

我が国の防衛論議の進め方を考える

## 何が論議の「場」を狭めているのか

廣瀬 誠 陸自73

はじめに

自衛官になっていなければ、国の防衛を巡っての議論や、防衛政策について、関心を持つことはなかったと思う。おそらく、一般の国民にとつて、戦後の我が国の防衛論議における、ある種の落ち着きの悪さはなんとなく引つかかつてはいても、長い間、直接自分に関わりのないことという感覚だったと思う。

「落ち着きの悪さ」とは、我が国の防衛論議を進める際に、その最初から議論の範囲が限定され、真に論じられべきことが抜け落ちているのではないかとという感覚である。

翻つて、我が国の安全保障を考える際、北朝鮮への対応も焦眉の急であるが、中国がこのまま経済成長を続け、数十年を経ずしてアメリカに並ぶ大国に成長する可能性について、前提として考えておくべきだろう。その時、我が国の地政学的条件を考えれば、米中の勢力圏の狭間にあつて我が国の安全保障をいかに確保するのか、大変難しい状況になると考えなければならぬ。

だろう。

わが国の防衛について必要な論点が論じつくされて、はじめて将来の厳しい防衛環境に対処することができよう。

しかし、自衛隊に入隊以来、50年、いつか必ず改善されると考えてきて振り返ると、いまだに防衛論議の幅が実質的に限定されていることが当たり前のことになっており、多くの国民も、そのことに無自覚なのではないかと思える。以下、我が国の防衛論議を進めるにあたり、論ずべきことを抜けなく議論できる「場」(フィールド)の範囲を狭めている要因について考えてみたい。

1 防衛論議が、憲法等の法律論から始まり、それに終始する傾向

我が国の防衛を論じる場合、まず、憲法の枠組の中から議論が始まる。これは、法治国家として自然なことである。しかし、我が国の平和主義と憲法第9条が、ある意味で特殊なものであるため、我が国に独特な議論になっていく。代表的なものは、自衛隊は軍隊

かどうかという議論や、集団的自衛権は認められるのかと言う議論である。

実際には、議論の出発点だけに止まらず、憲法等の法律の枠だけから防衛政策を論じる「思考の枠」が決つてしまふ傾向があるので、我が国や脅威となる対象の地政学的な位置づけも軍事力等の国力も後景に後退してしまい、法律論が議論の中心となり、それで終始することになる。

たとえば、「専守防衛」について考えてみたい。2017年度の「防衛白書」には、次のように書かれている。

「専守防衛とは、相手からの武力攻撃を受けたときに始めて防衛力を行使し、その態様も自衛のための必要最小限にとどめ、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、憲法に則つた受動的な防衛戦略をいう」

一読して、憲法の平和主義が色濃く反映されていると思う。しかし、専守防衛に、どれだけの軍事的合理性があるのかについての言及はない。本来、一国の防衛に関する政策は、次のような手順を踏むべきと思われる。すなわち、具体的な脅威の評価とそれに基づき、あらゆる可能性を踏まえたシナリオを案出・整理し、詳細な分析を行つて得られるいくつかの検討に値する政策案を憲法の視点、例えば平和主義やそ

他の法律からチェックして具体化し、政策とすることである。したがつて、そこには防衛上の必要性和憲法上の制約等からの可能性との葛藤が、具体的に展開された経過がみえていくはずである。ところが、専守防衛の議論では、平和主義の視点は強調されるが、専守防衛で具体的に国がどのように守れるか、対策を取るべき点はどこかという実際的可能性からの議論はあまりなされていないように感じ

る。専守防衛の考え方は、いわば横綱相撲をしようということである。相手の攻撃を先ず、しっかりと受けとめ、相手に勝る自力で態勢を立て直して確実に切り切る、そういう戦い方である。

これは、圧倒的強者だからできることだ。横綱の地方がなければ、できない戦い方である。それを、我が国はやるうというのであるから、特別な準備と覚悟が必要となる。このように、緒戦における主導権が一方的に相手にある場合には、本来ならば、我が領域よりも努めて前方から対応すべきだが、相手の我が国に対する侵略意図があるいは行動が明確になってからしか対応できないため、実質的に我が国土・領域、言わば「本土決戦」からいきなり始まる戦いとなる。さらに悪いことに我が国は、国土の縦深が浅い。全く我が国

