

第2 安全保障関連法制について

1 安全保障をめぐる今日までの憲法解釈の経緯

(1) 自衛隊の誕生から冷戦時代（個別的自衛権の容認）

我が国は、1950（昭和25）年の朝鮮動乱の際に、駐留米軍の参戦により手薄になった我が国の安全保障を補うという趣旨で警察予備隊が設立され、それが1952（昭和27）年の保安隊を経て、1954（昭和29）年に自衛隊として実力組織を維持するに至った。

このような組織を持つこと自体が、徹底した恒久平和主義のもと戦争放棄・武力行使禁止・戦力不保持を規定する憲法9条に反するのではないかという疑念もあるが、政府は、1972（昭和47）年の田中内閣の答弁において、「憲法は第9条において戦争を放棄し戦力の保持を禁止しているが、他方で、前文において平和的生存権を確認し、第13条において生命・自由及び幸福追求に対する権利が国政上で最大限尊重すべきことと定められており、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（個別的自衛権）は認められる。」との見解が示され、歴代内閣はこの答弁の立場を40年以上にわたって維持し続けてきた。

もちろん、平和主義を基本理念とする憲法が自衛の措置を無制限に認めているとは解されないから、前述の田中内閣の政府見解においても、個別的自衛権の行使について「①わが国に対する急迫不正の侵害すなわち武力攻撃が発生したこと、②これを排除するために他の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、という3つの要件が全て必要である（旧三要件）」「集団的自衛権の行使は憲法9条に反し認められない」とされており、この解釈についても歴代内閣は40年以上にわたり維持し続けてきた。

(2) 冷戦終結後の政策の転換と米国との協調

冷戦終結の翌年である1990（平成2）年、イラクによるクウェート侵攻（湾岸戦争）が発生した。その際、我が国は、これまでの政府見解を維持する立場から、「自衛隊が海外で活動することは、専守防衛ではないからできないが、代わりに130億ドルを超える資金提供をする」という方法で貢献した。ところが、多国籍軍によるイラク撃退の後、クウェート政府の感謝対象国の中には我が国の名前は含まれていなかったため、このことから「国際貢献のためには自衛隊の海外派遣が必要である」という内外の圧力がかかり、これを受けて政府は、翌1991（平成3）年、自衛隊に初めての海外活動としてペルシャ湾での機雷掃海活動にあたらせ、1992（平成4）年、「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」（通称PKO法）を制定し、我が国の自衛隊が初めてPKO（第2次国連カンボジア停戦監視団）に参加する形で海外に派遣された。

これ以降自衛隊の海外派遣が常態化し、2006（平成18）年の自衛隊法改正により、自衛隊の海外活動が本来的任務に格上げされた。

そして、このような状況のもとで、1997（平成9）年「日米防衛協力の指針（1978〔昭和53〕年ガイドラインの改訂）」が策定された。これにより、防衛施策が「旧ソ連の侵攻」を想定した

ものから「朝鮮半島有事」を想定した防衛に関する自衛隊と米軍の協働態勢に変化し、自衛隊の活動のあり方の重要な変化となった。

また、この合意を国内法化する立法措置として、1999（平成11）年に「周辺事態法」など、いわゆる新ガイドライン関連法が成立し施行され、その後も、次々と自衛隊の海外派遣、米軍との協働関係を定める法制が整備された。

さらに、2005（平成17）年10月に発表された日米合意文書「日米同盟：未来のための変革と再編」により、米軍と自衛隊の一体化の実現、「周辺事態」の拡大、実質的に全世界規模（グローバル）の日米両国の協働態勢が想定された。この合意は、日米同盟の強化のためには集団的自衛権の行使を必要とするとの認識を含むものであった。そのような中で、2006（平成18）年12月に、防衛庁を防衛省に格上げする防衛省設置法が公布された。

