

第2節 憲法と防衛政策の基本

1 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、その行使を裏づ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、憲法のもと、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。

2 憲法第9条の趣旨についての政府見解

1 保持できる自衛力

わが国が憲法上保持できる自衛力は、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があり、毎年度の予算などの審議を通じて国民の代表者である国会において判断される。憲法第9条第2項で保持が禁止されている「戦力」にあたるか否かは、わが国が保持する全体の実力についての問題であって、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、大陸間弾道ミサイル (ICBM)、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。

Intercontinental Ballistic Missile

2 憲法第9条のもとで許容される自衛の措置

憲法第9条のもと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、従前、政府は、①「わが国に対する急迫不正の侵害があること」、②「この場合にこれを排除するためにほかの適当な手段がないこと」、③「必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと」という3つの要件に該当する場合に限られると解してきたが、14 (平成26) 年7月1日の閣議決定「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」¹において、①「わが国に対する武力攻撃が発生したこと、又はわ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、これによりわ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」、②「これを排除し、わが国の存立を全うし、国民を守るために他に適当な手段がないこと」、③「必要最小限度の実力を行使すること」という3つの要件 (「新三要件」) を満たす場合には、自衛の措置として、「武力の行使」が憲法上許容されるべきであると判断するに至った。この閣議決定において示した憲法第9条のもとで許容される自衛

¹ 5章1節1項参照

の措置についての解釈は次のとおりである。

憲法第9条はその文言からすると、国際関係における「武力の行使」を一切禁じているように見えるが、憲法前文で確認している「国民の平和的生存権」や憲法第13条が「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利」は国政の上で最大の尊重を必要とする旨定めている趣旨を踏まえて考えると、憲法第9条が、わが国が自国の平和と安全を維持し、その存立を全うするために必要な自衛の措置を採ることを禁じているとは到底解されない。一方、この自衛の措置は、あくまで外国の武力攻撃によって国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆されるという急迫、不正の事態に対処し、国民のこれらの権利を守るためのやむを得ない措置として初めて容認されるものであり、そのための必要最小限度の「武力の行使」は許容される。これが、憲法第9条のもとで例外的に許容される「武力の行使」について、従来から政府が一貫して表明してきた見解の根幹、いわば基本的な論理であり、1972（昭和47）年10月14日に参議院決算委員会に対し政府から提出された資料「集団的自衛権と憲法との関係」に明確に示されているところである。

この基本的な論理は、憲法第9条のもとでは今後とも維持されなければならない。

これまで政府は、この基本的な論理のもと、「武力の行使」が許容されるのは、わが国に対する武力攻撃が発生した場合に限られると考えてきた。しかし、パワーバランスの変化や技術革新の急速な進展、大量破壊兵器などの脅威などによりわが国を取り巻く安全保障環境が根本的に変容し、変化し続けている状況を踏まえれば、今後他国に対して発生する武力攻撃であったとしても、その目的、規模、態様などによっては、わが国の存立を脅かすことも現実に起こり得る。

わが国としては、紛争が生じた場合にはこれを平和的に解決するために最大限の外交努力を尽くすとともに、これまでの憲法解釈に基づいて整備されてきた既存の国内法令による対応や当該憲法解釈の枠内で可能な法整備などあらゆる必要な対応を採ることは当然であるが、それでもなおわが国の存立を全うし、国民を守るために万全を期す

必要がある。

こうした問題意識のもとに、現在の安全保障環境に照らして慎重に検討した結果、わが国に対する武力攻撃が発生した場合のみならず、わ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、これによりわ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場合において、これを排除し、わが国の存立を全うし、国民を守るために他に適当な手段がないときに、必要最小限度の実力を行使することは、従来の政府見解の基本的な論理に基づく自衛のための措置として、憲法上許容されると考えるべきであると判断するに至った。

わが国による「武力の行使」が国際法を遵守して行われることは当然であるが、国際法上の根拠と憲法解釈は区別して理解する必要がある。憲法上許容される上記の「武力の行使」は、国際法上は、集団的自衛権が根拠となる場合がある。この「武力の行使」には、他国に対する武力攻撃が発生した場合を契機とするものが含まれるが、憲法上は、あくまでもわが国の存立を全うし、国民を守るため、すなわち、わが国を防衛するためのやむを得ない自衛の措置として初めて許容されるものである。

