

日本における集団的自衛権について

—— 国家の危機管理としての自衛権 ——

杉 山 幸 一

はじめに

平成 26 年（2014 年）7 月 1 日に安倍内閣が、集団的自衛権行使を容認する閣議決定を行った。これにより、日本は現行憲法の下での安全保障政策・防衛政策の大転換を行ったといっても過言ではない。このような転換を行った理由は、近年中国の軍拡や海洋進出など極東アジアの情勢が不安定となり、また国際テロ組織による日本人殺害など安全を脅かす危機に直面しているためといわれる。そのため、幅広く柔軟に日本の安全保障政策を展開させるために今回の閣議決定がなされ、さらに法整備¹⁾がなされた。

八戸学院大学ビジネス学部講師

¹⁾ 「平和安全法制」の概要（内閣官房 HP [www.cas.go.jp] より）

- ① 自衛隊法の改正（在外邦人等の保護措置、米軍等の部隊の武器等の防護、平時における米軍に対する物品役務の提供の拡大、国外犯処罰規定）
- ② 重要影響事態安全確保法（周辺事態安全確保法の改正、我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態における米軍等への支援を実施すること等、改正の趣旨を明確にするための目的規定の見直し、日米安保条約の目的の達成に寄与する活動を行う米軍以外の外国軍隊等に対する支援活動を追加、支援メニューの拡大）
- ③ 船舶検査活動法の改正（周辺事態安全確保法の見直しに伴う改正、国際平和支援法に対応し、国際社会の平和と安全に必要な場合の船舶検査活動の実施）
- ④ 国際平和協力法の改正（国連 PKO 等において実施できる業務の拡大（いわゆる安全確保、駆け付け警護）、業務に必要な武器使用権限の見直し、国連が統括しない人道復興支援やいわゆる安全確保等の活動の実施）
- ⑤ 事態対処法制の改正（存立危機事態の名称、

確かに現在、世界情勢はテロ、紛争が絶えず、さらに日本人にも犠牲者が出てきている。また、国内を見ても情報漏洩やサイバーテロなど身近なところでも危機が迫っている。こうした観点から近年危機管理（リスクマネジメント、クライシスマネジメント）が注目されている。国家の危機管理はまさにこの自衛権の問題が関わってくるであろう。このような観点から、安倍内閣は、危機に直面したとき「切れ目のない」対応するために集団的自衛権を行使できるようにすることを含んだ閣議決定や法整備を行ってきたと理解することができる。

この閣議決定から集団的自衛権行使を認める安全保障関連法の整備が進んでいく中で、集団的自衛権について多くの議論がなされてきた。しかし、その議論はかなりの混乱を生じさせ、国民にとってわかりにくい状況を作ってしまったことも事実である。また、憲法学者や市民団体、野党などから批判された。確かに、昭和

- 定義、手続等の整備【事態対処法】、存立危機事態に対処する自衛隊の任務としての位置付け、行動、権限等【自衛隊法】、武力攻撃事態等に対処する米軍に加えて、武力攻撃事態等における米軍以外の外国軍隊、存立危機事態における米軍その他の外国軍隊に対する支援活動を追加【米軍等行動関連措置法】、武力攻撃事態等における米軍以外の外国軍隊の行動を特定公共施設等の利用調整対象に追加【特定公共施設利用法】、存立危機事態における海上輸送規制の実施【海上輸送規制法】、存立危機事態における捕虜取扱い法の適用【捕虜取扱い法】
- ⑥ 国家安全保障会議設置法の改正（法改正等を踏まえた審議事項の整理）
 - ⑦ 国際平和支援法（新規制定）

56年の政府答弁では「集団的自衛権は国際法上有するが、憲法上行使は許されない」とされ、長く日本では集団的自衛権の行使は憲法上許されないと理解されてきた。そのため憲法9条の精神から行使は認められないなど反対論が根強く、この解釈変更は多くの批判を受けてきた。そもそも半数以上の国民が反対しているとの論調になっていたが、一方で国民は果たして「集団的自衛権」をどこまで理解しているのか、用語としては聞いたことあるが、その内容については詳しく知らないのではないか。

さらに言えば、諸外国では国民が集団的自衛権の憲法解釈の見直しは賛成か反対かなどを議論することはほとんどないといわれている。それは、国家が自衛権を行使することは自明のことであり、それが個別的自衛権だろうが、集団的自衛権だろうが自らの危機に対して、行使するのが当たり前といえるからである。日本は、憲法9条を基軸にした安全保障政策、防衛政策を進めなければならず、諸外国と違った状況であるため、いわば特殊な状況下にあるといえる。

なぜこのような混乱が生じ、議論が進まず、国民の理解が浸透しなかったのか。その一因は、日本国憲法にあるといえるのではないだろうか。つまり、集団的自衛権を含めた自衛権について、あるいは自国の防衛について日本国憲法ははっきりと書いていないことに原因があるといえる²⁾。さらに憲法9条の文言・内容のわかりにくさも議論を混乱させているように見える。

そこで、本稿ではそもそも「集団的自衛権とはなにか」を中心に、その成り立ちや意味、日本の特殊な状況下で日本国政府が自衛権について解釈してきた変遷などを通じて、国家の危機管理という観点から集団的自衛権も含めた自衛

権について問題提起と若干の考察を試みるものである。

1. 自衛権とは

(1) 自衛権の根拠

自衛権とは、「通常、外国からの急迫または現実の違法な侵害に対して、自国を防衛するために必要な一定の実力を行使する権利」³⁾といわれている。基本的に、自衛権の定義や説明をする場合、刑法でいう「正当防衛」の考え方を持ち出してくることが多い。一方で政府は、例えば昭和47年9月14日の参議院決算委員会での内閣法制局の見解では、「わが国が侵略されてわが国民の生命、自由及び幸福追求の権利が侵害されるといえるときに、この自国を防衛するため」の措置であるとしている。いずれにしろ、自衛権は自国防衛のための権利であり、自国への危害を排除するための権利であるといえる。

そもそも議論になっている集団的自衛権を含めた自衛権の根拠は、どこにあるか。それは国連憲章51条にある。憲章51条は「この憲章のいかなる規定も、国際連合加盟国に対して武力攻撃が発生した場合には、安全保障理事会が国際の平和及び安全の維持に必要な措置をとるまでの間、個別的又は集団的自衛の固有の権利を害するものではない。この自衛権の行使に当って加盟国がとった措置は、直ちに安全保障理事会に報告しなければならない。」と規定している。国連憲章全ての条文の中でこれ以外に、自衛権について定めた条文はない。他の条約でも集団的自衛権を含む自衛権について規定されているが、それはこの51条があつてからのことであり、国際社会で自衛権の根拠とされているのはこの51条以外に存在しない。そして、その要件は①侵害が存在すること、②侵害は、急迫したものであること、③侵害は、不正なものであること、④防衛行為は、やむを得な

²⁾ 日本国憲法において軍事に関することは、憲法9条（戦争放棄、戦力不保持、交戦権の否認）と66条2項（文民統制）ぐらいで、非常に少ない上に、9条の文言からでは、場合によっては一見すると無抵抗に読めてしまう。

³⁾ 芦部信喜『憲法 第5版』（岩波書店、平成23年）59頁。

いものであること⁴⁾、とされている。この要件を満たすと、他国に対して戦闘行為を行うことができることとされる。

国連憲章 51 条によれば、自衛権はその行使の方法として個別的自衛権と集団的自衛権に分ける事ができる。個別的自衛権とは、上記の要件を満たすときに、単独で自国防衛のために行使する権利であり、集団的自衛権とは、他国に対する武力の行使があった場合、これに密接な関係にある国が、それを自国の平和と安全、または平和と安全に対する一般的利益を脅かすものとみなして、非攻撃国を援助し、自国が攻撃されたものとみなして反撃できる権利である⁵⁾。これら二つの権利を国家の「固有の権利」としている。

「固有」と何か、それは「他から与えられたのではなく、もともとあること」であり、国連憲章の英文を見てみると“the *inherent* right of individual or collective self-defence”となり、「inherent = 生来の」ということになる。また、仏文においては“*droit naturel* de légitime défense, individuelle ou collective”となり、「naturel = 自然の」ということになる⁶⁾。ちなみに、中国語では「単独或集体自卫（衛）之自然权利」とされ、「自然」という漢字が当てはめられている。つまり、「固有」という日本語は、他国語の国連憲章の条文を見ると、「自然、生来」とい

た言葉と繋がることから、自衛権は国家であれば当然持っている権利ということがいえる。さらにいえば、国連憲章によって認められた自衛権というよりは、元々各国家が有していた自衛権を国連憲章が正式に法的権利として追認したといえる。だからこそ、「固有、生来、自然」といった形容詞が用いられていると解するのが自然である。

個別的自衛権・集団的自衛権である自衛権の根拠は、この国連憲章 51 条にしかないということであり、それは国家にとって当然、自然の権利である。この権利は国際社会が培ってきたものであり、国連憲章によって明確になったといえる。

