The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	池田・佐藤政権期の集団的自衛権解釈と1972年見解
Author(s)	阪口, 規純
Citation	国際公共政策研究. 2016, 20(2), p. 1-15
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/60482
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

池田・佐藤政権期の集団的自衛権解釈と1972年見解

The Japanese Government's Interpretation of the Right of Collective Self-defense in the Ikeda and Sato Administrations and the 1972 Official View

阪口　規純*

Kiyoshi SAKAGUCHI*

Abstract

The Abe administration made a cabinet decision on the basic policies regarding the development of seamless security legislation. Based on this cabinet decision, the exercise of the right of collective self-defense is permitted, if the " Three-New-Conditions" are met.

The Abe administration insists that Japan's right to exercise collective self-defense is in keeping with Article 9 of the Constitution, citing the government's 1972 official view on the subject as proof. But the conclusion reached by the government then was that Japan's right to exercise collective self-defense is not allowed under the Constitution.

This article reviews the transformation of the Japanese Government's interpretation of the right of collective self-defense in the Ikeda and Sato administrations in the 1960s and examines the 1972 official view on the right of collective self-defense.

キーワード：集団的自衛権、憲法第 9 条、内閣法制局、池田政権、佐藤政権

Keywords : the right of collective self-defense, Article 9 of the Constitution, the Cabinet Legislation Bureau, the Ikeda and Sato administrations

* 東京国際大学国際関係学部教授

はじめに

2014年７月１日、安倍政権は集団的自衛権の限定的行使を容認することを閣議決定し、この決定を踏まえ事態対処法改正案、国際平和支援法案等のいわゆる安保関連法案が第189回国会に提出され、衆参両院の審議を経て2015年９月19日に成立した。

最大の争点となった集団的自衛権行使の憲法上の可否につき、いわゆる「武力行使の新三要件」が満たされる場合に限り行使が容認されることになったが、戦後半世紀にわたり集団的自衛権は一般的に行使できないとの解釈が堅持されてきたことから、今回の立法は戦後日本の安全保障政策の大きな転換といえる。

冷戦終結と湾岸戦争後、集団的自衛権の行使がわが国安全保障上の政策課題に浮上するに伴い、集団的自衛権をめぐる論議が高まり研究面でも著しい進展がみられる。特に本稿の課題であるわが国政府の集団的自衛権に関する憲法解釈の歴史的展開についても研究が蓄積されてきている[1)]。周知の通り、今回、政府の打ち出した集団的自衛権の限定的容認論の基礎に位置づけられたのが、集団的自衛権行使の憲法上の否認を明らかにした、1972年の参議院に提出された資料、いわゆる1972年政府見解（昭和47年政府見解）であるが、従来の研究では1972年見解確立に至る岸政権期以降の池田、佐藤両政権期の政府解釈を十分に精査したものが見当たらない。そこで本稿は、特に1960年から1970年代初期を主たる対象期間とし、池田、佐藤政権期の政府解釈、つまりこの時期の内閣法制局の集団的自衛権解釈の展開を跡付けてみたい。政府内部の検討資料が公開されておらず資料的制約があるが、主に国会審議録を用い当事者の回顧録等も参照しながら、限定的ではあるが1972年見解確立過程を明らかにしたい。以下、まず第１章で池田政権期の政府解釈を整理し、第２章から第４章で佐藤政権期を３つの時期に分け集団的自衛権に関する政府解釈の推移を検証する。最後に以上の検証から1972年見解との関連において今回の集団的自衛権の限定的容認論の意味を考えたい。

１．池田政権期の集団的自衛権解釈

⑴　池田政権期の集団的自衛権論議

池田政権以前の集団的自衛権に関する政府解釈を簡単に振り返ると[2)]、まず吉田政権期は旧安保条約交渉時の日本側提案では日本が集団的自衛権が発動できることが前提になっていたものの、集団的自衛権と憲法の関係につき政府内で突き詰めた検討はなされていなかった。その後、1954年の防

1）近年のものとして拙稿「集団的自衛権に関する政府解釈の形成と展開−サンフランシスコ講和から湾岸戦争まで−」（上）（下）『外交時報 第1330号、1331号（1996年）、本間剛「集団的自衛権に関する現行政府解釈の成立経緯とその影響」『東京大学大学院公共政策専修コース研究年報』（2002年）、豊下楢彦『集団的自衛権とは何か』（岩波書店、2007年）、中村明『戦後政治にゆれた憲法９条』（第３版）（西海出版、2009年）、鈴木尊紘「憲法第９条と集団的自衛権」『レファレンス』（2011年11月）、佐瀬昌盛『新版集団的自衛権』（一藝社、2012年）、山内敏弘「憲法９条と集団的自衛権」『獨協法学』第91号（2013年）、阪田雅裕編『政府の憲法解釈』（有斐閣、2013年）、浦田一郎編『政府の憲法９条解釈』（信山社、2013年）、同「集団的自衛権はどのように議論されてきたか」渡辺治他編『集団的自衛権容認を批判する』（日本評論社、2014年）55−76頁等がある。

2）詳細は拙稿、前掲註（1）参照。

衛２法成立時に、下田武三外務省条約局長が外務省の見解として交戦権禁止規定を根拠に集団的自衛権の行使は憲法に抵触するとの見解を初めて明らかにする。

岸政権期になって安保条約改定交渉を巡って集団的自衛権行使の憲法上の可否が本格的に議論される。そこでは、自衛隊は他国の領域には派兵しないという吉田政権期以降の基本線を前提に、他国防衛のために他国領域に援助に赴くという意味での集団的自衛権の行使は憲法上、認められないことが明確化された。しかしながら以上の狭義に定義される集団的自衛権に対し、広義に定義される基地提供や経済援助を日本政府として集団的自衛権と認識するか否か、については明らかにされず、また他国の領域に入らない集団的自衛権につき解釈の余地が残された[3)]。

