

安保法制懇報告書でみる「集団的自衛権」の危うさ

2014年5月15日、安倍首相の私的諮問会議である「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会（略称：安保法制懇）」（北岡伸一座長代理）から、安倍首相に報告書が提出されました。安倍首相は、これをもとに公明党を含めた与党内で、月内にも集団的自衛権の行使容認など安全保障に関する憲法解釈変更や法整備を巡る政府方針を表明するものと思われま

安保法制懇の性格

この安保法制懇は「法的基盤の再構築」という名称とは裏腹に、メンバーのほとんどは国際政治や安全保障など政策論の研究者で、法律の専門家がほとんど入っていません。唯一憲法学者である西修駒澤大学名誉教授は、現行憲法下でも集団的自衛権行使を可能とする、現在の日本の憲法学会ではほとんど支持者がいない独特の憲法解釈を主張されておられる方です。

そして、この安保法制懇メンバーについては、集団的自衛権の行使容認に反対の立場の者がいないとの批判がされていますが、このような安保法制懇の性格に関して、北岡伸一座長代理の発言として、次のような報道がなされています。

「北岡伸一座長代理は19日、自民党の会合で、『安保法制懇に正統性がないと（新聞に）書かれるが、首相の私的懇談会だから、正統性なんてそもそもあるわけがない』と語った。北岡氏は首相に提示した報告書の作成で中心的な役割を果たした。……北岡氏は、安保法制懇のメンバーに集団的自衛権の行使に反対する人がいない、という報道についても『自分と意見の違う人を入れてどうするのか。日本のあしき平等主義だ』と強調。さらに『NHKだって必ず番組に10党で出すから、議論が深まらない。鋭い論法でやっても、あとで視聴者から反発が起きる。安全保障の専門家は集団的自衛権に反対の人はほとんどいない』と持論を展開した。」（朝日新聞デジタル2014年5月20日「安保法制懇、正統性なんてない」 北岡座長代理）

座長代理の北岡氏自身が「正統性がない」と認めている上に、意見と違うメンバーを入れることを「日本の悪しき平等主義」と居直るような発言をしていること自体が、この安保法制懇という組織が、安倍首相の思惑どおりの結論をだすための、「結論ありき」で体裁を整えるために作られた機関であることを如実に示しているといえます。

安保法制懇メンバーの憲法観—憲法論を欠いた政策論議—

そして、報告書の作成で中心的な役割を果たしたとされるこの北岡氏は、今年4月21日の東京新聞で、「憲法上の縛りを軽視しているのでは」との問いに対して、以下のようにコ

メントしています。「憲法は最高規範ではなく、上に道徳律や自然法がある。憲法だけでは何もできず、重要なのは具体的な行政法。その意味で憲法学は不要だとの議論もある。(憲法学などを)重視しすぎてやるべきことが達成できなくては困る」。

また、同氏は、『中央公論6月号』72頁(中央公論新社)に掲載された「憲法に固執して国家の安全を忘れるな」という論文において、以下のような自らの憲法観を明らかにしています。

「憲法は大切ではあるが、所詮は国内の最高法規である。憲法に加え、世界の規範である国際法と、軍事バランスで平和は守られるのである。いかにして憲法を守るかということから出発すること自体が誤りである。いかに安全を守るかが第一であって、そのための方法を国家は考えなくてはならない。」(同号79頁)

これは、国家の安全が第一で、憲法を無視してもかまわないという態度を示しているものといえます。国家の目的は、国民の安全や幸福の基礎である国家の安全、それ無しでは国民の安全や幸福はありえないということ自体はその通りですが、その目的のためにどう権力を行使するのかを定めているのが憲法です。その憲法が定めた枠組みでは問題があるというのであれば、具体的にどんな問題があるのかを指摘し、国民に理解を求め、国民の意思で憲法改正手続きをとるべきなのですが、憲法に則って国家権力を行使させる立憲主義の考え方は、北岡氏の文章からも、発表された報告書からも微塵も見受けられません。

また、西修氏も、『中央公論6月号』98頁「自衛と他衛は不可分の関係 解釈改憲は立憲主義を侵さない」において、「個別的自衛権なり集団的自衛権なりを行使するかは解釈上の問題ではなく、政策上の判断であると整理されなければならない。」と述べています。「法的基盤の再構築」を標榜し、憲法解釈を検討すべき懇談会で唯一の憲法学者であるメンバーが、集団的自衛権行使の容認の可否について、全く法的視点を持たずに憲法解釈ではなく、政策判断をすべきであるという考えを持っていることが特筆されるべきです。

