

# 日本の抑止力と アジアの安定を考える

---

Thinking about Deterrence for Japan and Stability in Asia

## 報告書



---

## はしがき

近年日本をとりまく安全保障環境は質的な変化を遂げています。中国の軍事力増強により東アジアの軍事バランスは次第に中国に有利なものとなっており、台湾有事への懸念が現実味をもって語られるようになりました。今年9月には極超音速ミサイルの、10月には潜水艦発射弾道ミサイル（SLBM）の発射実験を行なうなど、北朝鮮の核ミサイル能力も向上を続けています。サイバー、宇宙、電磁波といった新領域の脅威への対応も必要になっています。

従来とは次元を異にする安全保障環境において平和と安定を維持する上で、何よりも優先すべきは、体系的に抑止力を見直し、再構築することではないでしょうか。にもかかわらず、日本政府の方針転換は後手に回ってきました。2020年6月に地元の反対などを背景としてイージス・アショアの配備プロセスの停止を決定したものの、それに代わるミサイル防衛強化の方向性はなかなか定まらず、安倍首相の退任時の談話で提起した迎撃能力を超える「ミサイル阻止」のあり方についても先送りが続いています。2021年9月に行なわれた自由民主党の総裁選や同10月に行なわれた衆議院総選挙は、各候補や各党が安全保障政策について議論を戦わせる貴重な機会となりましたが、抑止力をはじめとする日本の防衛に関する議論は個別論に終始した感があります。

今日の戦略環境において安定した抑止を形成するには、ミサイル防衛や日米の安全保障協力、この地域での米軍の攻撃力の強化にとどまらず、日本自身のミサイル拒否力や新領域における積極防御能力の保有、戦略的コミュニケーションや軍備管理などを包括的に組み合わせることが不可欠です。日本の専守防衛のあり方や日米間の「盾と矛」の役割分担について再定義が求められる面もあり、国民的な理解や支持の下で、硬軟取り混ぜたバランスの取れた戦略を立案し、実行していく必要があります。政治の責任において公論を喚起し、政府内外でプロフェッショナルな検討を行なうことで、国民の十分な理解を得ながら、戦略環境の本質的な変化に対応する新たな抑止体系の構築をはかっていくことが肝心です。

こうした問題意識から、政策シンクタンク PHP 総研では、岩間陽子政策研究大学院大学教授・PHP 総研客員研究員を座長に、各分野で深い知見をお持ちの専門家にご参加いただいて「日本の抑止力とアジアの安定」研究会を組織し、日本のこれからの抑止力のあり方について体系的に検討することにいたしました。同研究会では、日本が目指すべき抑止力のあるべき方向性についてまず『Voice』誌上で提言論文を公表し（岩間陽子・村野将「日本の『抑止力』とアジアの安定」）、さらに2021年9月に河野克俊五代統合幕僚長をゲストスピーカーにお迎えして公開シンポジウムを開催するなど、議論を深めてまいりました。

本報告書は、上記の提言論文とその英訳、そして各委員による諸論考で構成されて

おり、全体を通してお読みいただければ、日本が直面する安全保障上の脅威とあるべき抑止力について立体的に理解する上で益するところがあるものと考えます。

折しも岸田文雄首相は、就任後初の所信表明演説において、国家安全保障戦略、防衛計画の大綱、中期防衛力整備計画を見直す意向を表明しました。北朝鮮の SLBM 発射実験に際しては、敵基地攻撃能力の保有も含め、あらゆる選択肢を検討する方針も示しており、抑止力をめぐる本格的な議論が始まるものと思われます。この重要な時機に際し、本報告書が、日本の抑止力の本質的、包括的な検討に寄与することを願ってやみません。

最後になりますが、本研究会に尽力いただいた委員各位、ご協力いただいた関係各位に対しあらためて心よりの謝意を表します。

2021 年 12 月

政策シンクタンク PHP 総研代表・研究主幹

金子将史

---

## はじめに

「失われた××年」という表現を、しばしば耳にします。多くは、バブル崩壊後にいかに日本経済が停滞し続けたか、それに伴い若い世代の機会がいかに失われたかというテーマです。しかし、経済の停滞は、同時に国家としての日本のビジョンの停滞であり、防衛政策の停滞でもあったのだろろうと思います。21 世紀に入り、多くの国がテロとの闘いのために軍事力や防衛政策のあり方を根本的に問い直す中でも、日本の防衛費は減少を続けました。その傾向がやっと反転したのが第二次安倍政権の頃からで、並行して様々な安全保障関連の改革が行なわれました。2013 年には初の国家安全保障戦略策定、2014 年に国家安全保障局設置、2015 年に懸案であった集団的自衛権の解釈見直しを含む、平和安全保障関連法制が国会を通過しました。

この一連の改革から、約 6 年が過ぎ、自衛隊はこの間新しい状況に適応するために、変革を続けてきました。しかし、世界とアジアの変化のスピードには、それをはるかに上回るものがあります。2021 年夏、バイデン政権は 20 年に及んだアフガニスタンから米軍を完全に撤退させました。この撤退のあり方については様々な批判がありましたが、米軍撤退自体は必然のことであったと思います。世界は新しい大国間競争の時代に入りました。共産主義と自由主義が二つの陣営で対峙した冷戦時代とはまた異なる、原則を異にする体制間の激しい競争と対立がありながら、同時に相互依存とグローバリゼーション、そしてデジタル化が進行する時代に我々は生きています。戦争は合理的選択肢ではないのに、防衛政策を強化し続けなければならないというジレンマ状況は、すでに 20 世紀半ばには成立していましたが、その傾向は強くなるばかりです。

日本は第二次大戦後、長い繁栄の時代を謳歌し、豊かで安全で平和な社会を築くことに成功しました。その成果は誇るべきものだと思いますが、同時にいつまでも過去の栄光に浸っているわけにはいきません。日本の国際政治上の立場は、あらゆる意味で大きく変動しています。冷戦は、今から振り返ればやはり欧州、そしてドイツが正面であり、アジアは多くの意味で「周縁」の位置づけでした。日本の防衛政策は、冷戦期日本が置かれた状況を前提として発展してきたものです。しかし今や、アジアが対立の主戦場であり、日本はそのほぼ最前線に位置しています。今後日本は、これまで以上に主体的に、日本とアジアの平和と安定を考えなければなりません。抑止が崩れ、平和が破れるとき、間違いなく日本は渦中にいるからです。遠い国で始まる戦争にずるずると巻き込まれるのではなく、戦争が始まる時、我々はほぼ発火点にいるのです。

私は長らく、冷戦期のドイツとヨーロッパの安全保障を勉強してきました。冷戦は幸いなことに平和裏に終了し、ドイツとヨーロッパは NATO や統合欧州といった枠組みの中で、ポスト冷戦期の体制へ移行することができました。しかし、冷戦期の記

憶は東西ヨーロッパ双方にとって、困難と危険に満ちた、苦難の記憶です。ほんの小さな間違いで、文明を滅ぼすような全面核戦争が起こるかもしれない状況に、数十年生き続けることは、特に中欧の人々にとっては、とても困難なことでした。そのトラウマは、今も生き続けていると私は思っています。

アジアには今後しばらく、緊張と対立の時代が続くのだらうと予測されます。何とかアジア諸国に、この困難な時代を戦争を起こさずに乗り切ってもらいたい。できればヨーロッパが味わった困難と類似の思いはせずに、切り抜けてもらいたい。歴史を勉強してきたものとして、その思いを日々強くしています。『核の一九六八年体制と西ドイツ』（有斐閣、2021年）を上梓したのも、冷戦期の欧州が抱えていた問題を、日本人に理解してもらいたいという思いからです。その一つは、冷戦初期に安易に核兵器、それも短距離の戦術核の抑止力に頼り、その他の防衛努力を怠ったことだと私は考えています。その構造から、冷戦が終わるまで欧州は抜け出すことができませんでした。

アジアの対立の構造は、今まさに形作られようとしています。日本は、単に変化に翻弄されるのではなく、主体的にその形成に関わるべきです。そのためには、日本は安全保障に関わる、戦争と平和に関わる議論を、より真摯に行なう必要があります。世界で唯一の被爆国としての立場は、そこでは当然継承されるべきです。冷戦期ヨーロッパを勉強して思うことは、いかに核が特殊な使いにくい兵器かということです。核の役割を、できるだけ小さくしておくこと、将来的には核廃絶につながるような核軍縮を求め続けることは、日本外交の普遍の主題であってよいと私個人は思っています。そのためにはまず、しっかりした現状認識に基づいた抑止力に関する議論が必要だと考えました。

もちろん、アジアの現状は、究極的にはアメリカの戦略核の抑止力に依存しています。しかし、抑止力は様々な要素から成り立っており、核兵器以外の部分の抑止力の構築について、日米がしっかりと協議し、日本がその中で独自に防衛力を強化していくことが、まず必要とされています。具体的に何から始めるべきか、を考えたのが本報告書です。限られた資源を有効に使用するためには、まず直面する危険をしっかり認識し、対策を考えるべきです。本報告書では、日本が直面している脅威を、現在日本が抱えている第一級の専門家に分析をお願いいたしました。そして、当面日本が目指すべき方向性を議論したのが、岩間・村野論文です。

同時に、平和と安定のためには、対立だけではなく、対話の努力も継続されなければなりません。『Voice』論文では十分に言及することができなかった対話の内容について考察したのが、「アジアの安定のための対話を目指して」の章です。冷戦期の東西対話がそうであったように、アジアにおける対話もまず始めること自体がとても困難でしょう。しかし、我々は、戦争に対しても平和に対しても、想像力を豊かにし、心を開いておかねばならないと思います。どちらの道も、決してここで提案したものが唯一の選択肢ではなく、様々な進み方の可能性があり、これから国民として議

---

論を深めていかねばなりません。国内でも国外でも、立場の違いがあっても議論をし、妥協点を見つけていく努力を続ける必要があります。そのための一助に、本報告がなれば、望外の喜びです。

本研究会及び報告書の実現に当たり、政策シンクタンク PHP 総研の金子代表をはじめとするスタッフには、全面的にご支援を頂いたことに、心から感謝申し上げます。また、本研究は、JSPS 科研費基盤（A）17H00972「核不拡散体制の成立と安全保障政策の再定義」の支援を受けた研究成果の一部であることを付記し、感謝の念を表したいと思います。

2021 年 12 月

政策研究大学院大学政策研究科教授

岩間陽子



# 日本の抑止力とアジアの安定研究会 委員略歴

**岩間陽子**（いわま・ようこ）政策研究大学院大学教授／政策シンクタンク PHP 総研客員研究員

神戸市生まれ。京都大学法学部卒。京都大学大学院法学研究科博士課程修了。京都大学博士。在ドイツ日本大使館専門調査員などを経て2000年より政策研究大学院大学助教授。2009年同教授（現在に至る）。政策研究大学院大学、戦略研究プログラムディレクター、海上保安政策プログラムディレクター、安全保障・国際問題プログラムディレクター。「核不拡散体制の成立と安全保障政策の再定義」（JSPS 17H00972）研究代表者。著書に『核の一九六八年体制と西ドイツ』（有斐閣）、『ドイツ再軍備』（中央公論）など。

**小原凡司**（おはら・ばんじ）笹川平和財団上席研究員／慶應義塾大学 SFC 研究所上席所員

1985年 防衛大学校卒業、海上自衛隊入隊（回転翼操縦士）。1998年 筑波大学大学院（修士）。2009年 第21航空隊司令、2003年 駐中国日本国大使館防衛駐在官、2016年9月 東京財団政策研究調整ディレクターを経て、2017年6月から現職。2020年5月から、慶應義塾大学 SFC 研究所上席所員兼務。研究分野は、中国の安全保障政策、米中関係、日米同盟、日本の安全保障政策。著書に『中国の軍事戦略』（東洋経済新報社）等、共著に『曲がり角に立つ中国』（NTT出版）、『アフター・シャープパワー 米中新冷戦の幕開け』（東洋経済新報社）、『よくわかる現代中国政治』（ミネルヴァ書房）など。

**小泉悠**（こいずみ・ゆう）東京大学先端科学技術研究センター特任助教

専門はロシアの軍事・安全保障政策。早稲田大学大学院政治学研究科（修士課程）修了後、民間企業勤務、外務省国際情報統括官組織専門分析員、ロシア科学アカデミー世界経済国際関係研究所客員研究員、公益財団法人未来工学研究所研究員などを経て2019年から現職。主著に『現代ロシアの軍事戦略』（筑摩書房）、『「帝国」ロシアの地政学』（東京堂出版）、『軍事大国ロシア』（作品社）など。

**長島純**（ながしま・じゅん）防衛大学校総合安全保障研究科非常勤講師

元航空自衛隊幹部学校長（空将）。1984年防衛大学校卒業。ベルギー防衛駐在官、統合幕僚監部首席後方補給官（J4）、情報本部情報官などを歴任。2013年より制服組の将官として初めて内閣審議官（危機管理担当）を務め、2014年より国家安全保障局（NSS）審議官を兼任。2019年退官、中曽根平和研究所研究顧問に就任。専門は、欧州安全保障、新領域（宇宙、サイバー、電磁波）、先進技術戦略。

**村野将**（むらの・まさし）米ハドソン研究所研究員（Japan Chair Fellow）

拓殖大学国際協力学研究科安全保障専攻博士前期課程修了。岡崎研究所や官公庁で戦略情報分析・政策立案業務に従事したのち、2019年より現職。マクマスター元国家安全保障担当大統領補佐官らとともに、日米防衛協力に関する政策研究プロジェクトを担当。専門は日米の安全保障政策、核・ミサイル防衛政策、抑止論など。



# 日本の抑止力とアジアの安定を考える

Thinking about Deterrence for Japan and Stability in Asia

## 目次

はしがき 金子将史 .....	1
はじめに 岩間陽子 .....	3
日本の抑止力とアジアの安定研究会委員略歴 .....	6

## 第一部 日本を取り巻く脅威

<b>北朝鮮のセオリー・オブ・ビクトリーを支える 核・ミサイル能力の向上</b> 村野将 .....	12
北朝鮮の核・ミサイル開発の狙い .....	12
北朝鮮のミサイル開発動向 .....	12
北朝鮮のセオリー・オブ・ビクトリー .....	18
日本の安全保障政策への含意 .....	20
<b>中国の能力増強と日本への脅威</b> 小原凡司 .....	22
米国に対する恐怖が生む軍備増強 .....	22
中国の核戦略 .....	23
核抑止の破綻を心配する中国 .....	25
ミサイル以外の兵器 .....	26
智能化が激化させる影響力工作を含むグレーゾーンにおける活動 .....	31
中国に対する抑止 .....	32
<b>ロシアの「新型戦争論」、戦争の最初期段階(IPW)論、 エスカレーション抑止と日本の安全保障</b> 小泉悠 .....	34
ロシアにとってのアジア .....	34
欧州正面におけるロシアの軍事戦略 .....	35
日本の安全保障戦略に対する含意 .....	40
敵地攻撃能力論について .....	43
<b>新領域(宇宙・サイバー・電磁波)における 脅威との戦い</b> 長島純 .....	46
作戦／戦闘領域としての仮想空間 .....	46
新領域における実体的脅威 .....	47
未知なる抑止 .....	49

## 第二部 日本を抑止力とアジアの安定を考える

### 日本の「抑止力」とアジアの安定 岩間陽子・村野将 ..... 54

日本に欠けている戦略的コミュニケーション .....	54
抑止力を構成する要素とは .....	55
時代遅れとなった「盾と矛」 .....	56
西太平洋地域における打撃力のギャップと是正 .....	56
日本が保有すべき打撃力のあり方 .....	59
東アジア安定のための対話を主導せよ .....	61

### アジアの安定のための対話を目指して:

#### 欧州の経験から学べること 岩間陽子 ..... 62

はじめに .....	62
1953～55年のソ連側からの平和攻勢 .....	63
危機の季節からデタントへ .....	64
ヘルシンキ文書から冷戦終結まで .....	66
おわりに .....	67

### Thinking about Deterrence for Japan

#### and Stability in Asia Iwama Yoko & Murano Masashi ..... 70

Missing in Japan: Strategic Communication Capabilities .....	70
The Components of Deterrence .....	72
A “Spear and Shield” Approach Past Its Prime .....	73
The Strike Gap in the Western Pacific and How to Close It .....	75
The Strike Capabilities Japan Should Pursue .....	77
Leading the Dialogue Toward East Asian Stability .....	80



第一部

日本を取り巻く脅威

# 北朝鮮のセオリー・オブ・ビクトリーを支える 核・ミサイル能力の向上

米ハドソン研究所研究員 (Japan Chair Fellow)

村野将

## 北朝鮮の核・ミサイル開発の狙い

国際社会から多くの制裁を受け、経済的に困窮しているにもかかわらず、北朝鮮はなぜ核兵器やミサイル開発を続けるのだろうか。かつてこうした問いへの答えとしては、「国際社会の関心を引きつけるため」という見方が一般的であった。すなわち、核実験やミサイル発射は、主として米国、韓国、日本に対して揺さぶりをかけ、経済支援を引き出したり、核保有国としての地位を認めさせたりすることで、体制の安定と生存をより確かなものにしようとするためのものだという、いわゆる瀬戸際外交論である。

しかし、近年行なわれてきた北朝鮮の核・ミサイル能力の質的・量的向上の努力は、瀬戸際外交に用いる交渉カードとしての範疇を遥かに超えている。その傾向は金正恩体制になって以降、より顕著である。例えば、金正日体制（1994～2011年）の下で行なわれた核実験は2回、弾道ミサイル発射は16発であったのに対し、金正恩体制（2012～2021年）になってからの核実験は4回、ミサイル発射に至っては弾道ミサイルだけに限っても93発以上行なわれている。また2014年以降は、同時発射能力の強化など運用方式の改善だけでなく、新型ミサイルの開発・配備による即応性の強化、射程の延伸、発射方式の多様化などの様々な能力向上が図られている。これらはいずれも防御を困難にし、韓国、日本、米国に対して確実な打撃を与えるための努力に他ならない。

こうした点に鑑みても、北朝鮮は核・ミサイル能力を瀬戸際外交のカードとして使うだけでなく、日米韓との武力衝突に陥った際に、それらを効果的な形で実戦使用することを前提としたエスカレーション管理戦略の構築を目指しているものと考えられる。

本稿では、北朝鮮が構想していると思われる核・ミサイル能力の活用戦略を概観したのち、各種能力の発展がどのような戦略的・戦術的・技術的意義を持っているのかを考察する。

## 北朝鮮のミサイル開発動向

2010年代以降に北朝鮮が進めてきたミサイル開発の技術的な進展度合いを見ると、それらは6つの段階に分けることができる。

### （1）第一世代のSRBM/MRBMを用いた同時発射能力の追求（2014年～）

2014年頃から、北朝鮮はスカッドの改良型やノドン等の第一世代の液体燃料SRBM/

MRBM を用いて、過去に例のない地点から複数のミサイルを同時に発射する回数が増え始めた。またミサイル発射の時間帯として、早朝や深夜が選択され始めたのもこの時期である。北朝鮮が実戦配備している弾道ミサイルは全て移動式であるが、スカッドやノドンのような第一世代の液体燃料ミサイルの特徴として、燃料の取り扱いの難しさや燃料の充填に時間がかかるといった運用上のデメリットがある。北朝鮮は、燃料を充填するタイミングを調整したり、発射地点に展開するまでの経路を効率的に選択するなど、部隊運用の練度を高めることによって、こうしたデメリットをある程度軽減するとともに、同時発射によって日米韓のミサイル防衛を飽和させ、確実な打撃を与える方法を模索し始めたものと考えられる。

同時発射能力の追求は、今日まで継続されている。後述するように、運用方式や命中精度の改善、移動発射台の増産、固体燃料を使用した第二世代の SRBM/MRBM の登場などにより、北朝鮮の同時発射能力は今後も向上し続けることが予想される。

## (2) 第二世代の MRBM（固体燃料）の開発による残存性・奇襲攻撃能力の強化（2015 年～）

北朝鮮は 2015 年からソ連製の R-27 潜水艦発射型弾道ミサイル（SLBM）を基に開発したと見られる SLBM・北極星 1 の水中発射実験を開始した。北極星 1 は、コレ級潜水艦に搭載する技術蓄積用の SLBM と見られるが、2015 年から 2016 年にかけて行なわれた計 6 回の発射実験のうち、4 回は水中の垂直発射管からの射出に失敗したり、発射直後にロケットモーターの点火に失敗するなどしており、飛翔に成功したのは 2016 年 4 月 23 日（それでも飛翔距離は 30km）と同年 8 月 24 日（500km）の 2 回だけである。

他方で、北朝鮮は固体燃料 SLBM の即応性を利用する形で、北極星 1 を地上配備型に転用した第二世代の MRBM・北極星 2 を開発し、2017 年 2 月 12 日と 5 月 21 日に発射実験を行なっている。実験はいずれも飛翔距離 500km、最高高度 550km 程度であったが、ミサイルの推進・飛翔機構は正常通りの性能を発揮したと見られ、実際には 1,500-2,000km 程度の射程を有すると見られている。これにより、北朝鮮は初めて固体燃料弾道ミサイルの開発や推進制御に必要な基礎的な技術を獲得したと考えられる。とりわけ、北極星 2 の移動発射台には、装軌車両（いわゆるキャタピラー）が用いられており、未舗装路やぬかるんだ地形などを走破して、様々な地点からミサイルが発射できるようになっている。このことは、固体燃料ミサイルの秘匿性や即応性と相まって、地上配備型ミサイルの残存性を高めると同時に、奇襲攻撃能力の強化に貢献している。固体燃料 MRBM として完成度の高い北極星 2 は、これまで対日攻撃用の中心とされてきた第一世代の MRBM・ノドンと概ね同程度の射程を有することから、将来的にはノドンやスカッド ER などと置き換わっていく可能性がある。

北朝鮮は 2019 年 10 月 2 日に、北極星のロケットモーター部分を大型化させた SLBM・北極星 3 の水中発射実験を行なっているほか、2020 年 10 月 10 日の朝鮮労働党創建 75 周年の軍事パレードでは更に大型の SLBM・北極星 4 が、2021 年 1 月 14 日の軍事パレードではその改良型と見られる北極星 5 が登場した。もっとも、北極星 4／5 ほどの SLBM を



搭載するには、4,000 トン級の潜水艦が必要と見られるが、このような大型潜水艦は金正恩が視察している写真が公開されているのみで、実際に運用試験が行なわれた形跡はまだ確認されていない。

他方、北朝鮮は 2021 年 10 月 21 日に、2019 年以降に配備が始まったロシア製のイスカンド SRBM に酷似した KN-23 をベースとした、新型の小型 SLBM の水中発射実験を行なっている。これらを勘案すると、北朝鮮は水中からの奇襲攻撃能力強化の方向性として、① SLBM の大型化・長射程化を見据えた大型の弾道ミサイル潜水艦の開発と、② 小型の弾道ミサイル潜水艦に適応するための SLBM のスリム化という 2 つを模索していると考えられる。

### (3) ロフテッド軌道発射などを通じた発射方式の多様化 (2016 年～)

2016 年 6 月 22 日、北朝鮮はムスダンをロフテッド軌道と呼ばれる通常よりも高い軌道 (高度 1,000km 超に到達) で発射し、約 400km 飛翔させたのち日本海に落下させた。ムスダンは飛距離を最長化する通常弾道 (ミニムムエナジー) 軌道であれば、グアムまで到達する射程 4,000km 程度の第一世代の液体燃料中距離弾道ミサイル (IRBM) である。2017 年に入ると、北朝鮮はより燃料推進効率の高い強力なエンジンを用いた第二世代の IRBM・火星 12 及び ICBM・火星 14 / 火星 15 の発射を開始するが、ここでもロフテッド軌道発射が多用された。

北朝鮮がロフテッド軌道で長距離弾道ミサイルの発射を行なう狙いは、主に 3 つあると考えられる。第一の理由は、SM-3 の迎撃可能高度を上回る高さでミサイルを発射することにより、迎撃されるリスクを低減しながらミサイル実験を行なうためである。

第二の理由は、米国を過度に刺激しないように注意しながら、長距離弾道ミサイルの実射実験を行なうためである。北朝鮮は最大射程 5,000km 程度とされる火星 12 や、最大射程が 1 万 km を超える火星 15 を開発しながらも、それらを最大射程で発射したことは一度もない。射程 5,000km を超える弾道ミサイルを南東方面に向けてミニムムエナジー軌道で発射すれば、それは米軍の早期警戒センサー網からすると、グアムを攻撃するような飛翔コースと捉えられる可能性がある。他方で、北東方面にはロシアやアラスカ、米国本土があり、尚更発射実験には向いていない。つまり、米国をはじめとする他国から過度に挑発的な行為 (あるいは奇襲攻撃) であると誤認されることを避けつつ、長距離弾道ミサイルの実射を行なうためには、ロフテッド軌道での発射か、2017 年 8、9 月に見られたように、北海道の襟裳岬を越えるコースで燃焼を抑えた緩やかな飛翔実験を行なう以外に方法がないのである。

これに関連する第 3 の理由として考えられるのが、最大射程での実射実験が制約されている中で、大気圏への再突入時に重要となる弾頭 (再突入体) の熱防護技術を実験する狙いである。スカッドのような比較的射程の短い弾道ミサイルは、熱防護材にアスベストやグラファイトを使用しているが、射程が長く再突入時の速度がより高速になる (ICBM の場合、再突入体の表面温度は 7 千度近くに達する) と、より軽量で強固な生産の難しい熱防

護材が必要になる。一般的に、ICBM 用 RV の熱防護材には炭素強化繊維複合材（カーボン FRP）が使われている。炭素複合材の製造に関わる器材や材料は輸出規制品目だが、北朝鮮は 2017 年 7 月 4 日に火星 14 の実験を行なった時点で、「炭素複合材の国産に成功した」と宣言している。弾道ミサイルの熱防護を検証する方法は複数あるが、北朝鮮がロフテッド軌道でのミサイル発射を繰り返す理由の一つに、通常弾道軌道よりも速い再突入速度を再現して、熱防護を検証する狙いがあると考えられる。

#### （４）第二世代の IRBM・ICBM を導入し始めた時期（2017 年～）

2017 年 3 月 18 日、北朝鮮は東倉里のミサイルエンジン試験場において、金正恩立ち合いの下、大出力液体燃料ロケットエンジンの噴射試験を行なった。このとき用いられたのは、従来北朝鮮が保有していたソ連製のスカッド系列とは異なる、RD-250 系列と言われるウクライナ由来のエンジン技術であった。この推進効率に優れる新型液体燃料エンジン技術は、北朝鮮の弾道ミサイル開発におけるブレイクスルーをもたらした。これを元に開発されたのが、第二世代の IRBM・火星 12 と、北朝鮮初の実用的な ICBM である火星 14／火星 15 である。

2016 年に発射を開始したムスダン号は、潜在的には 4,000km 程度の飛翔能力を有していたものの、7 回の発射実験のうち成功はわずか 1 回にとどまっており、兵器システムとしての信頼性が非常に低かった。それとは対照的に、第二世代の IRBM・ICBM は、2017 年 5 月 14 日に行なわれた火星 12 の 4 回目の実験以降、全ての発射に成功している。その上、これらはスカッド・ノドン系列のミサイルから射程が大幅に延伸されており、とりわけ火星 15 は、液体燃料 ICBM としての技術的な完成度が極めて高い。北朝鮮から北米大陸の南端までは約 1 万 2,000km の距離があるが、火星 15 の推定射程は 1 万 3,000km もあり、核弾頭と弾頭を保護するカバー（シュラウド）を合わせて 1 トン程度のペイロードを搭載しても、ワシントン州を打撃するには十分な射程を有していると考えられる。

