

「反撃能力」の保有に反対し、日本国憲法の理念に立脚した国際平和の実現をめざす決議

いま、私たちは、戦争と平和の問題に直面している。

2022年2月、ロシアがウクライナに侵攻して世界を震撼させ、いまなお日々戦闘が続いて終わるところがない。そして東アジアにおいても、北朝鮮のミサイル発射実験や台湾をめぐる米中対立が生じている中で、中国の台湾への侵攻による武力衝突の可能性、さらには南西諸島をはじめ日本が戦場になる事態まで想定した議論がなされている。

しかし、戦争は絶対に避けなければならない。戦争の悲惨さを私たちは、現にウクライナで目の当たりにしている。そして78年前に経験したこの国の破局的な事態は、決して過去のことではない。

その第二次世界大戦の惨禍の中から、そして人類が初めて経験した原爆の焦土の中から、徹底した平和主義に立脚した日本国憲法が生まれた。その平和主義の下で、日本は戦後78年間、戦争をすることなく、また一人の戦死者も出すことなく、平和国家日本を守り育ててきた。

その憲法の平和主義が、そして立憲主義が、いま大きく揺るがされている。

政府は、2022年12月16日、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た。この閣議決定は、「我が国は戦後最も厳しく複雑な安全保障環境のただ中にある」とし、「戦後の我が国の安全保障政策を実践面から大きく転換するものである」と自認し、とりわけ中国の動向を「我が国と国際社会の深刻な懸念事項」であり「これまでにない最大の戦略的な挑戦」であると位置付け、我が国に対する武力侵攻が生起する場合をも想定し、これらに対して防衛力の抜本的強化が必要だとする。そしてその中心的な対策として、「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」の保有を打ち出した。またこの能力は、安保法制によって可能とされた存立危機事態における集団的自衛権の発動の場合にも行使し得るとする。

しかしこの「反撃能力」の保有と行使は、日本国憲法の平和主義に違反する。

すなわち、これまで政府自身が前提にしてきた憲法9条の解釈として、自衛権の発動は、①我が国に対する武力攻撃が発生し、②これを排除する他の適当な手段がない場合に、③その武力攻撃を我が国の領域外に排除するために必要な最小限度の実力行使に限る、との3要件が満たされる場合にのみ許されるとされ、特に③の内容として、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されてきた。また、同条2項の戦力の不保持の規定からも、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は「戦力」に該当して許されないとされてきた。そしてこれらが、防衛政策の基本原則としての「専守防衛」の内容をなしてきたのである。

しかしながら、まず、上記①の武力攻撃の発生があったというためには、少なくとも相手国のミサイル発射の「着手」がなければならないところ、現在のミサイル技術の発達の

下で、ミサイル発射の「着手」があったかどうかの判断等は極めて困難であり、その判断を誤って「反撃能力」を行使すれば、上記①に違反し、国際法上も違法な先制攻撃となってしまう。また、長射程のスタンド・オフ・ミサイル等による「反撃」は、相手国の領域を直接攻撃するものであるから上記③の要件に反するとともに、その能力は「戦力」に該当するものでもあって、明らかに憲法上の制限を踏み越えるものである。

さらに、集団的自衛権の発動として「反撃能力」を行使するとすれば、それは他国のために相手国の領域にミサイル等による攻撃を開始するというものであり、当然に相手国から日本の国土への反撃を招いて、その国との戦争に突入することになる。それは当会が一貫して反対してきた安保法制の集団的自衛権容認の危険性の現実化にほかならない。

そして、このような「反撃能力」の保有は、これまで周辺諸国に対する「安心の供与」として機能してきた「専守防衛」政策を実質的に放棄するものであり、逆に周辺諸国に大きな軍事的脅威を与え、際限のない軍拡競争と国家間対立に繋がるものである。

また、憲法9条に違反する「反撃能力」の保有は、平和主義に反するばかりでなく、権力に憲法遵守義務を課してその行為を縛り、国民の自由と権利を確保しようとする立憲主義に違反するものである。

日本国憲法前文は、「政府の行為によつ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、ここに主権が国民に存することを宣言し、この憲法を制定する」として立憲主義を謳った。その上で、「日本国民は、恒久の平和を念願し、人間相互の関係を支配する崇高な理想を深く自覚するのであって、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」とした。そして、そのための制度的保障が、憲法9条の戦争の放棄と戦力の不保持及び交戦権の否認である。

