

「安全保障法制」の政策立案過程

ーリベラルが進める日本の安全保障政策ー

上久保 誠人

The Policy-making Process of “New Security Law” Liberal Group has Progressed Japan’s Security Policy

Masato KAMIKUBO

Abstract

The objective of this paper is that in Japan, security policies has been progressed when ruling parties and opposition parties are very close in the National Diet. It is opposite to the conventional argument of Japanese politics which security policies could be developed when conservative Liberal Democratic Party (LDP) secure stable majority seats in the National Diet. The case study in this paper is policy-making process of the “New Security Bill in 2015. In this process, *Komeito*, which forming coalition government with LDP, became realistic to the security issues and cooperated with LDP. It can be pointed out that *Komeito* contributed on development of New Security Bill. On the other hand, in the National Diet sessions, opposition parties, such as Democratic Party of Japan, Social Democratic Party, Japan Communist Party ruling parties, strongly opposed to the ruling parties. Opposition parties lost reality to get power and manage government in the near future. In order to survive in the next election, they have to show their presence in the National Diet.

1. はじめに

本稿は、2016年9月に国会で成立した「我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律」と「国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律」、いわゆる「安全保障法制」の政策立案過程を検証する。

安全保障法制は、安倍晋三首相とその支持勢力が、日本国憲法9条を改正し「日本を再び戦争ができる国にする」ための一歩として導入したものと、この法律を「戦争法」と呼ぶ一部

の野党政治家など反対派によって主張されてきた。¹しかし、本稿では、安全保障法制の政策立案過程の検証における、連立政権の一角で「平和の党」を標榜する公明党の動きに着目する。

本稿は、安全保障政策など、国論を二分し、与野党が完全に対立する政策については、保守・自民党が国会で安定多数を確保した時ではなく、むしろ自民党が弱く中道左派政党（以下、「リベラル」）が強い与野党伯仲状態や連立政権の時に進展してきた、戦後日本政治の特徴に焦点を当てる。そして、安全保障法制の政策過程においても、「リベラル」である公明党が政権政党の一角として自民党との与党協議において現実的な対応を行い、法律の立案に大きな役割を果たしたことを主張する。

一方、国会審議で、安全保障法制を巡って安倍政権と民主党などの野党は激しく対立した。これは、国政選挙で3連敗して勢力を縮小させた野党が、政権奪取の現実味を失ったためと考える。当面、政権獲得の可能性がない野党は、政権に協力する動機づけを持たず、徹底的に反対することで存在感を示そうとした。安倍政権側も、国政選挙に3連勝した自信と、世論調査の動向によって、野党と妥協の必要はないと判断し、法案をほぼ原案通り可決することを押し通したのである。

本稿の構成は以下の通りである。第一に、本稿の分析枠組を示す。日本政治では「与野党伯仲時に重要政策は進展する」として、具体的に安全保障政策の前進を時系列的に辿る。そして、安全保障法制の政策過程でも同様であるとする。また、戦後の自民党による「一党優位政党制」における、与野党の国会攻防の先行研究を基に、安保法制の国会審議の与野党激突を解釈する。

第二に、日本において集団的自衛権行使が「違憲」であることに、米国を中心とする国際社会からの批判が強まったことに対して、外務省条約局を中心とする「国際派」が安倍首相を中心とする保守派政治家に働きかけて、2014年7月の安倍政権による「集団的自衛権限定的行使容認に閣議決定」に至るまでの過程を記述する。

第三に、2015年2月以降に始まった自民党と公明党による安保法制を巡る事前協議を検証する。「リベラル」公明党の意向が反映されることで、自民党の保守的な原案から、次第に現実的な法案が出来上がっていった過程を振り返る。

第四に、国会に安保法制が提出された後の、与野党の激しい激突を分析する。安保法制に対して、野党は徹底的に反対の姿勢を貫き、廃案に持ち込むために容赦ない批判を浴びせた。法案への反対は、国会外に飛び火し、全国で安保法制反対のデモが起きた。しかし、安倍政権は野党と妥協を一切せず、強行採決で法案を成立させた。与野党が全く歩み寄りを見せず、強硬姿勢を貫いた理由を考察する。

2. 戦後日本政治の特徴：与野党伯仲時に重要政策は進展する

2.1. 政治家の「権力」志向と「生存」志向から考える

政治家の行動については様々な先行研究が存在する。その多くは、政治家が「再選」を志向して行動すると指摘している（Downs, 1957; 加藤, 1997 など）。それは、官僚など様々な政治

アクターの行動を理論化した「権力最大化理論」の一角を占めている(Niskanen, 1971)。しかし、この理論はアクターの行動を単純化しすぎているとの批判がある(Dunleavy, 1991)。実際には、政治家は選挙での勝利を繰り返し、安定基盤を得ると、大臣など高い「役職」を求めるようになる(加藤, 1997)。一方、政治家の究極的な目標は「生存」であるという指摘がある(戸矢, 2003)。政治家は、「生存」のために必要ならば、自らの「権力」を縮小する行動に出ることがある。

この理論の延長線上に本稿の分析を位置づける。本稿が取り上げるのは、安全保障政策という「国論を二分するような難しい政策課題」であり、それが「安定性多数を確保する政権よりも、第一党が過半数を持たない連立政権か、与野党伯仲状態で実現してきた」ことである。

国会で与野党の議席数に大きな差がある時、野党は存在感を示すことが難しい。また、近い将来の政権獲得という「権力」を意識することもなく、与党に協力する動機づけを持つのは難しい。ただ、次の選挙での「生存」のために、与党の政策について、徹底的に反対することで目立とうということになる。

