

【研究論文】

包括的抑止戦略の必要性和 防衛力整備のあり方について

航空研究センター客員研究員 平田 英俊
航空幕僚監部 首席法務官（前航空研究センター長）
1等空佐 山下 愛仁

1 はじめに

抑止の概念については本稿3章で論じるが、さしあたり次のことを指摘しておきたい。すなわち抑止とは相手方に対する一種の「強制」¹である。「強制」という表現が強すぎるにしても、「説得」²が含意されているということである。「強制」「説得」のいずれも相手がいることが前提となる概念であり、その意味で抑止とは積極的な安全保障戦略であると理解されるべきである³。

このような抑止の性質を踏まえ、本稿は主として次のことを論じる。すなわち、①抑止と対処とは区別して理解する必要があること、②対処のみを念頭におく戦略よりも抑止を念頭におく戦略の方が効率的であること、③日本の安全保障環境を考えたとき、相手国による様々な活動等を抑止するための包括的な抑止戦略の構築が必要であること、④防衛力整備にあたっては、当該包括的な抑止戦略に基づいて実施される必要があることである。

なお、本稿は主に経空脅威を念頭に置いて論じるが、陸海等、他の脅威についても当てはまる議論であると思われる。この点、さらに統合や領域横断的見地から詳細な検討が必要であるが、本稿はそのために参考となる基本的考え方を提示することを意図している。

さて、周知のとおり2020年6月15日、河野防衛大臣がイージス・アショアの配備計画の停止を発表し、6月24日の国家安全保障会議において、同配備計画を断念する旨の決定がなされた。その後、イージス・アショアの代替案につ

包括的抑止戦略の策定と防衛力整備のあり方について（平田英俊、山下愛仁）
いて、「敵基地攻撃論」を含め、与党・政府において検討されているとの報道に日々接している。2020年8月4日には、自由民主党が「国民を守るための抑止力向上に関する提言」を公表し、その中で次のような提言を行った。

わが国への武力攻撃の一環として行われる、国民に深刻な被害をもたらしうる弾道ミサイル等による攻撃を防ぐため、憲法の範囲内で、国際法を遵守しつつ、専守防衛の考え方の下、相手領域内でも弾道ミサイル等を阻止する能力の保有を含めて、抑止力を向上させるための新たな取組が必要である（下線は本稿筆者）。

ここでは、「相手領域内でも弾道ミサイル等を阻止する能力の保有を含めて抑止力を向上させるための新たな取組が必要である」との考え方が示され、下線のように抑止の用語が用いられたことを指摘しておきたい。

以下、抑止の意味をより良く理解するため、抑止とは異なる発想で策定されたはじめての防衛計画の大綱の考え方を紹介しつつ、検討に入っていくこととする。

2 抑止と無縁の「基盤的防衛力構想」

1976年に策定されたはじめての防衛計画の大綱（以下「第一次大綱」という。）は、抑止とは無縁の考え方よるとの理解がある。このような理解を示すのが佐藤行雄（外務省安全保障課長、同北米局長、オランダ大使、オーストラリア大使などを歴任）である。佐藤は第一次大綱について次のように指摘する。

この大綱は、・・・中略・・・「侵略を未然に防止すること」を防衛の基本とすると強調した⁴。

佐藤は、第一次大綱が、「侵略を未然に防止すること」を強調するとの認識を示した。しかしこれは、抑止の考え方に基づくものではないと断じる。その理由は二点あり、一つ目は、用語の問題、二つ目は、当該防衛計画の大綱の策定に参画した当事者の回想による。一つ目について、次のように指摘する。

その関連で、この大綱が、整備する防衛力を「抑止力」と考える発想を採用しなかったことを指摘しておきたい⁵。

では、「侵略の未然防止」とは如何なる概念であるのか。佐藤は次のように論じる。

侵略の未然防止にしても、脅威の未然防止にしても、まして戦争の未然防止については、国際的に通用する定義を持つ戦略的な概念というよりは、政治用語と受け止めるべきだ⁶。

佐藤によれば、「侵略の未然防止」なる用語は政治用語であるという。さらに佐藤は、第一次大綱が、抑止とは無縁の大綱であることを、次のように指摘するのである。この指摘は、第一次大綱以前の防衛力整備の根拠としていた、三次防と四次防が、抑止の用語を用いていたこととの対比に基づく。佐藤は次のように述べる。

防衛計画大綱に先立って作られた三次防（1967-71）と四次防（72-76）は、整備目標とする防衛力を「抑止力」あるいは「侵略を抑止する防衛力」と表現していた⁷。

このような、抑止という用語が使用されていたか否か、という用語の問題のみならず、別の観点から、佐藤は、第一次大綱が抑止とは無縁の考え方に基づくものであることを指摘するのである。この点佐藤は、「基盤的防衛力構想」の意味について、第一次大綱の策定にあたって強い影響を与えた久保卓也防衛事務次官（当時）の考え方に関する、当時防衛庁内局の部員として大綱策定に参画した三井康有の言葉を次のように引く。

