

2022年12月

country report

Country Programme Japan

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



出典: 陸上自衛隊HP Courtesy of GSDF (Iron Fist 2018)

「必要最小限度」を巡る考察

防衛三文書改定に寄せて

瀧口直輝

I. 序論

国家安全保障戦略等の防衛三文書改定に向けた作業が政府・与党において精力的に行われ、12月16日その閣議決定が行われた。

本稿執筆時においてロシアによるウクライナ侵攻、中国の軍事動向、北朝鮮による断続的なミサイル発射は、国民の安全保障を巡るメンタリティーにも大きな影響を及ぼしている。無用に危機感を煽ることをよしとしないが、現下の状況を鑑みれば、日本を取り巻く安全保障環境は悪化の一途を辿っていると捉えるのは妥当である。そのような安全保障環境の中においても日本の安全保障政策は専守防衛を旨とし、武力攻撃を受けた場合も均衡性以上の必要最小限度という制約を受ける。本稿は必要最小限度について述べ、その在り方を巡る議論について考察し、論じるものである。

II. 自由民主党による提言において

本年4月、自由民主党は「新たな国家安全保障戦略等の策定に向けた提言¹⁾」を政府に提出し、これに対し岸田文雄総理は「しっかり提言を受け止めて議論を進

める」との考えを示した。この提言は、防衛三文書を米国の戦略的文書の体系と整合的であるものとする、防衛計画の大綱に代わる国家防衛戦略は、「脅威対抗型の防衛戦略」とすること、防衛関係費の在り方、戦い方の変化、自由で開かれたインド太平洋（FOIP）の推進や同盟国、同志国との連携強化等を含む。とりわけ弾道ミサイル攻撃を含む日本への武力攻撃に対し、「反撃能力（counterstrike capabilities）」を保有することが謳われ、国内外から重大な関心を集めた。

この提言では「専守防衛」が章立てされており、その説明が端的になされている。提言が取りまとめられた頃の報道によれば、自由民主党内での議論の過程で専守防衛の在り方、必要最小限度では現下の脅威へ対処することは難しい等という懸念が示された²。しかし、同提言では専守防衛の中核である必要最小限度について「ここで言う必要最小限度の自衛力の具体的な限度は、その時々国際情勢や科学技術等の諸条件を考慮し、決せられるものである」と留めている。この表現によって、必要最小限度の自衛力の具体的な限度は、その時々国際情勢や科学技術等の進展によって、可変的、伸縮性があると解することが出来る。なお、この必要最小限度に係る記述は、特に直近2年程度の政府による説明と同様である。これについては後述する。

III. 必要最小限度とは

保守合同の前年1954年12月、当時の政府は憲法9条解釈について統一見解を示している。それは「（抜粋）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³」とするもので、これにより自衛のために必要最小限度を超えるものは戦力と整理されることとなった。

防衛省防衛研究所の千々和泰明主任研究官は以下のようにその背景を説明する。（筆者要約）

1. 自衛隊の前身である保安隊や警備隊は「近代戦遂行能力」を持たないため、憲法が禁じる戦力に該当せず、違憲でないとされてきた。
2. その後、近代戦遂行能力の有無にかかわらず、実力組織が「自衛のために必要最小限のものかどうか」という判断基準以下であれば合憲とする解釈に置き換わった⁴。

次に必要最小限度を巡る最近の政府見解を紹介する。『憲法第九条の下で保持することが許容される「自衛のための必要最小限度の実力」の具体的な限度については、本来、そのときどきの国際情勢や科学技術等の諸条件によって左右される相対的な面を有するもの（後略）⁵』と、その具体的な限度は一概に説明されるものではないが、「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」として大陸間弾道ミサイル、長距離戦略爆撃機、攻撃

