

憲法から見た「敵基地攻撃」の問題点

2020.12.4 清水雅彦（日本体育大学・憲法学）

はじめに

一 経緯と政府の基本的立場

1 経緯

① イージス・アショア配備計画停止後

- ・2020年6月15日河野防衛大臣がイージス・アショアの配備計画停止発表、安倍首相了承
- ・2020年6月18日安倍首相「敵基地攻撃能力を含む安全保障戦略の見直し」発表
- ・2020年8月4日自民党政務調査会 国防部会・安全保障調査会「国民を守るための抑止力向上に関する提言」発表

「わが国への武力攻撃の一環として行われる、国民に深刻な被害をもたらしうる弾道ミサイル等による攻撃を防ぐため、憲法の範囲内で、国際法を遵守しつつ、専守防衛の考え方の下、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である。／その際、『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』との従来の政府の立場を踏まえ、わが国の防衛力整備については、性能上専ら相手国国土の壊滅的な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しないなど、自衛のために必要最小限度のものに限るとの従来からの方針を維持し、政府として早急に検討し結論を出すこと。」

- ・2020年9月11日安倍首相「内閣総理大臣の談話」

「我が国を取り巻く安全保障環境は厳しさを増しています。特に、北朝鮮は我が国を射程に収める弾道ミサイルを数百発保有しています。核兵器の小型化・弾頭化も実現しており、これらを弾道ミサイルに搭載して、我が国を攻撃する能力を既に保有しているとみられています。……／このような厳しい状況を踏まえ、国民の命と平和な暮らしを守り抜くために、何をなすべきか。やるべきことをしっかりやっていく必要があります。まず、イージス・アショアの配備プロセスの停止については、その経緯を確認し、既に公表したところでは、その代替として取り得る方策については、検討を進めているところであり、弾道ミサイル等の脅威から、我が国を防衛しうる迎撃能力を確保していくこととしています。／しかしながら、迎撃能力を向上させるだけで本当に国民の命と平和な暮らしを守り抜くことが出来るのか。そういった問題意識の下、抑止力を強化するため、ミサイル阻止に関する安全保障政策の新たな方針を検討してまいりました。もとより、この検討は、憲法の範囲内において、国際法を遵守しつつ、行われているものであり、専守防衛の考え方については、いささかの変更もありません。また、日米の基本的な役割分担を変えることもありません。……／これらについて、与党ともしっかり協議させていただきながら、今年末までに、あるべき方策を示し、我が国を取り巻く厳しい安全保障環境に対応していくことといたします。」

② イージス・アショア配備計画停止前

- ・1956年2月29日衆議院内閣委員会での船田中防衛庁長官答弁（鳩山一郎首相答弁の代読）
「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。」

- ・1959年3月19日衆議院内閣委員会での伊能繁治郎防衛庁長官答弁

「……根本は法理上の問題、かように私どもは考えまして、誘導弾等による攻撃を受けて、これを防御する手段がほかに全然ないというような場合、敵基地をたたくことも自衛権の範囲に入るということは、独立国として自衛権を持つ以上、座して自滅を待つべしというのが憲法の趣旨ではあるまい。そういうような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全然方法がないと認められる限り、誘導弾などの基地をたたくということは、法理的には自衛の範囲に含まれており、また可能であると私どもは考えております。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。かようにこの二つの観念は別個の問題で、決して矛盾するものではない、かように私どもは考えております。」

- ・2002年5月20日衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会での福田康夫内閣官房長官答弁

「……相手の日本を攻撃する意図が明示されているとか、そのときの国際情勢、もろもろの情勢を判断して、その上でどの時点が武力攻撃の発生の時点かというのは、その個々の状況によって違うと思いますけれども、理論というか理屈で言えば、ミサイルが日本に着弾したという以前においても、攻撃の発生ということが認められるということがあり得るということでありまして。／……着手をしたときに、相手の、何で着手をしたのかというその理由があるわけですね。それは、相手が日本を攻撃するぞという明示があるということであれば非常にわかりやすいということは言えますね。そういうことであれば、これから攻撃するといって、攻撃のためのミサイルに燃料を注入するとかその他の準備を始めるとかいうことであれば、それは着手というように考えていいのではないかと思います。」

