

(安倍政権下の憲法の危機—集団的自衛権論を中心に)

集団的自衛権と憲法解釈の変更

浦田一郎氏 (明治大学法学部教授 憲法学)

はじめに

現在、政府の憲法解釈では集団的自衛権は行使できないことになっています。それを行使できるようにしようという動きが、1990年代以降に強く出てくるようになってきました。安倍政権下の憲法問題で一番中心になるのが、集団的自衛権を行使できるようにしようという動きでしょう。

一 集団的自衛権行使解禁の政治的背景

1 集団的自衛権行使の解禁論

それでは集団的自衛権とは何かと言うことですが、個別的自衛権に対して集団的自衛権があります。個別的自衛権は自国が武力攻撃を受けた場合の反撃の権利です。それに対して集団的自衛権は、自国は武力攻撃を受けていないけれども、連帯関係にある国が武力攻撃を受けた時に反撃する権利のことです。集団的自衛権の特徴は、自国が武力攻撃を受けていなくても、武力反撃するところにあります。なぜ集団的自衛権を行使できるようにしようとしているのか、根本的にはアメリカの要求があると思います。アメリカの行う戦争に日本の自衛隊も前線に出て、一緒に戦うべきだということです。特にアメリカは財政的に苦しくなっていますから、日本が同盟国であればもっと頑張れということになります。この他日本側では、財界のなかに現在のようなグローバル経済のもとで経済秩序を支持するために、日本も武力でもって貢献しなければならないと主張する動きがある。さらに日本も海外で一定の場合には武力行使ができることが、日本の外交力、発言力を高める上で必要だ。こういう政治的要求もあるだろうと思います。そのために憲法を改正していこうという話ですが、それについては明文改憲と解釈改憲がある。明文改憲は憲法96条の改正手続きに従って憲法を変えることです。それに対して解釈改憲は正式の改憲手続きを経ずに憲法の条文をそのままにして、条文の解釈を変えることによって実質的に憲法を改正したのと同じようにしてしまうことです。この解釈改憲というのは事実上こういうことが行われてきたということであって、それは憲法違反であり、脱法行為であって、やってはいけないことです。あたかも解釈改憲というやり方が正式にあるように誤解されている面があります。7月の参議院選挙以降は解釈改憲でやりましょうと言っています。その中で政府の憲法解釈は簡単に言えば個別的自衛権は憲法上可能だけでも集団的自衛権は憲法上行使できないと言ってきたものですから、その解釈を変えれば集団的自衛権が行使できるようになるのではないか、こういうふうに考えてきています。

国連憲章では51条で個別的自衛権も集団的自衛権も認められています。法的な議論

では個別的自衛権がベース、その発展として集団的自衛権を考えるというふうになっています。しかし実際のことを考えるとどうなっているかというと、武力行使というのはより強い国の方からより弱い国の方に対してやる。逆により弱い国の方からより強い国の方にやっても負けるに決まっているから、普通はしないわけです。そしてより強い国からより弱い国に対して武力攻撃が行われると、より弱い国が反撃する個別的自衛権は認められますが、実際にやれるかという負けるに決まっているわけですからやれない。だから個別的自衛権といわれるが実際にはあまり行使できない。これに対して集団的自衛権は集団的自衛をする仲間を作ります。だから軍事同盟になりやすい。そうするとそのメンバーの中の弱い国がより強い国から侵略を受けることになると、その国では反撃できないけれども、集団的自衛権体制を取っている仲間のより強い国と一緒に闘ってくれれば反撃できる。集団的自衛権体制を取ることによって、初めて武力行使というのが実際に起こる。実際上は集団的自衛権を更に拡大して乱用するということも良くある。それで実際のことでいえば、集団的自衛権体制のメンバーの弱い国がどこか外国から攻められたとか、あるいは自国の国民みたいな顔をしているけれども外国の政治勢力と結びついている人間がいるというような話をする。やられてかわいそうだからと言って、より強い国が助けに行くと言う。しかし、そうすることによって集団的自衛権体制の中のより強い国がより弱い国を武力で支配する手段として集団的自衛権が使われる。ベトナム戦争の時、ベトナム（ベトコンおよび旧北ベトナム）はアメリカから攻撃された。それからアフガニスタンはソ連から攻撃された。仲間のはずの国からやられてしまうということが、実際は多い。これが集団的自衛権の問題の典型的な例です。ですから集団的自衛権というのは助け合いなのだと説明しますけれども、それは抽象的、平等な国同士の関係であればそういうことになるでしょう。しかし実際は大国と小国がいるわけですから、今言ったような形になってしまいます。集団的自衛権に関する政府の解釈では、国際法上、日本は集団的自衛権を持っている、でも日本は憲法上行使できないと説明しています。持っているのに使えないのは変だ、こういう批判がだされています。それについての議論の本質は、集団的自衛権を含めた自衛権は権利か義務かという問題です。もし国際法上の義務だとすると、それぞれの国の憲法なりなんなりという国内的措置でやらないとこれはいけないわけです。でも権利であれば自分の国は行使しませんということでも別にかまわない。そして自衛権というのは集団的自衛権を含めて、権利であって義務ではないのです。日本では憲法の解釈として集団的自衛権は行使できないと考えたとしても、国際法と国内法の間で法的な議論の組み立てとしておかしくないということでもあります。

