

一からわかる 「集団的自衛権」とは何か

安倍内閣が行使を容認しようとしている「集団的自衛権」とは何か。憲法のもとで、自衛隊の活動はどこまで認められてきたのか。その歴史的経緯や議論のゆくえを読み解く。

■個別的自衛権とは何？

日本は・・・歴代内閣は憲法解釈で「行使できる」とした

個別的自衛権



自分の身を守るために反撃できる権利。正当防衛に近い

自分で自分の身を守るために反撃できるという権利のことだ。例えば、Xが日本を殴ったら、日本はこれ以上殴られないようにやむを得ずXを殴り返しても、正当防衛として認められるということに近い。外国が自国に攻めてきた場合、敵を排除し、国を守るために武力で反撃することができる。

そもそも国どうしの戦争は、1928年のパリ不戦条約（資料〈1〉）で国際的に禁止された。第2次世界大戦後にできた国際連合（国連）も、加盟国に武力による威嚇や武力行使を禁じた。ただし他国からの武力攻撃を受けた場合に限り、個別的自衛権と集団的自衛権、集団安全保障による武力行使を認めた。

日本は戦後、憲法で平和主義を掲げ、戦争をしないことや戦力を持たないことをうたった。ただ、歴代内閣の憲法解釈では自国の独立を守るため個別的自衛権を使うことはでき

るとした。

日本が個別的自衛権を使えるのは「国または国に準ずる組織」から武力攻撃を受け、（1）日本への急迫不正の侵害があること（2）他に防衛手段がないこと（3）必要最小限度の実力行使にとどまること——の三つの条件を前提にするのが特徴だ。

3条件をすべて満たし、個別的自衛権を使う場合、首相は自衛隊に「防衛出動」を命じる。原則として事前の国会承認が必要だが、緊急の場合は、防衛出動を命じた後に国会の承認を求めることができる。日本が戦後、個別的自衛権を行使したことはない。

*

■そもそも集団的自衛権とは？

日本は・・・憲法9条により「行使は許されない」と解釈

密接な関係にある他国が攻撃された場合、反撃する権利

集団的自衛権 日本が行使を容認した場合



自分の国が攻撃されていなくても、密接な関係にある他国が攻撃された場合に反撃する権利のことだ。例えば、日本とYという友人同士がいて、XがYを殴ったとき、日本はYを助けるためにXを殴り返すという行動に近い。

国連の憲法と位置づけられる国連憲章の51条(資料〈2〉)で、加盟国が個別的自衛権に加え、集団的自衛権を持っていることを認めた。

集団的自衛権は本来、国連の集団安全保障が機能するまでの間に限り、使うことが認められた。しかし現実には米ソの冷戦などを背景に国連の集団安全保障はなかなか機能せず、各国はお互いに守り合う同盟を結び始めた。西側諸国はNATO(北大西洋条約機構)、東側諸国はワルシャワ条約機構を作った。

集団的自衛権は、小国どうしのいざこざに大国が軍事介入する口実に使われることが多い。旧ソ連のアフガン侵攻や米国によるベトナム戦争などは、いずれも集団的自衛権を行使

する形で始まった。

一方、日本の歴代内閣は、集団的自衛権とは距離を取り続けてきた。「我が国が国際法上、集団的自衛権を持っていることは当然だが、行使することは憲法上許されない」と解釈。憲法9条(資料〈3〉)のもとでは、個別的自衛権しか認められないとの立場をとってきた。

集団的自衛権の行使を認めない国は、日本だけではない。永世中立主義を掲げるスイスは2002年に国連加盟したが、集団的自衛権を使わないという政策を取る。

＊

■国連による集団安全保障とは？

日本は・・・武力を用いる国連軍参加は認めていない

武力攻撃を行った国に、国連加盟国が団結して制裁する

仲間内でXがAを殴りつけて、秩序を乱す行動に出た場合、B、C、DらのメンバーがみんなでXに反撃する仕組みといえる。国連憲章が禁じる武力攻撃を行った国に、国連加盟国が団結して制裁を加え、平和を取り戻すことを目指す。

国連による制裁には、順序がある。まずは経済などの非軍事面で制裁を加える。それでも改善しない場合に国連軍を編成して武力行使をする。

国連による集団安全保障



国連軍を編成するには、安全保障理事会の同意が必要だ。ただ、15の理事国のうち米、英、仏、中、口の五つの常任理事国には「拒否権」があり、1カ国でも拒否権を使えば決まらないため、各国の利害がぶつかることが多い。朝鮮戦争で「国連軍」が編成された際も、実質的には米国など西側諸国中心の軍だった。日本は武力を用いる国連軍への参加は、憲法9条を踏まえて認めていない。

