

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	専守防衛と「敵基地攻撃」 －憲法上許される自衛の措置と必要最小限度の自衛力－
著者 / 所属	今井 和昌 / 外交防衛委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	450号
刊行日	2022-10-3
頁	44-57
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20221003.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20221003.html</a>

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

## 専守防衛と「敵基地攻撃」

### — 憲法上許される自衛の措置と必要最小限度の自衛力 —

今井 和昌

(外交防衛委員会調査室)

1. はじめに
2. 憲法上許される自衛の措置に係る政府見解
3. 必要最小限度の自衛力に係る政府見解
4. 専守防衛の定義に係る政府見解
5. おわりに

#### 1. はじめに

政府は、「弾道ミサイル防衛システムの整備等について」（2003年12月19日安全保障会議及び閣議決定）により、「弾道ミサイル攻撃に対して我が国国民の生命・財産を守るための純粋に防御的な、かつ、他に代替手段のない唯一の手段であり、専守防衛を旨とする我が国の防衛政策にふさわしいもの」として、弾道ミサイル防衛（BMD）システムの導入を決定した。現在までに、海上自衛隊のイーゼス・システム搭載護衛艦（SM-3搭載）によるミッドコース段階（大気圏外）での迎撃と、航空自衛隊のペトリオットPAC-3によるターミナル段階（大気圏内）での迎撃を組み合わせた多層防衛態勢が構築されている。

他方、日本の周辺国も着実に核・ミサイル能力を向上させ、相当数のミサイルを配備している。例えば、北朝鮮は、日本を射程に収める弾道ミサイルを数百発保有するとともに、極超音速ミサイルと称するものや、変則軌道で飛翔する弾道ミサイルなどを立て続けに発射しており、発射の兆候把握を困難とするための秘匿性・即時性やBMD突破能力等を追及するのみならず、複数発の同時発射等による飽和攻撃といった実戦的な能力向上を図っている。中国は、日本の南西諸島の一部も射程に入る短距離弾道ミサイルを多数台湾正面に配備していると見られ、また、日本を含むインド太平洋地域を射程に収める中距離弾道ミサイル等により、周辺地域への他国の軍事力の接近、展開を阻止し、この地域での軍事活動を阻害する（いわゆるA2AD）能力の強化に取り組んでいる。最近では、ミサイル防衛突破が可能な打撃力として極超音速滑空兵器の開発を急速に推進していると見られる。

こうした中、岸田文雄内閣総理大臣は、第208回国会（2022年常会）冒頭の施政方針演説において、繰り返される弾道ミサイルの発射やミサイル技術の著しい向上といった問題、一方的な現状変更の試みの深刻化、軍事バランスの急速な変化などを踏まえ、新たな国家安全保障戦略、防衛計画の大綱及び中期防衛力整備計画（以下「国家安全保障戦略等」という。）を策定するとの方針を示した上で、その策定プロセスにおいて、「いわゆる敵基地攻撃能力<sup>1</sup>も含め、あらゆる選択肢を排除せず現実的に検討」すると表明した<sup>2</sup>。従来、政府は、誘導弾等による攻撃が行われた場合、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、例えば、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ると解してきた<sup>3</sup>。他方、政府は、こうしたいわゆる敵基地攻撃については、政策上の判断として米国の打撃力に依存することとし<sup>4</sup>、自衛隊はこれまで敵基地攻撃を目的とした装備体系を保有してこなかった<sup>5</sup>。

岸田総理がいわゆる敵基地攻撃能力の保有に係る検討を行うことを表明した背景には、上述のとおり日本周辺において相当数の弾道ミサイルが開発・配備されており、一たび発射されれば極めて短時間で日本に到達し、国民の生命・財産に甚大な被害を与えるおそれがあること、また、極超音速滑空兵器、変則軌道で飛翔するミサイルなど、ミサイルに関する技術が急速なスピードで変化・進化しており、迎撃が困難になってきていることがある<sup>6</sup>。既に現行の防衛計画の大綱（2018年12月18日国家安全保障会議及び閣議決定）においても、「総合ミサイル防空能力」の項で、「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。」と記述されており、今後、いわゆる敵基地攻撃能力の保有に係る所要の検討が本格化していくものと思われる。

いわゆる敵基地攻撃は、法理的には自衛の範囲に含まれると解されているとはいえ、「純粋に防御的」で「専守防衛を旨とする我が国の防衛政策にふさわしい」とされるミサイル

---

<sup>1</sup> 過去の政府答弁においては「敵基地攻撃能力」のほかに「策源地攻撃能力」や「反撃力」といった名称が用いられたこともあり、また、自由民主党の『新たな国家安全保障戦略等の策定に向けた提言』においては「反撃能力」という名称が用いられているが、本稿では、政府が「今後、名称も含めて検討していく」としていることを踏まえ、これまでの国会論議で広く用いられてきた「敵基地攻撃能力」という名称を用いる。

<sup>2</sup> 第208回国会参議院本会議録第1号5頁（2022.1.17）。2020年6月の陸上配備型イージス・システム（イージス・アショア）配備プロセスの停止以降、安倍晋三内閣において、「迎撃能力を向上させるだけで国民の命と平和な暮らしを守り抜くことができるのか」との問題意識の下、「ミサイル阻止に関する安全保障政策の新たな方針」（弾道ミサイル等の脅威への対応の在り方）について検討が行われ（同年9月11日「内閣総理大臣の談話」、菅義偉内閣においても「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」こととされた（「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について」（同年12月18日国家安全保障会議及び閣議決定））。こうした経緯については、今井和昌・水間紘史・佐久間惇「中東地域への自衛隊派遣とイージス・アショアの配備断念—第201回国会（常会）における防衛論議の焦点—」『立法と調査』No. 427（2020.9）128～132頁、佐久間惇「イージス・アショアの代替措置と2021年度防衛関係費—新たな閣議決定を踏まえた防衛力整備の概要—」『立法と調査』No. 431（2021.2）81～85頁等を参照されたい。

