

## 集団的自衛権議論の現在と過去の政府説明の変遷 (1510『ザッハ』)

杉浦正和

### (1) 安保問題では、正確な法律用語で語らねばならない

昨年7月1日安倍内閣が閣議によって憲法9条の解釈を変更し、今年春以降安保法案の国会審議が延々と行われてきた。この様子を聞いていると、この法案を「戦争法案」とまで言う政治家など、政府提案の意図を真面目に理解せずに攻撃する人が多い。自衛隊違憲の立場でこの法案を議論しても全く議論がかみあわない。それなのに、そうした議論が行なわれ、憲法学者の違憲論が話題となった。首相が「戦争をしない」と何度も明言している以上、この法案の趣旨は、米国の「戦争」を無限定に支援し参加をしていく、そのような趣旨や意図がないと考えるべきである。趣旨を正確に理解して、それでも戦争に巻き込まれるという批判は十分にありえる。しかし、この趣旨そのものを最初から無視してかかる議論は異常である。つまり、「戦争法案」という表現で法案の是非を論ずることが、相手の発言に基づいて行なう議論のルールを全く無視している、と私は考えるのである。この論考は、その限りで法案の是非の議論を取り上げるが、この法案の是非について述べることはしない。

戦争法案と呼ぶ歪みを整理し、政府提案がどのようなものかを正確に確認し、集団的自衛権をめぐる国会審議でどんな論点があったのかを整理したい。このため、憲法学者ではないが、有名な弁護士である伊藤真の国会陳述を、ネット上で「わかりやすい」と話題なので取り上げよう<sup>1</sup>。

#### (a) 安保法案で自衛隊が戦争を始めるとの非難

彼の主張のポイントが以下である。(番号と施線は引用者が付したもので、以下においても同様。)

*集団的自衛権を考えた場合に、例え要件を解釈で厳格に限定したとしても、その効果は日本が武力攻撃されていない段階で、日本から先に相手国に武力攻撃することを認めるものです。*

*敵国兵士の殺傷を伴い、日本が(報復)攻撃の標的となるでありましょう 日常用語では、これを戦争と言います。*

*政府は「戦闘に巻き込まれることは無い」と言い、また『戦争法』という呼び方を批判されます。しかし例えば集団的自衛権を考えた場合に、例え要件を解釈で厳格に限定したとしても、その効果は日本が武力攻撃されていない段階で、日本から先に相手国に武力攻撃することを認めるものです。*

*敵国兵士の殺傷を伴い、日本が(報復)攻撃の標的となるでありましょう 日常用語では、これを戦争と言います。 こうして戦争に巻き込まれるというデメリットを超えるメリットがあるということを、何ら説明されていません。*

この主張は、安保法案(彼は「戦争法案」と呼ぶ)によって、日本が先に攻撃を始めて、外国で敵国兵士を殺し施設を破壊するという、戦争を始めると狙っているという非難である。

#### (b) 自衛隊や日米安保条約に対する、現在の高い支持率

憲法9条は軍隊的なものを一切認めないという、一見きわめて不可解な条文となっている。にもかかわらず、1954年に自衛隊が設立されてから自衛隊が違憲か否かの憲法論争を経て、特に2011

<sup>1</sup> <http://xn--nyqy26a13k.jp/archives/5353> 2015年9月8日参院参考人質疑 意見陳述

年の震災復興を通して、現在は大半の国民が自衛隊に好印象を持ち、信頼度も高くなっている<sup>2</sup>。60 - 70 年代の時、日米安保や自衛隊に対して 1/4 もの国民が否定的に見ていた状態と比べると、隔世の感がある<sup>3</sup>。今回の論争では、自衛隊のリスクが増えることが問題視されたが、60 - 70 年代であればありえない議論だったと思われる。しかし、こうした自衛隊支持の国民意識が、憲法 9 条との関係を理解しているわけではない、そのことが今回明確になった。

### (c) 侵略への反撃は戦争なのか

伊藤は戦争を始めるものだという非難の中で、法律の専門家であるのになぜか「日常用語で……戦争と言います」と、日常用語を持ち出すという不思議なことをしている。憲法や国際法を持ち出して説明するのではなく、あえて日常的感覚で戦争が行なわれると強調している。

憲法や国際法という法律的議論の事実認識に、日常用語をわざわざ持ち込むことは普通行なわれない。なぜこんなことをするのだろうか。それは、自衛権と憲法や国際法との関係に詳しくない一般人に向けた、違憲論を導くための意図的な論理なのである。それを示してみよう。

日常的用語で言えば、自衛隊が他国の先制攻撃(これを侵略と呼ぶ)に対して反撃すること、これが日常的用語で言えば戦争であり、戦争の禁止を定めた憲法 9 条に違反することとなってしまふ。この日常的感覚に支えられて、長い間自衛隊違憲論が広がっていたのである。しかし、上に示したように、いま国民は自衛隊を違憲と思わなくなった。伊藤自身が自衛隊を合憲と認めているかどうか言われていないが、先制の武力攻撃をわざわざ強調する点から、相手が先に侵略攻撃をした場合に自衛隊が敵国の兵士や施設を破壊するのを認めると考えよう。日本を侵略から守るためには、こうした「戦争」的行為が認められるのである。しかし、なぜ「戦争」が認められるのだろうか。

