

## 日本国憲法9条と「敵基地攻撃能力」 —憲法解釈論と立法事実論からの一考察—

水 島 朝 穂

## 日本国憲法9条と「敵基地攻撃能力」 —憲法解釈論と立法事実論からの一考察—

水島朝穂

- I はじめに
- II 憲法9条と「自衛」・「安全・安心オブセッション」
- III 「敵基地攻撃能力」論に対する立法事実論からの検討
- IV むすびにかえて

### I はじめに

「敵基地攻撃能力」という言葉が普通に語られるようになって久しい。日本の「防衛政策」においては、「敵」という文言の使用は抑制される傾きにあった。「策源地攻撃能力」という表現に置き換えられたこともある（2013年「自民党安全保障提言」）。国際法上違法な「先制攻撃」と誤解されるのを避けるためと説明されていた<sup>(1)</sup>。同じ理由から、「敵基地反撃能力」という表現も検討され<sup>(2)</sup>、2022年4月の自民党提言では、「反撃能力」という表現に統一されるに至った<sup>(3)</sup>。同年6月の時事通信社の世論調査では、この自民党が提言する「反撃能力」（「敵基地攻撃能力」）の保有について、「必要だ」が60.9%で、「必要ない」の19.2%を大きく上回った<sup>(4)</sup>。

その原因として、憲法9条が排除しようとした「自衛」や「安全・安心オ

(1) 『産経新聞』デジタル 2020年9月19日。https://www.sankei.com/article/20200919/

(2) 『朝日新聞』2018年5月26日付第3総合面。

(3) 『朝日新聞』2022年4月28日付第4総合面。

(4) 時事通信 2022年6月16日配信（https://www.jiji.com/jc/article?k=2022061600753 &g=pol）。

ブセッション（強迫観念）」が蔓延する国家・社会における軍事化があるのではないか。この点で注目されるのは、近年、日本国憲法9条について鋭い分析を行い、「軍事の問題を知り抜いた政治システム論、憲法理論が要請される」<sup>(5)</sup>と指摘する木庭顕（ローマ法学者）が、9条に関連して次のように述べていることである。「実力ないし武力紛争ないし社会軍事化のメカニズムに関する理論の蓄積を準備しなければならない。とりわけ部族社会の原理について集中的に研究する必要がある。いわゆる先進国についてもである。「安全保障」に関する俗論を背景に、トーキュディースがあれだけの精度で看破した恐怖の感情が煽られると、收拾がつかない。ゆすりゆすられ構造はこの生き血を吸って膨張する。」<sup>(6)</sup>と。憲法学において、木庭のいうところの「社会軍事化」や「恐怖の感情」の研究は十分だったか。

加えていえば、憲法学は、軍事に関する「現実態」を立法事実論によって検討する作業を十分に行ってきたか。立法事実論の展開には、軍事に関する「現実態」のどこが、どうなっているか、どこに、どういう条件や問題があるかを分析する、いわば憲法社会学的研究が必要である。1995年に筆者は、「ここ数年来、「普通の国」（ノーマル・ステート）の名の下に、「軍事」「緊急事態」「危機管理」といった世界がいやでも向こうから押し寄せてきている。憲法学では、軍事の問題はアンタッチャブルな扱いをされがちだったが、今後は多くの研究者が本格的に取り組む必要があろう。」と書いた<sup>(7)</sup>。憲法学におけるこの点の不十分さが、安全保障の「常識」論を蔓延させ、9条改正を加速させる原因の一端を担ったのではないか。

本稿は、このような問題意識から、日本国憲法の平和主義の対極にある「敵基地攻撃能力」論を素材として、憲法9条解釈論の再確認と立法事実からの検討を行い、憲法9条研究の課題を提示することにしたい。

(5) 木庭顕『憲法9条へのカタバシス』（みすず書房、2018年）50頁注63。

(6) 木庭・前掲注(5) 209-210頁。

(7) 水島朝穂『現代軍事法制の研究』（日本評論社、1995年）506頁。

## II 憲法9条と「自衛」・「安全・安心オブセッション」

### 1 問題の所在

「敵基地攻撃の法理」とは、「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…。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」<sup>(8)</sup>とする政府の考え方である。これは「御質問がそういう論理的可能の、論理学のような質問でありましたから、論理学的に返答した」<sup>(9)</sup>ものであり、「現実の問題として起ることがたい」<sup>(10)</sup>ことを政府も当初から繰り返し認めていた。

一般にどの国でも、軍事戦略を立案するときは、仮想敵国の設定と将来戦様相の構図を軸とするが、日本では、歴代政府は、憲法9条との関係で、「敵」という言葉の使用を表向きは控えてきた。冷戦時代、陸上自衛隊は「対抗部隊甲」（ソ連）、「同乙」（中国）、「同丙」（北朝鮮）を設定して、仮想敵=対象国を「アグレッサー」（aggressor）と呼んでいた（『演習対抗部隊（甲）必携』（陸自幹候学校、1969年）等々）。

2006年10月、久間章生防衛庁長官（当時）は「敵基地攻撃」について次のように答弁している。「そういう研究をするということがどういうふうな影響を他国に与えるか、近隣諸国に与えるか、そういうこともあわせながら政治家の場合は発言をせざるを得ないわけでありますし、特に防衛庁長官としての立場にある私にしてみれば、やはり非核三原則というのを守っていっているということをきちっとメッセージとして伝えなければなりません。そ

(8) 1956年2月29日 衆議院内閣委員会 船田中防衛庁長官。

(9) 1971年3月23日 参議院予算委員会第二分科会 中曾根康弘防衛庁長官。

(10) 1959年3月19日 衆議院内閣委員会 伊能繁次郎防衛庁長官、2009年6月2日 参議院外交防衛委員会 浜田靖一防衛大臣。

れと同時に、我が国がもうぎりぎりになって、自分の国が滅びるときにどうするかというのは別として、敵地まで攻撃するというようなことは、そういうことはしませんというようなことをやはり言い続けることが、どれだけ我が国の姿勢をよそに伝えるか、そういう点で非常に大事なことでござります」<sup>(11)</sup>と。久間は大臣退任の2年後、次のように語っている。「日本が敵基地を攻撃する意思や能力を持ったと受け止めた時、北朝鮮はともかく、韓国や中国からどんな反応が出てくるか。それを視野に入れながら議論するのではなく、ただ、やられっぱなしじゃだめだ、先手を打てと。そういう議論が先行しがちです。「米国はアテにならん」「そうだそうだ」となって、議論が一方向に進むことが多いように思う。選挙を意識して党の部会や代議士会でテレビカメラを意識して行動している面も大きい。昔なら議員仲間で軽蔑されたもんです。」<sup>(12)</sup>と。

久間が政界を引退した年に誕生した安倍晋三内閣。その下で空気は一変した。「敵基地攻撃」がおおらかに主張され、党や政府の基本方針のレヴェルにまであがっていった。非現実的とされてきた「敵基地攻撃能力」論がなぜかくも支持されるようになったのか。それには国民の意識を含め、社会的な変化もあるように思う。その原因は、国家・社会における軍事化ではないか。つまり、脅威に対する不信、それが引き起こす恐怖や不安、その極大化現象である「安全・安心オブセッション（強迫観念）」、極度の自己中心主義が、「自衛」を大義名分として呼び起こし、社会の軍事に対する批判力・抵抗力を低下させ（社会の「免疫力」の低下）、軍事力に対する過度の信頼と期待を生み、それがさらに「自衛」の蔓延を許すという負のスパイラルに陥っているのではないか。このことが、9条をはじめとする「規範的なるもの」に対する軽視、無視、蔑視、さらには嘲笑の気分や気運を高めているのではないか。9条はそれを封じようとしたはずではなかったか。

