

集団的自衛権の行使等を容認する閣議決定およびこれを具体化する法改正等に反対する決議

2014年（平成26年）7月1日、安倍内閣は、歴代政権が維持してきた憲法解釈を変更し、集団的自衛権の行使を容認する閣議決定を強行した。

日本国憲法は、第二次世界大戦の反省から、前文で平和的生存権を宣言するとともに、第9条において、戦争を永久に放棄し、戦力を保持せず、交戦権を否認し、恒久平和主義にもとづく平和国家の建設を目ざしてきた。

これまで歴代の政権は、憲法9条のもとでも日本を防衛するため必要最小限度の自衛権の行使は許されるとしつつ、「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」である集団的自衛権については、必要最小限度の範囲を超えるものであって憲法上許されないとし、この憲法解釈を30年以上にわたり一貫して維持してきた。

ところが、安倍内閣は、「我が国に対する武力攻撃が発生した場合のみならず、我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、これにより我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、これを排除し、我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、必要最小限度の実力を行使すること」は憲法上許容されるとの閣議決定を行った。

これは、歴代政権が許されないとしてきた集団的自衛権の行使を容認するものであり、自国が直接攻撃されていないにもかかわらず他国のために戦争することを可能とするもので、平和国家としての日本の国の在り方を根本から変えることになり、恒久平和主義を基本原理とする日本国憲法に明らかに違反する。

政府は、前記閣議決定を踏まえた安全保障法制の改正等を図る平和安全法制整備法案等の法案を国会に提出し、国会審議も始まっているが、これらの法案は、自衛隊を海外のあらゆる地域へ、しかも「現に戦闘行為が行われている場所」以外とはいえ戦闘地域にまで派遣し、弾薬・燃料等の軍事物資を米国等の他国の軍隊に補給することを可能とするものである。これは外国で戦争をしている他国軍隊への積極的協力であり、他国の武力行使と一体となって他国の戦争に参加するに等しいものであって、憲法9条に違反し許されるものではない。また、戦争をしている他国軍隊への積極的協力は、相手側からの武力攻撃を誘発し、我が国が外国での武力紛争にまき込まれる危険を伴う。「武力の行使」や戦力の保持を禁じ、交戦権を否認している日本国憲法の下でこのような事態を起こしかねない法制への改変は許されないものである。

安倍内閣は既成事実を積み上げ、憲法改正手続を経ることなく第9条の改正を事実上進めようとしている。これは、多数の民意によって成立した政権でも権力を濫用し

て人権を侵害する危険があるという歴史的教訓から採用された、権力を縛るための立憲主義の原理に明らかに反する。集団的自衛権の行使容認を前提とする安全保障法制の改変もまた憲法違反である。

当会は、このような集団的自衛権の行使を容認する閣議決定とこれを具体化する法改正等に断固として反対する。前述の閣議決定を撤回し、安全保障法制にかかわる法改正等を行わないよう、強く求めるものである。

以上のとおり決議する。

2015年5月27日

福岡県弁護士会

決議の理由

第1 憲法は集団的自衛権の行使を認めていない

1 憲法の規定する恒久平和主義

日本国憲法は、前文で「われらは、全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する。」と平和的生存権を規定し、9条1項で「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。」と戦争の放棄を、9条2項で「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。」と戦力の不保持と交戦権の否認を規定している。

これは、かつての戦争で他国を侵略し、国外にも国内にも深刻な人権侵害をもたらしたことを痛切に反省し、非軍事の徹底した恒久平和主義を憲法の基本原理として定めたものである。

これによれば、「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、実力をもつて阻止する権利」（1981年5月29日の政府答弁書における定義）である集団的自衛権の行使は、これらの憲法規定に違反する。すなわち、我が日本国憲法は集団的自衛権の行使を認めていないのである。

