

専守防衛下の敵地攻撃能力をめぐる ——弾道ミサイル脅威への1つの対応——

高橋 杉雄

はじめに

日本の防衛政策の基本をなす考え方は、専守防衛である。防衛白書の説明を引用すれば、専守防衛とは、「相手から武力攻撃を受けたときにはじ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、保持する自衛力も自衛のための必要最小限のものに限るなど憲法に則った受動的な防衛戦略の姿勢」⁽¹⁾ということになる。「受動的」である以上、敵を自国に迎え撃つことが前提となるわけだが、実際には、専守防衛に基づく日本の防衛政策の中にも、敵地を攻撃する発想が皆無なわけではない。「日米防衛協力のための指針（いわゆるガイドライン）」では、必要な場合には米軍がそうした任務を遂行すると定められてきた。また、現時点で自衛隊はそのための能力を有していないが、「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、一定の制限の下で攻撃的行動を行うことは、法理論上は認められていると解釈されてきた。

近年、弾道ミサイル脅威の高まりに伴って、我が国独自の敵地攻撃能力が関心を集めるようになってきた。ただ、それは専守防衛の基本的な枠組みを放棄することを求めるものではなく、専守防衛を維持した上で、必要な場合に弾道ミサイ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である。

ところで、我が国が他国の弾道ミサイル発射基地に対する攻撃を検討する場合、現在拡散が進みつつある中距離弾道ミサイルのほとんどが移動式ランチャーから発射されることに注意しなければならない。移動式ランチャーの特性とは何か。リアルタイムで追尾しなければ位置が把握できないことである。移動式ランチャーの位置を把握し、攻撃することがどれくらい、そしてなぜ困難かを理解しなければ、この問題に関して具体的な政策論を展開することはできない。なぜならば、敵地攻撃能力のもたらしうる効果についてしっかりした根拠を持って議論することができなければ、政策のコストと利益について判断することができないからである。

2003年に、当時の石破茂防衛庁長官は、国会で敵地攻撃能力をめぐる議論を行った際に、「いろいろな方面から検討してみることは必要だ。少なくとも、思考停止に陥るとい

(1) 防衛庁編『平成16年版日本の防衛——防衛白書』（国立印刷局、2004年）81ページ。

とがあるとするならば、それは国と平和と独立に責任を持つことにはならない。一切それについて思考しないということは、あるべき姿だとは私は思いません。」⁽²⁾と述べた。ここで述べられているように、弾道ミサイルの脅威が拡散していく中、専守防衛下の敵地攻撃能力の是非についても、さまざまな角度からの分析を進めていくべきであろう。

本論文は、この問題に関して今後の議論を深めていくための足がかりを提供することを目的としている。まず、専守防衛下における敵地攻撃についてこれまで行われてきた議論と、さらに近年弾道ミサイル脅威の拡散に伴って高まっている敵地攻撃能力をめぐる議論を概観する。そして、湾岸戦争で展開された「スカッドハント」作戦と、イラク戦争での対弾道ミサイル作戦を分析しながら、敵地攻撃能力による移動式ランチャーの捕捉・撃破にどの程度の期待値を設定できるかを検討する。そしてこれらの分析を踏まえ、仮に我が国が敵地攻撃能力を整備する場合には、日米防衛協力の枠組みの中で、迎撃システムを補完しながら、全体としての弾道ミサイル防衛システムの一部を構成する形で整備するのが望ましいと論じて結びとする。

1 専守防衛と「敵地攻撃」

(1) 宣言政策としての専守防衛と実行政策としての敵地攻撃能力不保持

専守防衛とは、日本独特の防衛戦略の基盤をなす考え方である。ただ、多くの国において、軍事組織は「国防軍」、軍事担当官庁は「国防省」と名付けられていることからわかるように、宣言政策として防衛的な姿勢を示すことはそれほど珍しいことではない。日本の防衛政策のユニークな点は、「受動的な防衛戦略」を宣言政策として明確にしていることだけでなく、攻撃的軍事力の保持を自ら制約していることである。日本は、航空戦力を迎撃戦闘機を中心に、海上戦力を対潜水艦能力を中心に整備してきたため、きわめて限定的なパワープロジェクション能力しか持たない、他国に対する攻撃性を極小化した防衛力を構築してきたのである。特に、大陸間弾道弾、戦略爆撃機、攻撃型空母に関しては、「もっぱら他国に打撃を与える戦力」であるとして、保持しないことを明示してきた。日本の専守防衛は、単に宣言政策として存在するのではなく、実行政策として現実の兵力構成にも反映されているのである。

ただし、攻撃力を持つことは侵略的意図を有することとは等価ではない。相手が自国を攻撃するのを防ぐために、自ら敵地を攻撃して敵の軍事力を撃破することは、「攻勢防御」あるいは「積極防御」と呼ばれる防御的な軍事戦略の1つである。また、純粹に防御に徹

(2) 「第百五十六回国会衆議院安全保障委員会会議録第三号」(2003年3月27日) 8ページ。

しているだけでは、ある程度の打撃を侵攻側に与えたとしても、侵攻側はまた自らの策源地において戦力を回復し、再攻撃を行うことができるわけだから、純軍事的な観点から言えば、自国防衛の観点からも、何らかの形で攻撃力が必要となる局面を想定することもできる⁽³⁾。であるからこそ、多くの国が、侵略的意図を必ずしも伴うことなく、攻撃的軍事力を保持しているのである。この観点から、日本が専守防衛を掲げ、攻撃的防衛力を保持しないことを防衛戦略の原則に据えること、いってみれば自らの手を縛ることに対する疑問は一部で抱かれ続けてきた。ただし、専守防衛政策においても、その側面は全く無視されてきたわけではない。1978年の旧ガイドラインや、1997年の新ガイドラインではっきりと記されているように、日米安全保障条約のもと、「航空打撃力の使用」を伴う攻勢的作戦は、必要に応じて米軍が実行することとなっている。また、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、「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行うことは現行憲法下でも認められていると理解されている⁽⁴⁾。

こうした理解は、1959年の伊能繁次郎防衛庁長官による答弁⁽⁵⁾や、1999年の野呂田芳

(3) たとえば、米国の空軍戦略の専門家であるジョン・ウォーデンは、その著書の中で、自らの航空基地が攻撃される危険がなく、一方的に相手の航空基地を攻撃できる状況を作り出すことが、空軍戦略の中で最も重要なことだと述べている。John A. Warden III, *The Air Campaign* (New York: to-Excel Press, 2000) pp.16-20.

