

う。現実の脅威から目を背け、経費について大きな削減をすれば、国民の命と平和な暮らしを守り抜くことはできなくなる。国民に対する背信行為になりかねない。最終的に、政府として、過去のような実効性を損なう削減は選択肢にならなかったのだろう。

今回、「防衛大綱」は「国家防衛戦略」に、「中期防衛力整備計画」は「防衛力整備計画」に生まれ変わったが、名称以上の意味がある。前者はいずれも防衛力を抑制する歯止めとして生まれた。歯止めゆえ、過去一貫して内閣官房だ

けで閣議に諮り、防衛省に下げ渡されてきた。しかし今回、戦略と計画の役割は変わった。また今回は防衛省が起案して閣議に諮った。防衛庁が省となり国の防衛に責任を持つ組織になって10年以上の時を経て、そして戦後初めて、真に国を守り得る国家防衛戦略とその裏打ちとなる防衛力整備計画が策定されたのだと思う。

*本稿に記した内容はすべて執筆者個人の見解であり、所属する組織の立場、見解、意見を代表するものではありません。

安全保障関連3文書の光と陰 —「専守防衛」の軛と「核抑止戦略」の欠如—



政策提言委員・麗澤大学特別教授（元空将） 織田邦男

評価すべき安全保障関連3文書

日本は戦後最悪の安全保障環境に直面している。日本は中国、ロシア、北朝鮮という独善的で、しかも核を保有した独裁国家に囲まれている。

昨年、ロシアはウクライナへの侵略戦争を始め、いまだ停戦の兆しはない。中国は「偉大なる中華民族復興」の夢を掲げ、台湾の武力併合も否定しない。台湾有事は日本有事であり、何としてでもこれを抑止しなければならない。

北朝鮮は昨年、37回、約70発の弾道ミサイルを日本海などに発射した。7回

目の核実験も準備中と言われる。2月に入って、再び中・長距離弾道ミサイルを発射した。北朝鮮は、「日本列島は核爆弾により海に沈められなければならない」（2017.9.14 朝鮮中央通信）と日本攻撃意図も示しており、「従前よりも一層重大かつ差し迫った脅威」となっている。

こんな中、昨年12月、安全保障関連3文書（国家安全保障戦略、国家防衛戦略、防衛力整備計画）が閣議決定された。12月16日付ウォールストリート・ジャーナル紙は、'The Sleeping Japanese Giant Awake'（眠れる巨人日本の覚醒）と題す

る社説を掲載し、日本の安保3文書は歴史的な変化であり、岸田総理が政治的リスクをとったことは評価されるべきであると述べた。

国家安全保障戦略(以下、「安保戦略」)では、パワーバランスの歴史的変化と地政学的競争の激化に伴い、国際秩序は重大な挑戦に晒されているという情勢認識の下、国際協調を旨とする積極的平和主義を維持しつつ、我が国を守る第一義的な責任は我が国にあるとして我が国の安全保障上の能力と役割を強化するとした。国益実現のため、防衛力のみならず、外交力、経済力、技術力、情報力という総合的な国力を用いた戦略的アプローチを重視した点、そしてサイバー、海洋、宇宙、技術、経済安全保障など全方位での取り組みを強調した点は、積極的に評価できる。

我が国を取り巻く安全保障環境で最大の頭痛の種は、中国の動向である。この3月から習近平国家主席による3期目の政権が始まった。側近をイエスマンで固め、益々、独裁色を強めている。権威主義的、拡張主義的傾向を更に強めた習政権が、透明性を欠いた急激な軍拡を背景に、力による一方的な現状変更の試みは、我が国のみならず全地球的な安全保障に暗雲を投げかけている。安保戦略ではこれを「最大の戦略的な挑戦」とし、「脅威」とは表現しなかった。米国の安保戦略と同じ「挑戦」として歩調を合わせたと思われるが、米国と日本では地政学的にも脅威認識は違って当然である。腰が引けている感は否めない。

