

日本の防衛政策に対する提言

法的側面から見た緊急課題

－ 矛盾だらけの日本の防衛政策 －

提言

1. 集団的自衛権行使を認め、日米同盟を相互防衛的關係に深化させよ
2. 武器輸出三原則を緩和し、防衛産業振興と研究開発を促進せよ
3. 「緊急事態基本法」及び「安全保障基本法」を制定し、憲法と一般法の間を補え
4. 憲法に国防条項、緊急事態条項を盛り込み、自衛隊を『国防軍』として明記せよ
5. 軍事知識を政治家の必須要件とし、政治指導者から国防意識・愛国心の高揚をはかれ
6. 機密保護法、とりわけ政治家に対する機密保護体制の整備をはかれ
7. 防衛費GDP1%の慣行を撤廃し、防衛力を充実させよ

Contents

提言の概要	1
提 言	
はじめに	3
I. 日本の防衛政策の批判的検証	
1. 「抑止力なき」防衛	4
(1) 安全保障と防衛一定義の確認	
(2) 国防の基本方針の批判的検証	
①国防の基本方針	
②批判的検証	
1) 日本の防衛力は抑止力ではない! ?	
2) 憲法の理想と現実	
3) 専守防衛	
(3) 日本のみで防衛は成り立たない	
2. 危機の「国防二本柱」	8
(1) 統合作戦行動の実効性	
(2) 在日米軍の動向	
避けられない米国防予算削減	
東アジア重視それとも撤退?	
II. 強い日本への提言	
1. 集団的自衛権行使を認め、日米同盟を相互防衛的關係に深化させよ	12
2. 武器輸出三原則を緩和し、防衛産業振興と研究開発を促進せよ	13
3. 「緊急事態基本法」及び「安全保障基本法」を制定し、憲法と一般 法との間を補え	13
4. 憲法に国防条項、緊急事態条項を盛り込み、自衛隊を『国防軍』と して明記せよ	14
5. 軍事知識を政治家の必須要件とし、政治指導者から国防意識・愛 国心の高揚を図れ	15
6. 機密保護法、とりわけ政治家に対する機密保護体制の整備をはかれ	15
7. 防衛費GDP1%の慣行を撤廃し、防衛力を充実させよ	16
おわりに	16
参考文献・ヒアリング等	17

提言の概要

1. 集団的自衛権行使を認め、日米同盟を相互防衛的關係に深化させよ

日本を取り巻く安全保障環境は大きく変化している。我が国が真の防衛力を身につけるためには、日米安保を片務性から双務性に徐々に転換させる必要がある。国防予算削減が不可避となる米国の実情や日米両国の信頼構築のためにも、日米安保体制をより双務的な関係にすることは急務となっている。それには、まず集団的自衛権行使に踏み切ることである。集団的自衛権の行使には、安全保障会議や閣議を経て国務大臣の国会答弁で済むとの学者の見解がある。政治家に覚悟さえ有れば、今すぐにでも実行でき、かつ効果はきわめて大きい。

2. 武器輸出三原則を緩和し、防衛産業振興と研究開発を促進せよ

防衛力の強化には防衛生産、技術基盤及び装備品の効率化が急務である。日本はこれまで「武器輸出三原則」の故に、国際共同開発・生産が不可能であった。その結果、日本の装備品コストは高くなり、技術基盤維持に対する不安が指摘されてきた。欧米では戦闘機などのハイテク兵器は各国で共同開発・生産をしてコストを分担するのが潮流になっている。2011年12月、政府は安全保障会議、閣議決定をへて官房長官談話として三原則の緩和を発表した。戦闘機などの国際共同開発・生産への参加、平和構築・人道目的での装備の供与を「例外」として認める措置が含まれている。なお、共同開発・生産の相手国は米国や豪州、北大西洋条約機構などに制限している。

3. 「緊急事態基本法」及び「安全保障基本法」を制定し、憲法と一般法との間を補え

日本国憲法には国民の国防義務も自衛隊に関する条項もなく、戦後65年を経てなお精神的独立が出来ない状況となっている。それはひとえに国防条項が欠如しているところにあると見てよい。国防条項がない憲法と一般法の間を埋める基本法として、「緊急事態基本法」と「安全保障基本法」の制定を強く求めたい。東日本大震災と原発事故の史上初の惨禍をうけ、我が国に於いてその要請は高まっている。緊急事態基本法は、安全保障法体系の基本法かつ全体の危機管理のための法を包括した位置付けとして想定されており、安全保障基本法(平成23年の自民党公約)をめぐる議論とも関連して重要な議論を喚起している。

4. 憲法に国防条項、緊急事態条項を盛り込み、自衛隊を『国防軍』として明記せよ

同じ敗戦国であるドイツ(旧西ドイツ時代から)では、現実またはあるべき現実と憲法規定の間に落差ありと見るや、現実尊重で憲法規定を変え、63年間で「基本法」を57回改変している。こ

れが独立主権国家の姿であり、我が国も見習うべきである。我が国の防衛白書は自衛隊を軍隊とは表記していない。実力組織とある。国会論議や公式の場でも軍隊であると表現はしない。国際社会は自衛隊を軍隊と見ているので、認識や期待にギャップが生じている。軍の目的は自衛ではなく国防、すなわち自国の領土と国民を守ることである。よって「国防軍」という名称が最もふさわしい。「自衛隊」という名称を「国防軍」に改めるべきである。

5. 軍事知識を政治家の必須要件とし、政治指導者から国防意識・愛国心の高揚を図れ

古代ローマの物語を書いている塩野七生氏は「ミリタリーを知らない政治家は国を統治し安全を守ることはできない」と述べている。しかし、我が国では防衛の基本方針を理解していない防衛大臣や自衛隊の最高指揮官であるとの自覚を持っていない総理大臣もいた。自衛隊運用についての最終判断、決定権を持つ政治指導者が安保の素人であってはならない。国家を守るには、「力」とそれに裏打ちされた抑止が必要である。それゆえ、ミリタリーの使い方をしっかり知った人間でなければ政治をやるべきではなく、世界的ではそれが常識となっている。

