

法学教室 2015年9月号(420号) 抜刷

「切れ目なき安保法制」法案の 憲法上の問題点

宮崎 礼壹
Miyazaki Reichi

「切れ目なき 安保法制」法案の 憲法上の問題点

法政大学教授
元内閣法制局長官

宮崎礼壹

MIYAZAKI Reichi

はじめに

昨年(2014年)7月1日に安倍晋三内閣は「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」と題する閣議決定を行い、この方針のもと、10か月を経た本年5月15日、「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案」と称する一括法案と、単独新法である「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案」(協力支援活動法)の2本の「安保法制」法案を国会に上程し、7月16日、同2法案は与党のみの強行採決により衆議院を通過するに至った。「100時間を超す審議をした」といわれるが、政府答弁の本身は、粗雑な立論の繰り返しであった。

筆者は、内閣法制局に長年在籍し、その間基本的に政府の側に立ってPKO法案をはじめ多くの安全保障関連法案の審査に携わりその成立に努めてきた者であるが、それでも、集团的自衛権行使容認を内容とする今回の法案は、憲法違反であると考えざるを得なく、かつ、我が国及び国際社会の平和と安全に資するものかについても重大な疑義があると考えられる。以下、そのゆえんを具体的根拠を示して説明してみたい。

I 「集团的自衛権」自体の持つ 問題性

1. 国連憲章51条と同条導入の経緯 ——本来の自己防衛権とは異質

「集团的自衛権」とは何か。それは、歴代政府答弁により、「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、実力をもって阻止する国際法上の権利」と解されている¹⁾。この定義からもわかるように、「自衛権」と名は付いているが、その本質は「他国防衛権」なのであって²⁾、本来の自己防衛権とは異質なものである

1) 我が政府が一貫して採用している定義であり、現第2次安倍政権も踏襲している。「自国と密接な関係にある」との部分、不要との有力な国際法上の説もあるが、日本政府は従来からこの部分を要件と解している。もっとも、集团的自衛権を実際に行使した場合、その基準に合致していたかどうかを判定する実効的な機関はなく、またそのような角度からの議論が行われたこともないから、上記部分の有無によってそれほど大きな差異が生ずるとは考えられない。

2) 集团的自衛権の本質が「他国防衛」であることは、歴代の政府も、そう理解し、表明してきたところである。後出の昭和47年10月14日参議院決算委員会提出政府意見書、昭和55年10月28日衆議院内閣委員会味村治内閣法制局第1部長答弁、平成15年6月2日参議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会宮崎礼壹内閣法制局第1部長答弁、平成16年1月26日衆議院予算委員会秋山收内閣法制局長官答弁、平成16年6月18日対島聡政府答弁書(小泉純一郎内閣)等。

3) 集团的自衛権という概念が国連憲章51条に規定されるようになったこのような経緯については、多くの国際法教科書が一致して指摘するところである。例えば、①波多野里望=小川芳彦編『国際法講義[新版増補]』(有斐閣、1998年)431頁、②村瀬信也ほか『現代国際法の指標』(有斐閣、1994年)286頁、③山本草二『国際法[新版]』(有斐閣、1994年)736頁、④藤田久一『国際法講義Ⅱ人権・平和』(東京大学出版会、1994年)402頁、⑤杉原高嶺ほか『現代国際法講義[第4版]』(有斐閣、2012年)439頁、⑥小寺彰ほか編『講義国際法[第2版]』(有斐閣、2010年)497頁。

4) 第二次世界大戦後、集团的自衛権の行使であると主張して武力行使がされた例は、次のようなものである。旧ソ連によるハンガリー侵攻、チェコ侵攻及びアフガニスタン侵攻、米国によるベトナム戦争及び湾岸戦争初期の武力展開、ヨーロッパ諸国によるアフガニスタン戦争参加(9.11同時多発テロ事件の犯人をかくまったアフガニスタンのタリバン政府に対する米国の個別的自衛権行使に呼応したもの)。い

ことをまず確認しておきたい。

第二次世界大戦までの長い間、「国家の自衛権」といえば、「自国への侵略行為を排除する権利」、すなわち個別的自衛権のことであった。「集団的自衛権」という概念は、周知のように、第二次世界大戦後、国連憲章 51 条によって新たに登場したものである。

戦後新たに設立された国際連合は、2 度の大戦の悲惨な結果の教訓をもとに、国際間の武力行使は原則違法とし（国連憲章 2 条 4 項）、今後生じうる国際的な紛争には安保理主導の国連軍が対処するとの理想を掲げた（同 7 章）。しかし、折からの冷戦の開始により、常任理事国の一致が得られにくくなったことを背景に、米国及び米州機構諸国の「チャプルテペック決議」の圧力により、「安保理が必要な措置をとるまでの間」の暫定的違法性除却事由として、個別的自衛権と並べて、妥協的に規定されるに至ったものである³⁾。