### (d) 国連憲章では、侵略が戦争行為で、その反撃は戦争行為とされず

日常的用語で言えば「戦争」なのに、認められる理由を理解するには、次のような国際法(国連憲章)の論理を知っていなければならない。

日常用語で戦争と言える行為であっても、国際法的に言えば、侵略(不法な先制攻撃)への反撃、つまり個別的自衛権の行使であれば許され、国連が禁止する戦争と見なされない。

国際連合が成立して戦争の禁止を明言した時に、侵略を受けたことに対する反撃としてのみ自衛措置としての武力行使を認めることとなった。こうして侵略(不法な先制攻撃)が、国連で禁止される

<sup>2</sup> 世論調査報告書平成 27 年 1 月調査(<http://survey.gov-online.go.jp/h26/h26-bouei/2-2.html>)には、「全般的に見て自衛隊に対して良い印象を持っているか聞いたところ、「良い印象を持っている」とする者の割合が 92.2% (「良い印象を持っている」41.4% + 「どちらかといえば良い印象を持っている」50.8%)」。(平成 21 年では、各々 19.5%と 61.4%)そして、中央調査社調査(<http://bizmakoto.jp/makoto/articles/1211/08/news048.html>)、信頼度を 5 段階で評価したものでは、2012 年秋に、「平均評点が最も高かったのは「自衛隊」で 3.7 点だった。2009 年に行った前回調査の 3.2 点より大きく上昇しており、…一方、中間の 3 点を平均評点が下回ったのは、「国会議員」(2.1 点)、「官僚」(2.2 点)、「マスコミ・報道機関」(2.6 点)の 3 つ。」

<sup>3</sup> 70 年頃の世論動向は、外国からの侵略の心配がある 32%、なし 52%。日本防衛で米国に頼るは 24%、中立 58%。米軍基地が必要 28%、必要なし 56%。ただし、戦後の経済発展に米軍が守ったという意見に賛成 55%、反対 26%。自衛隊を必要 64%、なし 26%。武装中立 34%、武装同盟 20%、非武装中立 20%。(『法律時報』1969 年 5 月臨時増刊号 pp.109-110、632p)

戦争行為とされた。日本が太平洋戦争の開戦で大義名分とした「自存自衛の戦争」という論理が、国際連合成立後には一切認められなくなったのである。

もし侵略への反撃、つまり自衛の武力行使も戦争とすると(つまり、「自衛の戦争」と呼んだら)、お互いに不正義の戦争を戦っているということとなる。これでは、一方的に先制攻撃をかけた侵略国の行為を認めることになり、国際法で戦争禁止をした意味がなくなってしまうのである。戦争というのであれば、それは先制攻撃という侵略行為を行なった国についてのみ語られるべきなのである。

(e) 日常的感覚の「戦争」観だけでは侵略国の不正義容認となる

安保法案批判のデモでは、SEALDSなどの若者が「戦争やめろ」と声をあげていた。日本の若者、自衛隊員が他国の兵士を殺すことをさせてはいけなと。彼らがどういう意味で言ったのか分からないものの、おそらく集団的自衛権の行使が戦争となるので反対という意味だろう。自衛隊が侵略に対して行なう、反撃措置もやめろと言うならば話が180度おかしくなってしまう。

つまり、日本に対する武力攻撃があり、日本国民の生命と財産が現実に破壊される(これを「国民の権利が根底から覆される」と形容する)事態のとき、「戦争やめろ」や人殺しをするなど言い出したら、国民の生命と財産が侵略戦争で破壊されるのを政府が放置することとなる。これでは、憲法13条の、「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については...国政の上で、最大の尊重を必要とする」ことを否定することとなる。それでは国民が困るので、9条で軍隊が許されないとされているにもかかわらず、軍队的な組織としての自衛隊が設置されたのである。この自衛隊合憲論を認めれば、日常的感覚だけで安全保障の問題を見てはいけなということとなる。平和や安全保障についての議論では、日常用語で話すと大きな誤解を生じることがあり、慎重にすべきなのである。

伊藤の陳述を取り上げたブログでは、タイトルに「一から十まで全てが正論&とにかくわかりやすい」とあるが、日常用語を使って分かりやすいのだが、そのことと正論であることは別なことである。このことを十分に知っているはずの、有名な弁護士が平然とその禁じ手を使っている。それも意図的にそうしている点が問題なのである。

## (2) 集団的自衛権の行使は戦争か

今回の安保法案は「平和安全法制整備法案」と「国際平和支援法案」から成っている。この「平和安全」に反発した野党の一部がこの法案を「戦争法案」と呼び、国会で自民党が招いた憲法学者にまで違憲と決め付けられるなど、自民党の法案審議における多くの不手際と重なって、国民から大きな反発を呼ぶ結果を招いた。同様の議論を伊藤が展開している。彼は、集団的自衛権の行使に参加することを戦争参加と見て、「日本から戦争を仕掛けていること」だと述べている。これは正しい指摘なのだろうか。国際法の論理にしたがって議論しているのか。次に、この問題を取り上げよう。

