

安保3文書・防衛費大幅増と憲法9条の行方

弁護士 金 原 徹 雄

1 安保3文書の策定（閣議決定）

（1）2022年12月16日、政府は、安全保障に関わる基本文書3点を大幅に改訂して閣議決定しました。その3点とは、以下の3文書です。

- ・「国家安全保障戦略」（平成25年版を改訂）
- ・「国家防衛戦略」（平成30年制定の「防衛計画の大綱」を改訂）
- ・「防衛力整備計画」（平成30年制定の「中期防衛力整備計画（令和元年～5年）」を改訂）

（2）国家安全保障戦略

外交・防衛の基本方針を定めたもので、平成25年（2013年）に初めて策定されました。10年程度の期間を念頭に置いており、改定は去年が初めてとなります。

「インド太平洋地域における安全保障の環境と課題」として、中国、北朝鮮、ロシアの動向を具体的に指摘し、「我が国が優先する戦略的なアプローチ」として、「防衛力の抜本的な強化」を目指すとし、具体的には、

- ・スタンドオフ・防衛能力、無人アセット防衛能力等の強化
- ・反撃能力の保有
- ・2027年度に防衛予算の水準を現在のGDPの2%に達するように所用の措置を講じる

などの目標を掲げています。

（3）国家防衛戦略

最も注目すべき「反撃能力」についての説明部分を引用します。

（引用開始）

「我が国への侵攻を抑止する上で鍵となるのは、スタンド・オフ防衛能力等を活用した反撃能力である。」

近年、我が国周辺では、極超音速兵器等のミサイル関連技術と飽和攻撃など実戦的なミサイル運用能力が飛躍的に向上し、質・量ともにミサイル戦力が著しく増強される中、ミサイルの発射も繰り返されており、我が国へのミサイル攻撃が現実の脅威となっている。

こうした中、今後も、変則的な軌道で飛翔するミサイル等に対応し得る技術開発を行うなど、ミサイル防衛能力を質・量ともに不断に強化していく。

しかしながら、弾道ミサイル防衛という手段だけに依拠し続けた場合、今後、この脅威に対し、既存のミサイル防衛網だけで完全に対応することは難しくなりつつある。

このため、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、飛来するミサイルを防ぎつつ、相手からの更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。

こうした有効な反撃を加える能力を持つことにより、武力攻撃そのものを抑止する。その上で、万一、相手からミサイルが発射される際にも、ミサイル防衛網により、飛来するミサイルを防ぎつつ、反撃能力により相手からの更なる武力攻撃を防ぎ、国民の命と平和な暮らしを守っていく。

この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てこなかった能力に当たるものである。

この政府見解は、2015年の平和安全法制に際して示された武力の行使の三要件の下で行われる自衛の措置にもそのまま当てはまるものであり、今般保有することとする能力は、この考え方の下で上記三要件を満たす場合に行使し得るものである。

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。

また、日米の基本的な役割分担は今後も変更はないが、我が国が反撃能力を保有することに伴い、弾道ミサイル等の対処と同様に、日米が協力して対処していくこととする。」

(引用終わり)

ちなみに、武力行使の新3要件は以下のとおり（防衛省ホームページから）

(引用開始)

「憲法第9条のもとで許容される自衛の措置としての「武力の行使」の新三要件

- ・わが国に対する武力攻撃が発生したこと、また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、自由およ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

- ・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
- ・必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと」

(引用終わり)

(4) 防衛力整備計画

従来の中期防からの主な改訂部分をまとめた日本経済新聞の記事（2022年12月13日）を引用します。

(引用開始)

