

政策提言

新たな時代における
国家安全保障モデル

～防衛力の人的基盤強化の視点から～

2026年9月

公益財団法人 笹川平和財団

安全保障戦略のあり方（人的基盤の強化）研究会

SPF 笹川平和財団

政策提言

新たな時代における 国家安全保障モデル ～防衛力の人的基盤強化の視点から～

2026年9月

公益財団法人 笹川平和財団

安全保障戦略のあり方（人的基盤の強化）研究会

提言目次

提言者一覧.....	iii
はじめに	1
第1項目：国家の危機管理体制の向上.....	3
提言 1 「事態対処専門委員会」を活用した武力攻撃事態等に関する 政府内の認識共有と国全体の事態対処計画の策定.....	3
(1) 「事態対処専門委員会」を活用した武力攻撃事態等に関する政府内の認識共有	4
(2) 国全体の事態対処計画の策定	4
提言 2 国としての危機管理をリードする人材を育成するための 教育課程設置	7
提言 3 国民の「安全保障リテラシー」の向上.....	9
第2項目：各種事態に対応するための自衛隊と民間力の連携・一体化 ..11	11
提言 4 新たな戦い方に対応するための自衛隊と民間力の連携・一体化.....	11
(1) 対象地域の再整理.....	12
(2) 対象業務の拡大.....	12
(3) 民間協力従事者の安全確保、補償の導入およびインセンティブの付与	12
(4) 役割分担と平素からの訓練	13
提言 5 「有事における持続性・強靱性確保のための 防衛装備品国内製造強化方針」の策定	15
提言 6 自衛隊施設や公共施設のさらなる強靱化および 自衛隊員の居住環境の魅力化	17
(1) 自衛隊施設および公共施設の強靱化.....	17
(2) 防衛産業施設および米軍基地の強靱化.....	18
(3) 自衛隊員およびその家族の居住環境の魅力化.....	18

第3項目：防衛省・自衛隊の人的基盤の強化.....21

提言 7	大学・短期大学卒等を対象とする2士募集（任期制、非任期制）の コースの新設と大学生・短期大学生等に対する奨学金制度 （給付型、義務年限あり）の導入.....21
	(1) 大学・短期大学卒等を対象とした2士募集（任期制、非任期制）コースの新設22
	(2) 大学生・短期大学生等に対する奨学金制度（給付型、義務年限あり）の導入22

提言 8	自衛官の職務の特殊性に応じる名誉・給与体系の新設と 家族支援の充実.....25
	(1) 現役自衛官および退職自衛官に対する名誉の付与26
	(2) 自衛官給与体系および「国家補償年金制度（仮称）」の新設.....26
	(3) 自衛官、退職自衛官等の医療費や厚生面での取り扱いの改善.....27
	(4) 家族支援の充実.....27

提言 9	外国人の登用29
-------------	----------------

提言 10	国家のレジリエンス向上のための「安全保障リザーブ制度」の設立31
	(1) 新たな「安全保障リザーブ制度」の構成.....32
	(2) 要員の確保.....33
	(3) その他33

提言 11	セキュリティ・クリアランス制度の実効性の向上.....35
	(1) 国としてのセキュリティ・クリアランス制度の一本化35
	(2) 適性評価のための専門的調査機関の設置.....35
	(3) セキュリティ・クリアランス制度の実効性を担保するための国の支援.....36
	(4) 実戦に即したセキュリティ・クリアランス制度の運用36

おわりに	37
------	---------

提言者一覧

黒 江 哲 郎 (三井住友海上火災保険株式会社顧問 元防衛事務次官) **【座長】**

山 崎 幸 二 (三井住友海上火災保険株式会社顧問 元統合幕僚長
元陸上幕僚監部 人事部長 元陸将)

村 川 豊 (株式会社NTTデータ特別参与
元海上幕僚長 元海上幕僚監部 人事教育部長 元海将)

宮 川 正 (日本大学 危機管理学部 教授
元情報本部長 元航空幕僚監部 人事教育部長 元空将)

柴 田 弘 (元防衛装備庁 長官官房 装備官 (海上担当)
元海上幕僚監部 人事教育部長 元海将)

桜 林 美 佐 (ライター 防衛問題研究家)

河 上 康 博 (笹川平和財団 日米・安全保障研究ユニット 総括・交流グループ長
元防衛大学校教授 元海将補)

【事務局】

河 上 康 博 (笹川平和財団 総括・交流グループ長) **【事務局長兼務】**

柴 山 真里枝 (同上 研究員) **【事務局】**

洞 口 雅 恵 (同上 主任) **【事務局】**

(空 白)

はじめに

2024年4月から開始した「安全保障戦略のあり方（人的基盤の強化）研究会」^{（注1）}は、2025年5月に政策提言「防衛力における人的基盤の強化にむけて」（以下、「第1次提言」）を発表した。「第1次提言」では、国家の在り方、国民の意識、そして自衛隊の改革という3つの視点から、自衛官の特殊性を踏まえた処遇の改善、人口減少時代を乗り切るための自衛隊の組織改革、予備自衛官制度の大胆な見直し、官民協力の促進、国民全体の社会基盤整備のための安全保障教育と自衛隊広報の強化を訴えた。

この2、3年ほど、強い政治的リーダーシップの下、政府・防衛省は、本研究会の議論と軌を一にする形で類例のない規模とスピード感をもって自衛官の処遇改善を進めており、実際に自衛隊の中途退職者数が減少するなど前向きな効果を生み出していることは誠に喜ばしい。

しかし、わが国社会は、予想をはるかに上回るスピードで進む人口減少により、あらゆる分野で必要な人材が不足するという構造的な難問に直面している。先般、防衛省は、現在のペースで人口が減少した場合に将来確保できる隊員数を見積もった結果を公表した。その内容は、募集対象人口の加速度的な減少により、2024年度末の自衛官の実員数の約22万人が2045年度には約13万人にまで落ち込む恐れがあるという衝撃的なものであった^{（注2）}。これは機械的な試算ではあるが、社会全体が人手不足に苦しんでいる中で自衛隊が必要な人材を確保するためには、自衛官の処遇改善に留まらない抜本的な対策を要することを示唆している。

国際社会に目を転じると、依然として武力紛争は絶えないばかりか、戦闘様相もAI（人工知能）や無人機を多用するなど新たな形に変化している。さらに、経済の急速なグローバル化と通信情報技術の発達、サプライチェーンへの威圧やサイバー攻撃という新たな安全保障上のリスクを生み出した。これらの新たな課題に対応するためには、既に2022年12月策定の「国家安全保障戦略」が述べている通り、外交力、防衛力だけでなく経済力、技術力、情報力など国がもてる力を全て発揮する必要がある。

本研究会では、こうした情勢を踏まえながら、前回（2025年公表）の「第1次提言」における検討に引き続き、自衛官の人的基盤を支える各種制度について検討を加えるとともに、縮小する人的資源をもって増大する安全保障上の課題に対応するためには関係機関が相互に協力し連携しあうことが死活的に重要であることを認識し、そのために必要な国家の体制、政府と民間との協力の在り方など、より広く大きな課題についても議論を進めた。

「第1次提言」でも提起した通り、自衛隊自身がAIや無人機の導入などを進めながら戦闘分野を中心とした組織に改編しつつ、後方支援業務などは民間委託の拡大に努めなければならない。その際、平素ばかりではなく、有事においても民間企業から確実に支援を得られなければならない、自衛隊は能力を発揮できない。

今後は、武力攻撃からサイバー攻撃、テロ攻撃、パンデミック、大規模災害に至るまでの様々な緊急事態に関係機関が協力し合って対応する実効的な仕組みを構築するとともに、これを定着させる過程で、企業や国民の間で「安全保障リテラシー」が共有されるよう努めていく必要がある。

なお、本研究会では、諸外国における防衛力の人的基盤に係る取り組みを確認するため、一昨年（2024年度、ドイツ・英国・シンガポール・豪州）に引き続いて昨年（2025年度）も海外調査としてエストニア、フィンランド、韓国を訪問し、検討に反映させた。

以上に基づき、本研究会の「第2次提言」として、11項目にわたる政策提言を行うこととした。本提言が国家全体の安全保障・危機管理体制の強化、さらには防衛力における人的基盤のさらなる強化に繋がることを期待する。

（注1）2024年4月から2026年7月まで計27回の研究会を開催。

（注2）「防衛力変革推進本部」第4回（令和8年2月19日）関連資料「人的基盤強化をめぐる課題」より。

第1項目：国家の危機管理体制の向上

提言

1

「事態対処専門委員会」を活用した 武力攻撃事態等に関する政府内の認識共有と 国全体の事態対処計画の策定

戦後、最も厳しく複雑な安全保障環境に適切に対応し、わが国の平和と独立、国民の命と平和な暮らしを守るためには、国家の危機管理体制および国全体の実効性ある防衛体制の向上が急務である。これを実現するためには、現存する「事態対処専門委員会」を活用した武力攻撃事態等に関する政府内の認識共有と国全体の事態対処計画の策定が必要不可欠である。これらを通じ、わが国の防衛に携わる国、地方自治体および指定公共機関の人材を育成するとともに国民の防衛意識を醸成し、防衛力の人的基盤強化を図ることができる。

