

## 「敵基地攻撃能力」ないし「反撃能力」の保有に反対する意見書

2022年（令和4年）12月16日

日本弁護士連合会

### 第1 意見の趣旨

政府は、2022年12月16日、新たな国家安全保障戦略、国家防衛戦略及び防衛力整備計画を閣議決定し、相手国の領域内にあるミサイル発射手段等を攻撃するためのいわゆる敵基地攻撃能力や、更には、攻撃対象を「敵基地」以外に拡大することになりかねない、いわゆる「反撃能力」の保有を進めようとしている。

しかしこれは、憲法9条の下で個別的自衛権の行使を認める従来の政府の憲法解釈においても、自衛権の発動の要件、とりわけ実力の行使は日本に対する外国からの武力攻撃の排除のために必要な最小限度のものに限られ、他国の領域における武力の行使は基本的に許されないとする原則に反し、また、相手国の領域に直接的な脅威を与える攻撃的兵器の保有として「戦力」の保持に該当することも明らかであって、同条に違反するものである。

さらに、当連合会が一貫してその違憲性を指摘してきているいわゆる安保法制が施行されている現状において、集団的自衛権の行使などを通じて日本が戦争当事国になる危険が拡大している。その安保法制の下で日本が「敵基地攻撃能力」ないし「反撃能力」を保有した場合、それが他国のために用いられて戦争に突入することとなる危険性がより一層高くなる。

そして、個別的自衛権の行使にせよ集団的自衛権の行使にせよ、相手国の領域を直接攻撃する「敵基地」等への攻撃は、当然に相手国の反撃を招いて武力の応酬に直結するものであり、その結果は多大な国民の犠牲と広範な国土の荒廃を伴って、再びこの国に戦争の惨禍をもたらすことになりかねない。

このような破局的結末を避け、この国の存立を維持するためには、国際社会の平和、とりわけ経済的、文化的に緊密な関係にある近隣諸国との武力紛争を防止して、平和的な外交関係を構築する以外に方法はない。政府は、武力に依拠するのではなく、日本国憲法が掲げる恒久平和主義、国際協調主義の原理に基づき、関係諸国との間で主体的な役割を果たし、国際平和の維持のために最大限の外交努力を尽くすべきものである。

よって、当連合会は、国が「敵基地攻撃能力」ないし「反撃能力」を保有すること及びそのための準備を進めることに反対する。

## 第2 意見の理由

### 1 敵基地攻撃能力ないし反撃能力保有に関する問題状況

#### (1) 閣議決定により現実の問題となった敵基地攻撃能力ないし反撃能力の保有

政府は、2022年12月16日、新たな「国家安全保障戦略」、従来の防衛計画の大綱（防衛大綱）に代わる「国家防衛戦略」及び従来の中期防衛力整備計画（中期防）に代わる「防衛力整備計画」（以下、これら3つの文書を「安保三文書」という。）を閣議決定し、その中で、「我が国に対する武力攻撃が発生し、その手段として弾道ミサイル等による攻撃が行われた場合、武力の行使の三要件に基づき、そのような攻撃を防ぐのにやむを得ない必要最小限度の自衛の措置として、相手の領域において、我が国が有効な反撃を加えることを可能とする、スタンド・オフ防衛能力等を活用した自衛隊の能力」としての「反撃能力」を保有することを決定した。

この閣議決定に至る経過は、概要、以下のとおりである。

すなわち、岸田内閣総理大臣は、2021年12月6日の臨時国会における所信表明演説において、「いわゆる敵基地攻撃能力を含め、あらゆる選択肢を排除せず現実的に検討」し、防衛力を抜本的に強化する、そのために概ね1年をかけて、新たな国家安全保障戦略、防衛大綱及び中期防を策定すると述べ、その後も同様の方針を表明してきた。

さらに、2022年1月7日の日米安全保障協議委員会（2+2）の共同発表及び同年5月23日の日米首脳共同声明においても、日本は米国に対し、「ミサイルの脅威に対抗するための能力」を含めあらゆる選択肢を検討する決意を表明し、併せて日本の防衛力を抜本的に強化する決意をも表明している。同時に、この共同発表及び共同声明でも、国際秩序と整合しない中国の行動に対する懸念や反対が表明され、台湾海峡の平和と安定の重要性が強調されている。

また、自由民主党（以下「自民党」という。）は、同年4月26日付けで取りまとめた「新たな国家安全保障戦略等の策定に向けた提言」を政府に提出したが、これは、「敵基地攻撃能力」という用語に代えて「反撃能力」との呼称を用いつつその保有を求め、しかも反撃能力の対象範囲は相手国のミサイル基地に限定せず「指揮統制機能等」をも含むものとした。なおこの提言は、国家安全保障戦略等の2022年末の改定に向けて、中国を「重大な脅威」と位置付けた上、防衛費のGDP比2%以上の予算水準の5年以内の達成を目指すことを含め、「脅威対抗型の防衛戦略」に焦点を当てて防衛政策の在り方全体の見直しを求めるものとなっている。

そして、同年6月7日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2

022」(骨太の方針2022)でも、新たな国家安全保障戦略等の検討の加速、防衛力の5年以内の抜本的な強化が唱われ、特にスタンド・オフ防衛能力の強化等が挙げられた。

これらと並行して政府は、新たな国家安全保障戦略等の策定に向け、同年1月から7月まで17回にわたり有識者を招いて意見交換を行い、さらに同年9月30日「国力としての防衛力を総合的に考える有識者会議」を設けた。この有識者会議は、「我が国を取り巻く厳しい安全保障環境を乗り切るためには、我が国が持てる力、すなわち経済力を含めた国力を総合し、あらゆる政策手段を組み合わせ対応していくことが重要である」との観点から、「自衛隊の装備及び活動を中心とする防衛力の抜本的な強化」をはじめとした「総合的な防衛体勢の強化」をどのように行っていくかを議論する場とされた<sup>1</sup>。そして同年11月22日に提出された同有識者会議報告書は、「5年以内に防衛力を抜本的に強化しなければならない」とし、それをやり切るために必要な水準の予算上の措置をこの5年間で講じなければならない等としつつ、有事をも想定した政府としての様々な対応を提言するとともに、「インド太平洋におけるパワーバランスが大きく変化し、周辺国等が核ミサイル能力を急速に増強し、特に変速軌道や極超音速のミサイルを配備しているなか、我が国の反撃能力の保有と増強が抑止力の維持・向上のために不可欠である」とし、さらに「国産のスタンド・オフミサイルの改良等や外国製のミサイルの購入により、今後5年を念頭にできる限り早期に十分な数のミサイルを装備すべきである」とまで踏み込んだ。<sup>2</sup>

これらを受けて、前記の安保三文書が策定されるに至ったものである。

## (2) 敵基地攻撃能力及び反撃能力の用語と内容について

ところで、安保三文書で用いられた「反撃能力」という用語は、前記自民党提言で提起されたものであり、従来慣用されてきた「敵基地攻撃能力」に代わり、その延長上で新たな考え方を示そうとするものと理解されるが、この用語ないし概念は、安保三文書においても特定性の乏しい極めてあいまいなものであることを、予め指摘しておく必要がある。

- ① 相手国の領域内にあるミサイル発射手段等に対する攻撃ないしそのための能力については、政府においてもまた社会的にも、長らく「敵基地攻撃(能

---

<sup>1</sup> 2022年9月22日内閣総理大臣決裁「国力としての防衛力を総合的に考える有識者会議の開催について」。

<sup>2</sup> 「国力としての防衛力を総合的に考える有識者会議」報告書4・5・8頁参照。

力)」という用語で語られることが多かった。

すなわち、後述のように1956年2月29日鳩山一郎内閣総理大臣答弁<sup>3</sup>で「誘導弾等の基地をたたくこと」と述べられて以来この表現が繰り返されると同時に、遅くとも2005年7月の自衛隊法改正で弾道ミサイル等の破壊措置を規定した際の政府国会答弁<sup>4</sup>及びその後の答弁でも「敵基地攻撃」の用語が使用されるようになっており、前述のように2021年12月の岸田内閣総理大臣の所信表明演説でも「いわゆる敵基地攻撃能力」と表現されている。<sup>5</sup>

