

アベノミクス下 の安全保障

岩田高明 (水交会研究・普及委員)

序

ほのかに明かりが見えてきた様である。3年余りに及んだ民主党政権の下で停滞していた我が国の政治及び経済は、安倍晋三内閣総理大臣を迎え急速に動き出したようだ。昨年末の内閣発足から百日の見習い期間が終わった現在、東証株価は6割近く上昇し、日銀の地域経済報告(4月)は、すべての地域の景気判断を上方修正した。施政方針演説(第183回国会)において安倍総理は、「日本経済の危機」「復興の危機」「外交・安全保障の危機」「教育の危機」という四つの危機を突破するために「経済再生」「震災復興」及び「危機管理」について全閣僚が一丸となって取り組むことを表明したが、中でも経済再生に関する「大胆な金融政策」「機動的な財政政策」「民間投資を喚起する成長戦略」という、いわゆる「三本の矢」の政策は、アベノミクスと呼ばれ、衆目の関心を集めている。危機管理については、協力与党や野党への政治的思惑から、未だ具体的な政策が明らかになっていないが、日米首脳会談における総理の発言等からは、改革に向けての並々ならぬ決意が伺われ、早晩、大きく動き出すことになる。この様な中で、我が国の安全保障に関し、今後、変えていかなければならないと思われる事項について、指摘をしておきたい。

一 憲法改正

まずは憲法改正、急務である。我が国の衆参両院は、戦後長きにわたり防衛論議を繰り返してきた。「自衛隊と戦力」「自衛権発動の三要件」「行動の地理的範囲」、そして「集団的自衛権と憲法」等々。これらの論議は、国会審議の度に蒸し返され、安全保障政策に影響を与え、延いては我が国の外交態度を消極的なものとした。米ソが対峙していた冷戦時代は、日本は西側の一員として、大国の影に隠れていればよかったが、近年の国際情勢の変化は、各国に自律ある対応を求めようになり、我が国の曖昧な姿勢を決して許してはくれない。不毛な防衛論議が生起してきた根本原因は、日本国憲法が抱える安全保障上の矛盾にある。早期に改正し、矛盾点を解消する必要がある。

憲法は、その前文において、「平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して、我が国の安全と生存を保持しよう」と決意している。世界の人々は公正かつ信義を守る人達ばかりなので、従って我が国は「陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない」し、「国の交戦権は、これを認めない(九条二項)」と云う。つまり、我が国の安全保障は、国際的な集団安全保障 (collective security) が有効に機能し、戦力を必要と

しない世界が出現するという理想の下に成り立っており、唯一現実味のある集団安全保障の体制が国際連合であることから、国連第一主義と云われる外交政策を採ってきた。しかし、集団安全保障が機能するためには、その構成国が自国の国益よりも集団全体の利益を優先させることが必要なので、その様な国は未だ見当たらず、国際連合が平和解決のための組織として充分機能しているとは云い難い。

憲法を制定し、その後、主権を回復した日本が直面したのは、冷戦や朝鮮戦争などの厳しい国際情勢であり、我が国は、自国の防衛について、現実的な対応を迫られることになった。国際連合による平和執行が期待できないのであれば、憲法上我が国が保持しないとする「戦力」を、何らかの形で補うことが必要になり、その結果として締結されたのが日米安全保障条約である。同盟等により自国と密接な関係にある国に対する侵害を阻止・排除する行為は、「集団的自衛 (collective self defense) の固有の権利 (国連憲章第51条)」として認められている。我が国に急迫不正な侵害があった場合には、集団的自衛権に基づく行動を米国に求め、侵害を排除するための「戦力」を米国軍に補充して貰おうというものである。つまり我が国の防衛は、憲法では集団安全保障体制の理想を宣言し「戦

力」を否定しながら、現実には日米安全保障条約を結び、集団的自衛権の発動による「戦力」を期待しているのである。この理想と現実との乖離が、日本国憲法に内在する安全保障上の大きな矛盾である。そして、更に話を複雑にしているのは、米国に発動を求めている「集団的自衛権」を、我が国は行使できないとしていることだ。