には、不向きな戦い方であるこのよう

な戦い方を選択するのだから、できるだけ我が領域の前の段階から戦略・作戦情報を収集する態勢、緒戦の敵の攻撃をしのぎ生き残るための工夫、圧倒的な火力、緒戦の損害を早期に復元する後方支援態勢、戦いの終始を通じて機能するC4I2（情報の優越に基づく新たな戦い方）、国民の待避のため施設等々は、特に焦点となるべきであるが、これらを本当に重点的に造成してきたかどうか。

専守防衛という選択には、日米安保条約による米軍の役割を考慮しても、このような難しさがあ、覚悟があるということである。現代の脅威は、そのような脅威と違ってきていると言、反論もあることは承知しているが、我が国における考え方の特性がでて、好例として挙げた。

憲法をふくめた法律を、戦略等の発想の出発点とするのは思考の順序としては適切とは思えない。厳しい国際情勢において、国家の生き残りをかけた外交防衛政策を考えるにあたって、まずは、国際社会は厳しく容赦のないところであるという認識を踏まえた、具体的な現実から始めるべきである。この現実を踏まえた上で先入観や縛りなく検討したのちに、憲法その他の法律の枠組みを当てはめてチェックすると

いう手順が妥当である。

なぜなら、この手順を踏まないと、初めから対処の可能性の幅が極端に制限されるからである。このことは、そのまま、有事の際に為政者の選択の幅の狭さにつながる。選択の幅をあらゆる局面でできる限り広く確保することは、事に対処する為政者にとって極めて重要なことである。選択肢がなくなつた時点で戦略としては失敗である。たとえば、原発事故の対応で考え、電源確保を含めて原子炉冷却のため的手段をできるだけ多く準備しておくことが重要で、その選択の手段がつかない時点で対処の限界が来る。政策は、いつでも為政者あるいは管理者のオプションを努めて広く残すものとする必要がある。

自衛隊の行動についても、同じことがいえる。たとえば、自衛隊が軍隊と同様の行動がとれるのは、防衛出動が発令されてからである。それまでは、警察権の行使に限定され、武力の行使については、第一線指揮官の選択の幅はない。具体的な状況を考え、平時から有事への対応に大きなシームが存在する。

また、先に述べた手順を踏むことにより、選択の幅をできる限り広くする可能性が広がるとともに、実際の政策や法律に、具体的な分析の結果が

フィードバックされて、採用する政策

や法律等の不具合などころのチェックが効いて、「何ができ何ができないか」という効果の限界も認識でき、法律等の不備を是正し、あるいは将来の改正に向けて残された問題点なども明確になる。しかしながら、我が国ではシビリアン・コントロールに対する誤解もあり、具体的な効果の限界を明らかにするためのフィードバックを政治が積極的に活用していないように見える。

いずれにしても、長期的視点を必要とする防衛政策等を検討するには、法律の枠組み等の前提を、一応、棚上げにして検討を始め、思考の幅を広げておくことが必要であり、その後、法律等の枠組みに収まるかどうかのチェックを行う手順が肝要ということである。

行政府は、立法府で成立した法律の枠内で施策を行う。立法府の役割は、将来にわたって必要となる新しい法律の枠組みを作ることがその主体であるべきと考えるが、現状では、少なくとも防衛に関係することとなると、現行憲法・法律の枠組みの中に、新しい政策等が収まっているかどうかの議論に終始しているように思える。政策や現実の事象が、現行の法律に適っているかをチェックし、間違っていればこれを指摘するのは、主として司法の役割

であろう。

現行の枠組みの実際的な限界を認識し、必要となる憲法や法律の枠組みを明らかにするという視点や心の準備は、行政府以上に、立法府にとって最も大事なことではないか。

2 脅威となる対象を具体的に考えない傾向

相手を考えることは、防衛政策、戦略の策定等を含めて「戦い」に関する事を考える際には、不可欠の要件である。自分の言動・行動により、相手の言動・行動は当然影響を受け、逆にその相手の言動・行動により自分のそれがまた影響を受けるとい、一闘争における相互作用」を前提として考えなければ、現実的な方途を案出する事はできない。

実際的な抑止と対処を考えるにも、敵も味方も具体的に想定し、具体的に分析する必要がある。観念的な法律論だけでは、現実的な防衛政策等は作れない。具体的・動態的に考えることの必要性は、攻撃と防御の関係を考えればよく分かる。相手が攻めてきそうな正面を考えて、そこに重点的に配備をすれば、「相手は、もはや、そこから攻撃しようとはしない」可能性が大きくなる。余談だが、だからこそ、見積もり