この憲法の理念と原理は、憲法9条による武力の行使の制約として、戦後78年間の憲法実践によって積み重ねられ、それによって日本はこの間の平和を維持してきたのである。いま、この理念と原理を放棄してはならない。平和が危機にさらされるときこそ、憲法の平和主義がその真価を發揮しなければならない。

そのためには、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平和的外交関係を構築する以外に方法はない。日本は、これら近隣諸国との独自の利害関係を有するのであり、その中で、防衛政策としても武力紛争を回避し、互惠関係を構築するための主体的な選択と判断が求められる。

よって当会は、憲法に立脚し、基本的人権の擁護と社会正義の実現を使命とする弁護士会として、国際情勢が困難な状況にあるいまこそ、政府に対し、前記閣議決定がいう「反撃能力」の保有が憲法に違反することを指摘し、これに反対し、平和外交に徹することを求めるとともに、日本国憲法の立憲主義の基本理念及び平和主義の理念と原理に基づいて、国際平和を実現し確保するための活動を、一層力強く推進していくことを宣言する。

2023年3月7日
神奈川県弁護士会臨時総会

決 議 の 理 由

1 国家安全保障戦略等の閣議決定と「反撃能力」の保有

(1) 国家安全保障戦略等の閣議決定

政府は、2022年12月16日、国家安全保障戦略、国家防衛戦略及び防衛力整備計画の3つの文書を閣議決定した（以下これらを「閣議決定」又は「本件閣議決定」と総称する。）。

国家安全保障戦略は、2013年12月に閣議決定された同名の文書を全面改定したものであり、外交政策・防衛政策を中心とした国家安全保障の基本方針であるとされ、10年程度の期間が念頭に置かれている。国家防衛戦略は、従来の防衛計画の大綱（防衛大綱）に相当するものであり、防衛力のあり方と保有すべき防衛力の水準を規定するものとされ、やはり10年程度の期間が念頭に置かれている。そして防衛力整備計画は、従来の中期防衛力整備計画（中期防）に相当するものであり、2023年度から2027年度まで5年間の防衛費の総額と主要装備の整備数量を示すものである。

(2) 国家安全保障戦略等の基本的特徴

新たな国家安全保障戦略は、「国際協調主義に基づく積極的平和主義」というこれまでの「基本理念」を引き継いでいるが、その具体的内容は大きく変わっている。

主な特徴を挙げると、まず、「策定の趣旨」の項において、「国際社会は時代を画する変化に直面している」「我が国は戦後最も厳しく複雑な安全保障環境に直面している」とし、ロシアによるウクライナ侵略と同様の深刻な事態が、「東アジアにおいて発生する可能性は排除されない」と述べる。そして「防衛力の抜本的な強化」等により国益を守っていくとし、本戦略は、「戦後の我が国の安全保障政策を実践面から大きく転換するものである」と自己規定する（3～5頁）。

そして我が国を取り巻く安全保障環境として、中国については、「我が国と国際社会の深刻な懸念事項」であり、「これまでにない最大の戦略的挑戦」であると位置付ける。また、北朝鮮については、「従前よりも一層重大かつ差し迫った脅威となっている」とする。ロシアは「安全保障上の強い懸念」とされる（8～10頁）。なお、台湾については、「基本的価値観を共有し、緊密な経済関係と人的往来を有する極めて重要なパートナーであり、大切な友人である」と述べられている（14頁）。

(3) 「反撃能力」の保有とその内容

国家安全保障戦略の中心は「優先する戦略的アプローチ」の項であるが、ここでの「防衛力の抜本的な強化」の中核に据えられているのが「反撃能力」の保有である（17～18頁）。すなわち、「我が国への侵攻を抑止する上で鍵となるのは、スタンド・オフ防衛能力等を活用した反撃能力である」とし、近年、極超音速兵器等のミサイル関連技術と飽和攻撃など実践的なミサイル運用能力が飛躍的に向上し、「我が国へのミサイル攻撃が現実の脅威となっている」、「この脅威に対し、既存のミサイル防衛網だけで完全に対応することは難しくなりつつある」、このため「ミサイル防衛網

により飛来するミサイルを防ぎつつ、相手からの更なる武力攻撃を防ぐために、我が国から有効な反撃を相手に加える能力、すなわち反撃能力を保有する必要がある」という。

そして、「反撃能力」を定義して、「この反撃能力とは、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をいう」とする。また、この能力は、平和安全法制（いわゆる安保法制ないし安全保障関連法）の下での自衛の措置（存立危機事態における防衛出動、すなわち集団的自衛権の行使）としても行使し得るとする。

