

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 －戦略三文書に掲げられた反撃能力の保有と継戦能力の向上－
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	454号
刊行日	2023-2-22
頁	66-82
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20230222.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

— 戦略三文書に掲げられた反撃能力の保有と継戦能力の向上 —

沓脱 和人

(外交防衛委員会調査室)

1. はじめに
2. 我が国周辺の安全保障環境
3. 周辺国におけるミサイル技術の向上と我が国のミサイル防衛体制
4. 戦略三文書の策定
5. 防衛関係費における反撃能力と継戦能力の位置付け
6. 第211回国会（2023年常会）における防衛省提出法案
7. おわりに

1. はじめに

2022年12月16日、政府は新たな「国家安全保障戦略」並びに従来の防衛計画の大綱に代わる「国家防衛戦略」及び中期防衛力整備計画に代わる「防衛力整備計画」の三文書（以下「戦略三文書」という。）を策定した¹。岸田総理は同日の記者会見において、世界が歴史的岐点にある中で、国家、国民を守り抜くためには防衛力の抜本的強化が必要であるとして反撃能力の保有等の必要性を説いた。2023年1月13日、岸田総理はバイデン米国大統領と会談し、国家安全保障戦略等に基づき反撃能力の保有を含む防衛力の抜本的強化及び防衛予算の相当な増額を行っていく旨説明し、同大統領から全面的な支持を得た²。他方、戦略三文書の策定に対し、中国外務省は「中国の国防建設と通常の軍事活動を理由なく中傷しており、断固として反対する」と表明し³、北朝鮮外務省は、反撃能力の保有に対して「どれほど懸念し、不快に思っているかを実際の行動で示し続ける」と反発した⁴。

¹ 戦略三文書の策定に至る経緯・内容等については、本稿掲載の宮崎雅史「2023年の国際情勢と日本外交の課題」及び今井和昌・藤川隆明「新たな国家安全保障戦略を踏まえた防衛力の抜本的強化—国家防衛戦略及び防衛力整備計画の概要—」『立法と調査』第453号（2023. 2）81～86頁を参照されたい。

² 外務省ウェブサイト「日米首脳会談(2023. 1. 13)」〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page1_001475.html〉（2023. 2. 3最終アクセス）

³ 『産経新聞』（2022. 12. 26）

⁴ 『時事通信ニュース』（2022. 12. 20）

本稿では、戦略三文書に示された我が国周辺の安全保障環境について近年の状況や論議を踏まえて概観した上で、これら三文書に掲げられた防衛力の抜本的強化のうち注目度の高い「反撃能力の保有」と「継戦能力の向上」について考察を行い、最後に今国会（第211回国会）における防衛省提出予定法案について紹介を行うこととしたい。

なお、文中の肩書はいずれも当時のものである。

2. 我が国周辺の安全保障環境

(1) 中国、北朝鮮の軍事動向

ア 中国

2022年10月に開催された中国共産党第20回全国代表大会を経て、習近平政権は異例の3期目に入った。習指導部は、共産党統治100年にあたる2049年までに「世界一流の軍隊」を目指す方針を示しており、先の共産党大会ではさらにこの目標の前倒しを訴えた。実際に中国軍は装備の増強や近代化を急速に進めており、ミサイルについては、米本土を射程に収める大陸間弾道ミサイル「東風41」や日本を射程に収める地上発射型中距離ミサイル（約2,200発保有）のほか、既存のミサイル防衛技術では迎撃が困難とされる極超音速兵器を搭載する中距離弾道ミサイル「東風17」の運用を開始したとされる⁵。また、習指導部は同大会の活動報告において、台湾統一について「武力行使の放棄を約束しない」ことを盛り込み、台湾独立勢力や外国勢力の「挑戦」を受ければ、武力行使も辞さない姿勢を示している。これに先立つ2022年8月のペロシ米下院議長の訪台後には、台湾周辺の6か所の海・空域において軍事演習を実施し、複数の弾道ミサイルを発射し、初めて台湾上空に中国のミサイルを通過させた（このうちの5発は日本の排他的経済水域（EEZ）内にも着弾した）。このほかにも、2022年は中国軍機の台湾防空識別圏への進入が1,740回に及び、一部は事実上の中台境界線である中間線を越えており、海上でも中国軍艦艇が台湾周辺海域での航行を8月以降常態化させ、延べ671隻が活動し、一部が中間線を越えている⁶。習政権は、米軍に対しても強硬な姿勢を崩さず、12月には中国海軍の殲11戦闘機が南シナ海上空で米軍のRC135偵察機に約6メートル以内まで異常接近したことを米インド太平洋軍が発表した⁷。我が国に対しては、引き続き尖閣諸島周辺の接続海域で中国海警局の公船による航行が確認されており、2020年以降は3年連続で330日を超え、航行が常態化している。領海への侵入も長時間化しており、2022年12月25日には72時間45分とほぼ3日間にわたり連続侵入して過去最長を記録した⁸。

こうした中、同年11月17日にタイの首都バンコクで日中首脳会談が行われ、岸田総理は、「日中関係はさまざまな協力の可能性とともに多くの課題、懸念にも直面している」として、尖閣諸島周辺で中国海警船が領海侵入を繰り返していることや8月の台湾周辺での軍事演習で弾道ミサイルが日本のEEZ内に着弾したことなどの懸念事項を伝える

⁵ 『毎日新聞』（2023. 1. 1）

⁶ 『読売新聞』（2023. 1. 4）

⁷ 『読売新聞』（2022. 12. 31）

⁸ 『産経新聞』（2022. 12. 30）

とともに、台湾海峡の平和と安定の重要性を訴えた。これに対し習氏は「海洋と領土の争いの問題では、政治的な知恵と責任で食い違いを適切に管理、コントロールしなければならない」と述べた上で、台湾問題については「中国は他国の内政に干渉しないし、いかなる人のいかなる口実でも中国の内政に干渉することは受け入れない。」⁹とけん制した。

新たな国家安全保障戦略では、「現在の中国の対外的な姿勢や軍事動向等は、我が国と国際社会の深刻な懸念事項であり、我が国の平和と安定及び国際社会の平和と安定を確保し、法の支配に基づく国際秩序を強化する上で、これまでにない最大の戦略的な挑戦であり、我が国の総合的な国力と同盟国・同志国等との連携により対応すべきものである」と記載された。

イ 北朝鮮

北朝鮮は、2019年2月にハノイでの米朝首脳交渉が決裂した後、同年12月に米国の対北朝鮮敵視が撤回されるまで戦略兵器開発を続ける旨表明した。2021年1月には朝鮮労働党大会で戦術核兵器の開発を含む「国防科学発展及び兵器体系開発5か年計画」を策定し、各種の新型ミサイルの開発を進めている。この点、同年発射された新型の潜水艦発射弾道ミサイル（S L B M）、変則飛行が特性の短距離弾道ミサイル、音速の5倍以上の速さで飛ぶ極超音速ミサイルなど一連のミサイル発射を同5か年計画に基づくものと主張している¹⁰。2022年、北朝鮮は巡航ミサイルを含め37回、少なくとも73発となる過去最多のミサイルを発射した¹¹。そのうち3月の新型のI C B M「火星17」は米全土を射程距離に収めるとみられ、10月の弾道ミサイルは5年ぶりに日本の上空を通過するに至った。また、2023年の目標について、金正恩朝鮮労働党総書記は党中央委員会拡大総会において、戦術核兵器を大量生産し、核爆弾の保有量を急激に増やす方針を示した¹²。