2. 集団的自衛権の「後ろ向き」性と恣意性、濫用危険性

「自衛権」という名前こそ付いているものの、このようにそれは、本来の、自国への直接の侵略の排除、という意味の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」を改めて容認するものであって、戦争廃絶に向けた人類の努力という観点から見

れば、「後ろ向き」のものといわなければならない。

同時にまた、集団的自衛権は、各国間の評価の違いが対立している状況でも、同盟国と自称する国家による「介入的武力行使」を許容するものであるため、「恣意的で過剰な武力行使」を招く危険をはらむ⁴⁾⁵⁾⁶⁾。

このように、「国際法上の権利だ」という形式だけ見て、大急ぎで我が国も追い付かなければならない、という性質のものなのか、そもそも、筆者には根本的な疑問がある⁷⁾。

II 日本国憲法 9 条と 集団的自衛権

1. 集団的自衛権を違憲としてきた 政府解釈とその論拠

昭和 31 年（1956 年）、国連加盟を果たして以後、我が国も国連憲章 51 条を「享受」しているはずであるとして、集団的自衛権行使容認を主張する政治的意見は、常に存在した。

これに対し政府は、一貫して、集団的自衛権は、我が国も独立国としてこれを有していることはたしかであるけれども、憲法 9 条のもとでは、その行使を認める余地がない、と解してきた。

その論拠を説明した政府文書も多数存在するが、昨年 7 月の閣議決定も引用している昭和 47 年 10 月 14 日の政府意見書（参議院決算委員

ずれも、当該武力行使国の自己防衛とは、無縁のものばかりである。

5) さらに、現実を直視すると、集団的自衛権の主要な議論対象となる米国は、全世界にその陸海空軍・海兵隊を展開させている超大国である。国際法上、一国の軍隊に対する攻撃があれば、それは即、その国自体に対する武力攻撃と評価されるから、米国がその気になれば、自国の個別的自衛権を行使し、同時に同盟国に集団的自衛権の発動を要請する契機は世界中にころがっていることを想起する必要がある。

6) 今回の法案について答弁に立つ安倍首相は、「米軍の違法な先制攻撃を支援することはない」とは述べるけれども、米軍が何らかの根拠をもって「先行的」に行った武力行使に対し、相手側が行った反撃を、集団的自衛権における他国への（急迫不正な）武力攻撃と評価して自衛隊が排除の武力行使をする可能性は、決して否定していない。そういう場面は、①安保理の武力行使容認決議がある場合、②それはないけれども、いわゆる人道的介入と称して武力介入を行う場

合、③イラク・シリアの IS 支配地域への空爆や、リビアへの空爆など、当該国の現政府の承認を取り付けての介入のようであるが、当該政府の実効支配が及んでいるかは疑わしく、したがって国際法上は武力行使と見ざるを得ないもの等々、数多く存在する。このうち①はともかくとして、②③は現在もお合法か違法か評価が定まらない、むしろ伝統的な考え方からいえば越軌的なのであるが、このような問題に何ら切り込まない国会論議であれば、100 時間やろうと 200 時間やろうと、いかなる意味があるのだろうかと思う。

7) 冷戦が終結し、イデオロギーに基づく敵対的国際関係が消滅した今こそ、国連創設時の理想に現実性が宿ったというべきであって、多少時間がかかっても、国連中心の紛争解決に軸足を移し、集団的自衛権のような私的解決手段を採ったり増やしたりすることからは距離を置くのが、第二次世界大戦で「加害者」の側に立った我が国の採るべき道ではないだろうか。

会に提出されたもの。以下「昭和47年意見書」という)を見てみよう。

昭和47年10月14日参議院決算委員会に提出した政府見解

国際法上、国家は、いわゆる集团的自衛権、すなわち、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、実力をもって阻止することが正当化されるという地位を有しているものとされており、国際連合憲章第51条、日本国との平和条約第5条(C)、日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約前文並びに日本国とソヴィエト社会主義共和国連邦との共同宣言3第2段の規定は、この国際法の原則を宣明したものである。

そして、わが国が、国際法上右の集团的自衛権を有していることは、主権国家である以上、当然といわなければならない。

ところで、政府は、従来から一貫して、わが国は国際法上いわゆる集团的自衛権を有しているとしても、国権の発動としてこれを行使することは、憲法の容認する自衛の措置の限界をこえるものであって許されないとの立場に立っているが、これは次のような考え方に基くものである。

憲法は、第9条において、同条にいわゆる戦争を放棄し、いわゆる戦力の保持を禁止しているが、前文において「全世界の国民が……平和のうちに生存する権利を有する」ことを確認し、また、第13条において「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」旨を定めていることから、わが国がみずからの存立を全うし国民が平和のうちに生存することまでも放棄していないことは明らかであって、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とることを禁じているとはどうい解されない。

しかしながら、だからといって、平和主義をその基本原則とする憲法が、右にいう自衛のための措置を無制限に認めているとは解されないであって、それは、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利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るから、その措置は、右の事態を排除するためとられるべき必要最小限度の範囲にとどまるべきものである。

