

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	連載：担い手⑪ 自衛隊の人的基盤をめぐる状況 －厳しい採用環境と処遇改善を中心とした取組－
著者 / 所属	佐久間 惇 / 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	472 号
刊行日	2025-2-3
頁	228-241
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20250203.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 75020）／ 03-5521-7686（直通））。

連載：担い手⑪**自衛隊の人的基盤をめぐる状況****— 厳しい採用環境と処遇改善を中心とした取組 —**

佐久間 惇

(外交防衛委員会調査室)

1. はじめに
2. 自衛隊員の任用に係る基本的な考え方
3. 自衛隊員の任用に係る現状
4. 人的基盤の強化に向けた課題
5. おわりに

1. はじめに

2024年10月4日、石破茂内閣総理大臣は衆参両院の本会議で所信表明演説に臨み、その中で、「防衛力の最大の基盤は、自衛官です。いかに装備品を整備しようとも、防衛力を発揮するためには、人的基盤を強化することが不可欠です。日本の独立と平和を守る自衛官の生活・勤務環境や処遇の改善に向け、総理大臣を長とする関係閣僚会議を設置し、その在り方を早急に検討し成案を得るものといたします。」と述べ、人的基盤の強化に向けた取組を進める方針を示した¹。そして、同月9日、内閣総理大臣を議長とする「自衛官の処遇・勤務環境の改善及び新たな生涯設計の確立に関する関係閣僚会議」（以下「関係閣僚会議」という。）を設置し、関係省庁が連携して取り組むべき方策の方向性と2025年度予算に計上すべき項目を2024年内に取りまとめることとした²。その後、同年12月20日、関係閣僚会議は、「自衛官の処遇・勤務環境の改善及び新たな生涯設計の確立に関する基本方針」（以下「基本方針」という。）を取りまとめた。この基本方針で示された施策のうち、可能なものは2025年度予算案に盛り込み、併せて必要な法改正等を2025年召集予定の通常国会で目指すこととされた。

¹ 第214回国会参議院本会議録第2号4頁（2024.10.4）等

² 「自衛官の処遇・勤務環境の改善及び新たな生涯設計の確立に関する関係閣僚会議の設置について」（2024年10月9日内閣総理大臣決裁）及び石破内閣総理大臣記者会見（2024年10月9日）〈https://www.kantei.go.jp/jp/102_ishiba/statement/2024/1009kaiken.html〉（最終アクセスは2025年1月20日（以下同じ））

なお、2022年に策定された国家安全保障戦略では、「防衛力の中核である自衛隊員が、その能力を一層発揮できるようにするため、人的基盤を強化する。」とされており、石破総理の就任以前より、防衛省は人的基盤の強化について検討を進めてきている³。2023年2月には、防衛大臣の下に、部外有識者からなる「防衛省・自衛隊の人的基盤の強化に関する有識者検討会」（座長：齋野彦弥元横浜国立大学大学院教授）（以下「有識者検討会」という。）を設置した。有識者検討会は、計6回の検討会での議論を経て同年7月に報告書⁴を取りまとめており、報告書の公表後も、その内容を踏まえた防衛省の施策についてフォローアップ等を行っている。また、2024年7月には、「防衛力抜本的強化実現推進本部会議」⁵の下に、委員長を防衛副大臣として、人的基盤の抜本的強化について検討する「人的基盤の抜本的強化に関する検討委員会」（以下「検討委員会」という。）を設置し、3回の検討会を経て、同年8月に中間報告を公表した。

自衛隊の最大の弱点は人的基盤の脆弱さとの指摘⁶もみられるように、自衛隊の人的基盤に係る状況は深刻さを増している。本稿では、自衛官を中心とした防衛省・自衛隊の人的基盤をめぐる状況を概観する。まず、自衛隊員の任用に係る基本的な考え方を整理した後、自衛隊員の任用に係る現状と、これに対する防衛省・自衛隊の取組等を中心に紹介する。なお、肩書等はいずれも当時のものとする。

2. 自衛隊員の任用に係る基本的な考え方

（1）自衛隊員・自衛官とその員数

「自衛隊員」とは防衛省・自衛隊に所属する職員のうち、政務三役、防衛大臣補佐官、防衛大臣政策参与、防衛大臣秘書官等を除いた者を指す⁷。そして、自衛隊員の中で、命を受けて、自衛隊の隊務を行う者が「自衛官」とされる⁸。自衛隊員には自衛官のほかに、事務官等、防衛大学校等の学生・生徒及び予備自衛官などが含まれる。事務官等とは、事務次官、防衛審議官、防衛装備庁長官や、命を受けて、事務に従事する「事務官」、技術に従事する「技官」及び教育に従事する「教官」、また、防衛省本省の内部部局にのみ置かれ、事務をつかさどる「書記官」及び事務に参画する「部員」等を指す。

国の行政機関の職員の定員は、全体の総数のみが行政機関の職員の定員に関する法律（昭和44年法律第33号）（総定員法）において定められており、この総数（331,984人）を踏ま

³ 後述のとおり、以前から、防衛計画の大綱（防衛大綱）や中期防衛力整備計画（中期防）では、人的基盤に係る同様の記述は見られた。2018年策定の防衛大綱及び中期防の下での人的基盤の状況等については、今井和昌「人口減少・少子高齢化の進展と防衛力の人的基盤—自衛官募集の現状と防衛態勢への影響を中心に—」『立法と調査』第419号（2019年）3～12頁も参照されたい。

⁴ 「防衛省・自衛隊の人的基盤の強化に関する有識者検討会報告書～人口減少社会にあって精強な自衛隊を創り上げるために～」（2023.7.12）〈https://www.mod.go.jp/j/policy/agenda/meeting/kiban/pdf/kentoukai_houkokusyo.pdf〉

⁵ 「国家防衛戦略」及び「防衛力整備計画」の各事業を的確に執行していくため、2023年4月、防衛大臣を本部長として設置された（防衛省「防衛力抜本的強化の進捗と予算 令和6年度予算の概要」〈https://www.mod.go.jp/j/budget/yosan_gaiyo/2024/yosan_20240328.pdf〉）。

