

集団的自衛権解釈の再考と日本国憲法

西 川 吉 光*

現行憲法が制定された当初、日本政府は国家としての自衛権の存在をも否定したが、後に「自衛権の保持は認められる」と憲法解釈を一転させ、現在に至っている。しかし、個別的自衛権の保有・行使は認めるものの、政府は集団的自衛権については憲法上の制約からその行使を認めていない。軍事技術の変化に加え、日本の国際貢献や日米同盟の緊密化が叫ばれる中で、集団的自衛権の行使を否認する政府の姿勢に問題はないのであろうか。本稿では、これまでの政府解釈の問題点を指摘するとともに、集団的自衛権の性格や国際法上の位置づけ等この権利の本質を改めて考察し、日本のとるべき政策を考察したい。

1 集団的自衛権の概念

日本政府は集団的自衛権を「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権利」と定義したうえで、日本も主権国家である以上、国際法上はこのような集団的自衛権を保有しているが、憲法第9条の規定から、現行憲法上集団的自衛権を行使することはできない、と解釈している。「国際法上、国家は集団的自衛権、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権利を有しているものとされている。わが国が、国際法上、このような集団的自衛権を有していることは、主権国家である以上、当然であるが、憲法第9条の下において許容されている自衛権の行使は、我が国を防衛するため必要最小限度の範囲にとどまるべきものであると解しており、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考えている。」(1981年5月29日、衆議院稲葉誠一議員の質問主意書に対する政府答弁書)。

学説においては、集団的自衛権の概念を広く解し、武力行使に狭く限定せず、武力行使以外の他国に対する協力支援行為もこの概念に含めしめる立場もあるが、通説及び政府解釈が示すように自衛権概念の中核は武力の行使にあり、他の権利行使でも説明がつく非武力的な行為を敢えて集団的自衛権の概念で議論する意義は乏しい。

「湾岸平和基金に対する資金拠出については、集団的自衛権を含めおよそ自衛権とは、国家による実力の行使に係る概念であるので、我が国が単に費用を支出するということは、右にいう実力の

*東洋大学国際地域学部；Faculty of Regional Development Studies, Toyo University

行使には当たらず、したがって、本件資金拠出は、我が国憲法上認められない集団的自衛権の行使には当たらない。」(1990年11月27日、参議院清水澄子議員の質問主意書に対する政府答弁書)。なお、集団的自衛権の行使とは「国家による実力(武力)の行使」と解するから、政府は情報の提供や交換、共同訓練への参加、経費負担等は集団的自衛権に抵触する行為には該らずとの立場を取っている。

2 現行政府解釈の確定

集団的自衛権の理解について政府は、「従来から一貫して、わが国は国際法上いわゆる集団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行使することは、憲法の容認する自衛権の措置の限界を越えるものであって許されないとの立場に立っている」(1972年10月14日、参議院決算委員会提出資料)とするが、実際にはその解釈には変遷がある。政府(内閣法制局)が現在の解釈を固めたのは、1970年代初頭のことである。

政府は当初、「国際連合憲章の第50条か51条かに国家の単独の固有の自衛権という観念の他に集団的自衛権というものを認めているが(中略)この集団的自衛権というものが国際法上認められるかどうかということは今日、国際法の学者の間に非常に議論が多い点であり、私ども実はその条文の解釈にはまったく自信をもっていない」(1949年12月21日、衆議院外務委員会における西村熊雄外務省条約局長答弁)、あるいは「集団的自衛権というものを認めるか」との中曽根康弘議員の質問に対して吉田首相は「当局者としては集団的自衛権の実際的な形を見た上でなければ答えられない」(1950年2月3日、衆議院予算委員会)と回答を避ける等曖昧な姿勢を示していた¹⁾。

独立を回復した後も、政府は集団的自衛権と憲法の関係について明確な認識を有していなかったが、50年代半ば、保安隊から自衛隊へと再軍備が進み海外派兵論議が出始めると、集団的自衛権の行使は認められないとの見解が形成される。1954年6月3日、衆議院外務委員会で下田条約局長は「条約局の研究段階の見解」と断りながら、以下のように集団的自衛権概念の未成熟を根拠に、その憲法上の行使を否定している。

「平和条約でも日本国の集団的、個別的の固有の自衛権というものは認められているが、しかし日本国憲法からの観点から申すと、憲法が否認していないと解すべきものは既存の国際法上一般に認められた固有の自衛権、つまり自分の国が攻撃された場合の自衛権であると解すべきであると思う。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、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くる権利ではない。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まれてくる権利である。ところがそういう特別な権利を生み出すための条約を、日本の憲法下で締結されるかどうかということは、先ほど答えたようにできないのである」、

「集団的自衛というものは先ほど申したように、まだ一般的な確立した国際法上の観念ではない。特

別の説明を要して初めてできる観念であるから現憲法のもとにおいては集団的自衛ということとはなし得ない。」²⁾

そして60年の安保改定をめぐる国会論議で、現在の政府見解に近い考え方が固まっていった。即ち、「日本は国際法上、集団的自衛権を観念として持っているが、憲法上行使できない」(1960年4月20日、衆議院安保条約特別委員会、岸首相答弁)、あるいは「私はやはり国際的に日本といえども集団的自衛権を持つ。集団的自衛権の定義についてもこれはいろいろある。その定義により見解もある程度違うかもしれないが、ともかくも国際的に集団的自衛権を持つ。しかし日本が集団的自衛権を持つといっても集団的自衛権の本来の行使というものはできないのが憲法第9条の規定だと思う。これは相手方が侵害された、たとえばアメリカが侵害されたというときに安保条約によって日本が集団的自衛権を行使してアメリカ本土に行き、そうしてこれを守るといような集団的自衛権、仮に言えるならば日本はそういうものはもっていない。であるので国際的に集団的自衛権というものは持っているが、その集団的自衛権というものは日本の憲法の第9条において非常に制限されている」(1960年5月16日、衆議院内閣委員会、赤城宗徳防衛庁長官答弁)との見解が示されるようになったのである³⁾。

そして冒頭述べたように、70年安保を巡る国会論議の中で、「国際法上保有するが憲法上行使できず」という現在の解釈に辿り着く。1972年10月14日、参議院決算委員会において、集団的自衛権問題を追及する社会党の水口宏三議員に対する政府見解として提出されたのが、下記の文書である。

「国際法上、国家は、いわゆる集団的自衛権、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、国際法上右の集団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団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とうてい解されない。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ものであって、それは、あくまでも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擁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、国民のこれらの擁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。」

60年代までは、集団的自衛権という概念そのものに不確定性の伴うことが表明され、それゆえにまた、外国に出向いての武力行使以外の行使可能性を探る、あるいは行使の余地を残しておきたいとの姿勢も答弁から窺えたが、70年代以降は政府の集団的自衛権に対する解釈も、憲法上その行使を認めずとの立場も定着することになった⁴⁾。

3 米艦護衛をめぐる論議：個別的自衛の拡大解釈的対応

・結果としての米艦艇防衛

国際法上保有するが、憲法上その行使が認められないという集団的自衛権解釈が定着したのは、国際緊張が弛緩したデタントの時代であった。だが70年代後半～80年代に入り新冷戦の下で日米の防衛協力が叫ばれると、この解釈に疑念が示されるようになった。ガイドライン研究や日米共同訓練の活発化等自衛隊と米軍の共同行動が本格化するに伴い、ともに行動する米軍が自衛隊を守るのに、集団的自衛権行使の制約から自衛隊が近傍に所在する米軍を守れないとなれば、同盟国として不都合ではないかとの指摘が呈されるようになったのである。