(11) 2006年10月17日 衆議院安全保障委員会 久間章生防衛庁長官（2007年1月9日から防衛大臣）。

(12) 『朝日新聞』2009年4月11日付オピニオン面（異議あり）北のミサイル、日本は騒ぎ過ぎ 防衛省・庁のトップを務めた久間章生さん）参照。

## 2 「自衛」概念の自明でない危うさ

「敵基地攻撃」は、「自衛の範囲に含まれる」とされる。では「自衛」とは何か。あまりに自明に、そしてあまりにおおらかに使われるこの「自衛」という言葉は、その抑制的なイメージに反して、「脅威」に対抗するために、二つの軸において拡張されやすい<sup>(13)</sup>。まず、空間軸である。これは、「国土」防衛から「国益」防衛へのシフトに注意しなければならない。伝統的に軍隊は、領土・領海・領空、総じて「国境線」の確保を主任務とする。それが、「守るべきもの」を抽象的な「死活的利益」に求めるようになるや、「自衛」目的で設置された軍隊を、「海外派遣」に転用させる効果的な論理となりうる<sup>(14)</sup>。

次に、時間軸である。武力攻撃の着手時点ではなく、「脅威」の内容と程度に応じて、事前・先制・予防的に行動する考え方が押し出されてくる。例えば、国連憲章51条における限定された自衛権（武力攻撃の現在性という制約と、安保理の措置がなされるまでの時間的制約性）の下では、先制自衛は認められない。先制自衛は「自衛の專制」をもたらす。それはむき出しの国家的暴力にはかならず、国際的な法の秩序を掘り崩すおそれがあろう。

例えば、1941年12月8日、天皇は米英に対して宣戦布告を行い、「自存自衛ノ為」（宣戦詔書第4段）を掲げて戦争を行った<sup>(15)</sup>。空間軸、時間軸とともに「自衛」が極大化していた。そこで、日本国憲法の制定過程において吉田茂首相は、「近年の戦争は多くは国家防衛権の名に於て行はれたことは顕著なる事実であります、故に正当防衛権を認むることが偶々戦争を誘発する所以であると思ふのであります。…正当防衛を認むると云ふことそれ自身が有害であると思ふのであります。」と答弁した<sup>(16)</sup>。

(13) 水島朝穂『平和の憲法政策論』（日本評論社、2017年）50頁。

(14) 水島・前掲注（13）7頁。

(15) 1928年の不戦条約では自衛戦争は認められていたから、米国等に対する戦争布告を行う詔書では、「自存自衛」とそれに至る「やむを得ざる事情」が切々と述べられている。不戦条約以降、「戦争の大義」が正面から要求されるようになったわけである。それだけ内外の人々の心をつかむための「言葉」の選択にも神経が使われるようになつた。

(16) 1946年6月28日 帝国議会衆議院本会議。

だが、「自衛」は、「自衛のための必要最小限度の実力」である自衛隊として蘇った。そして、安倍晋三内閣による2014年7月1日閣議決定により憲法解釈が変更され、「自衛のための措置」として、限定的な集団的自衛権も認められ（以下「新解釈」）、空間軸、時間軸ともに拡張されたのである。

この新解釈と戦前の自衛権の運用との比較で、「自衛」の拡張する傾向性が確認できよう。1938年刊行の海軍大臣官房編『軍艦外務令解説』によれば、当時、「自衛権ヲ行使シ得ル条件」は、「(1) 国家又ハ其ノ国民ニ対シ、急迫セル危害アルコト。(2) 危害ヲ除去スルニ、他ニ代ルベキ手段ナキコト。(3) 危害ヲ排除スルニ、必要ナル程度ヲ超エザルコト。(4) 危害ハ、自己ノ挑発シタルモノニ非ザルコト。(5) 危害ガ自衛行為ヲ加ヘラルベキモノノ不法行為又ハ怠慢ニ基クモノナルコト。」であった<sup>(17)</sup>。(1)(2)(3)の要件は、憲法解釈変更前の政府解釈（以下「旧解釈」）による自衛権行使の三要件（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べきこと）と文言が似ているが、両者には決定的な違いがある<sup>(18)</sup>。

戦前の『軍艦外務令解説』は、満州事変と上海事変を自衛権行使の例とするが、戦後の政府解釈（旧解釈）は、①の要件を「我が国に対する武力攻撃の発生」という外形的事実がある場合のみに限定していたため、空間軸も時間軸も限定され、満州事変や上海事変が再び起きる余地がなかった。旧解釈下の「敵基地攻撃の法理」でも、「陸上自衛隊が敵の領土に入る場合には、…必要最小限度外であろう」とされた<sup>(19)</sup>。

だが、安倍内閣による2014年の新解釈により、「他国に対する武力攻撃の発生を契機とする武力の行使」までも「自衛のための措置」として、武力行使が許容された。要の安全装置である①の要件が崩され、空間軸が他国にまで拡張され、時間軸も拡張されたわけである。その点を明確にすべく、政府解釈を図式化すると次のようになる<sup>(20)</sup>。

(17) 海軍大臣官房編『軍艦外務令解説』（行政学会印刷所、1938年）334頁。ちなみに、序文は山本五十六海軍次官（当時）が書いている。

(18) 水島朝穂『ライブ講義徹底分析！集団的自衛権』（岩波書店、2015年）80-81頁。

(19) 1971年3月23日参議院予算委員会第二分科会久保卓也防衛庁防衛局長。

(20) この図は、水島朝穂「「敵基地攻撃能力=抑止力」という妄想（その2）——法的、

攻撃の対象国	他国（B国）			自国（A国）		
	①武力攻撃のおそれ	②武力攻撃に着手	③武力攻撃に着手	④武力攻撃のおそれ	⑤武力攻撃に着手	⑥武力攻撃に着手
			「我が國の存立が脅かされ、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」=7.1閣議決定による集団自衛権行使			⑤か⑥（外形的事実）あり=憲法上可能な個別的自衛権行使
攻撃国に対する武力行使の国際法上の性質	先制攻撃=国際法上違法	集団的自衛権行使=攻撃国から見ればA国に「先に攻撃された」		先制攻撃=国際法上違法	個別的自衛権行使	

「敵基地攻撃の法理」は、集団的自衛権の場合でも「そのまま当てはまる」とされる<sup>(21)</sup>。旧解釈では時間的に⑤の段階で初めて武力行使ができたが、新解釈では②の段階で武力行使ができ、武力行使の時期がかなり前倒しになった。「敵」から見れば日本によって先に攻撃されるという外形が生じ得るわけである。「敵」からの報復攻撃も前倒しになることは避けられない。

