

「昭和47年政府見解」の要求質疑における吉國內閣法制局長官答弁

■69 閉-参-決算委員会-5号 昭和47年09月14日

○説明員（吉國一郎君） 先ほど憲法第十三条と申し上げましたが、その前に、前文の中に一つ、その前文の第二文と申しますか、第二段目でございますが、「日本国民は、恒久の平和を念願し、」云々ということがございます。それからその第一段に、「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、」ということで、この憲法を制定いたしました、さらに憲法第九条の規定を設けたわけでございます。その平和主義の精神というのが憲法の第一原理だということは、これはもうあらゆる学者のみんな一致して主張することでございます。そして「日本国民は、恒久の平和を念願し、」のあとのほうに、「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。」ということで、平和主義をうたっておりますけれども、平和主義をうたいまして、武力による侵略のおそれのないやうな平和社会、平和的な国際社会ということを念願しておりますけれども、現実の姿においては、残念ながら全くの平和が実現しているということはいえないわけでございます。で、その場合に、外国による侵略に対して、日本は全く国を守る権利を憲法が放棄したものであるかどうかということが問題になると思います。そこで国を守る権利と申しますか、自衛権は、砂川事件に関する最高裁判決でも、自衛権のあることについては承認をされた。さらに進んで憲法は——十三条を引用いたしましたのは、「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、最大の尊重を必要とする。」ということで、個人の生命、自由及び幸福追求の権利を非常に重大な価値のあるものとして、第十三条は保障しようとしているわけでございます。そういうことから申しますと、外国の侵略に対して平和的手段、と申せば外交の手段によるといいますが、外交の手段で外国の侵略を防ぐということについて万全の努力をいたすべきことは当然でございます。しかし、それによっても外国の侵略が防げないこともあるかもしれない。これは現実の国際社会の姿ではないかということになるかと思いますが、その防げなかった侵略が現実起こった場合に、これは平和的手段では防げない、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、というのが憲法第九条に対する私どものいままでの解釈の論理の根底でございます。その論理から申しまして、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——日本とは別なほか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。日本が侵略をされて、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のだ、という説明からそうなったわけでございます。

○説明員（吉國一郎君） これは、憲法九条でなぜ日本が自衛権を認められているか、また、その自衛権を行使して自衛のために必要最小限度の行動をとることを許されているかということの説明として、これは前々から、私の三代前の佐藤長官時代から、佐藤、林、高辻と三代の長官時代ずっと同じような説明をいたしておりますが、わが国の憲法九条で、まさに国際紛争解決の手段として武力を行使することを放棄をいたしております。しかし、その規定があるということは、国家の固有の権利としての自衛権を否定したものでないということは、これは先般五月十日なり五月十八日の本院の委員会においても、水口委員もお認めいただいた概念だと思います。その自衛権があるということから、さらに進んで自衛のため必要な行動をとれるかどうかということになりますが、憲法の前文においてもそうでございますし、また、憲法の第十三条の規定を見ましても、日本国が、この国土が他国に侵略をせられまし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ころまで憲法が命じておるものではない。第十二条からいたしましても、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ございますので、いよいよぎりぎりの最後のところでは、この国土がじゅうりんをせられて国民が苦しむ状態を容認するものではない。したがって、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んだというのが私どもの前々からの考え方でございます。その考え方から申しまして、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。したがって、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おるところではない。また、非常に緊密な関係にありましても、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ころまではいかない。その非常に緊密な関係に、かりにある国があるといいたしましても、その国の侵略が行なわれて、さらにわが国が侵されようという段階になって、侵略が発生いたしましたならば、やむを得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という説明をいたしておるわけでございます。そういう意味で、集団的自衛の固有の権利はございまして、これは憲法上行使することは許されないということに相なると思います。

○説明員（吉國一郎君） 国際法上の観念としての集団的自衛権、集団的自衛のための行動というようなものの説明として、A国とB国との関係が一定の緊密な関係にあつて、そのA国とB国が共同防衛のための取りきめをして、そうしてA国なりB国なりが攻められた場合に、今度は逆にB国なりA国なりが自国が攻撃されたと同様として武力を行使する、その侵略に対して。そういう説明は、国際法上の問題としてはいま水口委員の仰せられましたとおりでろうと思います。ただ日本は、わが国は憲法九条の戦争放棄の規定によって、他国の防衛までをやるということは、どうしても憲法九条をいかに読んでも読み切れないということ、平たく申せばそういうことだろろうと思います。憲法九条は戦

争放棄の規定ではございますけれども、その規定から言って、先ほど来何回も同じような答弁を繰り返して恐縮でございますけれども、わが国が侵略をされてわが国民の生命、自由及び幸福追求の権利が侵されるといふときに、この自国を防衛するために必要な措置をとるといふのは、憲法九条でかろうじて認められる自衛のための行動だということでございます、他国の侵略を自国に対する侵略と同じように考えて、それに対して、その他国が侵略されたのに対して、その侵略を排除するための措置をとるといふところは、憲法九条では容認してはならないという考え方でございます。

