

「集団的自衛権行使を容認する閣議決定の撤回を求める」

国民安保法制懇

2014.09.30 06:42

国民安保法制懇は平成 26 年 9 月 29 日を作製、これを、同日国家安全保障局に提出しました。本ペーパーへの署名者次の通りです。

国民安保法制懇

愛敬 浩二（名古屋大学教授）
青井 未帆（学習院大学教授）
伊勢崎賢治（東京外国語大学教授）
伊藤 真（弁護士）
大森 政輔（元内閣法制局長官）
小林 節（慶応大学名誉教授）
長谷部恭男（早稲田大学教授）
樋口 陽一（東京大学名誉教授）
孫崎 享（元外務省国際情報局長）
最上 敏樹（早稲田大学教授）
柳澤 協二（元内閣官房副長官補）

1. はじめに
 - 1.1 個別的自衛権の肯定
 - 1.2 集団的自衛権の否定
2. 閣議決定による憲法解釈変更の問題点
 - 2.1 立憲主義への攻撃
 - 2.2 憲法解釈の根底的不安定化
 - 2.3 内閣法制局の変質
3. 7月1日閣議決定の内容上の問題点
 - 3.1 憲法解釈の「変造」
 - 3.2 行使要件の不明瞭さ
4. 「積極的平和主義」の奇怪さ
5. アメリカとの同盟関係の強化
6. むすび

2014年7月1日の閣議決定中、集団的自衛権の行使認容の部分について、その問題点を各種の観点から総合的に検討した結果は、次のとおりである。

1. はじめに

2014年7月1日の閣議決定（以下「7月1日閣議決定」という。）で、安倍政権は憲法9条に関する政府の解釈を変更し、集団的自衛権の行使容認へと大きく踏み出した。この動きがはらむ数々の深刻な問題点を指摘し、安倍政権に対して7月1日閣議決定の撤回を求めるとともに、国民の注意を広く喚起しようとするものである。

1.1 個別的自衛権の肯定

従来、日本政府は、条文上は実力の行使を全面的に否定しているかに見える憲法9条について、日本を防衛するための必要最小限度の実力の保持とその行使を禁ずるものではないとの立場をとってきた。国家が自国の独立と存立を保持し、国民の生命・自由等の諸権利を保護するための措置をとることは、その最低限の任務であり、憲法がそれを否定しているとは考えられないからである。

このため、(1) 日本に対する急迫不正の侵害があったとき、(2) これを排除するために他に適切な手段がない状況では、(3) 必要最小限度の実力を行使する、という限度での個別的自衛権の行使は認められる。

他方、日本が直接攻撃されていないにもかかわらず、日本と密接な関係にある外国が攻撃を受けたとき、それに対処するために実力を行使する集団的自衛権の行使は、そもそも(1)の要件が満たされておらず、自国を防衛するための必要最小限度の実力の行使とは言えないため、憲法の認めるところではないとされてきた。自国を防衛する個別的自衛権のみを、限定された条件の下でのみ行使し得るとする従来の立場は、自衛権行使に関する政府の判断を明確かつ客観的に枠付ける指針としても十分、的確に機能し得るものであった。

1.2 集団的自衛権の否定

日本自体が攻撃の対象となっていないにもかかわらず、他国への攻撃に日本が実力で対処する集団的自衛権の行使が、武力の行使を禁止し、戦力の保持を禁止する憲法9条の存在と両立すると考えることは困難である。平和主義を基本原則とする憲法が認める自衛措置は、「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限が根底からくつがえされるという急迫、不正の事態に対処し、国民のこれらの権利を守るための止むを得ない措置としてはじめて容認されるもの」であり、他国への武力攻撃によってこうした事態が生ずることは想定しがたいからである。

また、集団的自衛権概念がソ連によるチェコスロヴァキア侵攻やアメリカによるベトナムへの攻撃等の不当な武力行使を正当化する文脈で使われてきたこと等からしても、集団的自衛権の行使が認められないとの解釈は、無用な国際紛争に巻き込まれることを防ぐという観点から見て、日本の中長期的な国益に適ったものでもあった。

政府は国会での答弁等で、集団的自衛権の行使は憲法によって禁じられているとするだけでなく、こうした憲法の解釈を変更することはできないし、集団的自衛権の行使を許容するなら、憲法改正

の手續に訴える必要があるとしてきた。あらゆる「戦力」の保持を否定する憲法9条2項の存在を考えても、この解釈が国会等での慎重な審議を通じて練り上げられた国民的熟議の賜物であることからしても、さらにまた、憲法によって政治権力の行使を制約するという立憲主義の理念からしても、当然の結論と言える。

