

〈第6回公開シンポジウム〉

これからの日本防衛の在り方を考える

—台頭する中国にどう対峙するか—

元空将 織田 邦男

ただ今ご紹介いただきました織田でございます。本日は日本防衛学会シンポジウムにお招きいただき、ありがとうございます。私は学者でも中国の専門家でもないのですが、航空自衛官として現場の勤務が長かったものですから、本日は現場からの視点でお話しさせていただきたいと思っております。

レジュメに沿ってお話しますが、もう既に先生方がお話されていますので、1の中国の台頭と関与政策、2の「2人のカール」を愛する国、それから3の「力の信奉者」といかに対峙するかについて簡単にお話させていただきます。

1. 中国の台頭と関与政策

中国は、経済成長と共に急ピッチの軍拡がなされて力をつけてきました。「力が国境を決める」という、いわゆる「華夷秩序」的発想が表に出てくるわけですが、これに対してどう対峙するか。戦争して叩き潰すわけにもいかず、あるいは冷戦時のソ連に対するように封じ込めをすることもできない。であれば、エンゲージメント、関与政策しかありません。つまり中国に対し国際ルールを遵守するよう、あるいは責任ある民主主義国家に誘導していくということしかないと思っております。関与政策を実行するためには2つの条件があります。関与する側が力で圧倒されないということ。2つ目は非常に長時間、20年、30年の年月歳月を必要としますので、その間、状況がどう転んでも対応できる、いわゆるヘッジが可能であることです。

その2つの条件を満たすためには、まず、中国という国はどのような国なのだということをも正しく認識しなければなりません。私は米国に留学中、天安門事件で亡命した中国人と仲良くなりまして、話を聞いていたら、「中国という国は2人のカールを愛する国だ」と言うわけです。つまり、カール・フォン・クラウゼヴィッツとカール・マルクスですが、両者とも「力の信奉者」ということです。

「戦争が止まる時は、両者の武力が均衡したときだけである」つまり、平和というのは戦間期だという認識、あるいは「戦争というのは血を流す外交であり、外交というのは血を流さない戦争」というような考えで共通している。従って、この中国に対してどう対峙するかといった場合には、決して「力の空白」を作ってはならない。「力の空白」があれば躊躇なく入り込むのが「力の信奉者」であるということなのです。

過去の歴史を見ても、ベトナムから73年にアメリカが撤退した時、ベトナム周辺に力の空白が生まれました。途端に領有権を争っていたパラセルが中国によって軍事占拠されました。1984年にはカムラン湾に常駐していたソ連の空軍部隊が撤退したのですが、88年にはスプラトリーが占拠されました。また中国は1992年、米海軍がフィリピンのスービック

湾から撤退するのに合わせて領海法を設定し、95年にはミスチーフを軍事占拠しました。

こういう「力の信奉者」と如何に対峙するかということですが、パワーバランス、力の均衡を大きく崩さないということが重要だと思います。つまりオフショア・バランスというものを常に考慮に入れておかなければいけない。そのためには各国の連携、米国を中心とする日豪韓といった同盟国、あるいはASEAN諸国、インド等と連携していかなければなりません。

同時に、先ほど言いましたようにヘッジが重要です。関与には長期間かかりますので、その間状況がどう転んでも対応できる、何か事が起こったら事態を悪化させず、拡大させないという対応が必要です。そういう意味で現在緊張の続く尖閣問題は、関与政策の試金石ともいえます。これが失敗すると今後の対中戦略全体に悪影響を及ぼしかねません。

2. パワーバランス上の問題点

今、現場の視点で見ると、一番の問題点はパワー・バランスです。重要なパラメータに、もちろん日米同盟がありますが、問題は、渡部先生のお話にもありましたように、アメリカは予算を大幅に削減しなければならない。今後10年間に1兆2,000億ドルを強制削減される。実は1兆2,000億ドルに限定されていないそうで、1兆5,000億ドルに上る可能性もあると控室で渡部先生に教えていただきました。とりあえず凄まじい歳出削減をしなければいけない。その半分が国防費だということです。ヘーゲル国防長官が言っています。「最も懸念しているのは軍の即応能力に影響が出ることだ」と。つまりアメリカというパラメータが非常に低下して来るわけです。