- ・2003年1月24日衆議院予算委員会での石破茂防衛庁長官答弁

「……北朝鮮が東京を灰じんに帰すというふうに宣言をし、ミサイルを屹立させたということに相なるとすれば、それは着手ということを考える。それが私は国際法上も理解できることだと思います。しかし、それは、その時点において防衛出動を下令するの何かなのかということとは時の政府として判断をすべきことですが、法理上はそのようなことは可能であると考えております。」

- ・2010年6月14日自民党政務調査会・国防部会「提言・新防衛計画の大綱について」
- ・2017年3月30日自民党「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」
- ・2018年5月29日自民党政務調査会「新たな防衛計画の大綱及び中期防衛力整備計画の策定に向けた提言」

2 政府の基本的立場（『令和2年版 防衛白書』より）

① 憲法と自衛権

- ・「……この平和主義の理想を掲げる日本国憲法は、第9条に戦争放棄、戦力不保持、交戦権の否認に関する規定を置いている。もとより、わが国が独立国である以上、この規定は、主権国家としての固有の自衛権を否定するものではない。政府は、このようにわが国の自

衛権が否定されない以上、その行使を裏づける自衛のための必要最小限度の実力を保持することは、憲法上認められると解している。このような考えに立ち、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し、その整備を推進し、運用を図ってきている。」

② 保持できる自衛力

・「わが国が憲法上保持できる自衛力は、自衛のための必要最小限度のものでなければならないと考えている。……憲法第9条第2項で保持が禁止されている『戦力』にあたるか否かは、わが国が保持する全体の実力についての問題であって、自衛隊の個々の兵器の保有の可否は、それを保有することで、わが国の保持する実力の全体がこの限度を超えることとなるか否かにより決められる。／しかし、個々の兵器のうちでも、性能上専ら相手国国土の壊滅的な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、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ため、いかなる場合にも許されない。例えば、大陸間弾道ミサイル（ICBM：Intercontinental Ballistic Missile）、長距離戦略爆撃機、攻撃型空母の保有は許されないと考えている。」

③ 専守防衛

・「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、憲法の精神に則った受動的な防衛戦略の姿勢をいう。」

二 「敵基地攻撃論」の検討

1 私の立場からの検討

① 戦争の放棄（9条1項）

・「日本国民は、……国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する。」
・A説…「国際紛争を解決する手段」としての侵略戦争を放棄←1928年不戦条約の解釈
・B説…自衛・侵略の区別無理故、自衛戦争を含む一切の戦争放棄←先の日本の戦争の反省

② 戦力の不保持（9条2項）

・「前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない。国の交戦権は、これを認めない。」
・甲説…「目的」は「国際紛争を解決する手段」→自衛力保持は許される
・乙説…「目的」は1項全体→自衛力保持も許されない
←2015年憲法研究者286人が回答したアンケート結果
自衛隊の存在違憲162人(56.6%)、合憲73人(25.5%)、わからない・その他51人(17.8%)

③ 1項と2項解釈の組み合わせ

・多数説…A説+乙説（9条2項全面放棄説、「武力なき自衛権」論）
・少数説…A説+甲説（限定放棄説）、B説+乙説（9条1項全面放棄説）

④ 戦争違法化の中での9条

・かつての正戦論・無差別戦争観
→侵略戦争の制限（1919年国際連盟規約）

- 侵略戦争の放棄（1928年不戦条約）
- 「自衛戦争」の制限（1945年国連憲章）
- 「自衛戦争」の放棄（1946年日本国憲法）

- ⑤ 国連憲章と日本国憲法～「武力の威嚇又は武力の行使」の考え
- ・国連憲章2条4項…「慎まなければならない」
 - 日本国憲法9条1項…「永久にこれを放棄する」
- 日本国憲法には国連憲章との連続面と断絶面がある、ヒロシマ・ナガサキの経験
「普通の国」になるのか、27か国目の「軍隊のない国家」を目指すのか

- ⑥ 結論
- ・「敵基地攻撃論」は違憲

2 従来の政府の立場からの検討

① 従来の政府の9条解釈と制約

- ・9条2項…「戦力」は「自衛のための必要最小限度の実力を超えるもの」
 - 「実力」は憲法上保有できる（自衛隊を違憲としない政府の解釈、警察以上軍隊未満）
- ・国会論戦と世論によって構築された9条による制約
 - …自衛隊の海外派兵の禁止（1954年参議院決議）
 - 専守防衛（1955年杉原荒太防衛庁長官答弁など）
 - 武器輸出3原則（1967年佐藤栄作首相答弁、1976年三木武夫首相答弁）
 - 非核3原則（1967年佐藤栄作首相答弁）
 - 集团的自衛権行使の否認（1972年・1981年政府見解）
 - 防衛費のGNP比1%枠（1976年閣議決定）
- ・自衛権行使の3要件（1954年政府見解）
 - …我が国に対する急迫不正の侵害があること
 - これを排除するために他の適当な手段がないこと
 - 必要最小限度の実力行使にとどまること