このような拡張を可能にしたのは、政府が集団的自衛権行使の正当化のために、「自衛のため」という思想を抜身で使う究極の禁じ手を使ったことがある。旧解釈は、「一見すると実力の行使及び保持の一切を禁じているように見える憲法第九条の文言」<sup>(22)</sup>という認識を前提に、「我が国に対する武力攻撃の発生」から論理をスタートさせ、それに対してはさすがに反撃してよいとして、「自衛」は反撃を正当化するために援用するという論理構成だった。だが、新解釈は、旧解釈の論理を逆転させ、「自衛」から論理をスタートさせ、「自衛のため」には「我が国に対する武力攻撃の発生」がなくても武力行使ができるとして限定的な集団的自衛権を許容してしまったのであ

軍事技術的視点から」<http://www.asaho.com/jpn/bkno/2020/0727.html> のオリジナル。

(21) 2012年8月26日参議院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横畠裕介内閣法制局長官。

(22) 2003年7月15日内閣衆議院第119号等。

る<sup>(23)</sup>。

このように「自衛」の拡張に歯止めがかからないのは、「自衛」が自己中心主義的な論理を帶有していることによるのではないか。近年、「日本こそナンバー1」と主張する者が増加するなかで、ナショナリズムとナルシシズムの合体版が勃興してきた。自己中心主義と自己中毒（過激なナルシシズム）が合体すると、「私たちの豊かさを守りたい」から「私たちだけの豊かさを守ればいい」と考える危険な自己中心主義が現われ、「武力を行使し自衛行動に出ようとする側の立場の顧慮に終始し、その対象となる国の側についての顧慮が欠けている」<sup>(24)</sup> 発想が見られるようになる。そこに立場の互換性という発想はない<sup>(25)</sup>。

では、「自衛」が援用され続ける理由は何か。丸山眞男が、警察予備隊が保安隊になる時期に書いた論文「『現実』主義の陥穀」<sup>(26)</sup>は、知識人を問題とする文脈だが、万人に共通する面があろう。いわく、「知識人はなまじ理論を持っているだけに、しばしば自己の意図に副わない『現実』の進展に対しても、いつの間にかこれを合理化し正当化する理窟をこしらえ上げて良心を満足させてしまう…。…しかも人間の果てしない自己欺瞞の力によって、この実質的な〔既成事実への〕屈服はもはや決して屈服として受け取られず、自分の本来の立場の『發展』と考えられることで、スムーズに昨日の自己と接続されるわけです。…私達の眼前にある再軍備問題においても、善意からにせよ悪意からにせよ、右のような先手を打つ式の危険な考え方方が早くも現れています。」と。

(23) 水島・前掲注(13) 237頁。

(24) 高野雄一『全訂新版 国際法概論』上（弘文堂、1985年）191-192頁。

(25) 例えば「邦人救出」でいえば、「日本国内の朝鮮人あるいは韓国人がその権利擁護を名として大規模なデモをして騒動となり、日本がこれを力で制圧しようとするような際、朝鮮民主主義人民共和国ないし韓国は自衛権をもって日本に臨むことができるのか。自衛のこのような側面をも考慮に入れつつ、自衛権問題にルーズにアプローチせず、掘り下げて追求するのが国際法学の使命であろう。」（高野・前掲注(24) 192頁）。

(26) 『丸山眞男集』第5巻（岩波書店、1995年）202-203頁。

### 3 「自衛」を呼び起こす「安全・安心オブセッション」

このような「自衛」は「脅威」に対する人々の不信に基づく恐怖や不安が呼び起こすのではないか<sup>(27)</sup>。

歴史を辿れば、古代アテナイの歴史学者トゥーキュディースは、ペロポネソス戦争（BC431-404年）の「眞の動因」について、「アテナイ人の勢力が拡大し、ラケダイモーン人に恐怖をあたえたので、やむなくラケダイモーン人は開戦にふみきったのである。」と記した<sup>(28)</sup>。フランス・ノイマンも論文「不安と政治」のなかで、「彼ら（ヘロット）の数と頑強さについての懼れから」スパルタ人はヘロット達を殺害したとするトゥーキュディースの記述を引用しつつ、「いつもながらの心理的透徹によって、この最大の歴史家は、不安と集団的犯罪の結合をはっきり見てとっている」と指摘している<sup>(29)</sup>。「人民を暴民に変えるのは、恐怖の存在とそれの操作である」<sup>(30)</sup>と考えるノイマンは、「おそれとは個別的な危険にかんする認識である」とした上で、「おそれによって不安（とくに神経症の不安）が昂進され、ついにそれを破壊するまでにいたる。したがって、おそれが作動するようになる、あるいは不安が潜在的になるとパーソナリティを麻痺させ、防衛を不可能にする（抑圧的不安）ようになったり、攻撃的本能をたかめる（迫害的不安）ようになったりする人間もある。」と述べている<sup>(31)</sup>。

(27) この点に関し本稿では既存の研究によらざるを得ない。フランス・ノイマンは「不安の問題にかんする論議はあらゆる学問に開放さるべきであって、特定の学間に限定さるべきではない。というのは科学のすぐれた関心対象は、人間の自由の概念の分析であり適用だからである。」とし、「心理学の研究における不安についての論議が妥当な状況にない」という（F.ノイマン・H.マルクーゼ編=内山秀夫他訳『民主主義と権威主義国家』（河出書房新社、1977年）391-392頁）。ちなみに、清宮四郎は憲法を学ぶには「多くの学問の助けを借りなければならない。それらに関することがたくさん憲法に織り込まれているからである」として、歴史学、政治学、社会学、経済学、哲学、倫理学、論理学、心理学を例挙して、最後に心理学を挙げている（清宮四郎『全訂憲法要論』（法文社、1961年）23頁）。

(28) トゥーキュディース著・久保正彰訳『戦史』上（岩波書店、1966年）77頁。

(29) Franz Neumann, Angst und Politik, in: Wirtschaft, Staat, Demokratie. Aufsätze 1930-1954, 1978, S.424ff. ノイマン・前掲注(27) 420-421頁。ノイマンはPreston H. Eppsの論文、“Fear in Spartan Character”を引用し、同論文は「不安はスパルタ人の性格の構成要素であったことを立証している」とする（同書432頁注101）。

(30) ノイマン・前掲注(27) 277頁。

「恐怖感というものは、殆どつねに事実に対する恐怖よりも想像に対するそれの方が大きい」<sup>(32)</sup>。そのような恐怖や不安が過剰反応を招き、「脅威」がいかなる相手なのか、「脅威」に対してどのような手段が効果的かといった理性的な思考なしに、「自衛」のため、「抑止力」としての軍事力を求める。それが強迫観念にまで成長し、究極の安全を求めるようになる。すると、危険のもとを根本的に絶てばいいという発想になる。人が安全でありたいと思ったとき、そこにある種のエゴイズムがはたらく。究極の安全を追求したと、自分だけが助かれればいい、こういう発想になりがちになる。自分の安全を武力を使って守るという発想は、結局は、自分の安全を守るために他の人の人権を侵害する仕組みを作りやすい。特に、人々が「安全」では満足せず、「安心」を過度に求め（「安全・安心オブセッション（強迫観念）」）、大衆迎合的な政治家たちが御用聞きのように対応していくほど、不安をもたらす「脅威」とみなされるあらゆる要素をあらかじめ、予防的に、先制的に、「攻め込んでいって」排除する必要が出てくる。

