

安保法制批判における 二つの立場

神戸大学大学院人間発達環境学研究科准教授
神戸大学教職員組合 2015 年度書記長

岩佐 卓也



専門は社会政策・労使関係論。現在、ドイツにおける労働協約システムの変容と労働組合の対抗戦略について研究をすすめている。著書に『現代ドイツの労働協約』（法律文化社、2015年）など。

はじめに

安 保法制による集団的自衛権行使の解禁に対して、憲法違反であるとの批判が繰り返しなされてきた¹⁾。この批判は、安保法制の廃止をめざす運動を支え、安保法制廃止の世論を広げる、もっとも重要な論拠である。

しかし、「集団的自衛権が違憲である」という批判の中には、二つの異なる立場が存在する。

第一は、集団的自衛権だけでなく個別的自衛権をも認めない絶対平和主義の立場である。この立場は、一切の戦力の保持を禁止している憲法9条2項に照らせば自衛隊は違憲であり、個別的自衛権の行使は違憲であると解釈する。個別的自衛権が違憲であれば集団的自衛権も当然に違憲となる。これは、

¹⁾ 集団的自衛権の他にも安保法制には日本を軍事大国へと変容させるいくつかの内容があり、それぞれについて違憲性が問題となっている。すなわち、「重要影響事態」における拡大された後方支援、米軍等他国軍隊の武器等防護のための自衛官の武器使用、PKOに

憲法制定議会における吉田茂首相答弁（「近年の戦争の多くは国家防衛権の名において行われたことは顕著なる事実であります。…正当防衛権を認めることそれ自体が有害であると思うのであります」²⁾）を継承する立場であり、長沼ナイキ基地訴訟札幌地裁判決（1973年9月7日）の立場であり、伝統的な護憲運動で多くみられる立場である。筆者もまたこの立場を採る。

これに対して第二の立場は、絶対平和主義を採らず、個別的自衛権と自衛隊は認めるが、しかし集団的自衛権は認めないという立場である。この立場は、憲法解釈としては、個別的自衛権を合憲とし「自衛のための最低限度の実力」として自衛隊を合憲とする政府解釈、および2014年7月1日閣議決定によって変更される以前の、集団的自衛権行使を違憲とする政府解釈（1972年政府見解）に依拠する。2015年6月4日の衆議院憲法審査会において、この立場を代表する憲法学者の長谷部恭男が、集団的自衛権行使は違憲であると発言し、安倍政権を大きく動揺させたことは記憶に新しい。近年多くの元自衛官、元自民党政治家、元最高裁判事、元内閣法制局長官といった人々が、この立場に基づく集団的自衛権批判を展開している。

いずれの立場にとっても集団的自衛権に反対することが共通の目標である。そこで多くの場合、第一の立場の人々は第二の立場に主張を揃えて、「少なくとも従来の政解釈を維持せよ」と論陣を張ってきた。それは、現状からの改悪をさせない共同戦線を維持するための判断であった。

ところが、この間、「個別的自衛権と自衛隊は認めるが、しかし集団的自衛権は認めない」という第二の立場のみが集団的自衛権に対抗する有効な立場であるとする主張が登場している。

たとえば今井一は、「九条の条文と現実の乖離は、安保法の成立で極まった」、「もう自衛隊の存在をあいまいにすることは許されない」、「立憲主義を立て直すことが先決という危機感から、解釈の余地のない『新九条』論が高まっている」と述べ、自衛隊の保持と個別的自衛権の行使を明示的に認める