これを受けた池田の時代では、国会において集団的自衛権について議論された跡は乏しい。

1961年４月の衆議院内閣委員会で安保条約第５条と防衛出動及び国会承認を規定する自衛隊法76条の関係について、社会党の石橋正嗣・横路節雄両議員が次のように政府の立場を質した。石橋議員は日本の領海内で米艦船が攻撃されただけで、日本国民には実質的な被害がないにもかかわらず５条に基づき個別的自衛権の発動として76条で自衛隊を防衛出動させることにつき問題点を指摘し、在日米軍の防衛を集団的自衛権でなく個別的自衛権で説明する政府の態度を問題視した[4)]。横路議員も韓国が第三国から武力攻撃を受けた場合に米韓相互防衛条約により在日米軍の戦闘機が第三国に反撃、第三国は日本国内の米軍基地を攻撃してきた、この場合、日本の自衛隊が個別的自衛権の発動であるとして自衛隊法76条に基づき総理は自衛隊の出動を本当に命じられるのかと政府を追求した。これに対し西村直己防衛庁長官は日本の個別的自衛権の発動で対処するとし安保国会と同様の見解が維持されるとの立場をとった[5)]。また池田総理も石山櫂作議員の同旨の質問に対し「安保第５条の問題については、他の問題もあの当時と同じ考えで進んでいる」と述べるに留まった[6)]。これらは安保国会で出された論点を繰り返すものでこの時期、集団的自衛権について新たな論点は出ていない。これに対し、池田の時代は以下の通り国連軍参加問題に焦点があたった。

⑵　池田政権期の国連軍参加論議

1961年２月、帰国中の松平康東国連大使が記者会見で「レバノン問題の際、政府が国連監視団の派遣要請を断ったため自分は窮地に立った」「わが国が国連協力をいいながら将来とも絶対に派兵しないということでは筋が立たない」等と発言し、この発言が国会で大問題となった。このいわゆる松平発言を機に国連軍参加の憲法上の可否が国会審議の争点に浮上する。

池田総理は松平発言に関し、国連の「警察軍」には目的、任務、機能、組織など様々な類型があるので具体的事例でなければ憲法上の可否を判断できないとしつつ「本当に警察目的であってしか

3）浦田一郎教授の研究によれば、内閣法制局資料では「実力の行使であっても他国の領域以外なら許されると述べたものはない」、とされている。浦田・前掲註（1）『政府の憲法９条解釈』164頁。
4）第38回国会衆議院内閣委員会議録第29号（昭和36年４月24日）、30頁。
5）第38回国会衆議院内閣委員会議録第29号（昭和36年４月25日）、26頁。
6）第40回国会衆議院内閣委員会議録第32号（昭和37年４月25日）、17頁。

も世界治安維持のためならば憲法上考えられる場合もある」と述べ国連軍への自衛隊の参加が容認される場合がありえるとの認識を示した[7]。この点につき林修三法制局長官は、①憲法第９条１項が禁止する「国際紛争を解決する手段」に当たる海外派兵はできない、②国連の警察行動への参加については「国際紛争を解決する手段」に当たるか否かは一概に違反するとは言えない、との基本認識に立った上で、③いわゆる朝鮮国連軍は国連外の国が国連との間に問題を起こしており警察軍的な色彩は薄い上しかも各国が自分の軍隊を動かしており、これへの日本の参加は憲法上不可能、④しかし国連の警察活動が理想的形態において、つまり国連の内部の秩序を乱したものを制裁する、あるいはその秩序を維持するという意味で警察部隊を作るという場合に、しかも国連に統合し各国の兵隊、組織を解消し各国は人員だけ提供して一つの統合したものを作る、こういう場合になると憲法第９条の文言からみると日本が主権国家として行動することにならず憲法には直接抵触しない場合がある、⑤軍事行動を伴わない警察軍への参加は憲法９条１項に抵触しない[8]、と述べた。

この林答弁で示された、国連軍を目的や組織の形態によって類型化しその上で各々の合憲性を判断するとの解釈法は、国連軍への自衛隊参加問題に関するその後の政府の憲法判断の基本的スタンスとなっていく[9]。林自身が退官後、「相当突っ込んで議論された」[10]、と回顧するように池田政権期は集団的自衛権とは対照的に国連軍参加、つまり集団安全保障への参加問題が政策課題となり、憲法解釈にも進展がみられたといえる。

⑶ 池田政権期の個別的自衛権解釈

この時期、個別的自衛権については次のような答弁がなされた。林法制局長官は1964年３月９日の参議院予算委員会で米田勲議員の憲法上許される日本の自衛権に基づく戦闘行動の限界についての質問に答える中で、「自衛のために厳格に必要な最小限度のものが自衛権の行使として許される」、「憲法は全体として解釈しなければならない」とした上で、「他国からそういう武力攻撃を受け、直接侵略を受けるということは、国民の幸福が破壊され、あるいは生命自体が脅かされること、最も典型的な場合じゃないかと思う。…そういう意味において、自衛のため必要な限度において、祖国が滅亡することを防ぐという手段をとることは、これは独立国家として当然の権利であり責務である」「これは法理論として認められる。しかも非常に厳格な論理である」。これを受けて池田総理自らも「他国から非常な武力を受けて、国民が塗炭の苦しみ―生命が失われつつあるときに黙っておるのがいまの憲法だと解釈することは我々はできない」[11] と答弁した。この林答弁では「必要最小限度の自衛権」が容認される憲法上の根拠として第９条の趣旨に加え憲法第13条の「幸福追求権」の

