

イージス・アショアの配備プロセスについて

真部 朗

序言

我が国の防衛における弾道ミサイル防衛の重要性については、言を俟たない。現下の安全保障環境に鑑みれば、最も重要な課題と言っても過言ではない。弾道ミサイル防衛におけるイージス・アショアの重要性についても同様であった。

しかしながら、イージス・アショアについては、令和2年（2020年）6月に配備プロセスが停止され、12月にイージス艦によって代替されることが決定した。平成29年（2017年）12月の導入決定が、わずか3年で撤回されたことになる。代替手段に引き継がれたために大事とは受け止められていないが、前代未聞の出来事である。そこには、それ相応の要因が作用したと見るべきであろう。

本稿は、イージス・アショアの導入決定から配備撤回までのプロセスを段階的に顧みることを通じて、この要因の解明に努めるものである。

導入決定

イージス・アショアの導入は、平成29年（2017年）12月19日に、国家安全保障会議及び閣議において決定された。この閣議決定文書によれば、「北朝鮮の核・ミサイル開発は、我が国の安全に対する、より重大かつ差し迫った新たな段階の脅威となって」おり、「新たな弾道ミサイル防衛システムとして弾道ミサイル攻撃から我が国を常時・持続的に防護し得る陸上配備型イージス・システム（イージス・アショア）2基を導入」することとされた。

これに先立つ平成28年（2016年）から平成29年（2017年）にかけて、北朝鮮は、計40回という前例のない多数の弾道ミサイル発射を行った。また、その大半が中長距離ミサイルであったこと等から、我が国周辺海域への落下等が頻繁に発生した。このため、次は核ミサイルが我が国に着弾するのではないかという国民の不安が急速に高まり、政治的には、何らかの新たな対応策が求められる状況にあったと言える。

また、軍事的にも、弾道ミサイル防衛態勢の見直しが迫られていたと言える。我が国では、従来、常時・継続的に行われている情報収集・分析によって北朝鮮による弾道ミサイルの発射兆候を捉え、これに基づいてイージス艦及び PAC-3 部隊が出動・展開し、迎撃態勢を整えて実際の発射に備えるというのが、弾道ミサイルへの対処モデルであった。ところが、北朝鮮の核・ミサイル開発が急速に進み、TEL（移動式発射機）からの発射が主体となる等、以前よりも発射兆候が捉えにくくなったことや、発射の頻度が著しく増加したことにより、このモデルが必ずしも妥当しなくなっていた。

これらの事情を考慮すれば、政府が、我が国を常時・持続的に防護し得るイージス・アショアを導入すべしとの結論に至ったことは、基本的に妥当であった。しかしながら、これを

無条件に肯定できるかという点、必ずしもそうではない。この時点で既に、本事案は、問題を孕むものであったと考えられる。

第一の問題は、導入決定の際に既に、イージス・アショアの早期導入に向けた外部からの圧力が生じていたとみられることである。イージス・アショアについては、平成 30 年度（2018 年度）の防衛省の概算要求資料に、事項要求として、「新規アセット（イージス・アショアを中心に検討）の整備に着手」と記述されており、概算要求時点（平成 29 年 8 月末）で事実上イージス・アショアの導入が決まっていたこと及びこの時点では経費見積もりができない程検討が未熟であったことが強く示唆されている。このような動きは、主要な防衛装備品を新たに導入するには、行政実務的にあまりにも性急であり、イージス・アショアの導入が当初より外部からの強い影響を受けていたことを示している。そして、このことは、結局、イージス・アショアの配備プロセス全体に影を落とすことになる。