これに対して、与党は野党の反対が大きい時に安全保障政策を無理に進展させようとはしない。かつての軍国主義に対するトラウマがある日本国民は安全保障に関して強引なやり方を好まない。自民党は支持率低下によって、次の選挙で議席を減らすことを恐れるので、安全保障政策で無理をしないのである。

一方、国会の議席数が与野党伯仲すると、野党は政権奪取という「権力」を意識するようになる。政策については、絶対反対ではなく、政権運営する時のこと考えて、現実的な対応を模索するようになる。与野党間に話し合いの余地が生まれて、政策が前進することになる。

具体的には、まず大平正芳内閣(1978年12月-1980年6月)が「総合安全保障構想」という、軍事的脅威への備えだけではなく国家の安定に必要な経済・食糧・エネルギーなどの課題も総合的に捉える、当時としては画期的な構想を打ち出したことが挙げられる。この背景には1979年総選挙の惨敗による与野党伯仲状態があった。当時、社会党・民社党・公明党の野党三党は連合政権構想を検討した。その際、安全保障について野党が現実路線に変化することで自民党と歩み寄り、この構想の実現につながったのである(原, 2014: 287-326)。

次に、自民党と社会党・さきがけの連立だった村山富市内閣(1994年6月-1996年1月)が挙げられる。社会党は55年体制下の野党として、「自衛隊違憲、日米安保廃棄」を主張してきた(水野, 2000; 森, 2002)だが、村山首相は就任直後、自民党の安保政策の転換を要求するどころか、国会で「自衛隊合憲、日米安保堅持」と発言して、社会党の政策転換を強行してしまったのだ。

更に、1998年7月の参院選挙で自民党が惨敗を喫して橋本龍太郎内閣が総辞職した後に発足した小渕恵三内閣(1998年7月-2000年4月)は、参院で与野党逆転しており政権基盤は極めて不安定だったが、巧みな工作の末、自由党・公明党と連立政権を組んだ。そして、「周辺事態法(日米ガイドライン)」「憲法調査会発足」「国旗・国家法」「通信傍受法」「国民総背番号制」と、重要法案を立て続けに成立させた(薬師寺, 2016: 169-190)。これは、「平和の党」

であるはずの公明党が反対するどころか、現実的に対応したからである。

また、小泉純一郎内閣（2001年4月-2006年9月）でも「テロ特措法」「有事関連三法」などが、公明党の現実的な対応によって成立した。「平和の党」公明党は、連立政権に加わった後、自民党の歯止めになるどころか、むしろ政権担当能力を示すために積極的に法案に賛成したのである（信田, 2006: 77-102）。

これに対して、2005年の衆院選後に連立与党が3分の2の議席を獲得してから安全保障政策が前に進まなくなった。2006年9月には、小泉政権の後継として、保守的な安倍政権が登場し、なんでも実現できそうな状況だったが、そうはならなかったのだ。野党が政権獲得を現実的に考えられなくなり、政府・与党の安全保障政策に徹底的な抵抗を示したからだ。また、2007年の参院選後、野党が参院の過半数を獲得して「ねじれ国会」となった。野党が歩み寄る可能性はあったが、大連立構想の頓挫が野党の態度を硬化させた（読売新聞政治部, 2008: 191-265）。

これは、安保法制の政策立案過程でも当てはまるというのが、本稿の仮説である。この法案の国会提出前、連立与党協議において、自衛隊の海外での活動範囲をできるだけ拡大したい自民党と、それに「歯止め」をかけたい公明党が激しい議論を繰り広げた。²だが、結局「平和」を志向する公明党の関与によって、安保法制は自民党の強い思いが出すぎたものから、リアリティのある法案に練り上がったと考える。

これに対して、国会審議に入ると、衆院で圧倒的な多数派を形成しているはずの安倍政権が、野党の徹底した批判に苦戦した。³国会で少数派にすぎない野党には、近いうちに政権を担うリアリティが全くない。中途半端に与党に協力しても飲み込まれるだけであり、協力を拒否して、徹底的に政府に反対することになったと考える。

2.2. 「55年体制下の民主主義」から国会の与野党攻防を考える

安保法制の国会審議での与野党の激突に関しては、日本政治の先行研究を基により掘り下げた考察を行う（佐藤・松崎, 1986）。

55年体制下、社会党をはじめとする野党には、政権獲得の可能性がほとんどなかった。政府・自民党は安定多数を確保し、政府提出法案は野党がどんなに強硬に反対しようとも、ほとんど成立した。そのような状況下で、野党は国会における自民党との駆け引きを通じて、支持者に対する利益を確保し、選挙での得票を伸ばそうとした。

55年体制下の野党の国会戦術は、政府提出法案に対して徹底的に反対するのがベースである。その上で、与党を「強行採決」に追い込むか、「審議拒否」を続けることであった。これらは、「万年野党」の戦術であるとか、そもそも国会議員として職場放棄であると批判されてきた。ただ、単なる「職場放棄」ではなく、国会戦術として有効に機能していたのも事実だ。野党の「強行採決」「審議拒否」が、自民党の強引な国会運営という印象を国民に植え付け、自民党の支持率を下げ、選挙での自民党の議席減につながったことが何度もあったからだ。

なぜ、「強行採決」「審議拒否」という国会戦術が効果的だったのだろうか。それは、「日本

の国会会期が他の議院内閣制の国と比べて極めて短い」からである。外国と比較してみると、日本の通常国会が1月に召集され、会期150日間であるのに対し、英国は5月に始まり、1年間の会期である。ドイツにいたってはそもそも会期という概念がなく、1年間国会は召集されている（古賀・高澤，2013）。この日本の国会会期の短かさが、野党の審議拒否という戦術を有効にする。野党が審議を拒否し続ければ、法案を審議する時間がなくなり、廃案の危機に迫り込むことができるからである。

