

新ガイドラインの評価と課題

元空自航空支援集団司令官 織田邦男

皆さん、こんにちは。ただ今、過分なご紹介をいただきました織田でございます。

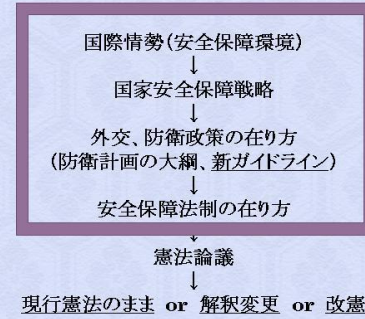
今日は新ガイドラインの評価と課題ということでお話をさせていただきます。新ガイドラインはもう出来てから1年数カ月経過しており「三日前のハンバーグ」を食べるような感じがあるとは思いますが、面白いことにこれをじっくり読んでみますと今のアメリカの底流が分ります。トランプ氏が言っていること、オバマ大統領が言っていること、クリントンさんが言っていること、それぞれの背景が分りますので、「三日前のハンバーグ」とは思わずに、聞いていただきたいと思います。用意したレジュメを全てしゃべると2時間かかりますので、時間を見ながら適当に分りやすくお話したいと思います。

1. はじめに

私は朝、必ず5時半に起きて1時間半ぐらいウォーキングをするのですが、その時にただウォーキングするだけではもったいないから、スマホで「ABCニュース」と「CNN」の英語のニュースを、分からない事も多いのですが、それを聞きながらやっています。国際社会の動きは非常に面白いです。

今日は、アメリカフロリダのオーランドのテロ、50人殺害されたニュースをずっとやっています。帰ってテレビを点けたらどこのチャンネルも、舛添元都知事の話ばかりで、世にも不思議な国だなと思います。数カ月前は、南シナ海のことをずっとやっています。が、帰ってテレビを点けるとベッキーの不倫事件ばかりです。いやあ幸せな国だなとほんとは思います。

世にも不思議な国 国際情勢の議論なく安全保障を議論？



野党5党
「廃止法案提出」
(代替案なし)
↓
現行法制が最適？
(国際情勢認識
の共有欠如)

「花見(車座)議論」(外は見ないで内で盛り上がる)

去年「安保法制」でドタバタの国会審議がありました。何か変だが、何がおかしいのだろうと私なりに考えるとあることに気が付きました。それは安全保障の議論をするのに、国際情勢の議論がないのです。国際情勢の認識、国際情勢の議論も無いまま「安全保障法制」を議論する国は、間違いなく日本だけです。

法制立案に携わったある官僚に、「議論の進め方がおかしいのでは」、「国民は分るわけがないではないか」、「国際情勢を議論して、同じ認識に立った上で、それではどうすべきかという方法論を何故とらないの?」と言いましたところ、「いや、法律というのは特定の国を相手にしたものではない、と言わざるを得ないのです」ということなのです。

それは欧米諸国も同じですが、例えばアメリカはどうしているかというと、それはシンクタンク、大学、あとはメディアなどその代わりをします。日本ではメディアやシンクタンクなどがその役割を果たしていないのが実情です。

2

先日、某左系新聞の労働組合に呼ばれまして「安保法制」について話をしてきました。完璧にアウェーでした。その際、メディアがその重要な役割を果たしていないとあって次のようなお話をしました。

安全保障の議論をするには、国際情勢をまず分析して、その共通の認識に立った上で、安全を確保し、国を繁栄させるにはどうしたらいいかという国家安全安全保障戦略を立てる。次にそれを具現化するための外交政策、防衛政策を考える。そこで、防衛計画の大綱が出てきたり、今回のガイドラインの話が出てくるのです。そして、その政策を具現化する法制は、いかにあるべきかを考える。そこではじめて、今の憲法のままでもいいのか、憲法を

改正するのか、あるいは解釈変更するのかと、憲法論議が始まるのです。ところが昨年の議論では、ここがすっぽり抜け落ちていた。こんな国は多分日本だけだと思います。憲法論議から安全保障論議を始める国、世にも不思議な国だと思います。