【解説】 水口議員は、「集団的自衛権とは、他国防衛権ではなく、自国を防衛するため正当防衛の自然権（＝自国の国民の生命、財産が脅かされる場合に、これを守るために行動を起こす権利）である」という独自の主張を基に質疑を行っている。しかし、このことが結果として、7.1 閣議決定における、日本国民の生命等を守るための「限定的な集団的自衛権」たる「自衛かつ他衛の集団的自衛権」の憲法9条適合性を質疑することになっており、それに対する吉國長官の答弁は「限定的な集団的自衛権の行使」をも否定する実質を有する答弁となっている。（なお、集団的自衛権の実質は他国防衛権であり、吉國長官の答弁にあるように、同盟国等を防衛するという意味で正当防衛の武力行使であると国際法上認識されている。）

○説明員（吉國一郎君）・・・日本の憲法九条では、先ほどおっしゃいましたように、国際紛争解決の手段としては武力の行使を放棄しております、自衛権があるかどうかということも問題だと仰せられましたが、その件につきましては、少なくとも最高裁の砂川判決において自衛権が承認をされております。その自衛権を持っているところまでは最高裁の判決において支持をされておりますが、これから先が政府の見解と水口委員やなんかの仰せられますような考え方との分かれ道になると思います。先ほど私が申し上げましたのは、憲法前文なり、憲法第十二条の規定から考えまして、日本は自衛のため必要な最小限度の措置をとることは許されている。その最小限度の措置と申しますのは、説明のしかたとしては、わが国が他国の武力に侵されて、国民がその武力に圧倒されて苦しまなければならないところまで命じておるものではない。国が、国土が侵略された場合には国土を守るため、国土、国民を防衛するために必要な措置をとることまでは認められるのだという説明のしかたをしております。・・・仰せのとおり、憲法九条に自衛権があるとも、あるいは集団的自衛権がないとも書いてございませんけれども、憲法九条のよって来たるゆえんのところを考えまして、そういう説明をいたしますと、おのずからこの論理の帰結として、いわゆる集団的自衛の権利は行使できないということになるというのが私どもの考え方でございます。

○水口宏三君 それでは、私もう一回。あとで統一見解を伺いたいんでございますけれども、どうもいままでの御答弁を伺っていると、少なくとも国連憲章五十一条の集団的自衛権に対する一般的な概念、日本国憲法九条に対する解釈、これを法制局長官は十三条までお加えになった、あるいは憲法の前文まで引用なさった、それらを含めて、何で憲法九条というものが集団的自衛権の行使を——を自己抑制とおっしゃっているが、禁止でしょう、禁止していると見ていいんでしょ——禁止しているのか、その点をもう少し文書で明確にしていきたい。いままでの議論では納得できないんです。いま申し上げたような五十一条における集団的自衛権というものの概念、それから憲法前文、九条、十三条、それから日米安保条約、これらを含めて、日本が集団的自衛権の行使を憲法上禁止されているということをもう少し国民にわかりやすく言っていただきたいんですね。おそらくきょうの論議を聞いて国民は何か何だかわからないわけです、このままでは。自己抑制だなんて——自己抑制というのは、私非常に主観的なものであって、だから当然憲法論議である以上、それは解釈の相違もございましょうが、これは単なる解釈の問題ではないと思うんですね。その点明確にひとつ文書でもって御回答いただきたいんでございますけれども、増原防衛庁長官いかがでしょうか。

「昭和47年政府見解」要求の水口議員に対する真田内閣法制局次長答弁

■68-参-内閣委員会-11号 昭和47年05月12日

○政府委員（真田秀夫君） 個別的自衛権と集団的自衛権とが自衛権という形では同じものである、その行使の態様において、あるいは要件において違っているというふうな見方をするか、あるいは違う権利であるというか、これは観念のしかただろうと思います。要は、結局独立主権国として自衛権がありますと、これは先生もお認めになったとおりでございます、これは国際的にも通用する。そのことは国連憲章五十一条にも明記してございます。それで、それをわが国の立場として、わが国が日本国憲法のもとでいかなる行動がとれるかということは、それは日本国憲法の解釈の問題でございまして、それにつきまして非常に限定された形の、つまり先ほど来申しました自衛権行使の三原則、三要件、このもとにおいてのみ行使が許されるだろうというふうに解釈しているわけでございまして、その解釈の結果、振り返ってみますと、それはもう個別的自衛権しか該当しない。これに該当する場合というのは個別的自衛権のことである。つまり第一原則、第一要件が先ほど申しましたように、わが国自身に対して外国から武力攻撃があった場合に云々というのが第一原則でございまして、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、こういうことになろうかと思ひます。

