

憲法第9条と集団的自衛権
—国会答弁から集団的自衛権解釈の変遷を見る—

鈴木 尊 紘

- ① 集団的自衛権は、わが国の外交・安全保障政策が国会で審議される際に、常に問題とされてきた。今後も国際情勢に応じて、また、憲法改正論議の中で、この問題は、国会における大きなテーマになるものと思われる。本稿は、集団的自衛権についての政府答弁を日本国憲法の誕生時期から現在まで抽出し、その歴史的変遷を辿ることを目的とするものである。その上で、当該答弁で示される政府解釈の各年代における特徴を示し、その特徴がどのように変化してきたのかにつき分析を試みる。
- ② 膨大な国会答弁を実際に紐解くと、終戦直後は、集団的自衛権概念を政府が明確には示しておらず、また、朝鮮戦争及び対日講和時期（1950年～1956年）、安保改定期（1957年～1960年）においても、同概念は国会答弁の中で何度も議論の対象になるが、完全に明確化されたものではないことが分かる。
- ③ 1972年の決算委員会資料及び1981年の政府答弁書において、集団的自衛権が現在定式化される形で公に概念化され、我が国は集団的自衛権を独立国である以上保有はするが、その行使はできないという現在まで繰り返される重要な答弁が見られる。それ以降は、個々のケースが集団的自衛権の行使に当たらないか、ひいては憲法違反にならないかという議論が展開される。
- ④ 1990年代、2000年代において、個々具体的な議論として挙げられるのは多岐にわたるが、最近では特にBMD（弾道ミサイル防衛）計画において集団的自衛権が論議された。民主党への政権交代以後も、集団的自衛権の政府解釈に変化は見られない。

憲法第 9 条と集団的自衛権 —国会答弁から集団的自衛権解釈の変遷を見る—

政治議会課憲法室 鈴木 尊紘

目 次

はじめに

I 自衛権及び集団的自衛権とは何か

1 国連憲章と自衛権

2 集団的自衛権及び個別的自衛権とは何か

II 集団的自衛権に関する政府解釈の変遷

1 日本国憲法制定期及びその直後

2 1950 年～1956 年（朝鮮戦争及び対日講和時期）

3 1957 年～1960 年（安保改定期）

4 1960 年代～1970 年代

5 1980 年代

6 1990 年代

7 2000 年～2009 年（政権交代以前）

8 2009 年以降（政権交代以後）

III 集団的自衛権解釈の変遷に関する整理

おわりに

はじめに

日本国憲法は、前文において平和主義及び国際協調主義を謳っている。また、第9条第1項では戦争、武力による威嚇及び武力の行使を禁止し、第2項では戦力を保持しないと規定し、国の交戦権を否定している。こうした基本的原則は戦後の我が国の外交・安全保障の大きな柱となってきた。しかし同時に、刻一刻と変化する世界情勢の変化に応じて、政府が、第9条をめぐる解釈を変えてきたことも事実である。とりわけ、集団的自衛権に関しては、今後の我が国の外交・安全保障政策にとってこの問題を避けては通れないものと考えられる。このため、本稿では、これまでの集団的自衛権の政府解釈の史的な展開を整理の上、提供することを目的とする。

具体的には、集団的自衛権についての政府解釈の歴史の変遷を国会答弁から浮き彫りにし⁽¹⁾、各年代の政府解釈の特徴を整理する。特に、政府が集団的自衛権そのものをどのように捉えてきたのか、そして、外交・安全保障に関する個々のケースに応じて、集団的自衛権及び個別的自衛権概念がどのように政府によって使われてきたのかについて焦点を当てたい。

I 自衛権及び集団的自衛権とは何か

1 国連憲章と自衛権

国連による安全保障は、集団的安全保障という手段を採っている。集団的安全保障とは、「国際社会、または、一定の国家集団において、それに属する諸国が互いに他の国に向かって不可侵を約束し、この約束に反して武力を行使する国に対しては、それ以外の国は協力して被害国を助け、加害国に対して経済的圧迫あるいは軍事行動の強制措置を加え、諸国の結集した力による威圧により戦争を防止・抑圧する制度」⁽²⁾を意味する。しかしながら、国連憲章は、第51条において、「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、個別的又は集団的自衛の固有の権利を害するものではない」と定め、国連加盟国による暫定的措置として、個別的自衛権及び集団的自衛権の行使を認めている⁽³⁾。ただし、この自衛権の行使として採った措置は、直ちに安全保障理事会に報告しなければならないものとされている。

2 集団的自衛権及び個別的自衛権とは何か

個別的自衛権(以下、特に断りのない場合には「自衛権」という用語で「個別的自衛権」を指すものとする。)とは、「外国からの違法な侵害に対して、自国を防衛するために緊急の必要がある場合、

(1) 国会答弁の抽出に当たっては、①浅野一郎・杉原泰雄監修、浅野善治ほか編『憲法答弁集(1947-1999)』信山社出版、2003、pp.119-150。②浦田一郎ほか編「9条・有事法制関連政府見解の展開」全国憲法研究会編『憲法と有事法制—いま、憲法学から有事法制を問う』(法律時報増刊)日本評論社、2002、pp.491-502。③畠基晃『憲法9条—研究と議論の最前線』青林書院、2006。④阪口規純「集団的自衛権に関する政府解釈の形成と展開—サンフランシスコ講和から湾岸戦争まで—(上)・(下)」『外交時報』1330号、1996.7・8、pp.70-98。(上)；1331号、1996.9、pp.79-99。(下)⑤「国会会議録検索システム」国立国会図書館ホームページ <<http://kokkai.ndl.go.jp/>>を使用した。なお、④の論文がサンフランシスコ講和から湾岸戦争までに焦点を当てているのに対し、本論文はこの時期に加えて湾岸戦争以後(すなわち、1990年代以降)も対象として、集団的自衛権の政府解釈の変遷についてフォローしている。

国会答弁の冗長な部分は簡潔な表現となるように改めたが、答弁の趣旨を変更しないよう、必要最小限度の修正にとどめた。例えば、文末表現を敬体から常体に直した。また、答弁を行った者の肩書きはすべて当時のものである。

(2) 香西茂ほか著『国際法概説(第4版)』有斐閣、2001、p.257。

それに武力をもって反撃する国際法上の権利⁽⁴⁾を意味する。我が国の政府は、自衛権を「国家に対する急迫不正の侵害があった場合に、その国家が実力をもってこれを防衛する権利」（大森政輔内閣法制局長官の発言。第145回国会参議院日米防衛協力のための指針に関する特別委員会会議録第4号 平成11年5月11日 p.5.)であると定義し、こうした自衛権を我が国は保有し、行使できるとしている。また、このような自衛権の発動のためには、我が国に対する急迫不正の侵害があること、これを排除するために他の適当な手段がないこと、必要最小限度の実力行使にとどまるべきことという「自衛権発動の3要件」に該当することが必要であると説明している⁽⁵⁾。

集団的自衛権とは、基本的に「他の国家が武力攻撃を受けた場合、これと密接な関係にある

国家が被攻撃国を援助し、共同してその防衛にあたる権利⁽⁶⁾を意味する。そして、集団的自衛権の解釈は、次の三つに大別される⁽⁷⁾。①集団的自衛権は、一国に対する武力攻撃が行われることによって、他の諸国も各自の個別的自衛権を共同して行使する、又は地域的安全保障に基づいて共通の危険に対処するための共同行動をとるか、いずれかの場合とする定義である（個別的自衛権共同行使説）。②集団的自衛権は、自国と密接な関係にある他国に対する攻撃を、自国に対する攻撃とみなし、自国の実体的権利が侵されたとして、他国を守るために防衛行動をとる権利であるとする考え方である（個別的自衛権合理的拡大説）⁽⁸⁾。③集団的自衛権とは、他国の武力攻撃に対して、自国の実体的権利が侵されていなくとも平和及び安全に関する一般的

(3) 集団的自衛権が国連加盟国の「固有の権利」と言えるのかどうかについては議論のあるところだが、本稿では深く立ち入らない。こうした点については、豊下楯彦『集団的自衛権とは何か』（岩波新書）岩波書店、2007、pp.30-31.を参照されたい。

(4) 筒井若水編集代表『国際法辞典』有斐閣、1998、p.167.