その後、野党5党が、「安保法廃止法案」というのを出しました。代案もなく、廃止法案を出すということは、論理的には、現行法制がいちばん良いということになります。本当ですかと言いたくなりますが、これは何が欠けているかということ、国際情勢の認識の共有が図られていないということです。

国会審議の最初のころ安倍総理は北朝鮮については少し触れました。ですが、中国については参議院の議論になってようやく少し触れた程度です。



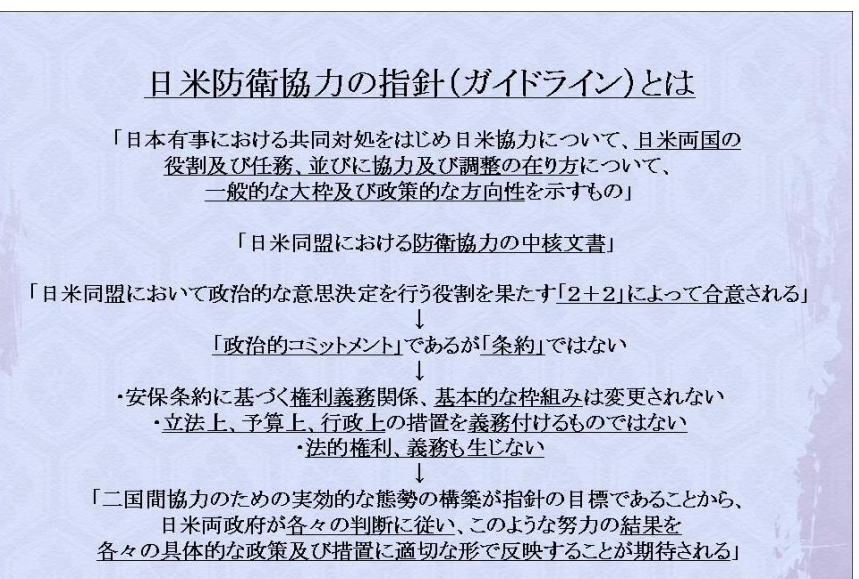
よく、アメリカ人が日本の議論は「花見と一緒だ」と馬鹿にします。周囲には全く背を向けて内輪の議論で終始するということです。それと一緒に、やれ「違憲だ」やれ「合憲

だ、「戦争法案だ」と。「中国の台頭をどうするの」あるいは「南シナ海、尖閣をどうするの」、「北朝鮮の核は、ミサイルは」・・・そんなことは知ったことか・・・これが日本の現状だと思うのです。

70数年前に、ジョン・フォスター・ダレスが吉田首相と講和について議論するために特使として来日しました。そのとき、あまりに日本が国際情勢に目を向けないので「周辺情勢に目をつむる、まるで不思議な国のアリスだ」と嘆息したという有名な話がありますが、あれから全くこれは変わっていないということです。

ガイドラインと言っても、なかなかなじみがないのですが、これまでガイドラインは2回作られています。これまでのガイドラインと比較をしますと、見直しの背景や、今のアメリカの考え方というのがよく見えてきます。これは基本的には、英語で作りますので、どうしてもアメリカの考えが色濃く出てくるというところがあります。これから新ガイドラインを説明した上で、評価と課題、台頭する中国への対応、新安保法制といった順序で述べてみたいと思います。

2. 日米防衛協力の指針(ガイドラインとは)



まずガイドラインとは、ということなのですが、ここに書いてあります。つまり日本有事のときに、共同対処、それに日米協力のあり方についてその日米の役割分担と、あるいは協力、調整のあり方について一般的な大枠、政策的な方向性を示すもので、日米同盟における防衛協力の中核文書です。米国は国防省と國務省、日本は防衛省と外務省の2+2

によって合意されるものです。

重要なところは政治的コミットメントではあるのですが条約ではない、つまり拘束力を持たないのです。だから、安保条約に基づく権利・義務の関係、基本的な枠組み、憲法といったものについては変更されない、立法上、予算上、行政上も義務付けない、ということがあるわけです。

