

ブリーフィング・メモ

防衛計画の大綱及び中期防について

研究部第3研究室 富川 英生

平成22年12月17日、今後の我が国の安全保障及び防衛力の在り方についての新たな指針となる「平成23年度以降に係る防衛計画の大綱」(以下、「22大綱」)及び「中期防衛力整備計画(平成23年度～平成27年度)」(以下、「23中期防」)が安全保障会議(以下、「安保会議」)及び閣議の決定に従って定められた。本稿では、防衛政策に関する基本文書である防衛計画の大綱(以下、「防衛大綱」)について、その策定過程や歴史を簡単に紹介し、その後22大綱、23中期防を読み解くに当たって確認すべきいくつかの論点を紹介する。

防衛大綱の策定過程とこれまでの防衛力の基本方針(構想)

防衛大綱とは、我が国を取り巻く安全保障環境、国際情勢を分析し、防衛力の役割や自衛隊の基本的な態勢、体制を定めるもので、また、中期防衛力整備計画(以下、「中期防」)とは、防衛大綱に従って自衛隊の部隊編成、配置、定数、能力及び事業等の整備計画(5年)を定めるものである。そして22大綱及び23中期防は、平成21年の政権交代により、初めて、民主党政権下で策定されることとなった。防衛大綱の策定に当たっては、これに先立って有識者による懇談会を開き、報告書を取り纏めることが慣例化している。今回は、平成22年2月、内閣総理大臣の求めにより「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」が開かれ、同年8月に報告書「新たな時代における日本の安全保障と防衛力の将来構想」が提出された。このレポートは22大綱策定に当たって検討材料の一つであるとされた。各党においても検討の場が設けられ、民主党では外交・安全保障調査会が同年12月に提言をとりまとめた。一方、政府部内では、安保会議の場で議論が重ねられ、最終的に閣議決定に従い防衛大綱、中期防が定められることとなる。22大綱策定プロセスにおいては安保会議と並行して関係閣僚による協議が続けられ、民主党政権が標榜する政治主導による具体的な検討が行われたと報じられている。

次に、これまでの防衛大綱に示された防衛構想・防衛力の方針及び当時の情勢認識について振り返る。防衛大綱は22大綱までに昭和51年、平成7年、同16年の計3回策定されてきた。まず51大綱では基盤的な防衛力の整備方針(以下、「基盤的防衛力構想」)が示された。これは、軍事的脅威に直接対抗する「所要防衛力」を目標にするのではなく、我が国自身が周辺の不安定要因とならないよう、独立国としての必要最小限の基盤的な防衛力を保有するという考え方で、東西間で大規模武力紛争が生起する可能性は少ないという情勢認識のもと、限定小規模侵略については独力で対処する態勢、体制を意味した。その19年後に策定された07大綱は冷戦終結という国際情勢の大きな変化を受けて策定された

ものであった。加えて、平成4年6月に成立した「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」に基づく国際平和協力活動、平成7年1月に発生した阪神・淡路大震災における災害救援活動などにより、自衛隊の役割に対する期待が高まった時期でもあった。しかし07大綱では、国際情勢について依然不透明、不確実な要素をはらんでいるとし、「基盤的防衛力構想」を基本的に踏襲しつつ「合理化、効率化、コンパクト化」の推進を求めることとなった。16大綱は、平成15年12月の安全保障会議及び閣議決定「弾道ミサイル防衛システムの整備について」に基づき策定された。これは北朝鮮の大量破壊兵器・弾道ミサイルの開発、拡散、9.11米国同時多発テロといった新たな脅威や多様な事態が生起する安全保障環境のもとでは伝統的な抑止が有効に機能しにくいという認識を踏まえて、「基盤的防衛力の有効な部分は継承」としながらも「多機能で弾力的な実効性のある防衛力」であることが必要とされた。

