

4

憲法と防衛

千々和 泰明

はじめに

第二次世界大戦に敗れた日本は、同じく敗戦国であるドイツと同様、連合軍によって占領された。連合軍による日本占領の目的の一つは、日本を非軍事化することであった。実際に日本の帝国陸海軍は解体され、日本は武装解除された。こうした方針の下、占領軍の命令で、新たな憲法がつくられた。新憲法は1946年11月3日に公布され、1947年5月3日に施行された。そしてその第9条で次のように規定した。

第9条 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。

2 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。

憲法第9条が放棄している「戦争」とは、侵略戦争のことである。このことは国際法に照らして特異なことではない。同条の特色は、むしろ第2項の「陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない」という「戦力不保持」規定にあるといえる。

この条文の存在により、日本は自衛権を行使できないとか、一切の防衛力を保持できないといった極論さえまかり通った。だが、そうした極論が現実的であるはずはなく、激しい論争を経て、日本政府は1950年代半ばまでに、憲法第9条の下でも、一定の制約下では自衛権を行使でき

るし、防衛力も保持できる、といった立場をとるようになった。現在の自衛隊が創設されたのは1954年7月1日である。

2022年2月24日から始まったロシアによるウクライナ侵略や、近年懸念されている中国による台湾侵攻のリスクは、日本人の安全保障観に大きな影響を与えている。『朝日新聞』による日本の有権者を対象とした2022年4月の世論調査では、「日本は防衛力をもっと強化すべきだ」との回答が初めて6割を超えた。同年12月16日におこなわれた「国家安全保障戦略」「国家防衛戦略」「防衛力整備計画」という安全保障の基本方針に関する三文書の改定をめぐっては、これまで対GDP比1%程度であった防衛予算を2%程度まで増額することや、相手国の日本に対するミサイル発射拠点などを叩く「反撃能力」の保持などが焦点となっている。

一方、今日にいたるまで、第9条を含め、戦後の憲法は一度も改正されていない。憲法改正には、衆議院と参議院の総議員の3分の2以上の賛成と国民投票における過半数の賛成が必要であり、実現のためのハードルはきわめて高い。日本を取り巻く現実の安全保障環境への対応と憲法第9条による制約をどう整合させるかは、日本の安全保障政策を考えるうえで今後も避けて通れない論点である。

安全保障に関する憲法解釈の確立から平和安全法制へ

本節では「憲法と防衛」というテーマについて、現在地にいたる経緯を、50年代半ばから安倍晋三政権期までを3つの段階に分けて見ていくことにしよう。ただし、

憲法制定から50年代半ばに安全保障に関する政府の憲法解釈が確立するまでの紆余曲折については、煩雑なので省略する。

(1) 冷戦期

第一の段階は、安全保障に関する政府の憲法解釈が確立してから、冷戦終結までの時期である。

1954年12月22日の衆議院予算委員会において、当時の鳩山一郎政権は、憲法第9条に関する次のような説明を行った。

「憲法は自衛権を否定していない。自衛権は国が独立国である以上、その国が当然に保有する権利である。(中略) 憲法は戦争を放棄したが、自衛のための抗争は放棄していない。(中略) 憲法第9条は、独立国としてわが国が自衛権を持つことを認めている。従って、自衛隊のような自衛のための任務を有し、かつその目的のため必要相当な範囲の実力部隊を設けることは、何ら憲法に違反するものではない」

実はこれに先立つ1950年8月10日に、自衛隊の前身である警察予備隊が創設されていた。この年の6月25日から朝鮮戦争が始まると、日本に駐留していた米国極東軍の部隊が国連軍として朝鮮に投入された。その結果、日本国内の治安維持のための実力部隊が不足し、その穴埋めとしてGHQの命令によって急遽実力組織が創設された。一方、この新組織は「軍隊」ではなく、あくまで「警察予備隊」であって、「警察力の延長」との説明がな

された。ここに、憲法第9条の極端な解釈、すなわち文字通り一切の実力部隊を保持しない、としておくのでもなければ、憲法第9条を改正し、明確に再軍備を宣言するのでもない、第三の道がとられることになる。すなわち、憲法第9条を維持したままでの、なし崩し的な再軍備である。

