

安全保障委員会

安全保障調査室

I 所管事項の動向

1 我が国を取り巻く安全保障環境

(1) ロシアによるウクライナ侵略とその影響

ア ロシアによるウクライナ侵略

2014（平成26）年3月のロシアによるクリミア併合以降、ウクライナ東部では、分離派勢力とウクライナ暫定政権・新政権との戦闘が行われ、多くの犠牲者が出た。同年9月及び2015（平成27）年2月、和平に向けてミンスク合意が締結されたが、合意事項の多くが履行されない状況の中、散発的な戦闘が続いた。

2021（令和3）年に入ると、ロシアは、クリミア半島やウクライナの隣国であるベラルーシで軍事演習を行うなど、ウクライナに対する圧力を強化した。同年7月には、プーチン大統領は、「ロシア人とウクライナ人の歴史的一体性」と題する論文を公表し、ウクライナがロシアとは別個の自立した国民国家であることを否定した。

2022（令和4）年2月21日、ロシアは、ウクライナ東部の「ドネツク人民共和国」と「ルガンスク人民共和国」を独立国家として承認し、両「共和国」との間で「友好協力相互支援協定」に署名した。同月24日、両共和国の住民保護などを目的とした「特別軍事作戦」の開始を発表し、ロシア軍による首都キーウを含むウクライナの複数の都市に攻撃が行われた。これを受け、ウクライナのゼレンスキー大統領は同日、全土に「戒厳令」を敷き、また、「国民総動員令」に署名し、18歳から60歳までの男性の出国を禁止した。

ロシアは、同月24日にベラルーシ国境に近いチョルノービリ原発、翌3月4日はウクライナ南東部のザポリージャ原発を占拠した。また、同月15日には、ウクライナ南部ヘルソン州全域を制圧したと発表した。

同大統領はキーウに残留する意向を明確にし、NATO諸国等から軍事支援を受けたウクライナ軍がキーウ郊外においてロシア軍の主力部隊の前進を阻止した。これにより、ロシアによる迅速なキーウ掌握の試みは成功せず、同年4月2日、ウクライナは、キーウ州全域を奪還した。

両国間の初の停戦交渉は、侵略開始後の同年2月28日、ベラルーシで行われ、断続的に協議が続けられた。同年3月29日、イスタンブールでの協議において、ウクライナ側はNATOへの加盟に代わる関係国との新たな安全保障の枠組みを提案した¹一方、ロシア側も首都キーウ周辺などで軍事作戦を大幅に縮小すると述べ、双方は一定の譲歩を示した。しかし、同年4月、ロシア軍が撤退したキーウ近郊ブチャで多くの民間人が殺害されていたことを理由にウクライナ側は態度を硬化させ、停戦に向けた交渉は停滞することとなった。

同年5月9日の対独戦勝記念日式典での演説でプーチン大統領はウクライナへの軍事侵略を正当化した。侵略を続けたロシア軍は同月20日、ドネツク州南部のマリウポリを制圧

¹ ロシアは、NATOの東方拡大を自国の安全保障上の脅威と見なし、ウクライナのNATO加盟は国境を接するロシアにとって直接の脅威になると懸念していた。そのことが今回の侵略の要因の一つとされる。

し、さらに同年7月3日、東部ルハンスク州の全域を掌握したと発表した。

一方、ウクライナは同年8月下旬からヘルソン州など南部で反転攻勢を開始し、翌9月には東部でも軍事作戦を展開し反撃に転じ、ゼレンスキー大統領は同月4日以降、ウクライナ東・南部の一部の地域を奪還したことを公表している。さらに、同大統領はロシアが2014（平成26）年に併合し実効支配するクリミア半島の奪還についても度々意欲を示している。

今回の戦闘では、特に原発をはじめとする核関連施設への攻撃による原子力事故の危険性が懸念されている²。また、ロシア軍による民間人に対する殺人や強姦、拷問などの戦争犯罪でウクライナ等はロシアを非難している。

2022（令和4）年9月21日、ロシアのプーチン大統領は、ウクライナ侵攻の兵員補助のため予備役の動員令に署名したことを明らかにした。これに対し、ロシア各地において抗議行動が起っている。

ウクライナ東部と南部の4州では、同月23日から、現地の親露派勢力が中心となってロシアへの編入の是非を問う「住民投票」が行われ、親露派の発表によれば、圧倒的多数がロシアへの編入を支持したとされる。その後、ロシアは、同月29日、南部の2州について独立を承認するとともに、翌30日に4州のロシアへの編入手続を行うことを表明した³。

イ 我が国及び各国の動向

(7) 我が国

ウクライナをめぐる情勢を受け、衆参両院は、2022（令和4）年3月、ロシアによるウクライナ侵略を非難するとともに、政府に対し事態への迅速かつ厳格な対応を行うことなどを要請する決議をそれぞれ採択した。

その後、政府は、ウクライナへの防衛装備品等の供与について、国家安全保障会議（NSC）4大臣会合を同年3月4日に開催した後、同月8日に閣議決定した。供与する装備品等のうち、防弾衣・軍用ヘルメットが、外国為替及び外国貿易法に基づく政令で輸出規制の対象とされている武器に当たる上、同法の運用基準である「防衛装備移転三原則の運用指針」には移転を認める案件として直接該当する規定がないことから、同運用指針を改定し⁴、自衛隊法116条の3の規定に基づき、これらを含めた非殺傷の装備品等を供与した。その後、小型無人機（ドローン）も供与することになったが、これについて防衛省は、市販品として民生用に使われているものであることから、上記三原則の防衛装備には該当しないとしている。

他方、政府は、米国及びEU諸国と協調して、国際決済ネットワーク（SWIFT）からのロシア主要銀行の排除や、ロシアからの石炭・石油輸入の段階的停止など、ロシアに

² IAEAは2022（令和4）年9月1日からザポリージャ原子力発電所で視察を行い、同月6日、施設内の損傷の状況や、砲撃の即時停止と保護区域の設置などを求める勧告が記された報告書を公表した。また、同月15日、IAEA理事会はウクライナ南部ザポロジエ原子力発電所を占拠しているロシアに対し、退去を求める決議を採択した。

³ 『毎日新聞』（2022.9.24）、WEB版『NHKニュース』（2022.9.24）、『日本経済新聞』（2022.9.26）等

⁴ 防衛装備の海外移転を認め得る案件として、「国際法違反の侵略を受けているウクライナに対して自衛隊法第116条の3の規定に基づき防衛大臣が譲渡する装備品等に含まれる防衛装備の海外移転」が追加された。

