

《書評》

柳井俊二・村瀬信也編
『国際法の実践 小松一郎大使追悼』

片山 和則

本書は、「小松一郎大使追悼」と銘打っている。外務省国際法局長、駐フランス大使、内閣法制局長官を歴任なさったのち、2014年6月23日に逝去された小松一郎氏の業績を回顧するとともに、その精神を後世に継承することを目指して刊行された。外交実務に立脚した問題提起を学術的な観点から読み解くことを目的とした、全体で850ページをこえる大著である。

なお、本書は二部構成となっており、第一部（国際社会における法の支配）では、生前の小松氏が取り組んできた個別の問題について、現在の視点から捉え返す珠玉の論考が収められている。また、第二部（追想——小松一郎の思想と行動）では、小松大使の公私にわたる交流についての思い出がそれぞれに綴られている。この書評では、主に第一部に収録されている論文のうち、とくに代表編者である柳井俊二・村瀬信也両氏の執筆箇所注目し、具体的な記述を随時引用しながら、日本の平和貢献の法的基盤、および、集団的自衛権をめぐる憲法と国際法の解釈について吟味していくことにしたい。

まず、柳井俊二氏は、湾岸戦争以後の日本国内の安全保障の法的基盤の変化について詳述している。1990年8月2日、サダム・フセイン政権のクウェートへの軍事侵攻は、柳井氏の指摘する通り、「冷戦終結後

最大の国際危機」となった。また、日本にとっては、多国籍軍に対する後方支援の是非をめぐる議論の幕開けともなった。柳井氏の記述にもあるように、当時、自衛隊による多国籍軍への後方支援を可能にするための「国連平和協力法案」が国会に提出されたものの、社会党と共産党の強い反対で廃案となり「顔の見える貢献」ができなくなった結果、資金拠出などの限定的な貢献にとどまらざるを得なかった。しかし、「この法案の国会審議を通じて国際平和のために日本としても人的貢献をすべきだ」という積極的平和主義の重要性が国民の間で徐々に認識されるようになり、また、多国籍軍に対する自衛隊の協力の法的限界をめぐって、それまでタブー視されていた憲法第九条の解釈に関する議論が初めて具体的に行われた」という。つまり、この出来事が戦後の日本政治におけるひとつの転換点として位置づけられる出来事となったことは事実である。その10年後、小泉政権において、2001年9月11日の同時多発テロに対する国際的措置への後方支援として自衛隊がインド洋に派遣され、更に、2003年3月に開戦したイラク戦争では、自衛隊による復興・人道支援の決定により、イラク中南部のサマーワに陸上自衛隊が派遣されることになった。その派遣の是非については国内で多くの議論を喚起したものの、給水や道路補修などの復興・人道支援活動の内実については、国内外から十分に評価されたといっていよう。そのような世論の変化も見据えた上で、柳井氏の論考では、2007年の第一次安倍内閣以降に憲法解釈が変化していった過程を捉えており、今日の安保法制をめぐっての国防および国際貢献に資するひとつの視座を提示している。

また、柳井氏は、PKOなどの国際平和活動への自衛隊の参加にあたって生じうる憲法解釈の法的な問題について考察している。PKO法制定以来20年以上が経過し、そのあいだに延べ1万人以上の我が国の要員が海外に派遣され、また、多くの自衛隊員が国際的な後方支援活動や人道・復興支援活動に参加してきた。その具体的な国際平和活動の経験、および、昨今の「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」（以