なお、北朝鮮は、2019 年 12 月 14 日に 7 分間の液体燃料ロケットエンジンの燃焼試験を行ない、2020 年 10 月 10 日の朝鮮労働党創建 75 周年の軍事パレードには、火星 15 をさらに上回る超大型 ICBM が登場した。この新型 ICBM は、9 軸 18 輪の火星 15 よりも更に大きな 11 軸 22 輪の巨大な移動発射台に搭載されており、移動式弾道ミサイルとしては世界最大である。北朝鮮が超大型の新型 ICBM を披露した理由としては、多弾頭化を目指したペイロードの拡張などが考えられるものの、ミサイルと車体が大型化しすぎると、移動できる道路や橋が限られ、かえって運用に支障をきたすことから、戦略的に過剰な兵器であるように見受けられる。もっとも、北朝鮮は 2017 年 11 月 29 日の火星 15 の発射を最後に ICBM の実験を行っていないことから、超大型 ICBM の実際の能力は確認できていない。

#### （５）変則的な軌道をとる第二世代の固体燃料 SRBM 群が登場した時期（2019 年～）

2019 年以降、北朝鮮は複数の新型固体燃料 SRBM の発射を開始した。一つはロシア製

の SRBM・イスカデルをコピーしたものと思われる KN-23 である。オリジナルのイスカデルには、米国が東欧に配備しているミサイル防衛を突破するために、高度 100km 以下の低い軌道を飛行してレーダーによる探知を困難にするとともに、終末段階で軌道を変更することが可能と見られてきた。防衛省の発表によれば、KN-23 もこれまでの発射実験でイスカデルと同様に変則的に機動することが確認されている。また北朝鮮は、KN-23 とは異なるやや射程が短い（400km 程度）と見られる新型 SRBM・KN-24 も並行して開発している。KN-24 は、米陸軍が保有する地対地ミサイル ATACMS や韓国が開発中の地対地ミサイル KTSSM に類似しているものの、飛行特性は通常よりも低い変則的な軌道を飛行するという点では KN-23 に類似している。

またこれらとは別に、北朝鮮は超大型放射砲と称するより細長い形状の射程 400km 程度の短距離弾道ミサイル（ロケット）の発射も行なうようになっている。超大型放射砲は高度 100km 以下を飛行するものの、ボディの形状上、終末段階での機動能力は備えていない。

2019 年以降に登場した第二世代の固体燃料 SRBM は、いずれも 400-750km 程度の比較的短い射程を有することに加え、変則的な軌道をとること、多連装（KN-23 及び ATACMS に類似した新型 SRBM は二連装、超大型ロケットは四連装または六連装）の移動発射台を用いて連続発射が可能であることといった共通の特徴を有する。こうした点に鑑みると、これらの SRBM 群は、韓国国内に展開された THAAD などのミサイル防衛を突破して、韓国軍や在韓米軍などの拠点に対して精密打撃を行なうことを意図して開発されたものと考えられる。

なお、2021 年 9 月 15 日には、鉄道移動式の KN-23 を運用する部隊が発射訓練を行っていたことが映像で確認されており、これまでよりも広範囲への迅速な機動展開が可能になっていることが示唆されている。

#### **（6）長距離巡航ミサイルや極超音速滑空ミサイルなど、迎撃を困難にする戦域打撃能力の更なる多様化を進めている時期（2021 年～）**

2021 年 9 月 11、12 日に、北朝鮮はターボファンエンジンを搭載する長距離巡航ミサイルの発射、飛行試験を行なったことを明らかにした。北朝鮮メディアの発表によると、巡航ミサイルは、楕円と八の字型の軌道を描いて 1,500km 飛行したのち、目標に命中したという。北朝鮮は、これまでもソ連製や国産の亜音速の対艦巡航ミサイルを運用してきた経緯があるが、長射程の地対地巡航ミサイルの存在が明らかになったのはこれが初めてである。

巡航ミサイルを開発・製造する上での主な技術的課題は、ターボファンエンジンの製造と長距離の精密誘導システムである。この点、北朝鮮は既に小型のターボファンエンジンを備えた自爆型無人機を開発していること、更に誘導システムや衛星測位システムの受信機の商用化が普及したことなどを踏まえると、射程 1,500km 程度の巡航ミサイルを独自に開発できたとしても不思議ではない。

代表的な巡航ミサイルである米国のトマホークは、より精度の高い軍用座標情報を使用することで、誤差 10m 程度とされる非常に高い命中精度を実現したり、近年では艦艇などの



移動目標に対する攻撃も可能になりつつある。北朝鮮の場合、他国が運用する高精度の座標情報を受け取ることはできない上、洋上や地上の移動目標を遠距離から捕捉、追尾する能力を備えていない。したがって、北朝鮮の新型巡航ミサイルでは、トマホーク並みの精密誘導攻撃を行なうことはできないと思われる。しかしながら、仮に商用の受信機を用いたとしても、通常の弾道ミサイルよりも高い精度で地上の固定目標に対する精密打撃を行なうことは可能と考えられる。

北朝鮮の各種ミサイルの命中精度が向上していることは、2019年以降のミサイル開発の傾向から確認される共通の特徴である。従来、北朝鮮が保有してきた日本を射程に収める第一世代のMRBM（スカッドERやノドン）の命中精度は誤差2,000-3,000m程度とされ、固定目標に対してであっても、通常弾頭では精密打撃を行なうことは困難であった。しかし、2019年以降に登場した各種SRBM群は、衛星誘導や慣性誘導を駆使することで誤差100-200m程度まで命中精度を向上させていると見られており、異なる場所から特定の目標を同時に攻撃する能力を追求している。よって、これらの技術を反映した新型のMRBMが開発された場合、あるいは長距離巡航ミサイルを大量に生産・配備し始めた場合には、日本に対して通常戦力による「接近阻止・領域拒否（A2/AD）」を部分的ながらも実現する可能性がある。

なお、北朝鮮が巡航ミサイルに搭載可能な核弾頭を保有しているか否かについての確たる情報は確認されていない。

また、北朝鮮は2021年9月28日に、火星8と称する極超音速滑空ミサイルの発射実験を行なったことを明らかにした。北朝鮮メディアによって公開された画像からは、火星12もしくは火星14の1段目に用いられているロケットエンジンと、中国のDF-17に類似した操舵翼のついた滑空体が搭載されていることが確認できる。KN-23やKN-24での経験から、北朝鮮は極超音速域での飛行制御技術を一定程度蓄積していると考えられる。しかし日米韓は、火星8の飛翔特性に関する評価を公表しておらず、北朝鮮が実際に初回の実験に成功していたのかどうかは明らかではない。

## （7）ミサイル開発の展望

北朝鮮は、朝鮮半島域内から域外への長距離核攻撃能力を模索し始めた1990年代を経て、2017年の火星15の完成をもって一定の対米打撃能力を備えることに成功した。またそれと並行して2014年以降は、同時発射能力、即応性・秘匿性・残存性の向上、発射方式の多様化、機動技術の導入などによって、戦争のあらゆる段階において、日米韓のミサイル防衛を突破して確実に打撃を与え、エスカレーション管理を容易にすることを目指している。

今後の北朝鮮のミサイル開発の方向性としては、短距離のミサイルで培った技術を徐々に中長距離のミサイルに適用させていくことが予想される。その一つは、より即応性の高い固体燃料IRBM・ICBMの開発である。現在の北朝鮮は、北極星系列のMRBMとKN-23系列のSRBMという2種類の固体燃料弾道ミサイルを開発しているが、このどちらを長射程

化していくのが注目点となる。

ただし、液体燃料ミサイルは燃料と酸化剤の容量を増やしたり、ステージを積み増しすることによる射程延伸が比較的容易であるのに対し、固体燃料ミサイルは一度燃焼を始めると推力を調整するのが難しいため、燃料の成型段階で中心部に設ける穴の形状を変えるなどして、点火後の燃焼速度などを細かく設計する必要があり、技術的難易度が高い。実際、冷戦期の米ソを例外とすれば、中国が北極星 1 と似たサイズの固体燃料ミサイル・JL-1（射程約 1,700km）から ICBM 級の DF-31（射程約 8,000km）の飛翔試験に漕ぎ着けるまでには 18 年、インドの場合でもアグニ 2（射程約 2,000km）をアグニ 5（射程約 5,500km 超）まで発展させるのには 13 年の年月を費やしている。これらに鑑みると、北朝鮮が固体燃料 ICBM を開発するには暫く時間を要すると考えるのが妥当であろう。

また、配備方式の多様化を進めていく可能性もある。例えば、広範囲への迅速な機動展開を可能とする鉄道移動式システムは、KN-23 のような小型のミサイルに適用するよりも、より路上での移動が鈍重な大型の ICBM に適応させた方が運用上のメリットが大きい。もっとも、KN-23 もソ連製の鉄道移動式 ICBM・SS-24 も事前準備が容易な固体燃料ミサイルであることにも留意しておきたい。

他方で、KN-23 系列の開発で獲得した機動変更技術は、MRBM などのより長射程のミサイルにも適用される可能性がある。日本を射程に収める北朝鮮のミサイル戦力は、通常の軌道をとるノドンや北極星 2 などの通常の弾道ミサイルが主力であるが、これらに低高度の変則軌道をとる技術が加わった MRBM や、火星 8 のような極超音速滑空ミサイルが量産され始めた場合には、ミサイル防衛にかかるコストが極めて高くなることは避けられない。

また本稿では、主として北朝鮮のミサイル能力のうち質的側面に注目したが、ミサイル本体や移動発射台の生産能力など量的側面の向上も注視する必要がある。特に移動発射台の数量は、同時発射能力の左右する要素の一つであると同時に、ミサイル防衛態勢の過不足を見積もる指標ともなるからである。米航空宇宙情報センターが公表した 2020 年度版の報告書によれば、北朝鮮が保有する移動発射台のうち、ノドン用（100 両以下）やムスダンに相当する IRBM 用（50 両以下）が見積もられているだけであり、それ以外の移動発射台の数量については推計が公表されていない。しかし、衛星画像による分析では、2018 年 5、6 月にかけて、北朝鮮東岸の咸興にある固体燃料関連施設で大幅な拡張工事が行なわれたことが明らかになっているほか、北極星 2 に用いられる移動発射台と支援機材が増産されていることが確認されている。

## 北朝鮮のセオリー・オブ・ビクトリー

「セオリー・オブ・ビクトリー（勝利の方程式）」とは、元々冷戦期の米国において対ソ戦略を検討する過程で生まれた概念で、自国にとって望ましい政治目標を達成するための戦略、戦術、能力などを結びつける一貫した考え方のことを言う。平時におけるセオリー・オブ・ビクトリーは、軍事力を含む様々な要素を通じて、自国にとって望ましい安全保障環境を形成することを主眼とする。他方で、実際に戦争に至ってしまった場合のセオリー・オ

ブ・ビクトリーは、自国にとって有利な形で戦争を終結させ、望ましい戦後秩序を構築するためのエスカレーション管理を主眼としたものとなる。とりわけ戦争に至ってしまう可能性を考慮したセオリー・オブ・ビクトリーでは、核兵器やミサイルをただ持っていることに意味があるのではなく、それらをいつ、どのように使うかを具体的に戦略に実装することができてこそ、信憑性のある政治的・軍事的価値が生まれる。

北朝鮮は 2013 年に約 60 年に及んだ休戦を破棄し、再び戦争状態に入ったとの認識を示しており、米国、韓国、日本との関係が平和的な状態にあるとは考えていない。現状に満足しておらず、常に自身と体制の安全を脅かされていると感じる金正恩からすれば、様々な軍事的手段を用いて、米国、韓国、日本に対して一定の損害を与えるリスクを強いることができれば、これらの反応をいずれかの段階で抑止できると考える可能性は十分に考えられよう。

北朝鮮にとっての平時のセオリー・オブ・ビクトリーは、大量破壊兵器と各種ミサイル戦力を背景に、戦争に至らないレベルの強制を行ない、朝鮮半島の安全保障環境を北朝鮮が有利な状態に作り変えたり、何らかの政治的利益を確保しようというものである。これは瀬戸際外交論の延長線上にある考え方と言ってよい。北朝鮮は、米韓同盟を南北関係の改善と最終的な統一を妨げるものとみなしている。それゆえに、将来的な統一を容易にする条件づくりの一環として限定的な武力行使を通じ、米韓合同演習の中止や在韓米軍の削減などの要求に応じるよう、米韓を強制しようとするのが考えられる。この考え方の下では、核兵器や中・長距離のミサイル戦力には具体的な役割があるわけではない。しかしながら、それらの能力向上を通じて核戦略論における「安定・不安定の逆説 (Stability-Instability Paradox)」と呼ばれる現象が顕著になっていくことが予想される。安定・不安定の逆説とは、新興の核武装国が仮想敵との相互抑止を達成したとの自信を持つことによって核戦レベルでの安定性を逆用し、核エスカレーションに至らない範囲の攻撃的な行動をとるようになり、通常戦力レベルの安定性が低下する状況を指す。例えば、北朝鮮が 2009 年 5 月に 2 回目の核実験に成功した後は、2010 年 3 月の韓国海軍艦艇 (天安) 撃沈や同年 11 月の延坪島砲撃のような事例が見られた。近年北朝鮮の核・ミサイル能力が急速に発展していることに鑑みれば、米国、韓国との外交交渉の過程において、同様の限定的な軍事力行使を行なおうとする動機は以前よりも高まっていると言えるだろう。

一方、北朝鮮にとっての有事のセオリー・オブ・ビクトリーは、総力戦に至らないうちに、北朝鮮にとって有利な状態を形成しつつ敵を弱体化させ、何らかの追加的な政治的利益を確保できるところまで戦争を戦って停戦に持ち込もうというものだと考えられる。これには近年急速に発展させた核・ミサイル戦力が具体的な役割を果たす。ソウルを射程に収める長距離火砲はもとより、2019 年から相次いで発射が確認された各種短距離弾道ミサイルは、主として韓国軍や在韓米軍の拠点を打撃し、朝鮮半島内の米韓連合軍が北朝鮮に対して攻勢に出るのを迅速に抑え込むことを目的としたものと見てよい。またこれに合わせて、特殊部隊を用いて主要な空港や港湾などを生物・化学兵器で攻撃すれば、米韓 (日) による非戦闘員退避活動を遅延させ、ひいては来援する米軍部隊による攻勢作戦のテンポを遅らせる



ことも可能であろう。すると米韓の政治指導者は、こうした多大な犠牲を払ってまで、北朝鮮に対する軍事作戦を継続すべきかどうかの判断を突きつけられることになる。

こうした状況でもなお、米韓が軍事作戦を継続する意思を見せている場合には、北朝鮮は戦線を朝鮮半島域外へ拡大させること（水平的エスカレーション）によって、米国の軍事作戦が本格化するのを抑止しようとする合理性が出てくる。その際、標的となるのは日本の物理的領域と日本世論の心理である。すなわち、米軍の来援基盤である日本に対して、準中距離弾道ミサイルや新たに開発している長距離巡航ミサイルを EEZ 内や過疎地域など被害が少ない地域に向けて発射するなどの心理的恫喝を行ない、日本政府と世論に対し、米韓を支援するためのコストを突きつける。その上で、なおも日本が米韓を支援する意思を崩さない場合には、通常弾頭を搭載したミサイルによって在日米軍基地や自衛隊基地に対して攻撃を仕掛け、物理的に米軍の来援阻止を試みる事が考えられる。

北朝鮮が日本に対してこのような心理的恫喝や物理的妨害を行えば、現時点では自前の長距離攻撃能力を持たない日本に代わって、米国が何らかの軍事的対応を行なうことが検討されよう。このとき北朝鮮から見て、日本への攻撃を行ないつつ、米国による反撃を抑止してエスカレーションを管理するためには、米国の反撃は更なる北朝鮮からの再報復を招くことを知らしめなくてはならない。2017 年 8 月 10 日に、北朝鮮がグアムの沖合 30 ～ 40km 地点に向け、火星 12（IRBM）4 発の包囲射撃を行なう計画を示唆したことは、そうした意図の一例と言えるだろう。

加えて、北朝鮮はこれらのいずれかの段階において、限定的な核使用が米国の軍事行動に制約を課すために効果的だと考えることも否定できない。ここで想定されるのは、米国の核反撃の閾値を超えない形で、同盟国の対米協力意思を揺さぶり、米国の軍事作戦を頓挫させるという形の限定的な核使用である。具体的には、核使用も辞さない覚悟を見せつけるためのデモンストレーションとして、「大気圏内核実験」という名目で核弾頭を搭載した弾道ミサイルを日本海に向けて発射したり、核爆発装置を搭載した工作船を起爆させるといったものが考えられよう。こうした核恫喝及び限定的な核攻撃によって、韓国や日本が対米支援を躊躇するようになれば、米国の政治指導者は単独で北朝鮮と戦い続けるか、その段階で和平交渉を行なうかの選択を余儀なくされる。これに加えて、2017 年に開発に成功した大陸間弾道ミサイルを用いて米国本土の脆弱性を強調することで、朝鮮半島に対する米国の防衛コミットメントを揺るがすことができるとの自信を持つことも考えられる。

## 日本の安全保障政策への含意

今日まで、北朝鮮の核・ミサイル能力は、着実な質的・量的増強を続けている。では、日米韓が何らかのコストを賦課することによって、その増強ペースを緩めさせ、行動を別の方向に仕向けることはできるのだろうか。例えば、中国に対するコスト賦課戦略としては、日米も中国本土を即座に打撃することができる中距離ミサイルを配備することで、中国に対してより高度な弾道ミサイル防衛や極超音速ミサイルへの対処能力などを追加整備するための投資を強いるという考え方がある。



しかしながら、北朝鮮に対してはこのような打撃力をコスト賦課の文脈で用いることは効果が薄いと考えられる。北朝鮮は、ソ連の S-300 をベースとした航空機対処用の防空システムは保有しているものの、日米が保有しているような先進的なミッドコース防衛システムや弾道ミサイルの探知に不可欠な早期警戒システムについては保有していない。これは限られた国防リソースを開発・配備までに多くの時間とコストを有するミサイル防衛システムに対して投じることは、焼け石に水であるという合理的判断に基づくものと考えられる。現代のミサイル戦における攻撃・防御バランスが、戦術面だけでなくコスト面においても、攻撃側に圧倒的な状態にある以上、北朝鮮が限られたリソースを弾道ミサイル防衛のような積極的防御手段に投じることは今後も考えにくく、むしろ残存性の高い核・ミサイル戦力の量産を続けることで、攻撃側の優位を維持・拡大することを重視すると考えられる。

こうした点に鑑みると、北朝鮮に対する日米のセオリー・オブ・ビクトリーを構築することは、中国に対するセオリー・オブ・ビクトリーの構築とは性質の異なる難しさがある。北朝鮮を念頭においた日本の抑止力・防衛力整備の方向性としては、ミサイル防衛の拡充によって平時からグレーゾーンの恫喝戦略に対抗しつつも、有事においては米韓との連携を前提に、宇宙・サイバー・電磁波領域のミサイル発射阻止・妨害手段を併用するとともに、航空機・極超音速ミサイルによる非核の精密打撃能力に加えて、米国の低出力核 SLBM を含むあらゆる損害限定手段を動員しうる態勢を確立する必要があるだろう。

## 中国の能力増強と日本への脅威

笹川平和財団上席研究員

小原凡司

### 米国に対する恐怖が生む軍備増強

中国は、伝統的に大国が中国に武力侵攻することに危機感を有してきた。1960年代には、大量のソ連陸軍兵力が国境を越えて北京等に攻め込むことを恐れ、大都市に大規模な地下都市を建設した。2000年代前半、中国陸軍の将軍は、1960年代、自分たちは穴掘りばかりしていた、と述懐していた。ソ連崩壊後、ロシアに対する脅威認識は低下したものの、中口間の不信感が無くなったわけではない。しかし、現在の中国が恐れているのは米国の対中軍事力行使であり、その兵力は太平洋を越えてくる。

米国が中国に対して軍事力行使できる状況は、中国の台湾武力侵攻という選択肢を奪う。2019年1月2日に行なわれた『台湾同胞に告げる書』発表40周年記念大会における講話において、習近平総書記が「祖国は必ず統一されなければならない。これは、70年にわたる兩岸関係の発展の歴史的結論であり、新時代における中華民族の偉大な復興の必然の要求である<sup>1</sup>」と述べていることから、中国にとって台湾統一は必ず実現しなければならないものであることが理解できる。

現段階では米国との戦争に勝利できないと考える中国は、一貫して米国の対中軍事力行使を恐れており、これを抑止したいと考えてきた。1949年の建国以来、米ソ両国に対抗する軍備増強を図る経済力が不足していた中国は、弱者の選択としてミサイルおよび原子力爆弾の開発に国内資源を集中した。1961年8月20日、毛沢東主席および周恩来総理を含む党中央が、「両弾」の研究開発に同意し、1966年10月27日に「両弾結合」が実行された<sup>2</sup>。核弾頭を搭載した「東風2号（DF-2）」の発射実験が行なわれたのである。「両弾」とは原子力爆弾・水素爆弾およびその運搬手段であるロケットを指している。

それ以来、中国は、大陸間弾道ミサイル（ICBM）の開発を進め、米国に対して戦略核のレベルで対中軍事力行使を抑止しようと努力してきた。しかし、核弾頭数でも大陸間弾道ミサイル発射機数でも米国にはるかに及ばない<sup>3</sup>と考える中国は、米国に対する核抑止が破綻することを恐れ、戦略核を用いた核抑止以外の対米抑止としてA2/AD（接近阻止・領域拒否）能力を構築してきた。中国は、中国周辺に展開する米艦隊を常に中国の対艦弾道ミサイルや巡航ミサイルの射程圏内に収めようとしている。

しかし、ICBMの研究開発・配備を積極的に進めた結果、中国の戦略核レベルでの対米抑止力が飛躍的に向上しており、中国の核戦略に変化を生じさせているという議論もある。

## 中国の核戦略

中国は核戦略に関する白書や報告書を発表していないが、核兵器の使用に関する考え方の一端は、国防白書の記述や国防部を含む政府機関の発表等に見ることができる。例えば、2019年の国防白書である『新時代的中国』は、「中国は、いついかなる状況でも核兵器を先制使用せず、無条件に非核保有国や非核保有地域に対して核兵器を使用せず、また使用の威嚇もしないという核政策を常に採っており、最終的には核兵器の完全な禁止と徹底的な破壊を提唱し、いかなる国とも核軍拡競争を行わず、核戦力を国家安全保障に必要な最小限の水準を維持してきた。中国は、他国による中国への核兵器の使用またはその脅威を抑止し、国家の戦略的安全を確保することを目的とした自衛防御的な核戦略を堅持している」と述べている<sup>4</sup>。

しかし、日本や欧米諸国は、これが中国の真の核戦略であるとは考えていない。少なくとも、「いかなる国とも核軍拡競争を行わない」としているにも拘らず、中国は急速に核兵力を増強している。SIPRIによれば、中国は、2019年から2021年にかけて毎年30個ずつ核弾頭を増加させ、2021年1月現在で、350個の核弾頭を保有するに至った。ICBM発射機は、IISSによれば、2019年に70基であったものが、2021年には104基に増加している。中国の急速な核兵器増強の状況を見れば、中国の国防白書が主張する中国の核戦略は信用できないということになる。中国はまた、三位一体の核戦略を追求しているという。地上発射型のICBM、潜水艦発射型の弾道ミサイル、戦略爆撃機の3つの核弾頭運搬手段を有しているという意味である。しかし、現在、核兵器の三位一体を具現化しているのは米国、ロシアおよび中国の三ヶ国であると中国が述べるのを聞くと、三位一体の核戦略は中国の戦略というよりも、中国が米国とロシアに並ぶ核大国であることを主張するものであると捉えることができる。

その中国のICBM発射機に変化が見られ、これが中国の核戦略が攻撃的に変化したと捉えられる理由となっている。その変化とは大規模ICBMサイロの建設である。これまで中国は、ICBMの発射に主として機動性を持つTEL（Transporter, Erector, Launcher）を用いてきた。米国の第一撃を生き延びるためである。しかし、最近、中国が大規模なICBMのサイロを建設していると報じられている。しかも一箇所ではない。一つは、内モンゴル自治区オルドス市のHanggin Bannerであり、29基のサイロが建設中であることが確認されている<sup>5</sup>。さらに大規模なサイロの建設も確認されている。甘粛省玉門市の付近には、約120基のサイロが建設されている<sup>6</sup>。玉門のICBMサイロは、中国の衛星発射センターが所在する酒泉の西北西約140キロメートルに位置する。

山をくり抜いた広大な格納庫を建設し、ICBMをTELに搭載して機動運用するのはコストがかかるため、サイロに格納してそのまま発射すればコストを下げるができる。しかし、こうした大規模なICBMサイロの建設は、米国と真っ向からICBMを撃ち合う姿勢を示すものでもある。米国のICBMは各地に配備されたサイロに格納され、その状態から発射される。中国は、米国と同様の戦略核兵器の運用をしようとしているのである。これまでの、山をくり抜いて建設した格納庫に格納され、あるいはTELを用いて機動展開して米国

の第一撃を生き延び、核報復攻撃を行なうという運用に比較すれば、より攻撃的な姿勢を示す運用であると言える。

IISS の“Military Balance 2021”によれば、中国が有する戦略核兵器は以下のとおりである。

◆大陸間弾道ミサイル (ICBM)：合計 104 基

- DF-4 (CH-SS-3)：10 基 (推定)
- DF-5A/B (CH-SS-4 Mod 2/3)：20 基 (推定)
  - ◇ 2 段式液体燃料ロケット、射程：13,000 キロメートル、多弾頭 (3 個) (-5B)
  - ◇ 固形燃料技術の向上に伴い DF-5 の改良型は開発されない予定であったが、DF-31 開発の遅れに伴い、改良型が開発・配備されている。
- DF-31 (CH-SS-10 Mod 1)：8 基 (推定)  
3 段式固体燃料ロケット、射程：8,000 キロメートル
- DF-31A (CH-SS-10 Mod 2)：24 基 (推定)  
3 段式固体燃料ロケット、射程：10,000 キロメートル、多弾頭 (3 個)
- DF-31A (G) (CH-SS-10 Mod 3)：24 基 (推定)  
主たる改良点は TEL：DF-31A を搭載する TEL が舗装路しか走行できないのに対して、DF-31AG の TEL は不整地でも走行可⇒生存可能性の向上
- DF-41 (CH-SS-20)：18 基 (推定)
  - ◇ 3 段式固体燃料ロケット、射程：14,000 キロメートル (15,000 キロメートルとする分析もある)、多弾頭 (10 個)
  - ◇ 2019 年 10 月 1 日の軍事パレードで初めて公開
  - ◇ 中国本土から 30 分以内に米国本土を攻撃可能
  - ◇ 一発当たりの製造価格は 10 億人民元 (約 170 億円) 超、維持整備費等を加えれば発射コストは少なくとも一発当たり 220 億円

◆戦略原潜 (SSBN)

- 094 型 094A 型 SSBN：6 隻 (JL-2 × 12 発)
  - ◇ JL-2：3 段式固体燃料ロケット、射程：8,000 キロメートル、単弾頭 or 多弾頭 (3 個)
  - ◇ JL-3：096 型 SSBN に搭載するために開発中 (094A 型 SSBN にも搭載可)、DF-41 を基に開発、射程：12,000 キロメートル