対する一連の金融・経済制裁等を実施している。こうした動きに対し、ロシアは、我が国との平和条約締結交渉の中断や、サハリンでの天然ガス事業のロシア新会社への移管など、強硬な姿勢を見せている。

(イ) N A T O加盟国等

従来、欧州各国のロシアに対する認識には、ロシアとの経済関係や地理的な距離の違いなどを背景に温度差があると見られてきたが、ロシアによるウクライナ侵略により、欧州各国の警戒感が急速に高まり、ロシアは欧州・北大西洋の安全保障に対する脅威と捉えられるようになっていく。

ロシアの脅威を再認識したN A T O加盟国は、抑止力強化を図り、2022（令和4）年2月の緊急首脳会合において、東欧諸国の安心供与のためにN A T Oの即応部隊（N R F）の東欧への派遣を表明したほか、同年3月の首脳会合で新たな4つの戦闘群を新設し、それぞれブルガリア、ルーマニア、ハンガリー及びスロバキアに設置することを決定した。

米国をはじめとするN A T O加盟国は、ウクライナへの戦闘部隊の派遣には慎重な姿勢をとる一方で、武器供与などを通じた間接的な支援を実施しており、携行型対戦車ミサイル・対空ミサイルのほか、戦車や装甲車といった大型装備の供与も行っている⁵。

ドイツは、紛争中の国家に対する武器輸出は認めないとの原則に従い、当初はウクライナに対する武器輸出に難色を示していたが、ロシアによるウクライナ侵略後に方針を転換し、対戦車ミサイルや大型兵器を提供している。

N A T O非加盟国のスウェーデンとフィンランドは、長年守ってきた中立政策を転換し、同年5月、N A T Oへの加盟を申請した。両国の加盟申請に関しては、一時難色を示していたトルコも一転して支持に回り、6月の首脳会談で加盟が合意された⁶。今後は各国の批准手続に移ることになる。

(ウ) 中国、インド等

2022（令和4）年2月25日、国連安保理はウクライナからのロシア軍の即時撤退などを求める決議案を、11か国の賛成、ロシア1か国の反対、中国、インド及びアラブ首長国連邦3か国の棄権で、ロシアの拒否権行使により否決した。また、同年3月2日、国連総会の緊急特別会合において、ロシア軍の完全撤収などを求める決議案が141か国の賛成で採択された。同決議案には、ロシアや北朝鮮など5か国・地域が反対するとともに、中国やインドなど35か国が棄権した。

中国は、ロシアと過去に深刻な対立がありながらも、既存の国際秩序の変更、権威主義的政治体制の維持という2つの重要な戦略的利益を共有しており⁷、ロシアを戦略的なパ

⁵ 特に米国は、ロシアによるウクライナ侵略後から2022（令和4）年8月までに、約128億8,000万ドル（約1兆7,700億円）の軍事支援を行うことを発表しており、ウクライナに対して対戦車ミサイル「ジャベリン」8,500基以上、携帯対空ミサイル「スティンガー」1,400基以上、高機動ロケット砲システム「ハイマース」16基等を提供している。（『朝日新聞』（2022.8.24）、『東京新聞』（2022.8.25）等）

⁶ 当初、トルコは、自国がテロ組織とみなすクルド労働者党（PKK）などを両国が支援しているとして反対していたが、両国との間で、両国がPKKをテロ組織と確認し、PKK及び他の全てのテロ組織の活動を防止することや、トルコへの武器の禁輸措置を解除することなど、トルコの求める条件が合意されたことから、加盟支持に方針転換した。（『読売新聞』（2022.6.30）、『日本経済新聞』（2022.7.1）等）

⁷ 飯田将史「ロシアによるウクライナ侵攻と中国の選択」『N I D S コメンタリー』防衛研究所（2022.4.26）

ートナーと位置付けている。また、ロシアのクライナ侵略計画について関知していないとの立場を取りつつも、ロシアを非難せず、ロシアの行動の原因は米国をはじめとするNATO諸国の「冷戦思考」にあると主張し、安全保障問題におけるロシアの合理的な懸念を理解するとの見解を表明している。

インドは、ロシアと伝統的友好関係にあり、ロシアを「特別で特権的な戦略的パートナーシップ」の関係にある国と位置付けている。インドは、ロシアから多量の武器を調達しており、ウクライナ侵略後も輸入契約済みのロシア製対空ミサイルの搬入が報道されるなど、装備面における強固な協力関係を維持している。ロシアによるウクライナ侵略に関しては、敵対的行為と暴力の即時停止及び対話と外交を通じた解決を強調しつつ、ロシアへの明示的な批判を避ける対応をとっている。

中国とインドは、米国及びEU諸国等による対露制裁に加わっていない。ウクライナ侵略をめぐる制裁措置として、EUやその同盟国等はロシアからのエネルギー輸入を削減しているが、中国とインドでは、ウクライナ侵攻以降、ロシア産原油の輸入が増加している。

東南アジア諸国連合（ASEAN）については、ロシアのウクライナ侵攻に対する反応と対応にばらつきが見られている。同年3月2日の国連総会の緊急特別会合における非難決議では、ベトナムとラオスが棄権しており⁸、経済制裁に参加しているのはシンガポールのみとなっている。

(2) 中国、尖閣、台湾

中国は、我が国周辺の海空域において、力を背景とした一方的な現状変更や既成事実化を推し進めている。尖閣諸島周辺海域では、中国海警船がほぼ毎日接続水域で確認されているほか、領海侵入も頻繁に繰り返している⁹。また、近年、海警に所属する中国船舶は大型化・武装化しており、大型船の隻数は、海上保安庁の70隻の2倍近い132隻¹⁰となっている。さらに、2021（令和3）年2月には「中華人民共和国海警法」（海警法）が施行された。海警法は、海警が中央軍事委員会の命令に基づき防衛作戦等の任務を遂行する旨を規定しているが、曖昧な適用海空域や武器使用権限等、国際法との整合性の観点から問題がある規定を含んでいる。

また、我が国周辺において、中露両軍が共同行動を増加させる傾向も見られている。2021（令和3）年10月には、両国艦艇10隻が日本列島をほぼ一周する共同航行を行い、2022（令和4）年5月には両国の爆撃機が日本周辺を長距離にわたって共同飛行した。さらに同年9月、ロシア国防相は、中露海軍が太平洋で合同パトロールを開始したと発表した。