日本の防衛力はどうかといいますと、10年間防衛費が削減されてきました。防衛力というものは絶えず努力しないと、熱い鉄板の上に氷の塔を建てるようなもので、どんどん下から陳腐化していきます。これまで日本は10年間、装備の更新に前向きに取り組んでこなかった。

また防衛力整備は10年後にようやく効果が現れるという特性を有します。例えばF15の場合、機種選定してから1個飛行隊ができて、戦闘能力点検が終わったのは10年後です。導入がきまったF35は、現在あたかも装備されたらすぐ使えるかのように見られていますが、戦力化されるのはこれから最低10年かかります。ということは、これまで10年間防衛費を削減してきたから、これから10年間は、そのツケを払い続けなければいけないということです。これから装備は更に陳腐化し、相対的な戦力は低下するというツケが顕在化してくる極めて厳しい時代を迎えます。

防衛産業の弱体化も問題です。私は自衛隊を退職してから防衛産業に入りまして、思いのほか防衛産業が弱体しているのを肌で感じました。戦前は海軍工廠というのがあり、これが装備品の開発や修理をやっていたわけです。今は工廠がありませんので、装備品の大規模修理は防衛産業にやってもらわねばなりません。例えば戦場で戦闘機が傷ついた場合、これを直す能力は自衛隊にはありません。補給処整備は民間の防衛産業がやるわけです。これまで契約額が10年間で6割に削減されました。大企業は防衛関係の技術者などを民間

部門に移せばいいのですが、小さな下請け会社などはそういう訳にいきません。会社ごと防衛から撤退し、民需に方向転換せざるを得ないわけです。

それでどういうことが起こっているかと申しますと、例えば、現在、戦闘機のレドームをつくる会社は撤退してしまい、日本に一社もなくなりました。だからレドームに被弾したりすると、もう在庫で食い繋ぐしかない。そういう事態が実際に起こっている。

一番の問題は、防衛費の削減のツケがこれから10年間顕在化してくる。そして米軍戦力の弱体化が避けられないという時期に中国との軋轢のピークを迎えるということなのです。

3. 今後の対応

今後の対応ということで3つ挙げております。まずは「**防衛力の再構築が急務**」であるということです。今ある危機に対して対応できることを最優先しなければならない。一般的には防衛費を増額しても、その効き目があらわれてくるのは10年後です。だからこそ、即座に効き目が効いてくるようなものに選択と集中しなければいけない。私が元戦闘機パイロットだったから言うわけではないのですが、最優先すべきは東シナ海の上空の制空権を確保し、制海権を維持することだと思います。かつてナチスドイツがイギリス本土攻略を企てた時、イギリスは英本土防空作戦、いわゆるバトル・オブ・ブリテンで、ドーバー海峡の航空優勢を死守し、ヒトラーの野望を挫きました。非常にこれは重要なポイントだと思います。

次は「**日米同盟の緊密化**」です。アメリカの力は今後衰退していくのは明らかです。一方で、A2/AD (Anti-Access/Area Denial: 接近阻止・領域拒否) という戦略に中国は力を入れています。このまま放置しておくと、アメリカのパワープロジェクション能力が初めて制約を受ける。つまり前方展開基地と空母打撃軍を中心とするパワープロジェクション能力が機能しない可能性が出てくる。アメリカのパワープロジェクションを支え、そして補完する自衛隊の対応、いわゆるRMC (Roles & Mission & Capabilities)、役割や任務分担、そういったものをしっかりと調整しながらやっていかなければいけない。

エアシーバトルの文書を見ると、A2/ADでは防勢から始まると書いてあります。被害を受けてから立ち上がるということを前提にしているわけです。私は2年前に嘉手納に行きまして、当時の司令官モロイ准将と話したことがあります。「あなたたちはエアシーバトルに書いているように、作戦当初、被害を受けることを予期している。状況が緊迫した時点で、F15部隊は日本から出て行くのか」という意味の質問をしました。そしたら、モロイ准将は「大丈夫だ。必ず帰ってくるから」と答えました。だからこそ今後、日米同盟を緊密化させ、補完し合い、米軍を逃がさない知恵が求められ、そして日米全体でパワーバランスを確保していかなければならないということです。

3番目は、現場の悲鳴を述べたいと思います。ダーウィンの進化論では、時代に適合しないものは滅んでいくということですが、最も時代遅れなのは装備品でも人的戦力でもありません。現在の防衛法制だと思います。防衛力を運用するソフトウェア、つまり防衛法制はこれからの安全保障環境に適合していなければなりません。

