



上 / 日米安全保障協議委員会で協議を行っている日米両国の閣僚ら(昨年12月 ワシントン)

中央上 / リムパック2002で共同訓練を行っている日米の部隊(護衛艦「きりしま」「はまざり」及び米海軍艦艇、第3・6航空隊及び米海軍のP-3C 昨年7月 太平洋上〔U.S.Navy〕)

中央下 / 日米共同訓練で訓練終了式を行っている陸自第25普通科連隊と米第2・3海兵大隊(本年3月 北海道豊富野演習場)

下 / コープノースグアムで共同訓練を行っている日米の戦闘機(00(平成12)年 グアム)

冷戦終結後、世界的な規模の武力紛争が生ずる可能性は遠のいているものの、国際情勢は依然として不透明・不確実な要素をはらんでいる。これに対し、国際関係の一層の安定化を図るための様々な努力が継続されている。また、米国における同時多発テロは、国民の生命と財産を脅かす想像を超える態様と規模の事態が現実になり得ることを示したが、今日の安全保障環境においては、このような非対称の手段による攻撃が行われる可能性が高まっている。

本章では、このような安全保障環境の下、わが国の安全保障を確保する方策、憲法と自衛権の関係、防衛政策の基本、防衛計画の大綱、防衛力整備、日米安保体制の意義とその関連施策について説明する。

## 第2章

# わが国の防衛政策

## 第1節

# 防衛の基本的考え方

本節では、わが国の安全保障を確保する方策、憲法と自衛権の関係、防衛政策の基本について説明する。

### 1 わが国の安全保障を確保する方策

わが国は、激動する国際社会の中で、第二次世界大戦後、半世紀以上にわたり平和と安全を確保し、国民生活の向上と経済の発展を成し遂げてきた。

平和や安全は、願望するだけでは確保できない。ますます相互依存関係を深めている国際社会の現状を踏まえ、外交努力、自らの防衛努力、日米安保体制の堅持など様々な施策を総合的に講じることで初めて確保できるものである。特に、資源の海外依存度が高く、世界の国々との貿易によって発展してきたわが国が生存と繁栄を確保するためには、国際社会の平和と協調の維持が極めて重要である。

このため、わが国は、日米同盟など二国間の協力関係を強化しつつ、アジア太平洋地域での地域的協力や国連への地球的規模の協力などを積極的に進めている。これらによって紛争・対立の防止や解決、経済の発展、軍備管理・軍縮の促進、相互理解と信頼関係の増進などを図ることで、自国の安全を確保し、アジア太平洋地域、さらには世界のより安定した安全保障環境の構築に努めている。

また、わが国は、国民生活を安定させ、国民の国を守る気概の充実を図り、侵略を招くような隙を生じさせないよう様々な努力を行い、安全保障基盤の確立を図っている。

しかし、こうした非軍事的手段による努力のみでは、必ずしも外部からの侵略を未然に防止できず、また、万一侵略を受けた場合にこれを排除することもできないため、国の安全を確保することは困難である。

一方、防衛力は、侵略を排除する国家の意思と能力を表すものとして、侵略を未然に防止し、万一侵略を受けた場合、これを排除する機能を有する。防衛力は国の安全保障の最終的な担保であり、その機能は他のいかなる手段によっても代替し得ない。

このことから、政府は、わが国の安全を確保するため、防衛力の適切な整備を進め、その維持・運用を図るとともに、日米安保体制を堅持し、運用面における日米の効果的な協力態勢の構築に努めることなどにより、その信頼性を向上させて隙のない防衛態勢をとることとしている。

このような努力は、わが国の安全を確保する上での必須の要件であるとともに、日米安保体制を通じて米国の関与や米軍の展開を確保することとあいまって、アジア太平洋地域、ひいては世界の平和と安全にも資することとなる。

### 2 憲法と自衛権

#### 憲法と自衛権

わが国は、第二次世界大戦後、再び戦争の惨禍を繰り返すことのないよう決意し、平和国家の建設を目指して努力を重ねてきた。恒久の平和は、日本国民の念願である。この平和主義の理想を掲げる日本国憲法は、第9条に戦争放棄、戦力不保持、交戦権の否

