

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	防衛分野における主な課題 －国家安全保障戦略等3文書の改定に向けた動向と課題－
著者 / 所属	沓脱 和人 / 外交防衛委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	443号
刊行日	2022-2-18
頁	61-74
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20220218.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

防衛分野における主な課題

— 国家安全保障戦略等3文書の改定に向けた動向と課題 —

沓脱 和人

(外交防衛委員会調査室)

1. はじめに
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) 3文書の改定に向けた動き
 - (2) いわゆる「敵基地攻撃能力」の保有
 - (3) 防衛関係費の対GDP比
 - (4) 新領域（宇宙、サイバー、電磁波）への対応
 - (5) 防衛技術基盤の強化
3. 在日米軍再編（普天間飛行場代替施設建設事業）
4. 日米地位協定
5. 在日米軍駐留経費負担特別協定
6. その他
 - (1) 在外邦人等の輸送
 - (2) 日豪円滑化協定

1. はじめに

2021年1月、第46代米国大統領に就任したバイデン大統領は、トランプ前政権に引き続き中国に対する強い立場を基盤とした取組を重視する姿勢を示した。バイデン大統領は民主党のアジア政策に長年携わってきたキャンベル元国務次官補を新設のインド太平洋調整官に任命するなどアジア重視の姿勢を鮮明にし、2月の外交演説では、中国を最も手ごわい競争相手と位置付け、中国の攻撃的で威圧的な行動に対抗していく旨を表明した。3月、ブリンケン国務長官及びオースティン国防長官が訪日し、約2年ぶりとなる日米安全保障協議委員会（日米「2+2」）が開催された。両国は日米同盟の抑止力・対処力の強化に向けた連携をより一層深めることで一致し、米国は日本の防衛に対する揺るぎないコミットメントを強調した。4月、バイデン政権は菅総理大臣をホワイトハウスに招く最初の外国首脳に指名し、ワシントンでの対面会談後の共同声明では、両国が担う重大な責任に対し

て決意と結束をもって向き合う旨が表明された。

バイデン大統領は、日米の結束を固めるとともに、日米豪印の安全保障や経済に関する協力の枠組み「QUAD」における初の首脳会談（オンライン形式）を呼びかけ、「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」¹の実現に向けて4か国の関係強化に動いた。さらに、米国のインド太平洋地域への関与はQUADにとどまらず、9月には英国、豪州とともに、同地域への関与を強化する安全保障の枠組みである「AUKUS」を創設するに至った²。米国がアジア太平洋地域への足場固めの取組を進める中、日本もまたQUADの強化へと動き、6月の日豪外務防衛閣僚協議（日豪「2+2」）において、自衛官による豪州軍の武器等の警護任務（自衛隊法第95条の2）の実施準備が整ったことを確認し、インドとの間でも7月に日・印物品役務相互提供協定（日印ACSA）を発効させた。

10月に岸田政権が発足すると、岸田総理大臣は、日米同盟を基軸に外交安全保障を展開し、「自由で開かれたインド太平洋」を強力に推進する方針を改めて示した上で、2013年に第2次安倍内閣の下で策定された外交・安全保障の包括的文書である「国家安全保障戦略」を改定する方針を表明した。同戦略は防衛計画の大綱、中期防衛力整備計画の改定と併せておおむね1年掛けて議論することとされており、今後の議論の過程で、敵基地攻撃能力の保有やGDP1%を超える防衛関係費の在り方のほか、宇宙、サイバー、電磁波といった新領域における防衛力強化等が議論することとされている。2022年1月7日、岸田政権発足後初となる日米「2+2」（オンライン形式）において、日米は、「今後作成されるそれぞれの安全保障戦略に関する主要な文書を通じて、同盟としてのビジョンや優先事項の整合性を確保することを決意」とするとともに、同月21日の日米首脳会談（オンライン形式）において、岸田総理は、国家安全保障戦略を改定し、防衛力を抜本的に強化する決意をバイデン大統領に伝達した。

日米両国がより一層強固な同盟関係を築く一方で、在日米軍の駐留に起因する課題が指摘されていることも事実である。2021年の国会においては、日米両政府が全面返還を合意してから25年が経過している普天間飛行場代替施設建設事業について、軟弱地盤の改良工事は難しいとする専門家の意見があるとして、（中止も含めた）現実的検討を促す指摘がなされ³、また、日米地位協定⁴をめぐっては、首都圏上空を含む米軍機の低空飛行や普天間飛行場における有害物質である有機フッ素化合物（PFOS等）流出事故などの問題が議論

¹ インド太平洋地域全体の平和と繁栄を保障し、いずれの国にも安定と繁栄をもたらすために、ASEANの中心性、一体性を重視し包括的かつ透明性のある方法で、ルールに基づく国際秩序の確保を通じて、自由で開かれたインド太平洋地域を「国際公共財」として発展させるという構想。2016年8月、第6回アフリカ開発会議（TICAD VI）において、安倍総理大臣が基調演説の中で、「日本は、太平洋とインド洋、アジアとアフリカの合流点を、武力や強制によらない自由と法の支配、市場経済を重んじる場所に育て、繁栄させる責任を負っている」と述べたことが端緒とされる。

² AUKUS創設に伴い、米英が豪州による原子力潜水艦の取得支援を掲げるとともに、豪州が2016年のフランスと結んだ潜水艦共同開発契約（約4兆円）を破棄したことに対し、フランスは強く反発した。その後、2021年10月の米仏首脳会談において、バイデン大統領は仏側との事前の調整不足を認め、マクロン大統領はインド太平洋地域での（米国との）協力の意思を表明することで、双方が関係を築き直す（修復する）ことに同意した。

³ 第207回国会衆議院本会議録第2号17～18頁（令3.12.8）

⁴ 正式名称は「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第6条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定」

された。2022年を迎えると、新型コロナウイルスのオミクロン株の感染拡大の一因と指摘される在日米軍の出入国に係る検疫問題も加わり、同協定の抜本改定を求める声も高まっている。