軍事力で国策を誤った第二次世界大戦の記憶が日本社会に鮮明に残るなか、憲法第9条の改正は不可能であった。一方、東西冷戦が激化するにつれ、米国は日本の再軍備を強く促すようになり、また日本国内でも、改進黨のような保守政党が再軍備を求めていた。こうした事情のあいだの均衡点が、1954年の政府解釈であった。なお西ドイツの場合も、この翌1955年にNATO加盟とセットでドイツ連邦軍が創設されている。

1954年の政府解釈のポイントは、憲法第9条が陸海空軍その他の「戦力」を保持しないとしていることと、当時既に存在していた自衛隊という実力組織との整合をどう図るか、にあった。日本政府は、両者の整合をとるために、戦力とは異なるものとして「自衛のための必要最小限の実力」という概念を編み出した。自衛隊が戦力であれば、憲法第9条に違反する。しかし自衛隊は戦力ではなく、自衛のための必要最小限の実力組織でしかないからその存在は合憲である。こうした説明によって、自衛隊という実力組織の合憲性が確保された。

それでは、「自衛のための必要最小限の実力」とは、具体的には何を意味するのか。これは、「自衛のための必要最小限を超えるもの」との比較で説明される。

後述の展開に沿って説明するならば、自衛のための必要最小限を超えるものの一つは、海外において、自衛以外の目的、たとえば国連の枠組みでの活動において、武力を行使することである。

もう一つは、集団的自衛権の行使である。これは、自衛のための必要最小限という概念を、国際法上の個別的自衛権と集団的自衛権の違いと意図的に紐づけたうえで、前者は必要最小限の範囲にとどまるが後者はそれを超える、とする考え方を前提とするものである。これは北大西洋条約第5条が「一又は二以上の締約国に対する武力攻撃を全締約国に対する攻撃とみなす」としていることとは大きく異なる。

こうして、海外で自衛以外の目的で武力を行使したり、自衛の目的であっても集団的自衛権を行使したりしないことが、自衛隊が自衛のための必要最小限の実力組織であり、憲法第9条が保持することを禁止する「戦力」に該当しない証拠とされたのだった。

一方、そもそも自衛隊を海外に派遣したり、あるいは集団的自衛権を行使したりすることが必要な局面は、冷戦時代にはほとんどなかった。

日本は1951年9月8日に米国とのあいだで日米安全保障条約を結んだ。同条約は1960年1月19日に改定されて今日にいたっている。日米安保条約の建てつけは、「物と人との協力」と表現される。日本は米国に対して「物」、すなわち日本国内の基地を差し出し、米国は日本に対して「人」、すなわち日本のために戦う米兵を差し出す。つまり日米安保条約の根本的な建てつけは、在日米軍基地の存在を中核とす

る、「日本による米軍への基地提供」と「米国による日本防衛」の交換である。

冷戦時代には、同条約に基づく米軍への基地提供こそ、日本の西側陣営への貢献の中核であった。日本の安全保障政策の基本は、米軍に基地を提供しつつ、敗戦後の武装解除によってゼロになってしまった防衛力を漸進的に再建していくことであった。そして計4回にわたる5か年防衛力整備計画と、1970年代にそれを改編した「防衛計画の大綱」（現・国家防衛戦略）の下、防衛力整備を進めていくことになる。

一方、冷戦時代の日本国内では東西冷戦を反映したイデオロギー対立が深刻で、長らく野党第一党の座にあった日本社会党は、日本の非武装中立を主張していた。日本社会のなかには自衛隊の存在を憲法違反とする見方も根強く、安全保障政策の些細な変更であっても「日本軍国主義の復活」と結びつけられることになりかねなかった。自衛隊の海外派遣や集団的自衛権の行使などは論外とみなされていた。そして、防衛予算対GNP比1%枠（1976年11月5日に閣議決定。1986年12月30日の閣議決定で撤廃されたが、その後もほぼ1%程度で推移している）や、反撃能力保持を抑制する「専守防衛」原則（相手から攻撃を受けてはじめて武力を行使し、その場合も必要最小限の武力行使にとどめるとの姿勢を指す。1955年7月5日の杉原荒太防衛庁長官の国会答弁が初出とされる）といった厳しい制約も課されることになる。