そうだとすれば、わが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团的自衛権の行使は、憲法上許されないといわざるを得ない。

少し引用が長くなったが、要約すれば、(国際紛争解決の手段としての)武力行使の放棄とすべての戦力の保持禁止を定めた憲法9条のもとでは、政府に許される武力行使とは、ぎりぎり、我が国自身が武力攻撃に直接さらされた場合に限られざるを得ないのであって、(自国の利益にかなうからといって)他国を防衛するために武力を行使することは、一律にその範囲を超える、と説明してきたのである。

憲法9条の文言との関係で付言しておく。仮に集团的自衛権行使を認めるとすると、我が国は進んでその紛争に参加し、武力攻撃をした国に対して新たに「戦端」を開くことになる。これが、憲法9条1項の禁ずる「国際紛争を解決する手段として」の武力行使でなくて何であらうか。

さらに、同条2項との関係においても、他国防衛のための軍事的実力の保持は、違憲の「戦

8) 昭和58年2月22日衆議院予算委員会角田禮次郎内閣法制局長官答弁、平成15年7月25日参議院外交防衛委員会小泉首相答弁。

9) 前掲注2)に掲げたもののほか、昭和35年4月20日衆議院日米安全保障条約等特別委員会岸信介首相答弁・林修三内閣法制局長官答弁、昭和56年5月29日対稲葉誠一政府

力保持」というしかないのではないだろうか。

このように、集団的自衛権行使は、憲法9条の文言とどうしても相容れない。だからこそ、歴代の首相や、内閣法制局長官は、集団的自衛権の行使は、憲法9条を改正しなければできない旨、国会で答弁してきたのである⁸⁾。

2. 集団的自衛権行使違憲は いまや確立した解釈 = 憲法習律 というべきである

以上に述べてきた集団的自衛権行使違憲解釈は、単に内閣法制局長官の答弁だけではなく、累次の首相答弁、閣議決定を経て出される政府答弁書等において表明されてきたものである⁹⁾。我が国において、政府の憲法解釈というのは、単なる「説」の1つではなく、法案提出の際、毎年の防衛予算の承認を求めるときなどの都度、これがどの範囲で使われるものなのかを責任を持って説明するため、国会で累次表明されてきた見解である。国会も、その説明を前提に、法律を制定し、予算を承認する等々の歴史を積み上げてきたものである。その歴史は昭和47年から数えても40数年に達し、いまや、集団的自衛権行使が憲法9条のもとでは認められないということは、我が国において確立した憲法解釈であると考えられるべきである。憲法習律といってもよい。まして、その政府自身が、これを覆す内容の法案を国会に提出するというのは、禁反言の法理に反し、法的安定性を政府みずから破壊するものといわなければならない。

Ⅲ 昨年5月15日「安保法制懇」 報告と7月1日閣議決定

1. 「安保法制懇」報告と 7月1日閣議決定

——集団的自衛権「限定容認」

平成24年12月、劇的な復活を果たした安倍

政権は、集団的自衛権合憲論者ばかりを集めた「安保法制懇」に議論を再開させ、平成26年5月15日、第2次「報告書」を提出させた。これは、集団的自衛権行使に関する従来の政府解釈をほとんど丸ごと否定し、集団的自衛権も憲法9条の許容する自衛権であるとし、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」武力行使できるとするものであった。

政権は、これを踏まえ、平成26年7月1日、「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」と称する「歴史的」な閣議決定を行い、集団的自衛権の「限定的」行使は合憲である、との解釈変更に踏み切った。そして、自民・公明両党間のすりあわせと法文化作業を経て、今回の法案提出に至ったのである。

政府は、今回の法案は全面的な集団的自衛権を解禁するものではない、そうであれば違憲でもあろうが、「安全保障環境の変化」にかんがみ限定的な集団的自衛権を認めようというのであるから、従来の政府見解にも基本的に反するものでない、と主張し、昭和34年の砂川判決や、昭和47年意見書をその根拠に持ち出している。

その主張は、要するに、憲法9条も最小限度の自衛の措置を否定するものではなく、集団的自衛権も自衛の措置なのだから、最小限度でさえあれば本来行使可能であった、ただ当時としては、そこまでは必要な国際情勢でなかったので、「最小限度」基準の当てはめの結果として、集団的自衛権は最小限度の自衛権を超えると書いてあるにとどまる、というに帰する。

しかし、これこそ、40年余にわたって政府自身が「その余地はない」と斥けてきた謬論であり、「安保環境の変化」というけれども何ら説得的な論証もない以上、役者だけを代えた蒸し返しにほかならない。とはいえ、事態は深刻

答弁書（鈴木善幸内閣）、平成13年5月8日対土井たか子政府答弁書（小泉内閣）、平成17年10月21日対藤末健三政府答弁書（同）、平成19年5月11日対鈴木宗男政府答弁書（安