こうした北朝鮮の核脅威に対し、韓国の尹政権は、①ミサイルの発射兆候があれば先制打撃する「キル・チェーン」、②発射後に迎撃する「ミサイル防衛」、③万一攻撃を受ければ北朝鮮司令部などに報復攻撃を与える「大量反撃報復」からなる、いわゆる「3軸体系」を強化し、現在、短距離弾道ミサイル、巡航ミサイルを合わせて1,000発以上保有しているとされる¹³。

新たな国家安全保障戦略では、「北朝鮮は、核戦力を質的・量的に最大限のスピードで強化する方針であり、ミサイル関連技術等の急速な発展と合わせて考えれば、北朝鮮の軍事動向は、我が国の安全保障にとって、従前よりも一層重大かつ差し迫った脅威となっ

⁹ 『産経新聞』（2022. 11. 19）

¹⁰ 『日本経済新聞』（2021. 10. 21）

¹¹ 『毎日新聞』（2022. 1. 1）

¹² 『読売新聞』（2023. 1. 3）

¹³ 韓国は、キル・チェーンのため、山腹の坑道内にあるミサイル発射拠点でも精密打撃できる戦術誘導ミサイル「K T S S M」を開発中であり、攻撃を回避するため位置を変える移動式発射台（T E L）を破壊する能力を向上させるため現在40機保有しているステルス戦闘機F-35Aを20機追加する。大量反撃報復では、射程約800キロで全ての北朝鮮の領域をカバーする弾道ミサイル「玄武2」を保有するとともに、バンカーバスターとしての役割を持つ「玄武4」によって地下施設に潜った北朝鮮指導部を攻撃できると報じられている（『読売新聞』（2022. 11. 4及び2022. 12. 29））。

ている」と記載された。

(2) ロシアによるウクライナ侵攻

2022年2月24日、ロシア軍がウクライナ領土への軍事行動を開始し、首都キーウを含む複数の都市に対して攻撃を行った。国連安保理常任理事国であるロシアが国連憲章を始めとする国際法に違反して武力行使に及んだことは国際社会に強い衝撃を与え、戦闘は本稿脱稿時点（令和5年2月3日時点）で1年近くが経過するが、今なお続いている。

ロシアによるウクライナ侵攻は、我が国国民に、アジアにおいても中国が台湾を武力統一するのではないかといった危機意識を抱かせ、①台湾有事が勃発し、日本有事につながる可能性、②米国の対日防衛義務の信頼性、③新しい戦い方への対処を改めて考えさせる契機となった。

ア 台湾有事が日本有事につながる可能性

台湾有事が日本有事につながる可能性について国会で頻繁に質疑がなされたが、政府は、台湾をめぐる問題については対話により平和的に解決されることを期待するとの従来からの一貫した立場を示した上で、「一般論として申し上げれば、政府としていかなる事態にどのような対応を取るかについて、実際に発生した事態の個別具体的な状況に即して、政府が全ての情報を総合して客観的、合理的に判断することとなるため、一概にお答えすることは困難」と答弁している¹⁴。

イ 米国の対日防衛義務の信頼性

米国の対日防衛義務の信頼性について、外務省は従来、日米安全保障条約第5条は「米国の対日防衛義務を定めており、安保条約の中核的な規定である」と解説した上で¹⁵、『「米国は日本を防衛する義務を負い、日本はそのために米国に施設・区域を提供する義務を負う」』。このことが日米安保体制の最も重要な部分」との見解を示している¹⁶。他方、条文上、日米安保条約に「義務」という直接の文言は見当たらず¹⁷、同条約の下で双方の役割分担を定めた日米防衛協力のための指針（ガイドライン）では、日本は自国を「主体的に防衛」し、米国はそれを「支援・補完」する旨が記載されている¹⁸。米国の対日防

¹⁴ 第210回国会参議院外交防衛委員会会議録第6号10頁（2022.11.15）

¹⁵ 外務省「日米安全保障条約（主要規定の解説）」〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/jyoyaku_k.html〉（2023.2.3最終アクセス）

¹⁶ 外務省「日米安保体制Q&A」〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/qa/05.html>〉（2023.2.3最終アクセス）

¹⁷ 日米安保条約第5条前段では「各締約国は、日本国の施政の下にある領域における、いずれか一方に対する武力攻撃が、自国の平和及び安全を危うくするものであることを認め、自国の憲法上の規定及び手続に従って共通の危険に対処するように行動することを宣言する。」と規定されている。他方、北大西洋条約第5条（集団防衛）では、「欧州又は北米における一又は二以上の締約国に対する武力攻撃を全締約国に対する攻撃とみなす。締約国は、武力攻撃が行われたときは、国連憲章の認める個別的又は集団的自衛権を行使して、北大西洋地域の安全を回復し及び維持するために必要と認める行動（兵力の使用を含む。）を個別的に及び共同して直ちにとることにより、攻撃を受けた締約国を援助する。」と規定している。

¹⁸ 政府は、日米の基本的な役割分担について「日米のガイドラインにおきましては、日本は防衛力を保持し、米国は引き続き核戦力を含むあらゆる種類の能力を通じ拡大抑止を提供すること、日本は日本の国民と領域の防衛を主体的に実施し、自衛隊は日本及びその周辺海空域、その接近経路における防勢作戦を主体的に実施すること、米国は適切な支援を行い、米軍は日本を防衛するため自衛隊を支援し補完すること、米軍は自衛隊を支援し補完するため打撃力の使用を伴う作戦を実施することができること」といった記載がなされてい

衛義務については、1960年の日米安保条約改定時を含め、国会において論争が繰り広げられてきた。米国におけるヴァンデンバーグ決議¹⁹、戦争権限法²⁰の存在により対日防衛義務に疑義があるとの議論が中心であるが、近年でも国会において「日本が危機にさらされたとしても、米国においては議会の承認等米国憲法の規定及び手続を経なければ、米軍は共通の危機に対処するように行動できず、日米安保条約が自動的かつ完全に機能することはないのではないか」との問いが質問主意書によってなされている。これに対して政府は、「米国は、従来から、累次の機会に、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（昭和35年条約第6号）第5条に規定する米国の対日防衛義務に対するコミットメントを確認してきており、我が国として、米国が当該義務を果たすことに信頼を置いている。なお、我が国として、米国の国内法について有権的な解釈を行う立場にないが、同条約の締結は米国においては米国議会によって承認されたものであり、同条に規定する米国の対日防衛義務を承認した同じ議会が、当該義務を妨げるような措置をとることは考えられない」と答弁している²¹。

