

米国同時多発テロに対する我が国の対応に関する提言

集団的自衛権に関する憲法解釈の見直しについて

平成13年10月

財団法人世界平和研究所
安全保障特別研究会

1. はじめに

財団法人世界平和研究所は、既に、本年4月に発表した「日本の総合戦略大綱」の中で、集団的自衛権の保持及び行使について言及するとともに「国家安全保障基本法」の制定を提言している（参考1）。今回、米国における同時多発テロに対する我が国の対応に関し、事態の重要性に鑑み、改めて、集団的自衛権に関する憲法解釈の見直しと「国家安全保障基本法」の制定について提言を行うものである。

9月11日に起こった米国における同時多発テロは、その手段の非人道性、計画的な残虐性、被害の甚大さ等において空前のものであり、米国人のみならず日本人を含めた多くの国籍からなる一般市民が犠牲になった。いまや、直接攻撃を受けた米国のみならず我が国をはじめとする全ての国家に対する明白な脅威の存在が明らかになった。国際社会は、このような行為を実行しあるいは支援する者・組織及びこれらを支援する政府をあらゆる手段で相協力して徹底的に追及し、必要な場合には武力による攻撃を加えることによって、国際テロの撲滅を図る必要がある。我が国は、これらの点において、世界各国と認識を共有するものである。

今後予想される米国等の軍事行動は、単にテロ行為への報復とみるべきではなく、国際テロの撲滅に対する国際社会による断固たる措置と捉えるべきである。我が国は、国際社会の一員として、また、米国の同盟国として、国際社会の平和と安全の確保のために、なし得る全てのことを積極的に行う必要がある。このことは、国際社会の平和と安全に深く依存する我が国にとって当然の責務である。

しかしながら、今回国会に提案された「テロ対策特別措置法案」では、自衛隊の活動範囲や武器の使用の制限をこれまでより拡大していることは評価できるものの、依然不十分なものととどまっている。集団的自衛権は行使できないという憲法解釈の制約のために、国際社会の一員として責任ある行動をとれないおそれがある。以下に述べるように政府の憲法解釈には疑義があり、集団的自衛権は憲法上行使可能であると解釈すべきである。これまでの政府解釈を見直して集団的自衛権の行使を認めることにより、国際社会の一員として信頼されるような対応を行う必要がある。

2. 安全保障に対する新しい脅威

これまで、国家・国民の安全保障に対する脅威は、他国からの武力による侵略などの戦争及び民族・宗教問題に起因する内戦などの紛争が主に考えられてきた。

しかし、今回の米国における同時多発テロは、極めて甚大な被害をもたらしただけでなく、何よりも、ハイジャックした民間航空機そのものを凶器に用いて、国防総省の他、民間施設である商業ビルを攻撃し、米国のみならず日本人を含めた多くの国籍からなる一般市民を犠牲にした、無差別、非道なテロ行為である。まさに、本件に関する国連安保理決議(9月12日第1368号)が示すように「テロリストの行為による国際社会の平和と安全に対する脅威」(threats to international peace and security caused by terrorist acts)である。同様のテロ行為は、米国のみならず世界中の国々で起こり得るものであり、我が国も今後対象となる可能性が十分ある。今回のテロ行為は、これまでの戦争とは異なる新しい国家・国民の安全保障に対する脅威であり、各国が個別単独に対応できるものではない。国際社会は、連帯してこの新しい脅威に立ち向かう必要がある。このような国際テロの根源を断ち切らずして、我が国を含め、国際社会の平和と安定はない。

3．国際社会の一員としての我が国の対応と憲法解釈の制約

我が国は、今回の同時多発テロを我が国を含む国際社会に対する脅威と認識して主体的な対応を行う必要があり、10年前の湾岸戦争に際しての不十分な対応を繰り返すべきではない。今回の事態に対し、何より迅速かつ目に見えた対応が必要であり、また、米国をはじめとする各国の行動に実際に貢献できる対応を行うべきである。

国会に提案されたいわゆる「テロ対策特別措置法案」をこのような観点からみると、自衛隊の活動範囲を、「上空を含む公海」に限定せずに「当該国の同意を条件に外国領域」まで拡大しているが、「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が行われないと認められる地域」に限定していることは、テロ行為あるいは武力攻撃が行われる場所・時間は予想できないという観点からみると、線引き困難であり、現実の事態に適切に対応できないおそれがある。

また、自衛隊の武器の使用についても、自衛官以外に「自己の管理下に入った者」の防護も対象としているが、「自己の管理下」では共に行動している米軍等は対象とならない。

このような制約が付くのは、集団的自衛権は憲法上行使できないという政府解釈の制約があるからである。憲法解釈のためにこのような限定的な対応を行うにとどまることは、国際社会の一員として責任ある行動をとれないばかりでなく、かえって障害ともなりかねない。

4．集団的自衛権に関する憲法解釈の見直し

政府は、我が国は、「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」(政府解釈上の定義)すなわち集団的自衛権を、国際法上保有しているが、憲法上行使できないとの立場をとっている(参考2)。

しかし、この政府解釈は、定義を含めその妥当性に関して、多くの識者により批判がなされている。それを一つ一つ紹介し検討することはここでは行わない。最大の問題点は、この政府解釈においては、憲法上集団的自衛権を保有しているか否かが曖昧なことである。

国際連合憲章第51条にもあるように、個別的及び集団的自衛権は、すべての独立国が保有する固有の権利である(参考3)。そして、日本国憲法の中に集団的自衛権を明確に否定する文言又は論理は見当たらない(参考4)。従って、現行憲法の下で、我が国は、個別的のみならず、集団的自衛権も保有していると考えべきである。憲法上集団的自衛権を保有しているならば、当然行使できることになる。権利とは、保有し行使できるからこそ権利なのであり、行使できない権利は権利ではない。また、現在の国際社会では、集団的自衛が安全保障の基本となってきたおり、いまや自国のみで防衛することは困難である。個別的自衛権と集団的自衛権とは一体なものであり分離して考えるべきではない。