「安全」と「安心」は別物である。「安全」の対語が何かを考えればわかるだろう。「危険」や「脅威」である。どのような危険や脅威が存在しているのか具体的なデータや事実に基づいて客観的に確定した上で、対応措置を考える。これが安全保障である。これに対して、「安心」の対語は「不安」である。不安とは主観的なものであり、何に対して、どのような不安を、どのように感ずるかは人によって異なる。主観的な不安感に依拠した対応措置の設計は、いきおい過剰なものとなる。人の不安感はとどまるところがないからである<sup>(33)</sup>。

そうした「安心保障」が徹底して実現した先には何があるのか<sup>(34)</sup>。それは、人々が、マスコミやネットを通じて不正確な情報に基づき恐怖と不安を

(31) ノイマン・前掲注(27) 365 頁。

(32) 丸山眞男「恐怖の時代」前掲注(26) 41 頁。

(33) 「100%の安心を徹底的に欲するがために無限大の不安に駆られ、無限に予防し、全ドリを目指し、相手を殲滅しようとする。不安の道を突き進むのは安心がアリオリの価値だからである。これが自己矛盾である。」（木庭・前掲注(5) 193 頁）。

(34) 水島朝穂「不安に便乗する『安心保障論』」『朝日新聞』2022年5月27日付オピニオン＆フォーラム欄。

煽り立てられるなかで、冷静な判断力を失っていき、不安の原因を精査せず、あまりにも狭い情報だけで対応を判断し、直感的、即効的、短絡的な解決法を求めてしまう状況である<sup>(35)</sup>。「やられる前にやっつけろ」症候群で予防的、先制的な軍事攻撃に行き着く。「敵基地攻撃能力」論がその帰着である。政府は、「自衛のための必要最小限度の実力」の具体的な限度は、「結局は、毎年度の予算等の審議を通じて、国民の代表である国会において判断されるほかない」<sup>(36)</sup>としているから、最終的には恐怖や不安を煽られる国民にその判断が委ねられている。結局、冷静な判断力を失えば自分で自分の首を締めることになるのだが、それになかなか気づかない。こうして、「異質なものとの共生」に耐えられない、不自由でエゴイスティックな社会が生まれる。他人・他国を傷つけても自分・自国が良ければよいという社会になっていく。

ノイマンは「不安と政治」<sup>(37)</sup>のなかで、ヴァイマル民主制末期の政治理状況を分析し、ナチスが登場してくるとき、指導者との同一化を維持するため、「不安の制度化」が図られたことに注意を喚起した。日本政府はJアラートを鳴らしても北朝鮮のミサイルが落下するかのような過度の危機感をあおり、自治体では子どもたちまでが「避難訓練」に駆り出された。このやり方は、ミサイルが日本にとってどのような客観的な「脅威」となっているかを隠して、国民に北朝鮮=核ミサイルという恐怖を刷り込み、不安と恐怖をことさらに煽るものである。国民は強硬に「自衛」を主張する。まさに「不安の制度化」の手法である。

(35) 丸山眞男は、「人間は恐怖にとらわれるほど、過去になじんで来た引照基準や概念枠組を神話化してそれにとりすがろうとする。国際関係では集団的な恐怖心が強く働くので、そうした観念上の退行現象がおこり易い。動機からいえばそれは安全性を求める本能から出ているのですが、結果としてはしばしば問題解決の新しい方途を理性的に打出すことを妨げ、いよいよ泥沼に踏みませることになります。」（『憲法第九条をめぐる若干の考察』『丸山眞男集』第9巻（岩波書店、1996年）275頁）。同論文を引用する木庭・前掲注(5) 8 頁。

(36) 2003年7月15日 内閣衆議院第119号。

(37) ノイマン・前掲注(27) 389 頁。

#### 4 憲法9条——戦争放棄と国家・社会における軍事化の否定

憲法は、このような「自衛」の危険性を熟知している。9条1項は、正規の手続を踏んで開始される「戦争」だけでなく、武力行使や武力威嚇を含む国家暴力行使の多様な形態を放棄した。不戦条約にも戦争の放棄が規定されていたが、当時は、戦争に至らない武力干渉などの行為は、不戦条約2条の「平和的手段」のなかに含めて解釈されていた。9条1項は、国際法上の「戦争に至らざる強力措置」の諸形態をすべて放棄したのであって、不戦条約よりも徹底した内容となっている。

これと関連して、「国家固有の自衛権」を自明のように語ることが許されなくなったことも、日本国憲法の平和主義の特質に挙げられるだろう。不戦条約では「自衛権」の行使が各国に留保されていた。国際社会には、強行的な基準を設定しうる裁判所が存在しないから、結局、「自衛権」の行使か否かについて、各国家が最終的認定権をもっていた。不戦条約前は、「正当な戦争」が主張されたが、不戦条約以後はもっぱら「自衛戦争」という言葉が頻用されるようになる。9条は、このような「自衛権」の行使としての戦争（自衛戦争）をも禁止したのである。1項の戦争の放棄には「国際紛争を解決する手段としては」という留保が付されているとして、1項で放棄されているのは侵略戦争であり、自衛戦争は放棄されていないとする説がある。しかし、国際法における伝統的な用法をそのまま憲法が採用する必然性はない。あらゆる体制や国家が侵略者となった20世紀の歴史的現実の前に、侵略戦争と自衛戦争との区別の意味はほとんどなくなったといえよう。1項段階ですべての戦争が放棄されていると考えるべきである<sup>(38)</sup>。それは、「自衛権」概念の存在そのものにも影響を及ぼさざるを得ない。

9条2項は、軍隊はもちろんのこと、それに類する国家暴力装置の諸形態の保持を禁止するとともに、「交戦権」をも否認した。では、1項段階であらゆる戦争、武力による威嚇、武力の行使を放棄したならば、2項を設けた理由は何か。それは、国家の対外的機能から軍事的オプションを排除することによって、国家・社会における軍事化の否定を導出するためである<sup>(39)</sup>。

(38) 水島朝穂「戦争の放棄」小林孝輔・芹沢齊編『基本法コメントナール憲法〔第四版〕』（日本評論社、1997年）43-44頁。

ここでいう軍事化とは、軍事的理念・価値観が社会を覆いながら軍拡が行われる状況一般をいうが、憲法下では、そのような軍事化は許されない<sup>(40)</sup>。その最大の狙いは、「自衛」が日本を破滅に導いたことから、恐怖や不安が呼び起こす「自衛」を援用することで1項による禁止をかいぐろうとする試みを一切遮断し、軍事的オプションを徹底的に排除することにある。したがって、国際法上存在する「自衛権」も、国内の憲法レベルの問題としては、その存在を否定されていると見ざるを得ない<sup>(41)</sup>。

また、9条2項による国家・社会における軍事化の否定により、社会の全構造を軍事的価値で一元化するミリタリズム（軍国主義）まで至らなくても<sup>(42)</sup>、討論と合意をベースとする市民社会に、命令と服従をベースとする軍事的合理性が入り込むことも排除されている。これは、「わが国全土にわたつて自由のもたらす恵沢を確保し、政府の行為によつて再び戦争の慘禍が起ることのないやうにすることを決意し」（前文）とあるように、軍事思考