認に関する規定を置いている)。もとより、わが国が独立国である以上、この規定は、主権国家としての固有の自衛権を否定するものではない。

政府は、このようにわが国の自衛権が否定されない以上、その行使を裏付ける自衛のための必要最小限度の実力を保持することは、憲法上認められると解している。このような考えに立ち、わが国は、日本国憲法の下、専守防衛をわが国の防衛の基本的な方針として実力組織としての自衛隊を保持し、その整備を推進し、運用を図ってきている。

) 資料52 (p364) 参照。

### 憲法第9条の趣旨についての政府見解

#### (1) 保持し得る自衛力

わが国が憲法上保持し得る自衛力は、自衛のための必要最小限度のものでなければならないと考えている。

その具体的な限度は、その時々<sup>1)</sup>の国際情勢、軍事技術の水準その他の諸条件により変わり得る相対的な面を有するが、憲法第9条第2項で保持が禁止されている「戦力」に当たるか否かは、わが国が保持する全体の実力について



自衛隊観閲式に参加中の陸上自衛隊（朝霞訓練場）

の問題である。自衛隊の個々の兵器の保有の可否は、それを保有することで、わが国の保持する実力の全体がこの限度を超えることとなるか否かにより決められる。

しかし、個々の兵器のうちでも、性能上専ら相手国国土の壊滅的な破壊のためにのみ用いられる、いわゆる攻撃的兵器を保有することは、直ちに自衛のための必要最小限度の範囲を超えることとなるため、いかなる場合にも許されない。例えば、ICBM（大陸間弾道ミサイル）、長距離戦略爆撃機、攻撃型空母の保有は許されないと考えている。

#### (2) 自衛権発動の要件

- 憲法第9条の下で認められる自衛権の発動としての武力の行使について、政府は、従来から、
- わが国に対する急迫不正の侵害があること
  - この場合にこれを排除するために他の適当な手段がないこと
  - 必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと

という三要件に該当する場合に限られると解している。

#### (3) 自衛権を行使できる地理的範囲

わが国が自衛権の行使としてわが国を防衛するため必要最小限度の実力を行使できる地理的範囲は、必ずしもわが国の領土、領海、領空に限られないが、それが具体的にどこまで及ぶかは、個々の状況に応じて異なるので、一概には言えない。

しかし、武力行使を目的として武装した部隊を他国の領土、領海、領空に派遣するいわゆる海外派兵は、一般に自衛のための必要最小限度を超えるものであり、憲法上許されないと考えている。



自衛隊観閲式に参加中の海上自衛隊（朝霞訓練場）

## (4) 集団的自衛権

国際法上、国家は、集団的自衛権、すなわち、自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃を、自国が直接攻撃されていないにもかかわらず、実力で阻止する権利を有するとされている。わが国は、主権国家である以上、当然に集団的自衛権を有しているが、これを行使して、わが国が直接攻撃されていないにもかかわらず他国に加えられた武力攻撃を実力で阻止することは、憲法第9条の下で許容される実力の行使の範囲を超えるものであり、許されないと考えている。

資料8 (p323) 参照。

現内閣の考え方については、資料9 (p323) 参照。

## (5) 交戦権

憲法第9条第2項では、「国の交戦権は、これを認めない。」と規定しているが、ここでいう交戦権とは、戦いを交える権利という意味ではなく、交戦国が国際法上有する種々の権利の総称であって、相手国兵力の殺傷と破壊、相手国の領土の占領などの権能を含むものである。

一方、自衛権の行使に当たっては、わが国を防衛するための必要最小限度の実力を行使することは当然のこととして認められており、例えば、わが国が自衛権の行使として相手国兵力の殺傷と破壊を行う場合、外見上は同じ殺傷と破壊であっても、それは交戦権の行使とは別の観念のものである。ただし、相手国の領土の占領などは、自衛のための必要最小限度を超えるものと考えられるので、認められない。

## 武力行使との一体化

## Q&amp;A

Q：武力行使との一体化とは何ですか？

A：武力行使との一体化論とは、自らは直接武力の行使をしないとしても、他の者が行う武力の行使への関与の密接性などから、わが国も武力の行使をしたとの法的評価を受けることがあり得るという考え方です。政府は、わが国が直接攻撃を受けていないにもかかわらず、そのような他国の武力の行使と一体化する活動を行うことは、憲法上許されないと解しています。