本来の集団的自衛権は、密接な関係にある国が相互に侵害を排除するという双務的なものであるが、日米同盟は極めて片務的なものになっている。我が国に武力攻撃等の侵害があった場合、米国は日本を守ってくれるが、米国若しくはその軍隊が攻撃を受けた場合に自衛隊は何もできない。「我が国が、国際法上このような集団的自衛権を有していることは、主権国家である以上、当然である」が、「憲法九条のもとにおいて許容されている自衛権の行使は、我が国を防衛するため必要最小限の範囲に留まるべきものであると解しており、集団的自衛権を行使することは、その範囲を超えるものであって、憲法上許されない」というのが政府の公式見解である。命を懸けて日本を守ってくれる米国を自衛隊が援けることは、「必要最小限の範囲」ではないというのだ。

この問題は、現場において行動する自衛官に皺寄せされてきた。特に、米海軍と共

同する機会の多い海上自衛官は、しばしば、説明困難な事態に直面し、それらが作戦遂行上の弊害となった。自国の防衛を集団的自衛権の発動に委ねておきながら、我が国自体は、憲法の制約上、集団的自衛権を行使できないという自己矛盾こそ、早期に見直さなければならぬものだ。「主権国家である以上、当然」の権利を行使できないというのは、自らを不完全な主権国家と言うに等しい。我が国は、直ちに二枚舌外交を止め、専守防衛の実を担保できる、まともな国家となるべきだろう。

二 省庁の枠を超えた安全保障体制の確立

「海国とは、隣国無くして四方皆海に沿える国を言う也 (海國兵談)」、海洋国である我が国は交易により生存を維持している。資源を海外に頼り、その輸出入貨物の99%を海上輸送に依存していることから「江戸の日本橋より唐、阿蘭陀まで堺なしの水路」が正に生命線である。「然るを此れに備えずして何ぞや」ということで、今の言葉で云うシーレーンや周辺海域の安全を確保することは国家の死活問題であり、一防衛省・自衛隊のみならず政府全体の責務である。省庁の枠を超えた安全保障体制を確立することが肝要だ。

しかし、我が国の海洋政策は、諸外国に比べて遅れていると言わざるを得ず、政策を横断的に取り纏める作業は、まだ開始されたばかりである。第一次安倍内閣の時、平成19年4月に、超党派の議員立法により「海洋基本法」が成立したのがその始めて、「海の日」であった7月16日に施行された。この法律を基に、内閣に**総合海洋政策本部**が設置され、同本部は、「海洋資源の開発」「EIZや大陸棚の開発・推進」「海上輸送の確保」「海洋の安全の確保」及び「離島の保全」等々の海洋基本計画の作成や、省庁間の総合調整の事務を行うことになった。本部長は内閣総理大臣、副本部長は官房長官と海洋政策担当大臣（通常は国土交通大臣が充てられている）であるが、防衛省としても、我が国の安全保障について大局的な政策が施されるよう、積極的に関与していくことが必要である。

海洋政策の課題は多い。平成6年に国連海洋法条約が発効し海洋秩序が大幅に変更され、距岸200哩という広大な海域が沿岸国の排他的経済水域（EIZ）・大陸棚となり、我が国の管轄権が及ぶ海域は大きく広がった。日本は世界第6位の管轄海域を持つ国である。この広大な海域を守らねばならないが、まず領有の問題がある。竹島については、韓国の実効支配が60年も続いており解決の糸口が見えないが、北方領

土については、少し進展があった。4月29日、モスクワを訪れた安倍総理は、プーチン大統領と昼食を含め3時間以上に亘る会談を行い、「日露平和条約の締結に向け北方領土問題の解決を探る交渉を加速すること」で一致した。尖閣諸島及び周辺の大陵棚については、「尖閣諸島めぐり解決すべき領有権の問題はそもそも存在しない」というのが外務省の見解であるが、中国が領有権を獲得しようとしているのは厳然たる事実であり、解決すべき大きな課題である。中国は、早くも昭和39年に**国家海洋局**を設置し、南シナ海で南・西沙諸島の領有権をベトナム等と争ってきた。今年3月、中国国務院は、農業部の漁業監視船・漁政や公安辺防海警部隊等を海洋局へ一元化するという行政機関改革案を発表した。南シナ海で一応の権益を得た中国が、次は東シナ海の領有権争いに備えているようにみえる。ゆめゆめ油断はならない。

