

第2章 北朝鮮核問題と拡大抑止

高橋 杉雄

はじめに

近年の日本の安全保障政策の変化は、1990年代に発生したいくつかの安全保障上の危機を抜きにして語ることはできない。1991年の湾岸戦争、1993-94年の第一次朝鮮半島核危機、1995-96年の台湾海峡危機である。このことから分かるように、冷戦後の日本の安全保障政策の展開に北朝鮮核問題は大きくかかわっている。

第一次朝鮮半島核危機後の1996年に結ばれた枠組み合意による非核化への取組、あるいは2005年9月に非核化への措置を進める共同声明を発出した六者会合の取り組みなど、国際社会は北朝鮮の非核化に向けて様々な取り組みを進めてきたが、北朝鮮は核・ミサイル開発を継続し、2016年には5回目の核実験を実施した。こうした状況において、日本も最新版の防衛白書で、弾頭の小型化に成功した「可能性がある」と評価するなど、北朝鮮の核・ミサイルを現実的な脅威としてみなさなければならぬ地政戦略的な環境が生まれてきている。ここでは、安全保障のリアリティ・チェックの一環として、この新たな地政戦略的な環境における拡大抑止の課題について検討する。

1. 北朝鮮の核・ミサイルの戦略的インプリケーション

(1) これまでの基本的な戦略的図式

まず、朝鮮半島を取り巻くいわゆる北東アジアの地政戦略的な環境を確認しておきたい。朝鮮半島情勢との関係において、日本の持つ戦略的意味は非常に大きい。それは1950年に発生した朝鮮戦争の先例を見れば明らかであろう。朝鮮戦争当時、日本は占領下にあったが、米国は日本を根拠地として韓国防衛にあたった。米軍を主力とする国連軍の指揮を執ったダグラス・マッカーサーは司令部を東京に置き、北朝鮮国内に対して戦略爆撃を行ったB-29などの爆撃機は日本の基地を主に使用していた。朝鮮戦争初期、釜山周辺にまで押し込められたとき、米軍は戦線のはるか後方の仁川に上陸して戦局を一気に打開したが、このときの上陸部隊は佐世保から出撃している。さらに、「朝鮮特需」という形で日本は米軍の装備の整備や補給物資などの供給を行い、兵站面でも大きな役割を果たしたのである。このように、日本は朝鮮戦争において重要な役割を果たしたが、北朝鮮は日本を攻撃することはなかった。

その理由についてはいくつかの解釈があり得るが、そもそも日本を直接攻撃する手段を有していなかったことが最も重要な要因であろう。このような朝鮮戦争の基本的な地政戦略的図式、すなわち戦闘は朝鮮半島に限定され、日本列島には直接戦闘が及ばない中で米国が日本を安全なステージングエリアとして活用し、日本は朝鮮半島における戦闘を支援する役割を担う形が、最近に至るまでの北東アジアにおける基本構造であったといえる。

第一次朝鮮半島核危機の後で策定された1997年版の「日米防衛協力のための指針」(ガイドライン)も、こうした基本構造を前提としていたといえる。ガイドラインはいかなる国または地域を念頭に置くものではないが、朝鮮半島有事が発生し、それが「我が国に重要な影響を及ぼしうる事態」であると考えられた場合には、自衛隊は米軍に対して武力行

使と一体化しないと的前提の下で「後方地域支援」を行うことが定められていた。ただしそれは戦闘地域とは一線を画す地域を「後方地域」として指定したうえで行われることとなっており、このことから分かるように、引き続き、日本は安全なステージングエリアであることが暗黙の前提となっていたと考えられる。

(2) 北朝鮮の核・ミサイル開発の影響

1990年代から核・ミサイル開発を進めてきた北朝鮮は、「一般に、核兵器を弾道ミサイルに搭載するための小型化には相当の技術力が必要とされているが、米国、ソ連、英国、フランス、中国が1960年代までにこうした技術力を獲得したとみられることや過去4回の核実験を通じた技術的成熟などを踏まえれば、北朝鮮が核兵器の小型化・弾頭化の実現に至っている可能性も考えられる」(2016年版『防衛白書』)と評価されるようになってきている。すなわち、北朝鮮はすでに核・ミサイルを実戦使用可能な状況においている可能性をも考慮する必要があると考えられる。

