

MIGA コラム「新・世界診断」

## 国際安全保障環境の質的变化と国家安全保障戦略等の見直し

高見澤 将林

武蔵野大学国際総合研究所  
研究主幹



東京大学公共政策大学院客員教授

1978年に東京大学法学部を卒業後、防衛庁（現・防衛省）に入庁。防衛局運用課長、防衛局防衛政策課長、運用企画局長、防衛政策局長などを歴任。防衛研究所長の後、2013年に内閣官房副長官補。2014年から新設の国家安全保障局次長、2015年から内閣サイバーセキュリティセンター長を兼務。2016年に退官後、ジュネーブ軍縮会議日本政府代表部大使に就任。

### はじめに

国家安全保障戦略をはじめとするいわゆる戦略三文書の見直しについては、年内策定に向けて作業が加速している。9月1日には内閣官房による有識者ヒアリングの概要<sup>1</sup>が公表されるとともに、9月30日から「国力としての防衛力を総合的に考える有識者会議」<sup>2</sup>（座長：佐々江賢一郎日本国際問題研究所理事長）における議論が開始された。11月9日の有識者会合では、主要な論点（防衛力の強化、縦割りを打破した総合的な防衛体制の強化、経済財政の在り方）についての議論の整理が行われるとともに、政府側から、総合的な防衛体制の強化に向けた取組及び総合的な防衛体制の強化に必要な財源確保の考え方が示された。総理からは、11月中に開催される次回会合において全体のとりまとめを行うとの要請があり、有識者会議としての報告が行われることとなっている。

このうち、**総合的な防衛体制の強化に向けた取組**においては、防衛省・自衛隊・海上保安庁のニーズを反映させ、これに資する**研究開発の推進や公共インフラの整備・利活用**を推進するために関係府省が連携する新たな仕組みが示されている。また、研究開発と公共インフラに関わる府省横断型の取組に関する経費については、重点的に資源を配分する観点から、総合的な防衛体制の強化に資する経費として計上・把握することとし、その執行、ニーズの反映状況を含めた進捗状況を関係府省会議において確認するといった方針が示された。また、財源確保の考え方として、防衛力は恒常的歳出であり、今後5年間の予算として必要な水準を確保するとともに、その後の歳出水準の継続等を視野に入れて、安易な手法に頼らず、恒久的な財源確保を図るための措置について、税制上の措置も含めて、多角的に検討するものとしている。

## 戦略三文書をめぐるこれまでの経緯

改定される戦略三文書とは、いずれも安倍内閣の下で策定されたものであり、2013年（平成25年）12月の国家安全保障戦略、2018年（平成30年）12月の防衛計画の大綱（防衛力のあり方と保有すべき防衛力の水準を示す）及び中期防衛力整備計画（2019年度から2023年度を対象とする主要装備の調達数量と経費の総額の限度を示す）のことである。国家安全保障戦略は、それまでの「国防の基本方針」（昭和32年閣議決定）に代わるものであり、**外交政策と防衛政策を中心とする安全保障政策の指針を初めて体系的に戦略文書として示したものである**。また、防衛計画の大綱は、昭和51年に初めて策定されて以来、合計6回（平成7年、平成16年、平成22年、平成25年、平成30年）にわたり策定され、現在の大綱は30大綱と呼ばれている。中期防衛力整備計画は5年間を対象とするもので、昭和60年に中曽根内閣の下で初めて策定された。その後、国際情勢の変化や政権交代などによる計画の打ち切りを含めて4年又は5年ごとに策定されており、30大綱に基づいて策定された現在の中期防衛力整備計画も1年前倒しで見直されることになった。

政府は様々な機会に我が国をとりまく安全保障環境についての認識を示しているが、戦略の策定に当たっては、それまでに生じている重要な変化に加え、5年ないし10年にわたる今後の見通しについて、主要な論点ごとに体系的に示す必要がある。これまでの防衛計画の大綱や戦略においては、①国際情勢の基調についての分析、②我が国周辺国の動向、特に軍事力の動向、③我が国として対応すべき事態や重視すべき地域といった点が考慮されている。防衛力の抜本的な強化が求められる中で、国民の理解を十分に得るためにも、こうした点についての判断材料をできるだけわかりやすく示すことが重要である。そのため、ここでは、これまでの戦略文書において、我が国としての認識がどのように示され、どう変化してきたかについて、国際情勢の基調に関する認識の変遷を中心として整理しておきたい。なお、我が国周辺国の動向などに関する認識の変遷については、[「我が国の戦略文書における国別脅威認識の変遷と安全保障協力の展開」](#)をご覧ください。幸いである。