2 近時の集団的自衛権行使の解禁論

ここで中心になっているのが、安倍首相の私的諮問機関「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」、略して「安保法制懇」です。これは第一次安倍内閣の時にもあった。安倍首相が内閣を作って、また第2次が始まったわけです。そこで議論していることは

集団的自衛論を全面的に解禁するか、部分的に解禁するかが一つの論点になっています。それで全部解禁する方は分かりやすいと思いますが、集団的自衛権を一部だけ解禁しよう、こういう議論が出ています。皆さんは新聞に「地球の裏側まで行く」のかという話が出ているのを見たことがあると思います。そういう批判が出てきていることを受けながら、必要最小限度の集団的自衛権だけ認められると考えようとしています。必要最小限度の集団的自衛権についてもう少し言うと、個別的自衛権に近いような集団的自衛権だけ認めよう、そしてそれを更にもう少し具体的に言うと周辺事態法がすでに作られています。そこで言っている周辺事態において集団的自衛権が行使できるようにしようという議論です。周辺事態というのは、日本の周辺で危険なことになりそうだという事態ですね。だから日本がまだ武力攻撃を受けたというわけではないのだけれども、それに近いようなことが日本の周辺で起こっている場合ということです。現在の政府解釈を前提にすれば、集団的自衛権は行使できないということから、周辺事態で活動しているアメリカに対して、日本は後方支援をするだけでした。前線での戦闘はできない。こういうことにしてきたわけですが、周辺事態で後方支援だけでなく前線で闘えるようにしようというのが必要最小限度の集団的自衛権論です。これは宮沢さん、小泉さんとか歴代の首相などが発言して、わりと歴史のある議論です。そこで次に、集団的自衛権を行使できるようにすることを憲法で行うのか、法律や政策として行うのか問題になります。今のところの基本的な議論の仕方は 憲法上全面的に集団的自衛権は行使できると解釈しよう。しかし、それだと地球の裏側まで行くのかと反発があるので、法律や政策によって当面日本の周辺で必要最小限度の集団的自衛権しか行使しない。憲法と法律によって役割分担するような形で、議論が基本的に行われてきました。

二 憲法解釈の変更論

1 多様で大規模な変更論

どういふふうに変更するかという当初の予定では11月中にも安保法制懇が何らかの意味で集団的自衛権は憲法上行使できるという報告を出す。それを受けて12月中に閣議決定でそのことを確認し、国会で安倍首相や小松内閣法制局長官がそういう答弁を行う。そして国家安全保障基本法案が自民党から出されていますが、その法律の中で当面必要最小限度の集団的自衛権しか行使しない。こういうことを決めていこうと考えています。それと並行して現在開かれている臨時国会の中で国家安全保障会議を設置しようという法案が審議される。これは防衛とか外交に関することを迅速に決めようということです。それから特定秘密保護法案では、外交や防衛に関する重要な秘密については「漏えい」、「不当な取得」として重い刑罰が科せられる。そういうことについて審議が行われている。そして12月に防衛計画の大綱が新しく作られる。防衛計画の大綱は5年から10年という中期の防衛計画の大枠を定める。民主党政権下で2011年に作られています。それを変えたいわけです。その中に集団的自衛権が憲法上行使できることを盛り込みたいと考えています。このようなことをどうアメリカとの間で決着つけるのか、