このように、米国による日米同盟のグローバル化の要請のもとで、集団的自衛権行使の容認が繰り返し求められてきたが、それでもなお歴代政権は、1972（昭和47）年の田中内閣の政府答弁の枠組み維持し、「集団的自衛権を行使することは、憲法上許されない」との解釈を堅持してきたものである。

（3）安倍内閣による逸脱と安保関連法の成立

ところが、2012（平成24）年、第二次安倍政権が誕生するや、このような制約は一気に取り払われ、安全保障をめぐる政府の姿勢は劇的な変化を遂げるに至った。

まず、2013（平成25）年10月の日米のいわゆる「2プラス2」（日米安全保障協議委員会）の共同声明において、日米同盟の戦略的な構想を取りまとめ、とりわけ我が国の安全保障政策に関する問題について、大幅な見直しが確認された。これらは、CSIS（戦略国際問題研究所）」のいわゆる「アーミテージ報告書（アーミテージ・ナイレポート）」の内容とも重なりあうものである。

その後、我が国ではこれらに歩調を合わせて、まず2013（平成25）年暮れに国家安全保障会議設置法が改正され、国家安全保障会議の中に新たに外交・防衛・安全保障に関する基本方針と重要事項を審議する「4大臣会合」が司令塔として設置され、（アメリカのNSCを模して「日本版NSC」と呼ばれている）また内閣官房に50名規模の「国家安全保障局」を設置し、各省庁の情報を集中させることとした。これは、平時から有事までの重要な外交・軍事の政策を官邸主導で決定しようとするものであるが、保障局内の班には、十数名の制服自衛官も加わることとなった。

同じく2013（平成25）年の暮れに、悪名高い特定秘密保護法も自民党と公明党の強行採決により成立した（詳細は別項）。

この法律は、保護対象である特定秘密の概念が極めてあいまいであり、メディアの取材の自由の制限の恐れとも相まって、国家の重要な政策決定の基礎となる情報が隠蔽される恐れ（「知る権利」の侵害）があり、特に安全保障関連情報が秘密指定されることによって、国民だけでなく、その代表者である国会議員でさえ、これらの情報を十分に知りえない事態が生ずることとなり、安保関連法や国家緊急権との関係で、実行使の要件の充足に関する判断に重大な支障をきたすこととなる。すなわち、極めて重要なこの分野における民主的コントロールが機能不全に陥ることを意味するものである（ほかにもこの法律には多くの問題があることは、別項の通り）。

また、2014（平成26）年5月13日に、「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）が、我が国を取り巻く安全保障環境が変化したこと、憲法の文理上集団的自衛権の行使が制限されることを示す文言がないこと等を理由の骨子として、憲法解釈上集団的自衛権の行使は認められるとする報告書を安倍首相に提出した。

しかし、この組織は単なる首相の私的諮問機関でしかなく、しかもその構成員が、集団的自衛権行使を容認するメンバーで占められていたこと、憲法学の専門家が一人もいないことに照らしても、偏向のない公正な諮問機関とは程遠く、「結論ありき」の諮問と報告書でしかないといわざるを得ない。

他方、安倍政権は内閣法制局長官人事についても、集団的自衛権行使容認論者である外務省出身者を長官に任命するという人事を実行した。新長官はその就任会見において、約40年にわたって維持されてきた「集団的自衛権の行使はできない」という内閣法制局の憲法解釈の見直しを示唆し、新聞報道によると、実質的には、わずか1日の検討で解釈変更が行われたとされている。

そして、2014（平成26）年7月1日、安倍内閣はついに、国民の間に強い反対や懸念の声が数多くあるにもかかわらず、歴代内閣の「憲法第9条の下で許容される『自衛の措置』の要件」（旧三要件）を変更し、「新三要件」のもとで、集団的自衛権の行使を容認する旨の閣議決定を行った（いわゆる「解釈改憲」）。

さらに、2015（平成27）年5月、安倍内閣は、前記の閣議決定を受けて、集団的自衛権の一部容認や自衛隊の活動の時的・地域的制限を解除したうえで、活動内容を大幅に拡大したいわゆる「安保関連法案」を国会に提出し、参議院特別委員会での強行採決を経て、2015（平成27）年9月19日未明に成立させたのである。

