

敵基地攻撃能力と抑止力について

真部 朗

序言

2018 年末に策定された防衛大綱（「平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱について」）は、弾道ミサイル、巡航ミサイル、航空機等の経空脅威に対する「総合ミサイル防空能力」の概念を新たに打ち出し、その一環として、「日米の基本的な役割分担を踏まえ」、「ミサイル発射手段等に対する我が国の対応能力の在り方についても引き続き検討の上、必要な措置を講ずる」こととしている。この「ミサイル発射手段等に対する我が国の対応能力」、すなわち、敵基地攻撃能力については、前防衛大綱からの検討課題であり、今後検討が本格化するものと考えられる。

この問題は、良し悪しはともかく、我が国の防衛態勢を抜本的に変える可能性のみならず、我が国の将来を左右する可能性をも秘めていると言っても過言ではない。このため、軍事のみならず、政治、外交、経済等あらゆる角度からの検討を尽くすことが求められるであろう。

本稿の目的は、多岐にわたる論点のうち、主として抑止論の観点から、我が国の敵基地攻撃能力の保有について考察することにある。

敵基地攻撃能力保有の意味

抑止論からすれば、我が国が敵基地攻撃能力を保有することの意味は、我が国が戦後初めてミサイル攻撃等に対して自前の抑止力を持つことにある。

我が国においては、これまでも、憲法解釈上は、敵基地攻撃は自衛権行使の一態様として認められてきており、その能力を保有することも否定されていない。しかしながら、一定の留保付きではあるが、それが具体的な検討課題として公式に認められたのは、前防衛大綱においてが初めてである。

従来の我が国のミサイル防衛システムは、イージス BMD であれ PAC-3 であれ、ミサイルを公海上又は我が国の領空において迎撃・破壊するもので、対処力ではあっても抑止力ではない。いわゆる拒否的抑止力は、他の防衛システムと同様に認められるのではないかとの疑問があるかもしれないが、少なくともミサイル攻撃に限っては、拒否的抑止は成立しない。何故ならば、ミサイルは、発射時に既に損耗が想定されており、これを迎撃・破壊するだけでは、「侵略を行えば耐え難い損害を被ることを明白に認識させる」（在沖海兵隊の「抑止力」に関する質問主意書に対する答弁書（2010 年 6 月 8 日））ことは困難だからである。この種の攻撃に対しては、敵基地攻撃のような手段による懲罰的抑止のみが有効に機能し得る。

このような敵基地攻撃能力の意味は、我が国の防衛に関し、抑止と対処に係る新たな課

題を提起することになる。

我が国のミサイル防衛との関係

従来の我が国のミサイル防衛システムは、主として北朝鮮からのミサイル攻撃に対する対処力を構成している。この対処力について言えば、敵基地攻撃能力は、これを追加・補強することになる

北朝鮮は、近年、新型システムの開発等によるミサイル戦力の多角化やロフテッド軌道、ディプレスト軌道、軌道変更等のミサイル軌道の多様化を進め、我が国や韓国のミサイル防衛システムの有効性の低下を図っている。こうした動向に対し、従来システムの性能向上によって対処することはもとより可能ではあるが、技術的にも財政的にも極めて大きな負担を強いられることは否定できない。このため、北朝鮮のミサイル本体の近代化の動向如何に拘らずそのプラットフォームの破壊を目指す敵基地攻撃能力の保有は、軍事的には効果的かつ時宜にかなっていると言えよう。

また、抑止力について言えば、新規追加の力であって、従来のシステムと完全に整合的である。ただし、このことは、非核ミサイルに対しては何の留保もなく当てはまる一方、核ミサイルに対しては、拡大抑止との関係如何という問題が別途生ずることには注意が必要である

拡大抑止との関係

イージス BMD のような従来のミサイル防衛システムであれば、核ミサイルであると否とを問わず、対処力のみを保有ということになり、拡大抑止が及ばない事態に備えるものの位置付けが可能である。例えば、抑止の概念を理解しない狂った独裁者の支配する国家や殉教を望むテロリストの核ミサイルに対しては、抑止が困難であり、対処力によるしかない。また、試射されたミサイルが誤って我が国に落下するような場合にも、抑止は機能しないため、対処力のみが有効である。この意味で、従来の我が国のミサイル防衛システムは、拡大抑止を補完するものであって、拡大抑止と矛盾することはないと言える。

