

集団的自衛権を考える——北岡伸一批判

深 草 徹

1 はじめに

北岡伸一国際大学学長・「安保法制懇」座長代理は、中央公論2013年10月号に、「現代における平和と集団的自衛権」と題する小論文を寄せている（以下「本論文」という。）。北岡氏は、本論文において、「安保法制懇」では「集団的自衛権は権利として憲法上も行使可能であると提言したい」とあらかじめそこでの結論を告知し、この結論を受けた政府の解釈改憲の手法について、①総理が宣言する方式、②閣議決定でやる方式、③安全保障基本法を作ってそこに集団的自衛権行使ができることを明示する方法の三つあるがこのうち①か②の方式がよいなどと政府に対する指南役まで買って出ている。

北岡氏といえば政治・外交史の分野等でのそれなりの研究業績のある学者で著作も多いし、私も、何冊かその著書を読んだことがある。だが本論文は、学者としての言説というよりはあたかも日本の政治指導者のごとき放言の類である。私には、その著書を通じて受けた印象と本論文の読後感には大きなギャップがあり、モヤモヤ感が残ってしまった。そこで私は、このモヤモヤ感を解消するために以下のとおり考察を試みた。

2 「いつか来た道」は杞憂か

(1) 北岡氏の歴史認識とその妥当性

北岡氏は、1920年代後半以後の昭和戦前期、日本は何故戦争に進んだのかと自問し、①膨張主義が軍のみならず国民の間にも共有されていたこと、②「相手は弱い」との認識があったこと、③「国際社会は無力で、侵略してもたいしたことはない」との判断があったこと、④政治の軍に対するコントロールが弱かったこと、⑤言論の自由が欠如していたことの五つの条件をあげている。それに対して、現代日本においては、いずれの条件も存在しないから、戦争への道を進むことはあり得ないと断じるのである。

私は、日本が戦争の道に突き進んだ与件が北岡氏の指摘するとおりであるとは到底思えない。

まず、第一に、北岡氏は、最も重要な要因を意識的に除外しているようである。それは深刻な経済恐慌、急速に進行する農村部の貧困化と人口過剰、都市の膨張と都市スラムの拡大、労働者の貧困化などの社会・経済的構造要因である。北岡氏は、大正デモクラシーには何も触れていない。大正デモクラシーは、第一次大戦の戦中戦後、好不況の波を打ちながらも基本的には順調に成長していった経済を背景に、戦後間もなく花開き、1920年代後半まで続いた。この時代には帝国日本でも民主主義が進展し、人々は言論の自由を謳歌した。しかし、それは上記のような社会・経済的構造要因の深化とともに1920年代後半には一気に影をひそめてしまった。社会的諸勢

力間の対立が激化し、治安維持法をはじめとする弾圧法制の整備と治安体制の強化が徹底してなされ、軍備増強と軍部の特権化が急速に進行し、戦争への道が開けていったのであった。

第二に、北岡氏は、当時の国際的緊張要因を無視している。ドイツにおけるナチス、イタリアにおけるファシスト党の台頭により欧州における緊張は激化した。アジアでは中国における軍閥割拠、国共内戦の拡大が、満蒙における特殊権益に固執する日本政府を刺激した。それにより軍部の独走と満州・中国への軍事的介入の格好の口実が作り上げられていった。

第三に、最も重要なことであるが、戦争を遂行できる軍事力を備え、それを運用できる組織（軍隊）が存在したこと自体の意味を、北岡氏は軽視している。

さて北岡氏の言う五つの与件なるものであるが、これらは戦前日本に普遍的・通時的に存在したわけではなく、1920年代後半、昭和戦前期において政府及び国民の一部、とりわけ軍部に急速に芽生え、顕在化していったものである。それは上述の社会・経済的構造要因及び国際的緊張要因と強大な軍事力と組織の存在という与件によって誘引された結果に過ぎないのである。もっともそれが単線的に進行したものでなかったことは、1937年4月末の衆議院議員総選挙で無産政党が大躍進したこと、同年7月、盧溝橋事件勃発直前に、当時の総合雑誌上で、無産政党の躍進を歓迎し、人民戦線の呼びかけが公然と行なう論文が掲載され、或いは座談会まで行われていたことなどを指摘し、民主主義が頂点に達した時に戦争が始まったのだとの評価をする見解も披瀝されていることも忘れてはならない。

