

安全保障を 考える

ここに掲載された意見等は、執筆者個人のもので、本会の統一の見解ではありません。

令和の「敵基地攻撃能力」を考える

研究班 尾上 定正

はじめに

岸田総理は、2021年12月6日の所信表明演説で、「我が国を取り巻く安全保障環境は、これまで以上に急速に厳しさを増しています。経済安全保障や、宇宙、サイバーといった新しい領域、ミサイル技術の著しい向上、さらには、島嶼防衛。こうした課題に対し、国民の命と暮らしを守るため、いわゆる敵基地攻撃能力も含め、あらゆる選択肢を排除せず現実的に検討し、スピード感をもって防衛力を抜本的に強化していきます。このために、新たな国家安全保障戦略、防衛大綱、中期防衛力整備計画を、概ね一年をかけて、策定します」と述べた。念頭にあるのは、現在の弾道ミサイル防衛システム（BMD）では迎撃が困難な極超音速ミサイル（HVM）等の中国や北朝鮮の深刻化する脅威である。「敵基地攻撃能力」についてはこれまで何度も議論されてきたが、保有するという方針決定には至らず、議論も深まっていない。一方で、スタンドオフ防衛能力の強化向上を目的に、長射程の空対地ミサイルの取得や12式地対艦誘導弾能力向上型（地発型・艦発型・空発型）の開発が既に予算化されている。また、「平成31年度以降に係る防衛計画の大綱」（以下、現大綱）では、宇宙領域において「相手方の指揮統制・情報通信を妨げる能力」を、サイバー領域においては「相手方によるサイバー空間の利用を妨げる能力」を、電磁波領域においては「わが国に対する侵攻を企図する相手方のレーダーや通信等を無力化するための能力」の強化を図るとされている。これらの施策は「憲法のもと、専守防衛に徹し、他国に脅威を与えるような軍事大国とならないとの基本方針」に従って実施されているものだが、岸田

総理が所信表明で言及した「敵基地攻撃能力」はこの基本方針に合致するものだろうか。それともこの際、憲法改正も視野に、この基本方針の見直しも含めて「あらゆる選択肢を排除せず現実的に検討」するのだろうか。これらの疑問に答えるため、本稿では、まず「敵基地攻撃能力」を構成単語ごとに分解して考察し、その概念を明確にする。次に、日本の敵基地攻撃能力の保有を阻んできた「専守防衛」と日米同盟の「盾と矛」の役割分担について考察し、その問題点を明らかにする。最後に、これらの考察を踏まえ、安全保障戦略等の見直しに当たってとるべきアプローチについて提案する。

1 敵・基地・攻撃・能力

(1) 敵はだれか

戦争をしていない今の日本に、敵 (Enemy) はいない。現大綱も中国は「安全保障上の強い懸念 (Concern)」、北朝鮮は「わが国の安全に対する重大かつ差迫った脅威 (Threat)」、ロシアについては「動向を注視」と表現している。従って、敵基地攻撃能力を議論する際の「敵」とは、我が国の主権や安全という死活的国益を侵害するかもしれない意図と侵害できる能力を持つ相手を意味すると解釈できる（「潜在的な敵」と呼んでおく）。「潜在的な敵」は、相手の意図と能力の深刻度に応じ、懸念から脅威へと変わる。中国は懸念か脅威か、国家安全保障戦略等の見直しでは重要な論点となろう。ロシアの場合、米ロの戦略的対立関係は激しくなりつつあるけれども、わが国とは平和条約締結に向けた交渉や外務防衛閣僚会合（2プラス2）が行われてきた経緯等から、その深刻度は低いと評価されていると考えられる。因みに、日本から最も近い軍事基地は国後島にあり、陸上自衛隊の火砲が十分届く距離にある。ロシアは、同島や択捉島の北方領土、樺太（サハリン）等到大規模な部隊や戦闘機を常駐させている。また、敵対関係と言うように、敵とは本来的に相手との相対的な関係を指すので、こちらが敵と考えていなくとも相手はこちらを（潜在的な）敵と見なしていることはある。日本は韓国を敵とは見なしていないが、竹島を不法占拠している韓国は、わが国が実力で奪還する事態を想定し、毎年大規模な軍事演習を行っている。韓国には日本が潜在的な敵と見えているのだろう。国防を構想するには、将来にわたってわが国と死活的な国益の競合がある相手を見極め、抑止と対処の戦略を練っておくことが基本だ。

宇宙・サイバー・電磁波の新領域には、国家の他にも様々な行為主体が存在し、しかもその特定 (Attribution) が非常に難しい。特にサイバー領域は地理的空間と全く異なる時間と距離の法則が支配するため、敵が顕在化した時には既に重大な被害を受けてしまっている可能性が高い。逆に言えば、被害が発生するまで敵の正体が分からない。正体不明

な敵を抑止することは不可能であり、様々な情報や諜報によって潜在的な敵を普段から特定しておき、侵攻兆候を把握すると直ちに「相手を妨げる／無力化する」ことが被害を防ぐために必須となる。即ち、新領域においては防御に加えて「機先を制する」攻撃ができなければ実効的な防御は難しいので、「専守防衛」に悖らないとの理解である。サイバー領域における侵害行為は重要インフラの機能停止等、防衛行動に直接影響することが想定され、程度によっては日米安保条約第5条の適用があり得るとされている¹。逆に、例えば日本へのミサイル攻撃に対して、敵の指揮統制通信等の機能を無力化し、妨害するためのサイバー攻撃や電磁波妨害は、現大綱が強化を目指す能力の範疇であろう。ただし、憲法21条の「通信の秘密」や「検閲の禁止」、これを受ける「電気通信事業法」等多くの法令が壁となり、現状においては自衛隊にもその他の組織においてもその能力は限定的だ。サイバー領域は既に戦場と化し、わが国も日々攻撃に曝されている。有事のハイブリッド戦も念頭に、まずは「敵」を特定するための法と体制の整備を急がなければならない²。

(2) 攻撃する目標は何か

敵基地攻撃という場合、これまでも北朝鮮のミサイル発射実験に呼応して議論が繰り返されてきたように、一般的には北朝鮮のミサイル発射基地を想定する。岸田総理も極超音速飛翔体等のミサイル技術の著しい向上を、敵基地攻撃能力を検討する理由の一つとして繰り返している。しかし、尖閣諸島や台湾海峡の厳しい情勢を踏まえると、中国も含めて幅広く考えることが必要だ。北朝鮮のミサイルは、普段は地下倉庫やシェルターに保管されており、発射直前に発射地点に移動する移動式ランチャー（TEL）から発射されるので、事前探知が極めて難しい。仮にTELを発見できたとしても、ミサイル発射までの短時間に攻撃することはほぼ不可能だとの理由で、敵基地攻撃能力の保有に反対する意見がある。湾岸戦争時（1991年）に実施されたScud Hunt作戦の効果がほとんど無かったことを例証とする場合も多い。だがこれは自衛隊だけが直面する問題ではなく、どの国の軍隊

¹ 2019年4月20日の日米安全保障協議委員会共同発表に、「閣僚は、国際法がサイバー空間に適用されるとともに、一定の場合には、サイバー攻撃が日米安保条約第5条の規定（注：各締約国は、日本国の施政の下にある領域における、いずれか一方に対する武力攻撃が、自国の平和及び安全を危うくするものであることを認め、自国の憲法上の規定及び手続に従って共通の危険に対処するように行動する）の適用上武力攻撃を構成し得ることを確認した（仮訳）」と明記された。