当時、シーレーン防衛が注目を集めていたこともあり、海上自衛隊による米軍艦艇の護衛が、論議のリーディングケースとなった。安保条約第5条が発動され、海上自衛隊の護衛艦が米軍と共同対処行動を共にしている場合も、護衛艦の作戦行動は「わが国を防衛するために必要な限度において行われる行動でありまして、日本の個別自衛権の範囲内の行動である」(1981年4月15日、防衛庁塩田防衛局長答弁)。それでは、共同対処行動中の日米の部隊に攻撃が加えられた場合、護衛艦が自らを守るのは個別的自衛権の発動であることは論を待たないが、さらに「米艦艇を守ることはできるのか否か」が論点となった。

これに対し政府は、それまでの集団的自衛権に関する政府解釈を変更せず、個別的自衛権を拡大解釈することで妥当な結果を導き出そうとした。ただ、その理屈付けにおいて、政府の答弁は微妙な変遷を辿った。当初は個別的自衛権の発動として、護衛艦の自らを防衛する行為が「結果的に米艦艇をも守る」ことに繋がることの論理で事実上の米艦護衛を肯定した。しかし日米の防衛緊密化をめざす中曽根政権はより直裁的な表現でこれを認め、以後、日本有事の下では個別的自衛権の範囲内で自衛艦による米艦護衛は可能との立場が固まった。まず自衛行為が結果として米軍を守ることにも通じるという解釈を示したのが、以下の答弁である。

「アメリカの船を守るということを目的として動くということはない……。目的としては、わが

国の安全を守るために行動するということが、我々の終始一貫した行動でございます。その結果としてアメリカの船を守るということがあると思います。」（衆・外務委、1975年6月18日、防衛庁丸山防衛局長答弁）

・新冷戦と答弁変更

この解釈が変更されたのが、1983年2月4日、衆議院予算委員会における中曽根首相と公明党矢野議員との以下のやり取りである。

矢野委員「…極東有事におきましてアメリカ海軍の増援部隊を自衛隊が公海上において海上護衛することは、個別的自衛権の範囲内ですか、集団的自衛権ということになりますか、総理。」

中曽根内閣総理大臣「専門家に正確に答弁させますが、私の感じでは、日本が侵略された場合に、日本防衛の目的を持ってアメリカの艦船が日本救援に駆けつける、そういう場合に、それが阻害された場合に、日本の自衛隊、自衛艦というようなものがそれを救出する、そういうことは自衛の範囲内に入るのではないかと、私の感触は持っております。」

矢野委員「それは個別的自衛権ということですか。」

中曽根内閣総理大臣「それは個別的自衛権です。日本防衛のために日本が行う行為の中に入る、そういうように解釈いたします。……」

中曽根首相は翌日の衆議院予算委員会においても、同様の質問に対して「日本が武力攻撃を受けた場合に、日本を救援、来援するアメリカの艦船等に対しまして、その日本に対する救援活動が阻害されるという場合に、日本側がこれを救い出す、こういうことは、領海においても公海においても、これは憲法に違反しない個別的自衛権の範囲内である」と明言した。この一連のやり取りが転機となり、以後政府は「結果としての護衛」論を取らず、個別的自衛権の発動として共同対処中の米艦艇護衛は可能との解釈を押し通していく。

1983年2月22日のやはり衆議院予算委員会、公明党市川議員に対する防衛庁夏目防衛局長の答弁はそれをよく示している。

市川委員「昭和50年6月18日の丸山答弁、それから8月26日の丸山答弁、中曽根総理の答弁、いまの防衛庁の答弁、これは違うと思うのです。納得できません。ちゃんと全部合わせた答弁をしっかりとってきてください。わからない。」

夏目政府委員「答弁の言い回しがいろいろと、その時点によつてのニュアンスが、とられ方というのは違っているかもしれませんが、首尾一貫して変わらないことは、まず、自衛隊は自衛の範囲でしか行動しないということ、わが国を防衛するために必要な限度内で行動するというのが第一点、これは変わっていないということはお認めいただけたと思います。第二点は、米艦艇の防衛を主目的として、もっぱらそれを目的として行動するということはないんだということ。それから第三点は、アメリカがわが国の防衛のために行動しているということ、そういう前提を踏まえて私どもがその米艦艇を守

ることはわが国の自衛権の範囲ではないかということを申し上げているわけで、その基本的なラインというのは、丸山答弁以来いささかも変わっていないというふうに思っております。……結果としてということを申し上げたのは、あくまでも自衛権の範囲内で行動するということを強調するためにそういう言い方をしたわけでありまして、自衛隊が行動するその制約条件、限界というものは、基本的なラインというのは、わが国はわが国を防衛するため必要な範囲で自衛権の範囲内で行動する、アメリカがわが国の防衛と関係ない行動をしているものまで防衛するものではない。」

夏目局長は「答弁に変更なし」と強弁するが、自分を守る行為の「反射的利益」として米軍が恩恵を被るという間接的な論理は退けられ、日本有事であれば「個別的自衛権の範囲内で米艦艇を守ることができる」と軌道修正が施されたのである。

現在、政府は米艦護衛と自衛権の関係を以下のように説明している。

「わが国に対する武力攻撃が発生し、自衛隊が個別的自衛権の範囲内で日米安保条約に基づき米軍と共同対処行動をとっている場合に、わが国の防衛のために行動している米艦隊が相手国からの攻撃を受けたとき、自衛隊がわが国を防衛するための共同対処行動の一環として、当該攻撃を排除することは、わが国を防衛するための必要な限度内と認められる以上、わが国の自衛の範囲に入るものであり、集団的自衛権の行使につながるものではない。」

米軍艦艇は日本来援のケースだけでなく、「わが国の防衛のために行動し」ておればよいから、日本への武力攻撃事態で、かつ日米共同対処行動の一環であれば、例えば沿海州攻撃に向かう米空母機動部隊を海上自衛隊が護衛することも、理論上は認められる⁵⁾。

・外国（第三国）船舶の防衛

シーレーン防衛を全うし、有事においても日本および日本国民の生存に必須な物資を海外から供給し続けるには、敵国との共同対処にあたっている米軍艦艇の防衛に留まらず、それら物資を運搬する民間商船の護衛も必要となる。日本の船舶は個別的自衛権で対処可能だから、問題となるのは外国船舶である。ここでも上述の理論変更が早速適用され、日本に対する武力攻撃が発生しており、日本が自衛権を行使しているとの前提の下に、自衛のための必要最小限度の範囲内との理由で、その防護は可能と解釈している。1983年3月15日、参議院予算委員会において谷川防衛庁長官は「有事における海上交通の安全確保と外国船舶について」という統一見解を発表した。

「国際法上、公海において船舶が攻撃を受けた場合、個別的自衛権の行使として、その攻撃を排除し得る立場にあるのは、原則として当該船舶の旗国である。したがって、わが国は、公海上において外国船舶が攻撃を受けた場合に、その船舶がわが国向けの物資を輸送していることのみを理由として、自衛権を行使することはできない。