② 形骸化する政府の9条政策

- ・自衛隊の実態…世界の軍事費・防衛費ランキングで日本は第8位又は第9位
 - ・9条による制約
 - …自衛隊の海外派兵の禁止→1991年掃海艇「派遣」、1992年PKO法制定、2001年テロ対策特措法制定、2003年イラク特措法制定、2015年「安保法制」（戦争法）制定
 - 武器輸出3原則→1983年対米武器技術輸出解禁、2014年防衛装備移転3原則策定
 - 非核3原則→実際にはアメリカの核持ち込み
 - 集团的自衛権行使の否認→2014年解釈改憲（閣議決定）、2015年立法改憲
 - 防衛費のGNP比1%枠→1987年撤廃
 - ・武力行使の新3要件（2014年閣議決定）
 - … a,我が国に対する武力攻撃が発生した場合のみならず、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場合、 b,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とき、 c,必要最小限度の実力を行使することは許容される、という3要件に該当する場合は武力行使可能
- 限定的な集团的自衛権行使可能に

- ③ 質が違う集団的自衛権行使と「敵基地攻撃論」
- ・自衛権行使の3要件も専守防衛論も日本への攻撃発生という客観的要件により歯止めあり
 - ・武力行使の新3要件は他国と存立危機事態について誰かが判断する主観的要素がある
「敵基地攻撃論」は相手国の攻撃前・攻撃可能性に攻撃を判断する主観的要素がある
…実際には情報は国家安全保障会議に集約し、秘密保護法によって開示しない可能性
「戦争は秘密から始まる」(満州事変・ベトナム戦争など)
 - ・自衛権行使にあたって主観的判断がなされることで自衛権行使に歯止めがなくなる
反撃の敵基地攻撃は1回で終わる？ 相手も反撃したらずっと続く？
- ④ 国連憲章上の問題点
- ・51条「この憲章のいかなる規定も、国際連合加盟国に対して武力攻撃が発生した場合には、安全保障理事会が国際の平和及び安全の維持に必要な措置をとるまでの間、個別的又は集団的自衛の固有の権利を害するものではない。この自衛権の行使に当って加盟国がとった措置は、直ちに安全保障理事会に報告しなければならない。……」
 - ・国連憲章の正文は英語・フランス語・ロシア語・中国語・スペイン語
 - ・武力攻撃の要件… (英語) if an armed attack occurs against a Member of the United Nations
→「武力攻撃が発生した場合」
(仏語) dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée →「軍事的攻撃の対象である場合」
 - 暫定性の要件…国連安保理が必要な措置をとるまでの間に限って
 - 均衡性の要件…自衛の措置は必要範囲内で
→いわゆる「先制攻撃」・予防的攻撃や報復戦争は許されない
 - ・「先制攻撃」はもちろんのこと「敵基地攻撃」も国連憲章違反になる可能性
- ⑤ 日米安全保障条約との関係
- ・「米軍=矛、自衛隊=盾」からの転換
- ⑥ 実態論からの問題
- ・「敵基地攻撃」は不可能、防衛費がさらに増額
- ⑦ 結論
- ・自衛隊は「実力」にすぎない、海外派兵しない、専守防衛に徹するから合憲としたはず
→海外で米軍と同じ兵器で攻撃するなら従来の政府解釈からしても違憲、56年答弁も

おわりに

- ・朝鮮のミサイルが脅威であるとするなら、対話と外交で解決すべき
- ・「コロナ禍」で必要なのは軍事による国家の安全保障よりも人間の安全保障
- ・「労組と市民と野党の共闘」で「安保法制」(戦争法)の廃止など安倍政権以前にまず戻す
- ・憲法9条の消極的平和(negative peace、暴力・戦争のない状態)を追求すべき
憲法前文の積極的平和(positive peace、構造的暴力のない状態)を追求すべき

- 【参考文献】・清水雅彦『憲法を変えて「戦争のボタン」を押しますか？ 「自民党憲法改正草案」の問題点』(高文研、2013年)
- ・清水雅彦『9条改憲 48の論点』(高文研、2019年)