7）第38回国会衆議院会議録第９号（昭和36年２月23日）、４頁。
8）第38回国会衆議院予算委員会会議録第16号（昭和36年２月22日）、17頁。
9）佐藤政権期を含め詳細は拙稿「国連の集団安全保障と日本-国連軍参加に関する政府解釈の変遷」『国際公共政策研究』第３巻第２号（1999年）、49-69頁、拙稿「佐藤政権期の国連協力法案の検討-内閣法制局見解を中心に-」『政治経済史学』第516号（2009年10月）、１-25頁。
10）林修三『法制局長官生活の思い出』（財政経済弘報社、1966年）、113頁。
11）第46回国会参議院予算委員会会議録第10号（昭和39年３月９日）、19-20頁

考え方の一端が現れているが、この考え方は先に佐藤達夫前法制局長官の著作『憲法講話〔改訂版〕』（1960年）で示されており、また林もこの答弁後、自身の著作『法制局長官生活の思い出』（1966年）、『憲法の話』（1973年）でも論じており内閣法制局での確立した考えであったように思われる[12)]。この第13条の援用は後の1972年見解につながっていく。

以上概観した池田政権期の憲法解釈は、集団的自衛権については変化がなく、集団安全保障、国連協力の線では、将来の国連の警察行動への参加に含みを残しつつ、現実的には武力行使を目的としない国連行動への参加の可能性に途を開いたという点で特徴的といえ、他方で個別的自衛権については総理自らの口から、行使が容認されるのは「国民が塗炭の苦しみ一生命が失われつつあるとき」と述べられたように、極めて固い厳格な解釈が示された点が重要である。池田政権は施政方針演説等において「日米安保体制」という用語を避け「国連憲章に基づく安全保障体制」とするなど、日米関係における軍事的側面への言及を注意深く避けた、とされるが[13)]、池田のこのような政治姿勢が上の憲法解釈の背景にあるように思われる。あるいは相対的に日米安保に比し国連重視をとるこの時期の外交スタンスが、集団安全保障に親和的で自衛権に抑制的な憲法解釈に傾いたとみることも可能かもしれない。池田政権の自衛権行使に関する「非常に厳格な論理」が次の佐藤政権にも引き継がれることになる。

2．佐藤政権前期の集団的自衛権解釈（1965年～1968年）

以下、佐藤政権期の集団的自衛権解釈を３つの時期に区分し検討する。

佐藤政権発足に伴い内閣法制局長官は林から高辻正己に代わる。安保国会以降、集団的自衛権の憲法解釈が正面から問われたのは1965年３月２日の衆議院予算委員会での高辻長官の以下の答弁だと思われる。同国会では社会党の岡田春夫議員が防衛庁のいわゆる三矢研究を暴露したことから国会審議が紛糾する中、同議員が三矢研究では海外派兵、日米共同作戦計画が想定されているとして政府を激しく追求。佐藤総理に対する「池田前総理の海外派兵は憲法上不可との考えを踏襲するか」との質疑を補佐する中で高辻長官は以下の通り答弁した。

「日本の憲法は全く平和主義に徹しており、日本が武力を行使できるのは、日本に対して武力攻撃があった。国民の安全と生存を危うくされるという場合に、この安全と生存を維持するために、日本がこれの防衛に当たることができる。従ってそういう現象がなくして、他の国に対するそういう事態があって、日本国にはそういう現象はないという場合にまで武力行使できるということにはならないだろう」「仮にどこかの国が侵略を受けた、日本の国は実は安全であったという場合に、他の一国の武力攻撃を受けたということについて、日本がそれに加担して武力を行使するというのは、

12）佐藤達夫『憲法講話〔改訂版〕』（立花書房、1960年）19-20頁、林修三、前掲註（10）、110頁、林修三『憲法の話』（第一法規出版、1973年）、67頁。この点につき高見勝利教授は第13条が目的規定に転換することで当該武力行使が拡大する恐れがあることを指摘される。高見勝利「集団的自衛権行使容認論の非理非道」『世界』2014年12月号、185頁。

13）中島信吾『戦後日本の防衛政策』（慶應義塾大学出版部、2006年）174頁。

憲法９条でいう国際紛争を解決する手段になるということになろう。」[14)]

この答弁は、①集団的自衛権を他国防衛とみなしている。②それにより集団的自衛権の定義につき安保改定期のように定義次第によっては憲法上行使できるものがあるとの含みのある言い方をせず一般的に憲法上、行使不可の結論を明確化した。③具体的には安保改定期に集団的自衛権の定義に入りうるとされた基地提供、経済援助を除外し武力行使に限定した。④地理的範囲の言及がなくなった。⑤憲法上、行使不可の根拠として憲法第９条第１項の「国際紛争解決の手段」が提示された。この高辻答弁は後の1972年見解につながる骨格の提示と位置づけられる。因みにこの高辻の集団的自衛権の憲法解釈は６年前の1959年の憲法調査会での以下の証言とほぼ同様である[15)]。

「憲法９条が自衛権を否定していない。ただ日本国がその存立を全うし、日本国民が平和なうちに生存する権利が、他国の武力攻撃によって侵されるとした場合、そういう場合に必要な限度で他国の武力攻撃を阻止することが自衛権の行使として現在も容認されるところである。その場合、第三国との間に設定した軍事的な協力関係に基づき、これと協力して他国の武力行使を阻止する、これも形の上では集団的自衛権という形になるであろうが、そういうものは日本の本来の自衛権の中において行われることであるから、それは憲法に違反することにはならない。しかしながら、いま申したような事態が存在していないのに、日本国が他国と武力抗争することは、これは憲法が容認していないところであろう。その意味でいまの憲法のもとでは、他国が武力行使を受けた場合に他国の武力行使を阻止するということは、具体的にわが国について先ほど申したような非常事態が発生しているというのでなければ、やはり集団的自衛権の権利の名においてでもそれを正当視するわけにはいかないだろう。」