(5) 自衛権発動の三要件について明確に答弁されているのは、例えば第71回国会の答弁である。「この三要件というのは、我が国に対して急迫不正な侵害があったこと、この場合に、これを排除するために他に適当な手段がないこと、更に第三に、その急迫不正な侵害を排除するために必要最小限度の力の行使にとどまるべきこと。この三つの要件を従来自衛権発動の三要件と言っている。」（吉国一郎内閣法制局長官の発言。第71回国会衆議院内閣委員会会議録第32号 昭和48年6月21日 p.17.）また、以上のように解釈される我が国の自衛権は、「国連憲章という個別的自衛権と少なくとも性格は同じ」（高辻正巳内閣法制局長官の発言。第61回国会参議院予算委員会会議録第21号 昭和44年3月31日 p.15.）であるという見解が示されている。

(6) 筒井編集代表 前掲注(4)、p.176.

(7) こうした大別に関しては、畠 前掲注(1)、pp.40-45. なお、当館刊行物で集団的自衛権を国際法の観点から詳述したものと、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—」『レファレンス』696号、2009.1、pp.79-98.がある。<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200901_696/069604.pdf> また、同じく当館刊行物で自衛権につき詳述したものと、山田邦夫『自衛権の論点』（調査資料2005-2-d シリーズ憲法の論点⑫）国立国会図書館調査及び立法考査局、2006。<<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/document/2006/200605.pdf>>がある。

(8) こうした立場に立つ論としては、田畑茂二郎『国際法I（新版）』（法律学全集55）有斐閣、1973、p.359.がある。次のように集団的自衛権を簡潔に整理している。「集団的自衛権とは、（中略）自国が直接攻撃を受けなくても、連帯関係にある他の国が攻撃を受けた場合、それを自国に対する攻撃とみなして反撃する権利」というものである。同じく、憲法学者としては、佐藤功氏の言明がある。「集団的自衛権とは、一国が利益を共通とする他国との間の軍事同盟的な条約または合意に基づき、両締結国のいずれか一方が第三国からの武力攻撃を受けた場合には、他の締結国も、それを自国に対する武力攻撃と認め、その第三国に対し共同して軍事行動に出る場合に、その両国の軍事同盟はそれぞれの「個別的自衛権」の行使ではなく、両国の集団的な自衛権の行使であるとするところに成立する観念である。」佐藤功『日本国憲法概説（全訂第5版）』学陽書房、1996、p.120. この考え方は、原則として他人に対する防衛を正当防衛とは認めず、緊密な関係にある者に対する防衛のみを正当防衛と認める英米法的な考え方に由来するとされる。こうした指摘に関しては、畠 同上、p.44.を参照。

利益や被攻撃国の国際法上の権利（領土保全・独立等）を守るために被攻撃国の自衛行動を支援する権利であるとする考え方である（他国防衛説）。このうち、我が国の政府は、個別的自衛権合理的拡大説を採っている⁽⁹⁾。

我が国の政府は、後述するように、我が国は独立国である以上、こうした集団的自衛権を保有することは当然であるが、集団的自衛権の行使は、日本国憲法第9条下で許容される実力の行使の範囲を超えるものであり、許されないと立場を採っている。

憲法学説においても、集団的自衛権の行使が認められていないと解するのが通説である。上智大学名誉教授の佐藤功氏は、「第9条が一切の戦争および武力の行使を否認している以上、仮に自衛権は否認されていないとしても、その行使は、(1)日本の領域が武力行使を受け、(2)その武力攻撃を防止するために他の方法がなく、且つ、(3)その防止のため必要最小限度における行動である場合に限られる（〔中略〕「専守防衛」の原則といわれるものがこれである）。すなわち、日本の場合は、通常の意味における集団的自衛権は認められない。」と明確に論じている⁽¹⁰⁾。しかし、少数説として集団的自衛権及びその行使を容認する説もある。それによれば、

国連憲章第51条は、集団的自衛権を個別的自衛権と全く同じく加盟国の「固有の権利」としており、それ故、集団的自衛権を「国家固有の権利」として認めることになんら矛盾はない」と説明しており、「（集団的自衛権を）保有はしているが、行使できない権利というのは、實際上、意味をなしていない」と主張している⁽¹¹⁾。

II 集団的自衛権に関する政府解釈の変遷

1 日本国憲法制定期及びその直後

日本国憲法制定過程において、集団的自衛権に関する議論は行われなかったが、「戦争放棄に関する規定は、直接には自衛権を否定していないが、第9条第2項において一切の軍備と国の交戦権を認めない結果、自衛権の発動としての戦争も、交戦権も放棄した」（吉田茂首相の発言。第90回帝国議会衆議院議事速記録第6号 昭和21年6月26日 p.81.）という発言からも理解されるように、我が国の自衛権は否定されない趣旨の政府解釈が存在する。

日本国憲法制定後、集団的自衛権について初めて言及されたのは、第7回国会である。1949年12月の衆議院外務委員会において、西村熊雄外務省条約局長は、率直に次のように述べて

(9) こうした指摘に関しては、畠 同上, p.43. を参照。しかし、③の他国防衛説の立場を採る者も存在する。例えば、山本草二『国際法（新版）有斐閣, 1994, p.736. この考え方は、他人に対する正当防衛も認めるドイツ法系の正当防衛権の考え方に由来するとされる。ただし、この考え方に立つと集団的自衛権があまりに広がりすぎ、濫用の危険が大きくなるとの批判もある（例えば、安田寛ほか『自衛権再考』知識社, 1987, p.56.）。このような背景から個別的自衛権合理的拡大説が多数説であると言える。例えば、松田竹男・大阪市立大学教授は、集団的自衛権の概念内容は、(i) 個別的自衛権の共同行使とする説、(ii) 他国（被攻撃国）に関わる自国の死活的利益を防衛する権利と解する説、(iii) 他国（被攻撃国）の自衛行動を支援する権利と解する説があるが、学界では(ii)が多数説となっていると述べている（松田竹男「武力不行使原則と集団的自衛権—ニカラグァ事件（本案）」山本草二ほか『国際法判例百選』（別冊ジュリスト）有斐閣, 2001, pp.206-207.）。しかし、国際司法裁判所はいわゆる「ニカラグァ事件」判決で(iii)説を採ったとされる。この点に関する詳しい論述としては、小寺彰ほか編『講義国際法』有斐閣, 2004, pp.454-455. がある。

(10) 佐藤 前掲注(8), p.121. また、戸波江二・早稲田大学教授は、「自衛のための実力を保持することのみを認め、武力の行使を禁止している日本国憲法が、現実には日本が武力攻撃を受けていないにもかかわらず、日本が武力をもって他国への攻撃に立ち向かうことまで認めているとは解されない。」としている。戸波江二『憲法（新版）ぎょうせい, 1998, p.101.

(11) 西修ほか『日本の安全保障法制』内外出版, 2001, p.33; 佐瀬昌盛『集団的自衛権—論争のために』（PHP新書）PHP研究所, 2001.（特に、pp.179-210.）ただし、佐瀬・拓殖大学客員教授は、集団的自衛権の行使には肯定的であるが、それを認めたととしても、一定の制約下に置かれることが必要であると説いている。同書, p.265.

