

第3 戦後防衛政策の根本的転換

1 安保三文書のキーワード＝「戦後の防衛政策の大きな転換点」とは

国家安全保障戦略は、これが定めた防衛政策を、自ら「戦後の防衛政策の大きな転換」と述べた。これまでの防衛政策を振り返り、何が大きな転換であったかを述べる。

22 防衛大綱から始まった、防衛力の南西シフトはその始まりである。25 防衛大綱は、南西諸島への陸自の新たな配備を決め、「弾道ミサイル発射手段等に対する対応能力の在り方についても検討の上、必要な措置を講ずる。」と述べた。

30 防衛大綱は「領域横断作戦」に最大の分量を割き、対中国軍事態勢を構築することを示した。さらに「ミサイル発射手段等に対する我が国の対応能力のあり方についても引き続き検討の上、必要な措置を講ずる。」と述べた。

しかしながら、25 大綱、30 大綱の想定する期間内には敵基地攻撃能力保有の政策決定には至らなかった。

2020年6月に陸上イージス・システム配備断念を契機に、与党内ににわかに敵基地攻撃能力保有論が高まるが、同年12月18日閣議決定においても、敵基地攻撃能力保有に踏み込んでいない。

2021年3月以降の台湾有事論の急速な高まりの中で、日米間で台湾海峡危機への対処が協議され、岸田内閣が「反撃能力」保有に大きく舵を切った。

2022年に開かれた日米2+2、日米首脳会談を経て、日米間の戦略文書を調整しながら安保三文書を閣議決定した。

その内容は、台湾有事に関連する中国の軍事的脅威へ日米の軍事力で対抗すること、そのために「反撃能力」を対中国軍事的抑止の中心に位置づけ、防衛力を抜本的に強化する（5年間で43兆円、対GDP比2%を達成）ものである。これこそが「戦後の防衛政策の大きな転換」を意味している。

2 専守防衛政策を否定する安保三文書の含意

憲法論的には、専守防衛の三要素（軍事大国にならない、他国に脅威となる防衛力を持たない、我が国への侵略排除のためであり他国領域で武力行使をしない）をすべて否定するものとなっている。

その結果安保三文書が定めた「戦後の防衛政策の大きな転換」とは、専守防衛を事実上否定するものとなっている。専守防衛は単なる防衛政策ではなく、自衛隊合憲論を根拠づける憲法規範でもあるが、新たな防衛政策では、必要最

小限度の実力行使にはとどまらず、どこまでが必要最小限度か判断不能になり、自衛隊の軍事行動に対する立憲的統制が及ばなくなる。

さらに反撃能力の行使にあたり、自衛隊の行動は米国の作戦計画に組み込まれ、米軍の指揮統制下に入らざるを得なくなる。日米は一層軍事的に一体化が進み、自衛隊が米軍に従属化する。

3 憲法9条は「死んだ」のか

しかしながら、憲法9条は現実社会において、未だ死文化されていない。

1 安保三文書のキーワード＝「戦後の防衛政策の大きな転換点」とは

- (1) 国家安全保障戦略と国家防衛戦略は、これが定める防衛政策を自ら、「戦後の防衛政策の大きな転換」と述べている。ではどの点が大きな転換なのか、これまでの防衛政策を振り返り、どこが大きく転換されたのかを見てゆく。

これまでの防衛政策は防衛計画の大綱が定めている。冷戦終結後の我が国の防衛政策は、2010年（平成22年）の防衛大綱（22防衛大綱）から転換を始めた。

- (2) 2010年12月閣議決定された22防衛大綱は、島嶼部防衛を防衛力の任務の一つに挙げて、冷戦時代の北方重視により主として北海道へ配備されていた陸上自衛隊の精鋭部隊を、南方（南西諸島）へ機動展開させる「動的防衛力構想」を採用した。結論的に述べれば、「動的防衛力構想」が安保三文書により転換させられた防衛政策の源流と言えるものである。

「動的防衛力構想」は、我が国初の防衛大綱である1976年（昭和51年）の51防衛大綱が定めた「基盤的防衛力構想」を排斥し、防衛力を南西シフト（南西諸島防衛）するものである。ちなみに基盤的防衛力構想は「専守防衛政策」との親和性が強い防衛力構想である。基盤的防衛力構想を排斥した22防衛大綱以降の防衛大綱が定める防衛政策は、次第に専守防衛から離れてゆくことになる。（日弁連2011年9月15日「新防衛計画大綱についての意見書」参照）