本稿では、こうした日米同盟の強化と在日米軍の駐留に伴う課題についての国会論議等を紹介しつつ、2022年末に予定される国家安全保障戦略、防衛計画の大綱及び中期防衛力整備計画の3文書の改定に向けた動きと検討課題について考察することとしたい。なお、肩書はいずれも当時のものである。

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) 3文書の改定に向けた動き

2021年10月、岸田総理は、第205回国会冒頭の所信表明演説において、日本を取り巻く安全保障環境が一層厳しさを増す中、領土、領海、領空、国民の生命と財産を守り抜くため、国家安全保障戦略、防衛計画の大綱及び中期防衛力整備計画の3つの文書を改定すると表明した⁵。国家安全保障戦略とは、外交政策及び防衛政策を中心とした国家安全保障の基本方針であり、2013年12月に第2次安倍内閣の下で初めて策定されたものである。同戦略の期間はおおむね10年程度を念頭に置いており、情勢に重要な変化が見込まれる場合には、その時点における安全保障環境を勘案し検討を行い、必要な修正を行うこととされている。なお、2018年12月の防衛計画の大綱、中期防衛力整備計画の改定に際して、国家安全保障戦略のレビューが行われたものの、安全保障環境と国家安全保障上の課題は、全体としてみれば、同戦略で示された基本的な認識の枠内にあるとして改定が見送られた経緯がある。

2021年11月、第2次岸田内閣の発足に際し、岸田総理は岸防衛大臣に対し、国家安全保障戦略、防衛計画の大綱、中期防衛力整備計画の改定に取り組み、いわゆる「敵基地攻撃能力」の保有を含めあらゆる選択肢を検討することを指示した。これを受け、防衛省は岸大臣を議長とする「防衛力強化加速会議」を立ち上げ、改定に向けた協議を開始した。12月、岸田総理は、第207回国会の所信表明演説において⁶、経済安全保障、宇宙、サイバーといった新しい領域、ミサイル技術の著しい向上、さらには島嶼防衛といった課題に対して、国民の命と暮らしを守るため、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する旨述べ、新たな国家安全保障戦略、防衛計画の大綱、中期防衛力整備計画をおおむね1年掛けて策定する方針を示した⁷。

2022年1月、政府は、国家安全保障戦略の改定に向け、有識者からの意見聴取を開始した。なお、2013年の策定時は、有識者会議として「安全保障と防衛力に関する懇談会」(座

⁵ 第205回国会参議院本会議録第2号3頁(令3.10.8)

⁶ 第207回国会参議院本会議録第1号3頁(令3.12.6)

⁷ こうした政府の動きと並行して、同月、自由民主党安全保障調査会(小野寺五典会長)においても3文書の改定に向けた議論が開始され、2022年夏の参議院選挙前の5月をめどに政府に対する提言をまとめる方針が示された。なお、同党における国家安全保障戦略改定の論点として、①ミサイル防衛の態勢強化(敵基地攻撃能力や阻止能力の保有)、②中国に近い南西諸島防衛(尖閣諸島や台湾有事への対応)、③宇宙やサイバーの新領域の対応(米欧に後れを取る防衛体制の立て直し)及び④防衛費の増額(GDP1%枠を越す自主防衛力の強化)が報じられている(『日本経済新聞』(令3.12.21))。

長：北岡伸一国際大学学長・政策研究大学院大学教授）が設置され、検討結果が論点ペーパーとして公表されたが、今回、有識者会議は作らず、個別に有識者から意見を聞き、知見を集めて首相の判断を仰ぐ形を取ると報じられている⁸。

（２）いわゆる「敵基地攻撃能力」の保有

政府は、従来から、武力行使の目的を持って武装した部隊を他国の領土、領海、領空に派遣するいわゆる海外派兵は、一般に自衛のための必要最小限度を超えるものであって、憲法上許されないと解している。その上で、我が国に対して急迫不正の侵害が行われ、例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上自衛の範囲に含まれ、仮に、他国の領域における武力行動で自衛権発動の新三要件に該当するものがあるとすれば、憲法上はそのような行動を取ることが許されないわけではないと解している。このように政府は、いわゆる「敵基地攻撃能力」について法理上は自衛の範囲に含まれ可能であると解する一方で、政策上の判断として、日米間の役割分担（いわゆる「矛と盾の関係」）の中で、米国の打撃力に依存することとしてきた。こうした中、2016年以降、北朝鮮がロフテッド軌道⁹や通常よりも低高度で変則的な軌道を飛翔することが可能とみられる弾道ミサイルを発射する事案が確認されたことから、2020年9月、安倍総理は「迎撃能力を向上させるだけで本当に国民の命と平和な暮らしを守り抜くことが出来るのか」との懸念を示した上で、「今（2020）年末までに、あるべき方策を示し、我が国を取り巻く厳しい安全保障環境に対応していく」方針を表明した¹⁰。その後、12月に菅政権において、敵基地攻撃能力を含む「ミサイル阻止」の新たな方針について翌年以降も検討を続けることが決定され、岸田政権誕生後の2021年12月、「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」との方針が示された¹¹。同方針について、2022年1月に開催された日米「2+2」において、日本政府は、敵基地攻撃能力を念頭に「ミサイルの脅威に対抗するための能力を含め、国家の防衛に必要なあらゆる選択肢を検討する決意」を表明した。なお、敵基地攻撃能力の保有は米国からの要請によるものかと問われた岸田総理は、「この検討は、米国から要望を受けて行うものではなく、我が国として主体的に行うものである」と答弁している¹²。

敵基地攻撃能力の保有については、主に我が国防衛の基本方針である「専守防衛¹³との関係」と「実現可能性」の双方の観点から指摘がある。前者については、敵基地攻撃は我が国への攻撃後のみならず、現実の攻撃が発生していない時点でも、着手の段階で攻撃でき