ウ 新しい戦い方への対処

近代主権国家の総力戦の規模が頂点に達した第一次及び第二次世界大戦の反省の下、1928年の「パリ不戦条約」とその後引き継がれた1945年の「国連憲章」によって武力による威嚇又は武力行使が違法化されたが、近年、軍事と非軍事の境界を意図的に曖昧にした、いわゆる「ハイブリッド戦争」と呼ばれる非対称な手法で、自国に都合がいいような現状変更を目指す動きが顕著となっている。2014年のロシアによるクリミア併合は、ハイブリッド戦争のインパクトを世界に知らしめたものとされ、国籍不明の戦闘服を着たりトル・グリーン・メンと呼ばれる集団が、クリミアの軍事基地、空港、政府施設等の要衝を制圧した後、ロシア軍が瞬く間に半島を占領した。クリミア併合を受け、2017年にNATOはEUとともに「ハイブリッド脅威対策センター」を創設した。

2022年2月に始まったロシアによるウクライナ侵攻は戦車や火砲による「古い戦争」としての色彩が濃厚であった反面、サイバー戦、無人機（ドローン）攻撃、あるいは認知領域作戦といった「新しい戦争」の様相も呈した。「古い戦争」の側面では、当初、劣

る」ことを紹介している。（第210回国会参議院外交防衛委員会会議録第7号4頁（2022.11.22））

¹⁹ 外務省は、同決議についてアメリカは「自国の防衛について自助努力をしない国に対しては援助をできない、しかしながら、そういう努力をする国に対してはアメリカとして防衛面での援助を行うことができる」との趣旨の決議」と説明しており（第95回国会参議院外務委員会会議録第3号6頁（1981.11.12））、海部総理は、日米安全保障条約はヴァンデンバーグ決議の「唯一の例外の二国間条約」と答弁している（第120回国会参議院外務委員会会議録第4号37頁（1991.4.2））。

²⁰ 外務省は、米国の戦争権限法には、大統領が最高司令官として米軍の投入を行える条件として、①議会による宣戦布告、②特別の議会制定法による授權、③議会の承認がない場合であっても、米国やその領土、財産、軍隊等への武力攻撃による国家的危機の存在がある場合、こうした場合に米軍の投入を行えるという規定があると説明した上で、戦争権限法について米国行政府は、議会に憲法上の行政府の権限に対する拒否権を与えるものであって、行政府の権限を侵食する疑いがあるとの立場、つまり、あくまで大統領の軍の最高司令官としての地位を定める合衆国憲法の規定に基づき軍事行動を行うとの立場を従前より取っている旨説明し、「この問題については、米国の中で行政府と議会との権限関係について様々な議論がございまして、この戦争権限法を含む米国の国内制度について日本政府として有権的な説明を行うということは差し控えたい」との認識を示している（第195回国会参議院外交防衛委員会会議録第3号（2017.12.7））。

²¹ 切れ目のない安全保障法制の整備に関する質問に対する答弁書（内閣参質189第226号、2015.8.11）

勢が予想されていたウクライナが長期戦に持ち込み、ロシアによる全面侵攻を防いだことから、戦争を続ける能力（継戦能力）について、その必要性が改めて問われることとなった。「新しい戦争」の側面では、侵攻2日後にウクライナのフォードロフ・デジタル化担当大臣が米国スペースX社にスターリンク（人工衛星網）でのインターネットアクセスの提供を要請し、民生用通信のみならず、無人偵察機、無人攻撃機などの運用に係る通信ネットワークを早々に確保した上で²²、同ネットワークや他国からの軍事情報の下で、無人攻撃機がロシア軍の戦車等を撃破し戦果を挙げたことは、宇宙、サイバー、電磁波といった新たな領域や情報戦の重要性を示す一例となった。また、認知領域については、ウクライナのゼレンスキー大統領が首都キーウから国民と世界に向けてメッセージを発信するとともに、ロシア軍の蛮行をインターネット経由で発信し、ロシアの戦争が不正で残虐なものであるという国際世論を作り出した²³。

こうした戦い方は戦略三文書にも影響を与え、国家安全保障戦略では、ロシアによるウクライナ侵攻と同様の深刻な事態が、将来、インド太平洋地域、とりわけ東アジアにおいて発生する可能性は排除されないとした上で、「軍事と非軍事、有事と平時の境目が曖昧になり、ハイブリッド戦が展開され、グレーゾーン事態が恒常的に生起している現在の安全保障環境において、サイバー空間・海洋・宇宙空間、技術、情報、国内外の国民の安全確保等の多岐にわたる分野において、政府横断的な政策を進め、我が国の国益を隙なく守る」必要性が記載された。

3. 周辺国におけるミサイル技術の向上と我が国のミサイル防衛体制

(1) 我が国のミサイル防衛体制

我が国周辺の安全保障環境を見た場合、近年、周辺国において極超音速滑空兵器（HGV）、多弾頭・機動弾頭を搭載する弾道ミサイル、高速化・長射程化した巡航ミサイル等の複雑化・多様化した経空脅威が出現しており、それらへの対処が安全保障上の喫緊の課題となっている。我が国のミサイル防衛体制は、2003年12月に「弾道ミサイル防衛システムの整備について」が閣議決定されて以降、弾道ミサイル防衛（BMD）システムが導入され、弾道ミサイル対処能力を有する海上自衛隊のイージス艦（SM-3搭載）によるミッドコース段階（大気圏外）での迎撃と、航空自衛隊のペトリオットPAC-3によるターミナル段階（大気圏内）での迎撃を、自動警戒管制システム（JADGE）により連携させる多層防衛となっている。こうした中、2020年9月に安倍総理は自らの談話において「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できるのか」との問題を提起し、抑止力を高め、我が国への弾道ミサイル等による攻撃の可能性を一層低下させる必要性を説いた。岸田総理は就任直後の第205回国会（2021年臨時会）において「更なる効果的措置を含むミサイル防衛能力など防衛力の強化」に取り組む意向を示し、衆院選後の第207回国会（2021年臨時会）及び第208回国会（2022年常会）において、新た

²² 倉井高志「ウクライナの戦争指導」『ウクライナ戦争と激変する国際秩序』（並木書房、2022.11）137頁

²³ 小泉悠「古くて新しいロシア・ウクライナ戦争」『ウクライナ戦争と世界のゆくえ』（東京大学出版会、2022.8）26頁

な国家安全保障戦略等の策定プロセスを通じ、「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」ことを明言した。岸田政権発足後、防衛省では「防衛力強化加速会議」（議長：防衛大臣）が設置されるとともに、政府の下に「国力としての防衛力を総合的に考える有識者会議」（座長：佐々江賢一郎元駐米大使）が設置され、断続的に協議がなされた²⁴。

（２）スタンド・オフ防衛能力

「スタンド・オフ」とは一般的に「離れている」ことを意味しており、近年の周辺国におけるミサイルの高度化、長射程化等を踏まえ、島嶼部を含む我が国への侵攻を試みる艦艇や上陸部隊等に対して脅威圏の外からの対処を行うために、外国製のスタンド・オフ・ミサイル（JSM、JASSM、LRASM²⁵）の整備や国産の島嶼防衛用高速滑空弾、島嶼防衛用対艦誘導弾、極超音速誘導弾等の研究開発が推進されてきた。こうした中、政府は、2020年12月18日に「新たなミサイル防衛システムの整備等及びスタンド・オフ防衛能力の強化について」を国家安全保障会議及び閣議において決定し、スタンド・オフ・ミサイルの整備及び研究開発に加え、多様なプラットフォームからの運用を前提とした12式地对艦誘導弾能力向上型を国産で開発し、これを新たなスタンド・オフ・ミサイルとして活用することとした。