これをいちばん最初に作った、1978年ガイドラインのとき、私はちょうどアメリカ留学から帰ってきてその作業の真っ只中に入れられました。共同作戦計画を作るのですが、日本側にあまりに制約が多く、アメリカと交渉中、「それも出来ない、これも出来ない」、「それでは、設想で・・・」と言わざるを得ないことがたびたびありました。アメリカ側は「設想って何だ」と、「出来なければ法律を変えればいいだろう」と、ごく全うな考えなのですが、日本はそういうわけには行きません。こういうわけで一応、共同作戦計画は出来たのですが、出来たその時点で欠陥がいっぱいある。アメリカ側は、欠陥が判ったからには「当然、すぐ法改正されるだろう」と言うわけですが、それが全然変わらない。日本側は「ジャスト スタディ」と、法的権利も義務もないとの規定をたてに言い逃れる。そんなことで、やればやるほど日米の仲が悪くなったという経験をしたのを覚えています。「これは何とかしなければいけないぞ」ということで、2回目のガイドラインの時は、この教訓がある程度反映されます。「実効的な態勢の構築が指針の目標」である。だから研究成果あるいは共同作戦計画を作った結果については、「それを実効性あらしめるための政策、あるいは適切な形でそれを反映することが期待される」との一文が追加されました。

私はこの文書を見たときに官僚って「すごい」と感じました。こういう微妙な一文を考え出すというのは、やっぱり官僚だなというふうに感心したことがあります。2回目のガイドラインでは、研究成果を反映して、周辺事態法制として実り、そして有事法制も出来ました。

3. これまでのガイドラインと背景

これまでのガイドラインと背景

図表Ⅲ-2-2-5 日米同盟にかかわる主な経緯

1951(昭和26)年		旧「日米安全保障条約」承認
1952(昭和27)年	旧日米安保条約の調代	「同盟約」発効
1958(昭和33)年		藤山・ダレス会談(日米安保条約改定同意)
1960(昭和35)年	安保改定と新日米安保条約	「日米安全保障条約」承認・発効
1968(昭和43)年		(小笠原諸島復帰)
1969(昭和44)年		佐藤・ニクソン会談(安保条約継続、沖縄施政権返還)
1972(昭和47)年		(沖縄復帰)
1976(昭和51)年	旧指針の策定と 拡大する日米防衛協力	(日米防衛協力小委員会設置合意)
1978(昭和53)年		旧「日米防衛協力のための指針」(旧指針)策定
1991(平成3)年		(「日ソ連の崩壊、冷戦の終結」)
1996(平成8)年	冷戦の崩壊と 現指針の策定	「日米安全保障共同宣言」(橋本・クリントン会談) 「SACO最終報告」
1997(平成9)年		現「日米防衛協力のための指針」(現指針)策定
2001(平成13)年		(米国同時多発テロ)
2003(平成15)年		「世界の中の日米同盟」(小泉・ブッシュ会談)
2006(平成18)年	米国同時多発テロ 以降の日米関係	「再編の実施のための日米ロードマップ」策定 「新世紀の日米同盟」(小泉・ブッシュ会談) 「世界とアジアのための日米同盟」(安倍・ブッシュ会談) 「かけがえのない日米同盟」(安倍・ブッシュ会談)
2007(平成19)年		日米安全保障条約締結50周年
2010(平成22)年		「未来に向けた共通のビジョン」(野田・オバマ会談)
2012(平成24)年		現「日米防衛協力のための指針」(現指針)見直し合意
2013(平成25)年		「アジア太平洋およびこれを越えた地域の未来を形作る 日本と米国」(安倍・オバマ会談)
2014(平成26)年		

これまでのガイドラインとその背景ですが、1951年に旧日米安保条約が承認されました。1954年に自衛隊が発足したわけですが、その後、1960年安保闘争もありました。新しいガイドラインができるまで24年間経つのですが、驚くべきことに共同作戦計画も、調整メカニズムもない、そして日米共同訓練さえできない日米同盟だったのです。