わが国は、現在、戦後最も厳しく複雑な安全保障環境に対応するため、2022年12月に策定された「国家安全保障戦略」等の安保関連3文書に基づき、わが国自身の防衛体制の強化に取り組んでいる。「国家防衛戦略」には、「わが国を守るためには自衛隊が強くなければならないが、わが国全体で連携しなければ、わが国を守ることができない」という考え方が示され、国全体の防衛体制の強化の必要性を強調し、①政府一体となった取り組みを強化していくための政府内の縦割りの打破、②政府、地方公共団体、民間団体等との協力、を推進していくとしている。同戦略策定以降のわが国を取り巻く安全保障環境の激化、ウクライナ戦争における国家総力戦の必要性の教訓を踏まえると、さらに、スピード感をもってその実現を図らなければならない。

国家の危機管理体制および国全体の実効性ある防衛体制を構築する上で、フィンランドの「包括的安全保障（Comprehensive Security）モデル」^{（参考1）}が参考になる。同モデルは、①国家として想定される危機事態を平時から評価・分析し、政府内で共有すること、②危機事態に備え、平素から政府・地方自治体・企業・市民社会・国民の役割が示され、それぞれが危機事態発生時に適切に行動するための計画を策定し定期的に訓練を実施していること、等に特徴がある。これらにより、政府内において危機事態に関する認識が共有され、政府の統制、省庁間の連携、官民の協力・連携の実効性を向上させるとともに、国家の安全保障に携わる人材の育成と国民の高い国防意識を醸成している。

わが国は、まず、国家としての最大の緊急事態である武力攻撃事態等に備え、次の2つの施策を実施し、国家の危機管理体制および国全体の実効性ある防衛体制を向上させることが急務である。これらを通じ、わが国の防衛に携わる国、地方自治体および指定公共機関の人材を育成するとともに国民の防衛意識を醸成し、防衛力の人的基盤強化を図ることができる。

(1) 「事態対処専門委員会」を活用した武力攻撃事態等に関する政府内の認識共有

現在、武力攻撃事態等を含む緊急事態に際しての国家安全保障会議の審議機能を強化するため、国家安全保障会議を補佐する常設の組織として、内閣官房長官を委員長とする「事態対処専門委員会」が設置されている。委員は内閣官房および関係行政機関の職員のうちから、内閣総理大臣が任命することとなっており、内閣官房副長官、内閣危機管理監、国家安全保障局長、国家情報局長など関係省庁の局長、統合幕僚長等が指定されている。本委員会を少なくとも月1回程度開催し、わが国を取り巻く安全保障環境の変化や脅威分析、想定される武力攻撃事態のシナリオと様相等に関し、政府内で認識の共有を図るべきである。これにより、国家の重要な意思決定等を行う国家安全保障会議の審議に迅速かつ的確に進言できる体制が構築できる。また、事態発生時における政府、地方自治体、指定公共機関、民間企業、国民の役割と実施すべき事項等の具体化が促進され、本提言の次項(2)「国全体の事態対処計画の策定」の基盤となる。

(2) 国全体の事態対処計画の策定

わが国の平和と独立ならびに国および国民の安全の確保に資することを目的に制定された「事態対処法」^(注)には、武力攻撃事態等への対処についての基本理念、対処基本方針として定めるべき事項、国・地方公共団体・指定公共機関の責務や国民の協力^(参考2)に係る規定はあるものの、それぞれが責務を遂行する計画の策定が義務化されておらず、対処の実効性の観点で課題がある。「災害対策基本法」には、国・都道府県・市町村・指定公共機関・住民等に対しそれぞれの責務に加え、計画の作成、訓練を義務化し、起こり得る大規模災害に備えている。「災害対策基本法」に倣い、「事態対処法」においても義務化が必要である。武力攻撃事態等の発生に備え国全体の事態対処計画を平素から策定し、定期的な訓練を行うことで、迅速かつ適切な対応が可能となる。計画策定にあたっては、上記(1)の「事態対処専門委員会」の成果を基に、まず、政府全体で計画を策定し、政府の主導の下で地方公共団体・指定公共機関が策定する手順が適切である。「事態対処法」における指定公共機関は、「独立行政法人、日本銀行、日本赤十字社、日本放送協会その他の公共的機関及び電気、ガス、輸送、通信その他の公益的事業を営む法人で、政令で定めるもの」とされているが、自衛隊の行動に密接な関係のある防衛産業等を指定すべきである。

(注) 事態対処法

事態対処法とは「武力攻撃事態等及び存立危機事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律」をいう。

参考 1

フィンランドの「包括的安全保障（Comprehensive Security）モデル」

フィンランドの「包括的安全保障モデル」は、隣国ロシアから軍事侵攻を受け領土の割譲まで経験した歴史的背景の中で発展したものであり、国民の高い国防意識の下、政府・地方自治体・企業・市民社会・国民が一体となって国家の危機に備える安全保障モデルである。主な特徴は次の通り。

- ① 政府に安全保障委員会を設置（開催は月1度程度）し、常に安全保障環境をモニターし、省庁間で情報共有を図るとともに危機管理に関する必要な調整を行っていること。同委員会のメンバーは、国防次官と首相府長官が共同議長となり、大統領府長官、各省庁の次官、警察長官、国防軍参謀長、国境警備隊長官、税関長官、国家緊急供給庁長官、国家情報庁長官である。
 - ② 軍事侵攻から情報戦、テロ活動、エネルギー・食糧供給途絶、パンデミック、自然災害等まで、国家としてあらゆる脅威に対するリスクを評価し、その脅威に対応するための所掌および協力省庁を指定していること。
 - ③ ②に基づき、政府・地方自治体・企業・市民社会・国民に役割を示し、平素から危機事態発生時に適切に行動できるよう計画を策定していること。
 - ④ 脅威に実効性を持って対処するため、③に基づき定期的に訓練が行われていること。
 - ⑤ 国家緊急供給庁が設置され、危機に際して国民生活や経済を維持するため国家としての備蓄制度が整備されていること。
 - ⑥ 通信・電力・物流・食料供給などの重要インフラ企業は、有事においても事業を継続できるよう平時から官民連携が図られていること。
 - ⑦ 国民は行政が支援を開始するまでの最初の3日間は自力で生き残るための水や食糧等の備蓄が推奨され、全人口の85%を収容できるシェルターを整備していること。
 - ⑧ 徴兵制を通じ、多くの国民が危機事態発生時の役割を理解していること。
- ※ フィンランドの人口は約560万人、常備軍は2.9万人規模、有事には28万人、最大90万人を動員する体制。

参考2**国・地方公共団体・指定公共機関の責務や国民の協力
(事態対処法 第四条、第五条、第六条、第八条の概要)**

1. 国の責務
 - ・ 我が国を防衛し、国土並びに国民の生命、身体及び財産を保護する固有の使命を有する。
 - ・ 組織及び機能の全てを挙げて、武力攻撃事態等及び存立危機事態に対処する。
 - ・ 国全体として万全の措置が講じられるようにする。
2. 地方公共団体の責務
 - ・ 地域並びに住民の生命、身体及び財産を保護する使命を有する。
 - ・ 国及び他の地方公共団体その他の機関と相互に協力し、武力攻撃事態等への対処に関し、必要な措置を行う。
3. 指定公共機関の責務
 - ・ 国及び地方公共団体その他の機関と相互に協力し、武力攻撃事態等への対処に関し、その業務について、必要な措置を行う。
4. 国民の協力
 - ・ 指定行政機関、地方公共団体又は指定公共機関が武力攻撃事態等において対処措置を実施する際は、必要な協力をするよう努める。

国としての危機管理をリードする人材を育成するための教育課程設置

わが国の平和と独立、国民の命と平和な暮らし、そして、領土・領海・領空を断固として守り抜くことは、政府、自衛隊そして最終的には国民の最も重要な責務である。国防をはじめとする国の危機管理をリードする人材は安全保障に関する基礎的知識を習得しておく必要がある。

そのため、国家安全保障局が主体となって防衛省防衛研究所などを活用し、政府、議会、地方自治体、経済界（企業）、教育界などにおいて危機管理をリードする人材に対して安全保障教育を行う必要がある。

日本では、総合的な国力からの安全保障について議論されている。

総合的な国力を高める視点から安全保障を強化し、あらゆる危機に対応するためには、国防をはじめとする国の危機管理について、政府、議会、地方自治体、経済界（企業）、教育界などをリードする人材が、安全保障について理解し、その上で総合的な国力強化に努める必要がある。そこで参考となるのが、提言1で述べたフィンランドの危機管理体制である。これは「包括的安全保障」と呼ばれるコンセプトに基づいており、これを支える重要な仕組みが国防大学で行われている「国防コース（National Defense Courses）」である。具体的には、国会議員、政府関係者、企業経営者、教育者をはじめ、社会の主要な機能を担うメンバーが数週間にわたり、国防大学における講義、施設見学、実習等を通じて、包括的安全保障について幅広い知識を学ぶというものである。参加者はフィンランド社会の各界において重要な役割を担うリーダーや有力者が選抜され、本コースへの参加は社会的にも重要かつ名誉あるものと認識されている。さらに、修了者の間で形成される人的ネットワークは、包括的安全保障における政官民学の協力を支える基盤ともなっているとのことである。

