

※本稿は、政策研究フォーラム『改革者』（2022年11月号）の記事であり、著者と政策研究フォーラムの了承を得てここに転載する。

反撃能力と専守防衛

—なぜ今変化が求められるのか—

防衛費の増額という量的変化とともに、反撃能力の保有という質的变化についても注目が集まっている。本稿では実務に携わった立場からその議論の背景及び必要性について考察する。

高島 辰彦
公益財団法人水交会 研究委員

これまでに示された政府等の方針

地域安全保障情勢の悪化に対応するため、菅前政権は、昨年4月の日米共同声明において「日本は同盟及び地域の安全保障を一層強化するために自らの防衛力を強化することを決意した。」と宣言、岸田現政権も方針を踏襲した上で補正予算を成立させ、実質的な防衛費のGDP1%超えを果たしている。

自民党は本年4月、より具体的に「NATO諸国の国防予算の対GDP目標（2%以上）も念頭に」「5年以内に防衛力を抜本的に強化するために必要な予算水準の達成を目指し」「専守防衛の考え方の中で」「反撃能力を保有」することを提言し、参院選公約にも含め単独過半数の結果を得た。

政府は、本年の「骨太の方針」においてNATOのGDP目標の合意を紹介した上で、「防衛力を5年以内に抜本的に強化する。」と定めたが、具体的な議論は本年末に予定される国家安全保障戦略等の3文書改定、及び予算編成に委ね現在に至っている。

ロシアのウクライナ侵略により、欧州においてはフィンランド、スウェーデンのNATO加入という歴史的決定、およびドイツの国防予算倍増決定等が直ちになされた。このロシアに加え、中国・北朝鮮という専制国家と隣接する日本においても参議院選挙後議論が急速に進展することが期待されたが、周知のとおり統一教会問題、国葬問題が争点化し、議論は停滞しているように見える。

この中で8月末には概算要求が提出されたが、「反撃能力」には踏み込まず「隊員の安全を可能な限り確保する観点」からの「スタンドオフ防衛能力」を要求して

いる。また、概算要求時点では詳細を明示しない事項要求が多く、質・量とも今後の決定に委ねた状況にある。切迫した環境の中、実務を遅滞させずに意思決定を待たためであるが、国民が判断を行う材料としては十分ではなく、拙速感を与えている危惧がある。

議論の背景—国内外情勢の変化

議論の背景には、まず周辺地域の情勢悪化がある。北朝鮮は核兵器、弾道弾開発に国家資源を集中し、我が国に対し恫喝を繰り返している。また、中国の力による秩序変更への行動は日々活発化し、我が領海内で武装公船が航行を繰り返すとともに、台湾に対する圧力として日本の EEZ 内にまで弾道弾を撃ち込んでいる。ロシアも北方領土の軍事力を強化し、我が国周辺での時に中国とも協調した示威的活動を強化している。

国民の意識及び国内環境にも変化が見られる。ロシアのウクライナ侵攻は、日本国民の多くに衝撃を与え、当事国ロシア、及び同様の専制国家である中国、北朝鮮の3国が存在する、わが国周辺におけるリスク顕在化の可能性を強く認識させた。

また、現在日本は低成長により、国家の資源配分が硬直化した状態にある。かつて国力に余裕のあった時代は、防衛力の効率よりも、専守防衛の名の下、他国の脅威とならないことを優先し、意図的に攻撃に資する能力を制限してきた。極端な規制は徐々に撤廃されてきたが、後に述べるように BMD 偏重にみられるような反撃を否定した政策は、費用と効果いずれの面からも問題があり、反撃能力保有の是非が論じられる背景となっている。

なぜ反撃能力が必要か

まず、対処力、抑止力としての必要性がある。抑止力には拒否的抑止と懲罰的抑止があり、組み合わせることにより相乗効果を発揮する。拒否的抑止とは、相手に対し成果の期待を与えないことにより、行動を思い止まらせることであり、身近なところでは「家にカギをかける」こと、軍事的には BMD はこれにあたる。懲罰的抑止は、行動により、相手も被害を受けることを予想させ、行動を思い止まらせることであり、一般社会では公権力による刑事罰があるが、自救が原則である国際社会では侵攻部隊を撃退することがこれにあたり、国際法的にも自衛として当然認められるものである。