⁶ 福好昌治「陸海空自衛隊で大規模部隊改編実施 課題は持続性・強靱性/人的基盤の強化 8兆円超!令和7年度概算要求の新事業」『軍事研究』第59巻第11号（2024年）39頁

⁷ 自衛隊法（昭和29年法律第165号）第2条第5項

⁸ 防衛省設置法（昭和29年法律第164号）第39条

えた各省庁（防衛省を含む）等の配分は政令⁹において定められている。防衛省・自衛隊の事務官等の定員もこれに含まれる。

他方、総定員法が定める定数には、自衛官の員数は含まれない¹⁰。自衛官の定数は、防衛省設置法第6条が、その総数（現在、247,154人）と併せて、陸上自衛隊、海上自衛隊、航空自衛隊、共同の部隊¹¹、統合幕僚監部、情報本部、内部部局及び防衛装備庁ごとの内訳を定めている¹²。なお、同条が定める定数はいわゆる常備自衛官の定数であり、予備自衛官、予備自衛官補及び即応予備自衛官（以下これらを「予備自衛官等」という。）は、自衛隊法において防衛省の職員の定員外とされている¹³ことから、この定数には含まれない。

これらの定数は、それぞれの組織が所属させることのできる自衛官・自衛隊員の法令上の上限であり、実際に自衛隊に所属する職員の数を示すのは、「現員」の数である。そして、定員に対する現員の割合を「充足率」といい、必要な人員に対してどの程度過不足があるのかを示す指標として用いられる。

なお、防衛省は従来、定員や現員とは別に、定数の範囲内で定める予算上の上限人員数である「実員」という概念も用いてきた。しかし、2023年当初予算案以降、自衛官の定数分の人員を確保すべきであるとの観点から、実質的に採用の制約となっていた実員という概念は用いないこととされた¹⁴。

（２）自衛官の階級制度

実力組織である自衛隊は、厳格な階級組織となっている。自衛官の階級は将から2士までの16階級あり、幹部自衛官と曹士自衛官に大別される¹⁵。曹長・1～3曹及び士長・1～2士からなる曹士自衛官は、自衛官の定員の約8割を占める。このうち、幹部自衛官や曹の指揮下で各種の任務を直接遂行する「士」は、後述の任期制自衛官にあたる任期制士と、一般曹候補生たる非任期制士から構成されている。一方、「曹」は、専門分野における技能を有し、部隊勤務を通じて幹部自衛官を補佐し、部隊の基幹隊員となる自衛官で、一般曹候補生（非任期制士）として採用され、部内の選考によって曹に昇任した自衛官などによって構成されている。

他方、幹部自衛官は部隊を指揮する自衛官で、3尉以上の階級がこれに該当する。幹部自衛官は、防衛大学校や防衛医科大学校を卒業して入隊した自衛官や、一般大学卒業後に

⁹ 行政機関職員定員令（昭和44年政令第121号）。現在、防衛省の定員は、21,251人とされている（同政令第1条）。

¹⁰ 同法第1条第2項第3号

¹¹ 自衛隊法第21条の2第1項は、「陸上自衛隊、海上自衛隊又は航空自衛隊の防衛大臣直轄部隊（陸上総隊、方面隊、自衛艦隊、地方隊、教育航空集団、練習艦隊、航空総隊、航空支援集団、航空教育集団及び航空開発実験集団を除く。）は、統合運用による円滑な任務遂行上一体的運営を図る必要がある場合には、陸上自衛隊、海上自衛隊及び航空自衛隊の共同の部隊として置くことができる。」と定めている。

¹² 第213回国会（2024年常会）で成立した防衛省設置法等の一部を改正する法律（令和6年法律第24号）施行後の内訳は、陸上自衛隊149,767人、海上自衛隊45,452人、航空自衛隊47,007人、共同の部隊2,193人、統合幕僚監部343人、情報本部1,936人、内部部局50人、防衛装備庁406人となる。

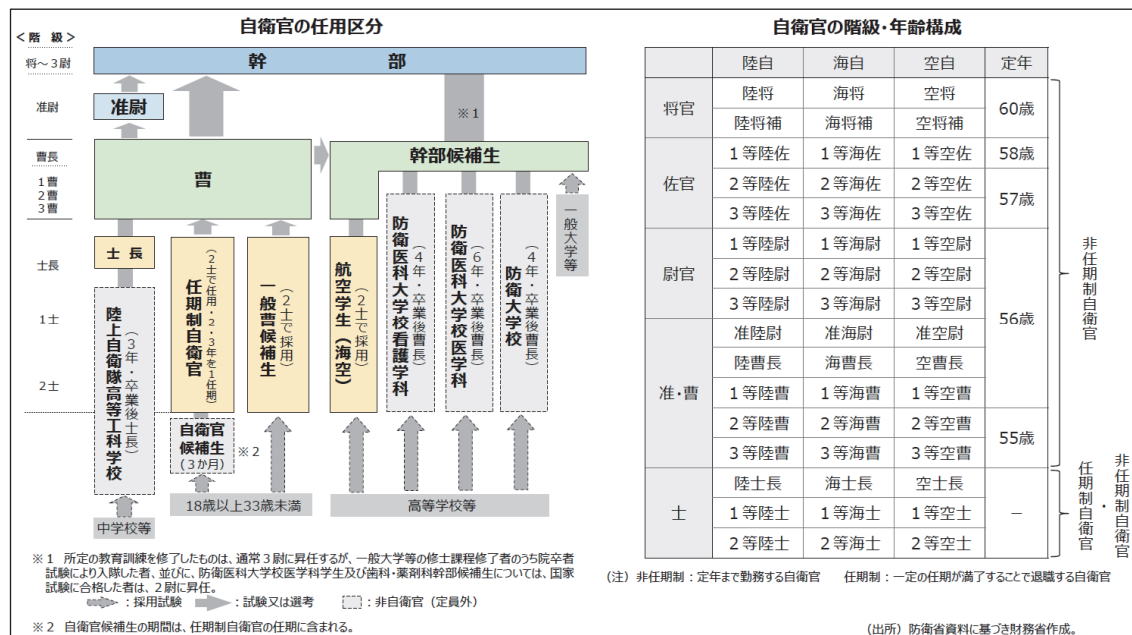
¹³ 同法第66条第2項、第75条の2第2項及び第75条の9第2項

¹⁴ 第213回国会衆議院内閣委員会議録第2号36～37頁（2024.2.16）青木健至防衛省大臣官房政策立案総括審議官答弁

¹⁵ このほか、3尉以上の幹部と、曹長以下の曹士の間に、准尉という階級が置かれている。

一般幹部候補生として入隊した自衛官などによって構成される（図表 1 左側参照）。

図表 1 自衛官の任用区分と階級・年齢構成



※ なお、各幕僚長の職にある陸将、海将及び空将の定年年齢は62歳である。
（出所）財務省資料（財政制度等審議会財政制度分科会（令和6年10月28日開催）提出資料）より抜粋

