

第2 安保法制と安保三文書

1 安保法制と安保三文書の基本的な関係

安保三文書は、安保法制によって法的に整えられた枠組みに基づき、「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」と自己規定をしている。

その安保法制は、集団的自衛権の行使を容認すること等により、憲法9条を中心とした日本の平和主義に基づく法制度、法原則を、根本的なところから変容させた。

2 安保法制前の政府の憲法解釈の概要

安保法制前の自衛隊の活動及び武力の行使に関する政府の憲法解釈は、自衛権発動の3要件、海外派兵の禁止、そして戦力不保持を基本原則とするものであり、具体的には、①武力の行使は日本に対する武力攻撃の発生を要件とし、その反面として他国防衛を本質とする集団的自衛権は禁止される、②自衛隊の防衛活動は他国の武力攻撃を日本の領域から排除することが限度であり、その地理的範囲は日本の領域及び周辺の公海・公空までに限定され、海外派兵は禁止される、③他国の領域に直接脅威を与える攻撃的兵器等は「戦力」として禁止、④自衛隊の海外での活動については、他国の武力行使との一体化の禁止、武器の使用は自己保存のために限定、という諸原則が確立されてきた。

3 安保法制の主な内容と問題点

4 安保法制による従来の政府の憲法解釈の否定

ところが安保法制は、「存立危機事態」と称される場合に集団的自衛権の行使を容認し、これは上記①に反することはもちろん、その武力行使は海外に及ぶものとして②の原則を損ない、また、他国のために戦うことから強力な武器等を保有・使用すること等により③の原則を掘り崩すものともなる。

また重要影響事態法、国際平和支援法、改正PKO法、武器等防護等の諸制度は、地理的限界なく、他国の軍隊の支援においてその武力の行使と一体化する危険を拡大し、あるいは自己保存を超えた武器使用を認めることにより、上記の②ないし④の原則を損なうものである。

5 安保法制から安保三文書へ

このように、安保法制やその実施のための30大綱等の施策を通じて、従前の憲法解釈による制限規範が損なわれていく過程として、自衛隊の装備も長射程のミサイルの取得等、攻撃的なものへと強化拡大され、自衛隊の活動の米軍

等との一体化も深化拡大してきた。

6 「反撃能力」の保有をめぐる問題について

安保三文書は、これらの安保法制に基づく防衛政策の推進の上に立ち、中国を「最大の戦略的挑戦」と位置付け、台湾有事の現実的問題化という想定の下、「我が国への侵攻を抑止する鍵」となるものとしての敵基地攻撃能力（反撃能力）の保有を打ち出し、これを含めて、抑止力及び対処力としての全体的な防衛力の抜本的強化を図るものとして、閣議決定されるに至ったものである。

1 安保法制と安保三文書の基本的な関係

(1) 安保三文書は、前述のように、「反撃能力」（敵基地攻撃能力）の保有を中心として、それに止まらず、「最悪の事態をも見据えた備えを盤石なものとし」、全体として「防衛力の抜本的強化」を達成しようとするものであり、自衛隊の装備、体制、行動、能力等を格段に強化し、また、日米同盟の一体となった抑止力・対処力を強化し、かつ同志国との連携の強化を図ろうとするものである。そこでは、他国による「我が国への侵攻」も想定し、「新しい戦い方」を含めた実戦的な「対処」が検討され、戦闘に備えた「司令部の地下化・構造強化」や「自衛隊員の救命率の向上」などまで含めて、武力の行使、戦争の遂行のための諸施策が講じられることになっている。

そして、安保法制との関係については、「我が国は、国際協調を旨とする積極的平和主義の下での平和安全法制の制定等により、安全保障上の事態に切れ目なく対応できる枠組みを整えた。本戦略に基づく戦略的な指針と施策は、その枠組みに基づき、我が国の安全保障に関する基本的な原則を維持しつつ、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。」と位置付けられている（安保戦略4～5頁）。

すなわち、安保三文書は、安保法制によって法的、制度的な枠組みが用意されたことに基づき、戦後の安全保障政策を「実践面から大きく転換するもの」と自らを位置付けている。

他方、安保三文書は、「平和国家として、専守防衛に徹し、他国に脅威を与えるような軍事大国とはならず、非核三原則を堅持する」との基本方針は今後も変わらない」という（安保戦略6頁）。しかし安保三文書に基づく実践面の大きな転換が現実のものとなったとき、そこに「専守防衛」の実態が残っているのか、日本がなお「平和国家」を標榜できるのか、憲法9条はなお命脈を保つことができるのか、私たちは国のあり方にかかわる根元的な問題に直面している。

(2) 安保法制の具体的内容は後述するが、安保法制は、憲法9条を中心にした日

本の平和主義に基づく法制度、法原則を、根本的なところから変貌させた。

1954年（昭和29年）に自衛隊が創設され、憲法の平和主義原理と憲法9条の規範との関係が問われ続ける下で、その憲法適合性を保つための政府の憲法解釈が積み重ねられ、自衛隊の行動や装備の制限の基準が形成されてきた。次に述べるように、その大きな柱となってきたのが、自衛権発動の3要件であり、「戦力」の不保持であり、海外派兵の禁止であり、集団的自衛権の行使の禁止であった。具体的には、自衛隊の武力の行使は日本に対する武力攻撃が発生した場合に限られること（反面としての集団的自衛権の禁止）、その武力の行使は他国からの武力攻撃を日本の領域から排除する限度で認められること、その地理的範囲は日本の領域及び周辺の公海・公空に限られ、海外での武力行使はできないこと、自衛隊が保有する実力ないし装備もこのような活動に必要な最小限のものに限られ、戦力の保持は禁止されること、などである。

ところが安保法制は、「存立危機事態」と名付けられた場合について集団的自衛権の行使を容認し、あるいは他国の軍隊の武力の行使と一体化しかねない活動を認めるなどにより、自衛隊が他国の軍隊とともに武力を行使し、又は武力の行使に至る危険を生ずる場合を著しく拡大した。そこでは、安保法制前70年にわたって積み重ねられてきた政府の憲法解釈も、根底から損なわれることになった。

すなわち、自衛隊が日本の領域を守ることを超えて、他国とともに戦うこととなれば、他国に対する武力攻撃であっても自衛隊が武力の行使をすることになるし、その武力の行使は他国に対する武力攻撃の排除へと広がり、その地理的範囲も当然に日本の領域ないし周辺の公海・公空にとどまることなく地球の裏側にまでも及び、自衛隊の装備も他国とともに戦いうる強力な兵器等が求められることになる。それらは、従来政府自身が形成してきた憲法9条解釈の諸原則を基本的なところで掘り崩し、自衛隊の行動規範、活動の限界を見失わせることになったのである。

そして安保法制後、政府は、2018年（平成30年）12月のいわゆる30大綱と30中期防に代表されるように、敵地へも届く長射程ミサイルの取得や研究開発、STOVL機の導入とこれを搭載する護衛艦の空母への改修等、日本の領域を超えた武力の行使を前提とし、そのための攻撃的兵器の取得や条件整備を進めてきた。安保三文書は、これらの安保法制に基づく防衛政策の推進の上に立ち、台湾有事の現実的問題化という状況の下で、「反撃能力」の保有、防衛力の抜本的強化、日米同盟のさらなる緊密化（一体化）等を図ろうとするものである。これが、安保法制が整えた法的枠組みに基づき、「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」と位置付けられることになる。