第二の問題は、閣議決定文書の内容である。記述されている事は妥当だが、記述されていない事に問題がある。すなわち、この閣議決定は、弾道ミサイルへの対処については言及しているが、抑止には一切触れていない。言うまでもなく、防衛の基本は、抑止と対処であり、これは弾道ミサイルの脅威についても変わらない。ましてや、弾道ミサイルの脅威に対して国民の不安が著しく高まっている状況において抑止に全く触れないというのは、説明責任を果たしているとは言い難い。誠実な説明を目指すのであれば、少なくとも、我が国に対する北朝鮮の弾道ミサイル攻撃は、同盟国である米国と我が国自身の抑止力によって引き続き抑止されており、北朝鮮の弾道ミサイル、特に核ミサイルが我が国の領土・領海に落下することは基本的にあり得ないことには言及すべきであった。もちろん、抑止が効かない場合、例えば、ミサイル試射における技術的ミスや北朝鮮指導者の突然の発狂といった可能性が絶無とは言えず、そこに僅かながらも戦略的なリスクがあるにせよ、防衛の基本概念を国民に正確に説明すること及び国民の不安を和らげることの重要性を考慮すれば、かかるリスクを政治的に許容し、丁寧な説明に努めるべきであったと考えられる。

念の為につけ加えれば、当時、北朝鮮は、ミサイルを我が国の EEZ（排他的経済水域）に落下させることはあっても、領土・領海には一度も落下させていない。また、平成 29 年（2017 年）8 月 29 日に発射され、北海道上空を通過した「火星 12」は、我が国の領土上空の飛行時間を最短化する経路を選んだとみられる。北朝鮮は、明らかに、米国等に対して瀬戸際戦術をとりながらも報復攻撃を回避すべく慎重に発射を計画していた。これらの事実は、北朝鮮が抑止論を十分に理解していることを示している。

イージス・アショア導入の閣議決定は、連続する北朝鮮の弾道ミサイル発射に対する政府の基本認識や対処方針を体系的に示す絶好の機会であった。にもかかわらず、対処に限定した説明振りに止めたことは、説明責任の見地からは不十分であったと言えよう。

なお、イージス・アショアの配備プロセスが停止された後に、その代替手段の問題と同時に、いわゆる敵基地攻撃能力の問題が唐突に浮上したが、これは、潜在していた抑止の問題が、その機に顕在化したものと見ることも可能であろう。本来ならば、イージス・アショア

の導入決定の時点で、弾道ミサイルに対する抑止と対処の問題について、政府内で十分議論の上基本的な考え方を整理しておくべきであったと言えよう。

配備候補地の選定

イージス・アショアの配備候補地については、防衛省の説明資料（「イージス・アショアに係る経緯について」（令和2年9月4日 防衛省））によれば、平成30年（2018年）5月に、陸上自衛隊新屋演習場（秋田県秋田市）及び陸上自衛隊むつみ演習場（山口県萩市、阿武町）が選定され、6月にこれが公表されて関係自治体との調整が開始された。他方、当該資料には言及されていないが、平成29年11月には政府が秋田、山口両県を配備候補地とすべく調整している旨の報道が行われたものの、防衛省は、公表に至るまでの約半年間、公表直前に関係自治体に両演習場を候補地とする旨の耳打ちをした以外には、特に対応を行わなかった。こうした防衛省の取り組みには、いくつか問題があったと言わざるを得ない。

第一に、新規装備品、特に重要装備品の配備についての地元調整は、候補地を公表してから始めるべきものではないということである。候補地を公表すれば、その瞬間から地元公然たる賛否の議論を巻き起こすことになる。それは、しばしば政治問題化する。配備を実現するためには候補地が属する自治体（都道府県及び市町村）の受け入れ同意が不可欠だが、自治体側は、受け入れの意思がある場合であっても、政治的に困難な事態の收拾を、準備不足のまま強いられることになる。また、政府側でも、一端候補地を公言すれば、調整過程での候補地変更が困難になる。地元調整は、まず関係自治体と水面下で静かに行われなければならない。公表時までには、受け入れ表明に至る段取りを含め、実質的に調整が了していなければならない。この点は、機微な問題に関する外交交渉と基本的に同様である。

かかる見地からすれば、防衛省は、遅くとも平成29年11月の報道直後には水面下の地元調整を開始すべきであった。そして、仮に、そこで地元が調整を拒むようであれば、その時点で候補地の変更を検討すべきであったと考えられる。

