

新安保法制の意義と課題

柳井 俊二

Yanai Shunji

新安保法制策定の背景

1945年、わが国は多くの人命と財産、さらには領土の一部まで失って壊滅的な敗戦を経験した。日本国民は、この歴史的経験の下で、二度と軍国主義に戻らず、地域や世界の平和を乱さないとの決意をした。わが国は、第2次世界大戦後、自由主義、民主主義、市場経済を基本とする国として生まれ変わり、基本的人権の尊重と平和主義に徹してきた。なかでも、日本が地域と世界の平和を乱さないという平和主義は、国民の間にしっかりと根付き、この点に関する国際的な信頼も篤いと言える。このようなわが国の平和主義を今後とも堅持すべきことは言うまでもない。他方で、わが国が他国の平和を乱さないということだけで日本の安全を確保し、地域と世界の平和を守ることができないことも明らかである。わが国が戦後70年間にわたって平和のうちに生きてこられたのは、外交努力によって平和な国際環境を構築し、維持するとともに、日本自身の防衛努力とその足らざるところを緊密な日米同盟によって補い、外部からの侵害に対して有効な抑止力を維持しえたからにはほかならない。

わが国をめぐる安全保障環境は近年いっそう厳しさを増している。日本の隣国である中国とロシアはともに核軍事大国であり、北朝鮮は核兵器とその運搬手段の開発を推進している。中国は、1970年代はじめ頃から尖閣諸島の領有権を主張し始め、最近ではしばしば公船を尖閣諸島の領海に侵入させるとともに、沖縄空域を通過して空軍機を西太平洋に派遣している。また、中国船が日本の巡視艇に尖閣周辺海域で体当たりをするという事件も起きている。冷戦終結後一時下火になっていたロシアの軍事活動も復活傾向にある。わが国周辺に関しても、ロシア軍用機の日本領域接近に対する航空自衛隊機の緊急発進（スクランブル）件数も2008年頃から再度増加に転じており、また、北方領土へのロシア要人訪問やインフラ整備強化等の動きもある。同じく2008年頃から、それまではなかった中国軍用機に対する緊急発進が始まり、2014年にはロシア機に対する発進件数に並ぶほどに増加した。このような状況にあって、外交、防衛および日米同盟の3本の柱を強化してわが国の安全を確保することがますます重要になってきている。さらに、直接わが国に影響がない場合にも、平和で安全な国際社

会を構築するため、国際連合平和維持活動（PKO）等の平和活動にわが国がより積極的に貢献することも必要である。

安保法制懇の提言

近年ますます厳しくなってきたわが国周辺の安全保障環境を背景として、2007年5月、安倍晋三総理は、「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）を設置し、安全保障に関する4類型の事態を示し、制約の多い従来の政府憲法解釈の下でこれらの事態に適切に対処するかという問題を投げかけた。4類型に関する問題意識は、次のような状況で良いのかということである。すなわち、①公海上で米艦が攻撃されても自衛隊の艦船は何もできない、②同盟国である米国に向かうかもしれない弾道ミサイルをわが国がレーダーで捕捉した場合でもわが国はそれを迎撃できない、③同じPKO等の活動に従事している他国の部隊等が攻撃を受けている場合にわが国の要員が駆け付けて、要すれば武器を使用して仲間を助けることができない、また、④補給、輸送、医療等、それ自体は武力行使に当たらない後方支援活動については、わが国の後方支援を受ける他国の「武力行使と一体化」しないという制約が課されている。従来の政府憲法解釈は、わが国は国際法上集団的自衛権を有しているが、憲法第9条はその行使を許さず、個別的自衛権の行使しか認めておらず、また、武力行使を伴う国連の集団安全保障への参加も禁じているというものである。