(a) 集団的自衛権による武力攻撃は戦争なのか

「戦争法案」と呼ぶ理由を伊藤がどのように述べているかを、伊藤 を再掲して検証しよう。

政府は「戦闘に巻き込まれることは無い」と言い、また「戦争法」という呼び方を批判されます。しかし例えば集団的自衛権を考えた場合に、例え要件を解釈で厳格に限定したとしても、その効果は

日本が武力攻撃されていない段階で、日本から先に相手国に武力攻撃することを認めるものです。

敵国兵士の殺傷を伴い、日本が(報復)攻撃の標的となるでありましょう。日常用語では、これを戦争と言います。

ここでの論理は、集団的自衛権の行使に日本が関わると、「日本が武力攻撃されていない段階で、日本から先に相手国に武力攻撃することを認める」と。これは、はっきりと言っていないものの、日本が先制攻撃をするのだと述べているのである。つまり、(1)で述べた侵略の先制攻撃を日本が行なう結果、相手からの報復という悪循環に入って戦争となると述べる。以下の図式である。

日本の先制攻撃	敵国の兵士の殺傷	報復として日本が攻撃の標的	戦争
---------	----------	---------------	----

この部分を見ると、日本の先制攻撃だから日本が侵略を行なうわけで、明らかに戦争行為となろう。これを正確に検討するには、集団的自衛権がどのようなものなのかを確認する必要がある。

(b) 集団的自衛権による「先制攻撃」が戦争と見なされるのか

の文章のポイントは、「日本が武力攻撃されていない段階で、日本から先に相手国に武力攻撃すること」、つまり、日本の先制攻撃だと述べた部分である。これを一般的な形で整理してみよう。伊藤は集団的自衛権の定義について述べないが、一般的に以下のように説明されている<sup>4</sup>。

自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃を、自国が直接攻撃されていないにもかかわらず、実力をもつて阻止する権利
--

集団的自衛権という考え方がどのような経緯で認められたか、どのような権利なのかは学說的にもいろいろある。しかし、小国にとってメリットのある権利であることは理解すべきである。

すなわち、敵意を持っている大国による侵略に不安を持つ小国にとって、自国の武力によって、つまり個別的自衛権だけで侵略を防ぐのは難しい。そこで、同じ価値観を持つ大国とその小国が軍事同盟を結ぶ(これが施線の「自国と密接な関係にある」)ときに集団的自衛権が現れる。

敵意を持つ大国が小国を攻撃すると、同盟国である大国や仲間の国々が、自国への攻撃でないにもかかわらず一緒に反撃することが許される。これが集団的自衛権である。つまり、反撃の部分だけを見ると、仲間の大国が行なう先制攻撃や戦争と見えるものが、国際法上で自衛権の行使として正当化されるのである。(1)で述べた個別的自衛権と同様に、集団的自衛権によって行使される武力攻撃は、全体として正当な反撃措置であって、戦争行為でないのである。先の図式は、の前に示すべき相手国の先制攻撃 = 戦争行為を巧妙に隠したものである。

米国が日本に置かれた基地をベースにして日本を防衛すると言われるが、その論理が米国側から見ると集団的自衛権の行使なのである。つまりは、日本は米国の集団的自衛権によって守られている、ということになる。日本を守ることが戦争行為でないのは明らかである。

<sup>4</sup> [http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/2004/2004/datindex.html](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2004/2004/datindex.html)、『平成16年度版防衛白書』内「資料編」の資料9より

(c) 集団的自衛権は個人の危機を救う正当防衛と同じで、戦争と見なされない

個別的であろうが、集団的であろうが、これは侵略行為に対する反撃だから「自衛」と呼ばれるのである。自衛権の行使である以上、武力行使が一般的に違法とされる中で特別に許されるのである。これは、個人の場合に「正当防衛」と呼ばれるものと同じ論理である。

人が他人から殺傷行為を受けるような切迫した状況では、本人であれ他人であれ生命を守るために、やむを得ぬ反撃を行なうことが許される。これが正当防衛であり、それと全く同じ論理なのである。殺傷行為が暴力と呼ばれ、それを防ぐやむを得ぬ反撃が正当防衛として認められる。これが国家の場合、暴力が侵略と呼ばれ、正当防衛が自衛権と呼ばれるのである。

正当防衛には正当と見なされる条件がある。殺される危険もないのに相手を殺してしまったら、「過剰防衛」とされて個人が罪に問われる。自衛権も同様である。単なる領空侵犯で危害を加えられていないのに、相手の飛行機を打ち落としてしまったら、自衛権の正当な行使とは認められない違法行為となる。こうなれば、ある意味で日本が戦争行為を行なった、ということとなるだろう。そういう危険が、この安保法案によって確実に起こるだろう、というのであれば正当な批判となる。