<sup>3</sup> 第208回国会参議院本会議録第13号8～9頁（2022.4.1）岸田文雄内閣総理大臣答弁等

<sup>4</sup> 第204回国会参議院本会議録第3号11頁（2021.1.22）菅義偉内閣総理大臣答弁等

<sup>5</sup> 第198回国会衆議院本会議録第24号8頁（2019.5.16）安倍晋三内閣総理大臣答弁等

<sup>6</sup> 第208回国会衆議院本会議録第2号7頁（2022.1.19）及び同予算委員会議録第2号13頁（2022.1.24）岸田文雄内閣総理大臣答弁

迎撃と比較すると、攻勢的な側面があることは否めない。この点、岸田総理は、敵基地攻撃が法理的には可能である旨の従来の政府見解と、防衛の基本方針である専守防衛の考え方は整合するものであるとした上で、「専守防衛は、憲法の精神にのっとった防衛の基本方針であり、今後とも、専守防衛の定義を変更する考えはない」と明言した<sup>7</sup>。

政府は、専守防衛について、「相手から武力攻撃を受けたとき初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、憲法の精神にのっとった受動的な防衛戦略の姿勢をいうものであり、我が国の防衛の基本的な方針である」と定義している<sup>8</sup>。ここでいう「相手から武力攻撃を受けたとき初めて防衛力を行使し」の部分は、日本が武力を行使するのは、あくまで憲法上許容される自衛の措置に限られるということを示したものであり、また、「憲法の精神」とは、憲法第9条の下、日本が自衛のために行う実力の行使及び保持は、急迫不正の事態を排除するため必要最小限度でなければならないことをいうものであるとされている<sup>9</sup>。すなわち、専守防衛とは、憲法第9条の下で許される自衛の措置及びその裏付けとなる必要最小限度の自衛力に係る政府見解の趣旨を説明したものであることが分かる。他方、専守防衛は、「受動的な防衛戦略の姿勢をいうもの」ともされているところ、実際の防衛力の態勢及びその運用に関する「姿勢」がどのように「受動的」であるのか等については、必ずしも明確に認識されてきたとはいえないようにも思われる。

そこで本稿では、憲法上許される自衛の措置及びその裏付けとなる必要最小限度の自衛力に係る政府見解を概観した上で、専守防衛をめぐる国会論議や『防衛白書』等において示されてきた防衛力の態勢及び運用に関する政府見解を整理することにより、専守防衛といわゆる敵基地攻撃との整合性について検討することとしたい。なお、本稿で用いる名称等はいずれも当時のものである。

## 2. 憲法上許される自衛の措置に係る政府見解

### (1) 憲法第9条の下で許される自衛の措置と武力の行使の三要件

日本国憲法第9条第1項は、「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。」と規定し、さらに、同条第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。」と規定している。こうした憲法第9条の規定は、その文言からすると、国際関係における武力の行使を一切禁じているようにも見える。

政府は、憲法前文で確認されている日本国民の平和的生存権や憲法第13条が生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利を国政上尊重すべきこととしている趣旨を踏まえて考えると、憲法第9条は、日本が自国の平和と安全を維持し、その存立を全うするために必要な自衛の措置を採ることを禁じていない旨解している<sup>10</sup>。他方、政府は、この自衛の措置は、

<sup>7</sup> 第208回国会参議院本会議録第13号8～9頁（2022.4.1）及び同衆議院本会議録第29号10頁（2022.5.25）

<sup>8</sup> 安倍内閣における「専守防衛」の定義に関する質問に対する答弁書（内閣参質189第79号（2015.3.24））等。防衛省『防衛白書』（2022.7）193頁にも同様の説明が掲載されている。

<sup>9</sup> 専守防衛の改変に関する質問に対する答弁書（内閣参質189第400号（2015.10.6））

<sup>10</sup> 「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の整備について」（2014年7月1日国家

あくまで外国の武力攻撃によって国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆されるという急迫、不正の事態に対処し、国民のこれらの権利を守るためのやむを得ない措置として初めて容認されるものであり、そのための必要最小限度の武力の行使は許されるとしている<sup>11</sup>。

その上で政府は、憲法第9条の下で認められる自衛の措置としての武力の行使については、①日本に対する武力攻撃が発生したこと、又は日本と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより日本の存立が脅かされ、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）、②これを排除し、日本の存立を全うし、国民を守るために他に適当な手段がないこと（第二要件）、③必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと（第三要件）という「武力の行使の三要件」に該当する場合に限られると解している<sup>12</sup>。

なお、この三要件は、日本が武力の行使を開始する要件であるとともに、それを継続する要件でもあるとされている<sup>13</sup>。

## （２）武力攻撃の発生時点

憲法第9条の下で認められる自衛の措置として武力を行使するに当たっては、武力の行使の三要件の第一要件にいう武力攻撃<sup>14</sup>の発生の意味が問題となる。政府は、武力攻撃が発生した時点について、武力攻撃のおそれがあるだけでは足りないが、攻撃による現実の被害の発生まで要するものでもなく、武力攻撃が始まった時、すなわち相手方が武力攻撃に「着手」した時であると解している<sup>15</sup>。他方、どの時点で武力攻撃の「着手」があったと見るべきかについては、その時点の国際情勢、相手方の明示された意図、攻撃の手段、態様等によるものであり、個別具体的な状況に即して判断する必要があるとしている<sup>16</sup>。

政府は、武力攻撃のおそれがあると推量される場合に他国を攻撃するいわゆる先制攻撃は認められないとしている<sup>17</sup>。この点、国際連合憲章第51条が「加盟国に対して武力攻撃が発生した場合」における「個別的又は集団的自衛の固有の権利」について規定しているところ、政府は、単に武力攻撃のおそれや脅威があるだけでは同条にいう「武力攻撃が発生した場合」とは認められず、いわゆる先制攻撃は認められないというのが「国連憲章に基