領有権の問題以外にも海洋政策の対象には、海洋権益の保全や、その他、通関上、財政上、出入国管理上又は衛生上の多くの問題がある。各省庁諸処の行政組織が互いに協力し合って対処しなければならぬ。防衛省・海上自衛隊としては、特に、国土交通省・海上保安庁との連携を強化していく必要がある。平成11年、能登半島沖不審船事案が発生した際に、事態が海上保安庁

の能力を超えているとして、初めて海上自衛隊に海上警備行動が下令されたが、この時の教訓に基づき、海上保安庁と海上自衛隊との「不審船に係る共同対処マニュアル」が策定されている。これを、不審船だけではなく、各種事態への対処マニュアルとして深化をさせていくことが緊要だ。また、自衛隊法には海上保安庁の統制について「内閣総理大臣は、…特別の必要があると認めるときは、海上保安庁の全部又は一部を防衛大臣の統制下に入れることができる（第80条）」とあるが、これを具体化するにはどうしたら良いのか、検討に着手する必要がある。海上保安庁の統制については、保安庁法に「この法律のいかなる規定も海上保安庁又はその職員が軍隊として組織され、訓練され、又は軍隊の機能を営むことを認めるものとこれを解釈してはならない（第25条）」とあることから、自衛隊との関係に否定的な意見もあるが、そもそも憲法上自衛隊は軍隊ではないのだから、本条項が障害になるとは思えない。兎に角、少ない資源で我が国の広大な海域を守るためには、海上保安庁と海上自衛隊との協力が不可欠なのである。近年、安全保障の対象域は、宇宙やサイバー戦の領域まで拡大してきている。ますます挙国一致の体制をつくる必要がある。

4月26日、安倍総理は、総合海洋政策本

部を招集し、「海洋立国日本を実現していくための今後の指針」となる新たな「海洋基本計画」を決定した。その中で、海洋の安全確保のために重点的に推進すべき取組みとして、「海上保安庁及び海上自衛隊の体制強化や能力向上及び関係省庁間の連携強化」を挙げ、更に総理は、「安全保障環境は一層厳しさを増しており、我が国の領海などを断固として守り抜かねばなりません」と発言した。総理に応えようではないか。

三 有事法制の整理

『安全保障基本法の制定』

来栖弘臣統合幕僚会議議長（当時）が週刊誌上で、いわゆる「超法規発言」をしたのは、もう35年前のことである。議長は、「現行の自衛隊法には穴があり…：第一線部隊指揮官が、超法規的行動に出ることはあり得る」と述べ、記者クラブの質問にも自説を曲げなかった。昭和53年当時、有事法制については全く整備されておらず、今から見れば当り前の発言であったのだが、「文民統制に反する」との理由で事実上解任された。しかし、このことが切掛けとなり、福田赳夫首相は、閣議において、有事立法を含む有事対応策を研究するよう指示し、三矢研究以来タブー視されてきた有事

法制の検討が、ようやく緒に就くことになったのである。その後、研究の法制化は遅々として進まなかったが、冷戦の終結や朝鮮半島における安全保障上の懸念が増加する等の環境変化があり、平成10年に「周辺事態安全確保法」が、米国同時多発テロ後の平成15年に「武力攻撃事態対処関連3法」、翌16年には、国民の保護や捕虜等の取扱を定めた「有事関連7法」が、それぞれ施行された。

必要不可欠と思われるいた有事法制であるが、整備が進んでみると、余りにも複雑な法体系が、今では自衛隊の手かせ足枷となり、その行動を狭めたり遅延させたりする原因となっている。自衛隊が行動する場合、防衛大臣等から「行動命令」が出されることになるが、行動命令の種類が何件あるのか御存じだろうか。十数年前（12・31）には、防衛出動や治安出動の場合の行動命令（待機命令を除く）等、わずかに6件であったのだが、現在は、3倍以上の19件（23・4・1現在）に及んでいる。法律が整備される度にそれに対応する行動命令が追加されてきたのである。「行防行命」や「行治情命」という命令もあり、前者は、「防衛出動下令前の行動関連措置の場合の行動命令」で、後者は「治安出動下令前に内閣総理大臣の承認を得て行う情報収集の場合の行動命令」である。我が国に、急迫