しかし、伊藤はそのようなことを言っていない。「日本が武力攻撃されていない段階」と言っているが、問題となる事態では先に米国への武力攻撃が行なわれている。つまり、日本の行なう武力攻撃は、集団的自衛権の行使として、米国を守るために行なわれる反撃なのである。それをあえて相手国の目線となって「先制攻撃」と述べているが、国際法上は先制攻撃と解されない正当な自衛措置なのである。

ここでも、正当防衛の論理を知らないで日常用語を使って話をすると、暴力と正当防衛の区別、侵略と自衛措置の区別がつかなくなってしまう。まとめると以下ようになる。

集団的自衛権による武力行使は、日常用語で戦争と言える行為であるけれども、国際法的に言えば、侵略(不法な先制攻撃)への反撃として許され、国連が禁止する戦争と見なされない。
--

(d) 集団的自衛権による「先制攻撃」への反撃は侵略戦争の拡大である

この論理で言うと、日本の集団的自衛権の行使に対して相手国が「反撃」した場合、これは侵略行為が日本に対しても拡大しただけであり、不当な侵略戦争の継続・拡大でしかない。このように見なさないと、集団的自衛権を国際法上の正当な権利とすることができなくなる。これは、個人の正当防衛に当てはめても理解できる。

突然襲ってきた相手に仲間が反撃したら、相手はその仲間へも暴力を加えるかもしれない。しかし、それが、助けてくれた仲間の「暴力」への正当防衛と見なされることはない。また、暴力を加えた相手が仲間を引き連れて、さらに大きな「反撃」を行なってくるかもしれない。これは「報復の連鎖」となるが、始まりが明確な暴力行為から発するので、法律的な正当性の判定は明確である。

戦争と同様に、「報復の連鎖」を止めるのは、法律的な暴力判定の外にある問題である。話し合い・平和的交渉による暴力停止、相互利益を生み出して和解を進めるなど、戦争の原因を絶つ様々な措置が必要となる。しかし、戦争の根本原因をなくすことと、現実に行なわれた侵略の責任を明確に

することは全く別の問題である。これを混同させて議論する人が少なからず存在するが、戦争を止める事前の外交交渉が不要で、武力行使だけでよいと言う国などいないことを無視している。

(e) 集团的自衛権行使の措置は、国際法上戦争行為と見なされない

伊藤 は、日本国憲法9条の論理から言えば一定の意味を持っている。集团的自衛権の限定的行使を認めるかの議論と関係する。しかし、この限定行使容認の是非とは別に、伊藤 は、集团的自衛権の行為が国際法上も許されない戦争行為だと印象づけようとした、意図的なものである。

次のように述べることからその意図が明確になる。

集团的自衛権は「他国への武力攻撃」を契機とし、「政府の判断」により行使されるものであり、限定的な要件を立てたとしてもその判断を「政府の総合的な判断」に委ねてしまう以上、政府に「戦争開始の判断」を与えることにほかなりません。これは日本が武力攻撃を受けていないにもかかわらず、政府の行為によって「日本から戦争を仕掛けていること」になります。

ここで「政府の判断」と言われているのは、存立危機事態の「新三要件」と言われ、国民の権利が根底から覆される危険の有無の判断である。憲法9条で禁止された戦争となる可能性がないとは言えないから、これを批判することは当然ありえる。しかし、日本の憲法上許されないことであっても、国際法から言えば「日本から戦争を仕掛ける」こととは見なされないのである。これを日常感覚でごまかして、日本が先制攻撃をかけて戦争を開始することだと、伊藤 は言い立てているのである。これは国際法的に誤った議論である。

### (3) 集团的自衛権の限定行使は、外国の領土で戦争を行うことか

ようやく、憲法9条との関連を論じられる段階となった。先の伊藤 は、以下のように続く。

日本が攻撃されていないのですから、攻撃する場所は日本の領土外、つまり外国であります。この結果、外国で敵国兵士が殺傷され、施設が破壊される。これは自衛という名目での「海外での武力行使」そのものであり、「交戦権の行使」にほかなりません。

この議論もかなり仕組まれた議論である。ポイントは「攻撃する場所は日本の領土外、つまり外国であります」である。日本と無関係の外国領土で、日本への攻撃と無関係に、日本が武力行使をすることとなれば、これは戦争参加と見なされても当然だと思わせる意見であり、「戦争法案」と呼ぶのが仕方ないと思えるように述べられる。

(a) 集团的自衛権行使が、外国領土での武力行使でないとする政府答弁

政府はどのようなことを言っていたのだろうか。5月20日の党首討論において、存立危機事態に関連して安倍首相が次のように述べている<sup>5</sup>。

内閣総理大臣(安倍晋三君) そして、...この存立事態において、いわば三要件に当てはまらなければ我々は武力行使をしないということは明白になっています...新三要件というのは、我が国に対する武力攻撃が発生したこと、または他国に対する武力攻撃が発生し、そのことによって我が国

