

日本国憲法と集団的自衛権に関するメモ 2015.7.13

筑波大学人文社会系 平山朝治

平山朝治「日本国憲法の平和主義と、安全保障戦略」筑波大学『国際日本研究』第7号 2015年、<http://hdl.handle.net/2241/00124619> 1章（要旨：憲法第9条第2項は、集団安全保障が完全に有効であることを条件として強制力を発揮するプログラム規定であるというのが、その立法趣旨である。このことは、マッカーサーの意図に基づくGHQ草案形成プロセス、議会における吉田首相の答弁や芦田修正の経緯からわかる。残念ながら、冷戦の激化とともにその条件は完全に失われ、立法趣旨も隠蔽された。立法趣旨に適った法理を最初に提唱したのも、後にやむをえず封印したのも、宮沢俊義であった。）を前提とした考察を試みる。

安倍内閣の安全保障政策のもとになっているもの：

「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」報告書 2008.6.24

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou/houkokusho.pdf>

「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」報告書 2014.5.15

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou2/dai7/houkoku.pdf>

いずれも、集団的自衛権を合憲とするために、従来の政府解釈⑤に変えて、いわゆる芦田学説（平山 [2015] のいうタン学説：それによれば、個別的自衛権・集団的自衛権に対する憲法上の制約は全くない）を採るべしとしたが、2014.7.1の閣議決定⑥においては、⑤を基本的に継承した。⑤から⑥への変更は果たして解釈変更と言えるのか？

警察予備隊が設置されたところからの政府解釈の変遷をたどってみる。

①1950～：第9条第2項が禁じる「戦力」は「近代戦遂行能力」→1950年設置の警察予備隊は戦力ではない。

②1954.12.21衆議院予算委員会 林修三法制局長官：「自衛のための必要な限度の実力（自衛力）」は「戦力」ではない。翌日同 大村清一防衛庁長官：下線部を「必要相当の範囲」に。

②'1955.6.16衆議院内閣委員会 法制局作成の鳩山一郎答弁用メモを読み上げたと思われる江崎真澄の発言：下線部を「自衛のための必要最小限度」に¹。

¹ 「必要な限度」とは「必ず要る限度」ということなので「必要最小限度」と同内容であろう。なお、江崎の発言には「必要最小限度の戦力を持てる」とあるが、法制局の立場からみればそれは第9条第2項のいう戦力ではなく自衛力ということになるだろう。鳩山は「私は自衛のためならば、その自衛のため必要な限度においては、戦力を持っていてもいい、そういう解釈の仕方をしております。」と述べており、自衛のためならば戦力を持てるというタン学説を支持していると思われる。林修三は「実は結局戦力という言葉の使い方の問題になるであろうと思います。」として解釈上の対立

- ③1960.3.13参議院予算委員会 岸信介首相: 集团的自衛権とされるもののうちには、合憲のものもある。「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、当然従来集团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。」しかし同日、林修三法制局長官は、そういう学説もあるが、日米安保は日本の個別的自衛権で説明できると固執し、岸も同意。 同年2.13衆議院予算委員会で林は「自分だけでは守る力が不足であるから他の国の協力を得て守るということは、決してこれは集团的自衛権の発動ではございません。まさに個別的自衛権の発動でございます。」「自国を自国が守ることを集团的に守る、つまり他国と共同して守るということは、個別的自衛権であることは、学者の説も、どこからごらんになりましても明らかなことでございます。」と述べていたことから後退しており、集团的自衛権を全て違憲とはできないという岸と妥協し、両論併記的答弁となったのでは？
- ④1972.10.14参議院決算委員会提出資料: 自衛の措置は「必要最小限度の範囲にとどまるべき」→「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集团的自衛権の行使は、憲法上許されないとわざるを得ない。」②'では「必要最小限度」は自衛力すなわち軍備の質と量に関する事だったのに、自衛の措置の適用範囲にすり替えられたが、適用範囲の必要最小限度は自衛のための軍備の必要最小限度と両立するとは限らない点に留意しなければならない。「必要最小限度の自衛力である」ならば「必要最小限度の範囲である」が成り立つ(②'⇒④)とすれば、④は妥当だが、「必要最小限度の自衛力である」にもかかわらず「必要最小限度の範囲ではない」(②' ∧ not④)ならば④は無効であり、②'そのものを考えなければならないということになる。
- ⑤1981.5.29 衆議院稲葉誠一議員提出の質問主意書に対する答弁書: 集团的自衛権の定義を明確化して、④を踏襲。したがって、②' ∧ not⑤ならば無効となる。
- ⑥2014.7.1第2次安倍晋三内閣・閣議決定: 「現在の安全保障環境に照らして慎重に検討した結果、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。」

ではないことを装う。第9条解釈における首相と法制局（1962年以降内閣法制局）官僚の対立は、吉田と金森、岸と林、安倍（懇談会報告書）と閣議決定との間にもみられ、いずれにおいても法制局が首相の意図をないがしろにし、自らの主張を通してきた。法制局は法律専門官僚の権限を駆使して首相をないがしろにし、第9条の政府解釈を独裁してきたのであり、戦前の軍部独走のようなことが戦後の憲法第9条を巡っても行われてきた。

⑥が⑤と違うのは、現在の安全保障環境への考慮だけに由来し、憲法解釈そのものはそれ以前と一貫していると読める。②'∧not⑤なので⑤は無効であり、②'そのものを考えなければならないのであるから、②'から⑥に至る政府解釈は一貫しているという閣議決定の主張は正しい。したがって、⑤から⑥への変化を政府解釈の変更とみなす巷説は誤りである。