⁸ ASEAN諸国のうち、ロシアとの関係を特に重視している国として、ミャンマー、ラオス、ベトナムが挙げられる。ミャンマーについては、2021（令和3）年2月のクーデターで国軍が全権を掌握しているが、ロシアに対する非難決議採択時には民主派の国連大使が留任しており、同大使が賛成票を投じている。その一方で、ロシアとの関係を重視する国軍の報道官は、ロシア支持を表明している。（『毎日新聞』（2022.3.24））

⁹ 2021（令和3）年には中国海警船が接続水域に1年間で過去2番目の多さとなる332日入域したほか、同年2月から7月にかけて過去最長となる157日連続で入域する事案が発生した。また、本年7月には海警船の同海域の領海への連続侵入が64時間超と過去最長を更新し、中国海軍の艦艇も4年ぶりに接続水域に入った。

¹⁰ 2021（令和3）年12月末現在。なお、保有船舶の中には世界最大級の1万トン級の巡視船2隻も含まれると見られる。

このような動きに対し、同年5月に行われた岸田総理とバイデン米大統領の間の日米首脳会談では、尖閣諸島が対日防衛義務を定めた日米安全保障条約第5条の適用対象になることを改めて確認するとともに、中露両国による共同軍事演習等の動向を注視することで一致した。また、防衛省は、各国との安全保障対話の際に、海警法に関する深刻な懸念を表明するなどしている¹¹。

また、台湾をめぐっても軍事的緊張が高まっている¹²。中国は、台湾を中国の一部であるとし、台湾統一を「歴史的任務¹³」として、平和的統一を呼びかける一方、軍事行動も辞さない姿勢を示している。中国は台湾周辺での軍事活動を活発化させており、2020（令和2）年9月以降、台湾南西空域への進入を頻繁に行い、2021（令和3）年には、1年間で延べ970機以上の中国軍機が台湾の防空識別圏（ADIZ）に進入している。

さらに、2022（令和4）年8月2日から3日かけて、米国のナンシー・ペロシ下院議長が台湾を訪問すると、中台間の軍事的緊張は一層高まった。中国人民解放軍は4日、台湾を取り囲む6つの空・海域で軍事演習を開始し、同日に9発の弾道ミサイルを発射した。うち5発は、沖縄県の波照間島南西沖の我が国の排他的経済水域（EEZ）内に落下している¹⁴。ペロシ氏訪台から9月2日までの1か月間に、中国軍機による台湾海峡「中間線」の台湾側への進入は310機に上った¹⁵。また、中国の沿岸に位置する台湾離島の金門島や馬祖島周辺では、中国からと見られる無人機の飛来が相次ぎ、9月1日には台湾軍が金門島に周辺に飛来した民生用の無人機を撃墜した。さらに、台湾国防部の発表では、8日、中国軍の偵察・攻撃型無人機1機が「中間線」を初めて越えたとされ、新たな脅威となっている¹⁶。

米国は、トランプ前政権以降、米中対立を背景に台湾へ接近する姿勢を強めており¹⁷、政府高官が訪台するなど台湾との間で人的交流を積極化させているほか、台湾関係法に基づく台湾への武器売却も進めてきた。ペロシ下院議長の台湾訪問後も、このように米国が軍事面において台湾を支援する姿勢は続いており、米中関係は一段と悪化してきている。

台湾は我が国の南西諸島に極めて近接しており、最西端にある与那国島からは僅か約110kmしかない。台湾有事が発生した場合、我が国への武力攻撃などに発展する危険性が

¹¹ 岸防衛大臣（当時）は、各国の国防大臣と意見交換を行う際に、東シナ海及び南シナ海を含め、現状変更を試みるいかなる一方的な行動にも反対するとともに、中国による海警法に関する深刻な懸念を共有したとしている。また、海警法施行後の1年間で、米国、豪州、ベトナム、フィリピンなどが海警法に対する立場を対外的に表明するなど、着実に海警法に対する懸念が広く浸透してきていると述べている（防衛省ホームページ「防衛大臣記者会見」令和4年1月28日）

¹² 中国による台湾侵攻について、2021（令和3）年3月、米議会公聴会でデービッドソン・インド太平洋軍司令官（当時）が今後6年以内にそのおそれがある旨証言しており、同年10月には、台湾立法院（国会）の審議で邱国正・国防部長（国防相）が、中国は2025（同7）年には全面的な台湾侵攻能力を備えるようになる旨答弁している。

¹³ 2021（令和3）年7月1日の中国共産党100周年祝賀式典における習近平総書記の演説による。

¹⁴ 演習は8月10日に終了が発表された。

¹⁵ 「中間線」越えは偶発的衝突も招きかねない行為であることから、暗黙の了解で、長く台湾への進入は控えられ、2021（令和3）年の中国軍機による「中間線」越えも2機のみであった。（『読売新聞』（2022.9.3））

¹⁶ 『読売新聞』（2022.9.13）

¹⁷ 2021（令和3）年10月27日放送の米CNNのインタビューでは、それまで公然の秘密とされてきた米軍の派遣による台湾軍の訓練について、蔡英文総統が台湾総統として初めて認めている。

指摘されている¹⁸。我が国としては、台湾問題が兩岸の当事者間の直接の話し合いを通じて平和的に解決されることを希望しており、「台湾海峡の平和と安定の重要性」について、日米や主要国間の首脳会談等の場で繰り返し確認している¹⁹。他方で、岸田総理は、兩岸関係の平和的解決の努力を求めつつも、台湾有事に対応できる態勢・法整備について言及している²⁰。

(3) 北朝鮮

2021（令和3）年1月に開かれた第8回朝鮮労働党大会で、金正恩氏は、核の小型・軽量化、戦術兵器化の推進や、極超音速滑空飛行弾頭、固体燃料の大陸間弾道ミサイル（ICBM）、潜水艦発射型弾道ミサイルなどの開発について言及している²¹。同年9月以降、北朝鮮は「極超音速ミサイル」と称するものや変則軌道で飛翔する新型短距離弾道ミサイル（SRBM）などを立て続けに発射し、その態様も鉄道発射型や潜水艦発射型など、多様化している。加えて、2022（令和4）年以降は、ICBM級を含め、かつてない頻度でミサイル発射を繰り返している。

