

《書評》

読売新聞政治部編著
『安全保障関連法 変わる安保体制』

片山 和則

本書は、わが国の安全保障政策がひとつの転換点を迎えつつあるなかで、積極的平和主義の立場による論理的な分析と現実的な洞察、さらに各界の識者のコメントを盛り込んだ一冊である。2015年以降、安保法制については賛成と反対の両論が拮抗し、国民のあいだにもさまざまな議論が巻き起こったが、本書は、イデオロギーにもとづく理想論に傾くのではなく、戦後日本の歩んできた道行きを真摯に省察しながら、具体的な資料と現状分析にもとづいて、これからの日本にとって有益であると考えられる安全保障体制についての明確な視座を打ち出した良書である。

以下、各章の概要をまとめた上で、とくに第五章の識者によるコメントのなかから、慶應義塾大学に奉職する学識者でもあり、安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会（以下、安保法制懇）のメンバーでもあった細谷雄一、外務省の要職を歴任し、安保法制懇の座長を務めた柳井俊二、さらに、国際大学長を務め、戦後70年の安倍首相談話に関する有識者懇談会座長代理を務めた北岡伸一の各氏（本書における識者コメント順）による意見を踏まえ、学術的視点と実務経験の両軸に根ざした提言を拝聴しながら、これからの日本に求められる安全保障体制を検討するにあたっての本書のもつ意義を明らかにしていきたい。

まず、第一章「安全保障の現実」では、「1 中国の脅威」、「2 北朝鮮の脅威」、「3 日米同盟」、「4 拡充する自衛隊活動」という四つの視点から、現状のわが国が直面している安全保障の具体的な状況について詳述されている。中国の軍事大国化と北朝鮮（朝鮮民主主義人民共和国）の核開発およびミサイル実験は、近年、東アジアの勢力不均衡をもたらすファクターであるとされており、周辺諸国では緊張が高まっている。このことは、目下、米国の対アジア外交などの大局的な戦略の上にも影響を及ぼしているといえるだろう。もっとも、あくまで合理的選択として考える限りでは、中国や北朝鮮が直接的に軍事侵攻を行うという懸念は低く、それらの国々に対して過剰に疑心暗鬼になる必要はないが、たとえば政情の変化による難民の発生などの見越しえない可能性によって、一時的な地域の不安定化が起こる可能性は十分に想定される。現実的な状況のなかから、自衛隊の集団的自衛権の行使を法的に整備することによってこそ、日米同盟を強化し、その抑止力を高めて、わが国が東アジアの地域的な安定に貢献することができるということを読み取ることができる。

つづいて、第二章「こうなる 新たな安保法制」では、「1 条文解説」、「2 ポイント解説」、「3 シミュレーション」、「4 任務拡大に備える自衛隊」という四つの項目によって、これからの安保法制の骨格の部分について説明されている。まず、条文解説の項目では、「集団的自衛権の限定行使の容認」、「後方支援活動」、「重要影響事態」、「PKO類似活動」、「武器等防護」、「歯止め3原則」といった各視点にもとづいて、新しい安全保障関連法の全体像が浮かび上がるようになっており、そこからさらにポイント解説によって論点を深める配慮がなされ、さらに具体的なシミュレーションによって考察が裏打ちされている。数多くの言及のうちの一例を挙げれば、とくに議論の焦点となっている集団的自衛権の限定的行使をめぐる、そもそも憲法第九条の下で自衛隊をどう位置づけるのか、という「日本の安全保障法制の最大の焦点」につい

ての説明がなされている。議論の経過として、1946年の憲法制定直後には、吉田茂首相（当時）が自衛権の存在さえも否定していたが、その後、1950年6月に勃発した朝鮮戦争による状況変化により、連合軍最高司令部（GHQ）から日本政府に対して警察予備隊の創設が指示された。以後、1954年になってようやく自衛権（個別的自衛権）は認められるとの憲法解釈が確立したのである。このように、現在では広く認められている自衛隊とその行動の根幹をなす個別的自衛権についても、歴史的な経緯のなかで構築されてきた憲法解釈の結果にはほかならないことがはっきりと読みとれる。一方、集団的自衛権の保有については、国連憲章やサンフランシスコ講話条約、日米安保条約などにも明記されているが、保有している集団的自衛権を行使できるかどうか、ということが、長年、国会などの場での議論の対象とされてきた。ただし、これは東西冷戦のさなか、米ソ両国の対立軸のなかで、「自衛隊は日本の防衛に専念しており、集団的自衛権の行使を想定する必要がなかったという事情があったため」であると本書にはある。このような集団的自衛権の論議に変化が生じたのは、まさしく冷戦崩壊後、世界の勢力均衡に流動的な変化が現れはじめてからであるといえるだろう。その点については、後述の第四章のなかでも言及されているが、第二章では、このように状況の変化をふまえた法整備によって、21世紀の国際情勢のなかでの日本の安全を守るための体制について、なにか、どこまで可能になったのか、という詳細の部分についての説明がなされている。とくに、かつては憲法第九条との関係において活動に大きな制約を負っていた自衛隊について、法的に明確な定義づけが行われたことは、たいへん大きな成果であるといえるのではないだろうか。

