

## 敵基地攻撃能力の保有について

真部 朗

### はじめに

敵基地攻撃能力については、近年の我が国周辺諸国によるミサイル開発・配備の急速な進展、特に極超音速ミサイルの開発・配備や最近のウクライナへのロシアの軍事侵攻を契機に、我が国ではますます保有が有力視されつつあるよう見える。他方、保有の可否のみが抽象的に議論される傾向があり、具体的な能力の在り方等に踏み込んだ議論は乏しいように思われる。可否を議論して決定するにしても、保有するならばどのような能力であるべきか等について、ある程度は予め議論しておくことが必要ではないか。このような問題意識に基づき、本稿では、かかる能力を保有するとすれば、どのような検討課題があり、それに対してどのような対応があり得るかについて考察を試みた。なお、自民党の提言（「新たな国家安全保障戦略等の策定に向けた提言」令和4年4月21日、以下「提言」）では「反撃力」が提唱されているが、これは、後述するように、敵基地攻撃能力とは明らかに異なる概念であり、本稿では従来どおり敵基地攻撃能力の用語を使用する。

### 敵基地攻撃能力と専守防衛

敵基地攻撃能力については、まず、専守防衛との関係について確認しておく必要があると考えられる。敵基地攻撃能力を保有すべしという主張の文脈において、専守防衛についても見直す必要があるとの議論が一部で行われているからである。その理由は、論者により異なるが、例えば、防衛省・自衛隊OBをメンバーとする国家安全保障戦略研究会は、「新たな「国家安全保障戦略」に求められるもの」（2021年11月）と題する政策提言において、「その定義の曖昧さやそれに対する認識の乖離が国民の安全保障に関する考え方、防衛政策論議や具体的な運用構想・装備体系等の論議を複雑にさせている側面は無視できない」とや「周辺諸国の軍事力の増強やその活動が挑発的になりつつある状況を鑑みれば、専守防衛という原則を掲げて、防勢的な行動に過度に依拠した拒否的抑止のみを機能させて我が国の防衛を全うしようすることは、軍事合理性から言えば、極めて困難になりつつある」とを指摘している。

しかしながら、第一に、専守防衛の見直しは、単に一防衛政策の見直しに止まる問題ではないことを十分に認識しておく必要がある。専守防衛は、憲法と密接に結びついているからである。専守防衛は、一貫して、「相手から武力攻撃を受けたとき初めて防衛力を行使し、その防衛力行使の態様も自衛のための必要最小限にとどめ、また保持する防衛力も自衛のための必要最小限のものに限るなど、憲法の精神にのっとった防衛戦略の姿勢をいうもの」とされてきている。「憲法の精神にのっとった防衛戦略の姿勢」であるからには、専守防衛の見直しに当たっては、憲法の精神に関わる規定、すなわち前文や第9条の改正を視野に

入れる必要がある。実際、歴代政府は、憲法上「性能上専ら相手国国土の壊滅的な破壊のために用いられる、いわゆる攻撃的兵器を保有することは、直ちに自衛のための必要最低限度の範囲を超えることとなるため、いかなる場合も許されない。たとえば、大陸間弾道ミサイル（ICBM : Intercontinental Ballistic Missile）、長距離戦略爆撃機、攻撃型空母の保有は許されない」と解してきている。かかる憲法解釈は、専守防衛の内容を具体化したものと考えられ、専守防衛が憲法と一体的なものであることを示している。

第二に、専守防衛は、国際法の観点から見て必ずしも特殊な原則ではない。国際法上、武力の行使は、自衛権行使の場合等を除き、一般的に禁止されているが、（個別的）自衛権の行使の三要件は、我が国に対する急迫不正の侵害があること、これを排除するために他の適当な手段が無いこと、必要最小限度の実力行使にとどまるべきことであり、専守防衛は、これに我が国が保持し得る防衛力に対する制約を加えたものと考えられる。国際法上はICBM等の保有自体が違法とはされておらず、その限りでは専守防衛の方がより厳格とは言えようが、その点を除けば、専守防衛の内容は、自衛権行使の要件と基本的に同一と見ることができる。

第三に、専守防衛の下でも、敵基地攻撃能力の保有は、法理論上認められている。政府は、1956年に、鳩山総理答弁において「我が国に急迫不正の侵害が行われた場合、座して自滅を待つべしというのが憲法の趣旨とはどうしても考えられない。必要最小限の措置をとること、例えば他に手段がないと認められる限り誘導弾等の基地をたたくことは、法理的には自衛の範囲に含まれる」としている。