また、核開発についても、北朝鮮が2018（平成30）年に爆破を公開していた北部の核実験場の復旧作業が進んでいるとの指摘があり、近く7回目の核実験を行う可能性が懸念されている。

最近の北朝鮮によるミサイル発射の動き（2022（令和4）年以降）

年月日	ミサイルの種類	飛翔距離	主な特徴
2022. 1. 5	新型弾道ミサイル1発	約500km(※1)	○北朝鮮は「極超音速ミサイル」と発表
11	新型弾道ミサイル1発	—	○北朝鮮は「極超音速ミサイル」と発表 ○水平機動を含む変則的な軌道で、最大速度約マッハ10で飛翔した可能性
14	短距離弾道ミサイル2発	約400km(※1)	○北朝鮮は「鉄道機動」と発表
17	短距離弾道ミサイル2発	約300km(※1)	○低高度（100km未満）を変則的な軌道で飛翔することが可能とみられる。
25	巡航ミサイル2発	約1,800km(※2)	○北朝鮮は、1,800km先の目標の島に命中した旨発表
27	短距離弾道ミサイル2発	—	○低高度（100km未満）を変則的な軌道で飛翔することが可能とみられ、核弾頭搭載可能との指摘もある。
30	IRBM級の弾道ミサイル「火星12」1発	約800km	○ロフテッド軌道による発射と推定。最高高度約2,000km程度
2. 27	ICBM級の弾道ミサイル「火星17」1発	約300km	○ロフテッド軌道による発射と推定。最高高度約600km程度
3. 5	ICBM級の弾道ミサイル「火星17」1発	約300km	○ロフテッド軌道による発射と推定。最高高度約550km程度

¹⁸ ①我が国への直接の武力攻撃が発生する「武力攻撃事態」だけでなく、②我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、我が国の存立が脅かされる明白な危険がある「存立危事態」や、③放置すれば我が国の平和と安全に重要な影響を与える「重要影響事態」に発展する危険性が指摘されている。（『日本経済新聞』（2021. 4. 20））

¹⁹ 具体的には、2021（令和3）年3月の日米「2+2」の共同発表、4月の日米首脳会談の共同声明、6月のG7サミット的首脳宣言、2022（同4）年1月の日米「2+2」の共同発表、5月の日米首脳会談、6月のG7サミット的首脳宣言等において、「台湾海峡の平和と安定の重要性」が明記されている。

²⁰ 2021（令和3）年10月11日のテレビ番組における発言（『産経新聞』（2021. 10. 12））

²¹ 『読売新聞』夕刊（2021. 1. 9）

3. 16	弾道ミサイル1発	—	
3. 24	I C B M級の弾道ミサイル「火星 17」1発	約 1, 100km	○最高高度約 6, 000km 以上のロフテッド軌道で発射
4. 16	「新型戦術誘導兵器」	○高度約 25km、飛距離約 110km (韓国軍発表) ○北朝鮮は「戦術核の運用」を強化する兵器と主張	
5. 4	弾道ミサイル1発	約 500km	○最高高度約 800 k m程度のロフテッド軌道で発射
5. 7	新型潜水艦発射弾道ミサイル (S L B M) 1発	約 600km	○コレ級潜水艦から低高度 (最高高度約 50 km程度) を変則的な軌道で飛翔
5. 12	弾道ミサイル3発	約 350km(※1)	
5. 25	① I C B M級の弾道ミサイル及び②弾道ミサイル各1発	①約 300km ②約 750km	○①は最高高度約 550 k m程度のロフテッド軌道で発射
6. 5	弾道ミサイル8発	計8発のミサイルを複数の地点から連続発射。6発は、それぞれ約 300～400 km飛翔。その他2発のミサイルが極めて低い高度で短距離を飛翔。変則軌道のミサイルも含む	
8. 17	巡航ミサイル2発	—	
9. 25	弾道ミサイル1発	約 650km	○最高高度約 50 km程度を変則的な軌道で飛翔したと推定
9. 28	弾道ミサイル2発	①約 350km ②約 300km	○最高高度約 50 km程度を変則軌道で飛翔したと推定
9. 29	弾道ミサイル2発	約 300km	○最高高度約 50 km程度を飛翔と推定

(※1) 通常の弾道軌道だとした場合 (※2) 北朝鮮の発表による。

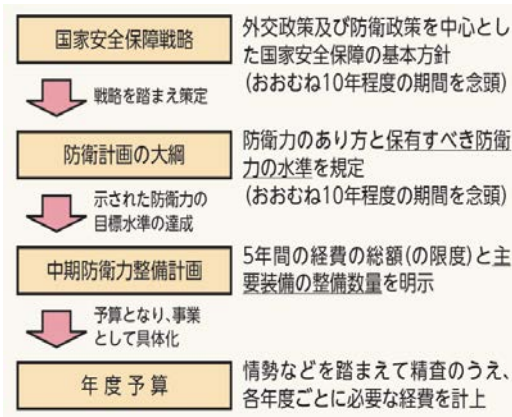
(出所) 防衛省資料及び報道等を基に作成

2 国家安全保障戦略、防衛計画の大綱、中期防衛力整備計画

(1) 国家安全保障戦略

我が国の国家安全保障戦略は、国家安全保障の基本方針を定めたものであり、2013 (平成 25) 年 12 月に国家安全保障会議及び閣議で決定された。

同戦略では、基本理念として、「国際協調主義に基づく積極的平和主義の立場から、我が国の安全及びアジア太平洋地域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」ことを掲げている。



(出所) 「令和4年版 防衛白書」 195頁

(2) 防衛計画の大綱

防衛計画の大綱 (防衛大綱) は、安全保障の基本方針、防衛力の役割、自衛隊の具体的な体制、主要装備の整備目標の水準といった今後の防衛力の基本指針を示すものである。

現行の防衛大綱では、宇宙・サイバー・電磁波を含む全ての領域における能力を有機的に融合し²²、あらゆる段階における柔軟かつ戦略的な活動の常時継続的な実施を可能とする、真に実効的な防衛力として、「多次元統合防衛力」を構築していくことを掲げている。

なお、国家安全保障戦略とともにおおむね 10 年程度の期間を念頭に置いている。

²² 30 大綱では、個別の領域における能力の質及び量を強化しつつ、全ての領域における能力を有機的に融合し、その相乗効果により全体としての能力を増幅させる「領域横断作戦」を掲げる。