しかし、……わが国に対する武力攻撃が発生し、わが国が自衛権を行使している場合において、わが国を攻撃している相手国が、わが国向けの物資を輸送する第三国船舶に対し、その輸送を阻止するために無差別に攻撃を加える……ような事態が発生した場合において、例えば、その物資が、

わが国に対する武力攻撃を排除するため、あるいは、わが国民の生存を確保するため必要不可欠な物資であるとすれば、自衛隊が、わが国を防衛するための行動の一環として、その攻撃を排除することは、わが国を防衛するため必要最小限度のものである以上、個別的自衛権の行使の範囲に含まれるものとする。」

一連の政府解釈は、集団的自衛権の行使が認められないことを前提に、個別的自衛権を極力拡大させることで、日本有事の際に共同対処行動中の米軍や日本向けに物資を運ぶ第三国船舶の防衛を可能とするための政策的意図から生まれたものであった。

・通海峡阻止作戦

自衛隊の海峡防衛作戦、具体的には宗谷、津軽、対馬三海峡の通海峡阻止作戦の実施は、わが国に対する武力攻撃が発生した場合にのみ発動可能で、日本への攻撃がない段階では米国の要請を受けなくても憲法上は行うことができないとしている。つまり、わが国が通海峡阻止作戦を行うのは、「わが国の（個別的）自衛権行使として実施する場合に限られる」（例えば82年7月13日、参議院秦議員の質問主意書に対する政府答弁書）。

では、米軍が単独で実施する場合はどうか。「三海峡封鎖は、日本が攻撃を受けていないのにアメリカから一緒にやろうということの要請があっても、共同作戦の要請があっても、それは日本が武力攻撃を受けていない限りはノーと言うということを先ほど答弁されましたね。それで私、お聞きしたいのですけれども、……日本がノーと言うのでやむを得ずアメリカは単独でやるということを決めて、そして日本側にその了解を、同意を求めてきたという場合は（どうか）……日本有事でないときですよ、アメリカが単独でアメリカの自衛権の行使上必要なんだということ言うてきた場合に、日本はそれをノーと言うのか、イエスと言う場合もあるのか、その点はどうでしょう」（1983年2月19日、衆議院予算委員会、東中議員の質問）との質問に対して、政府は以下の統一見解を示し、柔軟対応の余地を残そうと工夫している。

1. わが国に対する武力攻撃が発生していない場合において具体的にいかなる事態のもとで米国のそのような同意を要請してくることがあり得るのかは明らかではないが、通常の場合にはそのような要請に応ずることがわが国自身の安全の確保のために必要と判断されることはないと考えられるので、わが国としては、そのような要請を原則的には拒否することとなる。

2. しかし、理論的な可能性の問題として、わが国に対する武力攻撃は発生していないが、わが国の船舶が国籍不明の艦船等により甚大な被害を受けている場合等わが国に対する武力攻撃が非常に緊迫性を持っている場合においてそのような米側の要請に応ずることがわが国自身の安全の確保のためぜひとも必要と判断されるような可能性も完全には排除されないため、そのような例外的な場合にはそのような事情を考慮に入れるべきであることは当然である。」（1983年3月8日、衆議院予算委員会、後藤田内閣官房長官発言）

4 自衛隊の機能・行動領域拡大と集団的自衛権

湾岸戦争の際、130億ドルの巨額を提供しながらも、人的な貢献が不十分として日米関係は大きく冷え込んだ。この失敗を繰り返すまいと、冷戦終焉後日本は国際平和協力活動を推進し、カンボディアにおける国連のPKO活動に自衛隊が初めて参加を果たした。この時に問題となったのが、自衛官の武器使用である。集団的自衛権の行使が認められていないことに鑑み、政府は国際平和協力業務に従事する自衛官の武器使用を強く制限した。即ち、PKO活動に参加する自衛官には、自己保存のための自然的権利として必要最小限度の武器使用しか認められず、自己または自己とともに現場に所在する他の隊員の生命または身体を防衛するためやむをえない必要があると認める相当の理由がある場合に限り、合理的に必要と判断される限度での使用に限定された。しかも、武器を使うかどうかは隊員個々人の判断（責任）で行うべきものとされた。職務遂行中でありながら武器の使用については、組織としての部隊ではなく隊員一人一人がその責任を負えというのが政府の姿勢である。ところが現地で日本人ボランティアや警察官が殺害されると、彼ら邦人の警護は自衛隊員が行うべきだとの圧力が政治サイドから加えられた。当然ながら、派遣部隊には強い不満が募った。武器の使用が制約され自身の生命の安全確保すら覚束無い条件の下で送り出され、状況が変わるや一転、同胞全てを守れという。武器使用権限が拡大されることもないまま、どうやって他の邦人を守れというのか、という怒りの声である。

UNTACの任務終了後、カンボディアでのこの経験から法律が改正され、防護対象に「職務を行うに伴い自己の管理下に入った者」も含まれ、また武器使用の判断は上官の命令によるものと改められた。だが、武器使用はあくまで個々人の防護のためにのみ許可されており、組織としての任務遂行や部隊防護のための武器使用は現在も認められていない。そのような権利を認めて万一武装勢力と交戦状態になった場合、憲法が禁じる武力行使に該たる恐れがあるというのが理由である。また他国のPKO部隊が攻撃を受けた際、その救援に駆けつけて武器を使用することも許されていない。これも集団的自衛権行使の恐れありとの論理によるものだ。

国際貢献と並び、冷戦後、日米の防衛協力にも変化が生まれた。1996年には日米安保共同宣言が策定され、日本は自国の平和と安全のみならず、東アジア地域の平和と安全のために米国と緊密な協力関係を築くことを誓った。そして朝鮮半島や台湾海峡、つまり日本周辺での有事事態への対米協力問題が浮上した。周辺有事の際、集団的自衛権を行使することなく、日本は米軍に如何なる支援を行えるかという議論である。集団的自衛権が武力行使を前提とする概念の裏返しとして、武力行使に至らねばあらゆる地域であらゆる行為が支援可能か否かについて、「武力行使と一体化した行為は、それが直接武力を行使するものでなくとも憲法に抵触する」との解釈を政府は示した。所謂一体化論である。

「一体化するかどうかは、活動の具体的内容の事情を総合的に勘案いたしまして、事態に即して個々具体的に判断すべきもの」（1999年1月22日、参議院本会議での小渕首相答弁）としたうえで、他国による武力行使と一体をなす行為にあたるか否かを判断する際の考慮事項として、

- (1) 戦闘活動が行われている（あるいは、行われようとしている）地点と当該活動がなされる場所との地理的關係
- (2) 当該行動の具体的内容
- (3) 他国の武力行使の任にあたる者との關係の密接性
- (4) 協力しようとする相手の活動の現況

の四要因を挙げ、それら諸般の事情の総合的勘案によって個別に判断されるべしとする（1997年2月13日、衆議院予算委員会、大森法制局長官答弁）。

テロ対策特措法で米国等に行っている補給等の支援活動は、それ自体は武力行使ではない補給や輸送等の協力を、戦闘行為が行われている地域と一線を画する場所で行っており、米軍等の武力行使とは一体化していない、と政府は説明する。だが有事にあっては、戦場への後方補給や兵站支援も戦闘行動の一環、あるいは不即不離の關係と理解されるのが世界の軍事常識である。集団的自衛権の行使を否定し、危険行為を回避したつもりでも、そうした国内向け、あるいは自己満足的な解釈は国際社会には通用しない。例えば真に周辺地域の国際關係が緊張の度合いを強めた場合、日本は参戦していないつもりでも、紛争当事国からみれば日本も立派な参戦国の一つと認識されることは間違いない。冷戦後、集団的自衛権の絡みでもう一つ論議を呼んだのがミサイル防衛、つまり日本有事でない状況下で米国に向けて発射された第三国の弾道ミサイルを日本が迎撃することは集団的自衛権の行使に当たり、許されないのではないかという問題である。