2 従前の政府解釈

このことは、従前から一貫して、政府解釈によって確認されてきた。

すなわち、政府は、自衛権を発動するためには、①我が国に対する急迫不正の侵害（武力攻撃）が存在すること、②この攻撃を排除するため他の適当な手段がないこと、③自衛権行使の方法が必要最小限度の実力行使にとどまること、の3要件を充たすことを要するとしてきた（以下、「旧3要件」という。1969年3月10日参議院予算委員会・内閣法制局長官答弁、1972年10月14日参議院決算委員会提出資料、1985年9月27日政府答弁書）。そして、前記1981年5月29日の政府答弁書において、「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つて、憲法上許されない」とし、集団的自衛権の行使は憲法によって認められないことを明確にした（1954年6月3日衆議院外務委員会外務省条約局長答弁等も同じ。）。そして、政府はこの憲法解釈を一貫して保持してきたのである。

第2 憲法に違反する閣議決定

ところが、安倍晋三内閣は、2014年7月1日、集団的自衛権の行使等を容認する閣議決定（「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」。以下、「7. 1閣議決定」という。）を行った。

旧3要件に代わる要件として、①「我が国に対する武力攻撃が発生した場合のみならず、我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、これにより我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、我が国の存立を全うし、国民を守るために他の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」を掲げ（以下、「新3要件」という。）、これら新3要件を充たせば、集団的自衛権の行使が許容される、として従来の憲法解釈を閣議決定により変更したのである。

第3 立憲主義に反する

立憲主義は、憲法によって個人の自由・権利（個人の尊重）を確保するために国家権力を制約することを目的とする、近代憲法の基本理念であり、日本国憲法の根本理念である。

すなわち日本国憲法は、「すべて国民は、個人として尊重される」（13条）とし、基本的人権の永久・不可侵性を確認するとともに（97条）、「天皇及び摂政及び国務大臣、国会議員、裁判官その他の公務員は、この憲法を尊重し擁護する義務を負う」と、国家権力の行使を担う公務員に憲法尊重擁護義務を課している（99条）。また、日本国憲法は、「政府の行為によって再び戦争の惨禍が起ることのないやうにすることを決意し、ここに主権が国民に存することを宣言し、この憲法を確定する」（前文）として、立憲主義に基づく平和主義を明らかにしている。

この立憲主義の内容として重要なのが、国家権力の中でも暴走して個人の自由や権利を侵害する危険性の大きい実力組織の抑制である。そこで、日本国憲法は、憲法前文及び9条によって実力組織が暴走しないための明確な歯止めを設けたのである。政府も、集団的自衛権の行使や海外における武力の行使は許されないとの解釈を長年一貫して積み上げてきた。こうして、恒久平和主義の現実的枠組みが形成され、憲法秩序の安定性が保持されてきた。それはまた、戦後の歴史を通じて積み重ねられてきた国民的議論の結果でもある。

このような憲法規範の内容を、憲法改正の手續もとらずに、法律の制定・改正や、ましてや一内閣の閣議決定による憲法解釈の変更によって改変し、侵害することは、許されない。法律の制定・改正や閣議決定の主体である国会議員や国務大臣は、憲法を遵守すべき立場にあるからである。それは、国民の自由・権利そして平和を、権力に縛りかける憲法によって守ろうとする立憲主義に、真っ向から違反するものであ

る。

第4 恒久平和主義に反する

集団的自衛権の行使容認は、日本が武力攻撃をされていないにもかかわらず、他国のために戦争をすることを意味し、戦争をしない平和国家としての日本の国の在り方を根本から変えるものである。

新3要件①にいう、他国から別の「他国に対する武力攻撃が発生」という事態は、憲法9条1項の「国際紛争」に該当し、そこで日本が「武力の行使」をすることは、憲法9条1項に違反する。

仮に自衛隊が「我が国に対する武力攻撃が存在する」場合（旧3要件の①）以外の場合に実力を行使する存在になると、自衛隊が、憲法9条2項が保持を禁じている「戦力」であることを否定できなくなる。また、自衛隊が国際法で集団的自衛権の行使となる実力行使をすると、それは憲法9条2項が否認している「交戦権」の行使となる。

憲法前文は、日本国民は「政府の行為によって再び戦争の惨禍が起ることのないやうにすることを決意し」「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」と宣している。集団的自衛権の行使容認は、この恒久平和主義の基本たる決意にも反する。