また、小学校からの義務教育においても、歴史・社会の授業などを通じて、自国の安全保障について自ら考え、理解を深める教育が行われている。加えて、偽情報・プロパガンダなどへの耐性を養うための情報リテラシー、メディアリテラシー教育も重視されており、教科横断的に組み込まれている。これらの各種教育は、国民の間で安全保障に関する意識を共有する上で役立っている。

これに対して日本は、戦後、日米同盟による核の傘と在日米軍の駐留により守られる時期が長く、自ら実効的な安全保障体制を構築しようとする機運は乏しかった。しかし、近年の国連の機能不全や米国の相対的国力の低下などにより国際情勢が厳しさを増していることを受け、現在、日本政府も安全保障体制の強化を推進している。

特に、フィンランドの「国防コース」に倣い、国家安全保障局が主体となって防衛省防衛研究所などを活用し、日本をリードする政府、議会、地方自治体、経済界（企業）、教育界などにおいて危機管理をリードする人材を育成するための安全保障教育課程を設置する必要がある。そして各分野のリーダーが一同に会することにより、人間関係の構築や相互の信頼醸成も期待できる。

防衛研究所は、防衛省のシンクタンクであるとともに、日本唯一の国立の安全保障に関する学術研究・教育機関である。また安全保障や戦史に関する調査研究を行うほか、諸外国の国防大学に相当する教育機関として、防衛省・自衛隊の幹部および他省庁の職員等への教育を行っていることから、上記教育機関として最適である。

国民の「安全保障リテラシー」の向上

武力侵攻やサイバー攻撃、経済的威圧などの侵害行為の実態や特性、その背景などを認識し、これに対する対応や危険回避に必要な措置を学ぶこと、こうした「安全保障リテラシー」を身につけることは、企業にとっても個人にとっても重要性を増す。政府は、「事態対処専門委員会」の枠組みを活性化し、様々な緊急事態について「シミュレーション→計画→訓練」といった一連のサイクルを動かすことで、省庁間や官民の協力関係を緊密化するとともに、学校教育などを通じて安全保障に関する知識の普及に努め、市民レベルでの意識向上を図ることが急務である。

今日わが国が直面している国家安全保障上の課題は、外部からの武力による侵害行為のみに留まらない。21世紀に入り経済のグローバル化と国際的分業が進展するとともに、情報通信技術の急速な発達により、高度にIT化された社会が到来した。日本を含む先進諸国がこうした変化のもたらす果実を享受する一方で、権威主義国はこれらのインフラを自らの地政学的挑戦の手段として武器化するに至った。自国が独占するレアアースの輸出規制を通じて他国経済に打撃を与えようとする中国の行動や、中国、ロシア、北朝鮮などによるサイバー犯罪、サイバー攻撃などはその典型例である。

わが国は長期にわたり自由貿易の恩恵を受けてきたが、こうした国際経済システムやインフラを通じたりリスクには鈍感であった。このため、現行の「国家安全保障戦略」の下、政府は経済安全保障政策やサイバーセキュリティの強化に努めているところであるが、対策が効果を発揮するためには官民の協力・連携が不可欠であり、依然として課題は多い。

これらの経済的威圧やサイバー攻撃は、国家の意思決定に対する圧力であり「国家安全保障」の課題であるのはもちろんだが、同時に個々の企業や個人にとっても大きな問題である。これらの侵害行為の標的には、企業の自由な経済活動や個人の財産も含まれていることを明確に認識し、自分事として警戒し準備する必要がある。

もちろん、ひとたび外国からの武力侵攻が開始されれば、企業や個人は経済的威圧やサイバー攻撃などとは比べ物にならないほど深刻なダメージを被ることとなる。ウクライナ侵攻の例を見れば、ドローンやミサイルなどにより一般市民の生命が直接脅かされることはもとより、電力・エネルギー、通信、輸送など国民生活を支えるインフラが容赦なく破壊され、およそ企業が正常な経済活動を行ったり、市民が平穏な生活を送ったりすることは不可能となるのは明らかである。

武力侵攻やサイバー攻撃、経済的威圧などから企業や個人が自力で身を守るのは決して容易ではない。しかし、それらの侵害行為の実態や特性、その背景などを認識し、これに対する対応や危険回避に必要な措置を学ぶことでダメージを局限することは可能である。こうした「安全保障リテラシー」を身につけることは、企業にとっても個人にとっても今後益々重要性を増すものとする。

社会に存在するリスクを自分事として認識して対策を講じようとするマインドは、既に災害対策・防災の分野に先例がある。災害大国のわが国では、地震や水害について関係機関がシミュレーションを行い、それに基づく対処計画を作成し、市民レベルの参加を得て訓練を行い、対策にフィードバックする、というサイクルが確立されている。その結果、今日では多くの一般家庭が自発的に重要な生活物資などを備蓄するまでになっている。

政府は、「事態対処専門委員会」の枠組みを活性化し、武力攻撃からサイバー攻撃、パンデミックに至るまでの様々な緊急事態について「シミュレーション→計画→訓練」といった一連のサイクルを動かすことで、省庁間や官民の協力関係を緊密化するとともに、学校教育などを通じて安全保障に関する知識の普及に努め、市民レベルでの意識向上を図ることが急務である。

第2項目：各種事態に対応するための自衛隊と民間力の連携・一体化

提言

4

新たな戦い方に対応するための 自衛隊と民間力の連携・一体化

少子化による人員確保の困難が増す中、新たな戦い方に対応した防衛力を維持・強化するためには、民間力との連携が不可欠である。このため、人的基盤強化の観点から、自衛隊と民間力を連携・一体化させることが必要である。

現代の安全保障環境においては、国家防衛を自衛隊のみで完結させることは現実的ではなく、民間企業・インフラ事業者・技術者などの「民間力」との連携が不可欠となっている。しかし、日本の現行制度、とりわけ自衛隊法第103条に基づく民間に一定の業務に従事することを命ずる枠組みは、対象地域や対象業務の範囲が現代の戦闘様相には十分に適合していない課題認識があり、民間力との連携が迅速かつ柔軟に対応できない可能性がある。

また、新たな戦い方は、従来の陸海空の領域に加え、サイバー空間、宇宙、電磁波領域、さらには認知領域にまで拡大するとともに、継戦能力の維持が一層重要となっている。このため、必要とされる民間力との協力範囲も、医療、土木建築工事、輸送といった従来型の支援に加え、防衛装備品の製造・整備、通信インフラの維持、サイバー防御、AI、データ解析、衛星運用など高度かつ専門的分野へと拡大している。特に、防衛産業基盤、通信基盤、クラウド基盤、衛星基盤等は、平時から民間主体で運用されていることから、有事等においてもその継続性を確保することが極めて重要となる。

こうした状況を踏まえると、平時から有事まで、民間企業等が自衛隊と一体となって社会を支え続けられる環境を整備することが急務である。そのため、自衛隊法第103条の課題を解決するとともに、有事等における民間力との連携について、民間が合理的な判断に基づき自発的かつ継続的に自衛隊に協力できるよう、国が主体的に支援するための法制度およびガイドラインを防衛省が中心となって整備することが必要である。

(1) 対象地域の再整理

自衛隊法第103条では、第1項において定められている「自衛隊が出動を命ぜられ、当該自衛隊の行動に係る地域」（以下、「第1項地域」という）と、第2項において定められている「当該自衛隊の行動に係る地域以外の地域」（以下、「第2項地域」という）に区分されている（参考）。また、民間への業務従事命令は、医療、土木建築工事または輸送を業とする者に対して、第2項に規定する「防衛大臣が告示で定めた地域内」に限って発令できるとされており、現行制度上は地理的区域を中心とした整理となっている。

しかし、現代戦においては、弾道ミサイル攻撃、サイバー攻撃、無人機によるインフラ破壊等により、戦闘地域を固定的に把握することが困難である。また、告示地域についても、情勢の変化により戦闘地域となる可能性を常に有しており、その都度「告示地域」を指定する運用には限界がある。

したがって、自衛隊法第103条における第1項地域・第2項地域の区分は廃止し、自衛隊の作戦が実施される全ての地域・領域において、官民が一体となって活動できる制度へ改正すべきである。

(2) 対象業務の拡大

対象業務については、従来の医療、土木建築工事、輸送といった業務のほかに、自衛隊の作戦に影響する防衛装備品の製造、整備・修理、補給業務ならびに、安全保障上必要な機能であるサイバー、通信、宇宙関連業務等まで拡大することが必要である。

