

《戦後70年を振り返る》

三流官庁と揶揄されてきた防衛省／「憲法の落とし子」としての自衛隊  
それぞれに残された今日的課題

樋口 譲次

○ 防衛省・自衛隊発足から60年余の歴史

今年、終戦から70年の節目の年である。防衛省（庁）・自衛隊は、昭和29（1954）年の発足から昨年60周年を迎え、今年が61年目、昭和25（1950）の警察予備隊創設から数えれば65年目に当たる。

第2次安倍内閣が発足し、一昨年末には、国家安全保障会議が創設され、「国防の基本方針（昭和32年国防会議及び閣議決定）」に代えて、わが国として初めての「国家安全保障戦略」が決定された。これに引き続き、昨年7月には、国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備のための基本方針が閣議決定され、本年は、その法整備と「日米防衛協力のための指針」（ガイドライン）の見直しが大きな政治課題となっており、戦後最大の転期を迎えている。

顧みれば、敗戦占領（昭和20年～27年）下、マッカーサー連合軍最高司令官率いる占領軍によって押し付けられた現行憲法は、日本を＜非武装（非軍事）化・弱体化＞するための国家改造を狙ったものであった。その第9条「戦争の放棄および陸海空軍の戦力の不保持並びに交戦権の否認」の規定の通り、憲法には「あれはダメ、これもダメ」の否定や禁止条項はあるが、国を守ることについての明確で主体的な記述は一切存在しない。この＜国防なき憲法＞（『国防なき憲法』への警告』、内外出版、日本郷友連盟・偕行社共同プロジェクト）が、戦後わが国の国家的自立を妨げてきた安全保障・防衛問題の宿罪である。

第2次世界大戦の終了とともに、国際政治の場では米ソを両極とする東西冷戦が表面化した。昭和25（1950）年にはその代理戦争ともいべき朝鮮戦争（～1953年）が勃発し、わが国では占領米軍の朝鮮半島への転用にもなって軍事的空白が生じた。マッカーサーは、憲法第9条によって戦力（軍隊）の保持を禁じたことから、治安維持任務の警察力を補うとして、ポツダム政令を発し、急きよわが国に警察予備隊（Police Reserve）の創設を命じた。その警察予備隊を前身とし、昭和27（1952）年に保安庁・保安隊、次いで、防衛庁とアームド・フォース（Armed Forces）としての自衛隊が創られた。

その後、平成10（1998）年、平成18（2006）年に連続発生した北朝鮮による弾道ミサイル発射などの重大事態を受け、難産だった防衛庁の省昇格は、「戦後レジームからの脱却」を最重要の政策課題として登場した安倍晋三首相の強力なリーダーシップによって、平成19（2007）年1月、ようやく達成された。しかし、＜憲法の落とし子＞の宿命を負った防衛省・自衛隊の出自は争えず、今日に至るまで、わが国の防衛政策や

軍事機構としてのあり方を大きく狂わせてきた。

戦後のわが国の最優先課題は、経済復興と主権の回復であった。その課題に本格的に取り組んだのが吉田茂首相であり、〈経済重視・軽武装〉をその基本方針とした。つまり、わが国自身の防衛努力は最小限に抑制しつつ、安全保障は占領米軍、そして主権回復後の日米安保体制に大幅に依存して経済復興・経済発展を最優先するというものであった。これが、その後「吉田ドクトリン」と呼ばれるようになり、以来長い自民党保守政権の中で戦後政治の基本方針として固まっていった。そして、現在においてもこの方針を頑として踏襲しているのが財務省（旧大蔵省）の〈最初に財政ありき〉の思想であって、わが国の防衛政策を大きく制約し、また歪める重い足かせとなって作用し続けている。