これからの時代はどのような時代かという、冷戦のような国家間の全面对決、あるいは宣戦布告があるような戦争は極めて蓋然性が低いわけです。現在の尖閣周辺での緊張状態のように、有事か平時かわからない事態が多発する。つまり全面武力衝突を避けた対立、紛争、領土主権など権益の争いが起こりやすいわけです。

尖閣でも、主役は公船であり、漁船であり、漁民であったりするわけです。非国家主体のテロやサイバー攻撃といったものもあるでしょう。有事や平時といった伝統的な壁が崩れ、治安事態なのか防衛事態なのか分からない。あるいは、犯罪なのか、侵略なのかも分からない。しかも予測が困難で、いつ、どこで、何が起こるかわからない。どういう状況が起こるかも分からない。敵が誰であるかすら分からないこともある。そういった、いわゆるファジーでグレーで、ポストモダン的な状況が今後の安全保障環境であり、これに適切に対応できなければならない。

それは冷戦時とは全く異なり、発想を転換する必要があるわけです。冷戦時にはソ連が攻めてくるとしたら、3か月程度のリードタイムが想定されていました。ソ連の部隊の移動、集結、そして補給物資の集積、あるいは上陸用艦艇の集結などで兆候が十分把握できると考えていた。その間に防衛出動を下令して準備しておけばいい。今の法体系はそういった冷戦時に対応するようになっているわけです。これからの時代はそういう時代ではなく、現行制度の改善が不可欠なのです。

危機管理の要諦は、まず危機を未然に防止するということであり、万が一危機が発生した場合、事態を悪化、拡大させない。エスカレーションを食い止める。22 大綱には動的防衛力と言う概念で、危機を未然に防止することを重視していますが、危機が起きてしまった後の対応については思考を停止しています。これが 22 大綱の最大の問題点です。万が一事態が発生した場合、事態の悪化、拡大を防止するとともに、相手に簡単に、既成事実をつくらせないこと、これが重要です。

尖閣を例にとりて具体的にご説明しますと、中国は基本的には武力衝突は避けたいと考えている。それは3つぐらいの理由があると思います。まずは勝利が確約できない。アメリカを敵に回したくない。そしてグローバル経済に依存していますから、経済成長にマイナスになるようなことはしないということでしょう。従って、先ずは戦わずに勝つ、不戦屈敵を目ざすということで、先ほども言いました心理戦、世論戦、法律戦の三戦で戦うことを考えている。

逆に言えば、国際社会から非難されず、しかもアメリカも動かなければ、軍事力行使の可能性はあるということでしょう。中国の高官が言うております、「中国にとって一番いい日米同盟というのは、絶妙な瞬間に機能しないことだ」と。今後も、先に手を出さないで、虎視眈々と隙を探しながら、睨み合いが長く続くと思います。

こういう状況下で、もし不測事態が生じたらどうするのか。間髪を入れずにして対応して事態をエスカレーションさせることなく、既成事実をつくらせないことが肝要です。例えば、仮に海保が中国海軍から攻撃されたらどうなるか。手を拱いていれば「力の信奉者」

は味をしめ、更なる攻撃を招き、一挙に戦いは拡大する可能性もある。

仮に、これは急迫不正の侵害であり、他に手段がなく、自衛権発動の3要件に合致しているから、必要最小限の武力行使でこれに対応し、事態のエスカレーションを止めようと政府が決心したとしましょう。しかしながら、現行法制下では事実上はこの対応はできません。個別的自衛権の行使であっても、防衛出動の下令が必要です。防衛出動の下令には武力行使事態の認定が必要であり国会承認を要します。閣議決定や安保会議、そして国会承認など煩雑で多くの手続きを要し時間がかかります。とても「間髪を入れず」行動することは困難なのが実情なのです。

先ほど述べたように、現代の安全保障環境は冷戦期と違ってリードタイムを期待できません。いつ起こるかかわからない。ということは、現行法制下では事実上、個別的自衛権というのは行使できない状況にあるといってもいいのです。