中国は戦略核兵器の急速な増強に伴い、より攻撃的な ICBM の運用に変化しつつあるように見えるが、中国が核戦略を変えたという表現も正確ではない。中国は、元来、米国と対等のステータスを得たいと望んできた。そのステータスには核兵力も含まれる。ICBM 発射機数では中国は 104 基、米国が約 400 基であるが、多弾頭化が十分に進んでいない米国の ICBM に対し、中国の DF-41 は 1 基のミサイルに 10 個の子弹を、DF-31A は 3 個の子弹を搭載できることから、運搬できる核弾頭の数に米国と対等に近づきつつある。そのた



め、中国はようやく米国と正面から ICBM を突きつけ合い、相互抑止が効くようになると認識しているとも考えられる。

中国は、一方的に米国に対して核軍拡競争を行なっている。中国は、米国と同等の戦略核を保有しなければ中国の安全は保障できないと主張するだろう。そのような恣意的な解釈に基づいて核戦略の実態を変えられるのだとすれば、「核兵器の先制不使用」も「非核保有国に対する核兵器の不使用」も、中国が恣意的に解釈することができる。中国が核兵器の先制使用や非核保有国に対する核兵器の使用を決心するかどうかは、十分な対米核抑止力を有しているかどうかという中国の認識によると考えられる。

## 核抑止の破綻を心配する中国

一方で中国は、一貫して米国に対する核抑止が不十分なのではないかという懸念を有してきた。数の上での核兵力の米中不均衡が対米核抑止の破綻を招くと考えるのである。そのため中国は先述のように戦略核兵器の増強を図っているが、現段階では、対米核抑止力に自信を持ってないでいる。中国は、対米核抑止が破綻しても米国が中国に対する軍事力行使を思い止まるよう、A2/AD（接近阻止・領域拒否）を構築してきた。

中国の A2/AD を構成する主要な要素が対艦弾道ミサイルであり、射程 4,000 キロメートルとも言われる DF-26B および射程 1,500 キロメートル以上とされる DF-21D の 2 種類がある。また、作戦行動半径 3,500 キロメートル以上とされる H-6K 爆撃機から射程 1,500 キロメートルとも 2,000 キロメートルとも言われる巡航ミサイルを発射すれば、グアム島のアンダーセン空軍基地等だけでなく、中国沿岸部から 5,000 キロメートル以上離れた太平洋上において米海軍空母打撃群を攻撃できる。中国は現在、H-20 ステルス爆撃機を開発中であり、4 発の極超音速ミサイルを用いて第二列島線を攻撃できるとしている。同機は、2020 年代末までに部隊に配備されると見られている。さらに、在日米軍基地および停泊中の米海軍艦艇は、常に DF-11 および DF-15B 等の短距離弾道ミサイル、DF-21 等の準中距離弾道ミサイル、DF-26 等の中距離弾道ミサイルの射程に収められている。

IISS の“Military Balance 2021”によれば、中国の現有の中距離以下の射程のミサイルは以下のとおりである。

### ◆中距離弾道ミサイル

- DF-26（核弾頭、通常弾頭）：110 基以上

DF-26 は、2015 年 9 月 3 日に実施された軍事パレードにおいて、初めて対艦弾道ミサイルとして紹介された。

### ◆準中距離弾道ミサイル

- 核弾頭：80 基（推定）

- ◇ DF-21A/E (CH-SS-5 Mod 2/6)：80 基（推定）

- 通常弾頭：合計 106 基

- ◇ DF-16 (CH-SS-11 Mod 1/2)：36 基（推定）

- ◇ DF-17 with HGV (entering service)：16 基（推定）

DF-17 の弾頭部は極超音速滑空体（HGV）となっている。極超音速とはマッハ 5 以上の速度を言い、この速度では通常の翼形では揚力を発生できない。そのため、DF-17 はウェーブライダー形状という特殊な形状をしている。極超音速飛翔体は、米国、ロシア、インド等も開発している。

米国も繰り返し極超音速飛翔体の試験を実施してきたが、2021 年 9 月下旬、DARPA と米国空軍が共同で、極超音速吸排気兵器コンセプト（HAWC：Hypersonic Air-breathing Weapon Concept）の飛行試験を成功させた。レイセオン社製のこのミサイルは、ノースロップ・グラマン社製のスクラムジェット（超音速燃焼ラムジェット）エンジンが始動する数秒前に航空機から放出され、このエンジンが炭化水素燃料と混合された空気を圧縮して点火し、マッハ 5 以上の速度（極超音速）で機体を飛行させたとしている。

各国が迎撃困難な極超音速兵器の開発に鎬を削る中、中国も弾道ミサイルだけでなく、極超音速巡航ミサイルの開発も加速させると考えられる。

◇ DF-21C (CH-SS-5 Mod 4)：24 基（推定）

◇ DF-21D (CH-SS-5 Mod 5 - ASBM)：30 基（推定）

DF-21D は、射程 1,500 キロメートル以上とされ、2009 年 10 月 1 日に実施された軍事パレードにおいて初めて公開されたが、2011 年に中国国防部長（国防大臣）が同ミサイルは未だ開発中であると明かした。2013 年に中国の公式フィルムにその姿が現れ、2014 年に試験発射の様子が公開されたことから、同ミサイルが実戦配備されていると考えられた。

#### ◆短距離弾道ミサイル

▶通常弾頭：合計 189 基

◇ DF-11A (CH-SS-7 Mod 2)：108 基（推定）

◇ DF-15B (CH-SS-6 Mod 3)：81 基（推定）

#### ◆巡航ミサイル

▶通常弾頭：合計 108 基

◇ CJ-10/CJ-10A (CH-SSC-9 mod 1/2)：54 基（推定）

◇ CJ-100 (entering service)：54 基（推定）

### ミサイル以外の兵器

#### ◆中国の海空軍力

中国の海軍艦艇の開発および建造の速度は尋常ではない。2017 年頃、中国では「下餃子」という言葉が流行語となった。「下餃子」とは、鍋の中の湯に大量の餃子を入れた状態を言い、中国海軍が大量に艦艇を進水させている状況を例えて言ったものだ。

▶戦略原潜

中国海軍が保有する艦艇の中でも、米国に対する核抑止の最終的な保証となっているのが戦略原潜（SSBN）であり、中国は SSBN を「海上戦略打撃システム（海基戦略打

撃体系)」と呼ぶ。中国はまた、「大国にとって戦略核兵器は核報復攻撃のために不可欠なツールであり、平和を維持し、国家の尊厳を護る『大国重器』である」という。中国にとって、最も重要なのが、米国やロシア等に対する核抑止なのだ。

中国海軍現有の戦略原潜は094型／094A型であり、094型は4隻が就役し、094A型は2隻が就役している。潜水艦発射弾道ミサイル（SLBM）を格納した094A型のセイル後部の盛り上がりは、094型のそれより高くなっており、現有のJL-2ではなく、JL-3の搭載が可能であるとされる。

中国海軍は、さらに096型戦略原潜の開発を終え、1隻を建造中である。2020年代後半に就役すると見られている。096型は、中国第3代の原子力潜水艦であり、500メートルまで潜航可能で、雑音レベルは110デシベルまで低減されているという。

096型の雑音レベル低減には、無反響タイル、アクティブ・ノイズ・コントロール（Active Noise Control: ANC）、免振装置、高効率低雑音小体積の新型原子炉などの技術が貢献しているとされる。また096型は、交直流発電技術、ウォーター・ジェット推進（ポンプ・ジェット推進ともいう）、大直径単殻複殻混合構造、船体および流水孔の乱流制御、ミサイル発射指揮管制、新型指揮システム等、中国国内最高水準の技術を用いていると分析されている。

また、094型／094A型戦略原潜の弾道ミサイル発射セルが12基であるのに対し、096型戦略原潜は24基の発射セルを有している。096型戦略原潜は射程12,000～14,000キロメートルとされるJL-3を搭載する計画である。

#### ➤ JL-2／JL-2A

潜水艦発射弾道ミサイルには技術的課題が伴う。最大の課題は、制限された潜水艦内部の容積である。一般に、SLBMは体積を縮小しなければならないため、射程も、開発の基礎とされた陸上発射型の弾道ミサイルに比較して約20%縮小すると言われる。

JL-2はDF-31を基礎に開発されたことから、DF-31の基本型の射程を8,000キロメートルとすると、JL-2の射程は約6,000キロメートルとなる。改良されたJL-2AはDF-31Aを基礎に開発されており、DF-31Aの射程が10,000キロメートルであることから、JL-2Aの射程は約8,000キロメートルであると推測できる。

JL-2は潜水艦に搭載されて発射される兵器であるにも関わらず、建国70周年を祝賀する軍事パレードにも、車両に搭載されて姿を見せた。中国は、米国に対する核報復攻撃の最終的な保証を有していることを誇示したかったのだろう。

094型／094A型戦略原潜は、米国に対する核報復攻撃の保証たるために、太平洋に出て戦略パトロールを実施する必要がある。中国は東側に長い海岸線を有するが、黄海および東シナ海の水深は比較的浅く海上交通が密集しているため、戦略パトロールには適さない。また、米国の同盟国である日本および韓国が近くに存在する。渤海は水深が浅いだけでなく面積も小さく、南シナ海だけが、戦略原潜が戦略パトロールを実施できる広い面積を持った水深の深い海域を中国海軍に提供できる。

しかし、南シナ海から弾道ミサイルをもって米国北西部を攻撃するには11,000キロ



メートル、英国やフランスを攻撃するには 10,000 キロメートルの射程を必要とする。094 型潜水艦が第一列島線の封鎖を突破し、日本の東北海域に進出できたとしても、米国本土の大部分をカバーするためには、やはり 10,000 キロメートルの射程が必要である。

中国では、094 型／094A 型戦略原潜が太平洋において戦略パトロールを行なっているとも報じられているが、船体が大きく騒音も大きい 094 型／094A 型は第一列島線を越えるまでに探知される可能性が高い。そのため、中国海軍は、航空優勢および海上優勢を確保できる海域内で 094 型／094A 型の戦略パトロールを実施したいと考えている。

しかし、JL-2／JL-2A の射程が短いために、戦略パトロールは中国本土から離隔した海域で実施しなければならず、中国海軍は、特に軍事的緊張が高まっている中では、094 型／094A 型戦略原潜は、DF-21D および DF-26 対艦弾道ミサイルの援護の下で戦略パトロールを行なうとしている。094 型／094A 型は、DF-21D 対艦弾道ミサイルがカバーする 1,500 キロメートルの範囲内だけでなく、射程 3,000 ～ 4,000 キロメートルの DF-26 によって援護される海域においても戦略パトロールを実施するということである。

#### ➤ JL-3

中国海軍は、この状況を改善しようとしている。JL-3 の開発である。JL-3 は、DF-41 大陸間弾道ミサイル (ICBM) の多くの技術を用いているとされる。DF-41 の射程が 12,000 ～ 14,000 キロメートルとされることから、JL-3 の射程は約 9,600 ～ 12,000 キロメートルと推測できる。また JL-3 は、DF-41 と同様、多弾頭 (MIRV) 化されており、最大 10 個の弾頭を搭載できる。

現在のミサイル防衛システムでは、弾頭が分離した後に、同時に 10 個の別々の目標を攻撃するのを完全に防御することは困難である。さらに、JL-3 の射程が 12,000 キロメートルであるとするならば、これを搭載する 096 型戦略原潜は、中国本土から遠距離まで離隔することなく、米国本土の大部分を射程に収めることができる。

### ◆ パワー・プロジェクション能力

#### ➤ 航空母艦

初の中国国産空母である 002 型空母は 2017 年 4 月に進水、2018 年 5 月から海上公試を実施して、2019 年 12 月 17 日に海南島榆林海軍基地で就役し、「山東 (艦番号 17)」と命名された<sup>7</sup>。

中国海軍は、2012 年 9 月に就役した空母「遼寧」と併せて、2 隻の空母を同時に同じ海域で運用する構想を持っている。例えば、空母が 1 隻しかなければ、洋上補給を行なっている時などは防御が十分にできずに攻撃による被害を受けやすいが、2 隻いれば、交代で防御に当たれる、というのである。こうした運用構想は、中国海軍が、空母を、航空機の運用に特化した艦艇として護衛の対象とみなすのではなく、他の戦闘艦艇と同様、積極的に海上戦闘を行なう艦艇としての運用を考えていることを示唆するもの

だ。

同型艦を建造することは、部品の共有が可能になる等の意味でコスト削減につながり、経済効果はあると考えられる。また、艦の構造および装備品がほぼ同様であれば、乗員の養成が効率化でき、また、航空機の発着艦を含む運用もほぼ同様となることから、艦載機搭乗員の養成にも有利である。

しかし、同型艦と言いながら、「山東」は、「遼寧」に比較して性能が向上している。まず、航空機運用能力である。「遼寧」も、原型の「ワリヤーグ」を修復する際、格納庫を拡大するなどの設計変更を行ない、航空機の搭載機数および運用機数を増やそうとしたと言われるが、「山東」はさらに改良を加えている。

「遼寧」は、飛行甲板上で、最大 18 機の J-15 戦闘機の運用が可能であるとしているが、「山東」の飛行甲板では、少なくとも 20 機以上の J-15 戦闘機の同時運用が可能であるという。「山東」の J-15 の最大搭載機数は 32 機であるとされる。また、「山東」のスキージャンプ台の角度は 12 度であり、「遼寧」の 14 度から 2 度小さくなっている。これは、航空機が発艦時に得られる速度が高くなったことを意味している。「山東」の飛行甲板前方に設定された発艦用ランウェイの長さは 105 メートルである。「山東」の最大速力は 31 ノットで、「遼寧」の 32 ノットとほぼ同等であることから、発艦速度の増加は、滑走距離の延長によるところが大きいと考えられる。

発艦速度の増加は、航空機の搭載燃料および弾薬等の量にも影響する。「遼寧」の J-15 艦載機は、発艦までに十分加速できないため、燃料や弾薬が満載量の約 60% しか搭載できないとも報じられた。「山東」の艦載機が十分に加速して発艦できるのであれば、こうした問題は改善されている可能性がある。

南シナ海からさらに広い海域に展開することを想定して上海江南造船所で建造されているのが、003 型空母である。2022 年に進水するのではないかと見られている。

衛星画像で計測したところ、003 型空母の全長は 317 メートル、最大幅は 78 メートルであり、米海軍の空母に迫る大きさである。そのため、排水量も 10 万トン近くになると考えられる。また、衛星画像では、すでに 2 本のカタパルト用のレールが確認でき、最終的には 4 基のカタパルトを装備するとも言われる。米海軍の空母に迫る大きさの船体から、搭載機数も有事には 80 機を超える可能性があり、「遼寧」および「山東」に比べて航空機運用能力は飛躍的に向上すると考えられる。問題は艦載機および艦載機搭乗員であり、中国は J-20 を改造した艦載機の開発を急いでいるとされ、艦載機搭乗員候補生の募集を積極的に行なっている。

中国は米国と対等になることを追求していることから、最終的には、通常兵力でも米国本土に対する攻撃ができるようになりたいと考えているだろう。米国とは異なり、中国は米国周辺に前方基地を有しないため、将来的には原子力空母にその役割を持たせようとすると考えられる。

#### ➤ 055 型駆逐艦

055 型駆逐艦は、12,000 トン以上の排水量を誇る中国最大で最新の駆逐艦である。

同型駆逐艦は、2014年12月に1番艦の建造を開始し2017年7月に進水した。以来、年平均2隻が進水し、2021年8月現在、3隻が就役し、5隻が艤装中あるいは海上公試を行なっている。

055型駆逐艦の第1期建造契約は8隻までであり、上述のように、すでに8隻までの建造が確認されている。第2期の055型駆逐艦建造契約は、055A型駆逐艦の建造に関わるものであると考えられている。055A型駆逐艦には、055型駆逐艦で採用に至らなかった、統合電気推進（Integrated Electric Propulsion：IEP）システムが搭載されると考えられている。IEPは統合電源方式（Integrated Power System：IPS）とも呼ばれ、艦内で必要とされる装備に大電力を供給することを可能とするものである。IEPの採用により、055A型駆逐艦にはレールガンおよびレーザー砲のように大電力を必要とする武器が搭載されるとする分析もあり、中国では055A型駆逐艦を「電磁戦艦」と呼ぶこともある。

また、055型駆逐艦は、情報・通信能力にも優れているとされ、中国海軍空母戦闘群（あるいは打撃群）の旗艦を務める可能性がある。055型駆逐艦の防空能力は、遠距離、中距離、短距離の3層で形成され、米海軍「ズムウォルト級」駆逐艦の当初計画とほぼ同様である。055型駆逐艦は、2014年12月に建造が開始された当初から「これまでの駆逐艦とは異なり、グローバルな任務に就く艦艇」と位置付けられており、空母とともに、展開する沿岸国に中国の軍事プレゼンスを示すことを目的とした艦艇であることが理解できる。

#### ▶ 052D 型駆逐艦

満載排水量7,500トンの中国版イージスとも呼ばれる主力駆逐艦で、2021年4月現在、艤装中のものを含めて25隻の存在が確認されている。

### ◆近海防御および上陸作戦能力

#### ▶ 054A 型フリゲート

#### ▶ 056 型コルベット

#### ▶ 揚陸艦

中国は、米海軍「ワスプ級」強襲揚陸艦とほぼ同等の4万トンの排水量と構造を有する075型強襲揚陸艦を急ピッチで建造している。1番艦は南部戦区海軍の海南島榆林海軍基地に配備され、2番艦は上海滬東造船所において海上公試を実施中であり、3番艦は同造船所において艤装中である。また、4番艦と思しき艦艇が同造船所で建造が開始されているが、衛星画像で確認する限り、全長および全幅が075型より小さいため、新しい型の揚陸艦である可能性もある。

### ◆無人機

中国は無人機の開発に熱心である。珠海航空ショー2021において、最も力を入れた展示は無人機であった。中国メディアが焦点を当てたのは、WZ-7、WZ-8、GJ-11等である。WZ-7は米軍のRQ-4グローバルホークに匹敵する能力を有すると中国が主張する高高度戦略偵察機である。WZ-8はターボジェットエンジンではなく、ロケットエンジ

ンを搭載しており、発射から2分間でマッハ5に到達し、成層圏を超える高度50キロメートルを飛行することができるとされる。WZ-8の性能は、米国内の偵察等を想定したものと考えられ、空母に搭載して米国に接近して運用する可能性がある。空母からの運用を想定している無人機としては、GJ-11も展示された。

また、スウォーム攻撃を実施できる「蜂群」シリーズの無人機も展示されている。スウォーム攻撃を行なうためには、数百機、数千機の無人機が相互に調和して個々に自律して行動する必要がある、AI技術が用いられている。中国は、自律して行動する無人機の研究開発に力を入れている。

### 智能化が激化させる影響力工作を含むグレーゾーンにおける活動

中国は、将来の戦争を「智能化戦争」と位置付け、これを戦う能力を構築しなければならないとしている。しかし、現在、中国人民解放軍の近代化は智能化の前の段階の情報化を急いでいる状況である。中国は、『国防白書』等の軍事関連文書において「機械化」、「情報化」、「智能化」という3つの用語を頻繁に使用するが、中国がこれらの用語を明確に定義したことはない。

IISS (International Institute for Strategic Studies) の“Military Balance 2020”等によれば、機械化、情報化、智能化の定義は以下の通りである。機械化 (Mechanisation) は、特に陸軍を対象にしたもので、「草履履き (徒歩化)」から近代化を進めてきた陸軍の「機械化」は、主として旧来兵器の新型兵器への転換を指している。情報化 (信息化、Informatisation) は、情報通信技術を駆使した武器装備品の採用、C2の改善などを指し、米国の Network Centric Warfare の概念に近い概念であり、デジタル化とも言えるコンセプトである。智能化 (智能化、Intelligentisation) は、高度な自動化、ビッグデータ、AI等の技術によって軍事システムを強化する取り組みである。

中国が考える未来の智能化戦争とは、IoT ネットワーク情報システムを基盤とし、智能化された (AI を利用した) 武器装備品およびそれに対応した作戦を用いた、陸、海、空、宇宙、電磁波、サイバー空間、認知の領域で実施される統合された戦争であり、AI の技術および手段に支えられた戦争のことを言う<sup>8</sup>。

中国メディアによれば、智能化された無人システムとロボットが、将来の戦場を支配する可能性があるとし、モノのインターネット、AI と融合したインターネット、脳と接続したインターネットが、物理ドメイン、情報ドメイン、認知ドメイン、社会ドメインを深く結合させるとする。

中国は練度の高い航空機搭乗員や艦艇乗員の不足を補うためにも無人機を積極的に活用しようとしているが、将来の戦闘様相が「機械 vs 人間」あるいは「機械 vs 機械」になると考える中国は、これら無人機の運用も AI と融合しようとしており、国際社会における致死性自律型兵器 (LAWS: Lethal Autonomous Weapon Systems) の倫理的課題についての議論が続く中で、中国を含む欧米以外の国々が LAWS を一方的に開発・配備する可能性がある。しかし中国は、実際の戦闘に至らずに国家目的を達成することを最良の方法と考え



ており、智能化を目指す中国は、いわゆるグレーゾーンにおける影響力工作等の能力向上を図ると考えられる。

中国は、AIを用いてサイバー攻撃やディスインフォメーション・キャンペーンを日本や米国社会で展開し、社会を混乱させ、対中厭戦機運が高まるように世論を誘導し、軍事行動においては、指揮官の決定を遅らせ、誤らせるようとする。AIは、サイバー攻撃やディスインフォメーション・キャンペーンをより効果が上がるようにデザインし巧妙化させるだけでなく、その攻撃の規模を飛躍的に拡大させ、回数を爆発的に増加させる。これまでもサイバー防御だけでは全く不十分であることは指摘されていたが、AIがデザインするサイバー攻撃に対する防御はますます困難になり、偽の情報あるいは悪意ある情報と判断することが困難になる。

これらサイバー攻撃やディスインフォメーション・キャンペーンに加えて、中国は情報通信ネットワークに対する物理的な破壊工作も計画している。中国の衛星破壊兵器は有名であるが、衛星を破壊するのは不可逆的手段であり、間違いなく軍事的緊張をエスカレートさせる。そのため、電波妨害等の手段も積極的に開発されている。電波妨害には、同様の電波に偽の情報信号を載せる等の手段も含まれている。また、現在、インターネット上の情報は音声情報を含めて95%が海底ケーブルを用いてやりとりされており、中国は自ら国際海底ケーブルを積極的に設置している。また中国は、海底ケーブルの陸揚げ局が脆弱であることを理解しており、中国国内の海底ケーブル陸揚げ局の防御を固めるとともに、軍事的に対立する国の陸揚げ局を破壊してインターネットが使用できない状況を創出すると見積もられる。

## 中国に対する抑止

中国は、米国の対中軍事力行使を抑止するために軍備増強を行なっている。中国の対米抑止には、ICBMおよびSLBM等の戦略核兵器による核抑止、核抑止が破綻した場合のMRBM/IRBMを中心としたA2/AD、さらに、米国および同盟国の社会を混乱させて政府の関心を国内に向けさせ、あるいは対中厭戦の雰囲気醸成するためのサイバー攻撃やディスインフォメーション・キャンペーンといったものが考えられる。

中国は、米国の軍事力行使を抑止した上で、主としてアジアにおいて実力による現状変更を進めようとし、これに台湾統一や尖閣諸島奪取も含まれる。こうした中国の考え方に基づけば、中国の武力行使を抑止するためには、中国の対米抑止を無力化し、米国の軍事力行使を可能な状況に維持する必要がある。

日本は、同盟国である米国との共同を発展させなければならないが、特に、情報共有およびサイバー・オペレーション、カウンター・ディスインフォメーションに関する安全保障の取り組みが遅れており、ハイブリッド戦争におけるグレーゾーンで生起する事象に対する抑止の在り方について早急に議論を開始する必要がある。

- 
- 1 「(现场实录) 习近平：在《告台湾同胞书》发表 40 周年纪念会上的讲话」『新华社』，2019 年 1 月 2 日，[http://www.xinhuanet.com/tw/2019-01/02/c\\_1210028622.htm](http://www.xinhuanet.com/tw/2019-01/02/c_1210028622.htm)
  - 2 「中国航天事业创建 60 年 60 件大事正式公布」『中国航天科技集团公司』2016 年 10 月 12 日、<http://www.spacechina.com/n25/n144/n206/n214/c1461297/content.html>
  - 3 SIPRI “Year Book 2021”によれば、2021 年 1 月現在、米国が保有する核弾頭は 5,550 発、これに対して中国は 350 発である。また、IISS “Military Balance 2021”によれば、ICBM 発射機保有数は、米国が 400 基、中国が 104 基である。
  - 4 「新时代的中国国防」『新华社』2019 年 7 月 24 日、  
[http://www.xinhuanet.com/politics/2019-07/24/c\\_1124792450.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2019-07/24/c_1124792450.htm)
  - 5 “PLA Likely Begins Construction of an Intercontinental Ballistic Missile Silo Site near Hanggin Banner” Air University China Aerospace Studies Institute, August 12, 2021,  
<https://www.airuniversity.af.edu/CASI/Display/Article/2729781/pla-likely-begins-construction-of-an-intercontinental-ballistic-missile-silo-si/>
  - 6 “CHINESE ICBM SILOS” Arms Control Work, July 2, 2021,  
<https://www.armscontrolwonk.com/archive/1212340/chinese-icbm-silos/>
  - 7 「我国第一艘国产航母交付海军 习近平出席交接入列仪式」『新华网』2019 年 12 月 17 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2019-12/17/c\\_1125357773.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2019-12/17/c_1125357773.htm)
  - 8 “是什么在推动战争向智能化演变”《新华网》2018 年 11 月 06 日、  
[http://www.xinhuanet.com/mil/2018-11/06/c\\_129986649.htm](http://www.xinhuanet.com/mil/2018-11/06/c_129986649.htm)

# ロシアの「新型戦争論」、戦争の最初期段階(IPW)論、エスカレーション抑止と日本の安全保障

東京大学先端科学技術研究センター特任助教

小泉悠

## ロシアにとってのアジア

ロシアはユーラシア大陸の東西に跨る横長な国である。ただ、世界最大の面積（約1,700万平方キロメートル）を有する国土の発展度合いは一律ではない。首都モスクワや第二の都市サンクトペテルブルグなど、主要都市は西部のヨーロッパ部分に集中しており、人口・経済規模・アイデンティティなどあらゆる面で重心は西側にある。他方、ロシア極東部（といっても日本の15倍ほどもある）の人口は600万人強に過ぎず、エネルギー産業や軍需産業を除くと経済的にもあまり奮わない。

こうした「西高東低」現象は、安全保障面にも当てはまる。「国家安全保障戦略」<sup>1</sup>や「軍事ドクトリン」<sup>2</sup>といった各種政策文書において対外的脅威の筆頭に挙げられているのは北大西洋条約機構（NATO）の東方拡大やその域外軍事力行使等であり、アジアにおいてどのような脅威が見込まれるのか、ロシアとしてどのようにしてこれに対処しようとしているのかはほとんど窺えない。1990年代から2000年代初頭にかけての軍改革の議論では、中国が潜在的な（しかしNATOほどには顕在的ではない）脅威として言及されることも少なくなかったが、近年ではこの種の言説もほとんど姿を消した。