日米の協力関係をどうするかということについては、ガイドラインという形で、対処したいと考えています。しかし、このところ日程が遅れていまして安保法制懇の報告は12月ぐらいに出すか、来年の4月以降に延ばすか、こんな話も出てきています。防衛計画の大綱だけはこの12月に出す。新・新ガイドラインも来年の年末まで先のぼしになっている。なぜ先延ばしかと言うと、ひとつはアメリカ側で、今日本が集団的自衛権を行使できるようにすることについてアメリカはあまり積極的ではありません。アメリカは、日本も集団的自衛権を行使してアメリカの戦争に協力してほしいと根本的には考えています。しかしイラクとかアフガニスタンでアメリカは失敗したという思いがあるものですから、直接介入とか、戦争をやることに慎重になっていることが指摘されている。もうひとつは、アメリカはアジア、太平洋を重視する。その中でも中国を重視する方針がはっきりしてきました。アメリカとしては国債のもっとも多くを中国が買っていることもあり、パートナー関係を持たざるを得ない。尖閣をめぐる日中間で緊張が高まっている。このような時に集団的自衛権を行使できるというふうにすると中国を刺激し、米中関係が不安定になる。少なくとも今は止めてくれというのが、アメリカの動きのようです。もうひとつは、与党の公明党は集団的自衛権を行使できるようにすることに慎重論です。そうすると少なくとも来年度予算の審議が終った来年の春以降でなければ、この議論を本格的に動かすことができない。ありとあらゆる手を使って憲法解釈を変更しようとしているわけですが、いろいろな条件の中でこれがそう簡単ではないと、今判断されています。

2 変更論の意味

政府の憲法解釈を変えようと言うのですが、政府の法解釈を変えられないことはないでしょう。我々は政府の法解釈がおかしいと批判することがよくある。批判するということは、変えられるということを前提にしているわけです。判例だって、変えられることがあるわけで、法解釈を変えられないことはありません。ですが、そう簡単にちょくちょく変えたのでは法的安定性が害される。皆が困ってしまうから、法的解釈の変更は慎重でなければならない。憲法の中でも特に9条関係は解釈の検討については慎重でなければならない。答弁の積み重ねがあるからです。そして9条解釈の中でも更に集団的自衛権を行使できるように変えるという部分はなかなか変更できない、法的な理屈としてはほとんど不可能だと思います。

話が前後になってしまったと思いますが、今まで政府は集団的自衛権を行使しないと解釈してきたと話しましたが、なぜ政府はそのように議論してきたのでしょうか。政府の議論の一番基礎には9条があります。9条をまるっきり無視しているわけではないのです。一方に9条があって、9条だけ見ればすべての戦争や軍隊を禁止しているように見えることは認める。そして他方で国家固有の自衛権というのはあるだろうと言います。この議論はいいかどうかは問題ですが、政府はそういうふうに議論します。そうするとその間にあって、日本が持てる自衛のための力は必要最小限でなければいけない。こう