は継続的にやらなければならぬのである。

ところが、我が国では、平和主義の考え方が強いだけでなく、既述したように、法律の枠組みから議論が始まるため、脅威の対象を具体的に明確にすることが少ないように感じる。たとえ脅威となる国等を明確にする場合でも、あまり深く触れない。これは、外交上の配慮を考えれば理解はできる。どうも日本人は、性善説でものを考える傾向があり、また、その方が、道徳的に座り心地がよいと感じている節があるが、それで済ませる訳にもいかな

い。

先に挙げた『防衛白書』の「専守防衛」についての説明に戻るが、ここには、確かに、「相手からの」という言葉が入っているが、この「相手」は、具体的な対象として相手を想定しているものではなく、一般的な概念として使用されている。そのため、既述のような具体的な内容が表に出てこないものと思われる。もし、具体的な相手を想定しているとすれば、「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」のであるから、「必要最小限」は相手により、当然変化する。「基盤的防衛力」も、この「必要最小限」を見据えているはずであり、情勢の変化に応じて実際は変動するはずである。

専守防衛が、非常に「スタティック（静的）な姿をしているのは、具体的な対象を意識しないからだと考えられる。

たとえば、我が国における核拡大抑止に対する態度である。核の問題に触れることは、政治的に長くタブーであった。したがって、核拡大抑止の信頼性についての議論は深く触れられずに来たように感じる。米国の核拡大抑止に依存しながら、非核三原則を主張したりすることの矛盾もあまり感じずにいるのは、核については考えないようにしてきたこともその原因の一つだろう。

第2次大戦後、核兵器の登場と米ソ二極対立は、核兵器に対する考え方についての議論を巻き起こし、その論争は冷戦終了まで続いた。現在も、その影響下にある。核兵器の登場以来、核兵器で通常戦争は抑止できるのか、核兵器は使える兵器なのか、通常戦争と核戦争の境目はどこにあるのか、攻撃目標選択の問題、第一撃の誘惑とその脅威、第二撃能力の重要性、欧州への中距離核の配備の是非、軍縮と核兵器の配備推進を平行させる選択等々、相手がどう考えるかを考え抜くという、複雑で緻密な、ある意味で手探りの議論が重ねられた。

冷戦中、ソ連の圧倒的地上軍を食い止めるために、NATOが戦術的核兵器

の使用を考慮したときに、西ドイツは、その使用により自国の領土が大きく破壊されることを深く懸念し、西ドイツの領土に敵地上軍が侵入前の使用を強く主張したことも、具体的な相手との具体的な戦いの経過がどのようになるかの見積もりに基づいてはじめて理解できる。

1979年のNATOの二重決定から、1987年のINF条約の締結までの、軍縮と中距離核配備の推進との一見矛盾する一連の経過も、一つ一つの決定と処置が、相手にどう受け取られ、どのような行動を引き出し、それによって自分たちにどのような影響があるかの真剣な検討から出てくる。相互の言動・行動が相互に影響を及ぼし、時に矛盾する結果に導くという、戦いのパラドックスを理解する必要がある。

このように、核抑止の議論は、米国を中心として英仏等を含め、民間の学者を巻き込み広く議論され、次第に論点が整理されていき、その内容を関係国も承知し、その上で抑止の信頼性が担保されてきたと筆者は考える。

このような主として西欧正面を主体とする東西の真剣な議論に比べ、我が国の現状をみると、このような踏み込んだ議論を許すことはなかったし、これからもないであろうことに、今更な

がら悄然とする。しかし、我が国に対する核拡大抑止を確保するためには、脅威を明確にし、気が進まなくとも複雑で憂鬱な議論が必要となる。

当時の西欧の状況と北東アジアの現在の状況は、違う点も多いであろう。しかし、問題は、拡大抑止について、その効果を現に期待しており防衛政策の裏付けともしている当事国としての真剣さである。いままでのように、なんとなく放置しておくというやり方も考えようによっては巧妙だ、という議論もあるかもしれないが、筆者は、それで納得して安心することなどとてもできない。北朝鮮もさることながら、核保有国にぐるりと取り囲まれていた我が国が、今後の長期的な米中の総合的な国力の消長を踏まえ、この問題にどう対処していくのか、真剣に考えていかなければならないと思う。