その背景として第一に指摘できるのは、極東ではソ連が「崩壊しなかった」という事実である。ソ連から離脱したのは欧州部から中央アジア部に掛けての14ソビエト社会主義共和国であり、これより東側では旧ロシア・ソビエト社会主義連邦共和国の国境線がそのままロシア連邦へと受け継がれた（ソ連の憲法上、連邦離脱の権利を有するのはソビエト社会主義共和国のみであり、これ以下の自治共和国等は実質上、地方自治体扱いであった）。また、極東では東欧のような社会主義体制の連鎖的崩壊は発生しておらず、社会主義体制下で経済発展を遂げた中国やベトナムはもちろん、北朝鮮でさえ体制を維持した。その結果、東アジアでは秩序の激変、特に米国を中心とする政治・経済・軍事同盟の急拡大という現象は発生せず、東欧に関してロシアが抱いたような安全保障上の懸念や屈辱感は極めて薄かった<sup>3</sup>。

代わって強調されるようになったのが中国、インド、ベトナムとの「戦略的パートナーシップ」である。特に2014年のウクライナ危機後、米国、欧州連合（EU）、日本が対露経済制裁を発動すると、ロシアは資金やハイテク技術の供給をますます中国に頼るようになった。また、2017年に成立した米トランプ政権が貿易や安全保障面で中国抑止の姿勢を鮮明にすると、中国側もロシアとの協力関係を重視する姿勢を鮮明にしていた。安全保障面で特に顕著な動きとしては、2018年のロシア軍東部軍管区大演習「ヴォストーク2018」に



人民解放軍が参加したことであろう。同演習は日米同盟だけでなく、中国をも仮想敵としたものと見られてきただけに、人民解放軍の参加は、中露の信頼醸成が一段と深まった契機と見做された。翌 2019 年から 2020 年にかけて、人民解放軍は毎年のようにロシア軍の軍管区大演習に参加部隊を派遣したほか、中露合同で爆撃機の空中パトロールも実施している。2021 年 10 月には、合同演習「海上連携 2021」を終えた中露艦隊が合同で津軽海峡を通行し、日本を一周してみせた。

ただし、以上の動きが中露の軍事同盟化にまでつながるかといえば、その見込みは薄い。両国にとって最大の脅威がともに米国であることは間違いないとしても、その具体的なあり方は大きく異なるからである。中国にとって喫緊の課題は台湾海峡問題や南シナ海問題であるのに対し、ロシアの関心は、ベラルーシやウクライナといった旧ソ連欧州部が西側の秩序（例えば NATO や EU）に取り込まれないようにすることに集中している。このように、それぞれの地政学的重心がユーラシア大陸の東西に大きく隔てられているために、中露が対米（対西側）戦争で緊密に協力するという事態は考えにくい。実際、両国は南シナ海問題やクリミア問題に関しては「好意的中立」とでもいうべき立場を示しているものの、相互の主張を積極的に承認し合うということまではしていない。また、2021 年 9 月に実施されたロシア軍西部軍管区大演習「ザーパド 2021」には、過去 4 年間の軍管区大演習としては初めて、人民解放軍が参加しなかった。ウクライナやベラルーシでの情勢が不安定化していることに鑑みて関与を避けたものと見られるが、こうした中国の振る舞いも中露の接近に限界があることを裏付ける。

他方、中露は、ユーラシア大陸中央部における安全保障に関しては利害関係を共有している。タリバンがアフガニスタンの支配権を握っていた 1990 年代当時には、アル・カイダのみならず多様なイスラム過激派組織が同地を策源地としてテロ活動を行っており、このうちのウズベキスタン・イスラム運動（IMU）はタジキスタン、ウズベキスタン、キルギスタンの国境が交錯するフェルガーナ盆地の一部を実効支配したこともあった。中露の懸念は、こうした事態がより大規模な形で再発して中央アジア全域や新疆ウイグルにまで波及することであると考えられよう。2021 年のガニ政権崩壊とタリバンによる権力の再掌握は、以上のような中露の懸念を裏打ちする事態であったと言える。タリバンは中露の勢力圏内に手出ししないという姿勢を示しているものの、タリバン以外の勢力（例えばイスラム国〈IS〉）がアフガニスタンを再び策源地化する可能性は排除できず、同国は中露による安全保障協力の一つの焦点となっていく可能性がある。

極東に位置する日本から見た場合、ロシアが差し迫った安全保障上の脅威でないことは以上から明らかであろう。ただし、日本の安全保障政策を考える上で、ロシアは依然として無視できないファクターの一つである。以下では、この点を、21 世紀型国家間闘争の遂行手法のモデルと、欧州安全保障と極東の連動性という観点から考えてみたい。

## 欧州正面におけるロシアの軍事戦略

2014 年のウクライナ危機において、ロシアは情報戦やサイバー攻撃といった非軍事手段

を用いて現地・後方住民を動揺させ、さらに民兵、コサック、民間軍事会社（PMC）、犯罪集団などを国家の正規軍や特殊作戦部隊と組み合わせるという方法を用いた。このような手法はのちに「ハイブリッド戦争」の名で人口に膾炙し、在来型の軍事力はもはや後景に退いたという論調も生まれた。

同時に、ロシアの軍事態勢は依然として大規模かつ組織的な戦闘を念頭に置いたものであり続けている。特にウクライナ危機以降、NATO との軍事的対立が先鋭化したことによって、欧州正面におけるロシアの軍事力は比較的早いペースで増強されてきた。一時期は大規模戦争の蓋然性が大幅に低下したとして師団を旅団に縮小再編したり、機甲部隊を解体する改革が進められていたが、近年では逆に、師団や機甲部隊が復活し、これらを支援する戦術ミサイル部隊や砲兵部隊も増強されつつある。

	2010 年	2015 年	2020 年	2021 年
自動車化歩兵旅団／師団 *	38 個／ 0 個	41 個／ 2 個	35 個／ 6 個	35 個／ 6 個
戦車旅団／師団 *	4 個／ 0 個	3 個／ 1 個	2 個／ 2 個	2 個／ 2 個
機関銃砲兵師団	1 個	1 個	1 個	1 個
偵察旅団	—	1 個	4 個	4 個
空挺旅団／師団	3 個／ 4 個	4 個／ 4 個	4 個／ 4 個	4 個／ 4 個
戦術ミサイル旅団	10 個	10 個	12 個	13 個
砲兵旅団／師団	10 個／ 1 個	13 個／ 0 個	16 個／ 0 個	16 個／ 0 個
スペツナズ旅団	9 個	7 個	8 個	8 個
兵力	21 万 9000 人	28 万 2000 人	36 万人	36 万人

出典：各年度の『ミリタリーバランス』より、陸軍、空挺部隊、海軍歩兵部隊の兵力を合計して筆者が作成したもの。

\* 完全編成の場合、旅団は 4 個自動車化歩兵／戦車大隊を基幹として編成されるのに対し、師団の場合は 4 個連隊（1 個連隊は 4 個大隊基幹）で編成される。従って、単純計算では師団は旅団の 4 倍の兵力を有する事になる。

ロシアは、NATO との古典的な大規模戦争が差し迫った軍事的脅威であると見ているわけではない<sup>4</sup>。ただ、近年のロシアは、西側からの民主化支援によってロシアや旧ソ連諸国で反体制運動が盛り上がり、体制転覆につながる可能性を強く懸念している。そして、こうした権威主義諸国内での情勢不安定化は、そのまま終息したり、政治体制の転換で終わる場合ばかりではなく、大規模な戦争へとエスカレートしていく可能性があるとされている。ロシア軍参謀本部の発行している軍事出版物や実際の軍事演習の動向に鑑みるならば、ここで想定されているエスカレーションは次のように図式化することができよう。

### ●戦争の最初期段階（IPW）

情報・心理戦による社会的対立・分断の扇動、政治・軍事指導部の戦略的判断に対する攪乱、国際世論の誘導による政治的・経済的孤立化などがロシアから見た敵国によって行

なわれる。このような状況下で国内の不安定化が相当程度まで進むと、敵国の支援を受け、過激派勢力が蜂起し、強制的な体制転換を行なうことが可能になる。この際、敵国の軍事力は標的国の軍事力行使を封じ込めたり（軍隊の集結による威圧、飛行禁止区域の設定等）、ごく限定的なデモンストレーションのために使用される。また、体制転換が成功した場合には平和維持部隊・人道援助の名目で投入されて現状の固定化を図る。

軍事手段が補助的な役割で用いられる戦争（非軍事手段や非国家主体を用いた非在来型闘争）というビジョンは、西側の「ハイブリッド戦争（hybrid war）」論とよく似ているが、ロシアにおいてはその主客が逆転しており、西側こそがハイブリッド型脅威の源泉であると見做されている<sup>5</sup>。こうした新しい闘争に関する議論は、ウクライナ危機以前からロシア軍内部で活発化し<sup>6</sup>、近年ではカルタポロフ政治軍事総局長によって「新型戦争」と名付けられた<sup>7</sup>。

したがって、ロシアがまずもって懸念しているのは、西側が自国の内政不安定化を図り、これに合わせて西側から武器や資金の提供を受けた反体制派が蜂起するような事態である。こうした事態を想定して、2013年の国防法改正では「領域防衛」の概念が盛り込まれ、緊張状況下において後方地域で治安作戦を行なうための省庁横断体制が参謀本部を中心として整備されることになった。より具体的には、同年に策定された「国防計画」によって非軍事省庁を含めた全49省庁の戦時行動計画が規定され（内容は非公表）、その指揮を担うための指揮インフラとして参謀本部中央指揮所を発展させた国家防衛指揮センター（NTsUO）が2014年に稼働を開始している。これらは、非軍事手段と非国家主体による「新型戦争」を早期に鎮圧することを念頭に置いたものであった<sup>8</sup>。

また、2016年には、内務省の国内軍や治安部隊を統合して国家親衛軍（VNG）が設置された。これもまた「新型戦争」対処のための準軍事組織であるが、ポイントは、VNGが大統領の直接指揮下に置かれた点にある。これは、国内が不安定化した場合に軍や内務省が武力鎮圧を躊躇ったり（これは1991年のクーデターや1993年のモスクワ騒乱において実際に発生した事態である）、場合によっては蜂起した民衆側に寝返る事態を想定した措置であると考えられよう<sup>9</sup>。

他方、ロシアは、自国が「新型戦争」を遂行するための能力構築にも注力してきた。その代表例は民間軍事会社「ワグネル」や参謀本部直轄の精鋭部隊である特殊作戦部隊（SSO）である。両者は大きく性格の異なる軍事組織ではあるが、①2010年代末というほぼ同じ時期に設立されていること、②政府最高指導部の指揮下にあると思われること、③ウクライナ危機においては国籍を隠したまま宣戦布告なしの介入に投入され、いわゆる「グレーゾーン」事態での闘争を担ったこと、の3点において双子のような存在といえよう。これと組み合わせるようにしてインターネット上での偽情報の流布やサイバー戦を展開するというのがロシアによるウクライナ介入の手法であった。

全般的なテーマ	ウクライナ政府について	西側諸国の役割について
<ul style="list-style-type: none"> <li>・クリミアの土地は歴史的にロシアに属する</li> <li>・1954年にクリミアがウクライナに引き渡されたのはソ連時代の過ちであった</li> <li>・クリミアにおいてロシア系住民とロシア語を話す住民はウルトラ・ナショナリストの差し迫った脅威に晒されている</li> <li>・ロシアはクリミアにおける出来事に関与していない</li> <li>・独立を問う3月16日の住民投票はクリミアの人々の意思を反映した正統なものである</li> <li>・ウクライナ兵士たちは自発的に武器を置き、ロシアへの忠誠を表明した</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ウクライナ政府は米国その他の外国の利益のために行動している</li> <li>・マイダン革命は（暴力的な）ウルトラ・ナショナリストに乗っ取られている</li> <li>・ウクライナ大統領は西側に支援された非合法的クーデターで放逐された</li> <li>・ウクライナの親西欧派住民はナチス支持者やファシストの末裔である</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・西側諸国、特に米国はウクライナにおける出来事の黒幕である</li> <li>・米国の主な動機はNATOを拡大し、ロシアを封じ込めることである</li> <li>・米国はロシアに制裁を科すよう欧州諸国に圧力を掛けており、モスクワ封じ込め政策の原動力である</li> <li>・ロシアの政策はコソヴォにおける西側のそれのように、国境を変更して新たな政治的体制を作り出そうとするものではない</li> </ul>

出典: Michael Kofman, Katya Migacheva, Brian Nichiporuk, Andrew Radin, Olesya Tkacheva, Jenny Oberholtzer, *Lessons from Russia's Operations in Crimea and Eastern Ukraine*, RAND Corporation, 2017, p. 14.

ただし、以上はウクライナへの介入という特定の事態に際して用いられた方法の一例であって、「新型戦争」の普遍的なテンプレートではない。むしろ、ゲラシモフやカルタポロフが強調しているのは、戦争の形態を前もって予測することの難しさである。攻撃側は必ず防御側の裏をかこうとするものであるが故に、戦争の最初期段階（IPW）は過去に例を見ない手段や方法によって遂行される場合が多い。したがって、IPWがどのようなものになるかはそもそも予想できない（相手がそうさせない）ということである。

また、IPWで用いられる多様な非在来型闘争手段は、そのみで戦争の帰結を決する可能性もあるが、以下で述べるようなより古典的な戦争へとエスカレーションしていく事態も排除されていない。アンドリュー・モナガンが述べるように、これは第二次世界大戦前からロシアの軍事思想家の間で繰り返されてきた「破壊戦略」論と「消耗戦略」論の関係性から理解できよう<sup>10</sup>。前者が開戦劈頭における決定的な打撃を戦争全体の趨勢を決するものと見るのに対し、後者は、近代国家はそう簡単に崩壊するものではなく、IPWを凌ぎ切った場合には長引く消耗戦にもつれこむ可能性が高いと考える。したがって、非軍



事手段と非国家主体を用いた非在来型の「戦争」が成功しなかった場合には、戦争はより古典的な様相を呈すると想定されるのである<sup>11</sup>。

## ●地域戦争への発展

以上の事態に複数の大国が関与してきた場合には、ロシアの「軍事ドクトリン」が分類するところの地域戦争へと発展する。ただ、このような事態においては、ロシア軍は量的にも質的にも劣勢に立たされる可能性が高く、当初は防勢に回ることが予想される。また、ロシア軍の兵力がNATOに対して劣勢であることを考えると、どこかの時点で攻勢へ転移することも困難であろう。

したがって、地域戦争におけるロシアの軍事戦略は、損害限定を基本としている。大規模な戦闘フェーズの開始とともにNATOから集中的な長距離PGM攻撃を受けるという前提の下で継戦能力を維持し、NATO側の継戦意思を挫くというものである。これは中国が南シナ海で展開しているA2/ADに類似する部分もあるが、大陸部に位置するロシアの場合、NATOの戦力が最初から自国と近接する地域に陸続きに配備されている点が大きく異なる。また、戦争開始時点では既に北米から大規模な増援の戦略展開が行なわれていると想定しなければならないため、A2/ADにおいて想定されている接近阻止というアプローチを用いることができない。代わりにロシアの損害限定戦略では、近接して展開する敵の兵力に対して比較的短距離の戦力投射手段（火砲、MLRS、SRBM）を用いて戦力発揮を妨害するとともに、長距離PGM攻撃、電磁スペクトラム戦、サイバー戦、対宇宙作戦によって敵のC4ISR・交通結節点・長距離打撃能力などを破壊することが重視される<sup>12</sup>。

また、2000年版以降のロシアの「軍事ドクトリン」では、通常攻撃に対して核兵器で反撃するという方針が明記されている。このような考え方は「地域的核抑止」と呼ばれ、戦略核戦力によって全面核戦争を抑止しつつ、地域戦争の戦域内に限定して戦術核使用を行なうことで通常戦力の劣勢を補うことを想定している<sup>13</sup>。上記の損害限定戦略は戦術核の先行使用を含むと想定すべきであろう。

これと並行して、近年のロシアでは、有事の予備役動員能力の再建が進んでいる。軍務を終えた男子国民を予備役として大量動員する制度はソ連時代から存在しており、この点はソ連崩壊後のロシアにおいても国民の軍事義務として残された。ただ、近年特徴的であるのは、動員義務を有する国民の一部を即応予備としてより迅速に招集できる体制が整備されつつあることであり、この点は2015年の国防法改正によって「人的動員予備」制度として正式に発足した。2021年の「ザパド2021」ではこれに基づいて数万～10万人程度の予備役動員が実施されたと見られる。大規模動員態勢に支えられた古典的な大規模地上軍でNATOに対峙しつつ、短～長距離、軍事的／非軍事的、物理空間／非物理空間な手段で敵の戦力発揮妨害を図ることで「負けない期間」を引き伸ばすのが現在のロシアの軍事戦略であるとまとめられよう。



## ●戦争終結（war termination）のためのエスカレーション抑止

NATO が戦争継続を諦めない場合、ロシアが受け入れ可能な条件で、なおかつ全面核戦争に発展することなく戦争終結を図る必要がある。このような方法としては戦略核兵器を政治的にインパクトのある形で使用し、継戦意思を挫くというエスカレーション抑止（デエスカラーツィヤ）の思想が 1990 年代からロシア軍内部では議論されてきた。その大まかなところは軍事科学アカデミーのネジェーリンによってまとめられ、同アカデミーの紀要『軍事思想』で 2002 年に公開されている<sup>14</sup>。

これによると、エスカレーション抑止はまず、「デモンストレーション」として実施される。単発または少数の核兵器を敵国ないしこれから参戦しようとしている国の無人地帯等に向けて発射し、戦争の継続または参戦を手控えさせようとするものである。これに続くのは「損害惹起」であり、敵国にある程度の損害（そのレベルにはについては幾つかの段階にさらに分かれる）を生じさせるような核攻撃を限定的に行なってさらに強いメッセージを発する。

エスカレーション抑止の基本は、敵国の存続を危うくするような「耐え難い損害（intolerable damage）」ではなく、政治的に許容できないリスクや実害、すなわち「受け入れ難い損害（unacceptable damage）」を認識させるという点にある。ただ、前者は人口や工業能力の何割を破壊すれば敵国が国家を維持できなくなるのかを計測した上で決定されるのに対し、後者は多分に心理的なものであり、その時々、敵国政権の性格や国民の気分によって大きく左右される。したがって、「受け入れ難い損害」に基づくエスカレーション抑止理論は機能しないのではないかという議論はロシア軍内部にも存在しており、実際、現在に至るもロシア軍の公式な核運用政策となっているのかどうかは明らかではない。また、ロシアでは戦略核戦力の大幅かつ一方的な削減が過去に幾度か議論されてきたが、現実には米国とほぼ対等の大規模な戦略核戦力が維持されていることからして、エスカレーション抑止が機能せずに大規模戦争（全面核使用を含む）に至る事態が想定から外れていないことは明らかであろう。

また、近年のロシア軍では非核長距離 PGM による非核エスカレーション抑止という考え方が登場しており、2019 年にはこれを実証するための「グロム -2019」演習も実施された。ただ、長距離 PGM がもたらす損害を果たして敵国に「受け入れ難い」と認識させることはできるのか、という問題は依然残っており、戦争終結に関する議論は依然としてロシア軍内でも固まっていない<sup>15</sup>。

## 日本の安全保障戦略に対する含意

現時点及び見通しうる将来において、日露が軍事紛争に陥る蓋然性は非常に低いと思われる。日露間に北方領土問題が残っていること、ロシアが日米同盟に対する否定的な姿勢を強めていることは事実であるとしても、これらはあくまでも政治的な対立の域を出るものではない。また、極東に配備されたロシア軍地上部隊は概ね 8 万人程度に過ぎず、海軍太平洋艦隊及び航空宇宙軍の軍事輸送航空軍（VTA）の能力を考えれば、ロシア軍による大規模

な着上陸侵攻は可能性の問題としても低い。以上で見たロシアの軍事戦略理論は、旧ソ連諸国に対する政治的影響力をめぐって NATO と大陸上で戦うことを想定したものであって、政治的・地理的な環境が大きく異なる極東正面にそのまま持ち込むことは困難であろう。

しかし、前段で述べたロシアの軍事戦略と類似の手法は、中国や北朝鮮によって用いられる可能性もある。特に注意を喚起したいのは、中国との間で軍事的緊張が高まりながらまだ戦争には至らないような事態である。すでに広く論じられているように、この種の「グレーゾーン」事態には自衛隊だけで対処できないことは明らかであり、海上保安庁などの法執行機関との緊密な連携が求められる。

ただ、IPW に関して既に述べたように、紛争の最初期段階ではあらゆる闘争手段があらゆる形態で行使される可能性が極めて高い。それは現在想定されているような尖閣有事のシナリオから地理的にも性質的にも大きく外れていてもおかしくないし、この場合には自衛隊と海上保安庁だけではなく全省庁・地方自治体・インフラ企業などの協力が必要になる可能性もある。

前述のように、ロシアでは「国防計画」によって有事における各省庁の役割分担が明確化され、さらに大規模演習においては軍、治安機関その他の法執行機関、非軍事省庁、連邦構成主体（州、共和国等）、地方自治体、インフラ企業などを動員して「実際に戦争で起こりそうなこと」を一通りシミュレートしている。ロシアが想定しているのはある地域を丸ごと封鎖して掃討作戦を行なうとか、大規模戦争に備えた総動員を行なうといった措置であるから、そのまま日本の参考にはならないとしても、「実際に戦争で起こりそうなこと」をやってみるという姿勢自体には学ぶところがある筈である。特に離島防衛時やミサイル攻撃に対する住民避難等は既に日本でも問題となっているところであるし、こうした軍事的事態が大規模なサイバー攻撃や偽情報の流布と同時に発生する複合事態には全国家的な対応が求められるよう。

極東に話を戻すと、ロシアにとってのこの地域の軍事的意義は、まず以ってカムチャッカ半島を拠点とする弾道ミサイル原潜（SSBN）部隊を保護し、第二撃能力を確実に担保することであると思われる。欧州正面で地上部隊が急増強されているのに対し、東部軍管区における地上部隊の増強は比較的遅く、代わりにウラジオストク～サハリン～クリル列島（北方領土＋千島列島）～カムチャッカ半島～北極海東部へと至る地域での増強が進んでいる。つまり、極東においてロシアは戦略守勢をとっているのもあって、在来型・非在来型を問わず攻勢的な軍事態勢は看取されない。

ただし、極東の主たる軍事的意義が戦略核戦力（第二撃能力）にあるということは、欧州正面との強い連動性を有することを意味してもいる。仮に欧州正面での不安定状況が地域戦争ないしそれ以上の大規模戦争に発展した場合、米国は極東のロシア SSBN 部隊に対する武装解除打撃を企図する可能性がある。あるいはそのような可能性に備えて、ロシア側が武装解除打撃の策源を先制的に叩こうとすること（「損害限定」）も十分に想定されよう。過去の極東大演習においてはチュコト半島に爆撃機が展開しており、主にアラスカのエルメンドルフ基地が標的になったものと思われるが、三沢基地が標的となることも排除できない。い

図 1 ロシアの軍管区



出典：令和 3 年版防衛白書を参考に作成

ずれにしても、チュコトのアナドゥイリあるいは極東のウクラインカ基地から爆撃機を作戰させた場合、搭載する ALCM によって日本北部に集中的な巡航ミサイル攻撃を行なうことは可能である。

また、損害限定ではなく、エスカレーション抑止として日本に対する核ないし通常攻撃が行なわれることも考えられる。欧州情勢との連動によって在日米軍がロシアの核戦力に対する武装解除打撃を行なおうとする場合、日本に対してエスカレーション抑止型の核・非核攻撃を行ない、米軍への協力を拒否しなければより本格的な核攻撃を行なうと警告するようなシナリオが一つには考えられよう<sup>16</sup>。

エスカレーション抑止型攻撃についても、ロシアだけでなく中国や北朝鮮が同じような手法を用いる可能性を考慮する必要がある。例えば北朝鮮が 2019 年以降の発射を繰り返している KN-23 弾道ミサイル及びその改良型は、イージス弾道ミサイル防衛 (BMD) システムの (SM-3 迎撃ミサイルによる) 迎撃圏である宇宙空間を経由せず、高度 5-6 万 m の高層大気圏を飛行して終末段階で弾頭を機動させる能力を持つと見られている。このような準弾道型ミサイルに対しても PAC-3 による終末段階の迎撃を期待することは可能であるが、同システムのカバー範囲は狭く、日本全土を防衛することはできない。仮に KN-23 ないしその改良型が PAC-3 の配備されていない地域 (日本沿岸部を含む) を標的としてデモンストレーション攻撃を企図してきた場合には、対処の方法がないということになる。こうした事態に対処するためには、地上配備型のイージス・アショアと大気圏内での BMD が可能な SM-6 を組み合わせて配備することが有効な方法となろう。



このことはまた、日本の BMD が有する戦略的な価値に新たな側面を付加するものと見ることもできる。従来の考え方では、BMD は北朝鮮の小規模な弾道ミサイル戦力を無効化するものであって、中露の大規模な核戦力は最初から対象外であるとされてきた。しかし、エスカレーション抑止の考え方を導入するならば、限定的な弾道ミサイル攻撃は中露からも行なわれる可能性が出てくる。この意味でも、BMD は日本の抑止力を確保するアセットとして有用性を持つものであり、イージス・アショアの再考は対北朝鮮シナリオに限らない意義を持つと言えよう。

## 敵地攻撃能力論について

現在日本で検討されている敵地攻撃能力についてはどうだろうか。この点是对中有事シナリオをある程度パラレルに考えることができよう。中国が対米核抑止力を急速に増強しつつあることを考えれば、危機的状況下で中国が対米戦略抑止を維持したまま限定的なエスカレーション抑止型攻撃を日本に対して実施し、日米の離間（例えば米国の軍事作戦に対する協力の拒否）を強要するとか、米国の介入を阻止するといった事態は想定し得る。これに対して日本が独自の対中攻撃能力を保有するならば、逆に日本が米国の拡大抑止下で中国の先制核使用を阻止するための限定攻撃（日本版エスカレーション抑止）を行なう余地が生じる。これをロシアに当てはめるならば、この種の能力は、欧州有事と連動してロシアが日本に対して行なう対日攻撃を阻止ないし抑止するためのアセットとして機能しよう。

ただ、これについては、次の3点をファクターとして考慮する必要がある。第一に、米国がロシアに対して武装解除打撃を検討するほどの大規模戦争が欧州で発生する蓋然性が実際にどこまであるか。NATO による集団防衛体制が機能している限り、この種の事態が生起する蓋然性はさほど高いものではないとするならば、日本独自の打撃力はやはり対中有事を念頭に整備・配置されるべきである。

第二に、このような考え方に基づいて日本が対中打撃力を保有するとして、ロシアの反応はいかなるものとなるか。欧州正面において、ロシアは INF 条約失効後も「紳士協定」として中距離ミサイルを手控える方針を取っているが、日本が打撃力を保有した場合、これを口実として東部軍管区にだけ中距離ミサイルを配備する可能性がある。これは 1980 年代において懸念された中距離ミサイル配備の東西格差（日本だけがソ連の中距離ミサイルによるデカップリングに晒される可能性）の再燃となるかもしれない。このような可能性を受け入れてでも日本が対中打撃力を保有するかどうかは、今後、真剣に検討されるべきであろう。ここで言わんとするのは、対中打撃力の配備を放棄すべきであるということではなく、ロシアによる中距離ミサイルの極東配備が現実にとどの程度の脅威になるのかを見積もった上で総合的なバランスシートを作るべきだということである。

これに関連する第三点は、米露で協議が進められている新たな核軍備管理条約（新戦略兵器削減条約〈新 START〉後継条約）の動向である。同条約は冷戦後、中距離核戦力（INF）条約が存在しない状況下で作られる最初の軍備管理条約であり、したがって、その内容は従来の第一次戦略兵器削減条約（START I）や新 START から大きく異なる可能性