- (3) この安保法制に対して、日弁連は、その違憲性を繰り返し指摘し、その制定に反対し（例えば、2014年（平成26年）9月18日「集団的自衛権の行使容認等に係る閣議決定に反対する意見書」、2015年（平成27年）6月18日「安全保障法制改定法案に反対する意見書」（以下「安保法制意見書」という。）など）、その成立に当たっては、その適用・運用に反対して廃止を求める声明を発した（同年9月19日「安全保障法制改定法案の採決に抗議する会長声明」）。すなわち、日弁連の立場は、憲法の平和主義原理と憲法9条に違反する安保法制は無効であり、その廃止を求め続けるというものである。

そして日弁連はまた、安保三文書に対しても、すでにその中核をなす「反撃能力」の保有に対しては、2022年（令和4年）12月16日「「敵基地攻撃能力」ないし「反撃能力」の保有に反対する意見書」（以下「敵基地攻撃意見書」という。）を採択し、これを公表した。しかし安保三文書の問題は、それを含めて、日本の平和国家としてのありようを、日米同盟を含む国際関係、財政・予算、防衛産業育成・武器輸出、科学の軍事利用等、現実の政策の推進を通して、全面的に変容させてしまうものであり、これらの問題全体に取り組む必要がある。

2 安保法制前の政府の憲法9条解釈の概要

(1) 憲法9条の制定・施行

1946年（昭和21年）11月3日日本国憲法が制定され、翌年5月3日に施行されたが、その9条は、1項において、戦争及び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定め、2項は、陸海空軍その他の戦力は保持しない、国の交戦権は認めないと定めた。

「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」、「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」等と前文に謳い、世界に先駆け、徹底した平和主義に立脚した日本国憲法が誕生したのである。

(2) 自衛隊の発足と憲法9条解釈

しかし1950年（昭和25年）6月朝鮮戦争が勃発し、同年7月警察予備隊が創設され、1952年7月保安隊に改組された上、1954年6月防衛庁設置法と自衛隊法が公布されて、同年7月1日自衛隊が発足するに至った。こ

の自衛隊と憲法 9 条との関係については、同年 1 2 月 2 2 日衆議院予算委員会（以下「衆・予算委」等と略記する。）において大村防衛庁長官が政府統一見解を明らかにしており、これがその後の政府の 9 条解釈の基礎となったとされる。その要点は、①憲法は、独立国が当然に保有する権利である自衛権を否定していない、②他国から武力攻撃を受けた場合にこれを阻止するために武力の行使をすることは自己防衛そのものであり、「国際紛争を解決する手段」ではなく、憲法に違反しない、③自衛隊のような自衛のための任務を有し、その目的のため必要相当な範囲の実力部隊を設けることは、憲法に違反しない、というものであった。また、自衛隊の発足時以降、政府は、その自衛権の発動の 3 要件として、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、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、を繰り返し表明してきた（1954 年（昭和 29 年）4 月 6 日衆・内閣委佐藤内閣法制局長官答弁、1973 年（昭和 48 年）9 月 23 日参・本会議田中総理大臣答弁等）。

さらに、参議院は、1954 年（昭和 29 年）6 月 2 日、本会議において、「自衛隊の海外出動を為さざることにに関する決議」を行い、「本院は、自衛隊の創設に際し、現行憲法の条章と、我が国民の熾烈なる平和愛好精神に照らし、海外出動はこれをおこなわないことを、茲に更めて確認する」と宣言した。また、「専守防衛」という考え方も、自衛隊発足直後の 1955 年（昭和 30 年）から示されている（同年 7 月 5 日衆・内閣委杉原防衛庁長官答弁等）。

(3) 政府の憲法 9 条解釈の諸原則

以上の自衛隊発足時の憲法解釈の中に、すでに政府の基本的な考え方が示されているが、その後、憲法 9 条をめぐる司法判断が少ない中で、内閣法制局を中心に国会答弁等によって憲法 9 条解釈の諸原則が形成されてきた。それは、おおむね次のようにまとめられる。

ア 日本に対する武力攻撃の発生要件と集団的自衛権の禁止

武力の行使は、「我が国に対する武力攻撃」が発生した場合に限られる（自衛権発動の第 1 要件）。この反面として、「自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃を、自国が直接攻撃を受けていないにもかかわらず、実力をもって阻止する国際法上の権利」とされる集団的自衛権の行使は認められない（156 回国会 2003 年（平成 15 年）7 月 15 日答弁 119 号、2004 年（平成 16 年）1 月 26 日衆・予算委秋山内閣法制局長官答弁等）。

イ 自衛隊の活動の自国防衛目的と地理的限界

自衛隊の防衛活動は、他国からの武力攻撃を我が国の領域から排除する限

度で認められるものであるから、その活動の地理的範囲は、原則として我が国の領域及び周辺の公海・公空に限られる（６２回国会１９６９年（昭和４４年）１２月２９日答弁１号）。また、自衛隊の海外出動は禁止される。これらは、自衛権発動の第３要件の「必要最小限度」ということでもある。そして、これらのことから、憲法上認められる個別的自衛権は、国際法上の個別的自衛権（国連憲章５１条）と性格が異なり、それよりも狭いものであることになる。

ウ 戦力の保持の禁止と装備等の限界

我が国が保有し得る実力及び装備や兵器についても、「戦力の不保持」及び自衛権発動の第３要件からして、全体として他国に対して侵略的脅威を与えるものであってはならず、個々の兵器としても他国の領域に直接脅威を与えるものであってはならず、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も許されず、例えば攻撃的戦略的核兵器、ＩＣＢＭ、ＩＲＢＭ、中距離弾道弾、長距離戦略爆撃機、攻撃型空母などは禁止される（１９６７年（昭和４２年）３月３１日参・予算委佐藤総理大臣答弁、１９７０年（昭和４５年）３月３０日衆・予算委中曽根防衛庁長官答弁、１９８８年（昭和６３年）４月６日参・予算委瓦防衛庁長官答弁等）。

エ 他国との武力行使の一体化禁止、自己保存のための武器使用等

１９９２年（平成４年）に国連平和維持活動協力法（ＰＫＯ協力法）が制定され、その後１９９９年（平成１１年）に周辺事態法、２００１年（平成１３年）アフガン戦争に関するテロ対策特措法、２００３年（平成１５年）イラク戦争に関するイラク特措法など、自衛隊の海外での活動が広げられていく過程で、自己保存のための武器使用原則（武器の使用は原則として自己保存のためのものに限定、任務遂行のための武器使用の禁止等）、外国の武力行使との一体化禁止原則（後方支援活動は非戦闘地域において外国の武力行使と一体化することのない範囲にとどめること等）等の制限が設けられ、自衛隊の海外における活動が武力の行使に至らないための歯止めとされてきた（日弁連・安保法制意見書６頁参照）。

オ 専守防衛

専守防衛という考え方がないし指針も、自衛隊発足直後（１９５５年（昭和３０年））から示されていたが、この概念が定着したのは、１９６９年（昭和４４年）ないし１９７０年頃といわれ、１９７０年（昭和４５年）１０月発行の最初の「防衛白書」で、「わが国の防衛は、専守防衛を本旨とする」