² 大澤淳「主戦場となるサイバー空間、“専守防衛”では日本を守れない」、『Wedge』12月号、2021年11月

も同様の挑戦を受けている。この教訓を踏まえ米軍は、湾岸戦争後は「弓矢（TEL とミサイル）ではなく射手を狙う」ことを基本に、飛来するミサイル（矢）を打ち落とす能力の向上とミサイルの射手を無力化する能力の強化の両方を追求している。それは、敵の TEL だけでなく、いわゆる“Kill Chain”（目標搜索・決定から撃破までの一連の機能）の全体を対象に、敵のどの機能を無力化すれば Kill Chain の連鎖を断ち切り、結果的にミサイル発射を阻止できるかという発想である。例えば北朝鮮がわが国をミサイル攻撃する場合、金正恩指導部が作戦目的を軍司令部に指示し、軍司令部は各種情報に基づき攻撃目標や発射時期等を含む計画を作成、指揮通信系統を通じて実行部隊に対し命令を出すであろう。命令を受けた部隊は、ミサイル保管場所から TEL を展開地点へ機動させ、各種準備を実施し、発射態勢を完了する。ミサイル発射は、態勢完了と同時に発射する場合もあれば、司令部からの発射指示があるまで待機する場合もあろう。発射後は、直ちに TEL やその他の部隊は撤収し、次の作戦に備える。一方、情報組織は、発射されたミサイルが目標に着弾し、所望の効果を達成したかどうか、様々なセンサーを使用して評価し、政治指導部や軍司令部へ報告、次の作戦に反映する。これら一連の作戦機能が Kill Chain であり、作戦指揮中枢や通信ネットワークは無力化の重要な対象目標となる。同様に、中国の Kill Chain についても無力化の容易性や効果、手段の有無について分析する必要がある。

敵基地攻撃は、策源地攻撃と称されることもある。策源地とは、「前線の戦闘部隊に必要な物資を供給する後方基地」（広辞苑）であり、ミサイルの貯蔵所や TEL の格納庫・整備施設、軍需品の補給処等が含まれる。敵基地よりは広い概念だが、Kill Chain をすべて含むわけではない（指揮通信ネットワークなど）。また、湾岸戦争時にウォーデン米空軍大佐は、イラクの攻撃目標を 5 つの同心円の輪に分類し、精密誘導兵器による戦略航空攻撃を提唱した。外側の輪の戦術目標から順番に無力化し、最終的に中心の戦略目標を叩くという従来の連続的な戦術航空攻撃（Sequential Tactical Attack）から、精密誘導兵器で同時に戦略・戦術目標を攻撃する戦略航空攻撃（Simultaneous Strategic Attack）への転換である³。大佐が提唱したイラクの 5 つの輪とは、中心から「指導者層（Leadership）」、「重要産業（Key Production）」、「インフラ（Infrastructure）」、「国民（Population）」、「野戦軍（Fielded Forces）」である。これはもっとも広い意味で戦争指導する上での攻撃目標だが、わが国は憲法 9 条 2 項によって、「性能上専ら他国の壊滅的破壊のためにのみ用いられ

³ 柳澤潤「シリーズ湾岸戦争 30 周年 ②航空作戦の概要について」、『NIDS コメンタリー』第 183 号、2021 年 8 月 19 日、
<http://www.nids.mod.go.jp/publication/commentary/pdf/commentary183.pdf>

る兵器（例えば、ICBM、長距離戦略爆撃機等）については、いかなる場合においても、これを保持することが許されない⁴ので、「重要産業」、「インフラ」、「国民」を攻撃目標とすることには慎重な判断が必要だ。ただし、わが国防衛という目的に照らして適切な手段（サイバー攻撃、情報戦等）を選択し、妨害や無力化することは可能であろう。なお、打撃力（Strike Capability）は攻撃力とほぼ同義だが、戦力投射能力（Power Projection Capability）は「自国領土以外の地域における安定を促し、危機に対応し、戦争を抑止または遂行するために、軍隊を迅速かつ効果的に動員・展開・運用する国家の軍事的・経済的・外交的能力」を意味するので、本稿の考察対象にはならない。

これらの攻撃対象に関する議論を踏まえると、北朝鮮の核ミサイルを無力化するために最も効果的でコストやリスクが低い目標を検討するには、Kill Chain の概念を使うことが有効である。一方、尖閣諸島防衛や台湾侵攻等の中国との有事を想定した場合、単に日本を射程に入れる 1600 発の弾道ミサイルを無力化するという話ではない。それは作戦としても非現実的であり、Kill Chain の切断だけでなく、抑止と対処の総合的な観点からウォーデン大佐の 5 輪モデルをベースに、日米同盟に基づく抑止戦略と事態対処計画の中で攻撃目標を考える必要がある。

(3) 攻撃と防御の線引きはどこか

攻撃は最大の防御という格言が示すように、攻撃と防御の線引きは難しい。敵基地攻撃能力の保有は先制攻撃に繋がるので、この懸念を打ち消すため、敵基地反撃能力と呼称する考えもある。先制であれ反撃であれ、攻撃能力自体に変わりはなく、これは自衛権の発動の時期を判断する基準の問題である。一般に国際法では、予防攻撃（Preventive Attack）は違法だが、敵が攻撃に着手した時点での先制攻撃（Preemptive Attack）は状況に応じて違法性が阻却されると解されている。石破防衛庁長官（当時）は、「ある国が東京に向けてミサイルを発射するという意思を表明し、ミサイルを直立させて液体燃料を注入し始めた」状況を例示して、攻撃着手の一つの判断材料たり得ると述べている⁵。液体燃料よりも遥かに発射準備時間が短い固体燃料ミサイルが TEL から発射される場合、あるいは、一度発射されれば現在の BMD システムでは迎撃がほぼ不可能な極超音速飛翔体の場合にどのような判断材料があり得るか、具体的に検討する必要はある。しかしながら、核ミサイ

⁴ 昭和 53 年 2 月 14 日、衆議院予算委員会提出資料（小林進委員要求）

⁵ 第 156 回国会、参議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会第 11 号、平成 15 年 6 月 4 日、<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=115615053X01120030604&spkNum=208&single>

ルの可能性が有る第一撃を受容しなければ反撃しない（できない）というのは、理論としてもまた現実的な政策としても本末転倒であり、受入られるものではない。先制攻撃であろうと反撃であろうと、相手の攻撃能力を無力化する能力が、自衛のためには必要である。

先に例示した米軍の「射手を狙う」作戦は、積極防御（Active Defense）と呼ばれる。自国の領土や国民を敵のミサイル攻撃から防衛するため、相手の攻撃力を攻撃するという作戦の性格からして、妥当な概念と呼称である。それではActive Defenseの範囲（射手の定義）はどこまで広がるのか。Kill Chainや5輪モデルを使っても明確に線引きすることは難しい。けれども、戦争目的が自国防衛であり、武力行使が自衛権の発動として行われる限り、相手の攻撃への対処は積極防御と見なし得る。もちろん、必要性と均衡性という国際法の原則によって攻撃目標や被害程度に許容限度はあるが、これも相手との相対的な評価になる。宇宙やサイバー領域においては、その作戦環境の特性上、相手を無力化する能力の強化を現大綱が明記しているように、わが国も既に積極防御の概念を一部取り入れている。平和主義を基本とするわが国の場合、武力行使は全て自衛権の発動であり、国際紛争を解決するための手段としての武力行使（例えば竹島や北方領土の奪回作戦）は想定していない。一方、「潜在的な敵」は、国際紛争を解決するための手段としての武力行使（例えば尖閣諸島奪取や南北統一）を否定していない。この場合の武力行使は、軍事力による現状変更、即ち「侵略的攻撃」である。中国が自国の軍事力はすべて防衛目的だと主張しても、人民解放軍は台湾の軍事侵攻を目的に野戦教本を作り、部隊を訓練しており、侵略的攻撃力であることは自明であろう。「侵略的意図」を持つことと攻撃力の保有は別次元であり、わが国が保有すべきは相手の侵略的攻撃力を無力化する、積極防御的攻撃力である。専守防衛は、「自衛のための必要最小限度」という具体的に定義困難な上限を、保有可能な装備や武力行使の態様に設けているので、敵基地攻撃力は必要最小限度か否かという結論の出ない議論になり易い。フレームを変えて、潜在的な敵に対する積極防御的攻撃力とは、具体的にどのような装備によるどのような武力行使かについて議論する必要がある。

