

我が国の新たな防衛戦略

島田和久 前防衛事務次官

本稿は 2022 年 11 月 22 日に行われたシンポジウム「新たな防衛戦略と宇宙・サイバー」(NPO 宇宙利用を推進する会主催)における講演要旨を整理したものである。

ご紹介をいただいた島田です。

宇宙利用を推進する会の皆様におかれましては、これまで、防衛省、自衛隊の宇宙利用を早い段階から後押ししていただきましたことに、心から敬意を表したいと思います。また、このような貴重な機会を与えていただきましたことを感謝申し上げます。本日は、なぜ今、防衛力の抜本的強化なのか。これまで取り組んできた、また、この 12 月に向けて取り組んでいる、防衛力の抜本的強化とその背景等について、宇宙利用との関係を含めて、お話をさせていただきますと思います。

1. 我が国防衛を取り巻くパラダイムの転換

政府の安全保障政策、防衛政策の目的は何かといえば、国民の命と平和な暮らしを守り抜くこと、再び戦争の惨禍を繰り返さないということであろうと思います。

戦後から冷戦期にかけては、この目的を達成するための方策として、「日本が再び戦争を起こさない」ということに主眼が置かれてきたのだらうと思います。かつての大戦の反省だと思いますが、日本が戦争をしなければ世界は平和なのだ。戦後、こういう発想が支配をしていたのだらうと思います。その典型的な表れが、憲法 9 条の定める、戦争の放棄、戦力の不保持、そして交戦権を認めないということだらうと思います。また、この憲法を受けた防衛の基本方針、具体的には、専守防衛、他国に脅威を与える軍事大国にならない、非核三原則、文民統制の確保といった方針もそうだと思います。さらに、国内にとどまらず、国連憲章にも、いわゆる「敵国条項」というものが入っているわけです。こういう発想の下で、日本の自助努力は最低限にとどまり、日本の防衛はアメリカに大きく依存してきたわけです。日米安保や在日米軍の役割というのは、日本防衛と同時に、「ビンのふた」であったと言われています。1990 年に、当時の在日米海兵隊司令官が発言した内容が報道されています。

「誰も日本の再軍備を望んでいない。だから、我々はビンのふたなのだ。」という発言です。在日米軍は日本が再軍備をしないためのビンのふた。この発言について、米国政府は公式に否定をしましたが、やはり 20 世紀後半になっても、こういった発想は米国の中に残っていたのではないかと。これは私自身の経験からも、そう感じるところです。

しかしながらポスト冷戦後と言われている今の時代、我が国の防衛を取り巻くパラダイムは大転換がなされていると思います。もはや、世界を見渡して、日本が国際秩序を脅かす国だと思える人はいない。むしろ、特に、第 2 次安倍政権において、日本は、自由と民主主義、

法の支配、基本的人権の尊重といった普遍的価値の「旗手」である、そうみなされるようになったと思います。防衛関係の事柄でも「防衛庁」が「防衛省」になりました。その時も、日本国内ではほとんど報道されていませんが、同盟国のアメリカをはじめとする欧米諸国、東南アジア諸国、豪、ニュージーランド、中東諸国その他、多くの国から祝意と期待が寄せられています。

さらに、平和安全法制。これはまだ記憶に新しいところだと思いますが、特に野党を中心に「戦争法」などというレッテルを貼られたわけです。しかし実際には、米国はもとより、先の大戦で戦場となったフィリピンをはじめ東南アジアの国々、かつて戦火を交えた豪州や欧州諸国を始め、世界からの支持と高い評価がありました。

この例のように日本の安全保障分野における役割の拡大は、世界から求められている状況になっていると思います。それに伴い、日米同盟の役割も、日米が役割を分担して日本を守るのみならず、それと同時に、国際秩序を維持する責任をも共に分かち合う。今やそういう状況になってきているものと思います。