長射程ミサイルが攻撃手段として大きな地位を占めることにより、攻撃者の領域内に存在する機能を破壊することが対処、抑止の両面から必要となってきた。領域防衛とその中に必然的に含まれていた侵攻兵力に対する「反撃」が、地理的、作戦的に分離することにより、反撃能力の是非が独立した議論の俎上に載ることとなったのである。

また、BMD に関して言えば拒否的抑止も万全ではない。迎撃率を上げるため部分的に多層防衛の態勢をとっているが、成功率が100%になることはない。また、攻撃側は反撃なき場合、容易に第二撃以降の発射が可能であり、この累積効果も考慮すれば、BMD に加え、被害局限対策を行いつつ耐える意志を相手に伝えることも拒否的抑止には必要である。

次にコストの非対称性から生じる費用対効果の問題がある。弾道ミサイルは、砲や爆撃に比べれば高価ではあるが、技術、費用面の負担がさほど大きいわけではな

い。これに対し、迎撃システムは最新技術に基づき、構築には莫大なコストがかかる。また、攻撃側はある時期、ある点に資源を集中できるが、防御側は常時広域を警戒し続けねばならない。攻撃側が数を増加、あるいは性能を向上させれば、防御側は数十倍～百倍のコストをかけて対応することになる。BMDが北朝鮮を主として念頭に置いているのは、蓋然性に加えて、対処する能力に限界であるからでもある。規模、精度に投資を継続することは、財政的、態勢的破綻を招く。攻撃の成果が不確実であることは、抑止効果があるが、この低い費用対効果から、BMDに投資している国家は限られ、それらの国々も自国による反撃能力も含めた抑止力を保有している。

三番目に国家の資源配分の問題がある。高度成長期は、拡大するGDPを背景に、攻撃的能力を極端に制限した上でも有効な防衛力を構築する国力が日本にはあった。経済成長下、攻撃的な軍拡を進めている中国を見ると、国家の体制、価値観が異なるとはいえ、日本が当時採ってきた抑制的防衛政策には正当性があったかもしれない。しかし今は、停滞する経済下で悪化する国際環境に対応していかなければならない。人口が半分である韓国以下となっている防衛費の増額は不可欠であるが、そのためには他の支出に犠牲を求めなければならず、防衛力効率化へのニーズは高まっている。

日米の役割分担にも変化が求められる。米国との攻守分担は日本の「専守防衛」を可能ならしめてきた。しかし、米国一強時代は終焉し、攻撃能力の相対的低下は、中国のミサイル増強に対し、陸上発射の短中距離ミサイルが皆無であることをはじめ著しい。航空攻撃能力も戦略爆撃機の退役により低下しているし、最も地域攻撃力として信頼が置かれているオハイオ級SSGN（巡航ミサイル154発搭載）の退役も控えている。欧州正面では以前から核攻撃能力も含めたシェアリングにより、抑止力を確保しているが、核の論議は別にしても、日本の分担への期待は高まっている。

日米の分担は今後、攻守分担から、地理的、時間的、量的分担へと、より効率を重視したものに変わっていく必要がある。反撃も含めた、より対称的な分担は抑止の信頼性強化にも不可欠である。日本の防衛に関し、米国のみが反撃の責任を負うことに米国市民の支持が得られるかは疑問がある。民主主義国家間において拡大抑止の実効性を最終的に担保するのは政府間の協定ではなく両国国民の意思であり、価値観を共有し、ともに行動することは不可欠である。また、日本による反撃能力の保有は、相手の認識に働きかける抑止において、誤算を排除する効果も大きい。

GDP比2%の議論について

本来防衛力は必要なものの積み上げで決まるはずが、最初から%の議論になっていることは疑念を呼んでいると思われる。かつては、直接の脅威を前提としない、平和時に保持すべき基盤的防衛力であったが、現在は脅威対処型に移行しようとしているのだから尚更であろう。

理由のひとつとしては世界の軍事費が世界のGDPに占める割合が、2.2%であることが挙げられる。戦時下は別として、軍事費の過大な支出が国の衰退を招いては本末転倒であり、軍事支出として維持可能かつ他国に不安を与えない水準として指標となる。

しかし最大の理由は共に安全保障環境を構築しようとしている友好国間の負担の公平性である。我が国周辺で予想される事態においても国連が機能することは期待できないのに対し、米国に加え、価値観を共有する国家群の協力は期待される。