国家防衛戦略(以下、「防衛戦略」)は、従来の防衛計画の大綱(以下、「防衛大綱」)に代わるものとして新たに策定された。従来のような防衛計画の方向性を

示すだけでなく、安保戦略を達成するための目標を設定し、具体的にアプローチ方法、手段を示している点は大いに改善された。

今回の3文書改訂に当たって、岸田政権は2つの重大な決断をした。我が国への武力攻撃に対する抑止力向上の鍵として「反撃能力」の整備を明記したこと、そして今後、5年間で関連経費を含む防衛費をGDP比2%まで引き上げることである。これらは安倍政権でも成し遂げられなかったことであり、大いに評価したい。

メディアの反対論への反論

「反撃能力」の保有については、日本の防衛政策の大転換であるとして、リベラル・メディアは予想通りの反対論を展開している。岸田政権は、これらを放置するのではなく、一つひとつ反論して、誤りを正していく必要がある。

「(反撃能力の保有は)『抑止力』になる確かな保証はなく、軍事力による対抗措置を招いて、かえって地域の緊張を高めるリスクもある」と朝日新聞はその必要性を否定している。これでは日米同盟を否定することになることが分かっている。朝日新聞は日米同盟を否定はしていないはずだ。ここに朝日の自己撞着が見られる。

そもそも日米同盟では、これまで米国は「矛」、日本は「盾」という日米役割分担をとってきた。「矛と盾」の日米役割分担を認めるということは、少なくとも「矛」の必要性、つまり「反撃能力」の軍事的意義は認めてきたということである。であれば、何故、日本が「反撃能力」を持てば「地域の緊張を高める」のか。米軍は既に持っているのであり、米軍であれば、何故そうではないのか。米

軍の場合は「抑止力」になって、日本の場合は「『抑止力』になる保証がない」のは何故か。日米同盟を否定するなら話は別だが、大いなる自己矛盾に陥っている。「反撃能力」は過去から日本の防衛に必要なものを、日米両国で保有するようになったもの。同盟の役割分担を微修正したに過ぎない。

「能力行使の判断を誤れば、国際法が禁じる先制攻撃とみなされる恐れがある」と毎日新聞。先制攻撃は米軍も許されない。自衛隊も当然許されない。米軍だったら「見做されない」が自衛隊なら「見做される恐れがある」というのも非論理的である。少なくとも日本が反撃能力を保有するのはダメだという理屈にはなっていない。また、従来の日米役割分担からの逸脱が悪いという論調がある。日米の役割分担を変えることが何故悪いのか。合理的な説明はない。そもそも「反撃能力」は憲法上、保有を許されている能力なのである。

「専守防衛を形骸化させるばかりか、周辺国との軍拡競争を招く」と東京新聞は陳腐な情緒論を展開する。そもそも一方的に大軍拡してきたのは中国である。過去30年間で約40倍の軍拡をしてきた。他方、日本は約20年間、防衛費は微減と微増を繰り返し、殆ど変わらなかった。米国の軍事力も相対的に低下しており、東アジアの軍事バランスが今、崩壊しつつある。軍事バランスが崩れると戦争が起きやすいのは歴史が証明するところだ。遅きに失したかも知れないが、日米が協力して軍事バランスを取り戻し、抑止力向上に努めるのは当然の行為である。

昨年10月、ジョー・バイデン政権は国家安全保障戦略を策定し、「統合抑止

力」という概念を示した。これは米国の軍事力だけでなく、同盟国の軍事力も含めた抑止力を構築しようとするものであり、次のように述べる。

「われわれは軍事力近代化と国内の民主主義強化に取り組む。同盟国もその種の能力に投資することや、抑止力を高めるのに必要な計画の立案に着手することなどによって、同じく行動するよう求める」

これは、米国に全面的に任せず、同盟国も手伝ってくれという米国の悲鳴と言っている。中国の軍事力は、米国でも、最早一国では手に負えない存在になっており、同盟国が結束してこれに対峙する必要がある。中国に対峙する上で米国の力は欠かせない。米国を孤立主義に先祖返りさせないためにも、日本としては当然、応分の負担と努力が求められる。ここに「反撃能力」整備の意味がある。