安保法制懇は、これらの問題を詳細に検討し、2008年6月に報告書（第1次報告書）を提出した。この報告書において、安保法制懇は、従来の政府憲法解釈の下で個別的自衛権や警察権によって前記4類型のような事態に適切に対応することは困難であり、集団的自衛権の行使および国連の集団安全保障への参加を認めるように憲法解釈を変更すべきであり、かつ、変更には憲法改正は必要なく、政府が適切なかたちで新しい解釈を明らかにすることで可能である旨提言した。懇談会は、憲法第9条に関して次のような基本認識に立った。すなわち、第1項は、国権の発動たる戦争と、武力による威嚇または武力の行使は、「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」ものであって、個別的・集団的自衛権の行使や国連の集団安全保障への参加を禁ずるものではなく、また、第2項は、第1項の禁じていない個別的・集団的自衛権の行使や集団安全保障に参加するための軍事力保持までも禁じたものではないということである。また、第1次報告書は、憲法第9条の「戦争放棄」は、国際連盟規約、1928年のパリ不戦条約、国連憲章等の国際法発展の長い歴史のなかで進化したものであり、この歴史を通じて、個別的・集団的自衛権や集団安全保障を排除する考え方は一度も出てきたことがない旨指摘している。

安倍総理は、安保法制懇の第1次報告書が提出された後わずか数年間においても日本をめぐる安全保障環境がさらに厳しくなったことを踏まえて、2013年2月、安保法

制懇を再開し、近年の状況変化に留意し、かつ、将来も見据えて安全保障の法的基盤についてさらに検討するよう求めた。安保法制懇は、第1次報告書で検討した4類型に限らずそれ以外の状況についても、新たな環境の下でわが国が対処する必要性が生じうることを確認するとともに、わが国の存立を全うするために必要な具体的行動、あるべき憲法解釈の内容と背景、国内法制のあり方等も検討した。2014年5月に提出された第2次報告書は、憲法第9条の解釈に関する第1次報告書の基本的立場を維持しつつ、政府の憲法解釈の変遷と第9条の解釈に係る憲法の根本原則、安全保障環境の変化、第1次報告書で扱った4類型以外でこれまでの政府解釈では適切に対処しえない状況にも触れている。憲法解釈の変遷に関し、第2次報告書は、自衛戦争も放棄したという1946年の吉田茂総理答弁から、1954年以来、必要最小限度の自衛力保持は主権国家固有の権利であるとの解釈が変わり、さらに1972年以降は、個別的自衛権の行使は許されるが、集団的自衛権の行使は許されないとの解釈に固まっていった経緯を述べ、政府の憲法解釈にも変遷のあることを指摘している。同報告書は、また、1959年の最高裁砂川判決は憲法第9条が自衛権を否定しておらず、わが国の固有の自衛権について集団的自衛権と個別的自衛権を区別せず、したがって集団的自衛権の行使を禁じていないことも示している。

第2次報告書は、さらに、「ある時点の特定の状況の下で示された憲法論が固定化され、安全保障環境の大きな変化にかかわらず、その憲法論の下で安全保障政策が硬直化するようでは、憲法論のゆえに国民の安全が害されるということになりかねない」ことも指摘している。以上を踏まえて、同報告書は、次のような具体的提言を行なっている。すなわち、集団的自衛権の行使を認めるべきこと、軍事的措置を伴う国連の集団安全保障への協力は一切できないとの現状は改めるべきこと、いわゆる「武力行使との一体化」論は政策的妥当性の問題として位置付けるべきこと、国連PKOの「武器使用」は国連憲章上禁止されている「武力行使」ではなく、いわゆる「駆け付け警護」や妨害排除のための武器使用を可能にすべきこと、在外自国民の保護・救出は武器使用を含め領域国の同意等一定の条件の下で可能とすべきこと、武力攻撃に至らない侵害がある場合に切れ目のない対応ができるようにすべきこと等である。

新安保法制の概要とその意義

2014年5月の安保法制懇第2次報告書の提出を受けて、政府は、同年7月に「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」という閣議決定を行なった。その後連立与党は協議を重ね、2015年3月には、「安保法制整備の具体的な方向性」という文書を出して、与党の共通見解を示すとともにわが国の安全保障と国際平和貢献に関する法制整備の具体的な方向性を示した。2015年5月、政府はこの方向性に沿った法案を国会に提出し、同年9月、同法案は国会で採択され

た。この新安保法制は、10本の法律を一部改正する「我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律（平和安全法制整備法）」と新規立法である「国際平和支援法」で構成されている。一部改正された法律は、次のとおりである。すなわち、①「自衛隊法」、②「国際平和協力法」、③「周辺事態安全確保法」（「重要影響事態安全確保法」に変更）、④「船舶検査活動法」、⑤「事態対処法」、⑥「米軍行動関連措置法」（「米軍等行動関連措置法」に変更）、⑦「特定公共施設利用法」、⑧「海上輸送規制法」、⑨「捕虜取扱い法」および⑩「国家安全保障会議設置法」である。また、新規立法である「国際平和支援法」の正式名称は、「国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律」である。

