

わかった気になってしまいうニュースの言葉を、より深く、丁寧に解説します

## 【抑止力】

### 何をどのように抑えるのか

普天間基地の移設問題でメディアを賑わせた「抑止力」。

総理大臣でさえ混乱してしまうその内実は、

冷戦終焉を機に大きな変化を見せていた。

防衛大学校国際関係学科准教授

石川 卓

いしかわ たく 一九六八年生まれ。九八年

に橋大学法学研究科博士課程修了。博士法

学。東洋英和女学院大学准教授などを経て、

二〇〇九年四月より現職。共著に『国際政治学をつかむ』など。

昨年五月、鳩山由紀夫首相（当時）は、普天間飛行場の県外移設を主張した際には沖繩の海兵隊が抑止力となることを理解していなかったと述べたと報じられた（より正確には、海兵隊そのものが沖繩に抑止力として存在する必要性に疑問を感じていた時期があったと述べた）。また今年二月には、海兵隊が抑止力になるという説明が「方便といわれれば方便」であったと述べ、さらなる混乱と信用失墜を招いた。

その鳩山首相は、昨年二月、衆議院本会議で、「海兵隊について、侵略力ではないかというようなお尋ねもございましたが、そのような認識をいたしておりません。沖繩におけるアメリカの海兵隊は、その高い機動性あるいは即応能力により、我が国への侵略に対する抑止力としての機能

がある、そのように思っております」と述べていた。少なくともその後段は、「抑止力とは、侵略を行えば耐え難い損害を被ることを明白に認識させることにより、侵略を思いとどまらせるという機能を果たすもの」という同年六月の政府答弁に比すれば、かなり正確な説明となっている。実際には抑止の対象は「我が国への侵略」に限定されないため、「我が国の安全保障にとって必要な抑止力」などとしたほうが、より正確であったかもしれない。

しかし前段では、相手には「侵略力」に見えるかもしれない戦力のほうが、より効果的な抑止力たりうる場合があるという点が看過されている。抑止力であるといえ、その攻撃性が否定されるわけではないのだが、この点がしばしば誤解されるところとなっている。時には誤解させるべ

く使われることもある上、おそらく侵略力だと批判する側も、だから抑止力にならないわけではないことをわかっているものと推察される。だとすれば、茶番を見せられているようなものだが、それによってますます正確な理解が妨げられているようにも思われる。

## 懲罰的抑止と拒否的抑止

それでは、抑止力とは何なのであろうか。まず「抑止」という概念は、たとえば「見込まれる利益を上回るコストとリスクをつきつけることによって、敵に軍事行動を思いとどまらせること」(グレン・スナイダー)と定義される。抑止に二つの方法・類型があることは、今日、広く認知されている。すなわち、ある軍事行動の「コスト」が利益を上回ると思わせることで、その行動を思いとどまらせる「懲罰的抑止」と、その軍事行動自体が直面するであろう「リスク」を増大させ、敵にそれが成功しないと思わせることで、思いとどまらせる「拒否的抑止」である。

冷戦期の象徴的な例でいえば、ソ連本土への核報復の脅しで、ソ連率いるワルシャワ条約機構軍による西ベルリン侵略を抑止しようとするのが、懲罰的抑止であり、北大西洋条約機構(NATO)側が西ベルリンで侵略を跳ね返す

軍事的能力を強化することによって、これを抑止しようとするのが、拒否的抑止ということになる。前者の場合、抑止力の中核をなすのは、主に米国土および海洋に配備された戦略核戦力であり、後者の場合には、西ベルリンやドイツ周辺を中心に配備される通常戦力となる。ここでは、戦略核戦力は侵略のコストを、通常戦力はそのリスクを高める役割を担う。ただし、西側の抑止対象は限定的な侵略から全面的な核攻撃に至るため、実際には冷戦期における西側の対ソ抑止態勢は両者の混合となり、かつどちら寄りにも傾くかで揺れ動きつづけた。

軍事力以外にも抑止効果を生み出す源泉はあるとはいえ、このいずれかの方法・類型において、「コストとリスク」をつきつける機能を担う軍事力は、総じて抑止力であるといえる。つまり、図1のように、抑止力は「報復力」と「拒否力」から成ると解すべきなのである。特定の戦力がいずれかの機能のみを担うわけではなく、ほとんどが双方の機能を担いながら、強力な攻撃性を備えた海兵隊は、主に拒否力として抑止機能を果たしうるものといえる。