下、「安保法制懇」と略記)における検討を通じて、「憲法第九条に関する従来の憲法解釈に基づいてPKO等の国際平和活動に自衛隊が参加する場合」には、以下の三つの問題があることが指摘されるようになった。すなわち、「(1)国連PKO等への協力における武器使用」、「(2)自衛隊の後方支援とそれを受ける他国軍隊による武力行使との一体化論(いわゆる「武力行使との一体化論）」、「(3)軍事的措置を伴う国連の集団安全保障措置への参加」という各側面において制約があり、十分な対応を取ることができない、という視点である。こうした問題点について、柳井氏は、日本政府の憲法第九条に関する基本見解に立ち返り、具体的な憲法第九条の第一項と第二項を「原点に立ち返って」、国際連盟規約や1928年のパリ不戦条約、国連憲章などの「戦争の禁止のための国際法発展の長い歴史的的努力」の過程を通じて解釈することを試みている。日本国憲法の条文は、GHQ民政局(ニューディーラーが多かったとされる)による先駆的な理念に基づいて起草されているが、その文意を十分に汲むためには、上記のような歴史的コンテクストを参照することは不可欠な手続きであると考えられる。柳井氏によれば、パリ不戦条約を含む戦争禁止の歴史のなかで、「個別的・集団的自衛権や国際連盟や国際連合による集団安全保障を排除するような考え方は、一度も出て来たことがない」という。むしろ、「戦争放棄」の考え方は、国際連盟・国際連合の集団安全保障を前提とした上で成り立っていると考えられることから、憲法第九条の第一項は、個別的・集団的自衛権の行使や国連の集団安全保障への参加を禁ずるものではないと判断できる。また、そのような前提に立つならば、第二項の文意もまた、個別的・集団的自衛権や集団安全保障に参加するための軍事力の保持を禁じたものではないと解釈することができる。

さらに、柳井氏は、2014年5月15日に提出された安保法制懇の第二次報告書において、「憲法第九条を巡る憲法解釈は、国際情勢の変化の中で、戦後一貫していたわけではない」と指摘されていたことを述べて

いる。その上で、1946年の新憲法制定時からの政府憲法解釈の変遷をふまえながら、我が国の自衛権の発動が個別的自衛権の範囲内に限定されていった過程について紹介している。このような柳井氏の洞察は、しばしば日本国憲法が「平和憲法」として、あたかも不磨の大典であるかのように語られる戦後日本の言説空間において、より現状認識に見合った状況判断を可能とする視点を提出しているものと評価できる。必用最小限の防衛力をもつことは、日本国憲法第九条に明記されている「国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使」にただちに該当するわけではなく、また、各国の国力に相応の防衛力を保持した上で互いの外交努力によって平和を構築することは、国際的な公正と信義に信頼することに反することはないと考えることができる。以上の論拠によって、21世紀の国際情勢のなかで日本が正しい意味においてその責任を全うしていくためには、安全保障上の法整備を行うことは必要不可欠な手続きであるといえるだろう。

つづいて、本書が提示しているもうひとつの視点として、村瀬信也氏による集団的自衛権についての論述を紹介することにした。これまで、前述のPKO法制定などをきっかけとして、集団的自衛権についてもさまざまな議論が積み重ねられてきた。村瀬氏は、2014年7月1日に閣議決定された集団的自衛権の行使容認の方針について、それが同年5月15日に安倍晋三総理に提出された安保法制懇の第二次報告書の提言にもとづくものであること、なおかつ、それは2008年の第一次報告書を補完するものであって、基本的な内容において違いはないことをふまえた上で、「日本をとりまく安全保障環境は一層厳しいものになっており、第一次報告書で指摘した問題を、一層丁寧^ニに解説することが第二次報告書の目的だった」としている。なお、村瀬氏はこの懇談会のメンバーでもあり、国際法の観点から、日本の安全保障に関する法的問題について考察している。その上で、本書収録の論考においては、主に集団