(2) PKOと「テロとの戦い」

第二の段階は、冷戦終結後に日本が国際平和協力に参画していく時期である。

冷戦期の状況を変化させるきっかけとなったのは、冷戦終結後の1990年から1991年にかけての湾岸危機・湾岸戦争であった。中東クウェートに侵攻したイラク軍を撃退するための国連決議に基づく多国籍軍の活動に対し、日本の貢献が主に財政支援にとどまったことについて、国際社会から厳しいまなざしを向けられたからである。日本は、ドイツがベルシャ湾に掃海艇を派遣したことに刺激されて自らも掃海艇の派遣を決断し、ようやく一定の評価を得た。

そこで、侵略でも自衛でもない、国際平和協力という分野で、憲法第9条の制約下で日本に何ができるのかについての議論が進んだ。その結果、1992年6月19日、自衛隊が国連の平和維持活動（PKO）に参加することを可能とする国際平和協力法（PKO法）が制定され、実際に同年9月17日から自衛隊がカンボジアPKOに派遣された。

自衛隊のPKO参加が合憲である論拠として、与党・自由民主党内では「小沢理論」と呼ばれる考え方が当初検討されていた。小沢理論とは、1991年2月20日に小沢一郎元幹事長を会長とする自由民主党の調査会が、自衛隊の国際平和協力に関して発表した答申のなかで示した考え方である。この答申は、憲法第9条第1項は侵略戦争の放棄を規定したものであって、「国連の枠組みでの武力行使」を放棄していないので、自衛隊が国際平和協力において武力を行使しても、第2項の戦力不保持

規定に反しないと主張した。

しかし、結局日本政府は、自衛隊のPKO参加が合憲であることの論拠を、小沢理論ではなく、伝統的な「自衛のための必要最小限の実力」という考え方に求めた。1992年4月28日、工藤敦夫内閣法制局長官は国会で、自衛隊のPKO参加によって「我が国が武力行使をするとの評価を受けることはございません」と述べ、したがって「憲法の禁ずる海外派兵に当たるものではない」と答弁した。逆に言うと、国際平和協力は自衛ではないから、そこでの武力行使は憲法違反となる。

ここから、いわゆる「武力行使との一体化」論が生じる。自衛隊がPKO参加などを通じて海外で活動する場合、自衛隊と同じ活動に従事している他国の軍隊に補給や輸送といった支援をおこなう場合があるだろう。そうした活動自体は武力行使ではない。しかし、他者による武力行使への関与の密接性等から、我が国も武力を行使したとの法的評価を受ける場合があり得る。その場合、つまり他国の軍隊が武力を行使しており、自衛隊の活動が当該軍隊への密接な関与を通じてその軍隊の武力行使と事実上「一体化」する場合には、そのような活動をおこなうことは「憲法第9条により許されない」のである。

その後2001年9月11日に発生した米国同時多発テロ事件を受けた「テロとの戦い」の文脈で、自衛隊はインド洋やイラクに派遣された。ドイツが国際治安支援部隊（ISAF）に参加したのに対し、自衛隊が従事したのは、有志連合軍への補給支援やイラクでの人道復興支援・安全確保支援といった、武力行使以外の活動である。そしてここでは自衛隊自身が武力を行使

しないことに加え、自衛隊が活動できる範囲自体が、「非戦闘地域」に限定された(具体的な派遣先はイラクのサマワなど)。自衛隊が活動するのは武力行使がおこなわれる「戦闘地域」とは一線を画した「非戦闘地域」なのだから、そこでの活動は他国軍の武力行使とは「一体化」しない、といえる必要があったからである。

(3) 集団的自衛権行使の限定容認

第三の段階は、平和安全法制制定にいたる時期である。

日本は湾岸戦争後、憲法第9条と何とか折り合いをつけながら、自衛隊のPKO派遣や「テロとの戦い」への参加を実現させてきた。

一方、近年日本を取り巻く安全保障環境は厳しさを増していく。中国が覇権主義的な行動をとるようになり、また北朝鮮も核・ミサイル能力を向上させている。ここで問題となってくるのが、日本が長らく集団的自衛権の行使を自衛のための必要最小限を超えるものとみなしてきたことである。そうすると、たとえば、日本の防衛のために日本周辺で活動中の米軍が第三国から攻撃されても、自衛隊は自らが攻撃されない限り反撃できないとか、第三国が米国に対して発射した弾道ミサイルを、日本は能力があるにもかかわらず迎撃できないといったことなどが、問題とされるようになってきた。