防衛哲学については、久保（卓也）次官が年来の思索を集成し、脱脅威の考え方を強力に展開された。・・・中略・・・基盤的防衛力は、脅威との関係を一たん断ち切って独自の観点から導き出すが、後から周辺の脅威に照らして、その防衛上の意味あいを検証する。その結果基盤的防衛力は、「限定的かつ小規模な侵略」に有効に対処し得ることが確認出来たので、四次防迄で考えていたような能力には及ばないが、国際情勢も好転して来ているので、これでよしとしよう、という論理構成であった⁸。

この三井の言葉から、「基盤的防衛力構想」の考え方が、抑止とは無縁のものであることは明確である。本稿筆者なりに佐藤の理解を整理すれば次のようになる。第一に、「基盤的防衛力構想」は「脱脅威の考え方」に基づく。脅威に対する「強制」「説得」が抑止なのであるから、脱脅威の考え方に基づく「基盤的防衛力構想」が抑止の考えに基づくものではないことは明らかである。第二に、「限定的小規模侵略対処」概念の導出にあたっては、「周辺の脅威に照らし」という方法がとられたようである。しかしここでも「強制」「説得」という、抑止の考え方が採用されてはいない。抑止のための防衛力ではなく、別の考え方に基づく防衛力によって、結果として「限定的小規模侵略」に対処し得るということである。

なお、佐藤行雄が、「日本の防衛力を抑止力ととらえたことは、防衛計画大綱としては初めてのこと」⁹と評した大綱は、2010年に策定された「第四次大綱」である。この点については、本稿8章で再び触れる。

3 抑止と対処の基本的区別論

抑止の特徴を理解するため、対処と比較して考えてみることにする。注意すべきは、抑止と対処は決して排他的関係にあるのではないが、しかしだからといって同一視しても良い、ということにはならない、ということである。

抑止と対処の区別について、冷戦期、抑止理論の発展を牽引したグレン・スナイダー¹⁰の論じるところを確認しておきたい。

スナイダーは、次のように指摘する（なお、ここで対処の語は、defenseの訳語である。通常、防衛の訳語が与えられるが、deterrenceと対比して用いられるdefenseは、防衛というよりは、対処の訳語を当てる方が、理解しやすいと思われるからである。通常、日本語で防衛といった場合、抑止も含めて観念されているのではなかろうか）。

国家安全保障政策の分野における重要な理論的課題は、「抑止」と「対処」という二つの中心的概念の意味を明らかにし、この二つを区別することにある¹¹。

1961年の著作において、スナイダーは、このように言い切った。さらにスナイダーは、次のように論じる。

抑止と同様に、対処、すなわち戦争に勝利するとともに、損害を最小限にすること

に関心を寄せるならば（技術的に可能であれば）、ずっと多くの戦力を保有することを望むかもしれない。そしてその戦力は、おそらく異なる編成を持ち、それを用いれば、敵の残りの戦力を効果的に攻撃可能で、さらに、実際の攻撃あるいは攻撃の威嚇によって、敵を降伏させ、少なくとも領土獲得を諦めさせるものである¹²。

スナイダーが論じるように、抑止に焦点を当てる戦力と対処に焦点を当てる戦力とでは、規模や構造などに違いが生じる。対処に焦点を当てれば、規模も大きくなるであろうというのである。したがって、スナイダーの論述を踏まえれば、抑止に焦点を当てる戦力を造成する方が効率的なのである。

そのうえでスナイダーは、抑止について、拒否的抑止と懲罰的抑止に区別するとともに、それらのリンケージ（カップリング）の重要性について論じるが、この点については本稿4章であらためて論じる。

さて、抑止の効率性について、たとえばオースティン・ロング（ランド研究所）は、次のように論じる。

核戦力というものは・・・中略・・・抑止戦略と結びつけば、無理のないコストで安全保障を提供し得る。抑止によって、平時の軍事力が増強されるほか、核による全滅の恐怖が生じ、それは大きな費用負担であるが、他の選択肢よりはコストがかからない。チャーチルの言葉をもじれば、抑止とは、最悪の戦略である、他の全ての戦略を除いて¹³。

ロングは、核兵器も抑止の考え方と結びつけば、スナイダーが論じたように、コストを低く抑えることができると述べる。つまり、抑止に焦点を当てれば、効率的な防衛力の整備が可能となる、という。なぜこのような相違が生じるのか。それは、抑止と対処とでは、性質が異なるからである。スナイダーは、次のように説く。

抑止とは敵の「意図」に働きかけることである。すなわち、軍事力の抑止としての価値は、敵の軍事活動の可能性を減少させる効果にある。対処とは、われわれに損害を与えたり、われわれの軍事力を阻むような敵の「能力」を弱めるものである¹⁴。

抑止に関する同様の見解について、スナイダー同様、冷戦期の抑止理論の発

展を牽引したトーマス・シェリングも次のように説く。

抑止とは、意図にかかわることであり、しかも単なる敵の意図を見積もることではなく、敵の意図に影響を及ぼすことである¹⁵。

抑止は、相手の意図に働きかける。対処は、相手の能力を弱めようとする。つまり対処に焦点を当てる防衛力整備は、相手の能力の規模や質に直接対応しようとするため、相手の戦力と同等の、あるいはそれ以上の規模と質の能力を我も保有しようとしがちとなろう。