(2) 集団的自衛権の成り立ち

そもそも自衛権は、第 1 次世界大戦以前では国家がその自己保存及び自己完成に必要な一切の措置をとることを認めた自己保存権の一部であると考えられていた⁷⁾。つまり、国家が自己を守り、戦争などの手段を用いて発展させるために行動することが当然に認められていた。

ところが、第 1 次世界大戦終了後、1920 年に国際連盟が設立し、さらに 1928 年に不戦条約が締結されたことにより、戦争が違法化し、国際紛争は当事者国間での平和的解決を試みられるようになった。つまり、平和的解決を前提として、戦争で解決することを違法とした。そして、自衛権は国家が武力を行使するために例外的措置として、また法的権利として認識されるようになった⁸⁾。戦争で紛争を解決するとい

⁴⁾ 国際法学会編『国際関係法辞典 第 2 版』（三省堂、平成 17 年）421 頁。

⁵⁾ 松田幹夫編『演習ノート 国際公法第 4 版』「集団的自衛権」（法学書院、平成 19 年）38 頁。そのほかの定義として、「この言葉は先ず第一に、共同防衛を約束する条約の締結国の 1 つが攻撃の対象となったときに、他の締結国が前者を援けて防衛措置をとることを意味する」【田岡良一『国際法上の自衛権』（勁草書房、平成 26 年）253 頁】や「ある国が武力攻撃を受けた場合に、直接に攻撃を受けていない外国が共同して武力攻撃への反撃に加わる権限」【長谷部恭男編『検証・安保法案—どこが憲法違反か—』（有斐閣、平成 26 年）11 頁】などがある。

⁶⁾ 佐瀬昌盛・神谷万丈「集団的自衛権」【防衛大学校安全保障学研究会編著『安全保障学入門』（亜紀書房、平成 21 年）351 頁。

⁷⁾ 松葉真美「集団的自衛権の法的性質とその発達—国際法上の議論—」『レファレンス』（国立国会図書館、平成 21 年 1 月号）81 頁。

⁸⁾ 国際連盟規約 12 条
「戦争又ハ戦争ノ脅威ハ聯盟國ノ何レカニ直接ノ影響アルト否トヲ問ハズ總テ聯盟全體ノ利害關係事項タルコトヲ茲ニ聲明ス仍テ聯盟ハ國際ノ平和ヲ擁護スル爲適當且有效ト認ムル措置ヲ執ルヘキモノトス此ノ種ノ事變發生シタルトキハ事務總長ハ何レカノ聯盟國ノ請求ニ基キ直ニ聯盟理事會ノ會議ヲ招集スヘシ」
不戦条約第 1 條

う手段は、違法であり、禁止されるとしても、攻撃を受け自らを守るための武力行使（自衛権発動）だけは例外的に認めるということを強調すべき法的必要性が認められるようになったといわれる⁹⁾。

第1次世界大戦後の「戦争＝違法」の認識は第2次世界大戦後の国連憲章にも反映され、より明確になったといえる。憲章2条3項で「すべての加盟国は、その国際紛争を平和的手段によって国際の平和及び安全並びに正義を危うくしないように解決しなければならない」とし、さらに4項で「すべての加盟国は、その国際関係において、武力による威嚇又は武力の行使を、いかなる国の領土保全又は政治的独立に対するものも、また、国際連合の目的と両立しない他のいかなる方法によるものも慎まなければならない」とし、国際紛争の平和的解決、いかなる武力行使も禁止されることになった。さらに平和的解決は憲章33条で「いかなる紛争でもその継続が国際の平和及び安全の維持を危うくする虞のあるものについては、その当事者は、まず交渉、審査、仲介、調停、仲裁裁判、司法的解決、地域的機関又は地域的取極の利用その他の当事者が選ぶ平和的手段による解決を求めなければならない」とし、平和的解決の義務づけがなされた。

また同時に憲章第7章では平和に対する脅威、平和の破壊及び侵略行為に関する行動について規定され、もしもある国家が国連加盟国に侵略・侵害行為を行った場合（違法行為）、国連全体で制裁（武力行使）を行う、その際に中心となるのが安全保障理事会である。その主体

となる国連軍を創設し、集団で違法行為をした国家に対処していくという「集団安全保障」が確立した。

しかし、この国連による「集団安全保障」には限界が当初からあった。つまり、これは不完全なもので、機能不全に陥る場合も含むものであった。それが安全保障理事会における五大国の拒否権である。この拒否権の存在により国連憲章に集団的自衛権が規定されたといえる。

国連憲章の原型（ダンバートン・オークス提案¹⁰⁾）に当初自衛権に関する規定は存在しなかった。自衛権は侵害を受けた国家が自国を防衛する権利（個別的自衛権）を有しているのは当然であり、わざわざこの提案に盛り込む必要性が認識されていなかったといわれる¹¹⁾。ところが、大国による拒否権が導入される集団安全保障体制では、安全保障理事会の下でしか公に武力行使ができなくなってしまい、これにより地域的機構の強制措置（武力行使）を大国が阻止することが可能となってしまふ。つまり、大国以外の国家にとって不都合なこととなり、大国以外の国々の命運が大国の意思に左右される恐れがあった。このことに危惧した米州諸国が強硬に反対し、最終的に1945年のサンフランシスコ会議において憲章に集団的自衛権を盛り込むことになった。これにより国家は、武力攻撃を受けたときに、事前に安全保障理事会の許可を得ることなく、個別にまたは地域的機構で共同して防衛できるようになった。

(3) 国際社会における集団的自衛権

集団的自衛権が国連憲章に規定されると、北大西洋条約（1949年、ワシントンで締結）や

「締約國ハ國際紛争解決ノ爲戦争ニ訴フルコトヲ非トシ且其ノ相互關係ニ於テ國家ノ政策ノ手段トシテノ戦争ヲ抛棄スルコトヲ其ノ各自ノ人民ノ名ニ於テ嚴肅ニ宣言ス」
同条約第2條

「締約國ハ相互間ニ起ルコトアルヘキ一切ノ紛争又ハ紛議ハ其ノ性質又ハ起因ノ如何ヲ問ハス平和的手段ニ依ルノ外之カ處理又ハ解決ヲ求めサルコトヲ約ス」

⁹⁾ 松葉・前掲論文 82頁。

¹⁰⁾ 国連憲章の原型ともいえる、アメリカ、イギリス、ソ連、中国の4カ国によって発表された「一般国際機構設立のための提案」（ダンバートン・オークス提案）において、五大国と6カ国からなる非常任理事国で構成される安全保障理事会を設置し、世界の平和と安全の維持のための集団安全保障体制を確立するとした。

¹¹⁾ 田岡・前掲書 192頁。

ワルシャワ条約機構（1955年、ワルシャワで締結）などの相互援助条約（＝地域的取極）が締結され、相互援助義務の根拠とされた。これらの条約は、国連憲章51条にある集団的自衛権を確認し、相互に防衛義務を負う旨の規定が置かれている¹²⁾。日米安全保障条約もこれに該当するが、アメリカによる日本国の施政の下にある領域における、いずれか一方に対する武力攻撃に対する防衛義務のみが規定され、アメリカ施政下にある領域で他国より武力攻撃があったときには、日本の防衛義務はないという他の条約とは違った形態となっている¹³⁾。基本的に

集団的自衛権は、何らかの地域的取極＝同盟関係を前提とした場合、当事国は相互に援助する義務を負うことになる。つまり、どこでも諸外国に付き合っただけで戦争に参戦する義務はなく、原則として何からの同盟関係にある密接な関係の他国とともに行使を義務化されるのが集団的自衛権である¹⁴⁾。

国際社会において集団的自衛権に関して問題となった事例は数多くあるが、著名な事件としてニカラグア事件¹⁵⁾がある。この事件では、集団的自衛権行使の要件に関して初めて踏み込んだ判断をした。事件の概要は、1979年ニカラグアで社会主義的な革命政権が樹立され、アメリカは1981年にレーガン政権が発足すると反ニカラグア政策に転換し、ニカラグア周辺国の反政府勢力に革命政権が武器援助などを行っているとして、経済援助を停止し、ニカラグアの反政府勢力コントラに軍事援助、資金供与を行い、さらにニカラグアの港湾に機雷を敷設し、また石油施設などに攻撃を加えた。ニカラグアは同国に対するアメリカ合衆国による軍事行動の違法性の宣言や損害賠償を求めて、国際司法裁判所（ICJ）に提訴した。これに対して、アメリカは、自国の行為はニカラグアの周辺諸国への武力攻撃に対する集団的自衛権の行使であると主張した。

これに対してICJは慣習国際法上の権利として集団的自衛権は確立しているとした上で、集団的自衛権の行使を①武力攻撃の必要、②被害国が武力攻撃を受けているとの宣言、③他国に防衛を要請することとした。これら

「各締結国は、日本国の施政の下にある領域における、いずれか一方に対する武力攻撃が、自国の平和及び安全を危うくするものであることを認め、自国の憲法上の規定及び手続に従って共同の危険に対処するように行動することを宣言する」

¹⁴⁾ ただ、軍事同盟はなく、相互援助義務もないが、密接な関係に有り、その国からの要請で行使される場合もある。例えば、台湾有事の際の台湾政府からの援助要請など。

¹⁵⁾ Case concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, ICJ Reports 1986.