倍内閣）、平成19年10月9日衆議院予算委員会福田康夫首相答弁、平成20年10月3日参議院本会議麻生太郎首相答弁、平成20年10月10日対藤末健三政府答弁書（麻生内閣）等。

なので、以下やや詳しく説明を加えることとしたい。

2. 昭和 34 年最高裁砂川判決は 集団的自衛権容認の 根拠たり得るか

まず砂川判決（最大判昭和 34・12・16 刑集 13 巻 13 号 3225 頁）であるが、そもそも、自国への侵略を排除する本来の国家の自衛権と、集団的自衛権とは、先ほど述べたとおりはっきりと別物なのであるから、裸で自衛権と言及された場合、前者のみを指している場合が多いのであって、判決全体の主旨と射程を踏まえて読めば、砂川判決が個別的自衛権を問題にしていることは明らかなのである。同判決は、要旨、「自国の領土領海を守り国民生存を全うする最小限の個別的自衛権は、9 条の下でも否定されないから、9 条 2 項（戦力不保持）の要請から来る本質的な防衛力の不足を、友好国の軍隊に駐留してもらうことによって補うことも、一見明白に憲法に違反するとはいえない」として、米軍を駐留させるとする政府の選択・行動そのものが戦力不保持の要請に反し違憲であるとした 1 審判決（東京地判昭和 34・3・30 判時 180 号 2 頁。いわゆる伊達判決）を破棄したものである。防衛力の不足を何とかする、といっている文脈に、他国防衛たる集団的自衛権の話は入り込む隙間はない。昭和 47 年意見書に至って、9 条解釈を砂川判決より絞り込んだのだという言い方が政府当局者からされることがあるが、砂川判決の理解自体を誤っているというべきである。

3. 昭和 47 年意見書は 集団的自衛権行使容認の 根拠たり得るか

——「外国の武力攻撃により国民の」の
トンデモ解釈

(1) 限定的な集団的自衛権なら合憲であり得るとの主張は、まず、昭和 47 年意見書の結論自体に反する。同意見書は、前述のように、結論として、「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、憲法上許されないと**いわざるを得ない**」と、留保なしに、論理的帰結として、記述しているのである。

(2) 昭和 47 年意見書は、これまた前述のように、憲法 9 条のもとで許される自衛の措置は、「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利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」す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ると指摘している。この部分は、昨年 7 月 1 日の閣議決定にもそのまま引用され、「この基本的な論理は、憲法第 9 条の下では今後とも維持されなければならない」とすらいわれている。

この「外国の武力攻撃」とは、何を指すかである。「外国」とは相対的な言葉であるから、その後に「国民」とあるので、それとの関係において考えるしかない。つまり、「外国の我が国に対する武力攻撃によって我が国民の」と読むしかないはずである¹⁰⁾。

ところが、現在の政府答弁は、昭和 47 年意見書に「我が国に対する、と明白には書かれていないから」、「外国の武力攻撃」とある表現には、「我が国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃も含むと読める」と強弁して、いわゆる新 3 要件には昭和 47 年意見書との連続性があると主張しているのである。これは、黒を白

10) 昭和 47 年意見書と同趣旨を述べている前掲注 2) 平成 16 年 6 月 18 日政府答弁書では、「外部からの武力攻撃によって国民の生命や身体が……」（傍点筆者）といっている。これを見れば、外部から我が国に向けてなされる武力攻撃の

ことだけを指していることはより明白であろう。

11) 従来の「自衛権発動の 3 要件」：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この場合にこれを排除するために他の適当な手段がな

と言いくるめる類いというしかない。

昭和47年意見書における「集団的自衛権違憲」との結論は、その文章構成自体からも、論理の帰結として述べられているのであって、当時の状況のみに応じた「臨時的な当てはめの結果」などと解する余地は全くないのである。

(3) 昭和47年意見書から、集団的自衛権の限定的容認の余地を読み取ろうというのは、同意見書が参議院決算委員会に提出されるに至った経緯にも、明らかに反する。

昭和47年5月と9月、野党の水口宏三議員が、当時の法制次長と法制局長官に対し、集団的自衛権についての論争を挑んでいる。それに対して当時の真田秀夫次長・吉國一郎長官は、「最高裁の砂川判決で自衛権が承認されております」と紹介しつつ、「ある他国が仮に我が国と連帯の関係にあったからといって、我が国自体が侵害を受けたわけではないにもかかわらず、我が国が武力を持ってこれに参加するということは、よもや憲法9条が許しているとは思えない」、論理の帰結として、いわゆる集団的自衛の権利は行使できない「これは政策論として申し上げているわけではなく、法律論として申し上げているつもりでございます」と繰り返し答弁した。

それに対し、質問者から、それでは「その点明確に文書で回答願いたい」との要求があり、それに対する政府の回答として出されたのが昭和47年意見書なのである。だからこそ、同意見書は、「政府は、従来から一貫して、いわゆる集団的自衛権を行使することは、憲法の容認する自衛の措置の限界をこえるものであって許されないとの立場に立っているが、これは次のような考え方に基くものである」との書き出しで始まってもいるのである。