における駆け付け警護。これらはそれぞれ憲法9条が禁止する「武力の行使」である。

²⁾ 1946年6月28日衆議院帝国憲法改正委員会。

「新9条」の制定を提唱している。伊勢崎賢治も「『違憲』のままで戦争に送られる自衛隊を何とかするには改憲すべきだ」として同様の「新9条」を提案している³⁾。つまり現行9条では、規範と現実との乖離がはなはだしく、現実への規制力をもはや失っている。そこで「新9条」によって乖離を埋め、集団的自衛権行使を規制（禁止）するための確かな規範的根拠を立てる、という主張である。この場合個別的自衛権や自衛隊を違憲として認めない第一の立場は、規範と現実の乖離を放置するものとしてその意義を否定され、「新9条」制定によってそれ自体が消滅させられる。こうした発想は今井や伊勢崎だけではない。安保法制に反対する論者のなかに、9条を改正して自衛隊を明示的に認めるべきとの主張が散見される⁴⁾。

しかし筆者はこうした主張に対しては異議がある。また、この「二つの立場」問題についての議論がもっと行われてもよいのではないかとも感じている。そこで本稿では筆者の考えを述べたいと思う。

1. 個別的自衛権の危険性 — 敵基地攻撃問題

集 团的自衛権に対して、それが個別的自衛権とは全く異質なものであるという観点から批判を加えることは、なるほど有効ではある。集団的「自衛」といながらもその内実は「他国防衛」である。集団的自衛権の行使によって、日本は他国同士の戦争に積極的に介入し参加することになる。

しかし、集団的自衛権が批判される反動として、それに対置される個別的自衛権が、穏当で、抑制的で、理性的な手段であるかのように観念されるの

であれば、それはそれで誤っていると思われる。個別的自衛権は相当に柔軟で伸縮性のある概念であって、「もっぱら個別的自衛権を行使する軍事大国」は現実的に十分ありえる。

このことを明瞭に示すのは敵基地攻撃をめぐる一連の議論であろう⁵⁾。

個別的自衛権の行使として自衛隊が敵基地を攻撃することは憲法上可能であるというのが古くからの政府解釈である。1956年に鳩山一郎首相は、「わが国に対して急迫不正の侵害が行われ、その侵害の手段としてわが国土に対し、誘導弾等による攻撃が行われた場合、座して自滅を待つべしというのが憲法の趣旨とするところだというふうには、どうしても考えられないと思うのです。そういう場合には、そのような攻撃を防ぐのに万やむを得ない必要最小限度の措置をとること、たとえば誘導弾等による攻撃を防御するのに、他に手段がないと認められる限り、誘導弾等の基地をたたくことは、法理的には自衛の範囲に含まれ、可能であるというべきものと思います」(傍点引用者)⁶⁾と答弁している。

そこで敵基地攻撃はどの時点から可能となるかが問題となる。政府見解は、「侵害のおそれのあるとき」では敵基地攻撃は先制攻撃になるので許されないが、とはいえ「我が国が現実に被害を受けたとき」まで待つ必要はない、という。それらどちらの時点でもなく、「侵略国が我が国に対し、武力攻撃に着手したとき」に自衛隊の敵基地攻撃が可能になる、という。この「着手した時点」は「そのときの国際情勢、相手国の明示された意図、攻撃の手段、態様等について総合的に勘案して判断される」としている⁷⁾。

ただし、敵基地攻撃をめぐる政府答弁では、実際に敵基地を攻撃する場合にそれを担うのは米軍であることが強調されてきた。この前提のもとでは、

³⁾東京新聞 2015年10月14日。今井の「新9条」(全7項)の前半を紹介しておく。「(1)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、侵略戦争は、永久にこれを放棄する。／(2)わが国が他国の軍隊や武装集団の武力攻撃の対象とされた場合に限り、個別的自衛権の行使としての国の交戦権を認める。集団的自衛権の行使としての国の交戦権は認めない。／(3)前項の目的を達するために専守防衛に徹する陸海空の自衛隊を保持する」。

⁴⁾たとえば、対談のなかでSEALDsの牛田悦正は「僕は9条を変えた方がいいと思っている」と発言し、高橋源一郎も「僕も9条を変えた方がいいと思っている」とこれに応じている。

高橋源一郎・SEALDs『民主主義ってなんだ?』(河出書房新社、2015年)56頁。

⁵⁾敵基地攻撃をめぐる議論の整理として、戸蒔仁司「敵基地攻撃のキメラ—いわゆる『敵基地攻撃』に関する政府解釈の変遷について」(北九州市立大学法政論集40巻5号、2013年)を参照。