¹²⁾ 北大西洋条約第5条第1項

「締約国は、ヨーロッパ又は北アメリカにおける1又は2以上の締約国に対する武力攻撃を全締約国に対する攻撃とみなすことに同意する。したがって、締約国は、そのような武力攻撃が行われたときは、各締約国が、国際連合憲章第51条の規定によつて認められている個別的又は集団的自衛権を行使して、北大西洋地域の安全を回復し及び維持するためにその必要と認める行動（兵力の使用を含む。）を個別的に及び他の締約国と共同して直ちに執ることに、その攻撃を受けた締約国を援助することに同意する。」

前記の武力攻撃及びその結果として執つたすべての措置は、直ちに安全保障理事会に報告しなければならない。その措置は、安全保障理事会が国際の平和及び安全を回復し及び維持するために必要な措置を執つたときは、終止しなければならない。」

ワルシャワ条約第4条1項

「ヨーロッパにおける締約国の一又は二以上の国に対するいずれかの国若しくは国家群からの武力攻撃の場合には、各締約国は、国際連合憲章第五十一条に従い、個別的又は集団的な自衛権の行使として、このような攻撃を受けた一又は二以上の国に対し、個別に、及び他の締約国との合意により、その必要と認めるすべての手段（武力の行使を含む。）により、即時の援助を与えなければならない。締約国は、国際の平和及び安全の回復及び維持のためにとるべき共同の措置について直ちに協議しなければならない。」

国際連合憲章の規定に従い、安全保障理事会は、この条に基いて執られる措置について通告を受けるものとする。これらの措置は、安全保障理事会が、国際の平和及び安全の回復及び維持のために必要な措置を執つた場合にはすみやかに終止されなければならない。」

¹³⁾ 安全保障条約5条

の要件を踏まえて、本件ではニカラグアの周辺国の反政府勢力に対する武器援助などは武力攻撃と認定できない、また援助の要請がなかったことから、集団的自衛権の行使であるとするアメリカの主張を退けた。しかし、その後もアメリカは援助を続け、ニカラグア革命政府は国連安全保障理事会に援助をやめるよう訴えたが、アメリカが拒否権を行使し、安全保障理事会が機能不全となった。この事件では、集団的自衛権行使の要件が示された画期的な判決であった。

集団的自衛権は、原則として安全保障理事会が五大国による拒否権行使で機能しないときに、憲法第8章で定められる「地域的取極」、すなわち地域における国家の軍事同盟などをセットで考えるべき権利でもある。つまり、国際社会における自警団のようなものであり、基本的に地域単位での軍事同盟などがあって集団的自衛権が活用される。それゆえ、集団的自衛権は「自国と密接な関係にある他国」とともに、不正な武力行使に対処するための権利とよくいわれる。これは、集団的自衛権が地域的取極、相互援助義務を負う軍事同盟を前提としているため、そもそも無関係の国家（国連加盟国ではあるが、日本と何らかの地域的取極、相互援助義務のある条約を結んでいない国家、または地理的、経済的結びつきのない国家＝密接な関係にない国家）を援助することはそもそも想定されないことといえる。

2. 日本における集団的自衛権の変遷

(1) 憲法解釈における集団的自衛権の変遷

集団的自衛権を含む自衛権については、政府の解釈によって様々な変遷をしてきた。自衛権については、昭和21年6月26日の衆議院本会議において吉田茂首相が「(9条は)直接には自衛権を否定しては居りませぬが、第9条第2項に於いて一切の軍備と國の交戦権を認めない結果、自衛権の発動としての戦争も、又交戦権

も抛棄したものであります」¹⁶⁾とし、自衛権は認めつつも実際には行使はできないとした答弁を行っていた。

そして、その後旧日米安全保障条約（昭和27年4月28日）の中で「平和条約は、日本国が主権国として集団的安全保障取極を締結する権利を有することを承認し、さらに、国際連合憲章は、すべての国が個別的及び集団的自衛の固有の権利を有することを承認している。これらの権利の行使として、日本国は、その防衛のための暫定措置として、日本国に対する武力攻撃を阻止するため日本国内及びその附近にアメリカ合衆国がその軍隊を維持することを希望する。」と規定し、日本も自衛権を有することを認めている。さらに、自衛隊発足後の昭和29年12月22日の鳩山内閣大村防衛庁長官の答弁では、「憲法は、自衛権を否定していない。自衛権は国が独立国である以上、その国が当然に保有する権利である。憲法はこれを否定していない。したがって、現行憲法の下で、わが国が、自衛権を持っていることは、極めて明白である」とし、「自国に対して武力攻撃が加えられた場合に国土を防衛する手段として武力を行使することは、憲法に違反しない。」¹⁷⁾とした。

昭和20年代後半に日本では、自衛権行使について認め、その行使の主体となる自衛隊の発足といったように安全保障政策に大きな変化が生まれた。注目すべきは、旧日米安全保障条約では国連憲章が認めた個別的及び集団的自衛権を確認した上で、「これらの権利の行使として」とあり、その後の文章では暫定措置としてアメリカ軍の駐留を希望している。つまり、アメリカ軍が日本に駐留していることは、集団的自衛権行使ということになり、すでにこの時点で日本は集団的自衛権も限定的であるとはいえ、行使している状態であったといえる。旧安全保障

¹⁶⁾ 第90回帝国議会衆議院議事速記録第6号（昭和21年6月26日）81頁。

¹⁷⁾ 第21回国会衆議院予算委員会議録第2号（昭和29年12月22日）52頁。

条約締結当時、日本はまだ自国を守るための術を持っておらず、いわば丸裸の状態であったため米軍駐留が必要不可欠であったといえる。

そして、昭和29年の大村長官の答弁は自衛隊発足期であり、自衛隊による武力行使＝自衛権行使ができるという認識であることがわかる。これにより、国連憲章51条で規定されている固有の権利としての自衛権（個別的・集団的）を日本が不完全ながらも備えたことになる。

また昭和34年には砂川事件判決¹⁸⁾があり、はじめて最高裁判所が自衛権について言及した。最高裁は「同条（憲法第9条）は、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のであるが、しかしもちろんこれによりわが国が主権国として持つ固有の自衛権は何ら否定されたものではなく……わが国が、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」と判示した。ここで、違憲審査の終審裁判所である最高裁判所が、憲法上日本の自衛権行使は可能であるとした。ただ、この自衛権という言葉がどのような自衛権を指すのかは明らかではないといわれ、また個別的自衛権のみで集団的自衛権は含まないとも主張されている¹⁹⁾。ただ、最高裁は同判決の中で（旧）日米安保条約について「右安全保障条約の目的とするところは、その前文によれば、平和条約の発効時において、わが国固有の自衛権を行使する有効な手段を持たない実状に鑑み、無責任な軍国主義の危険に対処する必要上、平和条約がわが国に主権国として集団的安全保障取極を締結する権利を有することを承認し、さらに、国際連合憲章がすべての国が個別および集団的自衛の固有の権利を有することを承認しているのに基づき、わが国の防衛のための暫定措置として、武力攻撃を阻止するため、わが

国はアメリカ合衆国がわが国内およびその附近にその軍隊を配備する権利を許容する等、わが国の安全と防衛を確保するために必要な事項を定めるにあることは明瞭である」とし、同条約による自衛権行使の方法（自衛隊による武力行使＝個別的自衛権の行使、アメリカ軍の日本国内駐留＝集団的自衛権の限定的な行使）についてその目的は明瞭であるとしている。

この判決後の昭和35年3月31日の参議院予算委員会で、当時の岸首相は「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おる締約国や、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私は集団的自衛権は、日本の憲法上は、日本は持っていない、かように考えております。……集団的自衛権という内容が最も典型的なものは、他国に行つてこれを守るといふこととございますけれども、それに尽きるものではないとわれわれ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、かように考えております。いずれにしる自衛権の行使自体は憲法上認められていると解釈している。」²⁰⁾と述べている。この当時政府では集団的自衛権は限定的であれば行使することは可能であると見て取れる。とするならば、砂川事件における「自衛権」の中には、集団的自衛権行使は含まれていないとすると、この岸首相の答弁は砂川事件における最高裁の解釈をさらに拡大していることとなり、違憲審査制の根幹を揺るがしかねない事態となってしまう。だからこそ、砂川事件の「自衛権」という言葉には、集団的自衛権の意味も含まれると解釈すべきではないだろうか。

