

論 説

# 集団的自衛権容認の閣議決定の問題点

山 内 敏 弘

## 一 はじめに

安倍内閣は、2014年7月1日に、自民・公明両党の与党協議での合意を踏まえて、集団的自衛権の行使を現憲法の下でも可能であるとする閣議決定「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」（以下、「閣議決定」と略称）を行った（1）。これは、日本国憲法の基本原理である平和主義と立憲主義を根底から破壊しようとするものであって、断じて許すことはできないというべきである。

今回の閣議決定は、日本が憲法施行以来70年近くにわたって憲法の基本原理（国の基本的なかたち）としてきた、集団的自衛権の行使は憲法上認められないという憲法規範を、一内閣の閣議決定によって変更しようとするものであって、そのこと自体が、憲法9条に違反するのみならず、憲法の改正手続を定めた96条にも明らかに抵触するものといわなければならない。ただ、この点についてはすでに別稿で指摘したところであるので（2）、ここでは省略して、閣議決定に至る簡単な経緯とその内容の問題点について、批判的に検討することにする。

なお、閣議決定は、単に集団的自衛権の行使の問題のみならず、「武力の行使との一体化」の問題、PKO活動への参加の問題、さらには「武力攻撃に至らない侵害への対処」などについても、自衛隊の活動の範囲を拡大する内容となっている。閣議決定が「切れ目のない安全保障法制の整備」と称する所以であるが、しかし、これらについても疑問点は少なくない。そこで、これらの問題点についても、集団的自衛権の問題と併せて簡単に

検討することにする。

## 二 閣議決定に至る経過

### 1 政府の「基本的方向性」など

安倍首相の私的諮問機関として、2013年2月7日に設置された安保法制懇（「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」）は、7回の会合を経て、2014年5月15日に、その「報告書」を提出した（3）。この「報告書」の提出を受けて、安倍首相は、同日に記者会見を行い、集団的自衛権の行使容認に向けて検討する旨の「基本的方向性」を明らかにした（4）。その中で集団的自衛権に関する箇所は以下の通りである。

「今回の報告書では、二つの異なる考え方を示していただいた。一つは個別的吗集団的かを問わず、自衛のための武力の行使は禁じられていない。また、国連の集団安全保障措置への参加といった国際法上、合法的活動には憲法上の制約はない、とするものだ。しかし、これは、これまでの政府の憲法解釈とは論理的に整合しない。憲法がこうした活動のすべてを許しているとは考えない。したがって、この考え方、いわゆる芦田修正論は政府として採用できない。自衛隊が武力行使を目的として湾岸戦争やイラク戦争での戦闘に参加するようなことは、これからも決してない。

もう一つの考え方は、我が国の安全に重大な影響を及ぼす可能性があるとき、限定的に集団的自衛権を行使することは許されとの考え方だ。『生命、自由、幸福追求に対する国民の権利』を政府は最大限尊重しなければならない。憲法前文、そして憲法13条の趣旨を踏まえれば、『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』をとることは禁じられていない。そのための必要最小限度の武力の行使は許容される。こうした従来の政府の基本的な立場を踏まえた考え方だ。政府としてはこの考え方について、今後さらに研究を進めていきたい。」

安倍首相が、このように集団的自衛権の全面容認論ではなく、限定的な容認論をとることを明らかにしたのは、国民の多数が全面容認論には反対していることなどを踏まえたものだったが (5)、政権与党の公明党が集団的自衛権の行使の容認には慎重な姿勢を崩していなかったこともその背景にあったと思われる (6)。

事実、公明党の山口代表は、「報告書」が出された日に行った記者会見でも、つぎのように慎重な姿勢を崩していなかった。「(集団的自衛権については) 今後与党の議論になるが、首相の重要な判断は従来の政府の憲法解釈と論理的整合性をもっているか。日本国憲法の平和主義を守り抜くという観点もある。平和主義は憲法9条の規範性によって、武力行使をいたずらに広げないという歯止めの役割を担ってきた。そうした9条の規範性、言い換えれば、法的な安定性を確保できるのかどうか、よくよく吟味しないといけない。こうした観点から、政府の基本的な立場を踏まえているのかどうか研究がなされるべきだ。」「具体例においては、これまでの憲法の考え方で対応できる部分が相当あると考える。集団的自衛権の行使を認めることにふさわしい実例、事例は本当にどういうものなのか、今後の与党の議論にゆだねる必要がある。」「首相が、従来の憲法解釈との論理的整合性がまったくとれない分野に踏み込むのであれば、憲法改正の手続きをとるのが一つの道筋ではないか」(7)。

与党協議は、このような政府の「基本的方向性」と公明党の慎重論を踏まえて、両者の間でどういう折り合いをつけるのか、それともつけられないのかをめぐってなされることになったのである。もっとも、公明党は、すでに1月の時点で、山口代表が、「政策的な意見の違いだけで(連立)離脱は到底考えられない」と述べており (8)、また北側副代表も5月の時点で「連立解消は毛頭考えていない」と述べていたので (9)、公明党としては最後の切り札を欠いた、守勢に回っていた協議でもあった。

それでも、公明党の支持母体である創価学会が、5月16日にマスコミの

取材に応じて、つぎのような回答を寄せた時には、公明党もその慎重姿勢を貫くのではないかという期待を持たせた。「私どもの集団的自衛権に関する基本的な考え方は、『保持するが行使できない』という、これまで積み上げられてきた憲法第九条についての政府見解を支持しております。したがって、集団的自衛権を限定的にせよ行使するという場合には、その重大性に鑑み、本来の手続きは、一内閣の閣僚だけによる決定ではなく、憲法改正手続きを経るべきであると思っております。」(10)。

## 2 与党協議の経緯

自民党と公明党との与党協議（「安全保障法制の整備に関する与党協議会」座長・高村正彦自民党副総裁）は、5月20日から開催された。与党協議は、その後、7月1日まで11回開催されたが、同協議は、非公開で、議事録もないもので、そこでなにか具体的に議論されたかは、正確には明らかにはされていない。したがって、以下の概要はあくまでも新聞などの報道によるものであることを断っておきたいが、それにしても、この与党協議の経緯や内容は外部の者にはよくわからないものであった。

具体的に与党協議の経過を簡単にフローすると(11)、まず第一回会議(5月20日)ではグレーゾーン事態から協議を進めることが決められた。それは、憲法解釈の変更を伴わないから比較的議論しやすいという理由に基づいてであった。第二回会議(5月27日)では、その問題が話し合われたが、ところが、同会議で政府は、いわゆる15事例を提示してきた。グレーゾーン事態への対処が3事例、「国際協力」に関する事例が4事例、集団的自衛権に関する事例が8事例である(12)。政府がグレーゾーン事態のみならず、集団的自衛権に関しても早く議論をしたいという意向をもっていることの現われであった。

しかも、第三回会議(6月3日)では、さらに、「武力の行使との一体化」に関する政府の新たな四条件が提示された。四条件とは、多国籍軍などへ

の後方支援を行うに際しては、①支援する他国部隊が現に戦闘を行っている、②提供する物品が他国部隊の戦闘行為に直接使用されている、③活動場所が他国部隊の戦闘の現場である、④後方支援が戦闘行為と密接に関係している、以上のうちの一つでも該当しなければ、後方支援は可能とするというものであった。しかし、この唐突に出されてきた新基準は、「戦闘地域での後方支援」（それ自身が矛盾した表現であるが）を大幅に可能とするものであるとして、さすがの公明党からも反発が出た。

そして、第四回会議（6月6日）では、政府はこれを撤回して、新たにつきのような三条件を提示してきた。①現に戦闘が行われている地域での支援は行わない、②支援地域が戦闘状態になった場合には、活動を中止する、③但し、人道的な搜索救助活動を行う場合は例外とする、というものである。すぐに撤回する案をどうして政府は提案したのか、その真意は不明であるが、いずれにしても、これはその後③の条件を削除して、若干表現を変えた形で、7月1日の閣議決定に盛り込まれることになった。なお、第四回会議では、離島などのグレーゾーン事態については法整備は行わずに運用の改善で対応することが決められた。