ただ、この野党の審議拒否戦術は、政府・与党側がそれを無視して野党抜きで審議を進めてしまえば全く機能しなくなるはずだ。ところが政府・与党は基本的に審議を強行に行うことをせず、粘り強く野党が審議に戻ってくるまで協議するのが常であった。これは、政府・与党が、強行に審議を進めることによる「与党の横暴」という世論の批判を受けることを避けるためだった。また、法案の修正協議に応じることは、政府・与党にとって、野党支持者からの支持を獲得できる可能性が広がるというポジティブな面もあった。

一方、野党も最後の最後まで審議拒否を貫くことは、よほどでない限りなく、どこかのタイミングで与党と法案の修正協議を始めた。これは、「野党の怠慢」という世論の批判を恐れていたことだった。また、自民党長期政権下では、政権獲得できない野党は、ずっと何も支持者の望むことを実現できないことになる。だから野党は、政権獲得以外の方法で支持者の意向を実現することを考えねばならなかった。それが、「法案の修正を勝ち取って支持者の意向を少しずつ実現する」ということだった。

本稿は、55年体制下における「与党の横暴 VS 野党の怠慢」の国会は、「政策への民意の反映」という意味において一定の評価を与えていいと考える。なぜなら、与野党が国会で「横暴」と「怠慢」で綱引きする時、政治家は国民をしっかり意識しており、ある種の「民主主義」が実現していたと考えられるからだ。

例えば、政府・与党が野党の審議拒否を突っぱね続けるか、法案の修正協議を呼びかけるかは、政治家が持つ独特の感覚で国民の顔色を見て決めていた。1つの法案をめぐる、「与党の横暴」と「野党の怠慢」の綱引きが行われる時、国民がその法案に対して修正の必要がないと考えていて「与党の横暴」とは思っていないと与党が判断すれば、思い切って「強行採決」まで突っ走ることになった。

一方、国民が法案修正の必要性を感じていると思ったら、「与党の横暴」という批判を恐れて野党と妥協して必要な修正をしようとした。野党も「怠慢」批判を恐れて、協議に応じることになる。また、「野党は怠慢ではない、与党が横暴だ」と国民が感じていれば野党は「牛歩戦術」や「問責決議案・不信任案乱発」まで、強気で押し切ることになった。こうして国民の多くが「納得できる」と思えるところで民意を反映しており、民主主義のメカニズムとして一定の機能を果たしていた。本稿は、この「55年体制下」の国会戦略を基にして、安保法制の国会審議における与野党の激突がなぜ起きたのかを考える。

3. 湾岸戦争から集団的自衛権限定的行使容認の閣議決定まで

日本国内で安保法制は、反対勢力から「戦争法」と呼ばれてきた。⁴ 安倍政権における安全保障政策の大きな前進は、背景に安倍首相ら自民党派の政治家を支持する「日本会議」など、戦前の日本への復古を目指す保守派の影響があると指摘されてきた（菅野，2016；山崎，2016）。しかし、実際には安全保障政策の進展は、保守派の影響よりも、「日本の国際貢献を考える勢力（国際派）」によって取り組まれてきた。

元々、憲法9条を持つ日本では、日本の直接攻撃があった場合のみ反撃できる個別的自衛権しか認められていなかった（阪田，2016: 6-11）。それに対して、1980年頃から、在日米軍などから疑問が出るようになってきた。例えば、在日米軍は、ペルシャ湾のホルムズ海峡までパトロールしていたが、そこを通るのは日本のタンカーが多かった。だが、日本の海運業者の船は税金を節約するためパナマカリベリアに登録した「外国船籍」扱いで、自衛隊が守ると集団的自衛権の行使となり、憲法違反となった。過酷な任務を強いられる米軍から、「なぜ自衛隊は自国の船を守れないのか」という不満が、外務省条約局（現国際法局）に何度も届いていたのだ（朝日新聞政治部取材班，2015）。

外務省の憲法に対する疑問が高まったのは1991年の「湾岸戦争」だ。外務省条約局は、憲法解釈をつかさどる内閣法制局に自衛隊の多国籍軍支援のための派遣の可否を問い合わせた。しかし、法制局は憲法9条が禁じる行使の一体化にあたるとして派遣を否定した。結局、日本は多国籍軍に130億ドルを拠出するが、「金しか出さないのか」と国際社会から強い批判を浴びた。特に、イラクから解放されたクウェート政府が米国の主要な新聞に感謝広告を掲載したが、「クウェート解放のために努力してくれた国々」の中に日本の名前がなかった。これは自民党政権と外務省にとっては大変な衝撃となり、それ以後「湾岸戦争のトラウマ」と言われるようになった（信田，2004: 127-166）。

「金を出すだけでは世界は認めてくれない」と、自衛隊の「国際貢献活動」の議論が高まった。1992年には、「国連平和維持活動協力法」（PKO協力法）が成立、東南アジアのカンボジアの再建に向けての国連PKOに自衛隊が参加した。そして、前述の通り、小泉政権期には、「テロ特措法」「イラク特措法」を成立させて、多国籍軍への協力、イラク復興のための自衛隊派遣を実現させた（田村，2015；信田，2004: 51-126）。