- (3) 2013年（平成25年）12月安倍内閣は、国家安全保障戦略と同時に25防衛大綱を閣議決定した。25防衛大綱が採用した防衛力構想は「統合機動防衛力構想」であり、その内容は22防衛大綱の「動的防衛力構想」とさほどの違いはない。「動的防衛力構想」をより具体化したものと言える。

25防衛大綱は、防衛力の「南西シフト」につき、以下のような具体的な措置を採ることを決定している。

水陸機動団編成、一部の陸上自衛隊の機動運用（機動師・旅団化）、

与那国島へ沿岸監視部隊編成、

弾道ミサイル防衛の対処のため「弾道ミサイル発射手段等に対する対応能力（敵基地攻撃能力の意）の在り方についても検討のうえ、必要な措置を講ずる。」

25 防衛大綱当時の弾道ミサイルの脅威とは、北朝鮮の弾道ミサイル能力の向上であった。防衛力の「南西シフト」の狙いは、グレーゾーン事態対処の一つである「尖閣諸島防衛」の文脈で理解されていた。

- (4) 安倍内閣により2018年（平成30年）12月閣議決定された30 防衛大綱は「多次元統合防衛力構想」を採用した。「多次元統合防衛力構想」の主要な内容は「領域横断作戦」であり、30 防衛大綱の文書の中で、最大の分量を「領域横断作戦」に費やしている。

「領域横断作戦」とは、元々米軍が中国による「A2AD（接近阻止領域拒否）」戦略を打ち破るために開発した戦闘構想である。陸・海・空領域に加えて、宇宙・サイバー・電磁波という領域（戦闘領域）を統合して戦うという戦闘方法である。

2015年4月日米防衛協力の指針（新ガイドライン）においてはじめて日米間で合意された戦闘方法でもある。30 防衛大綱は新ガイドラインを実行するための防衛大綱として策定されたものである。

そうであるから、30 防衛大綱は強大化する中国の軍事的脅威に対抗するものであった。防衛力の果たす役割として、最初にグレーゾーン事態対処を挙げ、次に島嶼部を含む我が国に対する攻撃への対応を挙げているように、尖閣防衛の視点からの中国脅威論であり、未だ台湾有事の視点はない。

30 防衛大綱は、中国軍のA2ADに対抗する領域横断作戦に重点を置き、宇宙・サイバー・電磁波領域における能力強化、スタンド・オフ防衛能力と共に総合ミサイル防空能力、機動展開能力、持続性・強靱性の強化を挙げた。ミサイル攻撃対処では、「ミサイル発射手段等に対する我が国の対応能力（敵基地攻撃能力の意）の在り方についても引き続き検討の上、必要な措置を講ずる。」と述べており、25 防衛大綱でも30 防衛大綱でも敵基地攻撃能力の保有の政策決定には至らなかった。

- (5) 2020年6月15日、河野防衛大臣による陸上イージス（イージスアショア）の配備断念後、自民党内で敵基地攻撃能力保有論が以下のように急速に高まった。

- ・ 2020年8月4日自民党政務調査会提言「国民を守るための抑止力向上に関する提言」

総合ミサイル防空能力の強化

イージスアショア代替機能確保（イージスシステム搭載艦として計画）

米国の統合防空ミサイル防衛（IAMD）との連携確保

相手国領域内でも弾道ミサイル等を阻止する能力保有

- ・ 2020年10月23日自民党国防議員連盟提言

複数のイージス・システム代替案の提案

ミサイル阻止力としてミサイル発射手段だけではなく、それに関連する
固定施設・機能（司令部、車両基地、弾薬庫、通信施設等を含む一筆者
注）も阻止対象として検討

これらの動きに対して、菅内閣は、2020年12月18日「新たなミサイル防
衛システムの整備等及びスタンド・オフ防衛能力の強化について」を閣議決定
した。しかしここでは、イージス・システム搭載艦建造と12式ミサイルの能
力向上を決定するも、敵基地攻撃能力保有には踏み込まなかった。

- (6) 2021年に入り、台湾有事・中国脅威論が急速に浮上した。その結果我が
国にとって脅威の対象が北朝鮮から中国へとはっきり転換したのである。それ
により、2020年12月18日菅内閣閣議決定でも乗り越えることができな
かった、長年の憲法9条政府解釈において、否定され続けてきた敵基地攻撃能
力保有というハードルを乗り越えることになった。以下経過を示す。