我が国は他国との会談、会議においてアジア太平洋の危機的状況を訴えているのはこれらの国々の関心を集めるためでもある。これらの規模の異なる国々の負担の公平性を担保するための指標がGDP比であり、2%以上というのは国際標準として、日本を除きほぼコンセンサスが得られている。多国間機構であるNATOと違い、2国間同盟である日米同盟には明示された数字はないが、日米同盟とNATOは米国の兵力配分を通じ繋がっており、実質的な共通指標として認識すべきである。

幸か不幸か日本は2%にしても、過大な軍事費となる怖れはない。負担率は世界平均に近づくに過ぎないし、日本の成長率は世界平均を下回り続ける。また、悪化する情勢下の長期にわたる予算抑制の累積効果により、自衛隊には各所に疲労破壊が生じている。かなりの部分は現在の運用を維持可能なものとするために使いつつ、反撃能力の保持等により、より実効性のある防衛力構築を、徐々に図っていくことになるであろう。

専守防衛と日本国民の意思

最終的に国のあり方を決定するのは国民の意思である。かつては軍事大国化への懸念というものが内外に存在し、そのリスク排除を優先した、攻撃的能力を有しない国家には国民のコンセンサスがあったと言えよう。費用においても諸外国より低い1%の制限を課してきた。国民にそこから生じる他のリスクの認識がどこまであったか、あるいはそのリスクを甘受する覚悟があったかは明らかでないが、経済成長期には、社会保障等との競合も少なく、米国との同盟を前提としつつ日本の主権と安全は守られてきた。

終戦後75年以上が経過し、地球上のどの国よりも平和を希求する特性は我が国に定着している。また、経済成長はほぼ止まっているような状況であり、少子化も加わり、能力的にも軍事大国となることは不可能である。現方針のままでは、抑止力、対処力には大きな不足が生じる。これを補うものはウクライナのように国土戦においても犠牲を厭わず、国民が一体となって戦う覚悟を示すことによる抑止であるが、それ以前に国際法が許容するレベルの反撃能力の保持を否定するのが、日本国民の意図するところとは思えない。

専守防衛は今後も維持される憲法の精神に則った受動的な防衛戦略の姿勢であり、反撃を否定したものではない。ただ、これまではその実効性を確実にするため、敵領域内に至るような反撃能力の保有を否定してきた。現環境においてこの制限を継続するか否かは、専守防衛の解釈論によるのではなく、国民の意思を明確化することによって決定されるべきものとする。

今後解決すべき課題

防衛費増加の決定等以降も少なからぬ懸念事項が残る。

その第一は資源配分へ向けての合意である。持続可能な防衛力整備には単に増額の合意だけでは不十分である。改定される国家安全保障戦略には国家としての資源配分の優先順位も定めなければならない。予算総額を増やすのか、その際プライマリーバランスはどう扱うのか、何かを削減し防衛費のシェアを増やすのか等が定められなければならない。持続可能な配分はできない。次期戦略は、国家としての優先順位を定めた国家戦略である必要がある。ドイツはロシアのウクライナ侵攻を受け、直ちに当年度国防費を倍増させる決定を行ったのみならず、6月には複数年にわたる防衛

費増額のための特別資金を拠出するための法律を成立させている。これまでわが国の防衛計画は財政上の裏付けが弱く、実効性が乏しかったが、9月に指名された『国力としての防衛力を総合的に考える有識者会議』には幅広い識者が集められており、その成果が注目される。

次に防衛産業基盤の沈下する中で、いかに実効的な防衛力を構築していくかである。永年の予算削減、単価低減圧力により、少なからぬ企業が防衛産業から撤退するとともに既存企業の生産能力も低下している。予算配分は効率とともに、実生産能力、技術開発力を考慮せねばならず、今後複雑な調整が必要となるであろう。安易に目立ち、かつ取得しやすい装備を優先することなく、真に必要な投資を行っていく必要がある。

最後に保有した能力の使用にあたっての危機管理である。能力を持つことは、より主体的な活動が可能となる反面、その運用には熟慮が必要となる。一方現在の周辺情勢の悪化は過去の我が国の不作為に対し、周辺国が軍拡に利を見出した結果でもある。政府には対処力及び抑止力を背景に、傍観者としてではなく当事者として主体的に危機管理に努め、平和と安定を積極的にもたらす責務が強く生じるのである。

たかしま・たつひこ一■

1960年兵庫県生まれ。

元海上自衛隊潜水艦隊司令官。