(3) 中期防衛力整備計画

中期防衛力整備計画（中期防）は、5年間の防衛力整備の方針や主要事業などを定めた計画である。現行の中期防では、新たな領域における能力の獲得・強化のほか、スタンド・オフ・ミサイルの整備などを主要事業として掲げている。

(4) 新たな国家安全保障戦略等の策定の動き

2021（令和3）年の岸田内閣発足以降、一層厳しさを増す我が国の安全保障環境を受け、政府は本年末に向けて上記3文書の改定のための検討を進めている。その経緯の詳細や内容に係る具体的な論点は3で後述することとし、ここでは同文書の位置付け等に係る議論について少し触れる。

そもそも現行の3文書については、内容の諸要素が重複しているなど、相互の関係が曖昧・複雑であるとの指摘がある。他方、新たな3文書の策定に当たっては、同盟国である米国との戦略のすり合わせが必要となると見られるが、我が国の3文書は、米国の軍事・安全保障戦略の文書である「国家安全保障戦略」、「国家防衛戦略」、「国家軍事戦略」等とは必ずしも同じ体系にはなっていない。これらのことから、米国の戦略文書体系との整合性も踏まえ、我が国の3文書の位置付けや役割を見直し、体系的に再構築すべきとの議論もある²³。

3 防衛力の抜本的強化

(1) 防衛力の抜本的強化に向けた政府・与党の動き

ア 政府の動き

2021（令和3）年12月6日、岸田総理は所信表明演説において、我が国を取り巻く安全保障環境はこれまで以上に急速に厳しさを増しているとの認識を改めて示し、経済安全保障、宇宙・サイバーといった新領域、ミサイル技術の著しい向上、島嶼防衛などの課題について、いわゆる敵基地攻撃能力も含め、あらゆる選択肢を排除せず現実的に検討し、スピード感を持って防衛力を抜本的に強化していく旨を述べた。そして、そのために新たな国家安全保障戦略、防衛大綱、中期防衛力整備計画を、おおむね1年かけて策定することを表明した。

こうした方針を受けて、2022（令和4）年1月、国家安全保障戦略等の策定に向けて政府外の有識者から幅広い知見を伺うため、政府（国家安全保障局、外務省、防衛省等）と有識者との意見交換が開始され、同年7月までの間に、17回にわたり計52名の有識者との会合が行われた²⁴。

²³ 『毎日新聞』（2022.8.14）、自由民主党「新たな国家安全保障戦略等の策定に向けた提言（令和4年4月26日）」等。なお、同提言においては、米国の戦略文書体系との整合性を踏まえる観点から、「『防衛計画の大綱』に代わり、『国家防衛戦略』を新たに策定するとともに、米国の『国家軍事戦略』を参考に防衛力の運用に焦点を置いた文書の策定について、防衛省において検討する。」「現行の防衛計画の大綱の自衛隊の具体的な体制に関する記述及び現行の中期防衛力整備計画に代わる文書として、防衛力強化のための『防衛力整備計画』を策定する。」と述べられている。

²⁴ なお、同年9月1日には、意見交換における議論の要旨が公表されている。「新たな国家安全保障戦略等の策定に関する有識者との意見交換（議論の要旨）」〈<https://www.cas.go.jp/jp/siryuu/pdf/yousi.pdf>〉

さらに、同年9月8日の記者会見で岸田総理は、防衛力の抜本的強化については、必要となる防衛力の内容の検討、そのための予算規模の把握、そして財源の確保を一体的かつ強力に進めていく旨を述べ、「国力としての防衛力を総合的に考える有識者会議」を新たに設置することを発表した。初会合は、同月30日に開催される予定となっている。

また、同年6月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2022」（骨太の方針 2022）では、ロシアのウクライナ侵略やインド太平洋地域における力による一方的な現状変更を挙げ、安全保障環境は一層厳しさを増しているとして、「新たな国家安全保障戦略等の検討を加速し、国家安全保障の最終的な担保となる防衛力を5年以内に抜本的に強化する」ことが明記された。加えて、「骨太の方針 2022」は、NATO諸国が、国防予算を対GDP比2%以上とする目標の達成に向けた努力を加速していることにも言及した。

イ 与党の動き

与党内においても国家安全保障戦略等の策定に向けた議論が行われており、自由民主党政務調査会の安全保障調査会が、2022（令和4）年4月26日に防衛力の抜本的強化を政府に求める提言をとりまとめ、翌27日に岸田総理と岸防衛大臣（当時）に提出した。同提言は、防衛関係費について、中国の軍備増強やロシアによるウクライナ侵略等を踏まえ、「NATO諸国の国防予算の対GDP比目標（2%以上）も念頭に、わが国としても、5年以内に防衛力を抜本的に強化するために必要な予算水準の達成を目指すこと」としているほか、敵基地攻撃能力に関し、弾道ミサイル攻撃を含む我が国への武力攻撃に対する「反撃能力」との表現を用いた上で、その保有を政府に求めることなどを内容としている。

(2) 主な論点

2022（令和4）年4月の自由民主党の提言は、防衛力の抜本的強化のため、対GDP比2%以上の防衛関係費の水準に言及しており、また、岸田総理も、同年5月の日米首脳会談において、日本の防衛力を抜本的に強化し、その裏付けとなる防衛費の相当な増額を確保する決意を表明している。

こうした点に関し、最初から「金額ありき」ではなく、費用対効果を慎重に見極め、中長期にみて防衛力の向上に資する使い方を追及すべきといった指摘が見られるほか、社会保障費の増加が見込まれる中で、国債の発行や増税などによる財源の確保が課題とされている²⁵。

また、敵基地攻撃能力の保有に関し、岸田総理は「いわゆる敵基地攻撃能力も含め、あらゆる選択肢を排除せず、現実的に検討」することを累次にわたり表明しており、同年4月の自由民主党の提言も政府に「反撃能力」の保有を求めている。

これまで政府は、敵基地攻撃については、「たとえば誘導弾等による攻撃を防御するのに、他に手段がないと認められる限り、誘導弾等の基地をたたくことは、法理的には自衛の範

²⁵ 例えば、『読売新聞』（2022.5.11）、『日本経済新聞』（2022.8.1）など。なお、防衛費の財源に関して、鈴木財務大臣が9月13日の記者会見で「防衛費は恒常的に必要となる経費でありまして、歳出、それから歳入の両面から検討を進めて、必要な安定財源を確保していくことが重要」と述べている。