と記述された。そして、1981年（昭和56年）版「防衛白書」以降現在まで、同一の表現、すなわち、「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」（2024年（令和6年）版防衛白書205頁）と記述されてきている。この概念は、上記ア・イ・ウの原則の防衛政策的表現としての性格を有するが（最小限の自国防衛、安心の供与、受動性等）、自衛隊の存在が憲法9条に反しないとする政府見解の根拠としての規範的性格を有するといえよう。

3 安保法制の主な内容と問題点

安保法制は、第二次安倍政権の2014年（平成26年）7月1日の「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制について」と題する閣議決定（以下「7・1閣議決定」という。）によって基本的内容が示され、2015年5月15日、自衛隊法、武力攻撃事態法、周辺事態法、国連平和維持活動協力法等10本の法律を改正する「平和安全法制整備法」と略称された法律案と、「国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律」（国際平和支援法）という自衛隊海外派遣のための恒久法としての新規立法として、国会に提出された。そして、強引な採決が繰り返された末、同年9月19日参議院で可決され、翌2016年3月29日施行された。

その主な内容と問題点は、次のとおりである（日弁連・安保法制意見書参照）。

(1) 「存立危機事態」における自衛の措置（集団的自衛権の行使）

安保法制の最も根幹をなすのが、「存立危機事態」と名付けられた場合において集団的自衛権の行使を認めたということである。自衛隊創設以来の政府の解釈は、前述のとおり、憲法は自衛権の行使を否定してはいないが、その発動は、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、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、の3要件が必要であるとするものであった（自衛権発動の3要件）。そして、集団的自衛権の行使はこれらの限界を超えるもので、特に①の要件を満たさないのでは許されないとの一貫した解釈がとられてきていた。

ところが、7・1閣議決定は、我が国を取り巻く安全保障環境が根本的に変容していることを理由に、「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において、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に、③必要最小限度の実力を行使することは、従来の政府見解の基本的な論理に基づく自衛のための措置として、憲法上許容されると考えるべきであると判断するに至った」とし（①②③の符号は引用者）、政府は、従来の自衛権発動の3要件に代えて、上記①②③を「武力行使の3要件」（新3要件）と称した。そして、上記①を武力攻撃事態法は「存立危機事態」と定義し（2条4号）、自衛隊が「防衛出動」をして（自衛隊法76条1項2号）武力の行使をすることが可能とされた（同法88条）。

これは、政府自身がそれまで、一貫して憲法9条の下では許されず、それを認めるなら憲法9条の改正が必要だとしてきた集団的自衛権の行使を、憲法解釈の変更によって認めてしまったものであり、従来の政府の憲法解釈体系を根底から覆すものであった。

この点、詳しくは後述するが、「存立危機事態」における「自衛のための措置」としての限定的な集団的自衛権の容認に過ぎないとの政府の説明ではあるが、そうだとすると、それは密接な関係にある他国のために、あるいは他国とともに戦うということにほかならず、日本の領土を守るというそれまでの自衛隊の活動の基本原則たる一線を越えるものにほかならない。それゆえに、自衛隊の活動の地理的範囲においても、また保有する装備の範囲においても、従来の制限法理が機能しなくなる、あるいは少なくとも機能しなくなることにつながるのである。

(2) 周辺事態法の重要影響事態法への改正

これは、それまでの周辺事態法を改正し、従来、自衛隊は、我が国の周辺地域での「周辺事態」に対応する米軍の後方地域支援等を行うものであったのを、地域の限定をなくし、また、米軍に限らず、「そのまま放置すれば我が国に対する直接の武力攻撃に至るおそれのある事態等我が国の平和と安全に重要な影響を与える事態」（重要影響事態）に対応する外国軍隊（「合衆国軍隊等」）に対し、自衛隊が后方支援活動等を行うこととしたものである。

さらに、従来は、自衛隊の活動は、「我が国領域」のほか、「后方地域」すなわち、現に戦闘行為が行われておらず、またその活動の期間を通じて戦闘行為が行われることがないと認められる「我が国周辺の公海及びその上空の範囲」に限定していたのに対し、重要影響事態法では、そのような地理的限界を外し

て、同意を得た外国の領域を含め（2条4項参照）、世界中どこでも行えるものとなり、しかも、戦闘地域であっても「現に戦闘行為が行われている現場」以外の場所ならばこれを可能とし、加えて、弾薬の提供や戦闘作戦行動のために発進準備中の航空機に対する給油・整備を解禁した。

これは、従来の周辺事態法の性格・内容を基本的に作り変え、武力の行使等をする外国軍隊の支援のために地理的限定なく自衛隊を派遣し、戦闘行為の現場近くでも、弾薬の提供等、戦闘行為の直接支援を含む兵站活動を行うというものであり、外国軍隊との「武力の行使の一体化」を生じ、自衛隊が相手国との交戦状態に陥って武力を行使し、又はそれに道を開く危険性が高いものである。

(3) 国際平和支援法の制定

これは、従来、海外での武力紛争に対して自衛隊が支援活動を行おうとする場合、旧テロ特措法、旧イラク特措法等個別立法で対処してきたのを、恒久法によって、いつでも自衛隊を派遣できるようにしたものである。これによって、「国際社会の平和と安全を脅かす事態であって、その脅威を除去するために国際社会が国際連合憲章の目的に従い共同して対処する活動を行い、かつ、我が国が国際社会の一員としてこれに主体的かつ積極的に寄与する必要があるもの」（国際平和共同対処事態）について、武力の行使等を行う「諸外国の軍隊等」に対して自衛隊が協力支援活動等を行うとするものである。

これも、重要影響事態の場合と同様、自衛隊の協力支援活動等は、同意を得た外国の領域を含め、地理的限定なく、「現に戦闘行為が行われている現場」以外の場所なら可能、弾薬の提供や戦闘作戦行動のため発進準備中の航空機に対する給油・整備も可能とするもので、やはり、武力の行使を行う諸外国の軍隊等と「武力の行使の一体化」を生じ、自衛隊が武力を行使し、又はそれに道を開く危険性が高いものである。

(4) 国連平和維持活動協力の改正等

それまでは基本的に国連平和維持活動（国連PKO）への協力のための法律であったのを、国連PKOとしての業務範囲を拡大すると同時に、国連が統括しない有志連合等による「国際連携平和安全活動」へと活動範囲を広げ、かつ、その両方の活動において住民等の安全確保活動と「駆け付け警護」を国際平和協力業務として認め、その場合にいわゆる任務遂行のための武器使用を可能とした。

これは、従来の自己保存のための武器使用の限定を外して、治安維持や、武装勢力等の妨害の排除等の目的を達成しようとする強力な武器使用を可能とす

るものであり、それに伴い自衛隊が交戦状態に陥って武力を行使し、又はそれに道を開く危険性の高いものである。

(5) 外国軍隊の武器等防護

自衛隊法を改正して95条の2を新設し、いわゆるグレーゾーン事態（武力攻撃に至らない侵害）への対処として、「我が国の防衛に資する活動」を行う「合衆国軍隊等」の艦船・航空機その他の武器等を防護するために、自衛官が武器を使用することを可能とする規定を新設したものである。