---

安全保障会議及び閣議決定）等

<sup>11</sup> 前掲注10

<sup>12</sup> 拉致被害者救出に関する質問に対する答弁書（内閣参質187第57号（2014.11.14））等

<sup>13</sup> 第189回国会衆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議録第18号13頁（2015.7.8）横島裕介内閣法制局長官答弁

<sup>14</sup> 「武力攻撃」とは、基本的には領土、領海、領空に対する組織的計画的な武力の行使をいうものとされている（第189回国会参議院予算委員会議録第11号7頁（2015.3.23）横島裕介内閣法制局長官答弁、存立危機事態に関する質問に対する答弁書（内閣参質189第202号（2015.7.21））等）。

<sup>15</sup> 第63回国会衆議院予算委員会議録第15号11頁（1970.3.18）高辻正巳内閣法制局長官答弁、第145回国会衆議院安全保障委員会議録第3号5頁（1999.3.3）野呂田芳成防衛庁長官答弁等

<sup>16</sup> 集団的自衛権行使容認等に関する質問に対する答弁書（内閣衆質189第333号（2015.7.28））等。過去には、「東京を火の海にするぞと言ってミサイルを屹立させ、燃料を注入し始め、それが不可逆になった場合というようなのは、一種の着手であり不可逆的な状態なのだろう」との答弁（第156回国会参議院決算委員会議録第6号16頁（2003.5.7）石破茂防衛庁長官答弁）等も見られる。

<sup>17</sup> 第145回国会参議院外交・防衛委員会議録第5号1～2頁（1999.3.15）野呂田芳成防衛庁長官答弁

づく一般的な解釈」であるとしており<sup>18</sup>、何ら武力攻撃が発生していないにもかかわらず自衛権を援用して武力を行使することは国際法上合法とはいえないとの見解を示している<sup>19</sup>。

### （３）必要最小限度の実力行使

次に、武力の行使の三要件の第三要件にいう「必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと」の意味について、政府は、単に、相手から受けている武力攻撃と同程度の自衛行動が許されるという国際法上の自衛権行使の要件である均衡性ではなく、憲法上の要件である武力の行使の三要件の第一要件及び第二要件を満たした場合における、実際の実力行使の手段、態様及び程度の要件であるとしており<sup>20</sup>、憲法上許される必要最小限度の実力行使においては、例えば相手方をせん滅、制圧することは許されないとしている<sup>21</sup>。

この点、憲法第9条第2項が否認している「交戦権」について、政府は、戦いを交える権利という意味ではなく、交戦国が国際法上有する種々の権利の総称であって、相手国兵力の殺傷及び破壊、相手国の領土の占領、そこにおける占領行政、中立国船舶の臨検、敵性船舶の捕縛等を行うことを含むものであるとしている<sup>22</sup>。他方、政府は、日本を防衛するための必要最小限度の実力行使として相手国兵力の殺傷及び破壊等を行うことは、交戦権の行使とは別の観念のものであるとした上で、相手国の領土の占領、そこにおける占領行政などは、自衛のための必要最小限度を超えるものであり認められないと解している<sup>23</sup>。

### （４）「海外派兵」の禁止とその例外としての「敵基地攻撃」

また、政府は、自衛の措置として必要最小限度の実力を行使することのできる地理的範囲は必ずしも日本の領土、領海、領空に限られるものではなく、公海及び公空にも及び得るが、武力行使の目的をもって武装した部隊を他国の領土、領海、領空に派遣するいわゆる海外派兵は、一般に自衛のための必要最小限度を超えるものであって、憲法上許されないとしている<sup>24</sup>。このことは、武力の行使の三要件の第一要件及び第二要件を満たす場合においても、対処の手段、態様及び程度の問題として、一般に他国の領域において武力の行使に及ぶことは第三要件にいう自衛のための必要最小限度を超えるという基本的な考え方を示したものであるとされている<sup>25</sup>。

その上で政府は、いわゆる誘導弾等の基地をたたく以外に攻撃を防ぐ方法がないといっ

---

<sup>18</sup> 第145回国会衆議院安全保障委員会議録第2号13頁（1999.2.9）東郷和彦外務省条約局長答弁

<sup>19</sup> 第189回国会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議録第4号2頁（2015.7.29）岸田文雄外務大臣答弁

<sup>20</sup> 第189回国会衆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議録第4号5頁（2015.5.28）横島裕介内閣法制局長官答弁

<sup>21</sup> 第156回国会参議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議録第4号34頁（2003.5.22）石破茂防衛庁長官答弁、第189回国会衆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議録第18号16頁（2015.7.8）横島裕介内閣法制局長官答弁等

<sup>22</sup> 自衛隊の海外派兵・日米安保条約等の問題に関する質問に対する答弁書（内閣衆質93第6号（1980.10.28））

<sup>23</sup> 憲法第九条の解釈に関する質問に対する答弁書（内閣衆質102第47号（1985.9.27））等

<sup>24</sup> 前掲注23

<sup>25</sup> 第189回国会衆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議録第3号10頁（2015.5.27）横島裕介内閣法制局長官答弁

た場合もあり得ることから、仮に他国の領域における武力行動で武力の行使の三要件に該当するものがあるとすれば、憲法上の理論としてはそのような行動をとることが許されないわけではないとしてきており<sup>26</sup>、この趣旨は、1956年2月29日の衆議院内閣委員会で示された政府統一見解（以下、「鳩山答弁」という。）によって明らかにされている。

1955年6月、鳩山一郎内閣総理大臣は、誘導弾の発射基地に対する攻撃は「防衛の範囲から逸脱する」との見解を示した<sup>27</sup>。他方、1956年2月、船田中防衛庁長官は、敵基地を航空機で攻撃することは「海外派兵」か、それとも「一時的な作戦現象」かとの問いに対し、「敵の基地をたたかなければ自衛ができないという場合に（中略）敵の基地をたたくことは（中略）海外派兵とは区別されるべきもの」であると答弁した<sup>28</sup>。これを受け、両者の答弁が矛盾するとの指摘がなされ、鳩山答弁が以下のとおり示されることとなった<sup>29</sup>。

