

柳澤協二
Yanagisawa Kyōji

亡国の安保政策

安倍政権と
「積極的平和主義」の罠

岩波書店

亡国の安保政策

安倍政権と
「積極的平和主義」の罠

柳澤協二

Yanagisawa Kyōji

岩波書店

柳澤協二

1946年東京生まれ。70年東京大学法学部卒業後、防衛庁(当時)に入庁。防衛審議官、運用局長、人事教育局長、防衛庁長官官房長などを経て、2002年防衛研究所所長、04年から09年まで小泉、安倍、福田、麻生政権で内閣官房副長官補(安全保障・危機管理担当)として、自衛隊イラク派遣など、官邸の安全保障戦略の実施を支えてきた。現在、NPO法人「国際地政学研究所」理事長。
著書—『検証 官邸のイラク戦争——元防衛官僚による批判と自省』(岩波書店)、『改憲と国防 混迷する安全保障のゆくえ』(共著、旬報社)、『抑止力を問う』(共著、かがわ出版)ほか。

亡国の安保政策

—安倍政権と「積極的平和主義」の罫

2014年4月24日 第1刷発行

著者 やなぎさわきょうじ
柳澤 協二

発行者 岡本 厚

発行所 株式会社 岩波書店
〒101-8002 東京都千代田区一ツ橋 2-5-5
電話案内 03-5210-4000
<http://www.iwanami.co.jp/>

印刷・三秀舎 製本・松岳社

© Kyouji Yanagisawa 2014
ISBN 978-4-00-024786-3 Printed in Japan

㊗(日本複製権センター委託出版物) 本書を無断で複写複製(コピー)することは、著作権法上の例外を除き、禁じられています。本書をコピーされる場合は、事前に日本複製権センター(JRRC)の許諾を受けてください。

JRRC Tel 03-3401-2382 <http://www.jrrc.or.jp/> E-mail jrcc_info@jrcc.or.jp

はじめに

二〇一三年夏の参議院選挙の後、安倍晋三首相は、集团的自衛権などについて政府の憲法解釈の見直しを議論する「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」（座長・柳井俊次元駐米大使。以下、安保法制懇）を再開した。私はこの頃、各メディアから多くの取材を受けた。

私は、同年三月に刊行した『検証 官邸のイラク戦争』（岩波書店）の中で、第一次安倍政権当時の憲法解釈見直しの議論に疑問を持っていたことを明らかにし、雑誌『世界』五月号では、その疑問を更に詳細に分析・主張していた。元防衛官僚で、第一次安倍政権時代に内閣官房で安保政策を担当していた経歴を持ちながら、政府見解の見直しに反対の立場であり、それを自らの実務経験に基づいて主張していたことがメディアの関心を集めたのだと思う。

その際、多くの記者から出された質問は、「安倍さんは、いったい何をしようとしているのですかね？」というものだった。私も、答えに窮した。なぜなら、政策には、それによって実現しようとする目的があるはずなのに、それが全く説明されていなかったからだ。

例えば、安保法制懇は「並走する米国の軍艦が攻撃された場合、自衛隊が守らなくてもいいのか？」という問いを設定していた。たしかに、「米艦を守りたい」という動機は理解できる。だが、そうした事態が明日にでも起こる切迫性や、誰が何の目的のために米艦を攻撃するのか、そして、そ

の可能性がどれほど大きいのかという蓋然性、摩擦的な衝突であった場合に日本が「参戦する」ことによる利害得失などへの考察が、なかったのだ。

仮に米艦を守ることが緊急の課題であれば、至近距離で並走する米艦への攻撃は、同時に自衛隊艦艇への攻撃ともみなすことができる。そうであれば、自衛隊法第九五条の「武器等の防護のための武器の使用」によって事実上の「反撃」も可能だ。