これは、同法95条が定める自衛隊自身の武器等防護についてさえ、防護対象が主に武器であることから、生命・身体に対する自然的権利ともいえず、その武器使用には憲法上の疑義があったところであり、外国軍隊の武器等の防護のために自衛隊の武器を使用することを正当化する憲法上の根拠は見出しがたい。そして「我が国の防衛に資する活動」には、自衛隊と米軍等との共同訓練や、米軍等が重要影響事態で行う人員・物資の輸送・補給等も含まれると解されている。

したがって例えば、米軍等が他国との間で緊張関係にある場合に、自衛隊が警護する米軍等の艦船・航空機等に対して武力攻撃に至らない何らかの侵害行為がなされた場合、自衛隊の艦船・航空機に搭乗する自衛官が、現場の判断により、その相手方に対して自衛隊の武器を使用して反撃することが想定される。しかしそれは、他国（米軍等）を防衛するための武器の使用として、実質的な集団的自衛権の行使と区別がつかない事態となる危険性がある。しかも、閣議決定も国会の承認もないまま、現場の一指揮官の判断で他国との武力紛争に至るという、憲法と国内法秩序を潜脱する極めて危うい活動である。

(6) 日米ガイドラインの改定

以上のような安保法制の制定と一体のものとして、日米防衛協力のための指針（ガイドライン）の改定が、2015年（平成27年）4月27日の日米安全保障協議委員会（2+2）において合意された。

ガイドラインは、最初1978年（昭和53年）に主に日本への武力攻撃に対する日米の役割分担（共同作戦）を定め、1997年（平成9年）には北朝鮮の核兵器保有問題と朝鮮半島危機などを背景にいわゆる日本の周辺地域への対応等を定めたものに改定され、これを受けて1999年（平成11年）に周辺事態法が制定された。そして2015年のガイドラインの改定は、2014年の7・1閣議決定を踏まえ、安保法制の制定を前提に、後の安保法制において存立危機事態とされる事態、重要影響事態とされる事態、そして武力攻撃事態その他の事態等に、日米がそれぞれ、あるいは共同してどのような対処行動

をとるか等を定めている。

また、平時から緊急事態までのあらゆる段階において自衛隊及び米軍により実施される活動に関連した政策面及び運用面の調整を強化するため「同盟調整メカニズム」を設置する、また、自衛隊及び米軍による整合のとれた運用を円滑かつ実効的に行うため、日本の平和・安全に関連する緊急事態について、「共同計画策定メカニズム」を通じて共同計画の策定を行うとする。

ガイドラインは、「指針は、いずれの政府にも立法上、予算上、行政上又はその他の措置をとることを義務付けるものではなく、また、指針は、いずれの政府にも法的権利又は義務を生じさせるものではない」と定めるものの、日米両政府が「各々の具体的な政策及び措置に適切な形で反映することが期待される」ともいう。そして実際、その後この新ガイドラインを踏まえて、安保法制が現に制定されているのであり、安保法制は新ガイドラインの実施法、その国内法化という性格をもっている。新ガイドライン合意の2日後、安倍総理大臣（当時）は、米国連邦議会上下両院合同会議において演説し、国会無視、国民無視も甚だしいが、新ガイドラインに沿った法整備を「この夏までに成就させます」と明言したのであった。

4 安保法制による従来の政府の憲法解釈の否定

(1) 安保法制の全体的特徴と問題点

以上の安保法制による諸制度のなかで、最も中心的問題は、自衛隊創設以来60年にわたって政府自身によって憲法上認められないと繰り返し確認されてきた集団的自衛権の行使が、「存立危機事態」という一見限定的な形をとりながら、解釈の変更によって可能だとされたことである。「存立危機事態」における武力の行使は「我が国の存立」や国民の権利と結びつけられた「自衛のための措置」と位置付けられているが、米国等「我が国と密接な関係にある他国」のために、日本が戦争当事国となり、自衛隊がその国のために戦うことを認めるものである。それは、当該他国を含む海外において武力の行使をすることを内包するものであるし、自衛隊の装備や武器についても、当該他国のために、また他国とともに戦うための武器等が、日本の領域から他国の武力攻撃を排除する限りでのもので足りるかという問題に直面する。

存立危機事態以外のその他の新たな法制においても、重要影響事態、国際平和共同対処事態、PKO、武器等防護も全て、上記のように、他国の武力行使との一体化の危険、自己保存のためを超える武器使用から武力行使に発展する危険等と紙一重の制度設計となっており、自衛隊がこれらの活動から武力紛争

に巻き込まれていく危険性は大きい。しかもこれらの活動にはすべて地理的境界の定めはなく、地球規模で広がる。また、共同して活動する他国等も、「合衆国軍隊等」（重要影響事態）、「諸外国の軍隊等」（国際平和共同対処事態）、いわゆる有志連合（国際連携平和安全活動）、「アメリカ合衆国の軍隊その他の外国の軍隊その他これに類する組織」（武器等防護）などとなっており、特定国に限定されていない。

このようにして安保法制は、集団的自衛権の行使容認を中核として、「いかなる事態においても」「切れ目のない対応を可能とする国内法制を整備」（７・１閣議決定前文）しようとしたものであるが、それによって、２（３）で挙げた政府の憲法９条解釈の諸原則が大きく掘り崩されることになった。そして、安保三文書は、我が国に対する侵攻を想定してこれに対処するため、スタンド・オフ・ミサイルを中心とする「反撃能力」を保有することにより、相手国の領域を直接の攻撃対象とする点で、特に海外における武力行使の禁止との関係、他国の領域に直接脅威を与えるような攻撃的兵器（戦力）の保有の禁止との関係が問われるが（日弁連・敵基地攻撃意見書の「意見の趣旨」参照）、安保法制は、これらの憲法解釈原則を掘り崩すことによって、安保三文書及び「反撃能力」の保有への道筋を付けたものである。

（２）集団的自衛権禁止原則の否定と武力行使の基準の不明確化

ア 政府解釈の根幹をなしてきた集団的自衛権禁止原則の覆滅

まず、安保法制は、何にも増して、集団的自衛権の行使は憲法９条に違反して許されないという、繰り返し繰り返し示されてきた、政府解釈の根幹を覆すものである。

その代表的な政府答弁等として、①７・１閣議決定が依拠しようとした「集団的自衛権と憲法との関係」と題する１９７２年（昭和４７年）１０月１４日参・決算委政府提出資料、②必要最小限度というのは数量的概念だからその中に集団的自衛権の行使も考えられないかという安倍晋三委員に対して、集団的自衛権は我が国に対する武力攻撃の発生という第１要件を満たしていないという問題なのだと答弁（２００４年（平成１６年）１月２６日衆・予算委秋山内閣法制局長官答弁）、③個別的自衛権と集団的自衛権とは重複する部分もあるのかとの質問に対して、「両者は、自国に対し発生した武力攻撃に対処するものであるかどうかという点において、明確に区別されるものである」とした答弁（２００３年（平成１５年）７月１９日第１５６回国会答弁１１９号）などがある。また、④集団的自衛権を憲法上認めたいということであれば、憲法改正という手段を当然とらざるをえない、との答弁も