しかしながら、敵基地攻撃能力のような抑止力を伴う対処力を保有するとなると、米国の拡大抑止との関係整理の問題が生じてくる。防衛大綱に特記されているように、「核兵器の脅威に対しては、核抑止力を中心とする米国の拡大抑止が不可欠」であるとし、これまでと同様にこれに全面的に依存するのであれば、何故屋上屋を重ねるようなことをする必要があるのであるのかという問いに答えることが求められる。

論理的な答えの一つは、拡大抑止の信頼性に疑問が生じたので、これを補う必要があるというものであろう。同盟国の拡大抑止が機能しないかもしれないという立場を公に取ることは、外交上は明らかに問題があるが、そのような問題意識を持つこと自体は、一国の安全保障を現実的に考えるのであれば、同盟国とは言え所詮他国である以上、当然のこととも言える。

拡大抑止の信頼性は、当然のことながら、拡大抑止の提供者の意志と能力による。すなわち、我が国に対する核攻撃に対して核又は非核の手段をもって報復する米国の意志と能力である。これらがともに強固であり、その事実が潜在的な攻撃者に伝わっていれば、拡大抑止の信頼性は高く、我が国が懸念する必要はないことになる。

米国の報復意志については、最近、北朝鮮との関係で、いわゆるデカップリングの可能性が指摘されることがある。仮に、北朝鮮が米国本土に到達し得る ICBM を保有するに至れば、米国はそれによって「抑止」され、我が国や韓国に対する拡大抑止が機能しなくなるのではないかという議論である。これは、おそらく北朝鮮が ICBM 開発によって期待している状況そのものであろう。しかしながら、北朝鮮が ICBM によって少なくとも当面獲得できるのは、米国の主要都市（の一部）を核攻撃し得る最小限抑止力でしかなく、米国は、かかる核の第一撃に対する第二撃能力を ICBM、SLBM 等により引き続き保持するため、少なくとも理論的には、北朝鮮によって抑止されることはあり得ない。この点は、米朝間で相互確証破壊（MAD）の状態が成立しているとされるのとは根本的に異なる。ちなみに、北朝鮮が ICBM の開発と並行して進めている SLBM の開発は、米国との間でこの MAD を実現することを狙ったものと考えられる。

もともと、北朝鮮の ICBM 保有が米国との関係に何の影響も及ぼさないというわけではないであろう。少なくとも、米国にとって、北朝鮮に対する通常戦力による先制的な攻撃のハードルが以前より高くなることは否定できない。米朝間の武力紛争のエスカレーションが朝鮮半島を超えて米本土にまで及ぶ可能性に自ら扉を開くことになるからである。

このように、仮に、北朝鮮による ICBM の保有が実現しても、米国の拡大抑止の要素である報復意志は、理論上制約されることはなく、その意味においてデカップリングは生じない。また、北朝鮮との関係でのデカップリング以外に米国の拡大抑止の信頼性を懸念する議論は見当たらない。

拡大抑止を裏付ける報復能力については、米国は、中国軍との関係で、西太平洋地域における優位性が低下する等、一部に相対的な陰が見られないわけではないが、引き続き、核戦争を含むあらゆる形態の戦争に勝利し得る戦略とそれを裏付ける軍事能力の維持に努めており、国防費もここ数年間増加傾向が続いている。もともと、FY2021 予算以降数年間は、新型コロナウイルスによる財政赤字のため、国防費も低下傾向に転じる可能性が高い。しかしながら、アジア太平洋地域における米国の厳しい脅威認識は変わらないことから、この地域関連の国防予算は、核・非核を問わず所要額が確保されるものとみられる。また、中国、北朝鮮、ロシアも、新型コロナウイルスの影響を免れているわけではないこともあり、自らの財政事情を楽観視できる状況にはなく、軍事への投資も影響を受けざるを得ないと考えられる。したがって、少なくとも近い将来、アジア太平洋地域において米国の軍事力の相対的低下が直ちに懸念されるような状況は考え難い。

なお、核戦争を避けつつ北朝鮮の ICBM 保有の影響を軍事的に解消する方法は、ミサイルを含む航空戦力によって、北朝鮮の核能力をいわゆる外科手術的に除去することである