「昭和47年政府見解」 決裁者の角田内閣法制局長官答弁

■94-衆-法務委員会-18号 昭和56年06月03日

○水口宏三君 憲法第九条の解釈にはいろいろあります。したがってあなた方が、自衛権の発動の形態としてこの三原則を取り上げた。このときには個別的自衛権とか集団的自衛権ということは論議になっていません。ただ自衛権の発動のむしろ要件としてこれを言ったにすぎない。・・・とすれば、あなた方がもしこの憲法第九条がそういうものを、自衛権の発動の形態として武力行使を認めているなら、集団的自衛権を持っているわが国が最小限度の行動として、・・・少なくとも一国の首相が、わが国の安全と緊密な関係に韓国の安全があるのだということを相手国の首相と合意し、これを宣言している。そうすると、その国が武力攻撃を受けるということは、これはまさに集団的自衛権行使の最小の限界内の私は問題だと思うのです。それを、あなた方の憲法解釈からいったってそここのところについては一つも明確になっていないじゃないですか。

○政府委員（真田秀夫君）・・・先ほど来申しましているのは私たちの憲法の九条の解釈でございます。先生のおっしゃるのはまた先生のほうの御解釈だろうと思ひまして、これはもう見解の相違と言うよりほかしうがないのでございまして、ここで私が、それじゃあごもつともでございますということを言つて、私の見解を変えるということができるようなしるものでないことはおわかりだろうと思ひます。

それはまあとにかくといたしまして、私たちが三原則と言つてゐるのは個別的自衛権の原則だけじゃないかと、集団的自衛権はできることになるじゃないかというような御質問があつたかと思ひますけれども、私たちはそうじゃございませんで、およそわが国が武力行使をできるというのはいまの三原則のもとにおいてのみであると、そこで第一原則が働きて、結果としてこれは個別的自衛権の態様においてしか武力行使ができないということになると、これは明々白々であらう、こういうふうを考えるわけでありま。

【解説】 「個別的自衛権行使を認める武力行使の三要件以外の、別の武力行使の要件があるのではないか？」という質問と受けとめた上で、「わが国が武力行使をできるというのはいまの三原則のもとにおいてのみであると、そこで第一原則が働きて、結果としてこれは個別的自衛権の態様においてしか武力行使ができないということになると、これは明々白々であらう」と述べ、三要件以外の（新三要件のような）要件が法理として存在することを明確に否定し、かつ、三要件の第一要件との関係であらゆる集団的自衛権行使を違憲としている。

つまり、「同盟国等に対する武力行使」と読み直して新しい別の武力行使の要件（新三要件）を作り出すことを論理として明確に否定しているのである。

○稲葉委員 そこで、外国に対する武力攻撃があるわけですね。それがひいては日本なら日本の安全に、直接じゃないですよ、間接に影響がある、こういうふうになつてきた場合には、集団的自衛権というものは一体どういうふうになるのですか。あるのですか、ないのですか。それが一つ。それから、直接の攻撃だ間接の攻撃だというふうなことを、一体だれがどのようにして判断するのですか。

○角田（禮）政府委員 外国に対する武力攻撃がたとえば間接的にわが国の安全を害するというような場合に、わが国がその行使を禁じられてゐる集団的自衛権との関係がどうなるか、こういう御質問だろうと思ひます。私どもは、間接にわが国の安全が害されるようなときにもわが国は自衛権を行使することはできない。つまり、そういうものは当然集団的自衛権の範囲として行使しなければいけませんから、わが国としてはそういうものは行使できない、こういうふう考えております。

○稲葉委員 私の言うのは、外国に対する攻撃を直接自分の国が攻撃されてゐるというふうに考える場合には、それは個別的自衛権の問題になるわけですから、直接とか間接とかいうのはだれがどのようにして判断するのですかということですよ。

間接だと言つてゐるものも、だんだん広がってくれば直接の範囲に入ってくるのじゃないですか。結局、集団的自衛権だと言つてゐるものが、その範囲がだんだん直接の範囲に入ってくるものが出てくるのじゃないですか。両方がオーバーラップしてくる、そういうことが考えられるのじゃないですか。だから、いわゆる他衛、他を守るということは自衛だというふうになつてくるのじゃないですか。日本に近いある国が攻撃された、その国を守るということは直接日本を守るということにも関係してくるのだと考える場合もあるし、あるいは間接と考える場合もある。では直接、間接とはだれがどういふふうにかへるかということになつてくれば、両方がオーバーラップしてきますから、間接だと考へてゐるものも直接だというふうにかへれば考へられるのじゃないですか。そういうことを言つてゐるわけですよ。

