

日本の「防衛」政策決定過程の変容 —防衛省設置法 12 条改正の効果

水島朝穂

早稲田大学法学学術院教授

はじめに——防衛省庁舎 A 棟のフロアガイド

私の研究室がある建物の 11 階廊下からの夜景は美しい。直線で南南東 1,880 メートルにある市ヶ谷・防衛省、その庁舎 B 棟の高さ 220 メートルの無線鉄塔の背後には、オレンジ色に光る東京タワーが見える。地上 19 階の庁舎 A 棟の照明は、夜遅くまで消えない。その 11 階には防衛大臣、副大臣、事務次官などの部屋があり、10 階から 13 階までを内部部局（「背広組」と呼ばれる内局）が占める（13 階は情報本部も）。筆頭局の防衛政策局は 12 階にある。統合幕僚監部は 14 階（統合幕僚長）と 15 階（会計、報道官のみ）。陸上幕僚監部が地下 1 階から 5 階までを占め、陸上幕僚長、防衛部は 4 階である。海上幕僚監部は 6 階から 9 階までで、海上幕僚長は 8 階、防衛部は 9 階。航空幕僚監部は 15 階から 19 階までの上層階をほぼ独占し、航空幕僚長は 17 階で、防衛部は 16 階にある。なぜ、詳しいフロアガイドをやったのかといえば、防衛省・自衛隊をめぐる「内部力学」がこの 20 年あまりで大きく変わったことから、それを庁舎のフロア（階）で説明する糸口とするためである¹。本稿は、近年の自衛隊の運用の変化を追いながら、自衛隊とその運用をめぐる意思決定過程に含まれる問題について論ずることにしたい。

1 以下の叙述は、直言「日本型文民統制の消滅」（2015 年 3 月 23 日）<http://www.asaho.com/jpn/bkno/2015/0323.html> を主に参照している。

I 防衛省設置法 12 条改正で何が変わったか

1. 設置法 12 条の before & after

2007 年施行の防衛省設置法 12 条は、1954 年施行の旧防衛庁設置法 20 条と内容上の変化はなく、官房長および局長と幕僚長との関係を次のように定めていた。

第 12 条

官房長及び局長は、その所掌事務に関し、次の事項について防衛大臣を補佐するものとする。

- 一 陸上自衛隊、海上自衛隊、航空自衛隊又は統合幕僚監部に関する各般の方針及び基本的な実施計画の作成について防衛大臣の行う統合幕僚長、陸上幕僚長、海上幕僚長又は航空幕僚長（以下「幕僚長」という。）に対する指示
- 二 陸上自衛隊、海上自衛隊、航空自衛隊又は統合幕僚監部に関する事項に関して幕僚長の作成した方針及び基本的な実施計画について防衛大臣の行う承認
- 三 陸上自衛隊、海上自衛隊、航空自衛隊又は統合幕僚監部に関し防衛大臣の行う一般的監督

内局の官房長・局長（背広組）が、大臣の行う幕僚長（制服組）に対する「指示」や「承認」、「一般的監督」についてこれを「補佐」という仕組みである。つまり、内局の文官が、大臣が行う幕僚長に対する指示・監督などに深く関わり、自衛隊制服組に対する統制を実質的に行ってきたわけである。日本型文民統制（シビリアン・コントロール）が文官スタッフ優位制度として、「文官統制」とされる所以である。

2015 年の防衛省設置法 12 条の改正は、この大臣に対する「補佐」を 2 つに分けて、内局の文官の補佐は「政策的見地」からのものに限定し、「軍事専門的見地」からの補佐は制服組トップの幕僚長に一元化するというものである。そのことを、防衛省大臣官房（平成 27 年 3 月）作成の法

案改正案²は「大臣補佐機能の明確化」として次のように説明する。①政策的見地からの大臣補佐の対象について、幕僚長や幕僚監部に関するものに限定している現行各号のような規定とはせず、省の任務を達成するための省の所掌事務の遂行とすること、②政策的見地からの大臣補佐は、統合幕僚長、陸上幕僚長、海上幕僚長、航空幕僚長による軍事専門の見地からの大臣補佐と「相まつて」行われることを明記する、③政策的見地からの大臣補佐の主体として、新設される政策庁の長たる防衛装備庁長官（仮称）を加える、であった。この3点は、次のように条文化された。

新・第12条

官房長及び局長並びに防衛装備庁長官は、統合幕僚長、陸上幕僚長、海上幕僚長及び航空幕僚長（以下「幕僚長」という。）が行う自衛隊法第9条第2項の規定による隊務に関する補佐と相まつて、第3条の任務の達成のため、防衛省の所掌事務が法令に従い、かつ、適切に遂行されるよう、その所掌事務に関し防衛大臣を補佐するものとする。

条文の立て付けは一気にシンプルになった。1号から3号まで列挙されていた、自衛隊に対する内局文官による大臣補佐の具体的な内容は、きれいさっぱり削られ、「相まつて」という表現により、内局による大臣補佐と並行して、「軍事専門の見地からの大臣補佐」が明確に位置づけられることになった。条文だけを見ると、背広組と制服組とがそれぞれの役割を果たしつつ、「相身互い」で大臣を補佐するのだからいいではないか、となりそうである。実際、何も変わっていない、今まで不明確だったことを明確にただけだ、という答弁が国会でもなされている。だが、これは違う。端的に言えば、設置法12条の改正は、戦後70年にして、この国に「軍令」部を実質的に復活させるものだと私は考えている。防衛省内における意思決定過程は明らかに変わったのである。

2 防衛省設置法等の一部を改正する法律案 https://warp.da.ndl.go.jp/infondljp/pid/11347003/www.mod.go.jp/j/presiding/houan/pdf/189_150306/02.pdf

2. 「軍事専門的見地」と「統合運用」

改正 12 条も当然、主語は官房長などの文官である。だが、その補佐の内容は、旧 12 条 1 号から 3 号まで列挙されていた自衛隊の活動全般に関わるものは外され、その代わりに、自衛隊法 3 条に定める自衛隊の任務全般のうち、防衛省の所掌事務の範囲内で大臣を補佐することとされた。この条文の重大なポイントは、「相まつて」である。そして、所掌事務に関する補佐からは、自衛隊法 9 条 2 項にいう自衛隊の活動は除かれている点に注意する必要がある。9 条 2 項は、幕僚長が自衛隊に関わる事項についての「最高の専門的助言者として防衛大臣を補佐する」と定めている。