2021.3 インド太平洋軍（INDPACOM）司令官デビッドソンの上院軍
事委員会での証言

「台湾は中国の野心の一つであり、この10年、実際には6
年先にはこの脅威が現実のものとなる。」

2021.3.16 日米安全保障協議委員会（以下2+2）共同発表文
台湾海峡の平和と安定の重要性を強調

2021.4.16 日米首脳共同声明
台湾海峡の平和と安定の重要性

2021.6.1 自民党政務調査会外交部会の台湾政策検討プロジェクトチー
ム「第一次提言」

「（台湾海峡の平和と安定は）我が国の存続に死活的な意味
を持つ。」とし、「台湾の危機は我が国自身の危機である。」
台湾有事=日本有事論を展開

2021.7.5 麻生副総理「台湾有事は存立危機事態に当たる可能性がある。」

2021.11.10 岸田総理が防衛大臣へ、国家安全保障戦略、防衛大綱、中期防
の改定に取り組むこと、その際「敵基地攻撃能力」の保有を

- 含めてあらゆる選択肢を検討すること、防衛力の強化に取り組むこと等の指示
- 2021.11.12 岸田総理の指示を受けて防衛省内へ防衛力強化加速会議が設置され、以降 2022.12.16 まで、合計 15 回開催して安保三文書の作成作業が進められる。
- 2021.12.1 台湾でのシンポへオンライン参加した安倍元首相は「台湾有事は日本有事、日米同盟有事」と発言
- 2021.12.6 第 207 国会での岸田総理所信表明演説で、「敵基地攻撃能力を含めあらゆる選択肢を排除せず現実的に検討」と、国会所信表明演説として初めて敵基地攻撃能力保有に言及。
- 2022.1.7 2+2 共同発表文
台湾有事で日米が共同対処するところまで踏み込み（第 4 パラグラフ）、対中国日米共同作戦計画策定を進めることを合意（第 8 パラグラフ）
ミサイルの脅威に対抗するための能力を含め、国家の防衛に必要なあらゆる選択肢（敵基地攻撃能力保有を含む意）を検討する決意を表明
- 2022.1.17 第 208 回国会（通常国会）での岸田総理の施政方針演説
「『敵基地攻撃能力』を含め、あらゆる選択肢を排除せず現実的に検討します。」
- 2022.5.23 日米首脳共同声明
ミサイルの脅威に対抗する能力を含め、国家の防衛に必要なあらゆる選択肢（敵基地攻撃能力保有の意）を検討する決意を表明。
防衛力を抜本的に強化し、その裏付けとなる防衛費の相当な増額を確保する決意を表明し、バイデン大統領は、これを強く支持した。
台湾海峡の平和と安定の重要性を再度確認、日米の戦略を整合させ二国間の役割及び任務を進化させ、共同の能力を強化させていく決意を表明。
これにより敵基地攻撃能力保有と防衛力の抜本的強化・防衛費の増額が対米公約となった。
- 2022.12.16 （安保三文書閣議決定後の）岸田総理の記者会見での発言
平和安全法制により法律的・理論的に（体制）が整った、三文

書により実践面から安全保障体制を強化する。

(7) 戦後の防衛政策の大きな転換の中身とは

以上述べたことから、戦後の防衛政策の大きな転換とは、台湾有事との関連で中国の軍事的脅威に軍事力で対抗すること、専守防衛のため乗り越えられなかった「敵基地攻撃能力保有の否定」を「反撃能力保有」として乗り越える、日米同盟での役割・任務・能力の変更（盾から日米共同の矛へ）、防衛力の抜本的強化と防衛予算の急速な増大（30 防衛大綱・中期防衛力整備計画の5年間25兆円を1.7倍上回る5年間で43兆円、GDP2%を達成）である。これにより、自衛隊の編成と役割・任務・能力が大きく変貌することと日米同盟の変貌であるといえる。

2 専守防衛を否定する安保三文書の含意

(1) 安保三文書が定めた防衛政策の憲法違反性

憲法9条の下での専守防衛政策は次の三要素で構成される。

- ・軍事大国にならないこと
→防衛力抜本的強化により否定（世界第三位の軍事大国化）
- ・他国に脅威となる防衛力を保有しないこと
→反撃能力により他国への直接的脅威を与えることで否定
- ・我が国への侵略排除のためであり、他国領域で武力行使しないこと
→反撃能力行使で他国領域への直接的攻撃により否定、先制的攻撃も
このように、安保三文書は専守防衛政策の三要素のすべてを否定する内容となっている。