いる。「国際連合憲章の第50条か第51条に、国家の単独の自衛権という観念のほかに、集団的の自衛権というものを認めている。この集団的自衛権というものは国際法上認められるかどうかということは、今日国際法の学者の方々の中に非常に議論が多い点であり、私どもは実はその条文の解釈に全く自信をもっていない。」(西村熊雄外務省条約局長の発言。第7回国会衆議院外務委員会議録第1号 昭和24年12月21日 p.7.) また、同じく第7回国会において、中曽根康弘議員が「集団的自衛権という問題は、日本の独立後、おそらく一番重大な問題になってくる問題だろう」と位置付けつつ、「国際連合憲章によると、第51条に集団的自衛権ということが認められている。(中略) かくのごとき集団的自衛権というものを総理大臣はお認めになるか」と質問したところ、吉田茂首相は、「当局者としては、集団的自衛権の実際的な形を見た上でなければお答えできない」と述べるにとどまった(吉田茂首相の発言。第7回国会衆議院予算委員会議録第7号 昭和25年2月3日 p.7.)。つまり、この終戦直後の時期には、集団的自衛権の解釈を明確にするような答弁は見当たらない。

2 1950年～1956年(朝鮮戦争及び対日講和時期)

1950年6月の朝鮮戦争勃発を背景にして警察予備隊が創設され、1951年の対日講和条約(日本国との平和条約)の締結という連合国による我が国の占領の終了があった。また、旧日米安保条約(日本国とアメリカ合衆国との安全保障条約)の調印及び発効を契機として、我が国の安全保障が国会で議論された。

まず注目すべきであるのは、1951年に入り、政府が集団的自衛権に関する解釈を公にしたことである。第10回国会において、「一つの武力攻撃が発生した場合に、その武力攻撃によって

自国の安全に対する被害を受ける国が数多くある場合には、その数多くの国はおのおの国際法上当然自衛権を行使し得るわけであるが、これらの国が自衛権をいわゆる共同して行使するという場合、そこに集団的自衛権というものと解釈するのが一番穏当かと思われる」(西村熊雄外務省条約局長の発言。第10回国会参議院外務委員会会議録第6号 昭和26年2月22日 p.2.) という答弁がある。加えて、同国会において、集団的自衛権は一般国際法上の国家固有の権利とみるべきか、又はサンフランシスコ講和条約⁽¹²⁾によって創設されたとみるべきかという問いに対し、「(国際連合憲章の)提案者は国家固有の権利としての集団的自衛権という観念を以て作ったと考えている」(西村熊雄外務省条約局長の発言。第10回国会参議院外務委員会会議録第7号 昭和26年2月27日 p.6.) と明確に答弁している。ここにおいて、我が国の政府は、集団的自衛権が国家固有の権利であること、また、集団的自衛権とは一国の武力攻撃に対して個別的自衛権が共同して発動されるものと捉えていたことが分かる。つまり、前述の集団的自衛権解釈の大別で言えば、個別的自衛権共同行使説を採っている。しかし、我が国の後年定式化される集団的自衛権概念は、個別的自衛権合理的拡大説である。すなわち、当時の集団的自衛権に関する解釈は、後年ほど明確になったものではなかったと言える。

朝鮮戦争さなかの第12回国会では、岡本愛祐議員が、当該戦争を背景にして、日本におけるアメリカの基地が爆撃された場合に、同盟国アメリカとの間で集団的自衛権が生じ、その帰結として、アメリカ軍は国際連合軍として朝鮮に出ているのだから、その自衛の必要上、我が国の警察予備隊も朝鮮の戦線を守ってもらいたいという要求が出てきた場合にどうするのかと

(12) 第5条(c)において、「連合国としては、日本国が主権国として国際連合条約第51条に掲げる個別的又は集団的自衛権の固有の権利を有すること及び日本国が集団的安全保障取組を自発的に締結できることを承認する」と記されている。

いう質問を行った。これに対しては、「日本は憲法第9条によって厳として軍備を持たない、また交戦権を行使しないという国家の性格を明らかにしている。いかなる要請が国連ないしアメリカ政府から出ても、日本としては、この憲法を崩すようなことは断じて許されない」(西村熊雄外務省条約局長の発言。第12回国会参議院平和条約及び日米安全保障条約特別委員会会議録第12号 昭和26年11月7日 p.5.)と明言している。加えて、「日本は独立国なので、集团的自衛権も個別的自衛権も完全に持つ。しかし、憲法第9条により、日本は自発的にその自衛権を行使する最も有効な手段である軍備を一切持たないことにしている。だから、我々はこの憲法を堅持する限りは、御懸念(=警察予備隊を国外の軍事行動に使用する)のようなことは断じてやっ

はいけないし、また他国が日本に対してこれを要請することもあり得ないと信ずる」(西村熊雄外務省条約局長の発言。第12回国会参議院平和条約及び日米安全保障条約特別委員会会議録第12号 昭和26年11月7日 p.5.)という答弁がある。ここに至ってはじめて、政府は、我が国が集团的自衛権を有することを明示した。しかしながら、その国外での行使、すなわち、警察予備隊の海外出動については、憲法第9条第2項に規定する戦力の不保持及び交戦権の否認を根拠にして、憲法上不可能であるとされた。

この後、断続的に、国会において「海外派兵」が議論されるが、1954年の第19回国会において、日米相互防衛援助協定(MSA協定)及び防衛2法案(自衛隊法⁽¹³⁾及び防衛庁設置法⁽¹⁴⁾)の文脈で同じテーマが議論の俎上にあがった。このときには、木村篤太郎国務大臣が「自衛隊は自衛隊法によって明らかであるように、外部からの不当な攻撃に対して我が国を防護すること

を任務としている。ここに限界がある。(中略)日本の自衛隊は、海外に派遣するというようなことは、任務、性格になっていないということをしんげたい」(木村篤太郎国務大臣の発言。第19回国会衆議院内閣委員会議録第31号 昭和29年5月6日 p.3.)と答弁した。さらに、同国会においては、6月2日に、参議院で、「自衛隊の海外出動を為さざることにする決議」⁽¹⁵⁾が採択されたのであった。この第19回国会において加えて重要であるのは、下田武三外務省条約局長が、初めて、政府として集团的自衛権の行使は憲法上認められないことを詳述した答弁である。やや長くなるが引用する。「平和条約でも、日本国の集团的、個別的の両者の自衛権というものは認められているが、しかし、憲法の観点から言えば、憲法が否認していないと解すべきものは、既存の国際法上一般に認められた固有の自衛権、つまり、自分の国が攻撃された場合の自衛権であると解すべきである。集团的自衛権、これは換言すれば、共同防衛又は相互安全保障条約、あるいは同盟条約ということであって、つまり、自分の国が攻撃されてもいないのに、他の締結国が攻撃された場合に、あたかも自分の国が攻撃されたと同様にみなして、自衛の名において行動するということは、一般の国際法からはただちに出てくる権利ではない。それぞれの同盟条約なり共同防衛条約なり、特別の条約があつて初めて条約上の権利として生まれてくる権利である。ところが、そういう特別な権利を生み出すための条約を日本の現憲法下で締結されるかどうかというと、できない。(中略)日本自身に対する直接の攻撃あるいは急迫した攻撃の危険がない以上は、自衛権の名において発動し得ない。」(下田武三外務省条約局長の発言。第19回国会衆議院外務委員会議録第57号

(13) 「自衛隊法」(昭和29年法律第165号)

(14) 「防衛庁設置法」(昭和29年法律第164号)

(15) その内容は、「本院は、自衛隊の創設に際し、現行憲法の条章と、我が国民の熾烈な平和愛好精神に照らし海外出動はこれを行わないことを、茲に更めて確認する」というものである。

昭和29年6月3日 pp.4-5.) この答弁の重要なポイントは、第1に、集団的自衛権の行使には特別の共同防衛条約が必要であると認識していたこと、第2に、憲法は第9条第2項の交戦権禁止規定により、この共同防衛条約を締結することを許さない、すなわち、憲法は集団的自衛権の行使を認めないという理解をしていたこと、第3に、憲法が認めるのは個別的自衛権のみであると明示していること、第4に、上記の西村答弁とは異なり、下田答弁は、集団的自衛権とは個別的自衛権の共同行使ではなく、自分の国が攻撃されていないにもかかわらず、同盟条約を締結している他の国が攻撃された場合に、自衛の名において防衛行動を行うことであるという国際法上広く使用されている概念として捉えなおされているという点であろう。

