折々の記３２１号　タブーへの飽くなき挑戦（日本の防衛政策の歩みと残された課題）

（令和８年１０月１０日記）

１　安保三文書の改定を前に

令和８年中の安全保障関連三文書の改定に向け、議論が進んでいる。国家安全保障戦略、国家防衛戦略、防衛力整備計画の三文書である。防衛省では昨年１０月に防衛力変革推進本部が置かれ、今年４月には内閣官房に有識者会議が設けられた（いずれも高市早苗内閣）。議論は既に始まっており、年末へ向けて、国を守る仕組みの再点検が問われている。

この機会に戦後の防衛政策を振り返ると、小生には、それがタブーへの挑戦の連続であったように思われる。自衛隊の存在そのものから、海外派遣、核、武器輸出、宇宙利用に至るまで、議論することさえ憚られる空気があった。しかし、国際情勢や技術の変化は、従来の線引きをそのままにはしておかなかった。

ただし、ここでいうタブーは、法律上の禁止と同義ではない。憲法解釈による制約、国会決議や政府方針による自制、社会の忌避感を区別する必要がある。国会決議は法律そのものではないが、政治的な重みを持つ。一方、法に基づく統制を単なるタブーと呼べば、必要な歯止めまで取り払う議論になりかねない。何が変わり、何が今も残っているのかを確かめたい。

２　自衛隊の発足と海外出動の壁

昭和２５年の警察予備隊、２７年の保安隊を経て、２９年に自衛隊が発足した（いずれも吉田茂内閣）。敗戦後の非軍事化と、冷戦下で求められた防衛力の整備とが交差した出発である。憲法９条の戦力不保持と、国を守る実力組織との関係は、以後の議論の根に居続けた。

政府は、自衛のための必要最小限度の実力は、憲法が禁ずる「戦力」に当たらないという立場を採ってきた。しかし、自衛隊違憲論は政治・学問上の論争として残った。自衛隊の活動が広く受け入れられていることと、その憲法上の位置づけについて議論がなくなったこととは、別である。

「自衛隊は軍隊か」という問いも、意味を分けなければならない。国際法上の軍隊としての性格と、憲法９条が禁ずる戦力に当たるかという国内の問題は同一ではない。名称だけを言い換えても、この関係は解けない。権限、責任、統制の仕組みを明らかにすることが本筋であろう。

同じ昭和２９年６月、参議院は、自衛隊の海外出動を行わない旨の決議を採択した（吉田茂内閣当時）。再び国外で戦争に関わることへの強い警戒が表れている。ただし、後年の政府は、武力行使を目的とする「海外派兵」と、平和協力などの「海外派遣」を区別してきた。海外に出ることすべてが、直ちに禁止されるという整理ではない。

３　昭和四十年代から固まった政策上の禁忌

昭和４２年には、二つの重要な原則が示された。一つは武器輸出三原則である（佐藤栄作内閣）。共産圏諸国、国連決議による禁輸対象国、国際紛争の当事国またはそのおそれのある国への輸出を認めない方針で、当初から全面禁止だったわけではない。昭和５１年の政府統一見解（三木武夫内閣）で、その他の地域への輸出も慎むとされ、事実上の全面抑制へと広がった。昭和５６年には衆参両院で関連決議がなされた（鈴木善幸内閣当時）。

紛争を助長せず、平和国家として歩むという趣旨は重い。他方、国内市場だけに依存すれば、生産規模や共同開発の選択肢が限られる。防衛装備は、必要な時に注文すれば直ちに手に入る品

物ではない。輸出を抑えることによる安心と、製造・維持の基盤を弱めるおそれとの間で、政策判断が必要となったのである。

もう一つが、佐藤栄作首相によって示された非核三原則である（佐藤栄作内閣）。核兵器を持たず、作らず、持ち込ませずという方針は、昭和４６年の衆議院決議（佐藤栄作内閣当時）、５１年の核不拡散条約批准に関連する両院の委員会決議（三木武夫内閣当時）などによって確認された。唯一の戦争被爆国としての経験が、その背後にある。

非核三原則は、三つを一括して憲法上の禁止と呼べるものではない。日本は核不拡散条約の非核兵器国でもあり、核兵器の取得・製造には条約上の義務が関わる。「持ち込ませず」の政策を論じることと、独自核武装を論じることとでは、問題の範囲が異なる。核軍縮を求めつつ米国の核抑止に依存する日本は、その両立をどう確保するかを説明し続けねばならない。