ところが、抑止の二類型が認識されている場合でも、前述の政府答弁のように、抑止力という言葉は、懲罰的抑止のみに呼応させて使われることが少なくない。しかし、そ

れでは、海兵隊を抑止力と捉えることも、鳩山前首相が別途述べたように、他の在沖米軍と一体となって抑止力を構成すると捉えることも難しくなるのである。

こうした見方では、関連概念の意味や位置づけが明示されることはまずないが、おそらくは図2のように、軍事力というものが懲罰的抑止に対応する「抑止力」と拒否的抑止に対応する「拒否力」（あるいは防衛力か）とに二分されているものと解される。しかし、わざわざ抑止と抑止力とを互いに呼応しないような形で定義する必要はないはずである。少なくとも抑止を懲罰的抑止のみに限定した上で、抑止力を図2のように狭義に捉えるという一貫性があるべきだが、このような捉え方も、今日の抑止、抑止力を論じるには適切とはいえない。冷戦終結以降、拒否的抑止の側面が重要性を増しているという趨勢が見られるからである。

### 核抑止からミサイル防衛へ

もとより懲罰的抑止には、威嚇の信憑性が疑問視されやすいという弱点がある。この疑念は、特に、同盟国・友好国に対する軍事行動を抑止するという拡大抑止に関し深刻化することが多い。再び冷戦期の例でいえば、西ベルリンへの攻撃を米国が核報復の脅しで抑止しようとするのは、



「核の傘」とも呼ばれる拡大核抑止の一例であるが、西諸国は、米国がソ連による核攻撃を受ける危険を冒してまで本当に西ベルリンのために核報復を実行するのかという「ディカップリングの不安」をしばしば募らせた。そのため、大規模核報復以外の選択肢を用意する必要があると認識され、拒否的抑止への傾斜が促されることとなる。

だが、ソ連が膨張しうる全地点で侵攻を跳ね返す能力を整備することは、莫大な費用を要するだけでなく、ソ連から見れば自国の周辺各地で戦争準備を整えているに等しく、きわめて不安定な状況が生じうる。その上、冷戦期の西欧諸国はディカップリングの不安を抱きつつも、この不安定化を恐れるとともに、通常戦力の増強に金を出すのを渋りつづけた。米国内にも、拒否的抑止の危険性を懸念する向きが少なからず見られた。

そのため、概していえば、冷戦期には懲罰的抑止が基本とならざるを得なかった。その象徴が、拒否力の典型ともいえるミサイル防衛システムの配備を厳しく制限し、米ソ

の相互確証破壊(MAD)状況を制度化した一九七二年の弾道弾迎撃ミサイル(ABM)制限条約であった。しかし、冷戦終結により、主要脅威は、米国とMAD状況にあったソ連から、サダム・フセイン政権下のイラクや北朝鮮など、合理性の低い「ならず者国家」へと変化し、大規模報復の脅しでは十分に抑止できないとの認識が強まることとなった。また、ソ連との間では必要とみなされた安定性も、ならず者国家との間では重視されなくなったのである。

その結果、冷戦後の米国は拒否的抑止態勢への移行を主導するようになった。ミサイル防衛の推進もその一環であり、米国は特に短・中距離ミサイルを対象とする戦域ミサイル防衛(TMD)に力を入れた。途上国世界を中心に拡散していた短・中距離ミサイルは、米国にとって同盟国・友好国を人質にとることで、特に地域紛争に対する米軍の介入を躊躇させるものであり、他の攻撃的な拒否力の効果を減殺しかねないものであった。北朝鮮のノドンなど、深刻化するミサイル脅威を抱える日本は、同盟国の中でも最も早期からこの分野で米国との協力を進めてきた。一九九四年春に頂点に達した第一次北朝鮮核危機や九五～九六年の台湾海峡危機を受けて日米が進めた「日米安保再定義」も、その一環であった。その成果たる九七年の「日

米防衛協力の指針」(新ガイドライン)では、在日米軍が周辺事態に対処する際に自衛隊が後方支援を行うことが合意されたが、これは、大規模報復の可能性を象徴する在日米軍の存在だけではなく、在日米軍および自衛隊の具体的な対処能力に依拠した抑止への移行をめざすものであった。

この趨勢に拍車をかけたのが、二〇〇一年の9・11事件を受けての「テロとの戦い」であった。当時のジョージ・W・ブッシュ政権は、依然として米軍が冷戦型の態勢に留まっているとして、従前からその脱却を主張していた。ミサイル防衛のような防御能力や通常戦力の増強によって核戦力を削減できること、またロシアがもはや敵ではないことなどを強調し、その正当化にも努めた。9・11事件後の同年二月にはABM条約からの脱退を通告し、ミサイル防衛計画の推進を加速化させるとともに、不確実な脅威に柔軟かつ効果的に対処できるよう、世界的な米軍再編計画を本格化させた。○三年末には日本もミサイル防衛システムの導入を決定している。また、普天間の海兵隊のグアム移転計画も米軍再編の一環として出てきたものであった。そして、○二年に打ち出された「先制攻撃ドクトリン」は、しばしば抑止戦略に代わるものといわれたが、これを裏つける軍事態勢の整備は、実質的には拒否的抑止態勢の強化に