型空母の保有は必要最小限度の範囲を超えるため、許されないと整理されている。また、同様に相手を殲滅する等ということはもとより含まれない。なお、この「国際情勢や科学技術等の諸条件」という表現が出てきたのは、筆者が調べる限り2020年7月8日衆議院安全保障委員会での近藤正春内閣法制局長官答弁からであり⁶、比較的新しい。必要最小限度について、歴代内閣によって縷々答弁がなされているが、それ以前のスタンダードなものは概ね「必要最小限度の実力行使の具体的限度は、当該武力攻撃の規模、態様等に応ずるものであり、一概に述べることは困難である」というものであった。

IV. 『必要最小限度』は維持

岸田総理は専守防衛を堅持する姿勢をこれまで示しており⁷、上記の自由民主党提言を取りまとめた小野寺五典安全保障調査会長も「『必要最小限度』を変えるなら、憲法解釈や過去の国会答弁もみな変えねばならない。安保法制整備と同じか、それ以上の時間がかかる作業をまたやらねばならない。安保環境が厳しい中、できることからやろうと考えて『必要最小限度』は残した⁸」と討論番組で述べている通り、これ自体が議論の対象となったことを明らかにし、かつこれまでの憲法解釈の整合性を踏まえた判断として、必要最小限度を維持した考えを示している。

今回の防衛三文書の改定において、「反撃能力」をめぐって、政府・与党内はそれを「必要最小限度の自衛の措置」として明示した上で、自衛権発動の三要件に該当する場合のみ、それを行使可能とした⁹。公明党は「反撃能力」にこれまで慎重であったが、その容認に転じる一方、敵の第一撃前の反撃は慎むべきとの考えであり、先制攻撃は行わないとする。また同盟国等へのミサイル攻撃に対しても「反撃能力」を行使し得る。

また、本年5月、衆議院憲法審査会において、国民民主党の玉木雄一郎代表は自由民主党に対して必要最小限度の概念について見解を質しており、同党の新藤義孝憲法審査会筆頭幹事より、1. これまで量的概念として整理してきた、2. その大前提は、相対的な安全保障、日本への脅威の内容によって変わってくる、3. 量的かつ相対的、総合的な判断が必要である旨述べている¹⁰。必要最小限度について、自由民主党としてもこれを量的、相対的、かつ総合的なものとする考えを表したものである。

V. 結論

新しい防衛三文書は一つの「転換点」となるが、引き続き安全保障政策は憲法によって制約を受ける。「反撃能力」について焦点が集まり勝ちであるが、その法的可能性については1956年時点で既に整理されている。この度、政策としてその能力をアセット含めて保有するという転換を図った。それは日本の政策手段を広げるものであるが、自由民主党政務調査会元審議役の田村重信氏は今回の防衛

三文書の改定を経ても「（安全保障政策の）基本は変わらない」と述べている¹¹。必要最小限度の概念が国際情勢や科学技術の進展によって変化し得ると明確にしたことで、自衛隊の持ちうるアセットが変わり得る。そのようになれば、日米同盟の在り方を含めた安全保障政策全体に影響が及ぶ。筆者はむしろそこに本質的な意義を見出す。政府はあらゆる機会において「防衛力の抜本的強化に取り組む決意」を表明しており、既に防衛関係費については GDP 比 2%以上とするコミットメントに言及した上で、5年以内に防衛力を抜本的に強化する考えである。その財源を巡り自由民主党内で大きな議論となった。

今回の防衛三文書の改定において防衛予算や「反撃能力」、防衛装備品の在り方について進展が期待される一方で、必要最小限度は残されその核心的な変更は避けられた。他方、上記述べたように必要最小限度の相対化が図られ、その概念は広がりを見せる。長島昭久衆議院議員は、必要最小限度が伸縮自在となることによる憲法規範の空洞化を危惧し、現実的な対応のために改憲の必要性を訴える¹²。必要最小限度を巡る議論、その本質は憲法の規範力に係る問題なのである。