なお、「この反撃能力は専守防衛の考え方を変更するものではなく」、また、「先制攻撃が許されないことはいうまでもない」というが、その具体的理由や判断基準は示されていない。しかも、「反撃能力」の攻撃対象については何の言及もなく、相手国のミサイル発射基地その他に限定する記述はない。これらの点は重要な問題であるため、後に詳述する。

また、「日米の基本的な役割分担は今後も変更はないが、我が国が反撃能力を保有することに伴い、弾道ミサイル等の対処と同様に、日米が協力して対処していくこととする」と述べているが、これも後述のとおり、実質的には「日本は盾、米軍は矛」とされてきたこれまでの役割分担の変更に繋がるものである。

（４）防衛力の抜本的強化の推進

「反撃能力」を中心とする「防衛力の抜本的強化」は、速やかに実現していく必要があるとされ、「５年後の２０２７年度までに、我が国への侵攻が生起する場合には、我が国が主たる責任を持って対処し、同盟国等の支援を受けつつ、これを阻止・排除できるように防衛力を強化する」、さらに１０年後までにより早期かつ遠方で阻止・排除できるようにする、という（１９頁）。

そしてこの自衛隊の体制整備や防衛に関する施策は、「かつてない規模と内容を伴うもの」であり、「２０２７年度において、防衛力の抜本的強化とそれを補完する取組をあわせ、そのための予算水準が現在の国内総生産（ＧＤＰ）の２％に達するよう、所要の措置を講ずる」としている（同頁）。

（５）国家防衛戦略の特徴と主な内容

国家防衛戦略は、基本的には国家安全保障戦略の防衛政策の具体化であり、「我が国の防衛目標、防衛目標を達成するためのアプローチ及びその手段を包括的に示す」と位置付けられている。「策定の趣旨」の中で、特に「相手の能力と新しい戦い方に着目した防衛力の抜本的強化」が唱われ、「同志国等との安全保障協力」が打ち出されている（１～２頁）。「新しい戦い方」への対応とは、領域横断作戦、情報戦を含むハイブリッド戦、ミサイルに対する迎撃と反撃などを統合したものとされる（８頁）。

国家防衛戦略では、中国、北朝鮮、ロシアの動向がより詳しく具体的に分析・記述

され、力による一方的な現状変更は困難であると認識させる「抑止力」が必要だとされる（3～5頁）。そして「防衛力の抜本的強化」をし、5年後、10年後の「侵攻を抑止」する「鍵」とされているのが「反撃能力」であり、その記述内容は国家安全保障戦略と全く同文である（9～10頁）。そして、国家防衛戦略は「防衛力の抜本的強化に当たって重視する能力」として「防衛上必要な7つの機能・能力」を挙げるが（17～22頁）、その最初に挙げられているのが「反撃能力」の中核をなす「スタンド・オフ防衛能力」である。この「スタンド・オフ防衛能力」とは、侵攻に対して脅威圏外の離れた位置から対処を行える能力と説明されるが（令和4年版防衛白書 249頁）、それは同時に、遠くにある目標を攻撃することができる能力でもある。さらに、国家防衛戦略には経空脅威への総合的な対応体制として「統合防空ミサイル防衛能力」の強化が掲げられ、相手の領域に有効な反撃を加えるスタンド・オフ防衛能力等の活用もその一環とされるが、これは米国の政策である統合防空ミサイル防衛（IAMD）に対応するものであり、米国と連携した体制構築と運用が前提とされているものである。

なお、国家防衛戦略において、自衛隊の体制整備として、陸海空の一元的な指揮を行い得る常設の「統合司令部」の創設、航空自衛隊の「航空宇宙自衛隊」への改称が記述されている（23～24頁）。

（6）防衛力整備計画の特徴と主な内容

防衛力整備計画は、国家安全保障戦略に示された防衛力の抜本的な強化のため、主として2027年度までに実施・整備する主要事業の装備、開発、構築等の内容を具体的に挙げる。例えばスタンド・オフ防衛能力として、12式地对艦誘導弾能力向上型、島嶼防衛用高速滑空弾及び極超音速誘導弾の開発・試作、トマホークの導入などが挙げられている（2～3頁）。また、自衛隊の部隊等の体制整備（10～15頁）のほか、防衛産業の育成や民生先端技術の取り込み等、防衛生産・技術基盤の強化の必要が強調されている（21～22頁）。