⁸ 『朝日新聞』（令4.1.27）

⁹ ミニマムエネルギー軌道（効率的に飛翔し、射程を最も大きくする軌道）より高い軌道を取ることにより、最大射程よりも短い射程となるが、落下速度が速くなる軌道。

¹⁰ 「内閣総理大臣の談話」（令2.9.11）

¹¹ 第207回国会参議院本会議録第1号3頁（令3.12.6）

¹² 第208回国会衆議院本会議録第2号（令4.1.19）

¹³ 相手から武力攻撃を受けたとき初めて防衛力を行使し、その態様も自衛のための必要最小限にとどめ、また保持する防衛力も自衛のための必要最小限のものに限るなど、憲法にのっとった受動的な防衛戦略の姿勢をいうものであり、我が国の防衛の基本的な方針である。

ると政府は解釈しているところ¹⁴、着手の時点を見誤れば、国際法の禁ずる「先制攻撃」に当たる可能性がある等の懸念である。この点、2015年に行われた平和安全法制の国会審議の際、岸田外務大臣も「国連憲章上自衛権の発動が認められているのは、武力攻撃が発生した場合である。したがって、いわゆる先制攻撃あるいは予防戦争は国際法上認められていない。これが基本的な考え方である」と説明しつつ、「ただ、現実に対してそれを適用する際に、着手の時点がいつなのか等、厳密な議論が存在するのは事実である」と答弁している¹⁵。また、後者については、近年の移動式発射台への対応や必要な装備体系といった能力・装備面についての指摘である¹⁶。これについて政府は、「敵基地攻撃のためには、他国の領域において移動式発射機の位置をリアルタイムで把握するとともに、地下に隠蔽されたミサイル基地の正確な位置を把握し、まず防空用のレーダーや対空ミサイルを攻撃して無力化し、相手国の領空における制空権を一時的に確保した上で、移動式ミサイル発射機や堅固な地下施設となっているミサイル基地を破壊してミサイル発射能力を無力化し、攻撃の効果を把握した上で更なる攻撃を行うといった一連のオペレーションを行うことが必要¹⁷として、ミサイル以外の装備体系が必要との見解を示している。なお、岸田総理は、国家安全保障戦略の改定議論の中で、憲法や国際法等に照らして実現可能な制度が確定したならば、それにふさわしい装備を用意する旨答弁している¹⁸。

(3) 防衛関係費の対GDP比

1954年7月に防衛庁・自衛隊が創設された後、第1次から第4次まで策定された「防衛力整備計画」(1958年度から1976年度)に基づき自衛力の整備がなされた。1970年代中期頃から顕著となる極東ソ連軍の増強を受けた防衛関係費の無制限な拡大に対する懸念等から、三木内閣において、平和時の防衛力として特定の差し迫った侵略の脅威に対抗するよりも全体として均衡のとれた隙のない防衛力を整備するとの方針に移行し、1976年に初の防衛計画の大綱が策定された。大綱は保有すべき防衛力の目標が示されるのみで所要経費は明示されなかったため、各年度の防衛関係費の「めど」を示す必要があるとの考えの下、同年、「当面の防衛力整備について」が閣議決定され、各年度の防衛関係費の総額が当該年度の国民総生産(GNP)の「100分の1に相当する額を超えないことをめどとして」防衛力整備を行うことが記載された(いわゆる「GNP1%枠」)。

¹⁴ 1999年に野呂田防衛庁長官が「我が国に現実の被害が発生していない時点でも、侵略国が我が国に対して武力行使に着手していれば、我が国に対する武力攻撃が発生したと考えられる」(第145回国会衆議院安全保障委員会議録第3号5頁(平11.3.3))と答弁し、憲法上、自衛権発動の範囲内であり、先制攻撃には当たらないとの認識を示している。

¹⁵ 第189回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第3号13頁(平27.5.27)

¹⁶ これについて、防衛研究所の高橋杉雄氏は「敵地攻撃能力に期待されるのは、制圧効果を発揮して相手の行動を制約して飛来する弾道ミサイルの数を減らすことと、攻撃作戦を反復することで相手のミサイルランチャーに消耗を強いていくことである。特に、飛来する弾道ミサイルの数が減れば、迎撃システムによる迎撃が成功する可能性は高まるから、敵地攻撃能力は迎撃ミサイルの能力増幅要素としての役割も果たすことになる」と述べている。「専守防衛下の敵地攻撃能力をめぐる一弾道ミサイル脅威への1つの対応」『防衛研究所紀要』第8巻第1号(平成17年10月)

¹⁷ 第201回国会参議院外交防衛委員会会議録閉会後第1号19頁(令2.7.9)

¹⁸ 第207回国会参議院予算委員会会議録第2号(令3.12.17)

その後、G N Pの伸びが鈍化するに伴い、防衛関係費とG N P 1%の差が次第に狭まってきたこと等から、1986年、政府は「昭和62年度予算における『当面の防衛力整備について』(昭和51年11月5日閣議決定)の取扱いについて」を決定し、G N P 1%枠を廃止した。この際、政府は「今後の防衛力整備について」を決定(1987年)し、G N P 1%枠に代わる新たな財政的歯止めとして、各年度の防衛関係費を中期防衛力整備計画に定める所要経費の枠内で決定する「総額明示方式」を採用することとし¹⁹、以後、現防衛計画の大綱(2019年度から2023年度)に至るまで同方式が維持されている²⁰。

2021年11月、政府は2021年度補正予算案の防衛関係費として7,738億円²¹を計上した。同年度当初予算と合わせると6兆1,078億円となり、対G D P比は1.09%になるとされている²²。また、同年12月、2022年度の政府予算案が閣議決定され、防衛関係費として5兆4,005億円²³が計上され、こちらは対G D P比0.957%となり、当初予算のみではあるが1%を下回る割合となった。岸田総理は防衛関係費について「金額や結論ありきではなく、現実的な議論の結果として必要なものを計上していく」と述べ²⁴、対G D P比1%の枠にこだわらない考えを示している。