（3）自衛官の特徴的な任用制度等

実力組織である自衛隊は、精強性を保つことが重視される。このため、他の行政機関とは異なる任用上の特徴として、自衛官の定年を比較的若い年齢とする「若年定年制」を採用している点や、若年層の隊員を確保するため短期間で任期を区切って採用する「任期制自衛官」という任用区分が存在する点が挙げられる。

ア 若年定年制

若年定年制は、他の国家公務員等と比べ、若い年齢で定年を設定するものである。このため、多くの自衛官が56歳前後で定年を迎える。近年、他の国家公務員の定年年齢が段階的に引き上げられたのに伴い、自衛官についても、各階級の定年年齢が段階的に引き上げられてきたが、それでも55歳（2・3曹）～60歳（将・将補）¹⁶で定年を迎えることとなる（図表 1 右側参照）。2023年度の若年定年退職者は、約4,200人となっている¹⁷。

イ 任期制自衛官

任期制自衛官は、陸上自衛官は2年（一部技術系は3年）、海上・航空自衛官は3年を1任期¹⁸（2任期目以降は各2年）として勤務する隊員である。18歳以上33歳未満の者が応募可能であり、入隊後3か月間「自衛官候補生」として教育を受けた後、2士に任官

¹⁶ 現在、各幕僚長の職にある陸将・海将・空将の定年は62歳とされている（自衛隊法施行令（昭和29年政令第179号）第60条及び別表第九）。

¹⁷ 防衛省ウェブサイト（<https://www.mod.go.jp/j/profile/reemploy/support.html>）

¹⁸ いずれも後述の自衛官候補生教育期間（3か月）を含む。

される。そして、任期満了の後は、2年ごとの任期の継続、民間企業への就職及び進学等を選択することとなる¹⁹。2023年度における任期満了退職者は、約3,400人となっている²⁰。なお、自衛官候補生教育期間中は、自衛官の身分を付与されず、防衛省設置法上の定数には含まれない。給与も、実任務に当たらないことを加味して調整された自衛官候補生手当が支給される。一般曹候補生が入隊時に自衛官（非任期制士）に任官され、自衛官俸給表に基づく給与が支給されるのと対照的である。

自衛官の任用に当たっては、装備品が高度化、複雑化し、任務が多様化、国際化する中で、部隊の精強性を確保するため、高度な専門性を有し、人員の養成に時間を要する幹部、准曹の高充足を優先的に追求してきていることから、幹部、准曹に比べ、士の充足率が低くなっている²¹。その上で防衛省は、各部隊の特性を踏まえ、任務を適切に遂行できる階級構成と年齢構成としており、例えば、普通科部隊のような士が重要な構成要素となる部隊には優先的に士の充足向上に努めているなどとしている²²。

ウ 若年定年退職者及び任期満了退職者に対する支援等

若年定年制により退職した自衛官の多くは、自衛隊において再任用されるか、民間企業等へ再就職することとなる。また、任期制自衛官についても、大学進学や民間企業等への再就職などが見込まれる。このような若年定年制により早期に退職する自衛官や任期制自衛官の退職後の生活基盤の確保は雇用主たる国の責務であるとして、防衛省は再就職支援を行っている²³。

定年退職自衛官については、再就職支援のほかにも、自衛隊の精強性を損なわないよう、比較的体力の要しない業務に限定する²⁴形で、定年退職自衛官の再任用を行い、退職自衛官の有する豊富な知識、技能、経験を活用している。

また、早期に定年退職を迎えることから、自衛官として20年以上勤務した若年定年退職者に対しては、出費のかさむ50歳代で退職を余儀なくされる若年定年制から生ずる不利益²⁵を補うための政策的給付として、若年定年退職者給付金が支給されている²⁶。しかし、給付金が支給されるものの、再就職後に現役時の収入を維持するのは難しいとの指摘も見られる²⁷。

任期制自衛官についても、例えば「任期制自衛官退職時進学支援給付金」制度として、任期満了により退職した後、国内の大学に進学した退職者で、大学在学中に予備自衛官

¹⁹ 防衛省は、任期制自衛官の任期を終え、民間企業等への就職を目指す者を「自衛隊新卒」としてPRしている。

²⁰ 前掲注 17

²¹ 第 196 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 4 号 12 頁（2018. 3. 23）武田博史防衛省人事教育局長答弁

²² 同上

²³ 第 213 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 13 号 4 頁（2024. 5. 16）木原稔防衛大臣答弁

²⁴ 第 192 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 6 号 2 頁（2016. 11. 24）鈴木良之防衛省人事教育局長答弁

²⁵ 平均すると、自衛官の退職後の再就職賃金として得ている額は、退職前の収入の約 4 割程度とされている（第 208 回国会衆議院安全保障委員会会議録第 5 号 13 頁（2022. 3. 25）川崎方啓防衛省人事教育局長答弁）。

²⁶ 防衛省「自衛官の人事・給与制度の概要 人的基盤を取り巻く状況の変化」第 1 回有識者検討会資料（2023 年 2 月）〈https://www.mod.go.jp/j/policy/agenda/meeting/kiban/pdf/20230222_01.pdf〉

²⁷ 日本経済新聞社政治・外交グループ編『あなたと日本の防衛を考えたい』（日本経済新聞出版、2023 年）146 頁。なお、防衛省は、再就職賃金と併せて退職前の給与の約 7 割強の生活が平均的に維持できるよう若年定年退職者給付金を支給している（前掲注 26）。