(4) 衆議院内閣委員会で、鳩山一郎首相の答弁を船田中防衛庁長官が代読したものである。原文は以下の通り。「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、可能であるというべきものと思います。」「普通の場合、つまり他に防御の手段があるにもかかわらず、侵略国の領域内の基地をたたくことが防御上便宜であるというだけの場合を予想し、そういう場合に安易にその基地を攻撃するのは、自衛の範囲には入らないだろうという趣旨で申したのであります。」「第二十四回国会衆議院内閣委員会会議録第十五号」(1956年2月29日) 241ページ。

(5) 答弁の原文は以下の通り。「御承知のように設例として、国連の援助もなし、また日米安全保障条約もないというような、他に全く援助の手段がない、かような場合における憲法上の解釈の設例としてのお話でございますから、例を飛行機とか誘導弾とかいろいろなことでもございますが、根本は法理上の問題、かように私どもは考えまして、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、敵基地をたたくことも自衛権の範囲に入るといことは、独立国として自衛権を持つ以上、座して自滅を待つべしというのが憲法の趣旨ではあるまい。そういうような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全然方法がないと認められる限り、誘導弾などの基地をたたくといことは、法理的には自衛の範囲に含まれており、また可能であると私どもは考えております。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りがたいのでありまして、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、攻撃的な脅威を与えるような兵器を持っているといことは、憲法の趣旨とするところではない。かようにこの二つの観念は別個の問題で、決して矛盾するものではない、かように私どもは考えております。」「第三十一回国会衆議院内閣委員会会議録第二十一号」(1959年3月19日) 16ページ。

成防衛庁長官による答弁⁽⁶⁾など、幾たびか確認されてきている。しかし、この議論はあくまで法理論的な議論でしかないことには注意しておく必要がある。なぜなら、その裏付けとなる能力を自衛隊は保持していないからである。法理論的な議論はともかくとして、実際には、1976年に最初に定められ、その後1995年、2004年に改定された「防衛計画の大綱」において、防衛力の機能や役割の一部に敵地への攻撃が含まれることはなかったし、いわゆる1次防に始まる数々の防衛力整備計画のなかで敵地攻撃能力が整備されることもなかったのである。つまり、自衛隊は、一定の条件下で、専守防衛下でも敵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⁽⁷⁾。

(2) 専守防衛下の敵地攻撃への関心の高まり

とはいえ、特に1998年8月に北朝鮮が発射したテポドン弾道ミサイルが日本上空を通過したことをきっかけとして、2003年の前原誠司衆議院議員(民主党)の質問⁽⁸⁾や、2005年の山本一太参議院議員(自由民主党)の質問⁽⁹⁾に見られるように、敵地攻撃能力への関心が高まりつつある。ただこれは、あくまで弾道ミサイル脅威の文脈から生まれた、敵地攻撃能力の整備への関心であって、その文脈を越えた攻撃的軍事力を保持することへの関心ということではない。これらが示唆しているのは、弾道ミサイル拡散の脅威に直面し、ミサイル防衛だけでなく、発射前に地上で弾道ミサイルを撃破する手段として、敵地攻撃能力が関心を集めていることである。いいかえれば、これらの意見は、専守防衛そのものを捨てることを求めているものではなく、専守防衛戦略を基本的には維持した上で、敵地

(6) 答弁の原文は以下の通り。「昭和三十一年の政府統一見解〔上記鳩山首相答弁〕におきましては、我が国において急迫不正の侵害が行われ、その手段として我が国土に対し誘導弾等により攻撃が行われた場合、そのような攻撃を防ぐ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に他に手段がないと認められる限り、敵の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、可能であるとしております。したがって、昭和三十一年の政府統一見解に設定したような事例で、他に手段がない場合に、敵基地を直接攻撃するための必要最小限度の能力を保持することも法理上は許されるものと考えます。」「第百四十五回国会衆議院安全保障委員会会議録第二号」(1999年2月9日)10ページ。

(7) 上記野呂田防衛庁長官の答弁は前原誠司議員による質問に対する答弁であるが、その後で、前原議員は、「敵基地攻撃というのは自衛の範囲に含まれて憲法上も法理的に可能である、しかし、今まで、専守防衛という考え方の中で、敵基地に行けないようにむしろ我々が政策的に兵器を制限してきたということがあるわけですね。」と述べている。同上、11ページ。

(8) 発言の原文は以下の通り。「少なくとも自国である程度のそういう能力〔打撃力〕を持つことは今後検討すべきじゃないかということを上記しているわけです。」「第百五十六回国会衆議院安全保障委員会会議録第三号」(2003年3月27日)7ページ。

(9) 発言の原文は以下の通り。「しかしながら、この日米安保条約の核の傘あるいは日米安保条約の下のあの抑止力に加えて、自衛隊が単独で場合によっては北朝鮮の基地をたたき敵地攻撃能力、これは自民党のみならず民主党の中でも前から主張している方々がありますが、その敵地攻撃能力を日本はこれは考えざるを得ないと、つくらざるを得ないということを引きつとシミュレーションの中で我々の研究でまとめたかと思っております。」「第百六十二回国会参議院外交防衛委員会会議録第二号」(2005年3月15日)6ページ。