3 1957年～1960年（安保改定期）

1957年5月に「国防の基本方針」⁽¹⁶⁾が閣議決定され、1960年1月19日に新安保条約（日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約）⁽¹⁷⁾が締結された。この時期の集団的自衛権に関する国会答弁の特徴は、第1に、集団的自衛権が外国の領土に自衛隊を出動させることであると捉えている答弁が数多いということである。第2に、以下において安保条約を批准させた岸信介首相の言に見るように、集団的自衛権の行使が完全に不可能なわけではないという答弁が出されていることである。第1の特徴から説明を行う。

日米安保条約についてまさに議論が行われて

いる最中、岸信介首相は、「いわゆる集団的自衛権というものの本体として考えられている締結国や特別に密接な関係にある国が武力攻撃をされた場合に、その国まで出かけて行ってその国を防衛するという意味における集団的自衛権は、日本の憲法上は持っていないと考えている」（岸信介首相の発言。第34回国会参議院予算委員会会議録第23号 昭和35年3月31日 p.24.）と答弁している。さらに、この答弁の直後に、いわゆる海外派兵を、集団的自衛権の「最も典型的な、最も重要視せられるもの」（岸信介首相の発言。第34回国会参議院予算委員会会議録第23号 昭和35年3月31日 p.24.）と位置付けている。こうした言明は、同時期の林修三内閣法制局長官の答弁にも見られるものである。「外国の領土に、外国を援助するために武力行使を行うということの点だけに絞って集団的自衛権が憲法上認められるかどうかということ言えば、それは今の日本の憲法に認められている自衛権の範囲には入らない」（林修三内閣法制局長官の発言。第31回国会参議院予算委員会会議録第11号 昭和34年3月16日 p.27.）という答弁である。

また、自国（例えば日本）が自国を守ることを他国（例えばアメリカ）と共同して集団的に行うことは集団的自衛権の発動には当たらない旨の重要な答弁が見られる。「集団的自衛権というのは、いろいろと広い意味にも狭い意味にも使われているが、端的に言えば、他国を自国と同様に守るということであり、それが中心的な観念と考えられる。これに対し、自分の国を守るということは、これは個別的自衛権である。

⁽¹⁶⁾ 「国防の基本方針」は1957年5月20日に閣議決定された。「国防の目的は、直接及び間接の侵略を未然に防止し、万一侵略が行われるときはこれを排除し、もつて民主主義を基調とする我が国の独立と平和を守ることにある」として、①国際連合の活動を支持し、国際間の協調をはかり、世界平和の実現を期する、②民生を安定し、愛国心を高揚し、国家の安全を保障するに必要な基盤を確立する、③国力国情に応じ自衛のため必要な限度において、効率的な防衛力を漸進的に整備する、④外部からの侵略に対しては、将来国際連合が有効にこれを阻止する機能を果し得るに至るまでは、アメリカとの安全保障体制を基調としてこれに対処する、という四つの方針を示したものである。

⁽¹⁷⁾ 新安保条約のポイントは、以下の六つである。①アメリカの日本防衛義務、②アメリカ軍に対する我が国の基地貸与、③我が国の自衛力漸増の義務、④事前協議制度の設置、⑤極東の安全に対する脅威が生じたときの日米協議、⑥条約期限の明確化及び内乱条項の削除、である。

自分だけで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集団的自衛権の発動ではない。まさに個別的自衛権の発動である。」(林修三内閣法制局長官の発言。第34回国会衆議院予算委員会議録第9号 昭和35年2月13日 p.14.) というものである。

さらに、概念的に集団的自衛権を広く解釈し、その上で合憲とされる範囲があり得る旨を示唆する答弁も見られることは、この時期において注目すべきことであることと思われる。岸信介首相は、次のように述べている。「集団的自衛権という内容が最も典型的なものは、他国に行ってこれを守ることだが、それに尽きるものではないと我々は考えている。そういう意味において一切の集団的自衛権を持たないということは言い過ぎだと考えている」(岸信介首相の発言。第34回国会参議院予算委員会議録第23号 昭和35年3月31日 p.27.)。それでは、海外派兵につながらない集団的自衛権とは、具体的にどのように考えられていたのだろうか。それを示しているのが、同委員会での林修三内閣法制局長官の答弁である。林修三内閣法制局長官は、秋山長造議員から海外派兵以外の如何なる集団的自衛権があるのかと問われ、「例えば、現在の安保条約において、米国に対し施設区域を提供している。あるいは、米国が他の国の侵略を受けた場合に、これに対して経済的な援助を与えるということ、こういうことを集団的自衛権というような言葉で理解すれば、私は日本の憲法は否定しているとは考えない」(林修三内閣法制局長官の発言。第34回国会参議院予算委員会議録第23号 昭和35年3月31日 p.24.) と答弁している。しかしながら、この安保改定期以降、日本が制限的な形で集団的自衛権を有しているという答弁が明示的に行われることはないことが指摘されている⁽¹⁸⁾。

4 1960年代～1970年代

新安保条約の自然承認の後、1960年7月15日岸信介首相が退陣し、政権は池田勇人首相に引き継がれた。池田勇人首相はよく知られているとおり、所得倍増計画を標榜し、安保問題からは意図的に距離を置いた。したがって、この期間に集団的自衛権に関する重要な国会答弁は見当たらない。

池田勇人首相の後は、1964年から佐藤栄作首相の長期政権となる。佐藤栄作首相時代には、アメリカのベトナム戦争の本格化(すなわち、「北爆」の開始)があったが、佐藤栄作首相は、一貫してアメリカのベトナム政策を支持している。こうしたことを背景として、この時期に重要であるのは、高辻正巳内閣法制局長官の答弁である。「我が国と連带的関係が仮にありとしても、他国の安全のために我が国が武力を用いるというのは憲法第9条の上では許されないだろう。(中略) 我が国が集団的自衛権の恩恵を受けているのはともかくとして、我が国が他国の安全のために兵力を派出してこれを守るということは憲法第9条のもとには許されないだろうという趣旨で、集団的自衛権は憲法第9条で認めていないだろうというのが我々の考え方である」(高辻正巳内閣法制局長官の発言。第61回国会参議院予算委員会議録第5号 昭和44年3月5日 p.12.) という答弁がある。この答弁において注目すべきであるのは、第1に、安保国会で定着した他国防衛のために自衛隊を「海外派遣」することが集団的自衛権の本質であるという理解には変化が見られないこと、第2に、我が国が他国の集団的自衛権に基づく軍事行動の利益を享受することは憲法上問題がないことを述べているという点であろう。

また、第59回国会において、佐藤栄作首相は、「私は、アメリカの基地といっても、日本の領海、領土、領空を侵害しないでそういう攻撃はない

(18) 阪口(上) 前掲注(1), p.84.

と思っている。その場合には、私は自衛の権利がある、これは日本本土に対する攻撃をされたように考えるべきではないかと考える」（佐藤栄作首相の発言。第59回国会参議院予算委員会会議録第2号 昭和43年8月10日 p.4.）と答弁し、在日アメリカ軍基地への攻撃に対しては個別的自衛権を発動することができ、それは合憲であるとの政府の立場を明確にしている。

さらに、第61回国会において、アメリカ軍の戦闘作戦のために在日アメリカ軍基地を提供することの合憲性に関する質問主意書が出された。これに対し、政府は、砂川事件最高裁判決⁽¹⁹⁾を引用しながら、「(当該判決のような)理は、現安保条約についても、変わるところがあろうはずはなく、現条約に基づく米軍の基地（施設及び区域）の使用について、応諾を与えることが憲法第9条、第98条第2項及び前文に違反することは、あり得ないことである」（第61回国会衆議院松本善明議員提出の質問主意書に対する答弁書〔内閣衆質61第2号〕 昭和44年4月8日）と答弁している。

そして、1972年から田中角栄政権となる。この時期において重要なのは、第69回国会に提出された決算委員会資料である。当該資料は、次のように説明している。「政府は、従来から一貫して、我が国は国際法上いわゆる集団的自衛権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こえるものであって許されないと