そして、5年後・10年後の防衛力の目標・達成時期、5年間の主要装備品の具体的な整備規模（例えば、護衛艦12隻、戦闘機F-35B25機など）、10年後の各自衛隊の主要な編成・装備等が、別表で示されている。その所要経費は、5年間の「必要な防衛力整備の水準に係る金額」として43兆円程度とする（30頁）。

2 本件閣議決定に至る経緯

（1）ミサイル防衛システムの導入

政府は、2003年12月、主として北朝鮮の核・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と地上からのPAC3による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。

2013年12月の防衛大綱（25大綱）では主に北朝鮮を念頭に「弾道ミサイル発射手段等」への対応を定め、2018年12月の防衛大綱（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、巡航ミサイル、航空機等の多様化・複雑化する経空脅威」に対する「総合ミサイル防空能力」の強化が打ち出された。

その一環として、政府は2017年12月、約4500億円を要するイージス・アショア2基の導入を決定し、2018年12月の中期防において2025年の運用開始の方針を打ち出した。ところが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ことの困難性等を理由に、2020年6月この計画は中止された。

(2) 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。

自民党は、2013年には「策源地攻撃能力」の保有、2017年には「敵基地反撃能力」の保有を提言してきた経過があったが、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、「相手領域内でも弾道ミサイル等を阻止する能力の保有」を含めた早急な取組を政府に求め、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、阻止の対象（攻撃対象）として、車両等の移動発射手段だけでなく関連する固定施設・機能も検討すべきだとし、また、弾道ミサイルだけでなく、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）等の「新型ミサイル」への対応も検討すべきだとした。

そして政府はまず、2020年12月18日の閣議決定で、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、「多様なプラットフォームからの運用を前提とした12式地对艦誘導弾能力向上型の開発を行う」こととした。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ようとするもので、敵基地攻撃にも事実上転用できるものとなる。

(3) 本件閣議決定に至る経過とその後の状況

2021年3月16日日米安全保障協議委員会（2+2）共同発表及び同年4月16日の日米首脳共同声明は、「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、兩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。

そして岸田首相は、同年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るに至った。

さらに、2022年1月7日の2+2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、中国への懸念と台湾海峡の平和と安定の重要性の強調とともに、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た。

その間自民党は、同年4月26日付け「新たな国家安全保障戦略等の策定に向けた提言」において、「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。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」として、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。

なお、同年9月末に設けられた「国力としての防衛力を総合的に考える有識者会議」が、2か月足らずの同年11月22日に報告書を提出し、「5年以内に防衛力を抜本的に強化しなければならない」、「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」などとした。

これらを受けて、前記の本件閣議決定が策定されるに至ったものである。

その後、2023年1月11日の2+2共同発表では、両国の新たな国家安全保障戦略と国家防衛戦略が「軌を一に」し、現代化された同盟のビジョン等が「かつてないほど整合している」と述べ、日本は「反撃能力を含めた防衛力を抜本的に強化するとの決意を改めて表明し」、米国は「強い支持を表明」した。そして中国・北朝鮮・ロシアについて、本件閣議決定と同様の認識を示すほか、「日本の反撃能力の効果的な運用に向けて、日米間の協力を深化させる」ことが確認され、南西諸島の防衛の最適化として沖縄の海兵隊の改編等が言及されている。また、同月13日の日米首脳共同声明においても、バイデン大統領が本件閣議決定や防衛力の抜本的強化を「賞賛」し、「反撃能力」等の効果的な運用についての協力の強化等が確認されている。

(4) 「敵基地攻撃能力」と「反撃能力」の用語について

本件閣議決定は、従来「敵基地攻撃能力」と呼び慣わされてきたものを「反撃能力」と表現しているが、これは上記のように、自民党の2022年4月の提言によって打ち出された呼称であり、その後政府も用いるようになり、マスメディアでも相当程度用いられるようになったものである。

しかし、留意すべき点として、一つには、「敵基地攻撃能力」という場合は、相手国のミサイル発射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のに対し、「反撃能力」という場合は、標的は「基地」に限定されないことが含意されていることである。上記自民党提言は、反撃能力の対象に「指揮統制機能等」を含むべきものとしているが、これには軍司令部はもちろん関係国家機関も含まれ得ると解され、さらには軍事施設一般にも広がり得る。本件閣議決定でも、「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具体的な限定はなされておらず、攻撃対象は無限定に広がりかねない。

もう一つは、「反撃能力」と言えば、先に相手国からの攻撃があってそれに対する「反撃」という意味合いを持つことになり、「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おり、「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言わざるを得ない。本件閣議決定でも、「先制攻撃は許されない」という当然の一般論以外に、その判断基準らしきものは何も示されていない。