(4) 新領域(宇宙、サイバー、電磁波)への対応

防衛省は、令和3年版防衛白書の冒頭において、現在の安全保障環境の特徴として「ハイブリッド戦」を取り上げ、解説している。ハイブリッド戦とは、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であり、このような手法は、相手方に軍事面にとどまらない複雑な対応を強いるものとされる²⁵。国会においても、軍事のみならず、政治、経済、情報も含めた国家間のハイブリッド戦への対応が指摘されるようになり、岸田総理は、「宇宙、サイバーといった新しい領域や、いわゆるハイブリッド戦といった課題、これらの現実から目を背けることなく、政府一丸となって、我が国の領土、領海、領空、そして国民の生命と財産を守り抜いていく」との認識を示している²⁶。防衛省・自衛隊では、こうした新たな脅威に対する対処するため、現防衛計画の大綱が実現を目指す「多次元統合防衛力」の下、陸・海・空という従来の領域における能力と宇宙・サイバー・電磁波といった新たな領域における能力を有機的に融合させる領域横断作戦を行うとしている。

ア 宇宙領域

¹⁹ 2013年度まで適用された中期防衛力整備計画の所要経費欄には、実施に必要な防衛関係費の総額とともに、「『今後の防衛力整備について』(昭和62年1月24日安全保障会議決定及び閣議決定)に示された節度ある防衛力の整備を行うという精神は、引き続きこれを尊重するものとする」との文言が併記されていた。

²⁰ G N P 1%枠の廃止と総額明示方式への移行に至る詳細な経緯については、沓脱和人「戦後における防衛関係費の推移」『立法と調査』第395号(2017.12)81~98頁を参照されたい。

²¹ 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んだ額。

²² 『日本経済新聞』(令3.11.27)。なお、同記事では、当初予算と補正予算を単純合算した額がG D P比1%を超えたのは2012年度以降の10年間で8回あったとし、2021年度のG D P比の水準は10年間で最も高いと報じている。

²³ 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んだ額。

²⁴ 第207回国会衆議院本会議録第2号19頁(令3.12.8)

²⁵ 防衛省『令和3年版防衛白書』1頁

²⁶ 第208回国会衆議院本会議録第2号(令4.1.19)

1967年10月に発効した宇宙条約²⁷により、宇宙空間は国家による取得の対象とはならず、条約の全ての当事国が平和目的のために、自由に利用できるとされている。近年、各国が平和及び安全を維持するための宇宙利用を積極的に進める一方で、自国の軍事的優位性を確保するための能力を急速に開発する動きも見られようになった。現代の軍事では、人工衛星が通信はもとより、敵のミサイルや航空機を探知することや自陣営の兵器による迎撃を誘導するなどの基幹的な役割を担っており、このため、中露は衛星攻撃兵器（ASAT）の開発に余念がないとも報じられている²⁸。また、最近では2021年11月に、米務省が、ロシアによる対衛星ミサイル実験によって1,500個を超えるスペースデブリ（宇宙ゴミ）が地球軌道上に散らばったとして同国を非難した²⁹。

我が国では、宇宙航空研究開発機構（JAXA）及びその前身のNASDA³⁰を中心に平和目的に限り宇宙開発利用が行われてきたが、2008年の宇宙基本法成立により、安全保障目的の宇宙開発利用が可能となり、加えて2012年のJAXA法³¹改正により、同機構も安全保障分野における貢献が可能となった。防衛省では、2014年頃から宇宙監視専従組織の設置が検討されるようになり、2020年5月、航空自衛隊府中基地（東京都）に宇宙作戦隊が新編された。また、2022年度中には防府北基地（山口県）に第2宇宙作戦隊が新編される予定となっている。自衛隊では、当面、宇宙ゴミと人工衛星が衝突する危険性などを除去するため、宇宙空間の状況を監視する「宇宙状況監視（SSA）の強化」に取り組み、将来的に人工衛星に被害があった場合に他の人工衛星で対処できるよう、多数の小型人工衛星を打ち上げる「衛星コンステレーション」計画を進めることを検討している。

イ サイバー領域

近年の情報通信技術の発展により、インターネットなどの情報通信ネットワークは生活のあらゆる側面で必要不可欠となっており、そのため情報通信ネットワークに対するサイバー攻撃は、人々の生活に深刻な影響をもたらし得る。サイバー空間については、政府全体で取り組む必要から内閣官房の内閣サイバーセキュリティセンター（NISC）が一元的に取り組んでいるが、防衛省・自衛隊においても自衛隊サイバー防衛隊を新編し、自衛隊の情報システムの安全確保や調査情報機能を強化している。

サイバー領域については、現防衛計画の大綱において、「有事において、我が国への攻撃に際して当該攻撃に用いられる相手方によるサイバー空間の利用を妨げる能力等、サイバー防衛能力の抜本的強化を図る」ことが明記されており、この「相手方によるサイバー空間の利用を妨げる能力」について国会でも議論が行われている。具体的には、サイバー攻撃が国際法上の武力の行使又は武力攻撃となり得ることを踏まえ、2019年の日米「2+2」において、一定の場合にはサイバー攻撃が日米安全保障条約第5条の規定

²⁷ 正式名称は「月その他の天体を含む宇宙空間の探査及び利用における国家活動を律する原則に関する条約」

²⁸ 『産経新聞』（令3.11.26）

²⁹ 『読売新聞』（令3.11.17）

³⁰ 宇宙開発事業団（昭和44年10月設置）。平成15年10月に宇宙科学研究所、航空宇宙技術研究所、宇宙開発事業団の3機関が統合して宇宙航空研究開発機構（JAXA）が発足。