また、戦後の自由で開かれた国際秩序の維持には、アメリカの圧倒的な軍事力が大きな役割を果たしてきました。「世界の警察官」というのは、その役割を端的に表した言葉だと思いますが、オバマ政権になり、米国はこの役割を降りてしまいました。もはやアメリカは世界の警察官ではないと宣言をしたわけです。さらにその後、トランプ政権になり、「アメリカファースト」の政策をとったわけです。アメリカは、長らく2正面戦略、アジアとヨーロッパの2正面で敵と戦って勝つという戦略を取ってきたわけですが、トランプ大統領の時代に、中国とロシアへの同時対処は困難だということで、これを放棄して1正面对処の戦略に切り替えてしまいました。さらに今バイデン政権になり、新たな国家安全保障戦略等が発表されましたが、この傾向はさらに強まっているのではないかと考えています。バイデン政権の戦略文書を見ると「我々だけでは何もできない」ということすら書いてある。皆様も聞かれているかと思いますが、今、米国は「統合的抑止」という考え方を打ち出しています。これは、米国が持っているあらゆるアセットを統合するだけでなく、同盟国の力も統合するという考え方です。同盟国の力も統合の対象になっているということは、裏を返せば、同盟国の力を借りないと、もはやアメリカですら一国では国際秩序を維持することは難しくなっている。これが今の状況ではないでしょうか。

2. ウクライナ侵略から見えること

こういう中で、今まさにウクライナ侵略が起きているわけですが、ここから見えることを簡単に述べたいと思います。

第一に権威主義国家では意思が突然変わり得るということ。そして意思決定プロセスに透明性がなく、外部から伺い知ることができないということです。よく「外交努力が大事だ」と言われます。外交が重要なのは極めて当然のことですが、外交というのは、相手国家の意思に働きかける作用です。思い起こしていただきたいのですが、今年の2月24日になるま

で、「ロシアは、ウクライナに軍事的プレッシャーをかけているが、国境は越えない」というのが多くの有識者の方たちの意見でした。見事に外れたわけですね。事ほどさように、やはり権威主義国家の意思というのは外から伺い知ることが難しいわけです。民主主義国家であれば、その意思決定プロセスに一定の透明性はあろうかと思いますが、権威主義国家では意思決定過程がよくわからない。そのため、外交努力と並行して、相手の能力に着目した備えが不可欠だということになります。

第二に、我が国は、ロシア、中国、北朝鮮に隣接していますが、彼らに共通するのは力の信奉者であるということです。力による一方的な現状変更を阻止するためには、それが無理だと思わせる力を我々が持っていないといけません。それが抑止力です。この抑止力の維持強化が死活的に重要だろうと思います。

侵略を受けたウクライナは、今、9ヶ月近くにわたり、粘り強く戦っています。善戦しているわけです。しかし、侵略を許してしまってから、いくら善戦をしても、国土は蹂躪され、多くの国民が命を失う。取り返しのつかない事態です。誤解を恐れずに言えば、防衛政策としては、侵略を許してしまった時点で失敗であったと言わざるを得ないのではないかと。ロシアに見くびられてしまったのだろうと思います。相手に見くびられないだけの力を持つ必要があるということです。

またウクライナは核も放棄しており、長射程の武器も保有していないので、ロシアは自国の国土への攻撃を心配することなく、一方的に侵略を継続することができます。これも戦争が長引いている一つの要因だろうと思います。

また、ウクライナは NATO には入っていません。我々は、改めて同盟国の重要性、あるいは核抑止力の重要性というものを認識しました。この「同盟」ですが、NATO は 30 カ国でロシア 1 カ国と向き合っているわけです。一方、先ほど述べましたように、我々はロシアに加えて北朝鮮、中国とも向き合っているわけです。しかし同盟国はアメリカだけ。非常に厳しい状況に置かれているわけです。