しかしながら、抑止に焦点を当てる防衛力整備は、相手の意図に働きかけ、影響を及ぼすような強制あるいは説得であるから、必ずしも、相手と同等の規模と質を求めなくともよい。直接的に対応する戦力のみならず、他の手段を用いて総合的に相手国の意図に影響を与えることによって、侵略企図を挫けば良いからである。

次に問われるべきは、抑止論は意図に働きかける性質を持つが、どのように働きかけるのか、である。それは、相手の calculation、すなわち計算に働きかけるのである。

この点について、アレキサンダー・ジョージは、次のように説く。

抑止とは、敵が何らかの行為を行う場合、そのためのコストおよび（または）リスクが、その行為によって得られるベネフィットよりも大きいことを、敵に説得することである¹⁶。

コスト（リスク）をベネフィットよりも大きく課すことを認識させることにより、侵略を断念させる戦略が抑止である。したがって、抑止とは相手の意図に働きかけるのであるから、相手が明確でなければならない。また、意図に働きかけ、かつ影響を及ぼさなければならないのであるから、能力を緻密に見積ることや意図を読み取る必要がある。

繰り返せば、抑止とは、コスト（リスク）とベネフィットとの計算によって、侵略を断念させるのであるから、しっかりとしたコスト（リスク）負荷をさせるとともに、計算させることが必要である。そのため、抑止に十分な防衛力が不可欠である。

このような、抑止に十分な防衛力について、これまでの抑止論は、信憑性の

問題として論じてきた。この点ロングは次のように指摘する。

抑止とは、コストとベネフィットの間の計算による操作であれ、さらにまた恐怖を生じさせることであり、ある種の強制である（くだけていえば脅迫）。あらゆる強制や威嚇にいえるが、それには二つの要素が求められる。一つは、損害を与えることができる信憑性ある能力と、その損害を生じさせる信憑性ある意思である¹⁷。

信憑性ある能力と信憑性ある意思の双方が、抑止における信憑性を構成する。ここでは、信憑性ある能力について考えておきたい。なお、信憑性ある意図については、相手がどのように認識しているのかを、如何に的確に捉えられるかという問題として論じられる。

信憑性ある能力を構築するためには、何を考えなくてはならないのか。この点につき、ロングは、米国において「ネット・アセスメント」を率いたアンドリュー・マーシャルの次のような言葉を引用する。

米国も含めあらゆる国が、軍事力を評価するためには、他の国や同盟国全体との比較において行うことが絶対条件である。軍事力を見積る試みのほとんどは、様々な兵力を集計したものに過ぎない。戦闘員数や兵器の数である。これでは軍事力の評価に伴う問題をごまかしていることとなる。なぜなら、ある国がある国と対戦した場合の実際の能力について、言及がないからである¹⁸。

「このような動的評価 *dynamic evaluation* が、『ネット・アセスメント』と呼ばれているものの本質である」¹⁹とロングは総括する。つまり、相手の能力を正しく見積り、それに応じた信憑性ある能力を構築することが重要である。しっかりと抑止効果を生じさせるためには、敵の能力評価が重要であり、そのためには、「ネット・アセスメント」という手法が必要である、というのがロングの主張である。

ネット・アセスメントとは、敵の能力を単純に「数」に還元するのではなく、マーシャルの言葉を借りれば、「ある国がある国と対戦した場合の実際の能力」を見積る、ということの意味する。このような性質を有するネット・アセスメントをどのように日本語訳するかは難しいが、経済学において、*Gross Domestic Product*（国内総生産）と対比的に用いられる *Net National Product*（国民純生産）

包括的抑止戦略の策定と防衛力整備のあり方について（平田英俊、山下愛仁）

を参考に、ここでは、「正味の」という意味もこめて、「純評価」と、さしあたり訳しておきたい²⁰。ロングが述べるように、「ネット・アセスメント」（純評価）だけが、信憑性ある抑止のための見積り方法であるかは措き、少なくとも、信憑性ある能力を保持するためには、相手の能力を正しく見積ることが前提となろう。

冷戦期の西側の安全保障における主たる関心は、ソ連の米国に対する核攻撃、ソ連の西ヨーロッパに対する侵攻を如何に抑止するか、にあった。抑止を全うするための様々な抑止戦略を構築していった。しかし対処にのみ注目すると、局所的、場当たりの見積りをしてしまう可能性があるように思われる。たとえば、冷戦期のヨーロッパに目を転じれば、目の前の脅威は、ソ連の地上軍、特に戦車であった。そして、この戦車に焦点を当てれば、西ヨーロッパにおける防衛力の強化の方向性としては、ソ連の戦車部隊を中心とした地上軍への直接的な対抗手段の構築・強化、ということとなったかもしれない。しかし NATO は戦術核などの組み合わせによって、抑止態勢を構築したのである。つまり、抑止を考えるうえでは、単に目の前の兵器体系だけに焦点を当ててはいけなく、ということである。

