



「ミサイル阻止に関する安全保障政策」をめぐる論点整理

—高まるミサイル脅威への対処のために—

高橋 杉雄 政策研究部防衛政策研究室室長

NIDS コメンタリー

第 140 号 2020 年 10 月 29 日

はじめに

1998 年 8 月 31 日、北朝鮮は、「人工衛星打ち上げ」と称して、日本上空を越えてテポドン弾道ミサイルを発射した。これは日本に大きな衝撃を与え、安全保障政策に大きな変化をもたらした。特に弾道ミサイル脅威への対処の取り組みが加速し、まず同年 12 月に、イージス BMD に関する日米共同技術研究の開始（スタンダードミサイル SM-3 ブロック II A についての共同研究）が決定された。そして 2003 年 12 月には、PAC-3 とイージス BMD（スタンダードミサイル SM-3 ブロック I A）の導入が決定した。それから 20 年近くの間、日本は年間約 1000 億円を投じ、BMD システムの整備を進めてきた。その結果、日本は世界で唯一、1000 km 前後の射程の弾道ミサイルを対象とする本土防衛システムを配備・運用している国となった。

また、テポドン発射をきっかけとして、発射される前のミサイルを地上で撃破しうる能力（これについては、2013 年および 2018 年防衛大綱で記述された「弾道ミサイル発射手段等に対する対応能力」や、2020 年 7 月 31 日に自由民主党が発表した提言での「相手の領域内でも攻撃を阻止する能力」を始め、「策源地攻撃能力」「敵基地攻撃能力」「自衛反撃能力」などいくつかの呼び方があるが、以下本稿では、最近の呼び方に従い、「ミサイル阻止力」という用語を主として用いる）についての関心も高まってきた。この点については憲法第九条との関係が論点になるが、1956 年に「わが国に対して急迫不正の侵害が行われ、その侵害の手段としてわが国土に対し、誘導弾等による攻撃が行われた場合、座して自滅を待つべしというのが憲法の趣旨とするところだというふうには、どうしても考えられないと思うのです。そういう場合には、そのような攻撃を防ぐのに万やむを得ない必要最小限度の措置をとること、たとえば誘導弾等による攻撃を防御するのに、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、可能であるといふべきものと思います」と当時の鳩山一郎首相が答弁した考え方が現在まで引き継がれている。

ただ同時に、現在に至るまで、自衛隊はミサイル阻止力を整備してきていない。日本は、一定の条件下で、専守防衛下でも対地攻撃を行うことは可能であるとしても、そのための能力の整備を政策的に制限してきたのである。1998 年のテポドン発射事件以降も、2006 年の北朝鮮の最初の核実験、2012-13 年や 2017 年のミサイル危機など、地域の安全保障環境は悪化してきたが、そうした能力を整備するという政策的決定には至らなかった。

しかし、2020 年 9 月 11 日、退陣を控えた安倍晋三首相が談話を発表し、「ミサイル阻止に関する安全保障政策の新たな方針」について、「今年末までに、あるべき方策を示し、我が国を取り巻く厳しい安全保障環境に対応していく」との意思を示した。つまり、鳩山答弁以来約 70 年、テポドン発射事件から約 20 年を経て、ミサイル阻止力を整備する政策的決定がなされる可能性が生まれてきたといえる。本稿では、そのための議論を進めるにあたり重要な論点を、防衛戦略、地域安全保障、そして憲法・専守防衛との関係を中心に整理することとしたい。

1. 防衛戦略上の論点：ミサイル対処の一環としてのミサイル阻止力

まず、現在のミサイル脅威に対する日本の現在の対処態勢を確認しておきたい。日本は BMD の導入を決定した 2003 年以来、防衛費の中から年間 1000 億円余りの金額を投じて、低層防衛を担う PAC-3 と上層防衛を担うイージス BMD を基幹とする BMD システムを構築してきた。この BMD システムが、ミサイル脅威に対する日本の対処態勢の基本にある。

一般的に、ミサイル脅威への対処は、発射されたミサイルを撃破する BMD と、相手のミサイルを発射前に撃破する打撃作戦の 2 本立てで行われるが、日本の場合は、BMD を中心とし、後者については同盟国である米国に主要な役割を期待する形になっている。これを明文化しているのが 2015 年に改定された「日米防衛協力のための指針（ガイドライン）」である。ガイドラインには、この点について、「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。米軍がそのような作戦を実施する場合、自衛隊は、必要に応じ、支援を行うことができる。これらの作戦は、適切な場合に、緊密な二国間調整に基づいて実施される」と記述されている。

