

福本 出 さん

国家安全保障局顧問、元海上自衛隊幹部学校長、退役海将
株式会社石川製作所 取締役 東京研究所所長

1957 年和歌山県生まれ。防衛大学校卒（23 期）海上自衛隊幹部候補生学校（79 幹候）第 22 掃海隊司令、防衛駐在官（トルコ）、練習艦隊司令部首席幕僚、海上幕僚監部防衛課分析室長、鹿児島地方連絡部長、掃海隊群司令部幕僚長、呉地方総監部幕僚長、掃海隊群司令、海上自衛隊幹部学校長等を歴任。退役海将。現在、株式会社石川製作所 取締役 東京研究所所長。また現在、国家安全保障局顧問を務める。



片岡： 今月のインタビューは福本出さんです。本日は「自衛隊は戦力か」「自衛隊は軍隊か」といったことを中心にお伺いしたいと思います。宜しくお願い申し上げます。

福本： 最初に、安倍晋三内閣総理大臣が憲法記念日に改憲集会（事務局：日本会議）に向けて送られたビデオレターについてお話したいと思います。このとき総理は「憲法施行 70 年の節目の年に…自衛隊は、違憲かもしれないけれども、何かあれば、命を張って守ってくれというのは、あまりにも無責任です。…9 条 1 項、2 項を残しつつ、自衛隊を明文で書き込むという考え方、これは、国民的な議論に値するのだろう」という発言をし、それに対して学者から自衛隊 OB に至るまで賛否両論がありました。これを聞いて、私は色々考えることがありましたが、「え!？」という気持ちが強かったですね。25 万人の自衛隊員を代弁できるわけではありませんが、一自衛隊員だったものからみると、「本音では自衛隊は違憲だと思っていたと暴露したに等しい」と感じました。

日本国憲法 9 条

第 1 項 日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する。

第 2 項 前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない。国の交戦権は、これを認めない。

今は、大部分の国民が自衛隊の存在を肯定的に見ており、野党である民進党の枝野幸男衆議院議員も「今、国会のどの党派も自衛隊を違憲だと政府を攻撃する党はない」という発言をしています。今の日本という国家の中では、自衛隊という組織が「違憲か」「合憲か」ということよりも、この組織が「軍隊なのか軍隊でないの

か)、「戦力なのか戦力でないのか」ということが曖昧なまま誤魔化されてきたというの方がよほど問題ではないでしょうか。

さて、9条第1項は戦争放棄です。これは、日本だけでなく多くの国が批准している不戦条約の第1条とほぼ同じで、多くの国が憲法にも書いています。そもそも、今の世の中では、武力によって国際問題を解決するというようなことはやるべきではありません。私が知る限り、第2次世界大戦後、殆どすべての戦争が防衛・自衛のためと称して始まり、政治の延長として武力で自国の領土を広げるといった形で宣戦布告をして行われた戦争はありません。イラクに対するアメリカの攻撃もクエートを守るためにという形で行われていますし、クリミアも自国民の保護という形でロシアによる軍事介入が行われました。

日本は色々な解釈改憲を重ねて、自衛隊を、ここまでの武力組織にしてきました。それでも冷戦中は米軍の傘の下で小さな役割を持っているだけの自衛隊でよかったのですが、冷戦後は、米国は世界の警察官ではなくなり、日本が自主的にやらなければならないことが非常に大きくなってきています。そういう中で、9条第2項は本当にこのままでいいのかという疑問を持っています。

