

憲法の視点から考える 敵基地攻撃論の問題点



日本体育大学教授

しみず まさひこ
清水 雅彦

昨年（2020年）、安倍政権の下でイージス・アショア配備計画の停止が発表されると、同時にいわゆる「敵基地攻撃論」⁽¹⁾が主張されるようになった。菅政権は議論の先送りを決めたが、必要な兵器の研究・取得は着々と進めていく姿勢である。また、そもそも敵基地攻撃論は突然出てきたものではない。敵基地攻撃は戦争の放棄と戦力の不保持を定めた憲法9条とも抵触してくる。そこで本稿では、この間の敵基地攻撃論の経緯を確認した上で、憲法9条解釈についての私の立場から、従来の政府の立場から検討を行いたい。

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発表後

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を突然発表し、当時の安倍首相もこれを了承した。そして、6月18日には安

倍首相が「敵基地攻撃能力を含む安全保障戦略の見直し」を発表する。

これを受けて、8月4日に自民党政務調査会／国防部会・安全保障調査会が「国民を守るための抑止力向上に関する提言」を発表した。この中で以下のように言う。

「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。」



「こんごう」型護衛艦「みょうこう」（出典：海上自衛隊ホームページ）

そして、9月11日には安倍首相が「内閣総理大臣の談話」を発表した（「内閣総理大臣談話」は閣議決定を経たものであるが、「内閣総理大臣の談話」は閣議決定を経ていないものになる。したがって、菅政権が9月11日「談話」に強く拘束されるわけではない）。この中で以下のように言う。

「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す。その上で、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。」

これを見ると、6月の時に安倍首相が用いていた「敵基地攻撃能力」という表現はやめ、「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」という表現を使っているが、これは事実上敵基地攻撃論を指しているのではないだろうか。また、「憲法の範囲内」「国際法を遵守」「専守防衛……の変更もありません」「日米の基本的な役割分担を変えることもありません」としているが、果たしてそうなのであるか。この点についてはⅡで検討したい。さらに、日本は仮想敵国を持たないとしてきたが、初めて策定された2013年の「国家安全保障戦略」の中で朝鮮の行為を「脅威」と表現したのが安倍政権であり、この「談話」でも朝鮮⁽²⁾を名指ししている。この点については「おわりに」で簡単に触れたい。

その後、安倍首相が退陣し、9月16日に菅政権が誕生した。菅首相は、12月18日の「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」と題する閣議決定で、「敵基地攻撃能力」という表現を使わず、「抑止力の強化について、引き続き政府において検討を行う」と先送りにした。ただ、この閣議決定では、イージス・システム搭載艦2隻の整備とスタンド・オフ・ミサイルの整備及び研究開発を決定している。

（2）1950年代の政府見解

以上の動きから、イージス・アショア配備計画停止発表後に敵基地攻撃論が出てきたようにも見えるが、そうではない。以前からこれに関する議



「敵基地攻撃」と大軍拡に反対する12・4学習会
(2020年12月4日)

論があった。

時は1950年代までさかのぼるが（この時代は、1950年の警察予備隊、1952年の保安隊、1954年の自衛隊の誕生という激動の時代で、憲法9条をめぐる活発な議論が展開された時期である）、まず、1956年2月29日の衆議院内閣委員会で船田中防衛庁長官が鳩山一郎首相答弁の代読として以下のような答弁を行った。

「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。」

また、1959年3月19日の衆議院内閣委員会で伊藤繁次郎防衛庁長官が以下のような答弁を行う。

「……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。」

すなわち、1956年答弁では「法理上」敵基地攻撃は可能とし、1959年答弁でもその考えを維持しつつ、現時点の政策として採用しないとしたのである。したがって、情勢が変われば敵基地攻撃兵器を保有する余地は残したが、この立場が長らく維持されてきた。また、当時の敵基地攻撃論は先制攻撃論ではなく、日本に対する攻撃を前提にしていた。

（3）2000年代以降の政府・自民党の見解・議論

しかし、2000年代に入ると、従来とは異なる政府答弁が見られるようになる。例えば、2002年5月20日の衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会で福田康夫内閣官房長官は以下のような答弁を行う。

