

# 集団的自衛権とは何か

ある国家が武力攻撃を受けた場合に直接に攻撃を受けていない第三国が協力して共同で防衛を行う国際法上の権利である。その本質は、直接に攻撃を受けている他国を援助し、これと共同で武力攻撃に対処するというところにある。

## 国連憲章に規定されている集団的自衛権

集団的自衛権は、1945年に署名・発効した国連憲章の第51条において初めて明文化された権利である

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。また、この措置は、安全保障理事会が国際の平和及び安全の維持または回復のために必要と認める行動をいつでもこの憲章に基く権能及び責任に対しては、いかなる影響も及ぼすものではない。（国連憲章第51条）

常任理事国の拒否権制度が導入されたことから常任理事国の拒否権発動によって地域的機関が必要な強制行動を採れなくなる事態が予想された。このような理由から、サンフランシスコ会議におけるラテンアメリカ諸国の主張によって、安全保障理事会の許可がなくても共同防衛を行う法的根拠を確保するために集団的自衛権が国連憲章に明記されるに至った。

## 集団的自衛権行使容認の閣議決定

日本国憲法の施行から67年となる今日までの間に、我が国を取り巻く安全保障環境は根本的に変容するとともに、更に変化し続け、我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。国際連合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及び拡散、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、我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及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平和を守ることはできず、国際社会もまた、我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。

さらに、我が国自身の防衛力を適切に整備、維持、運用し、同盟国である米国との相互協力を強化するとともに、域内外のパートナーとの信頼及び協力関係を深めることが重要である。特に、我が国の安全及びアジア太平洋地域の平和と安定のために、日米安全保障体制の実効性を一層高め、日米同盟の抑止力を向上させることにより、武力紛争を未然に回避し、我が国に脅威が及ぶことを防止することが必要不可欠である。その上で、いかなる事態においても国民の命と平和な暮らしを断固として守り抜くとともに、国際協調主義に基づく「積極的平和主義」の下、国際社会の平和と安定にこれまで以上に積極的に貢献するためには、**切れ目のない対応を可能とする国内法制を整備しなければならない。**

(1) 我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おそれがあることから、いかなる解釈が適切か検討してきた。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9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) 憲法第9条はその文言からすると、国際関係における「武力の行使」を一切禁じているように見えるが、憲法前文で確認している「国民の平和的生存権」や憲法第13条が「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利」は国政の上で最大の尊重を必要とする旨定めている趣旨を踏まえて考えると、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。一方、この自衛の措置は、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得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「武力の行使」は許容される。これが、憲法第9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、昭和47年10月14日に参議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との関係」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、憲法第9条の下では今後とも維持されなければならない。

(3) これまで政府は、この基本的な論理の下、「武力の行使」が許容されるのは、我が国に対する武力攻撃が発生した場合に限られると考えてきた。しかし、冒頭で述べたように、**パワーバランスの変化や技術革新の急速な進展、大量破壊兵器などの脅威等により我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、我が国の存立を脅かすことも現実に起こり得る。**我が国としては、紛争が生じた場合にはこれを平和的に解決するために最大限の外交努力を尽くすとともに、これまでの憲法解釈に基づいて整備されてきた既存の国内法令による対応や当該憲法解釈の枠内で可能な法整備などあらゆる必要な対応を採ることは当然であるが、それでもなお我が国の存立を全うし、国民を守るために万全を期す必要がある。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、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。

# 歴代政府の見解

雑誌『世界』2007年9月号(769号)41頁以下 前内閣法制局長官に聞く  
 集団的自衛権の行使はなぜ許されないのか (インタビュー 抜粋)  
 阪田雅裕(さかた・まさひろ)  
 1966年東京大学法学部卒業。大蔵省入省。在ロスアンゼルス総領事館領事、内閣法制局参事官(第一部)などを  
 経て、2004年8月から2006年9月まで内閣法制局長官を務める。現在は弁護士。

①

## 日本国憲法は独特。他に類をみない平和主義

憲法九条をごらんいただくとわかりますが、第1項で戦争、武力の行使、武力による威嚇、すべて放棄をするということが書いてあります。それから第2項で、陸海空軍その他の戦力を保持しない、交戦権を否認する、と書いてある。