平和協力活動にあたる自衛官を危険に曝すばかりか在外邦人の生命確保も覚束ず、また同盟国へのミサイル攻撃を救えない。さらに国際常識とは乖離した個別的自衛権概念の水増しといった現状を改善するには、わが国以外の世界の国々と同様に、日本も集団的自衛権の行使ができるよう憲法の解釈を改める必要があるとの立場から、07年4月、安部首相は「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」を設置し、有識者に検討を求めた。これに倣い、集団的自衛権に関する政府の憲法解釈を再検討し、その行使を容認することの可否・適否を考えてみたい。それにはまず集団的自衛権の本質について考察を加えねばならない。

5 集団的自衛権の本質

・集団的自衛権に関する学説

集団的自衛権の本質については、三つの立場に分けることができる⁶⁾。第一は、集団的自衛権を個別的自衛権の結（競）合（個別的自衛権の共同行使）と捉えるパウエットらの立場である⁷⁾。第二は、ケルゼン等が主張する共同防衛権論で、一国が武力攻撃を受けて個別的自衛権を行使しているが、そのための武力が不十分である場合に、他国がこれを補完し援助するための措置として集団的自衛権を捉える。第三は、自己防衛の側面を重視し、他国に関わる自国の重要（死活的）な法益を防衛する権利と解する立場である（ラウター・パクト等）。他国に対する武力攻撃であっても、それが自国の重要な法益を脅かす場合には自衛権の行使を認めることが集団的自衛権の意義であり、第一説

と同様、集団的自衛権は自己防衛という立場をとるが、個別的自衛権の同時共同行使ではなく、独自性を持つ概念として集団的自衛権を理解する。

まず個別的自衛権の共同行使説、あるいは共同自衛論と呼べる第一の立場だが、バウエットによれば、「A の攻撃が、B と C との法益をとともに目標とする場合に、共同の被害者となった両国が各々別個の防衛措置を取らないで、共同動作をとって A 国と戦うこと」と解釈する。この派は、自国への攻撃ではなく他国に対する攻撃にとどまっている場合でも、それが自国の利益を侵害する性質を持つ場合はそれを自国に対する攻撃と見なして、二つ以上の国がそれぞれ自力で「自国」を守るための行為を取り、そうした防衛行為が一つに集まった集団現象として集団的自衛権を捉えるものである⁸⁾。しかし憲章第51条成立の経緯等を考えると、単に個別的自衛権の競合する状況を敢えて集団的自衛という独立した法概念として設けたものとは考え難い。集団的自衛権が個別的自衛権の共同行使に過ぎないのであれば、わざわざ憲章で独自の概念を設けた意味がない。個別的な自衛に加えて、他国を防衛するという行為も自衛権に含めしめ、自衛権の概念を拡大させていることに鑑みれば、それを個別自衛の競合と捉えるのは適切ではない。

第二の共同防衛（他国防衛）権説は、ある国の自国防衛という単独行為に、その国以外の別の国が関与、加勢する行為と見る。この立場は集団的自衛権を「他国が攻撃された場合にそれを助ける権利」であると捉える。他国を防衛するのは、自国の実態的権利が侵害されるからではなく、平和・安全に関する一般的利益に基づくものであると解釈する⁹⁾。加勢する国の行為は自国を防衛するのではなくあくまでも他国を防衛するものであるから、この考えに立つケルゼンは、collective self-defense（集団的自衛）という用語は適当ではなく、本来それは collective defense（集団防衛）と呼ぶべきものと主張し、二国または数か国間で第三国の攻撃に対する相互援助を約することによって成立するという¹⁰⁾。またクンツも「“集団的自衛”の用語は適切ではない。それは自衛ではなく、他国の防衛であり、国内法における自衛（緊急防衛）ではなく、他人の防衛（緊急援助）に相当する」という¹⁰⁾。この立場は、国内法の正当防衛からの類推に法的な根拠を見出そうとするものである。刑法における正当防衛は「急迫不正の侵害に対し自己又は他人の権利を防衛するため已むを得ざるに出たる行為は之を罰せず」とあり、自己のみならず「他人」の権利の正当防衛を認めており、この「他人」を「不当な武力攻撃を受けた他国」に置き換えて解釈するのである（もっとも、国内法の正当防衛の観念は、国によって異なり、特に英米法では、他人のための正当防衛は、保護者、近親者に限定されている）。だが、他国に対する援助、あるいは他国を防衛する権利を認めることは、武力行使を厳しく制限しようとする憲章の精神と相容れない。集団的自衛権として、国家が個々の判断で他国援助のための軍事行動に出ることを認めるのは、侵略行為には集団的な措置で対処するものとし、加盟国の個別的判断と裁量に基づく武力行使を禁じる憲章の理念に明らかに抵触する¹¹⁾。また他国の権利の防衛を認めることは、正当防衛（国際法上は自衛権）の濫用を導く可能性も高い¹²⁾。

第三の立場（自己法益防衛説）は、集団的自衛権を「自国と密接な関係にある国が武力攻撃を受けた場合には、自国の重要（死活的）な法益の侵害にもあたるため、それに対して行使する権利」と解釈する。ここで「重要（死活的）な法益」とは、他国が独立を維持し、安全を確保すること

によって確保される自己の利益であり、自己の基本的法益の保全に不可欠な重要性を占める利益、具体的には自らの安全と独立に関わる重大な政治・経済・軍事的な法益といえる。また被攻撃国との間には、被攻撃国と自国の安全を一体化させ得るだけの「密接な関係」が必要とされ、それは地理的な近接性に加え、政治・経済、戦略的な面での密接な協力関係が存在することとされる。自国に対する武力攻撃を受けていないにも拘らず自衛権の発動を許す以上、それが真にやむを得ない行為であり、均衡性も満たす等必要最小限度の自衛行為としての正当性が付与されるには、厳格な要件をクリアする必要がある¹³⁾。

・「自衛権」としての集団的自衛権

これら三説のいずれが妥当であるか。まず第一と第三の説は、自己の防衛として集団的自衛権を捉える点（自己防衛権説）で共通するが、第二説は他国防衛の権利と捉えており、この点で第二説が採りえないことは前述した。集団的自衛権はあくまでも自衛権であり、他国を守る権利を認める他衛権ではないから、共同防衛説は採り得ない¹⁴⁾。そこで第一・第三説の比較になるが、両説は一見類似しているが、第一説は、密接な関係にある他国への攻撃も自国への攻撃と同一視して自衛権行使を認め、他国防衛に当たる部分は集団的自衛権と理解するのに対し、第三説は他国における侵害性を重要視し、個別的自衛権とは別の権利として集団的自衛権の概念を認識する点が相違する。国連憲章は集団的自衛という新たな権利の形態をわざわざ認めたのであり、個別的自衛権の集団行使という立つ第一説の理解には難がある。