「動的防衛力」が包含する範囲

防衛大綱は、これまで時代ごとの情勢認識に基づき、適宜、防衛構想、防衛力の基本方針を打ち出してきた。そして22大綱では、「動的防衛力」という考え方が提示された。では、今後の我が国の防衛力の指針となる「動的防衛力」の目指すものとは何なのか。昨年の12月17日以降、既に多くの識者がこの新たなコンセプトについて論評しており、詳細はこれらに譲ることとするが、以下では注意すべきポイントを2点補足する。

まず、「動的防衛力」は、防衛力の「運用」にその焦点を当て、平素から情報収集・警戒監視・偵察活動等の活動を適時・適切に行うことによって、その意志や高い能力を示すことを重視する。また、各種事態が発生するまでのリードタイムが短縮化している傾向を踏まえ、平時の活動と有事の対処に分けて考えるのではなく、防衛力が各種事態に迅速に、シームレスに対応することを求めている。注意すべきなのは「動的防衛力」の射程には、「諸外国との協調的活動の多層的な推進」(平成22年12月17日防衛大臣談話)が含まれていることである。これは、国際平和協力活動や海賊対処等その他の国際的な活動への積極的な取り組みが、諸外国との協調的関係を発展させることを期待したもので、23中期防では、地図・地誌の整備、遠隔地での活動における輸送、施設、情報、衛生支援機能等の強化など具体的な施策が示された。また、国際安全保障環境改善への取り組みとしては、防衛医学、地雷・不発弾処理といった自衛隊の知見をアジア太平洋地域諸国の能力構築支援に活用することなど、非伝統的安全保障分野における活動拡大も打ち出された。

「動的防衛力」が「運用」を中心とした考え方であるのに対して、これまでその形を変えながらも継承されてきた「基盤的防衛力構想」は規模に着目し、防衛力の存在自体による抑止効果を重視したものとされる。同時に同構想が「組織及び配備において均衡のとれた態勢」(51大綱)を目指してきたことから各自衛隊の予算配分について、縦割りを排除し思い切った見直しを行うことへの制約になっていたのではないかという意見もある(「東京新聞」2010年12月18日、3頁等)。22大綱では、厳しい財政事情のなか、厳しさを増す安全保障環境に対応するため「真に必要な機能に資源を選択的に集中して、防衛力の構

造的な変革を図[る]」ことを求めたが、ただし、これは「動的防衛力」が均衡のとれた態勢を省みない事を意味するわけではない。むしろ「基盤的防衛力構想」が求めた「全国的に隙のない」態勢実現を目指しているといえる。例えば、23 中期防では、南西地域の島嶼部に陸上自衛隊の沿岸監視部隊を配置するとともに、初動を担当する部隊の新編に向けた事業に着手することとなっている。これらの計画を森勉(もり つとむ)元陸上幕僚長は「この地域は陸自にとって空白地帯で...力の空白をなくすという意味に加え、全国から部隊を機動的に展開できる基盤にもなる」(「毎日新聞」平成 22 年 12 月 18 日、11 頁)と評価している。

22 大綱の新たな方向性

上記のように「動的防衛力」とは、22 大綱に示された様々な施策を包摂したコンセプトといえる。他方、これ以外にも、22 大綱では幾つかの新たな方向性が示されている。そこで以下では、最近の安全保障に関するトピックスと符合させつつ、その含意を示して本稿を結ぶことにする。

まず、日本周辺海域では、平成 20 年以降の数次に渡る中国艦艇部隊の南西諸島の通過・太平洋への進出など、中国の活動が拡大・活発化している。加えて、軍事力の広範かつ急速な近代化など中国の軍事や安全保障に関する不透明性とあいまって、22 大綱は、その動向を「地域・国際社会の懸念事項」と位置づけた。一方で、22 大綱は、防衛力が実効的な抑止および対処という役割を果たす際、重視すべき点として「島嶼部への攻撃」や「周辺海空域の安全確保等」をあげた。この「情勢認識」と「防衛力の役割」の記述を関連付け、多くのメディアは 22 大綱の主眼を「対中シフト」にあると報じた。しかし、表現に程度の差こそあれ、16 大綱でも同様の指摘は既になされている。ただ 22 大綱は「防衛力の役割」と「自衛隊の体制」の記述が対応的で、その点でメディアが受けとる認識は変わったのかもしれない。換言すると、政策文書である 22 大綱において重要なのは、何が「主眼」なのかではなく、防衛力と防衛目標との関係性がより明確にされた点にあるといえる。