### （22大綱までの流れ：国際情勢の基調としての相互依存関係の深化と大規模侵略の抑止）

戦略文書の見直しの方向性を考える上では、これまでの国際情勢の基調に関する認識や防衛力整備の流れと防衛関係費の動向について理解しておくことが重要である。最初の防衛計画の大綱（51大綱）は、1976年というデタント期に策定されたが、これ以降の我が国の戦略文書を見れば、2010年に策定された22大綱までは、ソ連によるアフガニスタン侵攻、湾岸戦争、対テロ戦争など様々な紛争が生じたものの、①大国間の経済的相互依存関係の深まる中で、②米国の力の優位の下で軍事均衡が保たれ、③地域における国際関係安定化のための努力が継続されることにより、**基本的には大規模な侵略は抑止されるという前提に立っていた**と言える。

現に22大綱においては、安全保障課題や不安定要因は多様で複雑かつ重層的になり、グレーゾーンの紛争<sup>iii</sup>は増加傾向にあるものの、①アジア太平洋地域では、**相互依存関係が拡大・深化**し、②米国の影響力は相対的に変化しつつも**米国は世界の平和と安定に大きな役割を果たしており**、③**主要国間の大規模戦争の蓋然性は低下している**との認識が示されていた。そのため、国際社会において様々な事象が生じ、その意味では情勢の大きな変化があったにもかかわらず、米国の国力の圧倒的な優位が

際立つ中で、20年間近く基盤的防衛力整備構想は見直されることはなく、当初定めた目標水準に向けての防衛力整備が継続されてきたものと評価できる。

### (防衛力の規模の縮小と防衛関係費の抑制の中での任務の増大)

ソ連の崩壊と冷戦の終結やロシアを含む G8 の成立といった流れに合わせる形で、07 大綱以降、16 大綱、22 大綱と見直されるたびに、**全般的な防衛力の規模の縮小が継続的に実施された** ([防衛省・自衛隊 | 令和 4 年版防衛白書 | 3 自衛隊の体制など \(mod.go.jp\)](#))。装備品の整備や維持に要する経費が増加するにもかかわらず、防衛関係費の横バイ又は減少傾向が続いた。国際社会における対立と緊張が強まっても、**米国の力の優位と相互依存関係の深まりによる抑止構造**があったがゆえに、防衛力に対する資源配分の抑制が可能であった。

一方で、我が国周辺では北朝鮮や中国の軍事力が増大するとともに、国際的には 2001 年の米国同時多発テロに伴うテロとの闘いが進められる中で、運用態勢の強化やミサイル防衛の推進・潜水艦の増強といった方針が打ち出された。頻発する大規模災害への対応や周辺海空域の警戒監視体制の強化に加え、国際平和協力活動や有志連合に対する支援など、**自衛隊の活動のテンポと任務は増大**していった。

しかし、伝統的な「節度ある防衛力の整備に努め、経済財政事情との調和を図る」という方針の下、「スクラップアンドビルド」以上の**厳しい予算の中での対応**を余儀なくされた。そのため、増大した任務の遂行に伴い必要となった経費は補正予算や予備費の活用により工面する一方、防衛力そのものの強化には資源が回らなかった。本来であれば数や種類を増やすべき装備品であっても、部隊や装備などに多様な機能を持たせて、弾力的な運用を行い、これによって、様々な事態に実効的に対応するものとするという方針が出された。「多目的性」を備えた装備を保有し、その運用を工夫することにより、必要な機能を確保することができるという形で辻褄を合わせることが求められた。

実際のところ、この時期における日本の当初防衛予算は平成 9 年度がピークであり、その後、約 15 年間は、横ばい又は減少傾向が続き、防衛力の劣化と部隊の疲弊も深刻化 ([防衛省・自衛隊 | 令和 4 年版防衛白書 | 1 防衛関係費の概要 \(mod.go.jp\)](#)) していった。