が、米国がそのような作戦能力を現に有しているとは考えられない。米国の統合参謀本部は、2017年10月27日付の Lieu 下院議員宛の書簡において、北朝鮮の核兵器計画（programs）の全ての位置を特定し、これを破壊する唯一の確実な方法は、地上侵攻によるものである旨明言している。これは、衛星等による情報収集・分析とそれに基づくミサイルを含む航空攻撃だけでは北朝鮮の核を完全には除去できないとの米軍当局の認識を明瞭に示している。仮に、そのような攻撃後に残存する核戦力があれば、北朝鮮は、それが破壊される前に必ず使用するであろう。したがって、米軍による北朝鮮の核能力除去作戦は、ほぼ確実に、朝鮮半島における核戦争をもたらすことになる。

以上のことから、引き続き日米同盟の信頼性の維持向上に努めるべきことは言うまでもないが、拡大抑止の信頼性低下（のおそれ）を理由に敵基地攻撃能力の整備を進めることは、宣言政策としてはもとより、非宣言政策としても根拠に乏しいと言える。

では、それ以外に敵基地攻撃能力の必要性はどのように説明し得るであろうか。また、拡大抑止との整合性についてはどうか。これらの問いに適切に答えられなければ、敵基地攻撃能力の保有が、良くて屋上屋、悪くすれば拡大抑止の事実上の後退と単なる我が国の負担増、さらに悪くすれば、事実上後退する拡大抑止と我が国独自の抑止との間の抑止の空白をもたらすおそれすらも否定できない。何故ならば、抑止力は、客観的な対処力に基礎を置くものの、それと同一ではなく、半ば主観的な認識（perception）に依存するものだからである。我が国が限定的とはいえ独自の抑止力を持つのであれば、拡大抑止を提供する米国が、拡大抑止を裏付ける対処力を構成する自らの軍事態勢を多少緩和しても差支えないと考えるかもしれない。例えば、厳しい財政事情の中、アジア太平洋地域関連の戦力を一部削減しても差支えないと考えるかもしれない。さらに言えば、それが過剰に行われることになるかもしれない。そのような場合には、潜在的な敵国が、我が国が抑止力を新たに保有する一方で米国の拡大抑止が後退したため、日米同盟の抑止力は全体として低下し、我が国に係る抑止に空白が生じたと認識するおそれが生ずる。

必要性については、おそらく、安全保障環境が厳しくなる中で、自分の国は自分で守るとの原則に従い、また、財政事情が悪化した同盟国の負担を軽減するため、我が国自身の防衛努力を自主的に強化・拡充することが必要になったということに求めるしかないであろう。そして、抑止の空白を招かないようにするとともに、拡大抑止に対する不信によるものでないことを示すために、核ミサイル対処に係る適切な役割分担を取り決めることを通じて、米国の拡大抑止と我が国独自の抑止との整合を図るべきであろう。

そのような役割分担の具体的なあり方については、我が国を攻撃し得る国家に所在する複数の目標に対する対応を日米が地理的に分担することが考えられる。その場合、我が国を射程に収める核ミサイルを保有する国は、北朝鮮、中国、ロシアであるが、このうち、どこをどのように我が国自身の抑止力・対処力で対応するかということが問題となる。我が国の弾道ミサイル防衛能力が従来北朝鮮のミサイルを特に重大な脅威として整備されてきたことに着目すれば、敵基地攻撃能力も北朝鮮を対象とすることが自然である。また、

非核 3 原則を前提とすれば、我が国が保有を検討すべき手段は、爆弾であれミサイルであれ非核のものに限られるが、そうだとすれば、そのような手段の有効な地理的範囲は、現在の技術水準からすれば、自ずからほぼ北朝鮮だけとなる。

なお、北朝鮮が何をやるかわからない非合理的な国家であり、合理的な中国やロシアとは異なるという前提に立つことも考えられないわけではない。その場合には、敵基地攻撃能力の必要性については、北朝鮮の核ミサイルの性能向上や数量の増加等により従来のミサイル防衛態勢だけでは不十分になったので、新たに敵基地攻撃能力が必要になったという説明振りが考えられる。しかしながら、北朝鮮については、その極端な閉鎖性もあり、行動を予測しがたい面があることは事実だが、北朝鮮当局の抑止という用語の使用法や核兵器開発への執着振りを見れば、抑止の論理を理解していないとはおよそ考えられない。したがって、そのような前提に立つことには無理があろう。