³¹ 正式名称は「国立研究開発法人宇宙航空研究開発機構法」

の適用上武力攻撃を構成し得ることを確認したが、これに関し、日本が盾、アメリカが矛という日米の役割分担を踏み越えて、日米が共同で相手方のシステムなどを攻撃する、つまり、日本も反撃能力を持ち得るかといった指摘がなされている。政府は、「日米防衛協力のための指針（ガイドライン）の中において、我が国に対するサイバー事案が発生した場合に、我が国は主体的に対処し、緊密な二国間調整に基づき米国は我が国に対し適切な支援を行うこととされており、武力の行使の三要件を満たす場合においては、防衛省として、相手方のサイバー空間の利用を妨げることも含め、我が国の防衛のために適切に対応していく」との考え方を示した上で、「（ガイドライン中に）日米両政府は、緊密に協議し、適切な協力行動を取り対処することが記載されており、こうした分野については、日米の防衛当局間、アメリカの国防省との間でも緊密な協議を行い、アメリカの持っている知見などについても教示していただいている」と説明している³²。

ウ 電磁波領域

電磁波は指揮統制のための通信機器、敵の発見のためのレーダー、ミサイルの誘導装置などに使用されており、同領域を利用して行われる活動には「電子戦」と「電磁波管理」がある。その上で、前者の電子戦の手段や方法は一般的に、「電子攻撃³³」、「電子防護³⁴」及び「電子戦支援³⁵」の三つに分類されている。電磁波については、レーダーや通信装置など自衛隊の作戦にとって重要なツールとなっており、これを妨害されることのないよう、自衛隊では、電磁波の利用の確保に向けて、周波数や利用状況を一元的に把握、調整し、部隊などに適切に周波数を割り当てる電磁波管理能力の構築に取り組んでいる。陸上自衛隊については、ネットワーク電子戦システム（NEWS）を国内で初めて装備し、有事には相手の電波の利用や効果を妨げつつ、味方の電磁波の利用や効果を確保して戦うための電磁波作戦部隊を健軍駐屯地（熊本市）に新編した³⁶。今後、2021年度に朝霞駐屯地（東京都）、留萌駐屯地（留萌市）、相浦駐屯地（佐世保市）、奄美駐屯地（奄美市）、那覇駐屯地（那覇市）及び知念分屯地（南城市）、2022年度に高田駐屯地（上越市）、米子駐屯地（米子市）及び川内駐屯地（薩摩川内市）にそれぞれ電子戦部隊を新編する計画である。また、防衛省・自衛隊では航空自衛隊のスタンド・オフ電子戦機³⁷の開発、航空機やミサイルなどに搭載されているレーダーや通信機器が使用する電波を探知・識別し、当該レーダーや通信機器を無力化する艦艇用の電波探知妨害装置の研究等を進めるとしている。

（5）防衛技術基盤の強化

³² 第204回国会参議院外交防衛委員会会議録第12号2～3頁（令3.5.18）

³³ 相手方の通信機器やレーダー等に電波を照射すること等により、相手方の通信などを低減・無力化するもの

³⁴ ステルス化等により、相手の電磁波の影響を低減・無力化するもの

³⁵ 相手方が利用する電波等の情報を収集、分析するもの

³⁶ 健軍駐屯地の部隊は、東千歳駐屯地（千歳市）に次ぐ2か所目の電子戦部隊となる（『読売新聞（西部版）』（令3.3.30））。

³⁷ 妨害対象の脅威の対処可能圏外から妨害対象に応じた効果的な電波妨害を実施し、自衛隊の航空作戦の遂行を支援する航空機

我が国産業の防衛需要依存度³⁸は平均で3%程度であり、多くの企業において防衛事業が主要な事業とはなっていない状況である³⁹。近年、防衛技術の高度化により、米国製の防衛装備品の購入が増加しており、我が国の国内産業の経営環境が悪化し、撤退や撤退を検討する企業が増加する傾向にある。この背景には、防衛省向けの納入は機密保持や規制が厳しく、民生品のように大量の発注はなく、製造ラインの維持が収益の圧迫要因になっているとの指摘があり、最近では、2019年にコマツが陸上自衛隊の軽装甲機動車の開発を中止し、2020年には航空機のパイロットの緊急脱出装置を製造してきたダイセルも撤退を決めたと報じられている⁴⁰。また、機関銃の生産を行う住友重機も売上拡大が見込めないほか、生産設備の維持や技術者の育成が難しいなどとして撤退を決定したと報じられている⁴¹。なお、政府は、2014年に防衛装備移転三原則を策定し、国内防衛産業の輸出も可能としたが、大型案件の受注は、2020年の三菱電機によるフィリピン向けの防空レーダー1件にとどまっているのが実情である。このような状況について岸田総理は、新たな国家安全保障戦略等の策定に際して、防衛産業の厳しい現状を踏まえ、防衛生産・技術基盤の在り方に焦点を当てて議論をし、防衛産業活性化のための抜本的な対策を検討していくとしている⁴²。こうした中、政府が防衛装備品に組み込む部品や企業が扱う機器から機密情報が漏れないよう、懸念があれば国が計画変更を求められる権限などを定めた新たな法案の提出を目指していることが報じられた⁴³。現在、装備の調達をめぐっては、入札に参加する企業に資本関係や機密情報を扱う担当者の経歴と国籍の情報を義務付け、留学期間など海外機関との関係の開示も求めているが、これらの制約だけでは不十分として、製造工程で組み込む部品や企業の設備についても国が確かめる仕組みが必要との判断がなされたとされる。こうした仕組みは安全保障上の機密事項を保護する上で必要と考えられる反面、個々の企業により一層の負担を強いることで、更なる撤退を招くことにならないかといった危惧もある。なお、防衛省は、2022年度に、防衛装備庁装備政策課に防衛産業支援などの中核的機能を果たす「防衛産業政策室（仮称）」を新設し、同年度予算案において、防衛産業のサイバーセキュリティ向上や製造工程の効率化、米軍調達への参入などを促進していくための防衛産業支援に関する事業経費として32億円を計上している。