### (国家安全保障戦略：国際情勢の基調の変化に対する警戒感と国際関係安定化努力への期待)

2013 年 12 月に策定された国家安全保障戦略（これを踏まえて策定された 25 大綱も同様）においては、変化しつつある基調への警戒感と大国間における国際関係安定化努力への期待という要素が入り混じった認識が示されている。すなわち、パワーバランスの変化及び技術革新の急速な進展により、国際社会全体の統治構造における強力な指導力の喪失や負の側面が生じるとともに、グローバル及びアジア太平洋地域における安全保障環境に大きく、複雑な影響が出ていることを指摘している。また、様々な安全保障上の課題や不安定要因がより顕在化・先鋭化し、領土、主権、海洋等をめぐって本格的な戦争には至らない形で現状変更が行われるようなグレイゾーン事態が増大・長期化する傾向にあるとの認識を示している。同時に、米国について、世界最大の総合的な国力を有する国であると位置づけるとともに、アジア太平洋地域では、国家間の協力関係が充実・強化され、特に非伝統的安全保

障分野を中心に、具体的・実践的な協力・連携が進展しており、大規模武力紛争の蓋然性は引き続き低いとの認識の下で、ロシア・中国を含む周辺諸国への関与政策も追求する方針が示された。

### (25 大綱以降の規模の縮小と防衛関係費の減額からの転換)

防衛力の規模縮小と防衛関係費の減額傾向から少し転換したのは、国家安全保障戦略と同時に策定された 25 大綱になってからである。ここでは、「質」と「量」を必要十分に確保することとされたが、そのペースは決して十分なものとは言えなかった。その伸びは小さく、当初予算ベースでは平成 9 年度予算の水準を超えるには、平成 30 年度予算まで待たなければならなかった。30 大綱においては、中国による国際秩序を書き換えるような動きが顕在化する中でますます変化のスピードを上げている国際情勢に対応して、これをさらに進め、「能力の質及び量を強化」という方針が打ち出され、予算の伸び率も増えたものの、それを実現するには不十分であった。

岸田総理は就任当初から、経済安全保障、宇宙、サイバー等の新領域、ミサイル技術の著しい向上、島嶼防衛を考慮しつつ、スピード感をもって防衛力を抜本的に強化する方針を示している。これは、このようないわば「マイナスの 15 年」における「負の累積効果」を取り戻す必要があるからだとも言える。また、このような方針が示されたのは、総理が「事態の展開次第では、世界も我が国も戦後最大の危機を迎える」と位置付けたロシアによるウクライナ侵攻が生起する半年前のことであったという経緯を忘れるべきではない。

### (国家安全保障戦略の意義と限界)

国家安全保障戦略において、取り組むべき安全保障上の課題について網羅的に明示したことは画期的である。特に、「経済力及び技術力の強化に加え、外交力、防衛力等を強化し、国家安全保障上の我が国の強靱性を高めることは、アジア太平洋地域を始めとする国際社会の平和と安定につながる」との認識の下に、「国の他の諸施策の実施に当たっては、本戦略を踏まえ、外交力、防衛力等が全体としてその機能を円滑かつ十全に発揮できるよう、国家安全保障上の観点を十分に考慮する」という方針が示された。こうした方針に基づき、国家安全保障会議の四大臣会合（総理、官房長官、外務大臣、防衛大臣及び副総理）を中心に、国際的な危機への対応はもとより、強いリーダーシップの下で、短期集中的に安全保障関連施策に取り組み、いくつかの重要施策についてはその実現を図ることができた。

しかし、この国家安全保障戦略に関しては、その策定後既に 9 年が経過し、この間に国際情勢の基調に大きな変化が生じたことに加え、その策定過程における内在的限界についても理解しておく必要がある。2012 年 12 月の第二次安倍内閣発足後、戦略策定に向けての検討が開始されたものの、当時は国家安全保障局も発足しておらず、国家安全保障会議設立に向けての法案策定やその国会審議と並行して進めざるを得ないという事情があった。その上、最初の国家安全保障戦略ということもあり、それまでに認識されていた外交・防衛を中心とする課題、とりわけ過去の宿題や懸案を総ざらいして整理し、具体的な政策課題として明示することに力点を置く必要があったと言える。したがって、国際情勢の見通しは明らかにされているものの、将来予測される変化について周到に分析し、これを先取