不正の侵害が及んだ場合、その一つの事態を排除するために、自衛隊に対し幾つもの行動命令が出され、それぞれの命令ごとに権限や適用区域が異なることになる。現場の指揮官は、今自己の部隊が行動している区域では、どの命令が適用され、武器の使用や武力行使の権限がどうなっているのか頭を悩ませることになる。各種演習においても部隊の混乱が見られ、法務官を補職することが求められている。

これらの混乱を回避するためには、今までバラバラに制定されてきた法律等をすべて見直し、一つの対処行動が幾つにも分割されないように、体系的に取り纏めなければならぬ。その結果導き出されるのが、「安全保障基本法」であると私は考えている。自由民主党は、昨年7月に「国家安全保障基本法案（概要）」を示しているが、より具体的、かつ実務的なものにする必要がある。そのためには、各幕僚監部が基本法案の作成に積極的に関与し、意見を進言していくことが重要だ。これも今後の課題である。

筆者は、有事法制が要らなないと云っているわけではない。自衛隊の行動に法的な裏付けが必要なのは自明の理である。場当たり的に整備され、余りにも細分化されてしまい自衛隊の即応性と柔軟性を阻害している法制を、大局的に見直す必要性を強く

感じているのである。このままでは、戦場の霧の中で、取り返しのつかない錯誤が生じることになるだろう。

四 防衛計画の大綱見直し

2月末、ワシントンを訪れていた安倍総理大臣は、オバマ大統領と、初めての日米首脳会談を実施し、その後の記者会見において、「大統領とは、日米同盟強化の方向性について率直に議論し意見の一致を見た」とし、「民主党の3年間で著しく損なわれた日米の絆と信頼を取り戻し、緊密な日米同盟が完全に復活したと自信をもって宣言したい」と述べた。何とも頼もしい限りである。そして、安倍総理大臣がオバマ大統領に話をした日米同盟強化に向けた我が国の取り組みとは「集团的自衛権」、「防衛費の増額」及び「防衛計画の大綱見直し」だと云う。「集团的自衛権」については、憲法改正の項で既に述べたので、ここでは、「防衛計画の大綱見直し」について触れてみたい。

安倍総理が凍結した、「平成23年以降に係る防衛計画の大綱（22大綱）」については、賛否両論があったが、私はかなり評価をしている。というのは、「昭和52年度以降に係る防衛計画の大綱（51大綱）」以来、三十有余年に亘って維持してきた「基盤的

防衛力構想」という机上の空論からようやく脱却した大綱だからである。政治的配慮から想定敵国という言葉が使えず、基盤的防衛力という言葉を選び出したのは、一つの知恵ではあったが、脅威を特定せずして軍事計画が成り立つわけがない。と、実はこれは、私の尊敬する先輩の一人である中村悌次第11代海上幕僚長の受け売りである。中村提督は、兵学校67期の首席、第三次ソロモン海戦にも参加された方だが、51大綱が策定された当時の海上幕僚長であり、離任に際しての講話において、51大綱を「妥協の産物」と評し、「まず脅威に備える計画があり、必要時短期間にその脅威に即応し得る態勢に移行できる計画と具体的に裏付けを持った上で、適切な情勢判断のもと平時の態勢を決定するのが国際的に通用する考え方」であると述べた。尤も至極である。そして、「私がこの基盤的防衛力の構想に対し職を賭して反対しなかった所以は、この構想を妥当なものと考えたからではなく、現国情下、当面の中間目標としてやむを得ないと考えたからであります」ということであつた。当面はやむを得ないと考えた構想が、三十年以上続いたのである。国際間の相互依存関係が拡大し、大規模な武力紛争が生起する可能性が低下した現代においても、まず脅威に備えるという基本的な考え方は変わらない。22大綱は、少

し分かりにくいのだが、「動的防衛力」という事態対応型の構想となっている。いわば脅威対応型の大綱で、「実効的な抑止及び対処」や「安全保障環境の一層の安定化」を求める等、過去の大綱よりも軍事的必然性や合理性に配慮をしたものとなった。次の大綱見直しにより、新しい防衛計画がどういう形になるのか、現時点では、4月末に判明した自民党の提言案から窺うことしかできないのだが、同提言案では、「動的機動防衛力」「強靱な防衛力」「骨太の防衛力」などという言葉が踊っている。どういう意味なのだろうか。「集团的自衛権の行使」や「国防軍創設」「ミサイル発射基地への攻撃能力保有」も盛り込み、更には「国防の基本方針見直し」にも言及しているようだが、要は総花的言葉の羅列ではなく、冷徹な情勢判断の下、なるべく政治的な妥協を排し、具体的かつ裏付けのある25大綱とすることが肝要だと思ふ。現海上幕僚長が離任される際に、無念の思いを吐露することがないよう、担当者はよくよく心して頂きたい。