ミサイル阻止力をめぐる防衛戦略上の論点は、日本がミサイル阻止力を新たに整備したとして、それが現在の BMD を中心とするミサイル対処態勢に付加価値をもたらさうかという点に集約されよう。

この点について重要なことは、BMD 能力とミサイル阻止力とは、別々に機能するのではなく、組み合わせられて相乗的に効果を発揮することである。防衛側が BMD 「だけ」によってミサイル脅威に対処する場合、攻撃側は、自らの好むタイミング、好む場所からのミサイル発射が可能となる。例えば、最近よく知られるようになった「飽和攻撃」という攻撃手法がある。これは、防衛側の迎撃能力を越える数量のミサイルを同時に発射することで、BMD システムを突破する攻撃形態である。もし防衛側にミサイル阻止力がなかった場合、攻撃側は、一切の妨害を受けずに多数のミサイルランチャーを展開させ、発射タイミングを同期させて飽和攻撃を容易に実行できる。逆に、防御側がミサイル阻止力「だけ」によってミサイル攻撃に対処しようとする場合には、1991 年の湾岸戦争で実証された、移動式ミサイルランチャー（TEL）の捕捉・撃破が極めて難しいという問題に直面する（高橋杉雄「専守防衛下の敵地攻撃能力をめぐって：弾道ミサイル脅威への 1 つの対応」『防衛研究所紀要』第 8 巻第 1 号（2005 年 10 月））。

しかし、BMD 能力とミサイル阻止力とを組み合わせた総合的なミサイル対処態勢を構築できていた場合には、状況は変わってくる。この場合、攻撃側も、防衛側からの反撃を回避しながら、いわば「頭を抑えられた」形でミサイル攻撃の準備を行わなければならないからである。そのため、多数のミサイルランチャーを連携させて飽和攻撃を行うことは困難になる。筆者はこれを、ミサイル戦力に対する対地攻撃による「制圧効果」と呼んでいる。

具体的には、防衛側は、必ずしも TEL そのものを破壊しなくとも（破壊できればそれに越したことはないが）、間断なくミサイル阻止力による攻撃を行うことによって、TEL の行動を妨害したり、指揮統制システムを攻撃することで TEL の統制のとれた行動を困難にさせたり、あるいは TEL のような大型車両が通行できる道路や橋梁を破壊して移動に制約を与えるなどして、攻撃側のミサイル発射作戦全体を混乱させることができる。これにより、攻撃側が計画通りにミサイル攻撃を実行することを困難にすることができるし、攻撃そのものを完全には阻止できなくとも飽和的な攻撃を阻止することは十分期待できる。

移動式ミサイルランチャーへの攻撃が困難であることから、ミサイル阻止力の実効性への疑問はしばしば提起される。しかし、ミサイル阻止力に期待される役割は、移動式ミサイルランチャーそのものを直接的に撃破することだけでなく、その制圧効果によって、攻撃側のミサイル攻撃作戦全体を妨害することも含まれる。例え

ば、50 発の弾道ミサイルが完全に同期した形で飛来した場合と、ミサイル阻止力の制圧効果の結果として、発射タイミングが 1 分ずつでもずれて 10 発ずつ 5 波に分かれて飛来した場合とでは、迎撃能力が飽和される可能性は低くなり、より効果的に迎撃を実施することが期待できる（上記の具体的な数は単に設想としての例えであり、現実の数ではない）。このように、BMD 能力とミサイル阻止力を組み合わせた総合的なミサイル対処態勢が構築できれば、移動式ミサイルランチャーを直接撃破できなくても、BMD の迎撃成功率を高めることが期待できる。この意味で、ミサイル阻止力の役割とは、「ブーストフェイズ」の「前」にミサイル対処を行うという意味で「プレブーストフェイズ」BMD と呼ぶべきものと位置付けられよう。

