

## 憲法 9 条では現代戦は戦えない

麗澤大学特別教授 元空将 織田邦男

まずは現行憲法制定時の国会質疑（1946 年）を見てみよう。あえて名は伏せて A と B とするが、両者が誰であるか想像してもらいたい。

A は次のように述べる。「戦争放棄に関する本案の規定は、直接には自衛権を否定しておりませんが、第九条第二項において一切の軍備と国の交戦権を認めない結果、自衛権の発動としての戦争も、また交戦権も放棄したのであります」

B はこれに反論する。「侵略戦争は正しくないが、自国を守るための戦争は正しい。憲法草案のように戦争一般放棄という形ではなく、侵略戦争の放棄とすべきではないか」

A は更に明言した。「近年の戦争の多くは国家防衛権の名においておこなわれたことは顕著なる事実であります。故に正当防衛権を認むることが偶々戦争を誘発する所以であると思うのであります。（中略）正当防衛を認むることそれ自身が有害であると思うのであります」

今の感覚からいうと、B が政府、A が日本共産党のようにも思われる。だが実は、A は吉田茂首相（当時）であり、B は日本共産党の野坂参三代議員（当時）だった。現行憲法制定時は、吉田が明言したように「自衛権発動の戦争」も「一切の軍備」も認めていなかったのだ。

憲法の原案が GHQ（連合軍総司令部）により、1～2 週間程度で速成されたのは公知の事実である。作成に先立ち GHQ 総司令官ダグラス・マッカーサーは次のような指針を示した。いわゆる「マッカーサー・ノート」（1946.2.3）である。

「日本は、紛争解決のための手段としての戦争、さらに自己の安全を保持するための手段としての戦争をも放棄する。日本はその防衛と保護を、今や世界を動かしつつある崇高な理想に委ねる。日本が陸海空軍を持つ権能は、将来も与えられることはなく、交戦権が日本軍に与えられることもない」

こうした理想主義で貫かれた憲法も、冷戦顕在化という現実を前に、解釈の 180 度変更を余儀なくされる。朝鮮戦争が勃発する 1950 年の元旦、マッカーサーは年頭の辞で次のように述べている。

「9 条の規定は極めて立派な理念に基づいているのだし、根本的に健全で実行可能なものである。だが、9 条の規定が敵の攻撃に対する自衛の権利まで否定したと見なすのは、まったくの屁理屈だ。昨今の世界では国際的な盗賊団とも呼ぶべき社会主義勢力が、人間の自由を破壊しようと暴れ回っている。ゆえに戦争放棄の理想も、万人に受け入れられるまでには、まだ時間がかかると考えなければ

ならない」

どの口が言うかと筆者は思う。マッカーサー・ノートを知る人は、さぞかしこの豹変振りに驚いたことだろう。

この後、朝鮮戦争が勃発し、待ったなしの現実が警察予備隊を創設し、冷戦激化という安全保障環境の激変が、保安隊、自衛隊という、より軍隊に近い組織への改編を生んでいく。

「自衛権発動」「軍備」を否定した憲法を改憲せず、解釈変更によって事実上の「軍備」を保有することとし、国際情勢の変化に応じて、御都合主義的に「戦力」強化を図ってきた結果、世界的に見ても特殊な、警察か軍隊か分からぬ「鶴」のような軍事組織に育った。これが今の自衛隊である。

2月24日、20世紀の出来事かと思紛うような古典的な侵略戦争が、ロシアによって引き起こされた。侵略されたウクライナでは、無辜の民が逃げまどい、傷つき、国民の四分の一が家を放棄させられた。

国連常任理事国が核をちらつかせながら侵略戦争を実施した場合、誰もこれを止めることができない。国連は全く無力であり、頼みの米国でさえ、ロシアを抑止できなかった。そればかりか、プーチンの核の威嚇によって、米国の軍事手段が逆に抑止されてしまった。