すでにこの当時の認識としては、旧安全保障条約や砂川事件で最高裁が言及したようにアメリカ軍駐留がすでに限定的であれ集団的自衛権

¹⁸⁾ 最大判昭和34年12月16日刑集13巻13号3225頁。

¹⁹⁾ 長谷部・前掲書4頁。

²⁰⁾ 第34回国会参議院予算委員会会議録23号（昭和35年3月31日）27頁。

の行使であった以上、その流れからして当然岸首相の答弁も憲法上制限的に集団的自衛権を行使しているという内容になる。

その後、昭和47年10月14日に参議院決算委員会の提出資料において「憲法が、……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のであって、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……必要最小限度の範囲にとどまるべきものである。」とした上で「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」ており、「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わがざるを得ない。」²¹⁾とした。「いわゆる集団的自衛権」とは、「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」もので、他国のために行使されることで、つまりごく普通の国家が有する集団的自衛権の実態であり、これを有することは憲法上許されないとした。さきの岸首相の答弁の中かでいう「最も典型的なもの」と同じである。

そして、安倍内閣以前まで憲法解釈として確固たる地位にあったのが、昭和56年の内閣法制局による政府答弁書である。この答弁書の中では集団的自衛権の定義について「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、実力をもつて阻止する権利を有しているものとされている」とし、「我が国が、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

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つて、憲法上許されないと考えている」とし、いわゆる集団的自衛権は保有するが行使できず、という憲法解釈が出された。

このように見ていくと、当初は政府による自衛権の解釈は集団的自衛権について限定的行使を認め、通常の行使は認めないとしてきた。ところが、昭和47年の解釈では、「いわゆる集団的自衛権」は、憲法上行使は許されないとし、限定的な行使（アメリカ軍駐留など）への言及がなされなくなった。さらに昭和56年の答弁書の解釈になると「集団的自衛権は、憲法上行使できない」のみとされてしまう。つまり、その主語は「いわゆる集団的自衛権」から「集団的自衛権」となり、意味が捉えにくくなった。前者は岸首相の答弁や昭和47年の答弁にあったように他国への武力攻撃に対して、他国に行つてこれを守るということであるが、後者の場合は単に「集団的自衛権」としており、限定的な行使を認めているのか否かの部分が完全に抜けている。

ただ、もし限定的行使を認めているならば、昭和56年政府答弁書の中にある「集団的自衛権」は「いわゆる集団的自衛権＝最も典型的なもの」をいい、これは「必要最小限の範囲」を超えるものであるとしても、集団的自衛権の限定的行使は「必要最小限の範囲」内のこととなる。ただ、いずれにせよ今まで日本政府が行つてきた解釈をみると、自衛権は国家の当然の権利であり、その権利行使の方法（個別的・集団的）を現行憲法下の法制度でどうするかという問題であるといえよう。

(2) 昭和56年政府解釈と現行解釈

安倍内閣以前に、集団的自衛権に関する憲法解釈として確固たる地位にあったのは昭和56年の政府答弁書である。

²¹⁾ 昭和47年10月14日「集団的自衛権と憲法との関係に関する政府資料」（参議院決算委員会提出資料）

昭和 56 年政府答弁書²²⁾

「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、実力をもつて阻止する権利を有しているものとされている。

我が国が、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つて、憲法上許されないと考えている。

なお、我が国は、自衛権の行使に当たつては我が国を防衛するため必要最小限度の実力を行使することを旨としているのであるから、集団的自衛権の行使が憲法上許されないことによつて不利益が生じるというようなものではない。」

この答弁書は、社会党稲葉誠一衆議院議員の質問主意書に対する返答のために作られたものである。当時は、レーガン大統領のもと米ソ冷戦が終結に向かう一歩手前というところであった。日本は、米ソの狭間にあつて西側諸国にあつたが、もはや米ソの対立にとって大きく影響する存在ではなく、日本がアメリカのために集団的自衛権を行使しようが、大きく影響することはないとみられているともいえた²³⁾。これが、国際法上集団的自衛権は有するが、憲法上行使することができないとした有名な解釈であり、今までの日本の安全保障政策の柱と言っても過言ではない解釈であった。政府は国際法上の権利行使を憲法によって制限したということになる。

²²⁾ 衆議院 HP 参照 (http://www.shugiin.go.jp/inter-net/itdb_shitsumona.nsf/html/shitsumon/b094032.htm)

²³⁾ 佐瀬昌盛『いちばんよくわかる 集団的自衛権』(海竜社、平成 26 年) 67 頁。

ところが、前述のように安倍内閣が平成 26 年 7 月にこの答弁書で行つた憲法解釈を変更し、新たな憲法解釈を閣議決定した。それによりわが国は集団的自衛権の行使を認めることとなった。

平成 26 年 7 月 7 日閣議決定

「我が国に対する武力攻撃が発生した場合のみならず、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場合において、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ときに、必要最小限度の実力を行使する…憲法上許容される上記の「武力の行使」は、国際法上は、集団的自衛権が根拠となる場合がある。この「武力の行使」には、他国に対する武力攻撃が発生した場合を契機とするものが含まれるが、憲法上は、あくまでも我が国の存立を全うし、国民を守るため、すなわち、我が国を防衛するためのやむを得ない自衛の措置として初めて許容されるものである。」

この閣議決定による政府解釈は、自衛権行使について「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、必要最小限度の範囲で行使を認めるとした昭和 47 年解釈を援用した上で、認めている。さらに自衛権行使に伴う「武力の行使」には、集団的自衛権があるとしたが、これを全て認めるのではなく日本の存立を危うくし、国民を守るためのやむを得ない場合に行使をすとした。つまり、集団的自衛権の限定的行使を認めたことになる。昭和 47 年まで存在した「いわゆる集団的自衛権 = 最も典型的なもの」を否定した上で、限定的な集団的自衛権行使について言及し、それを可能とした。この解釈は、従来からあつた限定的行使(アメリカ軍駐留)の範囲を拡大したとみることができる。

この二つの解釈は、結論から言えば全く正反対のことをいっているといわれ、立憲主義に反し、法的安定性に欠くとまでいわれている²⁴⁾。とはいえ、現状ではこの解釈が現行憲法下における集団的自衛権の解釈となっている。

(3) 日本における集団的自衛権の認識

今までの解釈の変遷では、まず自衛権自体は憲法制定当初の吉田茂首相の発言から各年代の政府解釈でも否定しておらず、また砂川事件最高裁判決でも同様である。この点は、平成26年7月1日閣議決定の現行憲法解釈でも、「憲法第9条が、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措置を採ることを禁じているとは到底解されない」としており、自衛権の保有については一貫している。ただ、問題なのは「自衛権」という言葉であり、この言葉に個別的自衛権と集団的自衛権両方含まれるのか、あるいは個別的自衛権のみを指すのかである。つまり、自衛権行使の方法論の問題である。

まず、昭和26年のサンフランシスコ平和条約と旧日米安全保障条約の中に、国連憲章51条に基づいて自衛権（個別的・集団的）の保有を日本は認めた。当初は、当時の吉田首相は自衛権行使の場である自衛戦争すら放棄しているとの答弁をしていたが、後に同首相がサンフランシスコ平和条約や日米安保条約締結のため、自衛権は保有するとの解釈に変更した²⁵⁾。そし

て、前述のように旧日米安保条約では個別的・集団的自衛権行使（原文では「これらの権利の行使として」と表記されている）のため、アメリカ軍の日本に駐留するという選択を日本がした。いわゆる正当な集団的自衛権行使ではなく、いびつな形ではなるが、日本がこのような形で集団的自衛権を行使していたといえる。

そして、自衛隊発足期の昭和29年の大村長官の答弁では、「現行憲法の下で、わが国が、自衛権を持っていることは、極めて明白である」としている。この時点ではサンフランシスコ平和条約、旧日米安保条約からの吉田首相の自衛権に関する憲法解釈の変更といった流れから、大村長官の答弁における自衛権答弁は個別的・集団的自衛権の両方が含まれていると解することができ、集団的自衛権については限定的な行使となっている。ただ、国連憲章51条の固有の権利を行使できる状態であったことには間違いない。

さらに砂川事件判決でも「固有の自衛権は何ら否定されたもの」ではないとしており、個別的・集団的自衛権といった区別をもって判示されているわけではなく、さらに当時の日米安保条約の趣旨は明瞭であるとも認めている。そして、昭和35年の同条約改定後の岸首相の答弁では、「いわゆる集団的自衛権」は憲法上持っていないが、「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ということをございますけれども、それに尽きるものではないとわれわれ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」とし、さらに「他国に基地を貸して、そして自国のそれと共同して自国をまもるといようなことは、当然従来の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」とした。つまり現行の安保条約においても日本は、サンフランシスコ条約と旧日米安保条約締結した当時の認識として集団的自衛権を最

²⁴⁾ 平成27年6月16日朝日新聞DIGITAL『安保関連法案の撤回を求める長谷部氏と小林氏の発言詳報』(<http://www.asahi.com/articles/ASH6H73D9H6HUTFK024.html>)

²⁵⁾ 解釈が変わったことについて、昭和26年10月18日衆議院平和条約委員会において芦田均議員より質問があり、これに対して吉田首相は「私が（自衛権は事実上放棄したと）申した覚えはありませんが、なお速記録を調べます。私の当時言ったことと記憶しているのでは、しばしば自衛権の名前でもって戦争が行われたと言うことは申したと思いますが、自衛権を否認したというような非常識なことはないと思います。」と述べている。