これらのことから、本総会決議及び理由においては、「反撃能力」という語には原則として引用符号を付し、必要に応じ、「敵基地攻撃能力（反撃能力）」などの表現を用いている。

3 敵基地攻撃能力（反撃能力）に関連するこれまでの政府の憲法解釈

ここでは、敵基地攻撃能力（反撃能力）の保有が憲法上許されるかに関連する政府の憲法解釈をまとめておく。これらは、従来政府自身が積み重ねてきた憲法の有権解釈として、少なくとも政府の行為についての憲法適合性を判断する理論的枠組となる。

(1) 自衛権発動の3要件

ア 1954年の自衛隊の創設以来、政府は、自衛隊とその活動が憲法9条に適合することの要件として、以下の自衛権発動の3要件を提示し、その解釈はその後一貫して維持され、政府における憲法規範として確立したものとなってきた。なお、自衛隊の発足に当たって参議院は、「自衛隊の海外出動を為さざることにに関する決議」を行っている。

① 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1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、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（1973年3月18日衆議院予算委員会・会議録11頁（以下「1973年3月18日衆・予算委11頁」の要領で略記）高辻内閣法制局長官答弁ほか）。

② これを排除するために他の適当な手段がないこと（第2要件）

武力攻撃を排除するために自衛隊による武力行使以外に適当な手段が残されているかどうかは政治的判断に俟つほかないが、他の適当な手段の一つとしては二国間又は国連等の場を通じた外交交渉が考えられるとされる（阪田雅弘編著『政府の憲法解釈』40頁）。

③ 必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと（第3要件）

第3要件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す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が、必要に応じて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（上記高辻答弁ほか）。

敵基地攻撃能力（反撃能力）との関係では、この第3要件が、次の攻撃的兵器の禁止を含むものとして、基本的に重要である。阪田雅弘元内閣法制局長官も、「有事に際しても自衛隊の戦闘行為は本邦の領域とこれに近接する公海、公空内

に限られ、その装備についても大陸間弾道弾や長距離爆撃機のような相手国領土への攻撃をもっぱらの目的とするものは持てない」「この点こそが他国の軍隊との決定的な相違であり、9条の規範性の肝であった」（「憲法九条の死」世界2023年2月号23頁）と述べている。

イ なお、安保法制の制定後、政府は、この自衛権発動の3要件に相当するものを「武力行使の3要件」（新3要件）と称しているが、実質的には第1要件に存立危機事態の場合を追加したものであり、個別的自衛権の場合の上記3要件が変わったわけではない。武力行使の3要件の第1要件は、「我が国に対して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」である。

（2）攻撃的兵器の禁止（戦力の不保持）

憲法9条2項の「戦力」については、政府の解釈として、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（1967年3月31日参・予算委3頁佐藤総理大臣答弁、1988年4月6日参・予算委2頁瓦防衛庁長官答弁）。

また、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、それらの例として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（1970年3月30日衆・予算委24頁中曾根防衛庁長官答弁、1971年5月15日衆・内閣委3頁久保防衛庁防衛局長答弁、前記瓦防衛庁長官答弁）。

なお、上記の政府答弁からも分かるように、攻撃的兵器の禁止の原則は、自衛権発動の第3要件である「必要最小限度の実力行使」の内容をなすものでもある。

（3）敵基地攻撃（能力）に関するこれまでの政府見解

ア 本件閣議決定による過去の政府見解の援用

国家安全保障戦略（18頁）及び国家防衛戦略（10頁）は、「この反撃能力については、1956年2月29日に政府見解として、憲法上、『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』としたものの、これまで政策判断として保有することとしてこなかった能力に当たるものである」と、過去の政府見解を憲法上の根拠として援用している。

しかし、これは初期の政府見解のつまみ食いであり、また、これまで保有してこなかったのは単なる「政策判断」ではなく、憲法上の制約に基づくものである。

イ 過去の政府答弁の一般論

敵基地攻撃に関する最初の代表的な政府答弁で、一般に参照される部分は、次の

ものである。

(ア) 1956年2月29日衆議院内閣委員会の政府答弁（会議録1頁）

「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。」（鳩山一郎総理大臣答弁、船田防衛庁長官代読）

(イ) 1959年3月19日衆議院内閣委員会の政府答弁（会議録18頁）

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。」（伊能防衛庁長官答弁）

(ウ) ここでも注意されなければならないのは、「法理的には自衛の範囲」とされるのは「座して自滅を待つ」というような状況の下でのことであり、また、平生から他国に攻撃的脅威を与える兵器を持つことは「憲法の趣旨とするところではない」と明言されていることである。

