

2023年8月6日(日)

## 安全保障政策の大転換 ——安保3文書がもたらす世界——

高作正博(関西大学)

### 序——力による現状変更の動きに対する日米の動き

#### (1)日本の軍拡

##### ①安保三文書(2022年12月16日、国家安全保障会議決定・閣議決定)

- ・「国家安全保障戦略」;国家安全保障に関する最上位政策文書、概ね10年程度
- ・「国家防衛戦略」;防衛の目標を設定、達成するためのアプローチと手段を示す
- ・「防衛力整備計画」;保有すべき防衛力の水準、達成するための中長期的な整備計画

##### ②米の合意;安保三文書は対米公約、対中国の日米共通政策

- ・日米安全保障協議委員会(日米「2+2」)共同発表(2023年1月11日)
- ・岸田文雄首相とジョセフ・バイデン大統領の共同声明(2023年1月13日)

#### (2)「国家安全保障戦略」の特徴

##### ①危機の強調と防衛体制の強化

- ・インド太平洋地域における安全保障環境;中国、北朝鮮、ロシア
- ・日本の防衛体制の強化;外交力、防衛力、経済力、技術力、情報力  
→中国による台湾軍事侵攻から「シームレスに即応?!」

##### ②国民に求める国防の覚悟

- ・「国家としての力の発揮は国民の決意から始まる。……国民が我が国の安全保障政策に自発的かつ主体的に参画できる環境を政府が整えることが不可欠である」。
- ・「必要とされる防衛力の内容を積み上げた上で、同盟国・同志国等との連携を踏まえ、国際比較のための指標も考慮し、我が国自身の判断として、2027年度において、防衛力の抜本的強化とそれを補完する取組をあわせ、そのための予算水準が現在の国内総生産(GDP)の2%に達するよう、所要の措置を講ずる」。
- ・「防衛力整備計画」では、5年間の総額で「43兆5000億円程度」とされる

#### (3)国家の総力を挙げての安全保障シフト

##### ①法律レベルの対応

- ・「重要土地等調査法」(「重要施設周辺及び国境離島等における土地等の利用状況の調査及び利用の規制等に関する法律」(2021年法律第84号、2022年9月20日施行))  
\*国境離島や防衛関係施設周辺等における土地の所有・利用の調査・規制、罰則
- ・「防衛生産基盤強化法」(「防衛省が調達する装備品等の開発及び生産のための基盤の強化に関する法律」(2023年法律第54号、6月成立・10月1日施行))  
\*日本の防衛力そのものである防衛生産・技術基盤を強化し、防衛産業による装備品等の安定的な製造等を確保する  
\*製造工程の効率化・サイバー攻撃対策等の経費を国負担。国有化可能、情報保全

##### ②政策・運用レベルの対応

- ・資金提供を通じた他国との協力強化  
\*政府安全保障能力強化支援(OSA: Official Security Assistance)導入(2023年4月5日、国家安全保障会議決定)

- \* 開発途上国の経済社会開発を目的とする政府開発援助（ODA）とは別に、同志国の安全保障上のニーズに応え、資機材の供与やインフラの整備等を行う、軍等が裨益者となる新たな無償による資金協力の枠組みを導入
- ・ 南西諸島へのミサイル配備
  - \* 石垣島、奄美大島、宮古島でミサイル部隊。与那国島も候補地
  - \* 「反撃能力」（敵基地攻撃能力）で活用する長射程ミサイルが配備される可能性
- ・ 「防衛装備移転三原則」の運用指針の見直しの議論
  - \* 「国際法違反の侵略を受けているウクライナ」に防弾チョッキや小型ドローン等を提供できるよう改正（2022年3月）
  - \* 装備移転の目的の改正案（平和貢献・国際協力、同盟国等との安全保障協力 → 国際法違反の真らY句を受ける国への支援も追加）、装備品の移転が可能な分野の追加案（救難、輸送、警戒、監視、掃海 → 機雷除去、教育訓練、通信を追加）

## 1 「反撃能力」（敵基地攻撃能力）の保有容認の問題性

### (1) 「反撃能力」（敵基地攻撃能力）についての説明

#### ① 必要性和概念の定義

- ・ 「相手からミサイルによる攻撃がなされた場合、ミサイル防衛網により、被災するミサイルを防ぎつつ、相手からのさらなる武力攻撃を防ぐために、我が国から有効な反撃を相手に加える能力、すなわち反撃能力を保有する必要がある」。
- ・ 「この反撃能力とは、我が国に対する武力攻撃が発生し、その手段として弾道ミサイル等による攻撃が行われた場合、武力の行使の三要件に基づき、そのような攻撃を防ぐのにやむを得ない必要最小限度の自衛の措置として、相手の領域において、我が国が有効な反撃を加えることを可能とする、スタンド・オフ防衛能力等を活用した自衛隊の能力をいう」。