(3) 民間協力従事者の安全確保、補償の導入およびインセンティブの付与

民間企業等に対して協力を求める以上、企業活動への影響やリスクを適切にカバーしなければ、実効性ある協力を得ることは困難である。このため、民間協力従事者の安全確保については、具体的な安全確保手順を整備するとともに、補償については、たとえば、「民間協力傷病補償金（仮称）」、「民間協力業務従事手当（仮称）」、「インフラ維持支援金（仮称）」など、十分かつ透明性の高い補償制度を確立する必要がある。

また、インセンティブの付与として、協力に従事した企業等に対して、契約上の優遇措置等を講ずる施策も必要である。

さらに、これらの施策を実効的なものとするためには、民間企業等から協力を安定的に確保する観点からも、契約または協定に基づく民間企業側の責任範囲について、あらかじめ明確化しておく必要がある。

(4) 役割分担と平素からの訓練

補償制度等の整備と並行して、「誰が何を担うのか」という役割分担を明確化しておく必要がある。たとえば、自衛隊は作戦遂行の中核を担い、民間力は後方支援、インフラ維持、技術提供、情報分析等を担うなど、平時から役割を明確化しておくべきである。特に重要インフラ（電力、通信、物流、医療等）については、防衛省のみならず関係省庁、地方公共団体および民間企業等との間で、具体的な連携計画をあらかじめ策定しておくことが不可欠である。

そして最も重要なのは、平時からの民間企業等との共同訓練と関係構築である。有事に至ってから突然連携を図ろうとしても十分に機能しないため、定期的に行われている自衛隊演習や図上演習等を通じて、指揮系統、情報共有の手段と手順、法的手続の運用、民間協力従事者の安全確保手順などを検証しておく必要がある。これは単なる訓練に留まらず、これらの機会を通じて相互理解と信頼関係の醸成という意味でも極めて重要となる。

以上の事項については、ガイドラインとして整備し、官民で共有しておく必要がある。

これらは、国家として包括的に制度化すべき課題である。このため、国家安全保障会議設置法第2条第1項第3号に規定する「産業等の調整計画の大綱」とも連動させつつ、同会議を補佐する「事態対処専門委員会」において、防衛省が中心となり、省庁横断的な検討を進めるべきである。その上で、実効性のある官民連携を可能とする法制度および必要な関連制度を整備し、新たな戦い方に対応した自衛隊と民間力の連携・一体化体制を構築すべきである。

参考

自衛隊法

(防衛出動時における物資の収用等)

第百三条 第七十六条第一項（第一号に係る部分に限る。以下この条において同じ。）

の規定により自衛隊が出動を命ぜられ、当該自衛隊の行動に係る地域において自衛隊の任務遂行上必要があると認められる場合には、都道府県知事は、防衛大臣又は政令で定める者の要請に基づき、病院、診療所その他政令で定める施設（以下この条において「施設」という。）を管理し、土地、家屋若しくは物資（以下この条において「土地等」という。）を使用し、物資の生産、集荷、販売、配給、保管若しくは輸送を業とする者に対してその取り扱う物資の保管を命じ、又はこれらの物資を収用することができる。ただし、事態に照らし緊急を要すると認めるときは、防衛大臣又は政令で定める者は、都道府県知事に通知した上で、自らこれらの権限を行うことができる。

- 2 第七十六条第一項の規定により自衛隊が出動を命ぜられた場合においては、当該自衛隊の行動に係る地域以外の地域においても、都道府県知事は、防衛大臣又は政令で定める者の要請に基づき、自衛隊の任務遂行上特に必要があると認めるときは、防衛大臣が告示して定めた地域内に限り、施設の管理、土地等の使用若しくは物資の収用を行い、又は取扱物資の保管命令を発し、また、当該地域内にある医療、土木建築工事又は輸送を業とする者に対して、当該地域内においてこれらの者が現に従事している医療、土木建築工事又は輸送の業務と同種の業務で防衛大臣又は政令で定める者が指定したものに従事することを命ずることができる。

「有事における持続性・強靱性確保のための防衛装備品国内製造強化方針」の策定

有事には速やかな装備品の修理や増産が必要になるため、防衛産業に従事する人材も防衛力を支える貴重な基盤となる。そのためには製造拠点が国内に存在することが不可欠である。現行の調達制度では国内製造か海外製造かという視点ではなく、価格や性能などが重視されている。価格や性能のみならず、有事においても民間企業から安定的かつ確実に協力を得られる環境を整備する観点から、国内製造の強化に重点を置くべきである。

自衛隊と民間力の連携・一体化を目指す上で、防衛装備品の「国内製造強化方針」を明確に掲げることは官民協力体制をより強固なものとする。

2022年12月に策定された安保関連3文書や、2023年に施行された「防衛生産基盤強化法」において、防衛産業（防衛生産・技術基盤）は「防衛力そのもの」と位置付けられた。この言葉の意味は安全保障環境が激動する現在、ますます重みを増している。わが国を取り巻く安全保障環境が戦後最も厳しく複雑なものとなっていることから、防衛産業の重要性もかつてなく増大している。

国内防衛産業は装備品の開発から製造、そして自衛隊への納品後の維持整備を担い、自衛隊とともに歩んできた。現場から求められればどんなに遠くでも即座に駆け付けることもかつては決して珍しいことではなかった。しかし、それはあくまで平時の態勢であり、有事において防衛産業からいかなる支援を得られるのか、また防衛産業に従事する人々や施設をいかに保護するのが喫緊の課題となっている。

四面環海のわが国では、平時には同盟国・同志国からの供給を得られるとしても、有事には危険を伴う海上・航空輸送が大きく制約される可能性が高い。全ての素材や構成部品を国産化することは現実的ではないものの、国内での製造率を極力高めサプライチェーンの抗たん化を図ることは死活的に重要である。

また、生産国が有事に巻き込まれれば、所要の調達が困難になることも十分に考えられる。例えば、米国が有事となれば、その戦いに参加しない国への装備提供は同盟国といえど後回しになる。自国製造能力の保持を基本とすることは、防衛における抑止力になるとともに、同盟国・同志国に対する負担軽減の意味も持つことになる。

防衛装備品が民生品と大きく異なる点は、装備は戦いの中で「壊れ」「傷つく」ことを前提として運用されることである。自家用車のように損傷を避けることを前提とするものとは違い、装備品は過酷な環境下で使用される。そして、その修理や復旧には防衛産業の人的基盤が不可欠である。ウクライナでは防衛産業従事者も前線に派遣され、韓国では動員の関連法令に基づき、有事に装備品の維持・整備等に必要な民間企業職員を動員する仕組みが設けられている。こうした、自己完結性や迅速性が高いなど、まさに「防衛力そのもの」を実現させるために各国がいわゆる国産方針を前提としていることに留意しなければならない。

わが国の現行制度では、「今日すぐ修理してほしい」といった軍事組織特有の要求に制度上十分対応できるとは言い難い。有事に民間企業からの善意や奉仕の精神に依存するようなことはあってはならない。「国内製造強化方針」により、平時・有事を問わず民間企業の協力を得られる環境を整備する必要がある。

防衛産業の協力を得るための法的枠組みの整備を進めると同時に、それら企業が安定的に受注できる契約方法や仕組み作りは両輪である。平時・有事を通じた官民協力体制を実現するため、早急な着手が求められる。

さらに、防衛装備に関わる企業の研究者・技術者の人的基盤も配慮されなくてはならない。長年の防衛費削減や海外調達増加により、新規開発や既存装備を支える技術者の維持さえも困難になっていることは否定できない。企業に対して長期的な予見可能性を示すとともに、随意契約の活用や長期契約の導入を通じて研究開発分野の人材育成を進めることが急務である。

自衛隊施設や公共施設のさらなる強靱化 および自衛隊員の居住環境の魅力化

自衛隊施設および公共施設の強靱化や自衛隊員^(注1)の居住環境の魅力化は、防衛力の強化に直結するものである。人的損耗を抑え、継戦能力を高めるため、また自衛隊の魅力向上の観点からも既に各種施策が着手されているところであるが、より一層のスピード感をもって推進していく必要がある。

(1) 自衛隊施設および公共施設の強靱化

国民を守るため、政府が「緊急一時避難施設」(シェルター)の整備方針を示し、2030年までに全市区町村において人口当たりのカバー率100%を目指すこととなった。国民保護の施策は大きく前進しつつある。

一方で、自衛隊員および自衛隊関連施設を防護する施策についても、人的基盤強化の観点から一層加速させる必要がある。現在、司令部の地下化や火薬庫の整備、さらには国土交通省など関係省庁と連携した空港や港湾の整備が進められているが、諸外国では司令部機能の地下化は当然であり、航空機の地下格納、トンネル網に守られたミサイル基地等が既に整備されている場合が多い。基地や重要施設の強靱化は、施設に対する攻撃効果を低減し、抑止力の向上にも繋がる。

本研究会で実施したフィンランドや韓国への海外調査では、公共施設が有事には国民の避難場所として使われるように設計されている実態に触れ、その有用性を実感した。

わが国でも空港・港湾等の防衛利用が進められようとしているところであるが、今後新たに予定される公園や公共施設には必ず地下スペースを作るなど防衛施設に準ずる設計ができれば、国民保護や、ひいては国防の強靱化に拍車をかけることができる。地下スペースについては、民間の資金と経営・技術ノウハウを用いて公共施設の整備・運営等を行うPFI(Private Finance Initiative)事業などを活用し、平時には収益を生み出すことができれば、施設強靱化と地域経済活性化を両立させる「防衛と経済の好循環」にも繋がることが期待される。