4. 戦略三文書の策定

（１）防衛力の抜本的強化に当たって重視する7分野

2022年12月16日に策定された国家安全保障戦略においては、我が国の安全保障に関わる総合的な国力の主要要素として、「外交力」、「防衛力」、「経済力」、「技術力」及び「情報力」を挙げた上で、国家安全保障の最終的な担保として防衛力の抜本的強化の必要性が謳われた。その上で、国家防衛戦略では、防衛力の抜本的強化に当たって新たに7つの分野を設けて強化に取り組むとしており、具体的には、まず、我が国への侵攻そのものを抑止するために遠距離から侵攻能力を阻止、排除するために①スタンド・オフ防衛能力、②統合防空ミサイル防衛能力を、次に、万が一、抑止が崩れ、我が国への侵攻が生起した場合に、有人アセット、無人アセットを駆使するとともに、水中、海上、空中といった領域を横断して優越を獲得し、非対称な優勢を確保するために③無人アセット防衛能力、④領域横断作戦能力、⑤指揮統制・情報関連機能を、さらに、迅速かつ粘り強く活動し続けて、相手方の侵攻意図を断念させるために⑥機動展開能力・国民保護、⑦持続性・強靱性を強化している。国家安全保障戦略における我が国の安全保障上の目標として記述された「万が一、我が国に脅威が及ぶ場合も、これを阻止・排除し、かつ被害を最小化させつつ、我

²⁴ 政府は2023年1月24日に内閣官房のウェブサイト<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/boueiryoku_kaigi/index.html>において「国力としての防衛力を総合的に考える有識者会議」の議事録全文を公表した。

²⁵ 2021年8月5日、防衛省はF-15戦闘機に搭載する計画だった対艦ミサイルLRASMの導入を見送ると発表した。このことについて岸防衛大臣は同年8月10日の記者会見において、LRASMについては高額なインテグレーション経費が必要となるほかに、F-15能力向上事業全体のスケジュールを更に遅延させるリスクがあることから同機への搭載を見送ることとした旨説明した。

が国の国益を守る上で有利な形で終結させる」との文言とも相まって、我が国に脅威が及んだ後の終結段階まで想定していることは特徴的である。

（２）反撃能力の保有

戦略三文書では、従来、敵基地攻撃能力²⁶とも呼ばれてきた能力を「反撃能力」と称した上で、その保有を上記7分野のうちの②統合防空ミサイル防衛能力の中に位置付けた。詳説すると、反撃能力は「我が国に対する武力攻撃が発生し、その手段として弾道ミサイル等による攻撃が行われた場合、武力の行使の三要件に基づき、そのような攻撃を防ぐのにやむを得ない必要最小限度の自衛の措置として、相手の領域において、我が国が有効な反撃を加えることを可能とするスタンド・オフ防衛能力等を活用した自衛隊の能力」と定義され、その行使には従来、スタンド・オフ防衛能力と位置付けられていたスタンド・オフ・ミサイルが活用されることとなった。

このスタンド・オフ・ミサイルについては、戦略三文書の策定以前、敵基地攻撃能力に転用できるのではないかとといった質疑が国会で縷々行われてきた経緯がある。政府は当初、同ミサイルは技術的進展等により各国の早期警戒管制能力や各種のミサイルの性能が著しく向上し脅威圏が拡大している中で、自衛隊員の安全を確保しつつ、相手の脅威圏外から対処するためのものであり、いわゆる敵基地攻撃を目的とするものではないと述べていた²⁷。しかし、三文書策定後は「相手からの我が国に対するミサイル攻撃については、まず、ミサイル防衛システムを用いて、公海及び我が国の領域の上空で、我が国に向けて飛来するミサイルを迎撃する。その上で、弾道ミサイル等の攻撃を防ぐためにやむを得ない必要最小限度の自衛の措置として、相手の領域において、有効な反撃を加える能力として、スタンド・オフ防衛能力等を活用する。こうした有効な反撃を加える能力を持つことにより、相手のミサイル発射を制約し、ミサイル防衛による迎撃を行い易くすることで、ミサイル防衛と相まってミサイル攻撃そのものを抑止していく」との説明に改められた²⁸。

戦略三文書の策定は、第210回国会（2022年臨時会）閉会後に行われたが、策定前のものも含め、反撃能力の保有に係るこれまでの主な国会論議を整理すると以下のとおりである。

ア 反撃能力の保有と専守防衛との整合性

政府は、専守防衛について、従来から「相手から武力攻撃を受けたときに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、憲法の精神にのっとった受動的な防衛戦略の姿勢」であり、我が国の防衛の基本的な方針と説明している。その上で、誘導弾等による攻撃が行われた場合、そのような攻撃を防ぐのに万やむを得ない必要最小限度の措置を

²⁶ 政府は従来、一般に他国の領域において武力の行使に及ぶことは自衛のための必要最小限度を超えるという基本的な考え方の下、いわゆる誘導弾等の基地をたたく以外に攻撃を防ぐ方法がないといった場合も想定し得ることから、仮に他国の領域における武力行動で武力の行使の三要件に該当するものがあるとすれば、憲法上の理論として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の見解を示している。その上で、敵基地攻撃能力については日米の役割分担の中で米国の打撃力に依存していると説明されてきた経緯がある。

²⁷ 第208回国会衆議院安全保障委員会議録第6号13頁（2022.4.26）

²⁸ 反撃能力に関する質問に対する答弁書（内閣参質210第82号、2022.12.23）

とすることは、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的には自衛の範囲に含まれ、可能であるとの見解を示している。岸田総理は、専守防衛の方針を変更することは考えていないとした上で、近年、我が国周辺ではミサイル関連技術と運用能力が飛躍的に向上し、質、量共にミサイル戦力が著しく増強される中、既存のミサイル防衛網だけで完全に対応することは難しくなりつつあるという現実があることを踏まえ、今般保有を決定した反撃能力は、弾道ミサイル等による攻撃が行われた場合に、ミサイル防衛網により飛来するミサイルを防ぎつつ、武力の行使の三要件に基づき、そのような攻撃を防ぐのにやむを得ない必要最小限の自衛の措置として行使するものであると説明した²⁹。

なお、岸田総理は、武力の行使の三要件にある「必要最小限」と反撃能力の関係について、政府として必要最小限に関する見解についても変更する考えはないとした上で、必要最小限の実力行使の具体的限度については、当該武力攻撃の規模や態様に応ずるものであり、一概に述べることは困難との認識を示している³⁰。

