

# 専守防衛について

廣瀬 誠 陸自73

はじめに

冷戦の終焉、中国の急激な台頭、北朝鮮の核保有化等、わが国周辺の戦略環境が大きく変化する中でも、専守防衛の考え方は現在まで維持されており、国民の間にも、これについて大きな異論はないように見える。本稿では、専守防衛とは何か、わが国の防衛政策に占めるその位置づけはどのようなものなのかを踏まえて、専守防衛の論点と進むべき方向について考えてみたい。本稿の内容は、防衛政策に長く携わってきた人々には、自明のことであるろうが、現時点で、これを確認することは無駄ではないと考える。

## 1 専守防衛とは何か

論旨を進める関係上、まず、専守防衛とは何か、防衛政策における位置づけは、どうなっているかについて、はじめに整理しておきたい。引用が多くなり煩雑であるが、しばらくおつきあいたい。いいだきたい。

専守防衛とは、次のような内容である。

「専守防衛」とは、相手から武力攻撃を受けたときに初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ものであり、わが国の防衛の基本的な方針である。〔防衛ハンドブック2018〕—平成27・8・18 参・平安特委理事會提出資料 大塚耕平議員要求 防衛省)

また、わが国の防衛力は、専守防衛を本旨とするため、たとえば防衛上の必要からも相手国の基地を攻撃するような戦略的攻撃はとれず、このような目的に専ら用いられる、ICBMなどの戦略兵器を装備することが出来ないとされている。(同上)参・予算委昭和56・3・19 大村防衛庁長官答弁(参考)(以下、引用部分を除き、本稿では「専守防衛」と表記することとする) これらによれば、「専守防衛」の内容については、次の3つのことが述べられていると要約できる。

○ 憲法の精神に則った、受動的な軍事戦略(防衛戦略)の姿勢

○ 防衛力の行使、即ち、防衛力の運用の場面を規制するもの

○ 保持する防衛力、即ち、防衛力整備も規制するもの

戦略的攻撃はできず、保持する防衛

力は、性能上の制限あり

また、『安全保障戦略』には、「専守防衛」について、積極的平和主義を説明する前提として、わが国は現在まで「専守防衛」の考え方を一貫して採ってきており現在も踏襲しているとの文脈で書かれている。

## 2 「専守防衛」の位置づけ

『防衛白書（平成30年度版）』は、「専守防衛」の位置づけについてどのような記述しているであろうか。

第II部 「わが国の安全保障・防衛政策と日米同盟」第1章「わが国の安全保障と防衛の基本的考え方」第1節「わが国の安全保障を確保する方策」において、わが国の独立と平和と安全は、外交等の非軍事的手段だけでは不十分であり、侵略を未然に抑止し、侵略が起きたときにこれを排除できる防衛力は、安全保障の最終的担保であると、その役割を規定している。

これを受け、同第2節「憲法と防衛政策の基本」は、次のような記述体系となっている。

- 1 憲法と自衛隊
- 2 憲法9条の趣旨についての政府見解

- ・ 保持できる自衛力
- ・ 憲法9条のもとで許容される自衛の措置

・ 自衛権の行使できる地理的範囲

・ 交戦権

## 3 基本政策

・ 専守防衛

・ 軍事大国とならないこと

・ 非核三原則

・ 文民統制の確保

このあと、白書第II部は、第3節「国家安全保障戦略の概要」において、積極的平和主義について記述があり、第2章「防衛計画の大綱など」と続く。

ここでは、本来、防衛戦略の上位概念と思われる安全保障戦略が、「専守防衛」をその前提とし、そのあとに記述されている事に注意していただきたい。

さらに、防衛政策の基本政策として「専守防衛」を含む4つの項目が挙げられており、それは、どれも憲法上の制約から直接でているのは、注目すべきである。このことは、記述体系全体からもうかがうことができる。

さて、「専守防衛」の位置づけである。上記第1章第2節第1項、「憲法と自衛権」では、憲法の制約下にあっても自衛権は否定されない以上、必要最小限の実力を保持することは憲法上認められるとし、そのような考えに立つて、「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」（傍線は筆者）と説明している。

また、同第3項「基本政策」では、その冒頭、「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た」（同上）と記述し、「専守防衛」は、基本理念の一つだとしている。