2 安保関連法の要旨と憲法上の問題点

(1) 安保関連法の要旨

上記のとおり安倍内閣は、2015（平成27）年5月、「我が国を取り巻く安全保障環境の変化」を理由に法改正の必要性を訴え、「我が国及び国際社会の平和及び安全のための切れ目のない体制の整備」の名の下で、10本の法律の改正と1本の新法からなる「安保関連法案」を国会に提出した。その要旨は以下の通りである。

ア 武力出動について、「存立危機事態」の名の下で、「①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、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ときに、③必要最小限度の実力を行使することは許容される。」という自衛隊法の改正による新三要件のもとで、集団的自衛権行使を一部容認した。

イ 重要影響事態、国際平和共同対処事態の名の下で、いわゆる周辺事態法の改正（重要影響事態法）と国際平和支援法を新設して、米軍や他国軍の支援地域を我が国周辺から地球規模に拡大した。

ウ 国際平和維持活動の名目でPKO協力法を改正し、PKOにあたらぬ活動も認め、さらに駆け付け警護を認め、任務遂行のための武器使用を認めた。

エ ほかに、自衛隊法の改正により米艦防護や邦人救出を可能にし、さらに船舶検査活動の拡大、米軍以外の他国軍も港湾・飛行場等の使用ができることとするなどの改正がなされている。

(2) 安保関連法の憲法上の問題点

ア 立憲主義違反

前述したように、従前の政府の憲法解釈は、憲法前文や9条の趣旨から憲法が自衛の措置を無制限に認めているとは解されないことを踏まえた上で、「①わが国に対する急迫不正の侵害すなわち武力攻撃が発生したこと、②これを排除するために他の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」という3つの要件（「旧三要件」）を全て満たした場合に、例外的に実力行使（個別的自衛権）が可能であるとしたもので、集団的自衛権の行使については憲法上認められないと明言してきた。そして、1972（昭和47）年にこの解釈を明言した田中内閣以降、歴代内閣は、この立場を40年以上にわたり堅持してきたものである。

ところが、安保関連法においては、「旧三要件」の大前提ともいべき第一要件が大きく変更され、「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」（いわゆる「新三要件」による存立危機事態）には武力行使を認めるものとして、集団的自衛権行使を一部容認する劇的転換が図られている。

そもそも、「旧三要件」は、武力行使を禁じた9条の例外として個別的自衛権が認められるかという問題について、政府が極めて厳しい限定を科したものであるが、今回の「新三要件」は、この限定を緩和し、9条の武力行使禁止の例外を大きく広げるものであり、もはや9条解釈としては、明らかに限界を超えるものであるといわざるをえない。

そして、違憲の法案を成立させるなどということは、憲法に違反する法律によって憲法を事実上改変するに等しいといわねばならない（「法の下剋上」）。このことは、単に9条や憲法改正手続（96条）に違反するだけにとどまらず、国家の三権のうちの二権である内閣や国会が憲法の侵害に積極的に関与したということであり、憲法を支える根本理念である立憲主義を蔑にするものといわざるをえない。

我々は、憲法の基本理念（基本的人権尊重、国民主権、恒久平和主義）を守る立場から、立憲主義や憲法の重大な危機において、原点に立ち帰って毅然と対応し、直ちに憲法違反の法律を廃止するよう求めるものである。

イ 憲法9条に反する個別の問題点

安保関連法が憲法9条に反する具体的な部分としては、主に以下の点があげられる。

(ア) 集団的自衛権行使の「存立危機事態」の判断の基準である「わが国と密接な関係にある他国」「わ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」等の要件自体が極めてあいまいであり、またこれらの要件を満たしているかどうかの判断権者についても政府は「最終的には総理大臣が自らの責任のもとで総合的に判断して決め