現在、集団的自衛権の問題が取りざたされていますが、この論争の陰に隠れて、最も重要な個別的自衛権行使の問題が見捨てられています。今のまま集団的自衛権行使が容認されれば、公海における米艦は防護できても海保は守れないという奇妙奇天烈な状況になりかねません。それでは、国民の理解を得ることは困難でしょう。

象徴的なのが「弾道ミサイル等に対する破壊措置」だと思います。4月17日の労働新聞では、「アメリカが導火線に火をつければ直ちに侵略者、根拠地に核の先制打撃権を行使する」とありました。「日本も決して例外ではない」と三沢、横須賀、沖縄を名指ししているにもかかわらず「迎撃」とは言わず「破壊措置」なのです。太平洋軍司令官は記者会見で米国の領土に飛んで来れば「迎撃」するとはっきり述べました。日本は個別的自衛権を行使できないから、苦肉の策として「破壊措置」なのです。弾道弾ミサイルに対する対応ですから実害はないわけですが、象徴的だといえるでしょう。

今の安全保障環境では、多分防衛出動が下令されるのは大変難しいのではないのでしょうか。防衛出動が下令されなければ個別的自衛権が発動できないというのは、正に冷戦の遺物で、現在の安全保障環境に合致していないと私は思います。

また防衛出動というのは「宣戦布告」のような誤ったメッセージを国際社会に与える可能性があるという別の問題点もあります。防衛出動下令の国会承認をとろうとする日本に対し、「三戦」を重視する中国は、「日本は1隻の巡視船沈没で中国に全面戦争を仕掛けようとしている」と世論戦に打って出るでしょう。アメリカの世論がもしそれに動かされたら、米政府は5条対処を躊躇するかもしれません。そうなれば由々しきことです。

そういった事態になれば、国内では朝野を上げて防衛出動の可否について大騒ぎになるでしょう。それでも複雑な手順をあえて踏み、国会承認を得て、個別的自衛権を行使する為政者はいるだろうかという、多分安倍総理でも躊躇するのではないのでしょうか。

82条の海上警備行動で対処可能だという人もいます。仮に政府が絶妙なタイミングで82条を発令したとしても、これは警察権の行使に限定されます。警察権には比例の原則が適用されますから、撃沈された後にこれを撃退することはできません。

航空自衛隊は空から海保を守れるのかと言われたら、能力的にはイエスです。しかしながら肝心の法律がない。対領空侵犯措置ではないのでスクランブルをかけることもできません。目いっぱい解釈を広げ、「武器等防護」の規定を援用して発進したとしても、警察権の行使に限定されるので同様の問題点が残ります。

解決策は二つあります。憲法9条を改正するか、あるいは防衛出動が下令されなくても限定された範囲で個別的自衛権の行使ができるようにする、いわゆる「マイナー自衛権」を認めることです。これには予算もかからず明日にもできる。憲法改正は百年河清を待つようなもので、間に合いません。これからの安全保障環境、いわゆるグレーでファジーでポストモダン的な安全保障環境に適合するには「マイナー自衛権」しかない、私は考えます。

現在は日本が戦争を放棄しても、戦争が日本を放棄してくれない時代になっていると言います。戦前に軍が暴走した、軍は悪いものだ、軍は暴走するからしっかり縛っておけと。そういうトラウマによって現行法制は自衛隊を雁字搦めに縛っています。これではいくら優れた装備を保有し、いくら優秀な隊員がいるとしても、防衛力は有効に機能しません。

現行は「軍からの安全」という発想の法体系になっていますが、これからの時代は「軍による安全」、つまり軍をしっかり活用して安全を保っていくという発想の転換が求められると思います。

誤解がないように付け加えますが、先ほどの不測事態が生じ、海保が撃沈されたら、何が何でも間髪を入れず自衛権を行使して相手の艦船を撃沈しろと言っているわけではありません。大所高所から総理大臣が武力行使を決断しても、それができない法体系になっていますよ。それでは政策のオプションを自ら狭めているだけで、不適當ですよと言っているのです。

日本国民、そして国家の安全を確保し、主権を守って独立を維持するためには、安全保障の法制の見直しというのは喫緊の課題です。私は現場指揮官を長くやらせてもらいましたが、現場にいますと、六法全書めくりながら危機への対応などできないという思いを深くいたしましたので、これを話させていただきました。ご清聴ありがとうございました。

