

平和のための戦争論

―集团的自衛権は何をもたらすのか？

早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授 植木（川勝）千可子



安全保障関連法案が国会に提出され審議されましたが、法改正によって日本の安全が増すのか、過去の戦争の原因に照らして、法案が成立したら良い状況になるのか、ということを考えてみたいと思います。特に抑止のしくみ、誤認による戦争、紛争が激化する危険について、過去の事例を考えながら見てみたいと思います。

最初に答えを出してしまいますと、この法案では、逆効果になる恐れもあるということです。政府は安全を増すためですが、こういう点に注意していくべきか、という話をしたと思います。

第1に、覚えていなくてはならないのは、国際政治は変化に弱いということです。

す。今回のような集团的自衛権を一部でも容認するという、これまでと違った変化をもたらす時には、当然他国の反応もそれに応じて変わってきます。

第2は、国際政治は不確実なものにも弱いということです。最悪に備える傾向が国にはあり、特に軍事、安全保障を担う組織は、警戒して間違えたほうが、逆に間違えるより、マイナスが少ないと考えがちです。

第3は、作用には必ず反作用が伴うことです。

戦争のしくみから解く

戦争のしくみについて考えてみたいと思います。

1つは、戦争は、結果について意見が食い違う時に起きると言われています。過去の戦争では、負けた側の、勝てるのではないか、全面的な勝利は無理でも、今よりはいい状態になって和平に持ち込めるのではないかという見通しの不一致がある時に、戦争が起きています。

戦争の見通しに関する誤認を防ぐことによって、戦争が防げるのではないかと考えられ、「水晶玉効果」と言われています。

戦争を防ぐには、水晶玉が見せる戦争の景色が悲惨なことを相手に分からせることが大事になります。今の法制はどれだけ悲惨になるかを相手に分からせるために軍事力による抑止力を上げるのだという話なのですが、それだけでは、不十

分であると考えます。

戦争の起こる原因の1つとして、短期楽勝の誘惑があります。多くの戦争では、指導者たちが、戦争は短期にしかも楽勝に終わるだろうという見通しで戦争に突入している例が多いのです。古くは1914年8月に始まった第1次世界大戦で、ロシアの皇帝も、落ち葉が舞う頃には皆家に帰れるからと言って、兵士たちを送りだしたと言われていますが、実際には非常に長い戦争になったわけです。

新しくは2003年3月のアメリカのイラク攻撃です。当時は軍事における革命(RMA)が非常にアメリカの安全保障関係者の間でもはやされていた時でしたので、早くに戦争が終わるという見通しで始めました。5月にはブッシュ大統領が、艦船上で戦闘勝利宣言までしています。最初は2か月で終わると思っていますが、結局、イラクでは戦争が続いて、撤退はしましたが、今でも安定しているとは言えませんし、太平洋戦争よりも長い戦争になったわけです。

もう1つ、「早い者勝ちの焦り」があります。つまり「タイムセール」の危険です。

なぜ今、集団的自衛権なのか？

今世界に大きな変化が起こりつつあるのは事実です。それにどう備えるか、という答えの1つが今回の安全保障関連法案の改正なのだろうと思います。変化は、1つはアメリカの力の低下、2つ目は中国の台頭、3つ目としては、その結果、住みにくい世界になるのではないかと、ということ です。世界に起こりつつある変化は最近顕著になっているかもしれませんが、急に起こってきたわけではありません。

なぜ今かという点、安倍政権の特徴があらうかと思えます。安倍政権の特徴は、最近不支持が高まっていますが、竹下内閣の時の支持率は6%でした。40%以上ある支持率は、非常に高いといえます。自民党の内輪から対抗馬がいないう。これだけ多くの人がデモに行っても、民主党に支持が増える状況でもないのです。安定した政権であるということ です。安倍首相は、集団的自衛権を容認して、安全保障で、アメリカと強い同盟関係を結びたいという考え方を持っているのです。安定していること、本人がやりたいということ で進んでいるのだと思います。

ます。

外務省、防衛省には、こうした変化が起きていることに対して、アメリカとの間で、政府が進めようという方向に行ったほうがいいのではないかと考えている人たちが多くいますので、強い政権の時に改正をしたいという思いが強いように思います。

今回の法案には、今までの宿題がたくさん含まれている結果、大変分りにくい法案になっているのですが、この機会を逃すともうやれないかもしれないという考えがあるように思います。

今年2015年、IMFは中国の経済がアメリカの経済を上回ったと発表しました。中国がナンバーワンになった世界がGDP換算では始まっているということです。当然軍事力など、蓄積という意味ではまだナンバーワンにはなっていません。