武力攻撃事態は関係国全てに甚大な被害をもたらし、一度生起すれば事態を制御することは難しい。従って、わが国防衛の基本はそのような事態を抑止することだが、抑止にも攻撃力は不可欠である。抑止とは、手を出せば痛い目を見るので手出しするのは止めようと相手に思わせることである。例えると、亀の甲羅は身を守るが敵の手出しを止めることはできない。一方、ヤマアラシの針は敵の手出しを躊躇させる。日本の場合、弾道ミサイルの脅威に対し甲羅を強くすること（BMD）のみに専念してきたが、甲羅を貫く武器（極超音速兵器）が拡散した状況では、痛みを強要する長い針（攻撃力）によって相手を躊躇させることも必要となる。どの程度の痛みを与える針（能力）が必要かについては、相手

(ライオンか猫か) や状況 (飢えているか好奇心か) による。中国や北朝鮮という「潜在的な敵」が現実の敵となることを防止する、即ち抑止を機能させるためには、どのような能力を日本が保有すべきか、また日米同盟で担保すべきかには、様々な考えがあろう。しかし、抑止が有効に機能するためには、少なくとも抑止する側 (日本) に相手の攻撃に対し反撃する意図と能力があり、かつ、それが相手に正しく認識されなければならない。わが国として保有すべき抑止力 (攻撃能力) について真剣に議論し、必要な場合には断固としてその能力を使う国と国民の意思を示すことが必要だ。

(4) 能力を使う意思はあるか

これまでの議論を総括すると、わが国が保有を検討すべき「敵基地攻撃能力」とは、「潜在的な敵の侵略的攻撃能力を無力化するための積極防御能力」と定義できる。本来は、この能力をいかに保有するかの議論が必要なのだが、「専守防衛」と日米同盟の「盾と矛の役割分担」が壁となって、コンセンサスは言うに及ばず、具体的な選択肢すら検討の俎上に上がっていない。この二つの壁については次項で検討するとして、これまでの敵基地攻撃論で決定的に欠けているのは、その能力を使う「意思」はあるのかという問題である。一部の政治家や専門家には、長射程のスタンドオフ・ミサイルの取得によって敵基地攻撃能力は限定的にせよ保有済みであり、国会もその予算承認によって黙認した、との見方がある。2020年12月18日のスタンドオフ防衛能力の強化に関する閣議決定の際も、政府は、いわゆる「敵基地攻撃能力」の保有を目的としたものではないことを強調し、岸防衛大臣も「自衛隊員の安全をはかりながら相手を攻撃できる『スタンドオフ・ミサイル』を持つことと、ミサイル阻止の方策は区別して考える必要がある」と述べ、理解を求めた⁶。これに対し、立憲民主党の安住国会対策委員長 (当時) が、「使い方によっては、専守防衛の考え方からは逸脱する。きちんと国会で議論せず『イージスアショア』をやめた尻拭いのためにやったものであり、安全保障政策の基本的な在り方がなっていない」と批判した⁷。メディアにも、明確な方針を示さないまま、事実上「敵基地攻撃能力」を持つことにつながりかねないという懸念が根強くある。確かに、北朝鮮の弾道ミサイル脅威が現実化した時、政府はスタンドオフ能力を使うのか、使わないのか、目的外使用はしないのか、と言う点は曖昧なままにされている。この点を明確にしない限り、これ以上に議論は深めようがな

⁶ NHK 政治マガジン「敵の射程圏外から攻撃できる巡航ミサイル開発 閣議決定」、2020年12月18日、<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/lastweek/50356.html>

⁷ 前掲

いし、曖昧なまま敵基地攻撃にも使用できる能力を強化することは不健全である。自衛隊も目的外使用を前提とした情報収集や訓練はできない。自衛隊に適切な訓練等を実施させるためにも、必要とされる事態になれば自衛隊のあらゆる手段を使って反撃するという政府の意思を明確に示す必要がある。敵基地攻撃能力に関する議論は、一部政治家や専門家の「密教」のまま推し進めるのではなく、実務的な議論を通じて国民の理解と支持を得た「顕教」として推進すべきである。現在の危機的な安全保障環境を肌で感じている国民は、政府の明確な意思を歓迎するはずだ。

政府が最悪の事態を想定した準備を怠ったため、現実の危機に際して泥縄式の対処に追われた例は多い。古くは湾岸戦争への自衛隊派遣や東日本大震災と福島第一原発事故対処があり、最近では現在進行中のコロナ危機への対応が挙げられる⁸。敵基地攻撃能力については、1956年の鳩山一郎首相（船田中防衛庁長官代読）の答弁で明らかにされている通り、「他に適当な手段のない場合」においては「座して死を待つ」のではなく、「誘導弾等の基地を叩くこと」は現行憲法上も法理的には可能とされている。1959年の伊能防衛庁長官の国会答弁（昭和34年3月19日、衆議院内閣委員会）は、「誘導弾等による攻撃を受けて、これを防御する手段がほかに全然ないというような場合、敵基地を叩くことも自衛権の範囲に入る、（中略）しかしこのような事態は今日においては現実の問題として起こりがたいので、こういう仮定の事態を想定して、その危険があるからといって平生から他国を攻撃するような、兵器を持っているということは、憲法の主旨とするところではない」と述べている。この考えに基づき、「我が国は、敵基地攻撃を目的とした装備体系を保有しない」という政策を続けてきたわけだが、我々が直面しているのは仮定の事態ではなく、現実のミサイルである。政府（総理）はこの現実を直視し、「誘導弾等による攻撃からわが国を防御するため、憲法の趣旨に則り、攻撃力を保持する」という意思を表明し、具体的な議論を始めなければならない。

2 専守防衛と敵基地攻撃

(1) 専守防衛とは何か

防衛研究所の高橋杉雄教官（当時）は、2005年10月、「専守防衛下の敵基地攻撃能力をめぐる」という論文を発表し、「専守防衛を維持した上で、必要な場合に弾道ミサイル

⁸ 詳しい検証は、アジア・パシフィック・イニシアティブ『福島原発事故10年検証委員会 民間事故調最終報告書』（ディスカヴァー、2021年2月20日）及び同『新型コロナ対応民間臨時調査会 調査・検証報告書』（ディスカヴァー、2020年10月5日）を参照。

ル脅威を取り除くための敵地攻撃を行うことを求める議論」に込めようとした⁹。同論文で高橋教官は、湾岸戦争の「スカッドハント」作戦及びイラク戦争の対弾道ミサイル作戦を詳細に分析し、敵地攻撃力を保有する場合の戦略目的、費用対効果、日米同盟の役割分担について試論を展開している。同論文の優れた論旨や結論について筆者は大いに賛同するけれども、問題は、専守防衛を前提とすることの妥当性である。現職の防衛官僚や自衛官が国の基本政策に異を唱えることは困難ではあるが、国家安全保障戦略の改定が政治日程に上がる現下の状況において、専守防衛の是非を問うことは避けて通れない。筆者も参加した台湾海峡危機政策シミュレーションで防衛大臣役を務めた長島昭久元防衛副大臣は、「専守防衛では国を守れないということを改めて感じた。専守防衛では、戦うこともできなければ、事前の抑止の効果も薄く、かつ事態を収束させる力もない」と述べている¹⁰。これは防衛の現場を預かる現役諸官の本音であり、共通認識である。

「専守防衛」とは、「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、憲法の本質にのっとった受動的な防衛戦略の姿勢をいう」ものであり、我が国の防衛の基本的な方針とされてきた¹¹。この説明は1981年（昭和56年）当時の大村穰治防衛庁長官の国会答弁によって「専守防衛」の公式見解とされているものだが、「専守防衛」という言葉は、1954年（昭和29年）の自衛隊発足直後から首相、外務大臣、防衛庁長

⁹ 高橋杉雄「専守防衛下の敵基地攻撃能力をめぐって－弾道ミサイル脅威への一つの対応－」、『防衛研究所紀要』第8巻 第1号、2005年10月、
http://www.nids.mod.go.jp/publication/kiyo/pdf/bulletin_j8_4.pdf