されていた（１９８３年（昭和５８年）２月２２日衆・予算委角田内閣法制局長官答弁）。

安保法制による集団的自衛権の行使容認は、これら政府及び国会を含めた長年の実践の積重ねによって確立されてきた憲法解釈を、真っ向から否定するものである。

政府は、安保法制で容認されたのは、「存立危機事態」という限定的な場面における「自衛の措置」であり、国際法上は集団的自衛権が根拠となる場合があるというにとどまり、「フルスペックの集団的自衛権」を認めたものではない」と説明している。しかし、集団的自衛権の行使を「自衛の措置」とするそのような位置付け自体が従来解釈に反するものである。これまでの政府の憲法解釈は、集団的自衛権は他国防衛を本質とするもので、自国防衛のための個別的自衛権とは本質を異にするとして、集団的自衛権は禁止されるとしてきた⁵。上記③の答弁書もこのことを示している。なお、集団的自衛権の行使は、被攻撃国からの要請に応じて、その国のためになされるものであるとされるが（ＩＣＪニカラグア事件判決、１９８６年）、これも他国防衛であることを前提としている。

従来の政府解釈は、自国の防衛に関連するとしても、一旦集団的自衛権の行使として他国の戦争に参加することを許せば、その自衛隊の活動は日本の領域にとどまらず、また保有する武器にも歯止めがきかず、際限なく広がる危険性があり、その危険から一線を画するものであった。安保法制による「存立危機事態」という形をとった集団的自衛権の行使容認は、この一線を踏み越えて、従来の政府解釈による武力行使の制限の基本的な枠組みを破断したのである。

イ 存立危機事態の概念の不明確性と限定性の欠如

存立危機事態なる概念は、次のとおり、極めて不明確なものであり、そのため、自衛隊による武力の行使が、いかなる場合に、いかなる態様・方法で許されるのかの基準が極めてあいまいである。それゆえ、武力の行使ができる地理的範囲も、使用しうる装備や武器の内容も、その概念から導き出すことが困難である。

（ア）日弁連・安保法制意見書は、「存立危機事態」の要件の不明確性・非限定性を指摘している。すなわち、「我が国の存立が脅かされ」とか「国民

⁵ 宮崎礼壹「「切れ目なき安保法制」法案の憲法上の問題点」法学教室２０１５年９月号、大森政輔「安保法案が含む憲法上の諸論点」（『検証・安保法案 どこが憲法違反か』所収、２０１５年８月）、長谷部恭男「それでも安保法制は違憲である」世界２０２３年８月号など。

の権利が根底から覆される」とかは抽象的不確定概念であって、客観性に乏しく、政府の濫用を防止し得ないこと、「密接な関係にある他国」の範囲も判断基準らしいものはないこと、「集団的自衛権の行使の場合には、他国の戦争に参加していくのであるから、元々、相手国の領域を含めて地理的限定はなく、全地球的に自衛隊が出動することになる」こと、新3要件に該当するか否かは、「政府が全ての情報を総合して判断するとされ」、民主的な統制が困難な政治的な決断とならざるを得ないこと、などを指摘している。

(イ) 宮崎礼壹元内閣法制局長官⁶は、「存立危機事態」の建付けの致命的な不明確性を指摘し、その定義はいかにも限定したかのようなものであるが、実は何一つ限定になっていない、という。例えば、安保法制の国会審議で繰り返されたいわゆるホルムズ海峡答弁（ホルムズ海峡に機雷が敷設されると石油の供給不足により我が国の国民生活に死活的な影響を及ぼすから、自衛隊による機雷の除去という武力の行使が可能だとするもの）は、①経済的事情でも、②地理的限界なく地球の裏側で生起した事象であっても、集団的自衛権行使の理由になり得ること、③ホルムズ海峡のように他国領域内でも実施するとしていることの諸点において、重大かつ深刻な答弁であると指摘する。

また、武力行使の3要件（新3要件）の第1要件中の「他国に対する武力攻撃の発生」を日本の政府が主体的に判断できると思われず、情報は挙げて要請国たる米国等の情報によらざるを得ないし、第2要件の「他に方法がない」かどうか、被攻撃国が判断することであろうし、第3要件の「必要最小限度」との関係でもホルムズ海峡答弁にもみられるように限定になっていない等と指摘する。

ウ 同盟政策への復帰としての「クーデタ」（法的連続性の破砕）

石川健治教授によれば、集団的自衛権は、特定の仮想敵を念頭に置いて同盟を組み、その抑止力によって戦争を防ぐかつての同盟政策の末裔であり、日本がドイツ・イタリアとの同盟政策をとった帰結が第二次世界大戦の敗戦であって、憲法9条の歴史的な意味は、同盟政策の禁止と国連の集団的安全保障政策への復帰であった。ところが7・1閣議決定は、この憲法9条の限界を超えて集団的自衛権すなわち同盟政策を選択する行為であり、これを強行して憲法の規範内容を変更してしまったのは、憲法改正ルールを国家機関

⁶ 宮崎礼壹前掲論文、2019年2月7日東京地裁宛「陳述書」。

としての内閣が「上から」破壊した、法学的意味でのクーデタであり、ここに憲法秩序としての連続性が切断された⁷。

宮崎礼壹元内閣法制局長官も、集団的自衛権は「自衛権」という名前こそ付いているものの、本来の、自国への直接の侵略の排除という自衛の権利とは異質な概念であり、戦前型の軍事同盟による紛争の「私的解決」を容認するものだと指摘している⁸。

(3) 後方支援活動、P K O、武器等防護等における制限の緩和と憲法法理

前記のように、安保法制は、集団的自衛権の行使容認のほかに、周辺事態法から重要影響事態法への改正、国際平和支援法の制定、国連平和維持活動協力法の改正、米軍等の武器等防護の規定の新設等を定めた。「我が国周辺の地域における」との限定が取り外された「我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態」における「合衆国軍隊等」に対する後方支援活動等は、世界中に広がる可能性がある。「国際平和共同対処事態」における「諸外国の軍隊等」に対する協力支援活動等も、P K O（国際連合平和維持活動及び国際連携平和安全活動）における国際平和協力業務も、そして武器等防護の対象となる「アメリカ合衆国の軍隊その他の外国の軍隊その他これに類する組織」の警護活動と「人又は武器等を防護するため必要な」武器の使用も、法律上地域的な限定は何もない。

次に、これらの安保法制による自衛隊の海外における活動は、前述のように、後方支援活動や協力支援活動が外国軍の武力の行使と一体化する危険が高いし、他のP K O活動でも武器等防護でも、自衛隊が武力の行使に至る危険が高いものになった。自衛隊は、海外での活動において、武力の応酬に対応できるだけの強力な武器を必要とすることになる。

さらに、武器の使用については、後方支援活動、協力支援活動及びP K Oを通じて、「宿营地共同防護」ができることとなり、外国軍隊等と共同の宿营地に対する攻撃があった場合に、自衛隊員は外国軍隊等の隊員と共同して武器使用ができることとされた。ここで共同して武器を使用するのは外国の軍隊であり、自衛隊も外国の軍隊と同様な強力な武器で対処することにならないかという問題がある。また、P K Oにおける安全確保活動や駆け付け警護に際しての任務遂行のための武器使用では、相手を凌駕するに足る強力な武器の使用が必要となろう。さらに米軍等の武器等防護においては、自衛隊のイーグリス艦のミ