しかし、国際貢献の更なる拡大の必要性を感じる国際派は、憲法上禁止されている集団的自衛権の行使容認の機会を伺っていた。2000年7月、第二次森内閣で安倍晋三が内閣官房副長官に就任したことで、集団的自衛権行使を求める勢力は安倍に接近した。2005年10月、安倍が官房長官として初入閣した。安倍は「ポスト小泉」を見据えながら、集団的自衛権行使容認に向けて、綿密な検討を開始した（朝日新聞政治部取材班，2015）。

2006年9月、安倍は首相に就任すると、有識者会議「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」（安保法制懇）を立ち上げた。(1) 米艦船に対する攻撃への応戦 (2) 米国に向かう弾道ミサイルの迎撃 (3) 他国部隊などへの「駆けつけ警護」(4) 他国への後方支援の、集団

的自衛権行使の4類型について、検討を始めたのだ。しかし、2007年9月、安倍政権が退陣に追い込まれたため、検討は一旦頓挫することとなった（田村, 2014）。

2012年12月の総選挙に勝利することで、安倍は首相に復帰し、第二次安倍政権がスタートした。安倍政権は、集団的自衛権行使についての憲法解釈の変更が可能かを、内閣法制局に問い合わせたが、法制局は「拒否」した。そこで、安倍首相は、2013年7月の参院選勝利後、内閣法制局長官を山本庸幸から、元外務省国際法局長で駐仏大使の小松一郎を据えるという異例の人事を断行した。

この人事が異例である理由は、内閣法制局が1952年に発足して以来、総務（自治）、財務（大蔵）、経済産業（通産）、法務の4省出身者が交代で長官に就任し、法制次長から長官に内部昇格する原則が揺らいだことはなかったからだ。長官の任命権は首相にあるが形式的であり、「順送り人事」との批判はあるが、政治の介入がないからこそ「法の番人」として、内閣が代わろうとも一貫した憲法解釈を維持できたといえる。しかし、安倍首相は、外務省出身の小松を内閣法制局長官に政治任用し、この不文律を打ち破ったのだ（朝日新聞政治部取材班, 2015）。

安倍首相は、集団的自衛権行使容認に向けて本格的に動き出した。首相の私的諮問機関「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」（安保法制懇）が報告書を提出し、「集団的自衛権行使は憲法9条の定める『必要最小限度』の自衛権の範囲内」だとして、憲法解釈の変更を求めた（阪田, 2016: 12-16）。この報告書に基づき、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し、自衛隊による他国の後方支援を拡充する閣議決定を行った（田村, 2015; 植木, 2014: 60-64）。

4. 安全保障法制を巡る自民党と公明党の与党事前協議

2015年3月、自民党と公明党の連立与党は、安保法制を巡る与党協議を本格化させた。この協議は、自衛隊の海外での活動範囲をできるだけ拡大したい自民党と、それに「歯止め」をかけたい公明党の間にさまざまな意見の隔たりがあり、激しい対立となった。

安倍首相、自民党の保守派は、安保法制の実現に強い思い入れを持っていた。自衛隊の海外での活動範囲をできる限り拡大したいと考えていた。彼らを支持する「日本会議」ら保守系のグループの影響も大きかったと考えられる（山崎, 2016）。

公明党との協議では、尖閣諸島に武装勢力が上陸するなど、戦争とまでは言えないが警察権だけでは対応できない「グレーゾーン事態」、日本周辺以外での、米軍などへの補給・輸送、医療などの「後方支援」、国連平和維持活動（PKO）以外の、治安維持や他国部隊を救済する「駆けつけ警護」を含む「国際的な平和協力活動」への参加、「日本の存立が脅かされる明白な危険」に自衛隊が防衛出動して他国軍を守る「集団的自衛権」の行使など、さまざまな分野で自衛隊の活動範囲拡大を提案した。⁵

一方、公明党は、北側一雄副代表が、自衛隊派遣にあたって（1）国民の理解と民主的な統制、（2）国際法上の正当性、（3）自衛隊員の安全確保を条件とする「北側三原則」を提示し、安保

法制実現に「前のめり」になっている自民党の「歯止め役」となろうとした。⁶

自民党は、戦争をしている他国の軍隊に対し自衛隊が後方支援することについて、恒久法「国際平和支援法」の制定を目指していた。従来、自衛隊の海外派遣は、アフガン戦争時に「テロ特措法」を成立させてインド洋での自衛隊による多国籍軍への給油支援を実現したように、その都度「特措法」を作って実行してきた。これに対して、いつでも自衛隊を派遣できる「恒久法」ができるならば、米軍などの求めに素早く対応できるようになる。これは、自民党の「悲願」だった。⁷

だが、公明党は自衛隊派遣に際し、「北側三原則」(1)にあたる「例外なき国会の事前承認」を強く要求した。これは、「衆院解散や国会閉会中で素早く承認ができない場合は、例外的に事後承認を認めるべき」と反論する自民党と、激しく対立した。また、自民党は自衛隊派遣の要件として、欧州連合(EU)など国際機関の要請や、国連の主要機関の「支持」があれば派遣できるという見解を示した。自衛隊派遣の「正当性」はできるだけ緩やかにして、派遣しやすくしたいということだ。しかし、公明党は派遣の「正当性」をより厳格に考えていた。「北側三原則」(2)に基づき「国際的な正当性が不十分」として、自衛隊派遣には「国連安全保障理事会決議」を義務付けるべきと強く主張したのだ。⁸

公明党は「北側三原則」(3)についても、「テロ事件などに巻き込まれた邦人の救出」など、自衛隊員の海外での任務は極めて危険を伴うものになると指摘し、実際に働く自衛隊員の安全確保をどのように法的に担保するかを、具体的に提示するよう自民党に求めた。自民党はこれを受け入れ、自衛隊員の安全保障への配慮を防衛相に義務付ける規定を各法案の盛り込むことを決めた。⁹