¹⁰ 「台湾海峡危機・政策シミュレーション 日本はいかに抑止し対処すべきか」、『正論』令和3年10月号

¹¹ 第189回国会（常会）答弁書第七九号、平成二十七年三月二十四日、参議院議員小西洋之君提出安倍内閣における「専守防衛」の定義に関する質問に対する答弁書。同答弁書にはこれに続けて以下の記述がある。

「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」（平成二十六年七月一日閣議決定）においても、憲法第九条の下で許容される「武力の行使」は、あくまでも、同閣議決定でお示しした「武力の行使」の三要件に該当する場合の自衛の措置としての「武力の行使」に限られており、我が国又は我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃の発生が前提であり、また、他国を防衛すること自体を目的とするものではない。このように、「専守防衛」は、引き続き、憲法の本質にのっとった受動的な防衛戦略の姿勢をいうものであり、政府として、我が国の防衛の基本的な方針である「専守防衛」を維持することには変わりはない。

官の国会答弁で、自衛隊は海外派兵や侵略目的のものでなく、「専ら防衛を目的としたもの」であることを強調するために用いられていた。従って、「専守防衛」という用語は軍事戦略上の専門用語ではなく、敗戦に至る過去の歴史といわゆる 55 年体制から生まれた“政治用語”ともいうべき冷戦時代の概念である。また、“Exclusively Defense Oriented Policy”と意識されるように、「専守防衛」は日本でしか通用しない。ちなみに、ソ連はこの「専守防衛」について、日本政府の公式説明と大きく違った受け取り方をしていた。ソ連の国防省・科学アカデミー・軍事史研究所が 1985 年（昭和 60 年）にまとめた報告書『日本の軍事力』では、「80 年代初めになって日本では、自衛隊の戦闘行動に関する『専守防衛』と呼ばれる新しい考え方が一般的になった」と前置きし、この「専守防衛」の中で説かれている「最小限の防衛力」という考え方は、「積極的な防衛行動によって敵に先制攻撃を加えるという原則に基づいており、その中には、あらゆる種類の軍事力を行使して、外部からの援助を受けなくても、日本領土への攻撃準備を整えた敵に対し、打撃を加えることも含まれている」と分析している。報告書は、「専守防衛」策は「日本の戦略家にとって、将来の侵略行動をカムフラージュするためにのみ必要」だと結論している¹²。筆者が統幕防衛計画部長当時に実施したロシアとの幕僚協議でも、ロシア側は自衛隊の BMD が戦略的安定を損なうと強く批判していた。米国のミサイル防衛によってロシアの第二撃能力が無力化されることを懸念した理屈だが、ロシアから見ると BMD であっても防御だけを目的としたものにはならないのである。

(2) 専守防衛の問題点

敵基地攻撃能力の保有を巡り、専守防衛を見直すべきだという意見はこれまでも度々政治家から出されている。2003 年 6 月 23 日には、与野党の議員が超党派で結成した「新世紀の安全保障体制を確立する若手議員の会」（武見敬三代表世話人ら 103 人が参加）が「国の安全保障に関する緊急声明」を発表し、北朝鮮の核開発と弾道ミサイル保有は容認できない、専守防衛の考え方を時代に合わせて再構築するとともに、我が国への攻撃が切迫した場合に敵基地を攻撃できる最小限の能力を保有すべきであると主張した。石破防衛庁長官（当時）はこの緊急声明の発表に際し、専守防衛の概念について「本当に我が国の平和と独立を守れるのかという検証をしなくては、安全保障は成り立たない」と述べた。

¹² 吉原恒雄『『専守防衛』策と日本の安全 - 自衛を全うすることが可能か - 』、『日本財団図書館 WORKING PAPER 12』、
<https://nippon.zaidan.info/seikabutsu/2003/00750/contents/0002.htm>

その検証結果についての続報は見当たらないが、「専守防衛」政策を基本とすることにどのような具体的問題があるのだろうか。拓殖大学の吉原恒雄国際開発学部教授は、専守防衛が理論的に成立するかという視点から考察し、①「攻撃は最大の防御」という普遍的原則に反する、②島国という日本の地政学的特性から不利、③攻撃的兵器が優位な時代に適応しない、④抑止力を持ってないという4つの問題を詳しく論じている¹³。2004年の論考ではあるが、現在もそのまま有効な問題分析であり、無人攻撃機や極超音速兵器の拡散を考えると、③の攻撃的兵器の優位性は一層増していると言えよう。

「専守防衛」政策は、単に宣言政策として存在するのではなく、兵力構成や武力攻撃を受けた後の防衛力行使の態様を「必要最小限」と規定することで、自衛隊の装備や運用の実行面でも大きな影響を及ぼしている。上智大学外国語学部の樋渡由美教授は、政策の視点から次の3点を専守防衛の問題点として指摘している¹⁴。まず、攻撃と防御の機械的な二分法をとることで、攻撃的であることを侵略的・挑発的であることと同義に見なし、現状打破を目指す侵略的国家を連想させるという強固なステレオタイプを日本の安全保障政策の中に植え付けたことである。逆にこの点は、高橋論文が指摘する通り、攻撃的能力整備を厳しく自制することが、「二度と侵略はしない」と国際的に主張することの下支えになっていた。敵地攻撃能力を取得してこの自制を突破することになれば、周辺諸国は事実上の戦略転換と見なし、その波及効果は予測できないと2005年の高橋論文は危惧する¹⁵。しかし、現在の国際安全保障環境において日本により大きな安全保障上の役割を求める国はASEAN諸国やQUAD（日米豪印の4か国協力）を始め数多いが、日本が侵略を企てることを危惧する国はほとんどない。もちろん、日本を「潜在的な敵」と見なししている国は日本の戦略転換を歓迎しないが、「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」を主導する日本は、その国際的責任を果たすためにも冷戦時代の古い束縛を解く必要がある。

二点目は、防御にも攻撃能力が必要であることが、日本の防衛政策から抜け落ちてしまったことだ。また、戦争を起こさせないためには、その前段階の危機状況の下で、巧みな軍事力の「行使」が必要であるという理解も安全保障の政策論議から欠落し、その結果、抑止のための戦略が体系化されずに来た点を挙げている。確かに、「武力攻撃を受けたとき初めて防衛力を行使」するのであれば、武力攻撃を抑止するために自衛隊をどのように運用するかという発想には、理屈としてならない。また「その態様も自衛のための必要最小

¹³ 前掲

¹⁴ 樋渡由美『専守防衛克服の戦略』、ミネルヴァ書房、2012年

¹⁵ 前掲高橋「専守防衛下の敵基地攻撃能力をめぐって」

限にとどめ」るのであれば、侵攻してくる敵の撃破が最優先の任務となり、それ以上の反撃はできないこととなる。航空自衛隊はこの前提で、領空防衛と航空優勢の獲得、着上陸侵攻する敵陸海部隊の阻止を戦いの基本として来たため、敵の策源地に関する情報収集や反撃目標の特定・分析・優先順位の設定などは行ってこなかった。北朝鮮の核ミサイルの脅威をいかに抑止するかという戦略もない。このような硬直的な思考で実効性のある安全保障政策・国防戦略を構想することは困難であり、複雑化・深刻化する脅威を前には意味がない。

三点目の問題は、専守防衛の前提が、敗戦後の日本の政治状況と日本を取り巻く冷戦期の戦略環境を固定的にとらえているため、情勢変化に対応できていないことである。冷戦期の国家安全保障に関する議論は、専守防衛と基盤的防衛力構想という静的で強固な枠組みで固定され、そこからの逸脱が許されないという硬直化した思考に支配されていた。ソ連崩壊による冷戦体制の終焉によって、わが国の防衛政策に関する議論は徐々に現実的なものとなり、紆余曲折を経ながらも 22 大綱（2010 年 12 月 17 日）によって基盤的防衛力構想に代わる動的防衛力という新たな概念が導入された。その後、統合機動防衛力から多次元統合防衛力へと進化し、脅威を特定した実効的な防衛力整備が目指されている¹⁶。新しい国家安全保障戦略の策定に当たっては、冷戦時代の遺物ともいえる「専守防衛」とも決別する必要がある。