また第一説は個別、集団の両自衛権の同一性を強調し差異を認めないが、第三説は急迫性等の要件で相違を認識する。個別・集団的自衛権をともに肯定するには第一説の方が第三説よりも説明が易いであろう。しかし、武力による攻撃が自国ではなく他国で生じたものであるため、集団的自衛権の行使を認めると、自衛権発動の要件とされる急迫性の条件が「危害の顕在化」から「比較的強度の急迫性」へと緩和されることになる。そのため、個別と同様に集団の行使を認めることには問題がある。急迫性緩和に対応し、集団的自衛権により保護される法益を「死活的利益」にまで高めることで全体の均衡を図り、集団的自衛権の濫用を防ごうとする点で第三説が妥当と考える¹⁵⁾。

6 政府解釈の問題点

・他国防衛と海外派兵論

では、個別自衛は認めるが集団自衛は認めない日本政府はどの立場に立つのか。第三の立場に近いともいえるが、過去の答弁の端々からは第二説とも読み取れる。1972年8月14日、参議院決算委員会での集団的自衛権問題に関する水口委員の質問に対する吉国法制局長官の答弁がある。

「わが国は憲法第9条の戦争放棄の規定によって、他国の防衛までをやるということは、どうしても憲法9条をいかに読んでも読み切れないということ、平たく申せばそういうことだろうと思います。憲法9条は戦争放棄の規定ではございますけれども、その規定から言って、先ほど来何回も

同じような答弁を繰り返して恐縮でございますけれども、わが国が侵略をされてわが国民の生命自由及び幸福追求の権利が侵されるというときに、この自国を防衛するために必要な措置をとるというのは、憲法9条でかろうじて認められる自衛のための行動だということでございます、他国の侵略を自国に対する侵略と同じように考えて、それに対して、その他国が侵略されたのに対して、その侵略を排除するための措置をとるところは、憲法第9条では容認してはならないという考え方でございます。」

ここでは、「他国に出向いて他国を防衛すること」(＝海外派兵)を集団的自衛権と理解している。集団的自衛権を「他国の防衛までをやる」と述べるこの吉国法制局長官答弁のほか、集団的自衛権を「他国を自国同様に守ること」と答弁した例(1960年2月13日、衆議院予算委員会、林法制局長官答弁)もあり、日本政府は集団的自衛権を他国を守ることと認識している(＝共同防衛説に立つ)節がある。

しかし、集団的自衛権の本質は他国援助ではなくあくまでも自国のための防衛であり、政府の解釈には問題がある。集団的自衛権は自国の安全に関係ないにも拘らず海外で武力行使を認める権利ではない。自国への攻撃はまだ受けていないが、密接な関係にある国が武力攻撃を受けたことによって、自身が攻撃を受けたと同じかそれ以上に重要な自らの利益が侵されたため、自らが武力を行使してその権利の防衛にあたることを認める権利なのである。ところが政府は「他国を防衛し、援助する権利」と集団的自衛権を捉えたうえで、同権利の行使は自衛のための「必要最小限度の範囲を超える」との解釈を示している¹⁶⁾。

「集団的自衛権と申しますのは、……我が国に対する武力攻撃が発生していないにもかかわらず外国のために実力を行使するものでありまして、ただいま申し上げました自衛権行使の第一要件、即ち、我が国に対する武力攻撃が発生したことを満たしていないものでございます。従いまして、従来、集団的自衛権について、自衛のための必要最小限度の範囲を超えるものという説明をしている局面がございますが、それはこの第一要件を満たしていないという趣旨で申し上げているものでございまして、……数量的な概念として申し上げているものではございません。」(2004年1月26日、衆議院予算委員会、秋山内閣法制局長官答弁)¹⁷⁾。

我が国に対する武力攻撃がない限り急迫不正の侵害はなく、急迫性がない以上はそもそも自衛権行使の要件を満たさないから、必要最小限度の枠内での集団的自衛権の行使は論理的に有り得ないとの立場である。

だが、集団的自衛権の性格を第三説のように理解すれば、その行使を認めることが常に「自衛のための必要最小限度」を超える行為になるとは言い切れない。集団的自衛権の行使も「自衛」行為であるから、自衛のための必要最小限度の行為として、集団的自衛権を行使する場合も理論上はあり得るはずだ。それは、わが国と密接な関係にある他国が武力攻撃を受けたことで「我が国に対する急迫不正の侵害」があったと同様か、あるいはそれ以上にわが国の国益が危殆に瀕しており、自衛権を発動しなければその侵害を排除できない状況である¹⁸⁾。

政府がこれまで個別的自衛権の拡大解釈で対処してきたのは、我が国に対する武力攻撃がないに

も拘らず集団的自衛権の行使を容認すると、日本が米国を防衛することも可能となり、自衛隊の任務や行動領域が無制限に拡大し、海外派兵の事態が起きることを危惧しているためである。しかし、国際紛争解決の手段として国家が他国にその軍隊を派兵するケースもあれば、あくまで自国の死活的な利益を守る（必要最小限の）自衛行動として特定の国家に派兵するケースも理論上はあり得るはずだ（自衛のための武力行使）。確かに両者は表面的には近似した行為である（ため、理論とは別に実際に集団的自衛権としての海外派兵を容認するかどうかは、個別に慎重な政策判断が求められる）が、法的な性格において両者は全く異なっている。集団的自衛権の行使としての武力行使と、憲法が禁じる「国際紛争を解決するための」武力行使とは俊別されねばならない。そもそも個別的自衛権の範囲を膨らませる国内（国会論議）向けの解釈は、国際社会で理解されない。一方で行使し得ないと答えながら実際には行使する日本の姿勢は、諸外国から評価されるどころか、逆に小狭い国とのイメージを与え、さらには法の安定性を阻害することにもなる。

・「保有するが行使できず」論の当否

次に、「国際法上、集団的自衛権を有していることは、主権国家である以上、当然である」としながら、その権利の行使を否定する政府の論理は問題ないのだろうか。それは、「わが国が国際法上主権国家ではないと唱えるに等しい」、あるいは「行使できない権利を保有することに意味があるのか」、「それは保有せずと同じではないか」、「固有の権利や自然権を否定する憲法は憲法に値するか」等々の反論が呈されているからだ¹⁹⁾。安部前首相も、次のように指摘している。

「権利があっても行使できない—それは、財産に権利はあるが、自分の自由にはならない、というかつての“禁治産者”の規定に似ている。……権利を有していれば行使できると考える国際社会の通念のなかで、権利はあるが行使できない、とする論理が、果たしていつまで通用するのだろうか。」²⁰⁾

これに対して法制局は次のように反論する。

「国家が国際法上、ある権利を有しているとしましても、憲法その他の国内法によりその権利の行使を制限することはあり得ることでございまして、国際法上の義務を国内法において履行しない場合とは異なり、国際法と国内法との間の矛盾抵触の問題が生ずるわけではございませんで、法律論としては特段問題があることではございません」（2004年1月26日、衆議院予算委員会、秋山内閣法制局長官答弁）。

法的な権利を保有していても、それを行使するかどうかは別の問題であるという限りにおいて、政府の倫理は間違っていない。それは日常生活のなかで通常の事態であるからだ。保有するからといってその権利をすべて行使する者はいないであろう。政府解釈に問題があるのは、保有するが行使「できない」と受動的な受けとめ方をしてきたことにある。「保有するが行使しない」と「保有するが行使できない」との意味は違う。後者に拠ったため、自らが能動的に決すべき問題でありながら、それを規範任せ、あるいは他人事のように扱われてしまったのである。