「……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もあります。／……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つて、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。」

さらに、2003年1月24日の衆議院予算委員会で石破^{いしばしげる} 茂 防衛庁長官が以下のような答弁を行った。

「……北朝鮮が東京^{かい}を灰^かじんに帰すというふう^{きつりつ}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^か何なの^かということ^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。」

すなわち、実際に日本に対する攻撃がなくても、日本に対する攻撃の意図を明らかにし、ミサイルへの燃料注入や屹立を「着手」と捉え、敵基地攻撃は可能とする見解を示すのである。しかし、「着手」だけでは実際に日本を攻撃するの^か否かは定かではないし、「着手」の判断が正しい^か否かもわからないので、これはまさに先制攻撃になりうる。

このような政府の国会答弁に呼応し、自民党も

敵基地攻撃論を積み重ねていく。例えば、2010年6月14日の自民党政務調査会・国防部会「提言・新防衛計画の大綱について」（この中では、「敵ミサイル基地攻撃能力の保有」の検討を提案）、2017年3月30日の自民党「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」（この中では、「敵基地反撃能力の保有」の検討を提案）、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」（この中では、「敵基地反撃能力の保有」の検討を提案）などがあり、ずっと議論・提案してきたのである。

2 政府の基本的立場

(1) 従来の政府の9条解釈

ではここで、あらためて政府の基本的立場を確認しておこう。戦後当初は、政府も憲法9条は自衛のための戦争も放棄していると考えていた。例えば、1946年に吉田^{よしだしげる} 茂 首相は、「戦争^{ほうき}抛棄に関する本案の規定は、直接には自衛権を否定して居りませぬが、第9条第2項に於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、又交戦権も抛棄したものであります」と答弁する（1946年6月26日衆議院帝国憲法改正委員会）。

しかし、同じ吉田首相が、1950年に警察予備隊を創設する時に、警察予備隊は軍隊ではないという観点から、「警察予備隊の目的は全く治安維持にある。……日本の治安をいかにして維持する^かというところに、その目的があるのであり、従ってそれは軍隊ではない」と答弁した（1950年7月30日参議院本会議）。

これがさらに1954年に陸海空から成る自衛隊が誕生する時には、自衛隊は「戦力」にあたらないと政府は解釈するのである。そして、1972年に時の吉国一郎内閣法制局長官が、以下のような考えを示す。

「戦力とは、広く考えますと戦う力ということでございます。……憲法第9条第2項が保持を禁じている戦力は、右のようなことばの意味どおりの戦力のうちでも、自衛のための必要最小限度を超えるものでございます。それ以下の実力の保持は、同条項によって禁じられてはいないということございまして、この見解は、年来政府の通っているところでございます」（1972年11月13日参議院予算委員会）。

これは、国民自身が憲法を改正する気がないので、自衛隊と憲法9条を両立させるために政府が編み出した解釈である。自衛隊が戦車や戦艦を保持しようと、米軍と同じ戦闘機を保持しようと、毎年防衛費が増えようと、自衛隊は軍隊ではないというのは、国際的には通用しない、国内だけで完結する屁理屈ともいえるものである。

（2）『防衛白書』の記述から

以上の9条解釈から、さらに細かい点について具体的に政府がどのような説明をしてきたのか、『令和2年版 防衛白書』から見ていく。

まず、「憲法と自衛権」の関係については、以下のように説明している。

「……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。」

次に、「保持できる自衛力」については、以下のように説明している。

「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實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、わが国の保持する實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。」

さらに、「専守防衛」については、以下のように説明している。

「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。」

このように『防衛白書』の説明からすれば、

「性能上専ら相手国国土の壊滅的な破壊のためにのみ」用いられない兵器の保有の余地はあるが、「受動的な防衛戦略」として「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」するのであって、素直に解釈すれば先制攻撃を想定していない。しかし、戦後当初は憲法9条を文字通り非軍事平和主義と解釈していたのに、徐々に再軍備の道へと解釈を変更し、今や先制攻撃容認へと向かいつつあるのである。