が高い。より具体的に言えば、射程 5,500km を戦略兵器、これ以下を非戦略兵器とする区切りを変更して、2,000km とか 3,000km を基準とするものに変化するのではないか。この場合、新軍備管理条約が射程 2,000km 以上を規制対象とするならば、日本に届く地上発射型ミサイルの大部分は総量規制の枠内で管理することが可能になるが、3,000km となるとこうした制限を嵌めることができなくなる（既存のロケット師団の配置が変更されないと仮定した場合）。

このように、米露の軍備管理体制の行方は、日本を標的とする中距離ミサイルの数が何発になるのか、その覆域がどこまでになるのかを大きく規定するファクターである。したがって、この問題は日本の安全保障にも直結するものであるという認識の下、米国の軍備管理コミュニティ及び核抑止コミュニティとの関係をより強化していくことが求められよう。

- 1 その最新版は 2021 年 7 月にプーチン大統領によって承認された。Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. <<http://www.scrf.gov.ru/security/docs/document133/>>
- 2 「軍事ドクトリン」については、ウクライナ危機直後の 2014 年 12 月に承認されたものが本稿執筆時点での最新版である。ただ、安全保障政策の上位文書である国家安全保障戦略が改訂された以上、軍事ドクトリンも近く改訂されることになろう。Военная доктрина Российской Федерации. <<http://www.scrf.gov.ru/security/military/document129/>>
- 3 冷戦後の中東欧に関するロシアの軍事的脅威認識に関しては以下を参照されたい。小泉悠「ロシアの軍事戦略における中・東欧 — NATO 東方拡大とウクライナ危機のインパクト—」『国際安全保障』第 48 巻第 3 号（2020 年 12 月）、51-68 頁。
- 4 前述の「軍事ドクトリン」では、NATO は差し迫った軍事的脅威そのものではなく、脅威に発展しうる「軍事的危険性」と位置づけられている。
- 5 この点についてはさしあたり以下を参照されたい。Oscar Jonsson, *Russian Understanding of War: Blurring the Lines Between War and Peace* (Washington D.C.; Georgetown University Press, 2019).; Ofer Fridman, *Russian 'Hybrid Warfare': Resurgence and Politicisation* (London: C. Hurst & Co. Ltd., 2018).; Bettina Renz, *Russia's Military Revival* (Cambridge: Polity, Press 2018).
- 6 その代表例は 2013 年 1 月にゲラシモフ参謀総長が軍事科学アカデミーで行なった演説である。演説自体は非公開とされているが、その概要は以下にまとめられている。Валерий Герасимов, “Ценность науки в предвидении,” *Военно-промышленный курьер*, 2013.2.26. <<https://vpk-news.ru/articles/14632>>
- 7 А. В. Картаполов, “Доклад Уроки конфликтов, перспективы развития средств и способов их ведения,” *Вестник академии военных наук*, Vol. 51, No. 2 (2015), pp. 26-36.
- 8 Greg Whisler, “Strategic Command and Control in the Russian Armed Forces: Untangling the General Staff, Military Districts, and Service Main Commands (Part Three),” *The Journal of Slavic Military Studies*, Vol. 33, No.2 (2020), p. 248.
- 9 Jason P. Gresh, *Rosgvardiya: Hurling Towards Confrontation?* CSIS, 2020.9.21. <<https://www.csis.org/blogs/post-soviet-post/rosgvardiya-hurling-towards-confrontation>>; Татьяна Становая, *Путь к Нацгвардии. Как безопасность страны стала безопасностью Путина* «Московский Центр Карнеги, 2016.4.7). <<https://carnegie.ru/commentary/2016/04/07/ru-63261/iwr6>>; Кирилл Рогов, “Эскалация безопасности: зачем Путину потребовалась своя армия,” *РБК*, 8 April 2016. <<https://www.rbc.ru/opinions/society/08/04/2016/5707a4129a79477ed499665e>>
- 10 Andrew Monaghan, *How Moscow Understands War and Military Strategy* (Washington D.C.: CNA Corporation, 2020), pp. 9-10.
- 11 ソ連崩壊語のロシアにおいては、破壊戦略論と消耗戦略論はハイテク重視論者（革命派）と動員重視論者（伝統派）の論争という形を取ったが（Tor Bukkvoll, “Russia’s Military Performance in Georgia,” *Military Review* (November-December 2009) .）、最終的には後者が前者を包摂するという形で収斂していった。さらに伝統派は、非在来型の IPW が大規模戦争へとエスカレートするとの想定を取り入れることで現代ロシアの軍事思想の中心を成している。その代表例としてはマフムート・ガレーエフによる以下の議論を参照されたい。Махмут Гареев, “Мобилизация умов: Наши руководители должны коренным образом изменить отношение к науке,” *Военно-промышленный курьер*, No. 12 (676) (29 March 2017). <<https://vpk-news.ru/articles/35876>>
- 12 Michael Kofman, “It’s Time to Talk About A2/AD: Rethinking the Russian Military Challenge,” *WAR ON THE ROCKS*, 2019.9.6. <<https://warontherocks.com/2019/09/its-time-to-talk-about-a2-ad-rethinking-the-russian-military-challenge/>>; Dmitry (Dima) Adamsky, *Moscow’s Aerospace Theory of Victory: Western Assumptions and Russian Reality* (Washington D. C.: CNA Corporation, 2017). <[https://www.cna.org/CNA\\_files/PDF/IOP-2021-U-029278-Final.pdf](https://www.cna.org/CNA_files/PDF/IOP-2021-U-029278-Final.pdf)>
- 13 Nikolai N. Sokov, “Why Russia calls a limited nuclear strike ‘de-escalation’ ,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, 2014.3.13. <<https://thebulletin.org/2014/03/why-russia-calls-a-limited-nuclear-strike-de-escalation/>>
- 14 ネジェーリンの思想を含めたロシアの核戦略の発展過程については以下を参照されたい。Michael Kofman, Anya Fink, Jeffrey Edmonds, *Russian Strategy for Escalation Management: Evolution of Key Concepts* (Washington D.C.: CNA Corporation, 2020). <[https://www.cna.org/CNA\\_files/PDF/DRM-2019-U-022455-1Rev.pdf](https://www.cna.org/CNA_files/PDF/DRM-2019-U-022455-1Rev.pdf)>; Anya Fink and Michael Kofman, *Russian*



*Strategy for Escalation Management: Key Debates and Players in Military Thought* (Washington D.C.: CNA Corporation, 2020).  
<[https://www.cna.org/CNA\\_files/PDF/DIM-2020-U-026101-Final.pdf](https://www.cna.org/CNA_files/PDF/DIM-2020-U-026101-Final.pdf)>

- 15 Dave Johnson, *Russia's Conventional Precision Strike Capabilities, Regional Crises, and Nuclear Thresholds*, Livermore Papers on Global Security, No. 3 (Lawrence Livermore National Laboratory, 2018).
- 16 例えばカムチャッカ半島のエリゾヴォ基地に展開する MiG-31 部隊は近くキンジャール極超音速ミサイルを装備すると見られているが、ロシア軍内では同ミサイルによる非核エスカレーション抑止攻撃の可能性が既に検討されている。А. В. Евсюков и А. Л. Хряпин, "Роль новых систем стратегических вооружений в обеспечении стратегического сдерживания," *Военная мысль*, No. 12 (2020), pp. 26-29.

## 新領域(宇宙・サイバー・電磁波)における 脅威との戦い

防衛大学校総合安全保障研究科非常勤講師

元航空自衛隊幹部学校長（空将）

長島純

軍事思想家クラウゼヴィッツ（Carl von Clausewitz）は、その名著『戦争論』の中で「戦争とは他の手段をもってする政治の継続である」<sup>1</sup>として、政治的目的を達成する上での軍事的手段の意義を説いた。そして、クラウゼヴィッツは、戦いそのものが変わることは無いが、時代の流れの中で、戦争において無力化すべき敵の「重心」が遷移し<sup>2</sup>、戦争が変容と進化を繰り返す可能性を示唆した。本稿では、サイバー空間や宇宙空間が新領域と呼ばれ、軍の作戦／戦闘領域として新たに注目を集める中、新領域における能力が抑止力として機能し得るのか、そして、その能力構築のために国家として何が求められるのかについて考察する。

### 作戦／戦闘領域としての仮想空間

第二次世界大戦以降、大きな犠牲を伴う物理的な戦争の蓋然性は低減されたが<sup>3</sup>、世界は、サイバー攻撃、欺瞞・妨害活動、偽情報などの非軍事的手段と伝統的な軍事的手段を組み合わせた「ハイブリッド（複合混成型）」脅威<sup>4</sup>に基づく新たな戦争に直面しつつある。その背景には、新たな第4次産業革命の中で、あらゆるものがインターネットにつながり（IoT）、デジタルの仮想世界と物理的な現実世界、更に人間の融合が進むという時代の到来がある<sup>5</sup>。そして、5Gなどの大容量、超高速、多接続通信を実現する情報通信技術（ICT）に加えて、人工知能（AI）、量子コンピューター、自律化ロボット、ナノテクノロジーなどの破壊的な新興技術の社会実装は、軍事・民生双方に適応可能なデュアルユース技術の敷衍と並んで、軍事分野における戦場と仮想空間の接続性を強めている。戦争が、これまでの軍事力による線形エスカレーションの軌道を辿るだけでなく、多様性と複雑性をより強め、戦争の重心が仮想空間にも広がることを通じて、非線形的な様相変化を起こすことに他ならない。それは、戦争と平和、軍事と非軍事、破壊と非破壊の境目が曖昧になる中で、従来の距離や時間という物理的制約から解放された新たな戦場が誕生し、軍隊が、これまでとは質的に異なる戦いに直面することを意味する。

事実、新たに平和でも、戦争でもなく、かつ武力攻撃までには至らない状況下において国家主権が侵害されるような状態、いわゆる「グレイゾーン」事態への警戒感が高まっている。例えば、中国海警局の船舶による日本の固有の領土である尖閣諸島周辺海域への執拗な領海侵入は、単なる違法行為ではなく、関連する中国共産党の宣伝戦、心理戦と相俟って、人民解放軍の活発な軍事的行動へとつながりかねない危険な兆候である。そして、宇宙シス

テムへの妨害やサイバー攻撃などによって、対象国の重要インフラに係る「脆弱性 (vulnerability)」を攻撃し、その情勢や秩序を不安定化させ、最終局面で軍事作戦が開始されるというハイブリッドな戦争への懸念も顕著になっている<sup>6</sup>。これまでも、2008年、ロシアはジョージア国内の政府機関、メディア、銀行システムに対するサイバー攻撃によって、社会を混乱させた上で、戦車や軍用機による武力攻撃に着手し<sup>7</sup>、2014年のクリミア併合においては、侵攻する部隊の陽動や核兵器による威嚇を巧みに組み合わせ<sup>8</sup>、より洗練された軍事、非軍事の両手段を併用するハイブリッド戦争を展開している。これらは、戦争を取り巻く環境変化の中で、「他の手段をもってする戦争 (war by other means)」の登場とも見られ、新たな戦いに対する「抑止 (deter)」と「対処 (counter)」の難しさを改めて認識させることになった<sup>9</sup>。

## 新領域における実体的脅威

2021年5月7日、アメリカ東海岸の燃料供給の約半分を担う民間企業コロニアル・パイプライン社は、犯罪者グループ Dark Side からのランサムウェア攻撃を受け、1週間にわたって操業停止に追い込まれた。本件は、営利目的のサイバー攻撃による波及効果の一つであったが、アメリカ最大規模のパイプラインが停止したことにより、ガソリン、ディーゼル、ジェット燃料などの供給が大きな影響を受け、一般市民から国家のインフラ機能までがパニックに陥ったことは記憶に新しい。それは、普段の生活の中で当たり前享受していた社会サービスが、突然、原因不明のまま喪失する事態によって、国家機能や市民生活に容易に大きな混乱が与えられることを示している。これは、直接的な武力攻撃ではなくても、そのような攻撃が意図的なものであった場合、国内政治や社会治安への直接的なダメージは想像以上に大きなものになることを印象づけた。

### (1) 宇宙空間

近年、科学技術のフロンティアとして、また経済成長の推進基盤として大きな期待をかけられている宇宙は、現代社会の宇宙システムへの依存度の高まりを背景に、経済競争の新たな舞台として、その存在感を増している。例えば、米国は月宇宙探査計画（アルテミス計画、Artemis Program）を通じて資源探査などの宇宙開発計画に着手し、競合する中露は協力して月やシスルナ（地球月圏、cislunar）空間を経済的に利用する動きを活発化させている。その一方、軍事面では、2018年の「米国家宇宙戦略」において、米国は、国際公共財としての宇宙空間が戦闘領域へ変化したと宣言し<sup>10</sup>、北大西洋同盟（NATO）は、2019年12月のロンドン首脳会合において、陸、海、空、サイバー空間と並んで、宇宙を5番目の作戦領域に位置付けている。その背景には、米ソ間の宇宙開発競争の口火を切ったスプートニク・ショック（1957年10月）以降<sup>11</sup>、2007年1月に中国が行なった対衛星兵器（ASAT, Anti-Satellite weapons）による人工衛星破壊実験を皮切りに、インドによる衛星破壊実験（2019年3月）やイランの初めての軍事衛星打ち上げ（2020年4月）など、各国の宇宙への軍事的アプローチが活発化している現実がある。確かに、技術の進化に伴う

攻撃手段の多様化やその対処能力の向上は、安全保障面での宇宙利用を促進する触媒となったが<sup>12</sup>、対衛星兵器（ASAT）に代表される破壊的（kinetic）攻撃に加えて、サイバー攻撃や電磁波攻撃などの非破壊的（non kinetic）攻撃（盗聴、なりすまし、妨害、乗っ取り等）の蓋然性を高めている。そして、衛星インターネットの更なる普及や軍による商用衛星や民生ソフトウェアの利用が進む中で、宇宙システムの脆弱性はより深刻の度合いを深めるであろう。

## （２）サイバー空間

近年の情報通信技術（ICT）の急速な進化の下、2010年以降の急激なインターネットの利用増加やあらゆるものがインターネットにつながる「IoT（Internet of Things）」の普及は、サイバー・デジタル空間でやり取りされる各種データ量を急激に増加させている。このような世界的な仮想空間の利用の増大は、産業の活性化や市民生活の利便性を高めるのみならず、既存の安全保障環境にも大きな影響を与えている。2007年バルト諸国から始まったサイバー攻撃は、国境や地域を越えて世界中に拡散し、国家の重要インフラの制御システムに加えて、対象国のメディア機関を攻撃目標とするなど、その多様性と複雑性を増している。今後も、仮想空間と現実空間の接続性が高まり、両者の相互作用が強まることで、仮想空間におけるサイバー攻撃が、現実空間の重要インフラや社会システムに対して頻繁に行なわれることが予想される。

もし、国家間の政治・外交面での緊張状態が高まる中で、民間の重要インフラである電力、交通、金融などの基盤システムが何者かによって妨害を受け、大規模停電の長期化、公共交通機関の遅延、経済取引システムの障害、これらが異なる場所で同時に発生するような場合、宇宙やインターネット空間において、電磁波攻撃やサイバー攻撃などの非物理的な攻撃が行なわれている可能性を疑うべきである。また、そのような混乱の中で、国民の不安を煽るかのように、SNS上で膨大なデマや嘘が同時大量に流されるのであれば、それを単なるネット上の犯罪として近視眼的に捉えるのではなく、次なるハイブリッド攻撃の予兆として疑う大局的な視点が必要である<sup>13</sup>。

## （３）電磁波

19世紀に電子工学と電磁気学の一連の科学的発展とともに誕生した電子戦（EW）は、相手の電子的な眼を電磁波攻撃によって盲目化、もしくは騙すことを目的とした戦い方であるが、時代の変化の中で着実な進化を遂げている。近年、宇宙空間では、ロシアや北朝鮮が、人工衛星由来の「GPS（全地球測位システム）」信号への電磁波攻撃を行なうなど、リンクセグメントに対する電波妨害や通信傍受を頻繁に発生させている。また、技術の進化に併せて、その効果と規模を増大し続ける電磁波攻撃は、例えば、GPS信号の受信を妨害すると共に、電力施設や放送局などの社会インフラに致命的な障害を引き起こすこととなり、そこから様々なサービスを享受している無防備な一般市民を新領域の戦争へと巻き込むことになる。将来的に、電磁波による先進的かつ非対称な攻撃手法は、人工衛星コンステレーション



ヨンのレーザー光通信への非破壊的攻撃にも利用される可能性があり、宇宙領域における電磁波攻撃の規模、烈度、速度は更に増大してゆくであろう<sup>14</sup>。今後、サイバー空間と宇宙空間の戦闘領域化が一層深刻なものとなり、これらの領域融合が進む中で、触媒としての中核的役割を果たす電磁波の利用は、戦術的な戦闘手段という範疇を超えて、戦争の重心の遷移を更に加速化することは間違いない。そして、歴史的に、電子戦は、戦争における攻撃と防御の両面において急速な進化を続けてきたが、現代の技術的な進化と作戦・戦術の発展の中において、その戦略的な価値を高めてゆくと見られる。

## 未知なる抑止

米統合参謀本部議長ミリー大將（Gen. Mark Alexander Milley）は、「将来、軍事大国間で戦争が起こるならば、最初の一撃は宇宙かサイバー空間といった新領域で発生するであろう」として<sup>15</sup>、戦争の重心が遷移しつつある可能性について言及した。今後、新領域を取り込んだ領域横断的な戦いは、宇宙領域を軸として、サイバー、電磁波領域、更には認知領域をも取り込みながら、高次元空間的な広がりや技術的な進化を背景に、有機的かつ横断的な進化を続けるであろう。そして、その脅威は、攻撃に際して、領域間の相互接続性の脆弱点を探りながら、重要インフラや市民生活への選択的攻撃の鋭鋒として進化を遂げ、その多様性と影響力を増してゆくと見られる。防御側は、それらが集積されたビッグデータ<sup>16</sup>を基に発生する脅威であることに鑑み、抑止の観点から、事前に、関係するデータ群を分析し、検証する中で、考えられる新領域攻撃への対処方法を予め準備しておくことが求められる。その結果、仮想空間からの非対称攻撃の効果が減殺される可能性が高まることによって、相手にその攻撃を続けることへの費用対効果を再考させることへと結びつく<sup>17</sup>。

その一方、対処の観点からは、攻撃被害が発生する事態を想定して、先ず、自らの脆弱性を事前に掌握し、攻撃の際には、原状復帰を短時間で実現するための「レジリエンス(resilience)」能力を蓄えておくことが肝要である。次に、ある領域における攻撃が相互接続性を通じて他領域に即時に影響を波及させる性質に鑑み、国家としての一元的な対応態勢の構築、関係国や関係機関等との総合的な調整、先端技術リテラシーの向上など、一つずつ丁寧に解決しておくことが求められる。更に、国際公共財としてのサイバー空間や宇宙空間を、あらゆるリスク及び脅威から守り、これらを持続的かつ安定的な領域として維持することは、単一の国家として対応するに限度があることを理解し、その対策を事前に図るべきである。

果たして、防御側は、個別の領域防衛に拘泥すること無く、より戦略的な思考を通じて、柔軟かつ迅速に対処し得る態勢を完整しておく必要がある。そして、そのためには「帰属の特定」、「産官学軍による一元的対応」、「多国間の相互協力」の必要性に着目し、国家が率先して、その取り組みを速やかに始めることが大きな鍵を握る。

### （１）帰属の特定

新領域からの攻撃に対する防御の難点は、攻撃者が誰で、何のために攻撃を加えてきてい



るのか、その特定が技術的、政治的に困難なことにある。そもそも目に見えない仮想環境の中で、異常な事態が事故や偶然によって発生したのか、それとも悪意のある不法活動の結果なのかという事態認定さえも容易ではない。しかし、その原因や行為者を早期に特定して有効な対策を打つことは、事態推移が早いことを特徴とする現代戦においては特に重要であり、出来る限り早く、攻撃者を政治、社会、文化などの側面から多面的に理解し、その攻撃に係る意図や能力を掌握することが求められる。その実現のためには、宇宙環境の変化を探知するための宇宙状況監視（SSA）、サイバー攻撃者の帰属の特定、また、常統的な電磁スペクトラム評価・分析など、これらを平時から継続して実行できる態勢を整備する必要がある。そのような先行的で、予防的な処置は、敵が期待する攻撃効果を極小化し、追加的攻撃を停止させることにも結びつく。

米国では、2010年代頃から、サイバー空間における攻撃者を消耗させるために、防御側が機動的に反撃を行なうという積極的サイバー防御（Active Cyber Defense：ACD）の考え方が一般的になりつつある。そして、その更なる防御策として、一層踏み込んだ前方防御（Forward Defense）の概念を採用することによって、敵のサイバー攻撃拠点に即座に妨害を加え、攻撃を停止させる考え方が示唆されている。今後、懲罰的抑止として、より烈度の高いサイバー攻撃によって反撃を加える、もしくは拒否的抑止として、攻撃者への直接的な打撃攻撃のオプションを保持しておくことは、新領域攻撃の抑止の信頼性を高めることになると考えられる。

## （2）産官学軍による一元的対応

新領域からの脅威への国家的な対応について、それらが防衛省・自衛隊だけの権限と責任の範疇には収まりきらず、政府や関係省庁等が一体となって取り組むべき領域横断的な課題であることを再度認識すべきである。日本政府は、サイバー攻撃に対する武力攻撃としての認定のための判断を明らかにする一方で<sup>18</sup>、宇宙空間については、未だ事態認定の基準も整理されておらず、新領域の安全保障に関して、速やかな国家としての一元的対応が急務となっている。また、新領域からの攻撃に際して、その脅威の特異性に鑑み、国家や社会のシステムとして攻撃効果を吸収、緩和することを期待するのであれば、関係省庁間の緊密な連携に加えて、産官学軍による一元的なレジリエンス態勢の構築を早急に検討すべきである。その主眼は、新領域の攻撃によって露呈する社会の脆弱性を事前に取り除き、無防備な市民生活が被る直接的なダメージを緩和させることにある。特に、今回の新型コロナウイルス感染症（Covid-19）パンデミックに対する一元集中的な対応や、非線形相互作用的な気候変動に伴う自然災害の激甚化への備えと同様に、早い段階から産官学軍が一体となって協力・連携し、新領域における攻撃に対するレジリエンスを増大させておくことは重要である。その結果として、大規模災害や不測事態に強い社会の強靱性を内外に示し、攻撃者に対しての拒否的な抑止効果を高めることが期待される。

### （3）多国間の相互協力

新領域における攻撃への対応、それは、特定の一国のみで解決し得る性質のものではないため、事前に、多国間の相互協力の枠組みを整備しておくことが望まれる。例えば、台湾有事を想定した場合、中国は、侵攻作戦の条件として接近阻止／領域拒否（A2/AD）をより実効的に機能させるべく、周辺国や関係国にもノンキネティックな予防的攻撃を行なう可能性が高い。それは、人民解放軍の作戦の円滑化及び効率化にとって弊害となる東アジア地域の駐留米軍に加え、その米軍部隊が駐留する日本、韓国などの関係国が、サイバー攻撃や宇宙システム妨害の標的となり得ることを意味する。そのため、日本周辺における事態発生に当たっては、日本もその新領域からの攻撃の影響を大きく受けることを前提として、関係国との被害の共有に基づく、積極的かつ実効的な協調態勢を準備しておく必要がある。そのような協調的行動の具現化は、平時においては政治・外交面での牽制行動として機能し、攻撃を計画する国々に対して、外交上の最大の配慮を迫る効果を期待し得る。

これまでも、2019年4月19日の日米安全保障協議委員会（日米「2+2」）では、新領域における領域横断作戦のための協力強化が合意され、サイバー攻撃が日米安保条約第5条にいう武力攻撃に当たり得ることが確認されている<sup>19</sup>。今後、アジア太平洋地域の有志国間においても、「自由で開かれたインド太平洋」（Free and Open Indo-Pacific, FOIP）や「日米豪印4カ国の安全保障協力（Quadrilateral Security Dialogue, QUAD）」を軸に、サイバー攻撃時の具体的な共同対処要領等を策定し、地域全体の平和と繁栄の確保へ向けての明確な意思を示すべきである<sup>20</sup>。

そして、将来的に、新領域の戦闘領域化が進む中で、国際公共財への自由なアクセスを確保するための多国間の実践的な作戦協力をより加速化すべきである。そのためには、領域横断作戦を共同で実施するための相互運用性の整備が前提条件となる。また、有志国による共同訓練や演習を通じて、関係国間の各領域における能力格差を明らかにし、領域横断作戦に係る能力の平準化を目指すことが重要である。

2021年9月24日、QUAD首脳会合における共同声明において、新たな日米豪印4カ国の協力項目として、サイバーセキュリティと宇宙分野における協力が加えられた<sup>21</sup>。更に、先進技術、特に5G（第5世代移動通信システム）などの情報通信技術や半導体に係る協力の重要性も強調されている。これらは、国際公共財の保全に関する多国間協力の重要性と共に、その進化の触媒となる先進技術面での具体的な協調と協力を改めて確認したものであり、インド太平洋地域の将来的な安定を築く上での大きな一歩となるであろう。そして、中長期的には、日本として、自らが同盟国及び協力国の間で能力の格差を惹起させないよう新領域作戦の体制整備を進め、先進デュアルユース技術の早期実装化と人材育成に努めてゆくべきである。

新領域における脅威との戦いは、生物の生存競争と同じように、攻防共に終着点の見えない果てしない軍拡競争に他ならない。そして、国家として、その「生存競争」から降りることが許されない以上、新領域に係る多様で未知なる脅威に対して、従来の常識や固定概念に

とられることなく、適時適切かつ変幻自在に対応せざるを得ない。そのためには、来たるべき未来を「空想 (Daydreaming)」し、求められる手段を「想像 (Imagination)」し、それを実現するための「創造 (Creation)」する力、それこそが新領域に関わる政策決定者をはじめ全ての関係者に求められるべき資質であると考ええる。

- 1 Carl von Clausewitz, *On War*, ed. and trans. Michael Howard and Peter Paret, Princeton, Princeton University Press, 1984, P.87.
- 2 P. W. Singer and Emerson T. Brooking, "What Clausewitz Can Teach Us About War on Social Media", *Foreign Affairs*, October 4 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-10-04/what-clausewitz-can-teach-us-about-war-social-media>.
- 3 Roser Max. 2016. "War and Peace", <https://ourworldindata.org/war-and-peace>.
- 4 NATO, "Topics: NATO's response to hybrid threats", 16 Mar. 2021, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_156338.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_156338.htm).
- 5 総務省『平成 29 年版情報通信白書』107 頁、<https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h29/html/nc131100.html>
- 6 NATO, "The Secretary General's Annual Report 2019", March 19 2020, p.31, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2020/3/pdf\\_publications/sgar19-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/3/pdf_publications/sgar19-en.pdf).
- 7 Malina Kaszuba, "Georgia and Ukraine in the Kremlin's Policy", CONNECTIONS SCHOLARLY JOURNAL, Vol.17, No.1, Winter 2018, file:///Users/JUN/Downloads/The%20Post-Soviet%20World%20WINTER%202018.pdf.
- 8 "Ukraine conflict: Putin 'was ready for nuclear alert'", BBC News, 15 March 2015. <https://www.bbc.com/news/world-europe-31899680>
- 9 Michael Rühle, "Deterrence: what it can (and cannot) do", *NATO Review*, April 20 2015, <https://www.nato.int/docu/review/articles/2015/04/20/deterrence-what-it-can-and-cannot-do/index.html>.
- 10 The White House, "Fact Sheets: President Donald J. Trump is Unveiling an America First National Space Strategy", March 23, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-unveiling-america-first-national-space-strategy/>.
- 11 Benjamin Bahney and Jonathan Pearl, "Why Creating a Space Force Changes Nothing: Space Has Been Militarized From the Start", *Foreign Affairs*, March 26, 2007, <https://www.foreignaffairs.com/articles/space/2019-03-26/why-creating-space-force-changes-nothing>.
- 12 U.S. Senate Committee on Armed Services, "Missile Defense Policies and Programs", Subcommittee on Strategic Forces, April 3, 2019, <https://www.armed-services.senate.gov/hearings/19-04-03-missile-defense-policies-and-programs>
- 13 NATO, "NATO's approach to countering disinformation: a focus on COVID-19", Jul. 17 2020, <https://www.nato.int/cps/en/natohq/177273.htm>.
- 14 NATO, "Topics: NATO's response to hybrid threats", Aug. 08 2019, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_156338.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_156338.htm?selectedLocale=en).
- 15 Katrina Manson and Christian Shepherd, "US military officials eye new generation of space weapons", *Financial Times*, SEPTEMBER 2 2020, <https://www.ft.com/content/d44aa332-f564-4b4a-89b7-1685e4579e72>
- 16 ビッグデータは、「デジタル化の更なる進展やネットワークの高度化、またスマートフォンやセンサー等 IoT 関連機器の小型化・低コスト化による IoT の進展により、スマートフォン等を通じた位置情報や行動履歴、インターネットやテレビでの視聴・消費行動等に関する情報、また小型化したセンサー等から得られる膨大なデータ」と定義され、個人・企業・政府の 3 つの主体が生成しうる多様なデータの統合体と捉えられる（総務省「第 1 部 特集 データ主導経済と社会変革」『平成 29 年版情報通信白書』2017 年 7 月 29 日、<https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h29/html/nc121100.html>。）。
- 17 ここでは、国際的な経済システムにおける国家間の経済的相互依存関係が深化することにより、「ある選択を行なうことによって失い、手に入れるのを諦めることになる価値」としての「機会費用 (Opportunity Cost)」(Polachek S and Xiang J (2010) How opportunity costs decrease the probability of war in an incomplete information game. *International Organization* 64(1): 133-144.) が開戦の意思決定に及ぼす影響を上げることが出来ることを指す。
- 18 安倍晋三内閣総理大臣の発言。「第 198 回 国会衆議院本会議 第 24 号」2019 年 5 月 16 日、<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=119805254X02420190516&current=1>
- 19 外務省「日米安全保障協議委員会 (日米 [2 + 2])」平成 31 年 4 月 19 日、[https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/st/page4\\_004913.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/st/page4_004913.html).
- 20 外務省「日米豪印協議」『報道発表』、2018 年 6 月 7 日、[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4\\_006095.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_006095.html).
- 21 MOFA, "Joint Statement from Quad Leaders," September 24 2021, <https://www.mofa.go.jp/files/100238179.pdf>.