片岡： 実際に、自衛隊は、米、露、中に次ぐ世界第4位とも評される軍事力を持っているわけですし…。

福本： 自衛隊は、日米安保条約の下で世界最強の軍隊と共同作戦を行う武力組織で、世界超一流の武器も保有しています。それを小手先で、空中給油機能を外すとか長射程の武器を持たないということで、専守防衛の範囲の武器しか保持していないのだから軍隊でも戦力でもないといってきました。国際法上も、自衛隊が軍隊ではないとすると隊員は捕虜として適切な扱いを受ける要件を持たなくなりますが、「自衛隊は軍隊ではないが国際法上の軍隊の要件を有する」と外国に対して説明しています。また外交使節を交換するとき、武官は大使と同じように、相手国に対してアグレマン(Agrément)をもって受け入れ可否を問います。私が防衛駐在官としてトルコに着任した時も同様の手続きが行われ、勿論、武官団にも入りました。つまり海外では「自衛隊は軍隊であり、自衛隊員は軍人である」と認識しているし、日本も対外的にそう説明しているわけです。ちなみに政府答弁で、自衛官は憲法第66条に規定される「文民」でない者に該当するとされています。それでもなお、国内的には、軍隊、軍人ではないと説明し、憲法でも規定しています。これほどの欺瞞はないのではないのでしょうか。よく「正義と法に基づいて」国際問題を解決するといいますが、国内法で「軍隊ではない」といいながら、これほどの武力組織を持っている日本が、本当に法に基づいて信義を世界の国に示しているといえるのでしょうか。対外的な仕事をした人は、多かれ少なかれ、こうした感覚を持っていると思います。

片岡： そうした内外での矛盾は戦争にどのような影響を与えるのでしょうか。

福本： 最近のトピックスでいえば、尖閣事態です。ここでは海上保安庁が法執行機関として、中国の海警と呼ばれる同じく法執行機関と対峙しています。しかし、船の数や大きさ、や武器においても中国側が日本を凌駕しています。バランスが崩れた事態が生じた時には、日本は自衛隊を法執行機関として投入し、海保を補う、海上における警備行動（海警行動）を発令します。いわゆるグレー事態です。日本は「これは海警行動であり、軍隊として出したものではなく、あくまでも法執行機関としての権限しか与えない」と説明します。しかし、新華社でも、CNNでも、世界中に報道されるときには、日本側はどこから見ても灰色の軍艦で、中国側は、どこから見ても白いコーストガードです。これはNHKの映像でも同じでしょう。当然、中国側は「日本が先に軍隊を出した。海上警察力に対して軍隊を出してきた。また日本が奇襲攻撃を行った」といつてくるでしょう。日本の「警察行動をするだけの」軍隊ですという説明がどこまで世界の世論に通用するのか…。

片岡： 中国は勿論、その他の国々も、そうした点を突いてプロパガンダに利用してくる。しかも、「日本は、そもそも、こんな自衛隊を、軍隊ではないと説明しているような欺瞞の国です」といつて、映像とともに、どんどん流れる…。

福本： 中国が仕掛けてくる三戦（世論戦、心理戦、法律戦）において失態を演じています。それに加えて、中国側に軍隊を出す、招待状を送ったようなもので、中国側は大手を振って海軍を出してくるでしょう。

片岡： 日本になんとか先に武力を使わせよう、使わせようとしてきたのですから…。まず弱い側に武力を行使させるのは一般的な手法ですね。この時、日米同盟がキーとなるはずですが、中国は、当然、米国内でもメディア戦や世論戦を仕掛ける。「パールハーバーの国がまた奇襲してきた」といったようなものが米国民に対して、どっと流れる。また当該国だけでなく、例えば韓国なども慰安婦問題を再燃させてくるかもしれない。その中で、日本を守るために参戦するというような世論を作れるのでしょうか…。

福本： そこは大切な問題で、かなり厳しいでしょうね。ヒラリー・クリントン国務長官もレックス・ティラーソン国務長官も、尖閣事態を日米安全保障条約のいわゆる5条事態（我が国の施政の下にある領域に対する武力攻撃が発生した場合には、日米両国が共同して日本防衛に当たる旨規定している）に相当するといつてくれています。しかし、それと実際に米国民たる軍人の命を危険にさらして軍隊を派遣するという事は別問題です。今、対象となっている尖閣の島々は人も住んでいないし、大量に権益を生む島でもありません。そんなところを守るために、なぜアメリカが血を流さないといけないのか、日本は何をやっているのか…。米ソ冷戦時代は、日本を守ることと米国の国益とは何の齟齬もなかった。しかし、今、日本の領土といわれている島を守るために米国が軍隊を出すことが国益に合致するのかという、とてもわかりにくくなってきています。