(39) 1項の解釈も含め、水島・前掲注（7）4頁参照。

(40) 国家・社会における軍事化はどのような形で進行するか。それは時代に応じてさまざまだろう。ただ、共通していることがある。「見えざる敵」（脅威）への憎しみをひたすらあおり、人々の不安とテンションを高め、「見えざる敵」に向かって民衆の関心を一つに向けさせ、多様な市民生活を管理しやすいように、情報の一元化や行動の統一をはかるシステムを立ち上げることである。戦前は、家庭→隣組→地域防空組織→警察→内務省といった形で国家的に統合されていった。防空訓練や灯火管制は、参加しない人間をあぶりだすのには絶好の機会でもあった。特に灯火管制は明快である。毎日生活していれば、必ず夜がくる。夜がくれば、あかりを使う。しかし、敵機が来襲するというのに、普通の生活を続けていれば、「お前の家を目標にして敵機はくるのだ」と近所にもいわれ、「非国民」というレッテルをはらなくとも、地域の安全を脅かす家というイメージは確実につくられる。だから、必ずみんなで協力することになる（水島朝穂・大前治『検証防空法』（法律文化社、2014年）特に32-37頁参照）。

(41) 水島・前掲注（7）8頁。樋口陽一も「第九条一、二項の解釈が一切の戦争・戦力の否定を定めているのだとすれば、それは、国際法上みとめられる自衛権を憲法によってあえて放棄したものと解すべきであり、九条の外側に、それとは別に「自衛権」概念を立てることは、憲法解釈論としては背理というべきであろう。」とする。樋口陽一「戦争放棄」『講座・憲法学2（主権と国際社会）』（日本評論社、1994年）113頁。

(42) 「日本の防衛政策の変化を憲法の観点から…問題にすること自体が、たいへん“かったるい”ことと受けとられる世の中になってしまっている。市民の間に広がる、憲法的平和主義についての物の見方の変化——これこそが、一番問題にすべき変わり様であるのかもしれない。」（奥平康弘『憲法の眼』（悠々社、1998年）ii頁）。まさに軍事化的進んだ今の日本である。

が自由な社会を破壊するという考え方に基づいており、「個人の自由という立憲主義の究極的価値と関連づけて第九条を位置づける」ことにはかならない<sup>(43)</sup>。

統治機構内部においてもこのような9条の理念を徹底するために66条2項の文民条項を設けた。軍部大臣現役武官制が戦争への道を促進したことへの強い反省があるが、その基礎には、総理大臣や国務大臣は、もっぱら軍事的合理性で判断する軍事専門家ではなく、軍事から距離をとり、かつ「民意」や周辺諸国との関係などを考慮して広い視野から判断できる者がなるべきだという考え方がある。これにより、国家・社会における軍事化を徹底して排除するのである<sup>(44)</sup>。

では軍事化にどう対処すべきか。ノイマンは「不安と政治」のなかで、不安が神経症的・破壊的にならないようにするにはいかにするかとして、教育を第一順位にあげた<sup>(45)</sup>。木庭顕のいうように「憲法を一体何によって守るのかと問われれば、私は迷うことなく学問によって、或いは高度な知的営為によって、と答えます。つまり憲法というものの知的レベルを前にして軽々にはアプローチできないという現実、つまり文化を創り出すことです。」<sup>(46)</sup> というほかない。

(43) 樋口・前掲注(41)121頁。樋口は、「戦後政治の担い手たちは、第九条を、もっぱら外交=国際政治の場面で問題とし、国内体制の価値選択の問題とむすびつけることをしないため」と批判し、「自由の問題としての第九条」として、「実際、非軍事化条項としての第九条は、まさにそのことを通じて、日本社会における批判の自由を下支えする展望をひらくものであったはずである。祭政一致の軍事帝国を、神權天皇から象徴天皇への転換、政教分離、そして第九条によって解体し、日本社会をタブーから解放したところに、決定的な意義があったはずである。」とする(同書120頁)。

(44) 水島朝穂『十日間の『軍人大臣』』『法学セミナー』1994年7月号4-5頁(水島朝穂『武力なき平和——日本国憲法の構想力』(岩波書店、1997年)197-203頁所収)。

(45) ノイマン・前掲注(27)424頁。

(46) 蟻川恒正・木庭顕・樋口陽一編著『憲法の土壤を培養する』(日本評論社、2022年)67-68頁。

### III 「敵基地攻撃能力」論に対する立法事実論からの検討

#### 1 立法事実論

芦部信喜による次の立法事実論は、防衛法制・防衛政策の合憲性を考える上で基本である。「憲法上絶対禁止の形式になっていても、立法者は、何らかの解釈技術を用いて、禁止条項に該当しないという前提のもとに、禁止に触れる疑いのある制度を立法化することがありうるので、その違憲を争う側では、合憲を主張する側の解釈技術の当否を憲法論として攻撃するほかに、その解釈技術を一応認めた上で、なおかつ当該立法の目的および手段の合理性を争うべきであって、そうだとすれば、この場合も立法事実が重要な役割を果たすことになる。恵庭事件において、自衛隊という「防衛力」を設けることは「戦力」保持を禁止する憲法に違反しないと解する検察側に対して、弁護人側が自衛隊法の立法事実ないし自衛隊の実態を問題にしたことでも、かような見地から評価することができる。」<sup>(47)</sup>

以下、この観点から、現在、「敵」の定番とされる北朝鮮に対する「敵基地攻撃能力」論を検討することにしたい。

#### 2 北朝鮮は「脅威」か

政府は、「『脅威』は、侵略し得る『能力』と侵略しようとする『意図』が結び付いて顕在化するもの」とする<sup>(48)</sup>。では、北朝鮮に「意図」があるか。2002年9月17日の「日朝平壤宣言」は、日本と北朝鮮の「双方は、国際法を遵守し、互いの安全を脅かす行動をとらないことを確認した」とするもので、政府は2022年4月段階において「北朝鮮側も否定はしていません」とする<sup>(49)</sup>。この点、北朝鮮の公式文献である『我が党の先軍政治(増補版)』

(47) 芦部信喜『憲法訴訟の理論』(有斐閣、1973年)182頁。自衛隊の実態について審理を行い、自衛隊を違憲と判断した長沼事件について、福島重雄・大出良知・水島朝穂編著『長沼事件 平賀書簡——35年目の証言』(日本評論社、2009年)特に66-83頁参考。

(48) 2006年1月31日答弁7号 対照屋寛徳衆議院議員。

(49) 2022年4月11日 衆議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会 松野博一拉

(朝鮮労働出版社、2006年)は、小泉純一郎首相と金正日の会談で、「偉大な將軍は、…誰であっても我々を侵害しない限り我々は決して武力行使しないこと…について、明らかになさった」としていた<sup>(50)</sup>。小泉内閣は外交によって北朝鮮の「意図」を封じたのである。

だが、2009年4月21日、安倍晋三（当時は衆議院議員、元首相）は、「敵基地攻撃能力」の保有について議論すべきだと「前向きの姿勢を示した」<sup>(51)</sup>。北朝鮮の反応は素早く、5月29日付『労働新聞』で安倍を名指して、「[日本による「敵基地攻撃」を] 我々の「ミサイル発射基地」への空襲」とし、「無慈悲な報復打撃で完全に掃討する」、「日本が挑発を行えば、狭い日本の領土は報復打撃圏から抜け出すことはできなくなる」、「反撃が加えられれば、日本の地は全て修羅場と化すであろう」と非難した<sup>(52)</sup>。「敵基地攻撃」をすれば、北朝鮮の報復を覚悟しなければならないだろう<sup>(53)</sup>。

