

第2章 新防衛大綱

わが国の防衛力整備は、これまで、国際情勢の枠組、自衛隊の現状、わが国周辺諸国の状況、経済財政事情などに応じて、最も適切な方法により行われてきている。「防衛計画の大綱」は、安全保障の基本方針、防衛力の意義や役割、さらには、これらに基づく、自衛隊の具体的な体制、主要装備の整備目標の水準といった今後の防衛力の基本的指針を示すものである。

本章では、第1節でこれまでの防衛計画の大綱の変遷を説明し、第2節および第3節では、昨年12月に決定された「平成23年度以降に係る防衛計画の大綱」（新防衛大綱）の策定の背景およびその内容について、それぞれ説明する。 **参照** 資料7 (P446)

第1節 防衛大綱の変遷

わが国は、昭和33年度以降、4次にわたる防衛力の整備計画に基づき、防衛力の漸進的な整備を行ってきたが、76（昭和51）年10月に、わが国が保有すべき防衛力の水準を明らかにし、わが国の防衛力整備のあり方などについての指針を示すものとして、「昭和52年度以降に係る防衛計画の大綱」¹（51大綱）が国防会議²と閣議で初めて決定された。その後、冷戦の終結などの国際情勢の大きな変化、自衛隊の国際活動を含む役割に対する期待の高まりなどを踏まえて、95（平成7）年11月に「平成8年度以降に係る防衛計画の大綱」³（07大綱）が、さらに、国際テロ組織の活動、大量破壊兵器や弾道ミサイル

の拡散などが国際社会の共通の課題となっていることなどを踏まえて、04（同16）年12月に「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱」⁴（16大綱）が、それぞれ安全保障会議と閣議で決定された。わが国は、こうした防衛計画の大綱に基づき、昭和61年度以降は中期防衛力整備計画（中期防）を5年ごとに策定し、現在に至るまで防衛力の整備・維持・運用などを行ってきた⁵。

（図表Ⅱ-2-1-1 参照）

本節では、これまでわが国が策定してきた防衛計画の大綱のポイントを説明する。

1 <http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/1977/w1977_9110.html>参照。