昭和４４年には、宇宙開発・利用を平和目的に限る国会決議が採択された（佐藤栄作内閣当時）。国内では平和利用を非軍事利用として扱い、安全保障分野での利用を厳しく制限した。昭和６０年には、利用が一般化した衛星などを自衛隊も使えるという政府の整理がなされた（中曽根康弘内閣）が、なお限定的であった。

衛星は通信、測位、警戒監視を支える。これらを防衛に使わないことが、果たして平和を守ることになるのか。技術が民生と軍事の双方に用いられる現実は、単純な二分法の限界を明らかにした。ただし、宇宙を利用することと、宇宙にどのような兵器でも置いてよいこととは別である。宇宙条約などの国際的な規律は引き続き守らねばならない。

追加して挙げたいのが、防衛費の対ＧＮＰ比１％枠である。昭和５１年の閣議決定（三木武夫内閣）で設定され、６２年に撤廃された（中曽根康弘内閣）。憲法上の上限ではなく、防衛力整備に節度を持たせる政策だった。分かりやすい数字には安心を与える働きがあるが、その数字だけでは必要な能力や費用は決まらない。経済規模に対する割合を、国の安全を測る絶対基準にしてしまうことにも問題があった。

４　冷戦後の現実が促した見直し

平成３年、湾岸戦争後のペルシャ湾へ掃海部隊が派遣され（海部俊樹内閣）、４年には国際平和協力法が成立し、カンボジアへのＰＫＯ参加が始まった（宮澤喜一内閣）。資金面の協力だけでは十分なのかという問いに、人的貢献で応じる転換であった。停戦後の機雷除去や、停戦合意などを前提とする平和協力を、海外での戦争参加と区別したのである。

海外派遣の壁は、任務と条件を定めることによって段階的に低くなった。しかし、海外派兵が無条件に解禁されたわけではない。政府は現在も、武力行使を目的とする海外派兵は、一般に自衛の必要最小限度を超え、憲法上許されないとする。派遣が実現したことと、武力行使の制約が消えたことを混同してはならない。

平成２０年の宇宙基本法（福田康夫内閣）は、憲法の平和主義と国際約束に沿いながら、安全保障に資する宇宙利用への道を開いた。平和を守るための防衛利用まで退ける従来の扱いが見直されたのである。今日の衛星利用や宇宙領域の防衛は、この転換の上に成り立っている。

武器輸出も、例外措置を重ねた後、平成２６年の防衛装備移転三原則へ移行した（安倍晋三内閣）。令和５年、６年の見直し（岸田文雄内閣）を経て、今年４月には、移転対象を限定してきた５類型の枠が撤廃された（高市早苗内閣）。装備の種類による一律の抑制から、移転先や用途、管理を審査する仕組みへ、さらに軸足が移ったのである。

もっとも、無制限の輸出になったのではない。条約や国連安保理決議に反する移転などは禁止され、武器の移転先や、現に戦闘が行われている国への移転には条件がある。国会への通知や移転後の管理も求められる。共同開発や生産基盤の維持に資する一方、第三国への流出や目的外使用を防ぐ責任は増す。「解禁」という一語では、この両面を捉えられない。

集団的自衛権も重要な転換点である。政府は長く、国際法上は有するが憲法上は行使できないとしてきた。平成２６年の閣議決定、２７年の平和安全法制成立、２８年の施行（いずれも安倍晋三内閣）によって、日本の存立が脅かされるなどの厳しい要件の下で、限定的な行使を認めるに至った。他国の戦争に自由に参加できる制度ではない。憲法解釈の変更で足りるのかという異論も残った。

さらに、令和４年の三文書は反撃能力の保有を打ち出した（岸田文雄内閣）。昭和３１年の政府見解（鳩山一郎内閣）は、他に防御手段がない場合の相手のミサイル基地への攻撃を、法理上は自衛の範囲に含み得るとしていた。それでも日本は、その能力を政策として保有してこなかった。ここでは、憲法を変えたというより、従来の解釈の下で控えてきた能力の保有へ進んだ。政府は先制攻撃を認めず、専守防衛を維持すると説明している。

5　なぜ見直しには長い時間が必要だったのか

第一の背景は、先の大戦の経験である。軍の政治への介入、戦争の拡大、国民生活の破壊を経た社会が、武力組織に警戒したことには理由があった。「羹に懲りて膾を吹く」と見える場面はあろうが、その言葉だけで当時の恐れを片づけることはできない。周辺諸国の歴史認識も、日本の政策転換に慎重さを求めた。