イ 反撃能力を行使する際の相手側の攻撃着手の判断

従来から政府は、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るとの見解を述べており、2003年に石破防衛庁長官は着手の一例として「東京を火の海にするぞと言ってミサイルを屹立させ、燃料を注入し始め、それが不可逆になった場合というようなのは、一種の着手である」と説明した³¹。このことについて、現在ではミサイルの燃料が液体から固形へと移行しており、燃料注入段階や着手という言葉の意味も変化したのではないかとの議論がなされた。これに対し政府は、当時の技術水準からミサイルの燃料注入や屹立と説明するのが分かりやすいということで申し上げたが、それはあくまで一例であり、武力の発生時点についての考え方はその時々国際情勢や相手国の明示された意図といったことを含めて判断するのであり、その考え方は今も変わっていないと説明した³²。

ウ 先制攻撃と国際法との関係

政府は、国際法の学説上、武力攻撃が発生する前の自衛権について確立された用語法はないとの前提の下、武力攻撃が差し迫っているが発生していない場合の自衛権を先制的自衛 (Preemptive Self-Defense)、武力攻撃が差し迫っていない場合も含む自衛権を予防的自衛 (Preventive Self-Defense) と呼ぶ例を紹介した。その上で、敵基地攻撃は攻撃のタイミングに関する概念ではなく、攻撃の対象であるので、先制的自衛や予防的自衛と同列に議論することはできないとしている³³。この点、国際法で明確に違反とされるのは予防攻撃であり、先制攻撃は必ずしも国際法違反ではないのではないかと問われた林外務大臣は、2005年の国連の世界サミットに向けた議論において、武力攻撃が差し迫っていれば発生していなくても自衛権を行使できるという考え方が示唆されたことが

²⁹ 第211回国会参議院本会議録第4号(2023.1.27)

³⁰ 第210回国会衆議院予算委員会議録第8号15頁(2022.11.29)

³¹ 第156回国会参議院決算委員会議録第6号16頁(2003.5.7)

³² 第201回国会参議院外交防衛委員会議録閉会後第1号10～11頁(2020.7.9)

³³ 第210回国会衆議院安全保障委員会議録第5号8～9頁(2022.12.8)

あったが、各国から反対があり最終的な成果文書には盛り込まれなかった経緯があることを紹介し、同経緯も踏まえて、武力攻撃が発生していなくても差し迫っていれば自衛権を行使できるという考え方（先制的自衛）が国際的に確立されているとは認識していないと答弁した³⁴。

また、岸田総理は、先制攻撃は国際法違反であると明確に述べた上で³⁵、「現実、主要国においても先制攻撃の定義を自ら内々定めている国も数多くあるが、その中身も様々である。よって、先制攻撃の判断というのは難しいのが現実である」と説明した³⁶。

エ 日米の役割分担の変化

日本が盾、米軍が矛といった日米の基本的な役割が変更されるのではないかと問われた浜田防衛大臣は、いわゆる盾と矛の役割について政府として確立した定義があるわけではないが、一般的には日米の役割分担の中で米国の打撃力に依存しているとの文脈において、そのような趣旨（例え）で用いられているとの認識を示した上で、「日米の基本的な役割分担を維持する」と説明した³⁷。また、反撃能力の行使は日本単独か日米共同かを問われた政府は、一般論と断った上で、日米防衛協力のための指針（ガイドライン）では、日本防衛は日本が主体的に、アメリカはそれを支援し、補完するとされる中、防空作戦、海域の作戦、弾道ミサイルの攻撃への対応、領域横断作戦といった個別の作戦分野においては日米の共同作戦の在り方が期待されているのが通例と説明した³⁸。

オ 抑止力としての効果

米国の抑止力が日本にも及ぶにもかかわらず、日本が自前で反撃能力を持つ必要性を問われた浜田防衛大臣は、仮に我が国が有効な反撃を相手に加える能力を持てば、現状に比して、相手国の戦略的、戦術的な計算を複雑化させ、相手に目的達成をすることは容易ではないと思わせるような抑止効果が得られる旨説明した上で³⁹、政府は、米軍戦力とともに日本の防衛力がどのように組み合わせさせて抑止効果を上げていくかが大きな課題であり、その中でもミサイル攻撃の脅威に対処するための日米同盟の共同の能力を向上させていく必要性を日米が共に強く認識していると述べた⁴⁰。

カ 安全保障のジレンマ⁴¹に陥るリスク

岸田総理は、安全保障の世界においては、どんな国でも一国で自分の国を完全に守り切れるというような考えは取っておらず、自らの防衛力を責任を持って充実させるとともに、同盟国、同志国と連携することによって全体で抑止力、対処力を向上させていくことが基本的な考え方であるとの認識を示した上で、「安全保障上のジレンマ、これを避けるためにも、我が国としての防衛力の拡充の考え方、あるいは実情、透明性を持って

³⁴ 第210回国会衆議院安全保障委員会議録第5号8頁(2022.12.8)

³⁵ 第210回国会参議院予算委員会議録第5号11頁(2022.11.30)

³⁶ 第210回国会参議院予算委員会議録第7号24頁(2022.12.2)

³⁷ 第210回国会参議院外交防衛委員会議録第4号17～18頁(2022.11.8)

³⁸ 第210回国会参議院外交防衛委員会議録第8号5頁(2022.12.6)

³⁹ 第210回国会参議院外交防衛委員会議録第8号4頁(2022.12.6)

⁴⁰ 同上

⁴¹ 一般に、軍備の増強、同盟の締結など自国の安全を高めるためにとる行動が、意図せざる結果として敵対国側に同様の行動をもたらし、むしろ自国の安全が損なわれかねない状況をもたらすこととされる。

周辺国に説明していくことは重要」との認識を示した⁴²。

その上で政府は、反撃能力と安全保障のジレンマとの関係について、我が国の防衛政策は特定の国や地域を念頭に置いたものではないが、国家防衛戦略において、「日本国憲法の下、専守防衛に徹し、他国に脅威を与えるような軍事大国にならないとの基本方針に従い、文民統制を確保し、非核三原則を堅持してきた。今後とも、我が国は、こうした基本方針の下で、平和国家としての歩みを決して変えることはない」としており、また、従来から自衛隊の人員、装備、予算等といった防衛力について、その透明性の確保に努めてきており、引き続き取り組んでいくとの考えを示した⁴³。

キ 反撃能力の攻撃対象

政府は、反撃能力の攻撃対象について、1949年8月12日のジュネーヴ諸条約の国際的な武力紛争の犠牲者の保護に関する追加議定書（議定書I）（平成16年条約第12号）第52条2において、「攻撃は、厳格に軍事目標に対するものに限定する」こととされており、これを遵守することは当然であるとした上で、我が国に対する武力攻撃が発生した場合には、我が国は、我が国を防衛するため必要最小限度の武力の行使をすることができるが、その具体的限度は、当該武力攻撃の規模、態様等に応ずるものであり、一概に述べることは困難であると説明している⁴⁴。

また、反撃能力はミサイル攻撃以外のケース、例えば戦闘機や艦船が来た場合に他国の母港に対しても行使可能かを問われた岸田総理は、必要最小限であり、他に手段がないという武力の行使の三要件を厳密に考えた上で現実に対応しなければならない旨答弁した⁴⁵。同答弁は、ミサイル以外で攻撃される可能性がある場合でも反撃能力行使の対象となり得るとの考えを示したものとされる⁴⁶。