る」と説明しており、これでは例外を認める基準としてはあまりにも不明確・無限定であるといわざるを得ない。

その結果、憲法9条が厳格に武力行使を禁じているにもかかわらず、その例外がなし崩し的に広く認められる恐れがあり、この意味においても、この規定は同条の趣旨に反し、違憲である。

(イ) また、「重要影響事態」や「国際平和共同対処事態」における海外での他国軍隊に対する後方支援についても、時的・地理的制限の撤廃により常時・グローバルな活動が認められ、しかも「現に戦闘が行われていない地域」(周辺事態法における「現に戦闘行為が行われておらず、活動期間を通じて戦闘行為が行われない地域」から拡大)という形で、より危険な地域における活動が認められた点で、紛争への巻き込まれの危険性が高い。

また、他国軍隊への後方支援の活動内容として、弾薬も含む物資の輸送・提供や発進準備中の戦闘機への給油も可とされている点からすれば、もはや純然たる「兵站」活動であり、紛争相手国から見れば戦闘活動の一環でしかなく、それらの行為はもはや「武力行使と一体化」するものと評価せざるを得ない。したがって、これらの行為は実質的に武力行使に当たり、憲法9条に反するものである。

(ウ) さらに、PKO協力法改正により駆け付け警護等を認めた点は、本来PKO活動にあたらぬ兵器使用を含む活動を自衛隊の任務とした上で、現場の判断で、他国のPKO活動等に携わる人員を第三者の攻撃から兵器を使用して守るというものであり、自己を守るための兵器使用を超えるものとなっている点、及び少なくとも現地の争いに積極的にかかわることとなり、相手方や規模によっては、双方の実力行使が単なる軽微なものにとどまらず、紛争に発展する危険性がないとはいえない(それが大規模となると、武力行使につながる恐れもある)。これらの点において、やはり9条の趣旨に反するものといわざるを得ず、認めることは困難である。

なお、2016(平成28)年11月に派遣に関する決定が予定されている南スーダンPKOは、この駆け付け警護等の任務を課せられる可能性があるが、そもそも、南スーダンは停戦合意が破られており、首都ジュバ及びその周辺は、紛争地域であるといわれているため、その増派はもちろんのこと、駐留の継続自体さえPKO原則を満たさない疑いが強い。

そうであるなら、新たな任務を帯びて派遣することが許されないというより、まず、自衛隊を現地から撤退させるべきではないかと思われる。

(エ) 加えて、その他の活動のうち、特に米艦等の防護は、国会の承認を必要としない現場の判断でできるものとされているが、攻撃されている米艦を防護するための活動は、必然的に実力行使を伴うはずであるから、戦闘状態に巻き込まれることが確実であり、実質的に集団的自衛権の行使を別の形で認めたに等しいものである。

ウ 違憲の法律の相互作用の問題

すでに指摘した通り、違憲の法律というべき特定秘密保護法が、安全保障関連情報を秘密指定しているため、安保関連法による自衛隊の出動に関して、その要件の充足について適切な判断ができない恐れがあることに注意しなければならない。

すなわち、この法律のために、国民のみならず国会も、これらの要件の判断に必要な基礎的情報が十分に得られないこととなり、行政権に対する民主的な統制が機能不全に陥っているのである。このように、違憲の法律や制度が相互に絡み合うことによって、相乗的に立憲主義の脆弱化が進み、権力の濫用の危険性を高めているのであり、我々は、このような深刻な現状を認識しなければならない。

3 弁護士会の意見

(1) 2014（平成26）年7月1日閣議決定までの弁護士会の対応

以上述べてきたとおり、我が国は、湾岸戦争以降第二次安倍内閣に至るまで次第に法制度やこれに伴う自衛隊の海外出動に関する制限を緩和してきたものであるが、このような流れの中で、日弁連、各単位弁護士会は、その都度、憲法の基本原理である基本的人権尊重主義、国民主権、平和主義の原則に立脚してこれらに抵触する疑いが強いものであるとして、あるいは廃案を求め、あるいは慎重な審議を求めてきた。