(4) さらに、昭和47年意見書以降も、昨年7月1日までは、集団的自衛権行使は論理的に、留保なしに憲法に違反する、というのが政

府の一貫した明示の立場であった。1例だけ紹介しておこう。

平成16年6月、島聡議員から質問主意書が出され、政府から正式な答弁書が出されている。同議員は「……例えば我が国が攻撃されてはいるが、同盟国の軍隊が我が国領域……に接着した水域で攻撃され、……同国を防衛しなければその直後には我が国への武力行使が確実と見込まれるようなとき、すなわち個別的自衛権に接着しているものともいえる形態の集団的自衛権に限って、その行使を認めるというような場合を限局して集団的自衛権の行使を認めるという解釈をとることはできないか」と質問しているのであるが、同答弁書は、先ほど述べたとおり、昭和47年意見書とまさに同一の論理で、これを否定しているのである。

IV 「新3要件」と今回の法案

1. 「存立危機事態」の「言葉遊び」性

今回の法案は、昨年7月1日の閣議決定で決めた、「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」というフレーズを「存立要件」と称し、従来政府が説明してきた「自衛権発動の3要件」になぞらえて、「新3要件」と称し、集団的自衛権の行使が限定的である歯止めだとしている¹¹⁾。

しかし、そもそも、「安保法制懇」が提案した「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」とどう違うのか、自民党高村正彦副総裁が昨年6月の与党協議で提案したとされる「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おそれ」とはどう違い、どう絞り込まれたのか、については、一切説明がない¹²⁾。もともとフレーズの主要部分は昭和47年意見書のコピーである。言葉遊びというしかない¹³⁾。

いこと、③必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと。

7月1日の閣議決定による「新」3要件：①我が国に対する武力攻撃が発生したこと、または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こと、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こと、③必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと。

2. ホルムズ答弁と 米軍存在死活的利益答弁

安倍首相は昨年7月14日の衆議院予算委員会で、「ホルムズ海峡に機雷が敷設された場合、石油供給が回復しなければ、世界的な石油の供給不足が生じて、我が国の国民生活に死活的な影響が生じ、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こととなる事態は生じ得る」との、ホルムズ海峡答弁をした。この答弁は現在まで幾度となく繰り返されている。経済的理由が存立危機事態になり得るのかと野党は追及したが、首相は総合判断だと繰り返し、結局同答弁はそのまま維持されている。

また岸田文雄外相は、同じ昨年7月14日の答弁で、「日米同盟に基づく米国の存在と活動は、我が国の平和と安定を維持する上で死活的に重要である、……このような米軍に対する武力攻撃は、それ以外の国に対する武力攻撃の場合に比較しても、新3要件に当てはまる可能性は高いと考えなければならない」と述べた。

これらを見ただけで、この要件が何らの歯止めにもなっていないことが明白になったといえよう。

3. 「切迫事態」「重要影響事態」でも 武力行使が禁止されていること との不可解な関係

「わかりにくい」といわれているこの2つの話を簡単に解説しよう。

(1) 「切迫事態」

「切迫事態」とは、自衛隊法76条等に規定されている「我が国に対する外部からの武力攻撃が発生する明白な危険が切迫していると認めら

れるに至った事態」のことで、防衛出動の下令は行われるが、まだ武力の行使はできない事態のことである¹⁴⁾。先制攻撃になってしまうからである。しかし、このような事態は、「存立危機事態」の典型的類型だったのではないのか？ 結局、法案によれば、外国への武力攻撃排除のための自衛隊による武力行使は、上記「切迫事態」より緊要なものとして容認されるのである。倒錯しているとしかたないのではあるまいか。

(2) 「重要影響事態」

「重要影響事態」とは、周辺事態法1条に規定されているもので、「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周辺の地域における我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態」のことであり、法案でも、「我が国の周辺の地域における」を削除しただけで維持されている。これに対する対処措置は「武力の行使に当たるものであってはならない」のである（同法2条2項）。しかし、このような事態（特に、唯一の例示として示されている中核的な「そのまま放置すれば事態」）は、「存立危機事態」の典型的類型だったのではないのか？ 結局、法案によれば、外国への武力攻撃排除のための自衛隊による武力行使は、上記「重要影響事態」より緊要なものとして容認されるのである。ここでも、倒錯しているとしかたないのではあるまいか。

4. 第2要件・第3要件の 「歯止め」性？

安倍首相以下は、新3要件の第2要件（他に方法がないこと）・第3要件（武力行使は必要最小限のものたるべきこと）も、集団的自衛権行

12) 報道によれば、昨年5月の「安保法制懇」報告とこれを受けた首相談話以降、自民・公明両党間の協議の場が設定され、15事例といわれる検討課題類型を順次検討しつつあった。ところが、途中で突然その作業は放棄され、本文で述べた抽象的な「要件」文言の折衝に場面が移された。そし