(2) 防衛産業施設および米軍基地の強靱化

「防衛力そのもの」である防衛産業の人、物や施設などもまた、防護されなくてはならない。有事において民間企業の協力を得るためには欠かせない論点でありながら、これまで具体的な検討には至っていなかった。防衛産業施設の強靱化について、国としてどのような施策が可能なのかを示すことは官民関係強化の観点からも重要である。重要設備の地下化だけでなく、施設の分散化やサプライチェーン強靱化を組み合わせた総合的な「生き残る仕組み」を構築することで、防衛生産基盤の持続力と生存性を高めていくことが求められる。

米軍基地の抗たん化も同様である。2022年度から「思いやり予算」が「同盟強靱化予算」へと名称が変更され、在日米軍基地の機能強化が進められている。これは単なる施設整備ではなく、日米同盟の実効性を支える戦略的投資と位置付けることができる。

滑走路等の抗たん化のみならず、在日米軍家族や従業員らの安全性や生活環境を向上させ、日本駐留のインセンティブを高めることは抑止力強化に寄与する。こうした一連の施設整備の多くは国内建設業が担うことになり、地元企業の参入と併せて退職自衛官の力も活用すれば、新たな公共インフラ整備として地域経済に裨益する「防衛と経済の好循環」を生み出すことも期待できる。

防衛産業や在日米軍基地に関わる人々もまた、日本の防衛力を支える重要な「人的基盤」である。施設強靱化は、人を守るための人的基盤施策として位置付けられるべきである。

(3) 自衛隊員およびその家族の居住環境の魅力化

人的基盤強化の観点から、自衛隊員やその家族を支える居住環境の魅力化は、募集・離職防止および部隊の精強性維持に直結する重要な課題である。特に、自衛隊員は頻繁な配置転換や転居を伴うことから、良好な居住環境の確保は勤務継続と生活基盤の安定に不可欠である。

新たな隊員の確保は今、世界で多くの国が抱える問題であるが、米軍は2026会計年度に目標としていた募集数を前倒しで達成し、いち早く状況を回復させている。背景には、採用要件の緩和や入隊前トレーニング制度の導入、金銭的インセンティブの強化、募集プロセスの簡素化等に加え、「軍人になること」を自己実現や挑戦の機会として発信したことも奏功したとみられている。

そうした中、米軍においては離職防止策も強化しており、その一環として居住環境の改善が重視されている。米国防総省は2024年に公表した「強靱かつ健全な防衛コミュニティ戦略」(注2)において、「Human-centered requirements (人間中心の要件)」という考え方を採用し、隊員、その家族、文民職員のニーズやウェルビーイングを重視した施設整備を推進している。米海兵隊における兵舎改革「Barracks (バラックス) 2030」(注3)も象徴的な取り組みといえよう。同計画において居住環境の改善は、人材確保・定着、さらには部隊の即応性や精強性の維持・向上にも資するものと位置付けられている。

わが国でも、2022年12月に策定された「国家防衛戦略」等において、自衛隊員の生活・勤務環境改善が明記されている。これを受け、老朽化した隊舎・宿舎の建て替えや改修をはじめとする居住環境改善に向けた施策が進められており、また、防衛省・自衛隊が各種広報発信を通じてその取り組みを周知していることは評価される。

他方、改修工事には計画から完成まで一定期間を要するため、現場の隊員や家族にとっては政策効果を直ちに実感しにくいという側面もある。そのため、施設整備全体の進捗状況や整備計画を分かりやすく公表し「見える化」を推進するとともに、隊員や家族からのフィードバックを定期的に把握し、それらを踏まえた改善状況について説明していくことが重要である。こうした取り組みは、防衛省・自衛隊が施設整備に関する説明責任を果たし、施策の透明性と信頼性を高めることに繋がるほか、自衛官やその家族の安心感や士気の向上にも資することが期待される。

また、施設の設計、デザイン等についてはニーズを汲み取り、質の向上を図ることが必要である。これらを部外の一流のデザイナーに依頼することも一案である。

(注1) 自衛隊員とは、自衛官のみならず、事務官・技官、予備自衛官等を指す。

(注2) 米国防総省「Resilient and Healthy Defense Communities Strategy」(2024年2月公表)。

(注3) 米海兵隊が2024年から進めている兵舎改革計画。居住環境改善を通じて、人材確保・定着および部隊の精強性維持を図るもの。

(空 白)

第3項目：防衛省・自衛隊の人的基盤の強化

提言

7

大学・短期大学卒等を対象とする2士募集（任期制、非任期制）のコースの新設と大学生・短期大学生等に対する奨学金制度（給付型、義務年限あり）の導入

将来にわたり急激に進む少子化や大学・短期大学等^{（注1）}高等教育機関への進学率の向上等の募集環境の変化に適合し、かつ、新たな自衛隊の戦い方に必要なより質の高い曹士を確保するため、大学・短期大学卒等を対象とする2士募集（任期制、非任期制）^{（注2）}のコースを新設する。また、自衛隊への進路を希望する大学生・短期大学生等に対し奨学金制度（給付型、義務年限あり）を導入し、自衛隊に就職するインセンティブを付与する。

2024年度末における自衛隊の充足率は遂に90%を割り、89.1%となった。階層別の充足率は、幹部92.8%、准曹98.3%、士60.7%であり、士の充足率が極端に低く、自衛隊の任務遂行能力を低下させている。近年の募集状況については、防衛大学校学生、一般幹部候補生、航空学生等の2士募集以外は採用計画数がほぼ達成されているものの、2士募集は、自衛官候補生が2021年度、一般曹候補生が2022年度に採用計画数の90%を割り、2023年度には自衛官候補生が30%、一般曹候補生が69%となっている。自衛官候補生と一般曹候補生を合わせた2士募集の採用者数は、2014年度には12,675名であったが2024年度には7,955名となり約4割減となっている。自衛官の採用計画数の約9割を占める2士募集は危機的な状況にある。

現在の2士募集は、対象年齢を18歳以上33歳未満としているものの、高校卒を主としている。2021年度の2士募集において、採用者の高卒者の割合は、自衛官候補生は約70%、一般曹候補生は約67%の状況である。採用者の平均年齢は約20歳であり、18歳入隊者が約半数を占める。将来にわたる少子化により、18歳人口は1994年度には約184万人であったものが2024年度に約106万人、2035年度には約93万人にまで減少する見込みである。また、大学・短期大学など高等教育機関への進学率が1994年度の約60%代前半から2024年度には約85%まで高まり、高校新卒者は減少している。加えて、現在、社会の人材獲得競争時代の到来により、高校新卒者の求人倍率は2024年度に3.7倍を記録し、2士募集をさらに困難にしている^{（注3）}。

上記のように、少子化による18歳人口の減少、大学・短期大学等高等教育機関への進学率の高まりおよび社会における人材獲得競争時代の到来により、高校卒を主とする2士募集の採用計画数の確保は既に困難になっている。将来、高校卒人口がさらに減少することを踏まえると、現在の高校卒を主とする2士募集は募集環境の変化に適合していない。

今後の自衛隊の体制構築にあたっては、ウクライナ戦争の教訓、科学技術の進展等を踏まえ、宇宙・サイバー・電磁波・認知の領域のさらなる戦力化、AI・ロボット・無人技術の導入、最先端のシステム・装備品の導入・開発等の加速が予想される。自衛隊の任務の多様化・複雑化・国際化、指揮通信システム・装備品の高度化等に対応するためには、第一線部隊において戦力発揮の中心的な役割を担う曹士の質は今まで以上に高いものが求められる。

上記を踏まえ、次の2点を提言する。

(1) 大学・短期大学卒等を対象とした2士募集（任期制、非任期制）コースの新設

募集環境の変化と新たな自衛隊におけるより質の高い曹士の必要性に対応するため、大学・短期大学卒等を対象とする2士（任期制、非任期制）募集コースを新設する。同コースの昇任管理や給与体系は高校卒を対象とする現在の制度とは異なるものとする。

特に任期制コースについては、軍民融合、軍事と非軍事の境のない時代において、自衛隊を経験した大学・短期大学等卒の隊員が広く社会に還元され、自衛隊と社会の連携が強化されることが期待できる。加えて、国全体の防衛体制の構築、予備自衛官の確保および防衛基盤の育成拡大にも有効である。