も典型的なものではないが、(限定的に)行使していると解釈されていた。これは、最も典型的な集団的自衛権行使は憲法上許されていないが、いびつな形、すなわち限定的な集団的自衛権の保有は憲法上認められるという解釈であるともいえる。自衛権の方法論として保有する自衛権を限定的であろうが、集団で行使しようとしている。

このような解釈の変遷の中で、昭和47年の参議院での解釈で「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わざるを得ない」としたのは、当然の結果といえる。ここでいう集団的自衛権は、岸首相の言葉を借りれば「最も典型的なもの」と意味しているが、限定的な行使に関しては触れていない。というよりも、すでにアメリカ軍が駐留して集団的自衛権を行使しているという状態が当然のことであるし、この答弁における解釈はあくまでわが国の武力行使に関して触れているだけで、武力行使は当然他国に加えられた武力攻撃を阻止することは認められないのは当たり前のことである。これこそ最も典型的な集団的自衛権の行使の実態といえるからである。

ところが、昭和56年の政府答弁書における政府解釈では、「集団的自衛権は国際法上保有しているが、憲法上行使することは許されない」とした。この答弁書では集団的自衛権を定義している。それは、「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、実力をもつて阻止する権利を有しているものとされている」とした上で、日本もこのような集団的自衛権を国際法上有しているが、憲法9条の必要最小限度の範囲で自衛権を行使するという制限の下で、集団的自衛権を行使することは認められないとした。「最も典型的な」という言葉を欠いてしまっているとはいえ、この集団的自衛権の定義は、前述の岸首相がいう集団的自衛権の行使の「最も典型的なもの」と同じ内容である。

とするならば、昭和56年政府答弁書における憲法上集団的自衛権の行使禁止は「最も典型的なもの」での禁止であるとも解することもできる。これは必要最小限の範囲を超えるものであり、従来の解釈で言われているように行使は憲法上認められていないといえる。昭和56年の答弁書による解釈の問題は、集団的自衛権の限定的な行使(今でも続くアメリカ軍の駐留など)への言及がなされていないことになる。昭和47年における解釈では、わかりにくいとはいえ「いわゆる集団的自衛権」とし、通常の集団的自衛権とは区別がなされているようにも見える。しかし、昭和47年以前の解釈のように明確に限定的な行使について述べているわけではない。これらの解釈において、なぜ集団的自衛権の限定的な行使への言及がなくなったのか、これは解釈変更なのか、今後議論すべきポイントであろう²⁶⁾。

平成26年の現行解釈では、まず昭和47年の解釈を今後も維持するとした上で、「武力の行使」には、「他国に対する武力攻撃が発生した場合を契機とするものが含まれるが、憲法上は、あくまでも我が国の存立を全うし、国民を守るため、すなわち、我が国を防衛するためのやむを得ない自衛の措置として初めて許容されるものである」としている。この憲法解釈では、①集団的自衛権は「他国に対する武力攻撃が発生した場合を契機とするものが含まれる」が、これは認められない行使の方法である。そして、②「存立危機事態」、つまり「我が国の存立が

²⁶⁾ 昭和56年の答弁書が出た後に、昭和56年6月3日の衆議院法務委員会で、角田礼次郎内閣法制局長官は、「私どもは、集団的自衛権を確かに持っている。そしてそれを行使できないのだという説明を論理的にはできると思います。しかし私どもの立場から見ますと、集団的自衛権というものは全く行使できないわけでごさいますから、それを国内法上持っていると言っても全く観念的な議論なんです。私どもは集団的自衛権は行使できない、それはあたかも持っていないと同じであります。」という答弁をしている。【第94回国会衆議院法務委員会議録第18号8頁。】

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」があるとき、集団的自衛権の行使は許容できるとした。①は先ほどから出てきている「最も典型的なもの」での集団的自衛権の行使の実態であるが、これを憲法上禁止した。②は従来の限定的な集団的自衛権行使（米軍駐留）の範囲を拡大したものと解することができる。

このようにみると今回の閣議決定における集団的自衛権に関する憲法解釈は、従来通り集団的自衛権の「最も典型的なもの」での行使は認められないとする一方で、従来からアメリカ軍駐留という形での限定的な集団的自衛権行使の内容を「他国に対する武力攻撃」といえども、それが他国でも密接な関係にある国であり、さらに「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」があれば行使できるといふように変更した。つまり、集団的自衛権の限定的な行使の形を変更・拡大したとみるべきではないだろうか。そして、この行使拡大が憲法上許されるかどうかで議論すべきである。

3. 集団的自衛権行使容認派と反対派の各主張

平成 26 年 7 月 1 日の閣議決定前後から、集団的自衛権の行使について多くの議論がなされた。そこで、集団的自衛権の行使容認派と反対派のごくわずかであるが代表的な論者の意見についてまとめてみる。

(1) 行使容認派

① 石破茂衆議院議員²⁷⁾

- ・憲法を改正せずとも行使は可能である。
- ・憲法 9 条は政府の解釈で変遷をしてきた。当初は自衛権すら否定していたが、自衛隊が創設され、個別的自衛権を認めるようになった。

²⁷⁾ 石破茂『日本人のための「集団的自衛権」入門』（新潮新書、平成 26 年）74 頁以下。

- ・つまり、自衛権を認めた時点で、集団的自衛権も認めたとするのが国際法上は常識的な解釈である。
- ・「集団的自衛権を憲法上行使できない」としたのは、法的な論理の帰結によるものというよりは、当時の政治状況などに左右された面があると考ええる。
- ・内閣法制局は、集団的自衛権を「国際法上保有している」と言及しつつ、「憲法上」保有しているかどうかについては議論を避けてきた²⁸⁾。
- ・集団的自衛権の行使がなぜ必要最小限度の範囲を超えるのか、論理的な説明がない。
- ・集団的自衛権は、憲法 9 条から根拠を見いだすことができない。そもそも行使するかどうかは政策判断がある。

② 佐瀬昌盛防衛大学校名誉教授²⁹⁾

- ・集団的自衛権は「国際法上は保有、だが憲法上は行使不可」とする昭和 56 年政府答弁書（憲法解釈）を抹消すべきである。
- ・これは、集団的自衛権が憲法上保有しているかどうかを明示していないからである。
- ・国連憲章 51 条にて認められる集団的自衛権は、当然日本国憲法においても認められる。
- ・政府答弁書よりも国連憲章 51 条を見るべきである。
- ・集団的自衛権の定義は、国連憲章 51 条にあり、昭和 56 年答弁書の定義はあくまで集団的自衛権の実態を表しているに過ぎない。
- ・したがって、昭和 56 年答弁書における集団的自衛権の定義は抹消されるべきである。
- ・集団的自衛権とは、国際連合憲章第 51 条の規定に合致して、すべての国家が個別的自衛権と並んで有する国家固有の権利であり、この権利は、自国以外の他国が武力攻撃を受けたとき、国際連合安全保障理事会が国際連合

²⁸⁾ 実際に 81 年答弁書では、前述のように集団的自衛権について憲法上保有しているかどうかの明言を避けている。

²⁹⁾ 佐瀬・前掲書 120 頁以下。

憲章に所定の任務に合致する必要な措置をとるまでの間、該当の非攻撃国を支援する目的で行使される。この権利行使に当たっては、行使国はその旨を直ちに国際安全保障理事会に報告しなければならず、同理事会がその本来の機能を発揮するとき、この権利の行使は終わる。

③ 西修駒澤大学名誉教授³⁰⁾

- ・自衛権＝まさに「国家固有の権利」である。これについて、憲法が自衛権を否定しているとはとうてい読めない。
- ・わが国が集団的自衛権を行使できるかどうかは、憲法解釈上の問題ではなく、政策上問題である。
- ・政策判断とはいえ、無制限ではなく、集団的自衛権の行使は、わが国が主権国家として、主体的にあくまでわが国の安全確保と密接不可分の関わりがある判断の下、自衛隊の行動の態様、範囲などの基本方針を国民に明らかにしておく。
- ・つまり、法律で枠組みを作り、国会での承認（原則的には事前）を義務づけるなどの法的な歯止めをかける。

④ 百地章日本大学教授³¹⁾

- ・集団的自衛権は国連憲章やサンフランシスコ講和条約で認められ、確認される国際法上の権利である。
- ・憲法9条は集団的自衛権について保有や行使に関しても禁止していない。
- ・主権国家に認められた「固有の権利」である集団的自衛権を、わが国が保有し行使しうることは当然である。
- ・ただし、憲法9条による制約はある。

集団的自衛権行使容認派の意見では、まず日本国憲法上集団的自衛権の保有や行使に関しては禁止していないとしている。その根拠として、

国連憲章51条で、集団的自衛権を含む自衛権は、国家に認められた「固有の」権利である以上、日本も当然に行使を含めて認められるとしている。ただし、当然に認められるとしても憲法9条があるため制約はあるとする。