冷戦のさなか、デタント(緊張緩和)の動きがありました。そのとき、日本は基盤的防衛力構想を作りました。アメリカはニクソン大統領が失脚してフォード大統領になって、次カーター大統領が出てきました。その時、カーターの選挙公約が在韓米軍撤退だったのです、韓国はもとより、日本も今のトランプ現象並みに騒ぎました。日米で「これで朝鮮半島は、大丈夫か」ということで、特に米国防省が心配しました。日米の軍事サイドが緊密化を図らねばならない。とりあえずソ連の日本侵攻を対象にした共同作戦計画を研究してみようということになり、始まったのが、いわゆる78ガイドラインです。

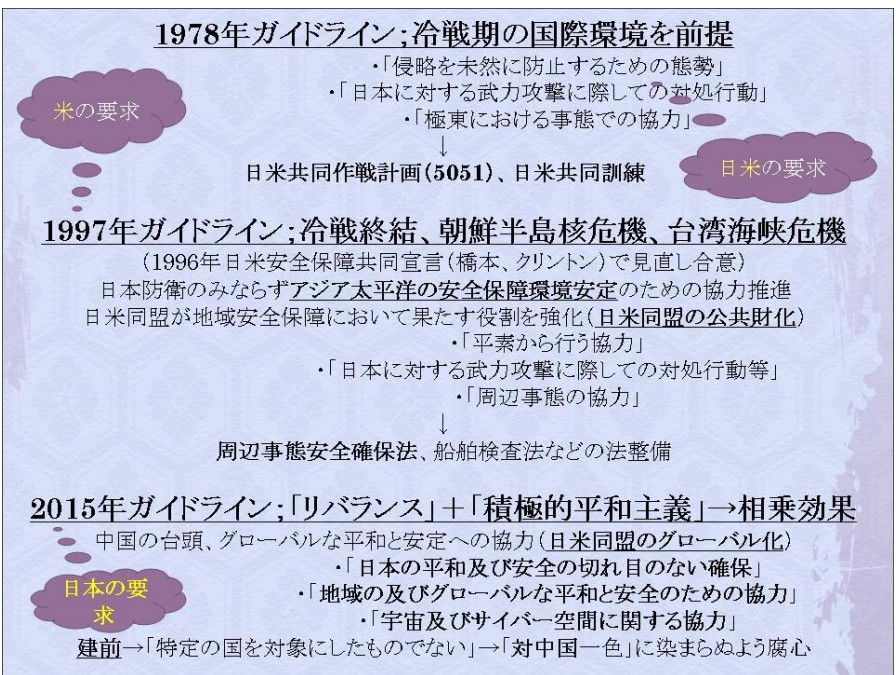
6

そのあと冷戦が終焉し92年、クリントン政権が出来ました。私はこのときアメリカの大学に留学中で、日米同盟はどうなっちゃんだろうと本当に心配したのを覚えています。クリントン大統領の選挙公約というか選挙キャンペーンが「冷戦は終わった、そして日独が勝った」ということでした。クリントンは「冷戦中に投資した金を日独から返してもらおう、これからは日独と貿易戦争だ」ということをキャンペーンで訴えていたのです。日米関係の将来に大きな危機感を抱きました。政権が発足したら案の定、早速グクシヤクしました。宮沢首相が訪米し、クリントン大統領にけんもほろろに扱われ、記者会見で「日米関係は50年前に遡りました」と嘆息交じりに語っていたのが印象的でした。その後の細川首相の訪米でも、日米構造協議は決裂し、シッチャカメッチャカになる。日米同盟は「大

丈夫か」と本当に危惧しました。

トランプがもし大統領になれば、多分第1期政権、1期目はこうなるだろうと思います。クリントンのときの1期目、つまり最初の4年間はこうだったのです。しかし、そのうちに天祐のようなことがおきました。台湾の初の総統選挙で李登輝が立候補した時に、中国はミサイルを台湾周辺海域に撃ちこみました。すわ台湾有事だと。さらに、北朝鮮がNP T（核兵器不拡散条約）から脱退して核に色気を出してきた。