「集団的自衛権」の限定的行使の要件も、自民党と公明党の論争点だった。自民党は「周辺事態法」を改正し、「わが国の平和および安全に重要な影響を与える事態(重要影響事態)」を規定し、日本周辺以外でも地理的制約なく武力行使できる「重要影響事態法」の制定を目指した。この「重要影響事態」がなにを意味するのかということが両党の争点となった。

自民党は、日本の輸入原油の8割が通る中東のホルムズ海峡に機雷がまかれるケースを例示した。「石油の輸入が止まれば、国民生活に死活的な影響が出る」として、重要影響事態にあてはまると主張した。一方、公明党は「経済的な損失だけの状況では新事態にあてはまらない」との見解を示して反論した。「ホルムズ海峡の機雷というだけで国の存立を脅かす事態とみなすなら、拡大解釈が横行しかねない」と自民党の考え方を警戒したのだ。¹⁰

自民党と公明党は、自衛隊の海外での武力行使を容認するための「新しい3要件」を決定した。(1) 密接な関係国が武力攻撃を受け、「日本の存立が脅かされ、国民の生命、自由およ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(2) 他に適当な手段がない(3) 必要最小限度の実力行使、である。公明党はこの3要件の中に「他に適当な手段がない」ことを盛り込むことに徹底的に拘った。また、「国民の生命や自由などが根底から覆される明白な危険」がなにを指すのか、その判断基準を明確に示すよう、自民党に強く要求した。¹¹

このように、公明党は安全保障法制の協議において、様々な論点で厳しい指摘を繰り返し、「前

のめり」自民党の「歯止め役」を徹底的に務めてきたのである。自民党は、とにかく安全保障法制に対して個人的思い入れが強すぎた。また、自衛隊の活動範囲を際限なく拡大したいという思いが露骨に表に出すぎた。そのため自民党が提示する案は、粗っぽすぎた印象だ。公明党が「歯止め」を果たすことで、安全保障法制のさまざまな問題に対して、次第に現実的な具体策が詰まってきた。実は、公明党は「歯止め」といいながら、安全保障法制の前進に大きな貢献を果たしていたといえる。

5. 安全保障法制の国会審議

5.1 「安全保障法制に対する民主党の考え方」

民主党や維新の党の中には保守的な思想信条を持つ議員が、実は少なくない。民主党政権期に外交や安全保障政策に取り組んだ議員もいる。彼らは「普天間基地移設問題」「尖閣諸島沖の日本領海に侵入した中国漁船と海上保安庁巡視船の衝突事故」「尖閣諸島の国有化」など、非常に難しい判断を迫られる政治課題に直面した経験を持っている。もちろん、民主党政権の運営の稚拙さは批判されてきた（阿比留，2012；日本再建イニシアティブ，2013）。だが、少なくとも彼らは、厳しい国際情勢にリアリスティックに対応することの重要性を知ることになった。

彼らは、安全保障法制11法案すべてが「違憲」であるとは考えていなかった。法案の中には「合憲」のものもあり、さまざまな問題点を修正しながら、国際情勢の変化に対応する安全保障政策を実現していくべきだというのが、彼らの「本音」だったはずだ。その根拠として、民主党が今年4月の時点で、安保法制を巡る国会審議への準備として「安全保障法制に関する民主党の考え方」をまとめていた事実がある。¹²この中で、民主党は「憲法の平和主義を貫き、専守防衛に徹することを基本とし、近くは現実的に、遠くは抑制的に、人道支援は積極的に対応する」という安全保障政策の基本方針を示し、「国民の命と平和な暮らしを守るのに必要なのは個別自衛権であり、集団的自衛権は必要ない」と、安倍政権とは異なる主張を展開していた。だが一方で、民主党は「日本を取り巻く安全保障環境が近年大きく変わりつつある」と、安倍政権と共通する国際情勢認識を持っていることを記していたし、「離島など我が国の領土が武装漁民に占拠される『グレーゾーン事態』への対応は最優先課題」「周辺有事における米軍への後方支援は極めて重要である」としていた。要するに、安保法制に関して安倍政権と全てにおいて相容れないということはなく、国会審議において政権と是々非々で議論をする準備をしていたということだ。

5.2 日米防衛協力の指針（ガイドライン）の改定

自民党と公明党の協議と同時並行的に行われたのが、「日米防衛協力の指針（ガイドライン）」の18年ぶりの改定作業だった。1997年に策定された現行のガイドラインは、日本の安保環境を「平時」、日本に重大な影響が及ぶ「周辺事態」、日本が武力攻撃を受ける「有事」の3つに

分けていた。新たに改定されるガイドラインでは、「平時」「有事」の概念に加えて、中国の軍事的な台頭を念頭にした、離島の不法占拠など他国からの武力攻撃ではない「グレーゾーン」事態を新たに加える。また、「周辺事態」を地理的な制約のない「重要影響事態」に変更する。そして、集団的自衛権の行使を容認する「新事態（仮）」を導入することになった。¹³

日米両政府は、4月27日にワシントンで外務・防衛担当閣僚協議（2プラス2）を開き、日米ガイドラインの改定について合意した。続いて、28日に安倍首相とオバマ米大統領が会談し、日米同盟の深化を改めて確認した。¹⁴

また、安倍首相は米議会で演説し、「今夏に安保法制を成立させる」と宣言した。本格的な国会論戦が始まる前に米国に法案成立を約束してしまったのだ。これが、「原理主義者」「ロボコップ」と呼ばれる堅物の岡田克也民主党代表を完全に硬化させ、他の民主党の保守系議員たちをも大激怒させてしまった。彼らは、「安保法制の全てに反対ではないが、安倍にだけはやらせない」と言い放ち、安倍政権の安保法制に全面的反対の姿勢を取るようになってしまった。¹⁵