また、憲法9条は政府の解釈によって様々な変遷をしている。例えば、自衛隊の存在がこれである。当初は、自衛権を含めた一切の武力の行使を禁止し、後に朝鮮戦争が勃発するなどの国際情勢によって、解釈が変わり、現在では自衛隊を保有するまでに至っている。憲法9条の下での安全保障は、そのときの政策によって解釈されている。当然自衛権も自衛隊の発達とともに9条の下でその範囲を拡大してきている。つまり、集団的自衛権を認めるのも政府解釈、従来から9条の下で行われてきている政策判断であるとしている。

賛成派は、9条の下での集団的自衛権を限定的に行使することは認められるとし、自衛隊をどのような状況でそのような派遣ができるかは、9条の制約の下で政策判断されるものであるという捉え方である。

(2) 行使反対派

① 長谷部恭男早稲田大学教授³²⁾

- ・昨年7月1日の閣議決定は、合憲性を続けようとする論理において破綻している。
- ・自衛隊の活動範囲についての法的安定性を大きく揺るがすものである。
- ・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明白な危険」。この文言はいかにも限定的に見える。しかし、このいかにも限定的に見える文言と、地球の裏側まで自衛隊を派遣して武力行使をさせようという政府の意図との間には、常人の理解を超えた異様な乖離があり、この文言が持つはずの限定的な役割は否定されていると考えざるを得ない。

³⁰⁾ 西修『憲法改正の論点』（文藝春秋、平成25年）104頁以下。

³¹⁾ 百地章「正論」（産経新聞平成27年6月16日朝刊）

³²⁾ 平成27年6月15日、日本記者クラブでの発言。

- ・ 集団的自衛権の行使が容認される根拠として、我が国を取りまく安全保障環境の変化、それがより厳しくなっていることであろうかと思うが、ただその内容として具体的に挙げられていることは、パワーバランスの変化や、技術革新の急速な展開、大量破壊兵器の脅威などという極めて抽象的なものにとどまっており、説得力ある根拠であるとは思えない。
- ② 小林節慶應大学名誉教授³³⁾
 - ・ 我が国は憲法上、海の外に軍隊と称するものを出すことはできない。
 - ・ 我が国は他国防衛のための海外派兵を、その本質とする集団的自衛権はそもそも行使できない。
 - ・ 自衛隊員は公務員であり、公務員宣誓「日本国憲法を遵守し…」とある。憲法は、そもそも集団的自衛権を行使できないのであるから、国際法上、同権利を有していたとしても、憲法を遵守する以上、憲法に従って行使はできない。
- ③ 森英樹名古屋大学名誉教授³⁴⁾
 - ・ 憲法 9 条 = 丸腰 → 非武装を意味する。外交で戦争を回避する。これが憲法 9 条の「初心」であり、非軍事的平和主義、非軍事的自衛権を意味する。
 - ・ 1950 年代に登場した自衛隊は、改憲解釈によるものである。ここから憲法を改正せずに、憲法の内容を解釈によって変えるということが始まる。つまり、憲法 9 条のねじ曲げが始り、そして 2014 年の安倍政権による新解釈に至る。
 - ・ 解釈改憲は本来あり得ないことであり、9 条の初心が奪われてしまう。
 - ・ さらに、今国会で成立した安保関連法は戦争をするための法案であり、9 条をねじ曲げるものである。
- ・ 集団的自衛権の行使の要件では「他国に対する武力攻撃が発生」、「我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由および幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険」というように限定したように見えるが、憲法 13 条を引用しているのは意図的である。これはかなり曖昧であり、判断するのが『時の政権』で、主観的判断に基づいてしまう。
- ④ 国民安保法制懇³⁵⁾
 - ・ 集団的自衛権を認めないとする従来の政府解釈は、無用な国際紛争に巻き込まれる事を防ぐという点で、日本の中長期的な国益にかなったものである。
 - ・ (解釈改憲をすることは) 憲法 9 条の存在意義を失わせるだけでなく、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ある。つまり、特定の政権の判断で憲法解釈を自由に変更するという前例を開くことは…不安定化される。
 - ・ 従来の政府見解との連続性を装うため、集団的自衛権を意見とする 1972 年 10 月 14 日の政府見解の論理を借用しつつ、国際情勢・安全保障環境の変化によって、集団的自衛権行使の部分的容認を正当化することは、無体な論法で、不明瞭である。
- ⑤ 共産党³⁶⁾
 - ・ 安倍政権による政府解釈変更は憲法 9 条を破壊し、戦後日本の国のあり方を根底から覆す歴史的暴挙である。
 - ・ 憲法 9 条 2 項が「歯止め」となって「海外での武力行使はできない」という建前は崩せていないが、しかし、今回の集団的自衛権の行使を容認する「閣議決定」によって、この「歯止め」を取り払うことで、9 条 2 項を変更する動きがいつそう強まる危険性がある。
 - ・ つまり、憲法 9 条をなきものにして日本を「海外で戦争をする国」にしようとするだけでな

³³⁾ 前掲 (平成 27 年 6 月 15 日、日本記者クラブでの発言)

³⁴⁾ 松井芳郎・森英樹『国際法・憲法と集団的自衛権』(清風堂書店、平成 27 年) 49 頁以下。

³⁵⁾ 国民安保法制懇「集団的自衛権行使を容認する閣議決定の撤回を求める」報告書。

³⁶⁾ 共産党 HP (<http://www.jcp.or.jp/>)。

く、日本の政治の根幹である立憲主義をも根底から崩してしまう。

集団的自衛権行使反対派は、まず憲法9条では集団的自衛権の行使は認められていないとしている。9条は、海外に自衛隊を派兵することは認めていない。また、集団的自衛権を行使するための要件が曖昧であり、時の政権の判断に基づいてしまうとされる。さらに、平成26年閣議決定による集団的自衛権行使容認の解釈変更は、今までの自衛隊の活動範囲についての法的安定性に欠き、9条の存在意義を失わせ、立憲主義を覆すものであるとしている。

反対派は、そもそも9条は他国を守るために行使されるとする集団的自衛権行使を禁止しており、認められないとしている。したがって、今回の解釈変更は9条を覆すものであり、違反である。さらに言えば、小林教授が指摘しているように、自衛隊員は公務員である。公務員には宣誓義務があり、その内容に憲法遵守が入っている。となるとそもそも憲法が認めていない集団的自衛権を行使すると、自衛権行使に従事する自衛隊員は宣誓に反することになってしまうため、そもそも行使できないものであるとする。

4. 国家の危機管理としての自衛権

(1) 危機管理と自衛権

自衛権とは、端的に言えば自国を守る権利である。つまり、自国が不正な攻撃や何らかの国の存立に関わる事態によって危機に瀕したとき、これを排除することである。国家が維持できなければ、生まれながら有する国民の人権を確実に保障できない危機的状況に陥り、また国民の生活や財産も維持することが困難となる。そこで、民主主義国家では憲法という国民と政府との契約書に基づき国民から信託を受けた政府がこれらを保障することが必要かつ最低限の任務であるといえる。つまり、常にあらゆるリスクを考え、憲法に基づき、または憲法の範囲

内でリスクを回避、対処していく必要がある。これが国家運営における危機管理といえよう。

危機管理とは、危機が顕在化する前に、危機について検討し、事前対策を立てておくリスクマネジメント (risk management) と危機が発生し、顕在化した後の事後対応を行うクライシスマネジメント (crisis management) の両面のことを言う。危機管理は、本来危機に対する準備・予防・対処・復旧または復興 (事後対応) といったプロセスがあり、準備・予防は前者にあたり、対処・復旧または復興は後者にあたるといえる。そして、このような危機管理に欠かせないのが、法制である。法が基軸となり、国家をはじめとした組織の維持のために危機に対応する必要がある。そのためには risk や crisis に対して法制度を整備する必要がある。

日本における法制は、戦後日本国憲法の制定によって新たな体制が作られ、今まで日本の社会の安定をもたらしてきた。安定しているからといって、危機に対して無防備でいいというわけにはいかない。いくら平和憲法といっても平和だけ唱えていれば、安定がもたらされるという安易なものではない。やはり、あらゆる危機に組織は準備し、対応し、その能力を備える必要がある。特に国家の場合、その能力を付与するのが日本国憲法を頂点とした法制となる。

国内を見ても平成23年3月11日の東日本大震災や平成7年1月17日の阪神淡路大震災、近年頻発している火山活動などの自然災害、平成7年の地下鉄サリン事件などのテロ事件、平成11年の能登半島沖不審船事件や尖閣諸島を巡る中国船への対応などの社会的危機がある。さらに国外では、平成13年のアメリカ同時多発テロ事件、これ後に対テロ戦争の名の下にアフガニスタン戦争やイラク戦争が勃発し、またIS等の国際テロ組織による紛争、また拡大路線を突き進む中国やロシアによる国際紛争など危機が多く存在している。