囲に含まれ、可能²⁶」としつつも、専守防衛の下、日米の役割分担の中で米国に依存しており、政策判断として敵基地攻撃能力を保有してこなかった。近年では、既存のミサイル防衛システムでは探知や迎撃が困難とされる極超音速兵器や変則軌道で飛翔するミサイルなどの配備が進められているとの指摘があるものの、こうした敵基地攻撃能力の保有については、専守防衛から逸脱しかねない、軍拡競争を引き起こしかねないといった趣旨の批判も見られる²⁷。また、政府が整備を進めている長射程のスタンド・オフ・ミサイルに関して、相手領域内を攻撃する敵基地攻撃能力として転用できるという指摘もある²⁸。

加えて、ロシアとウクライナの戦闘においてその重要性が明らかになった、情報戦を含むハイブリッド戦への対応、無人機の活用、継戦能力の向上のほか、縮小が続く国内防衛産業の基盤強化と防衛装備の海外移転の在り方などの議論も注目される。

4 防衛関係予算等

(1) 令和5年度防衛関係費概算要求

ア 概要

防衛省は、日本が直面する現実に向き合い、将来にわたり日本を守り抜くためには、各種能力の向上等により、防衛力を5年以内に抜本的に強化することが必要であるとしている。具体的には、スタンド・オフ防衛能力、総合ミサイル防空能力、無人アセット防衛能力、領域横断作戦能力、指揮統制・情報関連機能、機動展開能力及び持続性・強靱性の分野のほか、防衛産業・技術基盤及び人的基盤等の要素を重視している。

令和5年度概算要求はこうした考え方の下で作成されているが、政府は、同年度予算について、「本年末に改定する『国家安全保障戦略』、『防衛計画の大綱』を踏まえて策定される新たな『中期防衛力整備計画』に係る議論を経て結論を得る必要があることから予算編成過程において検討し、必要な措置を講ずる」旨の方針を定めている²⁹。このため、概算要求の段階では、防衛力を5年以内に抜本的に強化するために必要な取組に係る経費などは、金額が定まっていない事項要求となっている³⁰。

現時点における同年度概算要求額は5兆5,947億円(前年度当初予算比4,159億円(8.0%)増)で、過去最大となっている。このうち、隊員の給与や食事のための人件・糧食費は2



※ S A C O関係経費及び米軍再編関係経費のうち地元負担軽減分に係る経費等を含む事項要求を除く。

(出所) 防衛省資料を基に作成

²⁶ 1956 (昭和 31) 年 2 月 29 日 衆・内閣委、鳩山一郎内閣総理大臣答弁船田中防衛庁長官代読

²⁷ 例えば、『東京新聞』(2022. 4. 15)、『毎日新聞』(2022. 4. 23) など

²⁸ 『東京新聞』(2022. 9. 1)

²⁹ 「経済財政運営と改革の基本方針 2022」(令和 4 年 6 月 7 日閣議決定) 及び「令和 5 年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」(令和 4 年 7 月 29 日閣議了解)

³⁰ 同経費のほか、S A C O関係経費及び米軍再編関係経費のうち地元負担軽減分も事項要求となっている。

兆 2,290 億円（同 550 億円（2.5%）増）、装備品の調達・修理・整備、油の購入及び隊員の教育訓練などのための物件費（歳出化経費及び一般物件費）は 3 兆 3,658 億円（同 3,610 億円（12.0%）増）であり、今後、予算編成過程で事項要求に係る金額が上乘せされることになる。

事項要求の数は約 100 項目にもものぼり³¹、年末に決定される同年度防衛関係予算は 6 兆円を超えとも言われている³²。事項要求に関しては、予算の不透明さや際限のない膨張の可能性などが懸念されている³³。

大幅な増額が見込まれる予算の財源については、必要な防衛力強化の内容、予算の規模とセットで議論することとされており、今後の動向が注目される。

なお、政府は、経済財政運営と改革の基本方針 2022（令和 4 年 6 月 7 日閣議決定）において、NATO 諸国が国防予算について対 GDP 比 2% 以上を目標としていることを挙げた上で、同方針に列挙された各種情勢認識を踏まえて国家安全保障の最終的な担保となる防衛力を 5 年以内に抜本的に強化するとしている。仮に我が国の防衛関係費にその数字を当てはめた場合、約 11 兆円の規模となり、これを 5 年間で実現するには毎年度 1 兆円程度の増額が必要となる³⁴。

イ 内容

本概算要求における主な事業は、以下のとおりである。

<p>1 スタンド・オフ防衛能力</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 12 式地对艦誘導弾能力向上型（地発型・艦発型・空発型）の開発・量産 ・ 島嶼防衛用高速滑空弾の研究・量産 ・ 極音速誘導弾の研究 ・ JSM、JASSM の取得 <p>2 総合ミサイル防空能力</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 警戒管制能力の強化 ・ イージス・システム搭載艦 <p>3 無人アセット防衛能力</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 警戒、監視、情報収集、攻撃、輸送などに供し得る無人機の整備 ・ UAV（狭域用）の取得 <p>4 領域横断作戦能力</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 宇宙領域を活用した情報収集能力等の強化に係る研究実証 ・ 宇宙領域把握に必要な衛星の製造・試験等 ・ O3 式中距離地对空誘導弾（改善型）、次期装輪装甲車（人員輸送型）の取得 ・ 回転翼哨戒機（SH-60L（仮称））の取得 ・ 哨戒艦、潜水艦の建造 ・ 戦闘機（F-35A、F-35B）の取得 <p>5 指揮統制・情報関連機能</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 画像解析用データの取得 ・ AI を活用した意思決定迅速化に関する研究 <p>6 機動展開能力</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 陸海空輸送能力の強化 ・ 輸送・補給基盤の整備 ・ 大規模港湾がない島嶼部における揚陸支援システムの研究 <p>7 持続性・強靱性</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 弾薬の製造態勢等の確保 ・ 装備品の維持整備 ・ 自衛隊施設の抗たん性の向上 	 <p>12式地对艦誘導弾能力向上型 (イメージ)</p>  <p>JASSM (イメージ)</p>  <p>島嶼防衛用高速滑空弾 (イメージ)</p>  <p>小型攻撃用 UAV (イメージ)</p>  <p>次期装輪装甲車 (人員輸送型) (イメージ)</p>  <p>先進揚陸支援システム (イメージ)</p>  <p>火薬庫</p>
---	---