(2) 大学生・短期大学生等に対する奨学金制度（給付型、義務年限あり）の導入

大学・短期大学等卒業後、自衛隊への進路を希望し、自衛官に必要な素養、身体基準等を満たす者に対し、奨学金（給付型、義務年限あり）制度を導入する。将来の少子化、生産年齢人口の減少に伴う人材獲得競争の激化等を考慮すると、一般幹部候補生、幹部候補曹、航空学生等の募集コースにおいても採用計画数の確保が困難になることが予想されるため、自衛官全体の質の確保、募集の魅力化の観点から、全ての募集コースに適用すべきである。支給額は、他の奨学金制度と比較しても遜色ないものにし、採用数は募集の採用計画数を最大とし、入学から卒業までの期間（留年除く）に適用する。卒業時に、本人が希望する一般幹部候補生、幹部候補曹、航空学生、2士（任期制、非任期制）等の種目を受験し、いずれかのコースに入隊する。

本制度は、大学生・短期大学生等に経済的な余裕を持たせ、学業に専念させるとともに自衛隊への進路決定に対するインセンティブを付与でき、安定的に自衛官を確保できるものと思料する。

仮に、本制度の適用者を10,000人、奨学金を10万円／月とすると、年間120億円となる。国の防衛は国民一人一人が負う責務であり、志願制を採用するわが国において防衛力の中核である自衛官を将来にわたり安定的に確保するためには、新たな予算を確保してでも導入すべきである。

2024年10月に、政府は「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関係閣僚会議」を立ち上げ、人的基盤強化の施策が検討されているが、本施策は検討されていない。防衛省は将来の人口減少の対策として、処遇面を含む職業としての魅力化、AI等を活用した省人化・無人化による部隊の高度化、退職自衛官や民間等の部外力の活用などの検討の方向性を示しているが、これに加え、募集環境の変化や自衛官の質の確保に焦点を当てた検討が必要である。

(注1) 大学生・短期大学生・専門学校の卒業生をいう。

(注2) 2等陸・海・空士（任期制）と一般曹候補生（非任期制）との募集コースをいう。なお、自衛官候補生は廃止され、2026年3月より2等陸・海・空士として入隊時から任用される新制度が募集開始。

(注3) 2士募集に記述するデータは、「第2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」（2023年3月22日開催）資料、「第4回 防衛力変革推進本部」（2026年2月19日開催）資料、防衛白書（令和6・7年度版）から引用。

(空 白)

自衛官の職務の特殊性に応じる名誉・給与体系の新設と家族支援の充実

自衛官は、民間企業の従業員や他の公務員とは異なる多種多様な制約を課された上で、命を懸けて危険で困難な職務に従事している。行政府も立法府も自衛官という職務の特殊性を正確に再認識し、それを国民にも周知した上で、これに見合った名誉と十分な対価を補償することが必要不可欠である。自衛官の特殊性に対する補償に応じ得るものの一つとして、自衛官および退職自衛官への名誉付与、給与体系や「国家補償年金制度（仮称）」の新設、厚生面や家族支援の充実が必要である。

自衛隊は、国の防衛は言うまでもなく、わが国周辺の海域や空域の警戒監視はもとより、地震、台風、水害、山火事、さらにはパンデミックなどを含む様々な緊急事態において国民の生命と財産を守ることを任務としている。対応が困難な事態であればあるほど、高い専門性や強靱な組織力を有する自衛隊への期待は大きくなる。同時に、国の防衛という公益を実現するために行動する自衛隊には、自己犠牲と無私の精神が求められる。

このことを裏打ちするように、自衛隊法第52条は「事に臨んでは危険を顧みず、身をもって責務の完遂に務め、もって国民の負託にこたえること」を自衛隊員の服務の本旨と規定し、隊員はこの趣旨を宣誓する義務を負う。この宣誓は他の公務員には課せられていない。すなわち、隊員は命を失うリスクを負いながら職務を遂行する義務を負っているのである。実際、自衛隊は創設以来70年の間に一度も戦闘を行っていないにもかかわらず、2,100人を超える隊員が殉職している。

さらに、自衛官は国防のため、24時間勤務態勢下での業務への拘束、わが国防衛という任務に起因する度重なる広域・地方間異動を余儀なくされている。

わが国は、自衛隊員に対し、ここに挙げたような数々の厳しい制約を課し、緊急事態が発生すればリスクを顧みずに国民の生命・財産や国家の主権を守ることを要求しているのである。このことを、行政府も立法府も再認識し、国民にも改めて周知しなければならない。その上で、厳しい制約と困難な職務に見合った名誉を与え、十分な対価を補償すべきことは当然である。このような職務の特殊性に応じ得る名誉と補償として、次を提言する。

(1) 現役自衛官および退職自衛官に対する名誉の付与

国民からの理解と信頼を得て国防の任務に従事することは、自衛隊員の大きな誇りとなる。そのためには、提言3において述べたように、「安全保障リテラシー」として自衛隊についての理解が必要である。また、国民からの理解の上で、自衛官に対する現役叙勲の付与や退役自衛官に対する叙勲の拡大についても検討する必要がある。

さらに、諸外国では退役軍人に対して高い敬意と名誉が与えられ、米国では「退役軍人の日 (Veterans Day)」を設けているように、日本においても国民全体で感謝と敬意を表する制度やイベントを設けることも一案である。

(2) 自衛官給与体系および「国家補償年金制度（仮称）」の新設

冒頭で述べた通り、自衛官は特殊かつ危険な職務である。一方で誰かがやらねば国を守れないという崇高な任務でもある。そのため、これに相応しい給与・処遇を与えなければならず、こうした施策は募集環境の改善にも繋がる。反対に、こうした抜本的な施策がなければ自衛隊に誰も集まらず、日本の国防は危うくなる。

これを考慮した上で改めて自衛官の給与体系を確認すると、現在のような高い信頼がなかった自衛隊創設時の給与体系から約70年間、一度も見直しが行われていない。この間、1991年の湾岸戦争後の掃海部隊派遣や2003年からの人道復興支援活動と安全確保支援活動のためのイラク派遣、さらには東日本大震災対応など、命がけでの活動を行ってきた。他方、その補償を手当のみで補填してきた経緯があり、2026年末に予定されている、いわゆる安保関連3文書の見直しの機会に、根本的な補償としての給与体系の新設が必要である。その上でさらに、特殊な技能取得者や特殊な勤務内容に対しては、それに見合った手当を付与するべきである。このような給与体系の新設は、翻って人材確保にも繋がるものとなる。

さらに「退職自衛隊員・家族支援庁（仮称）」の新設に合わせて、前回（2025年公表）の「第1次提言」において提言した「国家補償年金制度（仮称）」の新設（例：自衛官年金の3階建て制度）についても検討を行う必要がある。

また、有事における適正な「防衛出動基本手当」や「防衛出動特別勤務手当」の具体化、さらには現役叙勲や、負傷自衛官および殉職者遺族等に支給する年金等の再検討など、有事に必要な制度の準備も今から検討しておく必要がある。これは、命を懸けて国防を遂行する自衛官の名誉と士気に繋がる重要な事項である。

(3) 自衛官、退職自衛官等の医療費や厚生面での取り扱いの改善

自衛官が健康で体力を維持していることは任務遂行に重大な影響を及ぼすため、国が責任をもって管理する必要がある、国が療養を行うとされている。他方、自衛官の療養給付については、警察予備隊発足当時から基本的事項は変更されておらず、自衛官の特殊性が十分に考慮されないまま、他の公務員との均衡の観点から、自衛官俸給の約1.5%相当額が給与からあらかじめ控除される制度となっている。また、部内病院での受診については医療費が控除されているものの、近隣に部内病院が存在せず、民間病院に受診せざるを得ない場合においては、個人負担となっている。これらの改善が必要である。

本研究会で調査を行った諸外国では、現役軍人、退役軍人およびその家族に対する医療や厚生面における優遇・配慮措置等が設けられている。例えば、医療面の優遇に加え、ドイツや韓国では軍人が家族のもとへ帰宅・帰省する場合の列車運賃の無償化や、米国軍人およびその家族が安価な日用品を購入できるPX制度〔Post Exchange：基地内の売店や艦艇内売店など〕などがある。自衛官においても、他国と同様にその特殊性を考慮し、また即応体制維持のためにも、日本に適する処遇が必要である。

(4) 家族支援の充実

命を懸けた危険かつ特殊な任務を遂行する自衛官を根底から支える家族支援も併せて検討する必要があることから、先にも挙げた「退職自衛隊員・家族支援庁（仮称）」の新設に合わせて、家族支援の充実も強く要望する。

その理由は、戦場心理として、円満な家族のもとにある兵士は、精強であるといわれているからである。これは戦場のみならず、大規模災害支援という2次災害に直面する可能性がある中で勤務する自衛官にも当てはまる。すなわち、自衛官が精強であるためには、安心して戦い、任務を遂行できるよう、平時・有事ともに、政府として自衛官のみならず、家族をしっかりと支援する制度が必要である。いわゆる「戦力」、または災害時等の「緊急対応力」としての家族支援である。

本稿で提言する有事における制度としては、殉職者遺族に対する補償の充実も含まれるが、自衛官の精強性維持のためにはそれ以外にも、米軍をはじめ多くの軍隊で制度化されている軍人家族に対する支援と同水準の「自衛官家族への支援制度の設置」が必要である。この支援制度には、海外で活躍する防衛駐在官等の家族支援も含まれる。事実、防衛駐在官の配偶者は、文化交流、各国武官等との家族間交流等を通じて防衛外交に大きな役割を果たしている。