4 抑止の基本的考え方

ところで、核を保有する国に対する抑止については、周知のとおり冷戦期に熟考されてきた。その基本的考え方について整理しておきたい。

抑止については、兵器体系の性質に応じ、拒否的抑止と懲罰的抑止との区別がなされてきた。冷戦期、この二つの抑止力を結びつける、すなわち、「リンケージ」（カップリング）することによって、NATO は対ソ抑止戦略を考えていた。懲罰的抑止に大きく依存していた大量報復戦略から柔軟反応戦略への変更において、この考え方が適用されていった²¹。

ここで懲罰的抑止とは、冷戦期においては、米国が有する戦略核による抑止を意味していた。戦略核があまりに破壊力が大きく、その戦力の行使の信憑性については常に疑問が呈せられていた。そのためもあって、フランスが独自核の保有にいたったことは忘れてはならないように思われる²²。

さて、この「リンケージ」（カップリング）の方法として、グレン・スナイダーは、拒否的抑止の補完効果 Complementary effects に着目し、次のような例をもって説いた²³。

- ① トリップ・ワイヤーとしての米軍の配備

② 早期に既成事実化させない規模の拒否的抑止力の保持

③ 戦術核と戦略核との結びつけ

スナイダーは、以上のような①②③をもって、拒否的抑止と懲罰的抑止を「リンケージ」（カップリング）しようとしたわけである。①によって、米軍が被害を受ければ、米国は戦略核を行使するかもしれない、とソ連に認識させる。②は、仮に早期に既成事実化をソ連が図れば、米国は、ソ連との紛争を諦めてしまい、戦略核の行使を断念する、とソ連に考えさせないための考慮事項である。③は、戦術核は、戦略核行使を行わないためのものではなく、戦略核を行使することを厭わない姿勢を示すためのものとソ連に認識させる。

このような拒否的抑止の懲罰的抑止に対する補完効果をもって、拒否的抑止と懲罰的抑止を「リンケージ」（カップリング）し、対ソ抑止を全うする、というのが、スナイダーの基本的考え方であった。

スナイダーが論じた拒否的抑止の補完効果とは別に、エスカレーションの危険性を生じさせることによる、抑止効果の向上論がある。この基本的な考え方を提示したのが、トーマス・シェリングである。

危機の本質は予測不可能性にある。・・・中略・・・当事者が事態を完全に制御できないというのが危機の本質である。・・・中略・・・抑止というものは、このような不確実性との関係で理解されなければならない²⁴。

その上で、次のように論じる。

ソ連の欧州攻撃を抑止している戦争への恐れには、彼らが始める全面戦争の恐れが含まれている。彼らは、たとえ先に動ける自信があったとしても、軍を実質的に制御できなくなり全面戦争を余儀なくされかもしれない行為が賢明かどうかを考えなくてはならないだろう²⁵。

冷戦期の対ソ抑止を念頭に、シェリングは、抑止においては、紛争が「制御不能」になるかもしれない、という不確実性の認識を相手に抱かせることが重要であると指摘するのである。局地戦が全面核戦争にまで拡大するかもしれないという制御不能への恐れ、あるいは認識を相手に抱かせることが、抑止の要諦となる、というのがシェリングの基本的考え方である。全面戦争にエスカレ

包括的抑止戦略の策定と防衛力整備のあり方について（平田英俊、山下愛仁）
ーションする可能性を相手に認識させることが、抑止の条件であるとシェリングは考えていたのである。

このようなシェリングの考え方は、スナイダーの「リンケージ」（カップリング）の考え方と矛盾するものではなく、というよりはむしろ同質の考え方であるといっても良いであろう。

そして、このような拒否的抑止と懲罰的抑止の区別と、これらの「リンケージ」（カップリング）の考え方や、不確実性に対する認識というシェリングの考え方は、現在においても色褪せないものであり、抑止理論の基本であるように思われる。

5 日米同盟における抑止と対処のジレンマ

日本において抑止と対処の区別を重視したのは、永井陽之助である。永井はその著作において、「抑止理論」と「抑止に失敗した事後の防衛論」²⁶を区別する。この考え方は、スナイダーの抑止と対処の区別論に対応することから、以下、抑止と対処の用語をもって論じる。

さて、永井は、冷戦期、ソ連に対峙していた日米間において、抑止と対処のジレンマが生じるとの認識を示した。ところで、当時、適用されていた防衛計画の大綱は、先に見た第一次大綱であり、これは抑止とは無縁の防衛の考え方であると本稿では捉えたところ、ここではそれは措き、永井の論理を見ておきたい。抑止と対処のジレンマを浮き彫りにすることができるからである。永井は次のように論じる。

抑止が有効であると信じられているばあいには、日米の運命共同体論もさして実害を生じないだろう。・・・中略・・・抑止に失敗して現実に戦争状態にはいったばあい・・・中略・・・合衆国は、グローバル・パワーとして、西側全体の利益を優先させて考え、とうぜん自国の安全確保を第一に考えるだろう。そのためならば、ギリギリのばあい、日本本土の全面破壊をも辞さない通常戦争のリスクをおかしても、戦略的優位を確保しようとするだろう²⁷（下線部本稿筆者）。