再定義すべき「専守防衛」

次に「反撃能力」に対する反対の論拠として屡々引用されるのが「専守防衛」である。「他国の領土に届く『敵基地攻撃能力』の保有は、専守防衛の原則を空洞化させる」と朝日新聞は述べる。これに代表される「専守防衛」についてのメディアの理解不足、誤認識、或いは意図的誤用については正しておく必要がある。

まず、「専守防衛」とは何か。防衛白書は次のように説明する。「専守防衛とは、相手から武力攻撃を受けたときにはじ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、憲法に則った受動的な防衛戦略の姿勢をいう」

重要な点は、「相手から武力攻撃を受けたときにはじめて防衛力を行使」することであり、「受動的な戦略姿勢」であることだ。だが、「防衛力の行使」には「守る」だけでなく、武力攻撃を撃退する「攻撃」も当然含まれる。

メディアの批判が出る原因の1つとして、「専守防衛」について、名が体を表していないことがある。「専守」と言えば誰しもが「専ら守る」と理解しても不思議ではない。英語訳でも“Exclusively Defense-Oriented Policy”（「専ら守るのみの防衛政策」直訳）としている。だが、「武力攻撃を受けたときにはじめて防衛力を行使」ということは、「専ら守る」とは明らかに違う。意図的か、誤解か、無知かは別として、未だに「一切攻撃しないで守りに徹する」と主張する政治家もいる。攻撃兵器は一切保有できず、専ら防御兵器のみ保有できると誤解している人も多い。敢えて社説の小見出しで「『専守』堅持という詭弁」（東京新聞）と煽るメディアもあるくらいだ。これらは名が体を表していないことから生じる理解不足に起因する。

「専守防衛」は国際用語ではなく、国内でのみ通用する曖昧な政治的造語である。（1970年「防衛白書」で正式用語）耳に心地良い響きがあるだけに誤解され、虚構を生み、同床異夢を生じさせてきた。この「誤解」が原因で、安全保障論議を不毛なものにしてきた。「名」が「体」を表さない「専守防衛」という造語は、速やかに国際的にも通用する「戦略守勢」と変更し、同床異夢を避け、まともな安全保障論議ができるようにする必要がある。

「専守防衛」の後段の文脈にある「必要最小限」の規定は、明らかに非合理的

であり、早急に再定義する必要がある。特に「その態様も自衛のための必要最小限にとどめ」のところは直ちに改めなければならない。平時の災害派遣や領空侵犯でも、防衛大臣は必ず「全力を挙げて国民を救え」「全力を挙げて主権を護れ」と訓示する。平時ですらこうなのに、有事に「必要最小限の態様で」日本を守れという防衛大臣がいるだろうか。あり得ないことだが、定義ではこうなっている。心ある政治家は、その非合理性を理解している。だが、誰も手を付けようとなしない。憲法論議にまで議論が及ぶからだ。これは国家防衛に命をかける現場の自衛官にとっては、深刻な問題なのである。明文化された国家の方針というものは、現場にとって神聖なものであり、とてつもなく重い。政治的な「まやかし」は速やかに再定義しなければならない。

「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」というのも軍事的には非合理的ではあり、まやかしに近い。一体「必要最小限」は誰が、いつ判断するのか。「鶏を割くに焉んぞ牛刀を用いん」という故事がある。小さなことを処理するのに、大げさな手段を取る必要はないという喩えである。だが戦争や危機にあっては、常に「牛刀」が求められる。

危機は予測がつかないからこそ危機である。予測がつかないから、何が「必要最小限」か分からない。危機においては最悪の事態に備える必要がある。戦争抑止を追求するならば、必要かつ十分な防衛力が必要となる。「必要最小限」と判断したが、結果的に国民を守れなかったでは済まされない。

「必要最小限」に拘れば、「戦力の逐次投入」の恐れがある。「戦力を小出しにした結果、小さな敗北が積み重なって

大敗に至る」のは最悪の戦術である。昭和17年の「ガダルカナルの戦い」で大本営は米軍に対する情勢判断を誤り、3度にわたって「戦力の逐次投入」をして大敗し、数万の貴重な兵士を失った。