ほかならなかった。

## 通常戦力が抑止力の中心に

以上のように、日本は米国にも促され、おもに日米同盟を介して今日の安全保障環境により適した抑止態勢の構築を従前から漸進させてきたといえる。

それでも、バラク・オバマ大統領によるプラハ演説を機に核軍縮の機運が高まると、日本では、米国による拡大抑止の脆弱化を懸念する声が広く聞かれるようになった。その背景には、北朝鮮によるミサイル発射実験や二回目の核実験の強行、天安沈没事件、そして中国の台頭、特に「接近阻止・領域拒否」を掲げての海洋活動の活発化があった。こうした不安定化傾向がますます強まる中で、米国の戦略核戦力が大幅に削減されることや、運用困難になっていたとはいえ、米海軍の核弾頭搭載トマホーク巡航ミサイル（T LAM/N）が退役を迎えることが、北朝鮮や中国に誤ったメッセージを伝えることになるのではないかと懸念が一部で強まったといえる。

しかし、そもそも核開発やミサイル開発は、米国の圧倒的な軍事力により、その無意味さを認識させるといって「諫止」や、圧力により放棄を促すという「強制外交」の対象

にはなり得ても、それ自身が抑止の対象になるわけではない。抑止は、その使用を対象とするものであり、諫止機能を果たし、強制外交の裏づけとなる軍事力が、他方で、その使用やその他の軍事行動に対する抑止効果をもちうるにすぎないのである。にもかかわらず、「思いとどまらせる」という共通点のためか、昨今の抑止や拡大抑止をめぐる議論は、しばしば諫止や強制外交などと抑止とを混同してきたように思われる。

米国の戦略核戦力削減に関して懸念されるべきは、むしろ、それにより中国が対米均衡を達成できると認識し、核軍拡を加速化させるという類の不安定化であろう。これも拡大核抑止の効用低下ではなく、核戦力の諫止機能の低下を意味するものである。中国が対米均衡に近づくにつれ、日米側の許容範囲を見極めるための「探索行動」や、対応する時間的余裕を与えずに現状変更を図る「既成事実化戦略」をより活発化させる可能性は考えられるが、すでに顕在化しつつある中国のこうした行動や、前述のような北朝鮮の限定的な武力行使を対象とするのであれば、適切な抑止力は戦略核戦力ではない。戦術核戦力でも過剰であろう。より適切なのは、事態の兆候や発生を受けて迅速に対処できる通常戦力にはかならない。当面、北朝鮮・中国のミサ

イル脅威に対する十分な拒否力にはなりがたいとはいえず、ミサイル防衛システムも、迅速な対応が躊躇される度合いを低下させるという重要な役割を担うものとなる。また早期警戒能力も重要となる。

結局、昨年四月に調印された米口の新戦略兵器削減条約（新START）では、比較的小幅な削減が規定されるに留まった。当面は、米国による拡大核抑止の効用は十分に維持されていくと見るべきであろう。より緊要なのは、上記のような、北朝鮮や中国による比較的烈度の低い現状変更・秩序攪乱行為に対する抑止力の維持・拡充である。その弊害や副作用を抑える努力も必要となるが、それは拒否の抑止態勢へのさらなる傾斜にはかならない。オバマ政権も「地域的安全保障アーキテクチャ」の構築と称して、通常戦力面における同盟国の貢献を求めている。これにうまく呼応するかは不明だが、日本も昨年末の「防衛計画の大綱」で、自衛隊の「南西シフト」に加え、機動力・即応性を向上させ、平素からの運用を通じて高い抑止効果の確保をめざす「動的防衛」という方向性を打ち出している。

抑止力に関し、日米がそれぞれ適切な方針を打ち出すに至っているといえるが、今後重要になるのは、双方の方針をうまく調和させながら、これに実質を付与していけるか

である。新ガイドラインも方向性は適切であったが、それが十分に実践されてきたとはいいがたい。日米同盟は重要であるが、それを言葉の上で確認するだけでは不十分であり、その実質的な重要性を維持し、必要な抑止力を確保していくためにも、日本がなすべきことは多い。東日本大震災によりいつそう厳しい制約を課された日本が、通常戦力面における役割を拡大させていけなければ、「核の傘」への多分に精神的な依存を高く維持することで、不適切な部分をも含む「抑止力」に甘んじていくことになる可能性も考えられる。

抑止の成否は、脅しを実行する意思と能力によって決まるといわれるが、さらにいえば、抑止される側がその意思と能力をどう読み取るか、つまり相手の認識・心象が決定的要因となる。その上、抑止は、その効果ゆえに望ましくない軍事行動が防がれているのかを証明できないため、根拠の不確かな批判にもさらされやすい。それゆえ、抑止する側は、不可避的に適切な抑止態勢を求めて試行錯誤を繰り返すこととなる。日本は、ただでさえ困難なこのプロセスを、ある程度の<sup>フィクション</sup>擬制も織り交ぜながら進めざるを得なくなっているといえるのかもしれない。 ■