一方で国連軍にかわって作られてきたのが、有志による多国籍軍だ。イラクのクウェート侵攻を受けた91年の湾岸戦争の際には、国連安保理は米国など加盟国に武力行使を認める決議をした。

この時、海外での武力行使を禁じている日本は、多国籍軍への参加を見送った。湾岸戦争で日本は多額の財政支援を行ったが、米国などは「小切手外交」と批判。その後、憲法の範囲内で自衛隊が海外で活動できるようにする法律が作られ、停戦合意した地域で復興支援を進める国連平和維持活動（PKO）参加などを進めてきた。

＊

<資料〈1〉> パリ不戦条約

第1条 締約国は、国際紛争解決のため戦争に訴えることを非とし、かつ、その相互関係において国家の政策の手段としての戦争を放棄することを、その各自の人民の名において厳粛に宣言する。

<資料〈2〉> 国連憲章51条

この憲章のいかなる規定も、国連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、個別的また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あた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。（後略）

<資料〈3〉> 憲法9条

第1項 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、国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する。

第2項 前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない。国の交戦権は、これを認めない。

◆キーワード

＜サンフランシスコ講和条約＞

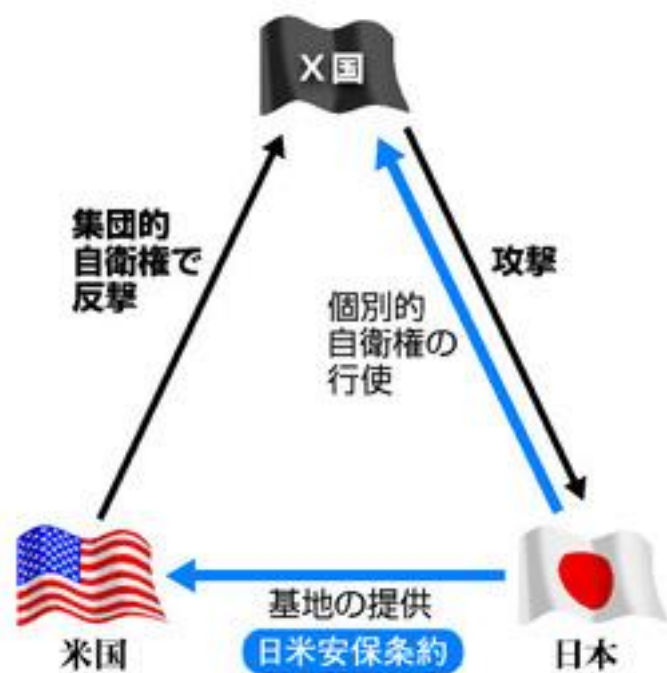
第2次大戦を終結させるため、1951年9月8日、米国など48カ国と日本が米サンフランシスコで署名した。冷戦を背景に共産圏の旧ソ連、旧チェコスロバキア、ポーランドは署名を拒否した。52年4月28日に発効し、連合国による日本占領が終わった。日本は独立を回復したが、沖縄や小笠原諸島、奄美群島は本土復帰までの間、米国の施政下に残った。

＊

■現在の政府解釈「行使は必要最小限度」

日本が攻撃受けない状態は自衛権の「範囲外」

現在の日米安保体制の仕組み



憲法9条は第1項で「戦争放棄」をうたい、その目的を達するため、第2項では、陸海空軍など「戦力」を持たずに「交戦権」を認めないとしている。個別的、集団的自衛権には触れていない。

これまでの憲法解釈では、日本は個別的自衛権は使えるが、集団的自衛権は使えないとされてきた。ただ、その政府見解や解釈も時間をかけて積み重ねられてきたものだ。

憲法の制定直後、吉田茂首相は9条の規定を厳格に解釈し、国会答弁などで個別的自衛権の行使すら否定していた。だが、朝鮮戦争を機に、1950年に警察予備隊、54年に自衛隊が発足すると、戦力の保持を禁じた第2項との整合性が疑われた。そこで政府は、自衛隊を「自

衛のための必要最小限度の実力」と位置づけ、憲法上も認められるとの立場を取ってきた。

日本に自衛権はあるが、集団的自衛権の行使は認められていないとする政府見解は、70年ごろに固まり、81年に国会へ提出された政府答弁書で確立した。9条で許されている自衛権の行使は「必要最小限度」にとどまるべきだとし、自国が攻撃を受けていない状態で武力を使う集団的自衛権は、その範囲を超えるため憲法上許されないとの解釈だ。

自衛権の行使に抑制的な姿勢で臨んできた戦後日本が、安全保障政策の柱としてきたのが米国との同盟関係と言える。日本は51年のサンフランシスコ講和条約によって、米国など連合国の占領統治からの独立を認められた。その同じ日に締結されたのが、日米安全保障条約だ。

