえた新しい戦い方についても検討が求められるだろう⁵⁵。

これらの課題は一朝一夕に対応できるものではない。将来を見据えて防衛力をいかに強化するかという議論が求められる中、戦略文書そのものの理解はその出発点となるだろう。

(防衛研究所)

54 防衛省『令和6年版防衛白書 資料編』2024年、208頁。

55 以下も参照。防衛省『防衛省・自衛隊の人的基盤の強化に関する有識者検討会報告書』2023年7月12日、https://www.mod.go.jp/j/policy/agenda/meeting/kiban/pdf/kentoukai_houkokusyo.pdf。