第二に、候補地を既存の陸自の演習場としたことにも疑問がある。もちろん、技術的にピンポイントでそこしかないということであればやむを得ないが、一般論を言えば、技術的な要求がそこまで厳密であることは考え難い。おそらく、防衛省では、当初はレーダーをSPY-1としてイージス・アショアの防護範囲をシミュレートしていたと推測されるが、その後、後述するレーダー選定の関係でSPY-6やLMSSR（現SPY-7）の性能データが入手できた筈である。SPY-6やLMSSRはSPY1に比して性能が格段に優るため、シミュレーション上の防護範囲はSPY-1に比べ相当に拡大した筈で、その分候補地選択の柔軟性も高まっていたと考えられる。

そうだとすれば、具体的な候補地については、複数の選択肢を懐にしつつ水面下の調整に臨むべきであった。一般論を言えば、自治体によっては、利用価値がなく、かつ、経済的合理性に乏しい公有地を抱えていたりする。仮に、そのような土地が候補地になり得る場合には、地元調整における有力な取引材料となろう。仮に、初めから既存の演習場や国有地の方

が土地取得の時間がかからず、地元の抵抗も小さいと決めつけていたのであれば、誤りであったと言うしかない。

なお、一般論ではあるが、財政状況の厳しい自治体は、良好な自治体よりも国からの補助金等への期待が大きいため、自衛隊施設や防衛装備品の受け入れに比較的柔軟である。かかる観点からすれば、財政力指数で県内 1 位の秋田市所在の新屋演習場を候補地を選ぶことには慎重であるべきであったと考えられる。

レーダーの選定

イージス・アショアのレーダーについては、平成 30 年（2018 年）7 月 30 日に、ロッキードマーティン社の LMSSR が選ばれた。対抗機種は、レイセオン社の SPY-6 であった。防衛省の説明によれば、まず提案者を募り、寄せられた提案内容を精査した結果、第一段階評価である必須要求事項については両機種とも満足する一方、第二段階評価における「基本性能」、「後方支援」、「経費」及び「納期」の 4 要素については、「納期」について両機種が同等であった以外は、全て LMSSR が上回っていたとされる。

この選定結果については、既に少なからぬ批判が提起されている。一つは、両機種の完成度の違いに着目するものである。当時、SPY-6 は開発の最終段階にあったのに対し、LMSSR は開発半ばの段階にあった。このため、両者を同列に比較すべきでないという批判された。もう一つは、インターオペラビリティの問題である。SPY-6 は、米海軍のイージス・システムの後継レーダーとして採用済みであり、イージス・アショアと米海軍のイージス艦、さらには将来米海軍とのインターオペラビリティを図るべく SPY-6 への換装が見込まれる海上自衛隊のイージス艦とのインターオペラビリティを考慮すれば、SPY-6 を採用すべきであったとの批判である。どちらも、一定の合理性を有する指摘ではあるが、指摘された問題はいずれも別途解決可能であり、それだけで SPY-6 を選ぶ決定的な理由とは言い難い。

ここでは、より根本的な問題を指摘しておきたい。それは、イージス・システムについて我が国にほとんど技術的な知見がないことである。イージス・システムについての原理的な理解こそ有しているが、自らの経費を投じての研究開発は行ったことがないため、詳細な技術的知見が欠けているのである。このため、本レーダー選定についても、米側提供のデータを基本的に鵜呑みにして検討するしかなかったのが実情である。所要のデータを提供していたのは、両案とも米国の MDA であり、日本側の結論は、MDA にはおそらく初めから見えていたと考えられる。十分な技術的知見が防衛省にあれば、結論が変わっていたと言いたいわけではない。問題は、本選定を含め、イージス・システムに関する我が国の判断は、将来にわたり押し並べて米側次第となるということである。同盟国に対する信頼は重要だが、独立国としての最小限の自主性は保持すべきであろう。そのためには、イージス・システムのような我が国防衛に不可欠の主要な装備品については、研究試作等を通じて、少なくとももいつでも自主開発し得る能力を涵養しておくことが必要である。