<sup>5</sup> 「第181回国会 国家基本政策委員会合同審査会 平成27年05月20日」の013発言を、国会会議録検索システムより入手した。

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ことということがまずあります。これが前提としてある。その次に、これを排除するために他に適当な手段がないことであります。そして最後に、必要最小限度の実力行使にとどまることと書いてあるわけであり、...必要最小限度の実力にとどまることというのは、これはかつてからの古い三要件にもあるわけでありまして、その中において、今、岡田代表がおっしゃったように、一般に海外派兵は認められていないという考え方、これは今回の政府の見解の中でも維持をされているということであり、つまり、外国の領土に上陸をしていって戦闘行為を行うことを目的に武力行使を行うことはありませんし、あるいは、大規模な空爆をともに行う等々のことはないということをはっきりと申し上げておきたい、このように思います。

この答弁において、安倍首相は外国領土における武力行使を明確に否定している。しかし、「外国の領土に上陸をしていって戦闘行為を行うことを目的に」という説明、部隊を派遣した上での戦闘ではないという説明が、あえてなぜつけられているのか疑問に感じる人もいるだろう。

(b) 日本近辺の公海で、日本を守る米国艦船の防衛を考える集団的自衛権

これは、伊藤 が言及したケースと関連する。政府が想定した存立危機事態における集団的自衛権の限定行使は、安倍首相の答弁にある以下のようなケースである<sup>6</sup>。

新三要件に当てはまるかどうかということですが、...例えば近隣において紛争が発生した場合、そして我が国に危機が差し迫ってくる可能性がある場合に、警戒をしている米国の艦艇そして日本の艦艇が、公海上において米国の艦艇が攻撃を受けた場合、日本は、その場合はこの三要件に当てはまる可能性は高いということは申し上げてきておりであります。...領海における行動については、...一般に海外派兵は認められないという基本的な考え方、原理があるということはあわせて申し上げておきたい、こう思うわけでございます。

つまり、日米の艦船が共同で日本防衛に当たっている時に、米国艦船への攻撃が起こるというケースである。次の答弁がややわかりにくい、相手国の領海内で行動するとはないと答弁である。こうした答弁は、日本への侵略が迫る存立危機事態となる可能性の高いケースとして、何度も示されてきた。米国を守ると言っても、米国本土への攻撃に対して守ることを考えておらず、日本近辺の公海上において、日本の防衛に当たる米国艦船を防衛することである。非常に限定された範囲における自衛措置を集団的自衛権の限定行使として認めたい、というのが政府の提案であることが分かる。これを「交戦権の行使」の観点から、違憲として批判することが十分に可能ではある。

しかし、この提案は、一般的に想定される集団的自衛権の行使ではない。一般的な集団的自衛権の行使、NATO(北大西洋条約機構)が行なう集団的自衛権ならば、米国領土への攻撃に対して自衛隊を派遣し、攻撃してきた相手国の領土に対しても武力行使を認めるものである。政府提案は、それをさせようとするものではない。しかし、そうした集団的自衛権の限定行使であっても、新たな危険を生み出すという批判がありえるだろう。けれども、伊藤 はそうした批判だったろうか。

<sup>6</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3号平成27年05月27日」の065発言を、国会会議録検索システムより入手した。

### (c) 公海上の限定的防衛を、外国領土における武力行使と見せる非難

伊藤 は、この公海上における反撃・武力行使を、＜公海＝領土外 外国＞と言い換えて、自衛隊という名目での「海外での武力行使」と述べ、いかにも外国領土であるという印象を与えたようにしたものである。先に安倍首相答弁で示したケースは、北朝鮮が日本海に展開する米国艦船に先制攻撃を仕掛けるケースだと思われる。厳密に言えば、こうした事態は韓国と北朝鮮の間に武力行使が起こった末の展開であると予想され、日本防衛の問題となるのか疑問である。また、仮に日本の防衛問題と見なされたとしても、自衛隊が北朝鮮のミサイル基地を攻撃するような反撃を行なうべきか、この判断も非常に難しい。しかし、いずれにしろ、自衛隊が北朝鮮の領土に上陸して「戦争」を行なうことにはならないし、そのような意図がないことを安倍首相は答弁で述べたのである。

逆に言うと、自衛隊機による北朝鮮のミサイル基地攻撃を否定しなかった、ということである。日本への直接攻撃があった場合は、北朝鮮のミサイル基地への反撃が行なわれる可能性もあり、外国の兵士殺害や施設破壊が個別的自衛権の行使として起こりうるのである。だから、こうした認められる行為を、伊藤 は「外国領土における武力行使」と述べて、今まで起こることのなかった戦争行為が新たに起きるのだ、と見せて非難したと言えるのである。

### (d) 議論を混乱させる意図的な印象操作

こうした意図的な印象操作は、正当な議論のやり方なのだろうか。伊藤の議論は、互いに認め合って建設的に行なう議論の態度ではない。相手を敵視して無理やりに潰そうとする議論である。多くの野党の「追及」も、こうした意図的なものが多かった。それに対して、政府が野党の意図を暴いた上で反論することもなかった。(正確に言えば、国会審議が討論ではなく、議員による政府への質疑であり、そうした反論ができないことが日本の国会審議の限界として存在している。)