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。昨年私が答弁したのは、普通の場合、つまり他に防御の手段があるにもかかわらず、侵略国の領域内の基地をたたくことが防御上便宜であるというだけの場合を予想し、そういう場合に安易にその基地を攻撃するのは、自衛の範囲には入らないだろうという趣旨で申したのであります。この点防衛庁長官と答弁に食い違いはないものと思います。

以後、歴代内閣はこの鳩山答弁を継承し、いわゆる敵基地攻撃について、武力の行使の三要件を満たす場合には法理的には自衛の範囲に含まれ可能であると解している。

### （５）日米の基本的な役割分担

政府は、核戦力を含む強大な軍事力を有する米国との間で日米安全保障条約を締結し、米軍に対して日本国内の施設・区域の利用を許可する（同第6条）とともに、日本に対する武力攻撃があった場合、日米両国が共同してこれに対処することとしている（同第5条）。他方、政府は、いわゆる敵基地攻撃については、政策上の判断として米国の打撃力に依存することとしてきた<sup>30</sup>。

2015年4月27日の日米安全保障協議委員会では了承された現行の「日米防衛協力のための指針」においては、日本に対する武力攻撃に際し、①自衛隊が日本及びその周辺海空域、

<sup>26</sup> 前掲注23及び同25

<sup>27</sup> 第22回国会衆議院内閣委員会議録第24号9頁（1955.6.17）

<sup>28</sup> 第24回国会衆議院内閣委員会議録第13号6頁（1956.2.27）

<sup>29</sup> 第24回国会衆議院内閣委員会議録第15号1頁（1956.2.29）鳩山一郎内閣総理大臣答弁（船田中防衛庁長官代読）

<sup>30</sup> 前掲注4

その接近経路における防勢作戦<sup>31</sup>を主体的に実施する、②米軍は日本を防衛するため、自衛隊を支援し補完する、③米軍は、自衛隊を支援し補完するために、打撃力の使用を伴う作戦を実施することができる旨記載されている。岸田総理も、いわゆる敵基地攻撃については、日米の役割分担の中で米国の打撃力に依存しており、今後ともこうした日米の基本的な役割分担を変更することは考えていない旨の見解を繰り返し表明している<sup>32</sup>。

なお、鳩山答弁にいう「他に手段がないと認められる」場合については、「アメリカの空軍が撃墜されて一つもおらなくなつて、それを補うのには相当の時日がかかるというような場合」が例示されたこともある<sup>33</sup>が、政府は、「いかなる場合に他に手段がないと認められるかを含め、いかなる状況において講ずるいかなる措置が自衛の範囲に含まれるかについては、実際に発生した武力攻撃の規模、態様等に即して個別具体的に判断されるべきものであって、例えば、米軍等の他国の支援の有無といった限られた与件のみをもって判断できるものではない」との見解を示している<sup>34</sup>。

### 3. 必要最小限度の自衛力に係る政府見解

1959年3月、自衛の措置としてのいわゆる敵基地攻撃と、そのために保有できる装備との関係について問われた伊能繁次郎防衛庁長官は、鳩山答弁について、「国連の援助もなし、また日米安全保障条約もないというような、他に全く援助の手段がない、かような場合における憲法上の解釈の設例としてのお話」であり、「根本は法理上の問題」であるとの認識を示した上で、次のように答弁した<sup>35</sup>。

……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。(下線部筆者)

この点、保有することが「憲法の趣旨とするところではない」とされる、他国に「攻撃的な脅威を与えるような兵器」とはどのようなものをいうのかが問題となる。政府は、憲法第9条第2項で保有が禁じられている「戦力」とは、自衛のための必要最小限度を超える実力をいうものと解した上で、「性能上専ら他国の国土の壊滅的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、これにより直ちに自衛のための必要最小

<sup>31</sup> 防勢作戦とは、敵の攻撃に対し、その企図を防止する目的をもってする作戦をいう。この目的のために、攻撃、防御その他各種の戦術的手段を用いる。「守勢作戦」ともいう（眞邊正行（編著）『防衛用語辞典』（国書刊行会、2000年）451頁）。

<sup>32</sup> 第208回国会衆議院本会議録第2号7頁（2022.1.19）等

<sup>33</sup> 第28回国会衆議院内閣委員会議録第22号10～11頁（1958.3.28）岸信介内閣総理大臣答弁。この点、鳩山答弁が示された同日の委員会において、船田中防衛庁長官は、日本防衛のため日米共同作戦が実施される場合における米軍の活動が他の手段に該当する旨の見解を示している（第24回国会衆議院内閣委員会議録第15号3頁（1956.2.29））。

<sup>34</sup> 第204回国会衆議院本会議録第12号5頁（2021.3.12）及び第208回国会衆議院予算委員会第一分科会議録第1号14頁（2022.2.16）岸信夫防衛大臣答弁

<sup>35</sup> 第31回国会衆議院内閣委員会議録第21号16頁（1959.3.19）

限度を超えることとなり、いかなる場合も許されないとの見解を示している<sup>36</sup>。なお、自衛のための必要最小限度を超える実力についての説明として、「外国に対して脅威を与えるようなもの」や、「侵略的攻撃的なもの」などといった表現が政府答弁において用いられたこともあるが、これらは、それを保持することにより自衛のための必要最小限度を超えることとなる兵器についての説明の仕方の問題であって、その趣旨は同じであるとされている<sup>37</sup>。