さらに、我が国の「専守防衛」、これは申し上げるのまでもなく軍事戦略としては大変厳しい考え方であるわけです。

第三にロシアのウクライナ侵略により、国際秩序の根幹が揺らいでいるということです。国連の安全保障理事会の常任理事国があからさまな侵略行為を行っていることにより、国際の平和と安全を維持する責任を有する国連安保理が全くの機能不全になっている。当然のことながら、ロシア非難決議すら採択できません。それだけでなく北朝鮮がミサイル発射を繰り返しており、これは、明確な安保理決議違反ですが、今年の 5 月以降、国連安保理は、北朝鮮への制裁決議を採択できないのです。北朝鮮のミサイル発射に対する制裁決議案に拒否権が使われたのは初めてのことです。まさに機能不全があらわになっているわけです。

第四に、「天は自ら助くる者を助く」という言葉がありますが、ウクライナの状況を見るにつけ、「世界は自ら助くるものを助く」ということを痛感します。

自らの防衛努力こそが、日米同盟を強化する道でもあり、同志国との連携強化の基盤なのだと思います。よく「中国には真の仲間はいない」と言われるのですが、我々としては、自ら努力をすることによって、「仲間」との絆を強くしていく必要があると思います。

3. 我が国を取り巻く安全保障環境～西欧諸国との比較～

改めて、我が国を取り巻く安全保障環境を、西ヨーロッパと比べてみたいと思います。

冷戦時代、ソ連をはじめとする東側陣営と西ドイツは国境を接していたわけですが、今や英国・フランス・ドイツといった西欧諸国は 1000 キロ以上ロシアと離れています。また中国ははるか遠くに離れています。他方、我が国はこのロシア、そして中国、北朝鮮の 3 か国に面しています。繰り返しになりますが、この 3 か国に共通するのは力の信奉者だということです。この距離的な感覚はヨーロッパとは全く違うわけです。北朝鮮は我が国上空を飛び越えるミサイル発射という蛮行を行っています。中国は今年の 8 月に我が国の南西諸島方面にミサイルを発射しました。与那国島の近く、我が国の領域からわずか 60 キロという地点にミサイルが打ち込まれたわけです。西ヨーロッパ諸国と比べると、地理的な感覚というのは、およそ桁が違うということが言えるのではないかと思います。

4. 中国の国家戦略、発展計画

さらに最近、中台紛争が起きるのではないかと、ということが色々報道されています。その背景にはどのようなことがあるのかを少し申し上げたいと思います。中国はいろいろなことを計画的に進めておりますが、軍建設については、2027 年というのが 1 つの重要な年です。これは中国人民解放軍が建軍されて 100 周年の年です。この年までに「奮闘目標」を達成することになっています。先般 10 月に中国共産党大会がありましたが、そこでも習近平主席は、この奮闘目標を必ず実現するのだ、と言っています。奮闘目標の中身は、具体的にないのですが、人民解放軍がまだ解放してないところが 1 か所あります。それが台湾です。そのため、奮闘目標の達成のため、台湾に対して、何らかの力の行使を行うのではないかと、ということが危惧されているのです。また、2027 年というのは、今回、習近平体制が 3 期目に入りましたが、この 3 期目が終わる年でもあります。そうしますと何らかの政治的なレガシーを残したい、そういう意図が働く危険性があるのではないかとされているわけです。

5. 中国の経済力・人口推移

次に、国力の 1 つの指標である GDP の推移を見てみると、色々な推計がありますが、2027 年と 2035 年、この間に米中の名目 GDP が逆転をする、総合的な国力でも中国がアメリカを上回るのではないかと推定をされているところです。

他方、人口の推移を見てみます。こちらもしろいろな推計がありますが、2019 年に国連が出した見積もりによりますと、2020 年代後半から 2030 年代にかけて、中国の人口のピー

クが来るとされています。加えて、つい先般、新しい推計が出ましたが、それによると 2022 年からすでに中国の人口は減少に転じているという新しい見積が出ています。今後、人口減少と高齢化が急速に進む可能性があるわけです。そうすると、日本もそうですが、若年人口の減少、高齢者に対する支出の増、財政負担が増えてくる可能性があるかと予測されます。