なお、本レーダーのように FMS 調達の場合、米側からの提案は、あくまで米政府のもの

であって、製造企業のものとは必ずしも一致しないことには注意を要する。製造企業側からの情報入手に努めることは、僅かなりとも我が国の自主性向上に資するであろう。

地元調整

配備候補地である地元自治体との調整は、正式な通告が行われた平成30年（2018年）6月から配備プロセスの停止が行われた令和2年（2020年）6月まで約2年間行われた。このうち、令和元年（2019年）5月までの間は、防衛省の防衛政策局が、地方協力局や配備候補地を管轄する東北防衛局及び中国四国防衛局と不十分ながらも連携を図りつつ、配備候補地の決定に続いて地元調整を担当した。令和元年（2019年）6月に、地元説明資料の誤り等の一連の不適切な対応が発生したのを機に、防衛副大臣を本部長とする「イージス・アショア整備推進本部」が設置され、その事務局を担当する形で地方協力局が、配備プロセスの停止まで主管部局として地元調整に当たった。

説明資料の誤り等の不適切な対応が、防衛省の信頼を大いに失墜させ、地元調整を大きく後退させたことは事実であり、世間の注目を集めることになった。確かに、個々の失策はどれも弁明の余地のないものであったが、それを生む背景があったことは指摘されておらず、ある意味ではその方が重要である。

第一は、政官関係である。イージス・アショアの配備を急ぐべしとの強い政治的要請は当初から顕著であったが、それはこの段階でも変わっておらず、担当部局は地元調整の推進に焦っていたように見受けられる。官邸や与党からの要請は、防衛省の担当部局を拙速に向かわせ、その結果、実務の現場でのオーバーロード、そして不適切な対応につながったと考えられる。もっとも、それが不適切な対応の言い訳になるわけではない。行政実務が強い政治的な圧力にさらされることは稀なことではなく、官僚組織には、それに巧みに対応し、むしろ機会を捉えて利用するぐらいのしたたかさが求められる。しかるに、対応が拙劣であれば、本事案のように、拙速の状況が生じ、致命的に近い手戻りが起こる。本事案のような政治案件については、官僚組織の上位者が、悪しき拙速主義が生じていないかを絶えずチェックし、必要に応じてその是正に努めなければならない。

第二に、本事案の取り組み体制に問題があったことも明白である。地元調整の局面で防衛政策局が主管部局であることは、内部部局本来の事務分掌からはあり得ないと言うべきである。百歩譲って、イージス・アショアの配備というプロジェクト全体の責任は引き続き防衛政策局が負うとしても、地元調整という任務は最初から地方協力局が担うべきであった。上述の政治的要請が情報管理の厳格化にも及んでいたこともあり、両局間の事務移管が円滑にはいかなかったのが実情のようだが、そうであれば、やはり官僚組織の上位者が適時に介入し、事務の適正分担について総合調整を図るべきであったと考えられる。

第三は、地方防衛局が地元調整の地方拠点として期待通りの力を発揮しなかったように見えることである。本来ならば、地方防衛局は、管轄区域の地方自治体、特に防衛施設所在市町村の政治、経済の動向を平素から詳しく把握していなければならない。これは、在外公

館が常に任国の動向把握に努めるのと同様である。それが十分に行われていれば、本事案のような候補地選定やその後の地元調整に重要な貢献ができる。残念ながら、本事案については、そのような高い評価は聞かれない。

その背景には、地方防衛局の地元調整能力の全般的な低下があるように思われる。平成19年（2007年）に防衛施設庁が廃止され、その傘下にあった防衛施設局は、防衛大臣直轄組織として、地方における防衛行政の拠点となるべき地方防衛局に改編された。任務については、旧防衛施設局のそれを引き継ぐとともに、防衛政策の広報等の地方協力確保事務を新たに担うこととされた。この結果、防衛施設局が主要な任務としていた地元調整関連業務が、地方防衛局では、数ある任務の一つと見なされる傾向が生じ、それが地元調整能力の相対的低下につながったと考えられる。一部の地方防衛局では、地方協力確保事務の方が重視されているようにすら見える。このような傾向の是非については、新たな任務に対する評価の問題もあり、賛否両論があり得ようが、いずれにせよ、重要施設の設置や重要装備品の配備を円滑・確実に達成することの決定的な重要性は、防衛省・自衛隊にとって将来にわたり不変である。現状を放置しておいてよいということはないであろう。