日本では従来、自衛権の発動に際しては「日本に対する武力攻撃が発生した場合」という要件を課していた。つまり、個別的自衛権の行使しか認めないということ

である。これに対し安倍政権は、2014年7月1日に、従来のものに代わり、「我が国と密接な関係にある他国への武力攻撃が発生し、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」ことを新たな要件とすることを閣議決定した。これにより、集団的自衛権の行使に道が開かれることになった。

ただし、ここで集団的自衛権行使が容認されるのは、日本と密接な関係にある他国への攻撃が発生したというだけでは足りず、それにより「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」がある場合(「存立危機事態」)に限られる。集団的自衛権の行使にこのような制約が課されているのは、依然として「自衛のための必要最小限の実力のみ保持できる」という憲法解釈が維持されているからである。つまり、集団的自衛権の行使に制約を課すことによって、「自衛のための必要最小限」という一線を守る、という建てつけになっているわけである。

2014年の閣議決定にもとづき、2015年9月19日に平和安全法制が制定された。同法制は、存立危機事態における集団的自衛権の行使を認めた。また同法制は、PKO参加の拡充なども定めている。これにより、PKOでの自衛隊の活動可能な地域について、それまでの「非戦闘地域」といった地理的制約が廃止され、「他国が現に戦闘行為を行っている現場ではない場所」とされた。

ただ、こうした変化にもかかわらず、従来の「自衛のための必要最小限の実力のみ保持できる」とか、「武力行使との一体

化を認めない」といった憲法解釈自体は何も変わっていない。集団的自衛権の行使の限定容認は、まさに「限定」することによって、日本が行使できる集団的自衛権が「必要最小限」の範囲内にあることを示すものである。PKOで自衛隊が活動可能な地域を「他国が現に戦闘行為を行っている現場ではない場所」とするのは、たしかに従来の「非戦闘地域」という制約よりも緩やかではあるものの、依然としてそこでの自衛隊の活動は「武力行使との一体化」ではないということを保証しようとするためである。

憲法と防衛をめぐる現状と課題

前節までに見た変化にもかかわらず、日本社会の一部には未だに自衛隊を違憲の存在と見る向きがある。また、自衛隊が合憲であることを認めるにしても、そのためには前節までに見たような複雑な論理を追わなければならない。そうであれば、憲法改正によって自衛隊の存在を憲法典上明記すればよい、との主張が主に保守層から提起されている。

岸田文雄首相下の与党・自由民主党は、2022年7月の参議院選挙で憲法改正を公約に掲げて勝利した。ただ一口に憲法改正といっても様々なパターンが考えられる。2018年3月26日に自由民主党がとりまとめた憲法改正案は、現行の第9条第1項・第2項およびその解釈は維持するとしている。そのうえで、新たに自衛隊の保持を明記した条項を追加するとした。

たしかに、平和安全法制によって、憲法と防衛の関係をめぐる問題がすべて解消

されたわけではない。「自衛のための必要最小限の実力のみ保持できる」という憲法解釈をとる限り、必ずどこかで「ここより内側が必要最小限」という「一線」を引き続けなければならない。

集団的自衛権の行使についていうと、平和安全法制でなされたのはその「限定」容認である。そのため、たとえば第三国から日本国外（米国の領土や洋上に展開する米軍部隊）を標的として発射されたミサイルを日本が迎撃できるかどうかは、法的解釈として判然としないとの見方を、安全保障専門家の神保謙は示している。また、「武力行使との一体化」論も依然として維持されているので、国際平和協力などにおいても、自衛隊が活動可能な地域は「他国が現に戦闘行為を行っている現場ではない場所」とする線引きは持続している。ただ、このような線引きが実際のオペレーション上有効かについては意見が分かれるだろう。

一方、憲法改正によって新たに自衛隊の保持を明記した条項を追加する場合でも、第2項を維持する限り、結局は「自衛隊」が第2項の「戦力」に該当するか否かが引き続き論点となるので、これは従来の政府解釈を憲法典での記載に格上げする、という趣旨だと考えられる。もちろんそれ自体は意味のないことではないが、そのことと、反対運動にともなう混乱や第9条改正案が国民投票で否決されるリスク（そうなれば、自衛隊の正当性が傷つくとともに、長期間にわたって憲法改正は望めなくなるだろう）とを比較考量しなければならないといった課題も残されるであろう。