改正後の防衛省設置法 12 条の立て付けを庁舎 A 棟のフロア（階）を使って説明するとこうなる。従来、A 棟 12 階にいる背広組（文官）の筆頭である運用企画局長や防衛政策局長が、制服組トップの統幕長（14 階）、陸幕長（4 階）、海幕長（8 階）、空幕長（17 階）よりも優位に立って、11 階の防衛大臣を補佐してきた。11 階→12 階→14 階（4・8・17 階）である。2015 年の法律改正で、11 階→12 階－14 階（4・8・17 階）という形に変わった³。しかも、12 階の運用企画局長⁴のポストは廃止されて、12 階の権限が 14 階に移された。統幕副長と同格のキャリア官僚（文官）が「総括官」として方針・計画の立案に参画し、調整にあたるが、実質的には、統幕運用部長（統幕の部長職で唯一「将」ポスト）が各事態における自衛隊の行動、編成、装備、配置、調達、教育訓練など全般について権限を行使する（防衛省組織令 59～62 条）。運用第 1 課は、旧参謀本部第 1 部作戦課に近い機能をもつ。

なお、2022 年 1 月現在、統幕運用部長は統幕副長よりも先任の海将で

3 「組織改編（防衛省改革）について」https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/meeting/kaikaku/2015/h27_kaihen.pdf

4 手元に、防衛省『電話番号簿（平成 26 年度）』がある。運用企画局長とその秘書の内線番号の下には、事態対処課、国民保護・災害対策室、国際協力課、運用支援課、訓練企画室、情報通信研究課、サイバー攻撃対処情報保証企画室、情報システム室などの内線番号が並んでおり、自衛隊の活動・運用面の重要な部分を取り仕切る部署であったことがわかる。このポストが、2015 年に廃止されたわけである。その一方で、平成 30 年度版によれば、統幕運用部の「日米共同班」の内線数は 10 年間で倍以上に増えていることが注目される（『軍事民論』第 629 号（2019 年 3 月 4 日）2-3 頁参照）。日米の制服組の緊密な連携が進み、軍事的合理性がより重視される傾きにある。

ある。かくして、自衛隊のオペレーション機能は内局の運用企画局の廃止により、制服組の頂点の統幕に吸収されることになった。「統合運用機能の強化」（実際の部隊運用に関する業務の統幕僚監部への一元化）がはかられたわけである。この流れを、少し立ち戻って考えてみよう。

3. 日本型文民統制（「文官統制」）の生成と終焉

一般に、文民統制（シビリアン・コントロール）とは、政治と軍事を分離し、軍事に対する政治の優越（文民優位）を確保することである。民主主義の組織原理（「討論」と「合意」）と軍の組織原理（「命令」と「服従」）とは質が異なるため、軍の政治介入と軍の支配から市民の自由と権利を守ることが求められる。他方、軍の運用（作戦）は軍令事項であるから、ミリタリーのトップが大臣を補佐する仕組みが通常である。

戦前日本の場合、閣僚である陸・海軍大臣は内閣総理大臣と同格であり、内閣総理大臣は「同輩中の首席」にすぎなかった。天皇の国務大権を内閣が「輔弼」する。天皇が統帥大権を持ち、軍令面については陸軍参謀総長と海軍軍令部長（後に総長）が「輔翼」するのである。内閣総理大臣は軍令事項にコミットすることはできなかった。いわゆる「統帥権の独立」である。これと、軍部大臣現役武官制や臨時軍事費特別会計の制度⁵などが相まって、軍の政治介入が強まり、悲惨な戦争につながっていったのである。

戦後、これに対する強い反省から、日本国憲法下では、軍隊（戦力）は存在しえないことにされた（9条2項）。また、国務大臣が文民であることが求められるだけでなく（66条2項）、73条には「軍事に関する権限」があえて列挙されていない。大日本帝国憲法11条の陸海軍の「統帥」作用（軍令）や、12条の陸海軍の「編制及び常備兵額」を定める作用（軍政）のような軍事に関する作用は、日本国憲法においてはカテゴリカルに消去されている⁶。

軍隊（戦力）の存在が認められない一方で、「自衛のための必要最小限

5 鈴木晟『臨時軍事費特別会計』（講談社、2023年）、仕組みについては第2章参照。

6 石川健治「軍隊と憲法」水島朝穂編『立憲的ダイナミズム』シリーズ日本の安全保障3（岩波書店、2014年）128頁。

の実力」として防衛庁・自衛隊が設置された。防衛庁は「防衛」を所管する行政機関であり、総理府（2001年から内閣府）設置法49条3項および防衛庁設置法2条の規定に基づいて、総理府（内閣府）の外局として置かれていた。長である防衛庁長官は、陸海空自衛隊を含む防衛庁全体の組織を統括する。防衛庁は「総理府の外局」であるが、その長官は「庁」にもかかわらず、国務大臣があてられた（防衛庁設置法3条）。ただ、防衛庁長官には「省」の大臣と異なり、閣議開催を求める「閣議請議権」がないなど、さまざまな制約があった。

防衛庁は発足以来、事務方のトップは長らく警察庁と大蔵省の官僚だった。つまり、軍事官庁とならない、させないための「外在的」な制約のあらわれだった。1988年になって、初めて防衛庁生え抜きの次官が誕生した。さらに、2007年の防衛庁から防衛省への「昇格」によって、他の「省」と並ぶことができるようになった。だが、防衛庁（省）の内部における制約はずっと存在した。それが、防衛庁内の背広組（文官）が制服組（自衛官）を統制する「文官統制」の仕組みである。政府が2008年にまとめた報告書でも、日本独特のあり方として、「防衛庁内部部局が自衛隊組織の細部に至るまで介入することが、文民統制の中心的要素とされてきた」と認めていた⁷。

人事教育局の部内資料には、「各自衛隊の業務計画を承認する場合には内局が当該計画の審査に当たるという形で参画し、統幕等の計画を実質的に統制する建前となっている。」（1965年3月10日防衛庁）と明記されている⁸。そこには、関係する国会答弁も収録されている⁹。例えば、「シビリアン・コントロールの一番のねらいは、軍事が政治に先走らないようにする。…これを実現する手段としましては、私は2つあると思います。国会の防衛問題に対するコントロールの問題が1つであります。それからもう1つ、…防衛行政の基本にかかわることは、防衛庁長官以下文官が責任をもって実施できるような仕組みに現在相なっておるわけでございます。」

