

## 「平成」の御代を振り返る、そして未来へ ～安全保障の観点から～

政策提言委員・元空自航空支援集団司令官（元空将） 織田邦男

### 「昭和」から「平成」へ

昭和64年1月7日、昭和天皇が崩御され「平成」の御代が始まった。そして4月30日で「平成」の御代は静かに幕を閉じようとしている。「平成」の御代はいかなる時代だったのか。ここでは安全保障の観点から、「平成」の御代を振り返り、次の御代での課題を考えてみたい。

「平成」が始まったばかりの6月、中国では天安門事件が発生し、11月にはベルリンの壁が崩壊した。12月、40数年にわたり第二次世界大戦後の世界を二分した冷戦がマルタ島での米ソ首脳会談で終焉した。「平成」は冷戦終焉と共にやってきたと言える。

冷戦が終焉し、これで平和な時代がやって来ると誰もが確信した。自由と民主主義が勝利した高揚感もあり、フランシス・フクヤマ（米国の政治学者1952～）が書いた『歴史の終わり』は大ベストセラーになった。だが、予想は見事に裏切られた。

平成2年8月2日、イラク軍が突如クウェートに侵攻した。冷戦が終わり、自由主義陣営が勝利に酔いしれている時、明らかな侵略行為をイラクが行ったのだ。国際社会はこれへの対処が冷戦後の世界新秩序構築の試金石と捉え、素早く対応した。即時無条件撤退を求める国連安保理決議を採択し、経済制裁のみならず、米国を中心とする多国籍軍にイラク軍撃退の武力行使権限を与えた。

### 日本の国際平和協力活動

日本は米国からの協力要請に対し、右往左往するばかりで国会は空転した。自衛隊を後方支援に派遣する「国際平和協力法案」が提出されたが、合意が得られず廃案となった。人を派遣する代わりに、日本政府は130億ドルの資金を差し出した。国際社会と共に「汗を流す」ことを拒否した格好となった。

人的貢献を拒否し、金で解決しようとする日本の姿勢を、国際社会は「小切手外交」と揶揄し、米国は「身勝手」「自由と民主主義の価値観を共有しない」と怒り、もはや「同盟国とは見なさない」と日本を突き放した。戦争終結後、クウェート政府が大手新聞に、湾岸戦争に協力した国への「感謝広告」を載せたが、そこに「日の丸」はなかった。

慌てた政府は翌年4月、海上自衛隊の掃海艇など6隻をペルシャ湾へ派遣した。自衛隊法の「機雷等の除去」を根拠に派遣したものであり、自衛隊にとって初の海外実任務となった。

ペルシャ湾では、平成3年2月末の戦闘停止直後から、8カ国が掃海作業に従事していた。6月6日以降、7月20日までに海自部隊は17個の機雷を処分した。大半の部隊は掃海終了

を宣言して帰国したが、サウジアラビア政府の要請に基づき、日本は米国、サウジアラビアと共に、掃海作業を継続した。新たに17個の機雷処分を行い、合計34個の機雷を処分した。

海自隊員は炎暑に砂嵐という劣悪な環境下にあつて、規律正しく黙々と任務を遂行し、各国海軍が処分できなかつた難しい機雷を見事に掃海して日本の意地をみせた。だが各国の評価は“Too Little, Too Late”（貢献が遅くて小さい）と手厳しかった。

友好親善で寄港した多国籍軍海軍パーティーの席上、「何故、日本は多国籍軍に参加しなかつたのか」と詰問された海自幹部は、「憲法9条」を説明した上で、「日本は老若男女を問わず、1人当たり100ドルの税金を集めて作戦を支援した」と説明した。聞いていた海軍将校は真っ赤になって怒り出し「では、俺がお前に100ドルやるから、今すぐ戦場に来い」と詰ったという。海自幹部は涙を流して悔しがった。

平成4年6月、「国連平和協力法（PKO法）」が成立し、同年9月、カンボジアPKOに自衛隊が派遣された。国際社会のために、漸く汗を流すことを決めた日本であつたが、更に痛手を被るのに時間はかからなかつた。