だからこそ日本は自衛隊が独自に作戦能力を高めて、島を取られないようにする、取られたとしても取り返せるような能力を持って、日本が自らの血を流しながらでも守る、そうしてはじめて米国は日本を守ってくれると考えないといけません。

片岡： その間に、日本の政治が持つかという話もありますね。今回、いわゆる「日報問題」で大臣、幕僚長の首が飛んだ国ですから…。

福本： 最悪の場合、たとえ護衛艦が一隻沈められたとしても、日本が断固として領土を守るとの決意が揺るがないのか、それとも政府がひっくりかえってしまうのか。国民もそれらの犠牲を乗り越えても領土を守るという覚悟を示せるのかという問題になります。

片岡： 次に法律戦についてお聞かせ下さい。

福本： 防衛出動は戦争状態を認定するわけですから、これまた日本が先に戦争状態を持ち込んだこととなります。そしていざ自衛隊を使わなければならない状態になったとき、憲法の問題に起因し、時間的に空隙が生じてしまい、それが致命的な影響をもたらす可能性があります。海警行動と防衛出動の異様に大きい落差を超えて、政府が防衛出動という事態認定をすぐできるかという躊躇があるはずで、そこでも事態がどんどん進展してしまう。

今必要なのは、国家と国家の戦争状態ではないところの自衛隊の使い方、雁字搦めではない自衛隊の使い方です。このときに必要なのは適切な ROE (rule of engagement : 交戦規程) を自衛隊に課すことです。勿論、今も交戦規程はありますが、主として有事を想定したものであり、グレー事態を想定したものはないに等しい。また、日本はやっていいことだけを書いたポジティブリスト方式になっています。やってはいけないことを書くネガティブリスト方式にしないと雁字搦めで、戦いには不向きです。

さて、自衛隊が設立される前に、海上保安庁ができたのですが、GHQ は海保を作るにあたって、この組織が海軍になるのを抑えるために、海上保安庁法第 25 条「この法律のいかなる規定も海上保安庁又はその職員が軍隊として組織され、訓練され、又は軍隊の機能を営むことを認めるものとこれを解釈してはならない」という一条を入れさせました。このこと自体が海保と海自がグレーゾーン事態において、混然一体となってオペレーションをすることを禁じるものではないと思うのです。しかし、これもあまりに強く解釈されていて、例えば、現場において、海保の指揮官、若しくは海自の指揮官の指揮のもとに、灰色と白の船が一体となって動くということは、この第 25 条に反するという解釈となっていて、そこに物理的な間隙ができてしまいます。

また自衛隊の部隊運用も警察力の延長です。防衛出動以外の任務で出たとき、自衛隊の武器使用は警察官職務執行法第 7 条が準用され、正当防衛又は緊急避難や、

公務執行に対する抵抗の抑止のため必要な場合に、事態に応じ合理的に必要と判断される限度において(相手と同程度の)、武器を使用することが認められます(いわゆる警察比例の原則)。元々警察官が持っている武器は小銃で、そういう個人の武器の使い方を大砲やミサイルにまで適応しているわけです。国民の大きな税金を使って、これだけの装備を持っていても、武器の使用が極めて雁字搦めになっています。また相手は、日本の自衛隊は、そういう状況でないと武器を発射できないということを熟知し利用しますから、自衛隊は勝てない軍隊になってしまいかねません。豊臣秀吉は長槍に利点を見出し、勝利を得ましたが、自衛隊は長槍を持ちながら相手が懐に入ることを許し一撃を繰り返して来るまで突き返せない…。