この1959年憲法調査会証言と上の1965年答弁は、憲法前文の平和的生存権の援用及び第９条１項の言及において相違する以外、同じ論旨の憲法解釈であることをみると、少なくとも高辻の集団的自衛権解釈は安保国会から一貫しているといえよう。

以上の高辻の憲法上行使が容認されるのは個別的自衛権に限定されるとの法制局見解は次のように外務省にも共有されていることから、当時の政府の確立した解釈とみてよかろう。

翌1965年８月６日の衆議院予算員会で、米国がベトナムへの軍事行動を国連憲章第51条を援用したことに関連し、国連憲章上の自衛権と日本国憲法上の自衛権の相違を問う石橋政嗣議員の質問に対する答弁で、藤崎萬里外務省条約局長も「日本も、国際法上は国連憲章が認めている自衛権、つまり個別的または集団的自衛権をもっている、国連加盟国だから。ただ日本国憲法では、日本自身が攻撃された場合でなければ武力を行使しないという自制をしている。」と明瞭に答弁している[16)]。

また1967年は３次防の初年度にあたることから国会の予算審議において自衛力の限界につき改めて激しく論議されることになった。３月25日の衆議院予算員会で、社会党の石橋議員が、３次防は

14）第48回国会衆議院予算委員会議録第17号（昭和40年３月２日）30頁。
15）憲法調査会第30回総会議事録（昭和34年５月）27-28頁。
16）第49回国会衆議院予算員会議録第４号（昭和40年８月６日）15頁。

「在来兵器の使用による局地戦以下の侵略に対し有効に対処しうる防衛体制」、となっており一次防の「必要最小限度」の語句が抜けている、と指摘し自衛力の限界を強く質した。これに対し高辻法制局長官は「自衛のため必要な最小限度、要するに必要な自衛の正当な目的と限度以上にわたるものは憲法上問題になる」と述べ[17]、更に佐藤総理自らが同28日に、憲法前文の平和主義と国際協調主義の趣旨を厳格に守らなければならないとした上で「自衛権で許される範囲というものは非常に狭い」と述べており[18]、佐藤政権は池田政権と同様に自衛権行使の限界を重視し強調していることが確認できる。

以上の答弁は1965年２月の米国の北爆開始という国際政治情勢を背景にしていることが重要であり、米国のベトナム攻撃が激しさを増すにつれ米国の武力行使の国連憲章上の根拠、政治的正当性が繰り返し質され、そのような環境の中、自衛権行使の解釈の厳格性が強調されていく。例えば1968年３月27日の参議院予算員会で森中守議員の安保条約第５条に基づく自衛権について、米国の自衛権行動は相当に幅が広いとの問題意識を前提に日米両国の解釈が違うのではないかという追求に答える形で、高辻法制局長官は米国の行動は憲章第51条の集団的自衛権の行使で米国の判断で行われるとした上で、日本については「大事なことは、やはりわが国の自衛隊の行動において、厳格な意味での自衛というところに局限されてその行動をする」[19] と述べ、改めて自衛権の厳格な解釈の必要性を強調した。

以上、佐藤政権の前期では憲法上、行使が容認されるのは日本自らが攻撃を受けた場合、すなわち個別的自衛権に限定されるとの憲法解釈が明らかにされた訳であるが、この背景には上述の通り米国のベトナム軍事介入によるベトナム戦争の本格化という国際情勢が無視できないものと思われる。佐藤政権は米国の行動を公式には南ベトナム政府の要請に基づく集団的自衛権行使とする米国の主張を支持するが、政権内にも集団的自衛権の名の下の不当な武力介入、あるいは集団的自衛権の濫用という集団的自衛権に対する消極的評価もあったものと推測される。もし仮に米国のベトナム介入が本格化するという状況の中、佐藤政権が岸政権期に表明されたような広義の集団的自衛権解釈を表明したならば、自衛隊のベトナム派兵を警戒する野党および国内世論の強い反発を招くことは必至であり、また佐藤政権自体も日米安保による巻き込まれの危険を避けたいと考えていたように思われる。また仮に米軍に対する基地提供を公式に日本の集団的自衛権と定義づけた場合、在日米軍からのベトナム攻撃について間接的とはいえ日本政府の主体的関与を意味するものと評価される可能性が十分あったといえる。更に言えば在日米軍からの米軍の直接戦闘行動に関する事前協議制の問題をより複雑化、争点化した可能性もあるのではないか。以上のような米国のベトナム介入に絡む問題が、佐藤政権のこの時期の集団的自衛権解釈を抑制する方向に働いたように思われる。

17）第55回国会衆議院予算員会議録第５号（昭和42年３月25日）11-12頁。
18）第55回国会衆議院予算員会議録第９号（昭和42年３月29日）11頁。
19）第58回国会参議院予算員会会議録第８号（昭和43年３月27日）７頁。

３．安保自動延長前の集団的自衛権解釈（1969年）

1969年の第61回国会では様々な文脈から集団的自衛権に関する政府答弁が重ねて表明されている。政府の答弁を時系列に整理すると以下のようになる。

① 沖縄返還に関し、返還された沖縄の核兵器の憲法上の問題を問われる文脈において、高辻法制局長官は「現行憲法の解釈として、わが国が国権を発現してする武力の行使は、他国からの急迫不正の侵害があり、わが国に武力攻撃が加えられ、わが国民の生存と安全が危うくされる場合における自国の防衛の正当な目的を達成する限度にとどまるものでなければ、これは憲法の許すところではない、憲法に違反する」と答弁しており[20]、後に現れる自衛権の発動要件に繋がる表現がみられる（1969年２月５日、衆議院予算委員会）。