平成5年4月、国連ボランティアの中田厚仁氏が何者かに襲われ殉職した。5月には文警察要員の高田晴行氏が殉職する。慌てた日本政府は自治大臣（当時）をUNTAC（国連カンボジア暫定機構）の明石康特別代表のもとに送り、日本の担当場所が危険だから変えてくれと要求した。筆者は米国留学中、この事件を現地新聞で読み、目から火が出るほど恥ずかしい思いをしたのを思い出す。

米誌によると、この時点でカンボジアPKOの犠牲者は既に170名出ており、国連PKOが始まって以降、犠牲者は1023名にのぼっていた。治安が悪いから担当場所を変えろとは何事か。日本だけが安全であれば他の国はどうでもいいのか。紙面は日本への侮蔑で埋め尽くされ、最後に「日本は漸く国際協力に汗を流すようになったと思っていたが嘘だった。臆病者は家に帰ってろ」で締め括られていた。政治の不手際が自衛官の汗を無駄にしてしまう様を見て涙が出た。日米関係は修復不能なまでに傷つき、「同盟漂流」「失われた20年」が始まった。

この年、大統領に就任したビル・クリントン氏の選挙キャンペーンは「冷戦は終わった。そして日本が勝利した」であつた。クリントン政権のジェームズ・ベーカー国務長官は「日米グローバル・パートナーシップは潰えた」と公言した。とにかく米国で体験した「嫌日感情」は凄まじかつた。政治の状況は軍と軍との関係にまで影響が及ぶ。日米共同訓練回数は激減し、規模も縮小された。これまで空自操縦者を米空軍F15部隊に交換幹部として派遣していたが、これも閉め出された。自衛隊と米軍の関係が元に戻るには、平成13年の米国同時多発テロまで待たねばならなかつた。

冷戦は核戦争の脅威はあつたものの、冷たい平和を享受できた。冷戦後、これまで抑えられていた民族紛争、宗教対立、南北格差、大量破壊兵器の拡散等の問題が一挙に噴き出した。これを象徴するのが米国同時多発テロ事件だつた。

湾岸戦争時の不手際を反省した日本の対応は早かった。同時多発テロから1ヵ月半で「テロ対策特別措置法」を成立させ、2ヵ月半で海自の補給艦、掃海母艦、護衛艦をインド洋向け出航させた。空自も国内外で米軍の航空輸送活動を支援した。経費的には微々たるものだが、共に「汗を流す」効果は絶大だった。自衛隊の米軍支援活動は高く評価され、少なくとも「同盟漂流」からは脱することができた。米軍が自衛隊を同盟軍と呼ぶようになったのはこの頃からである。小泉—ブッシュの蜜月関係は自衛官の汗に負うことが大きいといっても過言ではない。

その後、自衛隊の国際平和協力活動は、モザンビーク、ルワンダ、ゴラン高原、東チモール、ネパール、スーダン、ハイチ、南スーダン等で実施された。またイラク派遣のように、戦闘地域、非戦闘地域の区別が明瞭でなく、自衛隊員の安全が必ずしも保障されない場所での国際活動も難なくこなした。

国際緊急援助としては、ホンデュラス、トルコ、インド、イラン、タイ、インドネシア、パキスタン、ハイチ、ニュージーランド、フィリピン、西アフリカのガーナ等、文字通り地球の裏側まで活躍の場が広がった。

「平成」の御代は、日本国民の意図の有無に関わらず、結果的に自衛隊が「グローバル化」した時代といえよう。それはある意味、時代の要請であり趨勢だった。時代が読めず、自らの意識転換ができない日本の政治は、ここに至るまで大きな回り道をし、高い授業料を支払った。

国際協力活動だけでなく、空自は「平成」の御代に、著しいグローバル化を遂げた。空自が運航する政府専用機は平成5年に実任務を開始した。それ以降、天皇皇后両陛下を始め内閣総理大臣の公務等、正に「地球を俯瞰する」任務を遂行し続けている。実任務回数は350回を超え、世界中の240を超える飛行場を経験した。活動範囲は地球規模であり、グローバル化が定着した。初代政府専用機のB747は、この4月から第二代のB777に役割を譲り、「平成」と共に引退する。