りして、外交、防衛、経済、技術上の課題や各種施策の連携の在り方を総覧するといった形のものとはなりにくかった。このように当時の状況や時間的制約の中では、本格的な国家安全保障戦略を追求するには困難な面が少なくなかったという事情について十分に認識しておくべきである。

### (30 大綱：相互依存関係の負の側面と国家間競争の顕在化)

国家安全保障戦略に示された方針は、その後生起したロシアのクリミア侵攻やそれに伴う米露関係の深刻化、中国の軍事力の一層の拡大と活動の活発化、米中戦略競争の激化やそれに伴う米国の国家安全保障戦略と核態勢の見直しの中で再検討を迫られることになった。政府は、わが国を取り巻く安全保障環境が、25 大綱を策定した際に想定したよりも、格段に速いスピードで厳しさと不確実性を増してきていることを踏まえ、2018 年中に大綱の見直しを行う方針を示した。一方、国家安全保障戦略に関しては、内閣官房として評価を行い、国際情勢の動向について中長期的方向性を見定める必要はあるとして、注目すべき変化を明らかにしたが、全体として見れば、戦略で示された基本的な認識の枠内にあると考えられるとの判断を示した。<sup>iv</sup>

30 大綱においては、こうした経緯を踏まえて、安全保障環境の特徴について改めて認識を示すことになった。大綱の上位文書である戦略そのものを見直すべきだとの指摘を意識しつつ、戦略の一部を事実上見直す形となった。何より大きく変わったのは、**国家間の相互依存関係の拡大・深化が国際関係の安定に与える評価**である。30 大綱では、「中国等の更なる国力の伸長等によるパワーバランスの変化が加速化・複雑化し、**既存の秩序をめぐる不確実性が増している**」ことを強調している。具体的には、①自らに有利な国際秩序・地域秩序の形成や影響力の拡大を目指した、**政治・経済・軍事にわたる国家間の競争の顕在化**、②軍や法執行機関を用いて他国の主権を脅かすこと、③ソーシャル・ネットワーク等を用いて他国の世論を操作することなどが強調されている。また、多様な手段により平素から恒常的に行われ、宇宙、サイバー、電磁波という領域も含め、いわゆる「ハイブリッド戦」のような、軍事と非軍事の境界を意図的に曖昧にした現状変更の手法は、相手方に軍事面にとどまらない複雑な対応を強いているとしている。

### 今後の戦略策定に向けて

このような分析は、現在生じている厳しい国際安全保障環境と合致している部分が多い。これは、国家安全保障戦略において示されていた国際情勢認識の二つの側面、すなわち**変化しつつある国際情勢の基調への警戒感**と**大国間における国際関係安定化努力への期待感**のうち、前者の傾向がより顕在化し、後者が明らかに後退していることを反映したものである。これはまた、2017年12月のトランプ政権下で策定された米国の国家安全保障戦略において「あらゆる分野における国家間の競争が顕在化する中で、世界的・地域的な秩序の修正を試みる中国やロシアとの戦略的競争が特に重要な課題である」との認識とも重なり合うものである。また、今年10月に明らかにされたバイデン政権による国家安全保障戦略や国家防衛戦略など一連の戦略文書においても、これと概ね同様な認識が示されている。

年末に行われる新たな戦略の策定に当たっては、こうした流れを踏まえつつ、軍事力・防衛力に限らず、経済安全保障の側面を含めて、国際情勢の基調がどう変化したのか、より抑止が破れやすくな

ったのか、国際関係安定化のための努力が幅広く行われるような環境構築にはどのような条件が必要かといった点について、戦略文書における我が国自身の認識として、国民にわかりやすく提示する必要がある。

## 総合的な防衛体制の強化のための政府全体としての連携の強化

こうした観点からは、今回の戦略見直しにおいて、安全保障上のニーズを十分に踏まえた、**研究開発や公共インフラの整備・利活用の推進のための枠組みの構築**がなされることは大きな前進である。また安全保障上の観点からのニーズの洗い出しとその反映、関連事業と経費の把握、執行状況やニーズの反映状況を含む進捗状況の確認というプロセスを作り、関係府省会議において確認するといった方針も評価できる。しかし、真の実効性を確保するため最も重要なのは、事業の執行段階における機動的かつ柔軟な執行やニーズと状況の変化に応じた効果的な事業管理がなされる必要があり、経験を有する人材の投入やマネジメント改革がなされる必要がある。