- ② 他方、「反撃能力」という用語は、過去の自民党提言等で「敵基地反撃能力」という表現が使われることがあったものの、単なる「反撃能力」という用法は前記2022年4月26日の自民党提言によって打ち出されたものである。すなわち、「ミサイル技術の急速な変化・進化により迎撃は困難となっていており、迎撃のみではわが国を防衛しきれない恐れがある。このような厳しい状況を踏まえ、憲法及び国際法の範囲内で日米の基本的役割分担を維持しつつ、専守防衛の考え方の下で、弾道ミサイル攻撃を含むわが国への武力攻撃に対する反撃能力を保有し、これらの攻撃を抑止し、対処する。反撃能力の対象範囲は、相手国のミサイル基地に限定されるものではなく、相手国の指揮統制機能等も含むものとする。」というものである。

そしてその後、岸田内閣総理大臣も記者会見等や同年10月3日の臨時国会における所信表明演説でも「反撃能力」という表現を用いるなど、政府関係者や一部マスメディア等でもこの表現が相当程度用いられるようになり、前記有識者会議報告書でもこれが用いられ、安保三文書においても「反撃能力」という用語が用いられることになった。

- ③ そこで、この「反撃能力」という表現を用いる場合に注意しておかなければならない点を、「敵基地攻撃能力」という表現との関係で指摘し、この意見書での用語法についても整理しておく。

まず、「敵基地攻撃能力」という場合には、相手国がミサイルを発射する特定の基地を標的として攻撃するということが含意されているが、「反撃能力」

---

<sup>3</sup> 1956年2月29日衆議院内閣委員会会議録1頁（以下「衆・内閣委1頁」の要領で略記する。）。

<sup>4</sup> 2005年5月12日衆・安全保障委員会3頁大野防衛庁長官答弁。

<sup>5</sup> なお、自民党においては、「敵基地攻撃能力」のほか、「策源地攻撃能力」（2013年6月4日提言）、「敵基地反撃能力」（2017年3月30日提言）、「相手国領域内でも弾道ミサイル等を阻止する能力」（2020年8月4日提言、同年10月23日提言）、そして「弾道ミサイル攻撃を含むわが国への武力攻撃に対する反撃能力」（2022年4月26日提言）等と、いくつかの変遷を見せている。

という表現にはそのような限定はなく、上記自民党提言がいうとおり、標的は「基地」に限定されないことが含意されているといえることができる。そのため、「反撃能力」という用語を用いることは、最初から、攻撃対象を相手国の特定のミサイル基地にとどまらない指揮統制機能（軍司令部、更には政府関係機関）や軍事施設等一般への攻撃までも前提とする議論になってしまいかねないことに、十分な留意が必要である<sup>6</sup>。現に、安保三文書においても、「必要最小限度」、「有効な反撃を加える」などの抽象的な文言以外に、攻撃対象について具体的な限定はなされておらず、与党間協議において「個々に判断する」とされたというのみであるから、攻撃対象は無限定に広がりかねない。

また、「反撃能力」という用語は、先に相手国からの攻撃があつてそれに対する「反撃」という意味合いを持ち、「敵基地攻撃」が先制攻撃にならないかというこれまで重要な論点を形成してきた問題が、あたかも最初からクリアされているかのような表現になっている。そのため、「反撃だから正当な武力の行使だ」という受け止め方につながるミスリーディングなものといわざるを得ず、この点にも十分な留意が必要である。安保三文書でも、「先制攻撃は許されない」という当然の一般的な制約以上に判断基準は示されず、やはり与党間協議において「個々に判断する」とされたというのみである。

そこで、本意見書では、過去の議論の関係では引き続き「敵基地攻撃（能力）」という表現を用いるほか、「反撃能力」という語には原則として引用符号を付し、また必要に応じて、「敵基地攻撃能力ないし反撃能力」との表現も用いることとする。なお、その能力の行使を示す場合には、「敵基地攻撃」という表現以外に、相手国領域内にあるミサイル基地その他に対する武力の行使を「敵基地等への攻撃」ということがある。

### (3) 敵基地攻撃能力ないし反撃能力の問題の概要—憲法9条と平和国家の変容の危険

自衛隊の発足以来、政府は、憲法は自衛権を否定していないとしつつ、憲法

---

<sup>6</sup> 「反撃能力」という用語の意味するところが、相手国の指揮統制機能や軍事施設一般にまで攻撃対象を広げて、日本が無限定にミサイル攻撃や航空攻撃をすることを認めるという議論になるとすれば、それは相手国領域に対する全面的な武力攻撃を容認するというに等しく、これは、戦後積み重ねられてきた自衛権の行使の限界、外部からの急迫不正の侵害を日本の領域から排除する限度での実力の行使という原則を一足跳びに跳び越えて、日本が本格的な戦争を相手国領域内でも行いうるということになりかねない。そうだとすればこれは、日本の自衛権や専守防衛の在り方、そして日本の平和国家としての在り方を根底から覆し、国際紛争を解決する手段として戦争をすることができ、「戦力」を保持することもできるという、憲法9条を真っ向から否定する議論にほかならないことになる。

9条の下での自衛権の発動は、①他国からの武力攻撃が発生した場合に、②他に適当な手段がないときに、③これを日本の領域外に排除するための必要最小限度の実力行使に限られるとし（自衛権発動の3要件）、自衛隊の自衛行動は基本的に日本の領域及び必要な範囲の公海・公空に限られるとしてきた<sup>7</sup>。

そしてこれまでのいわゆる敵基地攻撃に関する政府の解釈は、相手国のミサイル発射等による被害が発生する前でも、相手国がそれに着手した時点が日本に対する武力攻撃の発生時点であるとの前提に立ち、飛来するミサイルによる攻撃を防御するのに他に手段がないときは、相手国領域内であってもそのミサイル基地を攻撃して侵害を排除することが、法理的には自衛の範囲に含まれ可能であるとするものであった。これは、上記の自衛権発動の制限に対し、相手国の武力攻撃の着手があるから先制攻撃ではないとしつつ、海外における武力行使禁止原則に対する極めて例外的な場合を受動的・自己保存的なものとして位置付けようとするものということができる。それは、後述のように「座して自滅を待つ」ような国家存亡の危機における「自衛の本質」としての議論であった<sup>8</sup>。

同時にこの政府解釈は、法理的には許されないわけではないというものの、実際に敵基地攻撃を目的とした装備を保有し、使用することはそもそも想定していないとし、また、相手国に直接脅威を与えるような攻撃的兵器の保有は憲法上許されないとするものとして、従来繰り返し確認されてきたところであった。

このように敵基地攻撃能力の現実の保有ということが一貫して否定されてきたのは、それを一旦是認すれば、「自衛のため」として行われた敵基地攻撃が違法な先制攻撃に陥る危険性、相手国の領域に対する直接的攻撃により戦火が拡大し、後戻りのできない武力の応酬に発展する危険性が極めて高いと考えられてきたからであると思われる。

ところが現在、日本がこのような戦争に踏み込みかねない「反撃能力」の保有ということが、政府の意思として決定されるに至った。しかもそれは、米国等の戦争に参戦・協力する体制を実質的に意味する安保法制の下で、中国等と対抗する日米同盟の軍事体制の中に位置付けられたものである。さらに、現在

---

<sup>7</sup> 1954年6月2日参議院本会議「自衛隊の海外出動を為さざることに關する決議」、1969年12月29日答弁1号参議院対春日議員（以下「答弁書1号参・春日議員」の要領で略記する。）、1980年10月28日答弁書6号衆・稲葉議員、1982年2月23日衆・予算委6頁角田内閣法制局長官答弁など。

<sup>8</sup> 1956年2月29日衆・内閣委1頁鳩山一郎内閣総理大臣答弁（船田防衛庁長官代読）、同日同委2頁船田防衛庁長官答弁、1959年3月19日衆・内閣委16頁伊能防衛庁長官答弁、2015年8月24日参・予算委13頁横畠内閣法制局長官答弁等参照。

のミサイル発射手段の軍事技術的進展の下で、「反撃能力」という用語の提起に示されているように、敵基地攻撃の対象は、個別のミサイル基地への攻撃にとどまらず、前記自民党の提言にいう「指揮統制機能等」から、相手国の軍事施設全体に広がるのが危惧されるものである。

このような「反撃能力」の保有が進むことになれば、憲法9条に基づく日本の平和国家としての在り方が根底から変容してしまい、再び戦争の惨禍に見舞われるに至ることが真に危惧されるのである。

#### (4) 憲法の平和主義についての当連合会の見解

当連合会は、1950年の第1回定期総会に引き続いて開催された平和大会において、日本国憲法の戦争放棄の崇高な精神を徹底して、平和な世界の実現を期することを宣言した。基本的人権の擁護は弁護士の使命であり（弁護士法1条1項）、戦争は最大の人権侵害だからである。