そうすると中国にとって、力による台湾併合を行い得るような、「機会の窓」というものが開いている期間はそれほど長くはないのではないかと。この数年が危険なのではないか、というのが多くの関係者の見立てとなっています。先般、公表されたアメリカの国家安全保障戦略でも、これからの 10 年間でまさに決定的な期間であると明記されているところです。

6. 中国の軍事力

次に実際に中国の軍事力はどの程度なのかを見てみたいと思います。20 世紀最終盤の 1999 年においては中国の軍事的な影響力が及ぶのは、大体、中国の沿岸まででした。人工衛星の数もアメリカが圧倒していました。

しかし、2020 年、まさに直近の状況ですが、中国の軍事的影響力は、はるか東の方まで拡大して、日本もかなり影響圏に入っている。宇宙における勢力でも、インド・太平洋地域の上空の存在する衛星について言えば、中国がアメリカをしのぐ数を保有するに至っています。さらに戦闘機、爆撃機及び艦艇の数でも、圧倒的にアメリカをしのぐような数にもなっています。

さらに 2025 年の予測では、中国の軍事的影響範囲は、西太平洋全域に及ぶと見積もられており、米中の戦力バランスが中国軍優位に傾くと予想されています。もちろん米軍自体は、世界最高最強の軍隊だと思いますが、米軍はこの地域のみならず、ヨーロッパ、大西洋、中東、アフリカといった世界各地に展開をしていますので、この地域においては、米中のバランスはアメリカが劣勢になると見込まれています。宇宙の分野でも、中国が有利になると考えられます。

7. 2013 年と現在の情勢比較

今述べました中国の推移に加えて、現行の国家安全保障戦略が策定された 2013 年以來の 10 年の推移につき、いくつかのポイントをご説明します。

まず、自衛隊の戦闘機の緊急発進、スクランブル発進回数ですが、2012 年の緊急発進回数は 567 回、2021 年は 1004 回です。この間 2016 年には 1168 回、これは過去最高です。多少の変動はあっても最近では年 1000 回を超える回数で高止まりをしています。

また、中国の国防費ですが、2012 年は約 6,503 億元、それが 2022 年は約 1 兆 4,505 億元です。10 年間で 2.2 倍になりました。尖閣諸島周辺における中国の活動も大幅に増えています。最近ではほぼ毎日、中国の海警船が接続海域に入域していると言って過言ではありません。また、台湾海峡の状況についても、中国大陆と台湾の間の「中間線」、これを越えるような中国軍機の飛行というのは従来なかったのですが、今年 8 月のペロシ米下院議長訪

台以来、ほぼ連日、中間線を越えた台湾への接近飛行を行っています。

南シナ海においても大きな埋立てが急速に進んでいます。南シナ海の「軍事化」はもう相当進んでいる状況にあります。

北朝鮮については、先日も弾頭ミサイル発射を行いました。近年は、おびただしい回数
の弾道ミサイル発射を繰り返しています。北朝鮮の核弾頭保有数も 10 年前は 6～8 発と推
定されていましたが、現在では 40～50 発ではないかと見られています。

こうした中で、中国と台湾の関係がどうなっていくのかを考えてみたいと思います。先般
10 月の中国共産党大会で、習近平主席は、「台湾に対する武力行使の放棄は約束しない」と
明言しています。その上で、祖国の完全統一は必ず実現しなければならず、必ず実現できる、
と言い切っています。武力行使を放棄しないということを共産党大会で明言したのは、今世
紀に入って初めてのことです。