6. 機密保護法、とりわけ政治家に対する機密保護体制の整備をはかれ

我が国の航空自衛隊次期戦闘機として「F35」が2011年12月に確定した。しかし、ステルス性能を備えた第五世代戦闘機で史上最強の戦闘機と言われる「F22」、日本が最も強く要請したこの「F22」の売却を米国は許可しなかった。理由の一つは、軍事機密を守るシステムが日本で確立されていないためである。アーミテージ元 국무副長官は、日本に於いて政治家にきちんとした情報やインテリジェンスを説明する方法が確立されていないことと政治家に対する機密保護法が整備されていないことを強く指摘している。

7. 防衛費GDP1%の慣行を撤廃し、防衛力を充実させよ

憲法9条に基づく防衛計画の大綱のもとで、防衛政策を推進する毎年度の予算枠として、防衛費はGNP1%の枠内とすることが1976年三木内閣によって閣議決定された。以来、今なおその呪縛から解き放たれていない。防衛は安全保障環境の変化に対応しなければならない。「自分の国は自分で守る」信念で、防衛予算の緊急増額を安保会議にはかり、早急に閣議決定して概算要求に盛り込み、防衛費を柔軟に確定できる仕組みを作るべきである。

日本の防衛政策に対する提言 法的側面から見た緊急課題

— 矛盾だらけの日本の防衛政策 —

はじめに

国の安全保障、国防のあり方は環境の変化に対応しなければならない。冷戦終焉と阪神淡路大震災を経て策定された「07大綱」（1995年に策定された防衛計画の大綱）には、防衛力の役割として「我が国の防衛」に「大規模災害等各種事態への対応」と「より安定した安全保障環境構築への貢献」が加えられている。さらに国際テロ活動、弾道ミサイル脅威、大量破壊兵器拡散などの非対称脅威が深刻化する中で防衛力の役割も変化しなければならない。

英国歴史学者ポール・ケネディは、世界は今新たな時代に向かって歴史的な分水嶺に近づいているか、すでに越えたと述べている（『読売新聞』2011年11月21日付）。それを示唆する変化の指標として四点をあげている。

第一に地球上の唯一の、ないしは圧倒的な準備通貨としての米ドルの着実な衰退。第二に欧州統合計画の停滞と形骸化。第三に、東アジアと南アジアのほぼ全域で起きている巨大な軍備競争。第四に緩慢且つ着実に進行している国連の老衰である。

換言すれば、①米国の「国力（軍事力、経済力、外交力、文化力）」の相対的低下、②共産主義の残滓国家中国・北朝鮮の挑戦、③主権国家を統合する上位機構が存在しない無秩序の拡大となるだろう。

人類は今、海図なき世界に放り込まれようとしている。この混乱と不安を正面から受け止め、新しい時代を切り開く新海図を作成する覚悟と行動が求められているのである。

2011年春、世界中を驚かせた覚悟ある行動が展開された。3・11東日本大震災における「トモダチ」作戦である。震災直後、米国防総省の動きは早かった。海上からの救出活動にあたるため急派した原子力空母ロナルド・レーガンは、13日未明には宮城県沖に到着。さらに強襲揚陸艦エセックスやドック型揚陸艦ジャーマンタウン、さらに第七艦隊の指揮統制艦ブルーリッジなど合計13隻の軍用艦が現地周辺海域に投入されたのである。

日本の危機対応に対して米軍が見せた一連の対応の中で、中国の人民解放軍など世界の軍事関係者が特に注目していたのは、太平洋軍司令官ウィラード海軍大将とともに訪日した太平洋艦隊司令官パトリック・ウォルシュ大将であった。太平洋艦隊を統括するウォルシュ大将には表向きの任務のほかに重大な密命が課せられている。それはアジア太平洋地域を揺るがす二大有事案件、すなわち台湾海峡危機と朝鮮半島動乱に備えるということである。そのウォルシュ大将が直接日本に乗り込み、対日救援作戦「トモダチ」を指揮したのである。この事実は、東日本大地震に伴う軍事行動について、米側が台湾海峡動乱あるいは朝鮮半島有事に匹敵する重大事、あるいは乱にあってもう一つの乱にそなえる体制を整えていたことを意味するのである。

2011年年12月17日の金正日総書記の死去という衝撃事件も加わり、我が国の安全保障環境は大きく変化した。当然国防のあり方も対応し変化しなければならない。

I. 日本の防衛政策の批判的検証

1. 「抑止力なき」防衛

(1) 安全保障と防衛一定義の確認

「抑止力なき防衛は存在しない」

安全保障とは、ある集団が生存や独立などの価値ある何かを、何らかの脅威が及ばぬように何らかの手段を講じること安全な状態を保障することである(森本, 2011)。そして防衛とは、及んできた脅威に対抗し何らかの強制力によってそれを排除することである(同上)。脅威が及ばないようにすることが安全保障、及んできた脅威を強制力によって排除することが防衛であるということになる。

安全保障も防衛も「抑止力」を持っていなければ成立しない。その抑止力とは、行為の達成が困難、または代償が高くつくことを予見させ、その行為を思いとどまらせる力をいうのである。

抑止力についての石破茂元防衛庁長官の説明がある。霞ヶ関見学ツアーの一環で防衛庁にきた子供たちに話した内容である。

「夫婦でも、兄弟でも喧嘩するよね。血を分けた兄弟でも、本当に好き合って結婚した夫婦であっても、喧嘩というものになるさ。君たちがどんなに親切にしたって、友達にいじめられることもある。それは国と国でも一緒じゃないかな。でも『あの子と喧嘩したら、絶対あいつが助けに来てやられちゃう』と思ったら、誰も君をいじめたりしないよね。一方がものすごく強かったら、もう一方は怖くて手出しできないだろう。それと同じで、自衛隊というのは、『日本をいじめたら大変なことになっちゃうよ』と相手に思わせるのが仕事なんだよ」(石破, 2011)