## 第二部

# 日本の抑止力とアジアの安定を考える



# 日本の「抑止力」とアジアの安定

政策研究大学院大学政策研究科教授

岩間陽子

米ハドソン研究所研究員 (Japan Chair Fellow)

村野 将

## 日本に欠けている戦略的コミュニケーション

2020年6月15日、河野太郎防衛大臣（当時）がイージス・アショアの計画停止を発表したとき、筆者たちはこれをきっかけに、総合的な抑止力に関する議論が本格化することを期待した。しかし、現実には期待どおりには進んでいない。イージス・アショアの代替をめぐる議論は、従来の枠組みから一歩も出ないどころか、「イージス・システム搭載艦」という、財政・運用の両面でよりコストの高い解決案にたどり着いてしまった。

ミサイル防衛の問題は、導入にかかるコストよりも、その運用と維持、能力向上にかかるコストである。現在のミサイル防衛は、飛来するミサイルを一発一発、物理的に衝突させて破壊する方式を基本としている。したがって、迎撃ミサイルは攻撃側のミサイルと最低でも同数、できればより多くをもっておかなければならない。しかし、攻撃側は複数のミサイルを同時に発射したり、多数のデコイ（囃）を混ぜるなど、ミサイル防衛を突破するためのさまざまな対抗手段をとることができ、比較的安価にこちらを飽和させることができる。つまり、相手のミサイル戦力の量的・質的向上とともに、防御側のコストは比例的に増えていき、いずれ財政・運用上の限界に追い込まれてしまうことになる。

北朝鮮が核ミサイルの保有に至った現在でも、それらを実際に使うに至らないのは、米国および韓国によるさまざまな報復の可能性を理解しているからだ。朝鮮半島有事シナリオにおけるミサイル防衛の役割は、少数の核やミサイルを用いた「安っぽい脅し」が通じると北朝鮮が誤認しないようにするとともに、彼らが実際にそれらを使うような事態が生じた場合に、日米の被害を少なくするためのものである。そのかぎりにおいては、今日までのミサイル防衛強化の取り組みは、核恫喝に対する日本社会のレジリエンスをあげ、全体として対北抑止に貢献してきたのは事実だ。だが、非核化がまったく進展していないなかで、北朝鮮が新型ミサイルの開発・増産を続けていることに鑑みれば、時間は日本には味方していない。

一方、中国はいまやまったく性質の異なる脅威を日本に呈するようになった。北朝鮮が現状変更を試みるとしても、その領土的野心が朝鮮半島の外に出ることはない。しかし中国は機会があればその影響圏を拡大し、現状を変更しようとしている。それは南シナ海での彼らの振る舞いをみていれば明らかだ。同様のことは日本と中国のあいだでも十分起こりうる。中国がこれ以上の現状変更行動をとることを抑止する態勢を、日米でとる必要がある。

冷戦期の米ソ間における戦争の抑止は、究極的には核兵器による全面戦争の恐怖に依存し



ていたこと（相互核抑止）から、抑止というと未だに核と結びつけられることが多い。しかし、抑止とは核にかぎるものではなく、潜在敵との戦略的コミュニケーションに必要なすべての要素が含まれる。

長らく日本は、「専守防衛」や「基盤的防衛力」などの考え方により、相手とのコミュニケーションを行わず、自分だけを相手に戦略を考える癖が身についてしまった。冷戦期はそれでも生き延びられたが、現在の中国相手ではそれは通用しない。こちらがメッセージを発信せず、中国が力の空白を認識してしまえば、先方はそれを利用して影響圏を拡大してくる。なにも尖閣諸島の領有権にかぎったことではない。南沙諸島同様に、尖閣は一つのシンボルであるが、それは中国の影響圏の拡大という大きな趨勢のなかの「点」に過ぎない。

中国の勃興自体を止めることはできないし、それが永遠に続くものでもない。しかし、近い将来その圧力が継続することは確実であり、中国の力が落ちていくフェーズが訪れたとしても、当面は不安定な情勢が続くことが予想される。したがって、日本が平和を守り、戦争を招くような事態に至らないようにするためには、抑止を考える必要がある。

抑止とは、相手に対して、ある行動をとることによって生じるコストが利益を上回るであろうと考えさせることによって、その行動を思いとどまらせることである。相手にとってのコストを吊り上げる行動は、すべて抑止力の一部となる。

## 抑止力を構成する要素とは

抑止力と聞いて最初にイメージするのは、ある行動に対しては耐え難い報復を行なうという脅しによるものだろう（懲罰的抑止）。しかし、エネルギーや食糧を含めた継戦能力、占領した場合の現地住民の抵抗の可能性など、相手の軍事目標の達成を妨げる能力も抑止の重要な構成要素になる（拒否的抑止）。

たとえばフィンランドは、ロシアの隣にある小国であるが、第二次世界大戦初期、フィンランド対ソ連の冬戦争で、フィンランド人はスキーを履いて森に潜み、モロトフ・カクテルを手にもち、ソ連の戦車に対して抵抗を継続して、スターリンを苦しめた。その記憶は、戦後、他の周辺諸国が完全にソ連の勢力圏に組み込まれたのに対して、フィンランドが中立国家として民主主義体制を守った関係を保つうえで、大きな要素の一つであった。

民間防衛の充実なども同様である。第二次世界大戦末期の英国は、ドイツが開発した世界初の弾道ミサイルである V2 ロケットによる攻撃に晒され、ロンドンを中心に多くの死傷者を出した。だが同時に、遮蔽物や地下鉄への退避など、組織的な民間防衛が図られたことで、英国の継戦意欲を削ごうとするドイツの試みは失敗し、その後の戦線縮小と敗戦へと繋がった。国民の団結度や抵抗の意思は、抑止力を構成する要素になりうるのである。

現在の日米の安全保障体制において、米国の拡大核抑止＝「核の傘」の保証は、最終的な歯止めとして機能している。しかし、核報復の脅しは、あらゆる挑戦を思いとどまらせる万能薬ではない。

中国の行動パターンをみると、軍による武力行使には至らないグレーゾーンの行動に象徴されるように、相手の出方を見極める低烈度の挑発からはじまって、徐々に相手の利益を侵

食し、既成事実を積み上げていくような機会主義的かつ漸進的な拡張行動をとることが多い。こうした行動を抑止するには、「核の傘」だけでは不十分だ。東シナ海で領海侵入を繰り返す中国公船や、南シナ海での埋め立てを続ける浚渫船に対して、これらを核攻撃するといった脅しには信憑性がないからである。他方で、中国の低烈度の現状変更行動は、海空戦力やミサイル戦力、さらには核戦力の近代化による自信に裏打ちされるにしたがって、より大胆になってきている。

だからこそ、中国の漸進的な現状変更を思いとどまらせるには、海上保安庁の巡視能力だけでなく、自衛隊による各種通常戦対処能力を経て、最終的には米国の核戦力まで連なる「切れ目のない」さまざまな抑止手段をもっていなければならないのである。

### 時代遅れとなった「盾と矛」

現代において、防衛力のもっとも重要な目的は戦争を仕掛けることではなく、戦争を抑止することにある。しかし、もし抑止が失敗し、相手が現状変更を仕掛けてきた場合には、その目標達成を阻み、元の状態を回復しなければならない。この過程でもっとも重要となるのは、状況のエスカレーションを、みずからが主体的に管理できるかどうかである。

たとえば、尖閣防衛の際になにかと話題になる「離島奪還能力」は、さまざまな抑止・事態対処能力の一つにすぎない。離島奪還が必要となる状況を阻止するには、そもそも相手の上陸部隊を接近させないことが第一である。相手方が要員を運んでくる揚陸艇や輸送ヘリ、さらには周辺の海上・航空優勢の獲得を試みようとする戦闘機や艦艇の活動を阻止する能力も、離島防衛の重要な要素となる。

長らく日米間の役割分担は、主として米軍が攻撃を担当し、日本は防御に専念するというイメージから「盾と矛」と表現されてきた。これは、「核による懲罰的抑止力については、米国に依存する」という意味であれば正しい。他方で、相手の戦術目標の達成を拒否するために必要な能力や行動は、なにが攻撃でなにが防御であるかを切り分けることはできない。

ミサイル戦を例にとれば、民間人の被害を極限するための避難誘導、重要施設の地下化・抗堪化、ミサイル防衛による迎撃、ミサイルを発射してくる攻撃機や艦艇、移動式ランチャーの制圧、攻撃機や艦艇の出撃拠点（航空基地や港湾）、兵站基盤（弾薬庫や燃料貯蔵庫）の破壊、目標選定に必要な情報収集を行なうレーダーや衛星、通信システムへの電子・サイバー攻撃による妨害といったようにさまざまな要素がある。これら一つ一つを相手の目標達成を拒否するための「防御」とみるか、「妨害」とみるか、「攻撃」とみるかは、たんなる修辭的な違いであり、実質的に意味のない切り分けなのである。したがって、「盾と矛」という役割分担に関する表現は、実質的意義を失いつつある。

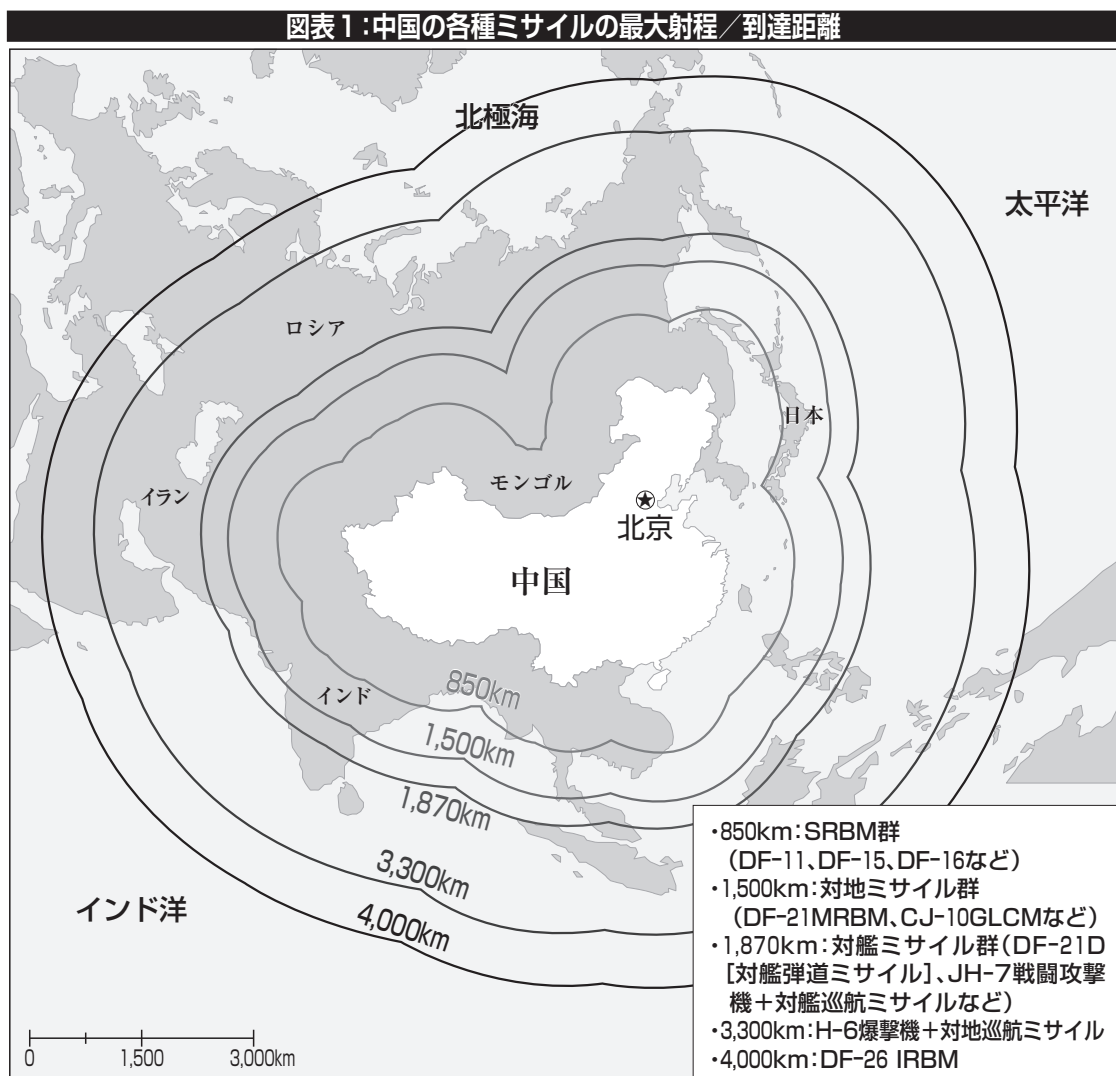
### 西太平洋地域における打撃力のギャップと是正

いま現在でも、また予見しうる将来においても、米軍が全勢力を結集して戦えば、人民解放軍に負けることは考えにくい。しかし、台湾や尖閣などをめぐって、短期間で行なわれうる小規模な現状変更行動に対し、現状で初動対処に動員できる米軍の戦力は、日本やグア

ム、それに洋上で訓練を行なっている空母やイージス艦など、少数の前方展開戦力にかぎられている。

そのなかでも、米中の戦力バランスがもっとも非対称的かつ不安定であるのは、射程500～5,500kmの地上発射型中距離ミサイルである。米国は2019年まで米露間で締結されていた中距離核戦力（INF）全廃条約の制限下にあったため、中距離ミサイル戦力を（通常弾頭型を含めて）一切保有できず、そのあいだに条約に縛られない中国はこれらの戦力を増強し続けてきた（図表1、2）。

バイデン政権は、米露間のICBM／SLBM／爆撃機を規制する新戦略兵器削減条約（新START）の延長に合意したものの、INF条約を復活させようとはしていない。ジェイク・サリバン国家安全保障担当大統領補佐官とカート・キャンベルインド太平洋調整官は、中国



Representation of locations, points of origin, and ranges are approximate.

Boundary representation is not necessarily authoritative.

Depiction of claims on this map is without prejudice to U.S. non-recognition of any such claims.  
Information current as of 01 Jan 2019.

出典：Office of the Secretary of Defense, Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019を基に筆者作成

図表2：西太平洋地域を射程に収める中国のミサイル戦力

システム	ランチャー	ミサイル	推定射程
ICBM(大陸間弾道ミサイル)	100	100	>5,500km
IRBM(中距離弾道ミサイル)	200	200+	3,000–5,500km
MRBM(準中距離弾道ミサイル)	150	150+	1,000–3,000km
SRBM(短距離弾道ミサイル)	250	600+	300–1,000km
GLCM(地上発射弾道ミサイル)	100	300+	>1,500km

出典：米国防省 米国議会への年次報告書「中華人民共和国に関わる軍事・安全保障上の展開」2019・2020年度版

※日本国際問題研究所HPより、日本語版をダウンロード可能

に対抗するために弾道ミサイルや巡航ミサイルへの投資を優先すべきと主張してきた。

また、会計年度 2021 年国防授權法で太平洋地域での軍事活動・能力開発への予算支出を定めた「太平洋抑止イニシアティブ」(PDI)においても、中距離ミサイルへの投資は最優先事項の一つだ。現在の米国には、対中抑止力強化の一環として、西太平洋地域に通常弾頭型の中距離ミサイルを配備することへの超党派的な合意が存在するのである。

しかし、抑止力強化の努力を米国だけに任せておくべきではない。第一に、安全保障環境がますます厳しくなっているにもかかわらず、米国の国防予算はすでに頭打ちとなっている。コロナ対策を中心として、非国防分野への財政支出が急増していることもあり、今後米国の国防予算は減少傾向に転じる可能性が高い。日米は、たんに運用上の連携を強化するのみならず、能力開発の段階からより密接な調整を行ない、双方がもつべき打撃力と防御力の最適な組み合わせを模索していくことが不可欠となる。

第二に、中国とのコスト賦課競争のバランスを是正する必要がある。現状では、1,250発を超える中国の中距離ミサイルが、有事の際に自衛隊基地や米軍基地、前方展開する空母などを脅かすことが想定される。このため日米は、かぎられたリソースを高価なミサイル防衛や早期警戒能力に注ぎ込むことを余儀なくされてきた。

他方、中国は、日米の中距離ミサイルによって攻撃されるリスクには晒されていない。無論、米軍の空母艦載機や爆撃機は脅威ではあるが、中国の中距離ミサイルには、在日米軍基地や空母、グアムなどを基盤とするこれらの航空機をミサイルの射程圏外に一時的に退避させる効果もある。そうなれば、その分だけ米軍の作戦テンポを遅らせることができるから、中国側は防空能力の整備・運用コストを相対的に節約できているともいえる。もし、日本が米国とともに中距離ミサイルを配備できれば、中国に対してミサイル防衛などへの追加的なコストを強いることができる。

第三に、日本が自前の打撃力とそのための情報・監視・偵察 (ISR) 能力をもつことは、米国との政策調整において日本の発言力を高めるとともに、エスカレーション管理の主体性を高めることに繋がる。日本にどのような打撃力を配備するべきかという問題は、米国のミ



サイクルを受け入れるか否かという政治的な議論に単純化すべきではない。重要なのは、エスカレーション・リスクを管理するために、両国の打撃力をいつ、どのように、どの目標に対して使用するかという計画立案と実行プロセスに、日本が主体的に関与する責任と権利をもつことだからである。現実問題として、実際の能力をもっていなければ、このような調整プロセスで日本の要望を反映させることは難しい。これは、対北朝鮮有事における米韓連合同司令部との関係でも同様である。また、使用される可能性のほとんどない核共有を検討するよりも、はるかに日米の抑止力強化に繋がる。

## 日本が保有すべき打撃力のあり方

日本が考えるべき対中有事には、さまざまなシナリオがありうる。漁民ないし海上法執行機関の人員を海上から尖閣に上陸させるといった低烈度の危機シナリオを抑止することを考えれば、第一義的には巡視船の増強や無人機による監視能力の強化など、海上保安庁の人員と能力の向上が欠かせない。しかし、中国側が、対立をグレーゾーンから小規模の武力衝突にエスカレートさせても、米軍が介入してくる前に海上保安庁や海上自衛隊を圧倒できるという自信をもった場合には、グレーゾーンでの挑発をさらに活発化させてくるだろう。

中国側にこのような誤った自信を抱かせないためには、海上保安庁の巡視能力を強化するだけでは不十分であり、中国側のエスカレーションを迅速に拒否する自衛隊の能力を強化して、グレーゾーンでの対処能力を下支えする必要がある。

台湾周辺の海上封鎖や本格的な軍事侵攻を試みる、中・高烈度の危機シナリオでは、中国はまず、サイバー攻撃や電子攻撃を組み合わせつつ、豊富なミサイル戦力によって日本やグアムの航空基地や港湾を破壊するとともに、日米のミサイル防衛能力を消耗させ、そのうえで戦闘機や艦艇を展開して、第一列島線上のエリアに海上・航空優勢を確立し、米軍の介入を阻止しようとするだろう。だとすれば、日本側は中国側に対して、そもそもそうした軍事目標が達成できないことを認識させなければならない。

これらのシナリオに対処するには、二つの異なる打撃力を考慮すべきである。

第一は、中国の輸送艦や揚陸艇、そのほかの海軍艦艇の接近を阻止するための対艦巡航ミサイルである。防衛省は、2018年の防衛大綱・中期防衛力整備計画のなかでJSM（射程500km）やLRASM（射程900km）という比較的射程の長い対艦巡航ミサイルの導入を決定した。しかし、これらはいずれも空中発射型、つまりF-35やF-15によって運搬されるものだ。中国は有事の初期段階には、中距離ミサイルを用いて日本の航空基地や滑走路を攻撃し、戦闘機を破壊して発進を阻止しようとしてくるだろう。そのため、実際に対艦攻撃任務に投入することのできる航空戦力はかなり限定される。

そうしたなか、陸上自衛隊が生存性の高い、長射程の対艦巡航ミサイルを運用できれば、中国海軍艦艇の接近を地上から効率的に阻止できるようになる。2020年末、日本政府は射程200km程度とされる12式地对艦誘導弾の能力向上型を開発することを決定した。陸自の対艦巡航ミサイルに、空自の対艦ミサイルや、米海兵隊が取得を要求している地上発射型の対艦攻撃トマホークなどと連携して、同一目標に複数の方向からの飽和攻撃を可能とす

る、十分な射程（750 ～ 1,000km）や高速データリンク能力をもたせることができれば、さらに良い。

第二に検討すべきは、中国沿岸に位置する一部の航空基地を一定期間無力化するための弾道ミサイルないし極超音速滑空ミサイルである。中国は移動式の地上発射型ミサイル戦力において圧倒的数的優位を築いており、これらを初期段階で無力化することはできない。しかし、彼らが東シナ海や台湾周辺で輸送艦や揚陸艦の安全を確保するには、ミサイル攻撃に続いて戦闘機を展開して、航空優勢を獲得し、そのうえで艦艇による海上支配や封鎖を確立する必要がある。逆にいえば、仮にミサイル攻撃で日米側に損害を与えることができて、中国側の航空作戦能力にも損害が出れば、彼らの軍事目標は達成できなくなる。

旅客機程度の速度でしか飛翔できない巡航ミサイルと異なり、中距離弾道ミサイルの速度は音速の9倍近く、通常弾頭であっても、滑走路やコンクリートで防護された格納庫、弾薬庫などをピンポイントで「狙撃」することができる。日米が中国の航空基地を攻撃しうる態勢をとっていれば、彼らの復旧作業に一定のリスクを与えることができるうえ、出撃中の戦闘機や爆撃機はより遠方の基地に戻ることを余儀なくされるから、結果的に東シナ海や台湾周辺での防空戦闘の効率を改善することにも繋がる。

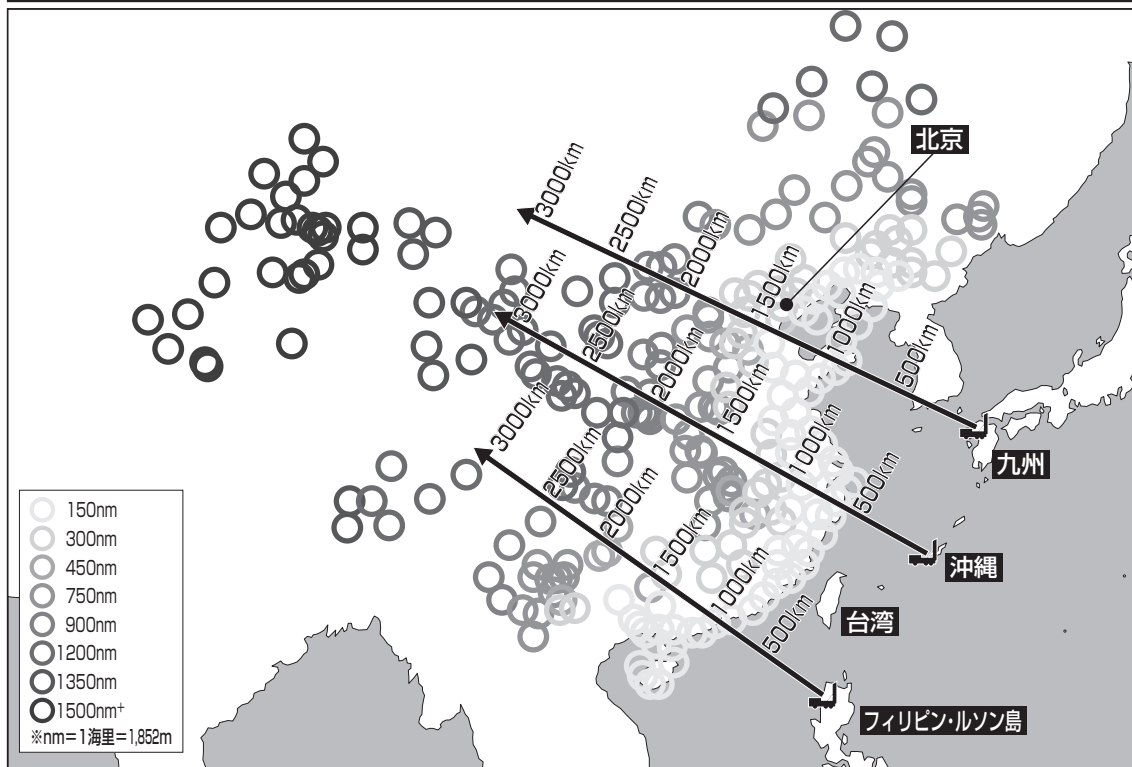
潜在的な目標となりうる中国の軍事施設・重要拠点五万箇所のうち、そのうち約70%は沿岸から400km地点以内に集中しているため、日本が保有すべき弾道ミサイルの射程は2,000km程度でも十分だろう（図表3）。射程2,000kmの準中距離弾道ミサイルであれば、九州にも配備した場合でも、中国沿岸から約1,000km以内に位置する基地を13分以内に攻撃することが可能となる。