- ・3の文書のうち「防衛力整備計画」では来年度から5年間の防衛費、およそ43兆円の内訳が明記されています。

それによりますと

▽敵の射程圏外から攻撃できる「スタンド・オフ防衛能力」の分野におよそ5兆円の経費を盛り込んだのをはじめ、

▽航空機や艦船といった装備品の維持や整備におよそ9兆円、

▽新たな装備品の確保におよそ6兆円を計上しています。

また

▽自衛隊の隊舎や宿舎の老朽化対策などにおよそ4兆円、

▽弾薬や誘導弾の購入などにおよそ2兆円のほか、

▽無人機の早期取得や宇宙分野、サイバーの分野にそれぞれおよそ1兆円

などとしています。

- ・「反撃能力」を行使するための「スタンド・オフ防衛能力」などの装備として、

▽国産のミサイル「12式地对艦誘導弾」の改良型や

▽島しょ防衛に使う「高速滑空弾」を開発・量産するほか、

▽アメリカの巡航ミサイル「トマホーク」を念頭に外国製のミサイルの着実な取得を進めることが盛り込まれています。

- ・令和元年度から5年度までの5年間の計画で総額27兆4700億円程度だったのが、来年度から5年間でおよそ43兆円になるとしています。

(引用終わり)

2 「反撃能力」の保有と憲法9条

従来「敵基地攻撃能力」と称され、昨年来、自民党次いで政府が使用することとなった「反撃能力」については、様々な団体から「憲法違反である」との声明・意見書等が公表されています。

その中でも、閣議決定当日の「2022年12月16日」に公表された日本弁護士連合会による『「敵基地攻撃能力」ないし『反撃能力』の保有に反対する意見書』は、かなり長文（28頁）ですが、歴史的経緯を踏まえ、憲法上の論点について詳しく論じており、是非ご一読いただければと思います。

<https://www.nichibenren.or.jp/library/pdf/document/opinion/2022/221216.pdf>

以下には、同意見書の結論部分を要約した「意見の趣旨」を引用します。
(引用開始)

「政府は、2022年12月16日、新たな国家安全保障戦略、国家防衛戦略及び防衛力整備計画を閣議決定し、相手国の領域内にあるミサイル発射手段等を攻撃するためのいわゆる敵基地攻撃能力や、更には、攻撃対象を「敵基地」以外に拡大することになりかねない、いわゆる「反撃能力」の保有を進めようとしている。

しかしこれは、憲法9条の下で個別的自衛権の行使を認める従来の政府の憲法解釈においても、自衛権の発動の要件、とりわけ実力の行使は日本に対する外国からの武力攻撃の排除のために必要な最小限度のものに限られ、他国の領域における武力の行使は基本的に許されないとする原則に反し、また、相手国の領域に直接的な脅威を与える攻撃的兵器の保有として「戦力」の保持に該当することも明らかであって、同条に違反するものである。

さらに、当連合会が一貫してその違憲性を指摘してきているいわゆる安保法制が施行されている現状において、集団的自衛権の行使などを通じて日本が戦争当事国になる危険が拡大している。その安保法制の下で日本が「敵基地攻撃能力」ないし「反撃能力」を保有した場合、それが他国のために用いられて戦争に突入することとなる危険性がより一層高くなる。

そして、個別的自衛権の行使にせよ集団的自衛権の行使にせよ、相手国の領域を直接攻撃する「敵基地」等への攻撃は、当然に相手国の反撃を招いて武力の応酬に直結するものであり、その結果は多大な国民の犠牲と広範な国土の荒廃を伴って、再びこの国に戦争の惨禍をもたらすことになりかねない。

このような破局的結末を避け、この国の存立を維持するためには、国際社会の平和、とりわけ経済的、文化的に緊密な関係にある近隣諸国との武力紛争を防止して、平和的な外交関係を構築する以外に方法はない。政府は、武力に依拠するのではなく、日本国憲法が掲げる恒久平和主義、国際協調主義の原理に基づき、関係諸国との間で主体的な役割を果たし、国際平和の維持のために最大限の外交努力を尽くすべきものである。

よって、当連合会は、国が「敵基地攻撃能力」ないし「反撃能力」を保有すること及びそのための準備を進めることに反対する。」

(引用終わり)

上記日弁連意見書も指摘するとおり、従来、政府は、憲法9条の下での自衛権の発動は、平和主義を基本原則とする日本国憲法の下において、自衛の措置といえども無制限ではなく、あくまで外国の我が国に対する武力攻撃が発生した場合で、他にこれに対処する措置が無い場合に初めて容認されること、それはその事態を排除するためにとられるべき必要最小限度の範囲にとどまるべきものであることを示してきました（自衛権発動の旧

3 要件・専守防衛)。

この原則自体、2015年の安倍政権による新安保法制の強行制定によって大きなほころびを生じていたことは事実ですが、それでも「専守防衛」という建前自体を放棄することはしていませんでした。