ク 反撃能力に必要な装備体系

政府は、反撃能力に必要な装備体系について、過去に①他国の防空用レーダーの機能を停止させる機能（電子戦用航空機、特殊ミサイル）、②他国の防空網を避けて低空で進入する航空機（ステルス航空機、特殊な航法システムあるいは能力を装備した航空機）、③目標の施設を正確に破壊するために必要な精密誘導兵器（空対地誘導弾、対地用誘導爆弾、巡航ミサイル）、④敵基地の所在、位置を正確に把握するための情報収集といった概ね4つの機能が必要になると述べていたところ⁴⁷、戦略三文書策定後、改めてその認識を問われた浜田防衛大臣は、当時の答弁はあくまでもイラクにおける米国の航空機による攻撃力について過去の事例に基づき一般論としてその代表的な機能を述べたものであり、今般、我が国が保有することとした反撃能力は、スタンド・オフ防衛能力等を活用するものであって、これを行使する際に活用される自衛隊の能力の詳細については、実際に発生した武力攻撃の規模、態様等に即して判断されるべきものであるため、使用す

⁴² 第210回国会参議院予算委員会会議録第6号36頁(2022.12.1)

⁴³ 反撃能力に関する質問に対する答弁書（内閣参質210第82号、2022.12.23）

⁴⁴ 同上

⁴⁵ 第211回国会衆議院予算委員会会議録第3号(2023.1.31)

⁴⁶ 『読売新聞』(2023.2.1)

⁴⁷ 第156回国会参議院外交防衛委員会会議録第4号5頁(2003.3.26)

る具体的な装備品について答えることは困難と説明した。また、その上でスタンド・オフ防衛能力の発揮に必要な機能については、精確な目標情報の収集、リアルタイムな情報伝達や指揮統制といった機能が必要になるとの認識を示した⁴⁸。

ケ 反撃能力のための装備が攻撃的兵器に当たる可能性

敵基地攻撃のような攻撃的な脅威を与えるような兵器を持つことは憲法の趣旨とするところではないのではないかと質された浜田防衛大臣は、憲法上、我が国の保持し得る防衛力は自衛のための必要最小限度でなければならないが、その具体的な限度については、その時々国際情勢や科学技術等の諸条件によって左右される相対的な面を有するとの認識を述べた上で、「もっとも、性能上専ら相手国の国土の壊滅的破壊のためにのみ用いられるいわゆる攻撃的兵器⁴⁹を保有することは、これより直ちに自衛のための必要最小限度の範囲を超えることとなるため、いかなる場合にも許されない」と答弁した⁵⁰。

コ 集団的自衛権としての行使

集団的自衛権の行使として敵基地攻撃を行うことは可能かを問われた岸田総理は、我が国の武力の行使の三要件に基づいて武力行使を行うことが我が国の基本的な立場であり、どのような武力の行使が行われるとしても三要件の範囲内で行われることは当然であると答弁した⁵¹。

サ 米国からの反撃能力保有の要請の有無

米国から反撃能力の保有について要請された事実の有無を問われた政府は、日米間で平素から様々なやり取りがあるが、今般の反撃能力の保有についての検討は米国から要請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た⁵²。

(3) 継戦能力の向上

継戦能力は先述の7分野のうち、主に⑦持続性・強靱性の中で説明されており、一般に「有事の際、組織的な戦いを継続できる能力を意味するもの」と説明される⁵³。日本の防衛政策はこれまで戦闘機や艦船といった正面装備の取得が優先され、メンテナンスや弾薬の確保への予算は不十分であり、保有していても使えない装備が多いとの指摘が従来なされており、装備品で使える状態を指す「可動」は5割⁵⁴、弾道ミサイル防衛に使う迎撃弾は必要量の4割程度が不足している⁵⁵とも報じられてきた。こうした中、政府の有識者会議においても「これまで十分に手が回らなかった弾薬や有事対応に必要な抗堪性の高い施設などを着実に整備することが必要だ」との提起がなされた。浜田防衛大臣は「自衛隊が十分な

⁴⁸ 防衛大臣記者会見(2022.12.23) <<https://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2022/1223a.html>> (2023.2.3最終アクセス)

⁴⁹ 政府は、いわゆる攻撃兵器の例として、ICBM、長距離戦略爆撃機、攻撃型空母を挙げ、こうしたものを保有することはいかなる場合にも許されないとの見解を示した上で、岸田総理は改めて「政府の見解を変更する考えはない」と答弁した(第210回国会衆議院予算委員会議録第8号15頁(2022.11.29))。

⁵⁰ 第210回国会参議院外交防衛委員会議録第8号13頁(2022.12.6)

⁵¹ 第210回国会参議院予算委員会議録第7号23頁(2022.12.2)

⁵² 第210回国会参議院外交防衛委員会議録第7号4頁(2022.11.22)

⁵³ 第210回国会参議院外交防衛委員会議録第4号16~17頁(2022.11.8)

⁵⁴ 『日本経済新聞』(2023.1.6)

⁵⁵ 『日本経済新聞』(2022.12.24)

継戦能力を確保するためには、十分な数量の弾薬の確保や、計画整備等以外の装備品が全て可動する体制の確立、航空機の隠蔽用装備品の整備や、地下化、構造強化等の自衛隊施設の抗堪性の向上などの持続性、強靱性強化の取組が重要」と述べた上で、「特に、主要な弾薬については所要弾数を早期に取得することが不可欠であり、弾薬製造企業の製造態勢を拡充して生産能力を高めるとともに、弾薬の保有量に見合う火薬庫の確保にも計画的に取り組む」必要を説明した⁵⁶。

国家防衛戦略では継戦能力について「有事において自衛隊が粘り強く活動でき、また、実効的な抑止力となるよう、十分な継戦能力の確保・維持を図る必要がある」として弾薬の生産能力の向上及び製造量に見合う火薬庫の確保を進め、必要十分な弾薬を早急に保有するとともに、必要十分な燃料所要量の確保や計画整備等以外の装備品が全て可動する体制を早急に確立するとの方針が述べられた。また、防衛力整備計画では施設整備について「主要な装備品、司令部等を防護し、粘り強く戦う態勢を確保するため、主要司令部等の地下化・構造強化・電磁パルス（EMP）攻撃対策、戦闘機用の分散パット、アラート格納庫のえん体化、ライフライン多重化等を実施する」ことが記載された。

なお、自衛隊施設の抗堪性の向上については、陸上自衛隊の那覇駐屯地（沖縄県）、与那国駐屯地（同）、健軍駐屯地（熊本県）、海上自衛隊の舞鶴地方総監部（京都府）の司令部の地下化、航空自衛隊の新田原（宮崎県）、築城（福岡県）、千歳（北海道）、府中（東京都）、那覇（沖縄県）各基地の電磁パルス攻撃対策の強化を進めると報じられている⁵⁷。また、火薬庫の確保について、自衛隊は全国に1,400棟規模の弾薬庫を保有しているが、防衛省では10年後までに陸上自衛隊で90棟程度、海上自衛隊で40棟程度を増やす必要があり、今後5年間で陸・海合わせて70棟程度増設することが検討されていると報じられた⁵⁸。