自衛隊は有事、平時を問わず、国民を守るのに全力を尽くす。「必要最小限」というのは、軍事的合理性を無視した政治的偽善であり、「まやかし」に過ぎない。その非合理性の欠陥が、反対派をして「反撃能力」を条件反射的に「専守防衛の形骸化、空洞化」「揺らぐ専守防衛の原則」との非難を許す結果となっている。これに対する正々堂々の反論を躊躇させているのも非合理的な定義のせいでもある。結果的に日本国内の安全保障論議を稚拙にしているのは否めない。「専守防衛」について、早急な名称変更及び再定義が必要である。

防衛の基本方針の相互矛盾

防衛の基本方針には、「専守防衛」「軍事大国とならないこと」「非核三原則」「文民統制の確保」がある（防衛白書）。この「専守防衛」と「軍事大国とならないこと」が相互矛盾を起こしている。

「軍事大国とならないこと」について、防衛白書は次のように説明する。

「軍事大国という概念の明確な定義はないが、わが国が他国に脅威を与えるような軍事大国とならないということは、わが国は自衛のための必要最小限を超えて、他国に脅威を与えるような強力な軍事力を保持しないということである」

「専守防衛」は先述の通り「武力攻撃を受けたときにはじめて防衛力を行使」することから、国土が戦場になり、国民に被害が生じることを前提にしている。ある意味、国民が傷つくことを前提にし

た残酷な政治姿勢と言える。これは1928年の不戦条約、国連憲章、そして日本国憲法9条第1項に由来するものであり、止むを得ない。だが、国家は国民を守る責務があり、国民が傷つくことを前提にした政策など政策足り得ない。従って「専守防衛」を維持するには、戦争を抑止することが絶対的必要条件となる。では戦争は如何に抑止できるのか。

抑止力とは「相手がこちらに害を与えるような行動にでるならば、相手に重大な打撃を与える意思と能力を持っていることを、予め相手に明示し、相手が有害な行動にでることを思いとどまらせること」（防衛白書）である。従って、戦争を抑止するには、相手に重大な打撃を与え得る「強力な軍事力」と「報復の意思」を持ち、それを相手に理解させる「巧みな外交」が必要となる。「必要最小限」で「脅威を与えるような強力な軍事力を保持」せず、相手が組み易しと認識すれば、抑止は成立しない。ウクライナ戦争の例を持ち出すまでもない。

軍事大国になる必要はない。だが、「専守防衛」を標榜するからには、絶対に戦争を抑止しなければならず、そのためには相手が脅威に感ずる強力な軍事力が不可欠なのである。「脅威を与えない軍事力」といった欺瞞が、「専守防衛」と「軍事大国とならないこと」の間で矛盾を生じさせ、自家撞着に陥っている。

今回の安保戦略は31ページに亘る労作であるが、「専守防衛」は2カ所に登場するのみである。これは「専守防衛」と「軍事大国とならないこと」という基本政策間での「矛盾」に気が付いているがゆえに、ここに触れてもらいたくないという願望の現われなのではないか。そう勘繰りたくもなる。

安保戦略の冒頭、「わが国の安全保障に関する基本的な原則」で、「平和国家として、専守防衛に徹し、他国に脅威を与えるような軍事大国とはならず、非核三原則を堅持するとの基本方針は今後も変わらない」と書いている。先述の通り、防衛の基本方針自体が、誤認識や相互矛盾、自家撞着、そして時代への不適合等の問題点を抱えている。我が国を取り巻く安全保障環境の厳しさが増すにつれ、それらの問題点が顕在化してきた。

安保3文書を策定するに当たっては、「専守防衛」を改め、「戦略守勢」といった「名と体」が一致する国際用語に変更し、その理由を、丁寧に説明すべきだった。そのまま踏襲したことにより、あらぬ批判や無用の混乱を呼び、国民を混乱させ、防衛論議を稚拙なものにした。また近隣諸国からは、非難の口実に使われる結果となっている。早速、中国は「反撃能力」に敏感に反応し、「専守防衛」違反であると反対の狼煙を上げている。基本方針の矛盾や非合理性は、見直す時期に来ているのではないか。