または即応予備自衛官に任用されている場合に一定額の給付金を支給する制度等が設けられている²⁸。

（４）専門的な知見等を有する高度人材の確保

ここまで概観してきた一般的な自衛官の任用制度のほかに、専門的な知見等を有するいわゆる高度人材の採用を目的とした制度も存在する。

防衛力整備計画は、「戦い方も、従来のそれとは様相が大きく変化してきて」おり、「新しい戦い方に対応できるかどうか、今後の防衛力を構築する上で大きな課題となっている」との認識を示している。ここでいう新しい戦い方としては、「宇宙・サイバー・電磁波の領域や無人アセットを用いた非対称的な攻撃」等が示されている。そして、人的基盤の強化の項では、「柔軟な人材活用を進め、サイバー領域等の専門的な知識・技能を有する民間人材を含めた幅広い層からの人材確保を推進する。」としている。

このように、サイバー領域を始めとした分野で、高度人材の確保が近年重要となっている。例えば、サイバー人材の場合、現行の防衛力整備計画期間中（2027年度まで）に、サイバー関連業務に従事する要員を含む総サイバー要員を約2万人とし、そのうちサイバー専門部隊の隊員たるコア要員を約4,000人とすることとしている²⁹。これらのサイバー要員は、陸海空自衛隊の学校における教育、部外の教育機関の活用を通じた隊員の内部育成を主としつつ、外部人材の活用を共に推し進めることとされている³⁰。

このうち、外部人材の活用については従来、高度な専門的知見を持つ人材をサイバーセキュリティアドバイザーとして採用してきたほか、専門的知見を備えた優秀な人材の発掘を目的に、防衛省サイバーコンテストを開催し、民間での経験を有する者を自衛官や技官として採用するなどの取組を進めてきた³¹。

そして、第213回国会（2024年常会）において自衛隊法等が改正され、民間において高度の専門的な知見、経験を培ったサイバー人材を確保すべく、高度人材にふさわしい処遇を確保した最大5年の任期で自衛官として採用する新たな自衛官の人事制度として、特定任期付自衛官制度が設けられた³²。同様の制度は既に自衛官以外の隊員には存在したところ、自衛官についても同様の任用制度を導入することとしたものである。

このように、防衛省は、既存の手法にとらわれず、取り得る手段を全て取るという考えの下で、外部の高度人材の活用を図っている。

3. 自衛隊員の任用に係る現状

次に、自衛隊員の任用に係る現状について確認する。

²⁸ 防衛省ウェブサイト（<https://www.mod.go.jp/gsdf/jieikanbosyu/new/img/index/topics/shingaku.pdf>）

²⁹ 第213回国会参議院外交防衛委員会会議録第11号22頁（2024.5.9）中西礎之防衛省大臣官房サイバーセキュリティ・情報化審議官答弁等

³⁰ 同上

³¹ 第213回国会衆議院安全保障委員会会議録第10号16頁（2024.5.16）木原稔防衛大臣答弁

³² 特定任期付自衛官制度の活用が想定される分野として、サイバー、宇宙、医療が例示されている（第213回国会参議院本会議録第16号6頁（2024.5.8）木原稔防衛大臣答弁）。

(1) 募集・採用等

ア 曹士自衛官

自衛官等の採用は、景気や雇用の動向と深く関係する応募者の数や、自衛隊側のニーズに基づく採用計画の規模といった様々な要因を踏まえた³³採用計画数に基づき実施されている。曹士自衛官となるべく採用される自衛官候補生や一般曹候補生についても、各年度の採用計画に基づき募集がなされている。近年特に問題として指摘されるのは、実際の採用者数がこの採用計画数を大きく割り込んでいることである。過去5か年度の採用状況は図表2のとおりである。

図表2 自衛官候補生及び一般曹候補生の採用状況

年度	一般曹候補生			自衛官候補生		
	採用計画数	採用数	計画達成率	採用計画数	採用数	計画達成率
2019年度	6,140	6,647	108%	7,505	7,359	98%
2020年度	6,500	6,744	104%	6,280	6,664	106%
2021年度	6,510	6,450	99%	6,190	5,350	86%
2022年度	6,980	6,132	88%	9,245	3,988	43%
2023年度	7,230	4,969	69%	10,628	3,221	30%

(出所) 各年版の防衛白書及び防衛省資料等を基に筆者作成

この表のとおり、特に自衛官候補生の直近2か年度(2022年度及び2023年度)の計画達成率は50%以下と低い。一般曹候補生の採用計画達成率も2023年度は69%まで落ち込んでいる。計画達成率が大きく下がっている要因について、防衛省は、近年、少子化や労働人口の減少により我が国が深刻な人手不足社会を迎える中、高校新卒者の有効求人倍率が2022年度で3.01倍、2023年度にはバブル期を超え過去最高の3.52倍となるなど上昇しており、このような状況の下、民間も含めた人材獲得競争が急速に厳しさを増したことを挙げる³⁴。

他方、採用数が減少しているのに対し、採用計画数が増加していることも、計画達成率の低下に影響していると考えられる。この点、一部報道によれば、採用計画数として高い数字を掲げても、募集部門が疲弊するだけであるとして、2024年度の任期制自衛官(自衛官候補生)の採用計画数は、2023年度のその半分以下となる4,890人とされた³⁵。

イ 幹部自衛官

幹部自衛官の採用に関しては、既述のとおり、防衛大学校及び防衛医科大学校の卒業生のほか、一般大学の卒業生から一般幹部候補生として採用するなどしている。近年、これらの採用でも応募者数の減少などが指摘されている。例として、防衛大学校の本科学生、防衛医科大学校の医学科学生及び看護学科学生(自衛官候補看護学生)並びに一般幹部候補生の直近10か年度の応募者数と採用者数を図表3に示した。

³³ 第200回国会衆議院安全保障委員会議録第4号2～3頁(2019.11.5) 岡正臣防衛省人事教育局長答弁

³⁴ 第216回国会参議院外交防衛委員会議録第2号(2024.12.17) 青木健至防衛省人事教育局長答弁

³⁵ 『読売新聞』(2024.12.26)