その後当連合会は、2005年の人権擁護大会において、憲法9条の徹底した恒久平和主義が平和への指針として世界に誇り得る先駆的意義を有するものであることを確認し<sup>9</sup>、2008年の人権擁護大会において、憲法9条は現実政治との間での深刻な緊張関係の中でも、自衛隊の組織・装備・活動等に大きな制約を及ぼし、集団的自衛権行使を禁止するなど、憲法規範として有効に機能していることを確認した<sup>10</sup>。

そして、2013年に集団的自衛権の行使容認が政治課題として浮上し、2015年にはいわゆる安保法制法案が国会に提出されて同年9月に可決される過程においては、繰り返しその憲法違反性と危険性を指摘し、これに反対する会長声明、決議、意見書等を発するとともに、全国の弁護士会・弁護士会連合会とともに反対運動を推進し、安保法制法案が可決された際にも当連合会としてその廃止を求め続けることを宣明している<sup>11</sup>。

加えて当連合会は、憲法施行70年を迎えた2017年には、憲法の徹底した恒久平和主義の下で、日本が70年間一度も戦争の惨禍に見舞われることなく平和な国家を築き上げてきたことを確認すると同時に、集団的自衛権の行使を可能とした安保法制など立憲主義の危機ともいえる状況にあり、憲法が豊富

---

<sup>9</sup> 2005年11月11日「立憲主義の堅持と日本国憲法の基本原理の尊重を求める宣言」。

<sup>10</sup> 2008年10月3日「平和的生存権および日本国憲法9条の今日的意義を確認する宣言」。

<sup>11</sup> 2013年5月31日定期総会「集団的自衛権の行使容認に反対する決議」、2014年5月30日定期総会「重ねて集団的自衛権の行使容認に反対し、立憲主義の意義を確認する決議」、同年9月18日「集団的自衛権等に係る閣議決定に反対する意見書」、2015年5月29日定期総会「安全保障法制等の法案に反対し、平和と人権及び立憲主義を守るための宣言」、同年9月19日「安全保障法制改定法案の採決に抗議する会長声明」、2016年5月27日定期総会「安保法制に反対し、立憲主義・民主主義を回復するための宣言」など。

な人権規定と徹底した恒久平和主義という先駆的な規定を設けたことの意義等を未来に向けての指針として、この危機を乗り越えるべきことを求め、宣言した<sup>12</sup>。

当連合会は、以上のような見地から、以下において、「反撃能力」の保有を決定し、進めようとしている政府に対し、憲法の恒久平和主義の原理を損ね、日本の平和国家としてのありようを根本から変容させてしまう危険を指摘するものである。

同時に、国家間対立が顕在化し、又は緊張の度を強めつつある現下の国際情勢の下で、日本国憲法の徹底した恒久平和主義と国際協調主義は国際平和の実現への指針となるべきものであり、政府は、武力に依拠するのではなく、関係諸国との間で主体的な役割を果たし、最大限の外交努力を尽くして、武力攻撃の応酬になるような事態を未然に防止すべきものである。

## 2 敵基地攻撃能力ないし反撃能力保有論の経緯と現状

### (1) 敵基地攻撃等についての政府の法的見解の推移

#### ① 敵基地攻撃に関する初期の政府答弁

政府は、自衛隊発足以来、前述のように、自衛権発動の要件を定立してこれを堅持し、また、海外派兵の禁止として他国の領域における武力の行使は基本的に許されないとの見解を繰り返し明らかにしてきた。

これらの原則に対して、誘導弾等による攻撃の場合が問題とされ、1956年に次のような答弁がなされた。

「わが国に対して急迫不正の侵害が行われ、その侵害の手段としてわが国土に対し、誘導弾等による攻撃が行われた場合、座して自滅を待つべしというのが憲法の趣旨とするところだというふうには、どうしても考えられないと思うのです。そういう場合には、そのような攻撃を防ぐのに万やむを得ない必要最小限度の措置をとること、たとえば誘導弾等による攻撃を防御するのに、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、可能であるというべきものと思います。」

「誘導弾等の攻撃が加えられ、このままおれば自滅を待つのみである、そういうせとぎわになりましたときに」「他に方法はない、こういう場合において敵の基地をたたくということは自衛権の範囲である、こういうことを申し

---

<sup>12</sup> 2017年5月26日定期総会「日本国憲法施行70年を迎え、改めて憲法の意義を確認し、立憲主義を堅持する宣言」。

ておるのであります。」<sup>13</sup>

そして、この答弁には次のような説明が付加された。すなわち、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ており、また可能である」、「しかしこのような事態は今日においては現実の問題として起りがたいのでありまして、こういう仮定の事態を想定して、その危険があるからといって平生から他国を攻撃するような、攻撃的な脅威を与えるような兵器を持っているということは憲法の趣旨とするところではない。」<sup>14</sup>

なお、この時期はまだミサイル発射技術が未発達であり、日本がミサイルで攻撃されるという現実的なおそれではなく、全くの仮定としての議論にすぎないものであった。

## ② その後の従来の政府見解

その後、政府が主に北朝鮮の核・ミサイル保有問題に関連して、2005年7月に自衛隊法を改正して同法82条の2（現82条の3）を新設し、日本に飛来するおそれのある弾道ミサイル等の破壊措置を定めるに際しても、政府は次のように答弁している。

「我々としては、敵基地攻撃というのは、法理論的には今申し上げた意味で可能でありますけれども、敵基地攻撃を目的とした装備というのは考えておりませんし、そのような攻撃を目的とした長距離巡航ミサイルというようなものも考えておりません。」<sup>15</sup>

さらに、安保法制の審議の最中に国会に提出された政府資料も、集団的自衛権の行使に関する場合まで含めて、次のように述べている。

「いわゆる『海外派兵』は、一般に、自衛のための必要最小限度を超えるものであって、憲法上許されないが、誘導弾等の基地をたたくなどの他国の領域における武力行動で『自衛権発動の三要件』に該当するものがあれば、憲法上の理論としては、そのような行動をとることが許されないわけではないとしてきている。その上で、我が国は、敵基地攻撃を目的とした装備体系を保有しておらず、個別的自衛権の行使として敵基地攻撃を行うことは想定していない。」「ましてや、我が国に対する武力攻撃が発生していない状況の下で限定的な集団的自衛権の行使として敵基地攻撃を行うことは、そもそも

---

<sup>13</sup> 1956年2月29日衆・内閣委1頁鳩山一郎内閣総理大臣答弁・船田防衛庁長官代読、同日同委2頁船田防衛庁長官答弁。

<sup>14</sup> 1959年3月19日衆・内閣委16頁伊能防衛庁長官答弁。

<sup>15</sup> 2005年5月12日衆・安全保障委員会3頁大野防衛庁長官答弁。

想定していない。」<sup>16</sup>

なお、同趣旨の政府答弁も、この国会で繰り返されている<sup>17</sup>。

### ③ 攻撃的兵器の禁止についての政府見解

他方、他国に攻撃的な脅威を与える装備の保有に関しては、自衛のための必要最小限度という観点（自衛権発動の第三要件）から、次のような政府答弁が重ねられてきた。

「平生から他国を攻撃するような、攻撃的な脅威を与えるような兵器を持っているということは憲法の趣旨とするところではない。」<sup>18</sup>

「わが国が持ち得る自衛力、これは他国に対して侵略的脅威を与えない、侵略的脅威を与えるようなものであってはならない。」<sup>19</sup>

「他国の領域に対して直接脅威を与えるものは禁止されている」として、攻撃的・戦略的核兵器、B52のようなもの、ICBM、中距離弾道弾が挙げられている<sup>20</sup>。

外国が「脅威を受けるような、あるいは脅威を与えるような攻撃的兵器」として、ICBM、IRBM、潜水艦に積んでいる長距離の弾道弾ミサイル、B52のように数百マイルもの行動半径を持つようなものが挙げられている<sup>21</sup>。

「憲法第9条第2項で我が国が保有することが禁じられている戦力とは、自衛のための必要最小限度の実力を超えるものを指すと解されるところであり、同項の戦力に当たるか否かは、我が国が保持する全体の実力についての問題であって、自衛隊の保有する個々の兵器については、これを保有することにより我が国の保持する実力の全体が右の限度を超えることとなるか否かによって決せられるものであります。しかしながら、個々の兵器のうちでも、性能上専ら相手国の国土の壊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、長距離核戦略爆撃機、……長距離戦略爆撃機、あるいは攻撃型

---

<sup>16</sup> 2015年9月4日参・我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会（以下「平安特委」という。）理事会提出資料。