7 『朝日新聞』2015年3月7日付。

8 防衛庁人事教育局教育課編『シビリアン・コントロール（資料集）』（昭和56年3月）4頁。

9 同上4-8頁。

(1980年4月17日衆院決算委 細田吉蔵防衛庁長官)、「内局は長官直属になっておりまして、三幕の高級人事並びに防衛庁が行なう重要政策の決定につきましては、長官を補佐して事前審査をし、また長官に助言するということになっておりまして、そういう仕組みで人事及び政策について完全な統制が行なわれております。…このシステムを堅持していけば間違いないと確信しております。」(1970年4月16日参院予算委 中曽根康弘防衛庁長官)、「今日の防衛庁において、シビリアンコントロールの乱れがあるというふうには私考えておりません。…私自身が文民でありますし、…内部部局による幹部によって制服というものはコントロールされる、こういう形にあるわけでありまして…」(1972年3月27日衆院予算委 江崎真澄防衛庁長官)等々。中曽根防衛庁長官までが、内局による「完全な統制」の堅持を語っていたことは記憶されている。

40年が経過して安倍晋三政権(第二次)となって、集团的自衛権についての政府解釈の変更などが急速に進むに連れて、文民統制についても変化が生まれた。例えば、2015年3月6日の衆議院予算委員会において、中谷元防衛大臣(当時)は、「防衛省における統制は、文民である防衛大臣が、自衛隊を管理・運営し、統制することであるが、…文官が部隊に対し指揮命令をする関係にはない」と答弁していた。中谷大臣は、同年2月27日の記者会見で、現行法に内部部局の背広組(文官)が制服組よりも優位に立つと解釈される「文官統制」が盛り込まれた理由について、「戦時中の軍部暴走の反省からか」と問われ、「そういうふうには思わない」と述べたが、記者は納得せず、「文官統制」導入の経緯や理由についてさらに質問すると、「私はその後生まれたので、当時どういう趣旨だったのかわからない」と答弁を回避した¹⁰。

2002年から729日間、防衛庁長官の任にあった石破茂の時代¹¹に、政治と制服の結びつきが強まる一方で、防衛庁内局の権限が弱められていった。2009年には、「文官統制」の要であった「防衛参事官」制度が廃止された。こうして、前述の防衛省設置法12条の改正により、「戦力」に至ら

10 『東京新聞』2015年2月28日付。

11 直言「石破前防衛庁長官729日の「遺産」(2004年11月29日) <http://www.asaho.com/jpn/bkno/2004/1129.html>

ない「自衛力」は合憲というアクロバットの解釈を制度に反映させ、憲法との整合性を担保しようとしてきた特殊日本型文民統制（文官スタッフ優位制度）は、終焉を迎えるのである。

4. 官邸と伴走する「政治的軍人」

法律や制度の改正だけでなく、人的な側面でも、制服組の突出も目立つようになる。古くは統幕議長の栗栖弘臣の「超法規発言」（1978年）や竹田五郎の「徴兵制」発言（1981年）があり、近年では、空幕長の田母神俊雄の低レベルの政治的発言があるが、注目すべきは、海幕長の古庄幸一と統幕長の齋藤隆の動きである。古庄は在任中（2003-05年）、「統合運用体制への移行に際しての長官補佐体制」という文書を出して、内局の関与を減殺した統合運用態勢を強く押し出すとともに、防衛参事官制度の廃止を主張した。また、齋藤は統幕長（2006-09年）となる以前から、「国家革新を唱える右翼的な人物」として、長らく公安当局にマークされていたという¹²。

こうした「政治的軍人」の動きのなかで、際立った役割を果たしたのが、安倍政権（第二次）下で制服組トップの統幕長を務めた河野克俊である。統幕長は、陸海空の幕僚長のなかからローテーションで通常、1、2年の任期で交代する。2014年10月に海幕長から統幕長となった河野は、定年延長を3度も繰り返し、2019年4月まで、4年6カ月の長きにわたり、その任にあった。従来から続いてきた「陸海空のローテーション」を崩し、通常なら統幕長になっていたはずの陸と空の幕僚長が、無念の定年退官をしたことは部外にはまったく見えてこない。まさに異例中の異例の人事で、「安倍晋三と相思相愛」「安倍政権と伴走した「史上最長の統幕長」と評される所以である¹³。首相動静欄を見ても、これまでの首相に例のない、週1の頻度で会っていたことが確認できる。防衛省の内部部局（内局）の地位と権限が低下して、官邸と制服組が直接結びついて、自民党国防部会や防衛省の頭越しに、「スピード感あふれる」手法で、米国製

12 川邊克朗「瀕死のシベリアン・コントロール（1）」『世界』2007年7月号112-113頁

13 辻田真佐憲『防衛省の研究—歴代幹部でたどる戦後日本の国防史』（朝日新書、2021年）222頁。

高額兵器の購入が進んだ時期でもあった。安倍首相（当時）が思わず「我が軍」といってしまったのも、彼自身のおごりだけでなく、こうした仕組みの変化が反映しているといえよう。

例えば、防衛大学1期生が陸海空のトップである幕僚長になったのは1990年。冷戦が終わり、自衛隊がおおぞろと海外派遣を開始した時期だった。いまは、「専守防衛」を蔑視し、軍事的合理性オンリーの発想で、「軍隊で何が悪い」というおおらかなミリタリータイプがトップを務めている。河野もそういうタイプの典型といえ¹⁴、2017年5月に安倍首相が自衛隊を憲法9条に書き加える改憲案を提起するや、直ちに「非常にありがたいと思う」とコメントしている¹⁵。自らを改憲論者と高唱し、統幕長の離任式では、従来決して行われなかった（内局が許さなかった）、旧海軍式の「軍艦マーチ」と「帽振れ」を、自分から要求して実施させている¹⁶。退官の翌年、安倍の地元「長州正論懇話会」で講演し、安倍に長期にわたり「お仕えした」（！）ことを誇り、「現在の9条は欺瞞だ。国家の基本である国防について、正面から議論すべきだ」「こんな品格がない憲法ではだめだ」と語っている¹⁷。