わかりやすい説明である。

「攻撃はリスクが高すぎると思わせる」

抑止の機能として大きくは三点あるといわれている。まず予防機能である。実行したとしてもいろいろな制約・束縛の要因があるために実行に伴うリスクが高くなりコストもかかり費用対効果からみて割に合わないと合理的に判断して事前に思いとどまらせることができるというものである。第二に報復・対応機能である。リスク・コストを覚悟しての行動を起こしても、相手からの報復や他からの制裁、内外の反発などによる多大な障害が生じ、当初の目的が達成できず途中で断念せざるを得ない状況を作り出すことである。最後に国際社会における秩序維持のための法と、法にもとづく秩序を維持する実効性ある措置が確立されている場合である。国連の理想の一つがこの集団安全保障機能であるが、未だ確立されていない。

防衛力は抑止力として位置づけられるものであるが、それは軍事的な要素だけではなく政治的、地理的、経済的な要素も包括しており、総合して抑止力を構成するのである。

(2) 国防の基本方針の批判的検証

① 国防の基本方針

我が国の「国防の基本方針」は1957年(昭和32年)に国防会議(現在の安全保障会議)と閣議をへて決定された。内容は以下の四点である。

- 1, 国連の活動を支持し、国際間の協調を図り、世界平和の実現を期する。
- 2, 民生を安定し、愛国心を高揚し、国家の安全を保障するに必要な基盤を確立する。
- 3, 国力国情に応じ自衛のため必要な限度に於いて効率的な防衛力を漸進的に整備する。
- 4, 外部からの侵略に対しては、将来国連が有効にこれを阻止する機能を果たしうるに至るまで、米国との安全保障体制を基調としてこれに対処する。

さらに「その他の基本方針」がある。

- i) 専守防衛
- ii) 軍事大国にならない
- iii) 非核三原則
- iv) 文民統制の確保である。

② 批判的検証

1) 日本の防衛力は抑止力ではない！？

実は、これまでの防衛白書や「防衛計画の大綱」(以下「大綱」)には、日本の防衛力を抑止力」と位置づける記述がない。「大綱」は「我が国の安全保障の基本方針」として「我が国に直接脅威が及ぶことを防止」と書いている。「抑止力」という言葉が使われているのは「米国の核抑止力」だけだ。「抑止力」は、憲法で禁止されている「武力による威嚇」に当たるのではないかという懸念からだとされているのである(『朝日新聞』2010年9月7日付)。

2) 憲法の理想と現実

平和憲法たる所以は前文と9条にあるといえよう。

前文には「日本国民は、恒久の平和を念願し、・・・平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して、われらの安全と生存を保持しようと決意した」とある。平和を諸国民にゆだねるというものだ。

9条には「日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する。前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない。国の交戦権は、これを認めない」とある。誰が呼んでも戦争放棄、戦力不保持、交戦権の否認であり、自衛のためのものは許されるなどとは記されていないし、そのような理解には至らない。

周知のことではあるが日本国憲法がどのように成立したかを確認しておこう。成立の背景

が、見えない本質を明らかにする。

終戦後の1945年10月、新しく総理大臣に就任した幣原喜重郎が連合軍最高司令官のマッカーサーを表敬訪問したとき、マッカーサーは「憲法の自由主義化」を要求した。天皇に絶対主権を認めた明治憲法を、国民主権の民主主義的な憲法に改正すべきだと考えていた。

日本側の草案を却下し、46年2月3日、コートニー・ホイットニー民政局長及び民政局のスタッフで日本国憲法の草案を作るように指示している。その際マッカーサーが、必ず入れるべき「三原則」のメモを提示した。まず、天皇の存在を認める一方、日本の封建制度の廃止。

次に戦争について紛争解決のための手段としてはもちろんのこと、「自己の安全を保持するための手段としてさえも」放棄することを求めた。自衛のための戦争も認めないというのである。

草案作りは民政局次長のチャールズ・ケーディスがつとめ、28人のスタッフが1週間で草案を書き上げた。しかし民政局が作った草案では、「戦争放棄」の条項から、「自己の安全を保持するための手段としてさえも」という部分は消えていた。

ケーディスは憲法学者の西修氏のインタビューに答えて「私は、どの国家にも、自己保存の権利があると思っていたし、このような権利を憲法で放棄するのは、非現実的であると思ったから」とこたえている(西. 2000)。

日本国憲法は自衛権を認めていない

憲法学者の解釈や政府のわかりにくい答弁は横に置いて、この条文を素直に読めば、我が国は軍事力を一切放棄し、自衛のための軍隊は持てない、また自衛権を放棄していると理解できる。どう考えても自衛隊は「陸海空軍その他の戦力」だろう。すなわち、日本国憲法は国家が自衛する権利を認めない、すなわち国家から奪っていると言わざるを得ないのである。この事実、すなわち憲法の文言を解釈して初めて自衛隊の存在や自衛のための戦争、交戦が容認されていることがわかるような異常さを一時も早く解消しなければならないだろう。この現実を放置しては国防意識や「愛国心の高揚」(国防の基本方針)など望むべくもないはずである。

現実とのギャップが大きすぎる

野田佳彦首相は2011年10月16日、航空自衛隊百里基地で開催された自衛隊記念行事航空観閲式に出席した。そして「挑発的な行動を繰り返す北朝鮮の動き、軍事力を増強し続け周辺海域において活発な活動を繰り返す中国の動き、我が国を取り巻く安全保障環境は不透明さを増している」と指摘し、さらに「天下安らかなりといえども、戦いを忘れなば必ず危うし」「平和時においても、有事のことを忘れないで備えよ」と訓示しているのである。この首相訓示は憲法前文の精神そむいているといわねばならない。もちろん歴代総理も同じような訓示であっただろう。このような現実との大きな乖離が国民の憲法に対する無関心の原因となっているといえるだろう。