第1項の武力の放棄ですが、実は 1928年のパリ条約、いわゆる不戦条約にも、戦争に限ってですが、似たような表現で書かれています。その考え方を引き継いで国連憲章も第2条の第3項、第4項で武力行使を禁止しております。要するに、いまの国際法では武力の行使は個別的または集団的自衛権の行使として行なうもの、それから湾岸戦争のような国連決議に基づいて行なう制裁戦争—集団安全保障措置と呼んでいます—そういうもの以外は一切違法なものとして禁止されているわけです。したがって、日本国憲法も仮に9条1項だけであれば、国連憲章、あるいは世界の各国と同じように、いわゆる侵略戦争を中心とした違法な戦争を禁止している、そのことを入念的に規定したのだと読めないわけではない。

日本国憲法が独特で、他に類をみない平和主義であると言われてきたのは、その1項以上に2項の規定だと思えます。

戦力を保持しない、それから交戦権を否認するということで、9条1項とあわせて見れば、これはおよそ正義の戦争のようなものも含めて一切の戦争を禁止しているというふうに読めるし、そう読むのが素直だということです。したがって、単に違法な戦争だけではなくて、正しい戦争も日本国憲法は禁止しており、それゆえに平和主義に立脚した憲法だというふうに考えられてきた。政府もそう考えてきたということです。

ほとんどの憲法学者は、9条2項の戦力の不保持の規定に照らすと、現在の自衛隊が戦力に当たらないというのはおかしい、自衛隊は違憲だという立場だろうと思えます。政府の憲法解釈に、もしわかりにくい点があるとすれば、自衛隊は合憲であるというところから出発しているからでしょう。

## 政府の見解——自衛隊は合憲

どうして自衛隊が合憲だと政府は考えるのか。これは、もちろん九条で戦争は放棄しているのですが、国家には国民が居住をしており、その国民一人ひとりには、平和的に生存する権利がある。たとえば憲法13条は幸福追求権を保障していますが、それは国に対して個人が幸福の追求をすることができることを保障するという規定です。その国民の生命、あるいは財産が外部からの武力攻撃によって危険にさらされる、あるいは現に侵害される状況に立ち至った時に、指をくわえて見ていることは、やはり主権国家として、ごくふつうに考えても許されないだろうと思えますし、憲法全体、前文や基本的人権を保障した第3章の規定をも合わせて読んでみると、やはり主権国家として、国民の生命や財産を守るために最低限やるべきことはやらなければならない。9条がそういう意味での自衛権まで放棄した規定とはとても思えないというのが政府の考え方です。

## 憲法に違反しない法律を作るのは内閣の責任

憲法を含めすべての法令の最終的な解釈権能を有しているのは裁判所です。けれども、裁判所が考えるからどうでもいいやというわけには、残念ながら政府は行かない。個別具体的な法令のほとんどを第一義的に執行するのは政府ですから、政府が一定の解釈の下にそれを執行するのでないと国は回っていかないわけです。その結果、しかし最終的に「行政庁の解釈は間違っている」と裁判所に判断されることがないとは言えない。しかし、政府としての解釈をしっかりと持っていなければ、法令の執行ができないわけです。

憲法も全く同じで、政府として憲法の各条をどう解するかということがないと、その執行ができない。憲法の場合はそれだけではなくて、法律や政令がつくれないうですね。一定の憲法解釈を有し、それを前提として、それに整合するような法律をつくる—正確には法律案を国会に提出する—わけです。憲法違反の法律は無効ですから。