⁷ 石川健治「非立憲政権によるクーデターが起きた」（『安保法制の何が問題か』所収・2015年9月）。

⁸ 宮崎・前掲論文。

サイクルを用いることもあり得るとされている（２０１５年（平成２７年）８月２１日参・平和安全法制特別委中谷防衛大臣答弁等）。

このように安保法制は、集団的自衛権の解禁のほかにも、自衛隊が、米軍その他の外国軍隊とともに、世界中で、自ら又は共同して、武力の行使をするに至る機会と危険を拡大した。それらの自衛隊の海外における活動に地理的限定がないのはもちろん、武力の行使に備えるためのより強力な武器の保有・準備が必要となり、また、個別の任務・業務に対処するにもより強力な武器の保有・使用が必要となる。

このようにして、安保法制下での自衛隊の各種の海外における活動は、世界中で展開されるものとなり、また保有・使用する武器の攻撃性を押し上げるものにもなっている。ここでもまた、自衛隊の活動の地理的限界が見失われ、保有・使用する武器の限界に関する制限規範としての規範性も損なわれている。

(4) 安保法制による自衛隊の武力の行使の制限規範の喪失・不明確化

ア 武力行使等の地理的限界の基準の喪失・不明確化

安保法制の規定上、集団的自衛権の行使に限らず、自衛隊の海外での活動について、地理的に限定する規定がなく、世界中で可能となっていることは、先に指摘した。

従来の個別的自衛権の行使については自衛権発動の第３要件及び海外派兵禁止原則が機能して、自衛隊の武力の行使は、原則として我が国の領域内か周辺の公海・公空にとどまることとされてきた。しかし、存立危機事態ないし集団的自衛権の行使については、日弁連の安保法制意見書も、「集団的自衛権の行使の場合には、他国の戦争に参加していくのであるから、元々、相手国の領域を含めて地理的限定はなく、全地球的に自衛隊が出動することになる」と指摘していたところである。

また、阪田雅裕元内閣法制局長官は、次のように述べる⁹。「存立危機事態への対処、つまり集団的自衛権を行使しての存立危機武力攻撃の排除は、はじめから海外での武力行使を前提にしている。なぜなら、存立危機武力攻撃は、我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃であり、これを排除するというのは、その他国の領域からその国を攻撃している外国の軍隊を撃退することにほかならないから、これまでの第３要件にいう必要最小限度の実力行使の範囲内、すなわち我が国の領域内とその周辺の公海・公空に限った武力行使によってこれを実現することは不可能である。したがって、どれほ

⁹ 阪田雅裕『憲法９条と安保法制』４３～４４頁・２０１６年７月。

ど限定的であっても、集団的自衛権を行使する以上、その際の武力行使は、少なくとも地理的には、我が国に対する武力攻撃を排除するために個別的自衛権に基づいて行う必要最小限度の実力行使の範囲を恒常的、定性的に超えざるを得ない。海外派兵の禁止に関しても、自衛隊を国内にとどめたままで集団的自衛権を行使することはできないのであるから、集団的自衛権を行使しようとするれば、それがいかなる態様の実力行使であったとしても、必然的に海外派兵を行うことになる。」

このように、自衛隊の集団的自衛権の行使や海外派遣における活動の地理的範囲については、規制がないか、その本質的性格上地理的限界の設定が困難であることが指摘される。

イ 戦力の不保持原則の空洞化

「戦力」についての安保法制前の政府の解釈については、先に述べたとおりである。それは、防衛力全体と個々の装備・兵器を限定してきたものであった。そして特に集団的自衛権の禁止原則は、武力の行使を外部からの侵害を日本の領域外に排除するものに限定することにより、その保持する装備・兵器もそのための必要最小限度のものに限られるという制限を担保してきた。

阪田雅裕元内閣法制局長官も、次のように指摘する¹⁰。すなわち、「かつて政府が武力行使の第三要件として掲げてきた「必要最小限度の実力行使」は、我が国を武力侵犯している「外国の軍隊を（領域外に）排除するために」必要な最小限度の実力の行使を意味していた。あくまでも第一の要件を満たした場合、つまり武力攻撃事態に遭遇して武力による反撃を余儀なくされた場合の武力行使のあり方を律していたのである」。ところが、集団的自衛権に基づく武力行使は、自衛隊が本邦を離れて、第三国間で起きた戦争に加わることを意味し、その場合に使用する武器も、本邦内に飛んでくる火の粉を払うことだけを考えた「専守防衛」のためのものだけで足りるだろうか」と指摘する。そして、空母や長距離爆撃機なども、存立危機事態に際して我が国が同盟国としての役割を十全に果たすためには不可欠となり、「自衛のための必要最小限度の実力」に含まれる余地は十分にあるといえる、と述べる。

こうして、集団的自衛権の行使容認は、自衛隊の保有する武器・装備が、個別的自衛権のそれとは根本から異なるものになり得るのであり、「戦力」の保持を禁ずる 9 条 2 項の憲法規範の前提を掘り崩し、これを空洞化することになる。

¹⁰ 阪田雅裕「敵基地攻撃能力と安保法制」世界 2022 年 4 月号。

なお、安保法制における後方支援活動その他、集団的自衛権以外の自衛隊の海外派遣についても、強力な武器の使用が必要となり、自衛隊が保有・使用する武器の限界に関する制限規範としての規範性が損なわれていることも、前記のとおりである。

5 安保法制から安保三文書へ

(1) 安保法制及び新ガイドラインの実施過程

ア 安保法制の制定・施行により、自衛隊の武力の行使について、安保法制前の政府の憲法9条解釈の諸原則が損なわれ、とりわけその活動の地理的限界の問題及び保有・使用する装備や武器の性質・内容の限界の問題において、政府を律する規範が失われ、又は規範が不明確なものとなった。それにより、自衛隊の装備や活動の範囲は、従来の制限から解き放たれて強化拡大され、また、米軍との緊密化・一体化も大きく進むことになった。

30大綱（2018年（平成30年）12月18日）は、第2次安倍政権の成立後2013年（平成25年）12月17日に国家安全保障戦略と同時に策定された25大綱を5年後に前倒して改定したものであり、同時に策定された30中期防と併せて、2015年9月に制定された安保法制及びそれに先立つ日米新ガイドラインを実施に移すためのものであった。

その具体的内容は第4において述べるが、ここでその位置付けを概括的に指摘すると、30大綱は、「これまでに直面したことのない安全保障環境の現実」（8頁等）を強調し、その状況の中心に中国を位置づける。そして、「日米同盟は、我が国自身の防衛体制とあいまって、引き続き我が国の安全保障の基軸であり続ける」とし、「自由で開かれたインド太平洋」を踏まえた安全保障協力の基盤であるとし（2頁）、さらに、「我が国の安全保障を確保するために防衛力を強化することは、日米同盟を強化することにほかならない」（9頁）と、防衛力強化が日米一体化と表裏の関係にあることが表現されている。

その上で、日米同盟は、平和安全法制により新たに可能となった活動等を通じて、これまでも強化されてきたが、我が国を取り巻く安全保障環境が格段に速いスピードで厳しさと不確実性を増す中で、我が国の防衛の目標を達成するためには、「日米防衛協力のための指針」の下で、一層の強化を図ることが必要である。」（12頁）と、安保法制と新ガイドラインに基づく施策の推進を唱う。そして基本的な防衛力の在り方として、領域横断（クロス・ドメイン）作戦による多次元統合防衛力の構築を打ち出している。