次に、米国の防衛構想との関係について 2 点述べる。16 大綱の見直し、つまり 22 大綱の策定は、平成 21 年 9 月の政権交代を経て、平成 22 年中に十分に検討を行ったうえで、その結論を得ることとし、その結果、米国の安全保障政策に関する幾つかの重要文書の発表後に 22 大綱が定められる形となった。まず、平成 22 年 2 月、米国の「4 年ごとの防衛計画見直し」(10QDR)が発表された。この中ではアクセス拒否・地域拒否(Anti Access/Area Denial: A2AD)を抑止・打破するため、統合空海戦闘(Joint Air Sea Battle: JASB)コンセプトを含む新たな能力強化案が打ち出された。22 大綱と 10QDR との関係について、川上高司拓殖大学教授は「呼応したもの」とするが、加藤洋一朝日新聞編集委員は JASB 構想とどう連携するか「肝心な点」が抜け落ちている(「朝日新聞」平成 22 年 12 月 18 日、3 頁)と危惧している。確かに、10QDR にあるような前方拠点の抗堪性、長距離 ISR・打撃力、宇宙システム防御など対 A2AD 環境下での能力向上についての記述は 22 大綱にない。一方で、自衛隊の体制整備においては「非対称的な対応能力を有する機能」などを優先的に整

備する、としており、基本的な戦略コンセプトを米国と共有する部分も見受けられる点は確認しておく必要がある。

続く4月、「核態勢見直し」(NPR)が数次の延期ののち発表された。NPRでは核搭載海上発射型巡航ミサイル・トマホーク(TLAM-N)の退役、核攻撃の単一目的化(sole purpose)などの方針が示されたが、米国の同盟国に対する拡大抑止能力に変化はないことが保証された。これまでの防衛大綱では、核兵器の脅威に対しては「米国の核抑止力に依存」する、と述べるだけであった。しかし22大綱では「核抑止力を中心とする米国の拡大抑止は不可欠」と強調され、加えてミサイル防衛や国民保護など日本自身の取り組みにより、拡大抑止の信頼性の維持・強化に貢献するという姿勢がしめされている。このように22年中の様々な議論を経て、日本の核軍縮・不拡散への取組と拡大抑止の位置づけは、より整理されたものになったと言える。

昨年10月の拡大ASEAN国防相会議(ADMMプラス)での能力構築支援の表明、本年1月の日韓防衛相会談での物品役務相互提供協定(ACSA)検討の確認など、二国間及び多国間の安全保障協力枠組みの下での協力や貢献は、今後ますます重要となるだろう。一方、本年1月の日米外相会談、日米防衛相会談では共通戦略目標設定の見直しが確認され、日米同盟の深化・発展にむけた協議の加速が合意された。政治主導のもと策定された22大綱は、内外から評価を受けている。今後は強いリーダーシップの下で、整備計画を着実に実行し、新たな時代の防衛力を構築することが求められる。

<主な参照資料>

「防衛計画の大綱」「中期防衛力整備計画」各版

「日本の防衛(防衛白書)」各年版

朝日新聞、産経新聞、東京新聞、日本経済新聞、毎日新聞、読売新聞各紙(平成22年12月28日)

本欄は、安全保障問題に関する読者の関心に応えると同時に、防衛研究所に対する理解を深めていただくために設けたものです。御承知のように『ブリーフィング』とは背景説明という意味を持ちますが、複雑な安全保障問題を見ていただく上で本欄が参考となれば幸いです。なお、本欄における見解は防衛研究所を代表するものではありません。

ブリーフィング・メモに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。ただし記事の無断引用はお断りします。

防衛研究所企画室

専用線：8-67-6522、6588

外線：03-3713-5912

FAX：03-3713-6149

防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.go.jp>