#### ② 従来の政策との関係

- ・ 「反撃能力」については、1956年2月29日に政府見解として、憲法上、「誘導弾等による攻撃を防御するのに、他に手段がないと認められる限り、誘導弾等の基地をたたくことは、法理的には自衛の範囲に含まれ、可能である」としたものの、これまで政策判断として保有することとしてこなかった能力に当たるもの
- ・ この反撃能力は、憲法及び国際法の範囲内で、専守防衛の考え方を変更するものではなく、武力の行使の三要件を満たして初めて行使され、武力攻撃が発生していない段階で自ら先に攻撃する先制攻撃は許されないことはいうまでもない

### (2) 「反撃能力」（敵基地攻撃能力）の問題性

#### ① 【問題点1】 安保法制後の理論的混乱——三要件との整合性

- ・ 安保法制以前の三要件
  - 1) 日本に対する急迫不正の侵害がある（違法性）
  - 2) これを排除するために他に手段がない（必要性）
  - 3) 必要最小限度の実力行使にとどまる（均衡性）
- ・ 安保法制による解釈改憲

1) 我が国に対する武力攻撃が発生したこと、又は我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険があること

→ 集団的自衛権の容認により、専守防衛との整合性なし

3) → 例えばアメリカを防衛するための必要最小限度性には、限度なし

## ②【問題点2】「反撃能力」(敵基地攻撃能力)は政策だけの問題？

第34回国会・衆議院・日米安全保障条約等特別委員会(昭和35年4月19日)岸信介首相;「それならば、その基地を攻撃するための武器を、日本が持つということが憲法上許されるかという点、それは許されない。従って、そういうことが自衛権の範囲としてできると言っても、それに応ずるための準備を平素からするわけにはいかない、こういうことを従来申しておるのであります。」

・ミサイル基地への攻撃が可能であるということと、ミサイル攻撃のための基地を攻撃する能力を常備することとは別次元の問題<sup>1</sup>

・日米安全保障条約、米軍の駐留 → 他に手段がある

## ③【問題点3】「反撃能力」(敵基地攻撃能力)の危険性

・先制攻撃と自衛権との線引き

\*「武力攻撃」の推移;①「おそれ」の推量 ②「着手」 ③「発射」 ④「着弾」

③ → 「ミサイル防衛」の議論 ② → 「敵基地攻撃論」

\*①の段階では「武力攻撃の発生」はなし(1999年3月9日の参議院外交・防衛委員会における野呂田芳成防衛庁長官答弁);おそれや脅威では足りない

・先制攻撃の危険;②「着手」とは? → 状況次第では先制攻撃になってしまう

●「武力攻撃が始まったとき」(1970年3月18日の衆議院予算委員会における高辻正巳内閣法制局長官答弁、2003年5月28日の参議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会における宮崎礼壹内閣法制局第一部長答弁)

●現実に被害が発生していない場合でも、武力攻撃の「着手」(燃料注入、その準備行為等)で可能(2003年1月24日の衆議院予算委員会における石破茂防衛庁長官の答弁)

●「そのときの国際情勢、相手国の明示された意図、攻撃の手段、態様等について総合的に勘案して判断されるものであるというのが政府の従来からの見解」(1999年3月3日の衆議院安全保障委員会における野呂田芳成防衛庁長官答弁。2003年6月4日の参議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会における石破茂防衛庁長官答弁同旨)

## 2 憲法9条は死んだのか?

(1)阪田雅裕(元内閣法制局長官)論文の要旨<sup>2</sup>

### ①安保法制をめぐる指摘

・自衛隊が憲法9条2項で保持しないとされている「戦力」に当たらないとされてきたのは、「『武力行使の三要件』によってその実力行使が制約されていたからであった」。「有事に際しても自衛隊の戦闘行為は本邦の領域とこれに接する公海、公空内