これだけははっきりと言っているわけですが、対する台湾側はどうか。今年 10 月に台湾が
世論調査をしたところ、「一国二制度による平和的な統一」、これには 8 割の人が反対だとい
うことでした。香港の状況を見ていけばこうなるのでしょうか。一国二制度で平和的に統一
と言っても、それは一体いつまで維持されるのか、という思いなのでしょう。香港であれだ
けの現実を見せられれば、当然の結果だと思います。加えて台湾の方々の 9 割が自主防衛
を支持するという結果が出ています。このように、「平和的な統一」というものは、見通し
うる将来、実現できるような雰囲気はないわけです。そのような状況で習主席が発言してい
るように、完全統一を必ず実現をするためには、武力以外の選択肢があるのだろうか、と思
われるわけです。もちろん多くの有識者が台湾の武力統一は、中国にとってもリスクが高い、
そう簡単ではない、と言っているわけですが、他方、これだけの軍事力を持ち、国内外に向
けて発言をしているにもかかわらず、何もしないということは、中国の国内政治的にはリス
クがあることなのだろうと思います。中台紛争が起きるのかどうか、というよりも、いつ起
きるのか、といったことが議論になっているのはこうした背景があるのであろうと思いま
す。

8. 防衛予算の状況

このような中で日本の防衛努力はどうだったのか。日中の防衛費を OECD が発表してい
る購買力平価を用いて円換算して比較してみたいと思います。日本の防衛費は最近ずっと
伸びているじゃないと言われるのですが、過去、日本の防衛費が最高だったのは、1997
年で、5 兆円弱（4.93 兆円）でした。この時は実は中国よりも日本の防衛費の方が多かった
のですが、翌 98 年に日中が逆転をしました。そこから中国は大きく防衛費を伸ばしたわけ
です。他方、日本は横ばい、あるいは減少という状況がずっと続いてきました。この過去最
高だった 97 年度予算を上回ったのは 2019 年になってからです。付言すると、2018 年には、
日韓も逆転し韓国の防衛費が日本より多くなる、今こういう状況にあるわけです。

9. 我が国の防衛努力と目標の考え方

日本は冷戦時代から長い間、「基盤的防衛力構想」という考え方の呪縛から離れることができませんでした。これは、現実の脅威に直接対抗しない、という、いわば思考停止のような考え方です。また、過剰な対米依存の考え方ともいえます。これまで述べた我が国を取り巻く国際情勢の激変を踏まえれば、このような考え方では、もはや我が国を守ることはできません。自らの努力が死活的に重要になっています。憲法や基本的な防衛政策は不変である一方、基盤的防衛力のような考え方からは名実ともに完全に脱却し、従来の延長線上ではない、抜本的な防衛努力が求められております。

また、我が国の防衛努力は、我が国防衛のみならず、インド太平洋地域の平和と安定にも大きく寄与するものだと思います。

我が国防衛に当たっての目標をどう考えるか。繰り返しになりますが、日本はロシア、中国、朝鮮半島という権威主義国家との最前線に位置しています。そして尖閣諸島、台湾、南シナ海をめぐる問題に直面している状況です。今、欧州で起きていることは、この地域でも当然起きると考えなければいけない、最悪に備える必要がある。防衛の本質上、想定外はあっていけないということが大前提だと思います。

中台紛争が起きた時のことを考えてみたいと思います。まずロシアですが、最近、中露の軍事的連携が非常に緊密になってきています。今、ウクライナに対する侵略でロシアは非常に国力を損耗しており、今後、中国の「ジュニア・パートナー」化する可能性もある。中台で何か起きた時にロシアがそれに連動して何らかの挑発行動をするということも、当然、想定しておかなければならないと思います。また北朝鮮についても同様に考えておかなければなりません。中国の支援がなくなれば北朝鮮の存立にかかわります。そう考えると中台紛争に合わせて北朝鮮が挑発行動に出てくるということも当然、想定しておく必要があるかと思います。さらに尖閣諸島について、もちろん尖閣諸島が日本固有の領土であることは歴史的にも国際法上も明らかなですが、中国は、「尖閣は台湾の一部だ」という独自の主張をしているわけです。そうすると、中国が台湾に手をかけた時に、尖閣には手を出さないということは考えにくい。中台紛争の時には尖閣事態が同時に起きるということ、これも十分想定しておかなければいけないと思います。

我が国の目標としては、このような最悪の事態を想定した上で、我が国がしっかりと責任を持って自らの努力で対処していく必要があります。具体的には、我が国への侵略に対しては、我が国が主たる責任をもって対処し、同盟国からの支援を受けつつ、侵略を阻止、排除しうるだけの防衛力を持つ必要があると思います。