同第2章「防衛計画の大綱など」第1節「防衛計画の大綱の概要」第2項「わが国防衛の基本方針」では、「この際、わが国は、日本国憲法のもと、専守防衛に徹し、他国に脅威を与えるような軍事大国にはならないとの基本方針に従い、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する」（同上）と記述し、「基本政策」での記述とほぼ同趣旨の論旨を繰り返している。

以上から、「専守防衛」は、防衛政策の基本方針、あるいは基本理念の一つという位置づけにあることがわかる。

以上の「専守防衛」の内容と位置づけを踏まえて、冒頭で触れた「専守防衛」の3つの内容に沿って、検討すべき論点を考えてみよう。

- 3 「専守防衛」の論点

(1) 「専守防衛」は、軍事合理的分析を経て選択されたものか

本稿冒頭で、「専守防衛」の内容について、3項目を挙げた。その第一、「専守防衛」が、憲法の精神に則った、受動的な軍事戦略（防衛戦略）の姿勢であることについて考えてみよう。

その記述内容と記述順序から見て、防衛戦略の姿勢、基本方針あるいは基本理念が、いきなり憲法から、そして憲法のみから説明されていることの唐突さが、最初の論点である。

ア 防衛戦略の「基本方針」は、どのように案出されるべきか

本来、防衛戦略（軍事戦略）とは、防衛政策の目的を達成するための諸手段を体系的に構築したものと考える事ができる。即ち、防衛戦略が、上記で「わが国の安全保障を確保する方策」、すなわち、「わが国の独立と平和と安全を確保するための最終的担保」として、防衛力の準備と運用と維持の方途を体系化したものと考えれば、その「基本理念」あるいは「基本方針」たる「専守防衛」は、どのような考慮要素から、どのような手順で案出されるべきなのだろうか。

防衛戦略を策定するに当たり考慮すべき要素は、国内外情勢、軍事技術の趨勢、国家戦略（あるいは国家安全保障戦略）、自衛隊運用の環境（わが国

とその周辺の地勢、法制等)、利用可能な資源(人的資源、技術資源、物的資源、予算規模等の財政資源等)、わが国の文化的背景、わが国防衛の歴史、自衛隊の編成装備・運用思想等が考えられる。これらを考慮し、防衛政策の目的達成のために、いかなる方途があるかを可能な限り列挙して、その中から最適のものを選択して「防衛政策の基本」とすることにしよう。

憲法から、直接、導き出された「専守防衛」

現行の防衛政策の「基本方針」である「専守防衛」は、どのような選択肢から選ばれたのであるうか。他の選択肢について、白書は全く触れておらず、いきなり憲法と「基本政策」の説明になっている。既述のように、白書を素直に読めば、上記のような軍事合理的な思考を踏まずに憲法から直接導き出されたものが、「専守防衛」であると理解される。

「専守防衛」をわが国防衛政策の基本方針とすることの最大の問題点は、恐らく、その内容よりも、導き出される過程にある。このことは、わが国の防衛政策の基本方針が、可能性のあるその他の「基本方針」案との比較検討から合理的に選択されるという過程を経ず、憲法第9条という法制上の要請のみから出発しているため、その当初

から思考の範囲が極めて狭く限定されていることを意味する。合理的に考え得るわが国の独立と平和と安全を保持するための他の方策を、私達は最初から捨ててしまっている可能性があると言ふことである。

(2) 「専守防衛」は、防衛力の運用の場面を規制する——その意味

「受動的な防衛戦略の姿勢」として、「相手から武力攻撃を受けたときに初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」る「専守防衛」は、防衛力の行使、即ち防衛力の運用のやり方を規制するものである。それは、わが国の地勢や、法制とどのような関係にあるだろううか。

相手からの攻撃を受け止めてから、事後の作戦を遂行するわけであり、基本的に強者のみを取り得る戦略を採用したことになる。基本的に相手の攻撃を待ち受ける場合、相手の攻撃を押しとどめるだけの戦略縦深とそのための十分な戦力が必要だが、自国領域内から戦闘を始めるのが基本と考えられる。「専守防衛」では、ただでさえ不十分なわが国の地勢的な縦深は、さらに少ないと見るべきだろう。「専守防衛」のような受動的な姿勢の戦い方は、かつてのわが国の中国大陸における作戦に対する中国側の戦い方や、第2次大戦においてソ連が実施した対独戦に見ら

