

防衛政策の基盤を見直す
—世界に通用する政策を確立するために—

徳地秀士

1 はじめに — 防衛政策の健全性の欠如

本年は、第一次世界大戦の終結後 100 年に当たる。第一次大戦の終結から 20 年で再び世界は大きな戦争に突入していった。この 20 年間に関し E.H.カーは、「危機の 20 年」において「力は、常に政治の本質的な要素である」と述べ、また、「力は、あらゆる政治的秩序に必要な要素である」と述べている¹。そして、力の中でも軍事的手段については、「国際関係における力の最後の拠り所は戦争である」とし、その最高度の重要性を認めている²。しかしながら、カーは同時に、「力の要素を無視するのが空想主義的であるならば、世界秩序における道徳の要素を無視することは、非現実な現実主義である」とも述べている³。これは、高坂正堯が「すべての秩序は力の体系であると同時に価値の体系である」と述べた⁴ことを想起させる。また、カーは「法なくしてはいかなる政治社会も存在し得ず、また、政治社会の中でなければ法は存在し得ない」とも述べている⁵。リアリストとされるカーは、単なるリアリストではなく、現実を冷静に直視しつつ、あるべき秩序を考えている。

戦争と平和の問題を巡る国際関係論の古典においてこうした議論が展開されてきたのに対して、日本の実務の世界における防衛の理論と政策がどういうレベルにあるのだろうか。再びカーの言葉を借りれば、かつては「戦争は主として軍人の仕事と考えられていた」が、「1914 年から 1918 年までの戦争は、戦争が職業軍人だけに関係する問題であるという見方に終止符を打つものであった」⁶。これは、第一次世界大戦が国家の総力戦となったことを踏まえての言葉だろうが、そもそも民主国家において、国の防衛に関する政策は、国民の正しい理解と支持があってこそ成り立つものであり、国民の理解と支持を確固たるものとすることも、国の防衛の一要素である。

これまでの日本のように、国の防衛の在り方についてのコンセンサスが乏しい国においては、このことは特に重要である。現場で国の防衛の任務に携わる自衛官、防衛大臣や内閣総理大臣を補佐する官僚や自衛官、国政の場で国の防衛を

¹ E.H. Carr, *The Twenty Years' Crisis 1919-1939, An Introduction to the Study of International Relations*, Palgrave Macmillan, 2001, p. 97, 213.

² Ibid., p. 102.

³ Ibid., p. 216.

⁴ 高坂正堯『国際政治—恐怖と希望』中央公論社、1966 年、128 頁。

⁵ Carr, *The Twenty Years' Crisis*. p. 164.

⁶ Ibid., p. 3.

論ずる政治家、国の防衛と安全保障に関心を有しこれについて研究する専門家・知識人、そして何よりも一般国民が共通の言葉、概念及び論理で国の防衛を語る事ができてはじめて、健全な防衛論議が育ち、日本に真に必要な政策が確立し、それが国民の理解と支持につながる。もちろん、専門家の意見が全てではないが、専門家の理論にも十分になじむ政策が必要であることは、政策が説得性を持つためにも必要である。

健全でない防衛論議には幾つかの型がみられる。例えば、侵略を物理的に排除する機能は防衛力にしかない機能であることを認めない議論がある。平和と軍事を相いれないものにとらえて平和のために軍事力を活用するという事を否定する議論⁷もこれと似たものである。また、法治国家であるからといって安全保障の議論を無理やりに法的概念の中に押し込めてしまうような議論がある。これは、法の形式論理で割り切ってしまうと本質的な問題に答えようとしなない態度でもある。さらに、最悪の場合に備えることが重要だからといって、安全保障の問題を軍事的手段だけで解決しようとする議論もある。また、軍事力は、それを構成する人や物だけでなく、組織を支える諸々の社会的基盤を抜きにして真空の中に存在するものではあり得ないが、そうした要素を無視して、抽象的にしか軍事力をとらえようとしなない態度もある。これらはいずれも、軍事力の効用と限界を的確にとらえていないか、国の安全の確保という本来の目的からはずれているという意味で、一種の空想論である。同盟関係についても、健全でない議論は存在する。それは、反米であることをよしとする風潮があり、米国との同盟を対米追随と混同し、同盟関係をもって政策や戦略の欠如とする言論があるからである。これは、この地域において長年にわたって機能してきた安全保障の構造を無視した議論である。