このように、専守防衛の見直しは、単なる政策の変更として安易に行えることではなく、また、少なくとも敵基地攻撃能力の保有との関係では行う必要もない。敵基地攻撃能力も専守防衛の下で整備・保有・運用されるべきことは、当然であろう。仮に、専守防衛の曖昧さ等を問題視するのであれば、行うべきことは、見直しではなく、より丁寧な説明である。少なくとも今専守防衛を見直す理由はないと言うべきである。

なお、ロシアによるウクライナ侵攻によって従来の国際法秩序が危殆に瀕していることを見直しの根拠とする議論も一部にあるようだが、むしろ、そのような時こそ従来の国際法秩序遵守の姿勢を鮮明にし、それを擁護していくべきであって、国際法に準拠している専守防衛の見直しは、このタイミングでこそあってはならないと言うべきであろう。

#### 敵基地攻撃能力保有の意義・目的

次に、我が国が敵基地攻撃能力を保有する意義・目的を明確にしておくことが必要と考えられる。かかる能力の保有は戦後の我が国防衛政策の根本的な変更であり、その意義・目的を曖昧なままに能力整備を進めるわけにはいかないであろう。

我が国の場合、従来、弾道ミサイル攻撃以外の攻撃に対する抑止・対処は、日米同盟の抑止力（米軍と自衛隊の攻撃・防御の総合力）によって確保される一方、弾道ミサイル攻撃に対しても、米軍の打撃力によって抑止・対処されるとともに米軍と自衛隊の弾道ミサイル防

衛能力等によって対処が行われる態勢がとられてきたと考えられる。このような違いが生じるのは、ミサイルが、艦艇、航空機等と異なり、砲弾や銃弾と同様に破壊・喪失されることを当然の前提として使用される兵器だからである。ミサイル攻撃に対しては、基本的に、拒否的抑止は通用せず、懲罰的抑止のみが有効ということになる。

我が国に対するミサイル攻撃に対する対処については、二つの場合があり得る。拡大抑止が破れた場合と拡大抑止が及んでいない場合である。前者については改めて述べるまでもないが、後者について具体的に言えば、①ある種のテロリスト集団のように、相手が抑止を理解又は顧慮しない場合、②相手国が、抑止を理解してはいるが、我が国を攻撃しても米国が報復しない状況があり得ると考える場合（例：無人島への攻撃等）、③単純な誤射の場合である。いわば、米国の拡大抑止の間隙であり、抑止の空白と言える。

この間隙は、これまで特に注目されていない。防衛計画の大綱（以下、「大綱」）等の政府文書でも触れられていない。それには二つの理由があると考えられる。

一つは、これに注目を促すような状況が生じなかつたことである。我が国がテロリストによるミサイル攻撃の危険に晒されているようなことは噂すら聞かれず、北朝鮮の弾道ミサイル発射も、その大部分が我が国の EEZ 外に着弾するなど、極端な危機感を我が国にもたらすには至っていない。

もう一つは、間隙程度であれば、我が国と米国の弾道ミサイル防衛システムで十分に対処できると考えられたことである。我が国の弾道ミサイル防衛能力は、おそらく世界最先端の技術が適用されているにもかかわらず、いかなるミサイル攻撃にも確実に対処できるほど強力ではない。現在のイージス・システムと PAC-3 の 2 層から成る我が国の弾道ミサイル防衛システムは、SM-3 ブロック II A や MSE の配備によって性能を向上させているものの、元々北朝鮮のノドン級以下の射程（約 1000 km）のミサイルの迎撃を想定したものであり、ノドン級以下であっても飽和攻撃に対しては百発百中というわけにはいかない。ましてや、より長射程のミサイルに対しては、单発であっても迎撃は容易でないと見られる。とはいえ、拡大抑止の間隙を狙う低強度のミサイル攻撃であれば、このシステムでも高い確度で対処し得たであろう。

なお、大綱等の沈黙には、抑止の空白、特に②が政府にとって「不都合な真実」であることも関係しているかもしれない。もっとも、ほぼ確実に対処できるのであれば、抑止の空白がさして重大な問題でなかったことは事実であろう。