3) 専守防衛

専守防衛は軍事的にあり得ない

日本の防衛の基本方針は専守防衛である。「相手から武力攻撃を受けたときに初めて防衛力を行使し、その態様も自衛のための最小限にとどめ、また保持する防衛力も自衛のための必要最小限のものに限るなど、憲法に則った受動的な防衛戦略の姿勢」をいう。

野口裕之氏(産経新聞記者)がロンドン支局長時代に経験したことを著書(野口, 2011)に表している。2001年秋、米中樞同時テロに端を発したアフガン戦争が勃発したので英国防省に通い戦況把握に取り組んだが、その際、日本の参戦の可能性を問われて専守防衛の説明に苦慮したという。野口氏は、世界中の陸空軍士官学校や海軍兵学校で専守防衛なる戦略を教えているのは日本だけだろうから無理もないと述べつつ、「専守防衛」は軍事用語ではない。軍事的にあり得ない、人為・政治的に捏造された虚構であるとまで言い切っている。

同氏は、退役英海軍大将(英領フォークランド紛争での奪還作戦総司令官)ジョン・ウッドワード氏に対するインタビューで、専守防衛の意味をようやく理解してもらった後でウッドワード氏から返ってきた言葉が紹介されている。

「英国の場合、外部からの脅威にさらされたら『何らかの行動』を起こさなければならない。迎撃は本土からできる限り遠くで実施するのが、英戦略の基本を構成している」「日本は経済力を外交に利用するが、それは時に相手に通じない。拡張主義や暴力的傾向のある国と交渉する際、外交以外の力を活用、主張に耳を傾けさせるべきだ」

専守防衛を国防の基本とするな

日本と世界の防衛概念の違いは極めて大きい。「相手から武力攻撃を受けたとき初めて防衛力を行使」するということは、結果として国土を焦土にし、国民の生命・財産を戦争に巻き込む、まるで一億玉砕のもとに準備された戦前の本土決戦思想を想起させるものである。「専守防衛」を「国防の基本」とすることには大きな矛盾があると言わねばならないのである。

専守防衛の基本方針から、「攻撃的兵器(戦力投射能力を持つ兵器)は持たない」「海外派兵はしない」「集団的自衛権は行使しない」などの政府見解が出されることとなったのである。我が国は長距離弾道ミサイル、爆撃機といった攻撃的な兵器は持っていないし、航空母艦や原子力潜水艦所持にも懸念が表明される。

いくつかの事例をあげてみる。ある国が日本に向けてミサイルの発射準備をしたことがわかり、その発射場所もわかったとする。そのとき、自衛隊のF15戦闘機が、相手の基地を攻撃できるか。できない。それは自衛隊のF15戦闘機には敵地を攻撃できる能力がほとんどない。できるのは領空侵犯してきた敵機を攻撃することである。航空自衛隊が所有しているF15戦闘機は、侵略してきた敵機を空中戦で撃ち落とすための戦闘機になっており、対地攻撃能力は低いのである。アメリカには対地攻撃ができるF15Eがあるが、攻撃的兵器を持つことができない自衛隊への導入は難しいのである。

このように、戦闘機も輸送機も各種ミサイルも、本土とその周辺での作戦行動しかできな

いよう開発・導入されている。F4EJ戦闘機はかつて爆撃照準コンピューターを外し、対地攻撃訓練をマニュアルで行っていたほか、航続距離を延ばす空中給油装置まで除去していた。それは防衛の基本方針である「軍事大国にならない＝周辺諸国に脅威をあたえない」に反するという批判を飲んだ結果だったのである。

(3) 日本のみで防衛は成り立たない

米軍事力に守られた「平和憲法」

日本の防衛力は自衛隊と米軍との二本柱によって支えられている。すなわち、専守防衛は日本の防衛体制全体を表してはいないのである。防衛の基本方針であるとはいっても同盟国・米国の存在が抜け落ちているからである。看板では「専守防衛」を掲げながら、強力な米国の軍事力を最大の抑止力として利用し、有事になれば核兵器を含む米国の戦力をあてにしている。これが我が国の防衛体制である。それでも「専守防衛」を基本方針としてかかげるわかりにくさが問題(虚構であり捏造)なのである。

それは、平和憲法論もおなじである。平和憲法のおかげで戦後の日本は戦争に巻き込まれずにやってきたと主張する。しかし平和憲法は手形のようなものであり、この手形が機能してきたのは米国の軍事力という裏書きがあったからに他ならない。米国の軍事力という裏書きがない手形は紙くずになってしまうのである。

非核をとらえながら核抑止力に頼る矛盾

戦時には米軍の核戦力による報復を前提としているのだから「核兵器を持たず、作らず、持ち込ませず」とする「非核三原則」も同様にナンセンスである。日本国内にはもちこませないが、核攻撃を受けたときには米国が本土や公海上から敵国に核攻撃の報復を行うことになっている。非核を唱えながら結局は核の抑止力に頼っているのである。

専守防衛、平和憲法、非核三原則、すべて米国の軍事力とセットになって初めて抑止力を発揮する。この現実を認識しなければ戦後日本の防衛、日米安保と安全保障を語るができない。

独立主権国家であれば、どこの国でも自分の国は自分で守る体制をとっている。今の自衛隊はアメリカによる占領体制の延長上で作られたため、軍隊として完全な形になっていないのである。本来、攻撃と防御、双方併せ持つ、すなわち抑止力を持って国の防衛に当たるのが軍隊である。しかし、日米安保体制の中で日本は「守り」を担当し、「攻撃＝戦力投射」はアメリカに頼むというかたちをとっているのである。

2. 危機の「国防二本柱」

(1) 統合作戦行動の実効性

同盟が消える日

日米間に「同盟が消える日」がくるのではとの指摘がある。鳩山由紀夫元総理は、「常時駐留なき安保」論者であり、さらに小沢一郎元幹事長も極東アジアにおける米国の「軍事的プレゼンスは第七艦隊で十分」との見解を表明しており、両者共に国連中心主義者、国連憲章に記されている集団安全保障のあり方を基準に考えている。日本はアメリカの言いなりで、法律的根拠のない、すなわち原則なき自衛隊の海外派遣がなし崩し的に行わされてきたと考えているのである。