の立場に立っている。(中略)我が憲法の下で、武力行使を行うことが許されるのは、我が国に対する急迫、不正の侵害に対処する場合に限られるのであって、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団的自衛権の行使は、憲法上許されない」（第69回国会参議院決算委員会提出資料 昭和47年10月14日）。この資料は、安保条約前文の集団的自衛権規定と集団的自衛権の政府解釈の関係に関する質疑（同年9月14日）に対して、政府が提出した資料である⁽²⁰⁾。この資料のポイントは、第1に、政府が集団的自衛権は国際法上我が国も有するが、憲法のレベルではそれを実際に行使することはできないことを明示したこと、第2に、集団的自衛権を「海外派遣」だけでなく、包括的かつ一般的な武力行使の態様であると捉えていること、第3に、集団的自衛権を保有はするがその行使は禁止されるという後の政府見解の嚆矢となる表現を用いていることである。この答弁は、1981年の明確な政府公式見解につながっていくものである。

5 1980年代

1980年代に入り米ソ冷戦が継続する中で、我が国はアメリカとの同盟関係を更に強固なものにすべく、1980年2月海上自衛隊のリムパック初参加⁽²¹⁾、1981年5月シーレーン防衛の表明⁽²²⁾、1982年11月に初の日米共同統合実働演習を行った。こうした背景の中で、1981年5月

(19) 砂川事件とは、1955年から1957年にかけて行われた、東京都北多摩郡砂川町（現、立川市）のアメリカ軍の基地拡張に対する反対運動を巡る事件である。1957年7月8日に特別調達庁東京調達局が強制測量をした際に、デモ隊がアメリカ軍基地に入ったことが違法とされた。東京地方裁判所（第一審）は、日本国政府がアメリカ軍の駐留を許容したのは、日本国憲法第9条第2項前段で禁止される戦力の保持にあたり、違憲である、したがって、被告人を罰することはできないという判決を出した（いわゆる「伊達判決」）。これに対し、検察側は最高裁に跳躍上告した。最高裁は、1959年12月16日、憲法第9条は日本国が主権国として持つ固有の自衛権を否定しておらず、同条が禁止する戦力とは、日本が指揮・管理できる戦力のことであるから、外国の軍隊は戦力にあたらぬこと、また、日米安保条約のように高度の政治性を持つ条約については、一見極めて明白に違憲と認められない限り、その内容についての違憲性の法的判断をくだすことはできないこと（統治行為論）を示し、原判決を破棄し、地裁に差し戻した（最高裁判所刑集13巻13号3225頁）。

(20) この決算委員会提出資料は水口宏三議員が要求したものであり、第69回国会決算委員会終了後に提出されたものである。この資料については、『平成23年版 防衛ハンドブック』朝雲新聞社、2011, pp.665-666.を参照した。

の答弁書において、政府は、明確な集団的自衛権の定義を行い、集団的自衛権は有するが行使は禁じられている旨の解釈を示した。すなわち、「国際法上、国家は、集団的自衛権、すなわち、自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃を、自国が直接攻撃されていないにもかかわらず、実力をもって阻止する権利を有しているものとされている。我が国が、国際法上、このような集団的自衛権を有していることは、主権国家である以上、当然であるが、憲法第9条の下において許容されている自衛権の行使は、我が国を防衛するため必要最小限度の範囲にとどまるべきものであると解しており、集団的自衛権を行使することは、その範囲を超えるものであって、憲法上許されないと考えている」（第94回国会衆議院稲葉誠一議員提出の質問主意書に対する答弁書〔内閣衆質94第32号〕昭和56年5月29日）という政府見解である。ここにおいて、集団的自衛権の定義は、「自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃を、自国が直接攻撃されていないにもかかわらず、実力をもって阻止する権利」であるという言葉で示された。すなわち、個別的自衛権合理的拡大説を採用しつつ、集団的自衛権を説明している。そして、集団的自衛権の行使が禁止される根拠は、第9条全体の論理から説明されている。

この答弁の後、集団的自衛権を我が国は保有はするが、その行使は禁止されるという公式見解が第94回国会において見られるようになる。すなわち、「個別的自衛権についても、海

外派兵はできないとか必要最小限度の行使というように、一般にほかの国が認めているような個別的自衛権の行使の態様よりもずっと狭い範囲に限られている。そういう意味では、個別的自衛権は持っているが実際に行使するに当たっては、非常に幅が狭い。ところが、集団的自衛権については、全然行使できないのでゼロである。」（角田禮次郎内閣法制局長官の発言。第94回国会衆議院法務委員会議録第18号 昭和56年6月3日 p.8.）という答弁が典型的である。そして、更に踏み込んだものとして、「集団的自衛権の行使を憲法上認めたいという考え方があり、それを明確にしたいということであれば、憲法改正という手段を当然とらざるを得ないと思う」（角田禮次郎内閣法制局長官の発言。第98回国会衆議院予算委員会議録第12号 昭和58年2月22日 p.28.）といった答弁がある。

ここに至り、政府の集団的自衛権概念の定義が確立されたとされる⁽²³⁾。その後は、同じ言い回しの繰り返しとなっていると考えられる。したがって議論の対象は、個々のケースが集団的自衛権の行使にあたらぬか、ひいては憲法違反にならないかということになっていく。

特に1978年11月の旧ガイドライン⁽²⁴⁾策定を始めとして、1980年代に入り鈴木善幸首相下における1000カイリシーレーン防衛政策、中曽根康弘首相の日米同盟関係の強調などを背景に、アメリカとの軍事的な共同行動のあり方が議論となった。その議論は、大きくシーレーン防衛の問題とそれ以外の問題に分けられる。

(21) リムバックとは「環太平洋合同演習」のことであり、アメリカ海軍主催によりハワイ周辺海域で行われた多目的の海軍演習を意味する。初めて開催されたのは1971年であり、日本は1980年から参加している。

(22) シーレーンとは、一般的な航海の際に使用する海上交通ルートを指す。中曽根内閣は、このシーレーンの防衛に対して、次の四つの基本方針を定めた。①日本列島の位置付けをソ連爆撃機の侵入に対する防波堤とすること、②日本列島を取り巻く海峡の完全な支配権を保持すること、③ソ連潜水艦又は他の海軍艦艇の通行を許さないこと、④太平洋の防衛圏を数百カイリ拡大し、シーレーンの確立を行うこと、である。

(23) 1972年決算委員会資料及び1981年の当該答弁書で、我が国の集団的自衛権の行使が禁止されることの政府公式見解が出されたという指摘に関しては、例えば、豊下 前掲注(3), pp.5-7; 佐瀬 前掲注(11), pp.124-132. が挙げられる。

(24) 「旧ガイドライン」とは、「日米防衛協力のための指針(旧)」を指し、1976年7月8日から8回にわたって行われた防衛協力小委員会では合意された指針である。後年の「新ガイドライン」とは、「新たな日米防衛協力のための指針」であり、1997年9月23日発効したものである。

第1に、シーレーン防衛の問題である。中曽根康弘首相は、「日本が武力攻撃を受けた場合に、日本が救援、来援するアメリカの艦船等に対して、その日本に対する救援活動が阻害される場合に、日本側がこれを救い出すということは、領海においても公海においても、憲法に違反しない個別的自衛権の範囲内である」（中曽根康弘首相の発言。第98回国会衆議院予算委員会議録第5号 昭和58年2月5日 p.2.）と述べている。つまり、極東有事において、アメリカ軍の増援部隊を自衛隊が公海上において支援することは個別的自衛権の行使であるとの考えが示された⁽²⁵⁾。さらに、日本に対し、食料、資源等を輸送している外国船を守ることにに関して、谷川和穂防衛庁長官は、「我が国に対する武力攻撃が発生し、我が国が自衛権を行使している場合において、我が国を攻撃している相手国が、我が国向けの物資を輸送する第三国船舶に対し、その輸送を阻止するために無差別に攻撃を加える可能性を否定できない。そのような場合に、その物資が我が国に対する武力攻撃を排除するため、あるいは我が国民の生存を確保するために必要不可欠な物資であるとすれば、自衛隊が、我が国を防衛するための行動の一環として、その攻撃を排除することは、個別的自衛権の行使の範囲に含まれるものと考え」（谷川和穂防衛庁長官の発言。第98回国会参議院予算委員会議録第6号 昭和58年3月15日 p.2.）と答弁している⁽²⁶⁾。