注：赤字は新規事業であり、防衛省資料を基に作成

³¹ 『朝日新聞』（2022.9.1）、『日本経済新聞』（2022.9.1）等

³² 『読売新聞』（2022.9.1）、『東京新聞』（2022.9.1）

³³ 『朝日新聞』（2022.9.1）、『同』（2022.9.2）

³⁴ なお、対 GDP 比については、我が国は NATO 基準と異なり、防衛省予算のみを対象としているが、同省以外の府省庁が所管する安全保障に関係する予算を合算して算定する枠組みを政府において検討していく旨の報道もある。（『日本経済新聞』（2022.9.14）、『産経新聞』（2022.9.15））

(2) FMS 調達

ア 概要

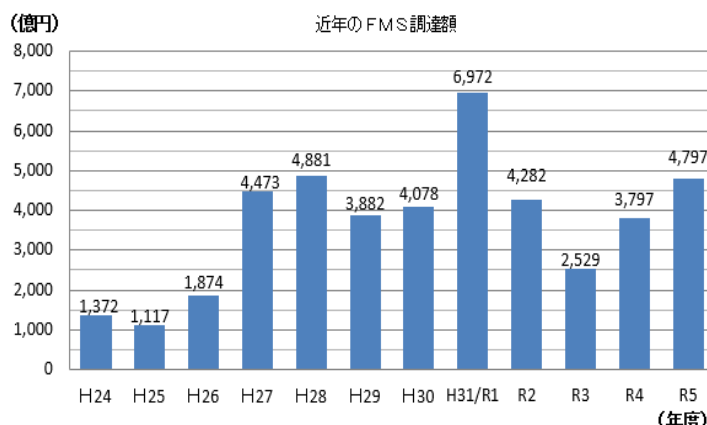
F M S (Foreign Military Sales) は米国の安全保障戦略の一環として、米国の武器輸出管理法 (Arms Export Control Act) に基づいて、同盟諸国や友好諸国、国際機関など米国政府が認める武器輸出適格国のみに対し、防衛装備品や役務の提供を有償で行うものである。

我が国においては、1954 (昭和 29) 年の「日本国とアメリカ合衆国との間の相互防衛援助協定」に基づいて、1956 (昭和 31) 年以降、FMS による調達が行われてきた。

FMS はその実施の条件を米国側が定め、購入国はその条件を受諾することが必要となる。提示される条件として、①価格は米国の見積り、②納期は出荷予定時期であり目標、③支払いは前払いが原則であり、納入や給付の終了後に米側が精算し過不足を調整することが主として挙げられる。このため、最新鋭の装備を調達しやすい半面、価格設定が米政府主導になること、納入時期の遅れが生じること、前払いで払い過ぎた費用がなかなか精算されないことなどの問題や、国内防衛産業への影響も指摘されている。

これらを踏まえ、2023 (令和 5) 年度防衛関係費概算要求においては、FMS 調達の合理化に向けた取組として、FMS 調達の合理化及び米国政府等との交渉力強化のため、米国内の政府手続に精通した部外人材の活用等を検討することとしている。

同年度防衛関係費概算要求における FMS 予算額は、4,797 億円で、前年度当初予算に比べ約 1,000 億円増加しており、今後、予算編成過程で事項要求に係る金額が上乗せされることになる。



※ 令和3年度までは調達実績額、令和4年度は予算額、令和5年度は概算要求額 (出所) 防衛省資料を基に作成

イ 内容

本概算要求における主な事業は、以下のとおりである。

- ・戦闘機 (F - 3 5 A) の取得 [635億円]
- ・戦闘機 (F - 3 5 B) の取得 [848億円]
- ・戦闘機 (F - 1 5) の能力向上 [895億円]



F - 3 5 A



F - 3 5 B



F - 1 5

注：金額は契約ベース、防衛省への聞き取りを基に作成

5 在日米軍

(1) 普天間飛行場移設問題

政府は、普天間飛行場の辺野古移設について、「日米同盟の抑止力の維持と普天間飛行場の危険性の除去を考え合わせたとき、辺野古移設が唯一の解決策である」³⁵との立場を堅持しているが、沖縄県には県内移設に反対する意見が存在し、その是非が県知事選挙等における主要な争点の1つとなってきた。

本年9月11日に実施された沖縄県知事選挙では、辺野古移設反対を訴えた玉城知事が再選されたため、本問題をめぐる国と県との対立は当面、続くものと見られる。

本問題をめぐる沖縄県と国の訴訟はこれまでに11件が提起されており、そのうち3件が係争中である。これまでに県が勝訴した例はない。

政府は現在、代替施設の建設に向けて名護市辺野古で埋立工事を進めており、キャンプ・シュワブ南側（約41ha）については2021（令和3）年4月に陸地化が完了した。しかし、軟弱地盤が広がる大浦湾側については、沖縄県が2021（令和3）年11月、防衛省が提出していた辺野古埋立ての設計変更承認申請を不承認としたため、依然未着手となっている。この不承認処分をめぐっては、沖縄県が本年8月、同処分を取り消した国土交通大臣の裁決等を不服として国に対し2件の訴訟を提起しており、これらの訴訟の行方が、設計変更承認から約12年とされる代替施設の運用開始時期にも影響を与えることになる。

(2) PFOS³⁶等による水質汚染問題

近年、普天間飛行場（沖縄県）や横田飛行場（東京都）等の在日米軍基地周辺の河川や地下水等から、国の暫定指針値（PFOS・PFASの合計値で50ng/l）を超える濃度のPFOS等が検出されている。2019（令和元）年12月以降では、在日米軍から報告されているものだけでも沖縄県内で3回の流出事故が発生しているほか、2021（令和3）年8月には、在沖米海兵隊が、普天間飛行場内で保管していたPFOS等を含む汚染水約6万4,000lを独自に処理し、日本側の同意なく故意に公共下水道に放出する事案も発生している。