的自衛権の行使容認をめぐる問題に焦点を当てるかたちでの論点整理を行っている。

まず、村瀬氏は、憲法と集団的自衛権をめぐる従来の解釈論争について、「歴代の政府・内閣法制局が、その場凌ぎの答弁を重ね、従前の答弁との辻褃合わせに終始してきた」ために、その見解は「蟻地獄」の様相を呈している、と指摘している。その上で、こうした解釈論争から脱却し、「虚心坦懐に憲法九条を読み返すこと」を目指すことが必要であると提言している。「安全保障に関わる問題は、政争の具とされるべきものではない」のであって、安保法制懇の正式名称が的確に示しているように、そこで検討されるべきは「法的基盤」にほかならないのである。村瀬氏は、そのような前提のもとで、「何よりも冷静な議論が必要とされること」を強調している。このような姿勢は、安保法制に賛成するか、反対するか、といった政治的立場を超えて、真摯に受け止められるべきものであろう。

また、周知のことであり、あらためて村瀬氏も指摘しているように、憲法九条には自衛権に関する明文化された規定がない。一方、日本は、国連憲章の当事国であり、その51条に規定される「固有の個別のおよび集団的自衛の権利」を保有することには、本来的には異論はないはずである。村瀬氏は、国際法上、日本が集団的自衛の権利を「保有」しているにもかかわらず、「行使」できない、とされてきた過去の説明の矛盾を衝き、従来の内閣法制局の説明には「憲法から内在的に引き出される解釈論的根拠は何も示されていない」と指摘している。「集団的自衛権の行使を禁止する条約も憲法規定もなく、憲法解釈からもそれが内在的に根拠付けられない」とするならば、これまでに集団的自衛権が認められてこなかったのは、「政策的観点からそうしてきたもの」に他ならないと村瀬氏は指摘している。また、村瀬氏によれば、集団的自衛権を「保有」するが「行使」できないという政府方針が固まったのは1972年の国会審議の過程においてであるとされ、以後、集団的自衛の権利は

「保持」するが「行使」できないという政府解釈がしだいに定着していったとされる。このように、日本政府が採用した公式見解そのものが内外の情勢をふまえた政策的観点にもとづくひとつの解釈にすぎないという事実をふまえるならば、同様に、今後の国際的な状況の変化に応じて、より柔軟に対応可能な法的整備を行うことに論理的な瑕疵はないはずである。21世紀に入り、新たなテロの時代における国際情勢は、「右のような議論が行われた30数年前と比べて、きわめて深刻なものとなっている」のであり、また、「日本が東アジア地域で果たす役割も一層重要なものとなってきている」ことを考慮すれば、「米国をはじめ、わが国と密接な関係にある諸国との連携の上に、安全保障のあり方を模索する時期」に来ているという村瀬氏の現状分析からの指摘は的確であろう。

さらに、村瀬氏は、今日の日本をめぐる安全保障環境のなかで「集団的自衛権の行使が必要とされる事例」として、「海上共同行動における米艦防護や日本の上空を通過して他国に対するミサイル攻撃が行われる場合」を挙げている。いずれも、21世紀のテロとの戦いや北東アジアの情勢を睨んだ冷徹な現状認識にもとづくものといえる。その上で、仮設事例として挙げられている「日米の日本海における海上共同防衛における米艦防護」の場合において、個別的自衛権では制約があることを指摘している。なお、ここで注目すべきことが二つあるという。一点目は、こうした場合の集団的自衛権は「権利」であって「義務」ではないということである。すなわち、「集団的自衛権を行使するかどうかは、わが国の国益、能力等を考慮し、政策的判断として行使するかどうかを決すべき問題」なのであって、かならず「行使しなければならない」というわけではないのである。したがって、「集団的自衛権の行使を容認すれば、他国の戦争に巻き込まれることになるということでは、もとよりない」としている。もう一点は、「集団的自衛権は、それ自体、地理的概念ではない」ということである。つまり、日本と「密接な関係」に