片岡： 十分に近づいてきて大量の火器を一気に撃ち込まれれば…。今の政治、法的状況は、自衛隊が大きな被害を受けることを前提としているかのようですね。

福本： 自衛隊の立場からいえば、自衛隊がどんなに雁字搦めに縛られていようが、どんな制約があろうが、現有装備の最大発揮ということを若い時から徹底的に教え込まれています。勿論、武器の使い方だけでなく、法的な制約事項の中で、最大限の勝利を勝ち取る作戦を考えるということも含めてです。「戦場における勝利」これが武力組織の元来の要件で、少なくとも引き分けないといけません。戦闘に負けても戦争に勝つという事例はいくらでもありますが、やはり勝って隊員の命を守らないといけないし、作戦を有利に展開させて、外交で有利に講和にもっていけるようにすることは必要です。しかし、見かけだおしで弱いだけであれば、大きな犠牲を出すばかりか、その後の停戦、平和プロセスにもマイナスになってしまいます。

片岡： ところで、警察や海保と海自には、法を守る機関と、超法規的な事態を想定しないといけない機関という違いもありますね。

福本： 法執行機関においては、法は大前提になるので、超法規的行動というのはありません。それは、海保も警察も厳しく自らに課しています。では、自衛隊はどうかというと、軽々に超法規的な行動をするわけではありませんが、究極の場において、国家を守るためには法律に書いていない、法律に許されていないことを迫られる状況が出てくるのではないかということは、常に考えています。

片岡： 相手は元々別のルールの下にあり、また何をしてくるかわからない。そして、むしろそういう状況に追い込んでくるわけですからね。

福本： だからこそ、万全の、自衛隊という武力組織が十全の働きをできるためのきちんとした交戦規程や法律を、出来る限り、色々な場合を想定して作っておく必要があります。しかし、それ以前に、思考停止してしまって、安直に雁字搦めにしてしまうのは危険です。

片岡： そうして、実際に被害が出ると、色々なところで極端な方向に振れる。はじめから、その被害を待って、極端さを利用しようという政治的な意図があるという発言も耳にします。しかし、隊員が、政治がしっかりしていれば避けられたと思える法

の縛りのために殉職したとなると士気にかかわりますね。

福本： 隊員にとっては、やるせないですね。自衛隊員は入隊に際し自身の命を犠牲にしても任務を全うすることを誓います。それを躊躇させないものは何かというと、一つは、国家として国権を発動し、万が一そのオペレーションで犠牲になったときには、国家、国民が犠牲になった人々を顕彰し、忘れないことです。だからこそ、どんな国でも、国の存亡をかけて戦った人を「国を守った英雄」として最高の荣誉で称えます。他の国家公務員、或いは民間の会社員でも、国や社会に殉じた人の命と差があるということではありませんが、それでも、こうしたことも必要です。市ヶ谷の防衛省内に、殉職隊員の慰霊碑はありますが、そこに外交使節が、あるいは一般国民が花を手向けるのでしょうか。残念ながら、日本には国難に殉じた戦士を顕彰する国家施設はありません。

もう一つは、後顧の憂いなきよう、残された家族の面倒を見て欲しいということです。1992年、自衛隊がはじめて海外での実任務を行いました。ペルシャ湾への掃海艇の派遣です。自衛隊員が殉職したときには償恤金というものが出ますが、当時は500万円と定められていました。一方、警察官や消防士は当時2000万円ほどでした。自衛隊の公務死亡は4人で彼ら1人分なのでしょうが…。それでは、せめて個人では生命保険に入ろうと思っても、戦争での死亡は生命保険の対象外でした。この時は、ペルシャ湾に向かって、出港した後、ようやく警察官や消防士と同程度まで償恤金を引き上げられました…。尚、今もPKO等で海外に出ています。保険団体と交渉して、PKO保険というものを作って戴きました。こういったものの整備がすべて後回しになってきました。

そもそも日本は、軍隊を持つてはいけない国なのでしょうか。日本は軍隊を持つて侵略をするかもしれないので、軍隊を持つてはいけないという議論があります。でも同盟を結んでいるアメリカの軍隊に守られることも、諸外国が軍隊を持つこともいい。ということは、軍隊そのものは悪ではないが、日本という国は軍隊を持つても民主国家としての軍隊としての運用をできないかもしれないということになるでしょう。

片岡： 日本のガバナンスに信頼がないということですが、自国の軍隊、そのガバナンスを信頼できないものが、どうしてよく知りもしない外国の軍隊は攻めてこないと信じたり、同盟を信じていることができるのか疑問ですが…。