これらの地上発射型ミサイルでは、中国の移動式中距離ミサイルを直接攻撃することは難しい。巡航ミサイルは速度が遅すぎ、弾道ミサイルでは命中精度が足りないからである。もし日本が移動式ミサイルを攻撃しうる態勢を構築しようとするれば、航空機による精密誘導攻撃が主となるが、それにはリアルタイムのISRや防空網の制圧など、多くの追加的能力が必要となる。そのためにかぎられた時間と予算を投じるのは得策ではないだろう。

しかし日本の防衛は、あくまで日米双方のもつアセットの総体による抑止力によって達成されるものだ。日米の計画立案レベルでの連携が深まれば、米軍の負担を減らすことができ、その分移動目標への攻撃など、より高度な任務に集中できるようになる。さらに、「米軍にさえ手を出さなければよい」と中国が日米（台）を分断（デカップリング）できると誤認するのを防ぎ、抑止力の強化にも貢献する。

抑止とは、軍事力のみによって達成されるものではない。危機に至るまでの緊張のエスカレーションの段階に日本社会が耐える能力、戦略的レジリエンスの強化も必要である。そこには「緊急事態」への法的・制度的準備も含まれるだろうし、民間防衛能力をあげることも含まれる。日本国民がパニックに陥り、社会システムが麻痺してしまうようであれば、それだけで中国側は低いコストで危機のエスカレーションを行なうことができる。

図表3: 中国の潜在的な重要軍事施設と地上発射型中距離ミサイルの位置関係



出典: CSBA

### 東アジア安定のための対話を主導せよ

目的は戦争を防ぐことである。そのためには、まずは力をもって力を均衡させる抑止を考える必要がある。しかし、双方が高度な軍事力を保ったまま緊張関係が続くのは、それ自体がリスクである。誰も望まない偶発戦争の危険を管理するために、中国とのあいだはもとより、台湾、韓国などを含めて、危機時のコミュニケーションの円滑化のためのメカニズムを考えるべきである。

また地域レベルにおいても、平和的紛争解決の原則を確認し、均衡に配慮しながら、軍備管理・軍縮の可能性を探ることも必要だ。そのためには、冷戦期欧州において1970年以降、さまざまなかたちで取り組まれてきた対話や信頼醸成、軍備管理・軍縮のフォーラムやレジームが参考になるかもしれない。東アジア地域で安定のための対話を行なうフォーラムは、日本が率先して形成していくべきである。

無論、このような取り組みは即効性があるものではない。しかし外交・安全保障とはしばしば、ほんの一瞬のために、何十年もの努力を積み重ねることでもある。

本稿は『Voice』2021年9月号に掲載されたものです。

## アジアの安定のための対話を目指して： 欧州の経験から学べること

政策研究大学院大学政策研究科教授

岩間陽子

### はじめに

欧州の冷戦が最終的に終わったのは、1989～1991年のことであった。そこで、平和的な移行が可能であったのは、複数の要因があった。一つにはゴルバチョフに始まり、ブッシュ、コールなど、主要アクターに恵まれたという幸運があった。同時に、89～91年の平和的变化は、1960年代以降の長い緊張緩和の努力があった上に成り立ったものであった。西側、NATOが力の上で最終的に東側を圧倒したことは間違いないが、それだけでは、平和的な移行プロセスは可能にならなかった。現在の米中関係は、いわばキューバ危機前の米ソ関係にも等しい。そこには対立と競争はあるが、対話のための制度がほとんど存在しない。

冷戦期欧州では、特に1962年キューバ危機後、核戦争を避けることが共通の利益であるとの認識が成立し、時間はかかったものの、軍備競争の制限のための対話の努力がなされ、様々なフォーラムでの情報の交換と意思疎通の努力が継続していた。結局それらが結実したのは、ほぼ1985年以降のことであった。しかし、だからと言ってそれまでの対話の努力が無駄であったということにはならない。むしろ、それまでの対話の努力の蓄積があったからこそ、冷戦終結と相前後して、幾多の軍備管理・軍縮条約が締結され、冷戦の終結は単なる「西側の勝利と東側の敗北」という文脈ではなく、双方がある到達点に達したというナラティブを用いることが可能となったのであった。そのようなナラティブなくしては、いかにゴルバチョフとて、全面的な降伏の様相を呈するような外交的譲歩は難しかったはずである。1990年、ドイツが再統一されたとき、それは新しい安全保障体制への移行として演出された。その後、欧州安全保障体制への信念が長続きしなかったにせよ、冷戦からの平和的移行に当たって、東西対立の体制から、別のものへと移り変わるものであるというイメージが果たした役割は過小評価してはならない。

アジアにおいては、今後数十年に渡って、緊張と対立の時代が続くことは想像に難くない。しかし、それは永遠に続くものではない。どのような形で終わるかを現時点で予測することは不可能だが、一つの体制が永遠に続くことはあり得ない。しかし、これほど強い緊張関係が生じている以上、それが平和的に終焉して、次の体制へと移行できるように常に配慮し続けることは、この地域の安全保障に関わるものの責務である。戦争がもはや合理的手段として選択し得ない以上、我々には、一方で戦争をする準備をしつつ、戦争が破壊的な帰結しかもたらさないことを片時も忘れず、平和的な体制移行を準備し続ける義務がある。そのために、冷戦期欧州の体験を振り返ってみることは、今日的意義がある<sup>1</sup>。



## 1953～55年のソ連側からの平和攻勢

冷戦の終結を最も象徴的に表しているとは当時感じられたのは、CSCE（欧州安保協力会議）の1990年パリ憲章であった。東側が、NATOに代わるものとして、「欧州集団安全保障構想」を最初に提示したのは、1954年2月のベルリン四か国外相会議でのことだった。当時、西ドイツが欧州防衛共同体の枠組みで再軍備する間際だったため、ソ連側としてはそれを阻止するための策としてこのような提案をしたものと見られていた。この会議ではイーデン英外相から自由選挙を通じたドイツ統一案が出されたのに対し、ソ連側からは講和条約締結後にドイツを中立化し、占領軍が撤退する案と並べて、全ヨーロッパ諸国からなる集団安全保障条約案が提出された。この安全保障機構に加盟する国は、これと矛盾するいかなる連合や同盟にも加盟しないものとされていた。また、再統一に至るまでは、東西両ドイツがこの機構に加盟するものとされていた<sup>2</sup>。この関連で翌月ソ連側は、自らのNATO加盟についても言及した<sup>3</sup>。

この提案が却下された後、ソ連側はさらに同54年7月24日、今度はアメリカをも参加国とする提案をしてきた。同様の提案が、8月4日、10月23日と続いた。これらは、10月にロンドンで開催されていた9か国会議で西ドイツの再軍備とNATO加盟が決定されるのを、何とか阻止しようとする一連の動きであったと考えられている<sup>4</sup>。同時に、当時のソ連の条約案を見ると、のちにCSCEのヘルシンキ最終文書として結実したものとは、全く異なる性質のものであったことが分かる。これらは国連と北大西洋条約の条文が混在しているような印象を与える、攻撃を受けた場合の相互に支援を保障する、いわゆる国際法上の集団安全保障条約になっている。

翌1955年のジュネーブ4か国外相会談でも、欧州集団安全保障条約が提案されている<sup>5</sup>。ただし、すでにNATOとワルシャワ条約機構が発足したことに鑑み、二つの同盟条約がある状態から、一定の移行期を経て、集団安全保障体制に移行する形を取っている。冷戦後ソ連側の資料を検討した研究では、当時モロトフ外相率いる外務省内では、ソ連側の安全保障要求が考慮されれば、全独選挙後の中立統一ドイツを全欧集団安保体制の中で実現する用意があり、このプロセスの中で緊張緩和が実現される可能性があったと結論付けている。当時ソ連の指導部内では、フルシチョフが力をつけてきており、フルシチョフは必ずしも外務省案に同意していなかったが、53～55年の状況では、西側の出方次第ではモロトフ派がより力を得る可能性はあった、と当時の資料を精査したジェフリー・ロバーツは言っている<sup>6</sup>。しかし、これらはどれも、西側の受け入れるところとはならなかった。当時の西側の共産圏に対する不信感はあまりに強かった。

この時代のソ連側提案は、アジアの対話のモデルとするにはあまりに集団安全保障体制の形が強すぎる気がする。CSCEに関する叙述は一般にこの時代から始まるが、最終的に実現されたCSCEは、狭義の集団安全保障体制には当たらない。その意味で、この時期の提案は、実際に70年代に実現したものとは分けて考える必要がある。

## 危機の季節からデタントへ

その後、東側から欧州安保体制の提案が復活するのは60年代に入ってからである。ベルリン危機・キューバ危機という二つの危機を経て、東西間の空気は確実に変わった。1963年部分的核実験停止条約（PTBT）に始まる、一連の核兵器関連の交渉が本格的に始まり、1968年核不拡散条約（NPT）、1972年第一次戦略兵器制限交渉へとつながる一連の軍備管理条約が実現する。これらは全般的な欧州におけるデタントの流れの中で理解されるべきであり、CSCEへの道筋もその一つであった。

1964年12月の国連総会の場で、ポーランド外相アダム・ラパツキは、欧州全体の安保問題を話し合う会議を呼びかけた。ソ連とアメリカを含み、NATOとワルシャワ条約機構に、それ以外の諸国も含めた会議の呼びかけであった。この時の演説は、NATOのMLF（多角的核戦力）提案に対する批判に始まっており、西ドイツの核武装への懸念が大きな動機の一つであったと思われるが、国連類似の集団安全保障機構ではなく、安保会議という呼びかけは新しかった。また、中立化した統一ドイツを包含することを目的としていた50年代の提案と異なり、この頃にはソ連側も二つのドイツの現状を安定化させることに目標を変えていたため、二つのドイツのままでの開催で可能であった。ソ連側はすでに、二つのドイツの国連同時加盟という提案をしていた。この実現は1973年になってからであったが、この頃からすでにテーマとしては浮上していた<sup>7</sup>。

1966年になると、ソ連側も欧州安保会議のアイデアを公式に自分たちの提案として認めた。すでに東西間で核不拡散条約の話し合いは始まっており、欧州安保会議はさらに西ドイツの核武装を止めるための役割も果たすと期待されていた。66年3月～4月のソ連共産党第23回党大会が公式な政策として認めた後、6月にはワルシャワ条約機構が「ブカレスト宣言」を発表し、翌1967年4月には「カールスバート宣言」を発表した。ここで、①現状の国境の承認、②相互の武力不行使宣言、③科学技術、文化、芸術分野への協力の拡大、という東側のデタント政策の要素が出そろってくる。また、核不拡散協定の進展を受けて、これに西ドイツの加盟を得るため、西ドイツの核武装反対が強く主張されている。これらの提案は、集団的安保体制の構築と軍事同盟の解消、アメリカ軍の撤退を同時に目標としていたため、西側の受け入れるところとはならなかった。しかしNATOも、67年アルメル報告書でデタントを政治目標として掲げ、68年6月にはレイキャビク理事会の後、相互の通常兵器削減に関する提案を行なった。のちに中央相互兵力削減交渉（MBFR）と呼ばれるようになるものの、最初の萌芽であった<sup>8</sup>。

1968年は核不拡散条約が締結され、東西間の緊張緩和の気運は一段と高まった。69年3月に出されたブダペスト宣言では、軍事同盟の解消や外国軍の撤退要求が退き、オーデル＝ナイセ線と二つのドイツ国境を含む国境の不可侵性、二つのドイツの存在の承認、西ドイツによる全ドイツを代表するという主張の取り下げ、西ドイツの核保有の放棄、西ベルリンの特別な地位、などを前提に、欧州安保会議の招集を呼びかけていた<sup>9</sup>。

この年は西ドイツ選挙の年であり、秋には社民党主導政権が誕生することになったことを考えると、その過程に影響を及ぼすことが、この提案の動機の一つでもあったかもしれない。

い。実際、ブランド新首相はこの年の秋に就任するや否や、NPT を署名し、東側との緊張緩和政策に乗り出したのであった。NATO 側もブダペスト宣言に応じて、11 月には①軍備管理・軍縮のための措置、②緊張緩和のための信頼醸成措置、③ドイツとベルリンに関する措置、④科学技術、文化的協力のための措置、というテーマリストを作成した<sup>10</sup>。西ドイツ外務省は、ソ連とモスクワ条約のための交渉に取り掛かっていた。西ドイツとモスクワ間の武力不行使や現状容認の交渉と、西ドイツの核不拡散条約加盟、そして欧州安保会議のための準備は、すべて一体として進んでいった。

この頃には、フィンランドが安保会議関係に向けてイニシアチブを発揮し始め、他の中立諸国も関与し始めていた。1969～70 年に、会議のための準備は一気に加速することになった。フィンランドは 1969 年 5 月 5 日のメモランダムで、会議の開催地として名乗りを上げていた。参加国の範囲とテーマに関する折衝がしばらく続き、その間、ワシントンとモスクワの間のデタントが進行した。1969 年 11 月にヘルシンキで始められた SALT I（第一次戦略兵器制限交渉）は、1972 年 5 月 26 日に、モスクワでの調印式で頂点を迎えた。この直後、5 月 30、31 日のボンでの閣僚級理事会で、NATO は MBFR 交渉を翌年ローマで開始することを決め、これと並行して、欧州安全保障協力会議（CSCE: Conference for Security and Co-operation in Europe）のための交渉に入ることを決めた。

CSCE が「プロセス」と呼ばれたのは、それがいくつかのフェーズでの会議の連続体として成立しており、最終文書が署名された後も、フォローアップ会議の形で継続されたからである。1972 年 11 月 22 日より、フィンランド政府の招待で 32 か国から約 200 人の代表が集まり準備会合が始まり、翌年 7 月からは 35 か国に増えて、公式に第一段階の会議が開催された。この頃には 4 つのバスケット（①安全保障、②協力、③文化的・人的コンタクト、④制度化の問題）という問題群が決まっていた。続いて 1973 年 9 月から 75 年 7 月まではジュネーブで交渉が継続された。5 つのフェーズで行なわれた交渉は 75 年 7 月 21 日に終了し、7 月 30 日にはヘルシンキに首脳たちが集まり、8 月 1 日にヘルシンキ最終文書に署名することが出来た。

この文書は、拘束力のある条約の形を取らず、単に道義的・政治的な責任が生ずる意図表明の声明の形を取ったという意味でも、非常にユニークなものであり、60 年代中盤から約 10 年かけて到達したデタントの頂点であった。ここで、国境不可侵、武力不行使などの原則が確認され、信頼醸成措置や様々なレベルでの交流の原則が表明されたことは、ヨーロッパの空気を大きく変えた。米ソ間では 80 年代に「新冷戦」という時代区分が存在するが、ヨーロッパにとっては、時代はヘルシンキ以前に戻ることはなかった。80 年代も特に西ドイツ＝東欧関係は、それまでとあまり変わらぬ関係が続いたことは、多くの識者が指摘している。

ヘルシンキ最終文書は、現状の承認と正統性の付与を求める東側と、戦争回避と緊張緩和を望みながら平和的変更の可能性（特にドイツ問題だが、同時に東欧諸国の体制問題も含まれていた）を残すことを望む西側との妥協の産物であった。第 2、第 3 バスケットでも、東側は共産主義体制を変えることなく、西側の科学技術へアクセスし、経済発展につなげるこ



とを望んだ。西側は、人、もの、情報の交流が増えることにより、中長期的には東側社会の変化につながることを期待した。あらゆる意味で、文書は妥協の産物であり、東西の利害の微妙な均衡点であった。しかし、一つの成果物が産まれたことにより、達成感は得られたし、その後のプロセスにつなげるための起点を作ることが可能になった。

## ヘルシンキ文書から冷戦終結まで

1975年以降のCSCEの影響を子細に論じることが、紙面の関係上できないが、その影響はいくつかの方面に及んだ。最も指摘されるのは、人権原則の確認が東側の市民運動、反体制運動に及ぼした影響である。ヘルシンキ最終文書により、これらの活動家たちは確かに勇気を与えられたし、「フォローアップ会合」において、西側は東側の反体制派の問題などを取り上げることが可能であった。共産主義体制が崩壊した後、東欧が民主主義体制に順調に移行することが出来たのは、75年から90年の間に市民運動が活発化し、共産主義体制が崩壊した後に、次のガバナンスの担い手が育っていたことが大きい。中央アジアやアラブ世界の民主化運動が持続的な民主化になかなかつながらない事との差異は、この点にもある。

もう一つはCSCEから派生的に展開していった、軍事的な信頼醸成措置、さらにはMBFR交渉、そしてINF交渉とつながった、一連の東西間の軍備管理・軍縮の進展がある。70年代中盤から約10年間、これらの交渉はほとんど進展を見なかった。しかし、この間に東西の専門家集団が育ち、彼らの中で一定程度情報が共有され、問題点が絞り込まれていたことは、東側にゴルバチョフが登場した後、これらの交渉が飛躍的に進展するための下準備となった。

このうち最も知られているのは、1987年12月8日に署名されたINF（中距離核戦力全廃）条約である。これは2019年に失効するまで、米ソ、のちに米口間で有効であり続けた。中国の中距離ミサイル戦力が極東におけるアンバランスを形成している今となっては、この条約の評価は変わってくるかもしれないが、80年代の文脈においては、明らかにこれは成功事例であったし、冷戦終結への第一幕を開けるものであった。

もっとも、INF条約への道は決して平たんではなかった。そもそも欧州中距離核問題が持ち上がったのは、ソ連が1977年に配備を始めたSS-20の問題を、当時の西ドイツ首相ヘルムート・シュミットが、同年10月のIISS（英国国際戦略研究所）演説で取り上げたことが始まりであった。そこから約2年後の79年12月12日にNATOが、いわゆる「二重決定」をするまでは、長く複雑な交渉であった。しかも、ソ連と中距離核の削減交渉が進展しなかったために、結局米の中距離核がヨーロッパに配備されたのであるが、これに対する西ヨーロッパ諸国の世論の強い反対は、いわゆる「ユーロ・ミサイル危機」と言われるものにまで発展した。そのために、大西洋同盟は80年代前半、大波に揺さぶられ続けた<sup>11</sup>。

振り返ってみると、77年当時の西欧の状況と、今日の東アジアの状況はかなり似ている面がある。中国が増強したミサイル戦力に比して、アメリカは2019年までINF条約の制約下にあったためほぼゼロであり、これから戦力を積み上げていかねばならない。そこに、



日本や韓国、場合によってはオーストラリアなどの中距離打撃力が加わっていくだろうが、米軍の中距離ミサイルを前線に地上配備するということになれば、政治的影響は特に日本では大きいかもしれない。当時の NATO の決定とその後の経緯は考えることは、これからの東アジアのミサイル・バランスと軍備管理を考える上で、重要だろう。

ヘルシンキ会議と最も密接に結びついていたのは、MBFR（相互均衡兵力削減）交渉であった<sup>12</sup>。1973年ウィーンで開始された交渉は、いくつかのフェーズを経て、1990年7月17日に CFE（ヨーロッパ通常戦力条約）として結実した。通常兵力に関するこのような条約は他に例を見ない。現在、CFE はロシアとの関係悪化により機能しているとは言えない状況になっているが、少なくともポスト冷戦への移行期においては、戦力区分ごとの検証措置に関する包括的な取り決めがあり、それが安定的移行に寄与したことは間違いない。

## おわりに

対話とはいったい何のためにやるものなのだろうか。戦略対話もそうだが、例えば歴史対話なども、結局対話したところで話が通じることはほとんどない。根本的なイデオロギーや世界観、認識のギャップがあるとき、話し合いでその溝が埋められることはほとんどない。ドイツの「過去の克服」の例として、歴史認識に関する対話がしばしばあげられ、日本も日中間、日韓間などで、歴史対話が試みられた。それらの結果として、政治・外交的關係が改善するということは、ほとんど期待できない。真の意味で対話が成立するとき、双方に根本的な世界観の対立は解消しているのであり、そうなるまでは互いの言葉が通じ合うことは滅多にない。ドイツとポーランドの対話を見ていても、そう感じる。今、ドイツ＝ポーランド間では再び歴史認識が問題となっている。どんな解決も一定の時間しか有効でないし、時が来れば効果が薄れることもある。しかし、永遠の解決などこの世で求めてはいけない。一定期間効力が出るのであれば、それは十分有効で有用な処方なのである。薬の効能がやがて切れるからと言って、薬に意味がないわけではないのと同じである。

軍備管理・軍縮、信頼醸成というのは、骨が折れる割には報われることの少ない領域である。それは、多くの軍縮外交の文書を紐解いていくときにつくづく感じる。ほとんどの時間は、お互いの立場を述べてすれ違いを確認し続けるために費やされていく。冷戦期欧州のほとんどの軍備管理・軍縮交渉もそのようなものであった。しかし、最初に述べたように、40年の冷戦が終焉するプロセスで、それらは確かに意味を持っていた。いくつかの意味を列挙してみよう。

①人的つながり：もちろん政治家も官僚も交代はしていく。しかし、何年も交渉を続けていれば、その分野の専門家集団が育ってくる。これらの人々は、一定の言語を共通に持っている。時間をかけて、相手方に関する情報を処理する技術を発達させてくる。政治的に合意が可能になったとき、この専門家集団と知識は、確実に役に立つ。90年代初頭、米ソが互いに一方的措置として、戦略核・戦術核の削減をすることが出来たのは、この専門家集団とそこで蓄積された知識があったからである。

②互いの軍隊に関する知識：冷戦が終結し、ドイツが統一し、ソ連邦が崩壊し、ワルシャ

ワ条約機構が解体していく過程が、ほぼ平和的に推移したことは、今振り返っても奇跡的なことであったと思う。相手方から奇襲攻撃があるかもしれない、という強い猜疑心をどちらかが持つようであれば、これは難しかったかもしれない。実際には、1989～90年ころには、東西間には互いの軍隊を監視する様々な制度ができていた。それは本文で検討した複数の制度の中で導入された、信頼醸成措置や相互査察の制度であった。これらは決して完璧にはならない。しかし、相互に査察のやり方について合意ができ、受け入れが可能であるという状況は、一定の透明性と信頼性を確保する。冷戦終結の過程が、このような数々の相互の制度によって安定的に推移するプロセスが担保されたことはもっと評価されなければならない。

- ③メンツの問題：負けを受け入れるということは、人間にとってとても難しい。冷戦の終焉が、少なくとも1990年の一連の流れの中で、「勝者」と「敗者」という文脈ではなく、対等なパートナーによる体制移行という演出が可能であったのは、本文で列挙したような、複数の対話のフォーラムが制度化されており、それぞれで成果が上がったという事実の上に立っていた。ゴルバチョフが政治家として西側で広く尊敬され、民衆に人気があったことも、一定の意味はあったであろう。ソ連国内におけるゴルバチョフの権威は急速に失墜して行なったが、ドイツに関する2+4条約を締結し、CSCEパリ憲章まで持って行くところまで、彼のメンツを維持することが出来たことは、政治的には意味があった。

本稿は、欧州で存在したような対話のためのフォーラムが、アジアにも必要であると考え。そして、日本外交がそこで中心的役割を果たすべきであると考え。そこで、国家間の紛争の平和的解決に関する原則の確認、アジアにおける様々な軍備管理・軍縮のための対話と交渉のための制度の整備が行なわれるべきである。参加諸国が合意できる形で、そのような会議を収集すること自体が、現状では大きな外交上のチャレンジであろう。CSCEの例を見ても、形式についての合意ができるときは、かなり方向性が見えてきて、合意のための条件が整いつつあるときである。アジアの現状では、そこまで至るまでにかなりの時間と労力が費やされるであろう。

それでもやはり、これは日本外交のための仕事である。民主主義諸国の外交は、何よりも市民による支持が必要である。力と対立のみが要素である外交は、多くの人々の心には訴えかけない。今後、日本の抑止力を強化していくためにも、並行して平和のための努力がなされなければ、国民の支持は得られないだろう。また、地域の多くの諸国を平和のプロセスに巻き込んでいくためにも、このようなフォーラム創設は重要である。さらには、真に軍備管理・軍縮や平和的共存のための条件が整った時に、すぐさまそれを国際的な形にできるための準備を整えておく意味でも、このような対話の努力を今始めることに意味がある。

また、今後日本及びアジアの抑止力を整備していく過程で、NATOの二重決定前後の同盟関係や、対ソ外交の進め方については十分吟味をしてみる必要がある。「安全保障のジレンマ」が軍拡競争のスパイラルへとつながることに歯止めをかけるには、防衛力整備を進め

つつ、軍備管理について話し合う姿勢を失わないことが重要である。ポスト INF の中距離核問題には、欧州も関心を持っており、中露を含んだ、ある種の「グローバル・ダブル・トラック」戦略のようなものも考えられるかもしれない。

- 1 CSCE に関する最近の研究としては、Nicolas Badalassi and Sarah B. Snyder(ed.), *The CSCE and the end of the Cold War : diplomacy, societies and human rights, 1972-1990*, (Oxford: Berghahn, 2018); Michael Cotey Morgan, *The final act : the Helsinki Accords and the transformation of the Cold War*, (Princeton: Princeton University Press, 2018); Aryo Makko, *Ambassadors of realpolitik : Sweden, the CSCE and the Cold War*, (Oxford: Berghahn, 2017), 宮脇昇『CSCE 人権レジームの研究：「ヘルシンキ宣言」は冷戦を終わらせた』（国際書院、2003）などがある。
- 2 United States Department of State, *Documents on Germany 1944-1985*, U.S. Government Printing Office, 1985, (以下、*Documents on Germany* と略す)。pp.415-6.
- 3 “Molotov’s Proposal that the USSR Join NATO”, March 1954, CWIHP E-dossier series, <https://www.wilsoncenter.org/publication/molotovs-proposal-the-ussr-join-nato-march-1954> .
- 4 Christoph Breitenmoser, *Sicherheit für Europa: Die KSZE-Politik der Schweiz bis zur Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte zwischen Skepsis und aktivem Engagement*, Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Heft Nr. 40, Zürich, 1996. [https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/ZB\\_40.pdf](https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/ZB_40.pdf)
- 5 *Documents on Germany*, pp.451-4.
- 6 Geoffrey Roberts, “A Chance for Peace? The Soviet Campaign to End the Cold War, 1953-1955”, Working Paper No. 57, Cold War International History Project, December 2008; <https://www.wilsoncenter.org/publication/chance-for-peace-the-soviet-campaign-to-end-the-cold-war-1953-1955> .
- 7 *Documents on Germany*, pp.886-9.
- 8 *Documents on Germany*, pp. 928-32, 961-2, Communiqué of the North Atlantic Council in Ministerial Session in Reykjavik on 24th and 25th June, 1968.
- 9 *Documents on Germany*, pp.1035-7.
- 10 Helga Haftendorn, *Sicherheit und Entspannung: Zur Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955-1982*, Baden-Baden: Nomos, 1986) 2. Auflage, p.441; *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik*, 1969, Dok. 182.
- 11 INF 条約については、合六強「NATO『二重決定』と INF 条約」、森本敏・高橋杉雄（編著）『新たなミサイル軍拡競争と日本の防衛：INF 条約後の安全保障』（並木書房、2020 年）第 4 章；瀬川高央『米ソ核軍縮交渉と日本外交』（北海道大学出版会、2016 年）などを参照。
- 12 日本では、「中欧相互均衡兵力削減交渉」と訳されることが多いが、「中欧」は必ずしも正確ではないため、ここでは単に「相互均衡兵力削減交渉」とする。MBFR に関しては、Lutz Benseler, *Der lange Marsch der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa: Vom Beginn der MBFR-Verhandlungen (1973) zum KSE-Vertrag von 1990*, (München:GRIN, 2005) などを参照。

# Thinking about Deterrence for Japan and Stability in Asia

Iwama Yoko and Murano Masashi

## Missing in Japan: Strategic Communication Capabilities

On June 15, 2020, when then Minister of Defense Kono Taro announced that Japan would halt its planned deployments of Aegis Ashore missile defense systems, our hopes were that this would trigger a comprehensive, substantial debate on questions of deterrent capabilities for Japan. Since then, though, we have not seen things proceed as we hoped. The discussion of what systems should replace the originally proposed Aegis Ashore systems failed to show any creative exploration going beyond traditional defense frameworks. To make matters worse, in the end, the outcome was a decision to go with “Aegis equipped ships,” a solution that costs more both to implement and to operate.