攻撃能力に関する議論を提起しようとしているものだけということができる。

ただし、この文脈で敵地攻撃能力を論じる際に注意しなければならないのは、弾道ミサイル脅威に対して持つ効果である。特に、効果とコストについて慎重に比較考量しなければならない。効果とは、現実にもたらされる軍事的な効果であり、コストとは、敵地攻撃能力を整備するのに要する経済的コストと、周辺諸国のリアクションによってもたらされる戦略的コストからなる。もし、効果がコストを上回るならば、敵地攻撃能力の整備は検討に値するオプションとなる。しかし、効果が限られているのならば、それはかえって日本の安全保障環境を悪化させてしまうことになりかねない。本来はコストについても論じる必要はあろうが、本論文は、効果を中心に、専守防衛下での敵地攻撃を議論したい。次節においては、弾道ミサイル脅威に対する航空攻撃がどの程度の有効性を持ち得るのか検討することとする。

2 弾道ミサイル脅威に対する航空攻撃の有効性

(1) 移動目標攻撃の難しさ

これまで述べてきたように、近年の弾道ミサイル脅威の高まりに伴って、我が国でも敵地攻撃能力への関心が高まっている。しかし、単純に巡航ミサイルや航空機による対地攻撃能力を取得するだけで、弾道ミサイル脅威との文脈の上で有効な敵地攻撃能力が整備されるわけではない。北朝鮮のノドンミサイルをはじめとする最近の戦域弾頭ミサイルは移動式のミサイルランチャーから発射される一方、移動する目標を的確に捕捉して撃破するのは容易ではないからである。専守防衛下において弾道ミサイル脅威に対抗して敵地攻撃能力を整備するといっても、不可能なことを期待するべきではない。なによりもまず、何が可能で何が可能でないのか、期待値をはっきりさせた上で議論を進めていくべきである。そこで、本節では、湾岸戦争、イラク戦争の例を検討し、移動式ランチャーに対する航空攻撃の能力を検証してみることにする。

その前に、そもそもなぜ移動目標に対する航空攻撃は困難なのかを述べておきたい。それは端的に言えば、目標情報の伝達に生じるタイムラグと、攻撃精度に由来する問題である。ある目標を攻撃するには、まず目標を発見し、その座標を特定し、攻撃プラットフォームにその情報を伝達しなければならない。その上で攻撃プラットフォームから長射程兵器を発射したり（艦艇、航空機からの巡航ミサイル攻撃）、攻撃プラットフォーム自体が目標に接近して攻撃（航空機からの爆撃など）を行ったうえで、攻撃が成功したかどうかの評価がなされる。この一連のサイクルに時間がかかるようだと、移動目標への攻撃はで

きない。たとえば、時速30kmで移動できる目標に対し、発見から攻撃まで1時間かかった場合、攻撃がなされた時には既に相手は当初の座標から30km離れたところへ去ってしまっているのである。つまり、移動目標を攻撃するには、限りなくリアルタイムで目標の座標を追尾し続けることと、それをリアルタイムで攻撃プラットフォームに伝達することができなければならない。さらに、攻撃兵器の精度も攻撃成功を左右する重要な要素となる。せっかく目標の座標までたどり着いたとしても、爆弾なりミサイルなりの精度が悪ければ目標を破壊できないからである。

第1次世界大戦の際に初めて航空機が戦争に本格的に使用されるようになってすぐ、地上の敵部隊を攻撃する近接航空支援は航空機の主要な任務の1つになった。しかし、当時の情報システム、攻撃兵装では、常に移動する敵の部隊に有効な打撃を与えるのは非常にむずかしかった。その後、無線やコンピュータの発達、あるいは組織上の工夫が進められることによって、目標を発見してから攻撃プラットフォームが攻撃を行うまで(センサー・トゥ・シューター)の時間は大きく短縮され、移動目標に対する攻撃能力は大きく向上する。しかし、特に大型トレーラー程度の大きさしかない移動式の弾道ミサイルランチャーを補足し、攻撃するのは決して容易な軍事作戦ではなかった。それは、1991年の湾岸戦争において顕著な形で示されることになる。

(2) 湾岸戦争における「スカッドハント」

湾岸戦争は米国側の圧倒的優勢のまま推移したが、イラク側の反撃としてもっとも大きなインパクトを持ったものが弾道ミサイル「スカッド」によるイスラエルやサウジアラビアに対する攻撃であった。そしてそれに対して、米国はパトリオット迎撃ミサイルを緊急配備するとともに、スカッドを地上で撃破するための大規模な空爆を展開した。これがいわゆる「スカッドハント」である。これは、湾岸戦争中のほぼ全期間にわたって展開された、移動式の弾道ミサイルランチャーを撃破するために行われた大規模軍事作戦だが、結局この中で、移動式ランチャーを捕捉し、撃破することがどれほど難しいかが証明されることになる。

そもそも開戦前、米国はスカッドの脅威を軽視していたわけではない。事前にランチャー数を20~30程度と見積もり、1991年1月17日の開戦当日にも、合計で154ソーティを投入してランチャーが潜んでいそうな施設や生産施設などへの空爆を行っている⁽¹⁰⁾。しかし、それにも拘わらず、その翌日の18日に8基、19日に4基、20日に8基、21日に7基と、

(10) Department of Defense, *Gulf War Air Power Survey*, Volume I, Part II (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1993) p. 244.