5.3. 安全保障法制の国会審議

安保法制を巡る国会審議について、政府と野党の間で議論が深まらなかったという批判がある（細谷, 2016）。だが、実際には「存立危機事態の定義」「存立危機事態認定のタイミング」「存立危機事態における武力行使が第三国に及ぶ可能性」「後方支援における自衛隊員のリスク拡大の懸念」など、野党の質問はどれも政府が答えにくい部分を突く、非常に厳しいものだった。¹⁶

野党の質問が効果的だったのは「政権担当経験」を持ったからだと考えられる。野党は、なにか政府にとって答えづらい、難しいポイントなのか、政府の立場を経験することでわかるようになっていたのだ。野党は、ストレートにそれらを政府にぶつけ続け、法案を徹底的に潰そうとした。

それに対して政府側は、国会論戦において答弁の粗さが目立った。例えば、安倍首相は「自衛隊員のリスクが増すか」という質問に対して、あまりに簡単に「リスクはない」と断言してしまい、かえって野党の追及を強める結果となった。¹⁷ また、「南シナ海での機雷掃海の可能性」という質問に、中谷元防衛相が「いろんな要素が加えられて判断する」と答弁したが、安倍首相が「南シナ海では迂回ができる。ホルムズ海峡のような海峡は想定しにくい」と否定するなど、閣僚間の見解のズレが明らかになる場面も目立った。¹⁸

追い詰められた政府側の「失言・暴言」も多発した。柿沢未途維新の党幹事長が「武力行使」と「武器使用」の違いの説明を求めた際、中谷防衛相は「それがわからないなら議論にならない」と発言し、後に陳謝することになってしまった。¹⁹ また、社民党の辻元清美氏が質疑中に自説を長々と展開した際、安倍首相がイラついて「早く質問しろよ」とヤジを飛ばしてしまい、これも陳謝せざるを得なくなった。²⁰ 安倍首相や閣僚の答弁は迷走に迷走を重ね、衆院での委員会審議は、100回以上中断してしまった。²¹

前述の通り、安保法案が国会提出される前の与党内の協議では、公明党が様々な論点で厳しい指摘を繰り返し、「前のめり」になりがちな自民党の「歯止め役」となっていた。しかし、

国会審議が始まると、答弁するのは「自民党」の首相・閣僚だ。国会審議が続くうちに、首相は安保法案に対する「個人的思い入れ」を隠せなくなり、自民党の「自衛隊の活動範囲を際限なく拡大したい」という思惑も露骨に出るようになってきた。これまで「歯止め役」だった公明党は、国会では質問する政党の1つに過ぎなくなり、粗っぽい答弁を続ける自民党に対して「無力」となった。²²

更に問題となったのは、「衆院憲法審査会」において参考人として招集された3人の憲法学者が、集団的自衛権の行使容認を「違憲」とする意見を表明したことだ。²³これは、国会内外の安保法案への反対派に火をつけることになった。国会の周辺では、安全保障関連法案に反対する集会が行われた。6月14日には、市民団体の呼びかけに、約2万5,000人が国会議事堂を取り囲んだ。また、集会には学者や、民主党の長妻昭代表代行、共産党の志位和夫委員長など野党幹部も駆けつけ、「憲法の範囲を超えて政治家は法律を制定してはいけない」「戦後最悪の戦争法案を廃案にしたい」と叫んだ。²⁴

5.4. 安全保障法制の強行採決

国会における野党の廃案を狙った連日に厳しい追及と、憲法学者による集団的自衛権行使を「違憲」とする意見表明、それに対する安倍政権の二転三転する粗っぽい答弁によって、安全保障法制への反対運動が日本全国へ急拡大した。しかし、7月16日の衆院本会議で、集団的自衛権の行使容認を柱とする安全保障関連の11法案（以下、安保法制）が、民主、維新、共産など野党5党が退席する中、「強行採決」によって可決された。続いて、連立与党の自民、公明両党は、安全保障関連法案（安保法制）について、参院特別委員会・本会議で強行採決して可決成立させた。

9月16日から18日にかけて、民主党、維新の党、社民党、共産党、生活の党の野党5党は、「あらゆる手段を講じて成立を阻止する」として、鴻池祥肇委員長を野党議員が取り囲んでの委員会開催阻止（16・17日）、理事会開催場所を巡る野党の猛抗議（17日）、委員長不信任動議提出（17日）、その審議における福島みずほ氏、山本太郎氏の長時間に渡る賛成演説（フィリバスター）、首相・閣僚への問責決議案の次々の提出（18日）、内閣不信任案提出（18日）と枝野幸男氏らのフィリバスター、参院採決における山本氏の「一人牛歩戦術」と、参院本会議における法案可決成立まで、まさに、野党は「あらゆる手段を講じた」といえる。²⁵

野党は「政府・与党がいかに国民の大反対を押し切って、国民を戦争に巻き込む法律を強引に通したか、それがどれほど『横暴』なことかというイメージをべったりと国民に貼り付け、安倍内閣の支持率を劇的に下落させ、次期選挙で自民党を敗北に追い込むか」という戦術だったと考えられる。国会外のデモで「戦争は嫌だ」「命を守れ」「戦争法案絶対反対」「今すぐ廃案」という声が高まっていた。²⁶「1億人が反対している」（岡田克也民主党代表）というのが、野党側の実感だったのだろう。²⁷