(2) 現代日本には戦争を引き起こす要因は存在しないのか

ところで北岡氏は、現代日本においては戦争に至る上記五つの条件はどこにも存在しないから安心せよとおっしゃるのであるが、多くの国民は、それで安心してしまうほど能天気ではないだろう。確かに、わが国が現代世界に占める地位、地理的・政治的・経済的位置関係から見て大規模に他国を侵略、占領してしまう事態は考えにくい。これは北岡氏指摘の「国際社会は無力で侵略してもたいしたことはない」とは言えなくなってしまったからだと言えそうかもしれない。しかし、小規模な武力行使を伴う小競り合いをする、そこから懲罰的に他国に攻め入るといった事態が生じることは全く考えられないことではない。今の安全保障理論でも抑止論の中心を占めるのは「懲罰的抑止」論である。のみならず安保条約と付属法令、日米合意及び周辺事態法をはじめとする安保・防衛法制により、わが国と米国とは緊密に結びつけられており、集団的自衛権行使を認めた場合、米国が、世界の憲兵として他国の紛争に武力介入をしたら、わが国自衛隊が米軍と共に武力行使をするといった事態が発生することは想定内のことである。さらにわが国の社会・経済的構造要因の変化により国内的緊張・対立が激化し、国際的緊張と対立がそれに追い打ちをかけるといった事態が生じると、北岡氏の上げた五つの条件の一部もしくは全部がたちまちのうちに顕在化し、

政府も国民の多くも戦争へと傾斜、戦争熱が加熱してしまうことも十分にあり得ることである。否、むしろそれらの条件は、昭和戦前記の歴史の教えるとおおり、わが国周縁部における突発的な武力衝突の発生とともに、一気に顕在化し、止めどもない戦争に発展してしまうという事態も想定しなければならない。

戦争を引き起こすに不可欠な要因は、戦争を遂行する軍事力備え、それを運用できる組織（軍隊）が存在することである。それがなければ戦争をしたくてもできない。逆にそれがある限り戦争への不安を消し去ることはできない。また戦後世界で何度も戦争を引き起こしてきた米国の軍事的枠組みにコミットしてしまうことは、好むと好まざるとに係わらず、米国が引き起こす戦争に引きずり込まれることを意味する。北岡氏は、日本の最高指導者である総理大臣が判断するから好まざる戦争に引きずり込まれることはないとは大見得を切るのであるが、果たしてそのようなことを確信をもって述べているのであろうか。戦後の日本の対米関係の実態を知る者にとってはにわかには信じがたいことである。

現代日本において、軍事力と組織を強化し、米国の軍事的枠組みにコミットすることはいずれも戦争を引き起こす要因を強めることにつながるのである。

(3) 小括

北岡氏の指摘を待つまでもなく現代日本が1920年代後半以後昭和戦前期と全く異なる社会・政治的・経済構造を有し、異なる国際的環境のもとにあり、国民の意識も遙かに進歩的・民主的である。戦前期のようなアジア諸国への大規模な侵略、太平洋戦争の開戦などという意味での戦争と動乱の時代に逆戻りすることはまずないだろう。しかし、それでも戦争に至る条件は潜在的、或いは顕在的に存在している。とりわけ軍事力と組織を強化し、米国の軍事的枠組みにコミットすることは最大のリスク要因である。

3 平和主義とは何か

(1) 現代の平和主義

北岡氏は、平和主義者の中には「すべての戦争は悪だ」と主張する人もいるが、日本が中国を侵略した時、それに抵抗した中華民国の自衛の戦いも悪い戦争だったと言っただろうかと突如として原則論的な問いかけをする。しかし、この問いかけには胡散臭いところがある。そうだ、安倍首相は、アジア侵略の歴史認識に係わって侵略は学問的に一義的に定義することはできないとしてこれを否定することに躍起になっていたではないか。その安倍首相の信任を得て「安保法制懇」の座長代理となった北岡氏が、日本の中国侵略を真正面から取り上げ、これと戦った中華民国を正当と見て賞賛する筈はないだろう。北岡氏のこの議論は単なるレトリックに過ぎないようだ。