本稿は、コンラート・アデナウアー財団の公式的な立場や考えを示したのではなく、あくまで筆者自身の個人の見解を表したものである。

【謝辞】

本稿を執筆するにあたり、貴重なお時間を割いて下さった田村重信自由民主党政務調査会元審議役・国際問題研究所客員研究員、千々和泰明防衛省防衛研究所主任研究官に心より御礼申し上げます。

¹ 自由民主党（2022年4月25日）「新たな国家安全保障戦略等の策定に向けた提言 ～より深刻化する国際情勢下におけるわが国及び国際社会の平和と安全を確保するための防衛力の抜本的強化の実現に向けて～」 <https://www.jimin.jp/news/policy/203401.html>

² 産経新聞（2022年4月12日）専守防衛 自民見直し論 安保環境の変化に対応

³ 衆議院予算委員会（1954年12月22日）大村清一防衛庁長官
<https://kokkai.ndl.go.jp/txt/102105261X00219541222/3>

⁴ 千々和泰明（2022年5月25日）中公新書 戦後日本の安全保障

⁵ 衆議院（2022年6月14日）岸田文雄総理 衆議院議員奥野総一郎君提出「専守防衛」及び「サイバー攻撃」に関する質問に対する答弁書
https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b208089.htm

⁶ 衆議院安全保障委員会（2020年7月8日）近藤正春内閣法制局長官
<https://kokkai.ndl.go.jp/txt/120103815X00720200708/7>

⁷ 衆議院本会議（2022年5月25日）岸田文雄総理
<https://kokkai.ndl.go.jp/txt/120805254X02920220525/25>

⁸ 日本経済新聞（2022年6月9日）パンドラの箱開ける「反撃能力」 自衛権の限界論争再び
<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOCD018QR0R00C22A6000000/>

- ⁹ 国家安全保障戦略、国家防衛戦略 令和 4 年 12 月 (2022 年 12 月 16 日) 内閣官房
<https://www.cas.go.jp/jp/siryoku/221216ganzenhoshounss-j.pdf>
<https://www.cas.go.jp/jp/siryoku/221216boueisenryakui.pdf>
- ¹⁰ 衆議院憲法審査会 (2022 年 5 月 19 日) 新藤義孝衆議院議員
<https://kokkai.ndl.go.jp/txt/120804183X01320220519/16>
- ¹¹ 田村重信 自由民主党政務調査会元審議役・国際問題研究所客員研究員インタビュー (2022 年 11 月 22 日 都内にて)
- ¹² 長島昭久衆議院議員 (2022 年 5 月 19 日)
<https://twitter.com/nagashima21/status/1527127802977611776>

(いずれのリンクも 12 月 16 日最終アクセス)

(参考文献)

田村重信 (2018 年 10 月 1 日) 内外出版 新・防衛法制

内閣法制局 (2017 年 1 月 30 日) 憲法関係答弁集 (第 9 条・憲法解釈関係)

今井和昌 (2022 年 3 月 15 日) 「自衛隊の保有しうる兵器 ー必要最小限度の自衛力の限界ー」
東京官書普及 時の法令

筆者について

瀧口直輝は、KAS 日本事務所にて日本プログラム・シニア・プログラム・マネージャー／ポリティカル・アナリストとして日独、日欧関係の発展に従事。それ以前は、衆議院議員長島昭久事務所や在京スウェーデン大使館、民主党本部事務局にて勤務。民主党政権下では、内閣官房専門調査員を兼務。第 19 回 (2022 年) 自由民主党国際局国際政治・外交論文コンテストにて幹事長賞を授賞。国会議員政策担当秘書資格を持つ。

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

コンラート・アデナウアー財団日本事務所出版

日本プログラム 瀧口直輝

シニア・プログラム・マネージャー／ポリティカル・アナリスト

www.kas.de/japan

naoki.takiguchi@kas.de

2022 年 (令和 4 年) 12 月 19 日 ISBN: 978-4-910690-19-3



The text of this publication is published under a Creative Commons license: "Creative Commons Attribution- Share Alike 4.0 international" (CC BY-SA 4.0), <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode>.