これらの考えから出てきた結論が「対等な日米関係の構築」であり、「常時駐留なき安保」を視野におく「普天間飛行場県外移設」であった。10年以上かけて合意された移設場所「現行案」を見直すと繰り返し、結局残ったのは総理の辞任と日米相互の不信だけであった。

2009年秋、米国のシンクタンク(NBR)がまとめた報告書『期待はずれの日米同盟の管理』(Managing Unmet Expectations in the U.S.-Japan Alliance、以下「報告書」)がオバマ政権内で注目されたという。『同盟が消える日』(谷口、2010)はその報告書を土台にまとめられている。基地移設問題で地元沖縄の反発が強まっているが、片方の当事者である米軍でも同じであるという。

「そこまで出て行けというなら、将来、米海兵隊はグアムまで引くだらう。そうなれば、日本の防衛は難しくなる」と、日本の安全保障当局者は米国側から警告されたという。「報告書」の示すところは「もはや日本にアフガニスタン支援などの、国際貢献は求めない。その代わりに、日本防衛の負担をもっと肩代わりしてもらおう」というものである。同盟の縮小均衡である。

米国への甘えは危険きわまりない

今後の日米関係のあり方として主体的に何を選ぶかという決断が迫られる。一つは日米同盟の深化であり、集団的自衛権行使のあり方の検討は必須要件である。次に日本の自力防衛である。自国の防衛は自国でということであるが、そのためには自衛隊員120万人(現在25万人)、防衛予算30兆円(現在4兆6000億円強)が必要と石破茂元防衛庁長官は指摘する。米国が日本を捨てるはずがないという「甘え」は危険である。

米国内外の状況は大きく変化している。日米同盟の維持、深化は政治の責任ではあるが、日本人全体の責任でもある。そのような自覚なくして真の同盟関係を維持することはできないのだ。

防衛白書は集団的自衛権を「自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃を、自国が直接攻撃されていないにもかかわらず、実力を持って阻止する権利」と説明している。

国際法上は有するとはしながらも、これを行行使することは許されないとしている。「我が国が直接攻撃されていないにもかかわらず他国に加えられた武力攻撃を実力で阻止することは、憲法9条の下で許容される実力の行使の範囲をこえるもの」であるからとの理由からである。1971年、時の内閣法制局長官による国会答弁以後、この見解は変えられていない。たとえば、海上自衛隊の護衛艦が米国海軍艦艇と併走していたとする。仮にこのとき米艦が攻撃を受けて炎上し場

合でも、それだけの理由として直ちに米側に加勢し、反撃を加えることは許されないということである。いかなる同盟国間にもおよそあるまじき実態が未だまかり通っているのである。台湾有事、朝鮮半島有事などの周辺事態に於いて起こりうる可能性が高いケースである。いざというとき日米の協力関係、統合的作戦行動ができなくなる。「同盟がきえる日」論は決して極論ではない。

(2) 在日米軍の動向

避けられない米国防予算削減 ―日米安保の質的転換は不可避―

日米安保条約締結後60年が過ぎた。この間、両国に関わる安全保障環境が大きく変わった。これを機に両国安保の質的転換を促したい。

今後、米国の国防予算削減は避けられない。2011年4月オバマ大統領は、アフガン、イラクからの撤退を前提に2023年までに約4000億ドル(約33兆円)を削減すると発言した。さらに、膨らむ財政赤字を抱え、2011年8月2日に米議会は連邦債務上限引き上げ法成立させたが、この日を越えたら債務不履行(デフォルト)に追い込まれるところだった。同法は今後10年間で約1.2兆ドルの歳出削減を求めているが、削減内容に関しては議会の特別委員会が11月までに合意できなければトリガー条項(一定の条件が満たされた場合に効力を発する条項)によって、総額の半分、すなわちおよそ6000億ドルが国防予算から削減されることとなっている。交渉は決裂した。まだ結論は出されていないが国防予算削減は避けられない状況にある。

国防予算縮小を促す要因は多い。なによりも、自国が大きな脅威にさらされているという国民の意識が希薄になってきている。さらに、議会に於いても民主党(社会保険や医療保険を重視する)の多くが、外交、安全保障予算に高い優先順位を与えることはないし、一方の共和党も大差はない。党内には国家安全保障タカ派、社会保守派、ティー・パーティー派があるが、後者二派は外交・安保に関心がなく、とにかく歳出削減ができればとの考えなのである。議会の論議は国防予算削減を前提にすすむだろう。

東アジア重視それとも撤退? ―大中華圏の形成とオセアニアの戦略的重要性―

2011年11月オバマ大統領はオーストラリア議会で演説を行い、米国は「太平洋国家」であると宣言した。中国の台頭を踏まえアジア重視の姿勢を示したものと受け止められている。

しかし、一昨年米誌『フォリン・アフェアーズ・リポート』(2010.6)に掲載され話題になった論文がある。ロバート・カプラン氏による「大中国圏の形成と中国の海軍力増強」である。その中で、我が国での政権交代とその後の普天間飛行場移動を巡る混乱を前提として、退役海兵隊大佐パット・ギャレット氏の「計画」を紹介している。ホスト国(日本や韓国など米軍受け入れ国)の現状と米国の国防予算削減不可避を前提としての提言である。氏は「ユーラシアの均衡」という概念を用いてオセアニアの戦略的重要性を指摘しているのだが、以下その要点を紹介する。

グアム、カロリン諸島、マーシャル群島、北マリアナ諸島、ソロモン諸島はすべて米領であり、すべて米国と防衛を交わしている。さらに周辺の独立国がアメリカとの軍事協調に同意すれ