60年に改定された現在の条約では、米国が日本を守る義務を負う一方、憲法の制約がある日本は米国を守ることはできない——。その「片務的」な役割分担が特徴だが、日本政府

は代わりに国内の基地を提供し、維持費を負担している。2011年末での在日米軍は約3万6700人。沖縄県を中心に80を超す米軍の常駐施設・区域がある。

憲法を改正する手続きを取らず、解釈を変えて集団的自衛権を認めることは、果たして許されるのか。

「集団的自衛権の行使は政策の大きな転換だ。憲法改正して新たな条文の下で、政策転換をやらなければ非常に危険だ」。元内閣法制局長官の秋山収氏は、平和主義を定めた9条との整合性がつかなくなると懸念する。

「国際法で認められている武力行使は、個別的自衛権、集団的自衛権、国連の平和維持活動の三つ。憲法を変えずに全部できるようになると、『戦力を保持しない』と書く9条は骨抜きになる」

＊

■安倍首相が目指す姿とは

米との積極的な防衛協力構築

「我が国を取りまく安全保障環境はますます厳しさを増し、脅威は容易に国境を越えてくる」。安倍晋三首相は今国会で、集団的自衛権の行使を認める必要性を訴えている。

なぜ、必要だと主張するのか。安倍氏は、米国が他国に攻撃されても、日本が集団的自衛権を使って反撃に加われない「日米安保体制の片務性」を理由に挙げる。安倍氏は1次政権の時から「日米同盟の『双務性』を高める努力をしないといけない」（06年の国会答弁）と強調。今国会でも「（集団的自衛権を使わないことによる）同盟へのダメージは計り知れない」と述べ、対等な日米関係を目指す。

集団的自衛権を使える道筋をつくろうと、安倍氏は1次政権の07年、元外務事務次官や大学教授ら13人を集めて「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」（安保法制懇）を立ち上げた。

安保法制懇が08年にまとめた報告書は「9条の解釈を変えれば、集団的自衛権は使える。改憲は必要ない」と結論づけた。さらに、（1）自衛隊とともに活動する米国の軍艦が攻撃されたとき（2）米国に向けてミサイルが発射されたとき、という二つの事例をあげ、「集団的自衛権を使って対応すべきだ」とした。

しかし、報告書の提出時に、安倍内閣はすでに退陣。当時の福田康夫首相は集団的自衛権の行使容認に慎重で、報告書はたなざらしになった。安倍氏は首相に再登板すると、昨年2月に安保法制懇を再開し、新たに加わった1人をのぞき、同じ顔ぶれで再び議論を進めてきた。

昨夏には、安倍氏の意向を受けて内閣法制局長官が交代した。歴代の長官は集団的自衛権について「国際法上の権利はあるが、憲法の制約で使えない」との立場で一貫していたため、安倍氏は外務省出身で集団的自衛権の行使容認に前向きな小松一郎氏を起用。法制局の解釈を変えるための布石を打った。

4月にもまとまる安保法制懇の新たな報告書は、改めて憲法解釈の変更で集団的自衛権の行使は可能になるとの見解を示すとみられる。安倍氏は「報告書を待ちたい」としつつ、すでに「集団的自衛権の行使が認められるという判断も、政府が新しい解釈を明らかにすることで可能だ」と結論を見越した国会答弁を繰り返している。

安倍氏が描くこれからのシナリオはこうだ。（１）安保法制懇が報告書を提出（２）自民党と公明党で話し合う（３）内閣法制局の了解をうけて憲法９条の解釈を変え、集団的自衛権が使えると夏ごろに閣議決定（４）行使する裏づけとして、自衛隊法などの改正案を秋の臨時国会以降に成立させる――。

安倍氏が手続きを急ぐのは、今年末には日米防衛協力の指針（ガイドライン）の改定を見据えているからだ。ガイドラインは、日本が武力攻撃を受けた時などの自衛隊と米軍の役割分担を定めている。改定までに日本も集団的自衛権が使えるようにして、日米の新たな役割分担を円滑に決める狙いがある。

ただ、安倍氏の思惑通りに進むかは、不透明だ。憲法解釈の変更に慎重な公明党は「この国会で結論を出すのは簡単ではない」（山口那津男代表）と難色を示す。防衛省内にも、安倍氏や安保法制懇が集団的自衛権の行使を必要とする事例については「米軍と自衛隊の艦艇が一緒にいる時なら、憲法が認める個別的自衛権の枠内で対応できる」といった意見がある。

◆この特集は其山史晃、上原佳久、佐藤徳仁、小林豪、広島敦史が担当しました。

2014.03.03_朝日新聞朝刊から

END