設置法12条の改正によってまさに「軍令」部門が防衛省の「軍政」部門と並立して、政治との関係ではむしろ突出していったことがわかる。実質的な「普通の軍隊」化である¹⁸。

II 自衛隊の組織・装備・運用思想の変化

冷戦時代、日本の「防衛」政策、とりわけ陸上自衛隊の位置づけは、旧ソ連軍の北海道侵攻への対処を主眼としていた。ソ連邦消滅により、その

14 直言「気分はすでに「普通の軍隊」—アフリカ軍団への道?」（2015年9月14日）
<http://www.asaho.com/jpn/bkno/2015/0914.html>

15 河野克俊『統合幕僚長』（WAC、2020年）241-243頁。

16 河野・前掲書268頁。

17 産経新聞サイト（2020年9月7日）<https://www.sankei.com/article/20200907-CL5TGVG-LL5MPRI25SMQP4LNXLY/>

18 自衛隊を「戦える軍隊」とする方向と内容について、幕僚長経験者らによる岩田清文他『自衛隊最高幹部が語る令和の国防』（新潮新書、2021年）参照。

可能性が消えたため、大幅削減の“危機”に直面した陸自は、その「存在証明」を南西諸島に求めた。周辺諸国とのわかりやすい対立や緊張状態が続くことが、いずれの側においても、軍備拡張の「栄養」であり「燃料」となる。これはいつの時代でも不都合な真実である。中国の露骨で強硬な「力の政策」は、この間、とりわけ「台湾」に志向されている。それに便乗して、「台湾有事、それは日本有事です。すなわち日米同盟の有事でもあります」（安倍晋三）¹⁹ という形で、法的にはありえない主張を声高に主張する者まであらわれた。例によって、憲法はもとより、条約や法律などを蹴散らした乱暴な議論である。

「日本有事」に無理やり接続させて、「存立危機事態」にあたるとした場合、「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、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及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事態」（自衛隊法 76 条 1 項 2 号）における「密接な関係にある他国」に、台湾が該当するだろうか。今年 50 周年を迎える「日中共同声明」（1972 年 9 月 29 日）3 項には、「台湾が中華人民共和国の領土の不可分の一部である」という中国政府の立場を、日本政府は「十分理解し、尊重し」とあり、台湾が「密接な関係にある他国」であるとはいえない。「日米同盟の有事」といっても、台湾が自動的に日米安保条約 5 条の対象となるわけではない。

ここで、官邸・防衛省・自衛隊をめぐるこの間の「力学」の変化が、自衛隊のありようにどのように影響していったのかを、組織、装備、運用思想の 3 方向から、その最も象徴的な事例を素材にして概観してみよう。

1. 水陸機動団の新編——「日本版海兵隊」？

警察予備隊以来、自衛隊の組織面での大きな転換は、「海外派遣」の活発化によってもたらされた。冷戦時代の陸自の機動運用部隊は北海道の第 7 師団（機甲師団）だけだったが、「海外派遣」を前提とした機動運用部隊として、2007 年 3 月に中央即応集団が発足した（2018 年 3 月廃止）。対テロ・対ゲリラコマンドの特殊作戦群（2004 年編成完結）など、いずれ

19 台湾・国策研究院文教基金会でのオンライン講演（安倍晋三）『朝日新聞』2021 年 12 月 2 日付。

も大臣直轄の機動運用部隊であった。アジアをめぐる「安全保障環境」の変化に対応するためとして、主要正面は「北」から「南」にシフトし、「機動性」が重視されていく。陸自は2015年の「平成の大改編」²⁰で、「地域配備部隊」は5個師団、2個旅団にとどまり、機動運用部隊として3個機動師団、4個機動旅団、1個機甲師団、1個空挺団、1個ヘリコプター団に加えて、2018年3月に水陸機動団が新編された²¹。水陸機動連隊2個に諸職種²²の連合部隊で定員は2,100人だが、水陸機動連隊1個の増設が認められており、将来的に定員は3,000人になる予定である。

組織としては、2002年3月に新編された西部方面普通科連隊(WAiR)²²がベースとなっている。この部隊は人員600人ほどだが、全国からレンジャー徽章保有者を集めた精鋭部隊で、本来ならば第4師団(福岡)に属するのに、例外的に、西部方面総監直属で機動運用された。毎年のように、カリフォルニア州の演習場で米海兵隊と共同訓練を行ってきた。共同訓練の名称は「鉄の拳」(Iron Fist)という。First to Fightの「なぐり込み部隊」としての海兵隊から「知識及び技能を吸収」し、「相互連携要領を実行動により演練」する狙い²³は何か。表向きは、尖閣諸島などへの「強襲上陸作戦による島嶼奪還」であるが、海上自衛隊艦艇によって作戦目的地沖まで急行し、艦艇から海上とその上空を經由して地上の作戦目的地に到達し、各種任務を遂行する部隊という性格からすれば、米海兵隊との「相互運用性」が重要となる。

件の河野統幕長名^{くだん}で出された『水陸両用作戦教範(試行案)』には、水陸両用作戦の種類のうち、水陸両用強襲を主体として、「水陸両用強襲中の記載事項を準用する水陸両用襲撃、水陸両用陽動及び水陸両用後退」について記述されている²³。『水陸機動団(仮称)(試行案)』(陸上自衛隊教範)²⁴は、第3章「指揮」のところで、状況急変、通信・連絡途絶など

20 「平成31年度以降に係る防衛計画大綱」別表

21 直言「着上陸訓練の狙い—西部方面普通科連隊の普通でない訓練」(2011年2月21日)
<http://www.asaho.com/jpn/bkno/2011/0221.html>、『軍事研究』別冊「自衛隊の島嶼防衛力」(2021年5月)84-95頁参照。

22 前掲注21「自衛隊の島嶼防衛力」84-95頁参照。

23 『水陸両用作戦教範(試行案)』統合教範14-0(平成28年10月18日、統合幕僚監部)前文。

の場合に備え、指揮下部隊に「自主裁量の余地」を広く与えている点が目を引く。近い将来、アジア・太平洋地域における米海兵隊の活動と一体となって、時にはその任務の一部を補完もしくは代替するような役割を担わされていくことになるだろう。