第五回会議（6月10日）では、米艦防護などの事例から集団的自衛権の行使に関する議論が始められた。政府が提示した集団的自衛権行使に関する8事例について、公明党は、米艦への攻撃着手の段階で日本に対する攻撃着手と受けとって個別的自衛権で対応できるのではないかと述べたが、政府出席者からは、個別的自衛権で対応できる事例は限られているとする反論が出された。

ところで、第五回会議が開かれるに先立って、安倍首相は、6月5日のブリュッセルでの記者会見で、「与党で最終的な結論を得ることがきわめて重要だが、みんなの党、日本新の会が（行使容認に）理解を示している」と野党の名前を挙げて、公明党を牽制した。そして、帰国後に、集団的自衛権容認の閣議決定を今国会中にできるようにするために公明党との協議

をまとめるようにとする指示を党幹部に行った（13）。5月15日の時点では、「今後のスケジュールでは期限ありきではない」としていたのを変更したのである。また、見過ごすことが出来ないのは、6月10日には、飯島勲・内閣官房参与がワシントンの講演の中で公明党と創価学会の関係について、憲法の政教分離原則に違反しないとする従来の政府見解を見直す可能性もあるとの発言を行ったことであった（14）。この発言は、公明党と創価学会に少なからぬ衝撃を与えた（15）。公明党が与党協議で早期妥協へと舵を切ったのがいつの時点かは定かではないが、この前後の時期であることはたしかなようである（16）。

上記のような首相の指示を受けて開かれた第六回会議（6月13日）では、高村座長が、自衛権行使に関する従来の政府見解を変更する新たな自衛権行使に関する三要件を「たたき台」として提示してきた。前回の会議で8事例についての協議は十分には行われなかったにもかかわらず、その点は放置されて、代わりに自衛権行使に関する新三要件についての提案がなされたのである。この問題に関する従来の政府見解は、自衛権の行使が認められるのは、①わが国に対する急迫不正の侵害があること、②これを排除するために他に適当な方法がないこと、③必要最小限度の自衛権の行使にとどまるべきことであった。これに対して、高村座長は、①について、「我が国に対する武力攻撃が発生したこと、又は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おそれがあること」という新要件を提示してきたのである。

この新要件は、1972年の政府見解を踏まえたものとされたが、しかし、同政府見解は集団的自衛権の行使を違憲としたものであった。この高村提案に対しては、公明党から、たたき台は十分ではない点があるので、党に持ち帰って検討するということになった。この会議以降、具体的な8事例についての検討は機雷除去を除いては行われることはないままに終わっ

た。こうして具体的な事例についての与党協議は不十分なままに終わった、というよりは、むしろ8事例は単なる「小道具」でしかなかったのではないかという批判も出された所以である（17）。

第七回会議（6月17日）では、自衛権行使の要件などに関する閣議決定の原案が高村提案を踏まえた形で提示された。公明党はこれについてはまだ党では検討がすすんでいないので、議論することはできないとした。また、この会議では、機雷除去の事例が出された。

第八回会議（6月20日）では、自民党から、新三要件は集団安全保障についても読めるようにしたい旨の発言がなされた。集団的自衛権の行使として機雷除去をしている最中に安保理決議がなされて集団安全保障へと移行した場合には、そのまま機雷除去などの武力行使が可能であるようにする必要があるというのである。公明党はこれに反発したが、高村座長は、会議のあとで、機雷除去は、国際法的には武力行使にあたるとしても、戦闘行為として積極的に相手をたたきつぶす行為ではないという説明をした。武力行使にも積極的なものとそうでないものがあるというのである。しかし、かりに日本が積極的な武力行使ではないと主張しても、機雷を除去された国からすれば、その反撃として武力行使をしてくることは容易に想定されるのであって、それが積極的でないという保障は全くないのである。そのことについて高村氏はなんらの説明をしなかったのである。

第九回会議（6月24日）では、集団安全保障に関する議論は先送りすることが決められた。しかし、先送りとは、集団安全保障には参加しないということではない。この問題については、玉虫色にされたのである。その後、政府が書いた「想定問答集」では、「我が国が『新三要件』を満たす活動を実施中に国連安保理が武力行使を容認する決議を採択しても、『新三要件』を満たすならば、憲法上、『武力の行使』は許容される」とされたのである（18）。

また、この会議で、自民党は、公明党の意向をも踏まえて、新三要件に

ついでに修正案を提案した。第一要件については、「他国に対する武力攻撃が発生し」を「我が国と密接な関係にある他国」と変更し、「国民の生命、自由、幸福追求の権利が根底から覆されるおそれがあること」を「国民の生命、自由、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」に修正された。また、第二要件については、「これを排除し、国民の権利を守るために他に適当な手段がないこと」が「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」と修正された。この修正案を公明党の執行部は大筋において受け入れることになり、これで、与党協議はほぼまとまることになった。同日、国会閉会を受けて行われた記者会見で安倍首相は「責任与党として決めるべき時にはしっかりと決める」と述べた。

第十回会議（6月27日）では、政府側が閣議決定の最終文案を提示し、これを公明党は受け入れた。その後、公明党は党に持ち帰って了解を取り付けて、第十一回会議（7月1日）では、閣議決定案について正式に両党で合意がなされた。これを踏まえて、同日、臨時閣議が開かれて、「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」と題する閣議決定がなされた。

### 三 集団的自衛権行使容認論の問題点

#### 1 閣議決定の概要

閣議決定は、前文、「一 武力攻撃に至らない侵害への対処」、「二 国際社会の平和と安定への一層の貢献」、「三 憲法第九条の下で許容される自衛の措置」、「四 今後の国内法整備の進め方」から構成されているが、集団的自衛権については、主として、「三 憲法第九条の下で許容される自衛の措置」で述べられている。そこでは、集団的自衛権を要旨つぎのように1972年の政府見解を基本的に踏襲した形で限定的に容認する旨を述べ

ている。

「(1) わが国を取り巻く安全保障環境の変化に対応し、いかなる事態においても国民の命と平和な暮らしを守り抜くためには、これまでの憲法解釈のままでは必ずしも十分な対応ができない恐れがあることから、いかなる解釈が適切かを検討してきた。その際、政府の憲法解釈には論理的整合性と法的安定性が求められる。したがって、従来の政府見解における憲法第九条の解釈の基本的な論理の枠内で、国民の命と平和な暮らしを守り抜くための論理的な帰結を導く必要がある。

(2) この（＝憲法九条が認めている）自衛の措置は、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権利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ためのやむをえない措置として初めて容認されるものであり、そのための必要最小限度の『武力の行為』は許容される。これが、憲法第九条の下で例外的に許容される『武力の行使』について、従来から政府が一貫して表明してきた見解の根幹、いわば基本的な論理であり、1972年10月14日に参院決算委員会に対し政府から提出された資料『集団的自衛権と憲法の関係』に明確に示されているところである。この基本的な論理は、憲法九条の下では今後とも維持されなければならない。

(3) しかし、わが国を取り巻く安全保障環境が根本的に変容し、変化し続けている状況を踏まえれば、今後他国に対して発生する武力攻撃であったとしても、その目的、規模、態様等によっては、わが国の存立を脅かすことも現実に起こり得る。

こうした問題意識の下に、現在の安全保障環境に照らして慎重に検討した結果、わが国に対する武力攻撃が発生した場合のみならず、わ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、これによりわ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がある場合において、これを排除し、わ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ことは、従来の政府見解の基本的な論理に基づく自衛のための措置として、憲法上許容されると考えるべきであると判断するに至った。

(4) わが国による「武力の行使」が国際法を順守して行われることは当然であるが、国際法上の根拠と憲法解釈は区別して理解する必要がある。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わが国の存立を全うし、国民を守るため、すなわち、わ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。」

(5) 政府としては、わが国ではなく他国に対して武力攻撃が発生した場合に、憲法上許容される『武力の行使』を行うために自衛隊に出動を命ずるに際しては、現行法令に規定する防衛出動に関する手続きと同様、原則として事前に国会の承認を求めることを法案に明記することとする」(以上、傍点は引用者)。