かなりの数のスカッドが飛来したのである。そこで、米中央軍司令部は空爆スケジュールを見直し、スカッドミサイルのランチャーを攻撃するために大規模な戦力を投入することを決定する。いわゆる「スカッドハント」作戦の開始である。

本格的なスカッドハント・キャンペーンが始まるのは1月21日で、165ソーティが投入された。23日からはF-15Eが4機、イラク西部のスカッド発射地域から15～20分の空域で空中哨戒、同じく地上目標識別用の赤外線識別装置を搭載したF-16が4機、同様にイラク東部のスカッド発射地域付近で空中哨戒した。彼らは4時間交代で哨戒任務に就き、バックアップ用の予備戦力としてそれぞれ8機ずつが地上で待機した。またA-10も24時間常にそれぞれのエリアで2機ずつ空中哨戒を行い、地上には12機の予備戦力が待機していた。それに加え、この日の20時15分と翌早朝4時には、直援戦闘機として8機のF-15C、電子妨害機として4機のF-4Gと2機のEF-111に援護された20機のF-111Fからなる打撃パッケージがスカッドランチャーが潜んでいると思われる地域の攻撃を行った（2回とも攻撃隊の構成は同じ）。さらに早朝5時には米海軍の2機のF-14、1機のEA-6Bに援護されたイギリス空軍の8機のGR-1からなる打撃パッケージ、さらに午後には米海軍の10機のF-14、2機のEA-6Bに援護された16機のA-7からなる打撃パッケージが同様の攻撃を行っている⁽¹¹⁾。

こうした作戦は全戦役を通して続けられ、合計で4,750ソーティのスカッドハント関連任務のうち、約1,000ソーティが空中哨戒任務、1,460ソーティが弾道ミサイル関連施設の攻撃に割り当てられた。なお、後者の1,460ソーティのうち、ほぼ半数がランチャーが隠蔽されていると推定された固定施設、30%が生産施設、15%がスカッドランチャー攻撃に費やされている⁽¹²⁾。

しかしながら、こうした攻撃の効果は限られたものだったとみられる。大規模なスカッドハントが始まった後も、1月24日こそスカッド攻撃はなかったものの、25日には11基、26日には5基のスカッドが飛来したからである⁽¹³⁾。ただ、それ以後は、若干飛来数は減少し、27日、30日、2月1日にはスカッドは飛来しなかった。しかしながら、完全にスカッド発射が止んだわけではなく、2月14日と16日の5基を筆頭に、同月26日まで攻撃が続く。特に、戦争最後の1週間、2月21日から26日までは1日平均2基のスカッドが飛来している（表参照）。

(11) Ibid., Volume II, Part I, p. 188.

(12) Ibid., Volume II, Part II, pp. 331-332.

(13) Ibid., Volume II, Part II, p. 331.

表 スカッドハントの状況

日付	計画ソーティ	スカッド飛来数	日付	計画ソーティ	スカッド飛来数
1月17日	154	1	2月8日	100	0
1月18日	92	7	2月9日	90	1
1月19日	40	4	2月10日	114	0
1月20日	70	8	2月11日	153	3
1月21日	165	1	2月12日	135	0
1月22日	133	7	2月13日	98	0
1月23日	105	5	2月14日	121	5
1月24日	126	0	2月15日	153	1
1月25日	117	10	2月16日	132	4
1月26日	147	6	2月17日	148	0
1月27日	124	0	2月18日	130	0
1月28日	149	2	2月19日	124	1
1月29日	83	0	2月20日	95	0
1月30日	83	0	2月21日	90	6
1月31日	142	1	2月22日	100	0
2月1日	111	0	2月23日	116	3
2月2日	103	3	2月24日	96	3
2月3日	75	0	2月25日	90	5
2月4日	84	0	2月26日	104	0
2月5日	106	0	2月27日	88	0
2月6日	120	0	2月28日	149	0
2月7日	147	1	合計	4902	88

(注) 日付は全て1991年。

(出所) Department of Defense, *Gulf War Air Power Survey*, Volume I, Part II (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1993), pp.244-245.

そのため、スカッドハントによって破壊されたランチャーはきわめて限られた数であると考えられている。作戦に従事したパイロットたちは、100基程度のランチャーを破壊したと報告しているが、戦後に行われた調査では、そのほとんどがデコイやタンクローリーなどを誤認したものと結論づけられた⁽¹⁴⁾。

結局のところ、最大の問題はスカッドランチャーを発見することが予想以上に難しかったことであった。湾岸戦争では地上監視用の合成開口レーダーを搭載したJSTARS(統合監視目標攻撃レーダーシステム)も投入されているが、それにしてもタンクローリーなどの大型車両と本当のスカッドランチャーを区別することはできなかった⁽¹⁵⁾。また、スカ

(14) Ibid., Volume II, Part I, p. 189.

(15) Ibid., Volume II, Part II, p. 334.

ッド発射を感知し、発射地点を1平方マイルの精度で特定したケースがいくつかあるが、ほとんどのケースで攻撃機側でランチャーの位置を確認できず、攻撃には至らなかった⁽¹⁶⁾。さらに、上空待機中の攻撃機からスカッドの発射が目撃されたケースが42回報告されているが、攻撃機が実際に攻撃ポジションについて投弾できたのはそのうちわずか8回で、そのいずれもランチャーの破壊を確認するには至らなかったとされている⁽¹⁷⁾。

このように、「スカッドハント」作戦は期待された成果を挙げるができなかった。ただし、スカッドの発射総数88基のうち、約40%にあたる35基が最初の7日間におけるものである。つまり、本格的にスカッドハントが始まってからは、明らかに発射数はそれ以前と比べて減っているのである。このことは、大規模な空爆を繰り返すことによって、ランチャーを破壊することはできなくとも、彼らの自由な行動を制約し、発射される数を減らすことは可能だったことを示している。本論文では、航空攻撃のこの効果を制圧効果と呼ぶこととするが、これは、我が国が弾道ミサイル脅威に対抗して敵地攻撃を検討する場合に考慮すべきことであろう。