## 内閣法制局の役割

たとえば、政府としては前進のつもりだったのですが、在外邦人(外国に在住する日本人)の選挙権について、公職選挙法を改正して衆議院、参議院とも比例区については投票を可能としたものの、選挙区選挙については選挙の公平が担保できないという理由で認めなかった。それについて昨年、最高裁から違憲の判決を出されました。これは自分も関係したことでもあり、政府としてとても恥ずかしいことだと思えますが、しかしいずれにしても政府として一定の考え方の下に憲法を解釈し、この例で言いますと主に選挙権の平等を定めた四四条ということですが、それに基いて憲法に適合する法律をつくって行くのでなければ、国民の権利が十分に守られません。裁判所が法律をつくるたびに全部チェックしてくれるのなら、勝手にどんどん憲法解釈など関係なくつくって裁判所で判断をしてもらえばいいということでしょうけれども、今の日本には憲法裁判所もなく、裁判所はそういう抽象的な違憲立法審査はしません。個別の法律であれば、第一義的にはそれぞれ所管の省庁の責任において解釈をし、執行するということになりましたが、憲法は特にどの役所が所管しているということではない。また各省がばらばらに憲法解釈をするというようなことであってはどうにもならないわけです。

たとえば九条でも、防衛省の解釈と外務省の解釈と、防衛予算に関係するからということで財務省も解釈をするということがあり得るわけですが、それぞれでんばらばらになったのでは、行政そのものが執行できないことになる。ですから憲法については、最高の行政機関である内閣が統一的な解釈をしなければならない。その内閣の補佐機関であり、専門家集団である内閣法制局は、否応なくそういう役回りを担わされているわけです。

## 歴代政府の見解 ②

### 法解釈の変更はあってはならない

憲法も含めた法律解釈一般ということでまず申し上げますと、憲法も法律も文章で書かれているわけですが、昔のような慣習法の時代ではなく、成文法になっているわけですから、結局その書かれている文章全体を論理的に考えて、意味内容を確定するという作業が解釈だと思ふのですね。解釈とはそういう論理的な作業である以上、当然に、人によってばらばらであるということは本来ないものでなければならないと思っています。みんな読む人ごとに意味内容を違えて受け止めるというような法令は、欠陥があると言っていいでしょう。従って、その意味内容を政府の作業として論理的に検討し、固めたということになれば、執行の責任者が変わっても、それで運用していくということでない、行政の一貫性が保てないわけですし、国民も非常に戸惑うことになりす。

これはもちろん憲法に限らず、すべての法律に当てはまります。法律は当然のことですが、国民に権利を付与したり、これを制限したり、義務を課したりしますから、義務がないと昨日まで言われていた人が、明日から解釈が変わったのであなたも義務がありますと言われ るようなことがあると、国民は、自分の行動を計画することもできないということになり、国民の生活がとても不安定なものになります。社会のルールとして法律がつくられているわけですから、ルールの変更にはデュープロセスが必要です。法治主義とか法治国家というものはそういうものなのですから。

### 変更するのであれば法律を改正すべき

もちろん人のやることですから完璧ということはないし、先ほどもお話ししたように、裁判所から違うと言われる可能性は否定できない。それから時代の変遷ということも、ないとは言えない。たとえば、かつての個別間接税の時代、物品税は、品目を特定して課税していたわけですね。そうすると、新しいものが出てくると、すぐには課税が追い付かなくて、類似の古いものは課税されているのに、たまたま新しいものだからどんなに高価であっても贅沢であっても課税されないということがまま生じた。そういう時代にどうしたかということ、無理な解釈をして課税をするのではなく、早急に法律や政令を改正して時代に合わせるという作業をしたわけです。

### 憲法9条に対する解釈変更は、法治国家ではできない

次に9条について言いますと、9条に関してはいま言った一般論もさることながら、それ以上に、昭和29年の自衛隊創設からでも50年余り、その意味するところは何かをめぐって、政府と国会とのやりとりを中心に長いあいだ議論されてきました。おそらく憲法のさまざまな規定の中で最もたくさんの時間を費やされて議論されてきた規定だと思ひます。

それについてこれまで政府が国会に対して申し上げてきたことは、これは議会制民主主義ですから、とりもなおさず国民に対して申し上げてきてということだと思ふのですね。国会を通し、国民に対して憲法九条というのはこういう意味だということをずっと言ってきたことには、それなりの重みがあり、国民の間でもそれなりに定着してき手いる解釈だと思われす。

それがある日突然に、今まで言ってきたことは全部違っていました、これは実はこういう意味でしたということになると、やはり国民の法規範に対する信頼を非常に損ねるのではないかと思ひますね。そういう成文法の意味すら内閣が自由に左右できるということになると、一体法治主義とか法治国家というものは何だということになり、国民の憲法や 法律を尊重しようという、遵法精神にも非常に影響することになりかねません。