いうふうに大枠として考えるわけです。その必要最小限の力って何だというときに具体的に政府が議論してきた基本的な枠組みが自衛力という概念です。自衛力というのは自衛のための必要最小限度の実力、それは憲法で持つことが禁止されていない。この理屈が正しいか問題ですが、そう言って自衛隊が必要最小限の実力であるから合憲だと説明してきた。そこで自衛のための力は必要最小限でなければいけない。そのとき、簡単に言ってしまうと個別的自衛権は認められているけれども、集団的自衛権は認められないと線引きをした。必要最小限の力をこのように具体的に線引きをしました。この線引きが法的な論理として絶対的なものかどうか議論の余地があるかもしれませんが、もっとも分かりやすい線引きでしょう。自分が攻められていないときまで戦争をするというのは必要最小限とは言えないだろうと。自分が攻められたときに、反撃するというのが必要最小限度だろうという線引きをした。戦後の日本の統治体制、安保体制のあり方と関わって、大きな戦後の日本の枠組みとからみあいながら作られました。それに対して安保法制懇のような人達は、自衛の力として個別的自衛権はいいけれど集団的自衛権はだめだという線引きは絶対的ではないのではないかと。自衛のための力と言うところに必要最小限度の集団的自衛権も入るのではないかと。こういう憲法解釈はありうるのではないかと。そういうふうに言います。集団的自衛権は憲法9条の中で一番認められにくいものですね。そこまで認めてしまうと、認められないのは侵略戦争だけです。侵略戦争をしてはいけないことは、国際法上も明らかになっていることです。憲法9条があろうとなかろうと、日本は侵略戦争はできない。そうすると集団的自衛権が行使できるようにして、9条で禁止しているのは侵略戦争だけだというのは、何も言ってないのと同じです。国際法で確認しただけですから、実質は9条削除ですね。明治憲法だって侵略戦争をいいということに、憲法の考え方としてなっていたわけではありません。1928年の不戦条約に戦前の日本も加盟していましたから、侵略戦争はしてはいけないことになっている。侵略戦争は禁止されていると日本国憲法を解釈することは明治憲法と日本国憲法は、何の変わりもないということになります。そして明治憲法では宣戦布告の手続きや、軍隊の指揮権の根拠となる規定があったけれども、日本国憲法には何もない。そういうことになると明治憲法から日本国憲法に変わったところは、明治憲法にあった根拠規定を日本国憲法から外しただけということになる。全面的に集団的自衛権が行使できるという理屈は、法的には不可能ということになると私は思います。現在の政府の解釈で自衛力はいいのだという部分にも、軍事力に関する根拠がないまま憲法上軍事力を持つということはおかしくないかという根本的な問題があります。現在の政府の解釈では、自衛力論に基づいて自衛力を超えるものがだめだとして9条は法的にはあるという形にしていますから、まだ成り立ちます。それに対して集団的自衛権を全面的に憲法上可能だとする場合には、9条は法的には何も言ってないと解釈してしまいますので、これは9条の変更の中でも法的にもほとんど不可能だということになります。

3. 必要最小限度の集団的自衛権

今までの基本的な議論は憲法解釈としては集団的自衛権を全面的に行使できるようにしよう、しかし法律などによって必要最小限度の集団的自衛権しか行使しないところのことでした。ところが現在の状況を見ますと、憲法解釈としては必要最小限度の集団的自衛権は認められるというふうに、部分解禁を考えようという議論が出始めている。例えば安保法制懇の北岡伸一座長代理の発言は微妙ですが、その種の議論を出し始めている。そして自民党の中にもそういう議論があることが、伝えられ始めています。そうすると憲法解釈として必要最小限度の集団的自衛権は認められるという議論が本格的に出てくる可能性はあると考えなければならない状況にある。従来解釈では集団的自衛権は全部だめ、そして安保法制懇などがもともと目指していたのは、集団的自衛権は全部解釈としてはいいところという話が出てきているその中で、必要最小限度の集団的自衛権は憲法上行使できるけれども、それを超えるものは行使できないということが結局おとしどころではないか。こういう観察が出てきています。