画龍点睛を欠く核抑止戦略の欠如

次に核抑止戦略の欠如を指摘しておきたい。中国、ロシア、北朝鮮という核・ミサイルを保有する独裁国家に囲まれる環境下であって、安保戦略には不可欠な核抑止戦略が欠如している。それらしきは「核を含むあらゆる能力によって裏打ちされた米国による拡大抑止の提供を含む日米同盟の抑止力・対処力を一層強化する」の一文のみである。優れた安保戦略だけに、核抑止戦略の欠如は画龍点睛を欠いており残念だ。

今後、核に係る戦略環境は益々悪化することが予想される。安保戦略は「お

おむね10年の期間を念頭に置く」とある。今後10年間、「非核三原則」を金科玉条として神聖不可侵化し、自縄自縛に陥るのは甚だ危険である。「米国による拡大抑止の提供」を念仏のように唱え続けることは早晩できなくなるだろう。せめて「核の傘」の信頼性、実効性向上の方向性、そして情勢急変の際の対処方針くらいは盛り込むべきであった。

安保戦略に「非核三原則を堅持」としたのは、「核兵器のない世界」の実現をライフワークとする岸田文雄総理の指示があったのかも知れない。岸田総理は「私は被爆地・広島出身であり非核三原則を厳守する」と屢々語っている。5月のG7サミットを広島で開催し、核軍縮の機運を高める取り組みとして、全首脳で広島平和記念資料館を訪れるという。それはそれで結構なことだ。だが、「被爆地、広島出身」だから「非核三原則を守る」という発言は、日本の防衛に責任を有する総理大臣の発言としては甚だ不適切である。

岸田総理は1月25日、「国民の命を守り抜けるかという観点から防衛力の抜本的強化を具体化した」と答弁した。同様に、非核三原則が「国民の命を守り抜くという観点から」最良の政策だからこれを厳守するというならいい。だが、現実にはそうなっていない。核が出現して以来、核保有国同士の戦争は起きていない。また北大西洋条約機構（NATO）のように、ロシアに対する核抑止として、米軍の核を国内に備蓄し、共有している国もある。

非核三原則については、「被爆国だから」といった感情論に流されるのではなく、今一度、効能を冷静に検証してみる

必要がある。少なくとも「唯一の被爆国」というのは「特権」でもなければ、敵が攻撃を躊躇するような「抑止力」にもなり得ない。かつて清水幾太郎氏が著書『日本よ、国家たれ』で述べた通りである。「被爆国だから非核三原則」という論理は通用しないのだ。

ウクライナ戦争では、国連安保理の常任理事国が核をちらつかせながら侵略戦争を実施した場合、誰もこれを止められないという現実を突き付けられた。国連も全く無力である。頼みの米国もロシアの侵略を抑止できなかった。そればかりか、ロシアによる核の威嚇によって、米国の軍事行動が逆に抑止されてしまった。

核兵器は破壊力が大き過ぎ、最早使えない兵器と言われて久しい。だが、ウクライナ戦争は、「核は使われない限り有効である」という「ルトワックのパラドクス」の正しさを証明した。また核による威嚇、恫喝が、通常戦力では無力化できないという現実も明らかになった。

「核の傘」が「破れ傘」になる日

北朝鮮は昨年11月、「火星17号」を発射した。この2月には「火星15号」を発射した。いずれも米国を射程に収めるミサイルである。核弾頭がこれらに装備された時点で米国の拡大抑止、つまり「核の傘」は「破れ傘」になる可能性がある。「拡大抑止の提供」とは言え、米本土を犠牲にしてまで米国が日本を防衛するとは考えられないからだ。

同様なことが1970年代後半、欧州で起こった。ソ連は中距離核ミサイル(SS20)を配備し、欧州との間で中距離核戦力(INF)に不均衡が生じた。SS20で欧州が攻撃された場合、米国は果たして本土を犠牲にしてまで戦略核で