(3) イラク戦争における対弾道ミサイル作戦

1990年代、米軍は、情報革命を基盤とした「軍事における革命(RMAあるいは情報RMA)」をキーワードとして近代化を進めた。ここで重視されていたのは、端的に言ってしまえば、情報システム、兵器システム、指揮・運用システムの革新によって、軍事能力を大きく高めていくことである。たとえば、UAV（無人偵察機）の実用化などセンサーの多様化や能力の向上、情報ネットワークの能力向上や統合化、精密誘導兵器の運用の拡大などが進められてきた。その結果、米軍の移動目標攻撃能力は大きな改善を見せる。2003年のイラク戦争は、その成果を示す場ともなった⁽¹⁸⁾。たとえば、イラク戦争においても、全体の航空作戦を管理する航空任務命令（Air Tasking Order, ATO）の作成には72時間を要していたが、その修正に湾岸戦争当時では4時間必要だったものが、イラク戦争では30分に短縮されたとされる⁽¹⁹⁾。その分、移動目標の、より現在位置に近い座標を伝えることが可能になっていたのである。具体的には、開戦直前の3月19日に行われたフセイン大統領に対する攻撃では、フセインの位置に関する情報を得てから攻撃まで、ワシントンにおける意思決定の時間を含めて3時間しかかかっていない。その後も、4月7日と10日にフセイン

(16) Ibid., Volume II, Part II, p. 335.

(17) Ibid., Volume II, Part II, pp. 335-336

(18) ただしイラク戦争については、*Gulf War Air Power Survey* のような包括的な報告書がまだ発表されていない。

(19) Anthony H. Cordesman, *The Iraq War: Strategy, Tactics, and Military Lessons* (Washington, D. C.: The CSIS Press, 2003) p. 281, 283.

と親族が会議を行っている場をB-1Bによって爆撃した時には、それぞれ情報を得てから45分と30分しか要していない⁽²⁰⁾。

では、移動式の弾道ミサイルランチャーに対する攻撃はどうか。イラク戦争の期間中、イラクは18基の弾道ミサイル、4基の巡航ミサイルを米英軍に対して発射している(うちペトリオットによる撃破9、脅威度が低いため迎撃しなかったか探知が遅れて迎撃できなかったもの8、事故で飛翔中に爆発したもの1)⁽²¹⁾。それに対し、米空軍は、全体の航空作戦の中で10.2%を弾道ミサイル・大量破壊兵器関連任務に割り当てた⁽²²⁾。その結果、開戦前に3基のランチャーを撃破したのをはじめとして、46基のランチャーを空爆で破壊することに成功したのである⁽²³⁾。開戦前にイラクが保有していたランチャーは約80基とされているが、そのうちの55%が空爆によって撃破されたことになる(そのほかに地上戦において15基が撃破ないし捕獲された)。こうしてみると、ミサイルの発射そのものを先制的に阻止することはできなかったが、湾岸戦争と異なり、イラク戦争においてはかなりの損害を相手に対して強いることができたといえる。つまり、第一撃の完全な阻止はできないまでも、攻撃を反復させていくことで、相手のミサイル発射能力を消耗させていくことが可能になってきたのである。

このように、湾岸戦争当時と比べて、米軍の移動式ランチャー攻撃能力が向上していることは間違いない。我が国の敵地攻撃能力を検討する場合も、おおむねこの程度の能力を期待値として設定することができよう。また、湾岸戦争当時であっても、航空戦力は、ランチャーを標的とした空爆を繰り返すことで、その行動を制約し、弾道ミサイルの発射数を減らす制圧効果は持っていたことも考慮すべき材料となろう。

しかしながら、イラク戦争がある種の特種条件の下で行われた戦争であることには留意しておく必要がある。イラク空軍は、湾岸戦争で大損害を被り、その後も武器の禁輸を受けていたために戦力レベルはきわめて低かったものと思われる。そのため、イラク戦争においては米軍は速やかにほぼ絶対的な航空優勢を確立することができた。そのため、米軍はイラク上空でほぼ自由にランチャーを探知し、攻撃するための作戦を行うことができた。しかし、もし相手が限定的にでも航空優勢を維持する能力を有していた場合には、こ

(20) Ibid., p. 281.

(21) 32nd Army Air and Missile Defense Command (AAMDC), "32nd AAMDC: Operation Iraqi Freedom," (September 2003) <http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2003/32aamdc_oif-patriot_sep03.ppt> pp. 27-31, 2005年8月2日アクセス。なお、探知が遅れて迎撃できなかったのは巡航ミサイルである。

(22) T. Michael Moseley, "Operation Iraqi Freedom: By the Numbers," (April 30, 2003) <http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2003/uscentaf_oif_report_30apr2003.pdf> 2005年8月2日アクセス。

(23) 32nd AAMDC, "32nd AAMDC: Operation Iraqi Freedom," pp. 22-23.

うした作戦がイラク戦争ほどの成果を上げられない可能性は小さくない。また、詳細は明らかになっていないが（明らかになることは今後もないだろうが）、イラク戦争ではランチャーの座標を特定するために特殊部隊が投入されている。それらの特殊部隊は、隣接したクウェートからの支援を受けていたと思われるが、そのような支援を行う策源地を作戰地域近傍に持てなかった場合には、特殊部隊の行動も制約されるであろう。こうした場合も、対移動式ランチャー攻撃作戦の難度は増すものと思われる。

3 試論——専守防衛下の敵地攻撃能力をめぐる論点

(1) 戦略的な目的の検討

軍事力はある種の目的をもって使用されるものであるから、単にハードウェア的な視点からだけ能力を検討するのは無意味である。仮に我が国が専守防衛下で、弾道ミサイル脅威の拡散に対応して敵地攻撃能力を整備するとしても、まずは敵地攻撃能力に何を期待し、どのような目的を持たせるのかを明確にしなければならない。弾道ミサイルに対抗して敵地攻撃能力を整備する場合、白紙的には、次の3種類の目的を考えることができよう。