それだけでなく、非常に複雑で込み入った法案内容であるのに、こうした悪いイメージを先行させた議論が横行し、自民党の数々のミスが重なって、マスコミがそれを面白おかしく取り上げたため、国民が審議不十分と感じたのは仕方ないところであろう。しかし、こうした議論を、正しい議論、国民に法案の問題を具体的に理解させる議論と言うことはできない。国際法に沿った正確な言葉づかいにより、日本国憲法の問題点との関連を明確にしながら議論が行なわれるべきであった。

## (4) 政府は集団的自衛権についてどのような説明を行ってきたか

こうした検証によって、政府の言う集団的自衛権の限定行使が戦争参加を狙ったものだ、私は考えていない。いやそれでも、こうした限定行使によって日本が「戦争に巻き込まれる」という批判が当然ありえるだろう。それを否定するつもりは全くない。その危惧を、法案で具体的に示されたこと、自衛隊を認める日本の特殊な憲法解釈の枠組の中で問いただす。こうした議論こそが野党の責務であると考えている。伊藤真の非難はそうした建設的な意図のものでは全くない、と言うしかない。

以下で示したいのは、「集団的自衛権を保有はするが、その行使は許されない」という政府見解に至るまで、どのような説明が行なわれたのかを検討することである。これによって、集団的自衛権の限定行使の意味をよりよく理解したいのである。「集団的自衛権」の解釈に大きな幅が存在してい

ることを知れば、今回の違憲論争に関してももう少し広い視野で検討できるからである。なお、国会図書館が集団的自衛権などについて調査報告を多数行なっている。そうしたものを参考にした上で、国会会議録検索システムによって国会審議を具体的に確認して引用している<sup>7</sup>。なお、従来の政府見解は、72 年が<sup>8</sup>、「憲法の下で武力行使を行うことが許されるのは、わが国に対する急迫、不正の侵害に対処する場合に限られるのであって、したがって、他国に加えられた武力攻撃を阻止することをその内容とするいわゆる集団的自衛権の行使は、憲法上許されない」であり、81 年が<sup>9</sup>、「集団的自衛権を行使することは、その範囲を超えるものであって、憲法上許されない」とされている。

(2) (b)で「自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃を、自国が直接攻撃されていないにもかかわらず、実力をもつて阻止する権利」として集団的自衛権を説明した。「実力による阻止」であれば、ある種の武力行使に限定されそうである。しかし、60 年の日米安保条約改訂時は、この集団的自衛権の定義よりもっと広い内容で議論されていたのである。50 年代からの国会審議における経緯をざっと追ってみよう。

#### (a) 自衛隊の海外派兵への不安があった 1950 年代

国会審議において集団的自衛権が現実味をもって議論されるようになったのは、朝鮮戦争のさなかに警察予備隊が結成された時である。米国から同盟国として派遣を要請されることはないのか、という質問があって、政府委員が以下のように答弁している<sup>10</sup>。

岡本愛祐君 …安全保障條約によりまして、アメリカと日本とは同盟国みたいになるのでありますから、アメリカの日本における基地が爆撃されたときに、それは日本に対する侵略というような意味において、集団的自衛の立場からお前も行って朝鮮の戦線を守つてくれ、これは自衛権なんだ、それで警察予備隊も出てくれというようなことにこの條文によつて導きはしないか...

政府委員(西村熊雄君) 日本といたしましては、憲法第九條によつて儼として軍備を持たない、又交戦権を行使しないという国家の性格を明らかにいたしております。如何なる要請が国連乃至アメリカ政府から出ましても、日本といたしましては、この憲法を崩すことは断じて許されません。...

政府委員(西村熊雄君) 今御指摘のように、日本は独立国でございますから、集団的自衛権も個別的自衛権も完全に持つわけでございます、持つております。併し憲法第九條によりまして、日本は自発的にその自衛権を行使する最も有効な手段であります軍備は一切持たないということにしております。又交戦者の立場にも一切立たないということにしております。ですから、我々はこの憲法を堅持する限りは御懸念のようなことは断じてやつてはいけなしいし、又他国が日本に対してこれを要請することもあり得ないと信ずる次第でございます。

集団的自衛権の保持を言明しつつ、軍隊がないのでできないし、そんな意図もないことを明言し

<sup>7</sup> 特に重要な報告が、鈴木尊紘「憲法第 9 条と集団的自衛権 国会答弁から集団的自衛権解釈の変遷を見る」『レファレンス 平成 23 年 11 月号』pp.31-47 である。全体の推移が分かるものの、60 年安保時点の議論など詳細を詰めた記述が行なわれたものではない。

<sup>8</sup> 「集団的自衛権と憲法との関係に関する政府資料」(昭和 47 年 10 月 14 日参議院決算委員会提出資料)

<sup>9</sup> 稲葉誠一衆議院議員質問主意書に対する答弁書(昭和 56 年 5 月 29 日)

<sup>10</sup> 西村熊雄外務省条約局長の発言。「第 12 回国会 参議院平和条約及び日米安全保障条約特別委員会会議録 第 12 号 昭和 26 年 11 月 7 日」、発言 036、037、041。