また、日本近海での米艦への攻撃は、平時、ある日突然起きるのではなく、第三国との軍事的対立が激化する中で発生すると考えるのが常識的だろう。そのような攻撃は必然的に、在日米軍基地を抱える日本への攻撃と連動するはずで、「日本有事」の引き金となる。日本有事であれば、中曽根政権当時の政府見解、すなわち、「我が国を防衛するために行動する米艦を防護することは、（日本の）個別的自衛権の範囲内」という趣旨の見解が既に存在している。

したがって、米艦を守るという目的のために、集団的自衛権の行使が「絶対に」必要ということにはならない。

もっとも、最近では、「並走する米艦の防護」ではあまりに説得力がないと考えたためか、安保法制懇は想定例を「（単独で）ミサイル発射を監視している米艦に対する、航空攻撃からの防護」に切り替えているようだ。しかし、アメリカが単独で情報収集活動を行う場合、自艦への攻撃の可能性があれば米軍は自ら必要な警戒態勢をとるはずで、やみくもに自衛隊が駆け付けることは情報収集の障害になりかねない。つまり、例を変えても、米艦防護の蓋然性や必要性が説明されていないという問題

の本質は、変わらないのである。

この例からも分かるように、安倍首相が追求する政策目的が「米艦を守る」といった具体的で軍事技術的なものであるとすると、それ自体、首相が掲げる政策目的としては小さすぎ、法技術的にも他の選択肢があるため、憲法解釈を変更する必然性がない。それにもかかわらず、なぜ安倍首相が憲法解釈の変更にこだわるのか。「首相は何をしたいのか」という疑問の根本は、そこにある。

安保政策の説明における抽象性・非論理性は、安倍政権の最大の特徴と言える。それがどこから来るのか、その真の政策目的は何か、それは、日本にとって有益なものかどうかを分析することが、本書の目的である。

目次

はじめに

1	安倍政権は、何をしたいのか	1
2	安倍政権の特質	16
3	憲法解釈と安保政策	28
4	七つの「具体例」	49
5	「積極的平和主義」の罨	72
6	米中のはざまで、どう生きるか	80

対談

混迷を深める日中関係をどうみるか……………天児 慧 89

対談

米中パワーバランスの変化と、日本の立ち位置……………植木(川勝)千可子 113

1 安倍政権は、何をしたいのか

日本版NSCの狙い

二〇一三年秋の臨時国会で成立した「国家安全保障会議設置法」(いわゆる日本版NSC法、NSC National Security Council)と「特定秘密保護法」について、私は、かねてからその必要性に疑問を唱えていた。

日本版NSC法案は、安全保障における官邸の司令塔機能を強化する必要があるとして、従来の「形骸化した」とされる安全保障会議に代わり、内閣総理大臣、内閣官房長官、外務大臣、防衛大臣の四閣僚による審議機関(四大臣会合)を設け、迅速な意思決定を行うとした。さらに、それをサポートするため、各省に「必要な資料または情報」の提供を義務付け、情報集約と国家安全保障に関する広範な政策を取りまとめる事務局を設置することを定めていた。

私は、五年半におよぶ内閣官房での実務経験から、こうした法案の趣旨、現状認識に違和感を覚え

ていた。第一に、内閣官房長官・外務大臣・防衛大臣による少人数の協議は、私が在職中も頻繁に行われており、政府の統一した方針の決定に役立っていた。第二に、内閣官房が必要とする情報も、内閣情報調査室をはじめ、各省から十分な支援が得られていた。

そして、第三に、事務局機能に関して言えば、副長官補である私のもとでは各省から多数の出向者が勤務し、各省局長級による緊急参集チームも実際に機能していた。自然災害から武力攻撃に至るまで、各種の緊急事態に対する初動体制はすでに出来上がっていたと言つてよい。一方、中長期的な政策立案には専門のスタッフはなく、「防衛計画の大綱」その他の政府方針については臨時のチームを編成し、部外有識者の知見を交えて決定する方法をとっていた。