報告書の問題点1—立憲主義を無視している—

次に、報告書の内容について検討していきましょう。報告書7頁では、従来の政府の憲法解釈の変更の可能性について、以下のように述べられています。

「更に言えば、ある時点の特定の状況の下で示された憲法論が固定化され、安全保障環境の大きな変化にかかわらず、その憲法論の下で安全保障政策が硬直化するようでは、憲法論のゆえに国民の安全が害されることになりかねない。それは主権者たる国民を守るために国民自身が憲法を制定するという立憲主義の根幹に対する背理である。」

これは、従来、政府が示してきた憲法解釈の枠組みを守っては、「国民の安全が害されることになりかねない」ので、それにとらわれずに安全保障政策をとるべきであり、それが「立憲主義」にかなうものであるという主張です。

しかし、本来、立憲主義とは、国家の権力行使を憲法に則って行使させ、もって国民の権利・自由を守るというものです。国家権力は国民が制定した、いわば国家権力に対する

命令書であるところの憲法にのっとって行使されるべきものであり、もし現行の憲法の枠組みでは国民の安全を守るための安全保障政策をとりえないというのであれば、主権者たる国民に憲法改正を行うように問い、憲法改正が行われた後にそれに則って政府が安全保障政策をとるべきでしょう。それが立憲民主主義の考え方です。「国民を守る」ために権力を行使する立場の人が憲法を守らなくても良いという発想は、決して立憲主義にかなうものとはいえません。

どうも自分たちは安全保障の専門家なのだから、自分たちの政策判断は正しいという幻象にとらわれてしまっているような気がしてなりません。しかし、2003年に始まったイラク戦争に際して、イラクには大量破壊兵器が存在するという米国の虚偽情報を鵜呑みにし、これを支持したのは、他ならぬ、北岡伸一座長代理、岡崎久彦氏という安保法制懇のメンバーです。人はどんなに優秀でも過ちを犯すことがある。そこであらかじめ憲法によって一定の政策判断にも歯止めをかけておこうというのが立憲主義なのですが、そうした発想とは無縁のようです。

報告書の問題点 2—国民に理解してもらおう文書になっていない—

次の報告書の問題点としては、国民に向けて、国民を説得しようという文書になっていないことがあげられます。一定の政策を実現しようとするのであれば、事実と論理と言葉で国民を説得すべきなのですが、結論ありきで、そういった姿勢が全く見受けられません。

報告書では、あるべき憲法解釈として、「こうすべきだ」「こうすべきだ」と縷々述べているわけですが、およそ法解釈とはいえないようなものばかりです。例えば、集団的自衛権については、「事実として、今日の日本の安全が個別的自衛権の行使だけで確保されることは考え難い。したがって、「必要最小限度」の中に集団的自衛権の行使も含まれると解釈して、集団的自衛権の行使を認めるべきである。」(報告書 21 頁)と述べたり、憲法 9 条の解釈としては、「(憲法 9 条 1 項の解釈として) 自衛のための武力の行使は禁じられておらず、また国連 PKO 等や集団安全保障措置への参加といった国際法上合法的な活動への憲法上の制約はないと解すべきである。」(同 18 頁)と述べているのですが、どのように憲法を論理的に解釈すればそのような結論が導けるのかについて全く説明がありません。

また、報告書は、「個別的又は集団的を問わず自衛のための実力の保持や、いわゆる国際貢献のための実力の保持は合憲であるという考え方は、憲法第 9 条の起草過程において、第 2 項冒頭に『前項の目的を達するため』という文言が後から挿入された(いわゆる「芦田修正」)との経緯に着目した解釈であるが、政府はこれまでこのような解釈をとってこなかった。」(同 19 頁)、「逆に言えばなぜ個別的自衛権だけで我が国の国家及び国民の安全を確保できるのかという死活的に重要な論点についての論証は、(中略)ほとんどなされてこなかった。」(同 19 頁)としていますが、なぜ従来の憲法解釈ではダメなのかについて説得力ある説明がされていません。

そして、今までの憲法学会ではほとんど支持者のいなかった西修氏の独自の憲法解釈を

持ち出して、「あるべき憲法解釈」（同 17 頁以下）として、あたかも普遍的な憲法解釈であるかのようなものにしてしまっています。記者会見では、安倍首相はこの点採用はしないとしましたが、安保法制懇に過激なことをいわせて、自身はそれよりも穏健派であることをアピールする演出だったのかもしれませんが。