昭和27（1952）年に対日講和条約と日米安全保障条約（以下日米安保条約）が同時に発効し、わが国は約7年間におよぶ占領統治から脱して主権を回復した。しかし、わが国は、軍隊なき安全保障の手段として、自国の防衛を日米安保体制に大きく依存する途を選択したため、引き続き米軍の常時駐留を許すことになった。米国の占領既得権を盛り込んだいわば「駐軍協定」の旧日米安保条約は、日米対等の真の同盟関係を作り上げるとの岸信介首相の信念の下に、米国による日本防衛の不明確さ、被占領体制を引きずった行政協定や内乱条項などの基本問題が解決され、軍事的協力関係の強化のみならず、政治・経済分野にまで「相互協力」を拡大した条約へと改定された。その後、冷戦の終結を契機として、日米安保の意義と目的の再定義が求められるところとなり、従来の体制を一步踏み出し、周辺事態法などの制定を通じてアジア太平洋地域における平和と安定に寄与する日米防衛協力体制へと同盟関係が強化された。しかし、現行憲法下においては、日米の対等な関係を求める安保条約の「相互防衛条約」化には自ずと限界があり、日米同盟の片務性の象徴である集团的自衛権の問題は限定行使容認に止まらざるを得ない状況である。

一方、わが国は、昭和35（1960）年から始まった高度経済成長によって世界第2位の経済大国へと発展し、昭和50（1975）年の第1回主要国首脳会議（いわゆるサミット）からその仲間入りを果たすなど世界の主要国の一員となった。戦後の国難を克服して国力の回復を果たしたが、日米安保を主とし、自衛隊を従とするわが国の防衛体制の基本構造を変更しようとの機運が高まらず、いまだ自助自立の防衛体制へと踏み出すことが躊躇われている。

明治憲法下では、太政官布告第36号「戒厳令」に基づいて、戦時・事変に際し、立法、行政、司法の事務の全部または一部を軍の機関に委ねる〈戒厳〉という国家非常事態措置が講じられていた。しかし、現行憲法には、前文に空想的・欺瞞的な「平和主義」を掲げた上に、第9条で軍隊（戦力）の保持を禁止するとともに、戦争（戦時）を否認していることもあって国家非常事態に関する規定が存在しない。

一方で平和を謳い、他方で万が一平和が破壊された場合の措置を講ずることは各国憲法が等しく定めるところであるが、わが国の最高法規には、国民の生存と安全をはかる国家の基本的使命が欠落している。このため、有事等の非常事態に国の総力を挙げて難局に立

ち向かう法令の体系的整備が進まない要因になっている。

また、自衛隊は、警察予備隊を前身とするとともに、＜軍隊でない武力集団＞という奇妙な存在として取り扱われてきた。そのため、防衛関係法令は、自衛隊が軍隊と誤解されることのないよう、警察比例の原則に類似する定めによって、あえて軍隊から区別するよう周到に仕組みられてきた。つまり、警察官職務執行法（警職法）と同様にポジティブリスト方式で規定されるとともに、警職法の準用やそれに類似した制限が設けられている条項が多く、今日、＜行動する時代の自衛隊＞の内外における有効、適切な任務遂行を妨げる法的不備として指摘されている。