こうした議論はいずれも問題であるが、昨今の内外の状況に鑑み、ここでは次の二つの問題について論じてみることにしたい。第一は過剰な法律論であり、第二は日米同盟の再構築の必要性についてである。

2 過剰な法律論への対応 — 神学論争に終止符を

日本においてとかく安全保障の議論を法律論から始める原因の一つは、憲法論に端を発するいわゆる神学論争であり、これに言葉の独り歩きが加わって議論は硬直化する。冷戦期に、国内版冷戦である左右の政治対立が、自衛隊を巡る憲法論議という法律論の形をとってしばしば現れた。しかし、冷戦終結後相当の

⁷ 神谷万丈は、「戦後の日本人には、平和と軍事を根本的に対立するものにとらえ、平和のための軍事力の役割を認めようとしなない傾向が強かった」と分析し、「先年の平和安全法制の審議では、平和のための軍事力の役割を語る事への国民の拒否反応がいかに強いものかがあからさまになった」と指摘している。(神谷万丈「【正論】安倍首相は「平和を築くためには軍事力が必要」と国民に正面から語れ」産経ニュース、2018年1月25日。)

期間が過ぎてからではあったが、武力攻撃事態に対応するための有事法制が国会議員の約 9 割の賛成で成立したことをもって、不毛な法律論はほぼ終結したかに見えたが、憲法解釈の変更とこれに基づく安保法制を巡る議論の中でかつてのような議論が蒸し返された感がある。憲法改正を論ずるのであれば、本来こうした不毛な議論の元を断ち、これからの時代に真に必要な安全保障政策を確立することができるような憲法改正を目指すべきである。現行の憲法解釈を立法として明確化するだけの憲法改正であるなら、かつての「神学論争」は残ってしまうことが懸念される。

日本の国益が世界に広がり、日本はますますグローバルな視点で考え、行動することが必要となっている。憲法が想定する世界と日本を取り巻く戦略的な現実とが大きく食い違った状況のままで安全保障政策を進めようとするれば、憲法上の制約を如何にかいくぐるかということが政策の重点となってしまうが、それは政策のあるべき姿ではないだろう。中西寛は、「戦後日本の安全保障問題を論じるには独特の困難がある」として、その原因を「日本国憲法と、日米安全保障条約、再軍備の間にあるねじれ、ないし不整合」と表現している⁸。この「ねじれ」は完全に解消すべきである。

「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会報告書」は、技術の進歩と脅威やリスクの性質の変化、グローバル化の進展、国家間のパワーバランスの変化、国際社会全体で対応すべき深刻な事案の発生等、日本を取り巻く安全保障環境が一層厳しさを増していることを指摘して、あるべき憲法解釈として、個別的又は集団的を問わず「自衛のための武力の行使は禁じられておらず、また国連 PKO 等や集団安全保障措置への参加といった国際法上合法的な活動への憲法上の制約はないと解すべき」との考え方を提言した⁹。実際には日本政府はこの考え方をとらず、「限定的容認」の立場をとった。しかも、この新たな解釈は現行憲法下ギリギリのものであり、これ以上の変更は憲法改正によらざるを得ないとされている。とすれば、上記のような「ねじれ」を憲法改正によって解消すべき絶好の機会を逃すべきではないと考える¹⁰。すなわち、集団的自衛権の行

⁸ 中西寛「戦後日本の安全保障政策の展開」、赤根谷達雄、落合浩太郎編『日本の安全保障』有斐閣、2004年、2頁。

⁹ 安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会、『「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」報告書』2014年5月15日、10-22頁。

¹⁰ 日本は国際法上集団的自衛権を保有していることを認めているのに、これを憲法上行使できないというのは法的に矛盾であるとの見解がこれまでしばしば表明されてきた。この見解は、小松一郎が「国際法上できることが国内法上の制約ゆえにできないことはよくあること」と指摘している（小松一郎、『実践国際法（第2版）』信山社、2015年、21頁）とおりに、法的には妥当なものではないが、憲法解釈の修正後、国際法上できることが国内法で制約されていて本当に安全保障上大丈夫なのかといった議論が下火になってしまっていることは懸念されることである。