⁶⁾1956年2月29日衆議院内閣委員会(船山防衛庁長官による代読)。

⁷⁾1999年3月3日衆議院安全保障委員会(野呂田芳成防衛庁長官答弁)。「着手した時点」についての見解は1970年以来のものである。

自衛隊による敵基地攻撃は「仮定の事態」であり、敵基地攻撃を行う兵器などの「能力」は米軍に委ねられる。こうして、自衛隊は憲法上は敵基地攻撃を行うことができるが敵基地攻撃能力は保有しない、という状況が長く続いてきた。

しかし1990年代以降、北朝鮮による相次ぐミサイル発射を契機として、自衛隊も敵基地攻撃能力を保有すべきとの主張が勢いを増す。たとえば2003年には国会で次のような議論がなされた。

・前原誠司議員：…〔ミサイルが屹立して攻撃されそうな〕そういうようなときには、相手の基地をたたくことは憲法上認められている、しかしそれ〔を行う能力〕は今のところ日本にはない、アメリカに任せていると。それでいいのかという議論は当然あると思うんですね。その点については、防衛庁長官、どうお考えですか。

・石破茂防衛庁長官：…今お尋ねの、敵地…の攻撃能力というものを持たなくていいのかということでございます。これは、今の政府の立場としては、そういう打撃力というものについては米国にゆだねるという形になっております。…

・前原：…同盟関係を見直す中で、しかし少なくとも自国である程度のそういう能力を持つことは今後検討すべきじゃないかということをお願いしているわけです。…検討するに値することかどうかということの御答弁をいただきたいわけです。

・石破：私は検討するに値することだと思っています、正直申し上げます。…⁸⁾

2013年には「防衛計画の大綱」の改訂をめぐり、自民党から、敵基地攻撃能力の保有を検討すべきとの提言がなされた。同年12月に改訂された大綱では「敵基地攻撃能力」の文言は用いられなかったものの、「将来の弾道ミサ

イル防衛システム全体の在り方について検討する。わが国自身の抑止・対処能力の強化を図るよう必要な措置を講ずる」と明記され、敵基地攻撃能力保有の検討を進めることが示された。この動きはいま着々と進んでいる。現在取得が進められているステルス戦闘機F-35は高い敵基地攻撃能力を有しているといわれる。

自衛隊による敵基地攻撃がきわめて重大な問題であることはいうまでもない。「着手した時点」の認定に不確実な推測やさらには政治的判断が入り込むことは避けられない。そうであれば「個別的自衛権行使としての敵基地攻撃」は「先制攻撃」や「侵略」に限りなく近づく。またアフガニスタンやイラクなどで、敵基地攻撃を目的とした米軍の軍事行動によって無関係の民間人が殺傷されている多くの事例を私たちは知っている。

さて、ここで考えなければならないのは、個別的自衛権を認める立場から敵基地攻撃を否定することは、じつはかなり困難ではないか、ということである。

この疑問に対して、敵基地攻撃は個別的自衛権行使の「必要最小限度」の範囲を超える、という反論があるかもしれない。たしかに政府は自衛権発動の要件の一つとして「必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと」を定め、さらに国際法上も個別的自衛権による反撃は必要な限度に留まらなければならないとされている（ウェブスター見解）。しかし論理的に「必要最小限度」は、具体的な武力攻撃の規模や態様に対応して変化するはずである。それゆえ、「必要最小限度」の範囲に敵基地攻撃が含まれないとアприオリにいうことは、おそらくできないと思われる⁹⁾。

個別的自衛権によって何が可能となるかについての、正確な認識が必要である。集団的自衛権の危険性と個別的自衛権の危険性はともに批判されなければならない。

⁸⁾2003年3月27日衆議院安全保障委員会。

⁹⁾中北龍太郎「敵基地攻撃論 一先制攻撃準備を許すな！」（関西共同行動ニュース No.51、2009年）はいう。「個別的自衛権合憲論、専守防衛論は、集団的自衛権行使の禁止、武