「アメリカはもはや世界の警察官ではないのだ」と昨年オバマ大統領も言いましたが、国民にもそれを受け入れる人が増えています。1962年には、これに対して賛成したのは20%のアメリカ人ではなかったのですが、2013年には、52%になっています。

これは、イラクの戦争、アフガニスタ

ンの戦争に多くの戦費を使っても良い状況にはならなかったという、軍事力による解決に対する否定的な見方と厭戦気分、加えて財政状況の悪化によるものです。2020年までに4870億ドルの国防費の削減がすでに決まっています。もちろん紛争があった時には、予備費から出しますので、戦争ができなくなるということではないにしても、国防費の削減が、絶対的な議会との約束として成り立っています。

アメリカが世界の国防費の51%を使っていた2003年当時は、イラク攻撃に対して明確な国連決議がなくても、アメリカを国際社会が止められなかったわけです。中国が世界のトップに立ち何か行動しようとしたときに、どのようにしてそれを止めていくことができるかを考えるべきだと思います。

おそらく民主化しないのであれば中国国内から変えていくことは難しいかもしれません。外国がどれだけ影響を及ぼせるかも未知数です。中国は国内問題が山積しています。自国を守ることはしても、いわゆる国際安全保障、国際平和を守るために自国の資源を外に振り向ける余力があるか、あるいはそうしたことを考えるかという点、それはないのではな

いかと思います。

ただいえることは、アメリカの影響力の低下は、それだけ外交的な解決が今より難しくなるということの意味するもので、中国との協力が、さらに重要になってくると思います。

アメリカだけでなく、ヨーロッパも日本も影響力は落ちていきます。そうすると、これまでは経済力、潜在的な軍事力で影響力を及ぼしてきたのが、国際社会に対する非協調的な動き、例えば核開発や人道無視の攻撃、民族浄化の動きに対し、先進国の力も関心も薄まる中、強制するのが困難になるかと思っています。

アメリカの力が落ちていくと、今より関与の度合は減り、紛争に選択的に関与すると思われる、その結果、小規模紛争が放置され、増加する可能性があります。こうした状況をなくすためには、外交的にも中国と協力する必要性は増大していくでしょう。

中国が保有する「東風21D」は、核弾頭弾道ミサイルで空母キラーと言われている。空母はアメリカにとって7つの海を支配するためのものなのですが、この弾道ミサイルは、空母をどこにでも展開できるという状況を崩してしまいます。中国としてはそこを狙い、中国が重

要だと思うほど、アメリカは台湾、あるいは南シナ海の島のことを重要だと思わない、こうした非対称のところで、アメリカに介入を躊躇してほしいという意図で開発しているのだと思います。

日本からするとアメリカに躊躇してほしいところだが、今回の集団的自衛権を動かしている1つの要因かと思っています。ですから、政府が、日本をとりまく安全保障は非常に厳しいという言い方をしますが、実は厳しくないから厳しいと言えます。かつてのソ連のように、世界を二分するような敵に、もし中国がなるのであれば、アメリカが日本を守る可能性は高くなりますが、中国は決してそういう相手ではありませんし、協力していくべき、していけば世界は良くなるという国です。

東シナ海での防空識別圏（ADIZ）の設定、南シナ海での滑走路工事、戦闘機の異常接近がありました。なぜそういうことをするのでしょいか。

国連海洋法条約というものがあります。排他的経済水域（EEZ）内では、具体的には漁業や石油掘削など経済活動については沿岸国がその権利を持ち、乱開発を防ぐという目的でした。しかし、海の中に多くの線が引かれて、海洋資源

の争いに繋がってしまいました。EEZ内では、制限されているのは経済的な活動だけですが、中国は、軍事的活動についても、沿岸国の許可が必要だという立場を取っています。そこで異常接近が起こっています。

それをどう見るかですが、細かくみると、自国の近くまでアメリカが偵察に来る状況が嫌だということになりますし、大きくみれば、今までのギリシャの時代から培われてきた人類のルールに対して、中国は挑戦しているのだという大きな話になります。

アジア開発銀行（ADB）、世界銀行に対抗するような形で、アジア投資開発銀行（AIIB）を中国が率先してつくっている状況もあります。その背景には、世界銀行、ADBの中でなかなか中国が議決権を持ったり、影響力を強められないフラストレーションがあります。

とはいっても米中はいろいろな、日中にはないような合意も結んでいます。昨年11月のAPECでも、首脳会談をしています。温暖化ガスの削減についての具体的な目標を初めて中国が約束したのもその時ですし、相互信頼メカニズムの覚書にも調印しています。重大な軍事行動を取るときの相互通告や、海と空におい