先にふれたことですが、集団的自衛権を全面的に行使可能だと解釈すると、それは国際法に規定していることを再確認しただけ、あるいは明治憲法と何も変わらない。9条は何も言っていないと解釈することになる。9条の削除ではないか。96条の手続きを経なければできないはずだと こういった批判がでてくることになる。そういうことを考えると、最小限度の集団的自衛権は行使できる、必要最小限度を超える集団的自衛権は、たとえば地球の裏側でアメリカと一緒に戦争するということはできない。こういうふうに解釈すれば、9条は何らかの意味を持った条文として残っています。そうしますと、憲法のあり方にそれなりの説明がつくことになる。こういうことですが、私は基本的に疑問を感じています。もし必要最小限度の集団的自衛権は憲法上可能だと解釈を変えたとして、当然国民から出てくる質問は「もう変えませんか」、「その解釈をもう変えないと約束しますか」とこういう質問が出てくる。これ答えるのに難しいですね。また変えるかもしれないと言ったのでは、信用がなくなりますし、もう変えませんという理屈も余り成り立ちにくい。それからもうひとつの問題は、集団的自衛権を憲法上全面的に行使すると言った場合には、一般論としてそんなに抵抗なく国際社会で受け入れられる可能性があります。ですけれども必要最小限度の集団的自衛権は個別的自衛権に接近している集団的自衛権、周辺事態における集団的自衛権だけと言えば、中国から見て中国を目標とした議論だと意識されると思う。それはアメリカがやめてほしい議論になりますので、できないのではないかと私は思います。ところが、更に考えますと「もう変えませんか」という問題については、もう変えないという覚悟をして、必要最小限度の集団的自衛権は憲法上可能だと解釈する。これはもう変えないとなれば、次は明文改憲です。次は明文改憲だと覚悟すれば答えられるかも知れないと思います。それから中国を刺激するのではないかという問題について言えば必要最小限度の集団的自衛権という考え方は、従来は周辺事態における集団的自衛権行使と実際上つながって議論されてきました。しかし抽象的に集団的自衛権は必要最小限度であれば行使できると解釈し、その時に周辺事態

とは言わないことも考えられます。周辺事態となれば、日本の周辺におけるという概念が入ってきますから、地理的な概念でもあります。日本の周辺における中国や朝鮮半島という内容がはっきりしますから、その部分は言わない。抽象的な必要最小限度の集団的自衛権ということと周辺事態を切り離して言えばその所への対応が、あるいは可能かも知れない。かなりいろいろ考えているという感じを受けます。

終わりに

個別的自衛権は理屈としてはあっても、実際にはほとんど行使できないですね。武力行使を実際にするのは集団的自衛権です。戦後日本はベトナム戦争などで戦争の手伝いをしましたが、自衛隊が実際武力行使を行うことはなかった。それについてはいろいろな政治状況などの問題はありますが、政府の憲法解釈のもとでは集団的自衛権は行使できないとなっていたことが決定的な意義を持っていたでしょう。もしそれがなかったら、ベトナム戦争にもイラク戦争にも自衛隊が参戦してきたはずです。そういうことを考えると逆に集団的自衛権を行使できるようにしようということは、いわゆる「戦争のできる国」に日本を変えることになる。もしこれが実現していくとすれば、戦後の日本の歴史にとって大きな画期になるでしょう。しかしいろいろな力関係で複雑な状態になっている。安倍さんがいくら張り切っても、安倍さんが言っている通りにはならない。いろいろな矛盾に満ちて、こちらを立てればこちらが立たず、あちらを立てればこちらが立たずという状況があります。安倍さんの積極的平和主義という言葉は、簡単に言えばアメリカに頭を下げていけばアジアで頭を下げなくてすむという従来のやり方を更に進めましょうということだから、全然積極的だと思えない。それで逆にどう考えるかということですが、政府の憲法解釈は一面自衛隊を正当化するという役割を持ってきましたが、半面歯止めになってきた。この歯止めのもっとも中心的部分は、集団的自衛権は行使できないと言うことであった。なぜそんな解釈ができたのかというと9条があればこそです。それから9条の下で戦争をしてはいけないという解釈があった。さらに憲法と平和と結びつけた運動が行われてきたという事情もある。運動の力が大きな規制力になっている。政府の解釈はけしからんとばかり言うのではなく、もち論けしからん部分がいっぱいあるけれども、その中で集団的自衛権は行使できないということは、もっと一般的な言い方をすると軍事同盟はやめましょうと言っていることになるわけですね。そうすると世界のいろんな国々で、もう軍事同盟の時代ではないのではないかと言っている。そういう世界の運動と日本の政府解釈をも手掛かりとした平和主義論は一定の可能性がある。軍事同盟はやめていこうということが積極的平和主義ではないだろうか、これを述べたいと思います。ご清聴ありがとうございます。