また、政府解釈では、集団的自衛権の行使は憲法で許される必要最小限度の自衛の範囲を超えているが(参考2、参考5)、自衛のための必要最小限度の範囲がどの程度かは、憲法問題ではなく、国際情勢の重要な変化に応じて決定すべき政策判断にほかならない。特に今回のテロ行為のように国際社会が連帯して対応することが必要となる場合においては、この問題点が正しく認識されるべきである。

国際法と憲法の解釈の原点に立ち返り、これまでの政府解釈を見直し、我が国が集団的自衛権を保有し行使できることを明確にしたうえで、国際社会の一員として責任ある行動を行うべきである。

また、集団的自衛権の行使の態様は、国内外の情勢に基づいて高度の政策判断として決定されるものであるが、事前に国会の承認を得ることとし、その旨を法律で明記すべきである。集団的自衛権行使の考え方を含め、我が国の安全保障政策に関する基本的考え方を定めた「国家安全保障基本法」を制定する必要がある。

5．新たな安全保障政策確立の必要性

国際社会の一員としての対応だけでなく、我が国自身のテロ対策の強化も緊急の課題である。主に武力による侵略などの戦争を想定していたこれまでの我が国の安全保障政策では、今回の同時多発テロのような新しい脅威に対応することはできない。

東西冷戦は終了したものの、地域紛争は相次いで発生しており、潜在的な脅威は各地で存在する。我が国とて無縁ではいられない。更に、今回の同時多発テロは、新しい脅威の存在を認識させた。

国家・国民の安全保障に対する脅威とは何か、それに必要な対応策は何か、そして、国際社会の中での日本の役割は何か、これまで広く議論されてきた現行憲法の問題点を含め、我が国の安全保障政策と国際貢献のあり方について根本的に見直し、新たな安全保障政策を確立すべき時期である。

(参考1)

日本の総合戦略大綱(平成13年4月)(抜粋)

第二部 改革の重点項目

3. 総合的安全保障政策と危機対応体制の確立

(1) 「国家安全保障基本法」の制定

我が国の安全保障の基本的考え方を明らかにするとともに、外国との協力・連携の範囲など集団的自衛権の保持及び行使について明確にし、政府や国会による文民統制の考え方などを定めた「国家安全保障基本法」を制定する。

(参考2)

集団的自衛権と憲法との関係に関する政府解釈
(昭和56年5月29日政府答弁書)

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、憲法第九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。

(参考3)

国際連合憲章（1945年制定）

第51条 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又は回復のために必要と認める行動をいつでもとるこの憲章に基づく機能及び責任に対しては、いかなる影響を及ぼすものではない。

(参考4)

日本国憲法(昭和21年11月3日公布)(抜粋)

前文

(略)

日本国民は、恒久の平和を念願し、人類相互の関係を支配する崇高な理念を深く自覚するのであって、平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して、われらの安全と生存を保持しようと決意した。われらは、平和を維持し、専制と隷従、圧迫と偏狭を地上から永遠に除去しようと努めている国際社会において、名誉ある地位を占めたいと思う。われらは、全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免れ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する。

われらは、いずれの国家も、自国のことのみに専念して他国を無視してはならないのであって、政治道徳の法則は、普遍的なものであり、この法則に従うことは、自国の主権を維持し、他国と対等関係に立とうとする各国の責務であると信ずる。

日本国民は、国家の名誉にかけ、全力をあげてこの崇高な理想と目的を達成することを誓う。

第9条 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。

2 前項の目的を達成するため、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。

第13条 すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で最大限の尊重を必要とする。

(参考5)

「集団的自衛権と憲法との関係に関する政府資料」
(昭和47年10月14日参院決算委員会政府提出資料)

国際法上、国家は、いわゆる集団的自衛権、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ことが正当化されるという地位を有しているものとされており、国際連合憲章第51条、日本国との平和条約第5条(c)、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前文、並びに日本国とソビエト社会主義共和国連邦との共同宣言三第二段の規定は、この国際法の原則を宣明したものである。そして、我が国が、国際法上右の集団的自衛権を有していることは、主権国家である以上、当然といわなければならない。

ところで、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超えるものであって許されないとの立場にたっているが、これは次のような考え方に基づくものである。

憲法は、第九条において、同条にいわゆる戦争を放棄し、いわゆる戦力の保持を禁止しているが、前文において「全世界の国民が……平和のうちに生存する権利を有する」ことを確認し、また第13条において「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、……国政の上で最大の尊重を必要とする」旨を定めていることから、我が国が自らの存立を全うし国民が平和のうちに生存することまでも放棄していないことは明らかであって、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措置をとることを禁じているとはどうも解されない。しかしながら、だからといって平和主義をその基本原則とする憲法が右にいう自衛のための措置を無制限に認めているとは解されないのであって、それは、あくまでも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、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、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いわざるを得ない。

安全保障特別研究会委員名簿

委員長 赤澤 璋一 財団法人世界平和研究所副会長

委員 (五十音順)

今井 隆吉 財団法人世界平和研究所理事・首席研究員

大河原 良雄 財団法人世界平和研究所理事長

小堀 深三 財団法人世界平和研究所理事・首席研究員

田中 啓二郎 財団法人世界平和研究所評議員・研究顧問

中川 幸次 財団法人世界平和研究所副会長

薬師寺 泰蔵 財団法人世界平和研究所常務理事・研究主幹