このような中で、日本は国家として安定した社会状況を維持していかなければならない。そ

のために、政府は日本国憲法を頂点とした法制によって、災害、テロ、秩序維持、そして国際情勢などといった国家の緊急事態へ対応、つまり危機管理体制を構築していかなければならない。その一環として、自衛権があるといえるのではないだろうか。自衛権は国家固有の権利、自然権である。国家の危機管理といった観点から、自衛権も見る必要があるのではないだろうか。

(2) 自衛権による国家の危機管理

国家の危機管理の一貫として自衛権を捉える必要がある。自衛権とは、前述のように他国からの不正な侵害あるいは自国の利益が阻害されるときに、自国を守る権利である。つまり、何らかの危機的状況に対して、対処するのがこの権利である。その権利を行使するための環境整備、すなわち法制度などを政府などの統治機構が整備する必要がある。言い換えれば、法制度を整えることは自衛権の行使するための準備といえることができ、リスクマネジメントといえる。そのため、まず国連憲章51条によって自衛権が国家に認められ、その固有の権利である自衛権をどのように行使するかは国内で環境整備することになる。

現在国際社会では、国連憲章33条で「いかなる紛争でもその継続が国際の平和及び安全の維持を危うくする虞のあるものについては、その当事者は、まず第一に、交渉、審査、仲介、調停、仲裁裁判、司法的解決、地域的機関又は地域的取極の利用その他当事者が選ぶ平和的手段による解決を求めなければならない。」としているように、紛争（国際社会における危機）に対しては、まずは平和的解決をすべきとしている。その上で、第41条と42条で国連の安全保障理事会による非軍事的と軍事的措置を講じることができる。これが集団安全保障である。これを前提として、この措置を講じるまでの間、各国は保有する自衛権を行使して、自国の安全を守ることが認められている。

第1次世界大戦以来、「国際紛争を解決する手段として」の戦争（侵略戦争）は違法とされ、平和的解決を原則としつつ、不正な侵害に対しては、集団安全保障体制で対処する。例外として、武力攻撃が発生し、集団安全保障を担う安全保障理事会が何らかの措置をとる間、被攻撃国は自衛権を発動し、自国防衛を行い、安全保障理事会が国際平和及び安全の維持に必要な措置をとった時点で終了する³⁷⁾。それが国連憲章51条である。

国連の集団安全保障は、侵害国による武力攻撃への準備にあたるものであるといえる。そして、安全保障理事会を中心とする国連軍による危機管理体制が機能できない、あるいは時間的余裕がないときに各国は、自らあるいは地域的取極などに基づいて自衛権を行使する余地を残したため、この自衛権も国家の危機管理における準備といえるであろう。

さらに言うと、各国家が集団安全保障の枠組みに入る意味はこれだけではなく、侵害国からの攻撃などを思いとどまらせる効果があるといわれている。これについて、きちんとした同盟関係を結ぶことで40%、国際的な組織への加入で24%の戦争のリスクを減少させるというデータがある³⁸⁾。国連への加盟は、国際的組織への加盟であり、また諸外国は国連憲章第8章で認めている地域的取極、すなわち同盟を結んでいる。これにより、侵害国からの攻撃を思いとどまらせる、すなわちある程度予防することができるといえる。

集団安全保障体制、集团的自衛権を含めた自衛権行使の環境が整い、危機に対して準備をし、予防するための処置といえる。危機管理、とり

³⁷⁾ 小寺彰・岩沢雄司・森田章夫編『講義国際法第2版』（有斐閣、平成22年）499頁。「しかし、安全保障理事会が「必要な措置」をとったか否かをどのように判断するかという点については、国家実行上も学説上も議論が分かれている」としている。

³⁸⁾ Bruce Russett, John Oneal "Triangulating Peace-Democracy, Interdependence and International Organizations" (2001), 171 p

わけリスクマネジメントの観点から、国連や同盟は有益な手段であることがわかる。

一方で、このような枠組みを形成し、危機に対して準備・予防したとしても、回避できない紛争が生じることがある。実際に、世界各地では紛争が絶えず、国家間で話し合い、協力しても武力衝突により平和が脅かされている。そこで、国連憲章はそのような対処のために、まず集団安全保障を構築し、安全保障理事会によって実効あるものになっている。それが憲章第7章「平和に対する脅威、平和の破壊及び侵略行為に関する行動」である。この中で、安全保障理事会が主導して、軍事的・非軍事的措置を講じることにより、平和を脅かしている国家に対処することになっている。つまりリスクマネジメントで準備してきた諸制度を用いて対処する。国連という枠組みの中での安全保障理事会の機能はクライシスマネジメントといえる。ただ、安保理は五大国の拒否権があり、過去にも拒否権行使により機能不全に陥ったことが何度もあった。そのときのために、さらに憲章51条で、そもそも国家が有している自衛権について言及している。この自衛権には個別的・集団的自衛権があり、集団的自衛権の場合は、同盟関係（憲章第8章の地域的取極、例；NATO、ワルシャワ条約、日米安全保障条約など）を前提に義務化されている。これにより安保理の前、あるいは機能不全の時に、何らかの危機（不正な侵害、武力の行使など）に見舞われた場合、国家は自衛権を発動して、その危機に対して対処することになる。自衛権についても国連憲章という法の中で、あらかじめリスクマネジメントの観点から準備していた諸制度を利用するということである。

以上のように、国連という枠組み、さらに同盟関係といったものが国家の危機管理に必要なものであるといえる。特に自衛権は危機への対処、あるいは行使できる状態にしておく（例えば、同盟関係を結ぶ）ことで、危機への対応、危機管理として有益な手段であることが認めら

れる。国際社会において自衛権は国家の危機管理にとって非常に重要な権利であり、欠かせない存在である。国家運営上の危機管理では、自衛権に関する場面に限定すれば、国連といった国際的枠組の整備、自衛権行使を行う軍備、国防に関する法制度の整備＝準備、国連への加盟（集団的安全保障への参加）、同盟締結による自衛権行使の体制＝予防、＝安全保障理事会による集団安全保障、その措置をとるまでの間の自衛権発動（個別的自衛権か集団的自衛権か）＝（侵害国への）対処、対処終了後、侵害国の処理、自衛権行使終了後の安全保障理事会への報告＝復旧（事後対応）ということになる。

（3）日本国憲法下における危機管理としての自衛権

国家の危機管理という観点から、自衛権は非常に重要な権利である。これは日本においても例外なくあてはまるであろう。日本も独立国家であり、国連加盟国で、さらに特定の国と密接な同盟権関係を結んでいる。つまり、日本は前述の危機管理体制に則っている。しかし、他国と同等の危機管理体制かといえば、法制度上大きな違いがある。それが憲法9条の存在である。日本は、国連加盟国ではあるが、当然他国とは異なる法制を構築している法治国家であり、立憲主義国家である。その大きな違いこそが、憲法9条である。

憲法9条は、その詳細については言及を避けるが、少なくとも一見条文を見る限り、戦争を放棄し、そのために戦力を放棄し、交戦権も否認している。言い換えれば、日本は戦争できない国家となっている。しかし、9条の成り立ちをみると、同条で放棄しているのは1929年の不戦条約1条で用いられている「国際紛争を解決する手段」としての戦争である侵略戦争を放棄しているとし、自衛のための戦争を放棄していないとする³⁹⁾。この点、自衛戦争の根拠であ

³⁹⁾ 西修『日本国憲法成立過程の研究』（成文堂、平成16年）234頁以下。

る自衛権について、日本政府も「憲法は自衛権を否定していない」としている。つまり、日本も危機管理体制としての危機への対処のための自衛権は当然有している⁴⁰⁾。そして、自衛権行使を実行する主体が自衛隊ということになる。

日本は、前述の自衛権に関する国内における危機管理体制にあてはめると①準備については、軍備面では自衛隊、そしてその根拠となる諸法制度（自衛隊法、先の国会で成立した安保関連法などがこれである）を整備している。②予防については、すでにある国際的枠組である国連に加盟し、集団安全保障の参加、またアメリカとの安全保障条約（地域的取極）の締結がこれになる。③対処であるが、②の集団安全保障、地域的取極により行い、国内的にはあらかじめ準備していた①の法律に基づいて自衛権を自衛隊という組織で発動し、行動する⁴¹⁾。④復旧（事後対応）は、憲章第51条に従って、自衛権発動の場合は危機に対処し、安全保障理事会へこのことを報告し、安全保障理事会主導の下で集団安全保障措置がとられて、自衛権行使が終了させる。または集団的安全保障措置がとられたときは、国連という枠組みの中で、戦後処理を行うことになる。

日本国憲法下でとりわけ問題となり、先の国会で議論されたのが、③対処である。つまり、危機に対してどのように自衛権を発動するかということである。個別的自衛権かあるいは集団的自衛権か。そのためには、行使の方法について憲法を頂点とした国内法の整備が必要となる(①)。

従来の政府解釈では、集団的自衛権の行使を禁止していた。つまり、③対処は個別的自衛権に限定していたといえる。しかし、安倍内閣発足後平成27年に集団的自衛権行使を可能とする法整備(①)がなされた。これにより対処の方法が集団的自衛権も含まれ、選択肢が増えたことになる。ただし、①準備であるが、法制度上憲法9条の制約を受けている。