次に、いわゆる「盾と矛」の日米の役割分担の中で、日本が同種の能力を備える必要はないのではないかと議論もある。この点については、ミサイル阻止のための航空作戦においては物量が重要であり、米軍の物量がいかに大きいと言っても、「これで十分」という水準は存在しないことを指摘しておきたい。特に制圧効果とは、攻撃側の移動式ミサイルランチャーの行動を制約することであるから、航空機 1 機、ミサイル 1 発でも多い方が効果が大きくなる。例えば米軍が 100 で自衛隊が 20 であっても、その 20 によってもたらされる付加価値は重要な意味を持ちうる。攻撃側が核ミサイルを発射する可能性があることをも考慮すれば、その 20 が核ミサイルの発射阻止や迎撃成功につながることもありうる。ミサイル阻止作戦においては、米国が主要な役割を担うとしても、日本はそれを量的に補強できるのである。これは、「盾と矛」といわれる役割分担の変更というほどのものではない。

いずれにしても、日本はこれまで 15 年以上年間 1000 億円余り、すなわち合計で 2 兆円余りを費やして BMD 態勢を構築してきた。1 つの仮定として、今後ミサイル阻止力のために同程度の年間 1000 億円を費やすことになったとしても、これまでの累計的な投資を考えれば、日本のミサイル対処態勢の中心が BMD であることは変わりがない。戦略的に見れば、対ミサイル対地攻撃の役割は、あくまで BMD の一段階として、その迎撃成功率を補強することと位置付けられることとなる。

なお、ミサイル阻止力を先制攻撃と混同している議論も散見されるが、これは適切な立論ではない。先制攻撃とは、文字通り、相手国が攻撃を行う前に攻撃することであるが、BMD を整備している日本は、戦略的に見てそもそも先制攻撃を行う必要はない。相手からの最初の攻撃に対しては BMD で対応すればよいからである。その上で引き続いて繰り返し攻撃が行われる場合に、ミサイル阻止力の出番がやってくる。このときに、ミサイル阻止力は、攻撃側の作戦を少しでも減衰させて、BMD の有効性をより高めるために使用される。改めて単純なことを確認しておく、対ミサイル対地攻撃を巡る議論とは、「BMD をやめてミサイル阻止力を中心にミサイル脅威に対応する」ことではなく、「BMD とミサイル阻止力とをどう組み合わせるか」についての議論なのである。

2. 地域安全保障に関する論点

ミサイル阻止力を巡る議論においてしばしば指摘されるのが、「地域における軍拡競争の引き金になるのではないか」という論点である。これは実際に重要な問題で、仮に日本がそのような能力を持つことで、周辺諸国が大幅に軍拡を始めるようなことがあれば、全体としてみると安全保障環境は悪化してしまう可能性があるため、真剣に分析する必要がある。

結論を先に述べてしまうと、既に世界で最も厳しい安全保障環境にあるアジアにおいて、日本が新たにミサイル阻止力を取得したからと言って、それが引き金となって軍拡競争が起こる可能性は極めて少ない。理由は 3 つある。

第 1 は、日本周辺においては、既にミサイルの拡散が進行してしまっていることである。2020 年の現在、中国、北朝鮮、韓国、台湾、日本という、北東アジアの安全保障環境における主要なプレイヤーを見ると、地上発射型の弾道・巡航ミサイルを実戦配備していないのは日本だけである。中国の保有ミサイル数は 2000 発、北朝鮮も数百発と見積もられており、韓国もまた多数の短射程ミサイルに加えて射程 1000km 前後のミサイルの開発・配備を進め、台湾もミサイルを配備している。つまり、現在の北東アジアは、単に拡散が進んでいるだけでなく、中東や南アジアをはるかに上回る、世界で最もミサイルの密度が濃い地域になってしまっているのである。この地域には既に数多くのミサイルが配備されていることを踏まえれば、日本が今からミサイル阻止力を配備したとして、改めて軍拡競争の引き金になるとは考えられない。

第 2 は、既に日本の防衛力の相対的な重みが著しく低下していることである。テポドン発射事件が発生した 1998 年、北東アジアの国防・防衛費を見ると、日本は 37.9% を占めていた（英国国際戦略研究所が発行している『Military Balance』による。なお北朝鮮はデータ不足のため除外し、日本、韓国、中国、台湾を合計した中での比率である）。それが 2019 年のデータでは、16.7% にまで低下している。つまり、相対的に見たウエイトは、1998 年の半分以下にまで低下してしまっているのである。この数字は北朝鮮を除外した数字であるが、1998 年当時の北朝鮮の悲惨な経済状況を考慮すれば、現在よりは相当程度国防支出は少なかったであろうから、北朝鮮を含めて計算した場合には、現在の日本の比率はさらに低下するであろう。日本の防衛力の相対的なウエイトのこの大幅な低下を考えれば、いま日本がミサイル阻止力を取得したとして、それが周辺諸国の既存の国防整備計画に影響を与え、軍拡競争の引き金になる公算は低い。