<sup>17</sup> 2015年6月1日衆・平安特委41頁安倍内閣総理大臣答弁ほか。

<sup>18</sup> 前掲注3、1959年3月19日衆・内閣委16頁伊能防衛庁長官答弁。

<sup>19</sup> 1967年3月31日参・予算委3頁佐藤内閣総理大臣答弁。

<sup>20</sup> 1970年3月30日衆・予算委24頁中曽根防衛庁長官答弁。

<sup>21</sup> 1971年5月15日衆・内閣委3頁久保防衛庁防衛局長答弁。

空母を自衛隊が保有することは許され」ない<sup>22</sup>。

#### ④ 集団的自衛権との関係での近時の政府見解

ところで、2022年5月17日の政府答弁書（答弁書61号衆・長妻議員）は、安保法制に基づく集団的自衛権の行使に関しても、法理上は敵基地攻撃も許されるとの考え方を示すに至った。すなわち、「誘導弾等の基地をたたくなどの他国の領域における武力行動で『自衛権発動の3要件』に該当するものがあれば、憲法上の理論としてはそのような行動をとることが許されないわけではない」という、集団的自衛権行使容認を打ち出した2014年7月1日の閣議決定以前からの個別的自衛権の発動に関する政府の考え方は、「限定的な集団的自衛権の行使も含め、閣議決定において示した、『武力の行使』の3要件の下で行われる自衛の措置としての『武力の行使』にもそのまま当てはまるものと考えている」との見解を示した。

これは、「憲法上の理論としては」というまくら言葉は残しているものの、日本に対する武力攻撃はなくても、密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生して日本の存立が脅かされる等の場合（存立危機事態）にも敵基地攻撃を行い得るとするものであり、「わが国に対する武力攻撃が発生していない状況の下で限定的な集団的自衛権の行使として敵基地攻撃を行うことは、そもそも想定していない」という、2015年の政府提出資料や政府国会答弁を明らかに踏み越えるものであった。

そして今次の安保三文書においても、「反撃能力」の中に上記の集団的自衛権の行使の場合も含めるものとされている。

#### ⑤ 小括

以上のように、これまでの敵基地攻撃についての政府の立場は、誘導弾等による攻撃に対して「座して自滅を待つ」ようなことを避ける自衛のために法理上は誘導弾等の基地を攻撃することが許されないわけではないが、他方で、他国の領域に対して直接的な脅威を与えるような兵器等を保有することは憲法上許されないし、また、現実の問題として敵基地攻撃を目的とする装備を保有することも現に敵基地攻撃を行うことも想定していない、それは存立危機事態における集団的自衛権の発動の場合も同様である、とされてきた。

ところが現在、政府は、このような従来の政府見解を根本的に変更し、その歯止めを取り払って、個別的自衛権のみならず集団的自衛権の行使の場合

---

<sup>22</sup> 1988年4月6日参・予算委2頁瓦防衛庁長官答弁。

も含めて、「反撃能力」の保有に踏み切ったのである。

## (2) ミサイル防衛システムの導入と敵基地攻撃能力保有の検討過程

### ① ミサイル防衛システムの導入過程<sup>23</sup>

政府は、2003年12月、主として北朝鮮の核開発、ミサイル開発に対応しようとするものとして、ミサイル防衛システム（MD）の導入を閣議決定し、2005年7月には自衛隊法を改正して弾道ミサイル等破壊措置の規定（93条の2。現93条の3）を新設し、2007年以降、イージス艦に搭載したSM3によるミッドコース段階での迎撃と地上からのペトリオットPAC3によるターミナル段階での迎撃を基本とするミサイル防衛システムの整備を進めてきた。

なお北朝鮮は、2006年以降、ミサイル発射実験と核実験を並行して繰り返し行うようになり、2016年から2017年に至ってこれらが極めて頻繁に繰り返された。2018年には米朝会談が開催され、一時小康状態が生まれたが、会談は行き詰まり、2019年以降再開されたミサイル発射実験は更に頻度を増している。その開発は近年急速に進歩していると見られ、スカッドやノドンの短距離ミサイルでは移動発射台車両の運用、急速展開可能な固体燃焼推進方式が開発され、潜水艦からのSLBMの発射実験も行われ、弾道ミサイルの射程距離も長距離化している。

### ② 政府の近時のミサイル防衛政策とミサイル発射手段対応の検討

日本政府のミサイル防衛方針については、2013年12月、安倍政権の下で改定された防衛大綱（25大綱）では、主に北朝鮮の弾道ミサイルへの対応として、ミサイル対処能力の総合的な向上を図るとし、また、「日米同盟全体の抑止力の強化のため、我が国自身の抑止・対処能力の強化を図るよう、弾道ミサイル発射手段等に対する対応能力の在り方についても検討の上、必要な措置を講ずる」と、「弾道ミサイル発射手段等」への対応も検討課題とされた。

さらに、2018年12月に改定された防衛大綱（30大綱）では、むしろ中国にウエイトを置いて、弾道ミサイル防衛を含めた「総合ミサイル防空能力」の強化が打ち出され、「弾道ミサイル、巡航ミサイル、航空機等の多様化・複雑化する経空脅威に対し、最適な手段による効果的・効率的な対処を行い、被害を局限する必要がある」「日米同盟全体の抑止力の強化のため、ミ

---

<sup>23</sup> この項については、令和4年版防衛白書77～94頁・250～254頁等参照。

ミサイル発射手段等に対する我が国の対応能力の在り方についても引き続き検討の上、必要な措置を講ずる」との方針が示されているが、ここでは弾道ミサイルに限らない「ミサイル発射手段等」への対応が検討課題とされている。

### ③ イージス・アショアの導入計画とその中止<sup>24</sup>

2017年3月の自民党政務調査会「弾道ミサイル防衛の迅速かつ抜本的な強化に関する提言」は、イージス・アショア（陸上配備型イージスシステム）の導入や「敵基地反撃能力」の保有等の検討を提言した。そして政府は同年12月、イージス・アショア2基を導入することを決定し、2018年12月の中期防の改定においてイージス・アショアの2025年運用開始の方針を打ち出した。

ところが政府は、2020年6月、このイージス・アショアの配備を停止するとし、さらに中止を発表するに至った。迎撃ミサイル発射時のブースターを海上に確実に落下させるためには、システム全体の大幅な改修が必要となり、更なる期間とコストを要することが判明したためと説明された。そして政府は、同年12月、イージス・アショアの構成品を、新たにイージス艦2隻を建造してこれに搭載する方針を決定した。

## (3) 敵基地攻撃能力ないし反撃能力保有論の台頭と安保三文書の策定に至る経過

### ① 敵基地攻撃能力保有論の台頭

イージス・アショアの配備中止を受けて、改めてクローズアップされたのが、敵基地攻撃能力保有論であった。

2020年8月4日の自民党政務調査会「国民を守るための抑止力向上に関する提言」は、政府に対し、総合ミサイル防空能力の強化のため、イージス・アショア代替機能の確保の早急な検討等のほか、弾道ミサイル等による攻撃を防ぐため、「相手領域内でも弾道ミサイル等を阻止する能力の保有を含めて、抑止力を向上させるための新たな取組が必要」だとして、政府に早急な検討を求めた。

さらに、同年10月23日の自民党国防議員連盟「新たなミサイル防衛に関する提言」は、「従来型の弾道ミサイルに加え、新型ミサイル等の対応の拡張性も視野に入れて検討すべき」であるとし、「TEL等の移動対象だけでなく、それに関連する固定施設・機能も阻止の対象として検討すべきである。」と、敵基地攻撃対象の拡大を提言している。なお「新型ミサイル等」とは、

<sup>24</sup> この項については、令和3年版防衛白書229～230頁参照。

北朝鮮の低軌道飛翔・終末軌道可変型ミサイル、中国・ロシアの極超音速滑空兵器（HGV）等を指しており、また「TEL」とは発射台付き車両のことである。

## ② 政府の敵基地攻撃能力保有への動き

以上のような経緯の下、政府はまず、2020年12月18日の閣議決定「新たなミサイル防衛システムの整備等及びスタンド・オフ防衛能力の強化について」において、陸上配備型イージス・システムに替えて、イージス・システム搭載艦2隻を整備することとともに、中期防におけるスタンド・オフ・ミサイルの整備及び研究開発に加え、「多様なプラットフォームからの運用を前提とした12式地対艦誘導弾能力向上型の開発を行う」とした。これは、現在の200km程度の射程を1000kmを超えるものに能力を向上させるとするもので、敵基地攻撃にも事実上転用できるものとなる。