ブースターの落下問題

イージス・アショアのブースターを演習場内等に落下させられるかという問題は、地元調整の焦点の一つであった。この問題については、防衛省は、「配備候補地の選定・公表を受けて、ブースターの落下に関する具体的な安全措置についての検討を開始」（「イージス・アショアに係る経緯について」（平成2年9月4日 防衛省））し、「平成30年8月以降、地元に対して、それまでの米側との協議を踏まえ、迎撃ミサイルの飛翔経路をコントロールし、ブースターをむつみ演習場内に落下させるための措置をしっかりと講じる旨、説明してきた。秋田県についても、同月以降、新屋演習場の場合には、ブースターは海に落下する旨、説明してきた」（同前）としている。

ところが、「その後、引き続き米側との協議を行い、検討を進めてきた結果、令和2年（2020年）5月下旬、SM-3の飛翔経路をコントロールし、むつみ演習場内又は新屋演習場など沿岸部の場所であって海上に確実に落下させるためには、ソフトウェアのみならず、ハードウェアを含め、システム全体の大幅な改修が必要となり、相当のコストと期間を要することが判明した」（同前）とする。この変更がイージス・アショアの配備プロセスの停止、そして配備撤回へとつながったわけである。

以上の説明から生じる何よりの疑問は、何故確たる裏付けのない段階でブースターを演習場内や海上に落下させることが可能である旨の説明を地元に行ったのか、である。当然のことながら、担保のない約束を地元にはしてはいけない。担保が得られるまでは質問への回答を保留するのが鉄則である。この点については、上記の防衛省資料には、「米側との協議や米側が実施した分析・評価から得られた初期の情報を踏まえた上で、防衛省の担当部局においてそれまでのミサイル運用・開発に関して得ていた知見も活用して検討を行い、イージ

ス・システムのソフトウェアを改修することにより、SM-3 の飛翔経路をコントロールし、ブースターの落下位置を一定の範囲に限定することは可能であると判断した」とある。これは、防衛政策局において、ミサイルの研究開発を所掌する防衛装備庁の支援を得ながら、米側の情報に基づいて、ソフトウェアの改修だけでブースターの落下位置を演習場内等に限定できると判断したという意味であろう。

ここには、残念ながら、担当部局における致命的な判断の甘さがあったと言わざるを得ない。上述のように、イージス・アショアについては、防衛装備庁を含め、我が国には、原理的なメカニズムに関するものを除き、知見がない。イージス・アショアの迎撃ミサイルである SM-3 ブロック II A は、確かに日米共同開発の産物だが、ブースターは米国側の分担であり、システムのインテグレーションも米国側の担当である。日本側には具体的な知見はないと言ってよい。ソフトウェアの改修によって飛翔経路を一定程度コントロールできることまでは日本側でもわかるが、厳密にどこまで可能かは、開発データを有する米国側しかわからない。しかも、技術的には、分離時のブースターの姿勢や発射時の風速等も、分離後に4千メートル近く落下するブースターの落下範囲に少なからず影響する。正確さを求めるのであれば、米国側においても、こうした要素も加味したブースターの飛翔及び落下のシミュレーション・モデル作りから始めなければならないであろう。当然、それには費用と時間がかかる。平成30年(2018年)6月に検討を開始し、8月に地元で演習場内等に落下させることが可能などと説明できるとは到底考えられない。実際、その後もさらに詳細な分析・検討が進められた旨、上記の防衛省資料に記述されている。仮に、検討初期の段階で楽観的な見通しが報告されていたとしても、担当部局は慎重に対応すべきであった。ここでも、イージス・システムに関する日本側の無知が不幸な結果を招いたと言える。

イージス・アショア配備プロセスの停止

このようにして、令和2年(2020年)6月15日に、イージス・アショアの配備プロセスは停止された。停止と言いながら、この時点でイージス・アショアの配備は事実上撤回され、これ以降はもっぱらイージス・システムの海上配備が検討されることとなった。