て、最終的に決まった「存立危機事態」文言下においても、15事例に関する判断はひとつも変わっていない旨、解説されている。

13) 「次は我が国が攻撃されるという場合に何もできなくてよいのか」「日本への攻撃意図は明示されていなくともよ

使が行き過ぎないための「歯止め」になるという。そうだろうか？

「他に方法がない」というのは、我が国が主体的に判断できる状況にあってこそ要件たり得るのである。集団的自衛権の場合、主人公は最初の武力攻撃を受けた米国その他の被攻撃国であって、その国が武力による反撃が必要と判断して話が始まったのであるから、武力行使による以外に方法がないのかどうかとか、その判断が依然維持されるべきか否かの判断は、もっぱら当該被攻撃国が行うことであろう。

そうでなく、当該被攻撃国は武力行使を続けるにしても、我が自衛隊は「存立危機事態」要件が消滅したとして途中から戦線を離脱するのだ、というのかもしれない。しかし、当該「我が国と密接な関係にある国」がそれを了解するだろうか、また、いったん手を出した以上、途中で「やめた」といっても、「敵」¹⁵⁾は許してくれるだろうか？

次の第3要件についても、全く同じことが指摘されなければならない。

これに関し安倍首相以下は、「他国の領域での武力行使は一般に行わない」との従前の建前は踏襲するつもりであり、これは第3要件の効用である、と幾度も強調している。しかし、①ホルムズ海峡自体、他国の領海に他ならない、②「策源地攻撃」権、すなわち我が国が同時多発的なミサイル攻撃を受けた場合は、そのミサイル基地を叩くことも最小限度の個別的自衛権行使の範囲に含まれる、との従来からの答弁は、集団的自衛権における存立危機武力攻撃に対してもそのまま当てはまると政府は答弁しているが、策源地、あるいはミサイル基地への攻撃は、他国の領土に対する攻撃に他ならないのではないかと、③法案中の自衛隊法改正部分で、自衛隊員の集団抗命罪・不法指揮罪・サボタージュ罪の「国外犯処罰規定」を新設している。

自衛隊船舶上の行為なら刑法1条2項の規定で国内犯として扱われるから、これは他国領土上の行為を処罰する必要があるとっているのではないかと。

5. 「フルスペックの集団的自衛権」と「そうでない集団的自衛権」？

最近、政府当局者は、「自国を守るための集団的自衛権」と「それ以外の集団的自衛権」を分け、後者を「フルスペック（あるいはフルセット）の集団的自衛権」と称し、これは依然違憲だが、前者は合憲だと主張し、あまつさえ、従来政府が違憲とってきたのはこの「フルスペックの集団的自衛権」のことであって、前者の発想は念頭になかったのだ、とまでいっている。

まず、自国防衛と称して、自国が攻撃を受けていないのに武力行使をするのは、違法とされる「先制攻撃」そのものである。これを正当化する理屈としては、集団的自衛権をもってくるしかない。

ところで、自国の利益に関わりのない、あるいは希薄な集団的自衛権などというのが、かつて主張されたことがあっただろうか。どの国も、自国の死活的利益に関わる、と称して、集団的自衛権行使の軍を出したのではなかったか。

各国の国際法学者の間で、集団的自衛権をいかなる性質のものとして理解すべきかについて、本質は自衛であるという見解、本質は他衛であるという見解が対立している、といわれる。しかし、そこでいう自衛権説は、国連憲章51条で認められる集団的自衛権はすべて行使国の自衛のためだと主張立証されなければならないという主張だし、他衛権説は、集団的自衛権は個別的自衛権を超えるものだからこそ、そのすべて

い」という答弁も多発されているが、「新3要件」はそのような限定を何らしていないのであるから、故意の誤導だといわねばならない。

14) 武力攻撃事態法2条7号イ(1)参照。このあたりの法律的立て付けは、今般の法案でも変更されていない。

15) 法案中の「捕虜取扱法」改正で、我が友好国に対する武力攻撃すなわち「存立危機事態武力攻撃」を行った国は「敵国」と扱うべきことが定められていることに注意。改正後の同法3条5号参照。

はひっきょう他衛と観察せざるを得ないのだ、という主張である。「集団的自衛権に、もっぱら他衛の集団的自衛権と、自衛目的の集団的自衛権とが存在する」などという説は、聞いたことがない。

まして、昭和47年意見書を含む累次の政府見解が違憲といってきたのは、このフルスペックの集団的自衛権のことであったにすぎない、などというのは、長年にわたる政府と国会における真摯な議論の積み重ねを足蹴にするものであり、その知的誠実さが疑われる体のものであるばかりでなく、仮にそうなら、従来の政府答弁を一部変更した、という政府自身の言明との矛盾をも来すものである。