以下、本報告書は、7月1日閣議決定による憲法解釈変更の手續上の問題点(2.)および内容上の問題点(3.)を挙げ、さらに安倍政権による集団的自衛権行使容認論の背景にある様々な憲法上および安全保障上の問題点を指摘する(4.および5.)。

2. 閣議決定による憲法解釈変更の問題点

2.1 立憲主義への攻撃

7月1日閣議決定は、憲法9条の存在意義をほとんど無に帰すばかりでなく、憲法によって政治権力を制約するという立憲主義を覆すものでもある。安倍首相をはじめとして、閣議決定による憲法解釈変更を是として怪しまない人々は、集団的自衛権行使容認という1点のみに関する現時点限りでの勝敗優劣に目を奪われて、憲法の拘束力の眼目が、現在の政権のみならず、将来にわたる政府の行動を広く拘束する点にあることに思いが至らないのであろう。

今回の閣議決定は、立憲主義に深刻な打撃を与えた。中長期的に遵守すべき、どんな政治勢力によって構成される政府であっても、その権限をしばるべき憲法の意味を、ある特定時点で政権の座にある人々の判断で変更してしまうという前例を残した点において、その影響は将来にわたって長期に及ぶ。将来世代をも含む国民一般にとって、迷惑千万と言わざるを得ない。

こうした根本的変更が是非必要だと考えるのであれば、従来の政府見解が指摘していた通り、正面から広く国民的な議論に訴え、慎重な審議を経る正式の憲法改正手續を踏むべきである。憲法の改正が困難であるからと言って、解釈変更という安易な抜け道をとることは、一政権による憲法の篡奪に他ならず、以下で述べる通り、憲法解釈の根底的不安定化とともに、憲法解釈の実務を担う内閣法制局の役割の変質をも招く。

2.2 憲法解釈の根底的不安定化

特定時点での政権の判断で憲法解釈を変更し得るとの前例を開くことは、広範な論点にわたる多くの憲法解釈を根底的に不安定化する。たとえば、徴兵制は「意に反する苦役」として憲法により禁止されているとの政府解釈も、今後、閣議決定により変更される可能性は否定できないこととなる。また、集団的自衛権の行使を容認する7月1日閣議決定にもかかわらず、安倍首相は、今後も自衛隊がイラク戦争や湾岸戦争のような戦争に参加することはないと国会の場等で述べているが、これも結局は、現在の政権による現時点での政策的判断では参加することはないというだけの話にとどまる。

現在の政権はいくらこれ以上の解釈変更の余地はないと言い募ろうとも一将来の政権による憲

法解釈変更の余地を否定することはできない。安倍政権は、自身ではコントロールし得ない穴を、政治権力を拘束すべき憲法に開けたことになる。この穴を埋めて、再び従前のように、政府による憲法解釈が自分だけでなく、将来の政権をも拘束し得るようにするには、今回の解釈変更が誤りであったことを認め、7月1日閣議決定を撤回して従来解釈に回帰するしかない。

2.3 内閣法制局の変質

政府の憲法解釈の一貫性・論理性を支えてきた内閣法制局について、行政組織の一部である以上、行政権の頂点にある内閣や首相の指示に従うのは当然だとの議論がなされることがある。しかし、この問題は、なぜ内閣法制局の長官が国務大臣ではないのか、という視点からとらえ直す必要がある。なぜかと言えば、それは内閣法制局による憲法の解釈が、その時々党派的見解から独立した客観的妥当性を備える必要があるからである。

国務大臣として国会に対し連帯して責任を負う立場では、特定時点で国会の多数を占める一党派の見解から自由ではあり得ない。それは首相であっても同様である。政府・与党の党派的見解から独立した客観的妥当性を有する解釈であるからこそ、政府の政策が合憲であるとの結論を支え、正当化する役割を果たすこともできる。内閣法制局が紡ぎ出し、支えてきた従来憲法9条の解釈に十分な正当性と説得力があるにもかかわらず、首相が集団的自衛権を行使したいと言い張るからそれは合憲だなどと内閣法制局が言い出したら、自らの存在意義を否定したのも同様である。

政治家が担当すべき職務ではなく、しかし立法機関でも、また司法機関でもないとなれば、内閣法制局を行政組織の一部として位置づけざるを得ない。しかし、そのことは、内閣法制局が内閣の指示に従って憲法解釈を変更すべきことを意味するわけではない。

今回の集団的自衛権に関する解釈変更に加担したことで、内閣法制局は、憲法の有権解釈を守る「番人」としての役割を自ら放棄した。将来の政権が内閣法制局に対して、「あれほど対立・論争的となった集団的自衛権に関してさえ、おまえたちはその時の首相の意向で解釈を変更した。今度は我々の意向に沿って新たに憲法解釈を変更すべきだ」と主張したとき、内閣法制局にはもはやそれに抵抗する手立てはない。安倍政権と同様、内閣法制局は、自身ではコントロールし得ない穴を憲法に開け、自身を守る城壁を自ら掘り崩した。政府自身がそうであるように、内閣法制局も、この穴を埋めて正常にその役割を果たし得る状態へと戻るためには、今回の解釈変更の誤りを認め、従前の解釈に回帰するしかない。