第1は、弾道ミサイル発射後の反撃能力を整備する報復的抑止である。この場合、相手国の首都などが攻撃目標となるわけだが、こういった動かない目標を攻撃する能力は、移動式ランチャーのような目標を攻撃するよりもはるかに容易に整備することができる。

ただし、これは、「他に手段がない場合に限り敵策源地攻撃が可能」としている現行の専守防衛の解釈を大きく逸脱することになる。また、対都市攻撃について言えば、通常兵器による破壊力は限られているから、いくらハイテク兵器を用いたとしても、通常兵器のみに依拠した場合には相手に及ぼす抑止効果は限定的なものになる。したがって、確実性の高い能力を整備するためには核武装に進まざるを得ない。また、仮に非常に効率のいい通常兵器による対都市攻撃能力を整備できたとしても、こちらが相手国の首都のような重要拠点を攻撃した場合、相手が核兵器を有していれば核兵器で報復されるおそれがある。したがって、この場合には、相手の核報復を抑止するためにも核武装を検討しなければならない。

ところが、いうまでもなく、敵都市攻撃用の核戦力を現行憲法下で正当化することはできない。しかも、我が国の核武装は、専守防衛の枠内で敵地攻撃能力を整備するのとは比較にならないほどの大きなインパクトを地域安全保障にもたらす。そうしたことと、報復的抑止力を米国に委ねている現在の政策が機能していることを考えれば、報復的抑止を目的として敵地攻撃能力を整備することは望ましくないと考えられる。

次に考えられるのは、こちらの第一撃によって相手の弾道ミサイル攻撃戦力を無力化してしまう第一撃武装解除である。「座して死を待つというのが憲法の本旨ではない」と理解されている以上、「他に適当な手段がない」場合に備えて能力を整備するのは法的には可能である。ただ、この場合、問題となるのは実効性である。もし第一撃によって同時に全てのランチャーを撃破することができなければ、残存ランチャーから報復攻撃が加えられる。湾岸戦争はもちろんのこと、イラク戦争でも、全てのランチャーを発射前に撃破することはできなかったことを考えると、武装解除攻撃は非常に危険なオプションであると考えられる。

また、仮に全てのランチャーの位置を把握し、正確に攻撃できるようになった場合でも新たに別の問題が生じる。もし我が国が第一撃によって全ての相手ランチャーを撃破する能力を得たとしよう。そうすると、我が国と相手国との間で何らかの緊張関係が生じた際に、相手国には、我が国が第一撃を発動する前に先制攻撃を行うインセンティブが働くことになるだろう。何もしないでいれば手持ちの弾道ミサイルが無力化される可能性があるからである。すなわち、この場合には核戦略の用語で言うところの「危機における安定性」が低下してしまうことになる。こうした観点から見ても、第一撃武装解除は我が国の敵地攻撃オプションの目的として適当ではないと考えられる。

もう1つ考えられるのが、敵地攻撃能力と迎撃システムとを相互補完させつつ弾道ミサイル脅威に対抗すること、すなわち弾道ミサイルに対する防衛システム全体の1つの構成要素として位置づけることである。迎撃システムは、ブーストフェイズ、ミッドコースフェイズ、ターミナルフェイズの3つのフェイズのそれぞれにおいて構築されるわけだが、その第4の(そして最初の)フェイズ、つまり「プレブーストフェイズ」と呼ぶべき段階において「迎撃」を行うことによって、多層防衛システムの一翼を担う形で敵地攻撃能力を整備するのである。

法的に見れば、第一撃武装解除と同様、「座して死を待つというのが憲法の本旨ではない」と理解されている中で、「他に適当な手段がない」場合に備えて能力を整備することは可能である。また、この場合、第一撃で全てを破壊する必要はないから、第一撃武装解除よりも実現性は高い。ただし、弾道ミサイルの飛来そのものを食い止めることはできないから、敵地攻撃能力に期待されるのは、制圧効果を発揮して相手の行動を制約して飛来する弾道ミサイルの数を減らすことと、攻撃作戦を反復することで相手のミサイルランチャーに消耗を強いていくことである。特に、飛来する弾道ミサイルの数が減れば、迎撃システムによる迎撃が成功する可能性は高まるから、敵地攻撃能力は迎撃ミサイルの能力増幅要素としての役割も果たすことになる。

さらに、第一撃武装解除の際に問題になる「危機における安定性」も、この場合には大きな問題にならない。第一撃として発射される相手のミサイルを先制的に撃破することは目的としていないわけだから、相手の第一撃の有効性は、我が国の迎撃システムの能力によって左右されることになる。したがって、我が国の敵地攻撃能力は相手に先制攻撃を促すインセンティブにはならないのである。ただし、こちらの敵地攻撃能力によって、時間の経過とともに相手のランチャーが消耗していくとしたら、相手は初期の段階で集中的にミサイルを発射しようとするだろう。こうした攻撃に対しては、迎撃システムだけでなく、民間防衛などを含めて備えておかなければならない。

もちろん、我が国が弾道ミサイル脅威に対処するために敵地攻撃能力を整備するか否かは高度に政治的な問題であり、軽々しく結論を導くことができる問題ではない。ただし、もし敵地攻撃能力整備に関する政治決定が行われた場合に取るべき基本的な考え方は、以上の分析から示されている。打撃力を中心に弾道ミサイル脅威に対処するのではなく、プレーストフェイズ攻撃を目的として設定し、迎撃システムと組み合わされた複合的な弾道ミサイル防衛体系のなかに埋め込まれた形で整備していくことである。続いて、プレーストフェイズ攻撃を目的として敵地攻撃能力を整備する場合に考慮すべきいくつかの論点について分析を行う。