使と集団安全保障措置への参加についての憲法上の制約を憲法改正によって取り除くことが必要であろう。

3 日米同盟の再構築の必要性 — 日米の対称的協力に向けて

日米同盟関係は、冷戦時代から時代を越えて日本の安全保障政策の柱となっているが、振り返ってみれば、冷戦時代、米ソの抑止構造の中に入って平和と安定を享受するとか、自由や民主主義という価値を共有するという考え方は、この同盟関係の出発点においては、必ずしも主たる考慮要素だったとは言えない。

「戦後の日米安全保障条約体制の論理は勢力均衡というよりもバンドワゴン（勝ち馬に乗る）に近い」という指摘¹¹がある。資本主義と共産主義の対立という構図の中で資本主義陣営を選択したという意味で価値観の共有はあったが、ソ連の崩壊と冷戦の終結によって価値観の共有という側面はその意味を弱め、さらに今日、米国がウィルソン以来国際社会において強く主張してきたリベラルな価値観を否定するような言動を振りまくトランプ大統領の出現は、日米両国の首脳レベルでの政治的な宣言にかかわらず、価値観の共有という基盤を掘り崩しているのではないだろうか。それが勝ち馬に乗るという関係をよりあらわにするだけであれば、そういうものとして受け止めるという考え方はあり得るだろう。しかし、トランプ大統領の出現（正確に言えば、トランプを大統領に選んだ今のアメリカ社会の状況）は、既に米国のソフトパワーを傷つけている。これが米国のハードパワーの弱体化につながるようなことになれば、日米同盟の強靱性にも悪影響は及ぶ。

それは、中国との連携や協力という安易な幻想につながりかねない。また、それは、日米同盟を中核とする米国の同盟ネットワーク（ハブとスポークのシステムと言われてきたもの）がアジア太平洋地域の安定にとって有する基本的重要性を考慮に入れない秩序観につながっていくことも懸念される。日米同盟にせよ、米国を中心とする同盟ネットワークの全体にせよ、既に数十年の経験を経て十分に制度化され、地域秩序の強固な基盤となっており、一指導者の交代によってそれが容易に崩れるようなものではないと考えるべきであろうが、パワーシフトが続く以上、既存のシステムの調整は怠ることはできない。むしろ、今後は、地域秩序の構築に対してより大きな役割を主体的に果たすことによって日本の安全を確保するという方向に考え方を切り替えるべきである。神谷万丈のいう「平和のための軍事力の役割」¹²も、そうした方向で考えるべきではないだろうか。

¹¹ 土山實男「朝鮮のバランス・オブ・パワーと日本」『国際問題』第 670 号、2018 年 4 月、1 頁。

¹² 注 7 参照。

日米同盟関係は日本の安全保障政策の柱であるが、そのことは、日本の安全保障を米国に委ねているということではない。日米安保条約第 5 条を素直に読めば、米国が日本を守るとは書いてない。日米両国が「共通の危険に対処するよう行動する」、つまり、日米協力により対日侵略を排除することになっている。坂元一哉の言葉を借りれば、「日本は安全保障を米国との同盟に頼っているのであって、米国に頼っているわけではない」し、「そもそも一国が他国に頼る関係を同盟関係とは呼びません」ということなのである¹³。こうした関係が相互協力でないかのように考えられているのは、日米安保条約上、両国の協力関係が非対称だからである¹⁴。もちろん、日本の米国に対する基地提供は、日本の戦略的価値を大きく高めているものであり、決して過小評価してはならないが、両国の安全保障上の協力関係を真に対称的なものとする努力は、今後ますます必要となる。

過去 2 回の「日米防衛協力のための指針」の見直しなどを通じて日米の役割分担を見直し、日本の安全保障上の役割は増大したが、現行の日米安保条約を前提とするものである以上、もはやこうしたアプローチは限界である。憲法改正によって集団的自衛権の全面的な行使容認を可能にするとともに、日米安保条約そのものを改定し、相互に守り合う対称的な同盟関係を構築することを考えるべきである。これにより、米国の同盟関係ネットワークにおける日米同盟の重要性が更に高まるだけでなく、ネットワーク全体の強靱性を高め、地域秩序がより強固な基盤の上に立つことになる。米国の力が（相対的であれ絶対的であれ）衰えていても、同盟ネットワークが安全保障の基盤としてこの地域に根付いている以上、これを維持・強化していくことは同盟国の責任である。