力行使を目的とした海外派兵の禁止などの根拠とされ戦争への歯止めとなってきましたが、同時に、自衛の名による軍拡、自衛権を行使できる範囲を拡大解釈することによる軍事行動の海外展開の合法化の名分にもなってきました。…敵基地攻撃論はその最たるものだったと評価できます」。

2. 自衛隊違憲論の役割

おきに述べたように、集団的自衛権批判の際に、自衛隊違憲論者は自衛隊合憲論の主張に揃えることが多い。そこで議論の対抗関係は「集団的自衛権行使を禁じた1972年の政府見解 vs 集団的自衛権行使を解禁した2014年閣議決定 + 安保法制」となる。

この対抗関係のなかでは自衛隊違憲論は後景に退き、特に役割を果たしていないように見える。「はじめに」で紹介したような自衛隊違憲論の意義を否定する議論が登場する背景には、一つにはこうした事情があると思われる。

では自衛隊違憲論はもはや消え去っても特に問題はないのであろうか？1972年政府見解の検討を通じてこのことを考えてみたい。

集団的自衛権行使を禁止した1972年政府見解は、「自衛のための必要最低限度の実力」として自衛隊を合憲と認める1954年政府見解が前提になっている。1972年政府見解はいう。「それ〔自衛のための措置〕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くつがえされるといふ急迫、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わざるを得ない」¹⁰⁾。

そして、「自衛のための必要最低限度の実力」論は、自衛隊違憲論との強い緊張関係のなかで登場し、維持されてきたものである。

1954年12月21日の国会審議において、左派社会党の成田知巳は鳩山首相

に対して同年7月に発足した自衛隊の性格について問いただし、鳩山首相はほとんど答弁不能に陥った。

・成田：…自衛隊が軍隊であるかどうか、その点のはつきりした御答弁を承りたい。

・鳩山：…自衛隊も自衛のためならば戦争は許される。戦争をするための自衛隊は軍隊にあらずと言うこともむずかしいようなんですね。だから軍隊とも言えるし、軍隊とも言えないというようなものが自衛隊なんでしょうね。(笑声、拍手) …〔自衛の〕戦いは禁止されていないのですから、軍隊だと思ふ。けれども軍隊を持つてはいけないということを〔憲法に〕書いてあるから、それでまた制約を受けている。

・成田：そこが問題なんですよ。あなたは自衛隊は軍隊だということをお認めになつた。憲法が持つてはいけないというから言えないというだけなんでしょう。あなたは軍隊とお認めになつた。だから憲法違反を今やつているということです。…¹¹⁾

そして翌12月22日、大村清一防衛庁長官は、「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。…憲法第九条は、独立国としてわが国が自衛権を持つことを認めている。従つて自衛隊のような自衛のための任務を有し、かつその目的のため必要相当な範囲の実力部隊を設けることは、何ら憲法に違反するものではない」との政府統一見解を発表する¹²⁾。「必要相当」はのちに「必要最低限度」と言い換えられる。

当時、自衛隊を合憲と主張するための理論としては、他に少なくとも二つあった¹³⁾。一つは9条を国家を縛る法規範性をもたない「マニフェスト」とする理論である。この場合、自衛隊の存在は政策上の裁量となり憲法上の問

¹⁰⁾「集団的自衛権と憲法との関係に関する政府資料」(1972年10月14日参議院決算委員会提出資料)。

¹¹⁾1954年12月21日衆議院予算委員会。

¹²⁾1954年12月22日衆議院予算委員会。この政府統一見解の成立過程について詳しくは、林修三『法制局長官時代の思い出』(財政経済弘報社、1966年)93頁以下を参照。

