

博士論文(要約)

# 国会審議の研究

憲法の制約と文民統制

本間 剛

本論文は、国会審議が、戦後のわが国の安全保障政策において果たした文民統制上の役割を、「憲法の制約」に注目して解明したものである。

わが国の安全保障政策に関する先行研究の多くが国会審議に言及している。しかし、その大部分は研究資料の一つとして政府答弁を引用しているにすぎない。このため政府答弁の研究は存在するが、その形成過程である国会審議の研究が空白に近い状況にある。

これに対して本論文は、かかる先行研究の空白を埋めるため、国会会議録を主たる研究対象とし、憲法の制約の形成に至る国会審議の再構成を行った。具体的には、「専守防衛に徹する」、「集団的自衛権の行使は憲法上許されない」及び「軍事大国とまらない」の3つの憲法の制約について、それが初めて国会審議で論点化された時点でさかのぼって再構成を行った。その上で、憲法の制約の意味内容の変遷に留意しつつ検討を加えた。以上を踏まえ、憲法の制約が、政府の安全保障政策に対してもつ意義を、その拘束力の側面に注目して考察し、以て本論文の課題を明らかにした。

以下、各章に即して本論文の主な成果を紹介する。

第1章では、国会審議と憲法の制約を検討した。わが国の国会は、非効率で質疑中心型という問題を内包しているが、これを活用した野党の姿勢が、結果的に政府答弁に強い緊張感をもたらした。こうした国会審議の中で、内閣法制局の憲法解釈が持つ説得力、並びに政府の安全保障政策を正当化する憲法解釈に、政策に制約を加える論理が内在するという両面性は、野党が憲法解釈を受容する素地となり、与野党を超えた共通認識の形成につながった。よく知られているように、55年体制下の国会審議はいわゆる神学論争を特徴とした。文民統制を受ける自衛官はこれを批判的に見ている。それでも文民統制の主体は防衛官僚(内局)ではなく国会であるべきと考えた。また国会審議は政治論や政策論よりも法律論でなされることが多かった。法律論に対する答弁は後の変更が困難であったため、法律論中心の国会審議は、結果的に政府に対する統制力を持つこととなり、さらに内閣法制局の憲法解釈を取り上げることで政府の安全保障政策を制約できた。以上の検討と考察により、国会審議は、政府に対して拘束力を持つ「憲法の制約」を形成し得ることを明らかにした。

第2章では、3つの憲法の制約の前史として、近代戦争遂行能力論と自衛力必要最小限度論を検討した。1946年の新憲法制定当時、政府関係者は憲法第9条を字義通りに理解し解釈した。その結果、憲法第9条は戦争と軍備を想定しない憲法となった。その後、1950年の警察予備隊発足を機に、憲法第9条が国会審議で議論されるようになった。この過程で憲法第9条は、字義通りに解釈された段階から、政府の政策を説明するために解釈される段階へ移行した。警察予備隊を合憲と説明するため、憲法第9条が禁じる戦力とは近代戦争を遂行する能力であるとの趣旨の政府答

弁がなされた。その後、警察予備隊が保安隊へ改組されるに伴い、保安隊は憲法第9条が禁じる戦力に当たるか否かが質疑された。これを受けて政府は、近代戦争遂行能力論を閣議決定して保安隊は戦力に当たらないと説明した。その一方で、吉田茂総理大臣は、保安隊は警察力であると答弁した。この結果、保安隊は近代戦争遂行能力であってはならないと制約された。近代戦争遂行能力論は、防衛庁設置法と自衛隊法の審議にも使用されたが、わが国防衛を主たる任務とする自衛隊が、近代戦争を遂行できないという無理な答弁が重なった。このため、新たな憲法解釈が必要となった。自衛隊と防衛庁が発足した後も、自衛隊は憲法第9条が禁じる戦力に該当するか否かが質疑され続けた。さらに、憲法改正と再軍備を主張した鳩山一郎の総理就任に伴い、自衛隊と憲法をめぐる問題が国会審議で取り上げられることが予見された。このため、政府・与党が法制局へ憲法解釈をまかせた結果、近代戦争遂行能力論が自衛力必要最小限度論に置き換えられた。自衛力必要最小限度論は、自衛のための必要最小限度の実力は戦力ではないと説明するものであった。後に公理と言われたこの自衛力必要最小限度論は、国会審議なしには成立しなかった。自衛力必要最小限度論は具体性に欠けていたため、自衛隊の運用や装備についてより具体的な憲法の制約が政府与党と野党の双方に必要となった。これが3つの憲法の制約であった。以上の検討と考察により、総論たる自衛力必要最小限度論から各論に相当する3つの憲法の制約が導き出されたことを明らかにした。