2. 「攻撃型」装備—空母「いずも」とF-35B

組織に続いて、装備体系にも変化があった。自衛隊には、憲法上保有が許されない兵器というものがある。この点に関する政府解釈の蓄積のなかで、「性能上専ら相手国の国土の潰滅的破壊のためにのみ用いられるいわゆる攻撃的兵器を保有することは、これにより直ちに自衛のための必要最小限度の範囲を超えることとなるから、いかなる場合にも許されず、したがって、例えば、ICBM [大陸間弾道弾]、長距離戦略爆撃機、あるいは攻撃型空母を自衛隊が保有することは許されず、…」(1988年4月6日参院予算委 瓦力防衛庁長官。[]は筆者注記)という答弁がある²⁵。従来の政府解釈の具体的例示はICBMまでだったので、この答弁が一番詳細といえる。

2018年5月の質問主意書では、正面から「攻撃型空母」の定義が問われた。政府答弁書には、「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を自衛隊が保有することは、これにより我が国が保持する実力が直ちに自衛のための必要最小限度の範囲を超えることとなるから、憲法上許されず、したがって、このような兵器に該当する「攻撃型空母」を自衛隊が保有することは許されない」とある。ただ、「攻撃型空母ではない航空母艦(空母)」については「一概にお答えすることは困難である。」とされている²⁶。

海上自衛隊の「護衛艦」のうち、ヘリコプター搭載護衛艦(DDH)は、近年、後継艦が空母のような形状を有するものになってきた。最初は、

24 陸上自衛隊教範第3-01-01-05-28-0号(『軍事民論』675号(2021年6月14日)1-3頁)

25 国会会議録検索システムおよび杉原泰雄他監修『憲法答弁集1947~1999』(信山社、2003年)54-55頁も参照。

26 平成30年5月1日提出・質問主意書第102号、同11日答弁書第102号 <https://www.sangiin.go.jp/japanese/choho1/kousei/syuisyo/196/touh/t196102.htm>

平成 16 年度予算で建造されたヘリ搭載護衛艦（16DDH）「ひゅうが」である²⁷。艦首から艦尾まで「全通甲板」をもつ、まさに空母の外見である。同型の「いせ」（18DDH）と続いて建造され、ついに、「いずも」型護衛艦（22DDH）は、STOVL（短距離離陸・垂直着陸）空母に変身した。この艦に対して、2021 年 9 月、米海兵隊岩国基地所属のステルス戦闘機 F-35B の発着艦訓練も行われた。

中期防衛力整備計画の期間（令和元～5 年度）において、レーダーに捕捉されにくい高度なステルス性を備える F-35B 戦闘機が 18 機導入される。空母「いずも」と F-35B を運用していけば、強力な対空、対艦船、対地攻撃能力を持つことになる。

「攻撃型空母」とは、きわめて大きな破壊力を有する爆弾を積めるなど大きな攻撃力をもつ多数の対地攻撃機を主力として、それに掩護戦闘機や警戒管制機などを搭載して、これらの全航空機を含め、それらが全体となつて一つのシステムとして機能するような大型の艦艇、例えば、米国のミッドウェー級空母とされている。「攻撃型空母でない空母」としては、対潜水艦哨戒を主たる目的とし、対潜水艦哨戒機としてのヘリコプターを搭載して海上を哨戒する潜水艦哨戒型空母（例えばイタリアの空母ジュゼッペ・ガリバルディアフランスの空母ジャンヌ・ダルクなど）があげられている（1988 年 10 月 20 日参院内閣委 小野寺龍二防衛庁参事官、日吉防衛局長答弁など）。しかし、もともと空母自体に防衛用と攻撃用の区別はなく、空母自体が「戦力」にあたるというべきである²⁸。

何より、「いずも」から発艦する F-35B にスタンド・オフ・ミサイル（長距離巡航ミサイル）を搭載して運用すれば、相手国のふところ深く侵入して攻撃することも可能であり、「専守防衛の下、国民の生命・財産と領土・領海・領空を守り抜くため、自衛隊の装備の質的向上を図る観点から導入するものであることから、これを保有することは、自衛のための必要最小限度の実力を超えるものではない。」²⁹ という理屈での正当化は困難

27 直言「兵器の名前からみえるもの」（2008 年 1 月 14 日）<http://www.asaho.com/jpn/bkno/2008/0114.html>

28 この下りは、水島朝穂「憲法 9 条」『基本法コンメンタール 憲法（第 5 版）』（日本評論社、2006 年）51 頁参照。

だろう。

3. 運用思想の転換——「敵基地攻撃能力」と「共同作戦」

自衛隊の運用思想も劇的に変わった。日本政府はかつて、憲法の趣旨は「座して自滅を待つべし」ではないから、「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る」という解釈を示したことがある（1956年2月29日 衆院内閣委 船田中防衛庁長官答弁）³⁰。ただ、この「敵基地攻撃能力」は、「現実の問題というよりも、むしろ法理的」（同3月6日参院内閣委 船田防衛庁長官）とされてきた。「御質問がそういう論理的可能性の、論理学のような質問でありましたから、論理的に返答したのがあの答弁」（1971年3月23日参院予算委 中曽根康弘防衛庁長官）という形で、70年代までは、現実的な議論の対象になっていなかった。

しかし、1998年8月に北朝鮮がテポドン弾道ミサイルを発射して以降、弾道ミサイル脅威論が高まるにつれて、「敵基地攻撃能力」（「策源地攻撃能力」）の議論が頭をもたげてきた。2013年と2018年防衛大綱では「弾道ミサイル発射手段等に対する対応能力」として、また、2020年7月の自民党提言では、「相手の領域内でも攻撃を阻止する能力」として押し出されてきた。

2014年の憲法解釈変更前は、「我が国に対する武力行使の着手」がなければ日本は個別的自衛権の行使として武力の行使をすることができなかった。だが、憲法解釈変更により、「他国に対する武力の行使」を契機とする集団的自衛権行使が認められてしまったため、「我が国に対する武力行使の着手」前から集団的自衛権行使として武力の行使が可能となった³¹。