ここでいう「性能上専ら他国の国土の壊滅的破壊のためにのみ用いられるいわゆる攻撃的兵器」の例として、政府は、大陸間弾道ミサイル（ICBM）、長距離戦略爆撃機、攻撃型空母を挙げている<sup>38</sup>。これらは、「戦略的に（中略）外に対して攻撃的な脅威を与える要素」があり<sup>39</sup>、「相手に大きな被害を与えること（中略）をもってそれを抑止力とするようなもの」とされている<sup>40</sup>。また、「他国の国土の壊滅的破壊」の意味については、「いわゆる戦闘状態に入ったときに、防御するよりは攻撃的に相手に大きな損害を与えて戦意をくじくというような考え方」に基づき、「核攻撃機などによって都市やあるいは工業地帯などが壊滅的な破壊を受けるような状況を指」すものとされている<sup>41</sup>。

なお、政府は、「いわゆる攻撃的兵器」以外の、性能上は防御的にも攻撃的にも用いることのできる兵器の保有は、それ自体では直ちに自衛のための必要最小限度を超えるとは解されない反面、これらの兵器の保有が無限に許されるというわけではなく、それらを保有することにより、日本が保持する実力の全体が自衛のための必要最小限度を超えることとなれば、憲法第9条第2項の規定に反することとなる旨の見解を示している<sup>42</sup>。

この点、自衛隊の戦闘機が有する対地攻撃能力や空中給油・輸送機の導入に伴う航続距離の伸長、周辺国の領域に届く射程を有するとされるミサイル等をめぐって、いわゆる敵基地攻撃能力を有するのではないかな等の指摘もなされてきたが、政府は、いわゆる敵基地攻撃には、①相手国の防空用レーダーの機能を妨害、あるいは破壊する機能（電子戦用航空機等）、②相手国の防空網を避けて低空で進入する航空機（ステルス機）、③攻撃目標を正確に破壊するために必要な対地誘導弾、巡航ミサイル（精密誘導兵器）、④あらかじめ敵基地の位置を正確に把握するための平素からの情報収集・分析機能といった一連の装備体系が必要であるとし<sup>43</sup>、自衛隊はこうした装備体系を保有していないとしてきた<sup>44</sup>。

## 4. 専守防衛の定義に係る政府見解

### （1）『防衛白書』（1970年10月）における専守防衛の定義

<sup>36</sup> 第112回国会参議院予算委員会会議録第18号2～3頁（1988.4.6）瓦力防衛庁長官答弁等

<sup>37</sup> 第84回国会参議院予算委員会会議録第3号19頁（1978.1.30）真田秀夫内閣法制局長官答弁及び憲法第九条第二項の戦力の不保持の趣旨に関する質問に対する答弁書（内閣参質202第26号（2020.10.2））

<sup>38</sup> 前掲注36

<sup>39</sup> 第63回国会参議院予算委員会第二分科会会議録第2号14頁（1970.4.14）中曾根康弘防衛庁長官答弁

<sup>40</sup> 第84回国会衆議院予算委員会会議録第16号38頁（1978.2.18）伊藤圭一防衛庁防衛局長答弁

<sup>41</sup> 第84回国会衆議院予算委員会会議録第16号37頁（1978.2.18）伊藤圭一防衛庁防衛局長答弁

<sup>42</sup> 第154回国会参議院外交防衛委員会会議録第20号16頁（2002.6.6）津野修内閣法制局長官答弁

<sup>43</sup> 第156回国会参議院外交防衛委員会会議録第4号5頁（2003.3.26）守屋武昌防衛庁防衛局長答弁

<sup>44</sup> 前掲注5

1. で紹介したとおり、政府による現在の専守防衛の定義は、「相手から武力攻撃を受けたとき初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、憲法にのっとり受動的な防衛戦略の姿勢をいうものであり、我が国の防衛の基本的な方針である」<sup>45</sup>というものであり、これは、2. で概観した憲法第9条の下で許される自衛の措置及びその裏付けとなる必要最小限度の自衛力に係る政府見解の趣旨を説明したものである。

専守防衛という用語は、中曾根康弘防衛庁長官の就任後、国会答弁等において頻繁に用いられることとなったものである。1970年10月に同長官の下で初めて公刊された『防衛白書』においては、専守防衛について以下のとおり定義された<sup>46</sup>。

専守防衛の防衛力は、わが国に対する侵略があった場合に、国の固有の権利である自衛権の発動により、戦略守勢に徹し、わが国の独立と平和を守るためのものである。したがって防衛力の大きさおよびいかなる兵器で装備するかという防衛力の質、侵略に対処する場合いかなる行動をするかという行動の態様等すべて自衛の範囲に限られている。すなわち、専守防衛は、憲法を守り、国土防衛に徹するという考え方である。(下線部筆者)

ここでいう「戦略守勢」とは、戦略上、積極的な攻勢を差し控え、守勢を持続することをいうものであり<sup>47</sup>、防衛を達成する手段として戦術的な攻勢に転移することも含む運用上の考え方であるとされる<sup>48</sup>。従来、防衛庁・自衛隊においては戦略守勢という用語が用いられていたが、「中曾根防衛庁長官のときに、この戦略守勢という言葉がどうも余り専門的な用語でわかりにくいというようなことで」専守防衛という用語を用いることとされた<sup>49</sup>。同長官は、専守防衛は軍事用語でいう戦略守勢であり、「政治用語として専守防衛を使う」との立場であったとされており<sup>50</sup>、防衛庁も、専守防衛と戦略守勢は同意義である旨の見解を示した<sup>51</sup>。

また、同白書においては、憲法上保持できる防衛力の限界が併せて明示され、「他国に侵略的な脅威を与えるようなもの、たとえば、B52のような長距離爆撃機、攻撃型航空母艦、ICBM等は保持することができない。」と記された<sup>52</sup>。この点、国会においては、核抑止力は米国に期待せざるを得ず、また憲法上、専守防衛、戦略守勢であることから、日本を