III 敵基地攻撃論の検討

1 学説と私の立場からの検討

(1) 自衛権について

そもそも、自衛権とは何か。これは、急迫不正の侵害を排除するために、武力をもって必要な行為を行う国家の権利のことであり、国連憲章では51条で国連加盟国に個別的自衛権と集団的自衛権の行使を明確に認めている。一方で、憲法9条には「自衛権」と明示されていないので、そもそも憲法は自衛権の保持を認めているのか否かという問題がある。これについては、憲法学界では自衛権の保持を認めているとする自衛権留保説と、認めていないとする自衛権放棄説とがある。

まず、自衛権留保説は、個人には自己保存のために正当防衛権が当然保障されているように、国家にも自己保存のために国家固有の自衛権の保持が保障されていると考える。一般的に自衛権留保説は、その自衛権の内容は国家の軍隊による武力

行使を意味する。ただ、この学説には日本も自衛権の保持を保障されているが、9条の規定からそれは武力によらない自衛権だとする説（武力なき自衛権説）があり、これが多数説となっている。この「武力なき自衛権」といった場合、具体的には外交交渉による侵害の回避や警察力による排除、民衆蜂起・不服従による抵抗などを想定している。

一方、自衛権放棄説は、生身の個人と、個人から人為的契約により作られる国家とを区別し、自衛権を保持するか否かも契約によるものだから、自衛権は国家固有のものではないとする。この立場からは、武力なき自衛権説に対しても、その具体例を自衛権として説明することに疑問を投げかけている。このように、国家には当然自衛権がある、というわけではないことをまず押さえておく必要がある。

(2) 憲法9条1項（戦争の放棄）の解釈

憲法9条1項は、「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」と規定する。これについて学界では大きく2つの解釈がある。

1つ目の学説は、条文中の「国際紛争を解決する手段」としての戦争を侵略戦争とし、9条1項は侵略戦争を放棄したと解釈する（A説＝限定放棄説）。この学説は、第1次世界大戦という世界戦争の悲劇を繰り返さないために1928年に制定された戦争放棄ニ関スル条約（不戦条約）の1条、すなわち、「締約国ハ国際紛争解決ノ為戦争ニ訴フルコトヲ非ト〔ス〕」という規定の解釈をそのまま憲法にもあてはめたものである。不戦条約は戦争一般を放棄したと考えられているが、実

際には自衛権行使までは放棄していないと考えるので、事実上「国際紛争解決ノ為」の「戦争」を侵略戦争と解し、ここで放棄したのは侵略戦争であると考えている。したがって、A説はそのような国際法の流れにしたがって、憲法でも侵略戦争を放棄したにとどまると解釈するものである。

2つ目の学説は、先の日本の戦争が典型であるように、自衛戦争と侵略戦争の区別は難しく、自衛の名で侵略戦争が行われてきた歴史があるし、戦争はすべて国際紛争解決のためにあるのではないかと、とりわけ日本では先の戦争の過ちから徹底的に戦争を放棄すべきではないかという反論を行う。また、(4)で見ると、多数説は1項で事実上の「自衛戦争」⁽³⁾を放棄せず、2項で自衛のための軍隊も放棄したと考えるが、そのような解釈に意味はなく、先の戦争の反省から憲法が制定された経緯を考えても、そもそも1項で「自衛戦争」も放棄したのだという反論を行う。以上の観点から、9条1項で事実上の「自衛戦争」を含む一切の戦争を放棄したと考える(B説=全面放棄説)。

(3) 憲法9条2項(戦力の不保持)の解釈

次に憲法9条2項は、「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」と規定する。これについても2つ学説がある。

1つ目の学説は、条文中の「前項の目的」は、1項の「国際紛争を解決する手段としては、戦争を放棄する」にかけて、特に1項解釈でA説の立場に立つ場合の解釈である。すなわち、1項で放棄したのは侵略戦争であるため、その「目的」(侵略戦争放棄)のための戦力の放棄は限定的で、自衛のための戦力の保持は許されるとする(甲

説)。

これに対して2つ目の学説は、ここでいう「前項の目的」は、1項の「正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求[する]」か、1項全体を指すと解釈し、自衛のための戦力の保持も許されないと考える(乙説)。