## 3

もう一つは、9条については、集団的自衛権や、集団安全保障、海外での武力行使もいいんだということをも9条1項、2項から導くことが論理的にむずかしいということです。そして、もしそれもいいのだということになったとすると一私たちはそれを規範性というふうに言ひますけれども一、法規範としての九条の意義がほとんどなくなってしまう。冒頭に申し上げたように、国連憲章ができてから戦争の違法化がずいぶん進んで、集団的自衛権の行使や集団安全保障以外の海外での武力行使は一切違法なものだとされているわけですね。

憲法98条があつて、我が国も国際法は遵守しなければならないわけですから、仮に九条を国際法で認められる武力行使は禁止していないと解釈することになれば、九条というものはあつてもなくても同じ、念のためにしつこく書いてあるという一法律用語では 入念規定というのですが一、念のための規定という以上の意味を持たなくなってしまう。そうだとすると、教科書などで日本国憲法は3つの原理の上に立っている、1つは国民主権、2つ目は基本的人権の尊重(ここまでは世界中どこも一緒ですけども)、3つ目に平和 主義ということが言われてきたわけですが、その平和主義というのは一体何だろうということになってしまう。そのような意味でも、9条解釈について、時の政権の意向で変更するということはハードルが高いのではないかなと思ひますね。

### 国際情勢の変化で解釈編法はできない

環境が変わっていることはあるかもしれませんが、けれども、そのために憲法改正手続きがあるわけですから、いまの時代に憲法9条1、2 項の規定がすぐわなくなっているということであれば、それは改めて国民の意思を問うということではないでしょうか。法律の場合はすべてそうしているわけですし、まして憲法では当然のデュープロセスとして、そうでなければならないはずす。非常に細かなことであれば、解釈で対応しても、それほど国民に不信感を与えることもないし、ある程度納得感を得られると思ふのですけれども、これはずっと議論の積み重ねがあつたことすし、それから解釈としても論理的に集団的自衛権の行使もいいのだという結論を導くことは非常にむずかしいと思えるものすから、そうだとすれば、やはり解釈で対応するということはなかなか納得感が得られないのではないかなと思ひますね。

### 憲法と国際法との関係

憲法と国際法は違ひます。よく権利があるのに行使できないのはおかしいという議論をされる方もいるわけですが、国際法というのは基本的には主権国家の内政には干渉しない。要するに統治権力と国民との間がどうあるべきかについての国際慣習法はなく、統治権力はいわばオールマイティです。王制であろうと民主主義であろうと、そんなことは国際法の問うところではない。国家の戦争といつても、実際に携わるのは国民ですが、国民に戦争をさせるのもさせないのも、それぞれの国家が自由に判断するところということになる。国際法は国家間の約束、取り決めでしかないのです。

だから、違法な戦争をするのはいけないというのは国家間の約束、国と国との関係の問題なのに対して、その国家が正しい戦争をするかどうかというのは、統治権力者である国と被統治者である国民との間の問題です。両者の関係を規律するのは憲法であり、法律なわけす。

憲法というのは、マグナ-カルタ依頼、統治者と被統治者の間のいわば約束事だと考えられています。憲法各条の名宛人はほとんどが国です。たとえば29条や14条についても、国に対して、国民の財産権を侵害してはいけない、国民を差別してはいけないということをも求めているのです。9条は国民が国に戦争をさせないということを決めている規定なのですから、それは国際法がどういう ルールであるかということとは全く次元が違ひ。

国際法では軍隊を持つことだつて全然かまわないのですから。それならば、9条が戦力を持つことを禁止していることについてはなぜ国際法と国内法の矛盾と言わないのか、又、戦争当事国になれば交戦権は当然、国際法上認められているわけですが、交戦権を国内法である憲法で否認するというのは一体どういうことか、というようなことを議論しないで、集団的自衛権の部分だけを議論するというのは、はなはだ珍妙なんすね。法律学の議論として はイロハのイの部分だろうと思ひます。