次いで、2021年3月16日に日米安全保障協議委員会（2+2）が開催されて共同発表がなされ、また同年4月16日には菅内閣総理大臣とバイデン大統領の首脳会談が持たれて「新たな時代における日米グローバル・パートナーシップ」と題する日米首脳共同声明が発表された。これらには、ミサイル防衛に関する直接の言及はないが、「国際秩序に合致しない中国の行動について懸念を共有」し、「日米両国は、台湾海峡の平和と安定の重要性を強調するとともに、两岸問題の平和的解決を促す」（首脳共同声明）と、中国への共同対処の明示とともに、台湾問題を明記したことが注目されたところである。

## ③ 「反撃能力」保有方針の決定へ

以上の経緯を経て、前記1(1)に既述のとおり、岸田内閣総理大臣の同年12月6日の臨時国会の所信表明演説以降、敵基地攻撃能力ないし反撃能力の保有に向けての動きが加速され、今次安保三文書の策定による「反撃能力」の保有が、政府方針として打ち出されるに至ったのである。

## 3 敵基地攻撃能力ないし反撃能力保有の憲法問題

### (1) 問題の所在—日本国憲法の平和主義と平和外交の必要性

- ① 日本国憲法は、その前文において、日本国民は、「政府の行為によって再び戦争の惨禍が起ることのないやうにすることを決意し」、恒久の平和を念願し、平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して、われらの安全と生存を保持しようと決意し、「全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する」と規定した。これは、人類

史上かつてない第二次世界大戦の惨禍を受け、とりわけ国の内外におびただしい犠牲者を出し、人類史上初めての原爆をも経験した日本が、二度と戦争を起こすことなく、国際協調主義の下で恒久平和を実現する決意を示したものである。

憲法9条は、これを受けて、第1項で「日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し」、戦争及び武力による威嚇又は武力の行使を永久に放棄するとし、さらに第2項で、「陸海空軍その他の戦力」を保持せず、交戦権を否認することを定めた。この憲法9条の、世界で初めて軍事力を排した徹底した恒久平和主義は、平和への指針として世界に誇りうる先駆的意義を有し、現実の社会や政治との深刻な緊張関係を強いられながらも、平和主義の基本原理を確保するための現実的な機能を果たし、日本は戦後70年間一度も戦争の惨禍に見舞われることなく、平和な国家を築いてきたと評価し得る（1(4)）。

- ② 憲法9条と朝鮮戦争等の現実との大きな緊張関係の中で、1954年7月に発足したのが自衛隊であった。

この自衛隊の合憲性についての政府の説明は、基本的に、憲法は自衛権を否定しておらず、他国から武力攻撃があった場合にこれを排除するための必要最小限度の実力組織は「戦力」に当たらず、またそのような自衛のための武力の行使は「国際紛争を解決する手段」には当たらない、というものであった<sup>25</sup>。

そして同時に、自衛隊の武力の行使がどのような状況下で許容されるか、すなわち自衛権発動の限界として政府から示されたのが、自衛権発動の3要件と称されるものであった<sup>26</sup>。この具体的検討は後述する。

- ③ ところで、憲法9条の下での政府の防衛政策として「専守防衛」という基本方針がある。「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」（令和4年度版防衛白書193頁）とされ、自衛権発動の制限の政策的表現としての性格を有するが、これは、単に防衛に関する憲法上の政策にとどまらず、自衛隊の存在が憲法9条に反しないとの政府見解の根拠でもある。同防衛白書（192頁）も、「憲法と自衛

<sup>25</sup> 1954年12月22日衆・予算委1頁大村防衛庁長官答弁。

<sup>26</sup> 初期の政府答弁として、1954年4月6日衆・内閣委2頁佐藤内閣法制局長官答弁がある。

権」との項において、「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」するものと位置付ける。

したがって、敵基地攻撃能力ないし反撃能力の保有が専守防衛に適合するのか、これを保有する自衛隊がなお憲法適合性を有するのかが、憲法9条の解釈として問題となる。そして専守防衛の観点からは、敵基地攻撃能力ないし反撃能力として保持する装備等が「自衛のための必要最小限のもの」を超えていないか、その保有・行使は「憲法に則った受動的な防衛戦略の姿勢」と言えるか、そして、現代のミサイル技術の下での敵基地攻撃能力ないし反撃能力を日本が保有したとき、それでもなお「専守防衛」の国だと言えるのかが、改めて検討されなければならない。

- ④ 2の(1)で述べたように、敵基地攻撃能力の保有に関する従来の政府の見解は、少なくとも2015年の安保法制制定の時点においても、基本的に、「法理的には」敵基地を攻撃することが許されないわけではないが、現実に敵基地攻撃を目的とする装備を保有することも現に敵基地攻撃を行うことも想定していないし、また、他国に直接的な脅威を与えるような兵器等を保有することは憲法上許されないというものであった。

ところが今政府は、敵基地攻撃能力ないし反撃能力の保有を、「法理的に許される」だけでなく、「現実にも許される」ものとする事とした。

しかし、そこで検討の対象となる敵基地攻撃能力ないし反撃能力とは、現在におけるミサイル技術の急速な進歩、戦力の宇宙・電磁波・サイバー空間への広がりの中で、長距離ミサイルや航空戦力等の具備にとどまらず、攻撃目標の情報の把握、戦闘情報ネットワークの構築など、高度かつ多様な軍事技術を集約した総合的能力のことにほかならない。敵基地攻撃能力ないし反撃能力の保有というのは、これらの攻撃的で強大な軍事的能力の具備ということの意味する。しかもそのような軍事技術は、日本単独で具備し、運用することは困難であり、多くを米軍に依存し、一体的に運用するものとならざるを得ない。

このような軍事的能力としての敵基地攻撃能力ないし反撃能力を保有し、更にはこれを行使するということが、いかなる法的意味を持つことになり、また、現実にもいかなる事態をもたらすことになるのかが、憲法の基本原理に立ち返り、その制約原理を踏まえて検討し直されなければならない。

- ⑤ 現在、前記(1の(1))のように米中の対立が顕在化し、日米首脳会談等においてもその中での「台湾海峡の平和と安定」等の重要性が強調され、「反撃能力」の保有も、これら近隣諸国との関係を念頭に検討されている。

しかし日本にとって、歴史的・文化的にも、また経済的にも、近隣諸国との友好関係の重要性はいうまでもないし、地政学的にも近隣諸国との間での平和的關係の維持形成が安全保障上も特に強く要請される位置にある。そういう中での日本の果たすべき役割は、米中関係等の現下の緊張関係の中でも、日本にとっての東アジアの平和の維持の重要性に照らし、主体的な選択としてその緊張関係を解きほぐし、平和的共存関係をめざす外交努力を尽くすべきものであろう。

これまで日本は、平和憲法に基づく自衛権発動の3要件を堅持し、専守防衛政策の下、他国の領域に攻めこむような戦力は保有しないし、他国の領域に攻め込むこともしないという原則を表明し、それが近隣諸国に対する「攻め込まれない」という「安心の供与」となって、平和的外交関係の形成・維持に大きく寄与してきたと評し得る。なおここで「安心の供与」とは、威嚇や強要によるのではなく、説得や約束によって相手国の不安を払拭し、相手国に武力行使等の選択を回避させようとする外交政策という趣旨である。

これに対して、相手国の領域に直接攻撃を加える軍事力を相手国に示すのが敵基地攻撃能力の保有であり、さらには「敵基地」とどまらず指揮統制機能等をも広く攻撃の対象とする攻撃力を示そうとするのが「反撃能力」だということになる。それは基本的に、攻撃的な軍事力を相手国に及ぼす能力を持つことにより抑止力が増し、自国の平和と安全を図ることに資するというものである。しかしこれは、これまで日本が採ってきた抑止力政策をも質的に超えるものであり、かえって近隣諸国に脅威と不信を呼び起こし、限りない軍拡競争に陥ることになりかねない。

上記のような近隣諸国との歴史的・文化的・経済的關係、地政学的位置に照らせば、日本にとって、力による解決を志向することがもたらす戦争の危険は、何としても回避しなければならない。

ましてや、日本の厳しい国家財政状況を考えると、限られた国の資金をこのようなリスクのある「反撃能力」の保有に注ぎ込むことは、国債発行により財政の規律を損ない、あるいは国民の税負担が増す一方で、国民の生活・福祉その他の基本的な憲法的価値の実現のための貴重な財政的基盤を大きく損なうことになりかねない。