ある外国との関係であれば、いずれの国との関係においても、集団的自衛権は適用可能となる。集団的自衛権を行使するにあたっての適用範囲は、まさに個別の政策的判断のなかで検討されるべきものなのである。このような見方に立った上で、今後の情勢にあっても個別的自衛権の「拡張」で対応すべきとの意見に対して、それこそ「蟻地獄」的な解釈論の落とし穴であると批判している。仮に個別的自衛権だけで安全を保とうとすれば、かえって膨大な軍備の増強が必要となり、もはや一国での防衛には限界があるというのが村瀬氏の見解である。そうではなく、集団的自衛権の行使を認めただけで、国際的な協力体制のなかで日本の安全保障を確保していくことこそ、「法的にはもとより、政策的にも、どれほど実効的であるか、冷静に考慮する必要がある」と村瀬氏はいう。この視点は、安保法制に反対する気運が一部で盛り上がるにあたっての、ひとつの論理的な陥穽をきびしく指摘するものであるといえるだろう。理念だけで平和をつくることはできない。また、平和を主張するだけで平和を維持することはできない。具体的な状況にもとづき、冷徹かつ綿密な現状分析を行った上で、わが国をとりまく平和と安定を積極的に希求しなければならないのである。

このように、村瀬氏の分析は、国際的な現状分析にもとづいた冷静な視点を導きだしている。加えて、この論考では、大規模な戦争や武力攻撃にとどまらず、小規模の武力衝突等、いわゆる「グレーゾーン」の部分についても、「シームレスに（隙間なく）対応していく必要がある」とも述べられている。そして、この問題こそ、「自衛権に関する最も難しい部分である」と村瀬氏はいう。自衛権は国連憲章の下で「武力攻撃」があった場合に限定して認められるものであり、「武力攻撃」未済の侵害行為については対応できない。「国際テロリズム、邦人救出、サイバー攻撃、非国家主体（暴徒など）による離島襲撃」といった「武力攻撃に至らない武力の行使」に対して、いかに対応するか、というレベルでの議論が、今後は要請されているわけである。

なお、以上のような議論は、憲法第九条の解釈に関わる問題だが、村瀬氏が指摘するように、「九条が自衛権について何ら明文規定を置いていない」ことに留意しなくてはならない。かねてより、自民党政権では憲法改正の議論が重ねられてきたが、村瀬氏は、上記の事実をもとに、「憲法改正の必要はもとよりない」、「日本政府は戦後これまでの間に数次の憲法解釈の変更を行って来たのであるから、それにならって新たな解釈を打ち出せば良い」との見解を示している。その上で、自衛隊法をはじめとする国内法の制定・改正こそが不可欠であるとして、その前提となる安全保障基本法の制定によって、上述のような解釈の変更を定着させる必要がある、というのが、村瀬氏の見解である。安全保障において、「万全の国内法体制を整えることこそ、軍備を整える以上に、重要なことなのである」という村瀬氏の指摘は、国際的な法の支配を前提とする的確な視座を含んでいると考えられる。

以上のように、この書評では、主に柳井俊二・村瀬信也両氏の論考に焦点を当てることを通じて、わが国の安全保障における法的基盤の変化について概観し、さらに、集団的自衛権及び国連等の平和活動への参加をめぐる議論を通じて、国内法を整備する必要性について確認することができた。安全保障法制をめぐっては、賛成と反対に分かれた反響が国民のあいだにもたらされたが、そのような二項対立にもとづく視点ではなく、まさしくシームレスな状況に対応できるような法的整備こそが不可欠なのである。両氏の筆致からは、そのような現状分析へのまなざしを読み取ることができる。

なお、本書が刊行された2015（平成27）年は、戦後70年を迎える年でもあった。このことは、本書が亡き小松一郎氏を顕彰するという意義を持っているとともに、わが国のこれからを考える上での、ひとつのメルクマールとしての意義を持ち合わせているといえるだろう。近年、日本政治のありかたについてさまざまな議論が交わされるなか、安全保障