(2) プレーストフェイズ攻撃としての敵地攻撃能力をめぐる論点

プレーストフェイズ攻撃として敵地攻撃能力を整備する場合、1つの論点となるのが資源配分である。防衛に費やすことのできる資源は限られているわけだから、弾道ミサイル防衛システム全体の中で、迎撃ミサイルと敵地攻撃能力のそれぞれにどの程度の資源を投入するかは重要な問題となる。これは、ある意味でコストパフォーマンス、つまり1基の敵弾道ミサイルを破壊するのに必要な費用の問題となるが、答えを出すのはむずかしい。

たとえば、必要な弾道ミサイル防衛能力を X としよう。その中で、まず75%の能力を迎撃システムによって整備するとする。すると残りの25%の能力をどう整備するかが問題となる。1つの方法は敵地攻撃能力によって0.25 X の能力を備えることであり、もう1つの方法は迎撃システムの能力をさらに強化することによって0.25 X の能力を備えることである。たとえば、0.75 X の迎撃能力を整備するのに2兆円かかるとして、0.25 X の敵地攻撃能力を備えるのに1兆円、0.25 X の迎撃能力を備えるのに0.75 X の迎撃システム整備にかかる費用の約3分の1に当たる7,000億円が必要だとしよう。この場合、一見すると話は単純である。2兆7,000億円を費やし、0.75 X の能力を持つ迎撃システムに加えて0.25 X の能力を持つ迎撃システムを整備するほうが、迎撃システムと敵地攻撃能力の複合システム

を構築するよりも安価に見えるからである。しかし、話はそれほど単純ではない。0.25Xの敵地攻撃能力が持つ制圧効果や敵に与える損耗によって、本来2兆円必要な0.75Xの能力が1兆5,000億円で達成できるようになるとしたら、2兆5,000億円でXの能力を整備することができることになるからである。また、限界効用逓減の法則が適用されるとしたら、0.75Xから0.25X分だけ迎撃システムの能力を上げるのにかかる費用は、0.50Xから0.25X分能力を上げるのにかかる費用よりもかなり大きなものになることになる。左記の例でいえば、0.75Xの迎撃能力整備は2兆円でできたが、残りの0.25Xの整備には、3分の1の7,000億円ではなく、1兆円かかるというようなことである。上記の例で用いた数字を改めて使うとすれば、こうした場合は、3兆円かけて迎撃システムを整備するよりも、2兆5,000億円で複合システムを整備した方が望ましいだろう。

ただ、いずれにしても最初に、必要な迎撃能力Xを定義しなければならない。繰り返すが、防衛費は限られているわけだから、無限の脅威に対抗できるわけではない。どの程度の弾道ミサイル脅威に対応するのかを明らかにした上で、それをもっとも低コストで実現するための資源配分はどのようなものなのかを検討することが求められるのである。ここで論じたように、この問題に対する答えは、制圧効果の影響や限界効用逓減を考慮したかなり複雑な計算を経て初めて見いだすことができるようになる。

もう1つの大きな論点は、日米同盟に基づく米国との協力の中で、我が国の敵地攻撃能力をどのように位置づけていくかである。我が国単独でそれを整備するのは、いくつかの意味で現実的でない。単に攻撃戦力を整備するだけならばともかく、移動式弾道ミサイルランチャーを攻撃するには、高精度の偵察衛星、地上監視用のUAV(無人航空機)、あるいは地上で目標を探索する特殊部隊によってランチャーの所在を突き止め、それをリアルタイムの情報処理が可能なネットワークによって攻撃部隊に伝達しなければならない。しかも、1基なり2基なりの弾道ミサイルを破壊すればそれで事態が解決するわけではないのだから、ある程度の規模を持った打撃部隊を反復的に出撃させるのに必要な量もそろえなければならない。作戦を支援する電子戦機なども必要になる。米国は、これらの能力を有しているが、我が国が同様の能力を整備するには膨大な資源と時間が必要となる。

そう考えると、現実的には、弾道ミサイル用の敵地攻撃は米国との共同作戦の中で行わ

(24) 2003年3月の衆議院安全保障委員会においても、民主党の前原議員と石破防衛庁長官の間で、日米協力による敵地攻撃に関する議論がなされている。原文は以下の通り。

「前原委員 今までのことはよくわかっているんです。打撃力は米国にゆだねるということは、おっしゃるとおり。私は、今後の話をしている。今後の話をしている中で、この議論はオール・オア・ナッシングじゃないんです。

つまりは、アメリカがやってくれていることを全部日本でやるなんていうことはできないわけです。後で話しますけれども、情報収集能力とか、情報収集能力も衛星だけじゃないし、いろいろな

れるのが望ましい⁽²⁴⁾。この場合でも、プレブーストフェイズ攻撃を基本的な目的に据えることになろう。その中で、米軍の打撃力を量的に補助する目的を持って我が国が敵地攻撃能力を整備することにはそれなりの意味がある。巡航ミサイルでも対地攻撃機でも、ある程度の敵地攻撃能力を日本が整備するなら、反復攻撃に投入可能な兵力を増すことにつながるため、敵のランチャーの損耗率や制圧効果を高めることが期待できるからである。

このような形で敵地攻撃を追求するには、これまでと比べてはるかに密接な日米防衛協力に基づいた役割分担を行う必要がある。ところが、これまでの憲法解釈上、敵地攻撃は「他に適当な手段がない場合」に限定されており、米軍は「他の適当な手段」に含まれるとされているわけだから、このような形で日米が協力して敵地攻撃に当たる場合にはこれまでの解釈との整合性を検討する必要があるだろう。それらの問題を整理できれば、日米が共同して対弾道ミサイル脅威に備えた敵地攻撃作戦の役割分担が定められていくことが可能になる。