(4) 1項と2項解釈の組み合わせ

以上の1項と2項についての学説の組み合わせであるが、1項で侵略戦争の放棄・2項で侵略戦争のための戦力不保持と考える学説(A説+甲説)は学界では少数説である。これに対して、多数説は1項で侵略戦争の放棄・2項で自衛のための戦力も不保持と考える(A説+乙説=9条2項全面放棄説)。ただ、1項で事実上の「自衛戦争」も放棄・2項で自衛のための戦力も不保持と考える学説(B説+乙説=9条1項全面放棄説)も有力である。このように学説は色々あり、主権者である私たちがそれぞれ自分の考えを持ち、他の人と議論をしてほしい。私自身は、9条1項全面放棄説の立場に立つ。

ちなみに、「戦争法案」が問題になっていた2015年に、ある大手マスコミ(以下のデータを公表していないので、マスコミ名を伏せるが)が行ったアンケートで憲法研究者286人が回答したものがあつた。これによれば、自衛隊の存在を違憲と答えたのが162人(56.6%)、合憲と答えたのが73人(25.5%)、わからない・その他と答えたのが51人(17.8%)であつた。すなわち、世論と異なり、憲法研究者の多数派は自衛隊を違憲と考えている。私は9条1項全面放棄説なので当然自衛隊=違憲の立場であり、自衛隊違憲論からすれば、議論するまでもなく敵基地攻撃論も違憲となる。

2 従来の政府の立場からの検討

(1) 9条の下での制約と形骸化

しかし、私の立場からの検討だけでなく、従来の政府の立場からも検討しておきたい。まず確認しておきたいのは、憲法9条がありながら日本は再軍備の道を歩む一方、当初は一定の制約を課してきた。それが徐々に形骸化し、今につながるということである。

政府解釈からすると、自衛隊はいわば「警察以上軍隊未満の組織」であるため、他国の軍隊とは異なる位置づけがされてきた。その中でも大きな役割を果たしてきたのは、平和を求める世論に応じて野党が政府と論戦することで確立された制約である。

すなわち、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年に佐藤栄作首相答弁で共産圏・国連決議により輸出が禁止されている国・国際紛争当事国への武器輸出を禁止し、1976年に三木武夫首相答弁で事実上これら対象国以外も禁止）、非核3原則（核兵器を持たず・作らず・持ち込ませずという原則。1967年の佐藤首相答弁）、集団的自衛権行使の否認（1972年・1981年政府見解など）、防衛費のGNP（国民総生産）比1%枠（1976年閣議決定）である。

特に、自衛権行使の3要件（1954年政府見解）は重要である。①我が国に対する急迫不正の侵害があること、②これを排除するために他の適当な手段がないこと、③必要最小限度の実力行使にとどまること、というこの3要件は、一定の歯止めになってきたことも事実である。特に第1要件は

誰が見ても明らかな客観的要件である。

ところが、これらの制約が徐々に形骸化してきた。そもそも、自衛隊の実態については、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位であり、とても「警察以上軍隊未満の組織」とはいえない。また、自衛隊の海外派兵の禁止については、1991年の湾岸戦争後に機雷を除去する掃海艇をペルシャ湾に派遣し、1992年から自衛隊のPKO活動への参加が始まり、2001年からアフガン戦争に従事する米軍に海上自衛隊がインド洋で給油活動を行い、2003年からイラク戦争後に陸海空3自衛隊をイラクなどに派兵し、エスカレートしていく。武器輸出3原則については、1983年に中曾根康弘政権が対米武器技術輸出を解禁し、2014年に安倍政権が防衛装備移転3原則に変えてしまう。非核3原則については、実際にはアメリカの核持ち込みを認めることで「非核2・5原則」というようなものであった。GNP比1%枠については、中曾根政権が1987年に撤廃している。

そして、自衛権行使の3要件は2014年閣議決定で武力行使の新3要件に変更された。この内容は、①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、②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、③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が可能になるというものである。これによって、限定的な集団的自衛権行使が可能になった。