④の責任者である田中角栄首相は周恩来中国首相との会談で尖閣領有問題棚上げ提案に合意したとされ、⑤の責任者である鈴木善幸首相は鄧小平氏との尖閣問題棚上げ合意をサッチャー英首相に伝えていたことが最近明らかになっているように、④⑤を提起したような状況認識の甘さこそが尖閣問題深刻化など安全保障環境悪化を招いた原因のひとつで、④⑤は安全保障問題をこじらせた失敗例（②'⇒④や②'⇒⑤は成り立っていないのに④⑤を誤って採用した）ではないか？

⑥に対する批判には、直前の政府解釈を絶対化し（あるいはbetterとし）、新解釈は違憲とする（より穏健には、解釈改憲は不相当とする）ものが多い。仮に解釈変更であると仮定しても、その論法では憲法学界の多数説である自衛隊違憲説を政府解釈とすることも違憲（解釈改憲）となるということを見受ける論者が多いように見受けられる。政府解釈変更違憲論は、直前の政府解釈と憲法そのものとを混同している。

アメリカ連邦最高裁は、従来判例では違憲とされたニューディール関連法を合憲とするような判例変更を、ルーズベルト大統領再選後行った（憲法革命）。日本の裁判所法第10条によれば最高裁の判例は大法廷で変更可能とされている。立憲主義を最終的に担保すべき司法ですら憲法解釈を変更できるのだから、政府が憲法解釈を変更することは可能とするのが、憲法学では通説のはず。せいぜい、重大な解釈変更は、アメリカ大統領選挙に相当するような選挙によって民意を問うべきだと言える程度であろうし、その要件は、2014.12.14投票の総選挙で満たされているだけでなく、⑥は解釈変更ではない。

②'の「必要最小限度」とは、自衛のほかにも種々な目的を持ち、希少な資源をそれらの間に配分する際に、あらゆる目的に関して成り立つべきことであるから、第9条第2項がなくても成り立つべき規定である。したがって、②'において第9条第2項は空文である。その欠点から免れるべく、自衛目的に固有の制約を求めて、個別的自衛権に限定しようという着想が出てきたのではなかろうか。しかし、たとえばアメリカから必要な助太刀を確実に得るためには日本も相応の助力をアメリカに約束しなければならず²、そうせずに自衛

² 「米国に向かうかもしれない弾道ミサイルを我が国が撃ち落とす能力を有するにもかかわらず撃ち落さないことは、我が国の安全保障の基盤たる日米同盟を根幹から揺るがすことになるので、絶対に避けなければならない。」（懇談会報告書2008、22頁）ということが、集団的自衛権容認論の最も大切な論点であろう。

目的を全うするためには自前の核武装など莫大な軍備増強が必要となるだろうという認識から、必要最小限度のうちに集団的自衛権行使も含まれ得るという結論が導かれるのである。しかし、このことは第9条第2項が政府解釈②’においては空文であり、国連憲章の規定よりさらに限定的な規定はできないということを意味する。②も同様である。

複数存在する第9条第2項解釈のうち、どの解釈が最も合理的で、立法趣旨と整合的で、現在の安全保障環境にもかなっているか、という風に考えるべきである。金森徳次郎国務大臣以来、法制局（1962年以降内閣法制局）畑の官僚たちが支えてきた政府解釈は②に至って第2項を空文化した。「戦力」の定義以外はそれと同内容で自衛隊を違憲とする憲法学多数説は無条件かつ可能な限り速やかに非武装を実現できない限り改憲を要請せざるをえないが、重大な事態が現実にかかるまでに速やかに改憲される保証はない。いわゆる芦田学説は芦田修正が小委員会で合意された際、芦田を含む委員全員が「前項の目的」とは「日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し」であると了解していたにもかかわらず、芦田がのちにそのことを隠蔽してタン学説を剽窃したものである。したがって、これらの解釈は採用できない。

政府解釈⑤⑥が採用した集団的自衛権の定義は、世界では一般的な援助説（他国防衛説）ではなく、自国防衛説（個別的自衛権合理的拡大説）であるなど、集団的自衛権を巡る日本国内での議論は国際法の常識から乖離しているという欠陥もある（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」³『レファレンス』2009年1月 http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/refer/200901_696/069604.pdf）。

松葉〔2009〕は「日本政府の集団的自衛権の解釈をめぐる議論においても、政府解釈を一方的に否定するのではなく、国連の集団安全保障の例外措置である集団的自衛権の行使が必ずしもすべての国家に肯定的に受け入れられるとは限らず、むしろ濫用の危険性から平和への脅威となりうるとの指摘もあることをふまえ、集団安全保障体制との整合性を意識して今後の議論を進めていくことが望まれる。」（98頁）としており、憲法前文が掲げる理想的な集団安全保障体制の実現を目指すプログラム規定として第9条第2項を解釈する平山〔2015〕によって、それが可能になると思われる。

タン学説は「前項の目的」＝「正義と秩序を基調とする国際平和」という、第1項前半の、理想的な集団安全保障を実現するという目的を、第1項後半の、侵略戦争をしないという目的と取り違えるという誤りを犯している点でも、自衛権濫用の危険に対する配慮を欠き、不適切である。

³ ただし、この論文が援助説を一般的とする小寺彰ほか『講義国際法』有斐閣、2004年、454-5頁に言及することなく、1952,1959,1973の書物等を挙げて自国防衛説を通説としているのは疑問である。