(3) 専守防衛に代わる基本政策

基盤的防衛力との決別には動的防衛力という概念が必要であったように、専守防衛と決別するには、専守防衛にとって代わる新たな概念が必要となる。これこそ、国家安全保障戦略や防衛大綱の見直しに際して議論されるべき重要な論点であろう。現大綱には「専守防衛」という用語が一度だけ使われているが、「安全保障と防衛力に関する懇談会」のメンバーの一人から、現大綱の記述は「専守防衛」を過去のものとしたと読めるという解説を聞いたことがある。その適否はおくとして、当時から専守防衛の是非に関する問題意識はあったけれども、代替となる適当な概念が発案されず、議論が熟さなかったものと思われる。それでは、どのような概念が専守防衛を置き換えるのに適当なのだろうか。

国家安全保障戦略には、「国際協調主義に基づく積極的平和主義の立場から、我が国の安全及びアジア太平洋地域の平和と安定を実現しつつ、国際社会の平和と安定及び繁栄の

¹⁶ 基盤的防衛力構想については、千々和泰明「安全保障と防衛力の戦後史 1971～2010 - 『基盤的防衛力構想』の時代」（千倉書房、2021 年 6 月 7 日）に詳しい。

確保にこれまで以上に積極的に寄与していく」ことが、我が国が掲げるべき国家安全保障の基本理念であると明記されている。この基本理念は引き続き有効であり、わが国の防衛政策の基本方針は、この理念実現に資する概念だとするならば、専守防衛は受動的・消極的な一国平和主義であり、基本理念に相応しくない。基本方針には、「我が国の安全及びアジア太平洋地域の平和と安定、国際社会の平和と安定及び繁栄」を阻害し、自国に都合良く現状変更しようとする試みを無効にするという概念が相応しい。前項の議論で、わが国が保有を検討すべき「敵基地攻撃能力」とは、「潜在的な敵の侵略的攻撃能力を無力化するための積極防御能力」と定義した。これを敷衍し、専守防衛に代わるわが国防衛の基本として、筆者は、一方的な現状変更を無効化するための「積極防衛」を提案したい¹⁷。即ち、国家安全保障の基本理念に基づき、わが国の安全及びインド太平洋地域と国際社会の平和と安定の基盤となる価値と秩序を守るため、国際協調による積極防衛をわが国防衛の基本とするのである。この基本は、サイバーや宇宙等の新領域における防衛の実状にも合致する。

3 日米同盟と敵基地攻撃

(1) 日米同盟の役割分担の変化と「矛盾」

これまで日本が専守防衛に徹し、敵基地攻撃力を持たずに済ませてこられたのは、日米同盟によって、抑止力と攻撃力が担保されているとの前提があったからである。拡大核抑止という懲罰的抑止力はもとより、拒否的抑止に必要な積極防御のための攻撃力も米軍に依存し、自衛隊は本土防衛に徹するという「盾と矛」の役割分担である。しかし、この「盾と矛」という紋切り型の役割分担は、既に実態にそぐわない過去の概念となっている。本年1月7日にオンラインで行われた日米外務防衛閣僚協議（2プラス2）の共同声明は、冒頭で、「変化する安全保障上の課題に、パートナーと共に、国力のあらゆる手段、領域、あらゆる状況の事態を横断して、未だかつてなく統合された形で対応するため、戦略を完全に整合させ、共に目標を優先づけることによって、同盟を絶えず現代化し、共同の能力

¹⁷ 「積極防御・積極防衛」という用語は、中国の「積極防御戦略思想」を想起させるが、本稿の論理的な帰結として日本の防衛戦略に相応しい概念を表現するものとする。中国の「積極防御戦略思想」は、中国共産党の軍事戦略思想の基本であるとされ、防御、自衛及び「後発制人」（後から打って出て相手を制する）の原則を堅持し、「人不犯我、我不犯人、人若犯我、我必犯人」（相手が攻撃しなければ攻撃しないが、相手が攻撃するのであれば必ず攻撃する）ということを堅持するものとされる（『防衛白書 令和元年版』、<https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2019/html/n12202000.html#a4>）。

を強化する決意を表明した」と明記した¹⁸。早稲田大学の中林美恵子教授は、この文言に驚いたとし、「太平洋戦争後の日本と米軍の関係は日本の軍事力が再び増大しないよう、在日米軍が一種の重しになっているとの認識が基本だった。アジアの国々に納得してもらうため表向きにはそう説くのが最善だった。米軍が日本再軍備のボトルネックになっていたのは昔の話だ。2022年のいま『戦略を完全に整合させる』と堂々と書き切れるのは安全保障の次元が変わったあかしだろう。中国の拡張がそうさせている」と評価する¹⁹。専守防衛が、日本は侵略的攻撃能力を保有しないという日本の宣言政策とするならば、「盾と矛」の日米同盟はそれを裏付ける米国の同盟政策であったと言える。近年の日米中の相対的な国力のバランスの変化は、これらの政策と同盟のあり方にも変化を強いてきており、この度の「時代を画する2プラス2」（中林教授）に至ったと言える。この共同声明の決意に基づき、「同盟を現代化し、共同の能力を強化する」ためには、日米防衛協力の指針（以下、指針）の改定作業が次に必要となる。

1978年に合意された最初の指針では、日本に対する武力攻撃への対応などの日米の役割・任務・能力（RMC）が初めて明確に規定された。冷戦終結後1996年には「日米安全保障共同宣言」が発表され、周辺事態への対応など日本のRMCを拡大する97指針が決定された。その後も継続的に2プラス2協議等を実施し、オバマ政権の2015年4月27日に現行の15指針が決定された。実は、この改定を通じ、米国の「矛」の役割には重要な変化が起きている。1978年の指針に示された日米共同行動の基本は、「自衛隊は主として日本の領域および周辺海空域における防勢作戦を行い、米軍は自衛隊の作戦を支援するとともに、自衛隊の能力を補完するための作戦を実施する」という「盾と矛」の関係にあった。この米軍の「矛」の役割について、97指針では航空侵攻、海上作戦、弾道ミサイル防衛において、米軍の「打撃力（strike power）」の提供が明記されていた。ところが、15指針では空域・海域防衛、弾道ミサイル攻撃対処等の作戦では、「米軍は、自衛隊の作戦を支援し及び補完するための作戦を実施する」に変更され、「打撃力」については言及されていない。一方新たに、領域横断的な作戦において「米軍は、自衛隊を支援し及び補完するため、打撃力の使用を伴う作戦を実施することができる」と規定された。領域横断作戦とは、「宇宙・サイバー・電磁波等の新たな領域を活用して攻撃を排除することが不可欠であり、このよ

¹⁸ 外務省「日米安全保障協議委員会（「2＋2」）共同発表（仮訳）」、2022年1月7日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100284738.pdf>

¹⁹ 日本経済新聞「日米2プラス2 識者に聞く」、2022年1月8日、<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA0728E0X00C22A1000000/?unlock=1>

うな新たな領域における能力と陸・海・空という従来の領域の能力を有機的に融合した作戦」を言う²⁰。簡単に言うと、米軍が打撃力の使用を伴う作戦を実施できるのは中国との本格的な武力衝突等に限定され、北朝鮮による日本への弾道ミサイル攻撃等の限定的な事態での打撃力の使用は想定されていないと解釈せざるを得ない。

