

防衛計画の大綱とは何なのか（ドクトリンの柱なき日本の防衛）

SSRI 上席研究員 用田和仁

昨年末、新防衛計画の大綱及び中期防衛力整備計画が策定され、新しい計画に従い防衛力の整備がスタートした。宇宙・サイバー・電磁領域で優越を獲得することが死活的に重要だとし、新しい領域へ世界の流れに遅れることなく切り込んでいったことは大いに評価できる。

一方、従来の領域の考え方には進歩がなく、また、米中のドクトリンの変化にも追随せず、旧態依然たる第2次世界大戦の姿そのものである。そのため、せっかく米国から高額装備を購入し、最新鋭の装備を取得していく計画なのに、その装備品が帰属するあてもなく大綱の中で漂っているように見えるのは残念だ。

その原因は、中国に対する曖昧な態度、防衛の基本たる作戦教義（ドクトリン）の不在、そして柱のない防衛力整備等にある。また、新たな「防衛計画の大綱」に向けた有識者会議が、急速に厳しさを増す安全保障環境に対応するため「従来とは異なる速さで防衛力を強化する必要がある」と指摘していたにもかかわらず、我が国の防衛に必要な十分な予算を投入せず、依然として財務省主導の防衛力整備になっていることに由来している。

1 脅威の認識とドクトリン

● 中国に対する融和政策、敗北主義政策の撤回

米国は国家安全保障戦略（2017）、国家防衛戦略（国防戦略）（2018）で中国やロシアとの大国間競争に打ち勝つことが必要であり、中国、ロシアとは長期間の戦略的競争関係になることを明言している。特に中国は地球規模で米国の主導的地位に取って代わろうとしていると警告している。（中国は再三、米国はアジアから出て行けと主張）

その指摘の通り、中国は、すでに第2列島線内で米軍に対抗する能力があり、2025年までにインド太平洋全域で米軍に対抗できる能力を構築すると明言している。すなわち、日本は中国の軍事的影響下に孤立する恐れがあるという警告でもあり、これに対し新「防衛計画の大綱」では、「安全保障上の強い懸念」を表明している。

しかし、昨年10月の訪中時、安倍首相が、これからの日中関係の道しるべとして「競争から協調へ」を日中関係3原則の一つとして確認したことに、日本

国内のみならず、米国からも懸念が示され、今後、新防衛大綱との矛盾あるいは曖昧さを指摘されかねない恐れがある。

従って、日本は、米中間の覇権的対立が激化しつつある現実を踏まえ、傍観者ではなく、また、安全保障上の認識を曖昧にせずに、中国とは「戦略的競争関係」にあることを明確にしなければならない。

すなわち、中国に対して政治的配慮をしても、逆に日本や米国に対する軍事的覇権拡大の為の時間を与えるだけであり、尖閣の領有、東・南シナ海の聖域化、台湾の支配を止めることはできないことを認識し、日本と中国の「戦略的競争関係は容易に「日本に対する軍事的脅威」に変わり、日本に対する軍事的脅威の本丸は明確に中国であることを強く認識すべきであろう。

● 曖昧な作戦教義（ドクトリン）の明確化

国家安全保障戦略を受けて策定された防衛大綱が、米国の国防戦略に相当すると考えた場合、本来、防衛大綱の目的は、米国の国防戦略と同じように、戦争を抑止し、国家の安全を守るために必要かつ信頼に足る戦力を提供することであり、その戦力は目的を達成するための**作戦教義（ドクトリン）**に基づかなければならない。そして、それを根拠として、中期防衛力整備計画のような「買い物計画」が策定されるべきであるが、新防衛大綱は、国防戦略というよりも、買い物計画の背景説明になっている側面があり、わが国に直接脅威が及ぶことを防止し、脅威が及ぶ場合にはこれに「**勝つためのドクトリンは何なのか**」が明らかにされていない。

もちろんすべてを公開する必要はないが、安全保障・防衛諸計画に関わる NSC（国家安全保障局）や防衛・財務当局などの中核は、前記の考え方を共有しなければならない。米国でも CSBA が主体として策定したオフセット戦略、改良型エアシーバトルが作戦・戦略の基本となり公表されているが、国防戦略にはそのものズバリを記述しておらず、より一般化、抽象化されたものが記述されている。

一方、日本ではどこにもドクトリンに言及していないため、何のために国家資源を投入しているのかの理由が明確ではない。この弊害は、例えば米国との貿易交渉への影響を考え、米国からの装備品購入を優先させることと（もちろん必要性もあるが）、海上・航空優勢の獲得を重視するということが混同され、その結果どうなるのかの説明がなされていないことにも表れている。