この武力行使の一体化論について、1999(平成11)年1月22日に小淵総理(当時)は参議院本会議において、「一体化するかどうかは、活動の具体的内容の事情を総合的に勘案いたしまして、事態に即して個々具体的に判断すべきものであると考えております。」と答弁しています。また、内閣法制局長官も、97(同9)年2月13日に衆議院予算委員会において、「他国による武力の行使と一体をなす行為であるかどうか、その判断につきましては大体四つぐらいの考慮事項を述べてきているわけでございまして、(中略)要するに、戦闘活動が行われている、または行われようとしている地点と当該行動がなされる場所との地理的關係、当該行動等の具体的内容、他国の武力の行使の任に当たる者との關係の密接性、協力しようとする相手の活動の現況等の諸般の事情を総合的に勘案して、個々に判断さるべきものである、そういう見解をとっております。」と答弁しています。

例えば、わが国がテロ対策特措法で米国などに対して行う補給などの支援活動について、米軍などの武力の行使と一体化しており、憲法に違反するのではないかとの批判があります。わが国がテロ対策特措法に基づいて米軍などに対して行っている支援活動は、それ自体は武力の行使に該当しない補給や輸送などの協力を、戦闘行為が行われている地域と一線を画する場所で行うものです。支援活動の持つこのような性格・内容を考慮すれば、わが国が行う支援活動は、米軍などの武力行使と一体化することはありません。

テロ対策特措法では、「国際的な武力紛争の一環として行われる人を殺傷し又は物を破壊する行為をいう。」とされています。

### 3 防衛政策の基本

#### 国防の基本方針

わが国が憲法の下で進めている防衛政策は、1957（昭和32）年に国防会議と閣議で決定された「国防の基本方針」にその基礎を置いている。

「国防の基本方針」では、まず、国際協調など平和への努力の推進と国民生活の安定などによる安全保障基盤の確立を、次いで効率的な防衛力の整備と日米安保体制を基調とすることを掲げている。

資料10（p323）参照。

#### その他の基本政策

「国防の基本方針」を受けて、これまでわが国は、憲法の下、専守防衛に徹し、他国に脅威を与えるような軍事大国とならないとの基本理念に従い、日米安保体制を堅持するとともに、文民統制を確保し、非核三原則を守りつつ、節度ある防衛力を自主的に整備してきている。このことは、累次の機会に内外に明らかにしており、とりわけわが国周辺諸国に対しては、様々な機会をとらえて説明し、わが国の防衛政策について理解を求めてきている。



自衛隊観閲式に参加中の航空自衛隊（朝霞訓練場）

#### （1）専守防衛

専守防衛とは、相手から武力攻撃を受けたときにはじめて防衛力を行使し、その態様も自衛のための必要最小限にとどめ、また、保持する防衛力も自衛のための必要最小限のものに限るなど、憲法の本質にのっとった受動的な防衛戦略の姿勢をいう。

#### （2）軍事大国とならないこと

軍事大国という概念の明確な定義はないが、わが国が他国に脅威を与えるような軍事大国とならないということは、わが国は自衛のための必要最小限を超えて、他国に脅威を与えるような強大な軍事力を保持しないということである。

#### （3）非核三原則

非核三原則とは、核兵器を持たず、作らず、持ち込ませずという原則を指し、わが国は国是としてこれを堅持している。

なお、核兵器の製造や保有は、原子力基本法の規定の上からも禁止されている。さらに、核不拡散条約（NPT）<sup>Nuclear Non-Proliferation Treaty</sup>により、わが国は非核兵器国として、核兵器の製造や取得をしないなどの義務を負っている。

原子力基本法第2条「原子力の研究、開発及び利用は、平和の目的に限り、安全の確保を旨として、民主的な運営の下に、自主的にこれを行うものとし・・・」

NPT第2条「締約国である各非核兵器国は、・・・核兵器その他の核爆発装置を製造せず又はその他の方法によって取得しないこと・・・を約束する」

#### （4）文民統制の確保

文民統制は、シビリアン・コントロールともいい、民主主義国家における軍事に対する政治優先又は軍事力に対する民主主義的な政治統制を指す。

わが国の場合、終戦までの経緯に対する反省もあり、自衛隊が国民の意思によって整備・運用されることを確保するため、旧憲法下の体制とは全く異なり、次のような厳格なシビリアン・コントロールの諸制度を採用している。