憲法9条、とりわけ2項の戦力との問題がある。危機に対処するため必要以上のことはできないことになっている。つまり、政府解釈に従うと、9条2項は「自衛のための必要最小限度の武力の行使」が認められるのであって、自衛のみならず、相手を殲滅させるために相手の領土に進む、あるいは地球の裏側で他国とともに武力行使を行うことは認められていない。だからこそ、自衛隊の装備はあくまで敵国領土内へ上陸進攻するための装備（大陸間弾道ミサイルや攻撃型空母など）はなく、また自衛隊の兵力も敵国に上陸し、占領統治するほどの規模も能力もない。必然的に9条2項により集団的自衛権は限定的な行使しかできないことになる。

安倍内閣による政府解釈では、「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」に他に適当な手段がない場合に他国に対する武力攻撃に対処することを認めた。これが限定的な集団的自衛権の容認で、③危機への対処の選択肢が増えたことになる。選択肢が増えることは、自国と国民を守るという国家の危機管理という観点から見ると悪くないことである。憲法との整合性と国家・国民保護との狭間で政策判断したと言うことであろう。

このように見ていくと、日本の場合憲法9条を軸としてそのときの国際情勢に基づいて判断しているということになる。つまり、自衛権の発動に関しては政策判断の問題であり、法制度としては国際法上有している集団的自衛権を憲法上放棄したと明言しているわけでもない。その当時の国際情勢（冷戦など）の判断から、政

⁴⁰⁾ さらに言えば、日本国憲法は国際協調主義をうたい、平和主義を掲げているため、危機への予防として、これらの理念の下平和的解決を前提としている。それでも回避できなかった危機に対しては、日本国憲法が否定していない自衛権の発動をもって対処するという危機管理体制となっている。

⁴¹⁾ ③対処では、安全保障理事会による集団安全保障の枠組みも選択肢として、考えられるが、自衛隊の国連軍参加については議論があり、本稿では言及を避けることにする。

策として行使を禁止していたとみるのが妥当であろう。

日本国という国家が危機管理という観点から、自衛権の議論をすべきであり、③危機への対処に関して憲法との整合性をどのように判断していくかが重要なポイントであるといえる。

おわりに

集団的自衛権行使容認する閣議決定から現在に至るまで、紆余曲折しながらも危機管理という観点から、日本は危機に対する選択肢を増やしたことになる。特に自衛隊法 76 条 2 号（集団的自衛権行使について）を追加したことで、限定的ではあるが集団的自衛権を行使することができるようになった。問題は、国内法的に自衛権、とりわけ集団的自衛権行使の限度をどこにするかということである。これは憲法 9 条の範囲内ということになる。では、その憲法 9 条がどこまで認めるのか。9 条は戦争放棄、戦力不保持、交戦権の否認を規定し、自衛権については明らかにしていない。

憲法 9 条の自衛隊や自衛権に関して、日本政府は解釈でその存在を肯定してきた。そのときの政治状況や国際情勢の変化に応じて、解釈で内容を変更してきたと言っても過言ではない。つまり、9 条の文言を変えるには、憲法改正をするしかないが、一度も行われていない。ただし、解釈という形で憲法 9 条の内容に変更が加えられ、実質的に改正していると言っても過言ではない。これについて、山元一慶應義塾大学教授は「フランスやドイツは憲法を頻繁に改正しています。このような『改正文化』の国もありますが、憲法の変り方は、真正面からの改正という形だけに限られる訳ではないと思います」とし、「憲法で規定された文言を一定の歯止めとしつつ、そのテキストをめぐる解釈を展開する『解釈文化』の国があってもいい。これも憲法発展の仕方の一つではないでしょう

か。」⁴²⁾とおっしゃっているように、日本は改正こそしていないが、解釈で時代に対応するようにその内容を変えてきているのも事実である。今回の集団的自衛権行使容認も、解釈によって変化した。

結局のところ、今回の解釈変更は、解釈の一連の流れから集団的自衛権の限定的な行使の範囲を憲法上どこまでできるかという問題であるといえる。政府は、自衛権は否定されないという言い方をしている。集団的自衛権に関しても完全なる形では行使できないとしているものの、限定的（基地の提供など）行使は否定されないとしている。これは限定的に保有していると解することができるが、「否定されない」とする言い方は、非常に消極的であるといえる。ところが昭和 47 年解釈からこの限定的行使の部分が消えている。しかし、実際にはアメリカ軍は日本に駐留し続けており、岸首相などの答弁したときと状況はあまり変わっていない。昭和 56 年の政府答弁書においても集団的自衛権の限定的な行使に関する記述が消えた。これらの解釈からなぜ限定的な行使についての部分が消えたのかは、今後の研究課題としたいが、現時点で推測の域でいえば東西冷戦に巻き込まれないとする判断と関連しているように思える。

憲法改正は、まだまだ時間もかかり、国民的議論となり、大変な作業工程を経ないと実現できない。ただ、改正できないからといって社会の状況は変化し、それに対応していかなくてはならず、危機管理は常に考えていかなくてはならない。そのために、日本は現行憲法の枠内で解釈変更という手段で対応していくしかないといえる。しかし、今回の解釈変更や安全保障関連法の整備により、集団的自衛権の「最も典型的なもの」に近づいたことは事実である。

最後に、日本国という国家の危機管理という観点から、はたして集団的自衛権行使が必要か

⁴²⁾ 山元一『解釈改憲は悪か？ 安保法案「違憲論」への違和感』(THE PAGE 2015年7月12日、URL: thepage.jp/20150712-00000001-wordleaf)

どうか見るべきではないだろうか。当然日本国憲法 9 条による制約があると思われるが、では 9 条のどの部分で制約を受けるのか、そして制約の中でどこまで危機に対応できるかを中心に国家の危機管理を考え、議論すべきである。

* 本研究は、平成 27 年度学校法人光星学院イノベーションプログラム（基金）研究等補助金を受けたものであり、本稿の内容は平成 27 年 9 月に行われた東北税理士会研修会において発表したものに加筆・修正を加えたものである。

参考文献

- 芦部信喜『憲法 第 5 版』（岩波書店、平成 23 年）
石破茂『日本人のための「集団的自衛権」入門』（新潮新書、平成 26 年）
小寺彰・岩沢雄司・森田章夫編『講義国際法 第 2 版』（有斐閣、平成 22 年）
国際法学会編『国際関係法辞典 第 2 版』（三省堂、平成 17 年）
佐瀬昌盛『いちばんよくわかる 集団的自衛権』（海竜社、平成 26 年）
田岡良一『国際法上の自衛権』（勁草書房、平成 26 年）
西修『日本国憲法成立過程の研究』（成文堂、平成 16 年）
西修『憲法改正の論点』（文藝春秋、平成 25 年）
長谷部恭男編『検証・安保法案—どこが憲法違反か—』（有斐閣、平成 27 年）
防衛大学校安全保障学研究会編著『安全保障学入門』（亜紀書房、平成 21 年）
松井芳郎・森英樹『国際法・憲法と集団的自衛権』（清風堂書店、平成 27 年）
松田幹夫編『演習ノート 国際公法第 4 版』（法

学書院、平成 19 年）

松葉真美「集団的自衛権の法的性質とその発達—国際法上の議論—」『レファレンス』（国立国会図書館、平成 21 年 1 月号）

Bruce Russett, John Oneal “*Triangulating Peace-Democracy, Interdependence and International Organizations*” (2001)

参考資料

- 第 90 回帝国議会衆議院議事速記録第 6 号（昭和 21 年 6 月 26 日）
第 21 回国会衆議院予算委員会議録第 2 号（昭和 29 年 12 月 22 日）
第 94 回国会衆議院法務委員会議録第 18 号 8 頁。
第 34 回国会参議院予算委員会議録 23 号（昭和 35 年 3 月 31 日）
昭和 47 年 10 月 14 日「集団的自衛権と憲法との関係に関する政府資料」（参議院決算委員会提出資料）
国民安保法制懇「集団的自衛権行使を容認する閣議決定の撤回を求める」報告書
最大判昭和 34 年 12 月 16 日刑集 13 卷 13 号 3225 頁。
百地章「正論」（産経新聞平成 27 年 6 月 16 日朝刊）
平成 27 年 6 月 16 日朝日新聞 DIGITAL『安保関連法案の撤回を求める長谷部氏と小林氏の発言詳報』（<http://www.asahi.com/articles/ASH6H73D9H6HUTFK024.html>）
共産党 HP（<http://www.jcp.or.jp/>）
衆議院 HP 参照（http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumona.nsf/html/shitsumon/b094032.htm）
内閣官房 HP〔www.cas.go.jp〕
山元一『解釈改憲は悪か？安保法案「違憲論」への違和感』（THE PAGE 2015 年 7 月 12 日、URL: thepage.jp/20150712-00000001-wordleaf）