3. 在日米軍再編（普天間飛行場代替施設建設事業）

1995年9月の海兵隊員による少女暴行事件などを契機に、日米「2+2」の下に沖縄に関する特別行動委員会（SACO）⁴⁴が設置され、1996年4月、橋本総理大臣とモンデール駐日大使が普天間飛行場の全面返還を表明した。2004年8月、普天間飛行場に隣接する沖

³⁸ 各企業の総売上額に占める防衛省向け売上額の割合

³⁹ 防衛省『令和3年版防衛白書』412頁

⁴⁰ 『日本経済新聞』（令4.1.9）

⁴¹ 『産経新聞』（令3.5.21）

⁴² 第208回国会参議院本会議録第3号（令4.1.21）

⁴³ 『日本経済新聞』（令3.11.21）

⁴⁴ 1996年12月のSACO最終報告において、以後5～7年以内に十分な代替施設が完成し運用可能になった後、同飛行場を返還すること及び代替施設として沖縄本島東海岸沖に撤去可能な海上施設を建設することが合意された。

縄国際大学内への米軍ヘリ墜落を受けて、日米両政府は、早期の移設実現のため、2001年の9.11テロ後の世界的な米軍再編の一環である在日米軍再編に関する日米協議の過程で改めて検討を行うこととした。その後、2006年5月の日米2+2で承認された『再編実施のための日米のロードマップ』において、辺野古岬とこれに隣接する大浦湾と辺野古湾の水域を結ぶ形で代替施設（V字型の1,800m滑走路、埋立方式）が設置されることとなった（2014年までの完成が目標）。2013年4月、日米両政府は『沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画』を発表し、同計画では、米海兵隊関連施設等の辺野古移設を始めとする普天間飛行場の返還のための8条件が示され、「2022年度又はその後」に同飛行場を返還することとされた⁴⁵。2010年に普天間飛行場の「県外移設」を掲げて再選した仲井眞知事は、2013年12月、現段階で取り得ると考えられる環境保全措置などが講じられているとして、代替施設建設事業に係る公有水面埋立を承認した。その後、2014年11月に辺野古移設反対を掲げて当選した翁長知事は、第三者委員会の報告書を受けて、2015年10月に埋立承認手続に法的瑕疵があったとして埋立承認を取り消した。以後、国と県との間で複数の訴訟が提起されたが、2016年12月、最高裁判所が翁長知事による埋立承認取消処分を違法であると判断し、国側の勝訴が確定した。

2018年7月、翁長知事は、埋立承認後に軟弱地盤が見付かったことや環境保全対策に問題がある等を理由に埋立承認の「撤回」を表明した。8月に翁長知事が急逝し、辺野古移設反対を掲げて当選した玉城知事によって埋立承認撤回の方針が維持されることとなった。防衛省は、軟弱地盤の改良について、2020年4月に公有水面埋立法に基づく埋立変更承認申請書⁴⁶を沖縄県に提出したが、2021年11月、玉城知事は、審査の結果、重要地点の調査が行われず地盤の安定性が十分に検討されていないことや環境保全の観点からジュゴンの生態系への影響が十分評価されていないことなどを理由に不承認とした。

工事の進捗状況については、土砂投入から3年が経過した2021年12月時点で、政府が計画する埋立海域約152ヘクタールのうち、辺野古崎の南側約41ヘクタールの陸地化が完了（埋立済みの面積は全体の約27%）している。土砂投入量で見ると、全体の2,020万立方メートルのうち約8.6%の174万立方メートル（2021年11月時点）にすぎないとの指摘もあり⁴⁷、国会において「先行きも見通せず民意から離れた工事は中止し、別案を模索すべき」との指摘がなされている⁴⁸。これに対し岸田総理は、「世界で最も危険と言われる普天間飛行場が固定化され、危険なまま置き去りにされることは絶対に避けなければならない」、「米国と確認した辺野古移設が唯一の解決策という方針に基づき着実に工事を進めていくことが、普天間飛行場の一日も早い全面返還を実現し、その危険性を除去することにつながる」と答弁し⁴⁹、これまでの政府方針を維持している。

⁴⁵ 代替施設建設事業に関しては、調査・設計に1年、埋立・建設工事に5年、器材・施設調整に1年半、認証・提供手続に1年半の計9年を要することが示された。

⁴⁶ 防衛省は、変更後の計画に基づく工事着工から完了まで約9年3か月、提供手続完了までに約12年を要し、経費の概略として約9,300億円が必要であることを示している。

⁴⁷ 『東京新聞』（令4.1.11）

⁴⁸ 第208回国会参議院本会議録第2号（令4.1.20）

⁴⁹ 第208回国会参議院本会議録第2号（令4.1.20）

4. 日米地位協定

2021年12月、在日米軍基地がある沖縄県で新型コロナウイルスのオミクロン株が基地関係者に広がった。松野官房長官は同月24日の記者会見で、海外から在日米軍基地に直接入域した全ての部隊が9月3日以降、出国前に新型コロナウイルスの検査を受けていなかったことを明らかにした。このため、日米地位協定上の在日米軍関係者の出入国及び検疫の扱いについて注目が集まった。同協定第9条は米国軍隊の構成員が旅券及び査証に関する日本国の法令の適用が免除されると規定している。ただし、検疫についての記載はないことから⁵⁰、日米両政府は、1952年の日米合同委員会において、米軍に提供している区域に入航する米軍の船舶又は航空機の検疫について、「検疫感染症が存在する場合は、日本の法律を尊重して合衆国軍の検疫担当軍医が所用の措置を行い、これらすべてについての通報を最寄りの検疫所に行くこと」、また米軍に提供していない港又は飛行場（民間空港等）に入航する場合は「すべて日本の検疫所が実施」することを合意している。