図表 3 防衛大学校本科学生・防衛医科大学校医学科学生・看護学科学生・
一般幹部候補生の応募者数及び採用者数（直近10か年度）

年度	防衛大学校 本科学生		防衛医科大学校 医学科学生		防衛医科大学校 看護学科学生（自衛官候補看護学生）		一般幹部候補生	
	応募者数	採用者数	応募者数	採用者数	応募者数	採用者数	応募者数	採用者数
2014	17,129	1,436	7,240	499	2,654	150	8,515	292
2015	16,767	1,301	6,723	540	5,302	169	7,334	322
2016	16,871	1,368	6,815	430	2,207	206	6,511	395
2017	16,299	1,377	6,622	479	2,294	209	5,436	317
2018	13,926	1,340	6,113	545	1,905	187	4,699	289
2019	13,372	1,381	5,800	476	1,956	200	4,004	348
2020	12,567	1,372	5,287	530	1,775	196	5,139	376
2021	11,653	1,409	5,704	566	1,719	196	4,998	333
2022	10,638	1,448	6,006	554	1,484	178	4,296	414
2023	10,356	1,390	5,933	570	1,245	183	3,908	526

（出所）各年版の防衛白書及び防衛省資料等を基に筆者作成

この表によれば、いずれも応募者数が減少傾向にあることが分かる。優秀な人材の獲得が望まれる幹部自衛官の採用において、応募者数が減少することは採用の幅を狭めることに繋がるほか、将来的に曹士自衛官同様、幹部自衛官についても所要の員数を確保できなくなる可能性も否めない。防衛省OBの鼎談では、防衛大学校の応募者数の減少が、採用される学生の基礎学力低下につながるとの懸念が示されている³⁶。

ウ 予備自衛官等

予備自衛官等の制度は、有事などの際、事態の推移に応じ、必要な自衛官の所要数を早急に満たすための制度である。予備自衛官は年間5日（法律上は20日以内）、即応予備自衛官は年間30日、予備自衛官補は3年以内で30日（一般）ないし2年以内で10日（技能）の訓練に参加し、有事の際に招集に応じて任務に当たる。近年の活動例としては、2024年1月の能登半島地震の際、予備自衛官及び即応予備自衛官が招集され、衛生支援や生活支援の活動に従事するなどしている³⁷。

このような予備自衛官等は、常備自衛官を補完する役割を担っており、継戦能力の観点などから重要とされている。しかし、予備自衛官は7割弱、即応予備自衛官は5割前後、予備自衛官補も5割台と、いずれも低い充足率で推移しており、充足率の向上が必要とされている³⁸。

（2）中途退職

自衛隊では、中途退職者も課題の1つとなっている。

有識者検討会において防衛省が示した参考資料では、近年、自衛官の中途退職者数は4,000人前後で推移しているが、2021年度の中途退職者数が直近15か年度で2番目に多い5,742人となっているほか、自衛官の中途退職率が他の公安系の公務員と比較すると高い

³⁶ 石塚泰久、川崎方啓、赤瀬正洋「防衛大学校の在り方について（防衛省OB鼎談）」（2024年）市ヶ谷台論壇ウェブサイト〈<https://ichigayadairondan.org/>〉内掲載

³⁷ 『令和6年版防衛白書』313頁

³⁸ 「第2回自衛官の処遇・勤務環境の改善及び新たな生涯設計の確立に関する関係閣僚会議（参考資料）」〈<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/jieikan/gijisidai/dai2/sankou.pdf>〉

傾向にあるなど、自衛官の中途退職抑制が課題として示されている³⁹。

なお、同資料によれば、2019年度から2021年度までに、防衛省が退職する自衛官から聞き取った中途退職理由を見ると、「就職」が5割弱と最も大きい割合を占めており、「勤務内容」「環境に対する不満」「処遇（人事・給与等）」といった項目は、いずれも各年度で5%未満となっている。他方、防衛省は、2023年度から、専門的知見を有する民間会社を活用し、2022年度に退職した自衛官への聞き取りや現役自衛官へのアンケートなどを実施した。この調査の中で、特に退職した自衛官や退職を考えたことがある自衛官においては、自己の成長感や達成感、職場の人間関係の面での不満が高いことや、自衛官全体においては、給与、労働時間、職場環境などへの不満が高い傾向が見られたとされる⁴⁰。また、民間研究者等による自衛隊退職者に対する調査では、自衛隊で中途退職者を生む原因について「自衛隊に対する社会的理解が不足している」、「組織文化・組織風土に問題がある」、「給与・諸手当が不十分である」がいずれも4割弱で上位となっている⁴¹。

（3）充足率

以上のように、自衛官の「採用」及び「中途退職」のいずれについても、厳しい状況となっている。その結果として、自衛官の充足率も低くなっている（図表4参照）。とりわけ、「士」については、既述のとおり、幹部・曹を優先的に高充足とするよう採用していることなどから、2024年度末において67.8%という低充足となっている。

図表4 定員・現員及び充足率の推移（幹部・准尉・曹・士（非任期・任期）別）

		2019年度末		2020年度末		2021年度末		2023年度末		2024年度末	
幹部	定員（人）	46,039		46,205		46,357		46,487		46,483	
	現員（人）	42,495		43,039		43,421		43,166		43,052	
	充足率（%）	92.3		93.1		93.7		92.9		92.6	
准尉	定員（人）	4,923		4,931		4,927		4,924		4,898	
	現員（人）	4,777		4,712		4,687		4,677		4,738	
	充足率（%）	97.0		95.6		95.1		95.0		96.7	
曹	定員（人）	140,191		140,349		141,468		141,371		141,657	
	現員（人）	137,071		139,809		139,224		138,900		139,037	
	充足率（%）	97.8		99.6		98.4		98.3		98.2	
士	定員（人）	56,001		55,669		54,402		54,372		54,116	
	現員（人）	非任期制 任期制		非任期制 任期制		非任期制 任期制		非任期制 任期制		非任期制 任期制	
		21,735 21,364		24,197 20,752		25,011 18,411		24,519 16,581		22,290 14,394	
	充足率（%）	77.0		80.7		79.8		75.6		67.8	