継戦能力については、国会においてこれまで主に以下の議論が交わされている。

ア 戦いを継続できる期間

我が国がどの程度の期間戦い続けることができるか問われた浜田防衛大臣は、防衛省では特定の期間戦い続ける能力を見定めるというやり方は取っておらず、様々な事態において自衛隊が我が国防衛において求められる役割を十分に果たし得るか検証することを通じて、十分な装備品や弾薬、誘導弾等の所要量を見定めていると説明した上で、「現在の自衛隊の継戦能力は、平成30年以前の安全保障環境を前提として作成された防衛力整備計画により構築してきているものであり、安全保障環境が急速に厳しさを増す中、必ずしも十分ではない」との認識を示した⁵⁹。

イ 弾薬・火薬庫の整備

弾薬整備に関する意向を問われた政府は、有事において我が国への侵攻を阻止するための必要数を保有することが必要であるが、これまで技術の高度化に伴う価格上昇等もあり、十分な数量を整備できていないとの現状認識を示した上で、誘導弾の早急な充実

⁵⁶ 第210回国会衆議院安全保障委員会議録第3号2頁(2022.10.27)

⁵⁷ 『読売新聞』(2022.12.31)

⁵⁸ 『日本経済新聞』(2023.1.7)

⁵⁹ 第210回国会衆議院安全保障委員会議録第5号10頁(2022.12.8)

には、①必要十分な誘導弾の数量を確保するためには更なる資源配分が必要となること、②企業の製造等の能力に一定の限界があり、製造体制を強化する必要があること、また、③ミサイルを収納する火薬庫の整備には、それを設置する地元との調整が必要となるといった課題があることを示した⁶⁰。

ウ 防衛施設の整備

核爆発などにより瞬時に強力な電磁波を発生させ電子機器に過負荷をかけ、誤作動させたり破壊させたりする電磁パルス攻撃への対処を問われた浜田防衛大臣は、自衛隊が保有する装備品は基本的に一定の電磁パルスに耐えられる性能を有していると説明した上で、重要機能が電磁パルス攻撃下であっても維持されることや国民生活への影響を最小限とするための努力が重要であると認識しており、政府全体で必要な対策を検討する旨答弁した⁶¹。なお、在日米軍施設について林外務大臣は、我が国を取り巻く安全保障環境が一層厳しさを増す中で、在日米軍があらゆる事態に適時適切に対応できるよう必要な基盤をしっかりと整備していくことが極めて重要であることを踏まえ、今後は在日米軍の即応性及びその施設・区域の抗堪性強化に資する航空機えん体や整備用格納庫等の整備といった事業を重点的に推進していく旨説明している⁶²。

エ 原子力発電所への武力攻撃

原子力発電所に武力攻撃がなされた場合の対応について政府は、例えば弾道ミサイルに対してはイーゼス艦とPAC-3による多層防衛により対応し、巡航ミサイル等に対しては自衛隊の艦艇、航空機、地上アセットから発射する各種の対空ミサイルで対応すると述べた上で、ミサイルに関する技術が急速なスピードで進歩する中で迎撃能力を高めるための不断の取組を継続すると説明した⁶³。また、特殊部隊等による攻撃に対しては、必要に応じて原子力発電所を含む重要施設の防護のための部隊を展開することなどが考えられ、こうした事態に備えて平素から警察、海上保安庁との共同訓練を行うなど連携強化を図っている旨紹介した⁶⁴。

5. 防衛関係費における反撃能力と継戦能力の位置付け

岸田総理は、戦略三文書の閣議決定後の記者会見（2022. 12. 16）において、防衛力の抜本的強化とそれを補完する取組を合わせて、2027年度には2022年のGDPの2%に達するよう予算措置を講じると明言した。2022年のGDP比2%規模を算出すると約11兆円となるが、その内訳は、従来の防衛関係費の項目に加えて、これまで防衛省がNATO経費として試算してきた恩給費、PKO関連経費、海上保安庁予算等に加えて、国家安全保障戦略によって示された「研究開発」、「公共インフラ整備」、「サイバー安全保障」及び「我が国及び同志国の抑止力の向上等のための国際協力」の4分野における取組に係る経費が合

⁶⁰ 第210回国会参議院外交防衛委員会会議録第3号23頁(2022. 11. 1)

⁶¹ 第210回国会衆議院安全保障委員会外務委員会北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会連合審査会議録第1号10頁(2022. 10. 13)

⁶² 第208回国会参議院外交防衛委員会会議録第4号20頁(2022. 3. 24)

⁶³ 第210回国会参議院外交防衛委員会会議録第6号13頁(2022. 11. 15)

⁶⁴ 同上

算されると思料される。

こうした対GDP比2%目標がある一方で、従来の防衛関係費の項目で算定された経費について、防衛力整備計画において2023年度から2027年度の5年間の総額を「43兆円程度」⁶⁵とすることが示された。一方で政府は、同計画を実施するために新たに必要となる事業に係る契約費を、防衛力整備事業として15の分野に分け、その配分案を示した（図表参照）。今後5年間の防衛力整備事業（約43.5兆円⁶⁶）のうち大きなウエイトを占めるのは、「スタンド・オフ防衛能力」及び「統合防空ミサイル防衛能力」といった反撃能力に係る経費（計約8兆円）と、「持続性・強靱性」といった継戦能力に係る経費（計約15兆円）であることがうかがえる。

なお、計画初年度の2023年度防衛関係費（政府予算案）⁶⁷は、6兆6,001億円（対前年度比27.4%（1兆4,213億円）増⁶⁸）となり、このうち防衛力整備事業は約4.4兆円が計上される。

図表 防衛力整備事業（15分野）の予算配分

	区分	分野	5年間の総事業費 (契約ベース)	2023年度事業費 (歳出ベース)
①		スタンド・オフ防衛能力	約5兆円	約0.1兆円
②		統合防空ミサイル防衛能力	約3兆円	約0.2兆円
③		無人アセット防衛能力	約1兆円	約0.02兆円
④	領域横断作戦能力	宇宙	約1兆円	約0.1兆円
⑤		サイバー	約1兆円	約0.1兆円
⑥		車両・艦船・航空機等	約6兆円	約1.1兆円
⑦		指揮統制・情報関連機能	約1兆円	約0.2兆円
⑧		機動展開能力・国民保護	約2兆円	約0.1兆円
⑨	持続性・強靱性	弾薬・誘導弾 <small>(他分野も含め約5兆円)</small>	約2兆円 <small>(他分野も含め約5兆円)</small>	約0.1兆円 <small>(他分野も含め約0.3兆円)</small>
⑩		装備品等の維持整備費 ・可動確保 <small>(他分野も含め約10兆円)</small>	約9兆円 <small>(他分野も含め約10兆円)</small>	約0.8兆円 <small>(他分野も含め約1.3兆円)</small>
⑪		施設の強靱化	約4兆円	約0.2兆円
⑫		防衛生産基盤の強化 <small>(他分野も含め約1兆円)</small>	約0.4兆円 <small>(他分野も含め約1兆円)</small>	約0.1兆円 <small>(他分野も含め約0.1兆円)</small>
⑬		研究開発 <small>(他分野も含め約3.5兆円)</small>	約1兆円 <small>(他分野も含め約3.5兆円)</small>	約0.1兆円 <small>(他分野も含め約0.2兆円)</small>
⑭		基地対策	約2.6兆円	約0.5兆円
⑮		教育訓練費・燃料費等	約4兆円	約0.7兆円
		合計	約43.5兆円	約4.4兆円