## 2 「安全保障環境の変化」

閣議決定は、以上のように、従来の政府見解を変更することを明らかにしているが、そのような解釈変更の理由はどういうものであるのか。上記の箇所では、「わが国を取り巻く安全保障環境の変化に対応し、いかなる事態においても国民の命と平和な暮らしを守り抜くためには、これまでの憲法解釈のままでは必ずしも十分な対応ができない恐れがある」としているが、ここでいうところの「わが国を取り巻く安全保障環境の変化」とは具体的にどういうものなのか。閣議決定は、冒頭の前文で、若干それに関連したことを以下のように述べている。

「日本国憲法の施行から67年となる今日までの間に、わが国を取りまく安全保障環境は根本的に変容するとともに、さらに変化し続け、わが国は

複雑かつ重大な国家安全保障上の課題に直面している。国連憲章が理想として掲げたいわゆる正規の「国連軍」は実現のめどが立っていないことに加え、冷戦終結後の四半世紀だけをとっても、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、大量破壊兵器や弾道ミサイルの開発および拡散、国際テロなどの脅威により、アジア太平洋地域において問題や緊張が生み出されるとともに、脅威が世界のどの地域において発生しても、わが国の安全保障に直接的な影響を及ぼし得る状況になっている。さらに、近年では、海洋、宇宙空間、サイバー空間に対する自由なアクセスおよびその活用を妨げるリスクが拡散し深刻化している。もはや、どの国も一国のみでは平和を守ることではできず、国際社会もまた、わが国がその国力にふさわしい形で一層積極的な役割を果たすことを期待している。」

しかし、ここには、日本国憲法の根本原則である集団的自衛権行使の否認という憲法解釈を変更しなければならない理由は、抽象的には述べられているものの、具体的にはなんら説得的には述べられていないと言わざるを得ないのである（19）。いわゆる正規の「国連軍」が実現のめどが立っていないことはなにもいまに始まったことではないし、冷戦終結後のグローバルなパワーバランスの変化も、冷戦時代の米ソ対立に伴う厳しい安全保障環境に比較して、質的に厳しさを増しているとはまではいえないと思われる。たしかに、大量破壊兵器や弾道ミサイルの開発や拡散はアジア太平洋地域においても、また日本にとっても重大な問題であるが、このような問題への対処の仕方は、核の廃絶を被爆国の日本が率先して訴えていくことにあるのであって、集団的自衛権の行使を容認することではないはずである。

「もはやどの国も一国のみでは平和を守ることではできない」という指摘は、一見もっともらしく聞こえるが、しかし、日本が集団的自衛権の行使を容認する根拠にはなりえないものである。例えばアメリカはかつてに比べたならば、たしかに国力は相対的に低下したが、しかし、アメリカだけ

で自国を守るには十分過ぎるほどの軍事力をなお持っている。アメリカ本国を守るために日本の軍事力を必要とするというようなことは基本的にないのである。アメリカが日本の集団的自衛権の行使を積極的に評価するのは、アメリカが海外で行う戦争に対して日本の軍事的な協力を得ることができるからであって、アメリカ自国の防衛のためにではない。また、かりに日本が一国のみでは平和を守ることができない状況にあるとしても、そうであればこそ、中国や北朝鮮、そして韓国をも含めたアジアの「平和の家」を築くことを真剣に検討すべきであって、中国や韓国が反対するような集団的自衛権行使を認めるような対応をして軍事的な緊張を一層高めるような方策を講ずべきではないのである。

以上からすれば、現時点で、あえて歴代政府の見解を変更して、集団的自衛権の閣議決定を行う理由は、少なくとも閣議決定の文面からはなんら見いだせないと言わざるを得ないのである。

### 3 集団的自衛権行使容認の論理

解釈変更によって集団的自衛権の行使を容認する理由が閣議決定の文書ではなんら明確ではないと同様に、集団的自衛権の行使を容認する論理も、なんら説得的とはいえないように思われる。この点に関しては、以下のような問題点を指摘せざるを得ないであろう。

まず第一に、閣議決定は1972年の政府見解の「基本的な論理」を踏襲したものとしているが、しかし、これは、明らかに論理をすり替えたものであり、木に竹を接いだ議論といってよいであろう。なぜならば、1972年の政府見解は、集団的自衛権の行使が認められないということを明らかにしたものであって、その理由として憲法前文や13条の国民の生命・自由・幸福追求権などを踏まえて自衛権行使の三要件をあげているのである。同政府見解の主要部分を引用すれば、以下の通りである（20）。

「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  
（龍法 '15）47 - 3, 172（658）

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超えるものであって許されないとの立場にたっているが、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団的自衛権の行使は、憲法上許されないとはいわざるを得ない。」(傍点・引用者)

このように1972年の政府見解は、憲法が許容する自衛のための措置は、あくまでも、①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覆されるという急迫、不正の事態に対処し、②国民のこれらの権利を守るためのやむを得ない措置としてはじめて許容されるのであって、③その措置は、右の事態を排除するために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り、したがって、以上を踏まえれば、「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」としたのである。

これに対して、今回の閣議決定は、①の要件に「わ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、これによりわが国の存立が脅かされ、国民の生命・自由・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」をつけ加え、さらに、②の要件を「これを排除し、わが国の存立を全うし、国民を守るために他に適当な方法がないとき」と変更した。とりわけ①の新要件は、1972年の政府見解と似ているようでいて、180度異なったものとなっているのである。1972年の政府見解は、①の要件を踏まえて「他国に加えられた武力攻撃を阻止することを内容とする集団的自衛権の行使」は憲法上許されないと結論づけたのに対して、閣議決定は、「他国に対する武力攻撃が発生し（た）」場合にも、武力行使ができるとし、それが「国際法上は集団的自衛権が根拠となる場合がある」としているのである。

このように自衛権行使の要件のうち、とりわけ第一要件が根本的に変わってしまったのに、「基本的論理は維持される」とか、「従来の政府見解の基本的な論理に基づく自衛のための措置」として集団的自衛権の行使が「憲法上許容される」とすることは到底できないというべきであろう（21）。このような説明をしているのは、公明党や内閣法制局の従来の見解への配慮があるからであろうが、しかし、明らかに変わってしまったのを、「基本的な論理は維持される」というような言い方をすることは、牽強附会の最たるものであり、それ自体国民を欺くことになると言わざるを得ないであろう（22）。

第二に、このこととも関連して、問題というべきは、山口・公明党代表が閣議決定を受けた記者会見で「外国の防衛を目的とするいわゆる集団的自衛権は今後も認めない。憲法上許されるのは自国防衛のみに限られる」

と述べていることである (23)。公明党としては、外国に対する武力攻撃が発生した場合でも、日本が武力行使をできるのは「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」に限定されるのだから、それはいわば自国防衛であって、外国の防衛を目的とする集団的自衛権とは違うといたいのであろう。しかし、それならばどうして、わざわざ「外国に対する武力攻撃が発生した場合」という要件を新たに付け加えたのであろうか。憲法上認められるのは、自国防衛に限定されるというのであれば、そのような新要件を付け加えるべきではなかったのである。そもそも集団的自衛権にあたかも外国の防衛を目的とするものと自国防衛のものがあるかのごとき言い方をすること自体、問題というべきであろう。

第三に、これと関連して疑問というべきは、閣議決定の後で行われた記者会見で安倍首相は、「海外派兵は一般的に許されないという従来の考え方も変わらない。外国を守るために日本が戦争に巻き込まれるという誤解があるが、そのようなこともあり得ない」と述べ、また、公明党の山口代表も、「武力行使はあくまでも自国防衛、わが国の存立を全うし、国民を守るための自衛の措置としてやむを得ない場合のみとした。専守防衛は全く変わらず、今後も貫く」と述べたことである (24)。これらの言葉にも、明らかに閣議決定の実態を隠蔽する欺瞞が見られるのである。日本が武力攻撃を受けたわけではないにもかかわらず、アメリカなどが海外で戦争を行っているときに、自衛隊が出動してアメリカの武力紛争の相手国に対して武力行使を行うことがどうして専守防衛になるのか。従来の政府見解によれば、「専守防衛とは相手から武力攻撃を受けたときに初めて防衛力を行使し、その防衛力行使の態様も自衛のための必要最小限度にとどめ、また保持する防衛力も自衛のための必要最小限度のものに限るなど、憲法の本質にのっとりた受動的な防衛戦略の姿勢をいうもの」(25)とされている。この定義に従えば、他国が攻撃された場合に自衛隊が出動するという