しかし、政府は上記3文書の閣議決定により、「反撃能力」の保有を決定しましたが、これにより、相手国がミサイル等を発射する前の段階では日本に対する攻撃がなされるか否かを正確に判断できないにも関わらず、相手国が「攻撃に着手」したとみなして反撃することになり、実質的に国際法上も違法な先制攻撃となる事態が想定されます。また、安保法制の下、日本に対する武力攻撃や、「攻撃に着手」したとみなされる事態がなくとも、「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た場合に集団的自衛権の行使ができるとされることにより、日本に一切攻撃を行っていないし、行おうともしていない他国に対し、わが国から先制攻撃をしかける事態も想定されることとなります。

「反撃能力」は、一旦これを行えば、当然相手国からの反撃を誘発し、際限のないミサイル戦争になるため、必要最小限度にとどめておくことは不可能です。さらに「反撃能力」は日米の共同行使が前提であるため（国家防衛戦略）、我が国の反撃能力だけが必要最小限度にとどまることはありえません。その結果、相手国もこれを上回る攻撃能力を備えて際限のない軍拡競争を引き起こし、偶発的な戦争や、ひいては核兵器の使用のおそれさえ生じさせかねません。

このように、今回の閣議決定による3文書の改定は、集団的自衛権の行使等を容認した安保法制をさらに進めた、国家防衛戦略の大転換と言えるものであり、専守防衛を実質的に放擲し、相手国の領域に直接「武力攻撃」を行う「戦力」の保有を決定したものであって、憲法9条に違反します。

3 防衛予算の大幅増額

本年度予算成立時の日本経済新聞の記事の一部を引用します（2023年3月28日付）。

（引用開始）

「2023年度予算は28日午後の参院本会議で与党などの賛成多数で可決、成立した。一般会計総額は過去最大の11兆3812億円となった。ロシアによるウクライナ侵攻を踏まえ防衛費は6兆7880億円と国内総生産（GDP）比で1%を超えた。新規国債で歳入不足を穴埋めする構図が続く。

岸田文雄首相は成立に先立つ参院予算委員会の締めくくり質疑で防衛力の強化を巡り「日本を取り巻く環境は極めて厳しい状況にある。いかなる事態にも対応できるよう、万全の態勢を期していくことが重要だ」と強調した。

当初予算が110兆円を超えたのは初めて。23年度は22年度から6兆7848億円増えた。

防衛費は22年度当初予算と比べて2.6%増え、予算全体を押し上げた。政府は5年間で従来の1.5倍の4.3兆円程度を充てる計画を掲げる。初年度にあたる23年度は前年度から1兆419.2億円増額した。近年の前年度からの伸び幅は500億～600億円程度にとどまっていた。

相手のミサイル発射拠点などをたたく「反撃能力」に活用する長射程ミサイルや艦艇などの購入にあてる。弾薬や装備品の維持整備など「継戦能力」の強化にも費やす。

防衛費の財源を確保するため、自衛隊の隊舎などに初めて建設国債を使う。過去には海上保安庁の巡視船の調達に使った例はあるものの、防衛費にはあてていなかった。

(引用終わり)

4 防衛装備移転（武器輸出）の現在地

(1) 防衛装備移転三原則（平成26年4月制定）の内容（「令和4年版 防衛白書」より）

(引用開始)

(1) 移転を禁止する場合の明確化（第一原則）

防衛装備の海外への移転を禁止する場合を、①わが国が締結した条約その他の国際約束に基づく義務に違反する場合、②国連安保理の決議に基づく義務に違反する場合、又は③紛争当事国への移転となる場合とに明確化した。

(2) 移転を認め得る場合の限定並びに厳格審査及び情報公開（第二原則）

移転を認め得る場合を、①平和貢献・国際協力の積極的な推進に資する場合、又は②わが国の安全保障に資する場合などに限定し、透明性を確保しつつ、仕向先及び最終需要者の適切性や安全保障上の懸念の程度を厳格に審査することとした。また、重要な案件については国家安全保障会議で審議し、あわせて情報の公開を図ることとした。