一方、安倍政権は必ずしも野党の支持が国民全体に広がっていないと見ていたと考えられる。世論調査によれば、国会周辺など各地で行われている安全保障関連法案に反対する集会に参加

した経験がある人は「3.4%」だった。その「7割」が「廃案を訴える政党」の支持者だ。年代別にみると、最も高いのは60代以上の「52.9%」で、40代の「20.5%」、50代の「14.7%」と続く。若者のデモ組織題となっているが、実は20代の参加はわずか「2.9%」に過ぎなかった。また、集会に参加したことがない人で、「今後参加したいと思わない」という人は「79.3%」だったという。これらから言えることは、要するに安保法制への反対集会は「国民全体」のものでなく、「特定政党の支持層」「60年・70年安保闘争経験者」の集まりというのが実像だったということだ。²⁸

安保法制への賛否をダイレクトに尋ねた世論調査で、法案への「反対」はどれくらいの割合だったかを見てみる。読売新聞「50%」、日本経済新聞・テレビ東京「57%」、共同通信「58・7%」だ。安保法制に対して、特に批判的な立場とされるメディアでさえ、毎日新聞「58%」、朝日新聞「56%」なのだ。²⁹

更に、安倍内閣の支持率を見ると、いまだに40%台を維持していた（不支持率も約40%）。しかも、前月よりも6ポイント支持が上がっていた。³⁰世論調査の結果が示すものは、「1億人が反対している」（岡田克也民主党代表）という反対派の主張が、明らかに言い過ぎだということだ。

安倍政権は、安全保障法制の国会審議に向かう際、「60年安保」を徹底的に研究したと言われている（斎藤他, 2015）。60年安保で国会をデモが取り囲んだ時、「私は声なき声を聴く」と言い、強行採決した岸信介首相（当時）は、安倍首相の祖父である。安倍首相が、祖父を做って「声なき声」の存在を信じたことは、容易に想像できる。

また、安倍政権は、60年安保で安保改定が国会で成立し、岸政権が退陣した5か月後、池田勇人政権が「寛容と忍耐」「国民所得倍増」を打ち出して、選挙に圧勝した前例に倣い、安保法制成立後、「一億総活躍」というスローガンを打ち出し、「アベノミクス・新三本の矢」を実行した。³¹安倍政権は、国民が最も関心を持っているのが「経済」であることを理解し、安保法制成立後に、経済政策に集中すれば選挙に勝ると踏んでいた。だから、安保法制の国会審議では、強硬姿勢を貫けたのだ。実際、安倍政権は2016年7月の参院選で勝利し、国政選挙4連勝を達成したのである。³²

5.5. 実は多様だった野党の安保法制に対する考え方

安保法制の国会審議は、安倍政権と野党の間で「感情的」なやり取りが多くなり、議論が深まらなかった。しかし、国会論戦を通じて明らかになったことがある。それは、野党の考え方が実は多様であったことだ。

民主党は、集団的自衛権を「違憲」であるとして、安保法制の「廃案」を主張した。だが、前述の通り国際的な安全保障環境の変化と、それへの対応の必要性についての認識は、安倍政権とそれほど変わらないものだ。明確な違いは、「国民の命と平和な暮らしを守るのに必要なのは個別自衛権であり、集団的自衛権は必要ない」というところだったと整理できる。

最後まで与党との修正協議を試みた維新の党は、「集団的自衛権の限定的行使容認」自体に

は賛成であった。つまり、集団的自衛権自体は「違憲」ではないと考えていたということだ。維新の党が問題視したのは、「集団的自衛権行使の要件をめぐり、自国防衛の目的を明確にする」ことだ。要は「ホルムズ海峡を行使の対象から除外せよ」ということなのだが、最終的に与党から「神学論争」と切り捨てられてしまった。³³

一方、「次世代の党」「日本を元気にする会」「新党改革」の3党は、自衛隊の海外派遣の際の「国会の関与」を重要視し、与党が法案の付帯決議、閣議決定でその旨を明記することで妥協し、法案採決に賛成した。この3党は安保法制を「合憲」とみなしていた。³⁴ 結局、「なにがなんでも反対」というのは、社民党・共産党だけだったのだ。

6. まとめ

本稿は、安保法制の政策過程を分析してきた。戦後の日本政治では、中道左派政党が強い与野党伯仲状態や連立政権の時に進展してきたことを指摘した上で、安保法制の政策過程においても、連立与党の公明党が現実的な対応を行ったことで、法案の立案に貢献したことを明らかにした。

一方、国会審議では与野党が激しく対立した。国政選挙で3連敗して政権奪取のリアリティを失った野党は、徹底的に反対する以外に存在感を示すことができなかった。安倍政権も、世論の動向から野党に支持が集まっていない上に、国民の関心は安保よりも経済であると判断し、野党と一切妥協せず、原案通りの法案を強行採決した。これは、安倍政権と野党の双方が、世論の動向を見ながら「生存」を考えて最善の行動を取った結果と考えられる。

本稿の検証から得られる含意は、政策をリアリスティックに議論することの重要性である。本稿が指摘したように、元々民主党の保守派や維新の党などには、安全保障に強い関心を持つ政治家が少なくなかった。民主党は対案を用意していたほどであった。しかし、結局野党が存在感を示すためには、反対に徹するしかなかった。安全保障法制の国会論戦は「感情論」に終始し、議論が全く深まらなかった。残念だったといわざるを得ない。