我が国周辺には、もう一つの「力の信奉者」が存在する。同様に核を保有する常任理事国であり、軍事力による台湾併合を否定しない中国である。

台湾有事は日本有事である。その意味するところは先月号（拙稿「中国の台湾侵攻は『ハイブリッド戦』に」）に書いたので省略する。日本有事にもかかわらず、自衛隊が単独で台湾防衛に馳せ参じることはできない。能力的にも難しいが、何より憲法によって禁じられている。

台湾の命運は米国次第と言っていい。もし習近平中国国家主席がプーチン氏のように、核をちらつかせながら、台湾の武力併合を決心したら、米国はどう対応するのだろうか。核戦争を覚悟してでも台湾防衛に立ち上がるのか。それともウクライナ戦争のように、早々に軍事力不行使を決めるのだろうか。

安倍政権が制定した安全保障法制により、米国が台湾防衛に参戦すれば、日本は重要影響事態を認定して米軍の後方支援が実施できるようになった。それが日本の存立危機となれば、防衛出動を下令して自衛隊は米軍と共に戦える。だが米軍が参戦しなければ、日本は為すべき術を持たない。台湾有事は日本有事にもかかわらず、日本は主体的に台湾防衛に参画することはできないのだ。

ウクライナ侵略戦争が我々に教えてくれたことは、いつでも20世紀型戦争は起こりうるということだ。これまでのように戦争を絵空事として惰眠を貪るこ

とは最早できなくなった。当事者意識を持ち、自らにかかる火の粉は自らが払わねばならない。だが、それを真面目に考えようとするとき、多くの法的問題点や不合理な障害が立ち塞がっていることが分かる。それらは全てが憲法 9 条に由来する。だが日本人は、この期に及んでもその事実から目を背け、直視しようとしな

ない。  
最たるものが「専守防衛」である。防衛白書は次のように説明する。「専守防衛とは、相手から武力攻撃を受けたときにはじ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、憲法に則った受動的な防衛戦略の姿勢をいう」

「専守防衛」は国際用語ではなく、国内でのみ通用する政治的造語（1989 年白書に登場）である。それだけに同床異夢が生じやすく、平和主義の幻想を生み、自己満足に陥りやすい。だが、今なお我が国の安全保障政策の基本である。

「専守防衛」では、「武力攻撃を受けたときにはじめて防衛力を行使」するため、ウクライナと同様、国土が戦場となる。言葉は美しいが、実際には国民に被害が出ることを前提とした残酷な政治姿勢である。ウクライナの悲惨な状況が何よりそれを物語る。

「専守防衛」を掲げるのであれば、戦争の未然防止が絶対的必要条件となる。国民に被害が出ることを前提にした政策などは、政策と呼ぶに値しないからだ。戦争の未然防止は、強力な軍事力を保持すると共に、巧みな外交がなければ、これを実現できない。だが、現状は「専守防衛」を唱えながら、他方で「他国に脅威を与えるような強力な軍事力を保持しない」（防衛白書）という。「他国に脅威を与えない必要最小限の軍事力」では戦争を抑止することはできない。論理矛盾も甚だしい。

抑止力とは「相手がこちらに害を与えるような行動にでるならば、相手に重大な打撃を与える意思と能力を持っていることを、予め相手に明示し、相手が有害な行動にでることを思いとどまらせること」（白書）である。

抑止が成立するかどうかは、相手が我が防衛力をどう認識するかにかかっている。「必要最小限」の防衛力で、「脅威も与えず」、相手が組みやすしと認識すれば、抑止は成立しない。ウクライナ戦争を見るまでもない。

繰り返すが「専守防衛」という美辞麗句を政策とするのであれば、相手が脅威と認識するほどの強力な防衛力と反撃力で武装しておくことが絶対的に必要なのである。ウクライナが核を含む強力な軍事力を持っていたなら、プーチンは侵略を企てることはなかったはずだ。