② 韓国が提唱したと報道される「アジア太平洋条約機構」が設立され、それへの日本の参加を求められた場合の日本の対応についての質問に答える形で高辻長官は以下のように述べた。

「憲法９条のもとで軍事力を発揮できるのは、…一国の安全が害される、国民の生存と安全が危うくされるという場合に、国民あっての憲法である、…個別的自衛権というものは憲法が否認しているものとは考えられない…しかし他国の安全のために、たとえその他国がわが国と連帯関係にあるということがいわれるにしても、他国の安全のためにわが国が兵力を用いるということは、これは到底憲法９条の許すところではあるまい」[21]（同２月19日）。

ここでは憲法上、容認されるのは個別的自衛権のみであり集団的自衛権については自らの行使は容認されず、他国の恩恵を受けることは容認されるとのこれまでの見解が確認される。

③ 社会党の野上元議員が真正面から自衛権と憲法の関係を質す中で、高辻長官は「私どもが現在言っている自衛権というものは、あくまでも急迫不正の侵害がある、わが国に対して武力攻撃が加えられる、国民の生存と安全が危うくされる、そういう場合に限っての武力行動だけである。…国連憲章で、固有の自衛権として個別的自衛権、集団的自衛権、このうちの日本は特にまた制限され、憲法９条が制限すると私どもは見ているのが、全くの個別的自衛権、それだけの場合に限って行われる、その場合の行動権というのは全く、よく自衛権の３要件と言っているが、急迫不正の侵害がある、他にそれを防護する手段がない、それでまた、これを防護するために必要な限度にとどまる、そういう厳格なる要件のもとに許される限度のものしかない」と述べ[22]、また「国際法上の観念としては、個別的自衛権の他に集団的自衛権というようなものが認められている。しかし私が言う自衛権というのは、集団的自衛権のことを申しているつもりはさらさらなく、いわゆる個別的自衛権について申しているつもりである」[23]と述べた（同２月21日参議院予算委員会）。この答弁では憲法上許されるのは個別的自衛権だけであることの説明につき、後の1972年見

20）第61回国会衆議院予算員会議録第４号（昭和44年２月５日）16頁。
21）第61回国会衆議院予算員会議録第14号（昭和44年２月19日）14頁。
22）第61回国会参議院予算員会会議録第14号（昭和44年２月21日）９頁。
23）第61回国会参議院予算員会会議録第14号（昭和44年２月21日）10頁。

解で示される自衛権の３要件を根拠とする論理がここではっきり現れている。

④　参議院予算員会で社会党の山本伊三郎議員が憲法第９条の自衛権と国連憲章51条の個別的、集団的自衛権との相違を質したのに対し、愛知揆一外相が観念的には分けて考えられるが実際問題としては同じ範疇に入るものではないかと答えたのを訂正する形で、高辻法制局長官は、①「わが憲法で考えているのはあくまでも個別的自衛権の方に限定をされているというのが極めて明白に申し上げたいところ」と述べ、続けて、②「急迫性の侵害がある、国民の生存と安全が危うくされる、その場合には一国あっての憲法、国民の生存と安全あっての憲法、その憲法が国民の生存と安全を危うくすることを認めているとは到底考えられない」、③「わが国とまあ連帯的関係が仮にあるとしても、他国の安全のためにわが国が武力を用いるというのは憲法９条の上では許されると見るわけにはいかない」、④「わが国が集団的自衛権の恩恵を受けるのはともかくとして、わが国が他国の安全のために兵力を派出してそれを守るというようなことは憲法９条のもとには許されないであろうという趣旨で、集団的自衛権というものは憲法９条で認めていない」と述べ、さらに、⑤「憲法のもとでは９条あるいは平和憲法の精神から…自衛権発動の要件をえらく厳格に、えらく神経質に考えている」[24] と答弁した（３月５日）。上の③と併せこの時期の最も包括的な答弁であり、ほぼ確定解釈といえる。

以上1969年の政府答弁を並べてみると、憲法上行使が容認されるのは個別的自衛権だけであるとの説明が詳細になり且つより確信的、断定的な表現になってきていることが分かる。これら1969年の答弁を前述の1965年高辻答弁と比較すると、集団的自衛権行使を一般的に否認するという基本線は同一であるが、その根拠として1965年答弁にあった９条１項の「国際紛争を解決する手段」の部分がなくなり憲法全体の解釈から憲法上、容認されるのは個別的自衛権に限られるとの論理構成がとられ、その際に自衛権行使の限界が1965年答弁より一段と強調し説明され、それに伴い自衛権発動の３要件を根拠とする説明方法が打ち出された。また、両時期の答弁で一貫している点として集団的自衛権を「他国の安全のため」と述べ集団的自衛権を他国防衛とみなしている点が重要である。要するに政府答弁は我が国への武力行使の有無を基準におくことによって個別的自衛権と集団的自衛権を峻別して認識していることが確認できる。この点は今回の閣議決定が集団的自衛権の概念の中に個別的自衛権の要素を見出しうるとの認識があることとの対比で重要な論点だと思われる。

以上、この時期は憲法上、行使が容認されるのは個別的自衛権に限定されるという、それまでの基本的解釈を踏襲しながら、自衛権行使の３要件の概念を前面に打ち出すことで、説明論理の精緻化が図られたといえる。このように集団的自衛権の憲法解釈につき政府が1969年に確定化を意図した背景には翌年1970年６月に期限切れを迎える安保条約の自動延長問題を控えていたことが決定的に重要な影響を与えたように思われる。前年1968年には米空母エンタープライズの佐世保入港、北ベトナム爆撃を目的とするB52戦略爆撃機の嘉手納基地飛来、米原潜の放射能検出問題、プエブロ