### 3 北朝鮮の「ミサイル」は「脅威」か

これまでに6回、北朝鮮の「ミサイル」は、日本「上空」を通過した。「上空」といってもいずれも宇宙空間であり、日本の主権が及ぶ「領空」ではない<sup>(54)</sup>。この「上空」通過で、国民は北朝鮮の「ミサイル」に過剰に怯え（させられ）、「敵基地攻撃」へと向かっている。

だが、そもそもこれらは「敵基地攻撃」の対象たりえるミサイルだったのか。1998年8月31日に東海衛星発射場（舞水端里）から発射された白頭山1号・テボドン1号は、米国国務省報道官が、人工衛星の打ち上げであ

致問題担当大臣。

(50) 水島・前掲注(18) 269-271頁参照。

(51) 『朝日新聞』2009年4月22日付4面。

(52) 聯合ニュース2009年5月29日配信 [yna.co.kr/view/AJP20090529002300882](http://yna.co.kr/view/AJP20090529002300882)

(53) 浜田靖一防衛大臣も2009年6月9日の院内大臣室前ぶら下がり会見で、敵基地攻撃能力の保有について、「勇ましい議論は、我々とすれば冷静に判断しなければいけない。ただ単に敵基地攻撃ができるということになれば、その後に来るものは一体何なのか。慎重になるのが当たり前の話だ」と述べた（『朝日新聞』2009年6月10日付政治面）。

(54) 國際宇宙ステーションは高度400キロを飛行しており、「上空」というのは危機を煽る言葉といえよう。

り<sup>(55)</sup>、それが失敗したことを認めている<sup>(56)</sup>。東方向に発射されたのには理由がある。「「地球中心慣性座標系」…で観察するとき、地球は西から東に向かって自転しているので、我々観察者の立っている地表面もその地点の緯度に応じた東向きの慣性速度をもっている。したがって、ロケットを東向きに打ち上げるとき、地球自転による利得により、ロケットの打上げ能力が向上する。このため、宇宙ロケットは地球上のどの地域から打ち上げる場合でも、地球観測衛星を除いて、特別の理由がない限り常に東向きに打ち上げられる。」<sup>(57)</sup>。2009年4月5日に東海衛星発射場から発射された銀河2号・テボドン2号改良型について、北アメリカ航空宇宙防衛司令部(NORAD)は人工衛星打ち上げと考えられるとしている<sup>(58)</sup>。東方向に発射されたのは実験用通信衛星だからだろう。

2012年12月12日に西海衛星発射場（東倉里）から銀河3号・テボドン2号改良型が南方向に発射されたのは、地球観測衛星だからだろう。宇宙航空研究開発機構によれば、「地球観測衛星は全地球を効率的に観測するため、投入される軌道は、地球の北極と南極上空を通る、ほぼ縦に回る軌道（極軌道）に投入されますが、この場合は、南に向けてロケットを打ち上げます」とのことである<sup>(59)</sup>。2016年2月7日に西海衛星発射場から発射された光明星・テボドン2号改良型が南方向に発射されたのも、地球観測衛星だからである。

以上の打ち上げは、1998年のケースを除き国際機関への通告があり、2012

(55) 自衛隊出身のかのよしのりはいう。「テボドンを「事実上の弾道ミサイル」などというなら、世界中の衛星打ち上げロケットが、事実上の弾道ミサイルになりますし、テボドンなどより日本のイプシロン・ロケットのほうが、よほど弾道ミサイルらしい性格のものです。筆者は北朝鮮の肩を持つわけではありませんが、「事実上の弾道ミサイル」などという言い方には、世論操作をしようという悪意が込められていると思います。」『ミサイルの科学』(SBクリエイティブ、2016年) 60頁。

(56) U.S. Department of State Daily Press Briefing MONDAY, SEPTEMBER 14, 1998 Briefers: JAMES P. RUBIN <https://1997-2001.state.gov/www/briefings/9809/980914db.html>

(57) 宮澤政文『宇宙ロケット工学入門』(朝倉書店、2016年) 34頁。

(58) North American Aerospace Defence Command Office of History, >A Brief History of NORAD, as of 31 December 2013.

(59) <https://fanfun.jaxa.jp/faq/detail/60.html>

年と 2016 年の人工衛星は国連に登録されている<sup>(60)</sup>。だが、政府は「北朝鮮による「人工衛星」と称するミサイル発射」と言い続けている。「不安の制度化」の手法である。これに対し、2017 年 8 月 29 日と 9 月 15 日に順次から発射された「火星 12」は、中距離弾道ミサイル（IRBM）で、射程は約 5,000 キロである。防衛省によれば、前者は飛翔距離約 2,700 キロで最高高度約 550 キロ、後者は飛翔距離約 3,700 キロで最高高度約 800 キロと推定されている。日本攻撃用としてはオーバースペックである。2017 年は米朝の対立が深刻な時期であった。北朝鮮はゲアムを狙うと主張していたが、日本「上空」（宇宙空間）となった。元自衛官（空将補）は「津軽海峡付近の上空という、わが国に最も影響の低い空間を通過させている」という<sup>(61)</sup>。韓国軍機関紙『国防日報』2017 年 8 月 30 日付 2 面は、「ゲアムに向けて発射すると米国の影響が負担になるため、日本の方向にミサイルを発射した」というミサイル専門家の前国防大学教授の見解を紹介した。このような複雑な過程を見逃すべきではない。

#### 4 武力攻撃の「着手」の把握

日本が武力を行使して「敵基地」を攻撃できるのは、「敵」が武力攻撃に着手した時期である。その時期は、「そのときの国際情勢、相手国の明示された意図、攻撃の手段、態様等について総合的に勘案して判断される」<sup>(62)</sup>。この「攻撃の手段」として、防衛省資料「北朝鮮が保有・開発してきた弾道ミサイル」<sup>(63)</sup>掲載の陸上配備型ミサイルについて検討する。

第 1 に、新型 SRBM (B)・(C) の射程はともに約 400 km、スカッド B・C の射程はそれぞれ約 300 km、約 500 km、新型弾道ミサイルの射程は約 450

(60) 2012 年について、<https://www.unoosa.org/documents/pdf/ser662E.pdf>、2016 年については、[https://www.unoosa.org/res/osoindex/data/documents/kp/st/stsgser\\_e768\\_html/ser768E.pdf](https://www.unoosa.org/res/osoindex/data/documents/kp/st/stsgser_e768_html/ser768E.pdf) 参照。

(61) 鈴木衛士『北朝鮮は「悪」じゃない』（幻冬舎、2017 年）108 頁。鈴木は、北朝鮮のミサイルで政府が国民の危機意識に火をつけ、北朝鮮を成敗せよとの国民感情が高まり、対話による平和的解決の機会を逃すことへの懸念を示す（同書 107 頁）。

(62) 1999 年 3 月 3 日 衆議院安全保障委員会 野呂田芳成防衛庁長官。

(63) 2022 年 1 月 防衛省「北朝鮮による核・弾道ミサイル開発について」[https://www.mod.go.jp/j/approach/surround/pdf/dprk\\_bm.pdf](https://www.mod.go.jp/j/approach/surround/pdf/dprk_bm.pdf)

km である。これらは、韓国攻撃用で、日本に届かないミサイルである。新型 SRBM (A) の射程は約 600 km で、朝鮮半島の 38 度線ぎりぎりに配備すれば日本も射程に入るが、想定に無理があり非現実的である。いずれも「敵基地攻撃」の対象ではない。