ている。しかし、その後 54 年に自衛隊を創設すると海外派兵の懸念が現実味を帯びる。そこで、6 月 2 日に、参議院で「自衛隊の海外出動を為さざることにに関する決議」が採択される。それどころか、ここでの外務省の答弁は 51 年答弁と異なって、集団的自衛権を持っていないと説明する<sup>11</sup>。

下田政府委員 集団的自衛権、これは換言すれば、共同防衛または相互安全保障条約、あるいは同盟条約ということでありまして、つまり自分の国が攻撃されもしないのに、他の締約国が攻撃された場合に、あたかも自分の国が攻撃されたと同様にみなして、自衛の名において行動するということは、一般の国際法からはただちに出て来る権利ではございません。それぞれの同盟条約なり共同防衛条約なり、特別の条約があつて、初めて条約上の権利として生れて来る権利でございます。ところがそういう特別な権利を生ますための条約を、日本の現憲法下で締結されるかどうかということとは、先ほどお答え申し上げましたようにできないのでありますから、結局憲法で認められた範囲というものは、日本自身に対する直接の攻撃あるいは急迫した攻撃の危険がない以上は、自衛権の名において発動し得ない、そういうように存じております。...

下田政府委員 ...特別の集団的自衛権までも憲法は禁止していないから持ち得るのだという結論は、これは出し得ない、そういうように私は考えております。

当時の日本が結んでいた安保条約の性質から、集団的自衛権が導き出せる内容となっていないので、集団的自衛権を持っていないと説明している。国連憲章にあるような国家固有の権利として、個別的自衛権も集団的自衛権も持っているという理解を一旦撤回したことになる。

(b) 新安保条約に関連し、集団的自衛権の有無や範囲が問題となる 1960 年頃

現在の安保条約が結ばれる 1960 年頃、集団的自衛権の解釈や持つか持たないかをめぐってかなりしつこい議論が行われていた。当時政府は概念として集団的自衛権が広い意味を持つので、集団的自衛権の行使を認めないと言って、制約を受けることを一貫して拒否していた。例えば岸首相は次のように述べ、集団的自衛権を持ってないと言われないようにしていた<sup>12</sup>。

国務大臣(岸信介君) 私は、先ほど来お答え申し上げておるように、国連憲章にいておる、いわゆる独立国が個別的また集団的自衛権を有するという国際的な関係において、日本が自由独立国としてこれを国際法上持つておるといふことは、これは私は考えていいのだらうと思ひます。しかしながら、これを外国に出て他国を、締約国であろうとも、その他国を防衛するといふことは憲法が禁止しておるところでございますから、私はその意味において、この集団的自衛権、集団的な自衛権の最も典型的なものはこれは持たない。しかし、集団自衛権といふものが、そういうものだけに限るのだ、その他のものは集団的自衛権に入らないといふふうには、私が知っております限り、学説が一致しておるとも思わないのであります。...

国務大臣(岸信介君) 私は、日本が独立国として国際法上個別的並びに集団的自衛権を持つていふことはきわめて明瞭な事柄でありますから、別にこれが憲法違反になるという問題だとは考えておりません。

<sup>11</sup> 「第 19 回国会 衆議院外務委員会 57 号昭和 29 年 06 月 03 日」、発言 045、047。

<sup>12</sup> 「第 34 回国会 参議院予算委員会 23 号昭和 35 年 03 月 31 日」、発言 305、308。

どんなものが集団的自衛権の範囲として考えられるのかは、以下のような答弁がある<sup>13</sup>。

政府委員(林修三君) これはいろいろの内容として考えられるわけですが、たとえば現在の安保条約におきまして、米国に対して施設区域を提供いたしております。あるいは米国と他の国、米国が他の国の侵略を受けた場合に、これに対してあるいは経済的な援助を与えるということ、こういうことを集団的自衛権というような言葉で理解すれば、こういうものを私は日本の憲法は否定しておるものとは考えません。

こうした議論の背景に以下のような国際法学者の意見があった<sup>14</sup>。

国際法上の一般原則によれば、たとえ中立国の領域であっても、そこが交戦国の軍事基地として利用せられるかぎり、当然交戦区域となるものとされている。だから、「極東の国際の平和と安全」の維持のために日本にある米軍が出動するということになれば、日本は、自国に全く関係のない、また自ら求めたのでもない、アメリカと他の国家との戦争の交戦区域になり、いやでもそれに巻き込まれるざるをえない地位に立たされているのである。

この国際法学者は、戦争と自衛措置の違いを無視した議論を平然と行っているが、日本が現在議論されているような集団的自衛権による武力行使をしなくても、米軍基地を置く日本への攻撃があるだろうと述べる。これが60年安保改訂時に国民の多くが感じた最大の問題点であった、現実的には、51年旧安保条約でも同様の問題があったのだが、ここで言われる「国際法の一般原則」が正確な説明のかが分からない。米国が戦争を始めれば、現実的に日本の基地が関係しようがしまいが、相手国が日本への攻撃を正当化できるという論理は、妙であるように感じられる。

(c) 新安保条約について、米軍基地への攻撃に対する反撃が問題となった1960年頃

一般的な意味での海外派兵は、今回の憲法解釈変更後も含めて一貫して否定されてきた。しかしこれとは別に、当時国会で問題となったのが国内の米軍に対する攻撃への反撃であった<sup>15</sup>。