これまで沖縄県は、在日米軍基地周辺においてPFOS等が高濃度で検出されている原因の調査のために米軍基地での立入調査を申請してきたが、日米地位協定において在日米

普天間飛行場辺野古移設をめぐる
係争中の訴訟（3件）

区分	抗告訴訟	係争委への不服訴訟	係争委への不服訴訟
原告→被告	県→国	県→国	県→国
提訴日	2019. 8. 7	2022. 8. 12	2022. 8. 24
裁判所	那覇地裁	福岡高裁 那覇支部	福岡高裁 那覇支部
請求内容	埋立承認撤回処分に対する国土交通大臣の取消裁決の取消しを求める	県の設計変更不承認処分に対する国土交通大臣の取消裁決の取消しを求める	県の設計変更不承認処分に対する国土交通大臣の是正の指示の取消しを求める
現状	2021. 12. 15 福岡高裁那覇支部で県敗訴 2021. 12. 28 県が上告	福岡高裁 那覇支部にて 係争中	福岡高裁 那覇支部にて 係争中

（出所）沖縄県ホームページ及び報道等を基に作成

³⁵ 松野官房長官記者会見（2022（令和4）年9月12日）

³⁶ 有機フッ素化合物の一種で、水と油をなじませる性質を持っており、過去には、泡消火薬剤などに広く使用されていた。しかし、分解されにくく、人体や環境に蓄積して悪影響を及ぼすおそれがあることから、2009（平成21）年に残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約、2010（平成22）年に化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律において、制限の対象物質として指定された。

軍が米軍施設・区域の管理権を持っていることに加え、同協定の補足協定である環境補足協定においても日本側の立入申請に対して米側の受入義務がないことなどが障壁となり、複数の事案で立入りが実現していない³⁷。

6 自衛隊におけるセクハラ事件等への対応

自衛隊ではかねてよりパワハラやセクハラ、いじめなどのハラスメント事案が多く発生し、自殺に至る自衛隊員も存在しており、重大な問題となっていた。これに対処するため、防衛省は、管理者、監督者に対する教育の徹底を図るとともに、パワハラホットライン及びセクハラ・マタハラホットラインの設置、ハラスメント防止週間の実施など、ハラスメント防止に必要な施策を推進してきた。

こうした中、2022（令和4）年7月、陸上自衛隊郡山駐屯地（福島県）に勤務していた元自衛官（1等陸士）の女性が、2021（令和3）年8月に複数の男性隊員から訓練中に受けた性被害を告発する事案が発生した。これを受けて、浜田防衛大臣は同年9月6日、全自衛隊を対象に、ハラスメントに関する特別防衛監察³⁸を実施する方針を明らかにした³⁹。

同事案をめぐるのは、被害にあった女性が自衛隊のセクハラ相談員等を通じて被害を報告し、これを受け、自衛隊の犯罪捜査に携わる警務隊が捜査し、強制わいせつの疑いで書類送検されたが、目撃証言が得られず、検察庁は同年5月、不起訴処分としていた。しかしその後、被害女性による不服申立てを受けて、郡山検察審査会は同年9月、同事案について、捜査が十分に尽くされたとは言い難いとして「不起訴不当」との議決を下している。

前述のとおり、防衛省ではハラスメント防止の取組を進めてきたにもかかわらず、同省及び自衛隊内の相談窓口へ寄せられるハラスメントの相談件数は、2016（平成28）年度の256件から、2021（令和3）年度は2,311件と年々増加している。前述の元自衛官が行った自衛隊内におけるハラスメントの経験に関するアンケート（2022（令和4）年8月31日公表）でも、自衛隊内でのハラスメント被害を訴えた146人から、パワハラ101件、セクハラ87件、モラハラ38件、マタハラ17件、その他10件の回答（複数回答あり）が寄せられ、暴言・大声での恫喝を行う、飲酒の強要、飲み会でのコスプレの強要、妊娠したことを責められるといった証言が報告された。

浜田防衛大臣は、このような実態を受け、特別防衛監察の実施と併せ、ハラスメント相談窓口の周知徹底や相談への対応状況の緊急点検、ハラスメント対策の抜本的見直しのた

³⁷ 他方、泡消火剤やPFOS等を含む汚染水の流出事故等を契機とした米軍基地への立入調査は、日米地位協定環境補足協定に基づき、これまでに複数回実現している。

³⁸ 「防衛監察」は、防衛省の他の機関から独立した立場において、予算の適正かつ効率的な執行及び法令遵守の観点から防衛省における職務執行の状況を厳格に調査し、及び検査することにより、職員の職務執行の適正を確保することを目的とした防衛監察本部が実施する監察をいい、「特別防衛監察」は、防衛大臣が特に命ずる事項について、随時、防衛大臣の承認を経て実施する防衛監察をいう（防衛監察の実施に関する訓令第2条）。特別防衛監察は、過去5回実施され、直近では、「南スーダン派遣施設隊が現地時間で2016年7月7日から12日までに作成した日報の管理状況」について、2017（平成29）年3月から実施され、同年7月に結果が公表されたものがある（防衛省 防衛監察本部ホームページ <<https://www.mod.go.jp/igo/inspection/index.html>>）。

³⁹ 防衛省ホームページ「防衛大臣記者会見」（令和4年9月6日（火）11:17～11:37） <<https://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2022/0906a.html>>

めの有識者会議の設置についての指示も出している。

II 第 210 回国会提出予定法律案等の概要

1 防衛省の職員の給与等に関する法律の一部を改正する法律案（仮称）

人事院勧告に対する政府の取扱い方針（閣議決定）に基づき、一般職の国家公務員の例に準じて所要の改正を行う。

（参考）継続法律案等

○ 自衛隊法及び海上保安庁法の一部を改正する法律案（前原誠司君外 1 名提出、第 207 回国会衆法第 9 号）

領海等における公共の秩序の維持を図るため、自衛隊の部隊による警戒監視の措置及びその際の権限について定めるとともに、海上保安庁の任務として領海の警備が含まれることを明記する等する。

○ 領域等の警備及び海上保安体制の強化に関する法律案（篠原豪君外 14 名提出、第 207 回国会衆法第 11 号）

領域等における公共の秩序を維持し、もって国民の安全の確保に資するため、領域等の警備に関する基本原則を定め、並びに領域警備基本方針及び海上保安体制強化計画の策定その他の領域等の警備に関する施策の基本となる事項を定めるとともに、領域警備・海上保安体制強化会議を設置することにより、領域等の警備において警察機関及び自衛隊が事態に応じて適切な役割分担の下で迅速に行動できるようにする。

内容についての問合せ先

安全保障調査室 風間首席調査員（内線 68620）