この停止措置については、公表前の通知が極めて限られた関係者にしか行われなかったため、その手順の瑕疵が非難された。しかしながら、手順の問題もさることながら、ブースターを演習場内等に落下させるとの地元に対する約束が守れなくなったという一事をもって直ちにイージス・アショアの配備自体を撤回したことにこそ問題があると考えられる。

ブースターを演習場内等に落下させるというのは、元々地元住民の安全を確保するためである。そうであれば、演習場等外に落下する可能性が残るとしても住民の安全を確保する方法を検討すべきであった。例えば、迎撃ミサイルの発射に際し、そのような可能性の範囲内の住民に避難指示を行う仕組みを作ることができる。仮に、避難後にブースターが民家に落下するようなことがあれば、その損害を補償すればよい。迎撃ミサイルの発射態勢が頻繁にとられ、避難の負担が大きすぎるということであれば、関係住民に対し、住居の移転を促

し、移転費用を補償することも可能であろう。ブースターに関する食言等の信頼を損なう行為があったとしても、このような代替策が地元にとって受け入れ不可とは考えられない。また、イージス・アショアは、発射機と管制機材が同一演習場内になければならないわけではないので、発射機だけを演習場外の沿岸に配備することも一案であろう。さらに、大幅な設計変更を要せずして実現可能か否かについての精査が必要だが、分離後のブースターにパラシュートを付けたり、分離後にブースターを自爆させたりすることも考えられないわけではない。いずれにせよ、配備プロセスの停止前後でこうした対策が検討された気配が全くないことは、行政実務的には不可解としか言いようがない。イージス・アショアの配備を撤回するという政治的な意志が最優先されたということであろう。

結言

イージス・アショアの配備プロセスは、政治の強い要請の下、官僚組織が拙速に走り、不適切な取り組みを重ねた末に、政治によって終止符を打たれるという不幸な運命をたどった。その後、イージス・アショアが解決する筈であった、常時・持続的に我が国を弾道ミサイルから防護するという任務は、冒頭に触れたように、主として2隻のイージス・システム搭載艦によって担われることとされ（「新たなミサイル防衛システムの整備等及びスタンド・オフ防衛能力の強化について」（2020年12月18日閣議決定））、令和8年3月現在もその建造が進められている。当該任務の達成は、定期検査等を考慮に入れると2隻だけでは困難であるが、他のイージス艦が補完に当たれば可能となろう。安定的なミサイル防衛システムの可及的速やかな整備が望まれる。

また、本稿では、前代未聞の事案としてイージス・アショアの配備プロセスを取り上げたが、政高官低の時代には、将来においても同様の事案が発生する可能性がある。そうだとすれば、本事案から教訓を得ておくことは、それだけ重要となろう。防衛省の官僚組織が、本事案を反面教師として、能力と矜持を新たにし、政治との建設的な関係を築き、国民の信頼を回復し、もって我が国の安全保障に改めて邁進していくことを期待したい。

最後に、イージス・アショアの配備プロセス全体を通じて気にかかる点を指摘しておきたい。それは、信賞必罰の原則が忘れられていたのではないかということである。上述のとおり、本プロセスには、個別具体的なミスを含め、不適切な取り組みが散見されるが、その責任は、明確な形では問われていないように見える。政治色の強い事案であるが故に官僚側だけに責任を問うことを避けたのかもしれないが、それでもなお官僚組織の意地を示すという選択肢もあったのではないかとの感は残る。これが悪しき前例とならなければ幸いである。

なお、既に何度も引用したが、防衛省は、配備プロセスの停止後に、主として地元調整について回顧した「イージス・アショアに係る経緯について」（令和2年9月4日）を公表しており、その「3. 評価」の項目において、防衛省内の体制が不十分であったこと、住民避難等の国民保護措置を含めて安全対策に万全を期すとの考え方に立つ地元説明を検討すべ

きであったこと、防衛省においてブースターを始めイージス・アショアのシステムに関する知見を十分に有していなかったこと等を指摘している。本稿の内容は結果的にこれらの指摘と部分的に一致するが、本稿は、あくまで筆者個人の見解を述べたものであって、防衛省の見解とは関係がないことを念の為付言する。