24）第61回国会参議院予算員会会議録第５号（昭和44年３月５日）12頁。

号の北朝鮮による拿捕等を背景に、日本国内で反対運動が盛り上がりをみせ、安保条約破棄を訴える野党の主張が強まるという国内政治情勢にあって、1960年のような混乱を避け1970年の安保自動延長を実現するためには、集団的自衛権はもとより個別的自衛権についても憲法解釈を厳格なものとして野党、国民に対し強く打ち出す必要があったものと推測できる[25)]。

４．安保自動更新後の集団的自衛権解釈（1972年）

1970年６月の安保自動延長後も米国の北爆再開、海上封鎖等の強行措置と、それに対する在日米軍を介した日本の協力に対する問題点を野党が引き続き厳しく追求する中、佐藤総理は米国の行動は国連憲章51条に基づく集団的自衛権の行動であるとの認識を示すと共に米軍が日本の施設を補給等のために使用することは日米安保条約上、容認されるとの見解を示しベトナム戦争における米国支持の立場を繰り返した。1972年５月15日に、沖縄施政権返還が実現。復帰後初の防衛論議の場で社会党の水口宏三議員が４次防の構想にたち沖縄の米軍が縮小することに伴い自衛隊が増強された場合を想定し、佐藤・ジョンソン日米共同声明に謳われた「韓国の安全は日本自身の安全にとって緊要である」との韓国条項に基づき、日本が集団的自衛権を行使し朝鮮半島に出撃しないかを政府に質した。水口議員の集団的自衛権が行使できない憲法上の根拠を問う質問に答える中で、集団的自衛権と憲法の関係について真田秀夫内閣法制局第三部長が次の見解を明らかにした[26)]。

①憲法の文言とは別に日本は独立主権国家として自国の安全を放棄しているわけではない、②前文の「国民はすべて平和のうちに生存する権利がある」との規程を踏まえ憲法第９条を読むと、「わが国に対して直接に急迫不正の外国からの侵害があった場合に、日本の国家の安全を犠牲にしてまで手をこまねいて死を待つことを憲法が明定しているとは到底考えられない」、「独立国家としての自衛の権利はあり、またそれに必要な最小限度の行動は憲法もこれを禁じている趣旨ではない」、③集団的自衛権とは「わが国自身に対する攻撃がない、第三国というか他国に対する攻撃があった場合に、その他国がわが国と仮に連帯的関係にあったからといって、わが国自身が侵害を受けたのでないにもかかわらず、わが国が武力をもってこれに参加すること」をいう、④よって議論の筋道として個別的自衛権、集団的自衛権の適用関係をみるとよもや後者を憲法９条が許しているとはいえない、⑤憲法９条が許しているのは「せいぜい最小限度のものであって、わが国自身が侵害を受けた場合に、その侵害を阻止しあるいは防ぐために他の手段がない、そういう場合において、しかもその侵害を防止するために必要最小限度の攻撃に限って行ってもよいと、いわゆる自衛権発動の三要件…そういうものに限って、そういう限定された態様において日本も武力の行使が許される。」

以上の憲法解釈を踏まえ韓国条項については、「韓国に対する危害があっても直ちにわが国の自衛

25）1967年３月には自衛隊の合憲性が争われたいわゆる恵庭事件判決があったが、この裁判を念頭に法制局は個別的自衛権の合憲性を明らかにしておく必要があったのかもしれない。なお、恵庭事件判決では違憲・合憲の判断は避けられたが、1973年９月に自衛隊は憲法第９条２項に禁止している「陸海空軍」に該当し違憲とする長沼事件の第１審判決が出ている。

26）第68回国会参議院内閣委員会議録第11号（昭和47年５月12日）19頁、20頁。

権が発動することになるとは毛頭考えていない」との見解を明らかにした。

この真田答弁において、自衛権行使の３要件論が全面的に登場する。集団的自衛権を日本への攻撃がない場合の対応と位置づけた上で、「（自衛権発動の）第１要件がわが国自身に対して外国からの武力攻撃があった場合に云々というのが第１原則であるから、その原則の適用の結果、わが国が行使し得る自衛権の態様というのは個別的自衛権に限られる」と明確に言い切っており[27]、自衛権行使が許されるか否かのメルクマールが、わが国への武力行使の有無にあることが一層明瞭に示された。また、自衛権行使が許される根拠として、前述した1959年の憲法調査会で高辻法制局長官が示した憲法前文の平和的生存権の援用が再登場していることも、後の1972年見解との連続性を確認する上で重要である。

1972年見解に直接繋がる国会審議として一連の討議の中で最も重要なものは1972年９月14日の参議院決算委員会である。田中角栄内閣成立に伴い内閣法制局長官は高辻から吉國一郎に代わる。集団的自衛権の憲法解釈につき吉國法制局長官は次の通り答弁した。

①　水口議員の国連憲章上の集団的自衛権の意味を問う質問に対し、「集団的自衛権というものは、Ａという国とＢという国が非常に緊密な関係がある。どの程度、緊密な関係かはいろいろ国際法上、議論があると思うが、Ｂという国とってＡという国の存立が危うくなるということは、自分の国の存立が危うくなるに等しいというか、非常に利害関係として強い関心を持っているという場合に、Ａという国が攻められた場合に、Ｂという国がこれを援助して、兵力を行使することを集団的自衛権ということで説明している。」[28] と述べた。