時空を超えた抽象的でスコラティックな議論につきあうことはやめて、現代における平和主義とは何かを明らかにしておこう。第一に、現代の平和主義は、国際社会を19世紀的なパワーポリティックスの場としてのみ描き出す北岡氏の立場とは相容れ

ない。北岡氏の描き出す国際社会は諸国家間の弱肉強食の世界である。軍事大国Aが存在し、中小国B、C、Dを脅かしているときB、C、Dは提携して相互に守りあうだろう。さもないとすればAは、B、C、Dを個別撃破して、結局、みな滅ぼされてしまうだろうと。そしてB、C、Dが相互に守りあうこと、即ち集団的自衛権の行使は、当然のことであると言うのである。現代の平和主義は、このようなパワーポリティクス、弱肉強食の諸国家間の関係を克服し、諸国家間の紛争を、武力の行使や威嚇によらずあくあまでも平和的交渉により解決しようと努力する。第二に、現代の平和主義は、ヨーロッパにおける欧州地域安全保障機構（OSCE）、アジアにおける東南アジア諸国連合（ASEAN）などの地域的集団安全保障体制、国際連合の普遍的集団的安全保障体制など、紛争の平和的解決のための制度的保障を構築しつつある国際協調主義の中に存在する。そこでは個別主権国家による戦争（侵略戦争にせよ、自衛戦争にせよ、その他の名目の戦争にせよ）を禁止・違法化し、国際機構の集団的規制のもとにおくことが目指されている。第三に、現代の平和主義は、国家の安全保障から人間の安全保障へとその領域を拡大することにより国際紛争と戦争の根源にメスを入れるのである。「恐怖と欠乏」は、それに直面する一人ひとりの人間の平和な生活や安全を脅かすものであり、一人ひとりの人間が「恐怖と欠乏」から免れて生きること、即ち、一人ひとりの人間の安全が保障されてこそ平和が実現できるという考え方の普及と実践により、戦争への潜在的リスクを未然に摘み取ることが意識的に追求されている。

(2) 国連憲章51条をどう見るか

北岡氏は、集団的自衛権を「自国が攻撃されていないとしても、密接な関係のある国が武力攻撃を受けた場合に、自国に対する攻撃とみなして排除する権利」と定義し、国連憲章51条が、「(加盟国は) 個別的または集団的自衛の固有の (inherent) 権利」を持つと規定していることを指摘しており、これをもって集団的自衛権を認める根拠としているようである。集団的自衛権の定義はおおむね妥当であるし、集団的自衛権なる権利を認める根拠も従来の政府見解において度々指摘されてきたところと齟齬はない。

しかし、国連憲章51条は集団的自衛権を加盟国の当然の権利として無条件に認めたものではない。まず大前提として明確にしておかなければならないことは、この規定がなされる前には、国際法上、集団的自衛権なる概念は存在していなかったということである。戦争と平和に関する包括的な国際法秩序が成立したのは、欧州諸国を疲弊させた30年戦争がようやく終了した1648年、欧州諸国間で取り交わされたウェストファリア条約がその嚆矢である。その頃に国際法上の通念として妥当していたのは無差別戦争観である。人類は、そこから一步一步前進を始め、第一次世界大戦後の国際連盟規約、1928年のパリ条約により、侵略戦争違法観がようやく市民権を得るに至ったのであった。この間270年、実に長い道のりであった。それでも第二