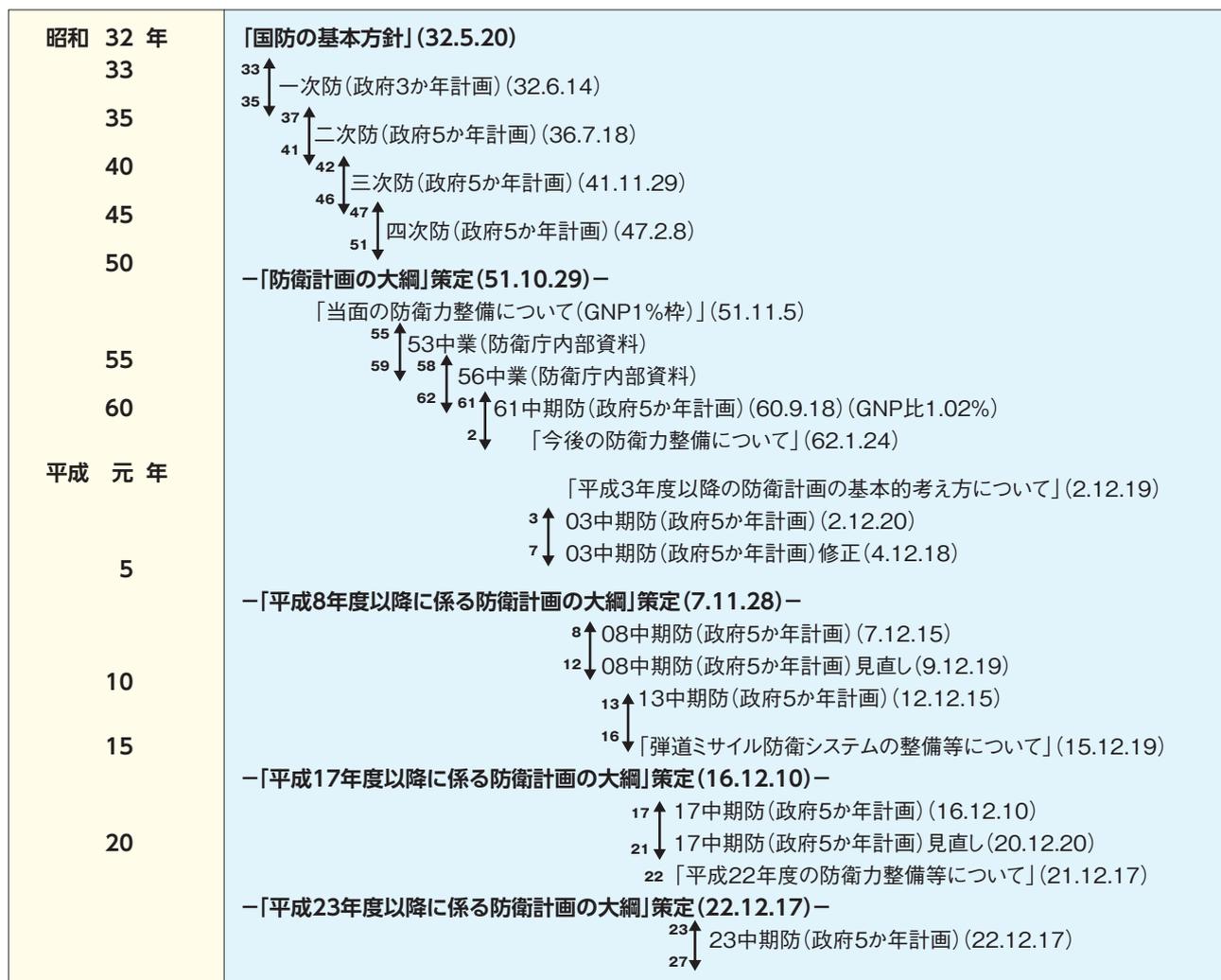
2 86（昭和61）年に、安全保障会議に機能が引き継がれた。

3 <http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/1996_taikou/dp96j.html>参照。

4 <<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2005/taikou.html>>参照。

5 平成22年度を除く。2節2（1）（P155）参照。

図表Ⅱ-2-1-1 これまでの防衛力整備計画の推移



1 「昭和52年度以降に係る防衛計画の大綱」(51大綱)

51大綱の特徴は、防衛力整備の基本的な考え方として基盤的防衛力構想を取り入れるとともに、この構想のもと、整備すべき防衛力の具体的な目標ないし水準を明示したことである。

51大綱は、70年代のデタント¹を背景として策定されたものであり、当時の国際情勢について、①全般的には、さまざまな国際関係の安定化の努力などにより東西間の全面的軍事衝突などが生起する可能性は少ない、②わが

国周辺においては、米中ソの均衡的な関係と日米安保体制の存在がわが国への本格的な侵略の防止に大きな役割を果たし続けるとの認識に立っている。

51大綱は、このような情勢が当分の間大きく変化しないという前提に立って、わが国が保有すべき防衛力は、

- ① 防衛上必要な各種の機能を備え、
- ② 後方支援体制を含めてその組織および配備において均衡のとれた態勢を保有することを主眼とし、

¹ 米ソ間における平和共存と対等を謳った「基本原則」宣言などの一連の東西冷戦の緊張緩和をいう。

- ③ これをもって平時において十分な警戒態勢をとり得るとともに、
 - ④ 限定的かつ小規模な侵略までの事態に有効に対処することができるので、
 - ⑤ さらに情勢の変化が生じ、新たな防衛力の態勢が必要とされるに至ったときには、円滑にこれに移行し得るよう配慮されたものとする
- こととされ、これが「基盤的防衛力構想」として示された。4次にわたるそれまでの防衛力整備計画に基づき漸進的に整備されてきた当時の防衛力の現状は、規模的に

はこの構想において目標とするところとほぼ同じ水準にあると判断された。

さらに、51大綱では、「防衛の構想」として、わが国の防衛は、わが国自ら適切な規模の防衛力を保有し、日米安保体制と相まって、いかなる態様の侵略にも対応し得る防衛体制を構築することにより、わが国への侵略を未然防止することが基本であるとしている。

つまり、51大綱で導入した基盤的防衛力構想は、わが国への侵略を起こさせないことに重点を置いた抑止効果を中心とした考え方であるといえることができる。

2 「平成8年度以降に係る防衛計画の大綱」（07大綱）

07大綱は、51大綱策定から約20年が経過して、冷戦の終結など国際情勢が大きく変化する一方、国連平和維持活動や阪神・淡路大震災の対応など、自衛隊の役割に対する期待が高まっていたことなどを考慮して策定された。

07大綱では、わが国の防衛力整備は、それまで、わが国に対する軍事的脅威に直接対抗するよりも、自らが力の空白となってわが国周辺地域における不安定要因とならないよう、独立国としての必要最小限の基盤的な防衛力を保有するという「基盤的防衛力構想」に基づいて行われてきたとした上で、この構想を基本的に踏襲することとした¹。

これは、ソ連の崩壊により名実ともに冷戦が終結したことを受けて、改めて検討した結果、①不透明・不確実な要素をはらみながらも国際関係の安定化を図るための様々な努力が今後も継続し、②日米安保体制がわが国の安全および周辺地域の平和と安定にとって引き続き重要な役割を果たし続けるという、51大綱と基本的に同様の認識に立って、この構想を成り立たせる前提が変わりはないと判断したことによるものである。

一方、保有すべき防衛力の内容については、わが国周

辺諸国の一部における軍事力の削減や軍事態勢の変化が見られることなどに留意しつつ、その具体的なあり方を見直し、最も効率的で適切なものとする必要があるとした。また、内外諸情勢の変化や国際社会においてわが国が置かれている立場を考慮すれば、自衛隊は、主たる任務である「わが国の防衛」に加え、「大規模災害など各種の事態への対応」、「より安定した安全保障環境の構築への貢献」という分野においても、適時適切にその役割を担っていくべきとした。