(2) 抑止力の転換

基盤的防衛力構想と専守防衛による自衛隊は、「存在することによる抑止」すなわち「拒否的抑止」と位置付けられてきた。しかし、反撃能力を日米共同行使する自衛隊は、もはや「存在することによる抑止」、相手国の攻撃を排除するだけの「拒否的抑止」ではなく、相手国に対して直接軍事的脅威を与えることで相手国を抑止する、すなわち「懲罰的抑止」へと転換させた。

このことは別の言い方では、自衛隊の「盾」から「矛」への転換である。それにより、日米同盟における日米の役割分担が大きく変えられた。

(3) 安心供与政策の否定

専守防衛政策は、安全保障政策としては安心供与政策であったといえる。我が国の地政学的位置関係は、約3000キロにわたり、極東ロシア、朝鮮半島、中国大陆の近傍において、これを取り囲むようになっている。この地政学的位

置は、我が国の防衛力が常に周辺諸国に対する脅威を与えることを意味する。その結果我が国は周辺諸国との「安全保障のジレンマ」に陥りやすく、我が国を取り巻く安全保障環境が常に緊張し、不安定になりかねないという宿命となっている。

その意味で、専守防衛政策は、我が国を取り巻く安全保障環境を良好なものとして維持するうえで、賢明な政策であったのかもしれない。

専守防衛政策を事実上否定する安保三文書が定める防衛政策は、安全保障のジレンマに陥り我が国を取り巻く安全保障環境を一層悪化させる恐れがあるといえる。

(4) 政府解釈での憲法 9 条規範の中心である専守防衛の有名無実化＝事実上否定立憲主義の否定

ア 「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、憲法に則った受動的な防衛戦略の姿勢をいう。」と定義され、下線部が専守防衛の核心である。抑止力論では拒否的抑止力に位置づけられている。

憲法規範としての専守防衛により、自衛隊の役割・任務・行動は様々な制約を課されていた。自衛権行使の地理的限界(わが国領域とその周辺に限定、他国領域での武力行使不可)、他国に脅威を与える攻撃的兵器を保有できない、集団的自衛権行使不可等である。安保法制は集団的自衛権行使禁止を閣議決定で覆し、行使を可能にしたが、安保法制であっても他国領域での実際の武力行使禁止原則は維持されていた。

イ ところが、反撃能力が実際に行使される場合には必要最小限度には収まらない。なぜなら相手国から必ず巨大な反撃を受け、それに対するさらなる反撃・再反撃の応酬、悪循環となり、どこまでが必要最小限度か判断不可能とならざるを得ないからである。そうなってしまうと、自衛隊の軍事行動に対する憲法の規範力は及ばなくなる。

次に、反撃能力は必ず日米共同行使となり、米国の作戦計画に組み込まれ、米軍の作戦指揮に入らざるを得ない仕組みである。実戦経験の豊富な米軍に対して、自衛隊は全く実戦経験がない。自衛隊は常に米軍の最新の戦闘方法を導入(ミサイル防衛、領域横断、統合防空ミサイル防衛、航空戦力の機動戦闘展開(ACE)、戦闘情報ネットワーク、宇宙・サイバー電磁波領域での戦闘等)し、そのための米軍の最新兵器、装備を大量に購入している。

創設以来自衛隊は他国領域への武力行使を想定してこなかったことから、

他国領域の標的の把握はしておらず、その探知能力すら保有していない。陸・海・空による反撃能力行使のためのターゲティング、指揮命令を含む戦闘情報ネットワークの構築もない。いずれも米軍頼みである。我が国が反撃能力行使のための装備（ミサイル）を米軍と同じものを保有するのも、日米共同行使が前提だからである。反撃能力行使により、自衛隊はこれまで以上に米軍に従属することとなる。

戦闘の方法やその手段を共有しながら、圧倒的な戦力を持つ米軍に自衛隊が従属することになるのは常識で判断できる。その結果、自衛隊の軍事行動は米軍の作戦計画、部隊運用に左右されるため、必要最小限度の限界がなくなる。

安保三文書は、反撃能力を抑止力の中心に位置づけているため、相手国を抑止するためには、必要最小限度に止めていては抑止力になりえない。相手国の何を標的にするか、どれだけの軍事力を行使するかは常にあいまいにしておく必要がある。岸田首相が好んで述べる「手の内を見せられない」のである。