ただし、日米の役割分担は敵地攻撃作戦においてだけでなく、迎撃システムをも含んだ全体的なパッケージの中で進められることになる。そのため、必ずしも我が国が対地攻撃能力を整備し、直接的な爆撃を行うことにはならないかもしれない。たとえば、日米共同の敵地攻撃作戦の中で、我が国が果たすのは空中給油や、直援戦闘機の派遣といった支援的な役割にとどまることも考えられようし、迎撃システムに集中的に資源を投入し、敵地攻撃作戦については米軍に依存するというこれまでの役割分担を修正せずに継承していくことも考えられる。この問題については、弾道ミサイル脅威に対処していく上での敵地攻撃能力と迎撃システムからなる対処パッケージの「ベスト・ミックス」とはどのような形になるのかをめぐる議論に加え、同盟関係において我が国が発言力を確保するために果た

部分でアメリカは超が幾つもつくぐらいのスーパーパワーなわけですから、だから、アメリカとの関係をオール・オア・ナッシングとか、あるいは打撃力を持つことがアメリカを信頼していないとかじゃなくて、これは長官が一番よく御存じであろうと思いますけれども、打撃力を持つということになれば、アメリカの協力を得ずしてできないわけですよ、そういうものを持つということは。

そういうことも含めて、アメリカとの信頼関係を壊すものじゃない、オール・オア・ナッシングの議論をしているんじゃない、同盟関係を見直す中で、しかし少なくとも自国である程度のそういう能力を持つことは今後検討すべきじゃないかということをおっしゃっているわけですよ。それは、今後の、どういう意思を持っておられるか、検討するに値することかどうかということの御答弁をいただきたいわけです。

石破国務大臣 私は検討するに値することだと思っています、正直申し上げて。それは、まさしく委員御指摘のように、オール・オア・ナッシングではありません。日本が全部やるというようなことはできるはずもないし、そして、仮にそんな能力を持ったとしても、合衆国の協力なくして、どこにそんな目標があるんだかもわかりっこないわけですね。私は、オール・オア・ナッシングというのはいいことをおっしゃるなと思ったのですが、それが日米間の信頼を損ねるものにはならないと思っています。ただ、それがどれぐらいのバランスになるんだらうかという議論は、また別なんだらうかと思っていますのですね。」「第百五十六回国会衆議院安全保障委員会会議録第三号」（2003年3月27日）7～8ページ。

すべき役割なども考慮しつつ、日米防衛協力体制において、弾道ミサイル脅威対処に限られない全体的な今後の役割分担を築いていく中で答えを見いだしていくべき問題であろう。いずれにしても、こうした日米協力を進めていけば、北東アジアにおいて日米が共同して弾道ミサイル脅威に対抗していく包括的なパッケージが形成されていくことになる。それは、弾道ミサイル脅威が高まりつつある北東アジアの安全保障環境の中で、きわめて大きな意味を持つことになるだろう。

おわりに

「専守防衛」は我が国の防衛政策の基本として位置づけられている概念である。専守防衛とは打撃力の保持そのものを禁じているのではなく、一定の条件下で敵策源地を攻撃することは認められていると解されているが、これまでの我が国の防衛力整備において、あえて敵地攻撃能力が整備されることはなかった。しかし、弾道ミサイルおよび大量破壊兵器(WMD)の拡散が進む中で、専守防衛で認められている範囲の中で敵地攻撃能力を取得し、それらの脅威に対抗していくべきだとの主張が現れてくるのはある意味自然なことではある。湾岸戦争からイラク戦争に至る軍事技術の進歩を見てみると、弾道ミサイル脅威に対して敵地攻撃能力は一定の成果を上げ得ると評価できる。

ただし問題が1つある。専守防衛に基づき、我が国はこれまで過敏とも思われるほどに「攻撃的」兵器の取得を自制してきた。それも、核ミサイル、大型空母、戦略爆撃機のような「もっぱら敵国の破壊のみに用いられる兵器」だけでなく、空中給油機や地上攻撃型精密誘導兵器の導入までもが長い間自制されてきた。このため、攻撃力と防御力のバランスの点で、自衛隊の兵力構成は他の先進国に比べてユニークなものとなってきたわけだが、これほど厳しく能力整備を自制してきたことが、我が国が「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ことは間違いない。仮に宣言政策として「専守防衛」を維持していたとしても、もし敵地攻撃能力を取得して能力的に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すことになるだろう。その場合に波及的に起こる状況は現時点では予測不可能である。

たとえば、本文で論じた、必要な迎撃能力Xを全て迎撃システムで備えようとするると3兆円、敵地攻撃能力との複合システムで備えようとするると2兆5,000億円かかるとした仮想的な状況を改めてみてみよう。この場合、複合システムの方が5,000億円安く済むわけだが、周辺諸国が我が国の敵地攻撃能力取得に対応して軍備の拡大などを行って地域安全保障環境が悪化した場合、それにまた対応した防衛支出が必要となったり、地域の経済活

動に悪影響が及んで5,000億円を上回るコストを強いられるとしたら、結果としたら前者の方が安くつくことになってしまうのである。こうしたことを考えると、我が国が専守防衛政策の中で敵地攻撃能力を整備するか否かは、慎重に利益とコストを計算した上での判断でなければならないといえる。

弾道ミサイルおよびWMDの拡散は進み、脅威としての深刻さを増している。しかし、これらの脅威を一挙に低減するワイルドカードは存在しない。結局のところ、我が国にとっての最適解とは、我が国の周辺で弾道ミサイルを配備している国家についての情報収集・分析能力を強化するほか、軍備管理、不拡散、地域情勢安定のための信頼醸成をはじめとする安全保障協力のような外交的努力と、高性能のミサイル防衛システム開発や日米防衛協力をさらに進めることによる抑止力の強化などの軍事的努力を並行して一歩ずつ進めていくことであろう。弾道ミサイルの脅威が増大していく中で、我が国の安全保障政策に求められているのは、政治的、戦略的な創造性を持って、これらの手段をうまく組み合わせていくことなのである。

(たかはしすぎお 研究部第2研究室教官)