これらの法律の成立に至る国会審議過程および国会外において最も反対が強く、論議を呼んだのは、集団的自衛権をめぐる問題であった。自衛隊法は、限定的にせよ、集団的自衛権の行使を認める次の「自衛権の新3要件」に基づいて改正された。①わが国に対する武力攻撃が発生したこと、またはわ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、これによりわが国の存立が脅かされ、国民の生命、自由およ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こと。②これを排除し、わ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こと。③必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと（注：傍点部分が旧3要件との違い）。また、自衛隊法は、安保法制懇第2次報告書の提言にもあった、在外邦人等の保護措置を自衛隊がとれるように改正された。

新法制は、「国際平和協力法」（PKO法）等ほかの9本の平和安全保障関連の既存法を改正して日本の平和安全保障体制を整備したほか、これまで「テロ対策特別措置法」や「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（イラク特別措置法）」のように、国際社会の平和と安全を脅かす事態に対して国際社会が共同して対処する際、自衛隊が後方支援を行なうため、事後に個別的に立法していたことを改め、一般法を新たに制定した（「国際平和支援法」）。また、国際平和協力に関しては、PKO法を改正して、活動地域の住民保護や他国要員の警護（いわゆる「駆け付け警護」）ができるようにしたほか、武器使用基準を国連並みとする等の法整備を行なった。

このように、新安保法制は、安保法制懇の提言よりかなり控え目のものであり、これまでの考え方に引きずられたところがあるが、これは、政治的現実を反映したものと考えるべきであろう。しかしながら、個別的自衛権の行使のみを認めるという従来の政府憲法解釈を超えて、限定的にせよ集団的自衛権の行使を認めて、わが国の安全保障に不可欠の日米同盟の強化を可能として抑止力を高める措置をとったこと、PKOにおける駆け付け警護や国連の標準による武器使用基準を認め、また、国際平和回復

のために諸国が共同して対処している際の日本の後方支援活動等に関して、紛争が生じた後に特別法を制定する代わりに一般法で基本原則を定めておくこととしたのは、画期的な前進である。

今後の課題

今回成立した新安保法制に対しては、国会審議においても、マスコミ等の主張においても、種々の誤解、曲解または意図的に的外れな反対論が多かった。例えば、次のような反対論があったが、それぞれについての正しい論点は、カッコ内にあるとおりである。①新法制は、戦争を起こすための「戦争法」だ（新法制は、集団的自衛権を限定的に認めて日米同盟を強化し、外部からの脅威に対する抑止力を高めるもの）、②集団的自衛権容認により、地球の裏側の戦争にまで巻き込まれる（新法制の下では、集団的自衛権の行使に「わが国の存立が脅かされる」等の厳格な条件が課せられており、また、集団的自衛権は、「権利」であり、「義務」ではない）、③新法制は、徴兵制につながる（高度の専門知識を要するハイテク防衛力に徴兵制は無意味）、④軍靴の音が聞えてくる（新法制は、外部からの侵害に対して日本の平和と独立、国民の自由と権利を守るもの。また、自衛隊の活動には国会の承認等の民主的な統制がかかっており、軍国主義に戻るものでない）。

新安保法制が成立し、厳しい国際関係のなかにあってわが国を守るため、ようやく現実的な法的基盤構築の第一歩を踏み出したが、新法制がきわめて複雑な構成になっていることや的外れの反対論もあり、国民の十分な理解が得られているとは言い難い。言うまでもなく、国家の安全と存立は、国民のためのものであり、それを達成する最終責任は、国民にかかっているため、わが国の安全保障を確保するためには国民の全面的な理解と協力が不可欠である。そのためには、新安保法制の真の意味を多くの国民に理解してもらうために、いっそうの啓発活動が必要である。その意味で今回の日本国際問題研究所の特集企画は大変有意義なものであり、ぜひ今後とも引き続きこのような努力を続けていただきたいと思う。