

「敵基地攻撃能力」ないし「反撃能力」の保有に反対する決議

2023年(令和5年)5月20日
青森県弁護士会

第1 決議の趣旨

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(以下併せて「安保三文書」という。)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ないし反撃能力の保有を進めようとしている。

しかしこれは、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」の保持に該当し、戦力不保持を規定した憲法9条2項に違反するものである。また、同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も反している。

さらに、当会が違憲性を指摘しているいわゆる安保法制が施行され、集団的自衛権の行使が可能とされている現状において、日本の敵基地攻撃能力ないし反撃能力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はより一層高くなる。

敵基地攻撃能力ないし反撃能力の行使は、相手国の反撃を招き、武力の応酬に直結するものであり、その結果は国民の犠牲と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。

特に青森県は、自衛隊基地、米軍基地、原子力発電所や核燃料サイクル基地等の施設が集中している。さらに、政府は、むつ市に大型弾薬庫の新設を表明し、そこにはトマホークなどのスタンド・オフ・ミサイルが保管されると報じられており、相手国の攻撃対象となる可能性が極めて高いと言わざるを得ない。

このような破局的結末を避けるためには、諸外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である。

よって、当会は、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 決議の理由

1 敵基地攻撃能力ないし反撃能力の保有をめぐる経緯と問題の所在

いわゆる敵基地攻撃に関するこれまでの政府の解釈は、「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」の議論として、飛来するミサイルによる攻撃を防御する手段が他にないときは、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。

もっとも、政府は、法理的には許されないわけではないとしても、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繰り返し確認してきた。

そして、政府は、自衛隊の発足以来、自衛権の発動を、 他国からの武力攻撃が発生した場合に、 他に適当な手段がないときに、 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定し（自衛権発動の三要件）、自衛隊の自衛行動を基本的に日本の領域及び必要な範囲の公海・公空に限ることによって、自衛隊の存在が憲法9条2項の戦力不保持に反しないと説明してきた。

ところが2022年4月26日の自民党提言は、「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。」とし、同年11月22日の有識者会議の報告を経て、同年12月16日、政府は新たな安保三文書を閣議決定した。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」を保有することとした。

新たな国家安全保障戦略では、「この反撃能力は、憲法及び国際法

の範囲内で、専守防衛の考え方を変更するものではない」とされている。

しかし、従来の政府解釈によっても、敵基地攻撃能力ないし反撃能力は、①憲法9条2項で保持を禁じられた「戦力」に当たらないか、②自衛権発動の三要件の範囲を超えないか、③集団的自衛権の行使として用いられた場合、憲法9条に反しないか、という憲法問題が生じる。

2 敵基地攻撃能力ないし反撃能力の保有及び行使に関する憲法問題

敵基地攻撃能力ないし反撃能力は「戦力」に当たり、許されない

憲法9条の解釈については、様々な説があるが、政府解釈では、同条2項によって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されている。

ところが、安保三文書は、「反撃能力」の保有が必要であるとし、その具体的内容としては、相手の脅威圏外から対処でき、地上・艦艇・航空機のいずれからも発射できるスタンド・オフ・ミサイルの開発、その長射程化、米国製巡航ミサイルトマホークの導入、スタンド・オフ・ミサイルが搭載可能な潜水艦の開発などを挙げている。

これらの装備は、他国に直接脅威を与えるような攻撃的兵器に該当し、その保有等が進めば、日本が保持する「全体としての実力」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、政府解釈によっても、同項の戦力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反しており、憲法上許されない。

敵基地攻撃能力ないし反撃能力の行使は、いわゆる個別的自衛権発動の三要件に抵触し、許されない

ア 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、「専守防衛」の考え方にに基づき、次の三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として確立したものである。

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）

必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと（第三要件）

そこで、敵基地攻撃能力ないし反撃能力の行使が「専守防衛」として認められるか、上記三要件について検討する。

イ 第一要件について

相手国領域内にあるミサイル基地その他の軍事目標（以下、「敵基地等」という。）への攻撃が第一要件を満たすためには、相手国が日本に向けてミサイルの発射に着手したことが必要となる。日本に飛来するミサイルの迎撃については、政府は、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としてきた。

しかし、敵基地攻撃能力ないし反撃能力の行使によって、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ことを未然に防止しようとしても、ミサイルが発射される前に、相手国が発射準備を進めていることを把握することは、ほとんど不可能である。また、それが把握できたとしても、そのミサイルの攻撃対象が日本であると特定することも困難である。

したがって、敵基地攻撃能力ないし反撃能力によって、相手国のミサイル基地を攻撃し、そのミサイル攻撃を未然に防ぐことは、ほとんど不可能である。もし、相手国が発射準備を進めていると誤認して、そのミサイル基地を攻撃するようなことになれば、国際法上も違法な先制攻撃となる。