3. 7月1日閣議決定の内容上の問題点

3.1 憲法解釈の「変造」

7月1日閣議決定は、従前の政府見解との連続性があるかのように装うため、集団的自衛権の行使は憲法上禁止されているとの1972年10月14日の政府見解の論理を借用し、しかもそれにより、集団的自衛権の行使が限定的に容認されるとの結論を正当化しようとしている。「国民の生命、自由及び幸福追求の権限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」という目的は同一だが、国際情勢・安全保障環境の変化によって、結論が変化したいのであろう。

しかし7月1日閣議決定は、地球全体にわたる「グローバルなパワーバランスの変化、技術革新の急速な進展、大量破壊兵器などの脅威等」の事象を抽象的に並べるにとどまり、日本との関係でどのような国際情勢・安全保障情勢の現実の変化が集団的自衛権行使を必須とするのかをまったく明らかにしていない。それにもかかわらず、集団的自衛権を否定すべき論拠によって、それを容認する正反対の結論を支えようとする無理な論法を押し通した結果、この閣議決定の内容は、その意図も帰結もきわめて曖昧模糊としており、見る者の視点によって姿の変わる鶴（ヌエ）とも言うべき奇怪なものと成り果てている。憲法解釈の変更であるのみならず、いかなる変更であるかも不明瞭な「変造」と言うべきものである。その論理および帰結の奇怪さは、次の3.2で述べる集団的自衛権行使要件の不明瞭さに示されている。

3.2 行使要件の不明瞭さ

7月1日閣議決定では、従来の個別的自衛権行使にかかる3要件のうち(1)に代わるものとして、日本と密接な関係にある他国への武力攻撃により、「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」という要件が立てられ、これによって集団的自衛権の行使が容認されると言われている。このうち、後段の「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」とは、これらの諸権利の保護にあたるべき日本の政治体制の根幹が脅かされるという趣旨に理解すべきであろうから、前段で言う「我が国の存立が脅かされ」という事態と異なることを言っているわけではない。

しかしながら、他国への武力攻撃によって日本の政治体制が覆る「明白な危険」が現実化することは、冷静に考えるならばほとんど想定しがたい。しばしば議論の対象となる具体例で言えば、中東での紛争によってホルムズ海峡が封鎖され、原油の輸送が一時的に止まることがあったとしても、日本の政治体制の根幹が脅かされる明白な危険が生じたとは考えられない。こうした観念的で抽象的な画餅のごとき集団的自衛権の行使を、なぜ容認する必要があったのか、何のためにこれほどの政治的エネルギーを注いだのか、強い疑問が浮かぶ。

他方で、客観的に見た場合にこのような明白な危険が発生するか否かはともかく、かつての「満蒙は日本の生命線」といった空虚なスローガンと同じ調子で、この種の「明白な危険」が地球の裏側を含めた世界各地で発生したと政府が「総合的に」判断しさえすれば、集団的自衛権を行使し得るというのであれば、日本に対する直接の急迫・不正の侵害という従来の要件とは異なり、この要件は明確で客観的な歯止めを提供するものではあり得ないことになる。自衛隊が武力を行使する範囲は、結局、地球の全域にわたることとなる。いずれにしても今回の閣議決定は、その意図も帰結もきわめて不明瞭であり、今後、政府の行動指針として実効的に機能し得るのか、はなはだ疑問と言わざるを得ない。

なお、7月1日閣議決定は、集団的自衛権行使にあたって自衛隊に出動を命令するに際しては、「原則として事前に国会の承認を求める」とするが、これは自衛隊法等、現行法令における個別的

自衛権行使にあたっての自衛隊の出動に際しても求められている要件であって、ことさら明言するまでもなく当然の事柄である。この要件が政府の決定を今まで以上に拘束しているわけではない。

4. 「積極的平和主義」の奇怪さ

集団的自衛権行使容認の論拠として、「積極的平和主義 proactive pacifism」なる奇怪な概念が提唱されていることは、さらに懸念を深める。實力の行使を原則として禁止し、自国に対する攻撃があった場合にのみ、必要最小限度で實力による対処を認めるという従来政府の見解は、政府の判断を統御する指針としての客観性と明確性を兼ね備えている。

それと異なり、外部からの自国への攻撃に先立つ積極的行動を通じて平和を実現するという方針をとると、そこで言う「平和」は、「日本政府が正しいと考える事態」という主観的意味合いを強く持たざるを得ない。当然ながら、「正しいと考える事態」は各国政府によって異なるし、武力の行使やその威嚇を伴う場面では、相互に鋭く対立する。