さらに、報告書 7 頁では、「我が国が、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ための措置をとりうることは、国家固有の権能の行使として当然のことといわなければならない」という砂川事件大法廷判決の一部を引用し、「我が国が持つ固有の自衛権について集団的自衛権と個別的自衛権とを区別しておらず、したがって集団的自衛権の行使を禁じていない」ことを導いています。しかし引用部分の続きを読んでも、「必要な自衛のための措置」とは、日本の防衛力の不足を他国に補ってもらうことができることを意味しているのであり、駐留米軍の存在は合憲であることを指摘するための記述にすぎないとわかります。つまり、集団的自衛権はまったく想定されていないのです。法律学において、判例は事案との関係で意味を持つことは常識であり、ある部分だけを都合よく解釈することなどできないのは当たり前のはずですが、それを平気でしてしまっています。このようなことがまかり通るようであれば、判例の先例としての意味など無くなってしまいます。

以上のように、報告書は、今まで積み上げられた政府解釈の重みや、憲法学の蓄積を無視して独自の解釈を展開しています。権力を拘束するための憲法について、拘束される側の都合で拘束を緩やかにする解釈が自由にまかり通るのであれば、立憲主義の意義を失わせてしまう暴挙といってよく、憲法どころか法そのものへの信頼が失われてしまうでしょう。

報告書の問題点 3 —国民のリスクなどについて検討していない国家優位の思考—

この報告書では、そういった新たな憲法解釈を取ることによって、国民生活にどのようなリスクや不利益、危険性が生じるのかということについても、全く配慮がありません。「国民の安全」ということを散々言っているが、提言された政策を実現した場合に国民にどれだけリスクが生じるのか、そうしたデメリットについて全く触れられていません。政策論としても、国民不在の、国家優位の政策論になってしまっています。

例えば、集団的自衛権の行使をしたりするとすると、同盟国の敵が自国にとっての敵となり、国民と企業が武力攻撃・テロの標的になる危険が増すこととなります。また、特定の国とだけ同盟関係を深める国は、日本の外交の幅を狭め、国家という観点からも大きなリスクを抱えることになりかねません。しかし、報告書では、自衛官も含めた国民にどういった影響を及ぼすのかについて、分析・検討がなされていません。主権者たる国民を、事実と論理と言葉で説得して納得してもらうための報告書ではなく、米国と対等な関係に立ちたい、あるいは国際社会において認められたいという想いに偏り、安倍首相の意向に沿った都合の良い結論を出すための、国民不在の報告書といわざるを得ません。

また、過去において集団的自衛権が行使された例についても分析・検討がなされるべきなのですが、これについても非常にお粗末なものとなっています。報告書 20 頁では、「国際連合憲章では、第 2 条 4 により国際関係における武力の行使が禁じられているが、第 51 条に従って個別的又は集団的自衛のために武力を行使する権利は妨げられない。これは、同条に明記されているとおり、自衛権が国家が当然に有している固有の権利（「自然権」(droit naturel)）であるからである」と述べています。

しかし、1945 年に国連が発足した後、現在までの約 70 年の間に集団的自衛権を理由とした武力行使は、国連加盟国 193 カ国のうち、アメリカ、ロシア（旧ソ連）、イギリス、フランスなどの大国によるものがほとんどです。これらの国が「集団的自衛権行使」を名目に武力行使した事例の多くは、その実態は他国の内戦やクーデターへの介入です。

特に、今回、日本が集団的自衛権行使のパートナーとしているアメリカは、「集団的自衛権行使」を口実として、ベトナム戦争、ニカラグア内戦介入、グレナダ侵攻、イラク戦争など、過去において国連憲章違反とされ、又はその疑いの強い軍事行動を多く行っています。

ベトナム戦争の発端となったトンキン湾事件はアメリカ軍のでっち上げであったことが明らかになっていますし、ニカラグア内戦介入事件では、国際司法裁判所（ICJ）が正当な集団的自衛権の行使であったとのアメリカの主張を明確に退けています。イラク戦争ではアメリカが「ならずもの国家イラクは大量破壊兵器を持っているおそれがあり、それがテロリストに流れてアメリカや同盟国を攻撃するかもしれず、そのような場合には『予防的自衛権』を発動できる」という理屈で多国籍軍がイラクを攻撃しましたが、結局大量破壊兵器は見つかっていません。

このような過去の事例における「集団的自衛権」行使の正当性について何ら検証をしておらず、事実に基づいた集団的自衛権行使の必要性について検討しているとは到底いえません。