中村提督は、平成22年7月に90歳で亡くなられたが、筆者は、その前年に江田島でお会いしている。青春時代を過ごされた兵学校を、この世の見納めにと見学に来られたのだ。ステッキを突きながらも矍鑠としたお姿が懐かしい。新しい防衛計画の大綱

がどうなるのか、彼岸から見守っておられることだろう。

五 統合運用体制の実効性確保

統合幕僚会議に替わり統合幕僚監部が設置されたのは、平成18年3月のことである。あれから七年が経過したが、政府の危機管理体制強化の一環として、自衛隊を迅速かつ効果的に運用することを狙いとした組織改革は、うまくいったのだろうか。これまでの統合運用の事例、特に一昨年の、東日本大震災での災統合任務部隊の状況を見ると、多くの教訓と幾つかの課題が導き出されるのだが、中でも「作戦要務」と「後方」に問題があるように思われ、統合運用体制をより実効性のあるものにするためにはこの二点を変えていかなければならないようだ。

(1) 作戦要務の統一

作戦要務とは、作戦行動その他の業務に關し、作戦構想の策定、計画の立案・作成、令達の作成・伝達、実施の監督という作戦運用の一連の手續きと、これらに關連して実施される報告、通報、記録等の手續のことである。これらの手續き及び手順が、陸海空自衛隊で一致しておらず、統合運用実施上の懸念となっている。まずは作戦要務を統一することだ。

海上自衛隊の作戦要務は、本を迎れば、明治19年に島村速雄大尉が作成した「海軍戦術一般」まで遡れるが、その後、秋山真之少佐の「戦務及び基本戦術」を基に制定された「海戦要務令（日露戦争後に適用）」を経て、二次大戦後に、米国軍の考えを多く取り入れ今の形となった。海上自衛隊が行動する時、指揮官は、部隊の使命と作戦構想を示した「作戦計画」を發出し、それに基づく「作戦命令」によって部隊が動いていく。行動中は、継続的に情勢を判断し、指揮官の意図を示し、必要に応じ命令の変更を行う。このような作戦実施上の手順は、米軍とは共通性があり、自衛艦隊と米第7艦隊は、いつでも共同作戦を実施できるが陸空自衛隊との関係は真に脆弱だ。東日本大震災の対応では、仄聞するところによると、「陸海空一緒に行動したが統合ではなかった」という所見や、米軍からは「ニーズとオーダーが噛み合わなかった」という批判も聞かれたようで、作戦要務の違いから誤解が生まれたものと思われる。統合運用の実を上げるために、海上自衛隊の作戦要務を叩き台にして、陸海空共通の作戦要領を検討してはどうだろうか。どうやら防衛省では、「統合防衛戦略」の策定に着手するようであり、また、3月にハワイを訪れた岩崎茂統合幕僚長は、米太平洋軍司令官ロッキリア大将与意見交換し、「運用面での協力の深化及び日米共同対処の実効性

の向上に努めていく」ことに同意した。これらのことは、作戦要務を統一していくためのよい切掛けとなるに違いない。同じ3月、江田島の表棧橋では、米海軍第7艦隊司令官のスウィフト中將が、内地巡航に出發する初任幹部を見送った。海上自衛隊と米海軍との緊密な関係は継続している。統合任務部隊として実効性を向上させることは勿論であるが、米軍との関係を深化させていくためにも作戦要務の統一は必要である。

(2) 作戦と後方の一体化

兵は戦略及び戦術で運用されるが、これらの術策に必用な兵力資源を準備し提供することが後方（兵站：Logistics）であり、かつて秋山真之は、これを「戦務」と呼んだ。戦略、戦術、戦務は兵の三要件である。戦略及び戦術の「作戦運用」と戦務の「後方」とは、云わば、車輪の両輪のように切り離せないものであり、どちらかに軽重があると車は真直ぐに進まず、目的地に到達できなくなってしまう。が、しかし、今の統合運用は、組織上、この重要な作戦運用と後方との一体化が成されていない。統合運用が開始されたときに、統合幕僚長は、自衛隊の運用に關し、長官に対する最高の専門的助言者として長官を補佐すると共に、各自衛隊の部隊に対して長官の命