6. 安保理決議が出ても 撤兵しない？

政府当局者は、集団的自衛権行使要件がいったん発生したら、国連安保理の武力行使容認決議が出されても、引き続き集団的自衛権行使は妨げられない、と答弁している¹⁶⁾。

これは、国連憲章51条の「安保理が必要な措置をとるまでの間」という限定要件と矛盾するのではなかろうか？「必要な措置」というのは、武力行使容認決議では足りず、憲章本来の国連軍設置に至らなければこれに該当しない、という理解なのか？それは、国際法の現在の通説・慣行と一致するものなのか？

もし矛盾しないというならば、結局それは、安保理主導の集団安全保障としての武力の行使も、出発点にどこかの国の侵略行為がありさえすれば、今般の解釈変更により、憲法9条の許容する武力の行使に包含される、ということをしていることになる。しかしながらそれは、集団安全保障に関しては武力行使は憲法9条により引き続き禁止される、と明言した昨年7月1日の閣議決定と矛盾するのではなかろうか？

また、「かつてのイラク戦争や湾岸戦争……に武力行使を目的として参戦する、参加するということはあり得ない」¹⁷⁾と繰り返されている安倍首相の答弁とも矛盾するのではなかろうか？

V 集団的自衛権以外の問題点

法案のその余の部分については、直ちに憲法に抵触すると考えるものではないが、下記1・2についてはその解釈・運用次第で憲法違反に至るおそれが少なくないと憂慮されるものであり、3・4についても、これまでの政府の理論的整理からすれば形式的には合憲と考えられるが、いずれも極めて重大な自衛隊海外派遣場面の拡大であって、立法政策的にそれだけの「立法事実」があるのかを含め、国民を巻き込んだ広範で十分な議論が不可欠と考えられるものである。

1. 拡大PKO法

——治安維持、駆け付け警護及び
任務遂行妨害排除型武器使用

法案では、現行PKO法を拡大改正し、「……特定の区域の保安のための監視、駐留、巡回、検問及び警護」、すなわち他国の領域での治安維持業務を自衛隊に行わせようとしている(3条旧3号への「ト」の追加)。これには、同時に、他国軍からの要請がある場合における自衛隊による「駆け付け警護」業務の創設(同「ラ」の追加)と、「任務遂行に対する妨害を排除するための武器使用」容認規定の創設(新26条の追加)とが随伴している。

拡大PKO法においても、派遣先国での停戦及び停戦継続合意があることが活動の前提だとされてはいる¹⁸⁾。形式理論上は、国際的な武力紛争の発生は想定されない場面での話だとい

16) 平成27年6月1日衆議院特別委員会における安倍首相の玄葉光一郎委員に対する答弁等。

17) 平成27年7月3日衆議院特別委員会における安倍首相答弁等。

18) ただし、改正PKO法においては、安保理決議によって初めて設置される従来の国連PKOのみならず、欧州連合その他の他国間条約によって設立された機関や、個別の国(国連諸機関の支持を受けた場合)からの要請によって

うことになってはいるけれども、考えてみてほしい。「治安維持業務」は、現行PKO法が規定しているような医療・食糧配給・道路復旧といった業務とは異質の性質を持つ。停戦合意が崩れ、事実上内戦が再開された場合、そこでの「任務遂行妨害排除型武器使用」は、たちまち自衛隊による海外での武力行使になってしまう。そういう場合は任務を中断し撤退するというのが、治安維持業務中や、駆け付け警護中に、そのようなことが容易にできるとは思われない。「停戦は不安定になってはいるが、法的評価としては維持されている」という独善的な政治判断がなされ、多くの人命が失われる事態になりかねないのである。

立法政策論に限定するとしても、そもそも現地治安当局に十分な能力があれば他国軍隊に自国住民の治安維持をゆだねるようなことは考えられないから、治安は悪いに決まっているのであって、夜間外出禁止令の執行だとか、不穏分子潜入摘発活動といった業務も法文からは排除されない。自衛隊による検問、建物への立入検査等各種の取締りや駐留・巡回に住民が反発を覚え、自衛隊の進駐と存在そのものが、種々の未解決の不満の攻撃先・はけ口となって新たな紛争を発生させるおそれは極めて高いのではなからうか。

自衛隊による他国の治安維持業務への乗り出しは、よほど慎重に考えなければならない。また、「駆け付け警護」の対象からは、少なくとも、軍事行動ないし治安維持業務を行う他国軍隊ないし治安部隊を除外し、民生支援のPKO要員や非武装の住民集団に限るべきだと思われる。「任務遂行妨害排除」のための武器使用にしても、純粋な民生支援業務を選り分け、これに限定すべきである。