報告書の問題点 4—集団的自衛権行使の要件は限定されていない—

報告書では、集団的自衛権行使の要件として「我が国と密接な関係にある外国に対して武力攻撃が行われ、その事態が我が国の安全に重大な影響を及ぼす可能性があるときには、我が国が直接攻撃されていない場合でも、その国の明示の要請又は同意を得て、必要最小限の実力を行使してこの攻撃の排除に参加し、国際の平和及び安全の維持・回復に貢献することができることとすべきである。そのような場合に該当するかについては、我が国への直接攻撃に結びつく蓋然性が高いか、日米同盟の信頼が著しく傷つきその抑止力が大きく損なわれ得るか、国際秩序そのものが大きく揺らぎ得るか、国民の生命や権利が著しく害されるか、その他我が国への深刻な影響が及び得るかといった諸点を政府が総合的に勘案しつつ、責任を持って判断すべきである。」(報告書 36～37 頁)と限定的に認めています。

しかし、米国からの集団的自衛権行使の依頼は、国際秩序の回復を前提としてくるので、

アメリカからの要請は、ほぼ自動的に我が国に重大な影響を及ぼす可能性に当たることになります。したがって、こういった抽象的な要件をいくら立てても、なんの限定にもなりません。

この点、報告書では、「集団的自衛権の行使を認めれば、果てしなく米国の戦争に巻き込まれるという議論が一部にあるが、そもそも集団的自衛権の行使は義務ではなく権利であるので、その行使は飽くまでも我が国が主体的に判断すべき問題である。」(同 23 頁)と述べています。しかし、日本が集団的自衛権を行使できる憲法解釈を公にしながら、アメリカからの要請に応じなかった場合には、それこそ日米安保体制は崩壊してしまいます。アメリカの信頼を得るために集団的自衛権の行使を認めるとしておきながら、アメリカの要請を拒否することはおよそ考えられないといえるでしょう。

報告書 23 頁においては、「個別的又は集団的自衛権を行使する自衛隊部隊の活動の場所について、憲法解釈上、地理的な限定を設けることは適切でない。」と述べています。その上で『地球の裏側』まで行くのか云々という議論があるが、不毛な抽象論にすぎず、ある事態が我が国の安全に重大な影響を及ぼす可能性があるか、かつ我が国の行動にどれだけの効果があるかといった点を総合的に勘案し、個別具体的な事例に則して主体的に判断すべきである。」と明確に言及しています。このグローバル化した現在の世界の中で日本の安全などということを出せば、イラク戦争の時に日本政府がアメリカの軍事行動を支持したような論理で世界のどこでも何ら限定なく集団的自衛権が行使されてしまうことになります。結局、何ら限定なく集団的自衛権が行使されてしまうことになるのではないのでしょうか。

記者会見で安倍首相は、政府の基本的方向性として、集団的自衛権行使の限定容認論について賛意を表しつつ、「政府としてはこの考え方について、今後さらに研究を進めていきたい」と述べています。

報告書の問題点 5 —政策論としても非現実的かつ危険な議論—

報告書では、10 頁以下で「我が国を取り巻く安全保障環境は、一層厳しさを増している。」とし、特に近隣諸国との緊張については、国名をあげて言及しています。しかし、それは個別的自衛権の問題で、集団的自衛権の問題とすべきではありません。あえて、集団的自衛権に結びつけようするのは、有事の際には、アメリカに守ってほしいという思惑があるからですが、日本がいくら媚を売っても国際社会は冷徹です。アメリカが日本のために集団的自衛権を行使するかどうかは、自国の国益を基準に独自に判断します。

現在、アメリカはアジア地域での紛争は好まず、中国に対しては融和路線を追求しています。既に日本を越える経済的規模を持ち、重要な市場を持つ中国を敵に回してまで、日本のために参戦してくれると考えるのは楽観的にすぎるのではないのでしょうか。確かに、オバマ大統領は尖閣諸島問題については、日米安保条約の適用対象であると述べました。しかし、2014 年 2 月 10 日にサルバート・アンジェラ在日米軍司令官は記者会見で「(尖閣

諸島問題で中国が行動を起こして衝突が起きた場合、アメリカ軍は) 直接介入はしない。」
「(衝突が起きた場合) 救助に徹する」と答えています。

日米安保条約3条は、各締約国が「武力攻撃に抵抗するそれぞれの能力を、憲法上の規定に従うことを条件として、維持し発展させる。」と定め、アメリカ合衆国憲法は戦争宣言権を議会の権限と規定します。そして、大統領の戦争に関する権限を明確にした戦争権限法によれば、宣言がないまま大統領が軍を敵対行為等に投入した場合、48時間以内に下院議長と上院仮議長に投入が必要な理由等を記載した報告書を提出し、議会によって事後的に戦争宣言ないし制定法による授権がなされなければ、大統領は米軍の使用を中止しなければならないことになっています。