ば、戦略状況は大きく変化させることができる。そしてオセアニアは東アジアに比較的近い上に、アメリカの戦艦が立ち入れないようにしたいと中国が考えている海域の外側にある。グアムから北朝鮮までは4時間、台湾までは船で二日の距離にある。日本、韓国、フィリピンに部隊駐留を続けるよりも、オセアニアに基地を持つ方が、とかくホスト国を刺激せずにする。今後オセアニアでの米軍プレゼンスの強化策を取ることで中国による台湾の軍事攻撃コストを大きく引き上げることができ、アメリカが、第一列島線における古くからの基地のプレゼンスを削減しつつもこの地域を米軍の戦艦や船が監視できるようになる。第一列島線における米軍のコントロールはいずれにしても弛緩してきている。ホスト国の市民達は、大規模な外国の部隊のプレゼンスをいやがりはじめ、中国の台頭を前に、各国は中国に威圧感を覚えるとともに魅了されている。今や変化の時を迎えている。

米国は今後オーストラリア北部に海兵隊2500人を常駐させる計画で動き出す。あらゆる事態に対応できるように選択肢を広げておこうとする米戦略が進みつつあることも想定しておく必要がある。

II. 強い日本への提言

1. 集団的自衛権行使を認め、日米同盟を相互防衛的關係に深化させよ

強い日本となるために可能なことから着手すべきである。それはまず「憲法解釈」の変更である。「防衛力行使の態様としての必要最小限」（「専守防衛」）の解釈を変更しなければならない。

まず集団的自衛権行使に踏み切ることである。「集団的自衛権とはとどのつまり、一人で立ち向かえない相手と戦うとき手を貸し合う権利のことだ。人にも国にもこの権利があるのが当たり前。国際連合もそう規定している。それでも否定する場合、第三者の加勢をあきらめ、自分より強い相手にすぐ白旗を揚げなければならなくなる」（谷口, 2011）のである。日本を取り巻く安全保障環境が大きく変化している。1971年の内閣法制局長官の国会答弁から現在の解釈が定着した。安全保障会議や閣議を経て国務大臣の答弁で済むとの学者の見解がある。実行する覚悟があればいい。

かつて、安倍晋三政権で集団的自衛権行使について、元外務次官である柳井俊二氏を中心とする「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」に諮問している（2008年）。次の四つの事例について検討するように指示したのである。

- i) 共同訓練などで公海上において、我が国自衛隊の艦船が米軍の艦船と近くで行動している場合に、米軍の艦船が攻撃されても我が国自衛隊の艦船は何もできないという状況が生じていいのか。
- ii) 同盟国である米国が弾道ミサイルによって甚大な害を被るようなことがあれば、我が国自身の防衛に深刻な影響を及ぼすことも間違いない。それにもかかわらず、技術的な問題は別として、仮に米国に向かうかもしれない弾道ミサイルを補足した場合でも、我が国は迎撃できないという状況が生じていいのか。
- iii) 国際的な平和活動における武器使用の問題である。たとえば、PKO等の活動に従事している他国の部隊または隊員が攻撃を受けている場合に、その部隊または隊員を救援するため、その場まで駆けつけて、要すれば武器を使用して仲間を助けることは当然可能とされている。我が国の要員だけがそれはできないという状況が生じてよいのか。
- iv) 同じPKO等に参加している他国の活動を支援するためのいわゆる「後方支援」の問題がある。補給、輸送、医療等、それ自体は武力の行使にあたらぬ活動については、「武力の行使と一体化」しないという条件が課されてきた。このような「後方支援」のありかたについてもこれまでどおりでよいのか。

懇談会はこの四つの事例においての武力行使あるいは支援活動は容認されるとの見解を出している。集団的自衛権行使に向けて踏み出す糸口となるものであった。しかし政局の混乱から現実のものにはならなかった。

重要なことは、我が国が真の防衛力を身につけることである。そのためには日米安保を片務性から双務性に徐々に転換させることである。国防予算削減が不可避となる米国の実情や日米両国の信頼構築のためにもより日米安保体制がより双務的な関係になる必要があるのである。

2. 武器輸出三原則を緩和し、防衛産業振興と研究開発を促進せよ

防衛力の強化のためには防衛生産、技術基盤及び装備品の効率化が急務である。欧米では戦闘機などのハイテク兵器は各国で共同開発・生産をしてコストを分担するのが潮流になっている。昨年12月、航空自衛隊の次期戦闘機として選定された「F35」も米英など9ヵ国で共同開発したものである。

日本はこれまで「武器輸出三原則」の故に、国際共同開発・生産が不可能であった。その結果として日本の装備品コストが高くなり、技術基盤維持に対する不安が指摘されていたのである。現在、日米共同で開発しているイージス艦発射迎撃ミサイル「SM3ブロック2A」がある。中国の対艦弾道ミサイル「DF21」への対応として注目されている。実戦配備できるようになるのはまだ時間がかかるが、共同開発であるだけに「武器輸出三原則」に抵触して移動や配備に影響が出る可能性が指摘されていたのである。

しかし、昨年12月27日に安全保障会議、閣議決定をへて官房長官談話として三原則の緩和を発表した。戦闘機などの国際共同開発・生産への参加、平和構築・人道目的での装備の供与を「例外」として認める措置が含まれている。なお、共同開発・生産の相手国は米国や豪州、北大西洋条約機構などに制限している。解釈変更がなされたのである。

3. 「緊急事態基本法」及び「安全保障基本法」を制定し、憲法と一般法との間を補え

日本国憲法には国民の国防義務も自衛隊に関する条項もない。憲法9条に於いて自国の独立の前提である国防軍の保有を否定したため、戦後65年を経てなお精神的独立が出来ない状況となっている。それはひとえに国防条項が欠如しているところにあるといわねばならない。

国防条項がない憲法下でいかにして防衛力強化の施策を実行するのか。知恵を絞らなければならない。強い国日本のためには憲法改正が最も本質的施策である。しかしそのハードルは非常に高い。この高いハードルを越えるためにはどうするか。一般法と憲法の間を埋める基本法の枠組みをどう整備できるかが重要な課題であると考えられる。それは立法府の大きな役割である。必要な基本法として「緊急事態基本法」と「安全保障基本法」の制定を強く求めたい。