第2には、次のような他の具体的なケースに関する答弁である。

(1) アメリカ軍への情報提供

P3C 対潜哨戒機、OTH レーダー⁽²⁷⁾等で得た自衛隊の情報をアメリカ軍に提供することが集団的自衛権に当たるかどうか国会で議論された。二見伸明議員が「例えば、P3C が発見した情報を米軍に流す、その情報によっては直ちに米軍が実力行動に出るといった情報もある。（中略）情報は武力行使ではないから集団的自衛権に当たらないという考えはおかしいのではないか」とただしたのに対し、加藤紘一防衛庁長官は、「私たちが得た情報というものをどう処理するかについては、そのときどきの情勢において私たちの国益、それからそのときの状況等によって判断するが、一般的に情報交換というものはいわゆる集団的自衛権の行使を禁ずる原則に背馳するものとは思わない」（加藤紘一防衛庁長官の発言。第104回国会衆議院予算委員会議録第19号 昭和61年3月5日 p.21.）という答弁が見られる。この答弁は後年の第140回国会においても繰り返されている。秋山収内閣法制局第1部長は、「自衛隊が常日頃行っている情報収集活動あるいは警戒監視活動を通じて収集した情報を、一般的な情報交換の一環として米軍に提供することは、実力の行使には当たらない」（秋山収内閣法制局第1部長の発言。第140回国会衆議院外務委員会議録18号 平成9年6月4日 p.16.）という答弁である。

(25) 更に詳しく国会答弁をみれば、アメリカ軍艦の護衛については、「我が国に対して武力攻撃がすでに開始され、アメリカ艦隊が我が国を防衛するために行動している場合、我が国によるアメリカ艦護衛は、日米共同対処の一環として行われるのであれば、個別的自衛権の範囲として認められる。ただし、具体的なそういう場面があるかないかということは別であり、いま理論上の話として申し上げる。」（夏目晴雄防衛庁防衛局長の発言。第98回国会参議院内閣委員会議録第5号 昭和58年3月24日 p.27.）という説明がある。

(26) 後年になるが、「アメリカ軍艦が我が国の防衛のために駆けつけてきたという事態において、我が国がそのアメリカ艦船に対する攻撃を排除するという事は、我が国の個別的自衛権の行使の範囲内において許されるケースがあり得る」（小和田恒外務省条約局長の発言。第104回国会衆議院予算委員会議録第15号 昭和61年2月22日 p.15.）という答弁も存在する。

(27) 「OTH レーダー」とは、短波帯の電波、地表波又は上空波（電離層反射波）を利用して、水平線以遠の観測を行うものである。

(2) リムパック

1980年代には繰り返し、リムパックへの海上自衛隊の参加は、集団的自衛権を前提とするものだという質疑が為された。例えば、多賀谷眞稔議員の「リムパックという環太平洋の合同演習は（中略）、まさに憲法が禁止している集団的安全保障の一翼を担うことになる集団的自衛権の発動である」という発言がある。これに対して、大平正芳首相は「この共同演習参加を通じて、戦術技術の訓練、向上を図ることにすぎないのであって、それ以上のものとは考えていない」（大平正芳首相の発言。第91回国会衆議院予算委員会議録第2号 昭和55年1月31日 p.7.）と答弁している。重ねて、佐々淳行防衛庁参事官は、リムパックは「所掌事務の遂行に必要な教育訓練を行うこと」に該当するという説明を行っている（佐々淳行防衛庁参事官の発言。第91回国会衆議院予算委員会議録第2号 昭和55年1月31日 p.8.）。

(3) 在日米軍経費負担及び極東有事の際の便宜供与

在日米軍経費の日本側負担は、有事の際には、極東におけるアメリカ軍の戦闘行為のための費用になるおそれがあり、ひいては集団的自衛権の行使につながるのではないかという意見が出された。これに対しては、斉藤邦彦外務省条約局長が「憲法上認められていない集団的自衛権の行使は、我が国による実力の行使を伴うのであるので、実力の行使に当たらない便宜供与はそのような集団的自衛権の行使に当たらないと考えている。我が国が米軍に対して極東有事の際にいわゆる便宜供与を行うことは、一般には実力の行使に当たらないので、集団的自衛権の行使には当たらないというのが政府の見解である」（斉藤邦彦外務省条約局長の発言。第112回国会参議院予算委員会議録第16号 昭和63年4月1日 p.31.）と答弁している。

6 1990年代

冷戦が終結し、国連の機能が活性化してくると、国連活動への協力という形での自衛隊の海外派遣の是非が問題になった。1991年の湾岸戦争時の多国籍軍への参加の是非も議論された。つまり、多国籍軍の主力となる国の武力行使と一体化しない場合に限り、当該国への支援は集団的自衛権に当たらず、合憲であるという答弁が見られるようになってくる。

まず、国連軍への関与の在り方についての政府統一見解が出された。中山太郎外相は、①国連軍に対する関与の在り方としては、「参加」と「協力」がある、②参加とは、国連軍の司令官の指揮下に入り行動することを意味し、当該国連軍が武力行使を伴うものであれば、自衛隊が国連軍に参加することは、自衛のための最小限度の範囲を超えるものであり、憲法上許されない、③協力とは、国連軍の組織の外にあって行う、参加に至らない各種支援を含むことを意味する、④参加に至らない協力については、国連軍の目的・任務が武力行使を伴うものであっても、その武力行使と一体にならないようなものは、憲法上許されると解される、と述べている（中山太郎外相の発言。第119回国会衆議院国際連合平和協力に関する特別委員会議録第4号 平成2年10月26日 pp.25-26.）。国連軍は、国際連合発足から一度も創設されたことのない軍であるが、こうした仮定の軍について、その武力と一体化しない限りにおいて、協力できるという政府見解が1990年代初頭に示されたのである。

次に、我が国の集団的自衛権解釈の変遷を考える上で非常に重要な出来事が起きる。それは湾岸戦争及びその後に議論されたPKO（国連平和維持活動）等への自衛隊の海外派遣問題である。湾岸戦争の際には、我が国は多国籍軍へ直接的な協力はせず、総計135億ドルにのぼる資金援助を行った。しかし、クウェートが戦後行った感謝決議に、日本の名前はなかった。この問題に関しては、「多国籍軍の武力行使と一体と

ならないような協力であれば憲法上許される。しかし、具体的に、湾岸戦争の際のような多国籍軍への協力を念頭に入れた法律は今はない」(加藤紘一内閣官房長官の発言。第125回国会参議院内閣委員会会議録第1号 平成4年12月8日 p.15.) という答弁がある。同時に、多額の資金援助を行ったにもかかわらず、国際社会から評価を受けなかった我が国では、PKO及びPKF(PKOの一環として派遣される国際連合平和維持軍)への参加の是非をめぐって大きな議論が巻き起こった。その中で注目されるのが工藤敦夫内閣法制局長官の「(PKFへの参加について) 仮に全体として平和維持隊などの組織が武力行使に当たるようなことがあっても、我が国としてはみずから武力行使はしない、また当該平和維持隊などの組織とそれが行う武力行使と一体化することはないということであって、我が国が武力行使をするという評価を受けることはない。したがって、憲法前文や9条の平和主義や武力行使の禁止に反するようなことはない。」(工藤敦夫内閣法制局長官の発言。第121回国会衆議院国際平和協力等に関する特別委員会議録第3号 平成3年9月25日 p.3.) という国会答弁である。実際に1992年6月にPKO法⁽²⁸⁾が成立するが、後年(2001年)、谷内正太郎外務省総合政策局長は、PKOへの参加についても、政府は、「PKOは、国連が世界各地における地域紛争の平和的解決を助けるための手段として、実際の慣行を通じて確立してきた一連の活動であり、基本的に中立、非強制の立場で行われるものであるから、このようなPKOへの参加は集団的自衛権の行使には当たらない」(谷内正太郎外務省総合外交政策局長の発言。第151回国会参議院外交防衛委員会会議録第15号 平成13年6月12日 p.21.) という答弁を行っている。