10. 防衛力整備の柱と宇宙利用

ここで防衛省が今（2022年11月現在）、説明をしている我が国に必要な防衛力についてご紹介します。今回のロシアによるウクライナ侵略における行動等も整理しつつ、インド太平洋で生起する場合には「より洗練された形」で発生する可能性も考慮し、核攻撃以外のあ

らゆる事態に対処することを念頭に、防衛力整備の「7つの柱」を打ち出しています。第一は「スタンド・オフ防衛能力」です。これは敵の脅威圏外から対処をする能力です。ただし、これは「ミサイルを整備する」だけではありません。ターゲティング（目標把握）や誘導には宇宙の利用が欠かせません。そして第二は「総合ミサイル防空能力」です。従来の弾道ミサイルではない、変速軌道のミサイル、あるいは極超音速ミサイルといった新たな脅威に対応するためには、まず、そのようなミサイルを探知し追尾を行う必要があります。そのためにはやはり宇宙の利用、特にコンステレーション（多数の小規模衛星の編隊）のようなアセットが不可欠になってくると思います。第三は「無人アセット防衛能力」です。これは無人機や無人航走体を活用した防衛です。ここにおいても、誘導等には宇宙の利用が不可欠だろうと思います。第四は「領域横断作戦能力」です。これについては、もう申し上げるまでもないところです。第五は「指揮統制・情報関連機能」です。この分野でも通信の抗たん性を維持するという観点では、従来の通信衛星に加えて、コンステレーションのようなアセットが有益だと思います。加えて画像情報の収集の上でも、従来型の画像衛星では、ある地点の画像を得る頻度が高くありません。撮像する時間間隔を短縮するという観点からは、これもコンステレーションの利用が有用だと考えています。第六は「機動展開能力」、第七は「持続性・強靱性」です。この二つについて詳細は割愛させていただきますが、今申し上げたとおり、今後の防衛力整備の柱の中のほとんどの分野において、宇宙の利用が重要な役割を果たしていくと考えているところです。

11. 新たな防衛力の方向性とタイムライン

防衛力の現状を申し上げれば、長年にわたる予算不足により、巷間言われているとおり、弾薬の備蓄が不足し「継戦能力」が欠けています。維持整備費の不足のために装備品の可動率も十分ではありません。現在保有している装備品の能力を100%発揮するのが難しい状態です。今後、新たな防衛力を構築していくに当たっては、まずは、現在保有している防衛力が全能を発揮し得るよう、弾薬や維持整備費に資源を投入していくことが不可欠です。

また、30大綱（2019年～2022年）においては「宇宙・サイバー・電磁波」という新領域にも取り組むことを打ち出しましたが、この分野はまた緒に就いたところで、まだまだ諸外国に比べて立ち後れています。この分野の更なる強化も待ったなしです。

これと同時に、先ほど述べた「スタンド・オフ防衛能力」以下の7つの柱、新たな戦い方を実現するために必要な7つの柱を、スピード感をもって構築していくことが必要と考えています。

我が国を取り巻く安全保障環境は、本当に、第二次世界大戦後、最悪といえます。防衛力強化のため我々に残された時間は多くありません。まずは次の5年間で、必要な能力を基本的に構築する。これまでのようなやり方では間に合いません。そしてさらにその次の5年間で更なる能力の充実を図り、必要な能力を確固たるものにしていく。スピード感を持った取り組みが不可欠だと考えています。

来月（2022 年 12 月）には、いわゆる安全保障三文書が策定され、その上で、令和 5 年度政府予算案が決定されることになると思います。この国の平和と安全を守り抜くためには、従来の延長線上ではない形で、抜本的な取組みを、覚悟を持って進めていく必要があると考えています。

ご静聴ありがとうございました。

（注）本講演の内容は個人の見解であり所属組織を代表するものではないことをお断りしておきます。なお、文中の見出しは事務局において便宜的に付与したものです。

（了）