結局、安保三文書が定めた防衛政策により、自衛隊の運用に憲法規範が及ばなくなり、立憲主義が否定される。

ウ なお、反撃能力の行使に関して、内閣法制局に対する情報開示請求により取得した「反撃能力について」という文書がある（内閣法制局文書）。これは、安保三文書を閣議決定するまでに、その内容につき内閣法制局と防衛省、外務省等が協議するために、2022年12月に防衛省が内閣法制局へ提出したもので、そこには反撃能力の行使について「日米共同対処」との表題を付けた文書が含まれる。これによると、反撃能力の行使は次のようなオペレーションサイクルで行使される。ISRT（情報収集、警戒監視、偵察、標的追尾等）⇒情報分析⇒（攻撃）計画立案と目標割当⇒火力発揮（攻撃）⇒BDA（Battle Damage Assessment 攻撃の成果についての評価）。攻撃成果が不十分なら、再度標的を攻撃することになる。上記文書では、「以下のオペレーションのサイクル、特に目標情報の共有、反撃を行う目標の分担、成果についての評価の共有等について、日米で協力を行うことが考えられる」との説明がなされている。つまり反撃能力は日米共同行使が前提となっているといえるのである。もともと専守防衛の下での自衛隊には、他国領域への攻撃計画は持っていなかったのも、他国領域での標的データは全くなく、他国領域での標的探索能力も持っていなかった。これらはいずれも米軍頼みであることから、オペレーションサイクルを日米共同で行うことを想定して

いるのである。

3 憲法9条は「死んだ」のか

元内閣法制局長官阪田雅裕氏は、岩波雑誌「世界」（2023年2月号）で「憲法9条の死」という衝撃的な題名の論文を寄稿したことがある。反撃能力の保有、行使を認めた安保三文書は、安保法制制定でもわずかに残されていた憲法規範である、自衛権行使であっても他国領域を直接攻撃できる能力を持たないという制約を取り払い、その結果憲法9条2項が禁止する戦力を保有することになるとの趣旨であろう。しかし、憲法9条が明文改憲されていない以上、政府及び防衛省・自衛隊側には、常に自衛隊の役割・任務・行動につき合憲であるとの説明義務が課されている事実は動かせない。我が国の防衛法制は、憲法9条の下で防衛省設置法と自衛隊法（防衛二法）、安全保障法制で構成される。これら国内法制は、自衛隊の役割・任務・行動が憲法に違反しないとの、いわば説明文書でもある。そのため、防衛省設置法第5条には、「自衛隊の任務、自衛隊の部隊及び機関の組織及び編成、自衛隊に関する指揮監督、自衛隊の行動及び権限等は、自衛隊法（これに基づく命令を含む。）の定めるところによる。」とされている。これにより、自衛隊の任務・行動・その際の武器使用権限はすべて自衛隊法で規定されることで、初めて自衛隊は行動できる仕組みであり、これは「ポジティブリスト」方式と呼ばれている。自衛隊は自衛隊法に規定がない行動や権限の行使はできないのである。他国の軍隊は、国際の法規・慣例に反しない限りすべての軍事行動が可能であり、これを「ネガティブリスト」方式と呼ぶ。安保三文書が定める防衛政策により、事実上専守防衛、専守防衛政策が否定されても、自衛隊は常に憲法適合性の有無を問われ続けざるを得ないのである。自衛隊を憲法で規制する仕組みである。その意味で憲法9条はいまだ規範的効力を失っていないといえる。

また、憲法9条に対する国民全体の支持は根強い。例えば2024年5月の朝日新聞の世論調査では、9条改正の是非について、「変えない方がよい」が61%、「変える方がよい」が32%という結果になっている（同月4日付け朝日新聞）。主権者国民、とりわけ法律家は、安保三文書自体の憲法9条適合性、そして安保三文書が定める防衛政策の下で運用される自衛隊の憲法9条適合性を問い続けなければならない。

安保三文書の検討のために
—国家安全保障戦略等の総合的検討の試み—

編 集

弁護士 伊 藤 真

弁護士 井 上 正 信

弁護士 福 田 護

弁護士 山 岸 良 太

・発 行 2025年6月

この著作物の全部又は一部は、プリントアウト、コピー、無料配布等により自由にご利用下さい。ただし、内容の変更・改変による利用、有料の配布はご遠慮下さい。