このように、集団的自衛権の行使は、憲法の基本原理たる恒久平和主義に反するものである。

第5 無限定に拡張解釈される危険性

政府は、新3要件の「我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」等の文言で集団的自衛権の行使を限定すると説明しているが、これらの文言は極めて幅の広い不確定概念であり、限定性に欠けるものであって、時の政府の判断によって恣意的な解釈がされる危険性が極めて大きい。

現に、ホルムズ海峡に機雷が撒かれた場合のその除去について、安倍首相は国会答弁において、同海峡は我が国が輸入する原油の8割が通過しており、同海峡を經由した石油供給が回復しなければ、我が国の国民生活に死活的な影響が生じ、我が国の存立が脅かされる事態が生じうると述べた。他方、連立与党の公明党は、この場合には集団的自衛権行使の要件を充たさないと説明しており、政権内部においてすら、要件該当性の解釈が食い違う事態が生じている。

かかる事態は、新3要件が歯止めとなり得ず、集団的自衛権行使を限定し得ないことを端的に示すものである。集団的自衛権を実際に行使しようとする場面において、無限定な拡張解釈がなされ、際限なく武力行使がなされる危険性は極めて大きい。

そしてまた、前記のホルムズ海峡における機雷除去をなし得るとする首相答弁によれば、「地球の裏側」で生じた武力攻撃による経済的影響であっても、「我が国の存立が脅かされる」として、自衛隊が「地球の裏側」にまで出向いて、国際法上武力の行使とされ、相手国から攻撃の対象とされる機雷除去作業を行うというのである。

7. 1 閣議決定は前文において、「脅威が世界のどの地域において発生しても、我が国の安全保障に直接的な影響を及ぼし得る状況になっている」との認識を述べているが、「3 憲法9条の下で許容される自衛の措置」の項で、この前文の「脅威」に関する箇所を引用しながら、「今後他国に対して発生する武力攻撃であったとしても、その目的、規模、態様等によっては、我が国の存立を脅かすことも現実に起こり得る」と述べている。

7. 1 閣議決定のいう、集団的自衛権の行使をふくむ「自衛の措置」は、ホルムズ海峡のような「地球の裏側」をもふくみ、地理的限定のない世界的規模での自衛隊の出動を予定するものと言わざるを得ない。

このように、7. 1 閣議決定は、海外における武力行使の禁止という憲法9条の核心的内容を否定するものである。

第6 民主的統制が及ばないおそれ

集団的自衛権にもとづく武力の行使のための自衛隊の出動についての国会の承認は、現行の防衛出動に関する手続と同様に、「原則として事前に」とされ、事後承認もありうるとされている。包括的な事前承認という手法がとられる危険性もある。

しかも、昨年12月に特定秘密保護法が施行されているため、政府が集団的自衛権行使の要件に関わる情報を特定秘密に指定する可能性が高いが、その場合、国民はもとより国会議員すらも、要件該当性判断のための客観的材料たる情報に接し得なくなる。

国会承認を要求する趣旨は、武力行使に民主的統制を及ぼす点にあるはずであるが、それも全く形骸化してしまうおそれがあるのである。

第7 安保法制案の違憲性

政府は、7. 1 閣議決定を具体化するものとして、関連する10の法律の改変を内容とする「平和安全法制整備法案」と、新法制定を内容とする「国際平和支援法案」を国会に上程している（以下、合わせて「安保法制案」という。）。これらもやはり、7. 1 閣議決定と同様、憲法の根本理念たる立憲主義と憲法の基本原理たる恒久平和主義に違背するものであって、憲法違反である。

1 武力攻撃事態法の改正手続による武力攻撃事態等及び存立危機事態法では、新3要件の①に相当する場合を「存立危機事態」と定義し、集団的自衛権の行使を可能

とする。この場合、武力行使の態様や地域についての限定も、「我が国と密接な関係にある他国」についての限定もなく、また国会承認も事後承認を許容している。このような武力行使は憲法9条に違反するし、立憲主義にも違背するものである。

- 2 周辺事態法の改正手続による重要影響事態法では、「重要影響事態」の定義を「そのまま放置すれば我が国に対する直接の武力攻撃に至るおそれのある事態等我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態」として従前の周辺事態の定義から地理的制約を削除し、後方支援活動の対象を米軍「等」として米軍以外にも広げ、活動を実施しないのは「現に戦闘行為が行われている現場」のみで、それ以外では実施し得るものとし、国会承認についてはやはり事後承認を許容している。その上、後方支援活動は「武力の行使」にあたらない、との説明がなされている。