おわりに

本稿で見たように、安全保障に関する政府の憲法解釈が確立した50年代から現在までの経緯については、3つの段階に分けて考えることができる。

第一の段階は、冷戦終結までの時期である。冷戦時代には、日米安保条約に基づいて日本が米軍に日本国内の基地を提供すること自体に大きな意味があり、「自衛のための必要最小限の実力のみ保持できる」という憲法解釈の下、漸進的な防衛力整備を進めることだけで、西側陣営内での役割を果たしているとみなされていた。逆に、安全保障政策でそれ以上の対応をとることは、国内の激しいイデオロギー対立によって不可能であった。

第二の段階は、湾岸戦争以後、日本が国際平和協力に関与していく時期である。ただし、自衛隊によるPKOや「テロとの戦い」への参加が合憲であることの論拠は、やはり「自衛のための必要最小限の実力」という概念に求められた。

第三の段階は、東アジアの安全保障環境が厳しさを増すなかで、平和安全法制の制定にいたる時期である。同法制の制定により、集団的自衛権の行使やPKO参加の拡充などが可能となった。ただ、依然として「自衛のための必要最小限の実力のみ保持できる」とする憲法解釈は持続している。

安全保障に関する憲法解釈の複雑さや限界などから、憲法改正論には一定の支持がある。一方、冒頭で述べたように、憲法そのものの規定によって憲法改正実現

のハードルは高く設定されている。近い将来、憲法改正が実現するかは見通せない。

そうした状況において、憲法改正によらずとも、「自衛のための必要最小限の実力のみ保持できる」とする伝統的な憲法解釈を変更すべきだとの見解もある。つまり、憲法第9条は侵略戦争を禁じているにすぎず、国際法上認められた自衛権の行使や、国連憲章に基づく集団安全保障措置における実力の行使を制限するものではない、との解釈をとるべきだとする考え方である。ただ、この考え方も、第9条第1項の日本語の理解として適切かどうかについては、憲法学者の阪本昌成が問題提起している。

戦後日本における憲法と防衛の関係をめぐる最大のポイントは、「必要最小限」という概念にある。今後日本が自国を取り巻く安全保障環境に照らして、「必要最小限」という概念をどのようにとらえ、整理するかが焦点であるといえよう。

参考文献

阪本昌成 (2011)『憲法1 国制クラシック〈全訂第三版〉』有信堂

神保謙 (2022)「外交・安全保障—戦略性の追求」アジア・パシフィック・イニシアティブ『検証 安倍政権—保守とリアリズムの政治』文藝春秋

千々和泰明 (2022)『戦後日本の安全保障—日米同盟、憲法9条からNSCまで』中央公論新社

西原正監修・朝雲新聞社出版業務部編

(2015)『わかる平和安全法制—日本と世界の平和のために果たす自衛隊の役割』朝雲新聞社

Jitsuo Tsuchiyama (2007), “War Renunciation, Article Nine, and Security Policy,” in Thomas U. Berger, Mike M. Mochizuki, and Jitsuo Tsuchiyama, eds, *Japan in International Politics: Foreign Policies of an Adaptive State*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers

千々和 泰明 (ちぢわ・やすあき)

防衛省防衛研究所戦史研究センター安全保障政策史研究室主任研究官



1978年生まれ。福岡県出身。2001年、広島大学法学部卒業。07年、大阪大学大学院国際公共政策研究科博士課程修了。博士（国際公共政策）。ジョージ・ワシントン大学アジア研究センター留学、京都大学大学院法学研究科COE研究員、日本学術振興会特別研究員（PD）、防衛省防衛研究所教官、内閣官房副長官補（安全保障・危機管理担当）付主査などを経て、13年より防衛省防衛研究所主任研究官。この間、コロンビア大学東アジア研究所客員研究員。国際安全保障学会理事。著書に『大使たちの戦後日米関係』（ミネルヴァ書房、2012年）、『変わりゆく内閣安全保障機構』（原書房、2015年）、『安全保障と防衛力の戦後史 1971～2010』（千倉書房、2021年、第7回日本防衛学会猪木正道賞正賞）、『戦争はいかに終結したか』（中公新書、2021年、第43回石橋湛山賞）、『戦後日本の安全保障』（中公新書、2022年）、『日米同盟の地政学』（新潮選書、2024年）。