今回の日本版NSCにおいて唯一目新しい点と言えば、中長期の政策決定を官邸主導で行うための事務局を常設することだ。しかし、危機管理が、一時的に各省の業務を統合して相互に協力するものであるのに対し、中長期的な政策方針の決定は、各省の設置法で、各省固有の事務とされている。そのため、各省が決定した中長期的政策の上に、各省との関係が必ずしも判然と区別されていない官邸がさらに中長期的な政策を定めることになれば、いわゆる屋上屋を重ねることになる。

それにもかかわらず、ボトム・アップ型の調整ではなくトップ・ダウン型で各省にまたがる政策を官邸が立案するのであれば、各省の抵抗を封じるために、彼らが保有する情報を必要に応じて吸い上げなければならない。政策の可否を決めるのは情報であるからだ。そこで、今回の法案では、NSC（官邸）への情報提供を義務付ける規定が置かれることとなった。こうして、政策における官邸の優位

を制度的に担保したのである。

すなわち、日本版NSCの真の狙いは、二〇一三年一月にアルジェリアで発生した邦人殺害事件のような緊急事態対応の強化ではなく（その面では、情報の絶対的不足の中で、官邸は十分機能していた）、安保戦略において、官邸の排他的主導権を確立することにある。

なぜ制度化が必要か

歴代内閣は、官邸の実質的な指揮で安全保障上の課題をこなしてきた。それをNSCという制度によって担保しなければならぬ理由はどこにあるのだろうか。論理的には、二つの理由が考えられる。一つは、自らの問題意識を官僚機構に浸透させ、政策を牽引していく政治的リーダーとしての力量が安倍晋三首相にないため、それを制度として定着させたいという欲求だ。

従来 of 政権では、日米同盟にせよ外交政策にせよ、指導者個人の信頼関係が大きな役割を果たしてきた。中曽根康弘首相とレーガン米大統領との「ロン・ヤス関係」もそうであったし、小泉純一郎首相とブッシュ米大統領の個人的信頼関係は、対テロ戦争の時代における「ベター・ザン・エバー（過去最良）」と言われた日米同盟を下支えしていた。

小泉首相から政権を引き継いだ安倍首相が、第一次政権時に、米国NSCに相似した日本版NSCを作ること、「最良の同盟」を制度として定着させたいと考えたとしても不思議はない。

もう一つの理由は、従来のシステムでは実現できなかった課題に取り組む必要があるからだ。これ

まで日本の安全保障政策は、国際情勢、とりわけアメリカの戦略判断を所与のものとして受け入れ、それに合わせた政策を考案する、いわば「状況対応型の政策決定」が中心であった。政策はパズル・ゲームであり、アメリカの戦略的要求という新たなピースを、いかに組み込んで行くかが問われていた。そこで最も必要なものはバランス感覚であり、新たなピースの挿入が、「平和主義憲法と日米同盟の調和」というパズル全体の絵柄を変えないよう配慮されていた。

繰り返しになるが、官邸主導の政策決定は既に存在していた。いま問われているのは、官邸主導かどうかではなく、官邸主導によって日本が自ら状況設定するような大国的な政策決定を目指すかどうかということだ。それは、パズルの絵柄を変えるか、または政策決定のゲームをパズルではなく、相手の駒を取ることを目標にするチェスに変えることを意味している。

日本版NSCをどうしても設置しなければならない客観的目的があるとしたら、それは、「平和主義憲法と日米同盟の調和」という政策の構図を変え、日本自身が対米関係を含む世界の状況設定を変えることであろう。そうであるならば、より一層、NSCによって目指す国家像や外交方針がいったい何であるのか、安保政策をどのような方向に持って行くかとしているのかが問われなければならないはずだ。しかし、「官邸主導の迅速な意思決定」が強調されるのみで、意思決定の方向性に関する議論は、国会審議でもほとんど行われていない。

少数数の閣僚による迅速な意思決定は時に必要なことであり、従来から行われてきた。だが、少数で迅速に決めることは、慎重さに欠けることもあり、間違える可能性もはらんでいる。