## ○ 防衛省・自衛隊に残された今日的課題

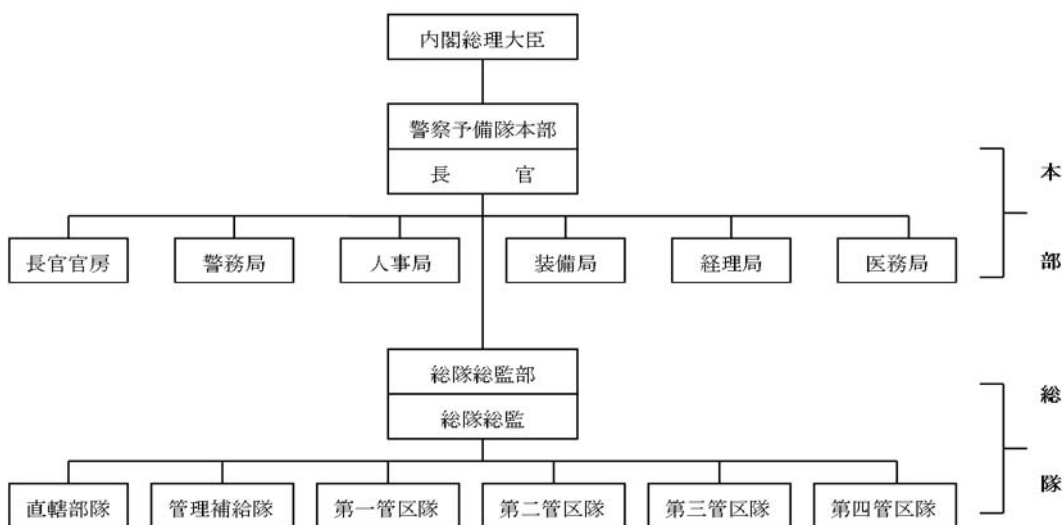
### 1 三流官庁と擲擧されてきた防衛省（庁）、その組織機構と任務・所掌事務

終戦とともに、陸海軍（省）は悉く解体された。防衛庁は、戦後の組織中断の後、警察予備隊、保安庁を経て昭和29（1954）年に発足した後発官庁であった。また、内閣府の外局として設置されたため、予算の提出権、法律・政令の提案権、府令・省令の発出権及び国の行政事務に関する地方公共団体の長に対する指揮監督権を直接行使する権限は付与されず、内閣府の長たる総理大臣を介して間接的に行使する立場に置かれた。また、防衛庁は＜自衛隊管理庁＞ともいわれ、これらが三流官庁と擲擧されてきた所以である。

警察予備隊は、連合軍総司令部（GHQ）の指導監督を受け、組織の主要ポストを固めた旧内務省出身の警察官僚の主導の下で編成された。その組織は、旧軍人の影響力の排除と実力部隊である制服組の地位役割の低減を主眼に、当時の米陸軍と日本の国家地方警察本部を併せ模した形態をとった。別図の通り、政策大綱の企画や総隊の指導監督を行う予備隊本部を上位機関とし、実力部隊である総隊をその下部機関として配置する構造であった。

警察予備隊の組織

別図



〔日本の安全保障〕1972年版を補正

その際、理論的支柱としたのが、占領軍から教えられた「シビリアン・コントロール」という概念で、本来、＜軍事に対する政治優先＞あるいは＜民主政治の枠組みによる軍事統制＞との本義を「文民統制」と解釈したうえで、＜制服に対する文官・官僚優位の体制＞を作り上げた。以来、この体制は、保安庁を経て防衛庁、そして省昇格を果たした防衛省にそのまま引き継がれた。

その後、防衛省改革検討委員会によって平成25（2013）年に「防衛省改革の方向性」がまとめられ、文官・官僚優位の既存体制の弊害などを是正するため、防衛参事官制度の廃止、防衛会議の設置、運用部門の統合幕僚監部への一元化、内部部局への自衛官ポストの定員化などの具体的取り組みがなされている。本来、任務上また組織規模上、自衛隊を骨幹とする防衛省の一般行政は文官・官僚と制服の混成、軍事専門的行政と「軍令」である自衛隊の運用は制服が担うのが基本である。そして、文官・官僚と制服が対等の立場で防衛大臣、総理大臣を補佐する体制や仕組みが必要であり、警察予備隊発足から歪められてきた防衛省の組織機構の改革は、文官・官僚優位を謳っている省設置法第12条の廃止など更なる徹底が求められよう。

＜自衛隊管理庁＞としての防衛庁は、国防全般にわたる主務官庁というより、異端の存在として継子扱いされてきた自衛隊を管理する官庁として、極めて限られた任務をいわゆる＜上から目線＞で果たしてきた。

平成19（2007）年1月によりやく防衛省への昇格を果たしたが、省設置法の第3条（任務）第1項に「防衛省は、わが国の平和と独立を守り、国の安全を保つことを目的とし、これがため、陸上自衛隊、海上自衛隊及び航空自衛隊を管理し、及び運営し、並びにこれに関する事務を行うことを任務とする。」と謳われているように、防衛庁時代と一字一句変わらない任務を継承しており、＜自衛隊管理省＞から一步も抜け出していない。