● 脅威認識とドクトリンを踏まえた防衛計画の大綱の基本認識

中国は、根本的に基本理念（自由、民主主義とは異なる統一・安定の為の抑圧、中国共産党、就中、習国家主席に対する絶対の忠誠、中華民族の為の発展）を異にした日米同盟に対する挑戦者であり、日米共通の戦略的競争者である。また、北朝鮮は喫緊の脅威であるとともに、北朝鮮を含む朝鮮半島情勢は流動的であり、朝鮮半島は中・長期的に日本の安全保障の重大な懸念である。一方、ロシアは戦略的友好国として関係を発展させることが日本の国益と合致する。

従って、日本は、朝鮮半島特に北朝鮮及び中国の直接的な軍事的脅威が急速に顕在化しつつある戦略環境にあると認定し、日米の作戦・戦略を精緻に一体化させることが必須であるとともに、具体的に北朝鮮（朝鮮半島）や中国の、現実の脅威に対抗できる必要な戦力の質と量を備えた防衛力の構築が必須である。

しかしながら、実情は従来の財政主導の防衛力整備が改まっているようには見られず、必要最小限の戦力をショーウインドウに並べただけの防衛予算にしかなっておらず、厳しい戦略環境の中で国民を守り切る為に必要な装備・部品、人員、弾薬などが欠乏状態にあることを国民に知らせていない。

従って我が国は「脅威対抗の防衛力構想」すなわち「中朝の脅威に対して我が国をいかに守るかのドクトリンを確立して戦略（ドクトリン）主導の防衛力整備へ明確に転換」しなければならない。まさに現在の日米ガイドラインに「日本の防衛は日本が主体的に実施し、米国はこれを補完する」とあるように日米共通のドクトリンに基づき独自の防衛力を従来にない戦力の質、量で増強しなければ日米同盟の責任を果たしているとはいえない。ここがトランプ大統領の不满の原因だ。

この際、中国の際限のない軍備拡張に対抗するため、遅れてスタートする日本が財政破綻することを避けるためにも、①日米一体となったドクトリンを明確化し②対称戦力（飛行機には飛行機で、空母には空母で対処）のみならず非対称戦力（空母にはミサイルで、ミサイルにはさらに長射程のミサイルで、ミサイルには電磁波・電波妨害で）に勝ち目を見出すことが肝要である。

2 日本の防衛の考え方（ドクトリンを中心としたあるべき防衛計画の大綱）

(1) 憲法改正及び防衛政策の修正はその前提

脅威が顕在化した今、喫緊の課題は憲法9条を改正し、自衛隊を他国と同等

な国軍（Armed Forces）にする。同時に、防衛法令のネガリスト化、軍法会議の制定、叙勲等の適正化

- 他国の軍隊同様、自衛権を行使することを明確にし、個別的自衛権、集団的自衛権の概念は消滅したことを明確化。あわせて国内法（グレーゾーンにおける自衛権の行使、領空・領海へ侵入する航空機・艦船への武力行使など）を至急整備。
- 必要最小限の防衛力の行使の概念も消滅。あわせて「交戦規定」を明確化
- 防衛政策の変更
 - ・専守防衛の廃止
 - ・非核3原則廃止の検討を開始。この内、「核を持ち込ませず」は直ちに廃止
- 大規模災害や有事対処を定めた国家非常事態法を制定
- 「真に戦い、勝つ」ことを重視し、財政主導の防衛力整備の考え方を改め、ドクトリン主導の防衛力整備へ転換。この際、「防衛国債」などを発行して防衛費を少なくとも10年間は倍増することを基本。

(2) グレーゾーン対処

- 領域警備法を制定し、国家主権に対する侵害を排除するため、海上保安庁、警察に武器使用を認めた領域警備の任務を付与。この際、海上保安庁の艦艇に海自艦を移籍させるとともに、領域警備に任ずる警察の装備を自衛隊の即応機動連隊並みに向上させる。さらに、自衛隊に対する任務と権限を付与（司法警察権の付与も含む）
- 尖閣諸島などの重要な離島には、漁船避難所を整備し、通信所、灯台などを整備し、必要な要員を常駐させる。
- グレーゾーンから有事にかけて、海自と海上保安庁が連携できるよう法整備を充実させる。
- グレーゾーンにおける我が国へのサイバー攻撃があった場合、あるいは、大規模なサイバー攻撃の兆候があった場合は自衛権を行使しこれに反撃する。
- 我が国の重要施設などに対するテロ・ゲリラ攻撃に際しては、直ちに国家非常事態を宣告し、国家総力で対応する。また、中国の国防動員法が発動された場合、直ちに有事認定を行い国家総力で対応する。
- 諸外国による非合法活動に対する法整備（スパイ防止法）
- 国民保護法における国民の協力義務の明確化