政策は主観的であり、情報は客観的である。政策決定者は自分の意に沿う情報を求めるが、独立性の高い情報機関はさまざまな可能性を踏まえ、情報の評価に慎重になる。そこに、政策と情報の緊張関係が生まれ、政策決定者の主観性を修正する機会が与えられる。しかし、今回の法案のように、情報の提供を義務付けた場合、情報機関には政策決定者の意図に沿った情報をあげようとする心理的バイアスが生まれる。イラク戦争の根拠となった大量破壊兵器の存在に関する情報と判断の誤りも、こうしたプロセスで生まれた。

意思決定の迅速性と正確性を両立させることは、史上最大規模の情報機関を持ち、半世紀以上にわたりNSCを運用してきたアメリカでも容易ではなかった。それを、日本版NSCがいかに関解決しようとしているのか。

その議論は、決して難しいことではない。イラク戦争支持の決定プロセスでも、三一一の震災・津波・原発事故への対応でも、NSCがあればどのように機能し、政府の対応がどのように変わっていたのか、実証的に議論する材料はあるのである。まして、集団的自衛権の解釈について、「従来の政府解釈が間違っていたから変更する」と言っている政権にとって、従来の政府による個別の政策決定が間違っていたかどうかを検証することに、心理的障害はないはずだ。

こうした本質的な問題について意識すらされずに法案が提出され、議論がないまま成立していく。そこには、当たり前の筋道にそった議論がなされないことに疑問すら感じない、議会とメディアがある。政策決定プロセスを決める法律の成立過程そのものが、日本の政策決定プロセスの劣化を如実に

示すものとなった。

立法事実なき秘密保護法

二〇一三年秋の臨時国会で成立したもう一つの法律は、「特定秘密保護法」である。

この法案をめぐっては、さまざまな構造的な問題があることが指摘されていた。例えば、秘密の範囲が曖昧で、政府による恣意的な秘密指定の可能性がある。一定期間経過後の秘密の開示に例外があり、政府に都合の悪い秘密が永久に公開されないおそれがある、といったものである。それにもかかわらず、政府・与党は強行採決で成立させ、内容と立法プロセスの両面で欠陥を抱えた法律となった。

私は、第一次安倍政権で情報保全の強化対策に関わっていた。また、防衛庁に在籍時も、秘密漏洩事案の調査・処分に携わった経験がある。私が官邸にいた頃は、防衛省でのイージス艦情報の漏洩事案を踏まえ、秘密に関与する職員の資格審査や、秘密を含む文書・物件の管理をめぐる議論が中心で、今回のように広範な秘密の探知・漏洩を処罰する法制度の設計には至っていなかったと記憶している。

また、インターネットを通じた情報の流出やウィルスによる情報の窃取にも危機感を感じており、政府が使用するパソコンへの不正アクセスなどを監視する部署を内閣官房に設置していた。

秘密に携わる者にとって、こうした対策は必要である。国家公務員法の罰則が一年以下の懲役というのも、自衛隊法による防衛秘密の漏洩に対する罰則が五年以下の懲役であるのと較べれば、加重すべきであるとも考えていた。

一方で、今回の法案は対象を、業務として秘密を取り扱う公務員などに限定せず、また、いわゆるスパイ行為やテロ防止に関する情報の漏洩も処罰する、広範なものとなっている。公務員などに対象を限定せず、国民及び外国人全てを対象とする「防諜法」の性格をもつものになったのである。

テロ活動の防止という観点で見れば、メディアでも話題となった原発の構造や警備に関する情報だけでなく、鉄道・航空などの交通インフラの制御システムや利用状況に関する情報、ビルの爆破テロを考えれば特定のビルの構造、生物テロを考慮すれば水道などの生活インフラに関する情報や病院の設備に関する情報、あるいは個人に対するテロを想定すれば、政府高官や企業トップの具体的な行動予定すら、規制の対象となり得る。