しかしながら、弾道ミサイル防衛は、近年、主として二つの方向から新たに重大な挑戦を受けつつある。一つは、弾道ミサイルの高度化である。北朝鮮は、SLBM の開発を進めること等により弾道ミサイルの種類の増加を図るとともに、ロフテッド軌道等のミサイル軌道の多様化に成功している。もう一つは、新型ミサイルの出現である。ロシア、中国、北朝鮮等は、極超音速ミサイルの開発・配備を進めている。極超音速ミサイルは、極超音速滑空体と極超音速巡航ミサイルに分けられるが、いずれもマッハ 5 以上の速度を有し、軌道変更が可能とされている。いずれの方向におけるミサイル技術の発達も、従来の弾道ミサイル防衛

システムでは対処が困難と考えられている。

このようなミサイル攻撃側の能力向上に対処するため、弾道ミサイル防衛の側でも衛星クラスターによる探知・追尾等の新たな対抗手段が追求されてはいるが、そのような取り組みの有効性が未だ不明瞭であること等から、それだけでは米国の拡大抑止の間隙を埋める対処力として不十分ではないかとの疑念が払拭されるには至っていない。このため、この新たな問題を解決し得る新たな方法の追求が喫緊の課題となっていると言える。

敵基地攻撃能力こそは、そのための有力な選択肢と考えられる。何よりも、敵基地攻撃がミサイル発射前を狙うものであって、その効果は攻撃側のミサイル発射後に係る技術的に向上に左右されないからである。また、敵基地攻撃能力は、独自の対処力であるのみならず、独自の抑止力でもあることから、拡大抑止をそのまま維持しつつ、従来存在していた抑止の空白を埋めることができる点でも有力と言える。

したがって、専守防衛を堅持しつつ敵基地攻撃能力を我が国が整備・保有するとすれば、その意義・目的は、従来の弾道ミサイル防衛と相俟って、米国の拡大抑止の間隙を突くような我が国に対するミサイル攻撃に対する抑止・対処を確実に行うことにして置くべきであると考えられる。

これに対して、敵基地攻撃能力の意義・目的をより広範に認めるべしとの考え方もないわけではない。実際、前述の提言では、「弾道ミサイル攻撃を含むわが国への武力攻撃に対する反撃能力を保有し、これらの攻撃を抑止し、対処する。反撃能力の対象範囲は、相手国のミサイル基地に限定されるものではなく、相手国の指揮統制機能等も含むものとする」として、我が国に対する武力攻撃全般に対する抑止・対処を目的として「反撃力」の保有を提倡している。しかしながら、このような制約のない「反撃力」の保有は、憲法や専守防衛に抵触するのみならず、米国の拡大抑止を結果的に弱体化させるおそれがあることから、およそ適切とは言い難い。

「反撃力」の論者は、我が国が広範な対ミサイル抑止・対処力を持てば、拡大抑止と合わせて抑止がより強固になるとを考えているのかもしれないが、問題はそれほど単純ではない。拡大抑止は、単に米国の宣言によって成立しているわけではなく、その裏付けとなる米軍の態勢があつて初めて成立する。我が国がミサイル攻撃に対する抑止力を独自に持つのであれば、我が国に対するミサイル攻撃に係る米国の拡大抑止の必要性は低下し、それに伴って米軍の態勢は、ほとんど必然的に拡大抑止を低下させる方向で変更されることになろう。米国は日米同盟において慈善活動行っているわけではなく、 $1+1=2$  のような単純な等式は抑止には当てはまらない。仮に、宣言政策としての拡大抑止は維持されるとしても、それは形骸化した抑止であり、もはや以前のそれではないと言うべきである。

#### 整備・保有すべき敵基地攻撃能力

以上を前提とすれば、次の課題は、整備・保有すべき具体的な敵基地攻撃能力如何である。この点について概略を述べれば、次のとおりである。言うまでもないことだが、実際にこれ

を整備する場合には、後述するように一から整備しなければならない能力が多いことから、膨大な検討作業、長期にわたる整備活動、そして莫大な費用が必要となる。

### (1) 攻撃目標

攻撃目標については、我が国を射程に収める周辺諸国保有のミサイルの基地及び発射機となる。このような条件に当てはまるものであれば、弾道ミサイルに限らず、巡航ミサイルや極超音速ミサイルの基地等も含まれる。もっとも、ICBM のような長射程ミサイルも発射態様によっては我が国を攻撃し得るが、その種のミサイルの基地等は能力整備の目標から除かれるべきであろう。我が国の無人島への攻撃のように相手国が米国の拡大抑止が及ぼないと考える可能性がある場合に、本来長距離目標に使用すべき長射程ミサイルを我が国の威嚇等のためにわざわざ短射程で使用することは想定し難いからである。したがって、対北朝鮮であれば、ノドン、ムスダン及び SLBM の基地等を能力整備の目標として想定すべきこととなろう。