での遭遇の安全行動規範についても覚書を交わしています。これはいずれも日中間にないものです。

西太平洋海軍シンポジウムでは、遭遇艦船の射撃用レーダー照射を禁じる海上衝突回避規範（CUES）に合意しています。アメリカが介入しにくいような状態にだんだん中国ができてきているというのは事実ですが、一方では取り決めや安定化の努力もあります。

抑止のしくみ・成功の要件

今進めている法制度で安全、抑止は増すのかを考えてみたいと思います。抑止のしくみは、相手に悲惨な水晶玉を見せることで、成功するには3つの要件があるといわれています。1番目は反撃する能力と意図があることを相手に示すことです。水晶玉はこちらから見れば明らかに悲惨な状況なのに、相手に見せて相手があななるほどと本当だと思ってくれないと抑止は成り立ちません。相手にきちっとシグナルすること、通信手段があること、こちらに反撃する能力と意図があるぞと言ったときに、相手が信じてくれないといけないので、信憑性がないといけないということです。

今回の法案は、1番目の反撃する軍事能力を使って、アメリカと一緒に、オーストラリアとも一緒に、いざとなれば反撃します、という意図を示すためのものだろうと思います。

1番だけでは抑止は成り立ちません。2番目と3番目が非常に大事で、2番目は反撃する軍事能力と意図があるのだということが相手に正しく伝わることです。3番目は状況の共通認識があることで、大事なのは、越えない一線についての共通認識です。この一線を越えなければ良い状況が確保されるということを相手が信用するには、日頃からの通信手段と意思疎通がある程度確立していることと、一定の信頼関係が必要です。今米中の間でも戦略的不信というのがありますし、日中間でもそれが出てきていると思います。

グレーゾーン事態

今回の法案は1番目の強化を目指しますが、2番目と3番目はまだまだではないかと思えます。政府は、シームレスに、スピーディーに対応できることが大事であると言い、それが法整備の1つになっています。とはいえ、早い者勝ちの

不安定とタイムセールの焦りに照らしてみると、スピードアップするということが必要しいとばかりはいえないということがあります。

第1次世界大戦の時は、それぞれの国がそれぞれの理由で、攻撃したほうが有利だと信じ、とにかく早くしないと勝てないかもしれない、と思われていました。意図した戦争ならそれが必要でしょうが、たとえば偶発的な事故がエスカレートする時に、あまりに早く対応していくと、外交的な交渉の時間が取れないという心配があります。

現場の判断に任せて大丈夫かということについては、今、法的には平時に他の国の船を守るようになっていきます。平時のパトロールや訓練時にアメリカの船などが攻撃を受けた場合、それに対しミサイル防衛で反撃することが想定されています。これは平時であるけれども他の国を狙っている第三国、たとえば北朝鮮がアメリカの船を狙い、日本の自衛隊の船が北朝鮮のミサイルを撃ち落とすような状況です。

これは集団的自衛権や存立危機事態とは関係のない、まったくの平時の状況が想定され、自衛隊法95条の「武器等防護」を改正して実施するということが

なっています。

「武器等防護」というのは、元々は門に立つ当直の自衛官の小銃を誰かが奪おうとした時に、武器等を防護するために武器を使って反撃していいという規定です。現場の判断で緊急避難的にすることになっていきます。それが今回法案が通れば、交戦規定を改正して、共同訓練に出る時には、こういう状態の時は、政治的判断を仰がずに現場の判断でやっていいですよということになります。

日本とアメリカとオーストラリアがともに行動している時に船に向かって北朝鮮がミサイルを撃ってきて、それに対して守ってあげられないのは同盟国としていかなものかというふうに安倍総理などは問いかけます。自衛官は自分たちに言える命令というのは、「逃げろ」それ一言なんです、そういうので国家としていいのかと。とはいっても他国に対する防衛をする判断が現場の判断でいいのかどうか。一番時間がかかるのは政治的判断だと思われています。自衛隊は日々訓練し、近代的な、世界一の装備を持っているので、決断さえすれば速やかに反応できます。ただ、軍事的には意味をなすかもしれないが、政治的に適切なのかというのは考えておかねばいけないと思います。

ます。

集団的自衛権の容認の要件

私が集団的自衛権を容認するならば、要件の1つは国民的議論です。何を守るのか、どういう世界を目指すのか、という議論がこの間非常に欠けていると思います。2013年12月に、日本として初めての国家安全保障戦略がつけられましたが、抽象的なので、具体的なことを含めてもっと議論していく必要があると思っています。