このように進められてきているとみられる北朝鮮の核・ミサイル開発・配備は、これまでの地政戦略的な前提を大きく変える「ゲームチェンジャー」としての効果を持つ。朝鮮戦争の時に北朝鮮が行うことができなかった、日本への攻撃を可能とする手段だからである。そうなれば、朝鮮半島有事に際して米国に対する協力を行った場合、日本はもはや安全なステージングエリアではなくなることとなり、この意味で朝鮮戦争以来の地政戦略的な図式が根本的に変化することになる。

北朝鮮の核・ミサイル開発の意図について、以前は、国交正常化のための「バーゲニングチップ」であるとの見方が主流であり、そうであるがゆえに枠組み合意や六者会合のような非核化のための努力が進められてきた。しかしながら、それらの努力はいずれも失敗した。そうした方策の失敗と、現実の核・ミサイル開発の進展を踏まえると、現在では、彼らが非核化に応じる可能性は極めて低く、最小限抑止による体制生き残りや、あるいはエスカレーションラダー構築による戦略的優位獲得なども目指していると考えたうえで抑止戦略を組み立てていくことが必要であると考えられる。ここでは、彼らがエスカレーションラダー構築による「勝利のための計画 (Theory of Victory)」を有しているとの前提を置いて議論を進める。

(3) 新たな戦略的図式がもたらす問題

朝鮮戦争以来の北東アジアの地政戦略的な基本構造は、北朝鮮の核・ミサイル配備によって大きく変化しつつある。それをエスカレーションラダーという形で整理すると、半島内での戦術的優位を獲得するための通常戦力及び短距離弾頭ミサイル、米韓同盟に対する日本の支援を阻止するための地域レベルでの核打撃戦力、米韓同盟をデカップルするための核装備 ICBM からなると考えられよう。これらが機能すれば、米国および日本を戦略的計算から除外することができ、北朝鮮にとっての戦略環境が大きく改善される形で、「勝利のための計画」を組み立てることが可能となる。

具体的には、朝鮮半島有事が万一発生した際、日本列島に所在する国連軍後方基地や在日米軍、日米同盟が、米韓同盟に対して行う支援が極めて大きい意味を持つものであることを考えると、北朝鮮が日本に対して、核兵器の使用の可能性を示唆しながら脅迫を行い、

朝鮮半島において事態に対処している米国に対する支援を行わないよう求めることは十分に考慮しておくべきである。なぜなら、在日米軍基地の使用を含めて、米国に対する支援を日本が仮に拒否することになれば、北朝鮮からみて戦略的状況が大きく改善されるからである。場合によっては、警告的な攻撃や実際の活動を妨害するための軍事目標に対する攻撃、あるいは自らの脅迫に信ぴょう性を持たせるための威嚇のための都市攻撃などが行われることも想定する必要がある。

もちろん、日本に対しては米国の拡大抑止のコミットメントがある。そのため、日本が上記のような形で脅迫を受けたり、あるいは実際に攻撃を受けたりした場合には米国が拡大抑止のコミットメントを強化したり、あるいは報復攻撃を行うことが期待される。北朝鮮側の「勝利のための計画」は、それに対して核装備 ICBM で対抗することとなろう。北朝鮮が核装備 ICBM の開発・配備に成功すれば、北朝鮮の対日攻撃に対して米国が報復した場合、北朝鮮から米国本土への核攻撃が行われる可能性があるとして米側に認識させることができるようになる。もちろん、北朝鮮の対米核攻撃能力は冷戦期のソ連、あるいは現在のロシアと比べても極めて小さく、アラスカに配備されている米本土防衛用のミサイル防衛システムの能力も考慮すれば、北朝鮮の初歩的な ICBM 能力が米国に耐え難いほどの打撃を与えるとは考えにくい。しかしながら、北朝鮮側の視点から見れば、北朝鮮の核装備 ICBM によって米国が北朝鮮から核攻撃を受けるリスクが存在する以上、対日攻撃に対する米国の報復を抑止できるとの主観的な計算が成立する余地がある。