しかし、「重要影響事態」の定義は「存立危機事態」に輪をかけて曖昧であり、恣意的な拡張解釈がなされるおそれが強い。

また、「後方支援活動」の典型は、弾薬や兵士などの補給・輸送活動であるが、補給・輸送などの兵站活動は武力の行使と一体化した活動とみなされ、相手国からの攻撃対象とされる危険が高い（2008年4月17日名古屋高裁判決は、航空自衛隊がイラクで行った米兵等の輸送活動について、他国の武力行使と一体化したものととして憲法9条1項に違反する、と判示した。）。その場合、安倍首相は反撃することがあり得ると国会で答弁したが、反撃により交戦状態に突入する危険が極めて高い。米軍以外にも支援対象を広げたこと、活動地域を広げたこととも相俟って、なし崩し的に交戦権の行使に至る危険が強く、憲法9条に違反し、言うまでもなく立憲主義に違背する。

- 3 新法制定として提案されている国際平和支援法は、「国際社会の平和及び安全を脅かす事態であって、その脅威を除去するために国際社会が国際連合憲章の目的に従い共同して対処する活動を行い、かつ、我が国が国際社会の一員としてこれに主体的かつ積極的に寄与する必要があるもの」（「国際平和共同対処事態」の定義）について、従前はその都度特別措置法の制定により対応していたものを恒久化せんとするものである。

他国軍隊に対する「協力支援活動」については、前記「後方支援活動」と同様、武力行使と一体化した活動となるおそれが強く、同様の批判が妥当する。

また、国会承認については事前承認に限られているものの、努力規定として7日以内の議決が求められており、慎重な審議が損なわれるおそれがある。

- 4 P K O協力の改正手続により、「駆け付け警護」や有志国連合などによる国連が統括しない国際的平和協力活動等への業務範囲の拡大、武器使用権限の拡大（従前は要員の生命等の防護のための必要最小限のものに限っていたところ、一定の条件付きながら任務遂行のための武器使用を認める。）等が提案されているが、これら

はPKO活動の多大な変質をもたらし、武力衝突と交戦状態への発展への危険を飛躍的に高めかねないものである。

- 5 武力攻撃に至らないグレーゾーン事態対処のためとして、電話による閣議や、米軍等他国軍の武器等の防護のための武器使用、他国軍隊に対する物品・役務の提供拡大が提案されている。

しかし、電話による閣議は、閣議決定を要求することによって慎重な意思決定を担保しようとした趣旨を損なうし、武器使用の拡大は交戦状態に入る危険を高める。他国軍隊への物品・役務の提供拡大は、武力行使との一体化となるおそれが強い。

- 6 このように、主立った問題点を挙げるだけでも枚挙に暇がないほどであり、総じて、安保法制案は7. 1閣議決定の問題点を継承するものであって、憲法9条に違反し、また立憲主義に違背する。

- 7 そしてまた、安保法制案は、存立危機事態、重要影響事態、国際平和共同対処事態、等々、国民が馴染みがたい複雑な定義が多数盛り込まれ、国民にとって極めて理解が困難な内容となっているにもかかわらず、「夏まで」の短期間で審理することが目論まれており、拙速に過ぎる点、国会審議に先立って米国と防衛協力指針（ガイドライン）の協議を行い、法案の先取りをする形で内容について合意した点、安倍首相が訪米時に法案の内容や成立時期について事実上米国に対して公約した点など、手続的にも多くの問題を含んでいる。

第8 結論

以上のように、集団的自衛権の行使を容認する7. 1閣議決定と、これを具体化しようとする安保法制案は、憲法の根本理念たる立憲主義と憲法の基本原理たる恒久平和主義に違背し、憲法違反である。当会は基本的人権の擁護と社会正義の実現を使命とする法律専門家団体として、これらに断固として反対する。安倍内閣に対し7. 1閣議決定を速やかに撤回することを、国会に対し安保法制案を成立させないことを、強く求める。

以上