軍に関する事項について、内閣の統制の及び得ない範囲が広がった。

国民を代表する国会が、自衛官の定数、主要組織などを法律・予算の形で議決し、ま

た、防衛出動などの承認を行う。

国の防衛に関する事務は、一般行政事務として、内閣の行政権に完全に属しており、内閣を構成する内閣総理大臣その他の国務大臣は、憲法上文民でなければならないこととされている。内閣総理大臣は、内閣を代表して自衛隊に対する最高の指揮監督権を有しており、自衛隊の隊務を統括する防衛庁長官は、国務大臣をもって充てられる。また、内閣には、国防に関する重要事項などを審議する機関として安全保障会議が置かれている。

防衛庁では、防衛庁長官が自衛隊を管理し、運営している。その際、副長官と二人の長官政務官が政策と企画について長官を助けることとされている。

以上のように、シビリアン・コントロールの制度は整備されているが、それが実を挙げるためには、国民が防衛に対する深い関心を持つとともに、政治・行政両面における運営上の努力が引き続き必要である。

憲法第66条第2項  
(資料52 (p364) 参照)

自衛隊法第7条  
(資料55 (p364) 参照)

議長は、内閣総理大臣。

この他にも防衛庁長官による自衛隊の管理・運営を確実なものとするため、防衛庁長官を補佐する体制が整えられており、これらを含む自衛隊の組織については、5章1節1 (p242) 参照。

### ミサイルによる攻撃と自衛権との関係の法的整理について

## 解説

わが国に対してミサイルによる攻撃が行われた場合におけるわが国の自衛権の発動については、第156回通常国会(本年)でも議論されているが、本件について、政府は、従来から、次のような見解を明らかにしてきている。

「わが国に対して急迫不正の侵害が行われ、その侵害の手段としてわが国土に対し、誘導弾などによる攻撃が行われた場合、座して自滅を待つべしというのが憲法の趣旨とするところだというふうには、どうしても考えられないと思うのです。そういう場合には、そのような攻撃を防ぐのに万やむを得ない必要最小限度の措置をとること、たとえば、誘導弾など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、誘導弾などの基地をたたくことは、法的には自衛の範囲に含まれ、可能であるというべきものと思います。」(昭和31年2月29日、衆議院内閣委員会 鳩山総理答弁船田防衛庁長官代読)

また、本年の通常国会では、これに関連し、わが国に対してミサイル攻撃を行うような国があった場合、いかなる状況になれば、法理上、わが国に対する急迫不正の侵害、すなわちわが国に対する武力攻撃が発生したと考えるべきかについても議論がなされた。

これについては、政府は、従来から、「わが国に対する武力攻撃の発生」した時点とは、「相手が武力攻撃に着手した時」であると考えられ、「この武力攻撃が発生した場合とは、侵害のおそれがあるときではなく、また、わが国が現実被害を受けたときでもなく、侵略国がわが国に対して武力攻撃に着手したときである、(中略) わが国に現実の被害が発生していない時点であっても、侵略国がわが国に対して武力行使に着手しておれば、わが国に対する武力攻撃が発生したことと考えられ、自衛権発動の他の2つの要件を満たす場合には、わが国としては、自衛権を発動し、(中略) 攻撃することは法律上可能となる、こういうふうを考えております。」との答弁(平成11年3月3日、衆議院安全保障委員会 野呂田防衛庁長官答弁)にもあるように、武力攻撃のおそれがあるだけでは武力攻撃の発生とは認められないが、他方で武力攻撃による現実の侵害の結果の発生を待たなければならないというものではないとの考え方を明らかにしてきている。

なお、現実の事態において、どの時点で相手が武力攻撃に着手したかについては、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、態様など様々な事情を勘案して判断する必要があるので、一概には言えず、個別具体的に判断すべきものである。

いずれにせよ、わが国が自衛権を発動するのは、「わが国に対する武力攻撃の発生」などいわゆる自衛権発動の3要件に該当する場合に限られることは当然であり、政府は、従来より、未だ武力攻撃が発生していないのに武力攻撃のおそれがあると推量されるだけで他国を攻撃するいわゆる先制攻撃は、わが国憲法の下では許されないと説明している。