法案については、国会前で大規模なデモ行動が開催されるなど、一般市民のあいだにも賛成と反対のさまざまな議論を巻き起こすことになった。とくに反対側の印象的なロジックとして、学生団体 SEALDs（シールズ）とその支持団体の主張している「立憲主義を尊重する政治」の希求、ならびに、「戦後70年間、私たちの自由や権利を守ってきた日本国憲法の歴史と伝統は、決して軽いものではありません」という意見については、たしかに今後の政策判断を行う上で一聴に値するものがある⁽¹⁾。しかしながら、国際的な平和と安定は、すでに本書の記述を通じて確認してきたように、国連憲章のもとでの各国の勢力均衡と相互の協力体制にもとづいていることもまた事実である。また、これもすでに見てきたように、国連憲章のもとでは、日本もまた集団的自衛権を行使する権利をもち、各国との連携を取ることが求められていると解釈できるのであって、いたずらに一国平和主義的な枠組みに固執することは、むしろ戦後日本の取ってきた絶妙な外交的舵取りの采配を損なうものといえるのではないだろうか。国際政治においては、理想と現実のあいだでの個別の政策判断を行うことが求められる。本書の記述を補足するものとして、1946（昭和21）年の第90回帝国議会貴族院において、政治学者の南原繁が語った言葉を引用しておきたい。その前年、米国で「全面講話」を主張したことで吉田首相（当時）から「曲学阿世の輩」と批判された南原は、ここでは一転して自衛権の必要性を主張している。「戦争アツテハナラス、是ハ誠ニ普遍的ナル政治道徳ノ原理デアリマスケレドモ、遺憾ナガラ人類種族ガ絶エナイ限り戦争ガアルト云フノハ歴史ノ現実デアリマス」「此ノ歴史ノ現実ヲ直視シテ、少クトモ国家トシテノ自衛権ト、ソレニ必要ナル最小限度ノ兵備ヲ考ヘルト云フコトハ、是ハ当然ノコトデゴザイマス」と述べている通りである⁽²⁾。戦後日本が国際的な信頼を回復したのは、平和外交や国際貢献による個別の取り組みにもとづいているのであって、その根幹をかたちづくる時代の転換期にあってもまた、南原繁と吉田茂の応酬にみられるようなさまざまな議論が行わ

れていたということを想起こさなくてはならない。また、戦後日本は朝鮮戦争による特需によって復興したという歴史的事実についても無視することはできない。ベトナム戦争、さらに度重なる中東戦争をはじめとして、平和主義として語られる戦後レジームの時代は、じつのところ国際的な激動の最中であつたのである。以上の事実からも、戦後70年の平和主義を手放しで称揚するような言説は、一面において、そのような国際情勢を後景化し、一国平和主義とも揶揄されるような狭量な視点に至ってしまう懸念を抱え込んでいる。学生運動の時代に大学へ入学し、以後、外務省でのキャリアを着実に積み上げてきた小松一郎氏の業績からは、そのような不断の努力の一端を垣間みることができる。

本書の第二部冒頭、安倍晋三内閣総理大臣が「堂々と胸を張って、静かに理路整然と答弁される小松さんの姿」と評するように、小松一郎氏の生前の業績からは、リアリズムに立脚した職務への誠実さを感じる。法制局経験のない外務省出身者からの長官起用にあたっては、法制局内部からの抵抗が強かったとも言われるが、そのようななかでも冷静な仕事ぶりを貫いた小松一郎氏の姿には、時代や立場こそ違い、かつての吉田茂や南原繁をはじめとする戦後日本をかたちづくっていった先人と同等の、国を憂う静かな情熱を感じ取ることができる。本書は、学術論文集としても、また、小松一郎氏の個人的な面影を後世に伝えるものとしても、きわめて重厚な内容を伴った一冊であるといえるだろう。

【参考・引用文献】

- (1) SEALDs 公式 HP「OPINION」(<http://www.sealds.com/#next-live>) より (2016年5月13日最終アクセス)。
- (2) 参議院拳法審査会「第九十回帝国議会貴族院議事速記録」第24号より。
なお、引用にあたり、旧字体は現代表記に改めた。

(信山社, 2015年6月25日, 872ページ, 定価: 本体20,000円税別)