イ 30大綱及び30中期防は、安保法制による存立危機事態における集団的自衛権の行使や重要影響事態における米軍等の後方支援活動の拡大等を受け、中国の軍事的脅威に対抗するため、島嶼部を含む日本への攻撃を想定し、島嶼部への部隊配備、侵攻部隊の脅威圏の外から対処を行うためのスタンド・オフ火力等の能力の獲得等を挙げる。そして、長射程のスタンド・オフ・ミサイルの調達、研究開発の促進や、これらを搭載するためのSTOVL機その他の戦闘機の取得、STOVL機が発着できる護衛艦への改修（空母化）等が挙げられている。

また、25大綱でも言及されていた敵基地攻撃能力に言及し、総合ミサイル防空能力の一環として、「日米間の基本的な役割分担を踏まえ、日米同盟全体の抑止力の強化のため、ミサイル発射手段等に対する我が国の対応能力の在り方についても引き続き検討の上、必要な措置を講ずる」（20頁）とする。

なお、この時点では、総合ミサイル防空能力としてイージス・アショアを配備することとされていたが、2020年（令和2年）6月、その配備が断念された。

これらの自衛隊の装備・兵器は、従来、全体として他国に対して侵略的脅威を与えるもの、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、保持が許されないとされてきたもの、少なくともそれと紙一重のものといえることができる。ところがそれらが、安保法制の実施過程として取得、整備されてきたのである。

(2) 安保三文書の閣議決定に至る経過

イージス・アショアの配備が中止された後、特に自民党内からは敵基地攻撃能力を有するミサイル等の保有が強く叫ばれ、2020年（令和2年）12月18日閣議決定「新たなミサイル防衛システムの整備及びスタンド・オフ防衛能力の強化について」によって、上記中期防の施策以外に、「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」とされた。

さらに、2021年3月9日、米インド太平洋軍司令官デービッドソンが、米議会上院軍事委員会において、6年以内に中国が台湾に侵攻する可能性がある旨証言し、いわゆる台湾海峡有事の発生が、にわかに現実味を帯びて語られるようになった。

同年3月16日の2+2共同発表及び同年4月16日の日米首脳共同声明では中国の行動への懸念が表明され、同共同声明では台湾海峡の平和と安定の重

要性を強調し、兩岸問題の平和的解決を促すと明記された。

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、2022年（令和4年）の2＋2共同発表、日米首脳共同声明等を経て、「反撃能力」の保有を含む同年12月16日の安保三文書の閣議決定に至ったものである。

(3) 安保法制と安保三文書の関係

ア ここで、安保法制前の政府の憲法9条解釈の諸原則が安保法制によって基本的なところで改変され、その法的な枠組みの下で安保三文書が、日本の現実の防衛体制・軍事的体制をどのように変質させ、又はさせようとしているかを概括しておく。

安保法制前の政府の憲法9条解釈の諸原則として、①集団的自衛権の禁止（日本に対する武力攻撃の発生という自衛権発動の要件）、②自衛隊の活動の地理的限界（日本の領域と周辺の公海・公空まで）、③戦力の保持の禁止と装備等の限界（他国の領域に直接脅威を与える等は不可）、④他国の武力行使との一体化禁止、自己保存のための武器使用に限定、⑤専守防衛（必要最小限の防衛力の保持と行使等、憲法に則った受動的な防衛戦略。①②③の防衛政策的表現）という基本が形成されていた（前記2の(3)）。

ところが安保法制によって、法的な枠組みとして、①の集団的自衛権の禁止が破られるとともに、②の地理的限界の基準が見失われ、③の装備等の限界も不明確化・空洞化し、④によって日本が武力の行使に至る危険が増大し、⑤の専守防衛の必要最小限度性や受動的防衛の指針も揺らぐことになった。その下で、上記のように安保法制と日米ガイドラインを実施するための30防衛大綱・30中期防が策定され、自衛隊の装備は攻撃性を強め、活動範囲も拡大し、日米同盟の強化・一体化も推し進められてきた。

イ その上に立って、安保三文書は、台湾有事等において近未来に日本への武力侵攻があり得ることを想定し、それに対する抑止力と対処力を備えるべく防衛力の抜本的強化を図るものとし、その鍵となるのが「反撃能力」の保有だとする。また、防衛力の抜本的強化に当たって重視する能力として、①スタンド・オフ防衛能力（反撃能力）、②統合防空ミサイル防衛能力（迎撃と攻撃の統合）、③無人アセット防衛能力（ゲームチェンジャーたりうる）、④領域横断作戦能力（宇宙、サイバー等）、⑤指揮統制・情報関連機能（一元化、強化）、⑥機動展開能力・国民保護（侵攻への対応）、⑦持続性・強

靱性（継戦能力等）を挙げ、また、防衛生産・技術基盤の強化の必要性を強調する。この安保三文書による防衛力の抜本的強化は、まさに、安保法制以前の憲法解釈を根本的に変容させて戦争ができる法制度を準備した安保法制にのっとり、現実には日本が戦うことを準備し、それを前提とした能力を獲得しようとするものである。それはまさに、戦争準備マニュアル、実戦マニュアルにはかならない。

そこでは、台湾有事等における存立危機事態や重要影響事態への対処が想定されており、長射程ミサイルによる反撃能力の行使は、存立危機事態での行使を含めて、他国の領土まで攻撃対象とすることで自衛隊の活動の地理的限界を超え、同時に他国に脅威を与えるものとして「戦力」の保持と行使に該当する。また、上記の重視する7つの能力が具備されれば、世界有数の「戦力」たることを否定できない。そしてこのような兵器の保有と武力の行使が、「自衛のための必要最小限」ととどめた「受動的な防衛戦略」をはるかに逸脱し、「専守防衛」が有名無実化することも明らかである。2027年度にGDPの2%が防衛関係費に充てられれば、日本は世界第3位の軍事大国となる。これは、日本国憲法の下での平和主義国家から軍事国家への変貌であり、国のあり方の根幹にかかわる極めて危険な選択に国民を導くものといわなければならない。

これが、安保法制の枠組みに基づき、「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」と自称する、安保三文書の本質的性格である。

6 「反撃能力」の保有をめぐる問題について

次に、安保三文書による防衛力の抜本的強化の中心に据えられ、「侵攻抑止の鍵」となるとされる「反撃能力」が、安保三文書においてどのように位置付けられ、それが憲法上どのような問題があるかについて検討しておく。これについては、日弁連・敵基地攻撃能力意見書に詳しく論じられているが、ここでは安保法制との関係を含めて要点を述べる。

(1) 「反撃能力」の保有の基本的性格とその危険性・違憲性

ア 国家安全保障戦略及び国家防衛戦略においては、「反撃能力」の保有について、次のように述べられている。

まず、「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」と定義されている。そして、反撃能力の保有が武力攻撃に対する抑止力になるとともに、相手からのミサイル攻撃に対し、ミサイル防衛網による迎撃で飛来を防ぎつつ、「相手からの更なる攻撃を防ぐ」ものと位置付けられている。