「積極的平和主義」とは、結局のところ、日本政府が正しいと考える事態を実現するために地球上のいたるところで實力を行使するという、およそ平和主義とは相容れない猛々しく危うい立場と見分けがつかない。さらに、交戦法規に関する諸ルールも整備されないまま、戦闘に巻き込まれる危険のある地域へと自衛隊を積極的に送り出そうとする人々に、日本国民である自衛隊員の生命・身体・自由を尊重する意図がそもそもあるのかも、深刻な懸念の材料である。

「積極的平和主義」に基づく憲法解釈の変更は、立憲主義に対する攻撃であるのみならず、憲法9条の根幹にある平和主義を変質させ、否定するものでもある。海外で武力を行使しないことによって紛争地域を含めた諸人民から敬意を集めてきた日本が勇ましい冒険主義を唱導することは、蓄積してきた国際的信用を自ら毀損することを意味する。むしろ、近隣諸国との融和を心がけると同時に、偶発的な衝突等、不測の事態に対処するための周辺諸国との交渉等を通じたルール策定等、広い意味での危機管理を志向することこそが、地域の安定の確保と国民の生命・安全の保障につながるであろう。

5. アメリカとの同盟関係の強化

集団的自衛権の行使容認が、日本と「密接な関係」にあるアメリカとの同盟関係強化につながると言われることもあるが、それが果たして日本の国益に適うかも明らかではない。「私たちは集団的自衛権を行使できない、だから協力できません」と言うより、「集団的自衛権を行使することはできるが、政府の判断で協力しないことにしました」と言う方が、アメリカとの同盟関係ははるかに深く傷つく。つまり、集団的自衛権の行使に踏み出した以上、日本の立場から見てどんなに不当で、かつ、日本にとって利益の見出しがたい軍事行動でも、アメリカに付き合わざるを得なくなるおそれが大きい。

アメリカは、自国と異なる政治体制をとる国家に対して根底的な不信感を抱き続けるにとどまらず、イラク戦争やリビアへの軍事攻撃に見られるように、自国と異なる政治体制の転覆の機会に遭

遇した際、国際法上の諸原則に忠実に行動するとは限らない国家である。そうした国の軍事行動に付き合っ、日本本土を攻撃する根拠をアメリカとの紛争当事国に与えることが、日本の安全に役立つとは考えにくい。しかも現在のアメリカ政府は、中東での深刻な危機—それも自らの無謀なイラク侵攻の帰結であるが—への対処に目を奪われて、平和を志向するリベラル・デモクラシー日本という、20世紀アメリカの最大の遺産の一つが針路を踏み外そうとするのを傍観するどころか、それを積極的に是認する発言を繰り返している。自らの中長期的利益を見失った国が、ここにもある。

集団的自衛権行使を通じてアメリカとの同盟関係を強化することが抑止力を高め、そのために日本が戦争に巻き込まれる危険は一層低下すると主張されることもあるが、台湾問題をめぐる米中の対立がある中での抑止力の強化は、相手側のさらなる軍備増強を招き、対立・緊張の度合いを高めかねない。さらに、世界各地で「テロとの戦い」を押し進めるアメリカとの軍事的協力関係を深めることは、日本をグローバルに展開するテロ組織の標的とする危険にさらすことでもある。

要するに、集団的自衛権の行使容認は、日本および日本国民をより安全にするどころか、より危険とする蓋然性が高い。外交・防衛問題に関しては、同盟国同士で助け合おうという曖昧でセンチメンタルな「友情」論ではなく、冷徹に国益を見極める判断力が求められる。

6. むすび

以上で述べたように、安倍政権による集団的自衛権行使容認への動きは、実効的な歯止めを伴っているかも疑わしく、無制限に日本の軍事行動を拡大することによって、日本国民の安全保障をきわめて不安定な状態へと導きかねない。それは現憲法の根底にある立憲主義と平和主義の否定であるのみならず、中長期にわたって日本の国益を大きく損なう。

以上検討したところによれば、所定の明白な危険があることを集団的自衛権行使の要件として付加しても、集団的自衛権の行使は憲法9条の下では許容されないから、本件閣議決定中、集団的自衛権行使容認の部分は、撤回されるべきである。

安倍政権は、今後、日米防衛協力の指針（いわゆるガイドライン）への反映や自衛隊法等の関連法令の整備を、可能な限り世間の耳目をそばだてないよう、しかし可能な限り迅速に進めようとするであろう。立憲主義を無視し、特殊なイデオロギーで国のあり方を根本的に変容させようとするこの策動への注視を怠らず、反対の声を今後とも広げていく必要がある。

(以上)