2. 米軍の武器等の防護業務の導入

現行自衛隊法95条に「警護を命ぜられた自衛官による自衛隊の武器等の防護」という規定がある。これはもともと存した規定であるが、平成11年4月の周辺事態法案の審議に関連し、我が国領域外でのこの規定が適用できるのか、それは憲法の禁止する武力の行使に当たるのではないかということが問題になった。そのとき政府は、要旨、この制度は、①当該武器等の退避によってもその防護が不可能である等、他に手段のないやむを得ない場合でなければ武器を使用できない、②防護対象の武器等が破壊された場合や、相手方が襲撃を中止または逃走した場合には、武器を使用できなくなる、との性質を持つものであり、極めて受動的・限定的な行為であるから、それが我が国領域外で行われたとしても、憲法9条1項で禁止された「武力の行使」には当たらない、と説明したのである。

今度の「切れ目なき安保法制」一括法案の自衛隊法改正部分では、「我が国の防衛に資する活動に現に従事している」米軍の武器等（艦船・航空機を含む）についても、その防護を、平時から、自衛隊（自衛官）の任務に加えようとしている。

その説明、すなわち「我が国の防衛力を構成する重要な物的手段」に該当するという説明も非常にわかりにくいといわざるを得ないが、より実質的にいって、この米軍の武器等防護任務が海外で他国の国民に対し発動されることが憲法9条に反しないというためには、上記のとおり、事前回避義務と事後追撃禁止とが厳守されなければならない。これは、自衛官だけが守ればよいというものではなく、当の米軍自体にも守ってもらうのでなければ、趣旨が滅却されてしまうと思われるが、米軍との間でその旨の協定を結ぶつもりが政府にあるのだろうか。米軍はそのような拘束を了解するだろうか。

も、同じ業務ができることとされている。停戦前提であるから同じことだ、ということのようであるが、安保理の決議により設置されるPKOと、そうでないものとの間には、中立性、法的正統性において、大きな差異があるといわなければならないまい。

なるまい。

3. 周辺事態法の抜本拡大

一括法案はまた、周辺事態法の対象から「我が国周辺の地域」との限定を削除し、法律の名称も「重要影響事態」対処法とするとともに、従来「公海上」に限定されていた同法に基づく自衛隊の後方支援活動の舞台を、無制限に、(当該外国の同意を前提にしてではあるが)他国の領土上へと拡大している。このことはあまり気づかれてはいないようだが、重大な改変である。周辺事態法は、PKO法とは異なり、現にその国で戦闘行為が行われていることを排除せず、むしろこれを前提とした法律だからである。

武力の行使はしない建前であり、また同法には「任務遂行妨害排除型武器使用」等の規定も置かれていないとはいえ、当該国での自衛隊の活動の正当性は、その上陸と活動展開に対し「同意」を与える当該外国の政府が、有効にその国土を「実効支配」しているものでなければ、成立しないし、中途でも瓦解する。これは、武力行使原則禁止の問題である以前に、主権侵害の問題でもあるからだ。国際的武力紛争の一環としての戦闘行為がその国土の少なくとも一部で行われているというときに、当該国の同意だけで十分なのだろうか。全紛争当事者の同意を要件としているPKO法とも、平仄が合わないのではなかろうか。

4. 支援新法の立法事実？

新法の正式名称は「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」案である。平成13年のテロ特措法、および平成15年のイラク特措法がいずれも時限法で現在は失効しているため、これと同様の、他国軍隊の軍事行動等への後方支援を行える根拠を、恒久的に置こうとするものである。その要件と活動メニューは、3に述べた改正周辺事態法と同様であるので、当該外国政府の「同意」をめぐる疑義は、そこに述べたことがそのまま当てはまる。

問題は、周辺事態法とも異なり、我が国の安全保障に直接何ら関係のない分野に、自衛隊を他国軍の後方支援のために派遣する恒久的法制

を整備するだけの「立法事実」、すなわち必要性と正当性の立証、がなされているか、ということである。

テロ特措法の支援対象となったアフガン戦争は、2001年9月11日の米国同時多発テロが引き金になっている。しかしこれについては、国家の行為たる「武力攻撃」とみなして戦争に訴えたことが本当に正当だったのか、刑事司法の場で裁くことこそをあくまで追求すべきだったのではないかと疑いについて、最終的な答えが出ているとはいえない。

またイラク戦争については、よく知られているように、開戦の理由となったイラクの大量破壊兵器の隠匿は「なかった」ことが事後に判明し、英米両国においては政府を巻き込んだ再検証が行われている。

インド洋上での給油、サマワでの浄水活動が、何とか犠牲者を出さずに終了したからといって、これを法制度自体の成功とし、支援の対象地域も特定せず恒久化するには、じっくりとした検討が必要なのではなかろうか。

終わりに

以上述べたように、今回の法案のうち集団的自衛権行使を容認する部分は、憲法9条に違反し、政府自身の長年の憲法解釈と相容れないものであって、速やかに撤回されるべきものである。また、その余の部分についても、憲法的・立法政策的に多くの問題をはらんでおり、①自衛隊法改正、②PKO法改正、③周辺事態法改正、④支援新法はそれぞれ別個独立の重要改正を行おうとするものであるから、少なくともそれぞれ別法とし、解体的に審議を再構築すべきである。

(みやざき・れいいち) 44