7 憲法解釈の再考

・固有の権利か否か

それでは、先の第三説(集団的自衛権は他国防衛の権利ではなく自国防衛のための自衛権と理解)の立場に拠って、日本国憲法上集団的自衛権の行使が認められるかどうかを検討したい。まず集団的自衛権は国連憲章が規定するように国家の「固有の権利」と言い切れるものか。過去の政府答弁によれば、個別的自衛権とは違い集団的自衛権までを固有の権利と断言することに政府は抵抗感を抱いていたと思われる。それは重要な権利ではあっても、憲章新たに創設された権利で、「固有」と言い切ることに躊躇していた。しかし憲章の制定から既に60年余の歳月が経過した。その間、軍事技術の発達は急速であり、国際社会の相互依存関係は著しく深化した。一国の平和と安定はその国自身の防衛努力に尽きるものではなく、他国との関係や他国との生存に深く関わるものであることは自明の理となっていた。ニカラグア判決にあるとおり、いまや集団的自衛権も慣習国際法上の確立した規範へと成熟したと言える²¹⁾。

日本国憲法は、平和主義を掲げつつも国家の自衛権までを否定しているのではないというのが一般に定着した理解である。そして、個別的自衛権と同様、国家に固有の権利となった集団的自衛権の適用を否定除外する明文は現行憲法には無い。このような重要な自衛権を放棄するのならば、その旨の明文が必要であり、明文もないのに国家固有の権利の行使を否定していると受け止める方が不自然である。国家固有の権利となったものを敢えて国内法で放棄、制約することは極小的でなければならず、そのような権利の一部を行使し得ないものとしたければ、改憲によってその趣旨を盛り込むべきであろう。

また、わが国では個別的自衛権と集団的自衛権を別物のように理解し、両者を峻別して受け止める傾向が強いが、国家の防衛という単一の目的の下で行使される一連の自衛権発動の態様をばらばらに切り離して静的に理解しようとする姿勢は問題だ。集団的自衛権は個別的自衛権の発展した形態であり、行使の形態や発動要件に相違はあっても、ともに固有の自衛権であることの性質は同じである²²⁾。

さらに、集団的自衛権の行使を認めると、米軍とともに戦争行為に加担するという批判があるが、これもおかしい。集団的自衛権はあくまで自衛権であり、国際紛争を解決するための武力行使とは性質が異なる。それは、仮に米国が武力攻撃を受けた場合、米国と一緒に日本が常に武力によって反撃をしなければならない規定ではない。しかも日本にとって死活的に重要な国益を自らの実力を行使することで防衛せねばならない必要があるかどうか等集団的自衛権発動の要件は非常に厳格である。安易な他国への介入を認めるものではない²³⁾。

・政策として行使する範囲の明定化

但し、集団的自衛権の行使が可能であるということは、その権利を最大限行使すべき義務を負うものではない。国際法および憲法上行使可能であることと、実際に如何なる態様・ケースで、かつ

如何なる範囲で行使するかは別の問題であり、後者は務めて政策マターの問題である。それを法の解釈を示すべきセクションが担当していたこれまでの対応がおかしかったのである²⁴⁾。今後は「保有するが行使できず」ではなく、「保有するが安易に行使せず」の主体能動的な立場を取ったうえで、均衡性（必要最小限度）や急迫性といった法的判断だけでなく、日本を取り巻く国際環境や周辺諸国の脅威の度合い等を踏まえ政策的判断を加えたうえで実際に行使する範囲を決し、立法措置ないしはドクトリンとして内外に明示すべきであろう。

海外との交易に自らの生存と繁栄を大きく依存する日本の場合、その国益は世界中に延びている。そのため自国の防衛活動を海外でも可とすることが、際限のない軍事力拡大の誘因となる危険もある。真に自国の生存が脅かされる程の国際緊張が生まれぬ限り、政策判断としては、他国領土での自衛活動は厳に慎み、日本の領土防衛に密接に関連したケースでの行使に限るべきものとする。現行憲法は、国際紛争解決のための武力行使を禁じている。これは侵略戦争あるいは覇権主義的な武力の行使を禁じたものと解すべきであり、他国に出向いての交戦行為等がそれに該当する。他方、例えば米国に出向いて日本の死活的な利益を守る行為も理論上は集団的自衛権行使の範疇の一つに含まれよう。しかし、それが海外派兵と近似した行為であることを考慮し、国際情勢に激変がない限りは政策レベル、国是としてその行使を慎むことが相応しい。

重要なことは、行動の規範を国家政府が自主的に決定し、自主的にそれを行行使することであり、規範や条文に国家政府が縛られ、あるいは孤立的な政策をとることの責任を条文に帰着させるという本末転倒の姿勢から脱却することである。法理上は国際国家として幅広い活動が許されねばならない。だがその枠内で武力の行使を実際にどの程度まで実施するかは、政治の叡知と決断によって決すべきものである。「保有するが行使不可能」ではなく、保有し行使も可能だが、「行使の程度と必要性は日本が能動的に決める」姿勢こそが、憲法の平和主義を実際の政治の場で活かすことなのである。

・集団的自衛権の行使容認に伴う政策

集団的自衛権の行使容認へと法的解釈の変更及び政策転換を図るに際しては、行使範囲の明定化作業に加え、幾つかの重要な方針や政策を政府は打ち出す必要がある。まず第一は、集団的自衛権の行使容認（ないし容認しない）範囲を決めるにあたって、わが国の自主性が確保されねばならない。マッカーサーによって押しつけられた現行憲法を改正し、真に自主性ある憲法を保持すべしとの主張がなされている。“戦後レジームからの脱却”をめざす文脈での改憲論だが、その論者の多くが改憲のメリットとして第一に挙げる理由が、日米同盟円滑化のための集団的自衛権行使であることには違和感を覚える。国家の主体性回復を基底にする改憲論でありながら、自衛隊の活動領域を拡大させ、他国の軍隊と同様の行動・展開をさせたいという自主国防の要請ではなく、戦後一貫して政府保守勢力が腐心してきた対米関係配慮に行き着くという矛盾は、日本の国益実現よりも対米関係円滑化が外交の主目的になった70年代以降の、歪んだ日本の戦略姿勢の表出にほかならない。問題の核心は、日本人が日本をどのように守るべきかということにある。「対米円滑化のため」が集

团的自衛権論議のトッププライオリティとなり、集団的な「自衛」なのに米国「他衛」的な議論になっていることが、一旦この権利行使を認めれば米国の世界戦争に自衛隊や日本が際限なく巻き込まれてしまうのではないかと疑念を招来せしめるのである。

第二は、一般国際法（慣習法）上の自衛権（マイナー自衛権）を適切に援用することで、集団的自衛権の乱用を防ぐことが必要だ。わが国に対する武力行使がなされていない状況下で自衛のための武器の使用等を認める必要がある場合、そのすべてを集団的自衛権の適用で対処すべきではない。そのようなケースの多くは、一般国際法上の自衛権（集団的自衛権も含む）の行使を認めることで結果的な妥当性を確保することが可能である。日本への武力攻撃事態が発生していない状況の下で、日本の領域外（公海上）で自衛艦や民間の船舶・航空機が攻撃を受け、あるいは在外法人が攻撃を受けた場合は、「急迫不正の侵害」の要件を満たせば国際法上の自衛権概念で必要最小限の応戦、武器使用を認めることができよう。政府も国連憲章第51条に規定する自衛権とは別に、一般国際法上の自衛権（マイナー自衛権）の存在を肯定している。1954年4月26日、衆議院外務委員会で佐多委員の質問に対して、外務省の下田条約局長は以下のように答弁している。