テロがあらゆるものを対象にする以上、この分野の秘密を特定することは本来不可能であり、特定不可能な内容の情報を罰則によって保護することは、罪刑法定主義の観点からみても問題が残るため、情報の不当な取得行為を処罰する形になっている。だが、国民の日常生活を標的とするテロを防ぐためには、情報漏洩を取り締まるのか、テロ行為への具体的な加担行為を取り締まるのか、いずれがより実効性があり、民主主義社会に相応しいのかが議論されるべきであった。

政府は「日本に秘密保護法制がないために外国から情報がもらえない」ことを繰り返し主張してきた。しかし、私自身の経験から振り返ると、北朝鮮の核・ミサイル実験やイラクにおける武装勢力の活動状況など、国の危機管理に関する情報は入手できていた。防衛庁で情報本部副本部長を務めていた頃も、アメリカとの間では、日常的に大量の情報交換を行っていた。

二〇〇七年、イージス艦に関する秘密情報の漏洩が発覚した後に、日米間でいわゆる軍事情報包括保護協定(GSOMIA: General Security of Military Information Agreement)が結ばれた。この時私は、米大使館との連絡に当たったが、アメリカから日本の秘密保護法制に対する意見は聞かれなかった。GSOMIAは、イギリス、フランス、オーストラリア、NATOとの間でも締結されている。

したがって、「秘密保護法がないから情報もらえない」との認識は、私の実務感覚とは相いれない。もちろん、情報を扱う者における最低限のモラルは必要だが、外国は、同盟国といえども、自国の利益になるから情報を渡すのであって、相手の国内法を評価するから情報を渡すわけではない。

「外国からの情報提供を確実にする」というのが立法の理由であるのなら、例えば、いつ、いかなる情報が、日本の法制上の不備によって提供されなかったのかを説明しなければ、法律の根拠となる立法事実の証明にはならない。

また、政府は、国会審議の中で、最近一五年間における情報漏洩の事案を説明している。すでに述べたイージス艦の情報漏洩のほか、現職自衛官がカネと引き換えにロシア大使館員に秘密情報を渡した事案(二〇〇〇年)、自衛官が中国潜水艦の動向を記者に伝えた事案(二〇〇八年)、尖閣沖での中国漁船による巡視船への衝突の映像を流出させた事案(二〇一〇年)を含む、計五件があげられていた。

このうち、漁船衝突の映像は、刑事事件の証拠のため不開示とされたが、当事者の中国人船長が帰国して公判維持が不可能となったうえ、中国船舶の領海への侵入の映像が連日のようにNHKニュースで報道されていることを考えれば、国民に実態を広報する観点からも、もともと進んで公表すべき

ものであった。

また、イージス艦情報の漏洩は、自衛隊の教育課程における秘密情報の取り扱い基準と、記憶媒体を介した情報管理の不備に起因する問題であり、意図的な情報漏洩の事案ではない。これらを考慮すれば、実質的には三件というべきだろう。

いずれにせよ、これらの事案をどう評価するのだろうか。安倍首相は「五件のうち、中国潜水艦の動向に関わる事件以外は特定秘密に該当しない」と国会審議で述べているが、従来の守秘義務違反によって刑事事件となった件数が一五年間で五件(実質的には三件)というのは多いのか少ないのか、特定秘密保護法があれば防げたのか、あるいは、この法律があればもっと多くの事案を摘発できたのかどうか立証されなければ、新たな法律を必要とする立法事実の説明にはなっていないのである。

「知る権利」と主権者

この法律をめぐり、さらに私が驚かされたのは、与党の有力議員による「国家の安全がなければ国民の知る権利も守られない」という趣旨の発言が報道されたことだ。

そもそも国民の「知る権利」とは何のためにあるのか。主権者である国民が、政府の政策に間違いがないことを検証し、納得するためにある。安全のために国民個人の自由が制約される場面があることは認めるとしても、表現の自由やその前提となる知る権利は、国民をして主権者であらしめるための権利であり、民主主義にとって譲ることができない前提だ。それゆえ、秘密保護法制を持つ諸外国