次世界大戦を防ぐことができなかつた。そこで連合国主要国は、そのことの痛切な反省の上に立って、戦後の国際社会に、国際連盟により強力な普遍的国際組織（国連）を組織すること、及び個別主権国家による戦争、武力行使を禁止し、国連の規制のもとに置くことを構想した。この構想がハッキリ打ち出されたのは、早くも1943年10月に開催された、米・英・中・ソ四大国によるモスクワ会議であった。次いで1944年10月、米・英・中・ソ四大国によるダンバートン・オークス会議（ワシントン郊外ダンバートン・オークスで開催されたことからこう呼ばれる。）で、国連憲章の基礎となった「一般的国際機構設立に関する提案」（ダンバートン・オークス提案）が採択された。このダンバートン・オークス提案では、武力行使の一般的禁止と地域的紛争の解決のために武力行使をするには安全保障理事会の許可を要することとされていただけで、集団的自衛権は勿論、個別的自衛権も認められていなかったのである。

国連憲章51条に、集団的自衛権と個別的自衛権が取り入れられるに至るにはさまざまな紆余曲折があった。その走りとなったのは1945年2月、米・英・ソ三国によるヤルタ会談である。米国は長らくモンロー主義の伝統があったから国連によって行動の自由が制約されることを嫌い、安全保障理事会の決議には自己を含む大国間の一致の原則を求めた。これを米国とは異なる思惑からソ連が支持し、採用されたのであった。その後の米ソ対立の進行は、このような大国一致の原則を決めたことにより安全保障理事会が適時、適切な措置を決め、行動できない懸念を生じさせることになった。次いで、同年3月、中南米諸国による米州会議（メキシコシティ郊外のチャプルテペックで開催されたので「チャプルテペック会議」と呼ばれる。）において、米州諸国のいずれか一国に対する攻撃は全ての加盟国に対する侵略行為とみなされ、一致して軍事力の行使を含む対抗措置をとることが確認された。チャプルテペック決議は、今で言う集団的自衛権の宣言に該当するのであろうが、ともかくダンバートン・オークス提案とは抵触するものであった。同年4月、国連憲章作成のために開催されたサンフランシスコ会議では、チャプルテペック決議に依った中南米諸国への対応、ヤルタ会談で確認された安全保障理事における五大国一致の原則に関わって、米、英、仏の駆け引きの結果、ダンバートン・オークス提案からは大きく後退した内容で妥協が成立した。それが国連憲章51条である。ただ、そこでの議論を通じて明らかとなっていることは、個別的自衛権については「固有の（*inherent*）権利」という議論はなされていたが、集団的自衛権についてはそのような議論はなされておらず、議論もないまま成文中にはめ込まれてしまったものであること、個別的自衛権にしても集団的自衛権にしても、あくまでも憲章51条の要件を満たす場合に、例外的・暫定的に認められたにすぎず、その行使は安全保障理事会のコントロールのもとに置かれるということである。

翻って考えてみれば、集団的自衛権は、諸国家が同盟関係を結び、仮想敵国を想定して、個別に対抗しあうという勢力均衡論、パワーポリティックスの国際関係観に立

つものである。一方、国連の集団的安全保障体制は、そのような国際関係観の否定の上に立った普遍的平和の実現を目指すものである。集団的自衛権の野放図な容認は、51条を含む国連憲章第7章「平和に対する脅威、平和の破壊及び侵略行為に対する行動」による集団安全保障体制の自己否定となる。集団的自衛権が暫定的・例外的な権利であると論ずる所以はここにある。

なお、サンフランシスコ平和条約や安保条約が集団的自衛権に言及していることは、上記の論旨を否定するものではない。

(3) 憲法9条の意義

憲法9条は、次のように定める。

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。

この規定の意味、内容は、憲法前文第2段をあわせて解釈すれば、一点の疑義もないほどに明確である。即ち、国際法上、独立国家としての固有の権利とされる自衛権の行使も含めて一切の戦争、武力による威嚇、武力の行使を放棄し、一切の戦力を保持しないことを宣言し、国家の安全・存立を、国際社会による平和維持の努力に委ねることとしているのである。これを絶対的平和主義と言う。

9条が日本国憲法に採用されるに至った経緯はここでは触れない。しかし、これは日本政府がポツダム宣言の受諾・降伏したことの延長線上においていわば必然的に構想されたものであり、当時の国民大多数の支持を得て採用されたものであることだけは指摘しておきたい。