「国連憲章五一条の自衛権につきまして……憲章は武力攻撃が現実には発生した場合だけにしか自衛権というものは認めないのだという説と、もう一つはいやこれは第七章の平和破壊及び侵略行動という章で問題にしておるのであって、これは武力攻撃の発生したときだけしかここに現定した意味がない、つまり武力攻撃のときにどうするかということがこの第七章には明らかであって、つまりそれ以外のマイナーケースの場合の自衛、一般規定では、国際法では自衛をしていかんということが明らかになっていないのであります。でありますから私も後者の学説に賛成成いたすのであります、……従ってこの51条をそのまま受けて平和条約の第5条で固有の自衛権と言っておりますが、これはやはり一般国際法にあります、つまり学者によっては正当防衛と申しますか、緊急避難と申すかも知れませんが、武力攻撃以外のマイナーケースの場合の自衛もあればいけないので、51条にいう要件の発生した場合の自衛権しか認めないのだというような意味を平和条約は私は持っていないと思うのであります。武力攻撃以外の問題はこれは一般国際にやはり任しておるんだと、そういうふうに思うのであります。」

同じように、国際法に基づくマイナー自衛権を認める答弁として、1960年4月20日、衆議院安保条約特別委員会での岡田委員に対する高橋外務省条約局長の答弁がある。「憲章第51条には、それが武力攻撃ということに傑限定してある。こういうことでございまして、限定してあるということは、その他のことを排除する意味ではないと私は考えます。……単なる国境紛争というものがございします。国境における歩哨の撃ち合いという場合に、これにとりあえず対抗するというような場合があるかと思ひます。こういうのは武力攻撃ではございせんが、やはりその場合における一つの自衛権の発動または行使ということが、私は考えられると思ひます。」

「一国の国民が外国にありまして急迫不正な侵害を受けたような場合、そして当該国がそれらの国民の安全について到底それを確保する能力を失ってしまうか、若しくは、……むしろ進んでそういうことを行わないというようなときには、その国民の本国は、自衛権を行使してその当該国にあ

る国民の救出を行い得るということは、これは一般国際法上の問題として正当化されるものである」(1980年4月26日、衆議院、安保特、伊達外務省条約局長答弁)という答弁もある。

さらに1997年9月18日の衆議院外務委員会における高村外相の答弁でも「政府は従来より、国連憲章第51条は、自衛権の発動が認められるのは武力攻撃が発生した場合である旨規定しているが、武力攻撃に至らない武力の行使に対し、自衛権の行使として必要最小限度の範囲内において武力を行使することは一般国際法上認められており、このことを国連憲章が排除しているものではない、こう解してきている」と答えている。国際法上の自衛権行使が憲法上許されるかどうか議論を煮詰める要はあるが、結果的妥当性に鑑みれば、必要最小限度の自衛権行使、武器の使用は許されるものと解すべきである²⁵⁾。

マイナー自衛権の事態に対して、第三国が集団的自衛権を行使することができるか。1999年2月16日、衆議院予算委員会で東郷外務省条約局長は「マイナーな自衛権を行使する、これは、基本的には個別的自衛権ということで議論されていることが確かに多うございます。しかしながら、そのようなケースの場合に集団的な形で自衛権を行使できるかできないか、この点につきましては、国際法的には必ずしもよく議論されているところではございませんで、具体的なケースを離れまして、できる、できないということは申し上げにくいということでございます。」²⁶⁾

と述べており、政府は明確な判断を控えているが、完全に排除しているわけでもない。やはり、肯定すべきであろう

最後に、憲法が禁じる「武力行使」概念の明確化作業を行う必要がある。憲法は「国際紛争を解決するための手段」としての武力行使を禁じるが、軍事組織による軍事力の暴力的行使はそれだけに限定されるものではない。例えばPKO部隊がその任務を達成するため、あるいは隊員個々人ではなく部隊そのものの安全を確保するために、武器を使用したり武力を行使せねばならないケースは当然に存在する。それは国家間が戦争状態にある中での武力行使とは性格が異なっている。戦争をするためではなく、平和協力活動を清々と遂行する上で必要最小限度の武器の使用を組織として容認することは、侵略戦争を引き起すことを戒めている憲法の趣旨とは次元の異なる問題である。安易に集団的自衛権に飛びつく愚を避けるため、また警護出動等自衛隊に期待される本来の任務遂行が可能となるよう、国際紛争解決の手段ではない状況下での武器使用や武力行使の可能性について検討を行うべきである。

第一線で勤務する自衛官は、その生命を駆けて任務に従事している。しかるにわが国の現状は、武器使用の条件が大きく制約され、また許容されるケースについても、複雑で入り組んだ論理が錯綜している。現地の部隊が突発事態に適切に対処し、同じ任務に付く他国の盟友に迷惑をかけず、さらに日本の国際社会での評価をおとしめないためには、武器使用の論理は、国際社会の常識に基づいた合理性と簡明性を必要とする。ロッキングチェアデテクティブの如く、平穏な国内環境の中での集団的自衛権をめぐる机上の論理ばかりが優先され、隊員の生命を危殆に陥れる状況の改善が急がれる。ここで述べた政策提言は、いずれもそのためのものでもある。