②　集団的自衛権の行使が認められない憲法上の理由について、「前文もそうであるし、また憲法第13条の規定をみても、日本国が、この国土が他国に侵略されて国民が非常な苦しみにおちいるということを放置するというところまで憲法が命じてはいない。第12条からしても、生命、自由及び幸福追求に関する国民の権利は立法、行政、司法その他の国政の上で最大の尊重を必要とすると書いているので、いよいよぎりぎりの最後のところでは、この国土が蹂躙されて国民が苦しむ状態を容認するものではない、従ってこの国土が他国の武力によって侵されて国民が塗炭の苦しみにあえがなければならない、その直前の段階においては、自衛のため必要な行動はとれるというのが我々前々からの考え方である。その考え方からいうと、憲法が容認するものは、その国土を守るための最小限度の行為だ。従って国土を守るというためには、集団的自衛の行動というふうなものは当然許しているところではない。」「また非常に緊密な関係にあっても、その他国が侵されている状態は、わが国の国民が苦しんでいるというところまではいかない。その非常に緊密な関係に、仮にある国があるとしても、その国の侵略が行われて、さらにわが国が侵されようという段階になって、侵略が発生したならば、やむをえず自衛の行動をとるということが、憲法の容認するぎりぎりのところだ」、「侵略が現実に起こった場合に、これは平和的手段では防げない、

27）第68回国会参議院内閣委員会議録第11号（昭和47年５月12日）21頁。
28）第69国会閉会後参議院決算委員会会議録第５号（昭和47年９月14日）10頁。

その場合に『生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利』が根底からくつがえされるおそれがある。その場合に、自衛のため必要な措置をとることを憲法が禁じているものではない、というのが憲法第９条に対する我々のいままでの解釈の論理の根底である。その論理からいって、集団的自衛の権利ということばを用いるまでもなく、他国が―日本とは別な他の国が侵略されているということは、まだわが国民が、わが国民のその幸福追求の権利なり生命なり自由なりが侵されている状態ではないということで、まだ日本が自衛の措置をとる段階ではない。日本が侵略されて侵略行為が発生して、そこで初めてその自衛の措置が発動する」[29] と述べた。さらに「憲法ではわが国はいわば集団的自衛権の権利の行使について、自己抑制しているというか、日本国の国内法としての憲法第９条の規定が容認しているのは、個別的自衛権の発動としての自衛行動だけだ」[30] と明瞭に言い切っている。

この吉國答弁は、これまでみてきた佐藤政権期のどの政府答弁よりも集団的自衛権が憲法上、行使できない理由を論理的に詳しく説明している。第１の特徴は砂川判決での用語例を用い、憲法がぎりぎり容認している「自衛のため必要な措置」がとれる場合を憲法第13条でいうところの「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利」が「根底からくつがえされるおそれがある」場合に限定している。今回の集団的自衛権の限定的行使容認の政府見解がとった新三要件の表現のオリジナルがここに確認できる訳であるが、「国土が蹂躙されて国民が苦しむ状態」「この国土が他国の武力に侵されて国民が塗炭の苦しみにあえがなければならない」と表現されているように他国の日本に対する武力行使が現実に発生した場合を想定していることは明らかである。第２に、この吉國答弁は集団的自衛権を第三国からの武力行使が「自分の国の存立が危うくなるに等しい」という緊密な関係にある他国との間において成立するものと定義づけているものの、あくまでも集団的自衛権を他国防衛と捉え自国防衛のための個別的自衛権と峻別している点に特徴がある。緊密な関係にある他国が第三国に攻撃されていても自国が攻撃を受けない限りは自衛権行使が憲法上、不可能であることをはっきりと断言している。ここでは、日本が武力行使出来るか否かのメルクマールが日本への武力行使の有無におかれていることから、この吉國答弁を前提にする限り、今回の安保関連法でいう新三要件の下での武力行使は憲法上、容認される余地はないと言える。第３の特徴は「必要な自衛のための措置」がとれる憲法上の根拠規定として、先にみた佐藤政権期の政府答弁にみられた憲法第13条と憲法前文の二つの規定が援用されより精緻な論旨になっていることである。

以上の答弁に対し水口議員が憲法が集団的自衛権の行使を容認していない理由を「もう少し文書で明確にしてほしい」という要請を行い、増原防衛庁長官が１ヶ月ぐらいの猶予を求め、その結果、丁度１ヶ月後の10月14日の同じ参議院決算員委員会に資料として提出されたものが、いわゆる1972年見解である。

そこでは、まず集団的自衛権を「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

29）同上11-12頁。
30）同上14頁。

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」と定義した上で、国連憲章第51条、平和条約第５条（C）、日米安保条約前文、日ソ共同宣言の規定にみられる如く「わが国が、国際法上右の集団的自衛を有していることは、主権国家である以上、当然」だとされる。そして「政府は、従来から一貫して、わ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こえるものであって許されないとの立場にたっている」として、その理由を次のように説明している。

① 憲法は、第９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も、わが国がみずか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自衛の措置をとることを禁じているとはとうてい解されない。

② 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、あくまでも外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、右の事態を排除するためとられるべき必要最小限度の範囲にとどまるべきものである。

③ 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、わが国に対する急迫、不正の侵害に対処する場合に限られるのであって、従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[31]。

この1972年見解は１ヶ月前の上記同年９月の吉國答弁がほぼ同旨の形で整理されたものであることが分かる。1972年見解は1965年の高辻答弁を起点に佐藤政権期の政府解釈の積み重ねを経て1972年９月の吉國答弁で固まったところの、集団的自衛権の行使は憲法上、不可能と結論づける政府の確立した見解として、その後に引き継がれ[32]、約半世紀後の今日、集団的自衛権の限定容認論の基礎に置かれることで再浮上することになる。