しかるに憲法9条は、1950年8月、警察予備隊設置に始まる再軍備、1951年9月旧安保条約調印に始まる日米安保体制により、一貫して大きな試練に直面してきた。私は、上記の絶対的平和主義の立場から、自衛隊の現状と日米安保体制の現実には憲法9条に違反すると確信するものである。しかし、百歩譲って以下のように考えたい。

政府のこれまでの解釈では、第1項で放棄されたのは「国際紛争を解決する手段として」の戦争、武力による威嚇、武力の行使であり、第2項は「前項の目的を達するため」の戦力を放棄したのだから自衛のための最低限度の実力を保有することは許されるというものであった。これにより形式論理的に、憲法的適合性は確保されてきた。現在、この意味での自衛隊合憲、安保条約容認論が国民の多数派であることは各種世論調査が示すところである。これは積み重ねられた既成事実と東アジアの情勢のしからしめたところであろう。しかしながら、その意味するところはあくまでもわが国に対する不法な武力攻撃がなされた場合にこれを排除するということ及びそのために必

要最小限度の実力（軍事力）を保有するということであって、それを超えるものではなかろう。そういう限定内、即ち専守防衛の枠内であれば、戦争に至る道はゼロとは言えないが、戦後の日本が一度も戦争そのものに加わっていないように、殆ど閉ざされていると言ってもいいであろう。その意味で憲法9条の現実、なお戦争防止・平和主義の規範としての拘束力を保持していると言ってよい。

(4) 小括

憲法9条は、前文第2段と一体を成している。前文第2段には、日本国民は「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」とし、「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」と定める。また9条1項は「正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求」することを定めている。憲法9条は、まさしくわが国一国のみが平和であればよいという立場ではなく、わが国が世界に平和を打ち立てる先頭に立つこと、現実には国連中心主義と東アジア平和秩序を打ち立てることを求めているのである。この憲法9条が、特定国を仮想的国と見なす日米間の集団的自衛権行使を容認し、そのための法制度の整備、軍備の増強をすることを許容するものではないことは明らかである。現代国際社会において、憲法9条は益々光り輝く存在となっているのであり、現実的にも戦争防止・平和主義の規範として機能している。

近頃、安倍首相はさかんに積極的平和主義なる言葉を用いているが、その意味するところは強大な軍事力を持つ米国との集団的自衛体制を背景にして国際協調をはかるということであって、憲法9条の平和主義とは相容れない似而非平和主義である。

4 憲法9条の規範性を無視する暴論

(1) 国際情勢は激変論について

北岡氏は、国際情勢は激変したとか日本の安全保障環境は急速に悪化したと盛んに危機感を煽り立てる。確かに北朝鮮の核開発やミサイル開発、中国の軍備増強と尖閣諸島周辺での艦艇、航空機の挙動は不安要因である。しかし、それはかつての米ソ冷戦時代におけるソ連の脅威（なるもの）と比べて、果たしてどの程度大きいのか、或いは小さいのか、検証してみる必要があるであろう。また中国に関して言えば、尖閣諸島問題が最大の懸案事項であるが、わが国のここ数年間のこの問題に対する対応に誤りがなかったのかどうか、むしろわが国の頑なな対応が緊張を激化させている一因となっているとは言えないのか、この緊張を緩和する方策はむしろ経済交流の拡大と紛争の話し合い解決の姿勢を強く打ち出すことではないのか等々真摯に検討してみる必要がある。さらに北朝鮮に関して言えば、その国力、攻撃能力、わが国への攻撃意図の有無などをきちんと分析する必要があるだろう。その上で既にある六カ国協議の枠組みを利用し、わが国が平和的交渉の呼びかけとそのために必要な手だてを一つずつとっていくことが重要である。