「態様」を「必要最小限」に限るのも非現実的だ。国民の生命、財産を守るのに「必要最小限の態様で」と命ずる国がどこにあるか。自衛隊は持てる手段を総動員し、全力を挙げて「最大限」の「態様」で臨むはずだ。その「態様」は侵略

を撃退できるものでなければならず、「必要最小限」に限ることが目的であってはならない。

戦術的にも「必要最小限の態様」は、「戦力の逐次投入」に陥る可能性があり、非常識である。「戦力を小出しにした結果、小さな敗北が積み重なって大敗に至る」のは最悪の戦術である。昭和17年の「ガダルカナルの戦い」が典型だ。大本営は米軍を過小評価し、3度にわたって必要最小限の「戦力を逐次投入」して大敗を喫した。

「鶏を割くに焉んぞ牛刀を用いん」という故事がある。小さなことを処理するのに、大げさな手段を取る必要はないという喩えである。だが戦争や危機にあっては、「牛刀」が求められる。

危機は予測ができないからこそ危機である。見通しが見つからない戦争にあっては、何が「必要最小限」かは分からない。「必要最小限」と思ったが、結果的に足りなかったでは済まされない。最悪に備えるのは危機管理の要諦である。だから戦争や危機には「牛刀」なのだ。

「戦場の霧」とも言われるように、戦争は状況や成り行きが不透明なのが常である。「必要最小限」という綺麗事は、政治的に通用しても軍事的には通用しない。強力で十分な軍事力を保有し、全力で戦うという体制と覚悟があって初めて抑止が成り立つ。

これまで「専守防衛」という「まやかし」が、防衛論議を稚拙かつ現実離れにして来たことは否めない。なぜこんな「まやかし」が生まれたのか。憲法制定時、憲法9条は自衛権さえ否定し、非武装を想定していたが、冷戦激化により解釈変更を余儀なくされたことは既に述べた。

180度真逆の解釈変更には、世論を納得させるための「代償」が必要だった。それが「必要最小限」という綺麗事なのである。政府答弁書はいう。「憲法第9条第2項は『戦力』の保持を禁止しているが、このことは、自衛のための必要最小限の実力を保持することまで禁止する主旨のものではなく、これを超える実力を保持することを禁止する主旨のものである」

また、この「代償」だけでは不十分とし、自衛権行使について、あらゆる法的足枷を設けた。つまり自衛隊の行動を雁字搦めに縛ることによって、当初の「非武装構想」との整合性を図り、平和憲法の体裁を取り繕うとした。

この「代償」は、戦い自体がフィクションだった米ソ冷戦下にあっては、さほど問題にはならなかった。だが、戦争が現実味を帯びてきた今、致命的な足かせになっている。

例えばサイバー攻撃である。2020年4月河野太郎防衛相（当時）は、他国からのサイバー攻撃に対し、自衛隊が反撃する可能性のある事例として、国内の電

力会社のネットワークや航空管制システムが乗っ取られるなどした結果①原子力発電所の炉心溶融 ②航空機の墜落 ③人口密集地の上流のダム放水等のケースを挙げた。

サイバー攻撃も他の武力攻撃事態と同等に扱い、「物理的手段による攻撃と同様の極めて深刻な被害が生じ、組織的・計画的に行われている場合」に反撃できるとしたのだ。逆に言えば、サイバー攻撃に対し、物理的攻撃と同等の被害が生じるまでは自衛隊は、反撃を実施できないということだ。

そもそもサイバー攻撃を他の武力攻撃事態と同質視すること自体、サイバー戦の本質が分かっていない。サイバー攻撃は、今この時点でも発生している。何事もないかのような日常においても、サイバー空間では熾烈な暗闘が繰り返されている。それは犯罪なのか侵略行為なのか見分けがつかない。

諸外国軍の場合、サイバー攻撃を受けた場合には、平時、有事を問わず、また物理的被害の有無にかかわらず、主権侵害との前提で自動的に反撃の対応をとる。相手のネットワークやサーバーに入り込んで、敵を突き止め、その意図を探り、相手のサイバー攻撃を無力化して我が方の防御を図る。これが一般的な手順である。