このように、大統領でさえ議会の意向を無視して自動的に軍事介入を継続することはできない制度となっており、日本有事が起こった際にアメリカが日本を守ってくれる保障はどこにもありません。報告書を取りまとめたメンバーは、国際関係論の専門家でありながら、なぜアメリカが助けてくれるという漠然とした期待を持てるのでしょうか。

また、この集団的自衛権を行使することで抑止力を高めるとの主張もありますが、抑止力を高めるとなると、安全保障のジレンマといわれるように、相手もさらに抑止力を高め、所謂軍拡競争に拍車がかかり、近隣諸国との緊張もより高めてしまいます。「アメリカが日本を守ってくれるだろう」という不確実の将来の期待のために、目の前の現実の危険を招くことがあってはならないと考えます。

さらに、いままで、憲法9条を盾に集団的自衛権行使の要請を断ることができました。しかし、これからは「憲法上行使可能だが、日本の国益を考えて、あなたを助けにいかない」と断ることになり、信頼関係をかえって壊すことになります。それを避けるためには、無条件に同盟国からの要請に応じることにはなりますが、バランスのとれた外交とはとてもいえません。結局日本の国益を著しく害することになるのではないのでしょうか。

現在、欧米とロシアがクリミア、ウクライナの問題で対立していますが、万が一、米ロ双方が衝突し、ロシアからあるいは双方から集団的自衛権の行使を要請されたらどうするのでしょうか。日本としては、アメリカだけでなく、エネルギー資源の多くを依存しているロシアも敵に廻せない。いままではどちらも憲法上「できません」だったのが、「できるけどやりません。」ということになってしまいます。また、ベトナムと中国との紛争で、ベトナムから参戦を要請されたらどうするのでしょうか。行使しなければ中国に対する抑止力は無意味となり、中国相手に参戦したら大変なことになります。

平和国家というジャパブランドの危機

この報告書に基づいて、憲法改正手続きを踏まずに、これまでの政権が積み上げてきた憲法解釈を葬り去り、現行憲法の下でも集団的自衛権の行使を容認する内容に変更するとすれば、戦争できない国から、戦争できる国になってしまいます。そのことがもたらす帰結としては、海外に派兵される自衛官の安全が危うくなり、自衛官の方々是国家による

殺人を強制されることとなります。のみならず、テロの標的になる国民の生命や財産などの基本的人権も侵害されるおそれが増すことになるでしょう。戦争は最大の人権侵害です。安倍首相は戦争をしないために、抑止力を高める必要があります、そのための集団的自衛権だと言っていますが、抑止力はいざというときに戦う用意があることを相手に見せつけることで機能するものです。つまり、戦って死者がでること、国民に被害が出ることの覚悟があつての抑止力です。もちろん、被害を受けるのは国民です。よって国民自身がこうした覚悟を持てるかを自ら判断するべきなのです。これほど重大な決定を主権者である国民の意思を無視して行うことは、国民主権に反します。

このように報告書は、立憲主義を破壊し、平和主義だけでなく、基本的人権の尊重や国民主権という憲法の3本柱全てをないがしろにするものとなっているといえます。

憲法9条は、国連憲章を超える先駆的な意義を有します。2項に記されているように日本は海外で武力行使するような正規の軍隊を持ってません。これを全く覆すような解釈をしてしまうことは、憲法9条を持つ国、平和国家日本という国柄が全く変わってしまうことを意味します。

古来日本人には、相手に自分の利益をゴリ押しせず、相手の立場を常に考えて、できるだけ争いを避けようとする気質がありました。遡れば、聖徳太子のころ、十七条憲法で「和（やわらぎ）を以て貴しと為す」というように物事や争いは話し合いで解決しましょうと既に言っていました。確かに、明治期からの71年間、日本は戦争を繰り返した国ではありませんが、その長い歴史から見れば、戦争しない国家というのは、実は日本の文化であり伝統であるといえます。これこそが、「ジャパン・ブランド」とも呼ぶべき日本の一番の強みであり、憲法9条こそが本来の日本のあるべき姿を形にしたものといえるのです。

もし、戦争をするごく普通の国への道を選択し、システムの中にいったん取り込まれてしまったら、事実上離脱することは困難であり、おそらく、もう二度と戻ることはできないでしょう。

法律家として、また憲法を知ってしまった者の責任として、今後一層声を上げていかななくてはならないと強く思っています。

以上