いうまでもなく、北朝鮮がどのような意図と計算をもって核・ミサイルに関する装備体系を開発しているかは不透明である。ただし、現在進められているとされる各種ミサイルと核弾頭とを組み合わせると、上記のような効果もたらされうるということは指摘できる。逆に言えば、日本の立場からすると、朝鮮半島有事が万一生起した場合、同盟国として米国を支援する上でのリスクが著しく増大していると考えざるを得ない。今後、朝鮮半島有事に備えていく場合には、米国の拡大抑止の信頼性をこれまでよりも質的に強化していくことが重要な前提となるということができよう。

2. 日米同盟における拡大抑止のコミットメントの強化

2006年10月に最初の核実験が行われてから、日米同盟における米国の拡大抑止のコミットメントは着実に強化されてきている。2007年5月1日の2+2共同声明では「米国の拡大抑止は、日本の防衛及び地域の安全保障を支えるものである。米国は、あらゆる種類の米国の軍事力（核及び非核の双方の打撃力及び防衛能力を含む。）が、拡大抑止の中核を形成し、日本の防衛に対する米国のコミットメントを裏付けることを再確認した」と記述され、核による拡大抑止のコミットメントが明確な形で示された。この記述は、基本的にその後の重要な文書で確認され続けている。なお、2017年2月に行われた日米首脳会談の際の共同声明でも、「核及び通常戦力の双方によるあらゆる種類の米国軍事力を使った日本の防衛に対する米国のコミットメントは揺るぎない」との記述があり、トランプ政権においても拡大核抑止のコミットメントを維持することを確認している。

また、日本の防衛政策の基本文書である防衛大綱においては、その2010年版と2013年版で、「核抑止力を中心とする米国の拡大抑止は不可欠であり、その信頼性の維持・強化のために米国と緊密に協力していくとともに、併せて弾道ミサイル防衛や国民保護を含む

我が国自身の取組により適切に対応する」との記述がなされており、日本としての米国の核抑止力に対する考え方と、その「信頼性の維持・強化」のために米国と協力していく方向性が示されている。2013年には、日本として初めて国家安全保障戦略を策定しているが、その中でも同じ記述が行われている。

さらに、ガイドラインを見てみると、1997年ガイドラインでは、「自衛隊及び米軍は、弾道ミサイル攻撃に対応するために密接に協力し調整する。米軍は、日本に対し必要な情報を提供するとともに、必要に応じ、打撃力を有する部隊の使用を考慮する」とされているのに対し、2015年に策定された新たなガイドラインでは、「米軍は、自衛隊を支援し及び補完するため、打撃力の使用を伴う作戦を実施することができる。米軍がそのような作戦を実施する場合、自衛隊は、必要に応じ、支援を行うことができる。これらの作戦は、適切な場合に、緊密な二国間調整に基づいて実施される」とされており、米軍の「打撃力の使用を伴う作戦」における協力を強化していく方向性を読み取ることができる。

3. 今後の戦略抑止の課題：新たな地政戦略的環境を踏まえたリアリティ・チェック

上述した、新たな地政戦略的環境、あるいは北朝鮮側の「勝利のための計画」に対抗していく上では、①拡大核抑止の信頼性の強化、②弾道ミサイル防衛の強化、③安保法制を受けた同盟協力の強化、④日米韓3か国協力の強化を進めていく必要がある。

この中で日米の取り組みとして特に重要なのは、いうまでもなく拡大核抑止の信頼性の強化である。これについては、上述した宣言政策レベルでの信頼性強化の取り組みに加え、2010年以降年2回行われている日米拡大抑止協議が重要である。これを継続していくことで、核兵器に関する問題についての日米の相互理解を深めるとともに、核抑止が必要となりえる様々な事態における日米の認識共有を進め、必要とされるときに効果的に拡大抑止を機能させていくための取り組みを進めていかなければならない。