(3) 目的外使用及び第三国移転にかかる適正管理の確保（第三原則）

防衛装備の海外移転に際しては、適正管理が確保される場合に限定し、原則として目的外使用及び第三国移転についてわが国の事前同意を相手国政府に義務付けることとした。ただし、平和貢献・国際協力の積極的な推進のため適切と判断される場合、部品などを融通し合う国際的なシステムに参加する場合、部品などをライセンス元に納入する場合などにおいては、仕向先の管理体制の確認をもって適正な管理を確保することも可能とした。

(引用終わり)

※同3原則を定めた平成26年4月の閣議決定文書の中で、「防衛装備」とは以下のように定義されています。

「本原則において「防衛装備」とは、武器及び武器技術をいう。「武器」とは、輸出貿易管理令（昭和24年政令第378号）別表第1の1の項に掲げるもののうち、軍隊が使用するものであって、直接戦闘の用に供され

るものをいい、「武器技術」とは、武器の設計、製造又は使用に係る技術をいう。」

(2) 安保3文書による見直しの動き

NHKニュース（2023年8月17日付）より引用

(引用開始)

「防衛装備品の輸出ルールの見直しをめぐり、自民・公明両党の実務者の幹部会合が開かれ、政府側から、この問題への考え方が示されました。イギリス・イタリアと共に開発する次期戦闘機を念頭に、共同開発した装備品を第三国へ輸出できるようにする方向で検討していくことが伝えられたものとみられます。

防衛装備品の輸出ルールを定めた「防衛装備移転三原則」の見直しをめぐっては、自民・公明両党の実務者による協議が先月論点を取りまとめて以降中断していましたが、今月23日にも再開することになっています。

それを前に17日、幹部による会合が開かれ、両党が求めていた論点を踏まえた政府の考え方が示されました。

この中では、両党ですでに意見が一致していたことを踏まえ、イギリス・イタリアと共に開発する次期戦闘機を念頭に、共同開発した装備品を第三国へ輸出できるようにする方向で検討していくことが伝えられたものとみられます。

一方、今のルールで安全保障面で協力関係のある国に対する輸出の対象を「救難」「輸送」「警戒」「監視」「掃海」という5つの類型に限定していることについては、両党の主張に隔たりが大きいことから、政府の考え方には方向性は示されていないということです。

この規定が実質的に殺傷能力のある装備品の輸出を認めない根拠となっていて、再開する協議でどこまで見直すかが最大の焦点となります。

(引用終わり)

5 憲法審査会の動き

(1) 改憲発議のための最初の舞台となる憲法審査会は、2021年10月の総選挙以降、従来「野党幹事懇談会」に参加していた国民民主党が、「与党及び協力会派連絡会」に鞍替えして参加することになり（日本維新の会は前からこちら）、昨年の通常国会以降、衆議院憲法審査会の「毎週開催」が定例化されるようになっていきます。

後掲の最新会派状況を見れば一目瞭然ですが、衆議院憲法審査会の「与党及び協力会派連絡会」所属政党の議員数は、両院とも、優に3分の2を超えています。

従って、政治状況次第では、いつ何時、改憲発議が現実の日程にのぼることになっていても不思議はありません。

憲法審査会での審議状況を見ると、当面の焦点は「緊急事態条項」であるという状況が続いており、その具体化を阻止するための理論的・運動論

的準備が不可欠と思われます。

- (2) 2018年3月26日公表 自民党憲法改正推進本部「憲法改正に関する議論の状況について」(いわゆる「改憲4項目たたき台素案」)

(引用開始)

[自衛隊の明記について]

第九条の二 前条の規定は、我が国の平和と独立を守り、国及び国民の安全を保つために必要な自衛の措置をとることを妨げず、そのための実力組織として、法律の定めるところにより、内閣の首長たる内閣総理大臣を最高の指揮監督者とする自衛隊を保持する。

- ② 自衛隊の行動は、法律の定めるところにより、国会の承認その他の統制に服する。

(※第9条全体を維持した上で、その次に追加)

[緊急事態対応について]

第七十三条の二 大地震その他の異常かつ大規模な災害により、国会による法律の制定を待ついとまがないと認める特別の事情があるときは、内閣は、法律で定めるところにより、国民の生命、身体及び財産を保護するため、政令を制定することができる。