英国政治には、議会制民主主義における野党の重要性を表現する「Her Majesty's Opposition (女王陛下の野党)」という言葉がある (Routledge, 1998)。一方、日本政治で野党は、政権獲得を目指さず、ただ反対ばかりする「万年野党」と揶揄されてきた。自民党の一党支配が長く続いたため、野党の役割は軽く見られがちである。しかし、本稿が指摘したように、戦後の日本政治で与野党伯仲時や連立政権時に重要政策が決まってきている。だとすれば、日本政治において自民党と現実的に議論できるリベラル政党の役割の重要性はもっと認識されるべきであろう。

注

- ¹ 例えば、共産党ホームページ「戦争法（安保法制）」(http://www.jcp.or.jp/akahata/web_keyword/key375/最終アクセス、2017年1月9日)。
- ² 『日本経済新聞』2015年4月27日朝刊。
- ³ 『朝日新聞』2015年9月20日朝刊。
- ⁴ 『朝日新聞』2015年4月18日朝刊。
- ⁵ 『朝日新聞』2015年4月21日朝刊。
- ⁶ 『日本経済新聞』2015年3月20日朝刊。
- ⁷ 『朝日新聞』2015年3月14日朝刊。
- ⁸ 『朝日新聞』2015年3月14日朝刊。
- ⁹ 『日本経済新聞』2015年3月19日朝刊。
- ¹⁰ 『朝日新聞』2015年4月4日朝刊。
- ¹¹ 『日本経済新聞』2015年3月20日朝刊。
- ¹² 民主党ホームページ「安全保障法制に関する民主党の考え方」(<https://www.dpj.or.jp/article/106715>最終アクセス、2017年1月9日)。
- ¹³ 『日本経済新聞』2015年4月28日朝刊。
- ¹⁴ 『朝日新聞』2015年4月28日朝刊。
- ¹⁵ 『日本経済新聞』2015年5月1日朝刊。
- ¹⁶ 『朝日新聞』2015年5月29日朝刊。
- ¹⁷ 『日本経済新聞』2015年5月27日朝刊。
- ¹⁸ 『朝日新聞』2015年5月28日朝刊。
- ¹⁹ 『日本経済新聞』2015年5月28日朝刊。
- ²⁰ 『日本経済新聞』2015年6月1日朝刊。
- ²¹ 『朝日新聞』2015年6月6日朝刊。
- ²² 『日本経済新聞』2015年6月1日朝刊。
- ²³ 『朝日新聞』2015年6月5日朝刊。
- ²⁴ 『朝日新聞』2015年9月19日朝刊。
- ²⁵ 『朝日新聞』2015年6月8日朝刊。
- ²⁶ 『朝日新聞』2015年7月19日朝刊。
- ²⁷ 『日本経済新聞』2015年9月19日朝刊。
- ²⁸ 「産経新聞・FNN 合同世論調査」(<http://www.sankei.com/politics/photos/150914/plt1509140020-p1.html>最終アクセス、2017年1月9日)。
- ²⁹ 『朝日新聞』2015年7月14日朝刊。
- ³⁰ 『朝日新聞』2015年7月14日朝刊。
- ³¹ 『日本経済新聞』2015年11月17日朝刊。
- ³² 『朝日新聞』2016年7月11日朝刊。
- ³³ 『朝日新聞』2015年9月19日朝刊。
- ³⁴ 『朝日新聞』2015年9月19日朝刊。

参考文献

- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Harper & Row.
- Dunleavy, P. (1991). *Democracy, bureaucracy and public choice: economic explanations in political science*. Harvester.
- Niskanen, A. W (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine-Atherton, Inc.
- Routledge, P (1998), *Gordon Brown: the Politics of Party Organisation*. Paragrave.
- 朝日新聞政治部取材班（2015）『安倍政権の裏の顔：「攻防 集団的自衛権」ドキュメント』講談社。
- 阿比留瑠比（2012）『破壊外交：民主党政権の3年間で日本は何を失ったか 完全まとめ』産経新聞出版。
- 植木千可子（2015）『平和のための戦争論：集団的自衛権は何をもたらすのか？』ちくま新書。
- 加藤淳子（1997）『税制改革と官僚制』東京大学出版会。
- 古賀豪・高澤美有紀（2013）「欧米主要国議会の会期制度」『調書と情報』No.791 1-14.
- 斎藤充功・八木澤高明・李策・鈴木光司（2015）『安倍晋三と岸信介の「日米安保」』双葉社。
- 阪田雅裕（2016）『憲法9条と安保法制』有斐閣。
- 佐藤誠三郎・松崎哲久（1986）『自民政権』中央公論社。
- 信田智人（2004）『官邸外交：政治リーダーシップの行方』朝日新聞社。
- 信田智人（2006）『冷戦後の日本外交：安全保障政策の国内政治過程』ミネルヴァ書房。
- 菅野莞（2016）『日本会議の研究』扶桑社。
- 田村重信（2014）『安倍政権と安保法制』内外出版。
- 田村重信（2015）『平和安全法制の真実』内外出版。
- 戸矢哲郎（2003）『金融ビッグバンの政治経済学』東洋経済新報社。
- 日本再建イニシアティブ（2013）『民主党政権 失敗の検証』中公新書。
- 原彬久（2014）『戦後史の中の日本社会党：その理想主義とは何であったのか』中公新書。
- 細谷雄一（2015）『安保論争』ちくま新書。
- 水野均（2000）『検証 日本社会党はなぜ敗北したか』並木書房。
- 森裕城（2002）『日本社会党の研究：路線転換の政治過程』木鐸社。
- 薬師寺克行（2016）『公明党：創価学会と50年の軌跡』中公新書
- 山崎雅弘（2016）『日本会議：戦前回帰への情念』集英社新書。
- 読売新聞政治部（2008）『真空国会：福田「漂流政権」の深層』新潮社。