（出所）各年版の防衛白書及び防衛省資料等を基に筆者作成

³⁹ 防衛省「経験・知識のある人材の活用に関する施策について」（2023年5月）〈https://www.mod.go.jp/j/policy/agenda/meeting/kiban/pdf/20230531_02.pdf〉

⁴⁰ 第213回国会衆議院安全保障委員会議録第7号14頁（2024.4.11）三貝哲防衛省人事教育局長答弁

⁴¹ ミリタリー・カルチャー研究会『元自衛隊員は自衛隊をどうみているか 自衛隊退職者に対する意識調査・報告書』（青弓社、2024年）70～71頁。同書の調査は、2023年6月、インターネット調査によって実施され、予備調査により自衛隊退職者2,000人を目標として抽出し、抽出された対象者に本調査を実施したものである。有効回答者数は2,060人（一部の項目を除く）で、元自衛官のほか、自衛官候補生や防衛大学の学生等から、自衛官に任官される前に退職した者等も回答者に含まれている（同13～14頁）。

4. 人的基盤の強化に向けた課題

最後に、このような厳しい状況に対する防衛省・自衛隊の主な施策や、その中で課題となっている点を確認する。

(1) 自衛隊員の給与制度

自衛隊員の確保に向けた課題の1つは、自衛隊員の給与制度である。基本方針も、大きな柱の1つとして、自衛官の処遇改善を掲げ、俸給や諸手当の改定などにより、自衛官の給与制度の改善を図ることとしている。

ア 給与制度の概要

自衛隊の給与制度は、民間準拠を基本とする他の国家公務員の給与を参考にすることで、給与制度の信頼性、公平性を確保しつつ、自衛隊の任務の特殊性等を踏まえた俸給表、手当制度を独自に設けている⁴²。

具体的には、自衛官の俸給は、一般職の国家公務員に適用される俸給のうち、行政職及び公安職の俸給をベースに算定される。しかし、自衛官は有事即応の原則に従い常時勤務態勢が求められるため、事務官等と同様にその都度超過勤務を命ずると即応性に欠けるという考え方⁴³から、超過勤務手当、休日給、夜勤手当等の超過勤務に対する給与制度が適用されず、代わりに俸給月額算定において、調整額として俸給の約10%⁴⁴が予め加算されている。

俸給とは別に支給される手当については、一般職の国家公務員にも支給される各種手当（勤勉手当、期末手当及び通勤手当等）のほか、自衛官独自の手当としていわゆる「配置手当」及び「特殊勤務手当」が支給される。配置手当は、職務の複雑・困難性が高く、勤務条件が著しく特殊な配置に就く隊員に、俸給水準を調整する月例給として支給するものである⁴⁵。特殊勤務手当は著しく危険、困難な勤務に従事した場合に、その都度、日額等を支給するものである⁴⁶。

また、事務官等や、自衛官候補生、防衛大学校及び防衛医科大学校の学生並びに陸上自衛隊高等工科学校の生徒等の給与も、俸給については一般職の国家公務員の俸給をベースに算定されており、手当についても一般職の国家公務員に支給される手当を基本とするなど、一般職の国家公務員との均衡が図られている。

イ 制度の課題

しかしながら、このような給与制度が人材確保の上で障壁となっているとの指摘もみられる。例えば、自衛官と募集のターゲットが競合しやすい公安系の公務員との比較で

⁴² 第216回国会衆議院安全保障委員会議録第3号（2024.12.12）中谷元防衛大臣答弁等。なお、俸給及び手当とは別に、食事の支給、被服の給貸与及び療養の給付等を現物給与として支給している。

⁴³ 第212回国会衆議院安全保障委員会議録第4号6頁（2023.12.7）三貝哲防衛省人事教育局長答弁

⁴⁴ これは、他の公安職の公務員に支給されている超過勤務手当との均衡等を考慮して設定されている（第210回国会参議院外交防衛委員会議録第5号15頁（2022.11.10）町田一仁防衛省人事教育局長答弁）。より具体的には、1968年当時の海上保安官の超過勤務手当相当分とされている（防衛省「自衛隊員の処遇の向上等に関する施策について」第2回有識者検討会資料（2023年3月）〈https://www.mod.go.jp/j/policy/agenda/meeting/kiban/pdf/20230322_02.pdf〉）。

⁴⁵ 例えば、陸上自衛隊の特殊作戦隊員手当や海上自衛隊の乗組手当等がこれに該当する。

⁴⁶ 例えば、災害派遣等手当や航空作業手当等がこれに該当する。

は、必ずしも自衛官の給与が優位に見えず、募集上不利になり得るとの議論がある⁴⁷。また、超過勤務手当に代えて俸給月額に加算されている調整額を始め、現実の勤務の特殊性等に照らして妥当な制度であるかという問題提起⁴⁸もなされてきており、防衛省は、自衛隊員の超過勤務の実態調査等を実施してきた⁴⁹。

今般、基本方針では、「あるべき俸給表の水準や俸給月額の算定の仕組みについて検討し、自衛官の俸給表を令和10年度に改定することを目指す」とされた。2025年度においては、手当等の新設・金額の引上げ等を実施することとなり、このための予算が同年度予算案に計上されている。

また、任期制自衛官の初任給は、一般曹候補生の初任給より低い自衛官候補生手当の金額である。実際には、3か月の教育を終え、自衛官に任官される際に、自衛官任用一時金が支給されるが、採用時点で自衛官に任官される一般曹候補生と比べ、処遇面で差が生じている⁵⁰。任期制自衛官の確保に向け、防衛力整備計画では、自衛官候補生制度の見直しが盛り込まれていたが、今般の基本方針においては、自衛官候補生制度を廃止するとともに、入隊当初から自衛官として採用する新たな任期制士を創設することで、入隊時より任期制自衛官も非任期制自衛官と同等の処遇を確保することとしている。

（２）生活・勤務環境の改善

次に、基本方針が掲げる「生活・勤務環境の改善」について確認する。基本方針は、組織文化の改革、営舎内居室の個室化等、艦艇乗組員の生活・勤務環境の改善、宿舎環境の改善等を掲げる。これらの多くは従来、防衛省が推し進めてきた施策であり、順次改善が進められている。