「敵基地」とは、ミサイル策源地のみではない。ミサイル策源地に対す

29 平成30年5月11日提出・質問主意書第286号（長距離巡航ミサイルに関する再質問主意書）、同22日答弁書第286号。

30 これ以下の叙述については、直言「敵基地攻撃能力＝抑止力」という妄想（その2）一法的、軍事技術的視点から」（2020年7月27日）<http://www.asaho.com/jpn/bkno/2020/0727.html> 参照。

31 水島朝徳「7.1閣議決定」と安全保障関連法」（『法律時報』87巻12号（2015年12月）46-52頁、同『ライブ講義 徹底分析！集団的自衛権』（岩波書店、2015年）51-82頁参照。

る攻撃を軍事的に成功させるためには、相手の防空能力に対する攻撃も必要だから、ミサイル策源地に対する攻撃の前にレーダーサイトや他の空軍基地を破壊しておく必要がある。政府の「敵基地攻撃の法理」によれば、日本が武力を行使して「敵基地」を攻撃できるのは、「敵」が武力攻撃に着手した時期であるとされている。その武力攻撃に着手した時期は、「そのときの国際情勢、相手国の明示された意図、攻撃の手段、態様等について総合的に勘案して判断されるものであるというのが政府の従来からの見解」（1999年3月3日衆院安全保障委 野呂田芳成防衛庁長官答弁）である。

北朝鮮ミサイル問題が「敵基地攻撃能力」を押し出す最大の根拠とされてきたが、2021年あたりから風向きが変わり、「主攻正面」は中国になったかのようなようである。米中対決のなかで、日本が米国に過剰かつ過度に寄り添って、中国との軍事的対決を前提とした日米の軍事的協力関係が一気に進んでいる。

2021年12月24日、共同通信は、日米の制服が、水面下で研究を続けてきた「日米共同作戦計画」をスクープした³²。米インド太平洋軍は、部隊の小規模・分散展開を柱とする海兵隊の新たな運用指針「遠征前方基地作戦（EABO）」を策定した。この指針は、南西諸島にある有人、無人合わせて200の島々の「活用」をはかるものである。軍事拠点化の可能性のある約40カ所に米軍は注目する。それには、陸自がミサイル部隊を配備する奄美大島と宮古島、配備予定の石垣島が含まれる。米軍が島々に拠点を置くのは、中国軍と台湾軍の間で戦闘が発生し、放置すれば日本の平和と安全に影響が出る「重要影響事態」と日本政府が認定するケースである。このような作戦が実行されれば、先島諸島とその海域は「戦域」となる。住民の避難の問題が作戦計画のなかでどのように位置づけられているか。

転換点ともいうべき会議が、2022年1月7日の日米の外務・防衛担当閣僚による安全保障協議（2プラス2）であった³³。そこでは、「有事」の初期段階で、米海兵隊が自衛隊とともに沖縄など南西諸島に臨時の「機動

32 掲載紙『沖縄タイムス』2021年12月24日付1面トップ記事。

33 『朝日新聞』2022年1月8日付。

基地」を置き、中国艦船の航行を阻止する「共同作戦計画」を進めることを承認した。従来ならば、予算委員会が止まるほどの安全保障上の大問題にもかかわらず、国会もメディアも静かだった。それはいかにも静かだった。

Ⅲ 五輪とコロナと自衛隊

ここで突然話は変わるが、本誌編集部の依頼のなかに、自衛隊による五輪やワクチン接種の活動をいかに評価するかというお題があった。以下、その点について述べよう。

1. 東京五輪への協力―「東京 1964」と「東京 2020」

1964年の東京五輪の際、自衛隊法22条2項（特別の部隊の臨時編成）に基づき、東部方面総監の指揮下に、「東京オリンピック支援集団」が臨時に編成され、4,400人規模で協力した。支援集団幕僚長には、東部方面総監部幕僚副長の陸将補が任ぜられた。彼が保存していた詳細な記録が手元にある³⁴。法的には、東京五輪開催が決まるとすぐに、自衛隊法第8章「雑則」にある100条が改正されて、100条の3として、「国際的若しくは全国的規模又はこれらに準ずる規模で開催される政令で定める運動競技会の運営につき、政令で定めるところにより、役務の提供その他必要な協力を行なうことができる。」と規定された。政令とは自衛隊法施行令で、その126条の12に、この時はオリンピック競技大会、アジア競技大会、国民体育大会が書き込まれた。「協力の範囲」としては、施行令126条の13に、式典、通信、輸送、奏楽、医療・救急、会場内外の整理、その他運営事務にかかわることが列挙されている。

東京オリンピック支援集団の編制表には、司令部のほか、選手村支援群、輸送支援群、式典支援群、競技支援群の4群に、集団長直轄の航空支援隊と衛生支援隊が加わる。競技支援群はオリンピックの競技種目に合わせて、近代5種支援隊、馬術支援隊、ライフル射撃支援隊、自転車競技支

³⁴ 以下の叙述は、直言「オリンピックと自衛隊―東部方面隊「東京1964」」（2021年2月8日）<http://www.asaho.com/jpn/bkno/2021/0208.html> 参照。

援隊、陸上競技支援隊、カヌー支援隊、クレー射撃支援隊、漕艇支援隊の8隊よりなる。一見して明らかなように、近代5種を含め、銃を使った競技が3種ある。また、馬、自転車、陸上競技（特にマラソンと競歩）はある意味では軍事訓練そのものであり、カヌーと漕艇（ボート）は上陸作戦や渡河作戦の訓練になる。実際、これらの種目の選手に自衛官が多いのも当然だろう。なお、ヨット競技は海上自衛隊が支援したので、競技支援群長の隷下には入っていない。開会式において上空に五輪を描いたのは、航空自衛隊第1航空団第2飛行隊「空中機動研究班」（「ブルーインパルス」）だった。これは支援集団長の隷下に入らない特別のミッションだった。

「東京2020」と自衛隊の関係はどうか³⁵。「防衛省・自衛隊2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会特別行動委員会」（委員長・防衛大臣）が掲げる活動内容は、「セキュリティ対策…、競技会場周辺を含む我が国上空・海域の警戒監視、大規模テロ等が発生した場合の被災者救援等及びサイバー攻撃等への対処への協力等の取組」がまず出てくる。1964年の東京大会の時には考えられないほどに、「普通の軍隊」が行う国内的な警備活動に近いことが前面に出ている。「式典等大会運営への協力については、東京オリンピック・パラリンピック競技大会組織委員会と調整を行ってきた協力項目（聖火到着式への協力、国旗等掲揚への協力、射撃競技会場における医療サービスへの協力、セーリング競技における海上救護への協力、会場内外の整理への協力及び競技（アーチェリー・射撃・近代5種）における運営協力）」が挙げられる。