(3) 中国の軍事的冒険を断念させる日米の作戦教義(ドクトリン)の一体化(拒否的抑止力)

◆宇宙・サイバー・電磁波領域の新たな領域と従来の領域の組み合わせ・領域横断(クロスドメイン)の戦い方の深化(新大綱の考え方の拡充)

この際、日本は「国土防衛」を第1義とし、その上で「米国作戦への最大限の貢献」と一体化させることが重要

①電磁領域における戦いの勝利(米国の盲目化作戦との一体化)

○宇宙・サイバー領域における優越の獲得

- ・宇宙・サイバー専任部隊の創設(新大綱を拡充)
- ・攻撃的サイバー戦の深化

○電磁波領域における電波妨害(空自の電子戦機、陸自の高出力電子戦装備)及び電磁波兵器(HPMW、マイクロウェーブ兵器)は5年以内に装備化し全国展開。さらに電磁波兵器は従来のやり方に固執せず開発途上にあっても高出力化を図り、対地、対艦、対空、ミサイルディフェンス(MD)などあらゆる領域における防衛兵器の主役として発展させる。

○米軍の盲目化作戦との一体運用の追求

○レーザ兵器は、新たな領域における次世代の兵器として、当面は無人機・ドローン対処として、5年から10年以内に本格的な装備として実戦配備する。この際、宇宙空間での実戦配備について米国と緊密に連携する。ルールガンについては米国主導にならざるを得ないが、用途を限定して導入を図る。

②日米一体化したクロスドメイン作戦で船(中枢艦艇、潜水艦)を沈めよ(日本の南西諸島防衛の統合対艦攻撃と米国のDistributed Lethality(広く分散した態勢から長射程のあらゆる対艦ミサイルで中国の艦艇を沈めることで、前米太平洋軍司令官ハリス大將はこれを実現する為、陸自と米陸軍との対艦攻撃訓練を実現させた)構想との一体化、さらに南西諸島を対艦・対空ミサイルと地上部隊で防護することにより、水中の作戦を日米で有利にすることを一体化)

※ これにより、中国本土を攻撃して、核戦争へとエスカレートすることを抑制しながら、中国の軍事的覇権の拡大の中核たる海洋戦力を打破す

る能力・体制を保持・整備することにより中国の侵略の意思を断念へと追い込むことができる。

○対艦攻撃機能の強化

- ・中国よりも長射程の対艦ミサイルを、陸海空自ともに多数装備化。空自は LRASM を導入し国産の対艦ミサイルと併せ、F15 及び F-2 の後継対艦攻撃機に多数を装備、陸自は空自の LRASM と同じ 1000km の射程の対艦ミサイルを至急開発・装備化（新たな島嶼防衛用対艦誘導弾、島嶼防衛用高速滑空弾、極超音速誘導弾）海自は LRSAM を導入するとともに、対艦ミサイルなどを長射程化
- ・米陸軍も含め日米で決定的な対艦攻撃が出来る体制を追求（南・東シナ海における中国艦隊の撃滅体制の確立）
- ・米軍が長期戦に入り、その参入が遅れる場合は、日本単独で中国艦隊を撃破する能力を保持する

○水中の支配の強化

- ・潜水艦の増勢、原子力潜水艦の開発または導入
- ・潜水艦発射型ミサイルの開発または導入
- ・無人水中航走体(UUV)の開発・装備化
- ・新型機雷の開発・装備化
- ・日米での一体運用を追求

○南西諸島の拠点の早期構築、さらに五島列島・対馬・隠岐の島・佐渡島、津軽海峡沿岸などへ拠点を拡大

- ・奇襲上陸する海上民兵に先導された侵攻部隊（階級章も付けないが、精強な部隊が一举に多数（一度に 5000 人～7000 人）が上陸して島嶼を占領する中国のハイブリッド戦から島嶼を防衛するために、各拠点は即応機動連隊規模以上の部隊規模に増強
- ・沖縄の 15 旅団を師団に格上げし、水陸機動団を沖縄に移駐（辺野古の日米共同使用、将来的には米海兵隊は緊急展開の基盤を保持）
- ・海上機動力の向上（陸自が高速海上機動能力を保持）
- ・馬毛島の陸海空統合・日米共同使用のための基地化

○指揮・統制能力、情報収集能力の向上、

- ・統合運用司令部（統幕運用部の 2 キャップ化）の新設、統合運用司令官の新設

- ・防空を含む日米の指揮・統制・情報組織の一体化
- ・小型即応型衛星の運用及び中型無人機による通信中継、偵察能力の獲得
- ・政府が離島振興のために整備中の光ファイバー高速通信網の自衛隊の優先使用