---

<sup>45</sup> 前掲注8

<sup>46</sup> 防衛庁『防衛白書』(1970.10) 47頁

<sup>47</sup> 眞邊正行(編著)『防衛用語辞典』(国書刊行会、2000年) 252頁

<sup>48</sup> 高坂正堯・海原治・中村龍平・堂場肇「特別座談会 専守防衛下の政治と軍事を考える」『国防』第27巻第4号(1978.4) 11頁(中村龍平元統合幕僚会議議長の発言)

<sup>49</sup> 第82回国会参議院内閣委員会会議録第5号9頁(1977.11.22) 伊藤圭一防衛庁防衛局長答弁

<sup>50</sup> 「堀江正夫オーラル・ヒストリー」防衛省防衛研究所戦史研究センター編『オーラル・ヒストリー 冷戦期の防衛力整備と同盟政策①(四次防までの防衛力整備計画と日米安保体制の形成)』(防衛省防衛研究所、2012年) 330頁。堀江正夫氏は、1973年に陸上自衛隊西部方面総監(陸将)を退職後、1977年より参議院議員を2期務めた。

<sup>51</sup> 第68回国会衆議院内閣委員会会議録第28号30～31頁(1972.5.31) 久保卓也防衛庁防衛局長答弁

<sup>52</sup> 防衛庁『防衛白書』(1970.10) 48頁

防衛するために必要な戦略的攻撃力は保持しない旨説明がなされた<sup>53</sup>。

## （２）戦術的な攻勢と「敵基地攻撃」

従来、国会では、「日本自体を守る、（中略）ことは専念できますけれども、（中略）外国に向かって侵略はできない。したがって、（中略）あくまで守る、専守防御というたてまえをとっております。」<sup>54</sup>というように、日本の防衛の考え方に関して、「専守防御」という用語を用いて説明する答弁も見られた。ここでいう「専守防御」とは、陸上戦闘における防御方式の一つであり、一地域を固守するために陣地による阻止火力をもって守備すべき地域への侵入を阻止し、敵がその地域に侵入した場合には失地回復を図るが、それ以上の積極加動的な戦闘行動（攻撃への移転等）は実施しないものとされる<sup>55</sup>。

1972年7月12日付『朝日新聞』において、「戦略的意味で攻撃に出ることはありえない。長距離爆撃機を持たないことでも、それははっきりしている。しかし、個々の戦闘では機先を制して敵を攻撃するのは当然のことだ。敵が攻めてくることははっきりしているとき、実際に攻撃されるまで待ってられない。敵の基地をたたくこともある。だいたい『専守防御』なんていい方は間違いで『戦略守勢』ということなんだ。」（下線部筆者）<sup>56</sup>との増原恵吉防衛庁長官の発言が掲載され、国会で問題とされた。同長官は、自身の発言中、「専守防御」と言うべきところを「専守防御」と「言い間違いをした」旨釈明し、「専守防御というのは少し防衛行動が制限され過ぎる響きがあるので、これは戦略守勢という言い方のほうがよろしいと言うた」、「心持ちは専守防御と戦略守勢とは同じ意味に私は使っておるんだ」などと答弁した<sup>57</sup>。また、同長官は、専守防御であれ戦略守勢であれ、戦術的な攻勢に出る可能性があることを認めた<sup>58</sup>上で、「座して死を待つような場合には、そして他に手段がない緊急の場合には敵の基地をたたくということもあり得る、法律上、憲法上は、（中略）そういう意味は毛頭ありません。戦略的に敵の基地をたたこうなんという意思は全然持っておりません。」（下線部筆者）と答弁した<sup>59</sup>。

その後、同年10月31日の衆議院本会議において、「防衛の基本的立場を、戦略守勢の防御ではなく、厳に専守防御に徹すること」等を考慮して、今後の防衛計画をあらためて立て直すべきではないかとの質疑がなされ、田中角榮内閣総理大臣は以下のとおり答弁した<sup>60</sup>。

それから、専守防御ないし専守防御というのは、防衛上の必要からも相手の基地を攻撃することなく、もっぱらわが国土及びその周辺において防衛を行なうということございまして、これはわが国防衛の基本的な方針であり、この考え方を変えるということは全くありません。なお戦略守勢も、軍事的な用語としては、この専守防御と同様の意味のものであります。（下線

<sup>53</sup> 第66回国会参議院内閣委員会会議録第1号3頁（1971.7.23）増原恵吉防衛庁長官答弁

<sup>54</sup> 第61回国会衆議院決算委員会会議録第22号3頁（1969.7.1）有田喜一防衛庁長官答弁

<sup>55</sup> 眞邊正行（編著）『防衛用語辞典』（国書刊行会、2000年）237頁

<sup>56</sup> 『朝日新聞』（1972.7.12）

<sup>57</sup> 第69回国会閉会後衆議院内閣委員会会議録第3号21頁、38～39頁（1972.8.17）

<sup>58</sup> 第69回国会閉会後参議院決算委員会会議録第5号17頁（1972.9.14）

<sup>59</sup> 第69回国会閉会後衆議院内閣委員会会議録第3号21頁（1972.8.17）

<sup>60</sup> 第70回国会衆議院本会議録第4号68頁（1972.10.31）

部筆者)

この田中総理答弁は、専守防衛を戦略守勢と同じ意味のものであるとする一方で、「防衛上の必要からも相手の基地を攻撃することなく、もっぱらわが国土及びその周辺において防衛を行なうということ」であるとしており、専守防衛の考え方が、いわゆる敵基地攻撃を否定するものであるとの趣旨を述べているようにも捉えられる。また、1973年6月には、専守防衛と戦略守勢との違いについての質疑に対して、「たとえば、全般的に相手方の国の後方関係までも攻めるわけではないけれども、相手方の基地を攻撃するといった場合に、これは戦術攻勢であって、いわゆる戦略守勢もその中に入るんだという解釈があるとすれば、それは私どもがとっております戦略守勢という考え方とは異なっている」との答弁がなされ、専守防衛の下においても行い得るとされる戦術的な攻勢の中に、「相手国の基地をたたくというようなもの」は入らない旨の見解が示された<sup>61</sup>。