第 3 に、北東アジア諸国の国防・防衛費の増減を統計学的に分析すると、もともと他国の国防・防衛費との相関性が低いことが挙げられる。〔表 1〕は、テポドン発射事件のあった 1998 年から 2019 年までの各年度の国防費の相関係数を、北東アジアの日本、韓国、中国、台湾に米国を加えて計算したものである（データは英国国際戦略研究所発行の『Military Balance』による。北朝鮮はデータ不足のため除外）。

〔表 1：1998 年以降の国防費の相関関係〕

	米国	中国	日本	韓国	台湾
米国	1				
中国	0.63	1			
日本	0.70	0.33	1		
韓国	0.83	0.89	0.50	1	
台湾	-0.43	-0.25	-0.12	-0.22	1

22 組のデータの場合、相関係数の検定表によれば、相関係数が 0.42 を上回る場合に、統計的に有意な関係があると見なされ、0.54 を上回る場合に、高度に有意な関係があるとみなされる。よって、有意な相関関係は、米中、日米、米韓、中韓、日韓の間に存在する。興味深いのは、安全保障上の相互作用が存在する可能性があると考えられる米中、日中を比べると、米中間には有意な相関関係があるのに対し、日中の間にはそれがないことである。これは、これまで国防費を増大させ続けた中国は、日本の防衛費の動向は全く考慮していないことを表している。

より興味深い点は、日米、米韓のような同盟国同士の関係で強い相関関係が存在することである。このことから、関係国の国防費の増減関係には、お互いの国防費の動向とは異なる別の変数がより重要な作用を果たしている可能性があると考えられる。中国の国防費が、特に安全保障上の対立点を持たない韓国との間で高い相

関性を示していることも、別の変数の存在の可能性を示唆している。

そのような別の変数として考えられるのが、それぞれの国の経済力である。そこで、それぞれの国における GDP と国防費との相関関係を計算したのが表 2 である（国連のデータによる。台湾については台湾統計局の発表データを使用）。

〔表 2：1998 年から 2018 年までの関係国の国防費と GDP の相関関係〕

米国	0.81
中国	0.87
日本	0.98
韓国	0.99
台湾	-0.08

ここでは、表 1 よりも、はるかに高い相関性が示されている。特に韓国の 0.99、日本の 0.98 が際立つが、中国も 0.87、米国も 0.81 という極めて高い数字を示している。このことは、台湾を除いて、北東アジアの主要プレイヤーの国防・防衛費に支配的な影響を及ぼしている変数は、お互いの国防・防衛費の動向ではなく、それぞれの国自身の経済力であることを示している。このことから、日本のミサイル阻止力が、軍拡競争の誘因になることはないということが論証できる。

3. 憲法上の論点

最大の論点が、憲法および専守防衛との関係であろう。具体的には、様々な意味で抑制的な安全保障政策を取っている日本において、そもそもミサイル阻止のための対地攻撃を行うことが憲法上認められうるのかという点と、憲法・専守防衛との関連での装備上の制約はどのようなものなのかという点である。

まずミサイル阻止のための対地攻撃の是非だが、広く知られている通り、策源地攻撃それ自体は日本国憲法において禁止されているわけではない。前述した 1956 年の鳩山一郎首相の答弁で明らかにされているように、現行憲法下でも「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、一定の制限のもとで攻撃的行動をとることは認められていると解されている。

とすると、もう一つの点、すなわち、ミサイル阻止力として、憲法および専守防衛と反しない形で、どのような装備体系を整備できうるかが重要になってくる。これについてもすでに整理されており、「直ちに自衛のための必要最小限度の範囲を超える」とみなされる、「性能上専ら相手国国土の壊滅的な破壊のためにのみ用いられる」装備については憲法上持ちえないとされ、ICBM、長距離戦略爆撃機、攻撃型空母が具体的に例示されている。

ここでは、この装備上の論点について、もう少し掘り下げて分析を進めてみる。特に、上記の整理と例示は、冷戦期に形成された解釈であることを踏まえて議論を深める必要がある。そのころは、ミサイルは核ミサイルであることが自明であった時代であり、ICBM であれ IRBM であれ（現在の例示では ICBM となっているが、国会においては IRBM に言及されたこともある）、核弾頭を搭載して「相手国国土の壊滅的な破壊に用いられる」兵器であることに一切の疑問はなかった。