ここにおいて日本が依拠すべきは、再び戦争の惨禍が起こることのないようにすることを決意し、世界においても先駆的な意義を有する日本国憲法の恒久平和主義と国際協調主義以外にはないと思われる。

- (2) 個別的自衛権の発動の限界及び戦力の不保持と敵基地攻撃能力ないし反撃

## 能力との関係

以上の問題点を法的に検討する枠組は、敵基地攻撃能力ないし反撃能力の保有及び行使が、政府の憲法9条解釈の下で自衛権の発動の要件とされてきた制限及び「戦力の不保持」の原則の下で許されるかということである。

まず、個別的自衛権との関係で検討する。

### ① 自衛権発動の3要件

自衛権の発動要件、すなわち自衛のための自衛隊の武力の行使がどのような状況下で憲法上許容されるかという点に関して、従来、政府は、次の3要件を満たす場合に限られるとしてきた。この憲法解釈は、長年の国会審議で何度も確認され、少なくとも政府の有権解釈における憲法規範として確立したものである。

ア 我が国に対する急迫不正の侵害があること、すなわち武力攻撃が発生したこと（第一要件）

ここで「我が国に対する武力攻撃」とは、国又は国に準ずる者の意思によって組織的・計画的に行われる攻撃であって、基本的には我が国の領土、領海、領空に対して行われるものに限られるとされてきた。

また、その「発生」とはいかなる時点を指すかという問題があるが、これについては、武力攻撃のおそれがあるというだけでは、いまだ武力攻撃は発生していないが、武力攻撃の発生は必ずしも被害の発生を意味するわけではなく、相手国が武力攻撃に着手した時点が武力攻撃の発生時点であると解されてきた<sup>27</sup>。

イ これを排除するために他の適当な手段がないこと（第二要件）

第二要件である他の手段の有無については、政治的な判断に俟つほかはなく、現に武力攻撃を受けている状況下で武力による防御・反撃を全く行わず、ひたすら外交交渉による解決を目指すということは想定し難いと指摘されている<sup>28</sup>。ただし、専守防衛の下での受動的なミサイル迎撃等の範囲を超えて、敵基地等への攻撃という手段の選択が許されるかは、別途検討を要する。

ウ 必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと（第三要件）

第三要件である実力行使の必要最小限度性については、自衛隊の実力行使が、専ら外国の軍隊等による我が国領域の侵犯を排除し、国民を保護す

<sup>27</sup> 1970年3月18日衆・予算委11頁高辻法制局長官答弁、2014年6月19日参・外交防衛委11頁横島内閣法制局長官答弁など。

<sup>28</sup> 阪田雅弘編著『政府の憲法解釈』40頁。

ることを目的とするのである以上、武力行使の目的をもって自衛隊を他国の領土・領海・領空に派遣することは許されず、我が国の領域内を中心になされることは当然であるとされるが、他方、領域内での実力行使のみでは外部からの不正な侵害を完全に排除できることは少ないと考えられ、こうした場合には、自衛隊は、必要に応じて領域外、すなわち公海又は公空において行動し、対処することも許容されると解されてきた<sup>29</sup>。

## ② 第一要件について

まず、敵基地等への攻撃と自衛権発動の第一要件との関係については、相手国が日本に向けてミサイル発射の着手をしたことが必要となる。

これについては、相手国からのミサイルが日本に着弾して被害が発生する前でも、そのミサイルが日本に飛来する蓋然性が相当高いと判断される場合には、「着手」があったとして自衛権を発動し、これを迎撃することができるものとされてきた<sup>30</sup>。これはミサイル迎撃システムによる対応が許容されるということとして論じられてきた。

しかし、更に進んで、そのミサイル発射基地を敵基地攻撃として攻撃できるかということになると、現在のミサイル技術の発展の下で、それ自体が極めて困難な状況になっている。すなわち、現在のミサイルの発射は、地上固定基地の発射台から把握の難しい車載移動式発射台へ、更に水上艦艇・潜水艦・航空機等からの発射へと多様化し、それも発射準備に時間を要する液体燃料から発射まで時間を要しない固体燃料使用のミサイルへと変化し、その発射準備を把握することはほとんど不可能な状態になっている。そうすると、相手国が「着手」した攻撃対象としての「敵基地」の把握と判断はほとんど困難であるから、「着手」後発射前の自衛権発動の第一要件を満たした敵基地攻撃は考えにくいことになる。

仮にそのミサイル発射基地を「着手」後又は発射後に把握できた場合、これを攻撃することは第一要件を充足するとは考えられるが、第三要件との関係が問題になる。更に、相手国の「着手」後だからミサイルを発射した基地以外の軍事施設等をも「敵基地」として攻撃してよいという議論に立てば、「反撃」としての意味と効果はあるであろうが、それはいかなる手段で、いかなる範囲で武力の行使が許されるかという第二要件ないし第三要件の問題になる。

---

<sup>29</sup> 前掲注7参照。

<sup>30</sup> 2003年1月24日衆・予算委11頁秋山内閣法制局長官答弁。

### ③ 第二要件について

次に、第二要件である他の手段の有無については、現状で関係国の保有するミサイルの大部分を占める弾道ミサイルについては、「他に手段がない場合」という1956年の政府答弁の時代と異なり、受動的な「専守防衛」の範囲として政府が膨大な予算と年月をかけて構築してきた迎撃システムがあり、飛来するミサイルの相当部分はこれによって対応可能な体制が現に存在する。

これに対し、可変軌道の極超音速滑空ミサイル等が一部で開発され、その迎撃は現在のところ困難な状況にあるとされるが、このミサイルの開発とその迎撃の技術の進展は現状ではどちらも未知数の段階にあるほか、そのミサイル発射基地の把握も困難な実状にある。そのような現状の下で、政府がこれまで専守防衛の範囲内の対策として整備に努めてきた迎撃システムによる受動的な手段を踏み越えて、これとは異質な、相手国領域への積極的な攻撃手段である敵基地攻撃能力ないし反撃能力を備えるべきだというのは、議論として余りに飛躍が大きい。

さらに、このような相手国の基地等を攻撃する能力は、軍事技術の粋を集めた総合的な攻撃的能力であって、軍事技術上の困難性はもちろん、その保有に要する予算や時間を考えても、またその実効性についても、先の見通しは極めて不透明である。しかも、実際に敵基地攻撃能力ないし反撃能力を保有して行使した場合には、無限定なミサイル攻撃の応酬になり、破局的な結末になることも考えられるのである。

そこで、ミサイルの応酬になる以前の段階での外交交渉等による平和的解決が肝要というほかはない。そして、日本の防衛戦略と自衛隊の活動が米国及び米軍に大きく依存し、深く一体化している現状の下では、いざというとき、敵基地等への攻撃をめぐって、日本が米国の判断を離れて主体的な選択をすること自体に多大な困難が伴うであろうから、そのような米国との一体化の推進自体が問い直されなければならない。

### ④ 第三要件について

そして、必要最小限度の実力行使という自衛権発動の第三要件に関しては、敵基地等への攻撃ということ自体、本来外国領域に対する武力の行使として基本的にこの要件に反して許容されないと解されるし、日本の領域に対する武力攻撃を排除する限度での実力という原則に反する積極的・攻撃的な武力の行使として許されないと解される。

しかも現在、前記のように、ミサイル技術の根本的な変化の下で、かつて

の古典的な「ミサイル発射基地」を特定して攻撃すること自体が観念しにくくなっている。そこで所期の目的を達成しようとするれば、その攻撃対象は、固定された特定の基地にとどまらず、それ以外の基地・施設や、軍司令部・政府関係機関まで含む「指揮統制機能等」にまで広がりかねない。「反撃能力」というのが、このような限定性を欠いた攻撃対象の拡大を意味するとすれば、それは、相手国領域への直接かつ広範なミサイル攻撃等を行う戦争遂行能力の保有ということの意味し、それ自体他国に対する重大な脅威を与えるものとして「戦力」の保持を容認することになる。そしてこのような攻撃能力の行使は、自衛権発動の第三要件の「必要最小限度の実力行使」から遠くかけ離れたものとなる。

しかも自衛隊の敵基地攻撃能力ないし反撃能力の保有とその運用は、米軍と連携し、米軍の情報等に依存し、米軍を補完するものでしか現実にはあり得ず、他国の領域で戦うことを当然とする米軍との関係で、基本的に相手国領域での武力の行使を禁ずる自衛権発動の第三要件は、その機能を喪失することになる。

以上のことは、仮に、第一要件において、相手国のミサイル発射に向けての着手が把握され、これを迎撃するのみならず、日本からの敵基地等への攻撃によってとりあえずの被害を予防ないし軽減できたとしても、第三要件との関係では同様である。