07大綱は、以上の点を踏まえて、防衛力の規模および機能の見直しを行い、その合理化・効率化・コンパクト化を一層進めるとともに、必要な機能の充実・防衛力の質的な向上も図ることにより、多様な事態に対して有効に対応し得る防衛力を整備し、同時に事態の推移にも円滑に対応できるよう適切な弾力性を確保し得るものとするのが適当であるとした。

以上、07大綱では、基盤的防衛力構想は踏襲しつつ、防衛力の規模や機能を見直すことに加えて、わが国の防衛のみならずさまざまな分野において自衛隊の有する能力をより一層活用することを重視するものとなっているのが特徴である。

¹ 51大綱における「限定的かつ小規模な侵略については原則として独力で排除する」との表現については、防衛力の役割の拡大などを踏まえ、わが国に対する侵略のみに焦点を当てたような表現はふさわしくないとの判断のもと、用いないこととした。

3 「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱」（16大綱）

16大綱は、大量破壊兵器や弾道ミサイルの拡散の進展、国際テロ組織の活動などの新たな脅威や多様な事態への対応が課題となる中で、わが国の安全保障および防衛力のあり方について新たな指針を示す必要があるとの判断のもとで策定された。その特徴は、以下のとおりである。

① 安全保障の基本方針（2つの目標、3つのアプローチ）

防衛力のあり方の前提となる安全保障の基本方針として、①わが国に直接脅威が及ぶことを防止し、脅威が及んだ場合にはこれを排除するとともに、その被害を最小化すること、②国際的な安全保障環境を改善し、わが国に脅威が及ばないようにすること、の2つを安全保障の目標とするとともに、これらの2つの目標を達成するため、「わが国自身の努力」、「同盟国との協力」および「国際社会との協力」の3つのアプローチを統合的に組み合わせることとした。

② 新たな防衛力の考え方（「抑止効果」重視から「対処能力」重視へ）

16大綱では、新たな安全保障環境のもと、①新たな脅威や多様な事態は予測困難で突発的に発生する可能性があり、従来のような抑止効果が必ずしも有効に機能しないこと、②わが国の平和と安全を確固たるものとするためには、国際社会の平和と安定が不可欠であり、国際平和協力活動に主体的・積極的に取り組む必要があること、を踏まえ、防衛力の存在による抑止効果を重視し、わが国の防衛を中心とした基盤的防衛力構想の考え方のみに基づいて、今後の防衛力を構築することは困難になっていると判断した。

今後の防衛力については、「基盤的防衛力構想」の有効な部分¹は継承しつつ、新たな脅威や多様な事態に実効的に対応できるものとするとともに、国際平和協力活動

に主体的・積極的に取り組むことができるものとする必要があるとした。

また、このように防衛力の果たすべき役割が多様化する一方、少子化による若年人口の減少、格段に厳しさを増す財政事情などに配慮する必要があるとした。

こうしたことを踏まえ、即応性、機動性、柔軟性および多目的性を備え、軍事技術水準の動向を踏まえた高度な技術力と情報能力のもとに、限られた資源でより多くの成果を達成するため部隊や装備などに多様な機能を持たせて弾力的な運用を行い、これによって様々な事態に実効的に対応する「多機能で弾力的な実効性のある防衛力」が必要であるとした。

なお、わが国に対する本格的な侵略事態の生起の可能性は低下しているとの判断のもと、本格的な侵略事態の備えについては、装備・要員について抜本的な見直しを行い、縮減を図ることとした。同時に、防衛力の本来の役割が本格的な侵略事態への対処であり、その整備が短期間になし得ないものであることにかんがみ、最も基盤的な部分を確保することとした。

③ その他

51大綱および07大綱においては、大綱が定める防衛力の目標水準の達成時期や、大綱そのものの見直しについて特段の定めはなかったが、16大綱においては、防衛力のあり方はおおむね10年後までを念頭に置くと明示するとともに、大綱について、策定の5年後または情勢に重要な変化が生じた場合に、検討の上必要な修正を行うこととした。²

以上のとおり、16大綱では、わが国の安全保障の基本方針を明らかにした上で、それを前提とした新たな防衛力のあり方を示し、基盤的防衛力構想の有効な部分は継承するとしつつ、「対処能力」をより重視することとしたことに大きな特徴がある。

1 ①軍事的脅威に直接対抗するものではないこと、②侵略を未然に防止するため、戦略環境や地理的特性などを踏まえた防衛力を保持するという点は、引き続き有効であり継承すること。

2 加えて、16大綱策定の際に発出された官房長官談話の中では、武器輸出管理に関する事項として、BMDシステムに関する案件については、日米安保体制の効果的な運用に寄与し、わが国の安全保障に資するとの観点から、共同で開発・生産を行うこととなった場合には、厳格な輸出管理を行う前提で武器輸出三原則等によらない旨言及された。

あわせて、米国との共同開発・生産案件やテロ・海賊対策支援などに資する案件については、今後、国際紛争などの助長を回避するという平和国家としての基本理念に照らし、個別の案件ごとに検討の上、結論を得ることとされた。（資料13（P461）参照）