（出所）防衛省資料を基に筆者作成

⁶⁵ 防衛力整備計画では、同額を5年間の総額として記載する一方で、各年度の予算編成に伴う防衛関係費について、①自衛隊施設等の整備の更なる加速化を事業の進捗状況等を踏まえつつ機動的・弾力的に行う（1兆6,000億円）、②一般会計の決算剰余金が想定よりも増加した場合にこれを活用する（9,000億円程度）措置を別途とることを前提として、5年間の総額を「40兆5,000億円程度」としている。

⁶⁶ 維持整備等の事業効率化に資する契約の計画期間外の支払相当額を除く。

⁶⁷ 2023年度防衛関係費の詳細については、奥利匡史「2023年度防衛関係費の概要—新たな国家安全保障戦略等三文書に基づく初年度の防衛力整備—」『立法と調査』第453号（2023.2）97頁～111頁を参照されたい。

⁶⁸ SACO関係経費及び米軍再編経費のうち地元負担軽減分を除いた額であり、同額は「防衛力整備計画」の対象となる経費である。

6. 第211回国会（2023年常会）における防衛省提出法案

戦略三文書の策定に当たり、反撃能力の確保及び継戦能力の向上が注目される中、第211回国会において防衛省は、同志国等との連携を強化するための「日・豪部隊間協力円滑化協定実施法案⁶⁹」及び「日・英部隊間協力円滑化協定実施法案⁷⁰」の2法案、我が国自身の防衛体制の強化に関連する「防衛基盤強化法案⁷¹」及び「防衛省設置法改正案⁷²」の計4法案を提出予定である。これらの法案の概要は以下のとおりである。

（1）日豪・日英部隊間協力円滑化協定実施法案

2022年1月に岸田総理とモリソン豪首相との間で署名された「日・豪部隊間協力円滑化協定⁷³」及び2023年1月に岸田総理とスナク英首相との間で署名された「日・英部隊間協力円滑化協定⁷⁴」は、一方の国の部隊が他方の国を訪問して協力活動を行う際の手続及び部隊間の地位等を定めるものである。その上で、防衛省が提出する「日・豪部隊間協力円滑化協定実施法案」及び「日・英部隊間協力円滑化協定実施法案」は、それぞれの協定の適確な実施を確保するため、協定の実施に伴う①道路運送法及び道路運送車両法の適用除外、②刑事手続等の特例、③国の賠償責任の特例及び④特殊海事損害に係る賠償の請求についての援助の規定を定めるものである。

（2）防衛基盤強化法案

防衛基盤強化法案は、我が国を含む国際社会の安全保障環境の複雑化及び装備品等の高度化に伴い、装備品等の適確な調達を行うために、装備品製造等事業者の装備品等の開発及び生産のための基盤を強化することが一層重要になっていることに鑑み、①装備品製造等事業者による装備品等の安定的な製造等の確保及びこれに資する装備移転の円滑化を図るための取組を促進するための措置、②装備品等に関する契約における秘密の保全措置並びに③装備品等の製造等を行う施設等の取得及び管理の委託に関する制度について定めるものである。

なお、①については、「製造工程の効率化」、「サイバー」、「供給網の強靱化」、「事業承継」の4分野に係る生産基盤を強化する事業者に経費を払う制度を新たに設けるものとされ⁷⁵、②については、現在、特定秘密保護法で指定された「特定秘密」や米国から提供された装備品の構造などに関する「特定防衛秘密」を漏洩した場合に10年以下の懲役などの刑事罰

⁶⁹ 「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相互のアクセス及び協力の円滑化に関する日本国とオーストラリアとの間の協定の実施に関する法律案」（仮称）

⁷⁰ 「日本国の自衛隊とグレートブリテン及び北アイルランド連合王国の軍隊との間における相互のアクセス及び協力の円滑化に関する日本国とグレートブリテン及び北アイルランド連合王国との間の協定の実施に関する法律案」（仮称）

⁷¹ 正式名称は「防衛省が調達する装備品等の開発及び生産のための基盤の強化に関する法律案」

⁷² 正式名称は「防衛省設置法の一部を改正する法律案」

⁷³ 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相互のアクセス及び協力の円滑化に関する日本国とオーストラリアとの間の協定」

⁷⁴ 正式名称は「日本国の自衛隊とグレートブリテン及び北アイルランド連合王国の軍隊との間における相互のアクセス及び協力の円滑化に関する日本国とグレートブリテン及び北アイルランド連合王国との間の協定」

⁷⁵ 『日本経済新聞』（2023. 1. 23）

が科されているところ、防衛省が製造企業と装備品などの契約を結ぶ際に提供する秘密を「装備品等秘密」として新たに指定し、法律上の守秘義務とすることで罰則の対象範囲が拡大されるものと報じられている⁷⁶。また、③については、防衛産業の事業継続が困難な場合、国が工場などの製造施設を国有化できる仕組みを創設するものであり、製造施設を国が保有したまま、希望する民間事業者に管理を委託できるとされる⁷⁷。

（３）防衛省設置法改正案

自衛隊の任務の円滑な遂行を図るため、①自衛官定数の変更及び②地方防衛局の所掌事務の追加の措置を講ずるものである。

7. おわりに

本稿では、戦略三文書策定後に初めて召集される第211回国会において、議論の俎上に上ることが多いと考えられる「反撃能力の保有」と「継戦能力の向上」について概観するとともに、同国会に防衛省が提出予定の4法案について紹介した。今後、これらの議論に加えて、宇宙、サイバー、電磁波といった領域や情報戦、認知戦といった新しい戦い方への対処に係る議論も更に深まるであろう。

このうち最も関心の高い反撃能力の保有について言えば、議論の根底には「抑止力」としての評価があると思料する。反撃能力の保有に賛成する立場は、抑止力としての効果を高く評価し、戦争を起こさないためには予算を割いてでも保有する価値があると考え。一方、反対の立場は、抑止力としての効果には疑義があり、その効果よりも安全保障のジレンマのような危険を助長するデメリットの方が大きいと考える。抑止力は判定不可能ともされる力であり、捉え方によって多様な考え方があるが、政府が反撃能力の保有を含む防衛力の抜本的強化を「日本の安全保障政策の大転換」と提起した⁷⁸今国会において、多面的かつ精緻な議論が行われることが期待される。

（くつぬぎ かずひと）

⁷⁶ 『朝日新聞』（2023. 1. 20）

⁷⁷ 『読売新聞』（2022. 12. 30）

⁷⁸ 第211回国会参議院本会議録第1号（2023. 1. 23）