ことを専守防衛とすることは明らかに専守防衛という言葉の誤用というべきであろう。

また、そのような事態は、自衛隊が海外に出て行って武力行使を行うわけだから、そのような行為を海外派兵に該当しないとするこゝも、海外派兵という言葉の従来の用法からしても(26)、到底理解不能というべきと思われる。現に政府が示した集団的自衛権行使の8事例の中にははるか中東地域の海域での機雷除去も含まれている。このような行為のための自衛隊の海外派兵を海外派兵と言わないのであれば、およそ世界に海外派兵などというものは存在しないことになるであろう。

第四に、政府与党は、これによって集団的自衛権の行使を限定的なものにしたとしているが、それは言葉の上だけの話であって、実質は集団的自衛権の全面容認であることは否定できないと思われる。例えば、「わが国と密接な関係にある他国」とは具体的にどこの国を指しているのか。「密接な関係」の解釈如何では、地球の裏側の国までも含まれることになるであろう。これによって、集団的自衛権の行使を限定的なものにしたということではできないであろう。また、「他国に対する武力攻撃」によって「わが国の存立が脅かされる明白な危険がある場合」とはそもそもどういう形でありうるのか。常識的には想定不可能であろう。たしかに、「明白な危険がある場合」は、「おそれがある場合」に比べたら、言葉自体としては限定的といえなくもないが、しかし、他国に対する武力攻撃によってわが国の存立が脅かされる「明白な危険がある場合」となると、いきおいそれは、明白性を欠いた漠たるものになり、その判断は恣意的にならざるを得ないのである。例えば、政府与党は、これによって石油などのシーレーンが脅かされるような事態をも想定しているようであるが(27)、しかし、それは、かつての日本が「生命線の確保」とか「自立自存」を名目としてアジア諸国に軍事侵攻をした時の論理といかに類似していることか。日本に対する直接的な武力攻撃がないにもかかわらず、日本の存立が脅かされ

る明白な危険がある事態がありうるという前提に一旦立ってしまえば、それは、もはや限定的たりえず、拡大解釈の危険性を不可避免的に伴うことになるのである。そのことをおそらくは政府当局はわかっているが、国民に対しては隠蔽しているのである。

最後に、閣議決定は、このような集团的自衛権の行使についても、「民主的統制の確保」が求められており、防衛出動の場合と同様に「原則として事前に国会の承認を求めることを法案に明記する」としているが、しかし、これでは、「民主的統制の確保」は十分とはいえないであろう。日本自身がある日突然に直接武力攻撃を受けた場合には、国会の事前の承認を受けるいとまのないままに防衛出動をするという場合はなきにしもあらずであるとしても、外国が武力攻撃を受けた場合に、国会の事前承認を受けるいとまのないままに自衛隊が出動しなければならないような事態はほとんど想定しがたいのである。もしかりにありうるすれば、それはアメリカの意向を国会の判断よりも優先させる場合であろう。そのような事態を、民主的統制が確保された事態とは到底言い得ないのである。

しかも、この点に関わって指摘すべきは、2013年に成立した特定秘密保護法である (28)。これによって、政府が特定秘密という指定をおこなった防衛情報は、国会に対してもその開示はいちじるしく制限されることになるのである。2014年6月に国会法が改正されて、国会に情報監視審査会が設置されたが、これによっても、特定秘密に指定された防衛情報の国会への提供は不十分なままである (29)。集团的自衛権の行使の前提となる情報が国会には提示されないままに、国会は集团的自衛権の行使が妥当か否かの判断を迫られることになり、結局は政府の判断にいいなりになって承認をすることにならざるを得ないのである。民主的統制ということをするのであれば、このような特定秘密保護法を廃止することが必要であろう。

#### 4 集団的自衛権と「抑止力」論

閣議決定の後に開かれた記者会見で、安倍首相は、これによって「抑止力」が強化されるとして、以下のように述べた。「万全な備えをすること自体が日本に戦争を仕掛けようとするたくらみをくじく大きな力をもっているのが抑止力だ。閣議決定で戦争に巻き込まれる恐れは一層なくなっていく。再び戦争をする国になることはあり得ない。」「閣議決定を受け、あらゆる事態に対処できる法整備を進めることにより、隙間のない対応が可能となり抑止力が強化される。抑止力の強化によってわが国の平和と安全を一層たしかなものにすることができる。」(30)

このように集団的自衛権の行使を容認することによって「抑止力」が高まり、戦争に巻き込まれる危険性はなくなるという議論は、一部のマスコミなどでもまことしやかに喧伝されているが(31)、しかし、集団的自衛権行使の運用実態に照らしても明らかに誤ったものと言わざるを得ないであろう。第二次大戦後の集団的自衛権の運用実態を見れば、それはほとんどの場合大国の小国に対する軍事介入・侵攻の歴史であった。アメリカのベトナム侵攻(1965)、ソ連のチェコ侵攻(1968)、ソ連のアフガニスタン侵攻(1979)、アメリカのアフガニスタン攻撃へのNATO諸国の参戦(2001)などがその最たる例である(32)。

そもそも、抑止力論自体が問題をはらむ議論であることはつとに指摘されてきた通りである。坂本義和は、すでに冷戦時代に、「後発国の視点から見れば、『抑止』というシンボル、あるいはそういうシンボルを掲げて実際にとられている政策や戦略は、先発国の優位や支配の固定化であるというイメージが明確に結ばれてくる」、「『抑止』というのは抑圧の戦略だ」ととらえていたが(33)、このようなとらえ方は、冷戦終結後の今日においても基本的には妥当するものと思われる。イギリスの核問題の専門家のロバート・グリーンも、「核抑止は、それに依存する者とそれで影響を与えようとする相手の両方の安全を直接損なう」と述べている(34)。「抑

止」のためには、攻撃をしかけてくるかもしれない相手国に対して甚大な被害を与えるために、相手国よりもはるかに勝る軍事力を持たなければならない。そうなれば、相手国も、さらに強力な軍事力を持つとする。「抑止力」論は、このような「安全保障のジレンマ」から脱却することはできないのである。このような「抑止力」論は、日本国憲法の平和主義とは相容れないものというべきであろう。

しかも、集団的自衛権の行使を容認するということは、海外での他国の戦争に参加することを認めるということである。つまり、一方では他国の戦争に加わることを認めておきながら、他方で、戦争に巻き込まれる恐れは一層なくなっていくというのは、自己矛盾も甚だしいといわざるをえないであろう。かつての軍事同盟が二度の世界大戦の大きな要因となったことをも想起すべきであろう。日本の現状に即して言えば、閣議決定に対して、早速中国と韓国が懸念する趣旨の見解を出していることにも示されるように (35)、集団的自衛権の容認は、むしろ近隣諸国との緊張を激化させる役割を果たしていることにも留意すべきであろう。

#### 四 「国際社会の平和と安定への一層の貢献」

閣議決定は、「二 国際社会の平和と安定への一層の貢献」と題して、二つの異なった問題をひとくくりにして論じている。すなわち、一つは、アメリカや多国籍軍などへの後方支援が「武力の行使との一体化」になるかどうかという問題であり、あと一つは、PKO活動などに関連していわゆる「駆けつけ警護」が出来るかどうかという問題である。このように異なった次元の問題をひとくくり「国際社会の平和と安定への一層の貢献」として論じること自体に疑問があるが、その点は指摘するだけにとどめて、以下には二つの問題について閣議決定の内容に即して検討することにする。