第三章「安保法制 こう議論された」では、「1 憲法解釈見直しへ」、「2 首相の決意——限定行使閣議決定」、「3 法制合意——与党協議」、「4 混乱続きの不毛な国会審議」という論点のもと、これまでに安全保障法制がどのように議論されてきたのか、その契機となる節目

をとりあげながら解説されている。そのひとつは、2014年5月に政府の有識者会議「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会（安保法制懇）」（座長＝柳内俊二・元駐米大使／国際海洋法裁判所判事）が安倍晋三首相に報告書（巻末資料6として本書に収録）を提出したことである。この提出後の記者会見において、安倍首相は集団的自衛権の限定行使の容認に向けて、憲法解釈の見直しを政府・与党で検討する考えを表明した。これが、戦後の集団的自衛権をめぐる解釈を変更するひとつの大きな転換点となった。いうまでもなく、これは「日本がふたたび戦争をする国になる」といった方向性ではなく、「憲法が掲げる平和主義はこれからも守り抜いていく」という方針を堅持した上での安全保障上の転換にほかならない。本章でも言及されているように、安保法制に対する誤解が広がったのは、これまでの議論が「ユートピア平和主義」と「現実的平和主義」の争い（高村正彦自民党副総裁）の様相を呈していたことにも起因する。平和を守るためには、理想理念を掲げるだけではなく、つねに現実的な状況に応じて問題編成を行わなくてはならない。本章に記されている経過からは、戦後日本の再出発からこれまでの政治的判断をリアリスティックに洞察しながら、21世紀に適応する新しい安全保障の枠組みを構築しようとした苦渋のあとを垣間みることができる。安全保障法案が成立した2015年9月19日に安倍首相が語った「子どもたちや未来の子どもたち、平和な日本を引き渡すために、必要な法的基盤が整備されたと思う」という言葉を胸に刻みながら、これからの平和外交をいかにして推進するか、そのような切実な思いに駆られる。

また、第四章「試練の安保審議 残した課題」では、変化する国際情勢の後追いに終始していた歴代政権と政党間の議論の迷走を前提に、国会において「神学論争」とも指摘されてきたような不毛な議論の過程について紹介されている。こうした記述からは、わが国固有の政治状況のもとで、国際的に見ればいかに閉鎖的な議論がつづけられていたのかが明らかになる。記述としては、「1 国際平和維持活動（PKO）協力法

(1992年)」、「2 周辺事態法(1999年)」、「3 テロ対策特別措置法(2001年)」、「4 イラク復興支援特別措置法(2003年)」、「5 有事法制(2003年)」といった順番で、湾岸戦争以降のわが国における国際協力のあり方の変遷がわかるようになっている。カンボジア等における国連PKO参加、9・11事件への対テロ対策としての後方支援、イラク復興・人道支援等における自衛隊の海外派遣というかたちで戦後日本の方針は変更されたが、その根底には、このように20世紀末からの国際的な状況の変化があったということがわかる。今後、日本が国際社会において名誉ある地位を占めたいと願うのであれば、国際連合を基調とする世界の協力体制に参加することは必須であろう。このような「普通の国」を志向する言説の初出は、国会では小沢一郎氏に求められるが、国際協調にもとづく互恵的な体制を構築しておくことは、国家間の相互確証にもとづく地域の安定に寄与することでもあり、外交政策として必須な視点であろう。とくに戦後日本の場合、長らく占領体制からの復興という歴史を引きずっていた。太平洋戦争の終戦が1945年、日本国憲法の施行は1947年だが、その段階ではまだ戦後は終わっていないことが本書の記述からも明らかになる。サンフランシスコ平和条約の発効が1952年、さらに、日本の出資金による沖縄の返還が1972年である。また、今日でもなお、辺野古移設に象徴される沖縄の米軍基地問題など、さまざまなかたちで戦後の総括はつづいている。そして、そうであればこそ、日米同盟を堅持するなかで、具体的な国際状況に鑑み、積極的に地域の安定に貢献するかたちで国家の独立を守るという選択肢には、リアリティがあるといえるのではないだろうか。

さらに、第五章には、各界の識者によるコメントが掲載されている。本書評では、そのなかでも細谷雄一(慶應義塾大学法学部教授)、柳井俊二(国際海洋法裁判所判事)、北岡伸一(国際大学学長)各氏の意見を踏まえ、学識者としての視点と長年の実務経験に裏打ちされた視点の両軸を踏まえながら、これからの日本に求められる安全保障体制につい