—略—

〔座長〕 ありがとうございました。それでは、具体的な防衛力整備ということで、ぜひOBのお2人から、あるいは陸、統合的な観点も含めて、これを最優先すべきであると。具体的に次の大綱にこういうことを盛り込むべきであるというものが具体的にありましたら、あるいは既に大綱の中で構想されているけれども、実現されていないもの。ここでは制度論というのはかなり一致してあると思いますので、具体的なウェポンシステムなり、統合運用体制なり、先ほど人とかは問題がないというお話がありましたけれども、人材の養成も含めて、この次の5年、10年、15年で、今までの発想を変えるなり、あるいは在職中の思いとしてぜひこれを重視すべきだということを古澤さんと織田さんに続けてお願いし

たいと思います。

〔織田邦男〕 私は16大綱のときに防衛部長やっておりました。ですが陸の戦力をどうこうするという話をするのは非常に難しい。現役時代は他の軍種については言及しないという不文律のようなものがあり、そのトラウマがあってこれについてはとても語れないし、語るだけの知識もないというのが正直なところですよ。

それをさて置いておいて、あえて話すとした場合、これから陸上自衛隊の果たすべき役割というのは、集団安全保障における活躍ではないかと思うのです。国際社会の中で、今後日本が果たすべき役割というのは、積極的に平和創造に貢献することではないかと考えます。

イラク派遣の際、私は航空部隊指揮官を2年8か月やりました。派遣時、大きな問題に気が付きました。C130派遣の時のことですが、派遣先では多国籍軍の規定の存在が分かったのです。スペシャル・インストラクション、「SPINS」と言うのですけれども、それには何を書いているかと申しますと、例えばイラクの上空を飛ぶにはミサイル警戒装置を装備していなければならないと。たまたま3機のC130に補正予算でつけてもらっていたということで何とか派遣には間に合いました。何故、装備されていなかったかということ、空自輸送機は戦火を交えるような戦場を飛ばないでしようということによって予算を切られていたわけです。

何が言いたいかということ、国際社会で多国籍（軍）の一員として活動するには、最低限、普通の空軍が装備しているものは装備しておかなければいけないということです。多分陸上自衛隊も同じで、集団安全保障にかかわって国際社会で活躍するようになると、普通の陸軍でなければならず、そういったものが沢山出てくるのではと思います。

もう一つ、先ほどの説明で誤解があるといけないのですが、あえて話を付け加えさせていただきます。先ほど自衛権発動3要件の話をしました。現行法制では3要件が満たされても自動的に個別的自衛権が行使できるわけではない。これはご存じのとおりです。だから「マイナー自衛権」を認めるべきという私の考えは、現場の部隊長判断で武力行使ができるようにしてくれという意味では決してありません。これは極めて重要な政治的決断です。そんな重要なものを現場の指揮官あるいは司令官に任してはならないということをあえて付け加えさせていただきます。

昔、ミグ25が亡命した事件がありました。当時の高官から聞いた話ですが、あの時、函館にコマンド部隊が来てこれを破壊するという情報が某情報筋から坂田防衛庁長官に入ったとのことです。その時、坂田長官は航空自衛隊に対し、函館の25マイル以内に近づいた国籍不明機は撃墜しろという口頭命令を出しました。命令を受けた現場のパイロット達は、その命令の根拠は何かと疑心暗鬼になったと当時のパイロットから聞きました。

非常時ではあっても、法的根拠のないことを大臣といへど命令するのはあるべき姿ではありません。やはり起こりうる事態に備えた法的根拠をしっかりと整え、総理大臣の選択肢を増やしておくことが必要である。その為にも「マイナー自衛権」というものをしっかりと

定義して認めておくことが必要だと思っ訳です。

【報告者等略歴】

織田邦男（おりた くにお）

1974年防衛大学校（本科18期）卒業、航空自衛隊に入隊、F4戦闘機操縦者として第6航空団（小松）に勤務。第301飛行隊長（新田原）、第6航空団司令、航空幕僚監部防衛部長を歴任。2006年には航空支援集団司令官として、イラク派遣航空部隊指揮官を兼務。この間米国空軍大学留学、スタンフォード大学客員研究員。2009年、航空支援集団司令官を最後に退官。元空将。現在三菱重工業株式会社顧問。

主要論文等：「なぜ“国防力”の増強が急務なのか：東シナ海の制空権を確保せよ」（別冊正論、平成25年4月）、ほか多数。