ウ 過去の政府答弁の具体的内容

(ア) さらに、上記の答弁に加えて、同時に次のような政府答弁がなされていることが見落とされてはならない。

「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」「敵地をたたかなければ自滅をする、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ておるのであります。」（1956年2月29日衆・内閣委2～3頁船田防衛庁長官答弁）

「ほかに手段がない、そうしなければ日本の全土が焼土と化し、もしくは民族が滅亡するというような時期において、その基地をなんとかしてたたく……やはりこれは許されている自衛権の観念のうちに認めるべきものであろう」（1959年3月19日衆・内閣委11頁岸総理大臣答弁）。

(イ) そして当時の林内閣法制局長官は、次のように整理している。

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、「一億の国民が全部死ぬ」というような他からの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」であり、「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（1959年3月19日

衆・内閣委 12 頁)。

(ウ) 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、通常の憲法の一般的規範的解釈によれば、現実には「自衛のための必要最小限度の実力」として保有や行使が許されるのは、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、ということになるのである。

エ その後の政府答弁

(ア) その後の政府答弁の典型的なものは、上記 1956 年の答弁に倣った「敵基地攻撃は法理的には可能」であるが、実際にそのような装備を持つことは想定していない、というものであり(代表的なものとして 2005 年 9 月 4 日衆・安全保障委員会 3 頁大野防衛庁長官答弁)、政府レベルで敵基地攻撃能力の保有が現実課題とされることはなかった。

(イ) さらに、安保法制の国会審議においても、敵基地攻撃は憲法上の理論としては許されないわけではないとしてきているが、「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、そもそも想定していない。」とされていた(2015 年 9 月 4 日衆・平和安全法制特別委理事会提出資料)

4 敵基地攻撃能力(反撃能力)保有の違憲性と立憲主義違反

次に、敵基地攻撃能力(反撃能力)の保有が許されるかどうかについて、以上述べた自衛権発動の 3 要件(武力行使の 3 要件)及び戦力の不保持についての政府の憲法解釈(有権解釈)を憲法上の規範として検討すべきこととなる。

(1) 第 1 要件について

まず、敵基地等への攻撃と自衛権発動の第 1 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(2003 年 1 月 24 日衆・予算委 11 頁秋山内閣法制局長官答弁ほか)。

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1要件を満たした敵基地攻撃は考えにくいことになる。

本件閣議決定は、この「着手」の有無の判断について何の検討もしておらず、ただ「武力攻撃が発生していない段階で自ら先に攻撃する先制攻撃は許されないことはいうまでもない」というだけである。しかし、上記のように「着手」の判断が正確にできないまま「反撃能力」を行使すれば、第1要件に違反し、国際法上も違法な先制攻撃になってしまう危険性が極めて高い。

(2) 第2要件について

次に、第2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、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の国で開発され、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し、そのミサイル発射基地の把握も困難な実状にあるから、そもそも「敵基地」攻撃がこの対抗手段として有効なものともいえない。かといって、「反撃能力」により相手国の「指揮統制機能等」を広く攻撃対象とすれば、それは全面戦争に発展する。

そこで、「他の手段」としては、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。

(3) 第3要件について

必要最小限度の実力行使という自衛権発動の第3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も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、上記のように、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を意味し、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」に該当することになる。そしてこのような攻撃能力の行使は、自衛権発動の第3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。

この問題についても、本件閣議決定は、「やむを得ない必要最小限度の自衛の措置として」「有効な反撃を加える」というだけで、何の具体的限定もない。

(4) 戦力の不保持と攻撃的兵器の禁止

上記第3要件に関連するものとして、また憲法9条2項の戦力の不保持の内容とし

て、攻撃的兵器の禁止の問題がある。

この点についての政府解釈は前記3(2)で述べたが、本件閣議決定のいう「反撃能力」は、長距離ミサイルやこれを搭載する航空機等を多数保有し、「相手の領域において有効な反撃を加える」というものであるから、その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、また、「他国に対する侵略的脅威を与えるもの」と言わなければならない。また、自衛隊が保有する個々の兵器としても、「他国の領域に対して直接脅威を与えるもの」として禁止されるべきものである。例えば、射程1000kmを超える12式地对艦誘導弾能力向上型や、射程1600kmに及ぶ巡航ミサイル・トマホークは、中距離ミサイルとして、従来の政府解釈からも許されないものに該当する。その他、長距離ミサイルを搭載する戦闘機の多数の購入・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F35Bの取得、島嶼防衛用高速滑空弾の開発等、全体としての実力としても、個々の兵器としても、「他国に侵略的脅威を与えるもの」というほかはない。