1990年代における最も重要な答弁は、1996年大森政輔内閣法制局長官によるものである。

当該答弁は、どのような条件であれば我が国が例えばアメリカ軍中心の多国籍軍の武力行使と一体化するののかに関して、詳細な4つの基準を提示した。すなわち、「アメリカ軍に対する補給などについては、その武力行使と一体になるような行動かどうかということによって、憲法上の問題は決せられるべきものである。(中略) 各国軍隊による武力の行使と一体となるような行動に該当するか否かは、①戦闘行動の地点と当該行動の場所との地理的關係、②当該行為の具体的内容、③各国軍隊の武力行使の任にある者との関係の密接性、④協力しようとする相手方の活動の現況等、の諸般の事情を総合的に勘案して個々具体的に判断されるべきである」(大森政輔内閣法制局長官の発言。第136回国会参議院内閣委員会会議録第8号 平成8年5月21日 p.26.) というものである。このように、武力行使との一体化については、普遍的で抽象化されうる判断は存在せず、個々のケースに従い、具体的に判断していく方法が採られるべきであるという指針が示されたわけである。そして、この個別のケースの判断の一環として、この答弁に続く1990年代の国会においては、アメリカ軍の戦闘作戦行動のために我が国にある同軍の基地が利用されること、アメリカ軍等の後方支援として武器の輸送を行うこと及び同軍へ武力行使に関する情報を提供すること等が武力行使の一体化には該当せず、したがって、集団的自衛権の行使には当たらないことが答弁されていく。第141回国会参議院本会議において「武器弾薬の輸送それ自体は武力の行使に該当せず、また戦闘地域と一線を画する場所において行うという前提にかんがみれば、アメリカ軍との武力の行使の一体化の問題は生じない」(橋本龍太郎首相の発言。第141回国会参議院会議録第3号 平成9年10月3日 p.16.) という答弁がなされている。加えて、周辺事態安全確保法⁽²⁹⁾を審議してい

(28) 「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」(平成4年法律第79号)

(29) 「周辺事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律」(平成11年法律第60号)

の中で、小渕恵三首相は、「(同法で実施することを想定している) 後方地域支援は、米軍に対するもののみであるが、それ自体は武力の行使との一体化の問題が生じることは想定されず、(中略) 集団的自衛権の行使につながるものではない」と答弁している(小渕恵三首相の発言。第145回国会参議院会議録第3号 平成11年1月22日 p.15.)。

先んじていえば、この延長線上における2000年代で注目すべきなのは、テロ対策特措法⁽³⁰⁾の協力支援活動、イラク人道復興支援特措法⁽³¹⁾の安全確保支援活動及び補給支援特措法⁽³²⁾の補給支援活動の議論時における「武力行使との一体化」の回避の政府論理である。前述したように、政府は一貫して武力行使との一体化は憲法第9条が禁止しているものと答弁をしてきた。そのため、この回避のために作られたのが、「現に戦闘行為が行われておらず、かつ、そこで実施される活動の期間を通じて戦闘行為の行われることがないと認められる」後方支援(周辺事態安全確保法)及びいわゆる非戦闘地域(テロ対策特措法、イラク人道復興支援特措法及び補給支援特措法)という概念である。高村正彦外相は「後方地域というのは国際法上今まで使われてきた概念ではない。そして(中略)、憲法9条との関係で武力行使との一体化を定型的に避けるためにそうした概念を作った」(高村正彦外相の発言。第145国会参議院予算委員会会議録第3号 平

成11年2月23日 p.10.)と述べ、石破茂防衛庁長官は「対応措置の実施は、いわゆる非戦闘地域において実施することとされている。これは、我が国が憲法の禁ずる武力の行使をしたとの評価を受けまいよう、他国による武力行使との一体化の問題を生じないことを制度的に担保する仕組みの一環として設けたものである」(石破茂防衛庁長官の発言。第156回国会衆議院会議録第42号 平成15年6月24日 p.6.)という答弁を行っている。政府は、このようにして他国との武力行使との一体化を避け、ひいては、そこで発生し得る集団的自衛権の行使を否定しているのである⁽³³⁾。

7 2000年～2009年(政権交代以前)

2000年代初頭で起きた最も大きな事件とは、2001年の同時多発テロであった。同時多発テロ以降、政府は自衛隊のインド洋又はイラクへの派遣を行ってきたが、これをアメリカ軍の軍事行動への協力であるとして、憲法学の立場から批判する見解もある⁽³⁴⁾。

2000年代初頭の小泉純一郎首相時代には、積極的な集団的自衛権に関する研究を行いたいという旨の質問主意書への答弁書がある。すなわち、「政府は、従来から、我が国が国際法上集団的自衛権を有していることは、主権国家である以上当然であるが、憲法第9条の下において許容されている自衛権の行使は、我が国を防衛

(30) 「平成13年9月11日のアメリカ合衆国において発生したテロリストによる攻撃等に対応して行われる国際連合憲章の目的達成のための諸外国の活動に対して我が国が実施する措置及び関連する国際連合決議等に基づく人道的措置に関する特別措置法」(平成13年法律第113号)ただし、平成19年11月2日失効。

(31) 「イラクにおける人道復興支援活動及び安全確保支援活動の実施に関する特別措置法」(平成15年法律第137号)

(32) 「テロ対策海上阻止活動に対する補給支援活動の実施に関する特別措置法」(平成20年法律第1号)ただし、平成22年1月16日失効。

(33) 例えば、久世公堯議員が「我が国の周辺事態の後方支援が、この事態法によって集団的自衛権の行使につながっていくのではないかと批判がある」と質問したのに対し、石破防衛庁長官は、「我が国は憲法上、集団的自衛権は自衛の最小の範囲を超えるのでこれを行使することができない、これが政府の立場である。この変更ということは一切考えていない」と答弁している(石破茂防衛庁長官の発言。第156回国会参議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会会議録第3号 平成15年5月20日 p.4.)。

(34) 例えば、小林正弥「平和憲法の非戦解釈—非戦憲法としての世界史的意義」『ジュリスト(特集:憲法9条を考える)』1260号, 2004.1.1・15, pp.119-130.

するため必要最小限度の範囲にとどまるべきものであると解しており、集団的自衛権を行使することは、その範囲を超えるものであって、憲法上許されないと考えてきている。憲法は我が国の法秩序の根幹であり、特に憲法第9条については過去50年余にわたる国会での議論の積み重ねがあるので、その解釈の変更については十分に慎重でなければならないと考える。他方、憲法に関する問題について、世の中の変化も踏まえつつ、幅広い議論が行われることは重要であり、集団的自衛権の問題について、様々な角度から研究してもいいのではないかと考えている。」(第151回国会衆議院土井たか子議員提出の質問主意書に対する答弁書〔内閣衆質151第58号〕平成13年5月9日)というものである。また、安倍晋三首相も「大量破壊兵器やミサイルの拡散、テロとの闘いといった国際情勢の変化や、武器技術の進歩、我が国の国際貢献に対する期待の高まりなどを踏まえ、日米同盟がより効果的に機能し、平和が維持されるようにするため、いかなる場合も憲法で禁止されている集団的自衛権の行使に該当するのか、個別具体的な例に即し、よく研究してまいる」(安倍晋三首相の発言。第165回国会衆議院会議録第3号平成18年9月29日 p.3.)と述べている。このように、2000年代の政権交代以前は、政府が集団的自衛権の問題について様々な角度から積極的に研究した時期であるといつてよいと思われる⁽³⁵⁾。とりわけ重要であるのは、弾道ミサイル防衛(BMD)についての国会答弁が多く見られることである。