第 2 に、ムスダンの射程は約 2,500 ~ 4,000 km、IRBM 級の火星 12 の射程は約 5,000 km、ICBM 級の火星 14 の射程は 5,500 km 以上、ICBM 級の火星 15 の射程は 10,000 km 以上、テポドン 2 派生型の射程は 10,000 km 以上である。いずれも日本攻撃用としてはオーバースペックで、「敵基地攻撃」の対象とならない。これらの標的は米国本土、ゲアム、ハワイと考えられているから、発射準備中に日本が攻撃することは、集団的自衛権行使となる蓋然性が極めて高い。米国本土、ゲアム、ハワイに対する攻撃をもって直ちに日本の「存立危機事態」と判断するのは無理がある。なお、ロフテッド軌道で攻撃するかもしれないという議論に対しては、大陸間弾道弾をロフテッド軌道でわざわざ日本攻撃用に使わなければならない状況というは北朝鮮にミサイルの在庫がなくなったときぐらいだろう。「あり得なくもない」を言い出したらきりがないと言っておく。

第 3 に、ノドンとその改良型の射程はそれぞれ約 1,300 km、1,500 km、スカッド ER の射程は約 1,000 km であるが、現在のところ、日本を射程に収めるのはノドン・改良型とスカッド ER のみと考えられている。

だが、固定の発射場から発射されるテポドン 2 号改良型を除き、上述のいずれのミサイルも発射台付き車両（TEL）又は地下式格納施設から発射される。防衛府防衛研究所『平成 16 年度特別研究成果報告書 大量破壊兵器を搭載した弾道ミサイル防衛下における専守防衛の在り方』（以下「防研報告書」）は、「移動式ミサイルランチャーの位置を把握し、攻撃することがどれくらい困難かを理解しないで行う「敵基地攻撃」に関する議論は単なる観念論に過ぎない」という。発射兆候の早期把握や迎撃はより困難となっていることを政府も国会で累次認めている。

では偵察衛星で北朝鮮を 24 時間監視できるか。米国保有の静止衛星は、早期警戒衛星とよばれ、赤道約 3 万 5,900 キロ上空の軌道にある。赤道上空だから「静止」していられるのであり、そのような静止衛星の実現など、技

術的にも費用的にも非現実的である。また、米軍の早期警戒衛星は、ミサイル発射時の噴射による赤外線を探知するもので、ミサイルが噴射していなければその位置は分からぬ。日本の情報収集衛星は、北朝鮮上空を1分程度通過し、移動目標の探知はできず、衛星が上空を通る時刻は分かっているから、北朝鮮はその時刻を避けて移動できる<sup>(64)</sup>。

そこで、2019年から米国国防総省は、複数の衛星を低軌道で何層にも軌道に乗せ、「衛星コンステレーション」を形成し、地上を監視するシステムの構築を検討はじめた<sup>(65)</sup>。「自民党提言」でも、「反撃能力の保有」として「衛星コンステレーション」導入を主張している。恐怖と不安が極大化している。レーガン大統領の「戦略防衛構想（SDI）」（「スターウォーズ計画」）が頓挫した歴史に全く学んでいない。日本は、そんな金と時間があつたら、早く北朝鮮と外交交渉をして、敵対関係を終わらせるべきではないか。そのことは政治家や軍人にとって何か不都合なのか。

## 5 韓国との関係

ハン・ミング国防部長官は、「北朝鮮は大韓民国領土」として、日本による北朝鮮ミサイル基地攻撃時にも韓国の事前協議と同意が必要であると発言した<sup>(66)</sup>。韓国憲法3条は「大韓民国の領土は韓半島及びその附属島嶼とする」とするので、北朝鮮も韓国領である。ハン長官は韓国国会国防委員会で、「憲法60条2項によれば、外国軍隊の我々の領土・領海内の派遣であるとか駐屯は国会の同意事項で、我々の要請なしに日本の自衛隊が朝鮮半島介入は不可能だ」と答弁しており<sup>(67)</sup>、北朝鮮を自衛隊が「敵基地攻撃」を行う場合には、韓国の事前協議と同意が必要ということになるだろう。

そもそも「敵基地攻撃」のような状況は、「朝鮮半島有事」であり、米韓連合軍、朝鮮国連軍（参加国は18か国）が活動する。そのなかで、日本が一

(64) 田岡俊次「米軍の北朝鮮攻撃への支持は日本への核攻撃を望むのと同然だ」『季刊『社会運動』2018年4月号 <http://cpri.jp/1935/>。

(65) Space Development Agency, Next-Generation Space Architecture, Request for Information, SDA-SN-19-0001

(66) 韓国軍機関紙『国防日報』2015年6月1日付。

(67) 水島・前掲注(18)117頁で引用した韓国側資料参照。

方的に「敵基地攻撃」をすることなど、現実にできるわけがない。実際、2015年9月21日、韓国の国会の法制司法委員会において、「万が一北朝鮮で戦争を起こせば、戦時作戦権を持った米軍が要請をする。「日本軍入って来い」と。では、我が国がそんな状況で「日本軍入って来るな」と断ることができるか」という質問が議員からなされた。ハン国防部長官は、「戦時作戦権を米軍が持つのではなくて、戦時作戦権は韓米両国大統領の統帥指針に従って遂行するのだから、我々の大統領が許諾しなければならない。それは可能だ。」と答弁した<sup>(68)</sup>。「敵基地攻撃」には、米韓連合軍の「戦時作戦権」（いわゆる戦時作戦統制権）をめぐって、韓国大統領の許諾が必要になるということである。

以上の韓国の態度は、日本の「敵基地攻撃」論に対する事実上の拒否と見ることができるのでないか。

## 6 「スカッド・ハント」方式の失敗

政府は、「敵基地攻撃」を目的とした代表的な4つの機能として、①レーダー基地の機能をなくす電子戦用航空機、レーダーサイトをつぶす特殊なミサイル、②地形を読む、レーダー波から逃れるステルスなどの特殊な航法システムあるいは能力を装備した、防空網を避けて低空で進入する航空機、③上空に進入したときに目標の施設を正確に破壊するために必要な空対地誘導弾、対地用誘導爆弾あるいは巡航ミサイルといった精密誘導兵器、④あらかじめ敵基地の位置を正確に把握しておく必要を挙げる<sup>(69)</sup>。政府も、その保有には訓練も含め、「大変な年月と大変な費用を要する」<sup>(70)</sup>としており、防衛省防衛研究所の研究報告書によれば、「F/A22を50機調達して打撃部隊を編成するとなるとその費用は軽く2兆円を超える」<sup>(71)</sup>。

この防研報告書は、湾岸戦争時、米国はイラク側の短距離弾道ミサイルで

(68) 水島・前掲注(18)117-118頁で引用した韓国側資料参照。

(69) 2003年3月26日 参議院外交防衛委員会 守屋武昌防衛庁防衛局長。

(70) 2003年6月4日 衆議院決算行政監視委員会 石破茂防衛庁長官。

(71) 平成16年度 特別研究成果報告書（小川伸一（研究部長・主査）ほか）「大量破壊兵器を搭載した弾道ミサイルの脅威下における専守防衛のあり方」（防衛省防衛研究所、2005年4月）41頁。