まず、1999（平成14）年の周辺事態法から有事関連立法などへの動きについては、地理的限定の撤廃や他国軍への支援活動は武力行使と一体の活動となること等を指摘し、また「周辺事態」や「武力攻撃事態」・「武力攻撃予測事態」という曖昧な概念の下に首相の権限が強化される危険性などを指摘した。

次に、テロ対策特措法、イラク特措法に基づく自衛隊の海外派遣のときは、日弁連は、自衛隊の派遣先がイラク特措法の禁じる「戦闘地域」であることも指摘し、繰り返しイラクからの撤退を求めてきた。また、有事法制関連7法案・3条約に対しては、平時においても有事法制の名の下に憲法が保障する人権が規制され、国民主権がないがしろにされないよう、憲法の視点から今後も引き続き厳しく検証していく決意である旨の会長声明を発表している。

さらに、海上自衛隊のソマリア沖への派遣について、日弁連は「自衛隊のソマリア沖への派遣に反対する会長声明」を出し（2009〔平成21〕年3月4日付）、加えて、海賊対処法及びこれに基づく自衛隊の海外派遣についても、日弁連や東京弁護士会は同法の制定に反対する旨の会長声明を出している（日弁連会長声明は2009〔平成21〕年5月7日、東京弁護士会会長声明は同年6月18日付）。

近時の国家安全保障会議（日本版NSC）設置法の改正についても、東京弁護士会は2013（平成25）年11月7日、反対する旨の会長声明を出している。そして、集団的自衛権行使容認に向けて準備された国家安全保障基本法案について、東京弁護士会は、2013（平成25）年9月18日国会提出に強く反対する旨の会長声明を出しており、日弁連も、2013（平成25）年3月14日に、すでに「集団的自衛権行使の容認及び国家安全保障基本法案の国会提出に反対する意見書」を発表し、同年5月31日の日弁連総会においても、同様の決議を採択した。

(2) 解釈変更閣議決定及び安全保障法制の成立に対する活動

安倍内閣が、2014（平成26）年7月1日、集団的自衛権行使の一部容認等を内容とする閣議決定を行ったことに対し、東京弁護士会も日弁連も、すでに述べた通り、これに反対する会長声明を

発しており、市民や学者を招いたシンポジウムも全国で多数回開催された。我が法友会においても、2014（平成26）年7月の旅行総会において反対決議を採択している。

2015（平成27）年5月の安保関連法案の提出と9月の成立に対しては、すでに述べた通り、日弁連および全ての単位弁護士会が、抗議と法案反対の会長声明を出している。

東京弁護士会においては、安保関連法案の違憲性や立憲主義違反を広く訴えるために、東京三会の共催により、有楽町駅前の街頭宣伝活動や市民シンポジウムなどを何度も行った（「安保法案反対うちわ」を配布するなどの工夫も重ねてきた）。中でも2015（平成27）年7月15日には、存命の歴代会長全員のの名の下で、「これまでの東京弁護士会からの再三の批判や警鐘にもかかわらず、政府はこれまで憲法をなし崩し的に改変するような法律や施策をいくつも行き、今回はついに解釈変更と法律をもって憲法の基本理念（恒久平和主義）を蔑ろにする安保関連法案を強引に押し進めているもので、立憲主義及び国民主権に反し憲法9条に明確に違反するものとして、われわれは到底これを見送ることはできない」という声明を発表し、記者会見も行ったことは画期的な行動であった。

さらに8月26日には、日弁連と学者の会の共催で、弁護士会館に法曹と学者300人が集い共同記者会見を実施するという前例のない抗議活動を行い、元内閣法制局長官、元最高裁判所長官などの参加と意見表明もなされて、オール法曹と学者の初めての画期的な合同集会としてメディアが広く報道し、新たな反対行動の高まりを生んだ。