緊急事態基本法とは外国からの侵略やテロ、騒乱などの有事や、大きな自然災害、原子力発電所の臨界事故など、国家の独立と安全における危機や、国民の生命・財産が脅かされる重大で切迫した事態に対応するために、国として迅速かつ適切に対処するための基本法である。

近年における危機管理のあり方をめぐる情勢は天災(自然災害)や人災(ヒューマンエラーと

も、原子力発電所の臨界事故や列車事故など)の危機、核攻撃をはじめとして生物兵器や化学兵器などによるNBC災害への懸念の増大化や国際テロの頻発などによる複合的な危機対策の必要性の高まりにより、総合的な安全体制の構築が指摘されている。

とりわけ東日本大震災と原発事故の史上初の惨禍をうけ、我が国に於いてその要請は高まっている。緊急事態基本法は、安全保障法体系の基本法かつ全体の危機管理のための法を包括した位置付けとして想定されており、安全保障基本法(平成23年の自民党公約)をめぐる議論とも関連して重要な議論を喚起している。

4. 憲法に国防条項、緊急事態条項を盛り込み、自衛隊を『国防軍』として明記せよ

同じ敗戦国であるドイツ(旧西ドイツの時代から)はこれまで57回の改憲をおこなっている。改憲への道を開いたのは主権回復、真の独立回復を求める強い信念であった。有事・緊急事態において国家として国民を守る法的体制を構築しなければ真の主権回復、独立国ではないとの気持ちである。

ドイツ人は戦後4年間、国家を持てなかった。東西冷戦下、米国、英国、フランスによる擁立で1949年5月に西ドイツが成立している。しかし、制定された憲法相当の「基本法」では、主権が米英仏により幾重にも制限されており、軍備条項も欠落していたのである。

その後、1955年の北大西洋条約機構(NATO)加盟でようやく再軍備条項を盛る基本法の改変が行われたのである。それでも、米英仏三国は西ドイツ国家主権の完全回復を認めなかった。「基本法」には緊急事態規定がかけていたからである(緊急時権限は三国が留保)。

西ドイツは緊急事態立法に心血を注ぐことになる。そして起草から10年、戦後初の大連立政権下で1968年5月やっと成立を見ることとなった。日本の安保騒動顔負けの反対運動が荒れ狂ったという。

その後の西ドイツの憲法に対する姿勢は日本と正反対となった。現実またはあるべき現実と憲法規定の間に落差ありと見るや、現実尊重で憲法規定を変える。63年の間に「基本法」には57回の改変が加えられたのである。

これが独立主権国家の姿である。日本も見習うべきである。ドイツの憲法的緊急事態立法は他国とは違っている。かつて緊急大権下で国会が機能を停止し、ナチス独裁が残った苦い歴史を背景に緊急事態下でも立法機能休止はない。平時下で衆参両院は議員中から緊急事態用「合同委員会」議員を合計48人選任する。緊急時用「小国会」の議員である。構成議員の日常所在は事前申告しなければならない。「小国会」に許されない立法領域は、極論すると「基本法」の改変のみである。緊急事態の状況次第で政府と「小国会」は地下施設に入る。その場所は国家機密である。

我が国の防衛白書は自衛隊を軍隊とは表記していない。実力組織とある。国会論議や公式の場でも軍隊であると表現はしない。もちろん国際社会は自衛隊を軍隊と見ているので、認識や期待にギャップが生じている。「自衛隊」という名称を「国防軍」に改めるべきである。軍事組織である実態に即して「軍」を名乗るのは当然であるが、「自衛軍」でもいいのかといえば、そうで

はない。日本がやらねばならないのは自衛ではなく国防なのである。軍の目的は自国の領土と国民を守ることである。よって「国防軍」という名称が最もふさわしい。

5. 軍事知識を政治家の必須要件とし、政治指導者から国防意識・愛国心の高揚を図れ

昨年9月、防衛大臣が就任記者会見で「私は安全保障の素人だが、それが本当のシビリアンコントロールだ」と言った。防衛大臣が防衛の基本方針を理解していない。自衛隊運用についての最終判断、決定権を持つ人が安保の素人であっては困るのである。

さらに総理になった政治家の驚くべき発言もある。2010年8月の予算委員会で石破茂議員が菅総理(当時)に一つの提案をした。それは、普天間移設問題に関して軍事のプロであり、実際に米軍と共同して国防の任にあっている制服組のトップである統合幕僚長、陸・海・空の幕僚長から見解を聞いてみるべきであるというものであった。

この提案は珍しくすぐに実行されたが、その会の冒頭で菅総理(当時)が驚きの発言をしたという。「昨日調べてみたら、総理大臣は自衛隊の最高指揮官であると規定されていた」「防衛大臣は自衛官ではないのだね」と言ったのである。当然マスコミで批判されたが、これが政治家の実態であると見た方がよいのではないだろうか。もちろん国民もである。

古代ローマの物語を書いている塩野七生氏は「ミリタリーを知らない政治家は国を統治し安全を守ることはできない」と述べている(『読売新聞』2005年2月20日付)。国家というものがあり、それを守る際には「力」、武力が必要。そしてその抑止も必要である。それゆえにミリタリーの使い方をしっかり知った人間でなければ政治をやってはいけない、それが世界的には常識のはずであるというのである。

6. 機密保護法、とりわけ政治家に対する機密保護体制の整備を図れ

我が国の航空自衛隊次期戦闘機として「F35」が昨年12月に確定した。しかし日本が最も強く要請したのは「F22」だった。ステルス性能を備えた第五世代戦闘機であり、史上最強の戦闘機と言われている。