#### ⑤ 戦力の不保持と攻撃的兵器の禁止

上記第三要件に関するものとして、また憲法9条2項の戦力の不保持に関わるものとして、2(1)③で述べた攻撃的兵器の禁止の問題がある。

そこで述べた政府解釈でも、日本が保有を禁止されている「戦力」とは、我が国が保持する全体としての実力が自衛のための必要最小限度の実力を超えるものを指すとされ、また、「他国に対する侵略的脅威を与えるもの」であってはならないともされている。そして、自衛隊が保有する個々の兵器についても、その保有により実力の全体が必要最小限度を超えることとなるかどうかによって決せられるが、「性能上専ら相手国の国土の壊滅的破壊のためにのみ用いられる攻撃的兵器」はいかなる場合にも保有が許されないし、「他国の領域に対して直接脅威を与えるもの」も禁止されるとされ、その例としてICBM、IRBM、中距離弾道弾、長距離戦略爆撃機、潜水艦発射の長距離弾道弾、攻撃型空母などが挙げられている。

このような解釈は、政府の憲法解釈として規範的意味を有していると解されるところ、現在進められている自衛隊の敵基地攻撃能力ないし反撃能力に

関わる装備の取得や日米での運用の緊密化・一体化の実態が、その足元を掘り崩しつつある。

自衛隊は、現在既に、敵基地等への攻撃に使用される装備や能力を相当程度導入しつつあり、例えば、巡航ミサイルの改良・長射程化、長射程のスタンドオフ・ミサイルの取得、スタンドオフ・ミサイルを装着できる戦闘機の導入・改修、空母としての運用を可能にした全通甲板の護衛艦の改修、これに搭載を予定する短距離離陸・垂直着陸可能な戦闘機F 35 Bの取得、更には「島嶼防衛用」超音速滑空弾の開発などが進められ、巡航ミサイル・トマホークの取得までも検討されている。また、自衛隊の戦闘情報ネットワークと米軍のネットワークとの連携共有も進められている。これらの装備の保有等が進めば、それはすでに、「他国の領域に対して直接脅威を与える攻撃的兵器」「他国に対する侵略的脅威を与えるもの」に十分該当し得る。

もちろん、相手国の領域の枢要部を射程に入れるスタンドオフ・ミサイルの保有とその行使のための体制の構築などは、憲法9条2項で禁止される「戦力」の保持に該当する。

そして、公然と「反撃能力の保有」「スタンド・オフ防衛能力の活用」が政府の方針として閣議決定された現在、更に一層、敵基地等への攻撃に必要な装備と能力の取得が加速され、否定しようもなく、その「実力の全体」が国の領域の防衛の限度を超えて、他国に対する侵略的脅威を与えるものになってしまうことは明らかである。このような「反撃能力」の保有は、この点からも憲法上許されない。

#### ⑥ 敵基地攻撃は「法理的には」自衛の範囲との政府答弁について

敵基地攻撃が憲法9条の下で許されるかについての従来の政府の基本的見解については2(1)の①②で述べたところであり、要は、法理的には、「座して自滅を待つ」ような場合に例外的に自衛の範囲に含まれるが、現実にとそのための装備を保有したり使用したりすることは想定されない、というものであった。

しかしまず、この答弁がなされた1956年ないし1959年当時、ミサイル技術は未発達で、ソ連が大陸間弾道弾の保有を公表したのがようやく1957年であり、中国軍のミサイルは日本に届かないし、核兵器も保有していなかった。したがってこの当時、日本がミサイルで攻撃されるという現実的なおそれはなかったのであり、「敵の誘導弾基地をたたくことは法理的には可能」という見解は、全くの仮定の議論にすぎなかった。

そればかりでなく、当時の国会審議の経過によれば、この見解の趣旨は、

概ね次のようなものである。

すなわち、「座して自滅を待つべしというのが憲法の趣旨とは考えられない」というのは、誘導弾等による攻撃により「日本の全土が焼土に化し」たり、「一億の国民が全部死ぬ」というような存亡の「せとぎわ」において、その攻撃を防ぐのに他に全く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、可能である」、というものであった<sup>31</sup>。しかしそのような事態は、現実の問題として起こりがたいものであり、かかる仮定の事態を想定して、「攻撃的な脅威を与えるような兵器を持っているということは憲法の趣旨とするところではない」とされたものである<sup>32</sup>。

そしてこのような政府見解について、当時の林修三内閣法制局長官は、次のように説明している。すなわち、憲法9条1項が放棄していない「自衛権の本質」からすれば、上記のような状況の下で他から侵害を受けた場合にそれを排除するのに必要な対抗手段を取り得ることになるが、しかし同条2項は「自衛のための必要最小限度の実力」のみを認めるという「外国では例を見ない憲法」である。「自衛権の本質としてどこまでやり得るかということと、このために必要最小限度において持つということは、おのずから別の問題」である、というものである<sup>33</sup>。

したがって、敵基地攻撃が「法理的には自衛の範囲」というのは、憲法9条の下でも国家存亡の危機における「自衛権の本質」の発露として観念されるものであり、他方、現実に「自衛のための必要最小限度の実力」として保有が許されるのは、自衛権発動の3要件や攻撃的兵器の禁止の原則に適合した範囲に限られる、ということになる。

そして、このような趣旨で「法理的に可能」ということであれば、政府解釈としては理解しうるものといえる。それは決して、敵基地攻撃一般について、憲法9条の下でもその保有や行使が「法理的に可能」としたものではなく、あくまでも上記のような極限的な状況の下での「自衛権の本質」の発露として、そしてあくまでも仮定の話として、「法理的には」自衛の範囲に含まれるとされたものである。同時にそれは、「自衛のための必要最小限度の実力の保持」とは次元の異なる「別の問題」と位置づけられたものであり、現

---

<sup>31</sup> 1956年2月29日衆・内閣委1頁鳩山一郎内閣総理大臣答弁（船田防衛庁長官代読）、同2頁船田防衛庁長官答弁、1959年3月19日11頁岸内閣総理大臣答弁、同12頁林内閣法制局長官答弁。

<sup>32</sup> 1959年3月19日衆・内閣委16頁伊能防衛庁長官答弁。

<sup>33</sup> 1959年3月19日衆・内閣委12頁林内閣法制局長官答弁。

実の憲法論としては、依然として、戦力の不保持の原則及び自衛権発動の要件に照らして、その許否が決められるべきものとなる。

#### ⑦ 小括

以上のとおり、政府が現在進めることとした「反撃能力」の保有は、憲法9条の規範的・現実的解釈として、政府が積み重ねてきた憲法規範としての個別的自衛権発動の3要件に照らしても、また、同条2項の戦力の不保持と他国の領域に直接脅威を与える攻撃的兵器の禁止の原則に照らしても、憲法上許容されない。これを認めるならば、戦争を放棄し、戦力を持たないとした憲法9条の恒久平和主義は空洞化し、専守防衛は名のみと化し、日本は武力の行使の制限規範を失って戦争をする国家へと大きく変容してしまう。

なお、敵基地攻撃は「法理的には可能」との政府の見解は、日本が国家存亡の危機に陥ったときの「自衛権の本質」の発露について、あくまでも仮定の事態を想定した自己保存の表明として理解すべきものであり、憲法の規範的・現実的解釈の問題ではなく、したがってまた、敵基地攻撃能力ないし反撃能力の保有を国家の政策として正当化する法的根拠とはなり得ない。敵基地等への攻撃一般が、あたかも「憲法上可能」であることを当然の前提とするかのような議論は、誤りであると言わなければならない。

### (3) 集団的自衛権の行使と敵基地攻撃能力ないし反撃能力との関係

#### ① 武力行使の3要件

以上のように、個別的自衛権の発動のレベルで敵基地攻撃能力ないし反撃能力の保有と行使は違憲であり、また、安保法制による集団的自衛権の行使容認も憲法違反であるとの当連合会の立場からすれば、集団的自衛権との関係でも敵基地攻撃能力ないし反撃能力の保有と行使を憲法上容認する余地はないことになる。以下、集団的自衛権の行使（存立危機事態における防衛出動）における「武力行使の3要件」に即して、その問題を検証する。

安保法制により、以下の「武力行使の3要件」が充足される場合に、存立危機事態において日本が武力を行使することができることとされた。

ア 我が国に対する武力攻撃が発生したこと、又は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こと（第一要件）