### (2) ミサイル基地

ミサイル基地を攻撃するためには、まず、その位置を特定しなければならない。このため、衛星、無人機、電波傍受サイト等あらゆる情報収集手段を駆使して対象国を継続的に監視する必要がある。これは、既に、自衛隊等（早期警戒衛星等を運用する米軍を含む）によって常規的に実施されている活動であり、敵基地攻撃能力として一から整備しなければならないものではない。

位置が特定できれば次に攻撃ということになるが、ミサイル基地の多くは地下化等により硬化（harden）されているため、バンカーバスター等の地下貫通爆弾が必要であろう。運搬手段としては、航空機及び弾道ミサイルが考えられる。地上又は海上発射の巡航ミサイルや極超音速ミサイルも候補となり得るが、目標の手前で大きく高度を上げるという特殊な飛行プロファイルを備えることが必要となる。現在実用化されている運搬手段は、米国の航空機によるものだけであり、我が国は保有していないので、爆弾と運搬手段の双方を一から整備する必要がある。さらに、航空機や巡航ミサイルを運搬手段として使用するのであれば、運搬手段そのものを含む特別の攻撃部隊編成、いわゆるストライク・パッケージの整備が必要となる。弾道ミサイルや極超音速ミサイルの場合は、少なくとも現時点では周辺諸国が有効な防衛システムを保有していないことから、運搬手段の整備だけで足りると考えられる。ただし、中国は弾道ミサイル迎撃システムを開発中であり、その進捗によっては、かかるシステム制圧用のストライク・パッケージが今後必要になる可能性がある。

攻撃後には、攻撃効果の測定・評価が必要になるが、そのための情報収集手段については、目標位置特定のための手段との共用が可能と考えられることから、追加的な能力整備は不要であろう。

### (3) ミサイル発射機

TEL（発射台付き車両）のような移動式ミサイル発射機に対しては、常に移動するこ

とが想定されることから、常続的な監視だけでは攻撃のための位置特定には不十分である。このため、これに加えて、監視網が探知した移動目標を追尾するとともに、航空機等の攻撃手段にリアルタイム（少なくともニアリアルタイム）で位置情報を伝達することが必要である。そのためには、米軍の E-8 (J-STARS) のような航空機やこれと同一機能を有する無人機又は衛星コンステレーションをセンサーとして、また、専用のデータリンクを情報伝達手段として新たに整備しなければならないであろう。さもなければ、常続的な監視で探知した目標位置を中心に目標が移動可能な範囲を面的に攻撃することが必要になると考えられる。この場合には、攻撃用の爆弾等の所要が飛躍的に増大することになる。いずれにせよ、新たに相当の能力整備が必要と考えられる。なお、移動式ミサイル発射機は、硬化目標ではないので、通常爆弾や通常弾頭搭載のミサイルで十分無力化が可能であろう。ストライク・パッケージの必要性は、ミサイル基地攻撃の場合と同様である。

### 米軍との役割分担

我が国が新たに敵基地攻撃能力を保有する場合には、我が国の防衛に係る米国との役割分担の問題が発生する。

もっとも、抑止の観点からは、我が国の敵基地攻撃能力が前述のように米国の拡大抑止の間隙を埋めるものであるとする限り、新たな整理は不要である。

他方、対処については、これまで専ら米軍の役割でしかなかった敵基地等に対する攻撃の一部を自衛隊が引き受け得ることとなることから、日米の基本的な役割分担を規定する「日米防衛協力のための指針」の改定がまず必要となる。また、攻撃目標の重複を避けるため、関連する共同計画の一部見直しが必要となろう。