また、核にとどまらず、抑止と対処に対する考え方が平面的で理念にとどまっていることも考えるべき事の一つである。よく、対処から抑止の時代と言われたが、抑止がどれ程の信憑性をもつて効いているのかという問題は、言うは易く、実際は大変難しい問題である。相手が、こちらの歴史、政府組織、防衛政策、自衛隊のドクトリン、編制装備、訓練練度、士気、国民世論の動向等を幅広くいかに評価し、我が

国の防衛意志の信憑性をどう考えているかを推察しなければならぬ。そのために、相互に情報発信することも必要になる。お互いにどのような状態でどう考えているかを理解するということである。また、抑止は、対処と別物ではなく、確実な対処が抑止の信憑性を高めるといふ側面がある。対処の具体性がなければ、抑止の信憑性も低くなる。

対象を明確に意識することは、鬭争を本質とする事象を考える場合は、基本的に重要なことであり、これなしに具体的な結論は期待できない。この点、我が国は特有の弱点を持っている。

### 3 イデオロギー対立と国家の防衛に対する考え方がリンクしている不幸

55年体制ができてから、防衛議論は、与野党が本当の意味で相手を説得しようとするものではなく、また、お互いに説得される気も最初からないように見えた。そこにあるのは、日米安保条約によって日本の安全が保障されているという、言わば安全地帯の中で、両者の言い分を述べ、お互いのメンツを保ちながら、落としどころを探すという行為であり、イデオロギーを背景にした野党に対して、与党は正面から反論することになるべく避け、安定した政治状況を維持できる範囲内で防衛論

議が進められたように、筆者の目には映った。それは米ソ二極のイデオロギー鬭争を反映したものであったが、我が国では、冷戦終了後もそのままの状況が続いている。冷戦終了以降、実際に国際平和維持活動等に自衛隊を参加させる必要が生じた我が国は、それでも、現行憲法の範囲で、可能な限りの工夫を重ねて来たと思う。しかし、それも限界である。イデオロギーや主義にとらわれない議論をすべきである。

### 4 憲法は、政府を縛るものという一面を強調する風潮

個人の安全と基本的な権利が重要である事は、「法の支配」を受け入れる国家であれば自明のことだ。それを守るために政府に対しても憲法でその権限の行使に制約を課するのは当然として、他国の侵略に対して、自国民の安全と基本的な権利を守るのも、政府の重要な役割である。

シビリアン・コントロールにおいては「軍からの安全」と「軍による安全」のバランスが重要と言われる。憲法のこの論点においても、いわば、「国家・政府からの安全」(基本的人権を守る)と「国家・政府による安全」(国内外の脅威から、国民の生命と財産を守る)という事のバランスを保つことが不可

欠だろうと思う。

長い間、前者のみの議論で終始してきたのは、冷戦中という特殊な環境下で、後者が米国により担保される部分が大きかったが故に許されていたことである。今後は、それが許されない国際情勢となるだろう。実質的に自ら担うべき役割であることを覚悟しなければならぬ。国や政府の役割をどう見るかについてもバランスをもった視点で、我が国土と国民を守るために最適の方途を考えなければならぬ。

### おわりに

ここに書いたことは、多くの人々ととって、すでに明白なものかもしれない。そうであれば幸いである。戦後の我が国は、理想と現実の位置関係を明確に自覚しないで済む環境が長く続いたため、国の防衛について他人事のように対してきた面がなかったか。また、他国にその安全をゆだねながら、他のために献身することをせざるに済ますということを、「平和主義」の名の下に、何の後ろめたさも無く続けてきた。私たちは、この偽善を偽善として自覚することを意識的に避け、目をつむってきたのではなかったか。

それをどうしようもないこととして議論の前提としている限り、防衛議論の内容は深まらない。ここに挙げた、

我が国の防衛をめぐる論議の範囲が限定されるといふ傾向は、今や習い性となっており、おそらく、憲法の改正がなされない限り是正することは難しく見えるが、ここで論点にしたことは、国民の意識が変化することにより変えていくことができるものでもある。むしろ、これらの論点を明確にして議論を深めることにより、憲法等の法的枠組みに対する要求も具体的なものとなり、論議も活発になると考えるべきだろう。

いずれにしろ、日本人が自分の頭で考えるべき時代を迎えている。

### 広告目次

- (株) セレモア……………表紙3
  - (株) 東京都民互助会……………表紙3
  - ローレルバンクマシ(株)……………表紙4
  - (株) 武蔵富装……………51
  - 信和株式会社……………51
  - (株) 和泉家石材店……………52
- 本誌へ広告掲載をご希望の方は、事務局へご用命下さい。