## 1 「武力の行使との一体化」の問題

アメリカの行う戦争や多国籍軍の行う戦争に自衛隊が後方支援をする場合にどこまでの支援が可能かという問題を判断する場合に憲法上の基準として政府が従来採用してきたのが、「武力の行使との一体化」論であった。従来の政府の見解によれば、「武力の行使と一体化」するような後方支援活動は憲法上できないが、「一体化」しない活動であれば憲法上可能であり、その場合、「一体化」するかどうかは、つぎのような基準によって決められるとされた (36)。①戦闘行為が行われている、または行われようとしている地点と当該行為がなされる場所との地理的關係、②当該行為の具体的内容、③他国の武力の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現況などの諸般の事情を総合的に勘案して決める。この基準自体あいまいなものであり、また問題を含むものであるといえるが、ただ、この基準によって、なんとか自衛隊は例えばイラク戦争においても一人の死者も出さないですんだのである。

この「武力の行使との一体化」論について、安保法制懇の報告書は、このような形での憲法上の制約を設けるべきではないとしたが (37)、それを受けた閣議決定は、「(1) いわゆる後方支援と「武力の行使との一体化」の項で概要つぎのように述べている。「安全保障環境がさらに大きく変化する中で、国際協調主義に基づく『積極的平和主義』の立場から、国際社会の平和と安定のために、自衛隊が幅広い支援活動で十分に役割を果たすことができるようにすることが必要である。政府としては、いわゆる『武力の行使との一体化』論自体は前提とした上で、その議論の積み重ねを踏まえつつ、これまでの自衛隊の活動の実経験、国連の集団安全保障措置の実態等を勘案して、従来の『後方地域』あるいはいわゆる『非戦闘地域』といった自衛隊が活動する範囲をおよそ一体化の問題が生じない地域に一律に区切る枠組みではなく、他国が『現に戦闘行為を行っている現場』ではない場所で実施する補給、輸送などのわが国の支援活動については、当

該他国の『武力の行使と一体化』するものではないという認識を基本とした以下の考え方に立って、わが国の安全の確保や国際社会の平和と安定のために活動する他国軍隊に対して、必要な支援活動を実施できるようにするための法整備を進めることとする。(ア) わが国の支援対象となる他国軍隊が『現に戦闘行為を行っている現場』では、支援活動は実施しない。(イ) 仮に、状況変化により、わが国が支援活動を実施している場所が『現に戦闘行為を行っている現場』となる場合には、直ちにそこで実施している支援活動を休止または中断する。』

このような閣議決定は、たしかに従来の「武力の行使との一体化」論を踏まえた形を一応はとっているものの、従来の四つの基準を捨て去るだけでなく、「後方支援」や「非戦闘地域」といった観念をも捨て去り、限りなくアメリカなどの武力行使と一体化した活動を容認するものになっているのである。閣議決定は「現に戦闘行為を行っている現場」では支援活動はしないとするが、この「現場」とは「戦闘地域」とは異なった、それより狭い概念として用いられていることは明らかである。「想定問答集」によれば、「現に戦闘行為を行っている現場」とは、「国際的な武力紛争の一環として行われる人を殺傷し又は物を破壊する行為が現に行われている現場」を意味するとされる(38)。このような「現場」でなければ、「戦闘地域」における支援活動も行うことができるとされたのである。そもそも「戦闘地域」そのものがあいまいな概念であることは、つとに指摘されてきた通りであるが、その「戦闘地域」でも自衛隊は大びらに支援活動を行うことが可能となるのである。そのようにして自衛隊が行う活動は、もはや「後方支援」活動ですらない。「戦闘地域での後方支援」とはそれ自体形容矛盾だからである。しかも、「戦闘地域」での支援活動は、かりにそれが補給や輸送などに限定されたとしても文字通り「武力の行使と一体化」した活動として相手国軍隊から見られることは火を見るよりも明らかであろう。自衛隊自身は武力行使をしていないという言い訳はまったく成

り立たないのである。自衛隊員の中から戦死者が出てくる公算はきわめて高いことになるであろう。「積極的平和主義」とは、そういうことを意味しているのである。

たしかに、閣議決定は、「仮に状況変化によりわが国が支援活動を行っている場所が『現に戦闘行為を行っている現場』となる場合は、直ちにそこで実施している支援活動を休止または中断する」としている。しかし、「戦闘地域」と「戦闘現場」との区別そのものが曖昧で明確に一線を引くことはできないものである以上は、「戦闘地域」はいつ何時「戦闘現場」になっても不思議ではない。というよりはむしろ、「戦闘地域」とは「戦闘現場」に常時なりうる地域のことをさしているということもできよう。わざわざそのような地域で支援活動を行いながら、その地域が「戦闘現場」になったら、支援活動を休止または中断するというのは、およそ非現実的といえよう。なお、付け加えれば、そのような場合は、支援活動を「休止または中断する」と述べているだけであって、部隊を撤収させるとは書いていないということである。自衛隊の部隊は戦闘現場にとどまる可能性を示唆しているのである。武力紛争に巻き込まれることは必至とも思われるのである。

それにもかかわらず、安倍首相は、「自衛隊がかつての湾岸戦争やイラク戦争での戦闘に参加するようなことはこれからも決してない」と強弁している。「戦闘現場」にとどまっても、戦闘に参加することはないというのは、戦闘の実態を無視した詭弁あるいは言葉の遊び以外のなにものでもないと思われるのである。

## 2 PKOなどにおける「駆けつけ警護」など

閣議決定は、「二 国際社会の平和と安定への一層の貢献」の「(2) 国際的な平和協力活動に伴う武器使用」の項で、二つの異なった問題を取り上げている。すなわち、一つはPKOにおけるいわゆる「駆けつけ警護」の

問題であり、あと一つは、海外在留邦人の救出のための当該外国における武器使用の問題である。両者は、問題の性格がまったく異なっているにもかかわらず、「国際的な平和協力活動に伴う武器使用」としてひとくくりに行っていること自体、論理的な整合性を欠いた記述となっていることをまず指摘しておきたい。

#### (1) PKOにおける「駆けつけ警護」の問題

この問題に関して、閣議決定は、概ね次のように述べている。「わが国として、『国家または国家に準ずる組織』が敵対するものとして登場しないことを確保した上で、PKOなどの『武力の行使』を伴わない国際的な平和協力活動におけるいわゆる『駆けつけ警護』に伴う武器使用および『任務遂行のための武器使用』……ができるよう、以下の考え方を基本として法整備を進めることとする。PKO等については、PKO参加五原則の枠組みの下で、『当該活動が行われる地域の属する国の同意』および『紛争当事者の当該活動が行われることについての同意』が必要とされており、受け入れ同意をしている紛争当事者以外の「国家に準ずる組織」が敵対するものとして登場することは基本的にないと考えられる。このことは、過去二十年以上にわたるわが国のPKO等の経験からも裏付けられる。近年のPKOにおいて重要な任務と位置づけられている住民保護などの治安の維持を任務とする場合を含め、任務の遂行に際して、自己保存および武器等防護を超える武器使用が見込まれる場合には、特にその活動の性格上、紛争当事者の受け入れ同意が安定的に維持されていることが必要である。」「受け入れ同意が安定的に維持されているかについては、国家安全保障会議（NSC）における審議等に基づき、内閣として判断する」（傍点・引用者）。

従来、政府はPKOについては、参加五原則をつぎのように定めていた。

- ①紛争当事国間の停戦合意の成立、②自衛隊の参加に対する紛争当事者の同意、③平和維持活動の中立的立場の厳守、④以上の条件が満たされない

場合の自衛隊の撤収、⑤要員の生命等の維持のための必要最小限度の武器の使用(39)。ところが、閣議決定は、この五原則、とりわけ第五原則を、実質的に変更して、いわゆる「駆けつけ警護」や「任務遂行のための武器使用」も可能としようしているのである。その理由は、「国際協調主義に基づく『積極的平和主義』の立場から、国際社会の平和と安定のために一層取り組んで行く必要があり、そのためにPKOなどの国際的な平和協力活動に十分かつ積極的に参加できることが重要である」というのである。しかし、これでは、実質的な理由はなにも述べられていないと言わざるを得ないであろう。