(2) 従来とは質が異なる集団的自衛権行使論と敵基地攻撃論

従来の自衛権行使の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一定の歯止めがあった。これに対して、武力行使の新3要件は、「我が国と密接な関係にある他国」とはどの国か、「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」とはどのような場合なのか、誰かが判断する主観的要素がある。実際には事実上の判断を安倍政権によって2013年に設置された国家安全保障会議が行うと思われ、それに際しての情報は安倍政権によって制定された2013年の秘密保護法によって国会にも国民にも開示されない可能性がある。

これと同様の問題が敵基地攻撃論にも考えられる。I 1 (3) で、実際に日本に対する攻撃がなくても、日本に対する攻撃の意図を明らかにし、ミサイルへの燃料注入や屹立を「着手」と捉え、敵基地攻撃は可能とする政府答弁を紹介した。敵基地攻撃論を認めてしまえば、実際には「着手」認定の情報が秘密保護法で開示されず、事実上の判断を国家安全保障会議で行う可能性がある。ここにも相手国の攻撃前・攻撃可能性に攻撃を判断する主観的要素がある。従来政府の個別的自衛権行使だけ認めていた解釈と集団的自衛権行使容認の解釈、従来の専守防衛の立場と敵基地攻撃論とは、客観的な基準・立場と主観的要素のある基準・立場という点で、質が全く異なるのである。

そして、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。相手国からの攻撃があった場合の反撃としての敵基地攻撃でも、相手国の被害が基地だけにとどま

らなければ(2020年8月4日提言では、「敵基地」ではなく、「相手領域内」「誘導弾等の基地」という表現をしている)、相手国のさらなる攻撃がありうる。相手国からの攻撃がない場合の先制攻撃なら、相手国も反撃してくる。そうすると、片道又は一往復の攻撃で終わらず、ずっと戦闘行為が続く可能性がある。

(3) 国連憲章上の問題点

日本は国連加盟国であるから、国連憲章の観点からも考えてみたい。かつては「神の意思」に基づく戦争を正当化する「正戦論」や、欧米諸国による植民地争奪戦の中で全ての国は対等なことからどんな戦争でも自由にできるという「無差別戦争観」があった。しかし、初の世界戦争である第1次世界大戦のあまりに悲惨な経験から、世界は無差別戦争観を否定し、侵略戦争の制限を試み(1919年の国際連盟規約)、さらに侵略戦争の放棄を宣言する(1928年の不戦条約)。ただ、これらの試みも「自衛戦争」を制限していなかったため、第2次世界大戦の勃発により失敗した。そこで、今度は1945年の国連憲章によって「自衛戦争」の制限を行う。国連憲章は野放しの自衛権行使を認めていない。

具体的には、国連憲章51条で、「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的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。……」と規定している。この規定から、自衛権行使には武力攻撃の要件(「武力攻撃が発生した場合」)、暫定性の要件(「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」、均衡性の要件（自衛の措置は必要範囲内で行うものであり、いわゆる先制攻撃や予防的攻撃、報復戦争は許されない）を満たさないとできないとされている。したがって、先制攻撃としての敵基地攻撃は国連憲章上許されない。

（４）日米安保条約との関係

日本は米国との間で日米安保条約を締結している。1951年の旧安保条約については、最高裁が1952年の法制局見解と同様、9条2項が禁止する戦力を「わが国がその主体となってこれに指揮権、管理権を行使し得る戦力」と捉えることで違憲とはしなかった。また、安保条約を「高度の政治性を有するもの」とした上で、「一見極めて明白に違憲無効であると認められない限りは、裁判所の司法審査権の範囲外のもの」とする。さらに、米軍の目的は「専らわが国およびわが国を含めた極東の平和と安全を維持し、再び戦争の惨禍が起らないようにすることに存し、わが国がその駐留を許容したのは、わが国の防衛力の不足を、平和を愛好する諸国民の公正と信義に信頼して補なおうとしたものに外ならない」とし、合衆国軍隊の駐留について「違憲無効であることが一見極めて明白であるとは、到底認められない」とした（1959年12月16日砂川事件最高裁判決）。1960年の新安保条約についても、1969年4月2日全司法仙台事件最高裁判決や、1996年8月28日沖縄県知事代理署名拒否訴訟最高裁判決で砂川事件判決を踏襲した判決を出している。