わずか1機で第四世代の「F15イーグル」戦闘機7機を撃ち落とせると言われているのである。本当の強さの秘密は宇宙にある軍事衛星、AWACS(早期空中警戒管制機)、地上レーダー、コンピューター・ネットワークなどの米軍の高度な軍事システムとリンクしているところにある。さらに排気口のノズルが上下左右に動くスラスト・ベクタリング・システムという部分である。これによって空中での急旋回など信じられないような運動性能を実現することができるのである。

米国は「F22」の売却を許可しなかった。理由の一つが日本には軍事機密を守るシステムが確立されていないと言うことである。2007年に発覚した海上自衛隊三佐がイージス艦の機密情報を流出させ、そのデータが中国人の妻を持つ二等海曹の自宅で見つかった事件では、結局、裁判所が三佐に下した判決は執行猶予付きの懲役刑であった。

これでは、「F22」が日本に引き渡された場合、すべての軍事機密が中国などに筒抜けになってしまう懸念をぬぐいきれなかったのである。

アーミテージ元国務副長官は日本に於いて政治家にきちんとした情報やインテリジェンスを説明する方法が確立されていないことと政治家に対する機密保護法が整備されていないことを強く指摘している(アーミテージ・ナイ、2010)。

7. 防衛費GDP 1 %の慣行を撤廃し、防衛力を充実させよ

憲法9条に基づく防衛計画の大綱のもとで、防衛政策を推進する毎年度の予算枠として、防衛費はGNP1%の枠内とすることが1976年三木内閣によって閣議決定された。三木内閣以降の歴代内閣も予算編成にあたってこの枠を維持したが、1987年第3次中曽根内閣が予算編成において防衛費1%枠を撤廃し総額明示方式へと転換している。

しかし、今なおその呪縛から解き放たれていない。その後、安全保障会議も閣議決定も国民への説明のないまま、「GNP1%」という基準はなくなり、国内総生産を意味した「GDP」に変わっている。しかも2008年度0.9%、09年度0.92%と、1%枠撤廃をなし崩しに骨抜きにしてしまった。このままではさらに減り続けることになる。

防衛は安全保障環境の変化に対応しなければならない。「自分の国は自分で守る」信念で、防衛予算の緊急増額を安保会議にはかり、早急に閣議決定して概算要求に盛り込み、防衛費を柔軟に確定できる仕組みを作るべきである。

おわりに 一原点としての憲法的課題一

この報告書は、防衛に焦点を当てた強い日本となるための政策提言である。取り上げるべき点は多くあるが、原点としての憲法的課題に重きを置くこととなった。憲法と現実の格差は放置できない段階となり、国民が民主主義の基本である憲法に無関心となっている。社会保障や税制など先送りできない課題が山積しているが最も深刻な問題は憲法である。

この憲法故の国防の二本柱が揺らいでいる。日米同盟のあり方も変化し深化しなければならない。根本的問題に目を向けるべきであるという思いで提言を試みた。

【参考文献】

(1) 個人の著作

- 飯柴智亮. 『日米同盟崩壊』集英社. 2011年.
池上彰. 『そうだったのか！日本現代史』集英社文庫, 集英社. 2008年.
石破茂. 『国防』新潮文庫, 新潮社. 2011年.
石破茂・小川和久. 『日本の戦争と平和』ビジネス社. 2009年.
清谷信一. 『専守防衛』祥伝社新書, 祥伝社. 2010年.
佐々淳行『ほんとうに 彼らが日本を滅ぼす』幻冬舎. 2011年.
武田康裕・神谷万丈・防衛大学校安全保障学研究会編. 『新訂第四版 安全保障学入門』
亜紀書房. 2009年.
谷口智彦編訳. 『同盟が消える日』ウェッジ. 2010年.
田村重信・佐藤正久編著. 『教科書 日本の防衛政策』芙蓉書房出版. 2008年.
田母神俊雄. 『真・国防論』宝島SUGOI文庫, 宝島社. 2011年.
西修. 『日本国憲法はこうして生まれた』中公文庫, 中央公論新社. 2000年.
野口裕之. 『野口裕之の「安全保障読本」』PHP研究所. 2011年.
春原剛. 『在日米軍司令部』新潮文庫, 新潮社. 2011年.
日高義樹. 『世界の変化を知らない日本人 アメリカは日本をどう見ているのか』徳間書店.
2011年.
平和・安全保障研究所編. 『アジアの安全保障<2011-2012>』朝雲新聞社. 2011年.
森本敏. 『日本の瀬戸際』実業之日本社. 2011年.
リチャード・アーミテージ他. 『日米同盟VS中国・北朝鮮 アーミテージ・ナイ緊急提言』
文春新書, 文藝春秋社. 2010年.

(2) 白書・雑誌・新聞・その他

- 防衛省. 『平成23年版 日本の防衛 防衛白書』ぎょうせい.
朝雲新聞社編集局. 『防衛ハンドブック<平成23年版>』朝雲新聞社.
フォーリン・アフェアーズ・ジャパン. 『フォーリン・アフェアーズ・レポート』2010年No.6.
谷口智彦. 「集団自衛権は『必須免許』」『Wedge』2012年1月号, ウェッジ社.
ポール・ケネディ. 「地球を読む」『読売新聞』2011年11月21日.

【ヒアリング等】

- 二宮隆弘「日本の防衛—その課題と今後の方向性」2011年4月25日.
磯村順二郎「米国のアジア戦略とジャスミン革命の影響」2011年5月4日.
谷口智彦「膨張する中国と日米同盟」2011年5月10日.
茅原郁生「中国の海洋戦略と日本の安全保障政策への提言」2011年7月29日.
太田文雄「中国の海洋戦略に対する日本の対応」2011年10月12日.

政策提言 No.1

日本の防衛政策に対する提言

法的側面から見た緊急課題

— 矛盾だらけの日本の防衛政策 —

2012年3月1日

発行所	平和政策研究所
代表	林 正寿
住所	〒107-0052 東京都港区赤坂6-4-17-508
電話	03-3356-0551 F A X 050-3488-8966
Email	office@ippjapan.org
URL	http://www.ippjapan.org



Institute for Peace Policies

平和政策研究所