なお、本件閣議決定は、スタンド・オフ防衛能力をもって「侵攻の阻止・排除」のためと標榜するが、これらを「相手の領域において有効な反撃を加える能力として活用する」というのであるから、これはまさに攻撃への転用を自認するものである。

したがって、本件閣議決定のいう「反撃能力」の保有は、憲法9条2項で禁止される「戦力」の保持に該当する。

(5) 集団的自衛権の行使における「反撃能力」保有・行使の違憲性

ア 本件閣議決定は、安保法制が容認した集団的自衛権の行使、すなわち存立危機事態における自衛の措置としても、「武力行使の3要件」を満たす場合に「反撃能力」を行使し得るとする。

当会は、安保法制、とりわけ集団的自衛権の容認は、憲法に違反し無効であるとし、その廃止を求めているところであり(2016年5月24日「安全保障関連法の廃止を求め、立憲主義の回復をめざす決議」ほか)、もとより「反撃能力」を存立危機事態のために保有・行使することを憲法上容認する余地はないことになる。その上で、「反撃能力」を集団的自衛権の行使として用いることの重大な危険性を、以下に指摘する。

イ 存立危機事態における武力行使の3要件の第1要件との関係においては、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国から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。

しかも、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」有無について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、その判断の危うさは計り知れない。

ウ 他に適当な手段がないという武力行使の第2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国からの参戦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。

エ 最低限度の実力行使にとどまるべきことという第3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は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。そうであれば、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。したがって、そもそもここでは「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3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。

オ 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に敵基地攻撃能力（反撃能力）の行使が加わった場合、日本は武力行使の制約を失って抜き差しならない状況に陥り、その危険は余りにも大きい。

(6) 立憲主義の基本理念に違反すること

立憲主義は、憲法によって個人の自由と権利を確保するために国家権力を制限することを目的とする、近代憲法の基本理念である。日本国憲法は、「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、ここに主権が国民に存することを宣言し、この憲法を制定する。」（前文）として、立憲主義に基づく平和

主義を謳い、基本的人権の永久・不可侵性を確認し（97条）、国務大臣、国会議員等の公務員の憲法尊重擁護義務を規定している（99条）。

そして、戦争は最大の人権侵害であり、未曾有の戦争の惨禍を経験した日本は、戦争を放棄し、戦力を持たない徹底した平和主義を憲法の基本原理に据えて、個人の自由と権利を保障しようとした。これによってまた、危険性の高い軍事の実力組織を抑制し、その暴走による権利侵害を防止する仕組みを作ったのである。そして、自衛隊の創設に当たってその武力の行使に具体的な制限を設けたのが、前記の自衛権発動の3要件であった。

ところが2015年9月に制定されたいわゆる安保法制は、憲法9条の下では許されないとされてきた確立した憲法解釈を覆して、集団的自衛権の行使等を容認するものであった。これに対し、当会は、それが明らかに憲法9条に違反し、立憲主義を否定するものとして、前記2016年通常総会「安全保障関連法の廃止を求め、立憲主義の回復をめざす決議」その他の決議や声明等を発した。

本件閣議決定における「反撃能力」の保有・行使もまた、確立した自衛権発動の3要件及び憲法9条2項の戦力の不保持の基本原則に違反し、安保法制をも引き継いで、政府の行為によって戦争の危険に国民をさらし、個人の自由と人権を脅かすものであり、まさに立憲主義を否定し、その基本理念に違反するものである。

5 国際情勢と平和のための取組の必要性

(1) 東アジアにおける軍事的緊張

2022年2月24日、ロシアがウクライナに武力侵攻を開始し、世界を震撼させた。それから1年を経過した現在なお、その終熄は見通せず、日々戦闘が続いている。私たちはそれを、現に目の当たりにしている。戦争は最大の人権侵害であり、戦争は絶対的に起こしてはならないし、起こさせてはならない。

本件閣議決定は、「ロシアによるウクライナ侵略と同様の深刻な事態が、東アジアにおいて発生する可能性は排除されない」という（国家安全保障戦略4頁）。そして「5年後の2027年度までに、我が国への侵攻が生起する場合」も想定して「防衛力の抜本的強化」をするというのである（同19頁）。