コロナ禍の「東京2020」が開幕すると、各競技会場周辺やロードレース沿道では、迷彩服姿の自衛隊員の姿が目立つようになる。自衛隊は、東京オリンピック・パラリンピック大会組織委員会の要請で、「東京2020オリパラ支援団」を編成し、約8,500人を派遣した。競技会場内外の警備、自転車ロードレースの沿道警備では7,600人だが、この沿道警備について、自衛隊がどのような法的根拠で行ったのか。自衛隊法100条の3の「運動競技会に対する協力」と、同法施行令126条の12に基づく活動につ

35 水島朝穂「緊急事態下の東京五輪—半世紀前のミュンヘン、そして東京」『東京新聞』2021年7月19日付夕刊文化欄「2分の五輪」参照。なお、これ以下の叙述も、前掲「オリンピックと自衛隊」参照。

いては、1964年大会と変わりはない。

「東京2020」の場合、施行令に明記されていない入場者の「セキュリティチェック」や「街頭警備」が行われた。「会場外の交通整理」にしても、車両を停止させて、実質検問に近い行動を行っていた。自衛隊による交通統制が認められるのは、道路交通法114条の5で、「外部からの武力攻撃」による防衛出動時に限られる。警備や交通整理には、警察庁が全国からの応援部隊も含めて約6万人を動員しているのに、なぜ自衛隊が必要なのか。

関連していると思われるのは、2000年12月に自衛隊の治安出動に関する諸規定が変更され、自衛隊と警察の協力関係が強化されたことがある。「自衛隊の治安出動に関する訓令」（1960年5月4日）43条に基づき、「自衛隊の治安出動に関する達」（2006年3月27日）も改訂された。60年安保前後の時期に整備された治安出動に関する一連の規定は³⁶、「外部からの武力攻撃に当たらないような事案においては、一義的には警察が対処するが、警察では対処できないか、又は著しく困難な場合には、自衛隊の治安出動により対処」とあり、これは大規模なデモや「暴動」を想定していた。それが、「武装工作員等への対処」にシフトしていき、2002年ごろまでに、自衛隊と警察との「治安出動の際における治安の維持に関する協定」や同「細部協定」、同「現地協定」（北海道警と北部方面隊、等々）が整備されていった³⁷。

2. 新型コロナウイルス感染症と自衛隊

2021年4月に始まった新型コロナウイルス感染症のワクチン接種については、予約から実施に至るまでかなりの混乱が生じた。電話予約やネット予約の困難性、特に高齢者は右往左往させられた。当初は、自治体による「集団接種」（駅前や公園などに接種会場を設ける）ではじまり、「かかりつけ医」による「個別接種」が連動していた。ワクチン供給の不十分さもあって、当初、日本のワクチン接種は鈍かった。菅義偉内閣への国民の批判は、4月25日投票の衆参両院の3つの補欠選挙に反映した。この選

36 林茂夫編『治安行動の研究』（晩聲社、1979年）参照。

37 『週刊金曜日』2021年8月6/13日合併号6頁（小西誠・本田雅和）参照。

挙で与党が全敗するや、その日のうちに、自衛隊を活用したワクチンの「大規模接種」が決定された³⁸。国として東京と大阪に大規模接種センターを設置して、自衛隊の医官や看護官を活用し、1日1万人規模の接種を行う。この「史上初」の活動は「首相官邸の鶴の一声」で決まり、主導したのは杉田和博官房副長官だったという³⁹。自衛隊の医官と看護官はそれぞれ1,000人ほどいて、自衛隊中央病院、全国10カ所の自衛隊病院、そして部隊、駐屯地、艦船等の医務室で活動している。官邸は、自衛隊を使えば、迅速な対応が期待できると思ったのだろうが、それぞれ持ち場があり、全国レベルでローテーションを組んで対応するのは容易ではなかったはずである。しかも、本来は負傷者救護・救命処置にあたる医官を、単なるワクチン接種の打ち手に特化して動員するわけである。「自衛隊を「便利屋」にするな」という怒りの特集を組んだ軍事専門雑誌も出てきた⁴⁰。なお、接種会場の大手町合同庁舎3号館横の駐車場を撮影した写真を見ると、73式トラックが多数駐車していた。写真を拡大すると、ナンバープレートには「7後支-2整-普」とある。北海道東千歳の第7師団の第7後方支援連隊から、はるばるやってきた車両である。菅内閣による自衛隊の政治利用は際立っていた。

岸田文雄首相は2022年1月11日、ワクチンの3回目接種の前倒し対象を拡大するなど、新型コロナウイルスの対応強化策を発表したが、「対策は「付け焼き刃」の印象は否めず、実効性を伴うかは見通せない」とされる所以である。ところが、その対策のなかに自衛隊による大規模接種の再開が含まれていた。「大規模接種センターの設置を求められた自衛隊からは「寝耳に水だ。急ピッチで準備しなければならない」と悲鳴が上がった。」という⁴¹。菅首相に続いて、岸田首相もまた、7月の参院選を意識した、自衛隊の「政局的利用」を行っているといえよう。

なお、ドイツでも、連邦軍がコロナ対応を行っているが、政府レベル

38 『読売新聞』2021年4月26日付。

39 『朝日新聞』2021年5月18日第2総合面の検証記事。

40 「新型コロナ『自衛隊』は便利屋ではない!」『軍事研究』2021年11月号42-55頁。

41 『毎日新聞』2022年1月12日付2面（デジタル版1月11日の見出しは「自衛隊は悲鳴参院選にらむ首相、コロナ対策の「付け焼き刃」感」とより明確）。

の位置づけも明確で、行政との役割分担もできている（「コロナウイルスとの戦いにおけるドイツ連邦軍」という特設ページがある⁴²⁾。2020年3月以降、連邦軍の支援の活動範囲は広く、高齢者・介護施設での支援から、保健行政における濃厚接触者追跡業務など管理支援、ワクチン接種センター、移動式予防接種チーム（MIT）への協力など多岐にわたり、最大で2,000人が動員されている。連邦と州の支援申請数は、2022年1月現在、7,700件を超えている。軍事組織の機能や役割を踏まえて、各国とも、軍隊をコロナ対応にあたらせている。日本の場合、クルーズ船やクラスターを起こした個々の病院への派遣、ワクチン大規模接種の打ち手等々、政権による自衛隊の場当たりの使用が目立つ。二度にわたる唐突な「大規模接種」はその象徴的表現といえよう。