石橋(政)委員 ...米軍の基地あるいは日本の港の中における米艦船、あるいは日本の領域における米艦船、こういうものに対して攻撃が加えられた場合、アメリカの方が個別的自衛権を発動できる、出かけていきますよ。日本の方も集団的自衛権を行使する義務があれば、一緒に出かけていっていいでしょう。しかし集団的自衛権の行使はできない。その場合でも、もし出かけるとすれば、日本の個別的自衛権だとおっしゃっている。ところが日本の国民感情として、いわゆる三海里の領海内であっても、アメリカがやられたのまで自衛隊が出かけていくのは許されぬという気持がそのとき出てきますよ。国民がそういう気持になっているときに、国会が承認できますか。...

横路委員 ...今度は第五条で、同じく日本におけるアメリカ軍事基地が攻撃をされた。アメリカは個別的自衛権で出動している。これに対して、日本国内におけるアメリカ軍軍事基地に対して、日本は個別的自衛権を発動して直ちに出なければならないということを第五条で言っているが、これには国際法学者は全部反対です。...

<sup>13</sup> 同上委員会、発言 297。

<sup>14</sup> 田畑茂二郎『安保体制と自衛権 訂正版』有信堂、1968年、p. 258。

<sup>15</sup> 「第38回国会 衆議院内閣委員会 29号昭和36年04月24日」、発言 276、278、281。

西村国務大臣 ただいま横路さんから詳細な一つの設例をあげられましたが、米軍の基地がありましてもこれは日本の国土でございます。しかもただそれが一発何らかの形で普通のたまがちょこと落ちたということなら、これは国民側としても、自衛隊の出動を求めないかもしれません。継続した武力攻撃というような普通の状態を考えますれば、たとえばそれが基地内でありましても、私は国会は承認する、こう考えております。

日本の国土に対して、たとえ米軍基地だけを狙ったとしても、その攻撃は明確な主権侵害となるので、個別的自衛権として反撃できる。こうした反撃の約束によって、米国に日本防衛義務があるという趣旨を、新安保条約に入れたという背景がある。当時の国際法学者の大半が、その反撃は集団的自衛権の行使だと非難したそうであり、今の憲法論議を思い出す風景である。田畑の説明によれば、ミサイルが米国基地を攻撃した時に日本領土内を不法に通過しているが、日本を攻撃するものではないので「無害通行」と見なせる。この「無害通行」への反撃は、自衛権行使が均衡的なものでなければという原則から外れるし、集団的自衛権行使なので憲法上許されないと言うのである。

日本領空を公然と不法なミサイルが飛んで領土に落ちて、それが主権侵害とならないという論理は、全く理解できないものである。それが当時の国際法学者の一般的意見だとすると、おそらく日本の国際法学者は、当時欧米の学者と全く異なったセンスを持っていたのだと考えられる。

(d) 1972年の政府見解以降、後方支援などをめぐって解釈が大きく変わった

安保法案の議論では、72年以降ずっと政府の憲法解釈が変わっていないのに、昨年突然変えたのが法的安定性の崩壊だという非難が多かった。しかし、海外派兵禁止の基本線は全く変わっていない。「集団的自衛権の行使禁止」というすっきりした見解、現政権とすれば「すっきりしすぎた」見解を、国際情勢の変化を踏まえて自国防衛の関連で是正したいということだろう。自衛隊の解釈も含めて、こうした政府説明(憲法解釈)の変遷がずっと続いてきて、今回の変更以外はおおむね国民の承諾を得てきたのである。もちろん、だから問題なしとは言えないが、憲法改正なみの解釈改憲だというような非難がおかしいとは言えるだろう。

実は、集団的自衛権の枠を実質的に広げてきたものに「後方支援」がある。この言葉は国際法になく、普通兵站と言われる。憲法で許される武力行使と許されない戦争行為を分けるように、後方支援と兵站(この言葉は使わないが)を分けたわけである。そして、他国の武力行使と一体とならなければ違憲でないとして解釈して、後方支援のできる「非戦闘地域」という概念が生まれた。弾薬・燃料を補給する兵站活動が通常戦闘部隊と近接するだろうから、前線から離れた後方支援であれば継続的戦闘と一体と見なされないという理屈である。しかし、戦闘行為に関連していることは事実で、それは基地提供から始まっている。今回は、政府が「非戦闘地域」を融通性がないという理由で撤回したので、野党から激しく非難された。一部では「地上戦でより最前線に近い位置での後方支援を行おうとしている」と考えたようである<sup>16</sup>。その当否はともかく、「武力行使との一体化」がなければ違憲でないという解釈も、かなりの大変更なのである。つまり、現実の必要性を考え、過去の経緯を含めて冷静で現実的な憲法解釈の議論が必要だろうと考えている。安保議論でこの考察が役立つことを願いたい。

<sup>16</sup> <http://note.chiebukuro.yahoo.co.jp/detail/n353128> 中東での武力行使訓練をしていると信じる人もいる。