自衛隊のサイバー部隊の場合、答弁にあるように「組織的、計画的」に攻撃が行われ「深刻な被害」が生じるまでは反撃できない。つまり平時であれば、たとえ防御の為でも、相手のネットワークやサーバーに侵入して「元を断つ」ことはできない。専ら自衛隊のネットワークやサーバーが機能不全にならぬよう「対処療法」的対応しかできないのだ。

日常行われているサイバー攻撃さえも、武力攻撃事態と同等に扱うという硬直した方針は、先述の「代償」に由来する。「自衛権行使の足枷」そのものであり、自衛隊のサイバー部隊は行動を雁字搦めに縛られている。

これではサイバー戦の能力向上は望めない。普段から各種攻撃ソフトを開発し、他国のサーバーやネットワークに侵入してその効果を実証しているような敵とは、とても太刀打ちできない。ただでさえ、自衛隊のサイバー部隊ができたのが後発なのに、諸外国の軍事レベルから取り残される一方である。

サイバー戦やハイブリッド戦に象徴される現代戦は、平時、有事の区別なく、官民を問わず、あらゆる手段が利用される。ウクライナ侵略は、明らかに戦争であるにもかかわらず、ロシアはあえて「特殊軍事作戦」と名乗り、平時の枠組みに位置付けた。これは「戦争」が国連憲章などで禁止されており、「戦争」と名乗ることが政治的に不利であることもある。だが、虐殺を防ぐという名目で平和維持部隊として軍を堂々と派遣できるといった初動におけるメリットを最大限利用するという思惑もあった。

近年、脚光を浴びているグレーゾーン事態や宇宙、サイバー、電磁波といった

新領域での戦いも、現代戦の特徴である。平時なのか有事なのか、犯罪なのか侵略なのか、警察行動なのか軍事行動なのか極めて不明瞭な中での対応を迫られるのが最大の特色である。自衛隊の最も深刻なウイークポイントでもある。

他国では平時、有事にかかわらず、主権侵害行為があれば、間髪を入れず自衛権行使がなされる。だが、日本の場合、「必要最小限」の自衛権行使という制約から、政治的な有事認定行為を極めて厳格に定めており機敏には対応できない。蓋然性の高いグレーゾーン事態は、平時に位置付けられ、自衛隊の武器使用権限は警察権限に制約される。平時に自衛隊が出動しても、軍としての力は発揮できない。

尖閣諸島の警備でもそうだ。中国の出方によっては、海上保安庁の手に負えなくなる可能性がある。その場合、自衛隊に海上警備行動が発令される。だが、平時である限り、自衛隊は警察行動以上のことはできない。武器使用権限も警察官職務執行法（以下「警職法」）の準用に制限される。軍隊としての武力行使はできないのだ。

他方、中国側は昨年2月、海警法を改正し、海警（海保に相当）は平時にあっても自衛権行使の武力行使が可能になった。この結果、万が一海警と自衛隊が対峙するようになった場合、海警が軍事行動をとり、自衛隊が警察権行使に縛られるという事態が生じ得る。軍としての自衛隊が公船としての海警に圧倒されるというブラックジョークのような現象が生じうるということだ。

ブラックジョークのような理不尽さは他にもある。平時における武器使用は警察行動であるため、その責任は、命じた指揮官に帰するのではなく、武器を使用した個人に帰する。およそ軍隊では考えられない法の縛りがある。自衛隊法を読めば明白であるが、あまり知られていない。

自衛隊法は第6章に任務が規定され、第7章に任務遂行に関わる武器使用権限が規定されている。第88条の「防衛出動時の武力行使」と第93条の3「弾道ミサイル等に対する破壊措置のための武器の使用」を除いて、全ての武器使用権限は警職法の準用である。これは警察権限であるので、権限規定には「自衛官は・・・ができる」と規定されている。つまり武器使用の主体は「自衛官」個人である。他方、「防衛出動」のような軍としての武力行使については、「自衛隊の部隊は・・・ができる」と規定され、その主体は「自衛隊の部隊」、すなわち国である。