2番目は中国との関係改善。この安全保障の戦略目標というのは、実は中国との戦争、非協調的な関係を避け、安定的な協力体制をつくるのが大きな目的だと思います。現場の自衛官と人民解放軍の間で、海上連絡メカニズムをつくって、どの周波数で通信するかといったところは詰められています。まだ調印には至っていないようです。どういう時に、どういうふうに対処していくのかをさらに詰めていく必要があると思います。

3番目としては戦争の検証です。日本人は先の戦争に対して、国民の間できちんとした検証と議論がないと思います。

この法案が通って集団的自衛権を容認することになれば、今までは日本が直接攻撃を受けた時にだけ、戦争をして武器を使うというものでしたが、戦争を選ぶ判断をしていくことが求められてきます。過去の戦争が一体何だったのかを検証することは、正しい判断ができる国になっていくことです。この戦争はするべき戦争なのか、するべきでない戦争なのか、ということ判断していくことが求められてくると思います。

リベラル抑止

処方箋の1つですが、戦争が割に合う合わないか、プラスとマイナスの両方を抑止していきます。

1つは軍事的なもので、反撃をすることを明確にする。他方では、失うものが大きいという状況をつくっていくために、経済的な利益や、依存関係をより強固なものにすることが大事です。今の状況が5年後も担保される、ルールを破ったらそれに対してのコストがある、という形で制度化していくことが重要だと思います。

なぜ、「歯止め」が大切か？

歯止めが大事とよく言われますが、安全保障の観点からなぜ歯止めが大事かというと民主的な合意があると抑止が増すからです。北朝鮮のキム・ジョンウンが「ソウルの街を火の海にしてやる」と言っても、信憑性は高くないわけですが、日本の総理がそう言った場合、多くの自民党議員、あるいは他の野党、新聞も読売、産経も朝日も、NHKもすべて、もし反対だと言ったなら、総理だけが言っていることになるでしょう。逆に、政府が言って、すべてのメディアも賛成だと言ひ、自民党も野党もすべて賛成だと言ったら、これは非常に強い信憑性があるといえるわけです。

歯止めが大事なものは、それが国民の多くに支持されていることで信憑性がある脅しになる、より信憑性のある安心要因になるということです。

内閣だけで決めてしまうと、外国から見た場合分からないので、逆に日本の意図に反して、対抗措置を取り、不安定になるということが考えられます。

課題

これからの課題ですが、まず1つ目は集団的自衛権の行使を容認する法案が通ると、行使の判断基準は何かということになります。今の存立危機事態は非常に分かりにくいと思います。一体いつがそれを判断していく必要があるわけですが、1つはアメリカの思惑に沿うということです。今回の法案は、ここ何年かの宿題で、ノーと言ってきた部分をイエスと言えるようにということもたくさん盛り込まれています。アメリカがやってくれと言っている、イギリスは手を上げて、オーストラリアも手を挙げたと。韓国もいいと言っている。そうすると日本だけノーというわけにはいかない。そういった思惑で、これは日本もやりましょうと。

これは存立危機事態ではなく、外交的な基準で、決めているのは日本というよりはアメリカが判断をして、それに対してイエスというかノーというか、ということだろうと思います。

1つ目の判断基準は、なぜ大事かといえば、日本とアメリカの同盟が一枚岩であるということを見せることによって、

抑止を高めようというのが法案の1つの狙いでもあるからです。果たしてそれでいいのか、それが日本にとって、世界の安全にとって、プラスになるかどうか。

2つ目の判断基準は日本に対する被害です。日本への直接的被害は起こってなくとも、日本が攻撃されたと同様の存立危機が起こっている、あるいは、重要影響事態にはまだ至っていないが、放置すれば、いずれ日本に対する直接攻撃に繋がるような事態です。片方はすでに別の国が攻撃されていて、そのことが日本についても、攻撃を受けたのと同じ被害があること、もう1つはまだ日本に対する攻撃はないけれども、他の国が受けていて、必ずしも同盟国じゃありませんが、放っておけば日本への攻撃につながる。そうすると日本への被害がどのくらいかということ、あらかじめ判断して、まだ起こっていないわけですから、介入しなかった場合の被害と介入した場合の被害のどちらが大きいかで判断することになります。

介入した場合の被害を判断するには、(介入しても被る被害+介入によって新たに生じる被害)―(介入することにより防げる被害)、これだけを事前に判断するのですが、これは非常に難しいこと