これからのわが国の安全保障は、従来の国土防衛（領域保全）とシーレーン防衛（海洋安全保障）という伝統的分野に加え、わが国周辺地域や国際社会における平和で安定し、繁栄する国際安全保障環境の構築などの非伝統的分野での新たな課題に真摯に向き合い、積極的な役割を果たしていかなければならない。これまで以上に、内外の安全保障に係わる広範多岐な取り組みが求められる日本の立場を考えれば、防衛省が単に＜自衛隊管理省＞に止まることは許されない。

他方、戦後、国防組織が存続しておればそのまま担当していた任務や所掌事務が、止むを得ず他省庁に引き継がれ、あるいは明け渡して今日に至っているものがある。例えば、厚生労働省には、「引揚援護、戦傷病者、戦没者遺族、未帰還者留守家族等の援護及び旧陸海軍の残務の整理」の任務および所掌事務が付与されている。経済産業省が「武器等製造法」に基づき、民間企業に対して武器等製造の許認可権を有し、その所掌事務を担当しているのもその一つである。

自衛隊は、軍事組織の特性、特にその精強性を維持する観点から、また志願兵制を採用

しているために、「任期制」と「若年定年制」を採っているが、一般より早期に退職する自衛官の再就職については、現行法制下では主として厚生労働省（職業安定機関）、船員関連については国土交通省を通じて実施するよう定められている。

このような、わが国にとって極めて重大な国防に係わる任務や各種事務が、防衛省の主管外に置かれているのは全くの筋違いであり、甚だ寒心に堪えない。また、世界がIT化している中で、情報戦が成否を左右する現代戦において、サイバー空間の戦いという新たな防衛上の課題や国際協力の任務なども増大している。

この際、あらためて、国防に係わる全ての業務を総点検し、他省庁との関係を見直すとともに、新たな時代の国家的要請に十分に対応できるよう、防衛省の任務及び所掌事務を再定義し、文字通りわが国の国防を総合的かつ統括的に主管し得る省として発展的に拡充しなければならないのではないだろうか。

## 2 <憲法の落とし子>としての自衛隊

戦後、自衛隊ほど憲法に翻弄され、「存立の戦い」を強いられた組織はないだろう。

治安維持機関であった警察予備隊と保安隊を前身として、自衛隊は、昭和29（1954）年7月、ようやく国家防衛の本来任務をもつ軍事組織（武力集団）として生まれ変わった。わが国は、独立・主権国家としての条件整備に着手した訳であるが、その途端、皮肉なことに自衛隊は本格的な憲法論争に巻き込まれてしまった。

「55年体制」の下、社会党（現社民党）や共産党は、自衛隊は軍隊であり、軍隊の保持を禁じた憲法第9条に違反すると強く主張した。そして国会では、第9条を争点として、自衛権の存在、自衛隊と戦力（軍隊）、敵基地攻撃と自衛権の範囲など同条の解釈に係わるいわゆる<神学論争>が延々と繰り返された。

例えば、「自衛隊と軍隊」については、自衛隊は憲法上必要最小限を超える実力を保持しない等の厳しい制約を課せられており、通常の観念で考えられる軍隊ではないが、国際法上は軍隊として取り扱われており、自衛官は軍隊の構成員に該当すると、言い逃れの苦しい二重基準（ダブル・スタンダード）の答弁が、政府の公式見解である。

一般社会においても、自衛隊・自衛官は、第9条を理由にその存在を否定され、<憲法違反>、<税金泥棒>と罵られた。また、反自衛隊（反安保も共通のスローガン）を掲げる学生運動や労働運動のターゲットとなった駐屯地・基地そして演習場には、デモ隊が押し寄せて自衛隊の活動を妨害した。凶器で武装した過激派は、駐屯地（基地）に侵入して警備中の自衛官を襲い、あるいは手製のロケット弾などで襲撃した。これには、一部のマスコミが加担したケースもある。