第3章では、「専守防衛に徹する」を検討した。専守防衛は守勢戦略であるとともに、戦術的には攻勢防御であり、日米安保体制とセットになれば成立する性質のものである。専守防衛は1955年に初めて国会答弁で使用された。当時の専守防衛は侵略(攻撃)しないことであった。その後、民社党が掲げた専守防御と専守防衛が国会審議で交錯して使用されたこともあり、自衛隊は専守防衛であるべきという共通認識が、政府与党と野党との間で形成された。これには1954年の「自衛隊の海外出動を為さざることに關する決議」が与っていた。その後、国会審議を通じて専守防衛の意味内容の形成が進んだ。中曽根康弘防衛庁長官は防衛白書を初めて刊行し、専守防衛を憲法の制約と位置付けた。しかし中曽根は、専守防衛の防衛力に限界(上限)を設定することはできないと答弁した。その後、四次防の国会審議において、政府が自衛隊の増強を図る四次防も専守防衛の範囲内と説明したことに野党が納得せず、それまで共通認識であった専守防衛が争点となった。しかし政府が、防衛費の増大を抑制するため、基盤的防衛力を採用し、防衛大綱別表で防衛力の数量的限界を設定したことから、専守防衛が再び政府・与党と野党との間の共通認識となった。その後の専守防衛は、むしろ野党が堅持するものとなり、野党が自衛隊を合憲と認めるための論拠となった。2018年、安倍晋三総理大臣は、仮に憲法が改正されても専守防衛は堅持されると答弁した。以上の検討と考察により、国会審議を通じて形成された専守防衛は、憲法の文言を超えた恒久的な理念となっており、将来にわたって強力に政府の安

全保障政策を拘束することになるであろうことを明らかにした。

第4章では、「集団的自衛権の行使は憲法上許されない」（集団的自衛権行使禁止）を検討した。占領時代から保安隊にかけての国会審議で、海外派兵＝侵略、海外派兵＝集団的自衛権、集団的自衛権＝憲法違反という図式が形成され、政府と国会議員の共通認識となった。自衛隊が海外派兵させられる事態を、当時の国会議員は強く懸念した。この懸念が参議院における自衛隊の海外出動禁止決議につながった。この後、海外派兵＝集団的自衛権＝憲法違反という憲法解釈が憲法の制約として形成された。1960年代から1990年代にかけて、集団的自衛権行使（海外派兵）禁止は強力な拘束力を持った。しかし2000年前後から見直し論が現れた。安倍晋三総理大臣は、その第1次内閣において、必要最小限度の集団的自衛権行使を可能とするための憲法解釈の見直しを図ったが挫折した。第2次安倍内閣でも同じ試みがなされ、最終的に憲法解釈は変更された。しかし、行使可能となった集団的自衛権は必要最小限度のものであり、事実上個別的自衛権の延長線上にあるかの如きものとなった。以上の検討と考察により、国会審議を通じて形成された集団的自衛権行使（海外派兵）禁止という憲法の制約は、今日でもなお強力な拘束力を維持していることを明らかにした。

第5章では、「軍事大国とならない」（非軍事大国化）を検討した。旧日米安保条約の前文と軍国主義への反省から、他国に脅威を与えるような軍事力を保有しないこと、及び軍国主義に戻らないことが非軍事大国化であるとの共通認識が形成された。他国に脅威を与えるような軍事力について国会審議が行われた結果、非軍事大国化に一定の基準が形成された。さらに、海を越えて他国を攻撃し得る攻撃的性格を持つ攻撃的兵器は保有できないという憲法の制約が形成された。海上自衛隊は長い間空母保有を検討し続けた。1977年以降の政府の憲法解釈では、攻撃的兵器の典型例である攻撃型空母とは相手国を壊滅的に破壊できる核搭載空母であった。2013年に配備された「いずも」型護衛艦を軽空母として使用可能に改修することが2018年に決定された。政府答弁を踏まえれば軽空母は攻撃型空母には該当しなかった。にもかかわらず、与党議員の申し入れにより、改修後の「いずも」型は軽空母として運用されないように制約を課された。この制約は、専守防衛と非軍事大国化に起因した。以上の検討と考察により、国会審議を通じて形成された非軍事大国化（攻撃的兵器の保有禁止）という憲法の制約は、国会議員を拘束する力を持っていること、これを通じて政府・自衛隊も拘束されたことを明らかにした。

以上第3章から第5章の検討と考察により、3つの憲法の制約を形成し、拘束力を維持しているのは国会審議であるという本研究の見解を提示した。

最後に、第1章から第5章のまとめとして、国会審議の機能、憲法の制約の今日的な拘束力、国会と文民統制の3点について、総括的、補充的な考察を加えた。この

結果、国会審議は、政府与党と野党の共通認識を基盤とし、政府の安全保障政策に対して拘束力を持つ 3 つの憲法の制約を形成したこと、及びその今日的な拘束力を維持することを通じて文民統制の役割を果たしたことを明らかにした。さらに憲法の制約が、憲法第 9 条と自衛隊との緊張関係を緩和した可能性を指摘した。

なお、将来においては、もっぱら自衛隊を拘束するのではなく、その運用を前提とした文民統制と、法律論に傾斜しすぎない国会審議が必要であるという留保を付した。