しかしながら、軍事技術は大きく進歩しており、1956 年の鳩山答弁の時代には影も形もなかった精密誘導兵器が広く使われるようになり、弾道ミサイルや巡航ミサイルも、冷戦期とは比較にならない高い精度を持つ

ようになっている。そのため、付随的損害を局限したうえで、相手国の軍事目標のみを選択的に撃破することができるようになってきている。

こうした、軍事施設に限定した精密攻撃は、戦略論的に言えば、相手の経済や社会をターゲットとする「カウンターバリュー（対価値）攻撃」あるいは「カウンターシティ（対都市）攻撃」、ではなく、軍事目標をターゲットとする「カウンターフォース（対兵力）攻撃」とされる。そうした攻撃に用いられる装備であれば、「性能上専ら相手国領土の壊滅的な破壊のために用いられる」ものとは性格が根本的に異なるとみなすべきであろう。特に、相手の TEL、ミサイル貯蔵庫、指揮統制施設といった、相手のミサイル戦力の構成要素に限定して撃破するための高精度の攻撃を行える装備については、論理的に見て、これまでの憲法や専守防衛の解釈と何ら矛盾することなく導入できると考えられる。

3. おわりに

北東アジアは、世界で最も高密度にミサイルが配備されている地域である。その中で日本は、約 20 年かけて、世界唯一の戦域レベルの本土防衛用 BMD システムを整備してきた。しかし、安全保障環境が厳しさを増していく中、BMD だけでミサイル脅威に対処するのは困難になってきている。BMD の効果をより高めていくためにも、ミサイル阻止力と組み合わせてミサイル脅威に総合的に対処する必要性が著しく高まっている。こうした、ミサイル阻止力を構成するであろう装備は、近年の技術の進歩を踏まえれば、「性能上専ら相手国国土の壊滅的な破壊に用いられる」ものではなくなくなってきており、専守防衛の枠の中で整備することが十分可能である。さらに、現在の北東アジアの軍事バランスを考えれば、日本がそうした能力を整備することが改めて軍拡競争の引き金を引く可能性は事実上存在しない。

なお、本稿ではあえてハードウェアの詳細について論じていない。この問題に限らず、ハードウェア的な軍事的能力と戦略レベルの思考とを混同してはならないからである。あらゆるハードウェアは戦術レベルの運用構想に従属し、戦術レベルの運用構想は軍事戦略に従属し、軍事戦略は大戦略に従属する。現在の日本の大戦略の根底にある基本的な原則は、日本が現在の国際秩序の維持・安定から多大の利益を得ている現状維持国であることである。その原点を踏まえて考えるのであれば、現在の日本の防衛戦略が

受動的、守勢的になるのは戦略的に見て自然なことである。日本が備えるべきミサイル阻止力は、その前提の元で、発射前のミサイルを戦術レベルで撃破・制圧しようとするものであり、これまでの防衛戦略の大枠を外れるものではない。つまり、これがある種の攻勢的能力であるとしても、あくまで相手のミサイル攻撃戦力を減殺するためのものであり、大戦略レベルでの現状維持という原則を変容させるようなものではないのである。

ミサイル阻止力を日本が備えていくことについては賛否両論あろう。これから議論を進めていく上では、北東アジアが、すでに世界で最もミサイル密度が高い地域になってしまっている戦略的現実を冷静に認識した上で、ミサイル脅威に対処する上でのよりよい方策を、論理的、実証的に検討していく必要がある。そこでは、ポジショントークや軍事オタク的なハードウェアの蘊蓄ではなく、戦略レベルの論理をきちんと整理したうえで議論が進められていくことを期待したい。

プロフィール

profile

政策研究部

防衛政策研究室

室長 高橋 杉雄

専門分野：国際安全保障論、現代軍

事戦略論、日米関係論

本欄における見解は、防衛研究所を代表するものではありません。
NIDS コメンタリーに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。
ただし記事の無断転載・複製はお断りします。

防衛研究所企画部企画調整課

直 通：03-3260-3011

代 表：03-3268-3111（内線 29171）

F A X：03-3260-3034

※ 防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.mod.go.jp/>