自衛隊への反対は、司法の世界でも展開された。砂川事件、恵庭事件、長沼事件、百里基地事件などの裁判において自衛隊の合違憲性が激しく争われた。

結局、裁判所は、自衛隊を違憲とした砂川事件の伊達判決と長沼事件の福島判決を除けば、司法審査権のおよぶ範囲が限られているとの認識から、合違憲性の問題に正面から取

り組むことを避けた。そして、いわゆる「統治行為論」に則り、自衛隊を「憲法のおとし子」として間接的に認知する立場を取らざるを得なかった。

すでに、戦後約70年が経過したが、今日まで、一度たりとも憲法改正が行われたわけでもなく、現行憲法下の自衛隊の立場は創設当時と本質的に何ら変わっていない。憲法で明確に規定されていない自衛隊が、戦後社会で「認知」されず、政治、司法などの場で「存立の戦い」を強いられた厳しい歴史は、いまでは顧みられることもなくなった。

日本人の国民性は、「熱しやすく、冷めやすい」と言われているが、長年にわたり自衛隊・自衛官に対して苦難の道を歩ませてきた歴史を、「済んでしまったことは仕方ない」としていとも簡単に忘れ去る訳には行かないのではないか。そして、国際安全保障環境が一段と厳しさを増す中、自衛隊・自衛官には国土防衛を基本としつつ、「積極的平和主義」の前面に立って身を賭した重い任務遂行が要求される。ここに至ってもなお、自衛隊・自衛官に「国内的には軍隊・軍人ではないが、国際的には軍隊・軍人である」との二重基準（ダブル・スタンダード）を押し付けるのは、国家として不誠実極まりないのではないか。戦後70年が経過したが、自衛隊の存立や自衛官およびその家族の人生に深刻な影響を及ぼしてきた憲法問題を、無為無策のまま放置してきた政治の責任は極めて重く、この矛盾は何としても解決しなければならない。

### 3 日米安保中心主義と国連幻想

昭和32（1957）年の国防会議及び閣議で決定された「国防の基本方針」の第4項で「外部からの侵略に対しては、…、米国との安全保障体制を基調としてこれに対処する」と定められたとおり、わが国の安全保障・防衛政策は、いわゆる「日米安保中心主義」に依拠してきた。これは、後述する「財政主導の論理」と相俟って、日本が主権回復以降、国家として当然目指すべき「自分の国は自分の力で守る」という「自助自立」を基本とした国防再建の道を封印する、超え難い制度的ハードルを作ってしまった。

その結果、国家および国民の国防に対する当事者意識は自ずと希薄になり、国防の第一線に立つ自衛官の士気を弱めた。また、最近になって「国民保護法」は作られたものの、国内の安全保障基盤の確立の面でもその成果が一向に上がらないなど、わが国の安全保障・防衛上の充実発展を阻害する根本的な要因となっている。また、「日米安保を主とし自衛隊を従とする」わが国防衛の基本構造は、自衛隊創設以来、長年にわたって制服組の地位や発言権をいたずらに抑制・低下させる役割を果たしてきた側面がある。さらに、日米安保主軸によって、わが国の安全保障の主務官庁は、あたかも日米安保条約を所管する外務省であるかのような誤解を招いてきた。

平成25（2014）年5月、「国防の基本方針」に代えて「国家安全保障戦略」が策定されたが、日米安保を基軸とする従来からの姿勢は変更されていない。

わが国は、戦後復興を果たし、高度経済成長を経て世界第2の経済大国にまで発展した。そして、第1回主要国首脳会議からそのメンバーに名を連ねるとともに、国連分担金は米

国に次いで2番目（2010～12年は約13%、2013～15年は約11%）の額を拠出するなど、国際社会における地位の向上につれて果たすべき責任役割も増大してきた。

一方、＜日米安保中心主義＞には、「瓶のふた」論という隠された狙いがあるとも指摘されてきた。しかし、冷戦終結から二十数年が経過した今日の世界は、中国やインドが急速に台頭し、ロシアが復活する中で、世界唯一の超大国といわれてきた米国のパワーと地位が相対的に低下して、その一極支配の構造が崩れ、「世界の警察官」あるいは「国際秩序の番人」としての役割を果たせなくなりつつある。