この点に関連して安倍首相は、5月15日の記者会見で、PKOに参加している自衛隊部隊が現地のNGOなどが危険に陥った場合に「駆けつけ警護」をする必要がある旨を述べたが、しかし、これもNGOの活動の実態を無視した議論というべきであろう。そのことは、日本の代表的なNGOの一つである日本国際ボランティアセンター(JVC)が、安倍首相の記者会見を受けて、「集団的自衛権をめぐる論議に対する国際協力NGO・JVCからの提言」を発表し、その中でつぎのように述べていることによっても明らかである。「私たち日本国際ボランティアセンター(JVC)は、国際協力NGOとしてこれまで紛争地を含む海外19カ国・地域及び日本国内で30年以上活動してきました。その経験と実践に基づき、非軍事に徹した日本の特異性こそが、優れた国際平和協力だと確信しています。紛争地では武力を行使しなかったからこそ救われた命がたくさんあること、武器を持たないことが信頼を生み安全を保障する大きな力になることを経験してきたからです。私たちは、『NGOを守る』ことを理由に海外での武力行使を正当化することに異議を唱え、武力行使で日本が『失うもの』の大きさを冷静に考慮した議論を求めます」(40)。

さらに、「駆けつけ警護」や「任務遂行のための武器使用」が憲法9条が禁止する武力行使に該当しない理由として閣議決定が指摘しているのは、

「受け入れ同意をしている紛争当事者以外の『国家または国家に準ずる組織』が敵対するものとして登場することは基本的にないと考えられる」ということである。どうしてそういうことがいえるのかといえば、「過去20年以上にわたるわが国のPKO等の経験からも裏付けられる」というのである。

しかし、ここには、明らかに論理のすり替えが見られるのである。過去20年以上にわたる日本のPKOに際して紛争当事国以外の「国家または国家に準ずる組織」が敵対するものとして登場してこなかったとすれば、それは、自衛隊のPKOが上記五原則に基づいて行われてきたからであって、地域の住民や組織もそのような自衛隊だから敵対するものとしては基本的には登場してこなかったのである。しかし、自衛隊が「駆けつけ警護」や任務遂行のための武器使用などを積極的に行うということになれば、そして、自衛隊も現在のように「小型武器」ではなく、より大型の武器をも保有・使用することになれば、事態は異なってくることは十分にありうるのである。そうなれば、「国家または国家に準ずる組織」が敵対するものとして登場して自衛隊がそれに対して武力行使をして死者を出す可能性は現在以上にはるかに大きくなるのである（41）。そういう事態を一切想定しないで、「国家または国家に準ずる組織」が敵対するものとして登場してこないとみなすことは、思い込みも甚だしいといわざるを得ないであろう。

## （2）海外在留邦人の救出のための武器使用

閣議決定は、前述したように、「国際的な平和協力活動に伴う武器使用」の中で海外在留邦人の救出のための武器使用の問題も扱っている。しかし、海外在留邦人の救出の問題は「国際的な平和協力活動」とは直接的な関係はないのであって、このような項目の下でこの問題を取り扱うこと自体がミスリーディングであると思われる。

しかも、その論じ方も少なからず問題を含むものといえよう。閣議決定は、この点について、要旨つぎのようにいう。「自国領域内に所在する外国人の保護は、国際法上、当該領域国の義務であるが、多くの日本人が海

外で活躍し、テロなどの緊急事態に巻き込まれる可能性がある中で、当該領域国の受け入れ同意がある場合には、武器使用を伴う在外邦人の救出についても対応できるようにする必要がある。」「領域国の同意に基づく邦人救出などの『武力の行使』を伴わない警察的な活動ができるよう、以下の考え方を基本として、法整備を進めることとする。」「自衛隊の部隊が、領域国政府の同意に基づき、当該領域国における邦人救出などの『武力の行使』を伴わない警察的な活動を行う場合には、領域国政府の同意が及ぶ範囲、すなわち、その領域において権力が維持されている範囲で活動することは当然であり、これは、その範囲においては『国家に準ずる組織』は存在しないということを意味する。」(傍点・引用者)

もってまわったようなわかりにくい言い方になっているが、言わんとすることは、要するに、つぎのようなことであろう。つまり、海外で日本人がテロなどに遭遇した場合に当該領域国の同意があれば、自衛隊が出動して武器の使用を行うことができるようにするが、それが憲法が禁止する武力行使に該当しないというためには「国家に準ずる組織」が存在しないことが必要であるが、同意を与えた領域国政府の同意を与えた範囲内であれば、「国家に準ずる組織」が存在しないと見なすことができるということであろう。しかし、ここにも、実態を無視した思い込みの議論がなされている。仮に当該領域国が同意を与えたとしても、それは当該領域国の主観的な判断に基づくものであって、同意を与えた地域に実際にも「国家に準ずる組織」が存在しないということを意味するわけではなんらないのである。

そもそも、「国家に準ずる組織」の有無そのものが、客観的に確定できるものではなく、政府（領域国や日本の政府）の政治的な判断によって決められる側面を多分にもっている。従来の政府見解によっても、「国家に準ずる組織」が存在するかどうかの見極めは、「正に具体的な個別具体の事案の事実関係に即して判断されるべきもので、当該行為の主体が一定の

政治的な主張を有し、相応の組織や軍事的能力を有するものであって、その主体の意思に基づいてその破壊活動が行われているような場合には、その行為が国に準ずる組織によるものに当たる」とされている（42）。このように「個別具体の事案に即して判断される」性格をもつ「国家に準ずる組織」の有無が警察法上の武器使用か違憲な武力行使かを判断する決め手となるということであれば、政府としては、いきおい「国家に準ずる組織」は存在せず、存在するのは単に夜盗やテロ集団の類いであると強弁して自衛隊を派遣することになりやすいのは見やすい道理であろう。かくして実際には「国家に準ずる組織」と見なしうる抵抗勢力にたいして自衛隊は警察法上の武器使用という名目で、武力の行使を行う可能性は決して少なくないのである（43）。そのようなことをも、「国際的な平和協力活動に伴う武器使用」ということで正当化することはできないのである。

## 五 「武力攻撃に至らない侵害への対処」

### 1 治安出動などについての手続きの迅速化

閣議決定は、「切れ目のない安全保障法制の整備」のためということで、「一 武力攻撃に至らない侵害への対処」で、いわゆる「グレーゾーン事態」への対処の問題についても検討している。もっとも、この問題については、与党協議でも、基本的には現行法制の運用で対処できるとされたので、閣議決定でも、米軍関係への支援の問題を除けば、特に明確な立法提言はなされていないようにもみえる。ただ、そこで、手続きの迅速化が必要だとしてつぎのように述べられている点は見過ごすことができないように思われる。「手続きの迅速化については、離島の周辺地域等において外部から武力攻撃に至らない侵害が発生し、近傍に警察力が存在しない場合や警察機関が直ちに対応できない場合（武将集団の所持する武器等のために対応できない場合を含む）の対応において、治安出動や海上における警

備活動を発令するための関連規定の適用関係についてあらかじめ十分に検討し、関係機関において共通の認識を確立しておくとともに、手続きを経ている間に、不法行為による被害が拡大することがないように、状況に応じた早期の下令や手続きの迅速化のための方策について具体的に検討することとする」(傍点、引用者)。

ここには、さりげなく自衛隊の治安出動が容易にできるように手続きの迅速化の必要性が提言されているのである。治安出動は、自衛隊法上、命令による治安出動(78法)と要請による治安出動(81条)があるが、前者についていえば、防衛大臣による治安出動待機命令(79条)を経て、内閣総理大臣が「間接侵略その他の事態に際して、一般の警察力をもっては、治安を維持することができないと認められる場合」に発するものであり、治安出動命令が発せられた場合には、自衛隊は、「その事態に応じて合理的に必要と判断される限度で武器を使用することができる」(90条)とされている。そして、内閣総理大臣が治安出動命令を発した場合には、出動を命じた日から20日以内に国会に付議して、その承認を求めなければならず、国会で不承認の議決があった場合には、速やかに自衛隊の撤収を命じなければならないとされている(78条2, 3項)。