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、武力行使の目的をもっ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。

4 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、自衛権の行使にあたっては、わが国を防衛するため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。

3 基本政策

これまでわが国は、憲法のもと、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、実効性の高い統合的な防衛力を効率的に整備してきている。

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、憲法の精神に則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でも禁止されている²。さらに、核兵器不拡散条約 (NPT) により、わが国は、非核兵器国とし

Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons

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³。

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の優先、又は軍事力に対する民主主義的な政治による統制を指す。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⁴とは全く異なり、次のような厳格な文民統制の制度を採用している。

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、国



着任にあたり特別儀仗隊を巡閲する岩屋防衛大臣 (18 (平成30) 年10月)

² 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……」

³ 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 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。

の防衛に専任する主任の大臣である防衛大臣は、自衛隊の隊務を統括する。また、内閣には、わが国の安全保障に関する重要事項を審議する機関として国家安全保障会議が置かれている。

防衛省では、防衛大臣が国の防衛に関する事務を分担管理し、主任の大臣として、自衛隊を管理し、運営する。その際、防衛副大臣、防衛大臣政務官（2人）及び防衛大臣補佐官が政策、企画及び政務について防衛大臣を助けることとされている⁵。

また、防衛大臣政策参与が、防衛省の所掌事務

に関する重要事項に関し、自らが有する見識に基づき、防衛大臣に進言などを行うこととしているほか、防衛会議では、防衛大臣のもとに政治任用者、文官、自衛官の三者が一堂に会して防衛省の所掌事務に関する基本の方針について審議することとし、文民統制のさらなる徹底を図っている。

以上のように、文民統制の制度は整備されているが、それが実をあげるためには、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。

第3節 国家安全保障戦略の概要

1 国家安全保障会議

近年、わが国を取り巻く安全保障環境は厳しさを増しており、わが国が対応すべき安全保障上の課題は山積している。こうした中においては、内閣総理大臣を中心とする政治の強力なリーダーシップのもと、戦略的観点から国家安全保障にかかる政策を進めていく必要がある。そのため、わが国の安全保障に関する重要事項を審議する機関として、内閣に国家安全保障会議が設置されており、13（平成25）年12月の創設以来194回（19（令和元）年6月末時点）開催され、国家安全保障に関する外交・防衛政策の司令塔として機能している。「国家安全保障戦略」や「防衛計画の大綱」（防衛大綱）もこの国家安全保障会議における審議を経て決定されている。

国家安全保障会議を恒常的に支えるための事務局として、内閣官房に国家安全保障局が設置されている。同局は、国家安全保障に関する外交・防

衛政策の基本方針や重要事項の企画・立案及び総合調整の機能も有しており、政策面で関わりの深い関係行政機関が、人材、情報両面においてサポートしている。防衛省も多くの自衛官を含む職員を同局に出向させており、防衛省から派遣された職員はそれぞれの専門性を活かしながら政策の企画・立案に携わっている。また、防衛省から国際軍事情勢などの情報が適時に提供されている。

このように国家安全保障政策に関する企画・立案機能が強化された結果、わが国の安全保障に関する制度的な整備が実現しているほか、安全保障上の新たな課題などにかかる政策の方向性が示されるようになってきている。また、国家安全保障会議で議論された基本的な方針のもとで、個々の防衛政策が立案され、意思決定の迅速化が図られるなどしており、防衛省における政策立案、遂行機能の向上にも大きく資するものとなっている。

Q 参照 図表Ⅱ-1-3-1（国家安全保障会議の体制）

2 国家安全保障戦略

1 わが国の国家安全保障政策の体系

13（平成25）年12月に国家安全保障会議と閣

議において決定された国家安全保障戦略は、外交政策及び防衛政策を中心とした国家安全保障の基本方針として、わが国として初めて策定したもの

⁵ 2章1項参照