指針の目的、前提及び考え方は一貫しており、指針に規定される日米の行動は各々の憲法、法令及び基本方針に従って行われ、日本の行動は専守防衛、非核三原則などの方針に従って行われる。また、指針はいずれの政府にも必要な措置を義務付けたり、法的権利・義務を生じさせたりするものではないが、指針の目標に従って両政府が具体的な政策及び措置に反映させることが期待されている。15 指針では、日本以外の国に対する武力攻撃が発生し日本の存立危機事態と認定される場合の協力（限定的な集団的自衛権の行使）が明記された。これを受けて安倍内閣は 2015 年 9 月に平和安全法制を成立させたが、上記の「盾と矛」の関係変更に伴う措置、例えば自衛隊による北朝鮮のミサイル基地に対する打撃力の保有については、現在に至るまで保留されたままとなっている。日本は、極めて限定的とはいえ集団的自衛権の行使に一步踏み出しながら、従来から憲法上許容されている日本防衛のための措置を躊躇するという奇妙な状況に陥っている。さらに、自衛権発動の「新三要件」の下においても、「個別的自衛権の行使としても敵基地攻撃することは想定していない中で、ましてや、我が国に対する武力攻撃が発生していない状況の下で限定的な集団的自衛権の行使として敵基地攻撃を行うことは、そもそも想定していない」のであり、存立危機事態において敵基地攻撃はできないことが、法文上、明確に担保されている²¹。15 指針の目標に添って法は改正されたが、専守防衛政策と「盾と矛」の役割分担には、不整合が生じている。これらの問題は、我が国の「敵基地攻撃能力」保有をめぐる政策の変更と合わせて解決する必要がある。

(2) 米国は日本の敵基地攻撃能力保有をどう評価するか

米国政府は、憲法改正にしても敵基地攻撃能力の保有にしても、それは日本が主体的に決定することだという姿勢で一貫している。一方で、米国の本音ともいえる累次のアーミテージ・ナイ報告は、「盾と矛」という非対称な同盟関係から、日本の役割を拡大したより対等で包括的な関係への指向を要望してきており、それは指針改定の「打撃力」の記述

²⁰ 『防衛白書 令和元年版』、p. 218

²¹ 内閣官房「大塚耕平議員要求による参議院平和安全法制特別委員会理事会提出資料」、平成 27 年 9 月 4 日

の変化にも反映されている。バイデン政権の同盟重視、取り分け対中戦略における日米同盟の重視は明確であり、少なくとも「瓶のふた」のような考え方をする専門家・政策担当者はいなくなった。1月21日のオンライン日米首脳会談でも、岸田首相が「敵基地攻撃能力保有」を含めあらゆる選択肢を検討するという意向を表明し、バイデン大統領はこれを支持すると明らかにした²²。日本に防衛費の大幅増額と防衛力強化を求める米国の声は一致しているが、防衛費を何に使い、どのような能力を強化すべきかについては、日米同盟に詳しい専門家の間でも様々な意見がある。中には、「日本が攻撃型攻撃能力や独自の武器を求める背景について、アメリカの防衛専門家の中には、日本がアメリカ軍の撤退を恐れ、アメリカに頼らずに日本を守る準備をしている兆候があると見る人もいる」らしい²³。日本は一貫して日米同盟を日本の安全保障の基軸に位置づけており、日本の防衛力強化は、独自防衛を指向するものではなく、日米同盟の抑止力・対処力を強化することが目的だと筆者は確信する。けれども、米国から米国の視点や概念で見た場合、しばしば誤解が起きることもある。例えば、攻撃型攻撃能力とは、米国の概念では空母打撃部隊や海兵隊による戦力投射能力 (Power Projection Capability) を意味すると思われるが、日本はそのような能力の保有を全く考えていない。日本が持たねばならないのは1項で論じた積極防衛能力としての攻撃力であり、なぜそれが日米同盟強化につながるのか、日本の視点から説明することが誤解を解くためにも必要だ。それによって、防衛費等の資源配分の優先順位や日米での効率的な体制整備の議論を深めていくことが可能となる。

米国には、日本の意図を正しく理解した上でなお、日本の攻撃力保有に対するまっとうな懸念がある。筆者の良く知る RAND 研究所のジェフリー・ホーナン研究員は、同僚のスコット・ハロルド氏と共著で、日本が地上発射型対地攻撃ミサイルを取得した場合の日米同盟への影響について論文を発表している²⁴。同論文は、日本の直面する厳しい安保環境や敵基地攻撃能力保有に関する議論を正確に説明した上で、米国が開発中のトマホーク巡航

²² 中央日報「岸田首相の敵基地攻撃能力保有検討に…バイデン大統領『支持する』」、2022年1月24日、<https://japanese.joins.com/JArticle/287006>

²³ ダニエル・スナイダー「米軍事専門家が懸念する日本の防衛費の『使い道』」、東洋経済オンライン、2022年1月17日、<https://toyokeizai.net/articles/-/503148>

²⁴ Jeffrey W. Hornung and Scott W. Harold, “Japan’s Potential Acquisition of Ground-launched Land-Attack Missiles: Implications for the U.S.-Japanese Alliance”, *War on the Rocks*, September 9, 2021.

<https://warontherocks.com/2021/09/japans-potential-acquisition-of-ground-launched-land-attack-missiles-implications-for-the-u-s-japanese-alliance/>

ミサイル改良型もしくは地上発射中距離弾道ミサイルを日本が保有した場合、日米同盟にどのような問題が生じるかについて、二つのシナリオを用いて考察している。一つは、北朝鮮のミサイル脅威を日本が攻撃するシナリオである。この場合、米国の政策担当者は米国が望まない計画に巻き込まれるのを避けようとするため、日本の攻撃計画は事前に米韓の合同作戦計画や攻撃目標リストとの調整が必要になると指摘する。現状において、日本は米韓合同作戦計画の枠組みに入っておらず、日本の判断による攻撃は米韓の作戦を妨害したり、味方を攻撃したりするリスクがあるので、米国は日本の攻撃計画に同意しないだろうと分析している。この問題の解決には、米韓の枠組みに日本が参加する三か国の計画検討が必要だが、冷え込んだ日韓関係の現状では実現しないと指摘している。アメリカの立場からすると日韓の調停役はご免だという気持ちは分からないでもないが、日本の立場からすると、逆に米韓の合同作戦の結果、北朝鮮の核ミサイルが在日米軍基地を狙って発射されることはないのか、その場合、米軍の攻撃目標や攻撃時期、優先順位は計画上どうなっているのか、を問い詰める必要がある。北朝鮮の核ミサイルの脅威は、日米韓が共同で協議し、抑止から対処に至るまでの戦略目標やそれぞれの役割分担を共有しておかなければならない重要な問題である。それは、日本が敵基地攻撃能力を保有するか、しないかによって左右されるものではない。むしろ、今までこの問題が放置されてきたことの方が問題だが、このような課題が顕在化するのには日本が真剣に敵基地攻撃能力の保有を検討し始めた効果でもある。

論文の二つ目のシナリオは中国を巻き込む紛争であり、取り分け3つの明確な問題を惹起するという。まず、日本が中国のミサイル基地を攻撃する能力を保有した場合、中国のミサイルは核弾頭と通常弾頭を兼備するため、戦略核任務を担う米戦略軍と（日本はどのようなタイプの戦略兵器も保有していないので、）日本の官僚が知り得る秘密を遥かに超えるレベルの機密情報を巻き込むことになる。米国の政策担当者は、事前に調整していない日本の作戦が戦略的エスカレーションを招きかねないことを不愉快に思うかもしれない、という。次に、中国のサイズは巨大であり、自衛隊が攻撃作戦のために必要とする情報収集能力を持つには巨額の防衛予算が必要になる。大幅な防衛予算の増額が期待できない現状で、そのような能力に資源配分すれば、より優先すべき重要な能力強化に支障を来し、その結果、米軍に更なる能力負担を強いることになる。最後に、同盟作戦という枠組みで事前に十分計画しなければ、攻撃作戦の目的について日米で合意することは難しいと指摘し、これらの課題は日本が攻撃ミサイルを保有する前に十分議論され、解決される必要がある、と主張している。筆者は、北朝鮮のシナリオと中国を巻き込むシナリオを用いてホーナン氏らが指摘する米側の懸念はもつともであると理解するけれども、それらの懸