### 災害派遣に見る自衛隊の活躍

「平成」の御代は殊の外、災害が多かったとも言える。自衛隊が災害派遣に大活躍した時代でもあった。この10年（平成20～29年）だけをとっても災害派遣回数は5,400回を超え、延べ派遣人数は42万人を超える。自分の家族が被災しているにも拘わらず、黙々と災害派遣に殉ずる自衛官の真摯な姿は、国民の共感呼び、自衛隊に対する好感度を向上させて存在感を増した。今や90%以上の国民が自衛隊の存在を是とし、国民のアンケートでは最も信頼できる組織として自衛隊が1位の座を占めた。

ここに至るも決して平坦な道ではなかった。災害派遣であっても、雁字搦めに縛られた法的規制によって、自衛隊は自在に動くことができなかった。その結果、国民が大きな犠牲を払う事態が実際に起きた。平成7年1月17日に発生した阪神・淡路大震災の初動の遅れがそうである。災害派遣にあっても、自衛隊は県知事の要請がなければ、自ら勝手に判

断して動くことができない規定になっていた。この大震災では、県の役所自体が被災し、機能不全に陥った。また地方自治体は自衛隊を忌避するあまり、これまで防災訓練さえも満足に実施していなかった。このため自衛隊への災害派遣要請は大幅に遅れ、初動の遅れにつながった。

陸自部隊は、出動準備を完了していたが動けず、県知事からの要請を切歯扼腕しながら待っていた。準備でき次第、速やかに出動できていれば、もっと多くの国民を救助できたと、陸自中部方面総監は記者会見で男泣きした。これを機に規則は改正され、震度5以上では要請を待たずして自動的に出動できるようになった。

自衛隊法は「軍による安全」ではなく、「軍からの安全」の発想が根底にある。自衛隊に係わる法律や規則は、旧軍が独走した教訓を背景に「篤ものに懲りて膾を吹く」ような不信感によって組み立てられている。犠牲者が出なければ法律が改正されない現実は今も変わらない。これまで幸いにも戦争はなかった。だが、もし日本が侵略されるような事態が勃発したら、現行法制では初動対応が遅れることは否めない。国が滅んでから憲法や法律を改正しても、時既に遅しである。このことを国民は先ず覚醒すべきだろう。

平成23年3月11日に発生した東日本大震災での自衛隊の八面六臂の大活躍は改めて伝えるまでもない。不合理な法体系が表沙汰になるにつれ、徐々に規則は改善されつつあるが、まだまだ残された課題は多い。

例えば、災害救助活動に向かう自衛隊が、道路に横たわる瓦礫や倒壊した家屋によって行く手を阻まれたとしよう。現行法制では、自衛隊はこれを勝手に片付けるわけにはいかない。非常時にあっても、個人の財産権が自衛隊の行動より優先されるからだ。次なる犠牲が出るまで議論にもならない状態は政治の不作為なのだが、この傾向は今なお変わらない。

そうは言っても「平成」の御代で防衛体制が、不十分ながらも改善されたことは指摘しておかねばなるまい。平成14年9月に誕生した小泉政権は、過去の懸案を大幅に改善した。平成16年6月、「事態対処法制関連7法」が成立した。自衛隊は憲法や自衛隊法上、或いは過去の国会答弁から、防衛出動が下令されて初めて「軍」になる仕組みである。防衛出動が下令されない限り「警察権」行使に制限され、決められたこと以外は何もできない。平時は「警察の予備」という出自の特性は今も変わらない。

にも拘わらず、有事が発生した場合の「防衛出動」下令手順やそれを可能にする「武力行使事態」認定の要件や手続き等は、全く定められていなかった。来栖統幕議長の「超法規的発言」があっても、議長が更迭されただけであり、何ら変わらなかった。冷戦中、政治は自衛隊の出動など真剣に考えていなかったのであり、自衛隊は、実は「張り子の寅」に過ぎなかったのだ。本当に有事が起こらなくて良かったとしみじみ思う。

この「7法」によって、憲法の制約はあるものの、有事に自衛隊に行動を命ずるプロセスが明確に規定されたのは画期的な事だった。有事を真剣に考えたのが、冷戦中でなく、冷戦が終わってからというのも皮肉な結果である。