アメリカ政府も「これは、やっぱりまずい」ということで、クリントンは方向修正をするわけです。そのときに橋本・クリントン会談で日米同盟を再定義しようということが持ち上がりました。その再定義で「ガイドラインを見直そうではないか」ということでできたのが次の97ガイドラインです。



後ほど詳しくお話しますが、主は周辺事態、つまり朝鮮半島有事でした。その後、2000年に入り、中国が台頭してきます。2010年9月には漁船と海保が衝突します。公務執行妨害で逮捕していた船長以下漁船員を、なんと釈放してしまう。その後、日本は尖閣の国有化を図り、日中はギクシャクします。その頃、日中間の緊張にはアメリカは及び腰でした。ヘーゲル・小野寺会談がありました。その頃、日中間の緊張にはアメリカは及びよ」と、「アメリカは巻き込まれたくないよ」というのが基本的なアメリカの本音でした。

2013年の9月にはオバマが「世界の警察官返上発言」をします、ここから流れが変わってくるのです。その後、何があったかというところ、「アメリカはもう動かないな」と考えた中国は東シナ海、南シナ海で俄然、傍若無人な行動をとるようになります。南シナ海

では、中国はもの凄い勢いで係争中の岩礁の埋め立てははじめます。同じように考えたロシアのプーチン大統領はクリミア半島を力づくで併合しました。

中国はこのあとすべ、東シナ海に防空識別区を設定します。自衛隊の偵察機に対して二アミスも起しました。「とんでもないことになってきた。」「何とか日米で新しいガイドラインを作って中国を牽制しようではないか」と日本側は思いはじめましたが、アメリカはなかなか乗ってこなかったのです。オバマは逃げ腰だったのですが、国防省は「これでは、まずい」ということで、2013年の10月、見直しに同意しました。それで2015年、4月に新しいガイドラインができました。アメリカもちょうどその頃、国家安全保障戦略を作りました。その中にはオバマの考えが色濃く反映されています。

オバマが2011年にアフガニスタンから撤退するとき言いました。「もうアメリカは中東にコミットしないのか、」という記者の質問に対し、「いやいやコミットは続ける、しかしながら『リーディング フロム ビハインド』だ。つまり『後ろから』であり、「おれたちは、手を染めないよ」ということを明確に言うのです。「これからは同盟国、友好国との責任分担だ」と。これもトランプと全く同じです。

だからアメリカの底流には、そういう考えがあるということなのです。それを受けて国家軍事戦略(NMS)というのが出来ました。ここで「中国は脅威だ」と明確にすると同時に、ISIL(イスラム国)も脅威であることを明確にしました。これでようやく、日本の脅威認識と合ってきたといったところがあります。

過去の二つのガイドラインを振り返ってみたいと思います。最初のガイドラインは先ほど申しましたように冷戦期ですから、「とりあえずデタント期だけでも、日本にも強くなって責任を分担してもらいたい、自由主義陣営の一角が崩れると困る。だから、アメリカも日本にしっかりと戦技、戦法を教えてやる」みたいなことがあったのです。ちょうどベトナム戦争が終わったあとでした。私もちょうど部隊にいたのですが、ベトナム戦争から直接帰って来たような、硝煙の匂いをぶんぶんさせるようなパイロットに共同訓練で戦技を教わりました。そのとき「戦って、こういうふうにしてやるのだ」と目から鱗が落ちた思いでした。

過去のガイドラインには常に三つの項目がありまして、侵略を未然に防止する態勢、そして日本に対する武力攻撃、極東における事態ということなのです。ガイドラインに基づいて共同作戦計画あるいは共同の任務の分担等を研究するわけです。78ガイドラインで初めて、共同作戦計画を作りました。5051という作戦計画、この5051という言葉も昔は秘密だったのですが、私がアメリカ留学から帰ってきてすぐ、この研究グループに入れられ、研究に携わりました。

日米共同訓練が、なんと日米同盟ができてから24年にして、ようやくオーソライズさ