むすびにかえて

国会における安全保障問題のまともな議論は激減し、自衛隊の組織や装備、運用等にわたる重要な変化が、国民にほとんど認識されないまま既成事実化されている。その最たるものが、「台湾有事」を念頭においた日米共同作戦計画の実現に向けた動きだろう。野党が野党らしい役割を果たさず、与党にやさしい「癒党」が増える一方で、国会が機能していない。そうしたなかで、自衛隊は、対外政策の「普通の」道具（“normales Instrument”⁴³⁾となる傾きにある。「普通の国」の「普通の軍隊」⁴⁴⁾となるためには、憲法9条の明文改正が必要となるが、近年の政治手法がきわめて場当たり的になっているのが危惧される。例えば、アフガニスタン戦争終結時の混乱⁴⁵⁾に便乗して、自衛隊法84条の3（在外邦人等の陸上輸送）の無理筋の改正案も検討されている。憲法との整合性を工夫する法制局の

42 <https://www.bundeswehr.de/de/aktuelles/coronavirus-bundeswehr>

43 ドイツ連邦軍でさえ、対外・安保政策の「普通の」道具から距離がある（Ulf von Krause, Die Bundeswehr als Instrument deutscher Außenpolitik, 2013,S.361f.）。

44 直言「『普通の国』の『普通の軍隊』へ―『普通の子・バイデン』の米国との関係」（2021年3月8日）<http://www.asaho.com/jpn/bkno/2021/0308.html>

45 水島朝穂「アフガニスタン戦争20年と日本」『法律時報』93巻12号（2021年11月）1-3頁。

機能が劣化させられ、底の抜けた状況である。また、防衛費についても、東京新聞の試算によれば、すでにGDPの1.24%に達している⁴⁶。国会での審議力の低下もあって、防衛省の「令和4年度予算の概要」のタイトルは、「防衛力強化加速パッケージ」⁴⁷という、かつてならば与党のなかからも異論が出るようなノリのものである。

2021年4月の日米共同声明において、日米安保体制の性格は、「地域安定装置」から「対中同盟」に転換した。防衛費の増額を「加速」させ、多額の米国製装備の購入と南西諸島のミサイル基地化を推進するため、メディアを通じて「台湾有事」が煽られている。

米国と中国との間の軍事的緊張関係は、双方に軍備強化と覇権拡大の「活力」をもたらす。それはあたかも、軍事力強化や治安権限の強化が、テロに正当化の理由を与え、「テロリスト」がそうした国家の強行措置を「栄養」にしてさらなるテロを行うのと似ている。これは「安全保障とテロとの密かな「共犯関係」とされるが⁴⁸、いま米中対立と緊張激化の背後にも共通の構造があるように思う。

この米中対立のなかで、日本が米側にピッタリ寄り添って行くことは、最悪の選択ではないか。軍備競争と相互不信のなかで、「現場」における思わぬ衝突が起きて、戦争に発展するのは歴史の示すところである。軍備増強や同盟締結など自国の安全を高めようと意図した国家の行動が、別の国家に類似の措置を促し、実際には双方とも戦争を欲していないにもかかわらず、結果的に武力衝突に連動し、対立の連鎖を拡大していくという「安全保障のジレンマ」そのものである。

このジレンマに指導者は悩むものだが、最後に二人の首相のことを書いておきたい。

まず、50年前、日中国交正常化に際して、田中角栄首相（当時）は、「日米中の三国で、二等辺三角形の関係になれば、極東の平和は守れる。

46 『東京新聞』2022年1月4日付1面トップ記事。

47 https://www.mod.go.jp/j/yosan/yosan_gaiyo/2022/yosan_20211224-1.pdf

48 Vgl. Giorgio Agamben, Über Sicherheit und Terror, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20.9.2001, S.45. 直言「テロとの戦い」の陥穽」(2015年2月9日) <http://www.asaha.com/jpn/bkno/2015/0209.html>

日本が中国と国交を正常化することは、アジアにNATOを作るよりも、強力な安全保障になる。」と語ったという⁴⁹。日米安保オンリーでない、東アジアに軸足を置いた広い視野が感じられる。もう一人は海部俊樹元首相である。2022年1月9日に死去したが、2021年12月22日に外務省が公開した「外交文書」のなかに、1990年の湾岸危機の際の海部の言動が出てくる。ブッシュ（父）大統領が湾岸に自衛隊の派遣を求めたのに対して、海部はこれに応じなかった。そのかわり、米側の要求する130億ドルの財政支援を丸飲みしただけでなく、「思いやり予算」の増額にも応じた。海部は、「武力行使を禁じた9条を守る必要がある」という立場を崩さなかった⁵⁰。海部はブッシュに自衛隊派遣について“Yes or No”と問われて、“or”と答えたといっ、その曖昧な姿勢がいずれの側からも批判された。だが、財政支援や掃海艇派遣の判断の背後には、戦争体験世代の海部の、憲法9条への覚悟があったように思う。いまの政治家たちをみると、隔世の感がある。

憲法9条をもつ「普通でない国」を、「普通の軍隊」をもつ「普通の国」にすることがかつてなく容易になっている。おりしも、日本国憲法施行75年と日中国交回復50年が目前に迫っている。最後に、次のことを強調しておきたい。

「軍事的合理性の観点から憲法9条を「変える」ことに過度に傾斜した議論が急速に高まっているなかで、あえて憲法9条の「平和的合理性」に徹することによって、複雑化した現実に向き合っていくか。いま、平和の「守り方」と「創り方」についての腰を据えた議論が求められている。」⁵¹

(2022年1月15日脱稿)

49 岡部達味・高木誠一郎・国分良成編『日米中 安全保障協力を目指して』（勁草書房、1999年）348頁。

50 『毎日新聞』2021年12月23日付9面。

51 水島朝穂『平和の憲法政策論』（日本評論社、2017年）viii頁。