しかし、改善に向けて更なる取組が求められる施策もある。例えば、防衛力整備計画は、「育児、出産及び介護といったライフイベントを迎える中でも、全ての自衛隊員が能力を発揮できる環境を整備する」とし、具体的には「家庭との両立を支援する制度の整備・普及を始めとするワークライフバランス確保の取組を進める」としている。しかしながら、2022年度の育児休業取得率をみると、女性自衛官は陸海空自衛隊で100%を超えており⁵¹、統幕等でも91.7%となっているのに対し、男性自衛官については、陸自7.8%、海自27.6%、空自38.6%、統幕等20.3%となっており、事務官等を含めた男性自衛隊員全体の取得率でも17.5%となっている。この17.5%は、他の行政機関と比べても低い値である⁵²。他の公安

⁴⁷ 防衛省「任期制自衛官について（第2回）」（2023年4月）〈https://www.mod.go.jp/j/policy/agenda/meeting/kiban/pdf/20230426_01.pdf〉等

⁴⁸ 防衛省「自衛隊員の処遇の向上等に関する施策について」（前掲注44）

⁴⁹ 防衛力整備計画に基づき、2023年4月から予備調査を実施し、その後同年11月から2024年10月までの1年間で、全部隊等の自衛官を対象とする本調査を実施した（第212回国会衆議院安全保障委員会議録第3号8頁（2023.11.10）木原稔防衛大臣答弁）。

⁵⁰ 第211回国会衆議院予算委員会第一分科会議録第1号7～8頁（2023.2.20）町田一仁防衛省人事教育局長答弁

⁵¹ 育児休業は、子が3歳に達するまで取得可能であり、育児休業を取得するタイミングによっては、子の出生と年度がずれるため、計算上、取得率が100%を超える場合がある。

⁵² 内閣官房内閣人事局「国家公務員（一般職・特別職）の育児休業等の取得状況のフォローアップ及び男性国家公務員の育児に伴う休暇・休業1か月以上取得促進に係るフォローアップについて」（2024.1.19）

系の公務員においても、一部に男性の育児休業取得率⁵³が低い機関がみられるため、自衛隊のみが固有に男性の育児休業取得率が低いとはいえないが、職員の男女比率に鑑みても、人材確保の観点から、男女問わず自衛隊員の育児休業の取得がより拡大するような施策の推進が求められる⁵⁴。

（３）新たな生涯設計の確立

自衛隊は既述のとおり、若年定年制や任期制自衛官制度を採っており、特に退職自衛官の再就職を始めとする退職後に向けたフォローが重要となることから、防衛省は退職自衛官の再就職支援等に力を入れてきた。

基本方針は、新たな生涯設計の確立に係る施策として、再就職先の拡充、公的資格取得プロセスの簡素化、65歳までの再就職支援の制度整備、定年の引上げ、若年定年退職者給付金の給付水準引上げ等を掲げている。特に、防衛省以外の関係省庁を巻き込み、幅広い業界等への働きかけにより、退職自衛官の再就職先の拡充が図られるなど、防衛省のみでは実施が難しい施策も盛り込まれている。

2023年度における、若年定年退職者（約4,200人）及び任期満了退職者（約3,400人）のうち、防衛省による再就職支援を希望した者はそれぞれ3,005人及び1,171人となっており、いずれも、再就職決定率は99.6%となっている⁵⁵。他方、民間研究者等による退職自衛官への調査では、「再就職にあたって、防衛省・自衛隊・部外関係団体からの援助を受けたか」との問いに対し、受けたとしたのは32.9%、受けなかった・再就職はしていないとしたのは67.1%となっている⁵⁶。階級別でみると、受けたとするのは幹部59.6%、准尉・曹38.3%、士26.5%などとなっている。再就職の援助を受けなかった理由はこの調査からは明らかではないが、引き続き、退職自衛官のニーズに沿った実効的な再就職支援の在り方を模索することが重要となろう。

（４）採用条件等の緩和

自衛官の処遇改善等に焦点を当てた基本方針の施策のほか、人的基盤の強化に向けて防衛省が検討を重ねている主な論点の１つに、採用条件等の緩和がある。

防衛省は、自衛官等の採用に係る身体検査の基準については、任務に支障が生じない範囲で基準の見直しを順次実施してきており、今後も更なる身体検査等の基準緩和を検討することとしている⁵⁷。また、後述の高度人材の採用においても、身体検査の基準や体力測定

https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/pdf/20240119_siryou8.pdf

⁵³ 例えば、各都道府県警察の男性職員の育児休業取得率をみると、警視庁 8.6%、神奈川県警察 19.8%（いずれも 2022 年度）などとなっており、自衛隊の育休取得率と同程度に低い都道府県もみられる（各都道府県警察ウェブサイト参照）。他方、北海道警察が 54.1%であるように、男性の育児休業取得率が比較的高い都道府県警察もある。

⁵⁴ 有識者検討会の報告書も同様の指摘を行っており、育休代替職員の採用についての柔軟な運用等を提言している（前掲報告書（脚注 4）22 頁）。

⁵⁵ 前掲注 17

⁵⁶ ミリタリー・カルチャー研究会、前掲書（脚注 41）124～126 頁。調査の概要は同脚注を参照されたい。

⁵⁷ これまでに、体重要件（BMI 値）・色覚基準の見直し、身長・視力の緩和、胸囲・肺活量基準の廃止等が実施されてきた（第 5 回防衛省・自衛隊の人的基盤の強化に関する有識者検討会会議資料（2023 年 6 月）

の基準を緩和する方針を示している⁵⁸。

また、業務を限定して活用している再任用自衛官についても、就くことができる業務を拡充している。防衛省は、2023年度には補助艦艇の乗組員や練習機の教官操縦士を再任用の自衛官が従事できる業務に付け加えたほか、2024年度からは新たにサイバーと飛行点検の業務を追加する方針が示されている⁵⁹。

予備自衛官等の採用についても、有識者検討会報告書では、雇用企業等への制度説明等と併せて、訓練の在り方の見直しや、自衛官未経験者からの採用拡大、採用等の条件緩和なども提言されている。第213回国会（2024年常会）では、自衛隊法等が改正され、予備自衛官・即応予備自衛官の継続任用期間が柔軟にされたほか、予備自衛官補の教育訓練の修了期限が延長された。