わが国唯一の同盟国であるアメリカのパワーと地位が揺らげば、隣接する核・軍事大国の中国とロシアからの風圧が強まってくるのは必定である。

わが国は、米国との同盟関係を深化させつつも、いよいよ＜日米安保中心主義＞の戦後体制から脱却して＜自助自立＞の道、すなわち＜自分の国は自分の力で守る＞を基本とした防衛体制を構築する時代に直面しているといえよう。そして、同盟上の応分の負担やリスクを引き受けるとともに、より大きな国際的役割を果たさなければならない。

他方、わが国外交は、＜国連中心主義＞を柱としており、「国防の基本方針」もその考え方に沿って記述されていたため、戦後わが国の外交・安全保障政策には、この考え方が深く沁み渡っている。

その国連が果たすべき最も中心的な役割は、国際の平和と安全の維持にある。しかし、その決定的役割を果たす国連安全保障理事会は、米・中・露・英・仏がその常任理事国であり、互いの利害が対立する問題では拒否権を発動し、集団安全保障（国際平和と安全を維持するための集団的措置）を最大の目的とする国連が機能不全に陥るのは、過去にも幾度となく見せられた。

統一した統治機構としての世界政府が存在せず、本質的にアナーキーな国際社会においては、国連をはじめとする不安定・不確実な諸要素を前提とするならば、国家の生存と安全は自助努力を基本として確保しなければならない。それが否定できない現実であり、近年、その傾向は一層強まっているとさえいえよう。つまり、＜国連中心主義＞は明らかに破綻しており、国連幻想に依拠したわが国の安全保障・防衛体制は根本からの見直しを避けて通ることはできないのである。

#### 4 財政主導による防衛力整備

わが国の安全保障・防衛政策は、戦後復興を重視した＜経済重視・軽武装＞の「吉田ドクトリン」の考え方に沿ってきた。それが最もよく表れているのは、岸信介首相の下で作られた「国防の基本方針」の第3項「国力国情に応じ…防衛力を漸進的に整備する」と「第1次防衛力整備3カ年計画」（同年6月、下記に關係箇所抜粋）である。

「第1次防衛力整備3カ年計画」

5. この目標（陸自・陸上自衛官18万人、海自・艦艇約12万4千屯、空自・航空機約1千3百機、筆者注）の達成に当っては、常に経済の安定を害しないように留意し、特に年次別の増勢については、財政事情を勘案し、民生の安定のための諸施策との均衡を考慮しつつ、弾力的にこれを決定する。（太字は筆者注記）

この2つの意味するところは、防衛力の整備に当って、わが国を取り巻く国際情勢や安全保障環境、特に脅威の存在やその度合いをさておき、何よりも財政面を重視し、経済や民生の安定を害しない範囲でゆるやかに進めるとして、防衛政策の立案に最初から財政上の大枠あるいは規制を被せていることである。

以来、第2次（昭和37年度～41年度）、第3次（昭和42年度～46年度）そして第4次（昭和47年度～51年度）の防衛力整備計画が策定された。いずれも1次防の考え方と同じく経済財政事情等を重視した＜財政主導のアプローチ＞によって防衛力が決められた。

昭和52年度以降については、昭和51（1976）年に「昭和52年度以降に係わる防衛計画の大綱」（51大綱）が国防会議及び閣議において決定された。あわせて、昭和51（1976）年に「防衛力整備の実施に当たっては、当面、各年度の防衛関係経費の総額が当該年度の国民総生産（GNP）の百分の一に相当する額を超えないことをめどとしてこれを行うものとする」と定められた。

また、51大綱においては、「基盤的防衛力構想」という考え方が示された。これは、「わが国に対する軍事的脅威に直接対処するというよりも、自らが力の空白となってわが国周辺の不安定要因とならないよう、独立国として必要最小限の基盤的な防衛力を保有するという考え方である。」（平成18年版「日本の防衛」）そして、本構想は、「平成8年度以降に係わる防衛計画の大綱」（07大綱）においても、基本的に踏襲された。