永井は冷戦期、抑止と対処のジレンマを日米共同において捉えた。すなわち、ソ連を抑止するという側面では、日米の利害は共有している。しかし、抑止に失敗した後の対処にあたって、アメリカはグローバルな視点から西側全体の利益を考えるから、日本の安全保障それ自体を軽視する可能性がある、と指摘し

たのである。

日米間のこのようなジレンマは、冷戦が崩壊した今日解消されているのであろうか。たとえば国際政治学者である山本吉宣の次のような指摘が注目される。

中国の A2/AD 能力の問題は、日本にとってはトータルな問題であるが、アメリカにとってはローカルな問題でありえる・・・中略・・・中国に対するヘッジ（抑止）と協調の合理的な組み合わせが、日本とアメリカは異なる可能性がある²⁸

永井は、抑止の段階においては日米間に利害の一致を見た。しかし、現在の中国に対する日米間には、利害の一致があるのか否か。山本の指摘にも、かかる懸念を感じさせるものがある。

6 抑止をめぐる今日の課題

近年、抑止については、たとえば、国際政治学者の藤原帰一による次のような指摘がある。

抑止戦略にはさまざまな限界はあるが、それでも国際関係における各国の政策としていまなお支配的な役割を果たしていることは否定できない。諸外国を全面的に信頼することはできず、軍事力による攻撃が加えられる可能性が残る限り、抑止の必要性も残されるからである²⁹。

藤原は、抑止の必要性を認めながらも、次のように問題提起する。

問題は、軍隊を持ち、同盟を結び、アメリカの核抑止力に頼ったところで、それだけでは打開することのできない状況が現代世界に発生していることである³⁰。

ここで「打開することのできない状況」とは何か。本稿の問題意識に照らした範囲での藤原の見解は次のとおりである。

南シナ海や尖閣諸島などにおける中国人民解放軍の展開である。米中が戦争に突入すれば両国とも甚大な被害を受けるだけに、米中両国による本土爆撃のような事態は抑止できるだろう。だが、人口島や滑走路建設を阻むために大規模な軍事介入を

包括的抑止戦略の策定と防衛力整備のあり方について（平田英俊、山下愛仁）

行う意味は少ない。アメリカは海域に駆逐艦を派遣したが、中国政府の行動を変え
ることはできなかった³¹。

藤原の指摘は、いわゆるグレーゾーン事態が生じており、これを抑止するこ
とは困難である、というものであろう。中国による、優位性や国益を追求する
平時からの様々な活動を抑止することの難しさを指摘するものである。しかし
本当に、グレーゾーン事態を含めて、様々な活動を抑止することはできないの
であろうか。検討の余地があろう。

また、今日の安全保障環境に関して米軍は、「競争継続」という概念を示して
いる³²。そこでは、「競争が国際関係の基本的様相である。諸国家や非国家組織
が、それぞれ自身の利益の保護増進を追求し、外交的、経済的、戦略的な優位
を求めて継続的に競争が行われる」と述べられている。そして、現在の戦略環
境の特徴として、「ロシアや中国といった地政学的ライバルが、武力紛争のトリ
ガーを引かないように計算し尽くされた方法で、あらゆる国力を活用して戦略
的な優位を追求しようとしている」ことを挙げている。さらに、冷戦期の平時
と有事の二元的な構造ではなく、平時から「協力」、「武力紛争未満の競争」、「武
力紛争」の三つが、同時並行的に生起し、常に競争が続いている状況、すなわ
ち「競争継続」こそが安全保障環境の特徴であるとの認識を示している。かか
る認識は、現下の安全保障環境を的確に捉えているように思われ、日本も、こ
のような認識を共有することが重要であろう。

平時からの競争に使用される手段は、宇宙、サイバー、電磁波という新領域
を含め、実に多岐にわたり、それらを含めた抑止をどのように考えるのか、と
いう課題もある³³。たとえばサイバー攻撃をどのように抑止するのか、あるい
はそもそもこれを抑止することは困難なのではないか、という議論もある³⁴。
他方、一つ一つの事象にしっかり対応してゆくことが、別の領域や手段を活用
するような競争や紛争の抑止に繋がるという議論もある。いずれにせよ、「競争
継続」という状況の下、抑止をどのように考えるのかは、大きな課題の一つで
ある。

冷戦期の欧州においては、スナイダーやシェリングの理論を踏まえ、抑止を
全うするための検討と戦略化を図ったのであり、日本も、同盟国アメリカとの
間で、しっかりと抑止に関する協議に取り組み、解決策を見いだすことが必
要である。

7 包括的抑止戦略の必要性

抑止に取り組むためには、抑止の対象となる相手国やその活動を明確にすることが必要となる。日本の安全保障に影響を与える国を考えると、白紙的には、中国、北朝鮮、ロシア等が念頭におかれることとなろう。経済力の発展や軍事力の強化、さらには日本や諸外国に対する活動などを考慮すれば、中国を抜きにして日本の安全保障は考えられない。この点たとえば、元駐米大使の加藤良三は、次のように指摘する。

中国の大量のミサイルのみならず拡大を続ける陸海空全般、サイバー、人口知能（AI）、電子戦能力（さらにロシアの軍事力もある）を考慮しない抑止論はありえない。・・・中略・・・北朝鮮のミサイル（核のみならずノドンなど日本を射程に収める多数の中距離ミサイルを含む）は一大懸念事項であるが、国にとっての「抑止」はさらに包括的であるべきだろう³⁵。