ての視座を明らかにしていきたい。まず、細谷氏は、北朝鮮の核・ミサイル開発や中国の台頭によって東アジアのパワーバランスが崩れたことを指摘し、さらに、アル・カーイダのような国家主体ではない脅威の存在、サイバー攻撃などの可能性についても踏まえた上で、「従来の日本の安全保障法制では、国民の生命と安全を十分に守れない状況になっている」と指摘している。また、2014年7月の閣議決定や2015年9月に成立した安全保障法については、「安保法制懇が報告書で求めた内容の3割程度だ」として、従来の憲法解釈の枠組みを壊さないように配慮された今回の法案は、「苦心の結果、複雑で分かりにくくなってしまった」と批評している。また、集団的自衛権の限定行使について、憲法学者は違憲とし、政府は合憲としたことについても、「憲法学界では少し前まで、自衛隊違憲論が通説」であったことを指摘し、「自衛隊がなければ戦争が起きないという平和主義」の根幹にある「他国の善意に自国の運命と安全を任せる」という姿勢の危うさについて指摘している。戦後、日本は軍国主義の教育を行ってはならず、主要国のなかでは珍しく攻撃型の兵器を保持していない。細谷氏は、このような日本の実情に照らして、「日本が軍国主義化する」という懸念は杞憂であることを論じている。つづいて、安保法制懇の座長を務めた柳井氏もまた、細谷氏と同様に「私たち（引用者註：安保法制懇）が2014年5月に出した提言はもっと理論的にすっきりしたものだだったが、安保関連法案は政治的な現実と内閣法制局の昔からの議論に引きずられ、非常に分かりづらくなった面がある」と指摘している。柳井氏は、さらに、侵略国が現れた場合に国連加盟国がたがいに協力して侵略国を抑え込むという集団安全保障の制度は、個別の国家による「武力の行使」とは異なると指摘している。そもそも、戦争の放棄は、柳井氏がただしく指摘しているように、1928年のパリ不戦条約にも盛り込まれた考え方だが、これまでに戦争禁止に関する国際的な取り組みのなかで「個別的または集団的自衛権を含めて放棄すべきだ」といった主張がなされたことはないという。ま

た、柳井氏は、「集团的自衛権は、権利であって義務ではなく、常に行使しなければならないものではない」ということにも言及している。つまり、集团的自衛権によって日本が世界の紛争や戦争に巻き込まれるとの懸念は杞憂であるとの見方がはっきりと示されている。最後に、北岡氏は、やはり国民のあいだで交わされた安保法制についての議論が「違憲か合憲か」といった「入り口論」や「戦争法案だ」「徴兵制につながる」といった「荒唐無稽な批判」に終始していたことを指摘し、具体的な議論の必要性を説いている。なかでも、批判の一つとして「自衛隊の海外派遣」に対する「歯止めがない」という指摘について、北岡氏は、「最大の歯止めはシビリアンコントロール（文民統制）」であるとして、法律による明文化ではなく、時の内閣による慎重な決断が要請されることを指摘している。先の柳井氏の指摘にもあったが、法案のなかで存立危機事態について明文化してしまえば、相手はその定義に入っていない方法で攻めてくる、といったシミュレーションは容易に可能である。さらに北岡氏は、憲法で認められている自衛の最小限度についても1954年の政府統一見解を示しながら、「何が必要最小限度かは、時代によって変わるもの」と指摘した上で、「外交と安全保障の専門家が全力で考えるべき分野」であることを、また、「憲法学者にそれを見定める能力があるとは思えない」ことを語っている。法的安定性だけでなく、現実の情勢を見極めながら冷静に検討していくことの必要性が示されているわけである。「弱いということは危険なことだ」という端的なフレーズには、安全保障のリアルな一面が現れているといえるだろう。

以上、本書の内容を要約した上で、その意義を明らかにしてきた。また、50ページにわたる巻末資料も収録されており、わが国の安全保障体制をめぐる議論の背景を知ることができる。学術的な研究はもとより、国家の根幹を左右するような重大な法案の審議にあたっては、根拠を欠いた理想理念をふりかざすだけではなく、現実的な情況に応じた政策判断が不可欠となる。太平洋戦争後、わが国が平和主義の国家として

再建されたことを重視する国民の心情については十分に尊重しつつも、国民の安全と安心をしっかりと守っていくためにこそ、必要な防衛力およびその行使のための法的整備が不可欠であるということを本書から学ぶことができる。非常事態に対応できない場合、そのようなルールなしには、わが国の国土が無法地帯と化してしまう可能性すら否定できないのだ。そのような懸念を払拭するためにも、冷静に、資料にもとづく議論を重ねていく姿勢が要請される。安全保障体制の構築の根幹にあるのは、むしろ、国際的な勢力均衡に基づく平和主義を確立しようとする精神である。

本書の指し示すところは、日本が平和国家としてさらなる役割を果たしていくための構想であり、そのための方途であるといえる。集団的自衛権に賛成の立場の読者はもちろんのこと、慎重もしくは反対の立場の方々にも、是非、建設的な議論を行うために通読してもらいたい一冊である。

(信山社、2015年9月30日、296ページ、定価：本体2,500円税別)