防衛費GNP1%未満および基盤的防衛力構想は、軍事的脅威に直接対処しない脱脅威論に基づく防衛力整備を行うことを意味する。そこに至った背景は、当時の東西冷戦の一時的な緊張緩和（デタント）という安全保障環境の変化への対応もあったが、4次防までに漸増した防衛費を抑制し、歯止めを掛けようとの考えによるところが大きい。

その後、「平成17年度以降に係わる防衛計画の大綱」（16大綱）、「平成23年度以降に係わる防衛計画の大綱」（22大綱）、「平成26年度以降に係わる防衛計画の大綱」（新大綱）が策定されたが、経済財政事情等を重視した＜財政主導のアプローチ＞による防衛力決定のメカニズムは変わることなく、維持されている。

「吉田ドクトリン」は、あくまで戦後復興期のわが国の特性を踏まえた一時的政策であった筈であるが、長い自民党政権の中で次第に保守政治の基本方針として固定化され、現在に至ってもなお踏襲されている。このため、防衛政策の立案に際し、特に財政主導、すなわち＜最初に財政ありき＞の論理が大きな比重を占め、防衛政策を著しく制約し、大き



く歪める足枷となってきた。

しかしながら、本来の防衛計画は、自らを取り巻く中長期の国際安全保障環境や脅威などの趨勢を見積もり、〈わが国をどのような脅威から如何に守るか〉の防衛戦略を確立して立案するというのが基本である。その上で、立案された計画を財政事情に応じて最大限に実現していくというのが国家の防衛行政のあり方であろう。最初に財政枠を決めて防衛計画を立てるのは、まさに本末転倒である。

つまり、防衛政策の策定に当たっては、現行の〈財政主導のアプローチ〉から〈防衛戦略主導のアプローチ〉へと大転換し、政策決定の仕組みを合理化・現実化することが是非とも必要である。また、そのためには、国政全体における防衛の位置付けや重要性を明確にし、政策遂行に必要な防衛関係経費については、独立・主権国家として欧米主要国並みの財源を確保することを目安に、格段の努力が払われなければならない。

ちなみに、平成24（2012）年度のわが国の防衛関係費の対GDP比は0.97%である。欧米主要国の国防費の対GDP比は平均して2.5%程度、中国は1.3%、ロシアは5.3%、韓国は2.5%である。（平成26年版「日本の防衛」）

## 5 安全保障法制の体系的不備

〈国防なき憲法〉を頂点とするわが国の安全保障・防衛法制には、さまざまな欠落や不備が存在する。

前期の通り、防衛関係法令が、警職法と同様に〈ポジティブリスト方式〉で規定されているのもその一つである。本来、軍隊は、虚実入り乱れ、常に千変万化し、平時の予測を超えて何が起こる分らない戦場での任務遂行を基本としている。このため、国際法上、例外的な制限や禁止規定があるが、国内法上の制約はない。行動に際しては、武力の無制限行使・自由行使が原則で、いわゆる〈ネガティブリスト方式〉による規定が一般的である。

また、そのつど特別措置法を作って対応してきた国際平和協力活動などへの自衛隊の派遣については、国際社会の迅速な動きに即応できるよう、一般法（恒久法）としての「国際平和安定協力法」（仮称）の制定が内外から求められている。この際、諸外国の軍隊と共同し、対等の立場で国際任務を果たす場合にも、行動時の権限を〈ネガティブリスト方式〉の規定に改めるなど、その条件整備を行うことが必要である。

他方、「三矢研究」（昭和38年度統合防衛図上研究）および来栖弘臣統合幕僚会議議長の奇襲対処・超法規的行動発言（1978年7月「週刊ポスト」、7月28日・8月4日合併号）を契機として、有事法制への国民的関心が高まった。その後、防衛庁（省）によって約四半世紀にわたって行われた「有事法制」の研究成果を踏まえ、第1分類（防衛庁所管の法令）および第2分類（防衛庁所管以外の法令）のうち、早急に整備する必要のある事項の立法化を図り、第3分類（所管省庁が明確でない事項に関する法令）についても、所要の法整備を行うことを前提に検討するものとして、その進捗がはかられてきた。