一方において、研究開発と公共インフラに関わる府省横断型の取組に関する経費について総合的な防衛体制の強化に資する経費として計上することで見かけ上の防衛関係経費の規模の拡大を図るという手法には注意が必要である。現在緊急に整備が求められているのは、経費の不足という「負の累積効果」により疲弊している防衛力そのものの回復、抑止が破れ得ることを想定した継戦能力の確保や空港・港湾を含めたあらゆる重要インフラの防護であり、こうした分野に対する資源配分の拡大を前提として議論する必要がある。

この観点からは、国家安全保障局の個別ヒアリングでも重視されていた項目、具体的には、防衛産業基盤、情報戦・偽情報対策・戦略的発信、インテリジェンス、国民保護、サイバー、宇宙、気候変動といった分野においても同様な仕組みが設けられ、また、エネルギーや食料問題を含め、安全保障上のニーズを各府省の側からも積極的に発掘し、人的交流の拡大を図るなど省庁間の壁を取り払うような形で総合的な取組が幅広くかつ積極的に進められることが望まれる。

<sup>i</sup> 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は、2022年1月以降合計17回（ウクライナ侵攻前4回）、合計52名の有識者（元政府関係者、学者・研究者、経済界など）に対して実施された。予め国家安全保障局から国家安全保障戦略策定後の変化、今後10年間の注目点、対応すべき課題、諸外国における取組状況、その他考慮すべき要素を中心に問題意識（質問事項）が示され、それに対して有識者がコメントするという形がとられている。その要旨は、約40頁にわたるが、総論（合計92項目の指摘）（①国家安保戦略等の在り方、②戦略に盛り込むべき要素、③安全保障環境の動向、④対応すべき課題、⑤外交の基本方針、⑥防衛力の在り方等（防衛費の在り方、反撃能力を含む）と各論（合計210項目の指摘。以下の（ ）内は指摘された項目数）（①軍備管理・軍縮・不拡散(16)、②経済安全保障・技術(36)、③防衛産業・技術基盤・防衛装備・技術移転(32)、④グレイゾーン事態対処・海上保安能力(16)、⑤情報戦・偽情報対策・戦略的発信(27)、⑥インテリジェンス(10)、⑦国民保護(18)、⑧サイバー(19)、⑨宇宙(17)、⑩気候変動(19)）に分けてまとめられている。[yousi.pdf \(cas.go.jp\)](https://cas.go.jp/yousi.pdf)

<sup>ii</sup> これまで3回にわたって開催されており、11月中にもう1回行われる予定となっている。（[国力としての防衛力を総合的に考える有識者会議 | 内閣官房ホームページ \(cas.go.jp\)](https://cas.go.jp)）

<sup>iii</sup> 防衛白書においては、いわゆる「グレイゾーンの事態」について以下のように解説されている。

「純然たる平時でも有事でもない幅広い状況を端的に表現したものです。例えば、国家間において、領土、主権、海洋を含む経済権益などについて主張の対立があり、少なくとも一方の当事者が、武力攻撃に当たらない範囲で、実力組織などを用いて、問題に関わる地域において頻繁にプレゼンスを示すことなどにより、現状の変更を試み、自国の主張・要求の受け入れを強要しようとする行為が行われる状況をいいます。」

iv 変化した事例として、①国際社会における政治・経済・軍事の各分野における国家間の競争の顕在化、②パワーバランスの変化の加速化・複雑化、③既存の国際秩序をめぐる不確実性の高まり、④宇宙・サイバー等の新たな領域の軍事作戦における利用などが挙げられている。また、これに加え、トランプ政権が「国際社会は大国間競争に回帰している」との認識の下、「米国第一主義」と「力を通じた平和の維持」との方針を掲げ、中国及びロシアを「戦略的競争者」と位置付けるようになったことを指摘している。さらに、アジア太平洋地域においては、パワーバランスの変化によって生ずる問題や緊張に加え、いわゆるグレーゾーンの事態への対応も含め、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として、北朝鮮、中国、ロシアについて懸念事項を明らかにするとともに、グローバルな安全保障環境における課題においても、本戦略に示された様々な課題やリスクに加え、急速な技術革新の進展等の結果、国家安全保障の観点からも注目すべき新たな課題が生じている、としている。