福本： 北朝鮮の核がダメで、米国の核がなぜいいのかというと、核兵器そのものの良し悪しではなく、それをコントロールする政治体制で決まってきます。当たり前ですが、力は、コントロールされれば、平和や安定につながります。「力による現状変更を許さない」「法と正義の支配でないといけない」と繰り返していますが、長い人類の歴史では、殆どが力によって現状が変更されてきました。日本の国内を見れば、警察という法執行機関が治安を維持していますが、警察が違法者を取り締まれ

るのは、力の執行が権威を支えています。やはり力というものが後ろにあってこそ、正義や法の秩序が守られるという面があります。

私は、民主主義国家に相応しい軍事力を運用できるというくらいは、日本は大丈夫な国だと思います。だから自信をもったらいいと思います。よく「日本が軍隊をもつと侵略すると周辺国が警戒しているから、日本は軍隊を持ちません」といいますが、主体性がない話で、そういうことを言う方が、余程周りの国を不安にさせるのではないのでしょうか。

さて、我々は防衛大学校に入って以来、命令と服従ということを過去の事例、クーデターなども含めて、徹底的に勉強させられます。ですから服従ということをしごく考えます。服従というのは、絶対にあるべきではない命令であつてもうのみにして動く盲従とは異なります。非常に難しいところではあるのですが、自衛隊という組織は過去の教訓、第2次世界大戦という国を亡ぼすようなことをやってしまった帝国陸海軍の失敗からの教訓をしっかり踏まえ、民主主義国家における軍隊・武力組織として、国家に服従するという点においては微塵の疑いもありません。

片岡： 盲従と服従についてももう少しお話し下さい。

福本： ブッシュ大統領がイラク攻撃を行うとき、軍からは「それは違うのではないか」という意見がかなり出されたと聞いています。自衛隊も、ある国家の決定がなされるときには、決定に至るまでは徹底的に議論し、イエスだけではなく、疑義があればノーも言う。そのうえで、一度、決定がなされればそれに従う。これがシビリアンコントロールにおける、ミリタリーの関与の仕方だと思います。軍民関係、政軍関係をきちんと整え、軍隊が軍国主義のようにして、政治をコントロールすることがないような仕組みです。逆にシビリアンも暴走する可能性があります。軍事の専門家として、これはおかしいといえることが必要です。

片岡： 議論し説得するだけの人材育成、情報収集と活用能力の体制が必要ですね。

福本： そういう見識を持った制服（自衛官）側のリーダーも教育して育てるには、将官になって、はじめて、そういうことを考えましようといってもできません。自衛隊に入って10～15年くらいのところで、指揮幕僚課程に選抜された将来のリーダーたちを、そこで高くなった鼻をへし折り、もう一回、プレーンな頭に立ち戻らせて、国の安全保障を国家目標からとき起こして、あるべき防衛体制を考える訓練をします。勿論、軍事だけでなく、政治や経済、文化、外交などあらゆる要素を、彼我を突き合わせて、その中から、安全保障政策を考えさせるということをやります。それを行うにあたって、現在の枠組みの中だけでやっしまえば、答えありきになってしまうので、そこはアカデミック・フリーダム、本当に色々なケースを想定させて、最適解を検討させます。そういう一年間の凝縮した勉強で、徹底的に脳みそを絞りあげて、日本の防衛を考えさせる、そういうプロセスを覚えさせることで、将来、防衛政策にもかかわるような地位に上がっていったときに、固定観念に

囚われないで考えることができるリーダーを育てようとしています。

片岡： 例えば、日米安保か日中安保かというところまでやるそうですね。

福本： 日米安保すらも疑うぐらいのことでやりなさいという指導をしていますから…。ところで、海自の幹部学校にある図演装置というのは、日本の中で、一番高度な戦略レベルのシミュレーションができると思っています。そういうものを利用して、大規模災害などのシミュレーションもしています。何 m の津波が来れば、どこまで、どれくらいの被害が出て、その時に、陸海空の自衛隊をどのように配備して、どういった救援をおこなうのか…など。そのうえで、演習も行います。例えば、呉でおこなった演習には、関係各地方自治体の防災担当者の他、警察や消防だけでなく、NGO などにも来てもらい、それぞれの役割を確認しました。