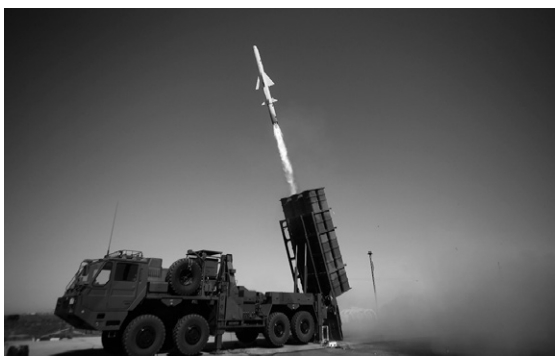
しかし、やはり憲法前文と9条の素直な解釈からすれば、憲法は全世界の国民の平和的生存権を認め、政府の行為による戦争と戦力の保持を否定

しているのであるから、条文上極東といった日本国外でも「戦争」をする外国の軍隊を、政府の行為によって日本に置くことを認めることは憲法に反すると考えるべきである。百歩譲って、1951年当時は日本の防衛力が不足し、日本と極東の平和と安全のために駐留米軍を置いたと仮定したとしても、その後の自衛隊の装備・能力からすれば米軍駐留の必要はなくなったといえる。

この持論はさておき、政府は「米軍＝矛、自衛隊＝盾」という説明をしてきた。しかし、敵基地攻撃論は自衛隊にも矛の役割を担わせるものであり、従来の安保条約の説明に反する。さらに、「戦争法」によって日本が限定的な集団的自衛権を行使できるようになったことを考えれば、自衛隊が米軍と共に「戦争」をする敵基地攻撃を認めてはいけない。

（５）結論

憲法9条の下で自衛隊の保持を認める政府解釈に立った場合でも、敵基地攻撃は問題がある。憲法9条がある以上、自衛隊は「実力」にすぎず、諸外国の軍隊とは異なるのであるから、海外派兵の禁止や専守防衛という制約を課してきたはずである。敵基地攻撃は自衛隊が海外で活動し、日本が攻撃される前に相手国を攻撃するなら、憲法改正をしない限り従来の政府解釈からしても違憲になる。また、自衛隊が矛の役割を果たすことは従来の安保条約解釈と矛盾し、先制攻撃としての敵基地攻撃は国連憲章違反にもなる。また、この機会に敵基地攻撃を法理上可能とした1956年の政府答弁も見直すべきである。



12式地对艦誘導弾（出典：陸上自衛隊ホームページ）



「いずも」型護衛艦「かが」（出典：海上自衛隊ホームページ）



F35A 戦闘機（出典：航空自衛隊ホームページ）



長距離巡航ミサイルJSM（出典：防衛省・自衛隊 キッズサイト）



F35B 戦闘機（出典：防衛省資料 我が国の防衛と予算）

崇高な理想を深く自覚するのであつて、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た」。そうであるなら、他国の「脅威」を強調して軍事で対抗するのではなく、対話と外交で解決すべきある。

また、軍事的な実態論は軍事ジャーナリストの分析に譲りたいが、例えば、朝鮮の移動式ミサイル発射機は約200機あるといわれ、全てを把握するのは無理である。菅政権は敵地攻撃論の検討を先送りしたとはいえ、2021年度予算案では敵基地攻撃に利用可能な兵器として、12式地对艦誘導弾の射程延長や「いずも」型護衛艦の空母化のための費用と長距離巡航ミサイルJSMやF35A・F35B戦闘機の取得の費用を盛り込んでいる。防衛費自体、安倍政権の2013年度以降9年連続で増大し続けている。特に今は新型コロナウイルス感染症に対する対応が最優先されるべきであるのに、防衛費増額は妥当なのか。

このコロナ問題と関連し、安全保障論についてもあらためて考える必要がある。自民党政権の安全保障論は軍事に偏重した「国家の安全保障論」

おわりに

政府・自民党は朝鮮のミサイルを「脅威」と捉え、敵基地攻撃論を展開してきた。また、中国の存在も念頭に置いていると思われる。しかし、国連憲章は「紛争の平和的解決」（第6章）を原則とし、憲法も9条以外に、前文で「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