弾道弾ミサイル防衛体制もハード、ソフト共に「平成」に確立された。飛来するミサイルを撃墜する兵器を導入しても、政治が自衛隊に撃墜を命じなければこれを撃墜できない。平成18年3月、「弾道弾ミサイル等に対する破壊措置」が自衛隊法に規定され、自衛隊がこれを撃墜する根拠ができた。その他、同年に統合幕僚監部が発足し、統合運用体制に移行したことも「平成」の画期的な成果物であった。

### 防衛庁から防衛省へ

平成18年9月、安倍政権が誕生し、翌年に辞任するまでの1年間、悲願であった「防衛省」への移行、そしてPKOの「本来任務化」が実現した。米国との「秘密軍事情報保護協定(GSOMIA)」が締結されたことも大きな前進だった。その後、福田政権、麻生政権と続き、平成21年9月に自民党が下野した。誕生した非自民党政権は、鳩山政権、菅政権、野田政権と「回転ドア」のように変わり、国際社会における日本の存在感は地に落ちた。

平成24年12月、第二次安倍政権が発足し、日本の安全保障体制は再び前進する。平成25年4月、国家安全保障会議が設置され、同年12月、国家安全保障戦略が初めて策定された。翌26年4月には「武器輸出三原則」に代えて「防衛装備移転三原則」が決定され、原理主義的な政策から現実的な政策に変更された。同年12月、特定秘密保護法が施行されたのも、また翌27年9月、「平和安全法制」が可決成立されたことも安倍政権ならではの大きな功績であった。これまで日本を防衛するために活動中の米軍が攻撃されても、日本がこれを守ることができないという身勝手に異常な状態を、不十分ながら是正できたことは、日米同盟の緊密化を推し進め、日本の安全保障体制強化に大きく貢献したことは疑いの余地はない。

「平成」の御代は今終わろうとしている。だが御代の移行に関わりなく、我が国を取り巻く安全保障環境は益々厳しくなりつつある。中国の軍事力増強、拡大主義、そして覇権主義は今後も続くだろう。北朝鮮は核を放棄せず、「重大かつ差し迫った脅威」は変わらない。韓国は従軍慰安婦財団の解散、旭日旗排除事件、徴用工判決、火器管制レーダー照射、そして「天皇」侮辱発言と日本に対して平気で牙を剥くようになってきた。

他方、米国の相対的弱体化と一国主義の傾向は今後益々顕著になっていく可能性がある。現在の米国の対中強硬姿勢は日本の安全保障にとっては好ましい。だが、これとて、いつどのように変わるか分からない。軍事科学の進歩も著しく、我々の守備範囲も宇宙やサイバー、電磁波といった領域に及ぶようになった。一方、少子化は進み、自衛官募集適齢人口の減少による募集難が顕在化している。経済は好転しつつあるようにも見えるが、防衛費を倍増できるような財政状況とは程遠い。安全保障の観点から次の御代を見通しても、楽観すべき材料は何一つない。では、我々は次の御代に何を為さねばならないのか。

### 次代に向けて成すべきこと

政府は昨年12月、新たな防衛計画の大綱と中期防衛力整備計画(2019~23年度)を決

めた。上記のような厳しい安全保障環境を受け、新しい防衛力の概念として「多次元統合防衛力」を打ち出し、陸海空の自衛隊が一体で対処する統合運用を進めることとした。前大綱の「統合機動防衛力」に代え、従来の陸海空自衛隊の垣根を越えた「領域横断（クロス・ドメイン）作戦」を展開する構想である。「我が国への攻撃には宇宙・サイバー・電磁波の領域を活用して攻撃を阻止・排除する」として、敵の情報通信やネットワークを妨害する能力を強化するなど積極的な防衛の考え方を取り入れた。考え方は是としても、これを実現するには大幅な防衛費の増額が不可欠である。

今回の中期防で定めた防衛費総額は5年間で27兆4,700億円に上る。前回の中期防（14～18年度）より3兆円近い増額になる。一見すると大幅な増額に見えるが、財務省が仕組んだであろうカラクリがある。今後5年間の予算総額はコスト削減努力により2兆円程度減らし、25兆5,000億円に抑えるとしている。増額分は年2,000億円程度に過ぎない。このままであれば大綱に描いた立派な構想も画餅に帰する可能性が大きい。