これらは、北朝鮮の「脅威」への対処も含むが、閣議決定が最も重大視しているのが中国である。閣議決定は、中国を、「我が国の平和と安全及び国際社会の平和と安定を確保し、法の支配に基づく国際秩序を強化する上で、これまでになく最大の戦略的挑戦」であるとし、「台湾海峡の平和と安定については、我が国を含むインド太平洋地域のみならず、国際社会全体において急速に懸念が高まっている」としている（同9頁）。また、「武力攻撃より十分に先立って、南西地域を含む住民の迅速な避難を実現」（同25頁）することを対策に掲げていることからしても、台湾有事と南西諸島の戦場化を想定していることが明らかである。

この背景には、2018年から明確にされた米国の対中国政策の変更、「関与政策」から「競争戦略」への転換があり、バイデン大統領も、「戦略的競争」としてトランプ政権の中国政策を引き継ぎ、米国は台湾を防衛する責務があると明言しているとい

う状況がある。

本件閣議決定の「防衛力の抜本的な強化」の中核をなす「反撃能力」の保有も、中国を最も念頭に置いたものといえる。

(2) 主体的な平和外交の必要性

本件閣議決定は、上記のように「台湾有事」等を想定して「防衛力の抜本的強化」を至上命題とする。しかし問題は、台湾をめぐる米中対立から、なぜ、どのようにして「我が国への侵攻」が生起するのかについての説明が、全くなされていないことである。台湾有事が即日本有事であるわけではない。日本が他国を攻撃しなければ、他国からの侵攻もないはずである。

そして、日本と中国とは、歴史的にも文化的にも、そして経済的にも、まさに切っても切れない関係にある。中国はGDPが米国に迫る大国であり、日本にとって最大の貿易国であり、中国への日本企業の進出も膨大な数に及んでいる。さらに、国防費も日本とは比較にならない。

このような中国と軍事的な対立を深め、台湾有事に関わり、さらには中国との戦争に至るようなことになれば、日本の経済も文化も壊滅的な打撃を受けるばかりか、その戦禍を最も蒙るのは日本と台湾ということになる。そのようなことがあってはならない。したがってまた、台湾問題についても、その平和的解決は日本にとって必須の選択というべきであり、米中関係についても、日本の主体的選択として、米中両国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に徹すべきものである。

その主体的選択としては、万一の台湾有事の場合でも、日本が安保法制の適用として、重要影響事態の後方支援に入ることや、存立危機事態として集団的自衛権の行使に入ることについての危険性を想定し、日本が戦争当事国になることを回避すること、そのための米国との外交政策・防衛政策の見直しなども視野に入れるべきこととなる。

このような平和外交は、「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た」憲法の理念にも沿うものである。

(3) 「反撃能力」保有は国家間対立を激化させる

これまで日本は、少なくとも安保法制まで、自衛権発動の3要件を維持し、専守防衛政策をとってきた。「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度のものに限るなど、憲法に則った受動的な防衛戦略の姿勢をいう」（令和4年版防衛白書 193 頁）とされるが、基本的には、上記自衛権発動の3要件及び戦力の不保持原則の政策的表現である。

そしてこれらに基づいて、日本は他国の領域を攻撃するような戦力は保持しないし、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「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。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

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」に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も繋がりがねない。

そのような敵基地攻撃能力（反撃能力）を日本が保有するということは、米国との軍事的一体化を一層促進するということを含め、中国を含む近隣諸国との平和的外交関係の維持・構築に真っ向から反する政策選択であり、日中関係、米中関係等の緊張を高め対立を深めて、台湾有事を含む武力紛争への危険を拡大することになる。

ここにおいて日本が依拠すべきは、世界においても先駆的な日本国憲法の徹底した平和主義と国際協調主義以外には、ないと思われるのである。

6 結論

当会は、憲法を遵守し、憲法に立脚して、基本的人権の擁護と社会正義の実現を使命とする弁護士によって構成される団体であり、社会秩序の維持及び法律制度の改善に寄与して、市民の自由と人権を確保する責務を有する（弁護士法1条）。

本件閣議決定は、「反撃能力」の保有を中心として、憲法に違反して国民・市民の自由と権利を脅かすものと言わざるを得ない。

よって当会は、政府に対し、本件閣議決定がいう「反撃能力」の保有が憲法に違反することを指摘し、これに反対し、平和外交に徹することを求めるとともに、人類の叡智の結晶である日本国憲法の立憲主義の基本理念及び平和主義の理念と原理に基づいて、国際平和を実現し確保するための活動を、より一層力強く推進していくことを宣言するものである。

以上