また、平時においても、本稿(3)で言及したように、諸外国で現役軍人、退役軍人およびその家族に対して提供されている医療・厚生制度等を参考に、日本の社会・生活環境およびそのニーズに適合した自衛官家族に対する医療補償や厚生支援等について、改めて検討する必要がある。

国防をより強固にするため、自衛官やその家族が胸を張って生活することができるようにする必要がある。つまり、国民が自衛官に対して感謝と敬意を示せるよう、自衛官の社会的地位の向上に努める必要がある。具体的な取り組みとして、例えば、国と地方自治体や企業等が連携し、自衛官やその家族に感謝や敬意を表する機会を設ける、といった施策の検討がある。また、地方自治体において、成人式や防災の日などの式典等で自衛官の紹介・謝辞・スピーチ等の機会を設けることや、ホームページや広報誌で自衛隊の特集を実施することも考えられる。さらに地方自治体において、自衛官やその家族の公共施設利用料の割引・無償化や、家族が認可保育園・特別養護老人ホーム等に入所する際の加点措置等の検討、企業において自衛隊やその家族に対する各種優遇措置を設け、積極的に周知することも、自衛隊の社会的地位の向上に大きく貢献するものである。また、こうした取り組みを防衛省・自衛隊が積極的に支援し、推進する体制も必要である。

外国人の登用

「公権力の行使や国家意思の形成に携わる公務員となるためには日本国籍を必要とする」という当然の法理^(注)から、現在までに自衛隊員のソースとして外国人は十分考慮されてこなかった。しかし、自衛隊が実施している数多くの業務を詳細に分析すれば、基地業務や駐屯地業務など「公権力の行使や国家意思の形成」に当たるとは必ずしも言い切れない分野もあるものと思われる。将来にわたって厳しい人口減少が続くという状況を踏まえれば、自衛隊員の募集に当たって外国人というだけでまったく考慮外とするのではなく、その可能性について真摯に検討すべき時期に来ているものと考ええる。

人口減少社会において組織の能力を維持・向上させながら人手不足を解消するためには、①相対的に優先度が低い業務を大胆に組織の外に切り出すとともに、業務遂行の効率化・省人化を図ること、②採用対象人員について従来十分に採用できていなかったソースにまで拡大することが必要である。

まず①の施策については、自衛隊も後方支援業務のアウトソーシング等を拡大し、無人航空機やAIの使用を拡大して組織をスリム化する必要がある。また、アウトソーシングに当たっては、当該業務のノウハウを有する退職自衛官を有効に活用する余地がある。

次に②の採用ソースについては、従来から自衛隊も女性の採用や中途採用などを拡大すべく努力しており、一定の成果は上がっているものの、なお改善の余地がある。

他方、現在までに十分考慮されてこなかった人的ソースが外国人である。公務員と日本国籍との関係については、「公権力の行使や国家意思の形成に携わる公務員となるためには日本国籍を必要とする」というのが当然の法理と解されており、現時点で外国人は自衛隊の採用試験を受ける資格がない。

もちろん、外国人であっても在外公館における現地スタッフのように公務員の身分を持たずに国の業務遂行を支援することは可能である。同様に、例えば自衛隊からアウトソーシングされた業務についても、十分な身元確認や情報管理、守秘義務等の条件を満たせば外国人が担うことも可能と考えられる。

一方、2024年に本研究会が海外調査に赴いた豪州では、同年からニュージーランド国籍の者、翌2025年からは米国・英国・カナダ国籍を有する者について、豪州に居住する永住者など一定の要件を満たせば豪軍への入隊資格を認め、人的基盤を強化するとの説明を受けた（2026年からはパプアニューギニア国籍の者も対象）。外国籍の者を自国の軍に採用している例は他国にもあり、その要件や採用条件などについて細部を調査する価値があるものと考えられる。

諸外国の例を参考とすれば、自衛隊自らが実施すべき業務であっても、内容を詳細に分析し、「公権力の行使や国家意思の形成」に当たるとは必ずしも言い切れないものがある場合には、外国人にこれを担わせ得る可能性もあるものとする。

もちろん、外国人を実際に採用するに当たっては、採用対象者の国籍（例えば、同盟国や同志国の者、防衛装備品・技術移転協定の締結国の者などに限るなど）やアクセスし得る秘密の程度など検討すべき事項が多くあるのは言うまでもない。

しかしながら、将来にわたって厳しい人口減少が続くという状況を踏まえれば、自衛隊員の募集に当たって外国人というだけでまったく考慮外とするのではなく、その可能性について真摯に検討すべき時期に来ているものとする。

（注）「法の明文の規定でその旨が特に定められている場合を別とすれば（例、内閣総理大臣に関する憲法第六十七条及び公職選挙法第十条）、一般にわが国籍の保有がわが国の公務員の就任に必要とされる能力要件である旨の法の明文の規定が存在するわけではないが公務員に関する当然の法理として、公権力の行使又は国家意思の形成への参画にたずさわる公務員となるためには日本国籍を必要とするものと解すべきであり、他方においてそれ以外の公務員となるためには日本国籍を必要としないものと解せられる（以下略）」

（法制局一発第二九号 昭和二十八年三月二十五日 法制局第一部長 高辻正巳
内閣総理大臣官房総務課長 栗山康平 殿）

提言 10

国家のレジリエンス向上のための 「安全保障リザーブ制度」の設立

有事と平時の境界が曖昧となり、危機に対する社会全体の取り組みがより重要となった新たな時代において、「国民参加型の安全保障体制」を実現するため、自衛隊の予備戦力としての既存の「予備自衛官制度」に新たな制度を加え、危機時の国家の重要インフラや国民生活をも支える「安全保障リザーブ制度（仮称）」を設ける。

前回（2025年公表）の「第1次提言」では、現存の「予備自衛官制度」の問題点を指摘するとともに、より多くの退職自衛官が予備自衛官等として活動し、平素から自衛隊への支援を可能とするため、以下を提言した。

- ① 予備自衛官等に対する社会的評価の確立
- ② 予備自衛官等の勤務態様の見直し
- ③ 予備自衛官等の処遇の改善

これらを施策化することで、緊急時の自衛隊への直接的な支援を目的とした現在の予備自衛官制度をより充実したものとすることは喫緊の課題と考える。

一方、今回の「第2次提言」における「国家の危機管理体制の向上」「各種事態に対応するための自衛隊と民間力の連携・一体化」を実現するためには、社会における安全保障要員を確保する必要がある。

昨今の戦闘においては、無人機やAIの活用等において画期的な技術の進展が見られるとともに、国の経済活動や国民生活に対する直接的または間接的な攻撃が激化し、戦場の概念も曖昧になっている。国民生活を保ち、社会活動を維持するための重要インフラの保護と国民自らの自助・共助による危機対応は、これまで以上に重要となっている。特に「エネルギー、食糧、水、通信、輸送、医療等の社会活動に不可欠なサービスの継続」および「民間企業等から軍への支援の継続」は、国家の継戦能力を維持する根幹ともなっており、関連企業等が軍と情報を共有し関係者の安全を確保することは極めて重要な課題である。

ウクライナを例にとれば、ロシアからの攻撃により、当初は重要インフラ関連要員の多くが被害を受けたが、その後は、企業と軍が情報共有を図ることで徐々に要員の安全確保が図られている。軍、地方自治体、企業、国民等の間で平素から計画に基づく訓練や情報共有が行われれば、レジリエンスの向上に繋がることは明らかである。そのためには安全保障（特に自衛隊の組織や活動）について知見を有する人材を社会の中に多く確保する必要がある。

諸外国では予備自衛官に比べ、はるかに大きな基盤を有する予備役軍人制度や徴兵制度などがその役割を果たしているが、日本の予備自衛官制度は緊急時の自衛隊への直接支援が中心であり、社会における安全保障要員を確保する制度は存在しない。

これらを実現するため、現在の予備自衛官制度に社会における安全保障要員の制度を追加した「安全保障リザーブ制度（仮称）」の設立を提言する。

(1) 新たな「安全保障リザーブ制度」の構成

「安全保障リザーブ制度」は、次の3つのグループから構成される。

ア 「予備自衛官」

現存の制度をより充実させ、緊急時において自衛官として国防の任に当たることを目的に、退職した自衛官および応募した国民により構成される。

イ 「安全保障サポーター」

地方自治体や重要インフラ企業等に勤務しつつ、緊急時（戦争、大規模災害、パンデミック等）の計画作成や自衛隊との連絡・調整などの諸業務を実施することを目的とし、地方自治体および指定公共機関等の職員の中から指定された者で構成される。なお、必要に応じて「防衛省非常勤職員」を兼務し、関係者の安全確保やインフラ維持のため専用通信機の利用等も可能とする。

ウ 「安全保障ボランティア」

緊急時における主に地方自治体への支援を目的とし、幅広い国民の希望者（登録制）から構成される。安全保障に係る講習を受け、有事を含む大規模災害等において国民が自助・共助のために果たすべき役割について理解を深め、国や地方自治体が実施する防災訓練等においては任務が付与される。