米国の海軍大学にもそういう機能があって、民間企業も参加した国家レベルで、北極海航路が開いたら物流がどうなって、米国の防衛体制や沿岸警備をどうしたらいいのか、パナマ第二運河が開いたら船の物流がどう変わっていくのかというようなことまでシミュレートしているそうです。

日本も国家レベルで、安全保障事態に対して、各省庁が集まって色々なシナリオを回して行って、果たして、現行法制で不備がないか、省庁間の連携はどうかなど、ということで、法的な隙間や縦割りの弊害など見出して改善していくということが行えればいいのですが…。勿論、自衛隊の中で横断的なシミュレーションを行うことがあります。この時は他省庁の役割を担当する人などを作るのですが、それは想定ですし、どうしても自分たちの都合の良いようにやってしまう。

こうした時は、シナリオが物凄く重要です。自然災害ならまだしも、安保防衛事態は相手があることですので、相手がどう動くか、相手はどういう能力があるのか、普段から、情報収集しておく必要がありますし、自分の都合のいいような詰め方をさせたりしたら、何にもなりません。相手を調べに調べて、例えば、どういった戦い方をするのか、どういったミサイルの打ち方をするのか。理想的には、現在の艦隊司令官はどんな人物、性格で、どういう戦い方をするかなども調べることが必要です。そして、受ける方がシナリオを読めるようなことではなく、予想外のことが起きるようなこともやって初めて、適正なシミュレーションができます。

片岡： 彼我の能力を正しく見積もる力は、戦争を回避するうえでも重要ですね。もし、日本がご指摘のような法制度等を改善していければ…。

福本： きちんと指揮される、まともな相手であれば、そもそも戦争にならないのではないのでしょうか。つまり、抑止力がもっとしっかり働くとします。それこそ、相手もシミュレーションをしてきますので、日本が十全に働く軍隊を持っていたら、軍事力による侵攻を断念するでしょう。しかし、現行では、正当防衛でしか撃てないわけですし、防衛出動もなかなかできないのですから、先にバンバンとやってしまうことも出来ます。また例えば、尖閣に上陸して実効支配をしまえば、日

本政府は本当に奪還作戦を行うのでしょうか…。また中国はそこで止まるのか、先島諸島にも来るのか、更にクリミアのように、沖縄に傀儡政権を打ち立て、沖縄が独立宣言をし、それを中国が国家承認する。そういったことも考えないといけない。当初から奪回などというのではなく、とにかく獲られない、侵攻させない、戦争未満でことを支えることが一番大事で、そのためにも、つけ入る隙を作らないために、十全な軍事力を持っておくことが、日本の平和と安全につながると思っています。エドワード・ルトワックが言うように、日本が戦争できる体制にすることこそが、日本を戦争にさせないといえるでしょう。

片岡： 最後に、海外の軍人の方々の考え方についてお聞かせ下さい。

福本： 自衛隊は軍隊ではないという議論はまずありません。軍人は戦争をしたがると思うかもしれませんが、中国、ロシア、イラク、イラン、イスラエル、トルコ…の軍人、皆、戦争が嫌いで、戦争が一番起こらない方がいいと思っています。というのは、今は軍人同士で戦って、シビリアンは絶対に巻き込まないという戦い方をしますから…。だから軍人同士で、本当に思うのは、戦争にならないために軍人外交をしないとイケない、その時、透明性を高めて、お互いに腹の中まで見せて信頼醸成をし、戦争が起きないようにする。いざというときは互いに戦うのかもしれないけれど、自分たちの政府がそういう選択を行わない限り、軍人同氏は、最も自分たちの立場が分かり合える友人という感じを持ちました。

片岡： 貴重なお話を有難うございました。

<完> (敬称略)

聞き手

片岡秀太郎 プラットフォーム株式会社代表取締役