③生き残り、戦い続ける体制の構築

中国に対抗する米国の戦略の特色の1つに「長期戦」で中国を打倒するということが挙げられるが、これが日本の防衛では考慮されていない。米軍は、中国のミサイルや潜水艦などによる奇襲的な攻撃を避けるために、合理的に間合いを取る、すなわち米海空軍は第2列島線以遠に配置転換し、「長距離打撃」と「盲目化作戦」、「水中の作戦」などで反撃に転じることはもはや疑う余地はない。また、中国がA2/AD（接近阻止/領域拒否）戦略で米軍のアジアへの接近を拒否しながら第1列島線に仕掛ける Short Sharp War（短期高烈度決戦）は約1か月から2か月は続くと見積もられている。（中国本土への直接攻撃は核戦争を誘発させるとして当面は控えることから、長期戦に拍車がかかる）この間、日本は生き残り戦い続け、中国の艦船を撃破する好機を作っていかなければならない。現大綱で航空・海上優勢の獲得が謳われているが、現実、サイバー戦、ハイブリッド戦、ドローンや無人機、古い飛行機や艦船などを多数使用する中国の近代化された人海戦術の前に航空・海上決戦が生起する時期は不明であり、それまでどれだけ生き残り、国土防衛に貢献できるかが問題である。

- 米国、インド、オーストラリア、英国などが構築する「経済封鎖」（マラッカ海峡、スンダ海峡、ロンボック海峡～オーストラリア近海の封鎖ライン）への参加、このため、STOVL(F-35B)搭載の多機能ヘリコプター搭載護衛艦（いずも型）を保有

○統合ミサイル防空能力を向上させた新たな我が国のミサイル防衛

- ・当面、イージスアショア、空自のミサイル、陸自の中・短距離ミサイルなどの物理的打撃（精密ミサイルなどによる打撃）を主体にミサイル防衛を構築
- ・ゲームチェンジャーへの切り替え
これを5年から10年程度で電波妨害、電磁波装備（HPMW）、サイバー戦などを主とした電磁バリアーによるミサイル防衛に方向転換する。これにレーザ兵器、レールガンなどを組み合わせるとともに、既存の

ミサイルは最後の手段としてこれを保持する。

- 陸海空自共に粘り強く生き残り、**国土防衛を全う**する。この際、空自は生き残り戦い続けるためにすべての民間空港に弾薬・燃料等を備蓄し、平時から日米で訓練を実施する。また、海自艦艇や航空機が生き残り戦い続けるために、機雷やミサイル攻撃に対抗できるよう港湾・空港防護を強化する。さらに、広く分散できる態勢を確立する。

- 西日本地域に、統合兵站・輸送基地を構築する。

この際、**官民一体の統合輸送コマンド**の創設が喫緊の課題であり、これを中核として統合輸送力の向上に努めるとともに、民間輸送力（予備自衛官等の積極的な採用を含む）との一体化を図ることは、防衛のみならず、防災の観点からも急がれる。また、装備、弾薬、後方資器材等の整備、備蓄に努めることが必要である。

- 産業動員法の制定

- 船舶乗組員（特にフェリー）、港湾業務、飛行場（管制を含む）、道路公団などへの自衛隊 **OB** の積極採用、また、船舶乗組員、パイロット、輸送トラックドライバーなどの即応予備自衛官化

- 国防動員法で動員された一部のゲリラ・テロなどに対しては有事と認定し警察や自衛隊総力を持って対処する。

- 民間防衛組織を構築するとともに、地下避難施設を構築する（平時は商業施設などとして活用）

- 自衛隊の法定定員の完全充足化、自衛隊の組織・規模の拡充と増員

- (4) **敵基地攻撃能力（懲罰的抑止）**については、長距離無人機による電磁波攻撃、電波妨害について検討する。また、小型核兵器の保有について検討を開始する。

- (5) **国際的防衛協力体制の推進**、特にインド・アジア太平洋地域の安全保障体制の強化、共同訓練の推進

3 まだチャンスはある！

従来の考え方にある陸自の戦略展開は極めて重要だがそれは準備行動だ。クロスドメイン（領域横断）の戦いが重要と言いながら、海空優先と言って海空だけで戦うのか？海空優先と叫ぶだけでは新しい戦闘様相の中で中国に勝てないだろう。むしろ中国から「生き残っているのかい」と言われるだろう。現実に目を閉じてはいけない。

ここに示したドクトリンの3本柱は、中国や米国に渡り戦略対話をし、議論を重ねてきた結果である。議論をしてきたから1つの考えに集約しているとは限らないが、少なくともドクトリンを提示し、十分に議論する土俵は明示していると考ええる。

新防衛大綱では、装備という戦略・戦略を実現する道具は揃いつつあるという事は認められるので、もう一度防衛省や国家安全保障局などでドクトリンについて議論することを期待する。