おわりに

以上、池田及び佐藤政権期の内閣法制局の集団的自衛権解釈の展開を詳細に跡付けることによっ

31）『防衛ハンドブック2015』（朝雲出版社、2015年）591-592頁。

32）鈴木政権の1981年５月29日の衆議院稲葉誠一議員の質問趣意書に対する政府統一見解として以下如く短く整理されその後、定着することになる。「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、わ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と解しており集団的自衛権の行使は、その範囲を越えるものであって、憲法上許されないと考えている。」同上『防衛ハンドブック 2006』、582頁。

て、1972年見解の確立過程を検証してきた。総括すればこれまでの検討から、岸政権期に示された広義の集団的自衛権解釈は、1960年代、自衛権に関する法的厳密性の考え方に立ちつつ、米国のベトナム介入を背景に抑制され、佐藤政権初期において集団的自衛権の行使は一般的に否定される、との解釈に落ち着く。その後、佐藤が沖縄返還と70年安保自動延長の実現を図る政治的文脈のなか、自衛権行使の３要件を柱とする集団的自衛権行使否認論が確立し、1972年見解はそれまでの政府解釈の到達点として位置づけられることが確認された。

周知の通り2014年閣議決定の集団的自衛権の限定容認論の基礎に置かれたのが1972年見解であった。現在の内閣法制局の新たな見解によれば、今回の新三要件に基づく集団的自衛権の行使は1972年見解で示される「従来の政府見解の基本的な論理の枠内」にあるとされる。最後にこの点について、これまでの本稿の検討からいえることを以下、簡潔に３点に絞って触れ結びとしたい。

まず第１に今回の新三要件の第１要件すなわち、わが国のみならず「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こと」、要するに「存立危機事態」とはどのような状態を意味するのか、という点について、今回の国会審議を通して、ホルムズ海峡での機雷敷設、公海上での米艦船防護、日米同盟に深刻な影響を与える場合が武力行使の新３要件に該当する可能性があると答弁されているが、本稿のこれまでの1972年見解確立過程の考察から、1972年見解の文意は、そのような広い状態ではなく日本自体への武力攻撃が発生した状態に限定されていることが確認された。

第２に、それと表裏一体の点として、上記の通り新三要件では日本自身が攻撃を受けていない段階でも自衛行動が認められることになったが、本稿の検討からは佐藤政権期から1972年見解に至る期間、日本が「必要な自衛の措置」をとれるのは日本自身が攻撃を受けた場合に限られるという点こそが政府解釈の最大のポイントであったことが確認された。よって今回の閣議決定で示された見解は1972年見解の本来の趣旨と根本的な解釈の齟齬があるといえる。また横畠裕介法制局長官は1972年見解には「外国の武力攻撃」とある表現には「わが国に対する」と明白には書かれていないことから、それ以外にわが国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃も含むと読めると答弁しているが[33]、民主党の小西洋之議員等が指摘するように、上記1972年見解②の「外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」という文章中の「外国の武力攻撃」というのは、これまでの本稿の検討から「わが国に対する外国の武力行使」としか読めないことは明瞭であり、今回、政府が主張する「同盟国に対する外国の武力攻撃」を含むと読むことには相当無理がある[34]。限定的な集団的自衛権の行使につき、当時の政府の事実認識にはないが、法理としては含まれるとする横畠長官の答弁は1972年以降、40数年の間、一度も公に示されたことのない見解

33）第189回国会参議院外交防衛委員会会議録第３号（平成27年３月24日）20頁等。
34）前述の真田、吉國答弁を主たる根拠に、1972見解の「読み替え」を詳細に批判するものに小西洋之『私たちの平和憲法と解釈改憲のからくり』（八月書館、2015年）がある。

であり、長年の答弁の蓄積を経て確立した解釈を覆すには十分、説得力をもつものとは思われない。

第３に1972年見解に至る議論にみられるように政府は1954年以降、基本的に集団的自衛権の本質は他者防衛にあるとして、個別的自衛権と集団的自衛権を峻別してきている点において特徴がある[35)]。これに対し、今回、集団的自衛権概念に自国防衛の要素を積極的に定義づけ武力行使の可能性を見出すことは、従来の解釈と異質で非連続なものと評価しうる。

よって2014年７月の閣議決定における「存立危機事態」「新三要件」の考え方は、現在の法制局が主張するように「従来の政府見解の基本的な論理」すなわち1972年見解の論理と整合しているとみることは困難と言える。本稿で詳しくみてきた通り、戦後日本政府は1954年以降、一貫して集団的自衛権と個別的自衛権は本質的に異なる概念とみなし、憲法が容認するのは個別的自衛権だけであるとの確定解釈が佐藤政権の1960年代半ばから今日に至るまで半世紀以上、堅持され、政府においては安定的に運用され他方、国民にも定着している事実に鑑みれば、憲法改正の手続きを提起することが望ましいといえよう。

本稿は政策論としてみた場合、吉田の後を受け1960年代を通し池田政権と佐藤政権において確立した集団的自衛権行使否認を柱とする、いわば憲法と日米安保の両立路線の確立過程を検証してきたが、今後もこの両立路線の適否につき法的、政治的論議が続くものと思われる。

本稿では池田・佐藤政権期の集団的自衛権に関する政府解釈の推移を、その時期の安全保障政策、政治情勢と関連付けて説明することを試みてきたが、資料的制約から自ずと限界を有している。今後、政府部内の検討過程に関する資料の公開が期待される。

35）西岡朗「日本政府の自衛権に関する見解の形成過程」安田寛他編『自衛権再考』（知識社、1987年）では、日本政府の集団的自衛権行使の可否に関する憲法解釈はドイツ法の影響を強く受けている我が国刑法の正当防衛の法理をとっており、他国に対する危害の防衛は被害国と援助国の関係がどうであれ自国防衛とみなすことができないと政府は考えている、と指摘されている（同書66頁）。