であるからである。しかし、日本における自然災害の多さやエネルギーの海外依存などを考えたら、「総合的な安全保障論」⁽⁴⁾を考える必要がある。この議論をする際には、「国家の安全保障」より「人間の安全保障」を重視すべきである。不十分なコロナ対策もそうであるが、食糧自給率38%（2019年、カロリーベース）の国が、軍事だけで国の安全を維持できるわけがない。

さて、今年はず必ず衆議院選挙がある。「労組と市民と野党の共闘」⁽⁵⁾で政権交代を実現し、憲法9条など憲法理念の実現を目指す政権を作っていくしかない。

(注)

(1) 本稿では、この間の政府・自民党による「敵基地攻撃能力」「敵ミサイル基地攻撃能力」「敵基地反撃能力」「相手領域内でも弾道ミサイル等を阻止する能力」「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」などと表現された議論を、「敵基地攻撃論」と表現する。なお、これについて「敵基地攻撃＝先制攻撃」と規定して批判する議論があるが、敵基地攻撃の中には相手からの攻撃を受けての攻撃と先制攻撃としての攻撃とがあるので、「敵基地攻撃＝先制攻撃」と規定した上での批判は正確さを欠く。

(2) 政府やマスコミなどは「朝鮮民主主義人民共和国」を「北朝鮮」と表現するが、このような表現は「東ドイツ」「西ドイツ」のように、「大韓民国」を「南朝鮮」と表現した場合に成り立つものである。また、「北朝鮮」と表現するのは、1965年の日韓基本条約で「大韓民国」を「朝鮮にある唯一の合法的な政府」（すなわち、「北」側を日本政府は「合法的な政府」と認めていない）としたことにもよる。「韓国」「北朝鮮」という表現は、「ドイツ連邦共和国」を「ドイツ」、「ドイツ民主共和国」を「東ドイツ」と表現するようなものである。「韓国人」に対して、「北朝鮮人」という表現もしない。ただ、大韓民国の人たちが日本の植民地支配の歴史から「朝鮮」という表現を避けてきたことを踏まえると、「南朝鮮」という表現も適切ではない（“North Korea”と“South Korea”という表現は何ら問題ないが）。そこで、私自身は「韓国」「朝鮮」という表現を

使用している。

(3) 先に少し触れたとおり、不戦条約によって国際社会では「戦争」は違法化され、この立場は国連憲章でも維持されている。しかし、不戦条約でも国連憲章でも「戦争」は禁止されているが、自衛権行使は認められている。「戦争」は法的には禁止されているが、この自衛権行使が事実上「自衛戦争」になるので、本稿では括弧を付けて表記しておく。

(4) 1970年代の2度のオイルショックを受け、大平政権以降、安全保障を軍事だけでなく、政治、経済、食糧、エネルギーなど総合的に考える「総合安全保障論」が登場し、中曽根政権が米国の国家安全保障会議をモデルにした国家安全保障会議の設置など首相の権限強化を内容とする緊急事態の対処体制の確立の議論を展開した。本稿ではこれと区別するために「総合的な安全保障論」としておく。

(5) 「市民と野党の共闘」ではなく、「労組と市民と野党の共闘」と表現するこの運動論については、拙稿「安倍・自民党改憲案の問題点と運動の課題」『月刊全労連』2018年11月号7頁以下を参照されたい。

しみず まさひこ 1966年生まれ。日本体育大学教授（憲法学）。戦争をさせない1000人委員会事務局長代行、九条の会世話人、民主主義科学者協会法律部会事務局長。主な著書に、『治安政策としての「安全・安心まちづくり」』（単著、社会評論社、2007年）、『憲法を変えて「戦争のボタン」を押しますか？』（単著、高文研、2013年）、『秘密保護法から「戦争する国」へ』（共編著、旬報社、2014年）、『すぐにわかる 戦争法＝安保法制ってなに？』（共著、七つ森書館、2015年）、『日米安保と戦争法に代わる選択肢 憲法を実現する平和の構想』（共著、大月書店、2016年）、『9条改憲 48の論点』（単著、高文研、2019年）など。