今般、新型コロナウイルスの感染が拡大する過程において、2020年8月に米軍施設が所在する都道府県で構成する「渉外関係主要都道府県知事連絡協議会」（略称：渉外知事会）が政府に対して特別要請を発出した。これに対し政府は、「米軍施設・区域の医療機関と地元の保健所との間で感染者の行動履歴の追跡等を含めた必要な情報共有を行っていること」、米側が「米軍関係者等が米軍の施設・区域において日本に入国する場合には米軍の検疫手続によるが、水際対策を含む日本政府の方針に整合的な措置をとること⁵¹」、「米軍関係者が民間空港から入国する場合には、日本側検疫によるPCR検査等を受けた後、14日間の移動制限措置を原則として米軍施設・区域内で行うこと」、「入国後14日間の移動制限措置を解除する要件として、PCR検査を義務付けること」等を承知していると回答した。

しかし、2021年12月、米軍が同年9月3日以降に日本に向けて出国する際のPCR検査を免除するなど対策を大幅に緩和していたことが明るみに出た⁵²。林外務大臣は、ラップ在日米軍司令官に日本が行っている水際措置と同様の対応を行うよう要請し、米軍は12月26日から出国前72時間以内の検査を実施し、同月30日から日本到着後24時間以内の検査も実施する運用に改めたとされる⁵³。さらに日米両政府は2022年1月10日から在日米軍関係者の14日間の不要な外出制限と基地内でのマスク着用の義務付けを実施すると共同発表している⁵⁴。こうした米側の対応を受け、国会においては、検疫のみならず、基地への立入り、環境問題、訓練の承認、事故調査など受入国の権限に課題を抱える日米地位協定は見直すべきとの指摘がなされた。これに対し岸田総理は、「日米地位協定の見直しは考えていない」

⁵⁰ 政府は、「こういう場合には、ただいま第16条の一般的な『法令を尊重』がかぶさる。ただ、国内法令を尊重する義務があるという規定の仕方は、一般的に日本国法令を適用するという場合とは多少意味が違う」として、日本人が法令の適用を受け、またそれに違反する場合に罰則を受けるということとは意味が異なる旨説明している（第69回国会衆議院内閣委員会議録第4号16頁（昭47.9.12））。

⁵¹ 具体的には、①米国を含むあらゆる国から入国した者に対し、14日間の移動制限の義務付けや②空港から自宅等への移動について、民間機を含め公共交通機関の利用の禁止等の厳格な措置を実施している。

⁵² 『読売新聞』（令4.1.7）

⁵³ 『読売新聞』（令4.2.1）

⁵⁴ その後、在日米軍司令部は日本国内の全ての米軍関係者に課す外出制限措置の期限を1月24日から1月31日朝まで延長し、同日午前6時をもって措置を終了した。

としつつ、在日米軍の駐留に関わる保健衛生上の課題については「日米地位協定に基づく日米合同委員会において、感染拡大の防止及び地元の方々の不安解消に向けて、日米間の連携をより一層強化する」と答弁した⁵⁵。

5. 在日米軍駐留経費負担特別協定

在日米軍駐留経費については、米側の負担軽減を図る等の観点から、1978年度以降、日米地位協定第24条の措置として、基地従業員の労務費の一部（福利費等）負担や隊舎等の提供施設整備費の負担が順次開始された。さらに1987年度からは同条の特例的な暫定措置として、特別協定を締結することにより、在日米軍従業員に対する調整手当等8項目の手当について我が国が負担することとなった。その後、おおむね5年ごとに特別協定が締結され、日本政府は、基地従業員の「労務費」（基本給及び諸手当）、公用のために調達される「光熱水料等」、我が国の要請による米軍の訓練の移転に伴い必要となる燃料費、食費、住居費等の「訓練移転費」をそれぞれ負担することとなった。

2020年11月、2016年署名の協定の効力存続期間が2021年3月末までであることから、日米両政府は在日米軍駐留経費に関する正式交渉を開始したが、トランプ政権との間では交渉妥結に至らず、2021年1月のバイデン政権発足後、日米両政府は在日米軍駐留経費に関する交渉を再開した。2021年2月、2016年協定の有効期間を1年延長する改正議定書が署名され、4月に発効した（期限は2022年3月31日まで）。

2022年1月、日米両政府は、2022年度以降の在日米軍駐留経費負担について、2022～2026年度の5年間を対象期間とし、日本側負担額を年平均2,110億円とする特別協定に署名した（図表参照）。主な内容は、光熱水料を減額する一方で、在日米軍の訓練環境を改善し、自衛隊も共同使用できる機材等を調達するため、新たに「訓練資機材調達費」の支出項目を設け、5年間で総額200億円を負担することとしている。また、日本側は、本協定の実質合意（2021年12月）の際、「在日米軍駐留経費負担」の通称を「同盟強靱化予算」とすると発表した。

図表 新たな特別協定の概要

<p>【対象期間】 2022年度から2026年度までの5年間</p> <p>【経費負担】 我が国が以下の項目に係る経費の全部又は一部を負担</p> <p> 労務費：日本側負担上限労働者数である23,178人を維持</p> <p> 光熱水料等：日本側の負担割合を35%に引き下げ、負担額を2022年度及び2023年度234億円、2024年度151億円、2025年度及び2026年度133億円とする。</p> <p> 訓練資機材調達費：5年間で総額200億円を新たに負担</p> <p> 訓練移転費：現行協定の負担額と同水準（約114億円）を維持 （訓練移転先にアラスカを追加）</p> <p>※日本側負担額は年平均約2,110億円（現行協定では年約2,017億円）</p>