「防衛出動」と「ミサイル防衛」を除いては、主語が「自衛官」であり、個人の責任で武器を使用する警察官と同じ位置づけであるため、武器使用責任は命じた上官がとるのではなく、武器の発射ボタンを押した「自衛官」がとることになっている。これでは軍の命脈である「指揮の尊厳性」もへったくれもない。

「治安出動」や「施設の警護」であればまだいい。だが「米艦防護」でもこれ

が適用される。「米艦防護」とは米軍等が「日本の防衛に資する活動」を行っている最中に、他国に攻撃されたような場合、平時であっても自衛隊が武器を使用して米艦などを防護できる法律である。

日米同盟と言いながら、これまでできなかったこと自体が異常であった。安倍政権になって、これができるようになったことは大いに評価したい。

問題はこの主語が「自衛隊の部隊」ではなく、「自衛官」であるところだ。米艦を「自衛官」が守り、その責任はミサイル発射ボタンを押した「自衛官」が責任を負う。およそ信じられないが、自衛隊のリアルなのである。

米軍は条文の細部を知らないからいい。だが、知ったらきっと腰を抜かすだろう。これも、「自衛のための必要最小限」という「代償」によって、「警察行動」に位置づけているからそうなる。まさに憲法9条の宿痾である。

あげればキリがないが、最後に自衛官が捕虜になれないという理不尽さを指摘しておこう。正確に言うと、国際協力活動に派遣された自衛官が、現地の武装勢力に拘束されても、「捕虜」の待遇を受けられないということだ。

2015年7月、岸田文雄外相（当時）は国会で次のように答弁している。

「(国際協力活動の) 後方支援と言われる支援活動それ自体は武力行使に当たらない範囲で行われるものであります。(中略) 我が国が紛争当事国となることはなく、そのような場合に自衛隊員がジュネーブ諸条約上の捕虜となることは想定されない」

日本の国際協力活動は、万が一でも武力紛争に巻き込まれることはない。そういう建前になっている。憲法上、海外での武力行使は禁じられているので、まかり間違っても紛争当事国になることは「絶対」ない。だから「捕虜」になることはないという理屈である。

他国はどうか。同じ後方支援でもドイツや韓国は、紛争に巻き込まれる最悪の事態もなくはないと常識的に考える。つまり、紛争当事国となる可能性を排除していないので、その際は「捕虜」の待遇を受けることは当然とする。

これは自衛官の名誉にもかかわることである。自衛官はこのような理不尽さにもじっと耐えながら、今なお任務を遂行しているのだ。

自民党は4月26日「新たな国家安全保障戦略等の策定に向けた提言」を政府に提出した。「反撃力」「GDP比目標2%以上」「先端技術」「ハイブリッド戦」「サイバー」等々、これからの防衛力整備に必要な事項が網羅されており、評価したい。だが、「専守防衛」というまやかしを前提にしている点はいただけない。これまで述べてきたように、まやかしを前提にする限り、強力な防衛力に見えても砂上の楼閣にすぎない。

「専守防衛」の見直しも自民党内で議論されたと聞く。だが、見直しには憲法改正が必要ということで沙汰止みになったという。ならばなぜ憲法改正を強く

打ち出さないのか。折角の提言が画竜天晴を欠いており、極めて残念である。

ウクライナ侵略戦争は他人事ではない。ロシアと西側国境で接しているのがウクライナであり、東側で接しているのは日本である。北朝鮮は核、ミサイル開発を着々と進めている。中国の台湾武力侵攻はあるかないかではない。いつあるか、どのようにあるかの段階に入っている。危機はそこに迫っている。

砂上の楼閣である防衛力では現代戦は戦えない。憲法を改正して真に戦える強力な防衛力を構築して戦争を抑止する。これが平和の唯一の処方箋なのである。