加藤の提言は北朝鮮の脅威を認識しつつも、中国を考慮しない抑止は考えられないことを強調するものである。かかる主張を踏まえ周辺国に対する抑止を考え、能力や領域、実際の諸活動などに照らしその活動について脅威の高い順に類型化すれば、たとえば次のようになろう。すなわち、①本土に対する核攻撃、②本土に対する通常ミサイル飽和攻撃、③第一列島線に対するミサイル飽和攻撃、④尖閣諸島領有を含むグレーゾーン事態（既成事実化）などである。蓋然性の高さの順番は、この反対となろう。

では、抑止という観点から見たとき、たとえば、懲罰的抑止の中核にある戦略核によって、グレーゾーン事態を抑止することが可能であろうか。困難であろう。この点、安定・不安定の逆説が説かれたりもする。すなわち、核レベルで相互抑止が成立するとき、通常戦力レベルで不均衡な場合、通常戦力による紛争のリスクが高まる、というのである³⁶。また、通常戦力をもって、核攻撃を抑止することが可能であろうか。これもまた困難かもしれない。同様に、「②本土に対する通常ミサイル飽和攻撃」に対する抑止が効いている場合、「③第一列島線に対するミサイル飽和攻撃」や「④尖閣諸島領有を含むグレーゾーン事態（既成事実化）」に対するリスクが高まる可能性もあるであろう。したがって、抑止を考えるにあたっては、相手国の活動を包括的に考慮しなくてはならない。

たとえば、現在盛んに論じられている敵基地攻撃能力の保有論は、抑止の見

包括的抑止戦略の策定と防衛力整備のあり方について（平田英俊、山下愛仁）

地から、どのように位置づけられるのであろうか。「第一列島線へのミサイルの飽和攻撃」や「本土に対するミサイル飽和攻撃」については、抑止効果があるかもしれない。しかしながら、尖閣諸島領有を含むグレーゾーン事態（既成事実化）や本土に対する核攻撃を抑止するためには効果が薄いかもしれない。また、抑止理論の見地から、敵基地攻撃能力の性質とは何か、という問題もある。拒否的抑止として考えるのか、それとも懲罰的抑止として考えるのか、という問いがあり得る。これは、攻撃能力の規模や目標によるであろう。

グレーゾーン事態（既成事実化）から、本土に対する核攻撃まで、すべての活動を包括的に対象とすべきである。その際、懲罰的抑止と拒否的抑止のリンケージ（カップリング）や、シェリングが論じる全面戦争への制御不能の可能性を抑止の対象国に理解させる仕組みも必要となろう。

かかる全体としての仕組みを備えた戦略を、本稿では包括的抑止戦略と呼びたいと思う。包括的抑止戦略を構築するにあたっては、我が国として戦略を考えるとともに米国としっかり協議し、日米で共同して行うべきである。しかしながら、本稿 5 章で指摘したように、日米間の利害の不一致が認められるかもしれない。このようなことも踏まえ、しっかりとした周辺国に対する抑止の議論を日米間で行う必要がある。

防衛力整備を実施するにあたって、本稿 6 章で論じた、米軍の「競争継続」という概念や、宇宙、サイバー、電磁波などの新領域をも考慮し、包括的抑止戦略に基づく必要がある。

8 これまでの防衛力整備

これまでの防衛力整備を振り返ってみると、「基盤的防衛力構想」に基づく第一次大綱以降、抑止を十分に念頭においていたとは言えないように思われる。本稿 2 章でも触れたが、「日本の防衛力を抑止力ととらえたことは、防衛計画大綱としては初めてのこと」³⁷と佐藤行雄が評した 2010 年に策定された「第四次大綱」について、やはり佐藤が、「画期的な内容を含んでいた」³⁸と評するところ、次のようにも論じていることが注目される。

この大綱を説明するために防衛省が、2011 年に出した、「新たな防衛大綱」と題する小冊子は、「基盤的防衛力構想にとらわれるべきでないと考えた理由は、基盤的防衛力構想は、防衛力の存在による抑止効果に重点を置いています。新たな安全保障環境では、防衛力の運用を重視し、抑止の信頼性を高めることなどが重要となっ

ているためです」と説明している。・・・中略・・・基盤的防衛力構想が策定された当時の防衛庁関係者に聞いても、「防衛力の存在自体による抑止効果」という考え方について庁内で議論したことはないと言われるし、私の記憶をたどっても、当時、このような考え方を聞いたことはない³⁹。

このように、基盤的防衛力構想が抑止を含意するのか否かをめぐって、佐藤の評価と当局との評価に差が認められる。安全保障に造詣の深い外交官であった佐藤行雄が、このように評すること自体、抑止の概念や理論に関する日本の理解に問題があったようにも感ぜられる。

いずれにせよ、これまでの防衛力整備にあたっては、佐藤によれば抑止とは無縁であったと評される基盤的防衛力構想に基づく第一次大綱以降において、時々の安全保障環境の変化を踏まえ脅威認識を新たにしつつ、主として対処能力の向上に努めてきたとあって良い。抑止の観点からは、拒否的抑止の向上を主眼においていたと考えられる。