（５）高度人材の確保

既述のとおり、防衛省は、高度人材の確保についても、特定任期付自衛官制度の導入を始めとした取組を進めている。他方、既存の公務員の任用の枠組みでは、高度人材の確保が困難であるとの指摘も見られる。例えば、特定任期付自衛官制度でも、民間企業における同職種と比べると、待遇・給与面で見劣りするのではないかと指摘されている。これに対し木原稔防衛大臣は、「処遇面に限らず、他国軍のサイバー部隊との共同訓練の機会など、安全保障の最前線にいる自衛隊のサイバー専門部隊でしか得られない経験があることを説明するなどして、外部のサイバー人材にアプローチしてまいります。」と答弁した⁶⁰。また、任期付自衛官制度は5年を最大の任期としており、採用条件として見劣りするのではないかと指摘に対して防衛省は、仮に5年の任期を超えて防衛省での勤務を希望する場合、例えば中途採用の枠組み（キャリア採用幹部）により、定年年齢まで継続的に勤務することが可能であるとしている⁶¹。

なお、防衛省は、2024年7月、「防衛省サイバー人材総合戦略」を策定し、社会全体でサイバー人材確保・育成の需要が増大しているとの認識の下、国全体でどのようにサイバー人材を確保するかとの全体的な視点を持ち、自衛隊の人材育成を考えることとしている⁶²。

いずれにしても、引き続き高度人材特有の人事制度⁶³など、その特殊性にも配慮し、人材確保に向けた制度の在り方について検討する必要がある。

5. おわりに

少子高齢化に伴う採用環境の悪化という問題意識自体は、長らく共有されてきたもので

（https://www.mod.go.jp/j/policy/agenda/meeting/kiban/pdf/20230628_01.pdf）。

⁵⁸ 第213回国会衆議院予算委員会第一分科会議録第2号4頁（2024.2.28）三貝哲防衛省人事教育局長答弁

⁵⁹ 第213回国会参議院外交防衛委員会会議録第13号3～4頁（2024.5.16）三貝哲防衛省人事教育局長答弁

⁶⁰ 第213回国会衆議院本会議録第17号5～6頁（2024.4.4）

⁶¹ 第213回国会参議院外交防衛委員会会議録第11号22～23頁（2024.5.9）三貝哲防衛省人事教育局長答弁

⁶² 防衛省「防衛省サイバー人材総合戦略」（2024年7月）（https://www.mod.go.jp/j/press/news/2024/07/02a_05.pdf）

⁶³ 例えばサイバー人材に関して防衛省は、「社会全体においてサイバー人材の重要性が高まっている中、個人のキャリア形成の在り方も必ずしも長期雇用を前提としない、多様なものとなっている」とする（同上）。

ある。例えば、1990年策定の中期防衛力整備計画（中期防）⁶⁴では、「将来における人的資源の制約の増大等を勘案して、自衛官定数を含む防衛力の在り方について検討を行い、本計画期間中に結論を得るものとする。」とされているほか、2000年策定の中期防⁶⁵でも、「少子・高齢化社会の到来をも踏まえ、精強性を維持しつつ、有為な人材を確保するため、新たな人事管理の在り方について検討する。」とされている。少子高齢化の影響が顕在化しておらず、人的資源に係る制約がまだ将来のものであった時代から、自衛隊もあらゆる施策を検討し、実施してきたことが分かる。しかし、その施策の効果を上回る形で採用・募集等の状況が悪化している。また、とりわけ自衛官の任用に当たっては、これまで見てきたように、精強性の確保が求められているなど、他の行政機関にはない独自の困難も伴う。

防衛省・自衛隊では、あらゆる施策を検討し、人材の確保に努めている。報道によれば、いわゆる戦略三文書の策定にあたり、特に深刻な海上自衛隊の艦艇乗員の確保策として、外国人を充てる案も出た⁶⁶。本格的な検討は見送られているが、人員不足が深刻になる中で、防衛省があらゆる可能性を排除せずに検討を重ねていることが分かる。今後も、必要とされる人材の特性にも配慮しつつ、既存の制度や施策にとらわれず、あらゆる施策を慎重に検討して、可能なものを実行する必要がある。

そして、基本方針では、自衛官俸給表の改定に向けた検討なども盛り込まれた。検討に際しては、公平性・公正性を確保するための部外の専門家の意見等も踏まえることとされている。2024年には、自衛官による手当の不正受給事案等が発覚し、基本方針にも、不正受給を防ぐためのシステム化や電子化の推進等が盛り込まれているが、俸給表の改定についても、実際の任務の負担等に見合った給与体系を追求しつつ、引き続き自衛官の給与制度に係る信頼性や公平性を維持できるような制度設計が求められよう。

また、人材確保は少子高齢化が進展する我が国において、防衛省・自衛隊に限った課題ではなく、警察・消防を含めあらゆる分野で共通の課題である。自衛隊以外の公安系機関や公的部門は、自衛隊の採用活動においては競合相手である一方、いずれも重要な役割を担う機関であり、これらが共存できる国家全体としての人材確保の在り方も模索されなければならない。基本方針では、従来進められている、警察・消防・海上保安・矯正部署等の公的部門における退職自衛官の活用の一層の推進なども確認された。また、防衛省サイバー人材総合戦略においても、国全体におけるサイバー人材の確保という視点が盛り込まれた。今後はさらに、日本全体における人材確保のなかで、防衛省・自衛隊の人的基盤の強化に係る取組を位置付け、関係機関との協力を推進することも重要であると思われる。

（さくま あつし）

⁶⁴ 「中期防衛力整備計画（平成3年度～平成7年度）について」（1990年12月20日安全保障会議及び閣議決定）

⁶⁵ 「中期防衛力整備計画（平成13年度～平成17年度）について」（2000年12月15日安全保障会議及び閣議決定）

⁶⁶ 『産経新聞』（2023.5.10）。なお、オーストラリアは、2024年6月、人手不足解消のため、豪軍兵士の採用基準を緩和し、永住者であること等の条件を満たす4同志国出身者からの採用を実施することとした（BBC NEWS JAPANウェブサイト〈<https://www.bbc.com/japanese/articles/cgrrezlj2zno>〉等）。