で、今の日本にはそういう制度も組織もないと思います。情報も集め、きちんと政治家が議論する場も確保されないといけません。元々自衛隊にはそうした評価をすることが、要求されませんでしたから、新たにそうしたことができる能力をつけないといけないと思います。

国会の中で議論をするとして、公の委員会では、おそらく今の国会を見ていてもそれほど踏み込んだ議論はできないと想像します。そうなると、アメリカなどは秘密会議があるのですが(TPPの話題になりましたが、秘密会議に与野党が入って議論し、ただ、そのことは絶対に公にはしない)、それを実現するためには、情報漏洩に対する厳しい罰則を入れていかなくはいけません。そうすると日本の国のあり方、社会のあり方を大きく変えていかないと、その判断はできず、そういう国になりたいかどうか、ということも考えなくてはいけないでしょう。

3つ目は問題を解決する可能性で、私はこのことが重要だと思います。そもその紛争の源に日本が介入することによって、どれだけ解決できる可能性、能力があるのかという点で判断されるべきだと思います。それには、情報収集、国会

における秘密会議の設置などが大事になってきますが、それは国民全体で議論していくことであろうと思います。

何を守るのか

これからますます他の国と一緒に行動することになると、何を守るのが大事になってくると思います。一線がきちんと引かれず、誤認によって起こった戦争というのはあります。たとえば最初の湾岸戦争の時、駐イラクアメリカ大使が、イラクがクウェートに侵攻するといったことはアメリカの関心事ではない、と言ったことが、アメリカは介入しないと取られたと言われています。そこからすると、一線をきちんと引くということが重要で、そのためには国民をあげての議論が大事だと思います。

南シナ海の問題で、中国と係争している国と協力することが、最近議論されています。アメリカと一緒にパトロールすることも考えられていますし、中国が人工物を作って島のように領海を主張しているという動きが出ているので、それを無視する形で領海内をパトロールすることも議論されています。ここで気をつけべきは、日本はどこまで守るのかで

す。最近の傾向として、中国と問題を抱えている国とは仲良しになれるといった議論が一部あるようですが、それぞれが抱えている問題は日本が抱えている問題ではありません。

いったいどこまで関わる気があるのか。何を守るのかの議論が大事だと思います。私はルール作りが大事だと思います。アメリカが国連海洋法条約に従って行動はしていますが、議会はまだ批准していません。南シナ海の他の国々も滑走路を造っていますので、ある程度のところで、現状で凍結しながら、ルールを定めていく必要があると思います。ルールを破った時にはある程度の制裁も考えないといけないでしょう。この地域のルールづくり、誰が汗をかくのかですが、これは日本のような国が汗をかく必要があるのではないかと私は思っています。

何を譲歩するかですが、これも難しい問題です。こういう話をする、中国に甘いと言われることがあるのですが、中国が強い国になっていることは事実です。日本とアメリカが今持っていることすべてをそのままにしたいと思えば、どこかで衝突せざるを得ないのです。一緒に協力してやっていく体制をつくるためには、ある程度中国が納得できるものが

なければ、のってこないわけです。

地域のルールづくり、それを使って、日本が自分たちの利益だけを守るために、他国の問題を利用して見えたなら、おそらくこの国ものってきません。ASEANの国々も中国と日本が対立している状況に懸念を抱きつつ、距離を置いて、それぞれと仲良くしようという感じで今きています。日本が自分たちの利益だけでなく、地域全体にプラスになるような、大きなブランドデザインで汗をかく気であれば、この地域は安定してくるでしょうし、日本の影響力はずっと上がると思います。今はなかなかそうは見られていません。

高いレベルの緊張対立の回避について、さまざまな取り組みが必要です。これから新しく制度が変わってきます。訓練のやり方も変わってくる時には、周りの国に説明したり、一緒にオブザーバーとして参加するような演習を通じて信頼醸成に努めることが重要です。そして危機管理制度の構築、そうしたことをやっていくことが課題の1つだと思います。(2015年9月4日・公開フォーラム)

講師略歴(うえき ちかこ)

1981年上智大学外国語学部卒業
1983年上智大学国際関係学研究所修士課程修了、朝日新聞記者(政治部等)、防衛省防衛研究所主任研究官などを経て、2008年より現職
2006年マサチューセッツ工科大学政治学研究所博士課程修了、博士号(Ph.D. 政治学) 取得学位論文『The Rise of China Threat Arguments』により、Lucian Pye Award 受賞、国際政治学者、専門は国際関係論、安全保障論

主な著書『平和のための戦争論・集団的自衛権は何をもたらすのか?』(ちくま新書、2015年)『アクセス安全保障論』(共著、日本経済評論社、2005年)