報復してくれるのか。

米国の「核の傘」に疑念を抱いた欧州は、SS20と同等のINF(パーシング II ミサイル、地上発射型巡航ミサイル)の欧州配備を米国に迫った。INFの欧州配備で均衡が実現するや、米ソ軍縮交渉が始まった。1987年、INF全廃条約として結実し、INFは全廃された。軍拡によって軍縮を実現させた成功例である。だが、皮肉にもこの成功が、現在の米中の著しいミサイル・ギャップを生んだ。INF条約の制約を受けない中国は、日本、グアムを射程に収める短・中距離ミサイルを着々と整備し、今や約1,900基が配備されているという(ブラッド・ロバーツ元国防次官補代理2020.3)。片や米国の保有はゼロである。「力の不均衡」は戦争の可能性を高める。憂慮したトランプ政権はINF条約から離脱した。米国は今、INFを急ピッチで開発中である。

米中距離弾道ミサイルの日本配備を実現すべし

2021年3月、米インド太平洋軍司令官は議会に要望書を提出した。中国への抑止は崩れつつあり、今後完成する中距離弾道ミサイルは第一列島線(九州、沖縄、台湾、フィリピン、南シナ海へのライン)に配備すべしとの要望である。ことは日本の安全保障に直接関わる。政府は日本国民を説得し、日本配備を実現させるべきである。1970年代後半、マーガレット・サッチャー英首相やヘルムート・シュミット独首相(いずれも当時)が、反対世論を押し切って米国にINFを持ち込ませたのを想起すべきだ。「力の均衡」を取り戻し、米中の核軍縮交渉開始に向け、日本が主導的役割を果たすべきである。

米国の核政策は NCND (Neither confirm, nor deny)、つまり否定も肯定もしない政策を採っている。中距離弾道ミサイルについても、核弾頭が搭載されているかどうかは、明らかにしないだろう。ミサイルを日本に配備する場合、非核三原則が足枷になることは確かだ。だが、ことは日本の安全保障なのである。必要があれば、非核三原則も見直すべきだ。国民の安全確保が目的であり、非核三原則自体が目的であってはならない。

2010年3月、鳩山由紀夫内閣の岡田克也外相は以下のように答弁した。「核搭載米艦船の一時寄港を認めないと日本の安全が守れないならば、その時の政権が命運をかけてぎりぎりの決断をし、国民に説明すべきだ」。安全保障上、必要が生じれば、「持ち込ませず」の原則を撤回し、米軍が核兵器を日本へ「持ち込む」ことを認める可能性に言及したのだ。政権交代後、安倍晋三内閣において岸田外相は「現政権もこの（岡田）答弁を引き継いでいる」と答弁している。平素は非核三原則を堅持するものの、緊急時には「持ち込ませず」は変更できる。これだけでも核抑止政策の選択肢は増える。中国の台湾武力侵攻が取り沙汰されている今、まさに「緊急時」である。米中のミサイル・ギャップは深刻であり台湾有事の誘因となり得る。「時の政権が命運をかけて決断をし、国民に説明すべき」時であろう。

核を持ち込むメリットは、核抑止だけではない。核に係る米軍の作戦計画策定への参画、訓練への参加、有事における作戦発動や意思決定への関与などを米国に要求できる。これらに関与するだけで拡大抑止の信頼性は増す。NATOの核共有も核計画グループ (NPG) への参画が目的という専門家もいる。昨年3月、茂木敏充自民党幹事長が述べたように「物理的な共有ではなく、核抑止力や意思決定を共有する仕組み」に参画する意味は大きい。

最後に

ウクライナ戦争は、いつでも20世紀型戦争が起こり得ることを我々に突き付けた。これまでのように戦争を絵空事として惰眠を貪ることは最早できない。核抑止についても当事者意識を持ち、自らにかかる火の粉は自らが払わねばならない。新安保戦略について、現実的で優れた戦略だと書いた。とにかく、これを実行に移すことだ。同時に核抑止戦略の欠如を早急に埋めなくてはならない。

「岡田答弁」を実行に移す時がここ数年に必ずやってくる。岸田総理が「政権の命運をかけて決断」し、今後完成する中距離弾道ミサイルの日本配備を「国民に説明」し、受け入れを実現しなければならない。台湾有事が起こってからでは遅いのだ。