BMDとは、発射され飛来する弾道ミサイルを、地表から宇宙まで張り巡らせた迎撃システムで探知し、発射直後のブースト段階、大気圏

外のミッドコース段階及び大気圏再突入のターミナル段階において迎撃・破壊する構想であり、1983年にレーガン米国大統領が提唱した戦略ミサイル防衛システム(SDI)構想を端緒とするものである。我が国はこのSDIの研究計画へ早い段階から参加していたが、当該研究への参加は実力の行使に当たるものではなく、禁止される集団的自衛権の行使に当たるとはならないという答弁が1986年時点で見られる⁽³⁶⁾。しかしながら、ミサイルの速度が遅く、最も迎撃しやすいブースト段階では、我が国ではなく、他国(アメリカ等)を攻撃目標としている可能性もあり、こうしたミサイルを迎撃することが集団的自衛権の行使に該当するのではないかと懸念が示されてきた。これに対し、政府は、「ミサイルは、必ずしも、その発射があった、飛来があったという事実だけで直ちに急迫不正の侵害があった、武力攻撃があった、かつ他に手段がないんだというふうに断ずるに至らない場合にも、これは事柄の性格上対応せざるをえない」(阪田雅祐内閣法制局長官の発言。第162回国会衆議院武力攻撃事態等への対処に関する特別委員会議録第2号平成17年3月31日 p.12.)と述べている。さらに、大野功統防衛庁長官は、「相手方からミサイルを撃ってくる、そのミサイルが急迫であることは事実である。急迫であることは事実だが、それが不正であるのかどうか疑問があり、(中略)自衛権の発動の三要件の第一項目の急迫不正の、不正に当たらない場合があるのではないか」という例外的なケースも想定している答弁が見られる(大野功統防衛庁長官の発言。第162回国会衆議院武力攻撃事態等への対処に関する特別委員会議録第2号平成17年3月31日 p.11.)。

政府は2005年に自衛隊法の改正を行い⁽³⁷⁾、

(35) 例えば、「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」を設け、2008年6月24日付で当該懇談会の報告書が公表されている。

(36) 例えば、第107回国会参議院予算委員会会議録第5号昭和61年11月11日 p.6.における倉成正外相の次のような発言である。「SDIの研究参加が憲法第9条に禁じている集団的自衛権の行使になるのではないかとということだが、SDIの研究計画への参加は実力の行使に当たるとはないので、禁止されている集団的自衛権の行使にはあたらない。」

(37) 自衛隊法の改正は、「防衛庁設置法等の一部を改正する法律」(平成17年法律第88号)によって行われた。

自衛隊法第82条の3として、防衛出動下令前の弾道ミサイル迎撃手続きを定めることによって、BMDを実現した。これは、

①弾道ミサイルが発射された時点等で、武力攻撃事態が認定されているときには、防衛出動で対処し、この場合には、自衛権の行使として解釈される。

②弾道ミサイルが発射された時点等で、武力攻撃事態が認定されていない場合には、自衛隊法第82条の3に規定するとおり、防衛大臣が作成し、内閣総理大臣の承認を受けた緊急対処要領に従い、自衛隊はBMDの措置を採ることができ、この場合には、自衛権の行使としては解釈されない。

というものである。自衛権の行使とは解釈されないことにつき、大野功統防衛庁長官は、自衛隊法第82条の3に基づく同措置は「自衛隊法上の任務として公共の秩序の維持に該当し、あえて整理すれば、警察権の行使に相当するものと言ってよい」（大野功統防衛庁長官の発言。第162回国会衆議院会議録第16号 平成17年4月1日 p.5.）と答弁している。このように、政府は、BMDを集団的自衛権の範囲外に位置付けているのである。

8 2009年以降（政権交代以後）

2009年9月、自由民主党中心の政権から民主党中心の政権へと交代した。そして、第93代内閣総理大臣として鳩山由紀夫首相が任命されたのである。鳩山由紀夫首相は、在日米軍再編問題（普天間基地移設問題）で基地の沖縄県外移設を追求したが、それはかなわなかった。沖縄問題と関連させて集団的自衛権について述べた答弁では、「アメリカ軍に沖縄を中心として基地を貸しているということ自体が集団で自衛をしている、防衛をしている発想に、当然広く考えればなるわけであろうかと思う。しかし、一般に議論されている集団的自衛権というものは

必ずしもそうでないことも理解している。（中略）同盟関係を結んでいる一方のアメリカの本土が、例えば、何らかどこかの国によって攻撃を受けたときに、果たして日本がそれに対して武力行使というものを行ってよいかどうかという発想がある。そういった発想が、（中略）憲法第9条の中で日本がとるべきではないと言っている集団的自衛権の発想だと思っており、その意味では、私は、現在の憲法9条の解釈をこの内閣において現在のところ変えるつもりはない」（鳩山由紀夫首相の発言。第173回国会衆議院予算委員会議録第3号 平成21年11月4日 p.14.）と説明を行っている。集団的自衛権の政府解釈は、政権交代後も変化はない。

Ⅲ 集団的自衛権解釈の変遷に関する整理

以上、日本国憲法制定期から2000年代の政権交代に至るまで、政府の国会答弁を中心に、集団的自衛権の解釈の変遷を見てきたが、その特徴は、右の表のように整理できる。

おわりに

近年において、民主党中心の政権のもとで新安保懇（「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」）が開かれ、新たな防衛大綱改定に向けて、周辺諸国の軍事力近代化、日米同盟の深化、国連平和維持活動・テロ対策への対応などの課題について議論を行い、2010年8月、その答申が提示された。新安保懇で議論された諸課題が示すごとく、我が国周辺の国際情勢は近い将来にわたって予断を許さない状況が続くと思われる。このため、集団的自衛権については、今後引き続き、憲法を巡る重要な論点として国会で議論されることが予想される。

（すずき たかひろ）

表 集団的自衛権の政府解釈の変遷

時期	集団的自衛権の解釈の特徴
憲法制定期及び制定直後	集団的自衛権に関する解釈を明確にするような答弁は見当たらない。
1950年～1956年 (朝鮮戦争及び対日講和時期)	我が国は独立国であるから、個別的自衛権のみならず、集団的自衛権も有する旨の答弁がある。しかし、後年に政府が定式化する集団的自衛権概念とは異なった形で説明していた(個別的自衛権共同行使説に相当)。また、集団的自衛権は、警察予備隊を海外(主として朝鮮戦争)に派遣することとして捉えられている。
1957年～1960年 (安保改定期)	直前の時期同様、集団的自衛権とは、外国の領土に自衛隊を派遣するという状況を意味すると理解する傾向が強い。そのような限定された理解の上で、集団的自衛権の一切が禁止されているとは考えないという岸首相の答弁がある。しかしながら、これ以降、我が国が制限的な形でも集団的自衛権の行使が許されるという答弁は明示的には行われていない。
1960～1970年代	集団的自衛権に関する積極的な答弁はあまり見られない時期である。しかし、1972年の決算委員会資料により、1981年に確立する、政府による集団的自衛権概念の定義の萌芽が見られる。
1980年代	1981年5月の質問主意書への答弁によって、集団的自衛権とは「自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃を、自国が攻撃されていないにもかかわらず、実力をもって阻止する権利」を意味するものであるという後年に踏襲される解釈が明確化された(個別的自衛権合理的拡大説)。その後は、この答弁の繰り返しとなり、議論の対象は、個々のケースが集団的自衛権に当たらないかということになっていく。特に、1980年代においては、シーレーン防衛、アメリカ軍への情報提供、リムパック参加及び在日米軍経費負担が、集団的自衛権ではなく、個別的自衛権の行使であることが答弁されている。
1990年代	湾岸戦争を背景としてのPKO等の自衛隊海外派遣が主たる議論の対象となる。武力行使と一体化せずに自衛隊がアメリカ軍等に協力する場合には、集団的自衛権の行使には当たらないとの答弁がなされた。また、武力行使との一体化はどのようにして判断すべきかについての四つの判断基準が提示された。
2000年～2009年 (政権交代以前)	政府が集団的自衛権の問題につき、さまざまな角度から分析をした時期である。特に、弾道ミサイル防衛(BMD)が可能かどうかの主たる議論の対象となった。政府は、BMDの一部について警察権の行使に位置付け、集団的自衛権の行使には当たらないと答弁している。このように、個別的自衛権で説明する領域が徐々に広がってきている。
2009年以降 (政権交代以後)	これまでの政府答弁を基本的に踏襲している。

(出典) 筆者作成。