念を日米で解決することが日本の攻撃能力を保有する条件だとは考えない。これらの懸念については、日本が「矛」の役割をどのように担うことが日米同盟を最も効果的に機能させるかという合意を、想定するシナリオの共同計画検討作業を通じて形成していくべきものだと考える。ホーナン氏は、日本の攻撃力（Strike Capability）の保有について賛成や反対を自分たちは論じているのではないが、「もし日本が保有するなら、そのようなミサイルがどのように使われ、また、日米同盟がそれをどのように同盟関係の中に統合していくかについて、日米の政策担当者は、新たな、拡大された対話を持つ必要があるだろう」と結んでいる。筆者も全く同感だが、経験上、指針の改定には日米両方の強い政治指導力と実務担当者の多大な労力を必要とする。まして、長年定着してきた「盾と矛」の関係を「盾矛と矛」に変える、さらには「盾と矛」を卒業したより対等な共同関係に移行するには、前例のない努力が求められよう。しかし、日米同盟が直面する厳しい現実を踏まえると、この努力は、するかしらないかではなく、間に合うかどうかという問題だと認識する必要がある。

(3) 日米同盟強化に必要な日本の積極防御能力

オバマ大統領は、「米国は世界の警察官ではない」と宣言し、トランプ大統領は“America First”を掲げ、バイデン大統領は内政問題に苦しんでいる。中国は、GDPで間もなく米国を追い越し、軍事力でも米軍を脅かす存在となった。そのようなパワーバランスの変化の中で、北朝鮮の核ミサイルや台湾海峡問題に日本が対処するためには、日米同盟の一層の強化が不可欠である。オースティン米国防長官は「統合抑止（Integrated Deterrence）」の重要性に度々言及し、同盟国や多次元領域、或いはグレーゾーンから核戦争までの全段階に及ぶすべての要素を統合し、抑止力を高める方針を打ち出している。しかしながら米国では、退潮する国力と深刻化する内政問題を前に、米国防予算は実質削減され、インド太平洋地域へのリバランスが期待された世界規模の態勢見直し（GPR）も新機軸を打ち出せなかった。米国内には、海外への軍事コミットメントを縮小すべきという考

えが広がりつつあり、台湾防衛から手を引くべきだという意見すらある²⁵。中国は自国の軍事力に自信を深めており、米国の台湾防衛の意思は弱いと判断すれば、抑止は破綻する。日本が、「国家の防衛を強固なものとし、地域の平和と安定に貢献するため、防衛力を抜本的に強化する」のは、米国の能力を補強するとともに日米同盟の強い意志を示し、中国の誤算や過信を防止する必要があるからだ。米国のコミットメントを繋ぎ止めておく意味も大きい。では、米軍は具体的にどのような能力を必要としているのであろうか？

ハドソン研究所の村野将研究員は、中国による台湾侵攻シナリオを例に、「米国が十分な介入能力を保持しておくことは中国に対処する上での絶対条件」だと指摘する²⁶。村野氏は、「近年中国は、米国の介入を阻止するための能力を驚くべき速さで向上させて」おり、特に「中距離ミサイル戦力、爆撃機戦力、艦艇・船舶の建造能力、そして核戦力の増強傾向」に注目している。詳しい分析は論文に譲るが、凄まじい勢いで増強される中国のミサイル脅威に対し、既存のミサイル防衛態勢による対処が困難なのは明らかであり、「既に中国側が圧倒的な優位を持つ緒戦のミサイル攻撃を防ぐのではなく、滑走路、格納庫・掩体壕、弾薬庫、燃料貯蔵庫、レーダー施設、通信施設、指揮統制システムなどの固定目標を弾道ミサイルによって瞬時に『狙撃』する態勢をとり、ミサイル攻撃に続く爆撃機の発進や、戦闘機による航空優勢の確保を阻止することに注力」すべきとの主張には説得力がある。ホーナン論文がトマホーク巡航ミサイル改良型もしくは地上発射中距離弾道ミサイルを日本の攻撃能力取得の候補兵器として取り上げたように、村野氏も、「中国の戦略計算を変えうる『ゲーム・チェンジャー』となるのは、精密誘導が可能な中距離弾道ミサイルと極超音速滑空ミサイルだ」と考えている。事実、米軍は INF 条約が取得禁止していた中距離弾道ミサイルの中国との大きなギャップを埋めるため、射程約 2800 キロメートルの極

²⁵ 2020年8月、National Interest 誌に「アメリカは中国の台湾侵攻を成功裏に撃退できるか？」という論考が発表された。著者の Daniel L. Davis 米陸軍退役中佐は、米国防総省と RAND 研究所が実施した War Game に基づき、中国は数日から数週間で台湾を占領できる、仮に中国を撃退できても米国は巨額の代償を支払うことになり、中国の報復戦に備えた台湾防衛態勢を維持し続けなければならない、と分析している。著者の結論は、「米国の利益が直接脅かされていないのに、軍事的敗北や経済的破滅というリスクを冒すのは、米国の政策として理に合わない」、「アメリカが台湾を支援し中国の武力行使を思い止まらせる最善の方法は、台湾だけでなくアジア太平洋地域のすべての友好国が自身の防衛能力を強化することだ」というものである。

²⁶ 村野将「中国が台湾侵攻を決断へ その日、日本が『戦場、になる』」、WEDGE Infinity、2022年1月18日、<https://wedge.ismedia.jp/articles/-/25441>

超音速滑空ミサイル（Long-Range Hypersonic Weapon：LRHW）の開発を急いでおり、23年末までに LRHW のプロトタイプ of 配備を開始する予定である。中国の圧倒的なミサイル脅威に対処するためには、自衛隊も同種の攻撃能力を保有し、日米同盟としての抑止力を高めるべきである。村野氏が挙げる固定目標は、台湾侵攻や尖閣奪取を企図する侵略的攻撃力を構成する軍事施設、即ち中国軍の Kill Chain の要素であり、積極防御の範疇に入るものだ。

最後に資源配分の問題を考えたい。ホーナン論文は、自衛隊が攻撃作戦のために必要とする情報収集能力を持つには巨額の防衛予算が必要になると指摘している。日本にも、自衛隊が敵基地攻撃に必要な機能（ISR（情報・監視・偵察）、SEAD（敵防空網制圧）等）を独自にそろえるのは予算的に困難だと考える専門家がいる。また、シェルターや被害復旧等の消極防衛（Passive Defense）を強化し、復元力（Resiliency）を優先すべきという考えもある。いずれももつともな主張であり、今後の RMC 協議において、日米それぞれが投資すべき資源とその優先度を同調させることが必要だ。例えば、北朝鮮のミサイル脅威を構成する Kill Chain の情報収集・分析能力については、我が国独自の能力強化と米国との情報共有体制の強化が必要である。相手の行動や状況を瞬時に把握する能力は、積極防御だけでなく「探知による抑止（Deterrence by Detection）」²⁷等のグレーゾーン対処にも必須であり、日米が補完し合うことで費用対効果を一層高めることができる。一方、米軍だけに依存せず、自衛隊が自前で持つべき能力もある。村野論文が結論するように、「今、日米に必要なのは、グレーゾーンでの抑止から核エスカレーションの管理までを一体のものとして捉えた、真に統合的な同盟の抑止戦略」であり、「この文脈において、日本が打撃力を持つことは、核を含む日米双方の能力をいつ、どのように、どの目標に対して使用するかに関する作戦計画立案とその実行プロセスに、日本がより主体的に関わるためにも必要不可欠」なのだ。このようなプロセスに日本が関与することに米国の抵抗感があるのは、ホーナン論文が示している。しかしながら、日本に欠落している打撃力を自衛隊が取得し、専守防衛から積極防衛に転換することは、日米同盟強化に必要不可欠だということを、日

²⁷ 2020年1月、米のシンクタンク CSBA から“Deterrence by Detection: A Key Role for Unmanned Aircraft Systems in Great Power Competition”が発表された。

[https://csbaonline.org/uploads/documents/CSBA8209_\(Deterrence_by_Detection_Report\)_FINAL.pdf](https://csbaonline.org/uploads/documents/CSBA8209_(Deterrence_by_Detection_Report)_FINAL.pdf)

2021年1月には NATO 国防大学から、この戦略を NATO 正面に応用した“Deterrence by detection: using surveillance to pre-empt opportunistic aggression”が公表されている。