The problem with missile defense is not the initial cost of acquisition, but the costs of operating and maintaining the necessary systems and improving their capabilities. Missile defense as it is envisioned today basically involves tracking incoming missiles and physically engaging each and every one of them to destroy them before they impact. This means that the defender must have at least as many interceptors as the number of missiles coming from the attacker--and preferably far more. An attacker, though, can take various countermeasures to overcome missile defense, such as by launching multiple missiles at once, or by including a number of decoys among them. This makes it a relatively inexpensive proposition to overwhelm a missile defense system. In short, this means that as an opponent's missile attack capabilities improve in terms of quantity and quality, the defender side's costs rise correspondingly. The defender will eventually run up against fiscal and operational limits to what it can do.

Today, although North Korea is in possession of nuclear-armed missiles, it refrains from actually using them. This is because Pyongyang understands that a full range of retaliatory measures by the United States and South Korea would be the consequence of such use. Missile defense in the case of a crisis on the Korean Peninsula, then, is meant mainly to prevent North Korea from misunderstanding the situation and thinking that cheap-shot blackmail, involving a handful of warheads and missiles, would be effective, as well as to limit the actual damage to the US and Japanese side should the North actually carry out a launch. Seen in this context, the



enhancement of Japanese missile defense to date has boosted the resilience of Japanese society against the nuclear blackmail and contributed on the whole to deterrent efforts countering North Korea. But the fact also remains that while the denuclearization on the Korean peninsula has seen no progress, the North Koreans have continued developing and increasing their missile arsenal. It is clear that time is not on Japan's side in this situation.

China, meanwhile, has come to present Japan with entirely different threats. Even if North Korea tries to effect a change in the current state of affairs, its territorial ambitions are limited to the Korean Peninsula. China, though, is seeking to expand its sphere of influence and change the status quo at every opportunity it is given, something that has been made clear by Chinese actions in the South China Sea. It is similarly clear that the same sort of development could unfold between China and Japan. The Japanese and Americans must work together to adopt a deterrent stance heading off a China that would take further actions to alter the status quo.

Deterrence as it functioned between the Soviet Union and United States during the Cold War relied, ultimately, on fear of full-scale nuclear war--namely, on mutual assured destruction (MAD). This has had the consequence of the concept of deterrence being tied closely to nuclear deterrence to this day. However, deterrence need not be solely nuclear in nature. In fact, it should entail all the elements that come into play when engaging in strategic communication with a potential adversary.

For many years Japan adhered to its "exclusively defense-oriented policy (Senshu bouei)" and the "basic defense force concept (Kibanteki Boueiriyoku)," concentrating on itself rather than communicating with potential opponents when it came to crafting strategic approaches. Japan managed to fumble through the Cold War era, but today, this approach will not suffice. If Japan fails to deliver clear messages, and China interprets it as existence of power vacuum, it is certain to exploit them to expand its own sphere of influence. This is not something that Japan needs to consider solely in the context of control of the Senkaku Islands. Just as the Spratly Islands in the South China Sea, the Senkakus may be a symbolic stronghold in the East China Sea, but to a rapidly expanding China, they are but a little speck on the continuously widening map.

It is not for us to stop China's rise to prominence on the world stage. Nor will this rise continue forever. In the near future, though, the pressure that Beijing's rise brings to bear is certain to continue, and even if we enter the phase where Chinese power starts to wane, this will probably be accompanied by a lasting period of instability. Therefore, if we wish to maintain peace and avoid situations that may lead to a war, we must think seriously about deterrence.

Deterrence means dissuading someone from doing something by making them believe that the costs to them will exceed their expected benefit.<sup>1</sup> Any moves on the part of the deterring part that serve to raise the costs of the opponent can be considered a part of its deterrent capabilities.

## The Components of Deterrence

For most readers, the term deterrence likely brings to mind the idea of “deterrence by punishment,” whereby an action by an adversary is threatened by the prospect of a severe retaliation that is deemed to be unbearable. But we must also consider “deterrence by denial,” which seeks to prevent the opponent from undertaking certain actions by making it infeasible or less likely to succeed. A nation’s ability to continue fighting, which may include sufficient supplies of energy and food, or the will of its residents to resist an occupying force may be counted as important components of such deterrent capabilities.

Take Finland, for instance. This small nation on the border of mighty Russia found its soldiers pitted against those of the Soviet Union at the beginning of World War II. During the Winter War, Finnish soldiers strapped on skis, took to the woods, and wielded Molotov cocktails to put up a determined resistance against Soviet tanks, disrupting Joseph Stalin’s ambitions in the region. After the war, when other neighboring nations were absorbed into the Soviet sphere, Soviet memories of these experiences were a key element in the Finland’s successful maintenance of its status as a neutral, independent, and democratic state.

A robust civil defense is another element of deterrence. Toward the end of World War II in Europe, Britain faced the new threat of Germany’s V2 , the world’s first ballistic missiles. These missile attacks resulted in numerous casualties, particularly in and around London. At this time, though, Britain also developed an organized civil defense scheme, sheltering people in subways or by improvising other kinds of covers. The German plan to undermine Britain’s morale failed, and in the end, Germany saw the front lines pushed back to the heart of its territory until it was defeated. It is thus clear that national unity and the willingness of people to resist constitute important elements of a nation’s deterrent capability.

In the Japan-US security framework today, America’s extended nuclear deterrence--the “nuclear umbrella”--serves as the final guarantee deterring attackers. But the threat of nuclear retaliation is not an all-purpose tool that can dissuade every provocation an adversary might make.

A look at the patterns in Chinese actions to date shows that the country frequently takes an opportunistic and gradualistic approach to the expansion of its

influence, beginning with minor provocative actions, probing how defender responds, and gradually encroaching on that defender's interests, building up new normal. The "gray zone" warfare is typical of such an approach. The nuclear umbrella is insufficient on its own to deter actions like these. The threat of a nuclear strike is simply not credible, against actions such as China's repeated intrusions into foreign territorial waters in the East China Sea with military and paramilitary "public vessels," or its use of dredging ships in the South China Sea which continues to bring in sand. At the same time, China's low-intensity actions aimed at altering the status quo are becoming increasingly bold, precisely because it is backed up by the confidence it has gained through modernizing its sea and air power, its missile capabilities, and its nuclear force.

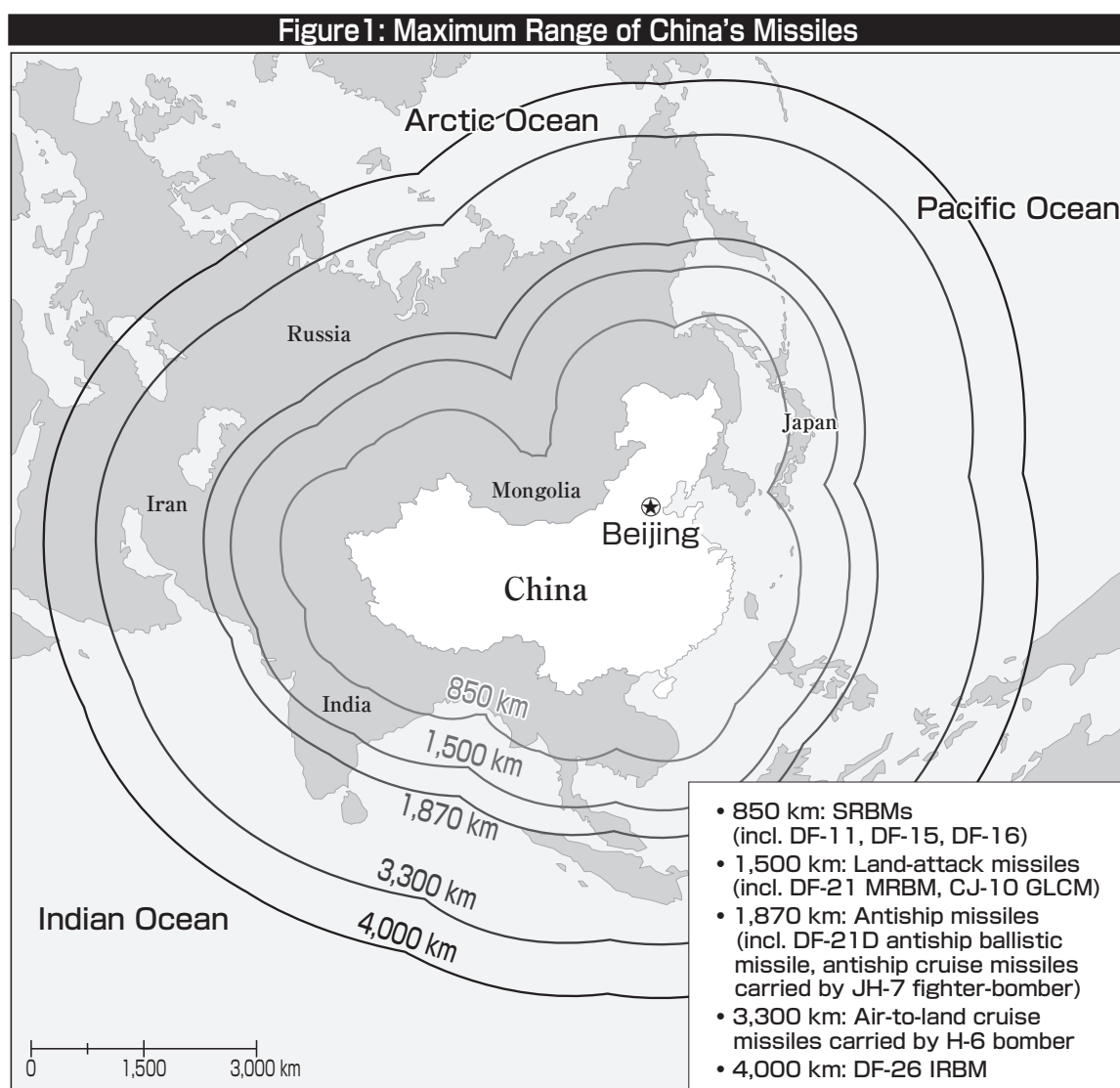
For this reason, if Japan wants to halt China's gradual efforts to change the facts on the ground in East Asia, it needs to wield a seamless set of deterrent measures, starting with the Japan Coast Guard's patrol activities, encompassing various conventional warfighting capabilities of the Japan Self-Defense Forces, and ultimately going all the way to US nuclear deterrent capabilities.

## **A "Spear and Shield" Approach Past Its Prime**

Today, the most important purpose of military power is not to wage war, but to deter it. However, if deterrence fails and an adversary starts with actions to change the status quo, the aim shifts to preventing that adversary from achieving its goals and restoring the status quo ante. In such a situation, the key question is whether a nation is able to proactively control the escalation ladders.

In the case of the Senkaku Islands, for example, we see frequent discussion of the importance of Japan's capability to retake occupied remote islands. But this is just one facet of a broad range of deterrence and response capabilities. In order to prevent a situation where Japan needs to retake an island from arising in the first place, keeping the opponent's landing forces from approaching that island is the primary task. The capability to deny such opponent's activities--whether they are carried out by amphibious landing ships and transport helicopters carrying personnel, or by fighters and military vessels seeking to secure maritime and air superiority in a surrounding area--is another vital element of island defense.

The security relationship between the United States and Japan has long been described as one of "spear and shield," with American forces handling offensive tasks and Japanese forces concentrating on purely defensive activities. This understanding is still valid in the sense that Japan depends on the United States for ultimate "deterrence by punishment" in the form of nuclear retaliation. At the same time, though, when it comes to the actions and capabilities necessary to prevent an



Representation of locations, points of origin, and ranges are approximate.

Boundary representation is not necessarily authoritative.

Depiction of claims on this map is without prejudice to U.S. non-recognition of any such claims. Information current as of 01 Jan 2019.

Source: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019

adversary from achieving its tactical objectives, it is no longer possible to draw clear lines between offensive and defensive measures.

Taking the example of a missile warfare, the measures to be taken cover a wide range indeed. They include guiding civilians' evacuation efforts to minimize casualties; relocating key facilities to underground or other locations with higher survivability; intercepting the incoming missiles with missile defense systems; the suppression of the fighter-bombers, maritime vessels, or mobile launchers that are the missile launch platforms; the destruction of the points of origin of those launch platforms (air bases and ports) and the ammunition and fuel depots, and other logistical sites supporting them; and the use of electronic and cyber attacks to interfere with the operation of the



<b>Figure2: Chinese Missile Capabilities Targeting the Western Pacific</b>			
<b>System</b>	<b>Launchers</b>	<b>Missiles</b>	<b>Estimated range</b>
Intercontinental ballistic missiles (ICBMs)	100	100	>5,500 km
Intermediate-range ballistic missiles (IRBMs)	200	200+	3,000–5,500 km
Medium-range ballistic missiles (MRBMs)	150	150+	1,000–3,000 km
Short-range ballistic missiles (SRBMs)	250	600+	300–1,000 km
Ground-launched cruise missiles (GRCMs)	100	300+	>1,500 km

Source: US Department of Defense, Military and Security Developments Involving the People's Republic of China, 2020

radar, satellite, and communication systems that the enemy uses to gain the targeting data. Whether we call each of these actions as “defensive,” “disruptive,” or “offensive” boils down to mere figurative; such distinctions have no real world significance. For this reason, the “spear and shield” description of the division of the allies’ responsibilities is losing its effective meaning.

### The Strike Gap in the Western Pacific and How to Close It

Currently or in the foreseeable future, it is difficult to imagine a scenario where the United States would lose to the People’s Liberation Army, so long as it brings its full capability to bear. However, in limited theaters like Taiwan or the Senkaku Islands, where China could move to change the status quo within a short timeframe, the US forces available for immediate mobilization are limited to a relatively small number of forward-deployed forces in Japan and Guam, along with whatever carrier strike groups with Aegis destroyers are engaged in training in the region at the time.

The most asymmetrical facet in the military balance between the United States and China--and that capable of producing the most instability-- is the capability gap of the ground-launched intermediate-range missiles, with a range from 500 to 5,500 kilometers. Under its Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty with Russia, in effect until 2019, the United States was prohibited from possessing all intermediate-range missiles (including those with conventional warheads). During that period, China, which was not a party to the treaty, continued to enhance its capabilities in this area. (See Figures 1 and 2 above.)

The administration of US President Joe Biden has agreed to extend the New START (the Treaty between the United States of America and the Russian Federation on Measures for the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms) with Russia. It has not, however, sought to bring the INF Treaty back into effect. National Security Advisor Jake Sullivan and Kurt Campbell, coordinator for the Indo-Pacific at the National Security Council, have argued that the United States should prioritize its investment in ballistic and cruise missile capabilities to counter China.

In the fiscal 2021 National Defense Authorization Act, the US Congress set forth the Pacific Deterrence Initiative. The PDI, which defines budgetary outlays for military activities and capability development in the Pacific region, treats investment in intermediate-range missiles as one of its top priorities. In Washington, there is a bipartisan consensus that conventionally armed intermediate-range missiles should be deployed in the Western Pacific as a way to strengthen deterrence against China.

None of this means that Japan should leave all the work up to the United States when it comes to enhancing the alliance's deterrent capabilities. Firstly, despite the increasingly challenging security environment, the US defense budget has been unlikely to increase any further. Government spending in nondefense areas, primarily COVID-19 countermeasures, has risen rapidly, leading to a strong possibility that Washington will scale back its defense outlays in the coming years. Japan and the US will have to work more closely each other--not just by enhancing cooperation in alliance operations, but also by carrying out tighter coordination from the early stages of capability development and by striving to strike an appropriate mix in the offensive and defensive tasks and capabilities to be shouldered by each side.

Secondly, we must redress the balance in the competition with China in terms of the cost borne by each side for its defense. As things stand now, the more than 1,250 intermediate-range missiles in China's possession would pose a serious threat to Japan's SDF bases, American bases in the area and forward-deployed aircraft carriers. This has till now made it necessary for Japan and the United States to direct their limited resources toward costly missile-defense and early-warning systems.

China, meanwhile, is exposed to no risk from Japanese or American intermediate-range missiles. The carrier-based fighter aircrafts and bombers of the US do, of course, pose a threat. But the Chinese missiles may also have the effect of forcing US aircrafts in US bases in Japan or Guam, or on forward-deployed aircraft carriers, to withdraw temporarily out of their range. In this way, China can effectively slow down the tempo of US countering operations and thereby reduce its own costs of building and operating air defense systems. Should Japan and the United States deploy their own intermediate-range missiles, on the other hand, this would force

China to shoulder additional costs for programs like missile defense.

Thirdly, if Japan develops its own offensive strike capability and intelligence, surveillance, and reconnaissance (ISR) capabilities, it will enhance its initiative in managing the escalation of contingencies as it also increases its voice at the table when it comes to policy coordination with the United States. In determining what sort of strike capability Japan should seek, we must not let the issue be simplified to a political debate on whether to accept US intermediate range missiles on Japanese territory. It is important that Japan has both the responsibility and the right to play a proactive role in the process of operational planning and its execution concerning when, how, and for what purposes it and the United States will use their offensive capabilities to manage escalation risk. The problem, of course, is that a Japan with no actual capabilities of its own will find it difficult to have its wishes reflected in this process. The same can be said of Japan's relationship with the US/ROK Combined Force Command in case of a contingency involving North Korea. Strengthening Japanese capabilities is by far the best way to strengthen Japan-US integrated deterrence, much more so than any kind of nuclear sharing arrangement, which has a very small chance of actually being used.

## **The Strike Capabilities Japan Should Pursue**

Japan must consider a range of scenarios when it comes to potential contingencies involving China. If we consider what is needed to prevent low-intensity crisis scenarios like the landing of Chinese fishing crews or maritime law-enforcement officials on the Senkaku Islands, the first step will be to enhance the personnel and capabilities of the Japan Coast Guard (JCG), such as by increasing the number of its patrol vessels or boosting its drone surveillance capabilities. If, however, China is confident that, even after escalation takes a situation out of the "gray zone" into the realm of a small-scale armed skirmish, it can overmatch the JCG and Maritime Self-Defense Force (MSDF) before the United States can get intervened, it will be more likely to increase the vigor of its provocative actions within that gray zone.

To ensure that the Chinese do not gain this sort of misguided confidence, it will take more than just enhanced JCG patrol capabilities. Japan must also enhance the MSDF's capabilities to swiftly negate any Chinese efforts at escalation, thereby underpinning its national capability to handle situations arising in the gray zone.

Let us turn next to the mid- to high-intensity crisis scenario of a Chinese blockade of the seas around Taiwan or an attempted military invasion of the island. China's first move would be to deploy its cyber warfare and electronic interference measures while also missile salvo to destroy airbases and port facilities in Japan and

Guam. Having exhausted the US and Japanese missile defense resources in the region, it would then deploy its fighter-bombers and warships to establish sea and air superiority in the area up to the “first island chain,” seeking to deny access to US forces up to this perimeter. The upshot of all of this is that Japan’s task is to convince China that this set of military goals cannot be achieved.

As Japan prepares for the scenarios described above, there are two types of offensive strike capability it needs to consider. The first is antiship cruise missiles. In its 2018 National Defense Program Guidelines and Medium-Term Defense Program, Japan’s Ministry of Defense decided to introduce missiles in this category with relatively long ranges, including Joint Strike Missiles (up to 500 kilometers). These are all air-launched missiles, though, meaning they must be carried by F-35. Again, in the early stages of a serious contingency, China is likely to use its intermediate-range missiles to neutralize air bases and runways in Japan, preventing fighters from taking off. This means that the aerial assets Japanese and US forces are able to dedicate to antiship mission will be considerably limited.

In this situation, if the Ground Self-Defense Force is able to deploy ground-based antiship cruise missiles--with their higher survivability and longer range--it will be able to effectively prevent Chinese naval vessels from approaching from land bases in Japan. At the end of 2020, the Japanese government approved the development of improved Type 12 Surface-to-Ship Missiles with an estimated range of around 200 kilometers. If these GSDF cruise missiles are combined with Air Self-Defense Force antiship missiles and the ground-based antiship Tomahawks that the US Marines are seeking to add to their arsenal, and if they are improved with high-speed data links and given sufficient range (750 to 1,000 kilometers), it will enable the alliance to carry out saturation attacks from multiple directions on single targets.

The second type of strike capability to consider is ballistic missiles or hypersonic glide vehicles that can for a time neutralize some of China’s airbases located in its coastal areas. The Chinese have built up overwhelming numerical superiority in their land-based mobile missiles, making it impossible to sweep out this threat in the opening stages of a conflict. However, for China to maintain the safety of its transport and landing vessels in the East China Sea and the area surrounding Taiwan, it will also need to follow up its missile strikes with deployment of fighter aircraft to achieve air superiority. This needs to be followed on by naval control of the sea and achieve a blockade of Taiwan. On the other hand, even if China can inflict damage on the Japanese and US forces with its missile attacks, if it suffers damage to its own offensive counter air capability, it will find itself unable to achieve its military goals.



Unlike cruise missiles, which fly at only the speed of a passenger jet, medium/intermediate-range ballistic missiles travel at over nine times the speed of sound. At this speed, even conventional warheads can be delivered in long-range precision “sniping” on runways, hardened shelters and ammunition depots. If Japan-US forces stand ready to attack Chinese airbases, it can hamper China’s attempts to restore these facilities by posing an ongoing threat to them; it can also force the fighters and bombers in the air to return to more remote bases, resulting in an improved air combat situation for Japanese and US forces in the East China Sea and around Taiwan.

There are around 50,000 military and other key facilities in China that are potential targets during a conflict; of these, some 70% are located within 400 kilometers from the country’s coastlines. This means that if Japan equips itself with ballistic missiles with a range of around 2,000 kilometers, it will be sufficient (see Figure 3). Medium-range ballistic missiles with a 2,000-kilometer reach could be stationed in Kyushu and be capable of striking targets up to 1,000 kilometers inland from the Chinese coastline within 13 minutes after launch.

It would be difficult, though, to directly strike China’s time-sensitive targets such as mobile launchers with these land-based missiles. Cruise missiles are too slow for this mission, while ballistic missiles lack the dynamic targeting precision required. If Japan is to develop an approach capable of striking mobile launchers, this will rely primarily on precision guided munitions operated from aircraft. This leads to the need for several additional functions, including real-time intelligence, surveillance, and reconnaissance capabilities and suppression of an opponent’s air defense networks. Given the limited time and fiscal resources at Japan’s disposal, this is probably not a viable option.

Japanese defense, however, is something achieved via deterrence representing the total assets of both Japan and the United States. As US-Japanese defense linkages deepen at the early operational planning stages, it will lead to a reduced burden on the US forces, which will then be able to focus on more advanced missions such as mobile missile hunting. This will also keep China from miscalculating the possibility of decoupling Japan and the United States (and Taiwan), based on a belief that so long as it does not attack US interests directly, it will be able to decouple US from Japan. This, too, will bolster the alliance’s deterrent capabilities.

Deterrence is not something to be achieved through military force alone. We must also equip Japanese society with the ability to endure during the escalation phase leading up to a full-fledged crisis, enhancing its strategic resilience. This process will include legal and other institutional preparations for emergency situations, as well as enhancing civil defense capabilities. If the Japanese people fall into a panic

**Figure3: Key Chinese Military Targets and Land-Based Missile Launch Points**



Source: Center for Strategic and Budgetary Assessments, "Tightening the Chain: Implementing a Strategy of Maritime Pressure in the Western Pacific," 2019

and societal systems cease functioning, it will allow China to escalate a situation with extraordinarily little cost to itself.

## Leading the Dialogue Toward East Asian Stability

The end goal of all of this is to prevent war. Toward this end, we must first think about forms of deterrence that involve balancing power against power to achieve equilibrium. The situation in which potential opponents, both of which are armed with advanced military capabilities, to remain in a tense relationship with one another is a risk in itself. We must therefore also consider mechanisms to enhance communication in times of crisis--not just with China, but also with Taiwan, South Korea, and other actors-- in order to avoid accidental wars that nobody wants.

At the regional level, too, we must reaffirm the principle of seeking peaceful resolutions to conflict and explore the possibility of arms control and disarmament, while continuing to pay appropriate heed to the power balance in the region. It may be fruitful to look for examples to Europe in the Cold War era. From 1970 onward, European nations engaged in a wide range of dialogues, trust-building exercises, and forums and regimes for arms control and disarmament. Japan should play the lead role in forming similar forums for dialogue aimed at greater stability in the East Asian

region.

Naturally, these actions will not bear immediate results. But diplomacy and security is very often about decades of hard work for the sake of that fleeting moment when the fruits of those hard work seems within your grasp.

---

<sup>1</sup> Joseph S. Nye Jr., “Deterrence and Dissuasion in Cyberspace,” *International Security*, Vol. 41, No. 3 (Winter 2016/17), pp. 44-71.

*(Translated from “Nihon no ‘yokushiryoku’ to Ajia no ante,” Voice, September 2021. This paper was written as part of the activities of the PHP Research Institute’s research group focusing on Deterrence for Japan and Stability in Asia.)*

#### ***About the authors:***

Iwama Yoko

Professor, National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS)

Earned her BA and PhD in law from Kyoto University. Experienced the fall of the Berlin Wall and the end of the Cold War in Europe as a student of Free University Berlin. Served as a research assistant at the Embassy of Japan in Germany before joining GRIPS in 2000. Specializes in international politics and European security. Her books include *Kaku no 1968 taisei to Nishi-Doitsu* (West Germany and the 1968 Global Nuclear Order) (2021, Yuhikaku) and *Doitsu saigunbi* (German Rearmament) (1993, Chuko Soshō). She has served in many government Committees including the “Advisory Panel on Reconstruction of the Legal Basis for Security” of the Abe government. She is a regular commentator for both *Nikkei Shimbun* and *Mainichi Newspaper*.

Murano Masashi

Japan Chair Fellow, Hudson Institute

Mr. Murano holds an MA in Security Studies from Takushoku University. His research areas include U.S.-Japan defense cooperation and nuclear/conventional *deterrence* analysis. Prior to joining Hudson, he was a Research Fellow at the Okazaki Institute (a Tokyo-based think tank). For the past ten years, he has been involved in research, analysis, table-top exercises and facilitation of numerous classified products related to strategic intelligence assessment and policy planning for the Japanese government.

## 日本の抑止力とアジアの安定を考える

Thinking about Deterrence for Japan and Stability in Asia

---

2021 年 12 月発行

政策シンクタンク PHP 総研

発行責任者：金子将史

プロジェクト担当：岩間陽子

株式会社 P H P 研究所

〒135-8137 東京都江東区豊洲 5-6-52 NBF 豊洲キャナルフロント

政策シンクタンク PHP 総研ホームページ：<https://thinktank.php.co.jp/>

E-mail：think2@php.co.jp

---

© PHP Institute, Inc. 2021

All rights reserved

Printed in Japan





# 日本の抑止力と アジアの安定を考える

Thinking about Deterrence for Japan and Stability in Asia