また、いうまでもなく、日本側の努力として、安保法制を制定したことは何よりも重要な意味を持つ。2014年7月の閣議決定において、「我が国に対する武力攻撃が発生した場合のみならず、我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある場合において、これを排除し、我が国の存立を全うし、国民を守るために他に適当な手段がないときに、必要最小限度の実力を行使することは、従来の政府見解の基本的な論理に基づく自衛のための措置として、憲法上許容されると考えるべきと判断するに至った」として解釈の変更を行い、新たな安保法制では「存立危機事態」と通称される、新たな三要件を前提として集団的自衛権を行使する枠組みが整備された。そのことで、例えば朝鮮半島有事が発生した際、日本が直接に攻撃されていなくても、それが存立危機事態に該当する事態と判断されれば、集団的自衛権を行使し、北朝鮮の脅威に対抗することが可能となったのである。このことは、新たな地政戦略的環境に対応していく上で不可欠な対応なのであり、この新たな法制に基づく実効的な日米協力を進めていく必要がある。こうした意味で、新安保法制と新ガイドラインは、現在の安全保障上の課題に対応する取り組みとして適切な方向性を示していると評価されよう。今後重要なのは、これを具体的に実行していくことである。

終わりに：今後の課題

北朝鮮の核・ミサイル開発・配備は、朝鮮戦争以来の北東アジアの地政戦略的基本構造を変革しつつある。これまでおおむね安全なステージングエリアであった日本は、今や核攻撃のリスクと直面しているのである。新安保法制や新ガイドラインの取り組みは、こうした新たな課題への対応としては適切な方向性を示していると評価できる。

しかしながら、今後に向けては別の課題がある。これらの取り組みは、基本的に同盟としての抑止力を強化するものである。ただし、抑止とは、それがいわゆる拒否的抑止であれ、懲罰的抑止であれ、攻撃が行われた際に事後的に対処するものであることに留意する必要がある。米国の日本に対する拡大抑止のコミットメントは、日米の緊密な関係やこれまで累次にわたって行われている宣言政策上の確認を考えれば、まさに先日の首脳会談における共同声明で述べられたように「揺るぎない」ものと考えられ、万一日本に対して核攻撃が行われた場合でも、米国は確実に核使用オプションを含む最も有効と判断された手段で報復することは十分に期待できよう。

また、言うまでもなく、日米はこの地域に、戦域レベルでの弾道ミサイル防衛システムとしては世界で最も濃密な防衛網を配備しており、万一核ミサイルによる攻撃が行われた場合でも一定の迎撃の成功を期待することができる。しかし、現在の運動エネルギー迎撃体による弾道ミサイル防衛システムでは、迎撃体の数よりも多くのミサイルが飛来した場合、それを迎撃することはできない。すなわち、ミサイル攻撃が繰り返し行われた場合、ある段階で弾道ミサイル防衛システムは必ずしも有効に迎撃できない可能性が生じるのである。よって、弾道ミサイル防衛システムにすべてを依存することはできない。むしろ、初期の攻撃に対しては弾道ミサイル防衛システムで対処する態勢が構築されることにより、日米側から先制攻撃を行う必要が低減され、「危機における安定性」を高めるものと評価すべきであろう。

このように、弾道ミサイル防衛システムで防ぎきれなくなった場合には、報復的な抑止で対処することとなる。ただし、報復は事後的に行われるものであるため、最初の攻撃そのものを阻止することはできないこともまた、日本の立場から見ると重要な論点である。都市部に政経中枢が密集している日本の地理的特性を考えれば、それら都市部に対する攻撃そのものを阻止することは死活的な重要性を持つ。ここでは、抑止力の信頼性の向上に加えて、北朝鮮側の核ミサイルの発射・飛来を物理的に阻止するためのあらゆる手段を尽くすことが必要となる。そこでは当然、米軍打撃力を中心とする対応能力を日米同盟として高めていくことが求められることとなる¹。その方策を進めていくことが、新たな地政戦略的環境において、日本の安全を高めるために、今後極めて重要な意味を持つこととなる。

— 注 —

¹ なお、2013年に策定された「平成26年度以降に係る防衛計画の大綱」には、「日米間の適切な役割分担に基づき、日米同盟全体の抑止力の強化のため、我が国自身の抑止・対処能力の強化を図るよう、弾道ミサイル発射手段等に対する対応能力の在り方についても検討の上、必要な措置を講ずる」との記述がある。