ただし、米国との同盟関係は、日本の安全保障戦略の根幹であるということをも明確に示すことができなければ、「対米従属」という安易な批判に対抗することはできない。ここで、日米の価値観の共有という政治的事実は意味を持つてくる。今日の国際社会の一つの特徴は、日米欧のような民主国家体制と、中、露、北朝鮮のような権威主義体制との対立である。この地域では特にこのことが明確である。どちらを選択するのが善であるかという問いに明確に答えるためには、価値観の共有という点はこれまで以上に強調されなければならない。

4 結びに代えて — 今後の防衛政策の課題解決に向けて

しかしながら、そうした体制選択から防衛政策が自動的に導き出されるわけ

¹³ 坂元一哉『日米同盟の難問 「還暦」を迎えた安保条約』PHP 研究所、2012 年、275 頁、296 頁。

¹⁴ 同上、275 頁。また、船橋洋一は、日米同盟から日米双方が得ている恩恵からすれば安保体制税関として対等な関係になっているという見方を紹介しつつ、「にもかかわらず、「ともに戦う」イメージを結ばない同盟とは危ういものである」と述べている（船橋洋一『同盟漂流』岩波書店、1997 年、485 頁。）。

ではない。日本の地理的環境は、体制選択の問題とは異なり永続的な重要性を有する。日本は、アジアの大陸と太平洋との接点となる地理的位置にある島国であり、海洋勢力の最前線国家として大陸国家の圧力と直接に向き合わざるを得ない。大陸国家は大陸国家のマインド¹⁵で、海洋国家は海洋国家のマインドで海洋に進出し活動するから、両者の対立と摩擦は避けることは困難である。大陸と海洋の間にあり、日本と大陸との接点でもある朝鮮半島は、北朝鮮の動向いかんにかかわらず、日本の安全保障上の重要な関心事であり続ける¹⁶。こうした状況の中で各国が自国に有利な形で新たな均衡点を設定しようとせめぎ合っている。その中で一人日本だけが傍観者でいるわけにはいかない。

しかも、厄介なことにグローバリゼーションの負の側面は、こうした地域の状況をより複雑にしている。サイバー空間では物理的空間を越えてあらゆる国、人、そしてモノが隣り合わせになっている。国際テロの脅威は再びこの地域に拡散しつつあり、そのための備えも怠ることはできない。大規模自然災害の脅威は抑止不可能なものとして常にこの地域に影を落とし続ける。

つまり、この地域は（それをアジア太平洋と呼ぼうとインド太平洋と呼ぼうと）、基本的には主権国家間の伝統的な対立と競争の関係が支配する世界であり、そこにグローバリゼーションの負の側面が複雑に絡み合っている。北朝鮮の核・ミサイル問題はその典型例である。

したがって、この地域にある日本としては、力のバランスを自らに有利な形で維持・回復する努力を最大限に行いつつ、グローバルな課題に対しては、バランスの相手方とも安全保障協力を進めていくという複雑な動作を必要とする。また、力のバランスを図るためには、相手方との間で単に軍事力の量を均衡させるだけでなく、共通のルールの設定が必要である。これからの日本の防衛政策は、こうした課題すべてに意識的に取り組むことが求められる。それは、いかにして侵略を排除するかということよりも、いかにして秩序の安定と強化を図るかということにより焦点を当てることによって可能になると考えられる。そのためには、本稿で述べたような措置を防衛政策の基盤として確立することが必要であると考える。

今、北朝鮮は対話に前向きになっているように見えるが、これが本当に非核化に向けた不可逆的な動きにつながるか否かは不明である。安易に圧力を弱めるようなことがあってはならない。中国は日本との関係改善を図ろうとしているように見えるが、世界各地でその行動はより威圧的になっているし、それを止め

¹⁵ 山本勝也「防衛駐在官の見た中国（その10）－中国の海洋領土、公海、公空－」海上自衛隊幹部学校、2012年1月12日、<http://www.mod.go.jp/msdf/navcol/SSG/topics-column/col-021.html> を参照。

¹⁶ その意味で、1969年11月21日の日米共同声明第4項にある「韓国の安全は日本自身の安全にとって緊要である」との佐藤内閣総理大臣（当時）の認識は今後も妥当する。

ることには多くの困難が伴う。こうした課題に正面から立ち向かう覚悟を防衛努力という形で示すことが必要とされている。しかし、かかる努力を既存の政策的基盤の上にのみ行うことは、最早限界に来ていると思われるのである。

(以上)