平成15（2003）年には、いわゆる有事対処の基本法的な性格を有する武力攻撃事

態対処法が成立した。これを受けて、平成16（2004）年には、国民保護法、捕虜取扱い法、国連人道法違反処罰法などの武力攻撃事態対処法制関連7法と3条約が成立した。今後は、未整備の分野が残っているとされる第3分類（所管省庁が明確でない事項に関する法令）を中心とした有事法制の整備について、一段と踏み込んだ検討が必要である。

これまで、わが国防衛の事態区分は、平時と有事に区分され、その間の危機時（グレーゾーン事態）とその対応としての危機管理については明確に体系化されていなかった。平時から危機時、有事にわたって切れ目のない安全保障法制を整備することは、国家存立の基盤をなすもので、侵略の未然防止あるいは抑止の観点からも極めて重要である。

安倍首相は、第189回国会（平成27年1月26日～6月24日までの150日間）の会期延長も視野に、安全保障法制の成立をはかる構えである。これによって、日米同盟の片務性を解消するなど「集団的自衛権の権利は有しているが、憲法上行使はできない」とい曖昧な憲法解釈の溝がひとまず埋められることになる。また、「武力攻撃に至らない侵害（グレーゾーン事態）への対処」や「国際社会の平和と安定への一層の貢献」に係わる法整備を行う決意であり、勇気と英断をもって歴史的転換をはかろうとする真摯な努力を率直に評価し、その成果を期待したい。

一方、＜国防なき憲法＞の下、わが国の安全保障・防衛関係法令は、安全保障会議設置法、自衛隊法、武力攻撃事態対処法、国民保護法、災害対策基本法などが個別のかつ並列的に作られており、それらに大きな網をかぶせ、包括的にあり方を示す基本法が存在しない。また、＜国益よりも省益＞の縦割り行政の弊害が、安全保障・防衛に求められる総合一体的な取り組みを大きく阻害している。わが国が安全保障・防衛の目的達成をはかるには、これらの問題を克服する組織横断的な法令上・組織上の枠組み作りが不可欠である。

「国家安全保障戦略」は、「国防の基本方針」に代わるものとして定められたが、国益達成のための方策を示すものであり、安全保障法制体系化の根拠とはなり得ない。そのため、＜国防なき憲法＞と各安全保障・防衛関係法令との間隙を埋め、新たな時代に対応したわが国の安全保障・防衛のあり方とその基本方針を包括的に明示する「国家安全保障基本法」あるいは「国防基本法」の制定の必要性が高まっており、今後、その具現化に向けた議論の進展が望まれるところである。

## ○ 憲法改正による今日的課題の抜本的解決

以上、防衛省・自衛隊発足から60年余の歴史を振り返り、残された主要な今日的課題を指摘した。その問題を基本から解決するには、占領軍の深い関与の下で作られた現行憲法の改正が必須であることは論を俟たない。

安倍首相は、国連の集団安全保障措置への参加に憲法上の制約はないとする「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」の報告は政府として採用しないと明言し、限定的に集団的自衛権の行使を容認することを視野に法整備を進めていく考えを表明した。これは「歴史的な重要性を持つ」現実的な決断であるが、異論も多々聞こえてくる。

もとより解釈改憲には限界があり、わが国の安全保障・防衛政策の基本を歪めてきた根本的問題の解決は憲法改正に委ねなければならない。その目標に向かって国民的な関心と理解を深め、戦後体制の総決算としての憲法改正を目指すことが次の大きな政治的課題となろう。

先の衆議院選挙で、与党自民党が国民多数の支持を獲得し、次の参議院選挙の結果いかんによっては、その道筋が開けるかもしれない。戦後70年、なんとしても戦後体制に終止符を打って、〈国家再生〉のボトムラインである〈国防の再建〉を果たしたいものである。