この点に関して防衛庁は、1975年に公刊された『行政百科大事典』の「専守防衛」の項において、以下のとおり、田中総理答弁があくまで戦略的な攻勢をとらないとの趣旨である旨明示する形で解説した<sup>62</sup>。

全般的な防衛態勢の中で、相手から武力攻撃を受けた後に初めて防衛力を行使し、防衛力行使の態様も自衛のための必要最小限度にとどめ、防衛上の必要からも相手国の基地を攻撃するというような戦略的な攻勢はとらず、専ら我が国土及びその周辺において防衛を行い、侵攻してくる相手をそのつど撃退するという受動的な防衛戦略の姿勢をいい、我が国防衛の基本的な方針となっている。(中略)

我が国の防衛力は、専守防衛を本旨とするため、たとえ防衛上の必要からも相手国の基地を攻撃するような戦略的攻勢はとれず、このような目的に専ら用いられる、例えば、B-52のような爆撃機、ICBMのような戦略ミサイル、攻撃空母などの戦略兵器を装備することはできない(これらは、憲法上の制約により保持しえない「他国に侵略的・攻撃的脅威を与えるような兵器」であると考えられている)。我が国の防衛力がこのように戦略的攻撃手段を全く保有しないことから生ずる防衛上の弱点については、日米安全保障体制に基づく米国の戦略攻撃力に依存して補うことになっており、この点からも日米安全保障体制が必要であるとされている。

(下線部筆者)

その後も政府は、田中総理答弁について、戦術的には攻勢はある、戦略的には守勢である旨を述べたものであると説明した<sup>63</sup>。また、同答弁における「防衛上の必要からも相手の基地を攻撃することなく」との部分について、政府は、いわゆる海外派兵は一般に憲法上

<sup>61</sup> 第71回国会衆議院内閣委員会議録第30号36頁(1973.6.15)及び同第32号16頁(1973.6.21)久保卓也防衛庁防衛局長答弁

<sup>62</sup> 「専守防衛」『行政百科大事典3(しーそ)』(ぎょうせい、1975年)518～519頁。同書は、「法令、通達、答申、白書等の各種文書にもられた用語について、各省庁の担当者の方々に解説をお願いし、これを五十音順に配列した」ものである(『行政百科大辞典1(あーけ)』(ぎょうせい、1975年)1頁)。

<sup>63</sup> 第94回国会参議院予算委員会会議録第13号11頁(1981.3.19)塩田章防衛庁防衛局長答弁

許されないと解している旨を述べたものであり、いわゆる敵基地攻撃を想定して述べたものではない旨の見解を示した<sup>64</sup>。

### （３）専守防衛と「抑止力」

1978年1月、栗栖弘臣統合幕僚会議議長は航空専門紙への寄稿の中で、「防御手段のみを以ては、わが行動圏外から威力を発揮する攻撃行動には有効に対処しえない。何時、わが基地や策源がやられるかも知れぬという心理的拘束力を相手方と与え得ない武力は、先方の攻撃企図を未然に防止する効果に乏しいものと言わねばなるまい。然らば、『専守防衛』と『抑止力保持』とは並存し難い概念である。」などと述べた<sup>65</sup>ことが国会で議論となった。

金丸信防衛庁長官は、有事に際して防衛の第一線に立たなければならない自衛官として純軍事的な見解の一端を述べたものであるとした<sup>66</sup>上で、以下のとおり答弁した<sup>67</sup>。

わが国においては、自衛のための必要最小限度を超える防衛力の保有は、憲法によって否定されているところであります。

しかし、右の限度内の防衛力であってもそれなりの抑止効果を期待し得るものであり、さらに大きな防衛力によらなければ抑止し得ないような事態に対しては、日米安全保障体制による米国の力に依存するというのが政府の防衛に関する基本的な考え方であり、日米安保体制を堅持するとともに、これと憲法上許される範囲内で保有する専守防衛のわが国の防衛力が相まってわが国に対する侵略を未然に防止することを防衛の基本構想としていることは御承知のとおりであります。

この点、統幕議長の発言は説明不足のものであり、誤解を招き、不適當なものとする。この点についても嚴重に注意をいたしたわけでございます。

このように金丸防衛庁長官は、栗栖統合幕僚会議議長が専守防衛と抑止力保持とは並存し難いとした点について、専守防衛は日米安全保障体制と相まって日本防衛のための抑止力となる旨の見解を示し、同議長が日米安全保障体制に言及しなかった点を「説明不足」であるとした。

### （４）専守防衛の定義の確立

その後、1980年10月7日の参議院本会議において、戦闘機への実弾装備等により専守防衛の考え方が変更されているのではないかと追及がなされた。鈴木善幸内閣総理大臣は、専守防衛の内容について、「相手から武力攻撃を受けたとき初めて防衛力を行使し、その防衛力行使の態様も自衛のための必要最小限度にとどめ、また保持する防衛力も自衛のため最小限度のものに限られるなど、受動的な防衛戦略の姿勢を言いあらわしているもの」と

<sup>64</sup> 第203回国会参議院外交防衛委員会会議録第4号6頁（2020.11.26）岸信夫防衛大臣答弁

<sup>65</sup> 『WING』（1978.1.4）

<sup>66</sup> 第84回国会参議院ロッキード問題に関する調査特別委員会会議録第2号4～5頁（1978.1.20）

<sup>67</sup> 第84回国会衆議院予算委員会会議録第2号15頁（1978.1.27）

答弁し<sup>68</sup>、現在の専守防衛の定義と同様の説明を行った。

また、1981年3月19日の参議院予算委員会において、専守防衛とはどのような概念、内容を持ったものか、見解を統一して示すよう求める旨の質疑がなされた。これに対し大村襄治防衛庁長官は、鈴木総理答弁と同内容の説明を行った上で、「この専守防衛を基本として防衛力の整備を行うとともに、米国との安全保障体制と相まってわが国の平和と安全を確保し、安保条約と相まって専守防衛をやっていくという基本的な考えを持っていることを、つけ加えさせていただきます」と答弁した<sup>69</sup>。加えて、「外国の基地をたたかかという意味の戦術攻撃」については「米軍の受け持つ機能」であるとの認識が示された<sup>70</sup>。