現在でも後方予算の不足により、現場部隊は装備品の稼働率低下で訓練もままならないのが現状である。平成13年度から10年間以上に亘り、防衛費は微減が続いた。今、これがボディーブローのように現場部隊を苦しめている。「素人は兵器を語り、玄人は後方を語る」という言葉通り、メディアを含め国内の防衛論議はどうしても正面装備に焦点が当てられる。その結果、政治の俎上に乗りにくい後方予算にしわ寄せが来て、真の防衛力発揮を難しくする。今回の中期防予算では、今後とも現場の状況は悪化こそすれ、改善は期待できない。後方なき装備は張り子のトラに過ぎない。表層的で浅薄な防衛論議はもう止め、次の御代では「真に機能する自衛隊」を目指し、後方を含めた実質的な防衛議論をやり直す必要がある。

今後の国連平和維持活動への日本の参加のあり方も真剣に考えなければならない時期にきている。国連の平和協力活動は、日本がカンボジアに自衛隊を送った頃とは激変している。日本が「国際協調主義にもとづく、積極的平和主義」の看板を下ろさないのであれば、日本がその変化に追随できるよう法整備が必要である。

1995年、ルワンダでの100万人虐殺を国連は止められなかった。これ以降、国連平和維持活動は「国の再建」「国造り支援」から「住民の保護」に比重が移っている。従来の「停戦監視、兵力の引き離し」といった伝統的な「第一世代の平和維持活動」から、内戦型紛争に対する「第二世代の平和維持活動」に移行した。現在、破綻国家（failed states）、民族差別、宗教対立、貧困などが原因となる虐殺、民族浄化が多発しており、人権侵害防止のため、難民支援、武装解除、社会復帰といった支援活動のみならず、住民保護や文民保護のため、武器の使用を含めた積極的関与が国連の基本的方向性となっている。つまり、和平の妨害者に対しては、中立性は不要というのが今の国連の方針であり、安全保障理事会は住民保護のためには自衛を超える武力の行使まで容認している。今や国連平和維持活動は、「①紛争当事者の同意 ②中立性 ③自衛以外の武力不行使」という従来の原則から「①主要紛争当事者からの同意 ②不偏性 ③自衛および任務防衛以外の武力不行使」という原

則に既に変わっているのだ。住民保護や紛争再発防止のための抑止力提供など、リアリズムが求められる「第三世代の平和維持活動」に移行していることを政治は認識しておかねばならない。

国連平和維持活動自体が大きく変容している今日、日本だけが、「武力衝突」か「戦闘」か、といった「言葉遊び」をしなければならないような「PKO参加5原則」に固執している限り、今後、自衛隊が国際社会で汗を流す場所と機会はない。南スーダンから自衛隊を撤退させた後、司令部要員しか国連PKOに派遣できない理由がここにある。自衛隊の所在するところは「戦闘とは無縁の空間、場所」といった虚構はもはや通用しない。今後も日本が「国際協調主義にもとづく、積極的平和主義」で臨むのなら、日本が国連PKOへの参加原則を変えるしかない。

### 真の「普通の国」になるために

「平成」の御代は終わるが、いつの御代でも変わらないのは、この日本を守るのは日本人であるという現実である。先述の通り、日本の安全保障体制は皮肉にも冷戦後の「平成」の御代に大幅に進歩した。だが所詮、不十分な「進歩」に過ぎず、これ以上の法整備は現行憲法に手を付けざるを得ない。

今後の国連平和維持活動についても、現行の「PKO参加5原則」では自衛隊の参加は難しい。PKOのみならず、その他の国際協力活動についても、これに参加するには、ドイツがそうしたように軍法の制定が不可欠である。これとても憲法改正が避けて通れない。

不透明、不確実な国際情勢が予想される次なる御代で、平和と安全を維持し、更に繁栄を築いていくには、自衛隊の充実、強化、日米同盟の緊密化、そして国際社会で孤立しないための国際協力への積極的参加が欠かせない。つまり「普通の国」になることが求められている。そのためには「軍からの安全」から「軍による安全」に発想を転換し、自衛隊を上手く使っていくことだ。

「平成」の御代では、現行憲法の限界まで法改正を実施してきたが、「普通の国」にはほど遠い状態である。次なる御代の課題は、憲法を改正し、日本が真の「普通の国」になることなのだ。