(2) 要員の確保

ア 「予備自衛官」

前回（2025年公表）の「第1次提言」^(参考)を基本として、要員の確保に努める。

イ 「安全保障サポーター」

地方自治体や重要インフラを所掌する企業等から要員を得る。その際、各企業等は、退職自衛官の積極的活用を図る。

また、提言7において「大学生・短期大学生等に対する奨学金制度（給付型、義務年限あり）」が提案されているが、受給者は原則として一定期間を自衛隊員として勤務することが求められている。一方、家庭の事情や身体的な理由等により自衛官として勤務することが困難な者については、選択肢として「予備自衛官（当初は予備自衛官補）」あるいは企業等における「安全保障サポーター」の選択を可能とし、より多くの人材の確保に努める。

ウ 「安全保障ボランティア」

学生および社会人の幅広い層から希望を募る。ただし、「防犯ボランティア」「消防団」および「災害時支援ボランティア」等、現存する国民の治安や安全を守るボランティア活動は、いずれも要員確保が課題となっている。自助・共助の重要性の教育とともに、これらの制度に応募する国民に対するインセンティブを検討し、併せて人材の有効活用の観点から、組織間の連携や兼任等についても検討する必要がある。

(3) その他

前回（2025年公表）の「第1次提言」における予備自衛官制度の検討においては、予備自衛官等の多くが訓練と本業との両立（調整）が困難と感じていることが課題とされた。本提言で新たに提案する「安全保障リザーブ制度」においては、オンライン訓練や座学を活用する等、参加の容易さを優先的に考慮するとともに、報酬や企業等に対するインセンティブについては予備自衛官制度の見直しを参考にその充実に努める必要がある。

また、本制度に参加する者が、地域や組織内からその成果を正当に評価されるよう、国は広報に努める必要がある。

国民の「安全保障リテラシー」を向上させることは、防衛力における人的基盤強化の基本である。新たな制度は緊急時におけるレジリエンス向上に繋がるとともに、多くの国民が安全保障に関心を持つための入り口を提供し、国民と自衛隊の懸け橋にもなり得ると考える。

参考

2025年5月公表「第1次提言」 提言5「予備自衛官制度の大胆な見直し」

- (1) 予備自衛官等に対する社会的評価の確立
- (2) 予備自衛官等の勤務態様の見直し
- (3) 予備自衛官等の処遇の改善

セキュリティ・クリアランス制度の実効性の向上

現状のセキュリティ・クリアランス制度（「特定秘密保護法」〔2014年12月施行〕および「重要経済安保情報保護活用法」〔2025年5月施行〕における適性評価に関する事項）をより実効性のあるものとするためには、①国としてのセキュリティ・クリアランス制度の一本化、②適性評価のための専門的調査機関の設置、③セキュリティ・クリアランス制度の実効性を担保するための国の支援、④実戦に即したセキュリティ・クリアランス制度の運用、が必要である。

セキュリティ・クリアランス制度とは、国の情報保全措置の一環で、政府が保有する安全保障上重要な情報にアクセスする必要がある全ての者に対し、政府による調査を実施し、その人物の信頼性を確認しアクセスを認める制度である。国家の危機管理体制の向上を図るため、また、自衛隊と民間力の連携や一体化を図るためにも制度を実効性のあるものにしなければならない。

（1）国としてのセキュリティ・クリアランス制度の一本化

現在のわが国のセキュリティ・クリアランス制度は、「特定秘密保護法」における制度と「重要経済安保情報保護活用法」における制度の2重体制となっており、まずはその制度を国として一本化する必要がある。特に、経済安全保障におけるデュアルユース技術やサイバー関連技術においては、特定秘密保護法における防衛分野とも関連していることから、企業が適合事業者として認証を得る際に両体制の連携が必要となっている。これは、経済安保関連企業が外国企業との協働を進める際に特に関係してくることから、セキュリティ・クリアランス制度の一本化が有効である。この際、秘密区分を明確にし、情報の取り扱いやアクセス権限、保護措置を適切に設定することが重要である。

（2）適性評価のための専門的調査機関の設置

特定秘密保護法におけるクリアランス保持者数（令和7年末時点）は、150,449人（行政機関の職員等：144,891人、適合事業者の従業者：5,558人）^{（注1）}と、各種事態に対応するための官民協力が不可欠な状況において、民間企業での保持者が極めて少ない現状では対応が困難である。保持者数の拡大を図り平時から有事に至る一貫した官民協力ができる体制・態勢作りが急務である。このためには、適性評価のための調査や保全検査を行う組織を、より専門的な素養を持つ専用の調査機関として一元化し、調査員の拡大を図るとともに、調査結果を一つの機関に集約し関係機関間の統一的な対応を図り、手続きの効率化と早

期化を推進すべきである。これは、重要経済安保情報保護活用法における適性評価のための調査が増加することが予想される中、より有効な措置である。

(3) セキュリティ・クリアランス制度の実効性を担保するための国の支援

特定秘密保護法における適性評価において、技術革新のスピードが速く、官の調達制度が追いつかない現状の下、事業者の適性評価のための調査体制の不足やスタートアップなどの非防衛企業の負担増による参入障壁が顕在化している。上記の点において、現在、防衛装備庁が取り組んでいる、「防衛事業適合事業者制度」の手続きの見直しの推進（調達契約ごと・秘密区分ごとの特約を一つの秘密保護契約に集約、秘密を取り扱う組織単位に移行）は、一定の評価ができる。これにより事前にクリアランス手続きが可能になり、契約時の業務負担を軽減し、参画機会の促進に繋がる。一方で、物的保全措置である保全施設等の設置（鍵、窓、金庫等）については、中小企業やスタートアップ企業にとっては過重な負担となっており、国として保全の取り組みに対する支援の在り方について検討する必要がある。特に、重要経済安保情報保護活用法におけるセキュリティ・クリアランス制度においては今後さらに重要な施策となる。

(4) 実戦に即したセキュリティ・クリアランス制度の運用

新たな戦い方とその戦闘様相に適合させるため、セキュリティ・クリアランス制度の運用についても再検討が必要である。特に、グレーゾーンから有事に的確に対応するためにより実戦的なセキュリティ・クリアランス制度の運用を図る必要があり、例えば入隊時に一律に適性評価を実施するなどが考えられる。元来、セキュリティ・クリアランスは平時・有事を問わず運用されるものであるところ、昨今の保全事故に見られるように、実運用に即していない制度運用が原因となる事案もあることから、人的保全事故を最小限にするためにも、有事の運用に即したセキュリティ・クリアランス制度を平時より運用することが必要である。防衛省の「総合秘密保全システム（仮称）」^(注2)の導入を足がかりとする、現場のシステム構築に期待したい。また、退職自衛官の活用に関して、退職前に適性評価を受けていた者は、その期間内であれば関連する業務にも即戦力として活用できるようにすることはもちろんのこと、今後予期される外国人等に対するセキュリティ・クリアランス制度についても実効性を向上させる施策として整備する必要がある。

(注1) 「特定秘密の指定及びその解除ならびに適性評価の実施の状況に関する報告」（報告日：令和8年6月26日、国会への報告）より。

(注2) 適性評価の実施状況を一括管理し、ヒューマンエラーの局限を図るシステム。

おわりに

前回（2025年公表）の「第1次提言」において、我々は官民の役割分担の見直しや国家としての人的資源の活用の在り方といった、防衛省・自衛隊の権限を超えるような課題についても検討する旨を述べた。

今回の「第2次提言」では、こうした検討を進めた結果として、①国家の危機管理体制の向上、②各種事態に対応するための自衛隊と民間力の連携・一体化、③防衛省・自衛隊における人的基盤の強化、に向けた緊急施策を取りまとめた。

これらは、今後の人口減少社会においていかなる事態や課題が生じた場合でも、官民間問わず、業種を問わず、また老若男女を問わず協力／連携／相互補完し合って対応しなければならないという、基本的な考え方に基づいたものである。

しかも、本文にも触れた通り、これを実現する際の参考になるシステムが、災害対処・防災の分野に既に存在している。様々な事態についてこのシステムを適用／準用し、新たなモデルを早急に構築しなければならない。

本年（2026年）末に予定されている、いわゆる安保関連3文書の見直しにおいても、総合的な国力を十全に発揮できるよう、このような「新たな時代における国家安全保障モデル」を構築するとの方向性が示されることを願ってやまない。

(空 白)

公益財団法人 笹川平和財団 安全保障戦略のあり方（人的基盤の強化）研究会

政策提言

新たな時代における国家安全保障モデル～防衛力の人的基盤強化の視点から～

発行 2026年9月

発行者 公益財団法人 笹川平和財団

〒105-8524 東京都港区虎ノ門1-15-16 笹川平和財団ビル

電話：03-5157-5430 | URL：https://www.spf.org

本書に掲載している各提言の見解は執筆者個人のものであり、所属機関および笹川平和財団の見解を代表するものではありません。

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本報告書が出典であることを明記してください。