令を執行することとされたが、各自衛隊の防衛力の整備及び維持に関しては、従来と同じく、陸海空の各幕僚長が責任を負っている。従って大臣の行動命令は、運用面に統合幕僚長に、後方面が陸海空各幕僚長に、二系統で発出されることになる。これは、それぞれの幕僚監部に縄張り意識があり、いわゆる人・物・金を放さなかった結果であると推測するが、はなはだ不具合である。しかし今更、再度の組織改革は困難であろう。この問題を解決するための現実的な方法として、私は、次の二点があると考えている。

一つ目は、後方上の連繫を文書にて具体化することである。統合運用の後方面を支えるために、関連措置計画（作戦準備計画）が用意されているが、現在のものは、陸海空幕僚監部が、軍種ごとに作成した計画の寄せ集めに過ぎず、統合運用全体の後方を大局的にみていない。おそらく、可能性のある事態では準備期間が殆どなく、現有兵力のみによる作戦となろうが、部隊を全力発揮させるために、今一度情勢判断から見直し、適正な能力見積りを行い、統合任務部隊が使命を果たすための裏付けとなる具体的なかつ実効性の高い後方計画を作成する必要がある。

二点目は、統合幕僚監部における後方の調整機能強化である。統合幕僚監部の編成

を見ると、総務部、運用部、防衛計画部及び指揮通信システム部の4部がある。軍令の組織か軍政の組織かよく分からないところもあるが、その問題は別にして、後方をみると、首席後方補給官が配置されているだけで、部の編成がとられていない。先に述べたように、後方面の職責が、各幕僚監部に残されたためなのであるが、陣容的にも貧弱で、陸海空各幕、更には、米軍及び保安庁等関係省庁と調整をしていかなければならない部署としては、はなはだ心許ない。早期に部の編成とし、所要の人数を配置することが必要だ。ポストが増やせないのであれば、指揮通信システム部を取り込んでよいのではないか。とにかく、統合幕僚監部の後方機能を早く強化しなければ、大部隊を所要の期間、運用することは出来ないのではないか。

4月に亡くなられた鉄の女、サッチャー元英国首相は、南大西洋にあるフォークランド諸島の主権及び帰属権を巡りアルゼンチンと戦った。二次大戦後初めての近代海戦であり、英国政府はQ E IIを含む46隻の民間船を徴用し、70隻余の補給部隊を以て、3か月間の海上輸送を確保した。英国本土から七千哩の彼方にあるフォークランド諸島へ海軍力を展開し、四百哩の距離に位置するアルゼンチンから勝利の栄冠を勝ち得たのは、視点を変えれば、後方の勝利に他

ならない。横須賀から一千哩の距離にある尖閣諸島で紛争が生じた場合、我が国は勝利を得ることが出来るのだろうか。

結 言

かつて病のために職を辞した安倍内閣総理大臣が、再び、国家国民のために身を捧げようと決意をされた根源は、「深き憂国の念」にあるようだ。老兵とはいえ筆者も、総理と同様に憂国の念を心に抱く者の一人であり、ここに、卑見を開陳した次第である。新規の項目でもなく、卓越した意見でもなく、自己の不明を晒すようではあるが、これらの事柄に手を付けるのはいつなのか、と問うた場合、それは正に、アベノミクス下の今であると考え筆を執った。

第二次安倍内閣では、海洋資源や領土防衛の強化に関する問題を一括して取り扱う「海洋政策・領土問題担当相」も新設されており、また、つい先日は、安全保障・外交政策の司令塔となる国家安全保障会議（日本版NSC）の骨格を固めた。総理は、改革に本腰を入れるようだ。西太平洋には叢雲が湧き上がっている。安倍内閣総理大臣の「今、そこにある危機（施政方針演説）」への対応が風を呼び、憂いを吹き払ってくれることを切に祈っている。

（了）
（いわたたかあき 幹候29期）