ウ 第二要件について

相手国からのミサイル攻撃に対する「他の適当な手段」の有無については、既に迎撃システムがあり、飛来するミサイルの相当部分はこのことによって対応可能な体制が現に存在する。

これに対し、可変軌道の新型ミサイル等の迎撃については現在対

応困難な状況にあるため、これを抑止するには、敵基地攻撃能力ないし反撃能力が必要だとの意見もある。しかし、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、余りに飛躍が大きい。

エ 第三要件について

そもそも、敵基地等への攻撃は、外国領域に対する武力の行使であり、日本の領域に対する武力攻撃を排除する限度を超えた積極的・攻撃的な武力の行使であるから、許容されないと解される。

しかも、ミサイル発射準備に着手した基地を特定して攻撃することは極めて困難であるから、所期の目的を達成しようとするれば、その攻撃対象は、相手国の軍司令部・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。

このような敵基地攻撃能力ないし反撃能力は、他国に対する重大な脅威を与えるものとして、まさに「戦力」に該当し、その行使は、自衛権発動の第三要件の「必要最小限度の実力行使」の範囲を逸脱している。

オ 小括

以上のとおり、敵基地攻撃能力ないし反撃能力の保有は、個別的自衛権発動の三要件に抵触し、憲法上許容されない。

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

ア 2015年9月19日に成立した、いわゆる安保法制により、一定の場合には、上記の個別的自衛権のみならず、集団的自衛権の行使が可能であるとされた。当会は、この安保法制が憲法の恒久平和主義に反し、憲法9条に違反していることを、繰り返し指摘してきた。

このような当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。

イ 安保法制により、存立危機事態において、集団的自衛権の行使が可能となり、日本が武力を行使できるとされたのは、以下の「武力行使の三要件」が充足される場合である。

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）

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）

必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと（第三要件）

ウ 第一要件について

新たな国家安全保障戦略は、「反撃能力」についての「政府見解は、2015年の平和安全法制（安保法制＝引用者注）に際して示された武力の行使の三要件の下で行われる自衛の措置にもそのまま当てはまる」としている。

したがって、武力行使の三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、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る。しかも、B国のA国に対するミサイル発射の「着手」の有無を日本が判断することは、個別的自衛権の場合よりも一層困難であり、その判断の危険性は高い。

エ 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、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B国に対する武力行使の要請を断るという選択肢も考えられ、B国の領域内の基地等を攻撃する以外の適当な手段の有無は、本来、相当限定的に検討されるべきである。

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、事実上、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。このため、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には、大きな困難が伴うことが予想される。

オ 第三要件について

存立危機事態における集団的自衛権の行使にあって戦場となるのは他国の領域である。したがって、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。

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。

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。

カ 小括

以上のとおり、集団的自衛権の行使との関係で敵基地攻撃能力ないし反撃能力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のために、日本が参戦し、敵基地等への攻撃を行う危険は著しく拡大されていることになる。

3 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

安保三文書は、「反撃能力」を持つことにより、相手国による武力攻撃そのものを抑止するとしている。しかし、敵基地攻撃能力ないし反撃能力を抑止力として機能させるためには、単に、相手国の領域を攻撃できる武力だけでなく、そのような攻撃を行う意思があることを示すことも必要となる。

日本がそのような立場を取るのであれば、相手国もまた、日本に武力攻撃を思いとどまらせるために、より強力な武力を備えようとする可能性は高いといわなければならない。その結果、相手国との間で、際限のない軍拡競争が続くおそれがある。そうなれば、両国間の緊張が高まり、意図しない偶発的な戦争が発生する可能性さえ生じ得る。

そして、ひとたび日本が敵基地等への攻撃に踏み切れば、その相手国は、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。その場合、日本のように狭隘な国土に多数の人口を抱える国では、避難などによって一般市民の犠牲を軽減することは、極めて困難である。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。

とりわけ、自衛隊関連施設、米軍基地、原子力発電所又は核燃料サイクル基地等の施設が集中する青森県が壊滅的な打撃を受ける可能性は極めて高いと言わざるを得ない。

憲法9条の戦争放棄、戦力及び交戦権の否認の規定は、先の大戦の惨禍を踏まえて、そのような事態を回避するためにこそ、定められたものである。

したがって、日本の安全と独立を維持するためには、憲法9条に違反する敵基地攻撃能力ないし反撃能力の保有によるのではなく、憲法前文の恒久平和主義と国際協調主義を基本として、諸外国との武力紛争を防止し、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、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である。

4 結論

以上により、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、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、当会は、決議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