<sup>1</sup> 阪田雅裕「憲法九条の死」『世界』966号(2023)27頁。

<sup>2</sup> 阪田・前掲(1)23頁以下参照。

に限られ、その装備についても大陸間弾道弾や長距離爆撃機のような相手国領土への攻撃をもっぱらの目的とするものは持てないとしてきた」。

- ・「集団的自衛権の行使が可能になった段階ですでに、『専守防衛』というこれまでの我が国の防衛戦略は有名無実と化した」。

## ②反撃能力の保有と憲法9条との関係

- ・「憲法9条が他の国々とは異質の平和主義を定めたものであるのなら、それは単に先制攻撃をしない、ということ以上の意味を持つはずであり、わが国の『専守防衛』は普通の国々のそれと同じであるはずはない。安保法制が施行されるまでは、自衛隊と他国の軍隊との最大の違いは、集団的自衛権の行使など、国際法上許容されるものであっても海外での武力行使をしない、ということであり、これこそがわが国の『専守防衛』の真髄ともよべるものであった」。
- ・「この大きな柱をなくした後、憲法9条がなお法規範としての命脈をかりうじて保っているとすれば、それは、自衛隊が攻撃的兵器を持たず、敵国の領域を直接攻撃できる能力を有さない、つまり盾に徹するという一点においてでしかなかった」。
- ・「新たな防衛戦略に基づいて自衛隊が十分な反撃能力を備えるに至れば、憲法9条は、残されたこの最後の規範性をも失い、法規範としては価値のないもの」になる。

## (2)法規範の「死」とは何か

### ①法の2つの効力<sup>3</sup>

- ・妥当性「規範が事実として行われなければならないという要求(法の実現への要求)」
- ・実効性「規範が現に事実として行われている状態(事実として実現されていること)」
- ・憲法9条の効力は失われた(「9条の死」)のか？

\* 「実効性が大きく傷つけられ、現実に遵守されていなくても、遵守されなければならないという法の妥当性……の要素は消滅していないと解されるので、将来、国民の意識の変化によって、仮死状態にあった憲法規範が息を吹き返すことはありうる」。

\* 阪田雅裕の「9条」とは、内閣法制局が作り上げてきた解釈を内容とするもの

### ②憲法解釈の変更が許容される場合

- ・「文民」条項(憲法66条2項「内閣総理大臣その他の国務大臣は、文民でなければならない。」)の解釈と自衛隊員

■ 「憲法の文民という言葉の解釈につきましては……要するにいわゆる旧職業軍人であって、しかも軍国的思想に深く染まった者、そういうふうな解釈でやってきております。……自衛隊は昔の軍隊とはもちろん違う。その任務から申しましても差があるわけでございます。また平和的、民主的なもので、旧軍国体制のものとも違う、そういう意味において自衛官はここでいう文民に当たるという解釈をしております」(1961年2月24日の第38回国会・衆議院予算委員会における林修三法制局長官の答弁)。

■ 憲法第66条第2項の「趣旨は、やはり国政が武断政治におちいることのないようにという趣旨がその規定の根源に流れていることはもう申すまでもないと思います。したがって、その後自衛隊というものができまして、これまた憲法上の制約はございます

<sup>3</sup> 芦部信喜『憲法学 I 憲法総論』(有斐閣、1992) 79頁、82頁。

が、やはりそれもまた武力組織であるという以上は、やはり憲法の趣旨をより以上徹して、文民というものは武力組織の中に職業上の地位を占めておらない者というふうに解するほうが、これは憲法の趣旨に一そう適合するんじゃないかという考えが当然出てまいります。「自衛官は文民にあらずと解すべきだというふうに考えるわけでございます」(1965年5月31日の第48回国会・衆議院予算委員会における高辻正巳内閣法制局長官の答弁)。

\* 自衛官；「文民」である → 「文民」ではない

\* 「文民」の意味は、「政府が憲法解釈を変更した唯一の例といえよう」<sup>4</sup>。

・ 解釈変更の正当な理由；立憲主義（人権保障と国家権力の制限）の趣旨に適う

### 結——改憲論がこれ以上進む前に

(1) いつでも改憲案が発議されうる状況

① 改憲案の内容；自衛隊明記、緊急事態条項、参議院合区解消、国会議員任期延長

② 改憲案の問題点を訴えること

(2) 議論の防御線を引き直す

A) もともとの憲法9条の規範内容；絶対平和主義

B) 戦後の日本政治による解釈改憲；個別的自衛権は合憲、「専守防衛」

C) 安保法制による解釈改憲；集団的自衛権容認、「専守防衛」突破、海外派兵容認

D) 「反撃能力」（敵基地攻撃能力）保有による普通の軍事国家化；憲法の実効性否定

---

<sup>4</sup> 阪田雅裕『政府の憲法解釈』（有斐閣、2013）162頁。