【注釈】

- 1) 阪口規純「集団的自由権に関する政府解釈の形成と展開(上)」『外交時報』No.1330、1996年7・8月合併号(外交時報社、1996年)72ページ。
- 2) 阪口規純、前掲論文、79～80ページ。
- 3) 阪口規純、前掲論文、83～4ページ。もっとも、この当時、日本は憲法上も「制限された形で集団的自衛権を持っている」とする見解も呈されていた。1960年3月31日、参議院予算委員会において、岸総理は次のように答えている。「集団的自衛権という内容が最も典型的なものは、他国に行ってこれを守ることとございませうけれども、それに尽きるものではないと我々は考えておるのであります。そういう意味において一切の集団的自衛権を持たない、こう憲法上持たないということは私は言い過ぎだと、かように考えています。しかしながら、その問題になる他国に行って日本が防衛するということは、これは持てない。しかし、他国に基地を貸して、そして自国のそれと協同して自国を守るというようなことは、当然従来集団的自衛権として解釈されている点でございまして、そういうものはもちろん日本として持っている、こう思っております」佐瀬昌盛『集団的自衛権』(PHP、2001年)147ページ。また岸首相は「いわゆる集団的自衛権というものの本体として考えられている締約国や特別に密接な関係にある国が武力攻撃をされた場合に、その国まで出かけて行ってその国を防衛するという意味における集団的自衛権は、日本の憲法上はもっていない」(1960年3月31日、参議院予算委員会)とも答弁しており、林法制局長官は、憲法上許される集団的自衛権の類型として、①米国が他国の武力侵略を受けた場合、米国に対して日本の基地等を提供すること②経済的援助を与えること③日本を守るため米軍の駐在を求め共同で守ることを例示として挙げている(1960年3月31日、参議院予算委員会)。阪口前掲論文、83ページ。これらは集団的自衛権として把握しなくとも行使できる権能であり、後に林長官もその旨を答弁しているが、こうした答弁ぶりからは、当時は「外国の領土に出向いて、外国を援助するため」の武力行使は認められない(海外派兵禁止の法理)と認識しつつも、「外国の領土に出向かない」(海外派兵ではない)場合の行使については、その許容可能性を探ろうとする政府の姿勢が窺われる。
- 4) 阪口規純氏は、集団的自衛権の行使は憲法上不可能という政府解釈は、独立回復直後の混乱期を経て、国連加盟を前に1954年の下田条約局長答弁で初めて明らかになり、1960年の安保国会でほぼ固まる。そして田中政権下の1972年の政府見解で明確な形で確立し、鈴木政権下の1981年政府答弁書で定着、現在に至っているとする。阪口規純「集団的自衛権に関する政府解釈の形成と展開(下)」『外交時報』No.1331、1996年9月号、87～8ページ。
- 5) 1983年3月24日参議院内閣委員会、夏目防衛局長答弁、阪口規純、「集団的自衛権に関する政府解釈の形成と展開(下)」、81ページ。
- 6) 藤田久一『国連法』(東大出版会、1998年)295ページ、森脇庸太「集団的自衛の法理(二)」『国際法外交雑誌』第62巻5号8～32ページ。祖川武夫編『国際政治思想と対外意識』(創文社、1977年)448～459ページ。
- 7) D.W.Bowett, *Self-defence in International Law*, Manchester University Press, 1958, pp.200-7.
- 8) 同旨、大平善梧『日本の安全保障と国際法』(有信堂、1959年)97、150ページ、同「集団的自衛権の法理」安全保障研究会編『安全保障体制の研究(上)』(時事通信社、1960年)、201ページ。
- 9) 山本草二『国際法(新版)』(有斐閣、1994年)736ページ。
- 10) Kunz, *Individual and Collective Self-defense, in the Changing Law of Nations*1, p.567ページ。
- 11) 藤田久一、前掲書、295ページ。
- 12) 高野雄一「国際連合憲章との関係」『国際法外交雑誌』第59巻1・2合併号144-145ページ。
- 13) 「(この説は)自己防衛権であるところから、国連集団安全保障システムとの整合性が問題なく保証され、また、集団的自衛に与かりうるものの範囲が限定される。ただ、他国にかかわる自国の vital interest とは如何なるものであり、どのようにして「自国法益」にまで高められるか。この場合、現実的機能として、自国法益の「きわどい弛緩」が生じ、それを通じて、集団的自衛権は、「重要な法益」防衛の至上命令のレベルへと高められることになろう。このような「きわどい弛緩」がある以上、集団的自衛条約の現実的機能は隠蔽される。」藤田久一、前掲書、296ページ。

- 14) 「集団的自衛権も本質的に自衛権であり、……直接に攻撃を受けた国を援助するというのは、この権利の効果であって、この権利そのものは、被攻撃国を援助する権利とか、共同防衛の権利というべきものではない。もとより、攻撃された国とその攻撃に反撃する国との間には、その一方に対する武力攻撃が他方にとっても直接の脅威となるというような『集団的』といってよい密接な関係が前提される」高野雄一『集団安保と自衛権』（東信堂、1999年）61ページ。
- 15) 1986年のICJによるニカラグア判決では、集団的自衛権の行使が認められる要件として、事態の急迫性および手段の比例性に加えて、①集団的自衛権の支援を受ける国が武力攻撃を受けていること②当該国（被攻撃国）が武力攻撃を受けた旨の宣言を行うこと③当外国からの正式な援助の要請があること、必要だとされた。「被攻撃宣言」と「要請」を集団的自衛権の要件としたのは、恣意的判断に基づく集団的自衛権の濫用に歯止めをかける目的と思われるが、厳格な要式行為としてこれを求めることには疑義もある。
- 16) 山本草二、前掲書、736ページ。
- 17) 豊下橋彦『集団的自衛権とは何か』（岩波書店、2007年）15ページ。
- 18) 政府は必要最小限度を越えない集団的自衛権はないというが、ありうると主張するものに、吉原恒雄「日米安保条約再定義と集団的自衛権の行使」『新防衛論集』1996年、43-46ページ。
- 19) 佐瀬昌盛、前掲書、第IV章参照。
- 20) 安倍晋三『美しい国へ』（文芸春秋社、2006年）132ページ。
- 21) 「国連憲章は一点においてだけ、“固有の権利”という伝統的概念を拡大した。“集団的”自衛権の承認がそれであるが、そのことによって憲章は、相互依存の時代にあっては武力攻撃の直接性が合法的な報復の主要条件では最早なく、ある種の条件下ではA国に対する攻撃はB国が介入する十分な理由になり得るとの理論を是認したのである」とのアンドリュウ・マーチンの解釈が受け入れられる環境になった。佐瀬昌盛、前掲書、80ページ。
- 22) 「集団的自衛権の保有も行使も合憲である、という考えを持っているわけです。なぜかという、自衛権というものは個別的自衛権も集団的自衛権も同根一体で、個別的自衛権を持ち使用できるのに、集団的自衛権は持っているけれども使用できないということは、それは矛盾だからです。そもそも集団的自衛権というものは、個別的自衛権を全うするために出てきた概念です。言いかえれば、自分一人では守れないから相手と同盟を組んで自分を守る。だから、相手と同盟を組むという集団的自衛権というものは、自分を守るためにあるんで、何も相手のためにあるんじゃない。そういう意味で、片方が使えて片方が使えないというなら、それ自体矛盾だといってるわけです。中曽根康弘・宮沢喜一『憲法大論争：改憲 VS 護憲』（朝日新聞社、2000年）91ページ。
- 23) 解釈明確化のために改憲手続きを踏むことが政策として考慮されるべきであろう。そもそも現行の9条は自衛隊の存在すら読み取り難い規定として論議を招いてきた。現行憲法の解釈で行使可能としても、誕生の経緯や当時のマッカーサーの意図等を振り返れば、やはり解釈改憲ではなく条文の改憲措置を講じたほうが好ましいと考える。
- 24) 中曽根氏は次のように批判する。「法制局は例えば『必要最小限度を超えるものは戦力になる。必要最小限度のものは自衛力である』という解釈を持ってきたわけです。じゃ、その必要最小を、だれが認定するのですか。本来なら最高裁判所ですね。ただ、最高裁がそういう判決を下したことは今までにないんですね。そうすると、法制局長官ですか。だが、法制局長官がそういう憲法上の重大問題の判定権を持っているというのは、異常なことです。これはやっぱり総理大臣がやるべきことです。……法制局は政策論を法律論にすりかえている。……『個別的自衛権は必要最小限度の中にあるから行使できるが、集団的自衛権は必要最小限度を超えるから行使ができない』という法制局の見解も実は政策論であって、そういう判定自体が間違いだ、というのが私の考えです。」中曽根康弘・宮沢喜一、前掲書、91-92ページ。
- 25) その論拠として例えば、自衛隊法は、武力攻撃に至らない間接侵略に対する自衛隊の治安出動において、武器の使用を認めている。浅田正彦「日本と自衛権」国際法学会編『日本と国際法の100年（10）安全保障』（三省堂、2001年）48ページ。
- 26) 村瀬信也編『自衛権の現代的展開』（東信堂、2007年）56ページ。