イ これを排除し、我が国の存立を全うし、国民を守るために他に適当な手段がないこと（第二要件）

ウ 必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと（第三要件）

## ② 第一要件について

この存立危機事態における敵基地攻撃の問題について、前記のように2022年5月17日の政府答弁書が、誘導弾等の基地をたたくなどの他国の領域における武力行動について、個別的自衛権の場合に「法理的に可能」とする政府の考え方は、限定的な集団的自衛権の行使も含め、「武力の行使の3要件」の下で行われる自衛の措置としての武力の行使にも「そのまま当てはまる」と答弁するに至り、そして安保三文書においては、「法理」とどまらず、「反撃能力」の現実の保有及び行使についても「そのまま当てはまる」とされた。

したがって、存立危機事態における武力行使の3要件の第一要件においては、例えば日本と密接な関係にあるA国に対するB国からの武力攻撃が発生して日本の存立が脅かされる等と判断された場合には、B国の日本に対する武力攻撃がなくても、日本は、当該A国に対する武力攻撃に着手したB国の領域に存在する基地等に対し、敵基地等への攻撃としての武力の行使を行うことになる。

これは、個別的自衛権の場合よりも、敵基地等への攻撃の範囲を、地理的にも時間的にもはるかに拡大することになり、日本はこの敵基地等への攻撃によってB国からの反撃を招くことになり、武力の応酬に突入することになる。

もっとも、B国のA国に対する急迫不正の侵害としてのミサイル発射の「着手」があったかなかったかの日本としての判断は、個別的自衛権の場合よりも更に一層困難であり、A国の判断を鵜呑みにするような事態も考えられ、その判断の危険性は高い。

## ③ 第二要件について

他に適当な手段がないという武力行使の第二要件については、そもそも日本と密接な関係にあるA国がB国から武力攻撃を受けても、日本がA国からの要請を断るという選択肢も当然考えられるところであり、B国に対して武力行使をする以外の方法がないかどうかは、個別的自衛権の場合よりもはるかに選択肢が多いと思われる。それでもなおかつ日本がB国の領域内の基地等を攻撃する以外に他に適当な手段がないかどうかは、本来、相当限定的に検討されるべきところであろう。外交努力によって、日本が参戦したり敵基地等への攻撃に踏み切ったりしないで済むための条件作りこそが、平和主義・国際協調主義をとる日本国憲法の下で何よりも求められる。

しかし、日本の敵基地攻撃能力ないし反撃能力の保有も行使も米国と密接

に連携して一体となったものとならざるを得ないことは、前述のとおりである。そしてその米国から日本が相手国B国への敵基地等への攻撃の要請を受けた場合に、日本が独自の判断としてこれを断ることは、現実問題として大きな困難が伴うであろう。しかし、一旦敵基地等への攻撃に踏み込み、その応酬となった場合の結果が破局的なものになりかねないことは、個別的自衛権の第二要件に関して述べたとおりである（(2)③）。ここでも、米国との関係での主体的な選択が求められるのである。

#### ④ 第三要件について

最低限度の実力行使にとどまるべきことという第三要件は、憲法9条の下での個別的自衛権の行使であればこそ、日本の他国に対する武力の行使は他国の領域に及ぶことを原則として禁止され、敵基地等への攻撃がその例外として許されるかどうかの問題とされてきたものである。

ところが、存立危機事態における集団的自衛権の行使にあつては、本来の戦場は他国の領域である。だから、この場合になお、これまでと同様に日本の武力行使に地理的な限界があるとするのは、実務上も、法理上も、本来困難である<sup>34</sup>。したがって、ここでは「必要最小限度の実力行使」として敵基地等への攻撃を制約する根拠は失われていることになる。

また実際、B国から武力攻撃を受けているA国のために日本が参戦した場合、A国との関係でも、B国の領域内では日本は武力の行使をしないなどという理屈は、到底通用しないであろう。それをしなければ、そもそも何のための参戦かが問われることになる。

したがって、武力行使の第三要件は、日本の敵基地等への攻撃の歯止めには全くなならないことになる。

#### ⑤ 敵基地等への攻撃の機会と危険の拡大

以上のとおり、集団的自衛権の行使との関係で敵基地等への攻撃の問題を考えた場合、日本が他国防衛のために戦争当事国になる蓋然性が高くなることにより、日本が敵基地等への攻撃を行う機会も地理的範囲も拡大する一方、実際に日本が戦争当事国になった場合に、その他国との関係で、敵基地等への攻撃を行う以外の選択をしたり、これを回避・中止したりすることも極めて困難である。すなわち、安保法制による集団的自衛権の行使容認は、日本が参戦し、敵基地等への攻撃を行う機会と危険を大きく拡大したものである。

なお、「専守防衛」との関係で言えば、存立危機事態における集団的自衛権

---

<sup>34</sup> 阪田雅弘「敵基地攻撃能力と安保法制」世界2022年4月号50頁参照。

の行使について、「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」という「専守防衛」という考え方がそもそも成り立つのかどうか疑問であり、それによる制約も考えにくい。

#### ⑥ 個別的自衛権発動要件との矛盾

なお、存立危機事態における集団的自衛権の行使が認められた安保法制の下では、密接な関係にある他国を守るために当該他国の敵国の領域内での武力行使が許されると解するとすれば、それよりもはるかに深刻な、日本自身が武力攻撃を受けるという武力攻撃事態において、日本の武力行使が日本の領域及びその周辺の公海・公空内にとどまらなければならないというのは著しく均衡を欠いた不合理なものとなるから、安保法制施行後は武力攻撃事態に際しての自衛隊の武力行使にも地理的な制限はなくなったと解さざるを得まいとする見解がある。同様に、安保法制の下では、他国のために用いる攻撃的兵器が「自衛のための必要最小限度の実力」に含まれるとするなら、より緊要度の高い日本有事に備えて攻撃的な兵器を装備し、必要とあらば敵国の領域内でこれを使って、武力攻撃の排除をより確実にすることは当然に許されることになり、敵基地攻撃能力の保有には何らの問題もないことになってしまう、とも指摘される<sup>35</sup>。

しかし、当連合会は前記のように、安保法制についてはその違憲性を指摘し、その施行後もその廃止を求め続けており<sup>36</sup>、敵基地攻撃能力ないし反撃能力の保有及び行使についても、集団的自衛権の行使を容認した安保法制の下では、個別的自衛権の場合よりも一層、敵基地攻撃能力ないし反撃能力の保有と行使の危険性が拡大すること、そしてだからこそ安保法制は違憲であり危険であることを、引き続き指摘するものである。

#### (4) 敵基地攻撃能力ないし反撃能力の保有・行使と戦争の惨禍

以上のとおり、敵基地攻撃能力ないし反撃能力の保有と行使は、個別的自衛権の行使としても憲法9条に違反して許されないし、ましてや集団的自衛権の行使としても許容されない。そして敵基地等への攻撃が実際に行われた場合の結果の重大性が直視されなければならない。

ひとたび日本が敵基地等への攻撃に踏み切った場合、その相手国は当然に日本に対するミサイル攻撃その他の反撃をすることになり、日本はその相手国と武力の応酬を繰り返すことになる。想定される限りそれは米国と一体となった

<sup>35</sup> 前掲注34参照。

<sup>36</sup> 2014年9月18日「集団的自衛権の行使容認等に係る閣議決定に対する意見書」、2015年9月19日「安全保障法制改定法案の採決に抗議する会長声明」等。

共同行動でもあり、日本は引くに引けない事態に陥るであろう。こうして、敵基地攻撃能力ないし反撃能力の行使は、多大な国民の犠牲と広範な国土の荒廃を招き、再びこの国に戦争の惨禍をもたらすことが、真に危惧される。

その場合、国として壊滅的な打撃を受けるのは、米国でも、あるいは相手国として想定される軍事大国でもなく、最前線に位置する日本ということになる。日本が敵基地攻撃能力ないし反撃能力を保有し行使するという事は、余りにも危うい。

#### 4 結論

以上より、いわゆる敵基地攻撃能力ないし反撃能力の保有及び行使は憲法9条に違反し、また、集団的自衛権の行使を容認した安保法制の違憲性は当連合会が一貫して指摘してきたところであり、その安保法制の下では敵基地等への攻撃の危険性が一層拡大するものである。

よって、当連合会は、意見の趣旨記載のとおり、国に対し、「敵基地攻撃能力」ないし安保三文書に示された「反撃能力」を保有すること及びそのための準備を進めることに反対するとともに、憲法の恒久平和主義と国際協調主義に則り、敵基地等への攻撃の応酬に至るような事態を未然に防止する努力を尽くすことを求めるものである。

以上