このような現行自衛隊法が規定している治安出動について閣議決定がどのような手続きの迅速化を考えているかは、必ずしも明らかではない。安保法制懇でも、武力攻撃に至らない侵害に対しては、「各種の事態に応じた均衡のとれた実力の行使も含む切れ目のない対応を可能とする法制度について、国際法上許容される範囲で、その中で充実させていく必要がある」(44)とするのみで、具体的にどのような立法改正を行うべきかについては明確な提言はしていなかった。

したがって、具体的な立法改正や手続の迅速化の内容については、それが提案されるのを待つほかないが、ただ、現時点で指摘できることは、治安出動は1960年の安保闘争に際して当時の岸首相によって検討されたよう

に、もともと国民に対して銃口を向ける危険性を内在させたものであるということである。したがって、その発動は極力抑制しなければならないし、その手続も極めて慎重かつ厳格になされなければならないということである。そのような治安出動について手続きの迅速化を図るということは、それ自体がすでに問題をはらむと思われるのである。

たしかに、ここで検討されているのは、主として外部の者による武力攻撃に至らない侵害に対して治安出動を発令する場合の手続きの迅速化であろうが、しかし、治安出動が発令された場合には、正当防衛以外の場合にも「その事態に応じて合理的に必要と判断される限度で武器を使用することができる」とされている。その際に使用しうる武器の限定は実際上ないに等しいことは、自衛隊法90条1項3号が「小銃、機関銃、砲、化学兵器、生物兵器その他その殺傷力がこれらに類する武器」と規定していることから明らかであろう。そのような武器使用を自衛隊が外国の者に対して行えば、それは、武力行使と紙一重になることは見やすい道理であろう。そのようにして、日本の側が武力行使を行ったと見なされた場合には、相手国からすれば、格好の反撃材料となることになりかねない。そのことをあえて想定した上で、武力攻撃に至らない侵害に対して自衛隊が治安出動を迅速に行うようにすることは、国際紛争の平和的解決を規定した憲法9条の趣旨を逸脱することにならざるを得ないであろう（45）。

## 2 米軍部隊の武器等の防護

ところで、この「武力攻撃に至らない侵害への対処」でさらに見過ごせないのは、米軍部隊に対する攻撃が発生した場合への新たな対処の必要性を書いている点である。閣議決定は、「わが国の防衛に資する活動に現に従事する米軍部隊に対して攻撃が発生し、それが状況によっては武力攻撃にまで拡大していくような事態においても、自衛隊と米軍が緊密に連携して切れ目のない対応をすることが、わが国の安全の確保にとっても重要で

ある」として、つぎのように書いている。「自衛隊と米軍部隊が連携して行う平素からの各種活動に際して、米軍部隊に対して武力攻撃に至らない侵害が発生した場合を想定し、自衛隊法第95条による武器等防護のための『武器の使用』の考え方を参考にしつつ、自衛隊と連携してわが国の防衛に資する活動（共同訓練を含む）に現に従事している米軍部隊の武器等であれば、米国の要請または同意があることを前提に、当該武器等を防護するための自衛隊法第95条によるものと同様のきわめて受動的かつ限定的な必要最小限度の『武器の使用』を自衛隊が行うことができるよう、法整備をすることとする。」

つまり、簡単にいえば、米軍部隊に対する武力攻撃に至らない侵害が発生した場合にも、自衛隊が「武器の使用」を行うことができるようにすべきだということである。しかし、このような武器使用は、憲法はもちろんのこと、現行安保条約との関係でも問題をはらむものといえよう。すなわち、現行安保条約5条は、「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」があった場合にはじめて、「自国の憲法上の規定及び手続に従って、共通の危険に対処するように行動する」と規定しているのであって、米国に対する武力攻撃が発生しない場合に、自衛隊が行動することは想定していないのである。

しかも、上記条文にあるように、日米が共通の危険に対処するように行動するのは、あくまでも「日本国の施政の下にある領域」という地理的限定の下においてである。ところが、閣議決定は、その点についてはなんら明確にすることなく、「わが国の防衛に資する活動に現に従事する米軍部隊」に対する攻撃が加えられた場合には、自衛隊が武器の使用を行えるようにすべきだといっている。日本周辺地域といった限定すらないのである(46)。これでは、「わが国の防衛に資する活動に従事している」という名目がつきさえすれば、地球の裏側においても、自衛隊は米軍部隊の武器等防護のために武器の使用を行うことが可能となってくるのである。しか

(龍法 '15) 47 - 3, 190 (676)

も、その場合の武器使用は、自衛隊法95条に照らせば、米軍部隊の武器弾薬のみならず、「船舶、航空機、車両」などの防護のためにも可能となってくるのである。そのような武器使用は、そのまま武力行使に転化しうる可能性が高いものであろう。集団的自衛権行使への道筋がこのような形でも示されているのである。いずれにせよ、日米の軍事的な連携をこのように安保条約の規定をも超えて行おうとすることが、日本国憲法の趣旨を逸脱するものであることは明らかであろう。

## 六 小結

以上、2014年7月1日の閣議決定を批判的に検討してきた。ちなみに、閣議決定は「切れ目のない安全保障法制の整備」を看板に掲げながら、集団安全保障の問題については特に言及していない。この問題については、公明党との与党協議で合意にいたらず、閣議決定には盛り込まれなかったからであるが、ただ、前述したように、政府が作成した「想定問答集」では、武力行使の新三要件を満たせば、集団安全保障への参加も可能であるとして次のように述べている。「武力攻撃が発生した直後に、あるいは我が国が『新三要件』を満たす活動を実施中に、国連安保理が武力行使を容認する決議を採択しても、『新三要件』を満たすならば、憲法上、『武力の行使』は許容される」(47)。しかし、武力行使の新三要件はわが国の存立を全うするための要件であるはずであって、それとは直接的な関係のない、いわば国際的な安全の維持に関わる集団安全保障への参加についてこの三要件を当てはめることはできないはずである。ここにも閣議決定の論理的な整合性の欠如をみることができよう。

なお、閣議決定は、もちろん、それだけでは自衛隊が集団的自衛権の行使を行うための法的な根拠とはなりえない。自衛隊が現実に行動するためには、自衛隊法などの関連法律の改定が必要になってくる。政府は、2015

年の通常国会に関連法案の一括提案を考えているようであるが、果たしてそれら法案の内容がどのようなものとなるかは、閣議決定と同様に批判的に検討されなければならないであろう。

それとともに、見過ごしてはならないのは、集団的自衛権の行使を可能とするためには、本来ならば日米安保条約の改定も必要であるということである。なぜならば、前述したように、現行安保条約は、「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」があった場合にはじめて共同の軍事行動ができると規定しているのであって、「日本国の施政の下にある領域」を離れた地域でいずれか一方に対する武力攻撃があった場合には共同の軍事行動をとることはなんら規定していないからである。政府は、現在のところ、日米ガイドラインの改定ですませて、条約の改定までは考えていないようであるが(48)、しかし、そのような対応は、憲法はもちろんのこと、現行安保条約にも抵触するものといわなければならないであろう(49)。集団的自衛権の行使容認は、そのような重大な問題をはらむことにも留意すべきであろう。

(1) 閣議決定については、首相官邸のHP (<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugi/2014/kakugi-2014070102.html>)。

(2) 拙稿「安保法制懇報告書における集団的自衛権論」龍谷法学47巻2号117頁。「国民安保法制懇」は、2014年9月29日に「集団的自衛権行使を容認する閣議決定の撤回を求める」と題する報告書(<http://kokumin-anpo.com/59>)を発表したが、そこでは、「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簒奪に他ならず、……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」としている。なお、青井未帆「閣議決定で決められるものではない」世界2014年9月号149頁も参照。

(3) この報告書については、さしあたり拙稿・注(2)115頁参照。

(4) 「基本的方向性」については、<http://www.kantei.go.jp/jp/96-abe/statement/2014/0515kaiken.html>。