デュアルユースを含め、技術革新がきわめて速い速度で進展し、それらを巧みに使用した様々な競争や攻撃が多様化している。また先に述べたように、サイバー、宇宙、電磁波等の新領域でのグレーゾーン事態やハイブリッド戦等が常態化しつつある。このような安全保障環境の下では、従来の考え方に基づく拒否的抑止中心では、抑止が効きにくいのではないかと、という課題が生じている。また、拒否的抑止に主眼をおいた防衛力整備では、資源配分を含めた効率性の追求や、その信憑性にも限界が見えてくるようにも思われる。

脅威が多様化し、平時からの競争を含め、今日の安全保障環境に適合した防衛力は、既述したような、拒否的抑止と懲罰的抑止とを組み合わせた包括的抑止戦略に基づき構築される必要があるだろう。その際、米国との連携はきわめて重要である。この点、佐藤行雄は、次のように主張する。きわめて重要な指摘であろう。

平時から武力行使までの、「切れ目のない」日米防衛協力が行われる態勢を作ること、そして、この防衛協力の態勢が「米国の核戦力を含むあらゆる種類の能力」による拡大抑止につながっていることを明確にしておくことが不可欠だ⁴⁰。

9 むすび

以上、抑止と対処の区別を論じ、対処に焦点を当てた防衛力整備は、大規模な防衛力整備の必要性を予想させ、他方、抑止に焦点を当てた防衛力整備は、対処に焦点を当てた防衛力整備に比し、効率的であることを論じた。対処に重点を置く場合、常に相手国の兵器体系の多様化などに追従することを迫られがちとなる。しかし抑止を念頭に防衛力整備をする場合、相手国の全体を見ることによって、直接的に対応する戦力のみならず他の手段を用い総合的に侵攻企図を打ち砕けば良いのであるから、対処のみに焦点を当てる防衛力整備よりは効率的になろう。

しかし抑止を念頭におくのであれば、相手方の特定と、相手方の能力と認識の見積りが重要となる。先に論じた「ネット・アセスメント」（純評価）による見積りの考え方は、その有力な方法であろう。また、特に核保有国を相手国にするのであれば、相手方の能力見積りに応じた、懲罰的抑止と拒否的抑止の「リンケージ」（カップリング）が決定的に重要となる。加えて、宇宙、サイバー、電磁波のみならず、技術の進展によって、兵器体系も多様化、複雑化していることにも留意する必要がある。これまで懲罰的抑止は、もっぱら戦略核によって担われてきたが、戦略核以外にも、懲罰力を有する兵器体系があり得るかもしれない。その意味で、懲罰的抑止と拒否的抑止の「リンケージ」（カップリング）にあたっては先入観を持たず、そのあり方について検討する必要がある。佐藤行雄が指摘した「切れ目のない日米防衛協力態勢」の構築、それが「核戦力を含むあらゆる能力による拡大抑止」と「リンケージ」（カップリング）されていることを周辺国に認識させることが重要である。

また、冷戦期とは異なり、国際社会の相互依存関係が複雑に絡み合っている今日、冷戦期に確立された軍事力のみを検討の対象とした抑止論のみに頼ることもできないかもしれない。国際社会の相互依存関係の複雑化や関係性の変化は、特に経済領域において顕著であり、たとえば、貿易のみならず投資関係⁴¹も深化している。米中関係しかりである。したがって、今日の抑止を考えるにあたっては、このような国際社会の現実、国際政治の基調に照らし検討する必要がある。軍事力による抑止を中核にしつつも、経済力、外交力、技術力、文化力など、国家の諸力を総合的に組み合わせることを考えるべきであろう。

また、抑止論においては、「抑止の失敗」も語られる。抑止が「強制」や「説得」である限り、これに応じないことがあり得るわけである。抑止の失敗の原因については、「誤算」や「誤認」があり得る。たとえば、抑止の失敗の原因の

一つとして、土山實男は、「抑止側の『強さ』が被抑止国に恐怖を与えるとき」⁴²を挙げる。それを生じさせないため、土山は、抑止の対象国に対するリアシユランス（再保証）、すなわち、「不要な恐怖心を与えないこと」⁴³の必要性を説く。留意すべきであろう。

以上を踏まえ、最後に次のような問題提起をし、締めくくりたい。今後、日本の安全保障を全うするにあたって真に必要なこととは、①「競争継続」という認識を含め、中国を巡る日米間の利害や国際社会の相互依存関係の複雑化を踏まえた国際政治の基調の把握、②わが国と抑止の対象国の能力を相関的かつ総合的に見積るための方法の確立（一案としてネット・アセスメント（純評価））、③抑止理論の見地と日米の役割分担を踏まえた包括的抑止戦略の策定（非軍事も含め）、④包括的抑止戦略に基づく防衛力整備、⑤加えて、本稿では十分に触れることができなかったが、抑止を成功させるためには、「相手がどう認識しているのか」の把握がきわめて重要であることから、それを的確に実施するための努力、の諸点にあるのではなかろうか。

¹ Lawrence Freedman, *Deterrence*, 2004, p. 26.