さらにこの反撃能力は、「武力の行使の三要件」（安保法制により示された新三要件）を満たす場合にも行使し得る、すなわち存立危機事態における集団的自衛権の行使としても使用できるとされた。

イ 上記の定義ないし位置付けから明らかなように、「反撃能力」は、「相手の領域において有効な反撃を加える」ためのもの、相手の領土を直接攻撃するものであり、従来、武力の行使は日本の領域及び周辺の公海・公空までとしてきた地理的限界を超えることが明らかである。そして「反撃能力」が行使された場合には、相手とのミサイルの撃ち合いの戦争に突入する事態になることも明らかである。

また、スタンド・オフ・ミサイルは、射程1000km前後ないしそれ以上のものが予定され（取得予定の巡航ミサイル・トマホークの射程距離は約1600km）、それを地上、海上、空中から発射することが予定されている。これは、中国本土の奥までも射程に入れるものであり、「他国の領域に対して直接脅威を与えるもの」として「戦力」に該当することもまた明らかである。

しかも、安保三文書は「反撃能力」による攻撃対象について、何も言及していない。「敵基地」の把握自体が困難なミサイル技術の現状も含め、攻撃対象は「敵基地」に限らず、相手の指揮統制機能や施設全体に広がり得る。

さらに、これを存立危機事態において行使するとなると、B国と戦争中のA国のために、日本がB国から攻撃を受けているわけではないのに、集団的自衛権の行使としてB国に向けてミサイル攻撃を行うことになる。B国は当然に日本に反撃し、日本とB国も戦争に突入することになる。

これらの武力の行使とそれがもたらす事態は余りにも危険であり深刻であって、この国の存続及び国民全体の生存を脅かすものである。

ウ 前記のように、安保法制は、集団的自衛権の行使を解禁するとともに、自衛隊の活動の地理的限界についても、戦力保持の禁止という装備等の限界についても、法的に憲法9条の規範性を掘り崩すものであった。「反撃能力」の保有は、その安保法制の枠組みに基づき、現実かつ直接的に、これらの憲法上の原則を蹂躪し、憲法の平和主義を根底から破壊するものである。

(2) 「反撃能力」保有と従来の政府解釈との関係について

ア 国家安全保障戦略及び国家防衛戦略は、「反撃能力」の保有は、従来から憲法上法理的に認められていたものだという。すなわち、「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」という。また、この政府見解は、平和安全法制（安保法制）で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（存立危機事態における集団的自衛権の行使）にも「そのまま当てはまる」ともいう。

イ しかしまず、このような1956年（昭和31年）の政府見解の援用・説明は、日弁連・敵基地攻撃能力意見書が指摘するように、当時の鳩山総理大臣の示した政府統一見解や、これを補った1959年（昭和34年）3月19日の伊能防衛庁長官の答弁の趣旨を歪曲したものである。そこでの政府の基本的な見解は、誘導弾等による攻撃に対して「座して自滅を待つ」ような事態を避けるという自衛のために、「法理上は」誘導弾等の基地を攻撃することが許されないわけではないが、他方で、そのような事態は起こりがたいものであり、かかる仮定の事態を想定し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兵器を保有することは憲法の趣旨とするところではない、というものであった。しかも、「法理的には可能」という当時の政府答弁の趣旨も、本来、「日本の全土が焼土と化し」たり、「一億の国民が全部死ぬ」というような極限的な状況、国家存亡の危機における「自衛権の本質」の発露として理論上観念されるものであり、憲法9条2項の下で許される「必要最小限度の実力」の規範的・現実的解釈とは別の問題とされていたのであり、敵基地等への攻撃一般が「憲法上可能」であるかのような理解は誤りであることも、同意見書（22～24頁）が指摘するとおりである。

ウ ところが、安保三文書においては、「座して自滅を待つ」ような極限的な状況という前提が無視され、捨象されてしまい、「法理的には可能」という片言隻句を切り取って一般論にすり替えられてしまっている。また、そのような攻撃的な兵器を保有することは憲法の趣旨とするところではないという伊能答弁にも反するものである。安保三文書の記述は、このような過去の政府見解のすり替えによる単純化、一般化によって、これまでも法理上・憲法上可能であったが、「政策判断」として保有してこなかっただけであり、この度「政策判断」を変更したにすぎないと、矮小化し正当化しようとしたものである。他方、1956年政府見解が存立危機事態における敵基地攻撃に

についても「そのまま当てはまる」との点については、安保法制制定段階でも、同様に答弁されていたところではあった（２０１５年（平成２７年）８月２６日参・平和安全法制特別委横畠内閣法制局長官答弁）。しかしその時点では、我が国は敵基地攻撃能力を保有しておらず、個別的自衛権の行使としてもその使用は想定しておらず、ましてや我が国に対する武力攻撃が発生していない存立危機事態での敵基地攻撃は、そもそも想定していないとされていたのであった（２０１５年（平成２７年）９月４日参・平和安全法制特別委理事会提出資料）。ところが、安保三文書において敵基地攻撃能力（反撃能力）を現に保有することとなるに至り、存立危機事態での使用を現実に想定するに至っている。しかしこれは、極めて危険なものである。想定される台湾有事において、日本が存立危機事態としてスタンド・オフ・ミサイルを中国に対して行使すれば、当然に中国の反撃を招き、対中戦争へと突き進むことになるのである。

エ ちなみに、防衛白書（令和６年版２１４頁）は、「反撃能力」についての解説として、これを存立危機事態においても行使しうることについて、存立危機事態「認定後の反撃能力の運用については、実際に発生した状況に即して、「武力の行使」の三要件に基づき、弾道ミサイルなどによる攻撃を防ぐために、他に手段がなく、やむを得ない必要最小限度の自衛の措置として、いかなる措置をとるかという観点から、個別具体的に判断することになります。」と述べている。しかしここでも、前記１９５６年の政府答弁のように、「座して自滅を待つ」ような前記の極限的な状況において、その攻撃を防ぐのに他に全く手段がないと認められるという状況が前提にされているわけではなく、「個別具体的な判断」に委ねられ、しかもその基準は何も示されていない。防衛白書の記述は、何の歯止めにもなっていない。

オ 以上のように、安保三文書は「反撃能力」保有について、従来の政府の憲法解釈の上に立った単なる「政策判断」の変更にすぎないかのように説明しようとするが、それはこじつけでありすり替えであって、そこに整合性はなく、また従来の政府見解に反するものでもある。安保三文書は、そのような誤った憲法解釈に基づいて、「反撃能力」を憲法上も保有し得るとし、自衛隊の武力の行使と活動の限界を画してきた憲法上の諸原則を踏みにじり、専守防衛を有名無実化し、日本を他国に対する侵略的脅威を与える軍事国家へと変貌させ、再び政府の行為によって戦争の惨禍へと導きかねないものである。それは、憲法９条の名において撤回され、根本から見直されなければならない。

安保三文書の検討のために
—国家安全保障戦略等の総合的検討の試み—

編 集

弁護士 伊 藤 真

弁護士 井 上 正 信

弁護士 福 田 護

弁護士 山 岸 良 太

・発 行 2025年6月

この著作物の全部又は一部は、プリントアウト、コピー、無料配布等により自由にご利用下さい。ただし、内容の変更・改変による利用、有料の配布はご遠慮下さい。