(5) 世論の動向については、朝日新聞2014年5月14日参照。

(6) この点については、渡辺治「安倍政権の改憲・軍事大国化構想の中の集団的自衛権」渡辺治・山形英郎・浦田一郎・君島東彦・小沢隆一『別冊法学セミ

ナー・集団的自衛権容認を批判する』(2014年) 27頁以下参照。

- (7) 朝日新聞2014年5月16日。
- (8) 朝日新聞2014年4月13日。
- (9) 毎日新聞2014年5月1日。
- (10) 朝日新聞2014年5月17日。
- (11) 与党協議全11回の主なやりとりについては東京新聞2014年7月2日参照。
- (12) 15事例とは、「グレーゾーン事態への対処」が、①離島等における不法行為への対処、②公海上で自衛隊が遭遇した不法行為への対処、③平時における弾道ミサイル発射警戒時の米艦防護であり、「国際協力」に関する事例が、①侵略行為に対抗する国際協力としての支援、②国連PKO要員らへの「駆けつけ警護」、③国連PKOで任務遂行のための武器使用、④領域国の同意に基づく邦人救出であり、そして「集団的自衛権」に関する事例が、①邦人輸送中の米艦の防護、②公海上で武力攻撃を受ける米艦船の防護、③わが国の近隣で有事の際に米国を攻撃した国に対して武器を提供する船舶に対する強制的な停戦検査、④米国に向けわが国の上空を横切る弾道ミサイルの迎撃、⑤戦時における弾道ミサイル発射警戒時の米艦船防護、⑥米国本土が武力攻撃を受けた場合において日本近隣で作戦を行う米艦船の防護、⑦戦時における国際的な機雷掃海活動への参加、⑧民間船舶の国際共同護衛である(毎日新聞2014年5月28日)。
- (13) 中野潤「『平和の党』はなぜ集団的自衛権の行使を認めたか」世界2014年9月号161頁参照。
- (14) 毎日新聞2014年6月12日。
- (15) 中野・前掲注(13) 165頁。
- (16) 中野・前掲注(13) 165頁によれば、6月9日に北側・高村の秘密会談が開かれ、そこで、高村は、公明党の意向を酌んで、1972年の政府見解を盛り込んだ閣議決定を策定することを約束し、北側も、翌10日に山口代表などにその旨を話して、公明党も結局その線で妥協することにしたようである。
- (17) 朝日新聞2014年6月18日。北側副代表は、6月17日に与党協議の冒頭で「この段階に至って事例に固執するのはどうかと考える」と述べたという。
- (18) 政府の「想定問答集」については、朝日新聞2014年6月28日。
- (19) なお、安保法制懇が集団的自衛権行使容認の理由とした「安全保障環境の変化」については、拙稿・前掲注(2)126頁参照。
- (20) 1972年政府見解の全文については、浦田一郎編『政府の憲法九条解釈』(信山社、2013年) 168頁参照。
- (21) 国民安保法制懇の報告書(前掲注(2))は、「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理を押し通した結果、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が変わる鵲(ヌエ)ともいふべき奇怪なものと成り果てている」と厳しく批判している。なお、高見勝利「集団的自衛権容認論の非理非道」世界2014年12月号177頁以下による批判も参照。

- (22) なお、①の要件が新たに「わが国の存立が脅かされ、国民の生命・自由・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」とされたことに関しては、「わが国の存立が脅かされる」ことと「国民の生命・自由・幸福追求の権利が根底から覆される」こととの関係が問題となる。この点に関して、政府の「想定問答集」は、「国家と国民は表裏一体のものであり、わが国の存立が脅かされるということの実質を、国民に着目して記述したものである（加重条件ではない）」と説明している。しかし、国家と国民とは必ずしも表裏一体ではないことは、かつてのアジア太平洋戦争の体験（とりわけ沖縄での体験）などを振り返るだけで明らかである。なお、この問題については、山形英郎「必要最小限度の限定的な集団的自衛権論」法律時報2014年9月号67頁参照。
- (23) 朝日新聞2014年7月2日。
- (24) 朝日新聞2014年7月2日。なお、公明党は、閣議決定の後で、公明党のHP (<http://www.komei.or.jp/news/detail/20140704-14387>) で「Q&A 安全保障のここが聞きたい（上・下）」を掲載しているが、そこでも「『専守防衛』とは、日本の防衛に限ってのみ武力行使が許されるということであり、これは堅持します」と述べられている。
- (25) 浅野一郎・杉原泰雄監修『憲法答弁集』（信山社、2003年）95頁。
- (26) 従来の政府見解によれば、「海外派兵」とは、「武力行使の目的をもって外国の領土、領海に入ること」をいうが（浅野・杉原・前掲注（24）113頁）、集団的自衛権の行使は不可避免的にこのような意味での海外派兵とならざるをないであろう。
- (27) 内閣官房のHP (<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/anzenhosoyousei.html>) は、ホルムズ海峡が封鎖された場合は「新三要件」に当たるかどうかについて、つぎのように述べている。「石油備蓄が約6ヶ月分ありますが、機雷が除去されなければ危険はなくなりません。石油供給が回復しなければ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ます。実際に「新三要件」に当てはまるか否かは、その事態の状況や、国際的な状況等も考慮して判断していくことになります。」つまり、ホルムズ海峡が封鎖された場合には、自衛隊が、新三要件に該当するとして出動することがありうるとしているのである。
- (28) 特定秘密保護法については、さしあたり、拙稿「特定秘密保護法の批判的検討」獨協法学93号1頁参照。
- (29) 清水勉「特定秘密保護法と国会」法律時報2014年9月号90頁参照。
- (30) 朝日新聞2014年7月2日。
- (31) 例えば、読売新聞2014年7月2日。
- (31) この点については、拙稿「憲法9条と集団的自衛権」獨協法学91号13頁以下参照。
- (33) 坂本義和『軍縮の政治学』（岩波書店、1982年）62頁以下。

- (34) ロバート・グリーン（大石幹夫訳）『核抑止なき安全保障へ』（かもがも出版、2010年）134頁。
- (35) 東京新聞2014年7月2日。
- (36) 阪田雅裕『政府の憲法解釈』（有斐閣、2013年）104頁以下参照。
- (37) 安保法制懇報告書（2014年）25頁以下。
- (38) 朝日新聞2014年6月28日。
- (39) 阪田・前掲注（36）88頁。
- (40) この提言については、<http://www.ngo-jvc.net/jp/projects/advocacy/>。
- (41) 安全保障問題研究会「際限なき海外派兵へ、安保政策大転換の深い闇」世界2014年9月号174頁は、「このPKOでの武器使用基準の大幅な緩和や多国籍軍での「武力行使との一体化」の活動こそ、第二次大戦後、はじめて自衛隊の「戦死者」を出す引き金になる公算が大きいのではないか」という。
- (42) 阪田・前掲注（36）21頁。
- (43) 自由法曹団編『徹底解剖！イチからわかる安倍内閣の集団的自衛権』（合同出版、2014年）85頁は、このような閣議決定は、かつての日本軍が中国大陆で行った「露正掃討作戦」を「解禁しようとする」ものであると批判している。
- (44) 安保法制懇報告書（2014年）33頁。
- (45) 自由法曹団・前掲注（43）56頁参照。
- (46) 小沢隆一「集団的自衛権の行使容認をめぐる最近の動向について」渡辺ほか・前掲注（6）118頁。
- (47) 朝日新聞2014年6月28日。
- (48) 「想定問答集」は、「（安保条約の）改定は考えていない。集団的自衛権の行使は、義務ではなく、改正の必要もない。」としているが、これは答えになっていない。義務でなければ、条約に規定がないことも何でも出来るわけではないからである。
- (49) なお、閣議決定と日米安保条約との矛盾について指摘するのが、前田哲男「『日米安保条約』と不整合な解釈改憲による『集団的自衛権』容認」市民の意見145号（2014年）6頁。ただし、同論考が、集団的自衛権行使を容認する以上は、安保条約を改定すべきだと提案していることには、私は反対である。私の趣旨は、安保条約にも抵触するような集団的自衛権の行使容認はできないとするものである。