以上を前提とすれば、ガイドライン（「日米防衛協力のための指針」）や日米の共同計画において、北朝鮮のミサイル基地等のうち主として我が国を目標とするノドンの基地や TEL（発射台付き車両）に対しては自衛隊が対応し、それ以外に対しては米軍が対応すると取り決めることが一案として考えられよう。

また、我が国を狙う北朝鮮のミサイル基地等の探知・追尾は米軍が担当し、攻撃は自衛隊が行うという機能的な分担もあり得よう。これも、ガイドラインや共同計画に記述することによって担保することが可能である。

なお、核ミサイル攻撃に対しては米国の拡大抑止、非核ミサイルに対しては我が国の抑止という分担も論理的にはあり得るが、核・非核両用のミサイルも多く、ミサイルの弾頭の種類を予め把握することは技術的に極めて困難であることから、非現実的と言わざるを得ない。

結言

我が国が敵基地攻撃能力を保有した場合、核ミサイルに対しては、前述のように、共同計画の形で、その一部について我が国自身の抑止力・対処力が機能すると論理的には言い得る。しかしながら、共同計画の具体的な内容は秘密とされることもあり、米国が拡大抑止へのコミットメントを明言し続け、かつ、米軍が著しく軍事態勢を変更したりしない限り、北朝鮮は、核・非核の手段による米国の拡大抑止は基本的に変わることなく我が国に及んでいるとみなすであろう。また、米国の拡大抑止力は、日米の役割分担後も、単独でも引き続き十分に強力であると北朝鮮の目には映ると考えられることから、拡大抑止が破れて我が国の敵基地攻撃能力が核ミサイルに対する対処力として実際に発揮される可能性はこれまでと同様ほぼないと言ってよい。

もちろん、万が一米国の拡大抑止が破綻した場合、例えば、北朝鮮が米国の先制攻撃が必至と誤認し、死中に活を求めて米国とその同盟国に対して核ミサイル攻撃を仕掛けるような場合には、従来型のミサイル防衛能力に加え、敵基地攻撃能力が我が国の対処力とし

て一定の役割を果たし得る。もっとも、そのような状況においては、非核の手段から成る我が国の敵基地攻撃能力が独自の抑止力として効果的に機能することは考え難い。

結局のところ、我が国の敵基地攻撃能力の現実的な意義は、北朝鮮の非核ミサイルに対する抑止・対処にあると言えよう。非核ミサイルは、威力こそ核ミサイルに比べて著しく小さいが、我が国の領海や無人島への着弾を通じて、我が国を威嚇することができる。この種の威嚇が拡大抑止の対象となるかは、前述のように抑止には主観的な側面があることから、北朝鮮の認識によっては微妙であるのに対し、敵基地攻撃能力は、この種の行為を強く抑止・対処し得るであろう。いわば、抑止のグレーゾーンを埋めることが可能となるわけである。このように、米国による拡大抑止の継続を前提とする限り、我が国の敵基地攻撃能力のミサイル防衛上の意義は、率直に言えば、限定的である。

しかしながら、我が国が独自に懲罰的抑止力を戦後初めて保有することの政治的、軍事的、外交的な意味合い（**implication**）は決して小さくない。この能力は、本来敵ミサイルの抑止・対処を目的としているが、それ以外の目的に使用できないわけではない。自衛権によって正当化できるのであれば、先制的な攻撃、例えば、いわゆる斬首作戦（**decapitation operation**）にも使用可能である。その事実、おそらく外交的に利用し得るであろう。また、特に、前述のように、機能分担として目標の探知・追尾を米軍が担う場合には、米国から、必ずしも我が国防衛のためでない攻撃への関与を求められるかもしれない。いずれにせよ、我が国がこれまでと性格の大きく異なる軍事的能力を取得することは、同時に、我が国の指導者等にその行使のあり方という新たな課題を提起することになる。

大正時代、第一次世界大戦の戦争特需によって財を成した成金が百円札（現在の価値換算で百万円）に火をつけて明かりとする風刺画が描かれた。これは、力（経済力）の無駄遣いの例に過ぎず、害は小さいが、およそ力は、大きければ大きいほど、使い道を誤った場合、使用者自身に不幸な結果をもたらす。将来我が国が保有するかもしれない敵基地攻撃能力が、万が一にもそのような結果を我が国にもたらすことがないことを祈りたい。