- ② 内閣は、前項の政令を制定したときは、法律で定めるところにより、速やかに国会の承認を求めなければならない。

(※内閣の事務を定める第73条の次に追加)

第六十四条の二 大地震その他の異常かつ大規模な災害により、衆議院議員の総選挙又は参議院議員の通常選挙の適正な実施が困難であると認めるときは、国会は、法律で定めるところにより、各議院の出席議員の三分の二以上の多数で、その任期の特例を定めることができる。

(※国会の章の末尾に特例規定として追加)

[合区解消・地方公共団体について]

省略

[教育の充実]

省略

(引用終わり)

- (3) 注意せよ！公明党（北側一雄副代表）からの「新たな自衛隊明記・別案」

第208回国会（常会） 衆議院憲法審査会

会議録第13号（令和4年5月19日）より引用

「北側一雄 そういう中で、自衛隊の明記だけを理由にしてこの憲法九条を改正していこうというのではなくて、私はやはり、憲法価値を高めていくという意味では、自衛隊というのは日本の最大の実力組織です、最大の実力組織であるわけですから、それに対する民主的な統制を憲法上書き込んでいく、これは民主主義、国民主権という観点からも非常に憲法価値にふさわしい書きぶりなんだろうなというふうに思っております。

そういう意味では、自民党の素案の中にある、たたき台の案にある一部は理解できるわけでございます。

そう考えたときに、一番のポイントが最大の実力組織に対する民主的統制というふうな観点だとするならば、その憲法上の位置づけは、どこに書き込むことがふさわしいんだろうかというふうに考えておりました、そういう意味では、現在、自衛隊法の七条には、「内閣総理大臣は、内閣を代表して自衛隊の最高の指揮監督権を有する。」このように書いています。この自衛隊法の七条の、内閣総理大臣が内閣を代表して指揮監督権を有する、これを憲法価値に高めていくという意味は十分理解できると思っておりますが、その位置づけは、恐らく、憲法の七十二条とか七十三条に内閣総理大臣の権限とか内閣の職務について規定をされているんですね、そこに書き込んでいくということも一つ考えられるのかなというふうに、私は、私個人ですけれども、思っているところでございまして、そうした議論についても是非していただければ。九条一項、二項については堅持をするという立場の下で、自衛隊の民主的統制をどうしていくのか、こういう観点で議論をしていくことも一つの考え方かなというふうに理解をしております。」

※参考 日本国憲法

第七十二条 内閣総理大臣は、内閣を代表して議案を国会に提出し、一般国務及び外交関係について国会に報告し、並びに行政各部を指揮監督する。

第七十三条 内閣は、他の一般行政事務の外、左の事務を行ふ。

- 一 法律を誠実に執行し、国務を総理すること。
- 二 外交関係を処理すること。
- 三 条約を締結すること。但し、事前に、時宜によつては事後に、国会の承認を経ることを必要とする。
- 四 法律の定める基準に従ひ、官吏に関する事務を掌理すること。
- 五 予算を作成して国会に提出すること。
- 六 この憲法及び法律の規定を実施するために、政令を制定すること。但し、政令には、特にその法律の委任がある場合を除いては、罰則を設けることができない。
- 七 大赦、特赦、減刑、刑の執行の免除及び復権を決定すること。

(引用終わり)

※参考資料 衆参両院の会派状況

[衆議院（２０２３年８月５日現在）]

定数 ４６５人

自由民主党・無所属の会 ２６１人

立憲民主党・無所属 ９６人

日本維新の会 ４１人

公明党 ３２人

国民民主党・無所属クラブ １０人

日本共産党 １０人

有志の会 ５人

れいわ新選組 ３人

無所属 ６人

欠員 １人

※現議員数４６４人の２／３以上は３１０人

[参議院（令和５年１０月１日現在）]

定数 ２４８人

自由民主党 １１７人

立憲民主・社民 ４０人

公明党 ２７人

日本維新の会 ２１人

国民民主党・新緑風会 １３人

日本共産党 １１人

れいわ新選組 ５人

沖縄の風 ２人

NHKから国民を守る党 ２人

各派に属しない議員 ８人

欠員 ２人

※現議員数２４６人の２／３以上は１６４人