（出所）外務省報道発表（2021.12.21）を基に筆者作成

⁵⁵ 第208回国会衆議院本会議録第2号（令4.1.19）

6. その他

(1) 在外邦人等の輸送

バイデン大統領は、2001年以来続くアフガニスタンへの軍事的関与を打ち切るとの方針を引き継ぎ、駐留米軍を2021年8月までに撤退させる意向を表明した。これを受け、イスラム過激派武装組織タリバーンが各地で攻勢を拡大し、同月15日、首都カブールを制圧し、アフガニスタン全土を支配下に置いた旨表明した。同月23日、国家安全保障会議の審議を経て、岸防衛大臣は自衛隊法第84条の4に基づく、在外邦人等の輸送の実施を命じた。自衛隊は邦人等輸送統合任務部隊を編成し、C-130輸送機2機、C-2輸送機1機及びB-777政府専用機1機をイスラマバード（パキスタン）に派遣し、C-130及びC-2輸送機はカブール国際空港（アフガニスタン）との間で任務を遂行した。

自衛隊による在外邦人等の輸送については、外国における災害、騒乱その他の緊急事態に際して、民間機による退避等ができない場合、外務大臣は生命又は身体の保護を要する邦人の輸送を防衛大臣に依頼することができ、防衛大臣は「当該輸送において予想される危険及びこれを避けるための方策について外務大臣と協議し、当該輸送を安全に実施することができる」と認めるときは、当該邦人の輸送を行うことができる」（自衛隊法第84条の4第1項）とされ、過去に在イラク邦人等の輸送（2004年4月）、在アルジェリア邦人等の輸送（2013年1月）、在バングラディシュ邦人等の輸送（2016年7月）及び在南スーダン邦人等の輸送（2016年7月）の4例がある。

なお、自衛隊が他国の領域において在外邦人等の輸送を行う際には、国際法上、派遣先国の同意が必要となるが、2021年のアフガニスタンでの輸送における派遣先国の同意について、政府は「現在のアフガニスタンのような例外的な状況において、緊急的な措置として人道上の必要性から安全が確保されている状況で自国民等の退避のために輸送するものであり、仮に明確な同意がとれていないとしても国際法上の問題はない」との認識を示している⁵⁶。アフガニスタンに派遣された自衛隊は、8月26日に米軍からの要請で出国を希望するアフガニスタン人14人、同月27日に邦人1名をイスラマバードまで輸送し、同月31日、米軍がアフガニスタンからの撤収を完了し、カブール国際空港における自衛隊機の運行のめどが立たなくなった状況を踏まえ、岸防衛大臣は輸送の終結を命じた。

2021年12月、岸防衛大臣は、この事例を踏まえて、在外邦人等の輸送に関する自衛隊法第84条の4について、更に改善することができないかどうか検討するよう岸田総理から指示があったことを明らかにした⁵⁷。2022年1月、岸田総理は第208回国会の施政方針演説において、自衛隊法改正案を同国会に提出する旨表明した⁵⁸。その内容については、同法第84条の4を見直し、輸送の安全性を判断する手続を迅速化するほか、在外公館の現地職員等に限り、外国人のみでも輸送可能とすることが報じられている⁵⁹。

⁵⁶ 内閣官房長官記者会見（令3.8.23）

⁵⁷ 防衛大臣記者会見（令3.12.14）

⁵⁸ 第208回国会参議院本会議録第1号（令4.1.17）

⁵⁹ 『読売新聞』（令4.1.20）

(2) 日豪円滑化協定

2022年1月6日、岸田総理とモリソン豪州首相はオンライン形式で会談し、自衛隊と豪軍部隊の共同訓練などで相互に訪問する際の法的地位や手続などを定めた「円滑化協定(RAA)」に署名した。この種の二国間協定を結ぶのは米国との日米地位協定を除いて初めてとなる。同協定は、主に①協定の運用について両国が協議、調整を行う組織として「合同委員会」を設置すること、②派遣部隊の隊員の出入国時に査証(ビザ)不要とするなどの手続きの簡略化、③車両や燃料など物資を取り寄せる際の税金の免除、④派遣部隊が受入国で起こした犯罪の裁判権は、公務中の場合は派遣国側、公務外の場合は受入国側が持つこと等を規定している。なお、④については、死刑制度がある日本と廃止した豪州との間で交渉が難航し、豪側は日本で豪州軍人等が重大犯罪を起こしても死刑適用を免れるよう要求したが、2014年の交渉開始後約7年を経て適用を公務中と公務外に分けることで折り合い、ようやく合意に至った。日豪両国は既に共同訓練等を実施しているが、同協定の発効により、大規模な訓練の実施が容易となる。

日豪の安全保障協力については、2007年3月、米国以外の国との間で安全保障に特化した初めての共同宣言である「安全保障協力に関する日豪共同宣言」が結ばれたことを皮切りに、2013年に情報保護協定⁶⁰及び物品役務相互提供協定⁶¹、2014年に防衛装備品・技術移転協定⁶²が締結されており、また、2021年には米軍以外の軍を初めて対象とする武器等防護(自衛隊法第95条の2⁶³)が豪州軍に対して実施されている⁶⁴。

なお、円滑化協定については、豪州のほか、2021年10月に日英円滑化協定の交渉が開始されており、2022年1月に開催された日仏「2+2」の共同声明では、日仏円滑化協定を念頭に事務レベルで議論を始めることが明記された⁶⁵。こうした各国との安全保障協力の強化については、2022年末に予定される国家安全保障戦略等3文書の改定においても重要な要素になるものと思料される。

(くつぬぎ かずひと)

⁶⁰ 正式名称は「情報の保護に関する日本国政府とオーストラリア政府との間の協定」

⁶¹ 正式名称は「日本国の自衛隊とオーストラリア国防軍との間における物品又は役務の相互の提供に関する日本国政府とオーストラリア政府との間の協定」

⁶² 正式名称は「防衛装備品及び技術の移転に関する日本国政府とオーストラリア政府との間の協定」

⁶³ 自衛隊と連携して我が国の防衛に資する活動に従事している合衆国軍隊等の武器等を警護する自衛官に武器の使用を認める規定。海上自衛隊の護衛艦が豪州海軍のフリゲート艦に対して実施した。

⁶⁴ 防衛大臣記者会見(令3.11.16)

⁶⁵ 『読売新聞』(令4.1.22)