○角田（禮）政府委員 わが国の自衛権を発動する要件が備わつてゐるかどうかということは、わが国自身が判断する問題だと思ひます。ただ、その判断をする場合に、いま御指摘になつたやうな間接的に攻撃を受けてゐるとか、間接的に安全が害されてゐるとか、そういうやうなことはわが国の自衛権の発動の要件にはならないということははっきり申し上げておきます。

○稲葉委員 間接的に攻撃を受けてゐる場合にならないのはあたりまえでしょう。間接的というのを直接的というふうにかへる場合だつて、状況の進展によつてはあるのじゃないですか。日本に近接したある国が受けてゐる場合に、それは間接的だからだめだというのじゃなくて、日本の運命にかかわつてくるということになれば、日本が直接受けてゐるのと同じことになつてくれば、そこで自衛権の発

動ということは当然考えられてくるのではないですか。

○角田（禮）政府委員 運命にかかわりあるというようなことではわが国の個別的自衛権は発動できない。あくまでわが国に対する直接の攻撃がある場合に限り、
こういうふうに申し上げておきます。

○稲葉委員 ……私がどうも疑問に思いますことは、結局集団的自衛権集団的自衛権と言うのでしょうか。だけれども、日本と密接な関係にある外国が侵害を受けたときに、それは間接に日本に影響があると言うのでしょうか。そういうのは行使できないと言うのでしょうか。間接か直接かを一体だれがどのようにして判断するのか。直接影響を受けているということならば、それは個別的自衛権の発動となるのでしょうか。ならないのですか。外国が侵害を受けている、それが結局日本に対する直接の攻撃とみなされるというような場合は全然ないですか。その結果として日本の国家の存立や何かに関係するということ場合でも、日本は何もできないということですか。そんなことはないのではないですか。そこら辺のところをはっきりしてもらいたい。

○角田（禮）政府委員 私は先ほど注意深く申し上げたつもりでございますけれども、わが国に対する武力攻撃がなければ、わが国の自衛権の発動はないということをお願いいたします。

それから、直接であろうが間接であろうがわが国に対する武力攻撃がなくて、ただ平和と安全が脅かされるおそれがあるとか影響があるとか、そういうことではだめだということを申し上げたわけで、直接の影響があるから自衛権が発動できるというようなことは申し上げたつもりはございません。影響ではございません。武力攻撃がなければいけないということを申し上げております。

○稲葉委員 ……私の言う意味はわかりますか。集団的自衛権というものを一つのものとしてではなくて、その中を幾つかに分けるわけです。分けてきて、それがきわめて個別的自衛権のものと近いものについては、それを個別的自衛権の範囲の中にだんだん含ませていこう、こういうふうなオーバーラップをしてそれを広げていこうという解釈をしていく、集団的自衛権の行使というものの態様をいろいろ分けて研究をする、こういうことを防衛庁でも外務省でもやっているんじゃないですか。

○夏目政府委員 先ほど来法制局長官からる御説明しておりますように、私ども、わが国が持っている自衛権というのはあくまでも個別的自衛権である、厳格に守っております、そういうものを広げるとかあるいは影響の多少によってそういうものは読み得るものがあるのではないかというふうなことを特段研究しているということではございません。

75-衆-外務委員会-24号 昭和50年06月18日

○角田政府委員 お答えいたします。

国際法上、国家はいわゆる集団的自衛権というものを持っているわけであり
ます。

集団的自衛権につきましてはいろいろな定義がございますが、政府は従来次のように解しております。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であるというふうに考えております。この意味の集団的自衛権をわが国が国際法上持っていることは、主権国家である以上当然であると言わなければならないと思います。しかしながら、政府は従来から同時に一貫して、わが国は国際法上の集団的自衛権は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越えるものであるという立場をとっているわけでございます。その点はいまの御質問にお答えするわけでありますが、次のような考え方に基づくものであります。

すなわち、憲法は第九条におきまして、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のでありますが、前文におきまして、「全世界の国民が、」若干省略しますが、「平和のうちに生存する権利を有する」ということを確認し、また第十三条におきましては「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。」ということ
を定めております。そのことから明らかなように、わが国が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と思います。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言う自衛のための措置を無制限に認めているとは——無制限というのは多少言い過ぎだと思いますが、右に言う自衛のための措置について制約がないとは解されないものでありまして、それはあくまで外国の武力攻撃によって国民の生命なり自由なり幸福追求の権利が覆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やむを得ない措置として初めて容認されるものであると考えられますので、その措置としては、当然いま申し上げたような事態を排除するための必要最小限度の範囲にとどまるべきものと考えられるわけでありまして、そうだとすれば、わが憲法のもとで武力行使を行うことを許されるのはいまのような場合でありますので、他国に加えられた武力攻撃を阻止するということをその内容とする、いわゆる集団自衛権の行使は許されない、こういうふうに解しておるわけでありまして、