れるように、広大な地域を領有し、その時点では相対的に力の劣る国家が、やむを得ず採用する方策であろう。それは、態勢を立て直すまでの間、消耗戦を覚悟するものであり、それによる国土の荒廃等は計り知れない。中国は広大な国土を有しながら、日本軍を自力で押し返すことが出来なかつたが敗北を免れ、ソ連はドイツ軍に数倍する戦力を集めて、ドイツ軍を国境以遠まで押し戻すのに成功している。いずれも土地等の空間を犠牲にして時間を稼ぐ消耗戦が可能な、広大な領域を保持していたから可能な戦い方であった。

一方、現代戦は、そのような様相を帯びる可能性は少なく、むしろ奇襲的に一部の既成事実を確立するような侵攻形態の方が可能性が高いと考えられる。そうであれば、なおさら、「専守防衛」という「受動的な防衛戦略の姿勢」は適しているとはいえない。

また、現代のように、長距離ミサイルと核兵器が存在する時代において、高度に情報化社会が発達した国家が、「専守防衛」のような戦略姿勢を取ることは、抑止が破れた際、サイバー攻撃を含む最初の一撃によるインフラやソフトウエアへの損害の大きさは容易に想像できる。そのリスクは極めて大きいと考えるべきだろう。

必要最小限とすることも、軍事的合理性を欠いている。この考え方は、力が限定されている対象に対して、こちらが圧倒的に大きな力をもって事態をコントロール可能な状態において適用可能なものであり、国内で実力を独占している国家による、過剰な力の行使を抑制する必要がある国内秩序維持を目的とする警察機能の発想(警察比例の原則)に酷似している。侵攻してくる以上、自衛隊より強大である可能性が高い、自由意志を持つ相手を対象とする国の防衛に適する考え方ではない。

さらに、不法行動の初動に適切に対応するための領域警備に関する法制が整えられていない現状は、相手に初動の主導権を握られるという「専守防衛」が本質的に抱える弱点を助長する。

このように「専守防衛」には不利な諸条件の中で、予想される困難をどう克服するかが第2の論点である。

(3) 保持する防衛力、即ち、防衛力整備も規定する——その意味

「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」とされた「専守防衛」の考え方は、防衛力整備を規定する。「必要最小限」をどのように考えるべきであろうか。

この必要最小限の防衛力は、質的・量的な両面が考えられる。質的な側面は、性能上専ら他国の国土の壊滅的破

壊のためにのみ用いられる兵器、すなわち、ICBM、長距離戦略爆撃機等は保持し得ないと明示的に示されている。

量的にはどうか。実質上、GNP1%の範囲内におさめるといのが、今までに示されたその基準と思われる。そこに軍事合理的な説明を見出すことは難しい。

そもそも、「必要最小限」は、相対的な概念である。相手の戦力に対して「専守防衛」の姿勢で侵略を阻止できない「必要最小限」としか、論理的には考え得ない。防衛力整備における具体的な相手を想定しなければ、必要最小限は明らかにはならない。さらに問題を難しくするのは、防衛力整備が、10年20年の長期を見通した計画である事だ。そのような将来における相手の戦力を具体的に予測することの難しさは、明らかである。「必要最小限」とは、そういうものの、それを量的に明らかにすることは至難であろう。そのため、結局、GNP1%程度という目安を以て量的な「必要最小限」とせざるを得ないということだと考える。

基盤的防衛力構想は、このような将来脅威となる相手の戦略を明確に想定することの困難と、策定の時点で顕在する脅威がないとしたことを踏まえて、将来の脅威が顕在化することが

判った時点で防衛力を拡大する、そのための基盤としての防衛力を平時から整備しようとするものであった。すなわち、将来顕在化するであろう脅威に對しての「必要最小限」の防衛力へと、将来拡充するための「基盤的防衛力」という考えである。この考え方は、将来における「必要最小限」の不確定さが、基盤的防衛力というものを設定することにより表面化しない構造になつていと言え。この意味で、「基盤的防衛力構想」は、論理的整合という面では「専守防衛」と相性が良いものであったが、実際に何時戦力を拡充するか、それは可能かという大きな問題点は残っていた。