² Alexander George and Richard Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy*, 1974, p. 11.

³ 抑止とは、相手方に対し「不作為」を求める「強制」「説得」であり、「作為」を求める強制外交とは性質を異にする。

⁴ 佐藤行雄『差し掛けられた傘』（時事通信社・2017年）65頁。

⁵ 同上 65頁。

⁶ 同上 68頁。

⁷ 同上 65頁。

⁸ 同上 60頁。

⁹ 同上 116頁。

¹⁰ グレン・スナイダーの抑止理論については、山下愛仁「スナイダー抑止理論と冷戦期NATOの抑止戦略」エア・パワー研究6号（2019年）参照。

¹¹ Glenn Snyder, *Deterrence and Defense*, 1961, p. 3.

¹² *Ibid.*, pp. 5-6.

¹³ Austin Long, *Deterrence*, 2008, p. 18.

¹⁴ Glenn Snyder, *op.cit.*, p. 3.

¹⁵ Thomas Schelling, *Arms and Influence*, 1966, p. 35. 齊藤剛訳『軍備と影響力』（勁草書房・2018年）41頁。シェリングの抑止理論については、山本哲史「シェリングの抑止理論」エア・パワー研究6号（2019年）参照。

¹⁶ Alexander George and Richard Smoke, *op.cit.*, p. 11.

¹⁷ Austin Long, *op.cit.*, p. 8.

¹⁸ *Ibid.*, p. 12.

¹⁹ *Ibid.*, p. 12.

- ²⁰ クレピネヴィッチとワッツによる、ネット・アセスメントの創始者であるアンドリュウ・マーシャルの評伝、北川知子訳『帝国の参謀』（日経 BP 社・2016年）の解説において谷口智彦は、ネット・アセスメントについて、「差し引き相殺戦略」や「正味の評価を自分に下すこと」（456頁）と訳している。
- ²¹ 山下・前掲注（10）62～70頁参照
- ²² 同上70～73頁参照。
- ²³ 同上61～62頁参照。
- ²⁴ 斉藤訳・前掲注（15）99頁。
- ²⁵ 斉藤訳・前掲注（15）110頁。
- ²⁶ 永井陽之助『新編 現代と戦略』（中公文庫・2016年）48頁参照（初出は1986年に文藝春秋社から出版）。
- ²⁷ 同上52～53頁。
- ²⁸ 山本吉宣「パワー・トランジションの中の日本の安全保障」渡邊昭夫編『2010年代の国際政治環境と日本の安全保障』（防衛研究所・2013年）17頁。
- ²⁹ 藤原帰一『不安定化する世界』（朝日新書・2020年）173頁。
- ³⁰ 同上173～174頁。
- ³¹ 同上174頁。
- ³² 以下の記述においては、次のものを参照。Joint Doctrine Note 1-19 “Competition Continuum”, U.S. Joint Force Development, 03 June 2019.
- ³³ たとえば、福田潤一『『複合的』で『前段階的』かつ『領域横断的』な抑止』エア・パワー研究5号（2018年）67頁参照。
- ³⁴ サイバー攻撃を抑止することが困難な理由には、サイバー攻撃の主体が必ずしも明確でないことも挙げられるが、中国の実態について、小野圭司は、「サイバー傭兵の動向」防衛研究所ブリーフィング・メモ（2020年7月号）において、「中国ではハッカー達は、国家に対して危険を及ぼさない限り容認され、場合によっては国の支援を受けており、その数は数万人から100万人に及ぶと見られている・・・中略・・・これらハッカー集団は、中国では『サイバー民兵』や『情報専門民兵』と呼ばれており、中国政府も2004年の国防白書で初めてその存在を公式に認めている」（2頁）と指摘する。
- ³⁵ 産経新聞（2020年7月17日）12面
- ³⁶ 安定・不安定の逆説については、たとえば、次のものを参照。Robert Jervis, “Why Nuclear Superiority Doesn’t Matter”, *Political Science Quarterly*, Volume 94, Number4 winter 1978-1980, p. 619. 山下・前掲注（10）59頁。
- ³⁷ 佐藤・前掲注（4）116頁。
- ³⁸ 同上113頁。
- ³⁹ 同上118頁。
- ⁴⁰ 同上313頁。
- ⁴¹ 多胡淳『戦争とは何か』（中公新書・2020年）79～82頁参照。本書では、投資の依存関係が戦争を抑制するとする見解と、その批判について紹介されている。
- ⁴² 土山實男『安全保障の国際政治学（第2版）』（有斐閣・2014年）183頁。
- ⁴³ 土山實男「なぜ今、抑止論か」エア・パワー研究3号（2016年）20頁。アシュアランス（保証）とリアシュアランス（再保証）の区別について土山は、「アシュアランスとは、同盟国に対し、『核の傘は確実ですよ、安心してください』と納得させることをいいます。他方、リアシュアランスとは、米国と日本との関係でいえば、米国と日本が敵対関係にある国、たとえばロシア、中国、北朝鮮に対して、核の抑止をかけても必要以上の脅威を与えないことを保証すること』（20頁）と説く。