1981年8月に公刊された『防衛白書』においては、以下のとおり、専守防衛について鈴木総理答弁と同内容の説明が掲載された<sup>71</sup>。

専守防衛とは、相手から武力攻撃を受けたとき初めて防衛力を行使し、その防衛力行使の態様も、自衛のための必要最小限度にとどめ、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られるなど、憲法の本質にのっとった受動的な防衛戦略の姿勢を言い、わが国の防衛の基本的な方針となっているものである。

また、同白書においては、「専守防衛を旨とするわが国は、侵略が開始されて以降も待ち受けの態勢によって対処することを念頭において十分な準備を施さなければならない。」とも記載された<sup>72</sup>点については、「基本的な態勢は『待ち受けの態勢』、専守防衛の態勢ということは言うておりますが、個々の戦闘場面におきまして、戦術的攻勢をとることはこれはまたむしろ当然」であるとの見解が示された<sup>73</sup>。

以後、政府は、現在に至るまで、鈴木総理答弁と同内容の説明を専守防衛の定義として用いている。同定義においては戦略守勢という用語は用いられていないが、政府は、「戦略守勢」という用語は、日本の防衛力の運用面において、「専守防衛」と同じ意味で使用したものであるとの見解を維持している<sup>74</sup>。

なお、2015年の平和安全法制<sup>75</sup>の国会審議においては、限定的な集団的自衛権の行使容認により、専守防衛の定義が変更されたのではないかとの指摘がなされたが、政府は、専守防衛の説明に用いてきた「相手から武力攻撃を受けたとき」には、日本と密接な関係にあ

<sup>68</sup> 第93回国会参議院本会議録第3号24頁（1980. 10. 7）

<sup>69</sup> 第94回国会参議院予算委員会会議録第13号10頁（1981. 3. 19）

<sup>70</sup> 第94回国会参議院予算委員会第二分科会会議録第3号14頁（1981. 3. 31）塩田章防衛庁防衛局長答弁

<sup>71</sup> 防衛庁『防衛白書』（1981. 8）112頁

<sup>72</sup> 前掲注71

<sup>73</sup> 第96回国会参議院予算委員会会議録第12号14頁（1982. 3. 20）塩田章防衛庁防衛局長答弁

<sup>74</sup> 防衛政策の基本に関する質問に対する答弁書（内閣参質103第3号（1985. 11. 5））、第180回国会参議院予算委員会会議録第14号22頁（2012. 3. 26）田中直紀防衛大臣答弁等

<sup>75</sup> 「我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律（平成27年法律第76号）」及び「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（平成27年法律第77号）」（ともに2016年3月29日施行）。これらは「安全保障関連法」や「安保法制」などと呼称されることも多いが、本稿においては、政府の用いる呼称である「平和安全法制」と記載することとする。なお、平和安全法制の制定経緯、内容、国会論議等については、『立法と調査』No. 366（2015. 7）及び同No. 372（2015. 12）所収の論文等を参照されたい。

る他国に対する武力攻撃が発生し、これにより日本の存立が脅かされ、国民の生命、自由、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も含むとした上で、武力の行使の三要件に該当する場合の自衛の措置としての武力の行使は、他国防衛それ自体を目的としておらず、専守防衛の定義には何ら変更がないとしている<sup>76</sup>。

## 5. おわりに

専守防衛の定義は、憲法第9条の下で許される自衛の措置及びその裏付けとなる必要最小限度の自衛力に係る政府見解の趣旨を説明したものである。また、政府は、専守防衛について、個別の防衛作戦において戦術的な攻勢を行い得る戦略守勢と同じ意味で用いている旨説明してきた。

同時に、過去の政府見解においては、専守防衛の下で行い得る戦術的な攻勢の中には、いわゆる敵基地攻撃は含まれず、日米安全保障体制に基づき米軍の打撃力に依存する旨の説明もなされてきた。他方、こうした説明が、いわゆる敵基地攻撃について戦略的、戦術的かを問わず専ら米軍に依存してきたという実態を説明したものであるのか、あるいは、敵基地攻撃は法理的には可能であるものの、専守防衛の下では行わないといった文字通り「専」ら「守」るとの抑制的な姿勢を示したものであるのかについては、従来の政府見解からは必ずしも明らかではないように思われる。

1. で挙げた、敵基地攻撃が法理的には可能である旨の政府見解と専守防衛の考え方は整合するものであるとの岸田総理答弁は、専守防衛の下で自衛隊が行う戦術的な攻勢の中に、日本防衛のための必要最小限度の実力行使としての敵基地攻撃も含まれ得るという考え方に基づくものであるとも考えられるが、今後の国会における議論等においては、専守防衛の考え方についての政府による丁寧な説明が求められるといえよう。

このほか、政府として、いわゆる敵基地攻撃能力を保有することとする場合には、相手国の領域に所在する軍事目標に対する攻撃に係る能力を備える日本の防衛力が、日米安全保障体制と相まって、どのように相手の目標達成可能性に関する計算に働きかけて攻撃を断念させることとなるのか<sup>77</sup>との点も問われることとなろう。日本の防衛の姿勢を「専守防衛」という用語で説明することが適当であるかについては様々な見解があるものと思われるが、日本の防衛態勢とその運用姿勢が完全に防衛的性格のものであることを内外に宣明することの重要性はこれまで以上に増していくようにも思われる。

(いまい かずまさ)

<sup>76</sup> 安倍内閣における「専守防衛」の定義に関する質問に対する答弁書（内閣参質189第79号（2015.3.24））等

<sup>77</sup> 「(解説) 抑止について」防衛省『防衛白書』（2010.9）263頁