そして、9月19日の法案成立の後、東京弁護士会は、直ちに「選挙の際の争点とせず、国民の大多数も反対している状況下において、政府及び与党が衆議院に引き続き参議院でも本法案の採決を強行し、憲法9条・立憲主義・国民主権に違反する法律を成立させたことは、憲政史上の汚点であり、到底許されることではなく、強く抗議する」旨の会長声明を発した。もちろん、日弁連も直ちに、同様の抗議と法の廃止を求める会長声明を発している。

さらに、2016（平成28）年10月7日の日弁連人権大会において、「憲法の恒久平和主義を堅持し、立憲主義・民主主義を回復するための宣言」を決議するに至っている。

もちろん法友会も、2014（平成26）年7月の旅行総会において、討議結果に基づく一部修正の上で集団的自衛権に反対する決議を採択し、2015（平成27）年7月には、同じく旅行総会で、慶応大学名誉教授の小林節氏を招いて安保関連法制に関するパネルディスカッションを行い、また、同年11月には、早稲田大学教授の長谷部恭男氏を招いて安保法制に関する親和会・期成会と連携して三会派共催シンポジウムを開催するなど、このテーマを重く受け止めている。

4 まとめ

安倍内閣の「解釈改憲」閣議決定のあと、反対運動は全国で始まり、地方自治体の中にさえも、反対決議をした議会も少なくない。市民運動は、2015（平成27）年2月にこれまで別々に活動していた3つの団体が連帯して「総がかり行動実行委員会」を作って市民運動を牽引し、2015（平成27）年の憲法記念日である5月3日に開催された横浜みなとみらい会場における3万人の集会在

事実上口火を切り、8月30日の全国一斉の反対行動では、主催者側発表で国会周辺に13万人もの多数の市民が反対行動に集まった。

法案成立前の世論調査によると、6割以上の国民が法案に反対し、8割以上の国民が今国会での法案成立は時期尚早であるとしていた。しかしながら安倍内閣は、このような反対の声を無視する形で、参議院特別委員会での強行採決を経て9月19日未明に本法律を可決・成立させたものである。かかる事態は、憲法と立憲主義の重大な危機であると受け止めざるをえない。

くしくも戦後70年の節目を迎えた2015（平成27）年は、立憲主義と恒久平和主義が大きな危機に瀕する大きな転換の年となった。先の大戦は、アジアで約1900万人、我が国で約310万人の命が犠牲になったといわれているが、このことは戦争が最大の人権侵害であることを端的に物語るものである。しかし、70年の歳月を経た現在は、戦争開始の決定にかかわり、戦争を遂行した世代だけでなく、単に何の責任もないまま戦争の犠牲となった世代の証言者も鬼籍に入りつつある。それゆえ、我々は、今こそ、国内外の多くの人々に苦難を強いた戦争の歴史的事実を風化させることなく受け継ぎ、かかる愚かな国策を阻止しえなかった過去の歴史を教訓として生かすとともに、これらをしっかりと次世代に伝えるべきである。

もちろん、憲法理論上の問題とはいえ、安保関連法に関する個々の会員の意見は必ずしも一致したものではないし、我が国が戦後70年間一貫して戦争と直接かかわることなく平和主義国家として存続し得たことは、平和憲法の存在に加え、日米安保体制の下で、在日米軍の圧倒的な軍事力による防衛態勢や、最大の核保有国であるアメリカの核抑止力による支えがあったことを無視しうるものではない。このような事実も含めて、我が国の平和憲法の将来に向けたあり方について現実的な議論をすることが、立憲主義の危機に直面している現在、一層必要なことであろう。

とはいえ、人類の歴史と世界の現状に照らしても、軍事力によっては決して永続的な平和が得られないことは明らかであり、我が国は、憲法の恒久平和主義の理念のもとで、ヨハン・ガルトゥングのいう真の意味での「積極的平和主義」（貧困、抑圧、差別などの構造的暴力のない状態を目指す立場）を目指し、軍事力によらない平和的方法による国際的な安全保障実現のために、今こそリーダーシップを発揮していくべきである。