¹³⁾渡辺治『日本国憲法「改正」史』(日本評論社、1987年)130頁以下。

題は生じない。二つ目が芦田修正論である。日本国憲法の制定過程において衆議院帝国憲法改正小委員会の委員長であった芦田均が、憲法9条2項に「前項の目的を達するため」との文言を挿入した事実を「芦田修正」といい、この芦田修正を根拠に自衛隊の合憲性を説明する理論が芦田修正論である。すなわち、憲法は、国際紛争を解決する手段としての戦争を放棄する(9条1項)という「前項の目的を達するため」に限定して戦力保持を禁止しているのだから、自衛のための戦力保持は禁止していない、という理論である。これらの合憲論は、自衛隊違憲論を超然と否定する、いわば「堂々とした自衛隊合憲論」である。

しかし自衛隊違憲論との緊張関係のもと、政府は、これらの合憲論ではなく、「自衛のための必要最小限度の実力」論を採用することを余儀なくされた。この理論は、9条が国家を縛る法規範であることを認め、9条2項が「自衛のための戦力」をも禁じていることを認めている。そのように9条の規範性をギリギリまで認めた上で、「しかしそれでも個別的自衛権とそのための必要最低限度の実力であれば合憲といえるはずだ」との命題を辛うじて引き出している¹⁴⁾。

まとめると、集団的自衛権行使を禁止した1972年見解の前提には「自衛のための必要最小限度の実力」論があり、そのさらに前提には自衛隊違憲論の規制力がある。

もし仮に政府が、自衛隊違憲論からの追及をそれほど受けずに、「9条=マニフェスト」論や芦田修正論を採用できたならば、集団的自衛権行使の容認は、「自衛のための必要最低限度の実力」論の場合と比べて、はるかに容易であったと考えられる。9条が単なるマニフェストならば、自衛隊の保持と同じく、集団的自衛権行使も政策上の裁量としてその違憲性は問題にならない。また芦田修正論の場合も、「国際紛争を解決する手段としての戦争」以外のための戦力保持は憲法上可能なので、この場合も集団的自衛権行使の合憲性は

容易に導き出せる。じっさい、第一次安保法制懇報告書(2008年6月24日)および第二次安保法制懇報告書(2014年5月15日)はこの芦田修正論を用いて(つまり自衛隊合憲論の根拠を変更して)集団的自衛権行使の合憲性を導いていた(ただし安倍首相は、集団的自衛権行使容認を「限定的」にする必要に迫られたため、報告書の論理のこの部分を却下した)。

以上のことから、「新9条」の制定や9条2項の削除によって規範と現実の乖離が埋められ、自衛隊違憲論が消滅した結果、集団的自衛権批判の規範的な立脚点がより確固としたものになるとは、筆者には全く思われぬ。むしろ集団的自衛権を批判し、規制する力は弱まるであろう。これは、規範と現実との乖離を埋めようと現実を肯定する方向に規範をシフトさせた結果、今度は現実の方がいっそう悪い方向へとシフトしてしまう、というパラドクスである¹⁵⁾。

おわりに

誤解のないように述べておくと、筆者は安保法制反対運動の分裂を望んでいるのではない。共通の目標を追求する運動の中に異なる立場の潮流が併存することは、運動が広範なものになればなるほど必然的なことである。そうした運動のなかで、互いに自らと異なる立場を尊重することは、運動を維持してゆくための重要な条件である。

しかし運動内部での相互批判は忌憚なく行われるべきである。「身内」を批判しないように配慮することは、一見運動の団結を守るかに見えるが、むしろ運動のあり方を権威的なものにし、結局は運動の力を弱めると筆者は思う。

※以上の見解は筆者個人のものであり、筆者が所属する諸団体とは関係ありません。

¹⁴⁾ この点について、愛敬浩二『改憲問題』(ちくま新書、2006年)151頁以下、青井未帆『憲法と政治』(岩波新書、2016年)49頁以下を参照。

¹⁵⁾ 「非現実的」な立場がむしろ「現実」を規定していることを論じた古典的論文が丸山真男『「現実」主義の陥穽』(1952年)、『現代政治の思想と行動』等に所収)である。