しかしながら、現代戦は、脅威が明確になつてから時間をかけて国力を動員するという様相は考えにくく、脅威が明らかになつたその時点で現に保有している戦力(現有戦力)で対処せざる得ないものになつている。そうであれば、再び「必要最小限」とは、どの程のものかという問題が浮上する。これが第3の論点である。

#### 4 「専守防衛」の論点にどう向きあうのか

(1) 第1の論点については、「専守防衛」の問題点の根本的な部分であり、政治的、歴史的な背景があり、簡単な

問題ではないことは承知している。しかし、軍事的な合理性の検討を経ず法律論から結論を直接導き出すという思考過程の誤りは修正されねばならない。「専守防衛」を採用することが、政治的な要請であつたとしても、少なくとも次のような思考過程を踏むべきである。3(1)で挙げた防衛戦略を策定するに当たり考慮すべき要素を踏まえ、考えられる全ての方途を列挙し、「専守防衛」との利害を比較する。その上で、政治的・歴史的配慮から「専守防衛」を選択した場合の問題点を明らかにし、必要な対策を現実の防衛政策に反映するのである。

戦前における陸軍の「白兵主義」や海軍の「艦隊決戦主義」の誤りが指摘されることがある。確かにこれらは、将来の戦い方に対する判断が至らず誤つていたかも知れない。翻つて「専守防衛」の導き出し方に、既述のように軍事的合理性からの視点が欠けているとしたならば、当時とは別の意味で、その導き出し方に本質的な問題を有しているといえるのではなからうか。

(2) 第2の論点は、第1の論点が適切に処置されれば、自ずと解決する。そのための分析結果により、「専守防衛」から、必要最小限の防衛力の行使をどう考えるべきかも領域警備の必要性

も、その分析の中で具体的に提示されることになるであらう。

(3) 第3の論点は、最も難しいものである。長期に亘る将来の脅威の大きさを具体的に明らかにすることには、将来をどれだけ正確に見通せるかという本質的な困難が伴う。この問題は、「基盤的防衛力構想」のような考え方を取らない限り、いかなる防衛戦略を採用してもついでに回る問題である。その「基盤的防衛力構想」も論理としての整合はとれても、その実効性については疑問が残つたといえるであらう。

現代では、いかなる国家も単独で自国の安全を全うすることは難しい時代である。結局、防衛費として許容できる程度について持てる国力との勘案で最適点を求め、国民のコンセンサスを作つていく以外に道はあるまい。この意味で、防衛力整備においては、「必要最小限」という曖昧な目標を設定することは、あまり意味のあることとは思えない。追求すべきは、できるだけ効率的に防衛力を整備し、財政負担の許す範囲で防衛政策の目的を達成するということなのであらう。大切なのは、軍事合理的な分析を通じ、その能力の限界を明確に把握することである。そこから、さらなるフィードバックループが生まれる。

おわりに

「専守防衛」という防衛戦略の基本方針は、戦略環境を踏まえて脅威を想定し、自己の持てる力に鑑み、考えうる可能性の中から合理的に定められたという過程が見えず、憲法から直接出てきていると考えられることは、繰り返し述べた。

百歩譲って「専守防衛」を採用することの是非そのものを論じることとは措くとしても、「専守防衛」を採用するならば、あるべき姿と実態との乖離を放置することなく直視し、軍事的分析を通じてそれを成立させるための条件となるであろう海上及び航空における阻止能力、SLOCの防護能力、特に不足しているであろう情報の収集能力、国民を防護する機能、防空能力、基地等の抗堪力、先制火力に耐えるインフラの準備等の目標値を明らかにして、現状との差を埋めるために必要となる負担を受け入れ、強い意志で一貫してこれを進める覚悟があるかが問われるのではないか。

わが国で、軍事を忌避する傾向は依然として強いとはいえ、白書において防衛戦略の「基本方針」が説明される際、軍事的合理性を踏まえた上で選択がなされ、結論に至っていることが、国民に判る形で記述されるようになることを望むものである。