第二は、憲法と冷戦下の政治対立である。防衛力の整備を必要とする側と、それが戦争への道を開くと考える側では、同じ出来事から導く結論が異なった。政策の具体的な効果より、国家観や陣営の違いが前面に出れば、妥協は難しい。憲法の条文を変えずに運用を広げる方法は現実への対応を可能にしたが、説明を複雑にし、解釈への不信も生んだ。

第三は、日米同盟と経済復興の成功である。米国の抑止力に依拠しながら、防衛負担を抑え、経済と生活の再建を優先する選択は、戦後日本に大きな利益をもたらした。この仕組みが長く機能したため、あえて変更する誘因は弱かったとも考えられる。かつて合理的であった選択が、環境の変化によって限界を示すことはある。

第四は、国民が安全保障を具体的に実感する機会の変化である。海外での平和協力や災害派遣は、自衛隊への理解を広げた。一方、ミサイルや海洋をめぐる緊張、ロシアのウクライナ侵略は、平和を維持する備えへの関心を強めた。ただし、これは国民が一方向に「現実的になった」と決めつけられる変化ではない。脅威への備えと、軍拡への懸念の双方が、現実を見た反応なのである。

6　手枷足枷の功罪と守るべき原則

長い議論には功もあった。防衛力に歯止めをかけ、国会と世論の審査を通じて、自衛隊を民主主義の枠内に定着させた。海外活動に条件を設け、必要性を説明する過程は、戦後の信頼を築く一助となった。しかし、時間をかけた政策が必ず国民の納得を得たとは限らない。対立が残る政策もあり、熟議の長さと合意の深さは別である。

罪の面は、必要な備えや研究、国際協力の判断を遅らせ、曖昧な説明を積み重ねたことであろう。制度のつじつま合わせが先に立ち、現場にどの権限と責任が必要かという議論が後に回れ

ば、隊員と国民に負担が及ぶ。原則を守るための制約と、目的を見失った形式的な制約とは、点検して区別すべきである。

政治的活動の禁止は、単なる禁忌ではない。自衛隊法６１条などが政治的行為を制限しており、武力組織の党派的な利用を防ぐ意味がある。これを一般の政策研究や専門的な助言まで封じるように広げるべきではないが、どの事例を過剰な制限と見るかには個別の検討が要る。政治的中立は、廃すべきタブーに含められない。

「武力組織は必ず暴走する」との決めつけは退けたい。しかし、暴走のおそれに備える文民統制まで不要にはならない。国会の監視、内閣の責任、命令系統の明確化は、普通の民主主義国家にも必要な原則である。政治家が決定を担うことと、その判断を専門知識に基づいて検証することを、両立させねばならない。

7　残る禁忌をどう問い直すか

非核三原則と核抑止の関係、自衛隊の憲法上の位置づけ、海外での武力行使の範囲は、なお重い論点である。政府は非核三原則を引き続き堅持しており、見直しを求める議論と、既に政策が変わった事実とは区別したい。核を語ることを封じる必要はないが、核共有、持込み、独自保有を一括して扱わず、抑止の効果、外交上の影響、条約上の義務を検討する必要がある。

情報活動も避けて通れない。情報の収集・分析は防衛の基礎であり、既に情報本部などの活動がある。「諜報・謀略はすべて悪」とする見方は粗い。他方、情報収集と、違法な工作や国民を欺く行為とを混同して正当化することもできない。何を認め、誰が承認し、誰が監督するかを制度として問うべきである。平成２５年の特定秘密保護法成立（安倍晋三内閣）や、令和７年のサイバー対処能力強化法などの成立（石破茂内閣）は、情報を守り、攻撃に備える制度の変化である。秘密保護、通信の秘密、国会の監視の調整は今後も課題となる。

防衛に関わる研究への忌避や、有事の避難・救護を具体的に語ることへのためらいも、検討すべき社会的な論点であろう。ただし、一律の法的禁止があるという意味ではない。民生と防衛の技術が重なる時代に、研究の内容と管理を確かめず、名称だけで排除することは適切だろうか。戦争を避けたいからこそ、避難や医療、食料と燃料の確保を平時から考える必要がある。

小生は、日本が自らの責任で国民を守る「普通の国」へ歩むことを望む。その意味は、制約をすべてなくすことではない。脅威と必要な能力を具体的に示し、財源と人材を確保し、行動の限界と政治の責任を明らかにすることである。反対意見をタブーの一言で片づけず、検証に耐える政策を選ぶべきであろう。

年末の三文書改定には、過去の禁忌を問い直す姿勢を求めたい。同時に、法の支配、文民統制、人権の尊重は確かに守る。平和を願う国民に、守る手段とその限界を率直に語ること。それが、これまでの紆余曲折を次の時代へ生かす道ではないか。

（了）