いずれにしてもオオカミ少年のような北岡氏の危機感の煽り立てには眉をひそめさ

せるものがある。

(2) 北岡氏の集団的自衛権行使容認論は何を意味しているか

北岡氏は国際情勢の激変論に立って、集団的自衛権行使を認めるべきだと主張するのであるが、ではそれによってわが国はどのような安全保障の便益を確保することができるのであろうか。現在の専守防衛論においては何が守れず、その空白をどのように埋めるのと言うのか。私には全く理解できない。北岡氏の主張は極めて大雑把なのだ。おそらく北岡氏の念頭には、今後進んで行く米軍再編成に応じて、アジア・西太平洋において、わが国がその肩代わりを果たして行くことがイメージされているのではないか。だからわが国の防衛に関する具体的分析がなされないのではなかろうか。もしそうであれば、それは米国、米軍のための集団的自衛権行使容認論である。

(3) 集団的自衛権行使は憲法9条に違反する

北岡氏も認めるとおりこれまで政府は繰り返し集団的自衛権の行使は憲法9条により認められないとの見解を明らかにしてきた。これに対して北岡氏は国際情勢と安全保障環境の激変論によりこれを認めるべきであり、そのような解釈変更は認められるのだと主張する。しかし、繰り返しなされた政府の憲法解釈は「準憲法的政治了解事項」となり憲法に血肉化される。即ち、その解釈の変更は憲法そのものの改正であり、もしそれを実現しようとするならばもはや解釈の変更という手法では無理であり、憲法改正手続を必要とする。北岡氏が考えているような必要性は憲法を破るなどという原則は通用しないのである。とりわけ憲法9条において集団的自衛権の行使が認められないことは政府の独りよがりの解釈によるものではなく通常人の大多数が一致して認めるところである。そして通常人の大多数は、もしこれを改めると言うのであれば憲法改正手続をとるべきだと考えるのである。これは常識だと言ってもよく、北岡氏は、常識に敢えて角を立てているのである。

北岡氏は、憲法も現実に即した解釈修正は可能であるとして、その実例として憲法89条と7条とを挙げている。私学助成が憲法89条に違反するという説があることは事実であるが、本条は要するに公金の使途、会計が公の規制に服しない事業への公金の支出を禁止したに過ぎず、北岡氏が得々と述べるように「どう読んでも私学助成の禁止を定めている」とは言えない。また憲法7条に「国会議員の総選挙」とあるのは「衆議院議員の総選挙」を指すこと明らかであり（なぜならば、参議院には総選挙がないから）、ことあらためて解釈による修正などということを議論する憲法学者は一人もいないのである。そもそもこれらの規定と日本国憲法の基本原理を構成する9条とを同列に並べて論ずるのは憲法論の基礎を知らないものと言わねばならない。

(4) 小括

集団的自衛権行使は、その容認論の前提となる客観的情勢も認めがたいし、そうした客観的事態に対する対応策としてもそれはかえって軍事的緊張を招き、際限ない軍拡競争に導くことになる。また集団的自衛権行使はわが国の安全保障に資するという

よりは米国への便益の提供という側面が強い。

集団的自衛権行使が憲法 9 条に違反することは明らかである。

5 結論

以上により北岡氏が本論文で展開する集団的自衛権行使容認論の批判を終える。集団的自衛権は平和にとって有害無益であり、憲法 9 条に反する。どうしても認めたいなら憲法改正を提起するべきである。

なお一言付言するに、北岡氏は、憲法の条文を単なるテキストとして読むだけで、憲法規範の解釈論にまで到達していないように思われる。

(参考文献)

- 北岡伸一 「現代における平和と集団的自衛権」(中央公論 2013 年 10 月号)
同 「日本の近代 5 政党から軍部へ」(中公文庫)
中村隆英 「昭和史 1」(東洋経済新報社)
坂野潤治 「昭和史の決定的瞬間」(ちくま新書)
浦部法穂 「全訂憲法学教室」(日本評論社)
伊藤之雄 「政党政治と天皇」(「日本の歴史 2 2」講談社学術文庫)
豊下櫛彦 「集団的自衛権とは何か」(岩波新書)
浅井基文 「集団的自衛権と日本国憲法」(集英社新書)
松竹伸幸 「憲法 9 条の軍事戦略」(平凡社新書)
同 「集団的自衛権の深層」(同)
水島朝穂 「『壊憲』にどう対抗するか 改めて問われる立憲主義」(世界 2013 年 3 月号)