ある「スカッド」を発射以前に地上で撃破するため「スカッド・ハント」という空爆を行ったが、移動式の弾道ミサイルランチャーを捕捉し、撃破することがどれほど難しいかが証明されたとする<sup>(72)</sup>。そして、「仮に我が国が敵基地攻撃能力を取得したとしても、相手が移動式弾道ミサイルである場合には、それを地上で撃破することはほぼ不可能だと考えざるを得ない」<sup>(73)</sup>とする。「結語」では、「敵基地攻撃能力を整備しても、政治的利益、軍事的利益ともに限られており、リスク、費用に見合った効果がない」、「敵基地攻撃能力の取得はデメリットの方が大きく、対応策にはなり得ない」とする<sup>(74)</sup>。

## 7 「敵基地攻撃」が先制攻撃になる可能性

2022年4月から「反撃能力」という表現に変更されたが、その本質は、軍事的に見れば、「戦術的航空作戦」のカテゴリーに属する点で変わらない。「敵」の軍事力を航空作戦によって破壊し、各種作戦の遂行能力を破碎するために行う作戦である。これには、①対航空、②航空阻止、③近接航空支援、④海上航空支援、⑤航空偵察、⑥航空輸送があるが、「敵基地攻撃」に属するのが①の対航空作戦である<sup>(75)</sup>。これは「防勢対航空」作戦と「攻勢対航空」作戦とに区分され、前者は一般的な「防空」に該当する。後者は敵国の航空戦力に対し、主として地上にある航空戦力（航空機、防空システム

(72) 「スカッド・ハントによって破壊されたランチャーはきわめて限られた数であると考えられている。パイロットは、100基程度のランチャーが破壊されたと報告しているが、戦後に行われた調査では、そのほとんどがデコイやタンクローリーなどを誤認したものと結論づけられた。結局のところ、最大の問題はスカッドランチャーを見発すことが予想以上に難しかったことであった。湾岸戦争ではJSTARSも投入されているが、それにしても大型車両と本当のスカッドランチャーを区別することはできなかった。また、スカッド発射を探知し、発射地点を1平方マイルの精度で特定したケースがいくつもあるが、ほとんどのケースで攻撃機側がランチャーの位置を確認できず、攻撃には至らなかった。さらに、上空待機中の攻撃機からスカッドの発射が目撃されたケースが42回報告されているが、攻撃機が実際に攻撃ポジションについて投弾できたのはそのうちわずか8回で、そのいずれもランチャーの破壊を確認するには至らなかったとされている。」（防研報告書・前掲注（71）29-31頁参照）。

(73) 防研報告書・前掲注（71）32頁。

(74) 防研報告書・前掲注（71）43頁。

(75) 以下の整理は、「区別されるべき敵基地攻撃と先制攻撃」『軍事民論』662号（2020年12月2日）2-5頁参照。

等）を攻撃して撃破する作戦である。上空に飛び立つ前の地上（つまり飛行場等）にある航空戦力が対象となるため、必然的に「敵基地」攻撃となる。航空自衛隊は目下のところ、この「攻勢対航空」作戦を任務に含めていない。しかし、各種の部内研究を総合して見ると、「攻勢対航空」作戦を前提としていることがうかがわれる。加えて、2014年の「7.1閣議決定」によって集団的自衛権行使が合憲とされたことにより<sup>(76)</sup>、「敵基地攻撃」は、「存立危機事態」の場合には、武力攻撃の「着手」前から可能になった<sup>(77)</sup>。これは本稿Ⅲ4.で検討した問題、すなわち北朝鮮による武力攻撃の「着手」をどのように認識し把握するかという問題にも連動する。日本が「存立危機事態」と自ら判断して集団的自衛権行使する状況下での「敵基地攻撃」は、違法な「先制攻撃」となる可能性があることを指摘せざるを得ない<sup>(78)</sup>。

## IV むすびにかえて

いわゆる「敵基地攻撃能力」論を素材として、憲法9条解釈論と北朝鮮の核問題に関わる政治的、軍事的、国際政治的観点をも踏まえた「立法事実」の検証を行ってきた。「敵基地攻撃能力」論は、そもそも現実の問題として起りがたい事態を前提としており、目的それ自体が正当とはいえない上、「日朝平壤宣言」で侵略の「意図」を封じ込めたにもかかわらず、米軍並みにそれ以上の軍事力を保有することになって、「自衛のための必要最小限度」を超える能力をもつことになる。「敵基地攻撃能力」の保有が、憲法9条2項に違反する所以である。

憲法9条が一度も改正されず、そのままの形で存続する一方で、「自衛のための必要最小限度の実力」としての自衛隊という実力組織が存在してきた。「軍事的なるもの」を認めない憲法規範と、実質的な「軍事的なるもの」が誕生し、増殖するという憲法現実とが同時に存在する。政府解釈は70年

(76) 水島朝穂「「7.1閣議決定」と安全保障関連法」『法律時報』87卷12号（2015年12月）46-52頁（水島・前掲注（13）215-231頁所収）参照。

(77) 「敵基地攻撃と集団的自衛権——存立危機事態なら「着手」前から攻撃可能」『軍事問題研究会ニュース』2020年7月9日。

(78) 前掲注（75）5頁参照。

近く、「自衛のための必要最小限度」という概念を駆使して合憲解釈を維持してきた。この規範と現実の矛盾的併存状態という、他国にはない特殊日本的な状況をどのように捉えるか。岩波書店の『シリーズ・日本の安全保障』全5巻のなかで、筆者が編者となった第3巻『立憲的ダイナミズム』は、そうした複雑な状況をまさにダイナミックに、多角的に検討したものである<sup>(79)</sup>。9条規範を中心にして、日本型防衛法制<sup>(80)</sup>と、関連する判例、政府解釈の蓄積の上に、「専守防衛」という独特の枠組みはなお最終的に放棄されていない。ただ、2014年「7.1閣議決定」によってそれは大きく崩されてしまった。「敵基地攻撃能力」論の突出もその延長線上にある。軍事的抑制を解除して、日本もまた「普通の軍隊」をもつ「普通の国」（ノーマル・ステート）になるのか。本稿の「はじめに」で提起した問題に再びもどってくる所以である。憲法学が、規範と現実との鋭い緊張関係を自覚しながら、「軍事的なるもの」の持続可能な統制と「現実への追随とは明確に区別された、まさに憲法と立憲主義の柔軟で活力ある具体化」<sup>(81)</sup>をはかるべく研究を続けていくことが求められる所以である<sup>(82)</sup>。

《付記》本稿脱稿後、米下院議長の訪台により、台湾をめぐる軍事的緊張が高まり、「台湾有事」と「敵基地攻撃能力」を結びつける議論も浮上している。本稿で指摘したように、「安全・安心オブセッション」に陥らない冷静な議論と対応が求められる。

(79) 水島朝穂編『立憲的ダイナミズム・シリーズ日本の安全保障3』（岩波書店、2014年）1-20頁参照。

(80) 水島朝穂「日本の「防衛」政策決定過程の変容——防衛省設置法12条改正の効果」  
Law Journal 26号（法学館憲法研究所、2022年4月）108-129頁。

(81) 水島・前掲注(79) 13頁。

(82) 水島朝穂「深瀬平和憲法学の actuality——立憲平和主義と平和保障構想」稻正樹・中村睦男・水島朝穂編『平和憲法とともに——深瀬忠一の人と学問』（新教出版社、2020年）78-92頁。