その際の米国との協議については、敵基地攻撃能力を米国との協議に基づいて整備するとの前提に立って行うという選択肢も白紙的にはあり得る。その場合には、例えば、機能的な役割分担として、攻撃手段を我が国が整備し、目標位置の特定等を米国に任せるという役割分担もあり得よう。しかしながら、敵基地攻撃能力の保有の意義・目的を米国の拡大抑止の間隙を埋めることに置くのであれば、目標の探知・追尾から攻撃、効果測定に至る一連のサイクルを自己完結的に行い得る能力整備が望ましい。したがって、米国に対しては、我が国の敵基地攻撃能力の整備に関する考え方及び整備すべき能力を前提として所要の協議・調整に当たることが適切と言えよう。

### 敵基地攻撃能力の運用指針

我が国が整備・保有すべき敵基地攻撃能力の意義・目的は前述のとおりだが、この意義・目的に従って整備された能力は、技術的には他の目的にも使用が可能である。このため、能力運用のルール如何の問題が発生する。

この点については、提言が述べるような「相手国の指揮統制機能等」に対しても自由に使

用し得るように、運用に係るルールは不要であるとの考え方もあり得よう。抑止が破れ、我が国に対して相手国からミサイル攻撃が現実に行われる状況になれば、これを防ぐためにあらゆる手段を尽くすことは当然であり、軍事的な合理性を最大限発揮し得るよう、敵基地攻撃能力についても、あらゆる目標に対して無制限に使用し得るようすべきであるという考え方方が理解できないわけではない。しかしながら、憲法及び専守防衛の理念、そして敵基地攻撃が有する政治的、軍事的インパクトの大きさからすれば、運用についてもやはり一定のルールを設けるべきであろう。

具体的には、能力使用の要件や攻撃命令の発出に係る手続きを運用指針として閣議決定しておくことが考えられる。特に、攻撃目標は、原則として、我が国を狙うミサイルの基地及び発射機とすべきであって、それを越えて「相手国の指揮統制等」を目標とするのは、それ以外にミサイルの飛来を阻止する方法がない例外的な状況に限るべきである旨は、要件として規定しておく必要があると考えられる。この場合の例外的な状況とは、例えば、敵基地攻撃用のミサイルの数が乏しくなり、かつ、ミサイル防衛も同様に困難となり、相手国のミサイルを防ぐためにはそのミサイル部隊の司令部を攻撃するしかないような状況である。また、手続面では、少なくとも最初の攻撃命令の発出に際し、爾後の攻撃方針や攻撃計画について安全保障会議及び閣議の了承を得ておくべきであろう。なお、運用指針を立法化することも考えられないわけではないが、既に平和安全法制の整備によって武力攻撃事態等について国会の関与を含む詳細な手続が定められるようになっており、敵基地攻撃について更に法律で規定することは屋上屋のきらいがあることから、閣議決定とするのが適切であろう。

### おわりに

本稿では、我が国が敵基地攻撃能力を保有する場合に検討すべき諸課題について考察してみたが、率直に言えば、かかる能力を整備・保有しないで済むのであればその方が望ましい。確かに、少なからぬ国々は既にこれに相当する能力を保有しているわけであり、我が国も「普通の国」になるだけだという割り切り方もある。しかしながら、予想される防衛関係費の著しい増大もさることながら、我が国は日米安保体制の下で戦後80年近く「盾」の役割に徹してきたわけであり、そのような国が初めて持つ「矛」を果たして賢明に運用できるのかという懸念を払拭することは難しい。もちろん「盾」も実際に運用したことではなく、その意味では五十歩百歩かもしれないが、「矛」と組み合わせて運用するとなれば、その難しさが倍加することは明らかであろう。

また、敵基地攻撃能力の保有、すなわち、限定的とはいえ、独自の打撃力の保有という戦後最大の防衛政策の転換について、十分に国民的な議論が行われないままに結論が出されるのではないかとの懸念も拭えない。これまでのところ、政府によるこの問題の取り扱いは、年末に予定される国家安全保障戦略等三文書の改定のための検討事項の一つでしかなく、この問題を含め、三文書について、部内の検討を進めるとともに、有識者からの個別の意見

聴取を非公開で行うことには留まっている。以前は、ここまで重要な問題を含まない大綱等の策定の際であっても、政府は、有識者会議を設置してその論議を順次公表することを通じて国民的議論の喚起に努めてきたが、今夏の参院選への影響を考慮してか、今回はそのような動きも見られない。このまま年末を迎えることでよいとは思えない。

政府には、敵基地攻撃能力の問題について、これらの懸念にも配慮しつつ最終的な結論を導くよう切に望みたい。