<https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1518>

本は米国に理解させる必要がある。防衛費の大幅な増額はその証となる。

4 積極防衛へ転換するためのアプローチ

以上の議論を踏まえると、国家安全保障戦略等の見直しに当たり、速やかに政府がとるべきアプローチは以下の四つになると考える。

(1) まずは憲法に基づき、積極防御能力を保有する意思を表明する

実在する脅威から国と国民を守ることは、政府の最も重要な使命である。同盟はそのための重要な手段だが、「同盟国はともに戦ってくれるが、運命を共にしてはくれない」（ド・ゴール将軍）。2011年の「オペレーション・トモダチ」と福島第一原発事故への対応は、それを実証している。北朝鮮の核ミサイルという「重大かつ差迫った脅威」や強大な軍事力を保有する中国という「安全保障上の強い懸念」に備え、日本の「国民の命と暮らしを断固として守り抜く」手段を持つことは、日本の国家としての義務である。岸田総理は、施政方針演説（1月17日）でも、『敵基地攻撃能力』を含め、あらゆる選択肢を排除せず現実的に検討する」と述べたが、いつまでも入り口論では進まない。野党からも保有が必要という意見が出る状況を踏まえれば、保有を前提とした具体的な検討内容を分かり易く国民に説明する時期に来ている。国防には国民の理解と支持が不可欠であり、政治指導者には国民の声を聴くだけでなく、重要な政策について決断し、国民を納得させる責任がある。

(2) 専守防衛の縛りを解いて日米共同の抑止戦略と事態対処戦略を練る

敵基地攻撃能力は重要ではあるが、新たに策定する国家安全保障戦略等の一つの課題に過ぎない。岸田総理が述べた通り、「（北朝鮮の）ミサイルの問題や、一方的な現状変更の試みの深刻化、軍事バランスの急速な変化、宇宙、サイバーといった新しい領域や経済安全保障の課題。これらの現実から目を背けることなく」、適切な安保・防衛政策を新たに策定し、また日米同盟の適切な役割分担に合意することが必要である。端的に言えば、専守防衛という束縛を解いて、日米共同の抑止戦略と事態対処戦略を練るということだ。巨大化した中国に対応するためには、日米が共同する以外の選択肢はない。アメリカは新モンロー主義を取りハワイ以西に引きこもることも可能だが、日本は第一列島線から移動することはできない。ホーナン論文から読み取れるように、米国の政策担当者は、米国の核戦略や作戦計画に日本が口出しすることを避けたいというのが本音であろう。従って、日米同盟で真剣に検討すべき拡大核抑止の再保障（Reassurance）や事態対処計画の実行性についての協議を、日本側から積極的に働きかけなければならない。日本が積極防御能力

を獲得することは、米国を真剣な協議に引き込むためにも必要だ。

(3) 時期的枠組みを明確にした能力構築と資源配分の計画を作る

米国を本気にさせるためには、日本が本当に必要とする能力構築のために、必要な資源を投入する計画を示さなければならない。日米同盟で「統合抑止」を強化するためには、自衛隊の Kill Chain で欠落している、あるいは不十分な要素をどの程度補強するのか、そして米軍の Kill Chain とつないだ時にどのような相乗効果が生まれるのか、等々の分析評価が必要だ。また、既に対処が必要なサイバー攻撃等のグレーゾーンの脅威から武力攻撃事態等の高烈度の脅威まで、脅威の切迫度と重大性に応じた所要能力構築の工程表が要る。これらを積み上げれば、次の防衛大綱には GDP 比 2% の防衛費が必然的に必要となるであろう。その際、日米共に厳しい財政事情にあることを踏まえ、予算配分の最適化についても日米共同で真剣に協議する必要がある。例えば、普天間移設のための辺野古埋め立て事業は、2014 年完成で合意されていたが、様々な理由で 2030 年に延期され、2014 年の 33 億ドルの事業見積りは既に 87 億ドル（約 1 兆円）と 3 倍近くに膨らんでいる²⁸。しかも海底の軟弱地盤の問題が新たに浮上し、完成時期も総経費も見通せないのが実状である。米海兵隊はテロとの戦いから対中戦略に大きく転換する“Force Design 2030”という戦略文書を発表し、沖縄を含む新たな戦力態勢を構想しているが、具体的な配備の変更等は先般公表された GPR にも明かされていない。対中戦略態勢の構築に辺野古は必要なのか、間に合うのか、機会費用はいかほどなのか、本音の協議が必要である。

(4) タブーの無い議論を通じ国民の理解を深め、法令や政策を修正する

法令や政策は時代の要請に応じて適時に改廃されなければならない。憲法という国家統治の根本規範であっても例外ではなく、現に国会でも憲法改正の議論が行われている。その一方で、昭和の時代に作られた「専守防衛」という日本だけの特殊な概念がタブーとなり、現実的な防衛論議が深まっていない。さらには存立危機事態において自衛隊による敵基地攻撃を「そもそも想定していない」ので、日米共同作戦における自衛隊の RMC 協議には初めからタガがはまっている。日米共同には戦術面のインターオペラビリティ以上に、

²⁸ Burke, Matthew and Ichihashi, Aya. “Marine Airfield Relocation on Okinawa to Take 16 Years Longer and Cost \$5.4 billion More Than Originally Projected.” Stars & Stripes, 29 May 2020. <https://www.stripes.com/news/pacific/marine-airfield-relocation-onokinawa-to-take-16-years-longer-and-5-4-billion-more-than-originally-projected-1.631642>

戦略概念やドクトリンの共有が重要となる。“Exclusively Defense Oriented Policy”は、世界に通用する“Active Defense Policy”へと進化させなければならない²⁹。そして、そのプロセスを国民に透明にすることで、国民の防衛に関する関心を高めていくことが必要である。

結びに

河野元防衛大臣は敵基地攻撃論を昭和の議論だと批判した。それはある意味で正しい。敵基地攻撃にせよ専守防衛にせよ、これらは弾道ミサイル脅威が仮定であった昭和の時代の遺物である。令和の時代には現在の戦略環境に適した防衛政策と対処能力、そして「現代化」した同盟関係が求められる。その必要性を認識しながら新たな思考に切り替えられないとしたら、不作為の無責任という誹りは免れない。また、敵基地攻撃能力の保有について、防衛軍事の専門家からの様々な反対意見がある。特定の目的を持った反対論は別にしても、多くの反対意見は「ではどうするのか」という代案についての言及がない。防衛政策や軍事戦略に一かゼロかの選択はない。最悪の事態を現実的に想定し、自ら保有すべき対応手段と同盟の役割分担についての様々な選択肢から、資源配分を踏まえた最適解を導かなければならないのだ。困難な作業ではあるが、日本が国を挙げて議論し、日米が真剣に協議することが抑止の強化に繋がる。同時に、有事において難しい対処を迫られる政治トップに、適切な判断をするための選択の幅と時間的猶予を提供できるのである。本稿は、令和の時代の国家安全保障戦略に求められる概念として、専守防衛に代わる積極防衛と敵基地攻撃能力に代わる積極防御能力を提案した。政界では「敵基地攻撃能力」の改称を検討と報道されているが、本稿が、改称に止まらない、より包括的な国家安全保障戦略の議論を喚起する一石となることを祈願する。

²⁹ ここで言う Active Defense Policy は、本稿で提示した積極防衛を基本とする政策の意味であり、ベトナム戦争直後に米陸軍で採用されたドクトリンとしての Active Defense とは全く別の概念である。

[筆 者 紹 介]



尾上 定正（おうえ さだまさ）

1959年奈良県生れ、1982年防衛大学校卒業（管理学専攻）、航空自衛隊入隊。1997年米国ケネディ大学院、2002年米国国防大学修了。統合幕僚監部報道官、第二航空団司令、統合幕僚監部防衛計画部長、（2013年空将昇任）航空自衛隊幹部学校長、北部航空方面隊司令官を経て、2017年、航空自衛隊補給本部長を最後に退官。